

비핵·개방·3000 구상의
상생·공영 정책을 통한 실현방안

비핵·개방·3000 구상의 상생·공영 정책을 통한 실현방안

인 쇄 2008년 12월

발 행 2008년 12월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 남북협력연구실

등 록 제2-2361호 (97.4.23)

주 소 (142-887) 서울특별시 강북구 4.19길 275

전 화 02-901-2524 팩스 02-901-2572

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

가 격 10,000원

© 통일연구원, 2008

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
구입문의 - 정부간행물센터 (매장 : 734-6818, 사무실 : 394-0337)

국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

비핵·개방·3000 구상의 상생·공영 정책을 통한 실현방안 /
김규륜 외. -- 서울 : 통일연구원, 2008
p. ; cm. -- (핵심국정과제 연구시리즈 ; 08-04)

ISBN 978-89-8479-490-0 93340 : ₩10000

한반도문제 [韓半島問題]

남북협력 [南北協力]

349.11-KDC4

327.519-DDC21

CIP2008003962

비핵·개방·3000 구상의 상생·공영 정책을 통한 실현방안



비핵·개방·3000 구상의 상생·공영 정책을 통한 실현방안

I. 연구개요

1. 연구목적	8
2. 연구방법	8
3. 연구개요	9

II. 남북협력 추진의 새로운 방향

1. 한반도 환경 변화와 남한의 대북한 협력정책 추진상황	20
2. 남북간 합의내용을 통해 본 남북관계 결정의 주요요인	21
3. 과거 남북협력 평가	24
4. 이명박 정부의 대북정책 내용과 문제점	28
5. 향후 대북협력정책 추진방향	33

III. 국제협력분야 남북협력 추진방안

1. 3대 합의서와 비핵·개방·3000 구상의 관계	38
2. 북한의 국제협력(재정)분야 현황 및 쟁점	39
3. 국제협력(재정)분야 정책과제 및 실현방안	44
4. 개혁·개방 효과	54
5. 정책제언	56

IV. 정보통신분야 남북협력 추진방안

1. 3대 합의서와 비핵·개방·3000 구상의 관계	60
2. 북한의 정보통신분야 현황 및 쟁점	62
3. 정보통신분야 정책과제 및 실현방안	69
4. 개혁·개방 효과	80
5. 정책제언	82

V. 교통분야 남북협력 추진방안

1. 3대 합의서와 비핵·개방·3000 구상의 관계	86
2. 북한의 통행분야 현황 및 쟁점	90
3. 통행분야 정책과제 및 실현방안	99
4. 개혁·개방 효과	107
5. 정책제언	109

CONTENTS

VI. 통관분야 남북협력 추진방안

1. 3대 합의서와 비핵·개방·3000 구상의 관계	116
2. 북한의 통관분야 현황과 쟁점	120
3. 통관분야 정책과제 및 실현방안	130
4. 개혁·개방 효과	136
5. 정책제언	138

VII. 에너지분야 남북협력 추진방안

1. 3대 합의서와 비핵·개방·3000 구상의 관계	142
2. 북한의 에너지분야 현황 및 쟁점	144
3. 에너지분야 정책과제 및 실현방안	151
4. 개혁·개방 효과	162
5. 정책제언	168

VIII. 복지분야 남북협력 추진방안

1. 3대 합의서와 비핵·개방·3000 구상의 관계	174
2. 북한의 복지분야 현황 및 쟁점	183
3. 복지분야 정책구상 및 실현방안	191
4. 개혁·개방 효과	202
5. 정책제언	205

IX. 교육분야 남북협력 추진방안

1. 3대 합의서와 비핵·개방·3000 구상의 관계	210
2. 북한의 산업인력 양성분야 현황 및 쟁점	211
3. 인력양성분야 정책과제 및 실현방안	214
4. 개혁·개방 효과	237
5. 정책제언	239

X. 종합적 남북협력 추진방안

1. 추진과제 관련 기존 논의 검토	244
2. 추진과제 선정기준	248
3. 단계별 추진과제 선정	252
4. 단계별 추진방안	256
5. 정책제언	267



연구개요

I



1. 연구목적

- 본 연구는 ‘비핵·개방·3000 구상’을 상생과 공영의 대북정책을 통해서 구현하는 현실적 남북협력 방안을 마련하고자 함.
- 남북교류협력 추진의 내실화된 방안 마련을 통해서 북한의 변화를 유도하고 한반도 평화안정과 남북한 공동번영에 실질적으로 기여하고자 함.
- 남한의 추진역량과 북한의 수용성을 감안한 남북협력 추진방안을 도출함으로써 정부의 대북정책 추진에 기여하고자 함.

2. 연구방법

- 대북정책 추진의 과거와 현재를 평가 및 분석하여 남북협력 추진의 포괄적 방향을 제시함.
 - 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」(1991),¹ 「6·15 남북공동선언」(2000),² 「10·4 남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언」(2007)³ 등 남북한간 3대합의서의 이행정도를 점검하고, 비핵·개방·3000 구상과제를 총괄적으로 분석하여 분야별 남북협력 추진방안을 제시함.
 - 분야별 북한의 현황 및 쟁점과 남북협력 현황 분석을 통한 단계별 추진방안 제시 : 제1단계(2009-2010), 제2단계(2011-2012), 제3단계(2013-2017)
 - 추진방안의 산업구조 변화, 개방촉진 및 경제발전, 남북경협 활성화 등 대북한 개혁·개방 효과 분석
 - 분야별 정책과제 도출 및 효과성과 실현성에 의한 지표화
 - 우선추진과제와 중점추진과제 제시
- 경제, 교육, 재정, 인프라, 복지분야로 제시되어 있는 ‘비핵·개방·3000 구상’의 과제를 아래와 같이 재정리하여 실질적 추진방안을 제시함.

1. 이하에서는 ‘기본합의서’로 통일함.

2. 이하에서는 ‘6·15 공동선언’으로 통일함.

3. 이하에서는 ‘10·4 정상선언’으로 통일함.

- 국제협력분야(재정분야)
- 정보통신, 교통, 통관, 에너지분야(인프라분야)
- 복지분야
- 교육분야
- 종합적 추진방안(경제분야)

3. 연구개요

- 본 연구는 현 정부의 대북정책이 과거 정부의 대북정책을 지속하는 측면과 변화하는 측면을 동시에 고려해서 수행하였음.
- 지속성 측면은 기본적으로 한반도 평화유지 및 공동번영과 교류협력을 통한 북한의 변화 유도이며, 변화적 측면은 국제적 규범에 의한 일반적 틀을 강조하는 것과 북한을 정상국가화하는 것을 우선순위화하고 있는 것으로 파악됨.
- 본 연구는 ‘비핵·개방·3000 구상’이 제시하고 있는 과제를 분석하여, 바람직한 남북 교류협력 방안을 도출하는 것이므로, 각 단계별로 남북관계를 규정짓는 변수들을 포괄적으로 파악하여 아래와 같은 필요조건과 충분조건을 공동 연구자들이 공유한 상태에서 단계별 과제를 제시하였음.
 - 제1단계
 - 필요조건 : 북한 핵 불능화 완료 및 핵 폐기단계 진입
 - 충분조건 : 북한의 새로운 개방노력 추진
 - 제2단계
 - 필요조건 : 북한 핵 폐기단계 의미있는 진전
 - 충분조건 : 북한 대내적 의미있는 개혁 추진
 - 제3단계
 - 필요조건 : 북한 핵의 완전한 폐기
 - 충분조건 : 북한의 개방과 개혁 본궤도 진입
- 현 정부의 대북정책을 분석하면, 공동번영 개념이 남한 대북정책의 공개적 목표로서 일관되게 반영되었으며 현 정부는 이 개념을 확장하여 상생과 공영 정책을 추진하고 있다는 점을 파악할 수 있는바, 상생과 공영은 민족경제의 통일

적이며 균형적인 발전과 민족전체의 복리향상을 도모한다는 것으로 정의할 수 있음.

- 노태우 정부는 1988년 ‘민족자존과 통일번영을 위한 7·7 특별선언’을 통해서 남과 북은 분단의 벽을 헐고 모든 부분에 걸쳐 교류를 실현할 것을 선언하였으며, 동 선언의 본문은 민족경제의 균형적 발전 개념을 포함하고 있음.
- ‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서’(기본합의서)의 서문에서 남과 북은 “민족공동의 이익과 번영을 도모”한다는 내용을 명시하고 있으며, 남북 교류·협력 부분에서는 “민족경제의 통일적이며 균형적인 발전과 민족전체의 복리향상을 도모”한다는 내용이 포함되어 있음.
- ‘6·15 공동선언’에는 “남과 북은 경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전”시키자는 내용을 명시하고 있음.
- ‘10·4 정상선언’에서도 “남과 북은 민족경제의 균형적 발전과 공동의 번영”이라는 구절이 포함되어 있음.

○ 상기한 바와 같은 남북협력을 제도적으로 뒷받침하기 위해서는 새로운 개념에 의거하면서도 국제적으로 인정받는 남북한 경제교류협력의 틀이 필요한바, 본 연구에서는 남북한 경제협력강화약정(Closer Economic Partnership Arrangement : CEPA)을 남한과 북한사이에 체결하는 것을 염두에 두고 있음.

- 현재 남북사이의 CEPA 체결을 위한 합의의 기초는 마련되어 있는 상황이며,
- 즉, 기본합의서 중 교류협력에 관한 부속합의서에서 무관세 제도를 규정하고 시행중임.
- 또한, 4대 경제합의서 및 원산지규정합의서 등 부속합의서 운영에 관한 일부 세부규칙도 존재함.
- 원형으로 거론되는 중국내륙과 홍콩간 CEPA의 경우, 하나의 국가주권하의 2개의 독립관세구역간 자유무역 약정으로, 상품 및 서비스 무역의 자유화, 무역·투자 관련 편리화 조치 등 포괄적인 자유무역협정(FTA) 내용을 담고 있음.

가. 국제협력분야 남북협력 추진방안

- 단계별 추진방안
 - 제1단계 : 북한의 국제금융기구 가입 지원과 ‘북한개발지원그룹(가칭)’ 결성 추진
 - 제2단계 : 북한의 국제금융기구 자금도입 지원 및 ‘북한개발지원그룹(가칭)’의 결성 및 기능 확대
 - 제3단계 : 국제협력자금의 본격적 조성
- 우선추진과제 : 북한의 국제금융기구 가입 지원 및 신탁기금 조성
- 중점추진과제 : ‘북한개발지원그룹(가칭)’ 결성

나. 정보통신분야 남북협력 추진방안

- 단계별 추진방안
 - 제1단계 : 남북한 통신망의 연결 확대, 북한 농어촌지역에 대한 정보통신 부츠 설치, 남북한 직접 통신소통을 위한 제도 정비
 - 제2단계 : 북한지역의 통신망 발전 계획 수립 컨설팅, 북한의 국제 통신망의 현대화, 북한에 정보통신연구소 및 IT 교육센터 설립, 북한에 정보화센터(PC방) 구축 사업 추진, 개성공단지역에 대한 이동통신 서비스 제공, 개성공단지역에 대한 인터넷 서비스 제공
 - 제3단계 : 북한지역의 현대적 통신망 구축, 북한지역에서의 다양한 통신 서비스 제공 확대
- 우선추진과제
 - 남북 경제 협력을 위한 통신 지원
 - 북한의 산업구조 변화와 경제 발전 촉진과제
- 중점추진과제
 - 북한의 개방을 촉진하고 남북한 교류를 활성화 할 수 있는 과제
 - 남북한 간의 협력 사업 추진으로 양측 모두에게 win-win 할 수 있는 사업

다. 교통분야 남북협력 추진방안

- 단계별 추진방안
 - 제1단계 : 경제성 확보가 가능한 다자간 협력 방식의 시범사업 실시
 - 제2단계 : 남북간 간선축의 기능 활성화가 가능한 사업 실시, 시설 표준화 기준 마련
 - 제3단계 : 남북 종합교통망 구축 및 시스템 통합
- 우선추진과제
 - 단천지역 지하자원 개발을 위한 철도, 항만 현대화사업
 - 나진항 개발 및 나진-하산간 철도사업
- 중점추진과제
 - 북한 교통, 물류시설 개발을 위한 종합적인 계획 수립
 - 단일 운송수단이 아닌 패키지형 사업으로 추진
 - 접경지역의 교통, 물류망을 단계적으로 확대
 - 남북 교통망 관련 사업의 평가 기준 및 절차 차별화
 - 북한 교통인프라 현대화 시급성에 대한 인식 전환이 필요

라. 통관분야 남북협력 추진방안

- 단계별 추진방안
 - 제1단계 : 통관 절차 간소화(통관·통행 시간 확대), 기존 CIQ의 남북한 통합, 남북3통협력위원회 설립
 - 제2단계 : 남북 관세제도 조화, 남북3통협력위원회 가동, 남북 전자상거래 활성화
 - 제3단계 : 남북 관세제도의 선진화
- 우선추진과제
 - 개성공단내 물류센터 건설과 시스템 고도화 추진
- 중점추진과제
 - 원산지 규정문제 해결(비관세 및 한국산으로의 국제적 인정 획득 등)
 - 남북 관세제도의 상호 조화 및 선진화

마. 에너지분야 남북협력 추진방안

- 단계별 추진방안
 - 제1단계 : 기추진 남북한 경협 및 북한 민생분야 시범사업의 일환 사업별 추진
 - 제2단계 : 기추진 민생 시범사업 확대 및 추가적 경제특구 조성 및 연계한 에너지지원 시행, 북한 에너지 수급균형 달성 대형 프로젝트 착수
 - 제3단계 : 단기·중기과제의 수행실적과 상호간의 신뢰구축을 토대로 남북한 통합에너지 체계구축 및 동북아 연계협력을 시도
- 우선추진과제
 - 남북한 경협 인근지역 배전망 표준화 사업
 - 북한내 연탄공장 건설 및 연탄보일러·연료탄 공급
- 중점추진과제
 - 대북송전망 연계 및 전력공급
 - 북한탄광 전면적 개보수 및 개발
 - ‘남북한에너지협력위원회(가칭)’ 창설

바. 복지분야 남북협력 추진방안

- 단계별 추진방안
 - 제1단계 : 식량, 비료, 필수 농자재, 기초의약품, 백신 등의 인도적 지원 실시, 평양을 비롯한 일부 개방지역 대상 대북지원 및 남북 협력사업 추진, 남측의 피해방지를 위한 산림녹화 및 전염성질환 방역을 위한 사업 등을 남북 접경지역부터 추진
 - 제2단계 : 인적·물적 교류와 함께 비용부담이 적은 기술협력이 요구되는 노동집약적 사업 추진, 시범 협력사업부터 시작하여 지식의 공유 및 확산을 위해 행정적·기술적 표준 매뉴얼 개발 후 전국으로 확대, 기존 자원의 효율적 활용을 위해 시설의 개보수 및 현대화 추진
 - 제3단계 : 전력 및 용수 등 기반 구비지역에서의 경제협력 지원을 통하여 동반성장 기반 구축, 남북 기술협력을 통해 수익을 창출하면서 동시에 북한의 복지 안전망 구축을 위한 소득 보존 전략 수립

- 우선추진과제
 - 식량 및 기초의약품 지원
 - 안전한 식수 공급을 위한 상하수도 개선
 - 남북 접경지대를 중심으로 한 산림녹화를 위한 ‘나무심기’
- 중점추진과제
 - 농업생산 및 보건·의료 기반 및 시설 복구사업
 - 전염병 관리체계 재건

사. 교육분야 남북협력 추진방안

- 단계별 추진방안
 - 제1단계 : 인력양성·교육분야의 상호 교류 추진과 활성화
 - 제2단계 : 북한 근로자의 직업능력 향상을 위한 인적·물적 자원의 지원
 - 제3단계 : 북한 인력의 활용과 관련 제도의 정착화
- 우선추진과제
 - 북한 직업기술교육훈련을 위한 시설 및 기자재 지원협력
- 중점추진과제
 - 북한 인력양성기관의 인프라 구축 지원 협력

아. 종합적 남북협력 추진방안

(1) 제1단계 추진방안

(가) 북한의 적극적 협력을 전제로 할 경우

- 종합계획 ‘한반도 Grand Design’의 수립 및 추진체계 구축을 위해 국내외 협력추진
 - 관련 범 부처 협의체 구성 및 국제회의 개최 등
 - 다자간국제협력체의 초기 단계인 다자간 당국자 및 전문가그룹 구성



- 기본적인 구상수립(남·북·중·러·미·일 등 6자회담 참여국 전문가 공동연구)
- 북한 주민생활개선 및 인적 역량 양성과 직결된 과제의 우선적 추진
 - 연탄공장 건설
 - 의료시설 지원
 - 북한 인력양성기관에 대한 지원
 - 북한 직업교육훈련을 위한 시설 및 기자재 지원
 - 양성인력 활용지원을 위한 협력(시범사업에 북한인력 투입)
- 인력양성과 관련한 지원은 개성공단 등 기존 경협사업에 필요한 인력 확보를 위한 프로그램을 대상으로 우선 지원
- 기존 사업을 활성화하는 협력을 우선 추진
 - 개성공단 개발의 확대 추진
 - 단천지역의 자원개발 관련 기반시설 확충 지원
- 나선-하산간 TKR-TSR 연계사업을 적극 추진
- 공간적으로 개성 등 황해도권역과 함경권역의 나선지역 및 단천지역을 대상으로 협력 추진
 - 남북접경지역의 경우 교통, 물류, 환경, 관광, 특구관련 협력 추진
- 소요재원은 남북협력기금을 활용하되 6자회담 참여국들의 일부 공적 지원(인력양성분야, 의료시설 지원) 추가 확보
 - 중국측과 인력교육 훈련 관련 3자협력 추진

(나) 북한의 소극적 자세를 전제로 할 경우

- 일단 6자회담 참여국 가운데 북한을 제외한 나머지 국가들이 종합계획 ‘한반도 Grand Design’의 수립을 위한 논의 시작
- 물자지원을 중심으로 일부 북한 주민생활개선 및 인적 역량 양성 과제 추진
 - 의료시설 지원
 - 북한 인력양성기관에 대한 지원
 - 북한 직업교육훈련을 위한 시설 및 기자재 지원

- 기존 사업 가운데 개성공단 개발의 확대 추진
- 소요재원은 남북협력기금 활용

(2) 제2단계 추진방안

(가) 북한의 적극적 협력을 전제로 할 경우

- 다자간협력체로서 ‘한반도인프라개발기구(Korean Peninsula Infrastructure Development Organization : KIDO)’ 구성 및 종합계획수립
 - 핵심회원국 : 남·북한, 중국, 미국, 러시아, 일본, EU, 호주, 캐나다
 - 한반도 개발에 대한 종합계획 수립
- 서해안축을 중심으로 한 자유무역지대 및 인프라 개발 추진
 - 평안권역을 겨냥한 과제의 연계 추진 도모
 - 에너지부문의 개선, 수송물류부문의 개선을 통해 산업생산 정상화를 추진 하되 공간적으로는 개성-평양-신의주지역 및 나선지역에 초점을 맞춤
- 신의주 자유무역지대 개발시에 물류, 무역, 경영, 금융, 정보기술(IT)분야의 전문인력 양성을 위한 국제대학교 건립과 연계 추진 필요
- 소요재원은 국제금융기구 및 일본의 경험자금, 국내 남북협력기금 활용
 - 자유무역지대 및 일부 인프라 개발에 공공 및 민간 자본의 협조융자(co-financing) 등 민관협력(Public-Private Partnership : PPP)을 추진

(나) 북한의 소극적 자세를 전제로 할 경우

- 다자간협력체보다 낮은 수준인 ‘협의기구’를 구성하여 종합계획의 수립을 위한 논의 전개
- 서해안축의 신의주지역에 대한 자유무역지대 및 주변지역 인프라 개발(신 경의 고속도로 건설 등) 추진
- 나선지역의 물류사업 추진
- 소요재원은 국내 남북협력기금 및 일부 민간기업 투자 활용
 - 신의주와 나선의 자유무역지대 개발에는 민간자본 적극 유치



(3) 제3단계 추진방안

(가) 북한의 적극적 협력을 전제로 할 경우

- 다자간협력체를 지역개발기구로 확대개편하여 동북아차원의 인프라 개발사업과 연계
 - 북한개발을 중심으로 한 다자간협력체를 ‘동북아인프라개발기구(가칭)’ 등으로 확대 개편
 - ‘동북아인프라개발기구(가칭)’를 통해 에너지와 물류분야의 대규모 협력사업을 추진
- 극동러시아로부터의 천연가스망 및 전력망의 한반도 연결과 TKR-TSR/TCR 연결, 아시아하이웨이(Asia Highway)와 같은 대규모 에너지, 물류관련 국제공동협력사업을 추진
- 동해안축의 나선 및 원산 자유무역지대 개발에 소요될 북한측 재정부담 부문을 북한통과 철도 및 가스관과, 전력망 관련 수입을 통해 보전하는 방안 검토 필요
- 서해안축과 더불어서 동해안축의 자유무역지대 및 인프라 개발 병행추진
 - 함경권과 강원권의 본격개발 추진
 - 특히 나선-청진-함흥-원산지역 개발 본격 추진
- 소요재원은 국제공적자금과 국내외 민간자본의 민관협력(PPP)을 통해 조달

(나) 북한의 소극적 자세를 전제로 할 경우

- 다자간협력체 구성을 통해 종합계획 수립
- 서해안축의 남포, 동해안축의 원산 자유무역지대 및 주변지역 인프라 개발
- 소요재원은 국내 남북협력기금 및 국제사회의 공적 자금과 민간기업 자금 활용

남북협력 추진의
새로운 방향

II



1. 한반도 환경 변화와 남한의 대북한 협력정책 추진상황

- 남북한 관계는 한반도 주변에서 탈냉전시대 도래 이후 변화를 보여 왔음.
- 특히 한반도 주변 환경의 변화에 따라 남북한은 양측간 합의 형식으로 상호관계의 성격 변화 및 관계 진전 상황을 고려해 왔음.
- 중국이 시장개방 정책을 추진하고, 소련이 개혁정책을 진행시키던 1980년대 말, 한국은 북방정책을 추진하면서 1988년 7·7 선언을 통해 대북관계개선을 시도 하였음.
 - 노태우 정부의 7·7 선언은 민족자존과 통일번영 구현을 위해 준비한 것으로 표현되었으며,
 - 남북 대결 탈피와 협력을 통한 공동번영, 북한주민 생활향상 등을 목표로 하여, 우리사회 내 북한 인식 전환, 미·일 등 우방국의 대북관계 개선지지, 남북교역을 통한 북한지원 등의 정책방향을 설정하였음.
- 이후 소련의 붕괴와 공산주의의 종말이 현실로 나타난 1990년대에 들어서 남북한은 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서」를 채택하였음 (1991).
 - 여기서 남북 양측은 통일지향의 잠정적 특수관계를 확인하고, 상호 체제인정과 대결중지, 군사적 신뢰구축 조치, 그리고 경제 교류·협력을 포함하는 남북 교류협력 노력의 정당성 인정을 합의서의 주된 내용으로 하였음.
 - 기본합의서 이후 남북은 「비핵화공동선언」을 채택하여 한반도 평화에 필요한 또 하나의 안전장치를 마련하였음.
- 남북한 관계에 획기적인 변화를 가져 온 계기는 2000년 6월 15일의 1차 남북 정상회담이었음.
 - 정상회담선언에서 남북은 외형적으로는 과거 합의내용과 크게 다르지 않은 합의안을 채택하였으나, 내용적으로는 낮은 단계의 연방제와 연합제의 유사성 인정을 통해 논의가 어려운 통일방안의 접촉점을 마련하는 등, 공존으로부터 협력으로 진전된 수준의 남북관계를 설정하였음.
 - 특히 여기서 강조된 부분은 민족자주, 인도적 문제의 조속한 해결, 민족경제와 사회문화분야의 교류 등으로 민족정체성 제고에 노력한다는 부분이었음.



- 이후 2차 정상회담이 2007년 개최되어 10·4 정상선언이 이어졌는바, 여기서의 내용은 6·15 공동선언을 재확인하고, 공존과 협력의 구체성을 높여나가고 있음.
 - 6·15 공동선언의 지속적 기념, 남북협력을 위한 법률적/제도적 장치 정비, 남북분쟁의 방지문제 해결 추진, 정전체제 종식과 평화체제 구축 필요성 확인, 남북경제협력과 유무상통의 보완방향 관련 사업내용 구체화, 인도적 사업의 적극적 진행, 민족이익 추구 등의 내용이 제시됨.
- 현재 남북한 관계는 중대한 두 가지 요인으로 영향을 받고 있는바, 하나는 북한의 핵무기개발 사안이고, 다른 하나는 남한에서 보수적인 이명박 신정부가 출범한 사실임.
 - 북한의 핵보유는 종래 진행되어 온 한반도내 평화정착을 목표로 하는 남북한 관계 개선의 흐름을 역행하는 중대한 장애요인이며,
 - 이명박 신정부의 '비핵·개방·3000' 정책은 북한의 핵보유 상황에 대응하는 대안으로, 북핵 보유에 따른 남한안보 위협에 대해 정당성이 있으나, 종래의 남북관계 진전과정에는 순응하지 못하는 정책임.
- 북핵문제는 남북협력의 정당성을 확인하기 이전에 먼저 해결되어야 하는 조건 혹은 선행요인이라 할 수 있으며, 남북관계는 이 조건을 충족시키는 가운데 진전을 이루어 가야 하는 어려움을 내포하고 있음.
 - 다만 검증 기간을 고려한다면 북한의 핵폐기 문제는 단기간에 해결되는 이슈가 아닌 만큼, 6자회담에 따른 북핵 해결 과정을 이행하는 진행과정에서도 남북관계를 구속하지 않는 것으로 이해해야 할 것임.

2. 남북간 합의내용을 통해 본 남북관계 결정의 주요요인

- 남한의 대북선언과 남북간 합의 등을 통해 직간접으로 고려할 수 있는 남북관계 결정의 중요 요인들은 아래와 같이 정리될 수 있음.
 - 통일을 목표로 하는 양자관계에서 통일 근거로서의 이념, 대결구조 하에서 전쟁을 회피하기 위한 평화노력, 통일 이전 단계에서 양자협력의 이유로 제시되는 공동번영, 간접요인으로 고려되는 관계 주체(북한)의 안정화, 남북협력 주체로서의 북한경제 회복문제, 고립된 북한의 국제관계 개선문제 등이 남북관계 영향 요인으로 보임.

- 통일이념 : 남북한 체제성격 결정구조
 - 자유민주주의를 선택한 한국과 북한식 사회주의를 선택하고 있는 북한 사이에는 통일 합의를 가능하게 하는 공통이념이 존재하지 않음.
 - 여러 학자들 사이에서는 민족주의를 제3의 대안으로 삼으려 하나, 이는 대결구조의 남북한관계에서는 현실을 벗어난 상상 혹은 미래의 개념임.
 - 다만 1차 정상회담에서 양측은 낮은 연방제단계와 연합제 단계의 유사성에 대해 인정하고 있으며(동일 민족 2체제의 통일 가능성을 인정하고 있으며), 이후 남북의 민족적 동질성 문제를 남북 동시 이익분야까지 확대하여 민족 개념의 틀을 정치 개념으로부터 경제 개념으로 확장 해석하고 있음.
 - 이렇게 본다면 남북관계 진전의 결과 남북한간 이념의 차이가 남북협력을 심각하게 구속하지 않게 되는 상황도 상정해볼 수는 있음.

- 한반도 평화 : 애당초 냉전시대 대결구도를 벗어나 남북간 전쟁의 위기 가능성을 제거하는 과정과 상태로 이해함.
 - 따라서 과거 남북관계에서는 전쟁 가능성 억제에 비중을 크게 두고, 평화 상태를 심화시키는 방안 마련에 노력하여 남북간 합의안이 반복되어 가면서 제도화 상태를 제고해 왔음.
 - 초기 비핵화 문제도 한반도 평화문제로 단순하게 분류됨.
 - 다만 현재와 미래의 한반도 평화문제는(선언적 평화협정 구현상황을 넘어서) 남북협력과 공동번영은 물론, 동북아지역에 이르는 국제사회에서 지역주민의 행복한 삶을 지원하는 협력체제가 구축되는 상태로 확장·이해되어야 함.

- 남북한 공동번영 : 한반도 평화와 함께 중시되는 개념임.
 - 종래 남북한 관계는 통일을 고려하여, 어느 일방이 우월한 상태로 남북관계가 진행되는 경우를 부정적인 상태로 보지 않았음. 또한 남한이 북한에 대해 제의한 7·7 선언이나 오랫동안 추진해 온 ‘민족공동체’ 통일 방안 등은 모두 대북한 우위상태에 따른 자신감을 표현한 것으로 볼 수 있음.
 - 그러나 향후 남북관계 개선의 정당성은 관계 진전 목표로서의 통일에 의존해서는 안 되며(통일은 남북관계 진전의 결과적 과실이어야 함), 공동번영을 통해 양 지역 주민의 행복 상태를 제고하는 방향으로 인류 보편적 가치가 존중되는 상태를 만들어 가는데서 찾아야 함.



- 북한정권의 안전성 문제 : 탈냉전 이후 중국과 소련의 후원이 약화된 상태에서 북한이 우려한 상황
 - 종래 시각에서는 북한정권의 불안정이 남북관계 진전을 촉진시킬 수 있는 요소로 보기도 함(북한의 정치적 불안정 상황이 남한의 안정을 상대적으로 보장한다는 대북우위 논리의 정당성이 지배적이었음).
 - 그러나 국제사회의 불안정, 미국의 보수적 세계평화전략과 중동정책 사례로부터 파급된 북한의 우려, 중국의 동북공정과 동북아지역 내 갈등 등으로 북한의 안정이 남북한 관계에 불리하지 않다는 시각으로 전환되어 옴.
 - 따라서 한반도 평화 정착 과정(비핵화 과정 포함) 진전에 따라 북한의 불안정성을 제거하기 위해 공동 노력하는 것을 당위로 보게 됨(김정일 정권 지지의 의미).

- 북한의 궁핍한 경제문제와 식량부족 상황 : 대북포용정책의 주요내용
 - 북한 경제의 어려움은 이미 1960년대로부터 출발한 구조적 취약성의 결과이며, 1990년대 북한 사회의 경제곤란과 식량 부족상황은 주민의 기아상태까지 유발시킴.
 - 종래 시각은 북한경제의 어려움을 남한경제에 대한 의존성을 높인다는 시각에서 남북한 관계에 긍정적으로 인식하였으며, 남북협력 구조도 이에 맞추어 접근한 결과 북한주민의 기아상태 등에 대한 남한 사회의 지원도 동정적이고 소규모적인 후진성을 가지고 있었음.
 - 그러나 현재 북한경제의 피해상은 생산기초 마저 붕괴된 상태로 단순히 포용정책의 개념으로는 지원이 불가능한 상황으로 인지됨. 남한능력의 한계와 연계될 수 있음.
 - 합리적, 체계적 지원과 규모 있는 협력이 요구되는 상황으로 나타남(북한경제에는 물론 남한의 경제구조에도 도움이 되는 상생적 대북지원이 필요).

- 한미동맹 : 외형적 개념은 단순하였으나, 내용적으로는 매우 복잡한 변화를 경험해옴.
 - 냉전시대로부터 1990년대 한반도 평화의 중요성이 강조되던 시기, 한미간 공감대 유지 및 동일 방향성을 갖는 안보협력이 내용의 본질이었으나,
 - 진보적 정부(김대중 정부와 노무현 정부) 시기에는 의견의 차이를 서로 어느 정도 수준까지 수용하는가의 문제가 중요하게 되었음(폭넓은 이견 수용이

한미동맹의 측정척도가 됨).

- 이는 한·일관계에서도 유사 형식을 보임.
- 향후 한미동맹은 단순 친밀도 문제로 이해되어서는 안 되며, 해결이 요구되는 문제에 양국간 역할배분과 역할조화가 이루어지는 상태가 수용되어야 함 (서로 의견대립이 있는 경우가 유리할 수도 있으며, 때로는 서로 배반적인 역할을 담당할 수도 있음을 인식해야 함).
- 북·미관계 : 형식적이거나 북·미간 대결관계를 벗어나는 단계로부터 실질적 협력관계를 나타내는 상황까지 모두 경험해 옴.
 - 종래 북·미관계의 개념은 상황에 따라 미국의 북한 압박과 제재 유지, 한국의 입장에 미국이 동조하는 수준에서 북·미관계 친밀도를 이해하는 것으로 이야기됨.
 - 현 상황은 북핵문제를 중심으로 북·미간 독자적인 관계개선이 이루어지면서, 미국에 대해 한국이 일방적 지지 요구를 하지 못하는 상황에까지 이르고 있음.
 - 결국 한국은 이러한 북·미관계를 수용해야 하는 단계로 가고 있음.

3. 과거 남북협력 평가

가. 냉전적 현실에서의 남북협력

- 1990년 전후의 남북관계는 기본합의서 채택에서 보듯이 상호 대결국면을 화해 상황으로 전환시키는 문제에 공통의 이해를 가지고 있었으나, 북한의 핵문제와 김일성 사망 사건으로 현실적인 화해상태로 이어지지는 못함.
 - 김영삼 대통령과의 정상회담 추진이 실패하게 된 아쉬움이 컸던 시기였음.
- 그러나 남북간에는 기본합의서에 명시한 교류협력의 개념을 대결구조로부터 공존관계로 전환하는 노력을 의미하는 것으로 이해하여, 이후 양자관계는 공식적으로 남북협력 모습을 관계기준으로 삼게 됨.
 - 남북교역과 위탁가공교역 등의 분야에서 상호관계는 지속적으로 심화됨.
 - 북·미간 제네바 합의도 남북간 교역량을 증대시킴.



- 그러나 남북관계는 본질적으로 냉전적 대결구조를 벗어나지 못한 상태로, 정치 군사 측면에서 북한은 남북대결 구도를 포기하지 못하고, 핵무기 개발을 지속 하였음.
 - 김일성 사후 후계자로서의 김정일은 정권 불안정을 이유로 유신통치 하에서 독자적인 대남화해정책을 선택하지 못함(잃어버린 10년 / 화해기회 상실).
- 남북관계는 정경연계, 상호주의 등의 원칙적 국가관계를 근간으로 하여 화해와 협력에 한계를 노정함.
 - 이러한 관계는 북한의 변화를 한국이 바라는 변화 유도성 궤도 하에서 이루어지도록 남북관계 진전방향을 남측이 일방적으로 설정해 간 결과이기도 함.
- 결과적으로 남한의 시각에서 바라보는 경우 자유민주의 이념을 중심으로 하는 통일을 목표로, 한반도 평화의 의미는 비핵화 노력과 함께 한반도 전쟁발생 억지에 관심을 기울임.
 - 남북한 공동번영 방식은 남한이 제시하는 개방 방식을 북한이 따르는 것을 기준하였으며, 북한정권의 안정문제는 관심의 영역이 되지 못함.
 - 북한경제의 어려움을 지원하는 문제에 대해 방향성이나 규모수준, 합리성 등을 심각하게 고려하지 못함.
 - 한미동맹은 재래식 군사력을 미국에 의존하는 당시 상황에서 상호 이견이 없도록 관계유지 방향에 맞추어 추진되었으며, 북·미관계 개선에서는 한국이 미국과 이견이 없는 가운데 지지함(한국의 의사를 존중하는 미국의 대북 관계가 정상상태).
- 남북간 신뢰구축이 이루어지지 않은 상황에서 남북한 관계는 필연적으로 경쟁적 모습을 피할 수 없었는바, 북한체제의 곤란 상황을 그대로 덮고 남북관계를 진행시키려 하였기 때문임.
- 북한은 1990년대 최악의 경제상황과 국제적 고립상태를 벗어나기 위한 몸부림이 남북관계 진전에 앞선 단기목표였으며, 결과적으로 김일성의 사망 이후 6년이 지나서야, 정상회담이 재개됨.
 - 이 시기동안 북한주민은 30-300만의 기아사망자가 발생하였다고 하며, 이는 남북관계가 조금만 빠르게 진행되었을 경우 발생하지 않았을 민족의 비극임.

나. 진보적 정부의 대북포용정책 하에서의 남북협력

- 남북협력의 정의는 「국민의 정부」와 「참여정부」를 거치면서 상당히 달라져 왔음.
 - 국민의 다수가 북한에 대한 지원정책(햇볕정책)을 지지
 - 대북한 우위상태를 확인하기 위한 남북관계가 아니라, 북한의 어려움을 지원하여 남북이 공동번영하기 위한 협력관계를 수용하게 되었음.
- 이는 대북포용정책 하에서 종래 남북간 합의내용을 통해 나타난 남북관계 결정요인들을 분석하면 차이를 이해할 수 있음.
- 통일이념 부분에서 민족공조 차원의 문제로 낮은 단계의 연방제와 연합제의 근접성은 양측이 인정
 - 이념의 차이를 인정하는 가운데, 접근방식의 가능성을 언급한 것은 양자간 공존상태에서 협력의 당위성을 어느 일방이 부정하지 못하도록 한다는 묵시적 정치협력 관계를 의미(민족정체성의 축적이 가능해짐).
 - 결과로는 남한 국민사이에서 북한 정권에 대한 인정과 지지가 가능하게 함 (북한 정권의 무조건적인 붕괴만을 바라는 방식이 아니라 향후 합작에 의한 통일을 생각하는 합리적 판단이 가능).
- 남북공영문제에 관해서는 국민의 대북지원 수용인식이 확산됨.
 - 북한과 남한사이의 공동번영은 북한의 심각한 경제곤란상과 식량부족상황을 목격한 한국사회가 북한을 지원하는 수준의 협력을 공동번영의 내용으로 이해
 - 다만 정부 입장에서는 여기서 한걸음 나아가 북한의 발전(현대화)을 지원하는 형식을 포함하는 개념으로 이해
- 북한의 경제에 대한 지원은 실질적인 북한 발전을 고려하여 진행됨.
 - 이는 한국이 바라는 방향이 아니라 북한이 필요한 방향으로의 지원을 포함하고 있음.
 - 여기에는 북한의 우려를 불식시키기 위한 통일논의 배제, 정치·군사분야 중시 방향으로부터 경제분야 중시로 전환, 역지사지하는 입장에서 실천성을 강조하는 남한의 대북지원 내용 등을 포함하고 있음.
- 한미동맹은 북한에 대한 공동의 압박 수단이 아니라, 북한의 고립상태를 완화



- 해주기 위한 방향에서 일정거리를 유지하는 협조적 비협력관계로 변화됨.
- 북한의 내부 개혁과 개방 가능성을 외부의 위협정도와 연계시켜 이해함.
- 한국의 역할은 북한의 대외개방을 지원하기 위해 미국의 압박에 반대하는 자리에 위치할 수도 있음을 한국사회에서 인식하게 됨(일부에서는 당황스러운 상황으로 인식).
- 북·미관계의 긴장성을 한국이 비판하는 수준이 됨.
 - 남한 사회내에서는 남남갈등의 본질이 분명하게 표면화되었으나, 전반적인 분위기는 있을 수 있는 논쟁으로 진행.
 - 북핵 회담 진행과정에서 9·19 합의는 이러한 분위기에서 가능했으며, 결과적으로 이를 비판하는 측에서는 북핵 개발을 허용한 원인으로 보기도 함.

다. 과거 남북협력의 문제점

- 대북 포용정책 하에서 남북관계의 진전은 남북협력의 확대와 민족정체성의 증대에는 기여했다고 할 수 있으나, 다른 측면에서는 북한의 체제안전을 위한 방어기제의 작동을 자극하고, 북한경제의 대외의존성을 제고시켜 체제 불안정을 심화시켰다는 비판도 가능하게 함.
- 이러한 비판을 세부적으로 나누어 적시해 보면 다음과 같은 점을 찾아볼 수 있음.
- 첫째, 대북지원 방향을 북한 중심으로 이해하고, 접근함으로써 북한의 변화를 자극하는 수단이 존재하기 어려웠음.
 - 북한의 체제방어기제로서 핵실험이 진행되어 한반도 평화는 오히려 후퇴하는 역기능을 경험함.
- 둘째, 북한의 체제 안정화와 경제회생을 지원한다고는 하나, 남북협력의 규모와 수준이 영세하고 열악하여 남측의 대북지원은 단순히 시혜적 차원에 머물러 왔음.
 - 한반도 평화 노력의 일환으로 추진된 남북협력이 형식적이고 초보적인 수준에서 남북대결과 갈등을 억제하는 의미만을 유지해 왔음.

- 셋째, 북한이 주도하는 남북한 교류협력의 필요성에 부응하는 방향이었으므로, 남한이 지향하는 미래지향적이고 체계적인 협력관계가 구축될 수 없었음.
 - 협력의 진전에도 불구하고, 남북사회 간에는 동질화 단계로 진입이 어려웠으며, 남북경제의 상호의존성 증대도 기대하기 어려웠음.
- 결국 남북한이 지속적으로 협력과 교류를 증대해 나가기 위해서는 북한이 희망하는 협력에 남한이 호응하는 가운데, 남한 역시 국민의 안전과 번영을 함께 고려하는 정당성 있는 대북협력을 수행해야 함.
 - 남한에서는 국민들의 지속적인 지지가 있는 경우라야 남북협력의 활성화를 이룰 수 있음.

4. 이명박 정부의 대북정책 내용과 문제점

가. ‘비핵·개방·3000 구상’ 내용

- 과거 대북포용정책은 북한의 핵실험을 계기로 재검토 필요성이 제기되었는바, 대북정책의 목표가 동북아 안정과 한반도 평화정착을 최우선으로 하는 것이기 때문임.
 - 문제의 관건은 북한의 핵실험이 남한의 대북정책 방향을 수정하도록 필요성을 만들어 주었는가 하는 부분이었음.
 - 구체적으로 노무현 정부의 대북정책은 북한의 핵실험 이후 남북간 정상회담을 추진함으로써 대북포용이라는 실천방향을 수정하는 것까지는 불필요한 것으로 간주하는 듯이 보였음.
- 그러나 2007년 12월 대선에서 국민들은 이명박 후보를 선택하고, ‘비핵·개방·3000’ 정책을 통해 보다 강경한 대북정책을 추진하겠다는 약속을 지지한 바 있음.
 - 신정부의 대북정책은 남북간 상생과 공영을 목표로 하여 ‘비핵·개방·3000’이라는 정책 수단을 실행시킨다는 의도를 갖는 것으로, 종래의 남북관계를 궤도 수정시킨다는 의도가 함축되어 있음.
- 이러한 현 정부 정책 내용의 골간은 북한이 핵을 포기하고 경제구조를 외부와



의 교류협력 형태로 개방하면, 남한은 대규모의 대북지원을 통해 10년 이내에 북한주민의 소득을 3,000달러에 도달하도록 지원한다는 것임.

- 여기에는 '효율성' 중시, 원칙적 '상호주의' 적용, '국민합의' 존중, 인류의 보편적 가치를 지향하는 '국제협력'을 정책추진의 기본원칙으로 수용하고 있음.

○ 이러한 새로운 대북정책의 모습은 종래 '민족공동체통일방안'에서 지향한 남북경제공동체 형성 과정을 벗어나지는 않는 것으로, 궁극적으로는 신정부의 정책방향이 기본합의서의 긍정적 측면을 존중하는 가운데 결정·추진되고 있음을 보여줌.

- 최근 정부는 대북한 인도적 지원의 정당성을 수용하는 방향으로 나아가고 있음.

- 또한 비핵화 과정은 남북협력 진전을 수단으로 인정하여, 이 양자를 상호연계 시키는 방안에 의존하고 있음.

- 다만 단기간에는 6자회담 진행을 존중하여 북한 비핵화를 위한 우리정부의 역할을 제한하고 있는바, 이는 남북협력의 진행을 비핵화과정 진전여부 보다 우선하도록 한다는 의미임.

나. 이명박 정부 정책의 현안과 문제점

■ 현안

○ 이명박 정부의 대북정책으로 나타나고 있는 남북관계의 상황은 현실적으로 매끄럽지 못한 결과를 보이고 있음.

○ 정치·군사적으로 남북은 불편한 관계를 표출하고 있음.

- 남한의 남북연락사무소 설치 제안을 북한이 거부한바 있으며, 북한은 6·15경축행사에 김하중 통일부 장관의 참석을 두고도 긍정적 반응을 보이지 않음.

- 군사적으로도 이명박 정부 출범 이후 북한은 2008년 3월과 5월, 2회의 미사일발사 실험을 하였으며, 서해에서 북의 해군함정이 지속적으로 NLL 침범행위를 감행하여 현 정부에 대한 불만태도를 표출하였음.

○ 경제협력분야에서 남북한 관계는 종래 단순 교역을 떠나 구조적·제도적 차원으로 발전되어 온 협력관계를 위협하고 있음.

- 경협공동위원회는 남한의 부총리 직제 개편으로 대화가 중단된 상태임.
 - 또한 북한은 남한 군고위층의 북한 핵 대응 발언을 구실로 개성공단 내 경협사무소 직원들의 철수를 요구하였고, 현재는 2차 단지 조성사업이 중단된 상태임.
 - 관광사업분야에서 관련 회사인 현대아산 측은 백두산 관광사업 추진을 연기한바 있음.
- 사회문화 교류부분에서도 침체상태를 맞고 있는 것은 동일한 현상인바,
 - 응원단 입국과 태극기 사용 등의 문제를 구실로 북한은 월드컵 예선 평양경기를 거부하였고, 서울경기의 장소 변경을 요구하고 있어서 3차 예선 동반진출에 따른 축제분위기 기대는 난망한 상태임.
 - 금강산관광객 피살사건은 당분간 관광재개를 거의 불가능할 정도로 악화시켜 놓고 있으나, 북한은 사실조사 및 사과표명을 거부하여 해결의도가 없는 것이 아닌가 의심하게 만들고 있음.
- 인도적 지원부분에서는 이명박 정부도 필요성을 인정하고 있으나, 경색된 국면에서 북한이 남한 입장을 수용하지 않고 있는 상황임.
 - 우리정부는 북한의 식량난에 즈음하여 5만 톤의 옥수수 긴급지원 의사를 밝힌바 있으며, 기타 인도적 지원문제에 관심을 표명하고 있으나, 북한이 이를 무응답하거나 거부하고 있음.
 - 심지어 북한은 우리 민간단체의 긴급구호식량 제공도 난색을 표명한바 있음.
- 다만 북한은 경기도 지원 하에 묘목생산시설 준공식 행사를 시행하였는바, 정부와 구별되는 지방자치단체의 남북협력 행위에 부분적으로 동조하고 있는 것은 우리정부의 권위를 훼손하는 방향일 수 있다는 점에서 남북관계에 긍정적이라는 평가는 유보되는 부분임.
- 위에서 보듯이 현 정부가 선택한 정책은 결과적으로 세련되지 못하고, 남북관계에서 부적절한 상황에 직면하고 있는바, 그 원인으로 해결이 어려운 몇 가지 현안들을 찾아본다면, 이 현안들은 남북관계의 현 위치를 측정하는 파라미터가 될 수 있음.
- 현안 중 하나는 북핵문제로, 이는 국제적 성격을 갖고 있어 현 정부의 정책으



- 로는 남한이 여기에 영향을 미칠 수 있는 조치를 찾기 어렵다는 사실임.
- 북핵문제는 북한이 손쉽게 포기하거나 해결하려 하지 않는 부분이며, 당장 우리정부와의 협력을 희망하지 않는 북한으로서는 우리정부가 능동적으로 조정 역할을 하는 경우를 바람직하지 않은 것으로 생각하고 있음.
 - 북한으로서는 미국과 6자회담 합의이행 문제를 직접 접촉하고, 진전시킴으로써 남한을 배제, 고립시킬 수 있다는 생각을 가지고 있음.
- 둘째, 북핵문제와 함께 한미동맹 성격도 우리정부가 단순히 접근하여 어려움을 만들고 있는 부분임.
- 현재의 한미동맹은 단순한 친소관계로서 이해할 수 있는 부분이 아니라, 북한문제에 관해 미국이 남한과 어느 정도 협력할 수 있는가하는 문제임.
 - 북한이 남한에 대해 통미봉남 정책을 채택하는 경우 미국이 이를 거부하여 남한을 ‘고립’이라는 곤란한 상황으로 몰고 가지 않도록 하는 것을 의미함.
 - 그러나 북핵문제에 있어서 북한이 미국과 협력적 자세를 보이는 경우, 미국은 남한과 동맹 혹은 공조체제를 유지·강화하는 것이 용이하지 않을 것임.
- 셋째, 정부가 직면하고 있는 문제는 북한경제의 심각한 상황임.
- 북한의 식량난은 심각한 상태에 이른 것으로 알려지고 있으나, 이를 적절하게 해결하는 접근 방법이 없다는 것이 이명박 정부에게 어려움을 주고 있음.
 - 이명박 정부가 북한의 곤란을 방치하는 경우, 향후 부담하게 될 인도주의 차원에서의 비난은 클 것이며, 남북관계가 개선·회복된 이후 직면하게 될 파급영향도 간단하지 않음.
 - 그러나 ‘비핵·개방·3000’ 정책은 북한이 최악의 상황을 벗어난 상태에서 남한과의 협상과 타협을 통해 추진할 수 있는 부분이며,
 - 현재와 같이 북한이 심각한 곤란에 직면하여 국제사회의 구호를 기다리는 상황에서, 합리적 경제발전 대안을 모색하고 북한에 적용한다는 것이 부적절한 제안일 수밖에 없음.
- 남한사회에서 보이는 계층간 이견으로 인한 내부갈등(남남갈등)도 현 정부를 구속하는 원인임.
- 이명박 정부의 출범에 따라 제기되어 온 대북정책 패러다임 전환문제가 조속히 정리되지 않는 한, 남한사회의 대북한 인식체계 혼란은 지속될 수밖에 없음.
 - 종래 민족개념을 바탕으로 하는 대북 포용정책에 익숙하게 되어 있던 남한

사회에서, 새로운 정책으로서의 대북 강경노선은 충분한 홍보와 인식전환을 위한 시민교육이 선행되지 않고서는 원만한 국민합의를 기대할 수 없음.

■ 문제점

- 결국 현 정부의 정책내용과 남북한 사이에 해결을 기다리는 현안문제들을 연결시켜 우리정부가 직면하는 문제점을 찾아본다면 다음과 같음.
- 이명박 정부의 정책내용은 북한의 변화를 먼저 기대하는 것으로써, 현실적으로 남북합작이 이루어지기 어렵다는 단점을 내포함.
 - 이는 북한을 합리적인 행위자로 보고, 북한의 핵 개발을 남한 및 외부세계와의 협상대상으로 간주하는 경우 선택 가능한 정책대안이나,
 - 현실적으로 체제 불안에 직면한 북한의 정치안보 현실에서, 남한이 기대하는 합리적 대안을 북한정권이 긍정적으로 고려할 입장이 못 된다는데 어려움이 있음.
- 또한 여기에는 미국, 중국 등 국제세력의 한반도에 대한 관심과 간섭에 대해 한국정부가 선택할 행동 대안이 없다는 약점도 있음.
 - 9·19합의를 도출한 4차 6자회담에서 한국은 중국과 함께 조정자 역할로서 미국을 설득하여 대북합의를 이끌어 내었음.
 - 그러나 신정부 정책은 한국의 행동 대안을 북한의 선택에 연계시킴으로써 동북아지역의 국제상황에 대응할 여지를 포기하고 있음.
- 한편 국내적으로 대북 포용정책에 대한 비판을 전제로 하여 왔으므로, 향후 대북정책 추진과정에서 현 정부가 사안에 따라 일방적이고 유화적인 대북지원을 결정하는 경우, 국민에게 이를 납득시키기 어려운 문제점도 발생할 수 있음.
 - 상식적으로는 지난 정부의 정책들에 대한 긍정적 평가를 바탕으로 하는 가운데, 새로운 방향으로의 전환 필요성을 정당화시키는 작업이 먼저 이루어져야 국민으로부터의 반발을 약화시키고, 필요한 국민설득에 유리했을 것임.



5. 향후 대북협력정책 추진방향

- 위에서 분석한 남북관계 영향요인들을 고려하여 향후 남북관계를 결정해 갈 상황인식을 정리해 본다면 다음과 같음.
- 우선, 과거 김대중 정부와 노무현 정부에서, 대북지원에도 불구하고 우리의 요구를 남북관계에 크게 반영시킬 수 없었던 것은 북한이 남한이 원하는 구도 속으로 들어오지 않기 때문이었음.
 - 북한은 남한 내 사회주의 혁명의 당위성을 부정하지 못하고 있기 때문
- 또한 북한의 핵폐기 논쟁이 지속되는 가운데, 핵을 보유한 북한이 우리와 갈등 및 경쟁상대로 존재하고 있음을 부정하는 것도 곤란한 문제임.
 - 이는 다시 말해 한반도 평화정착 문제를 해결하는 돌파구로 종래의 포용정책을 지속적으로 선택할 수는 없음을 의미
- 한편 이명박 정부 출범 이후 기대된 대북정책의 새 방향 내용의 하나는 대북 협력을 대가로 우리의 선택적 요구(‘비핵’, ‘개방’)를 연계시키는 상호주의 원칙 적용이었음.
 - 여기에 대해서는 이미 남한사회 일각에서 국군포로 석방과 남북경협을 연계시키라는 요구가 제기되기도 하였으나,
 - 상호주의 원칙은 우리 필요에 의해 북한에 접근하는 경우 적용이 될 수 없는 것이므로, 북한의 요구에 대해 우리가 호응하는 과정을 선택하는 유리한 입장 전환이 이루어져야 하는 것임.
- 끝으로 대북정책이 고의적으로 북한을 경쟁상대로 만들도록 작용하는 것은 현실적이지 못한 것이나, 다른 한편으로 민족공조를 내세워 비효율적 상태를 수용하게 되는 경우도 곤란하다는 것임.
- 이러한 상황에서 대북한 교류협력 정책은 종래 추진되어 온 대북 포용정책의 성과를 넘어서, 신정부의 정책 이념과 방향성을 고려하여 현안문제를 극복해 가는 진행형의 정책대안으로 제시되어야 할 것임.

■ 남북협력 진전을 위한 기본원칙

- 첫째, 남북간 교류협력에 수반되는 협력사업의 경제적 가치와 이익을 고려해야 함.
 - 이는 남북한간 경제협력의 정당성과 합리성을 고려해야 한다는 논리임.
- 둘째, 상호주의 원칙을 존중
 - 국제사회에서 책임과 권리를 존중받는 정상국가 간에 적용되는 원리로, 남북한 사이에도 적용되어야 함.
- 셋째, 민족정체성을 제고하는 방향에서 북한의 국제사회 편입 지원과 협력
- 넷째, 중장기적 시각에서 대북협력계획을 수립
 - 단기적 시각에서 북한의 호응문제를 논의해서는 곤란함.
 - 이는 남북간 현안문제들의 성격이 단기간 해결을 기대하기 어려운 부분이기 때문임.

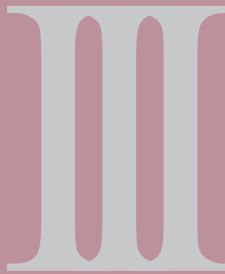
■ 남북협력 추진을 위한 현실적 방안

- 통일이념의 차이는 실용성 차원에서 정치분야를 넘어선 경제와 문화 차원으로 전환시켜 민족주의의 실체를 구축하고, 민족정체성을 축적하는 방향으로 해결해 나가도록 함.
 - 민족정체성을 증대시키는 방향으로 협력사업의 내용과 형식을 고려하여 진행시킬 수 있음.
 - 민족 공동의 브랜드 창출, 혹은 남북 공동참여가 가능한 국제사업 우선시해야 함.
 - 단, 민족개념을 협력사업 정당성의 우선 조건으로 삼아서는 안 됨.
- 한반도 평화문제는 남북간 전쟁을 부정하고, 양 지역 주민의 행복한 삶의 수준 제고를 목표로 하는 개념으로 이해
 - 이를 위해 북한의 국제사회 편입을 유도하는 가운데, 북·미관계의 개선을 지지하고,
 - 한미동맹은 미국과의 역할 배분과 조화가 이루어지도록 함.
 - 이외에도 6자회담 참여국들의 한반도 안전보장 역할과 북한의 국제사회 진출에 대한 협력을 요구



- 남북 공동번영의 문제는 북한사회가 남한에 예속되는 상태가 아닌, 상호 보완적 발전과 협력구조를 유지하는 가운데 남북한 모두에 도움이 되는 방향으로 설정되도록 함.
 - 여기에는 북한의 어려운 경제상황을 고려하여, 남북협력이 북한경제의 회복과 번영을 지원하는 남북한간 파트너십을 성립시키는 수단이 되도록 관심을 기울여야 함.
 - 남북협력은 북한과 함께 남한에도 공동으로 이익을 발생시키는 정당한 경제논리의 토대위에 이루어져야 한다는 앞서야 함.
- 북한정권의 안정을 반대하지 않음으로써, 남북관계의 일관성 유지
 - 한반도에서의 북·미관계 독자성이 가능하다는 인식을 바탕으로 하되, 다만 여기에는 한국의 입장과 역할이 존중되는 충분한 한미동맹 발전상황을 전제로 함.
- 위와 같은 상황을 고려하는 대북정책은 종래의 대북 압박정책이나, 대북 포용정책(햇볕정책 포함)의 그 어느 방향도 수용할 수 없는 새로운 정책대안이 됨.
 - 따라서 이는 새로운 대북정책, 즉 과거의 정책 패러다임을 변화시키는 것을 의미

국제협력분야
남북협력 추진방안



1. 3대 합의서와 비핵·개방·3000 구상의 관계

가. 3대 합의서 성과분석 및 이행정도 점검

■ 기본합의서(1991)

- 1991년 남북간 체결된 ‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서(기본합의서)’의 제3장 남북교류협력 부분에서
 - “남과 북은 국제무대에서 경제와 문화 등 여러 분야에서 서로 협력하여 대외에 공동으로 진출한다”(제21조)는 조항이 있으나,
 - 이 조항은 국제협력으로 보기보다는 남북협력으로 이해하는 것이 타당함.

■ 6·15 공동선언(2000)에는 국제협력(재정) 관련 언급이 전혀 없음.

■ 10·4 정상선언(2007)에도 국제협력(재정) 관련 언급이 없으며,

- 제8조에서 “남과 북은 국제무대에서 민족의 이익과 해외 동포들의 권리와 이익을 위한 협력을 강화해 나가기로 하였다”는 조항이 전부임.

■ 기본합의서, 6·15 공동선언, 10·4 정상선언에서 공통되는 언급은 “우리 민족끼리”임.

- 외세에 의존하지 않고 남북간 협력에 의해 모든 일을 처리하자는 취지로 해석 가능.
- “우리 민족끼리” 상부상조, 유무상통하자는 논리로 해석 가능

나. 3대 합의서와 국제협력(재정)분야 비핵·개방·3000 구상의 관계

■ 비핵·개방·3000 구상은 3대 합의서에서는 거의 다루지 않았던 국제협력(재정)분야를 포함하고 있음.

- 3대 합의서의 근간을 이루는 “우리 민족끼리” 기조와 비핵·개방·3000 정책의 “국제협력” 중시 기조가 뚜렷하게 대비됨.



- 비핵·개방·3000 정책의 중요한 시사점은 그동안 남북관계에서 국제협력과 명시적인 재원조달 방안에 대한 언급이 전혀 없었던 것에 비하여
 - 처음으로 이를 공식적으로 제기했다는 데 의미가 있음.

2. 북한의 국제협력(재정)분야 현황 및 쟁점

가. 북한 국제협력(재정)분야 현황의 특징

- 북한의 국제협력은 양자간 협력과 다자간 협력으로 구분 가능
 - 양자간 협력은 미국, 중국, 일본, 러시아, EU 등과의 협력 관계가 중요
 - 다자간 협력은 UN기구, 국제금융기구 등과의 협력 관계가 중요
- 미국과의 협력 현황의 특징
 - 북한은 자신들의 안보를 가장 위협한다고 생각하는 미국과의 관계개선을 통하여 체제안정을 보장받기 위해서 적극적인 협력을 추구하고 있음.
 - 북한은 북핵 6자회담 과정을 통해서 북핵 포기 카드를 통해 북·미관계 정상화를 추구할 것으로 보임.
 - 북한은 미국이 제공하는 인도적 지원과 기술지원은 적극 수용하는 한편,
 - 미국의 대북 개발지원 공여, 경수로 제공 등 경제적 지원 여부를 미국의 대북정책의 전환 여부와 관련하는 것으로 간주하는 경향
- 중국과의 협력 현황의 특징
 - 북한의 전통적 혈맹인 중국이 국제사회에서 “책임감 있는 대국”을 추구함에 따라 북중관계는 “호혜관계”에 바탕을 둔 정상적인 국가간 관계로 재정립 중
 - 중국이 1992년 8월 한국과 수교한 이후 불편한 관계가 계속되다가, 2000년 5월 남북정상회담 직전에 김정일이 중국을 비공식 방문함으로써 관계 회복
 - 중국은 민간부문이 상업성의 원칙에 따라 북한에 대한 교역 및 투자를 추진하고 중국 동북3성 정부는 이를 간접적으로 지원하는 대북 경험 방침을 천명

- 중국기업의 대북 투자는 중앙정부의 자금지원을 받고 있지 못하며,
- 언론에 보도된 대부분의 대북 투자사업이 실제로 계약이 체결되고, 계약대로 사업이 이행되는 경우는 소수에 불과한 형편

- 북한은 국제사회의 경제제재 하에서 중국으로부터 원유, 식량 등을 정부 및 민간차원에서 제공받고 있으며, 주요 외화획득원인 광산물 등의 수출시장으로 활용

■ **일본과의 협력 현황의 특징**

- 북한은 일본의 경제협력자금(‘수교자금’)이 경제 회복에 절실히 필요
 - 한국을 제외하면 가장 큰 규모의 경제지원을 공여할 수 있는 국가가 바로 일본
 - 2000년과 2002년 두 차례의 북·일 정상회담과 일본인 납북 생존자 귀환 조치 등 대북 유화조치를 시행했으나 오히려 역풍을 맞은 쓰라린 경험
- 북한은 기본적으로 일본의 대북정책은 미국의 대북정책에 종속적이라고 판단하여 일본보다는 미국과의 관계 개선에 중점을 두는 경향

■ **러시아와의 협력 현황의 특징**

- 1990년 9월 러시아(당시 소련)는 한국과 수교하고, 1995년에는 북한과의 군사동맹 관계를 청산하고 일반적인 국가 관계로 전환
 - 2000년 7월 러시아 푸틴의 북한 방문으로 경제협력에 바탕을 둔 북·러관계 재정립
- 북한이 연체 중인 구소련 루블화 표시 채무⁴를 상환하거나 러시아와 채무재조정 협상을 매듭짓지 않으면 러시아는 북한에 대한 양허성 차관을 제공할 수 없음.
 - 현재 러시아가 전체 채무의 90% 이상 삭감을 제안하였으나 북한은 더 나은 조건을 요구
 - 북한의 채무문제가 해결되면 러시아 정부의 양허성 지원이 가능하게 북·러

⁴ 장형수·정여천, 『러시아의 구소련 루블화 표시 대외채권 처리에 관한 연구』 (서울: 대외경제정책연구원, 2005).



간 경제협력이 진전될 것으로 전망되나 러시아로부터의 직접적인 경제지원은 그리 많지 않을 전망

- 이명박 정부가 러시아와 합의한 TKR-TSR 연결사업, 북한 통과 천연가스관 건설사업 등 3국간 경제협력사업의 성사 여부가 관심사

■ EU와의 협력 현황의 특징

- 북한은 미국, 일본과의 관계 개선이 어려워지자 서방권인 유럽국가들과의 외교 관계 수립과 경제협력을 적극 추진함으로써 미국을 견제
 - 유럽 국가들도 한반도에서의 영향력 제고를 위해 미국, 일본보다 전향적인 대북 경제협력을 추진
 - EU는 1995년부터 2006년까지 3.54억 유로를 북한에 지원하는 등 무시 못할 규모의 원조를 공여
- EU는 북핵문제가 진전되면 가장 먼저 대북 경제지원을 재개하고,
 - 인도적 지원에서 개발지원으로 전환할 것으로 전망됨.

■ 기타 국가와의 협력 현황의 특징

- 북한은 베트남, 태국 등 동남아시아 국가들과는 식량, 물자 확보를 위한 틈새 시장으로 활용하려는 의도
 - 그러나 태국 등에서 물자 수입 대금을 체납하여 정상적인 교역 관계에 어려움.
- 북한은 쿠웨이트 등 아랍국가로부터 서방권에서 도입할 수 없는 차관을 도입 하는 채널로 활용
 - 북한은 쿠웨이트로부터 2002년과 2008년 두 차례에 걸쳐 각각 2,100만 달러 상당의 차관(쿠웨이트 아랍 경제개발기금) 도입
 - 이집트 오라스콤사와의 투자협약 체결 등
- 북한은 스위스 등 북한에 우호적인 일부 유럽국가와의 경제협력에도 초점

■ UN기구와의 협력 현황의 특징

- 북한은 1991년 남북 동시 가입 이후 북한이 가입한 주요 국제기구인 UN과의 접촉 확대
 - UN기구로부터 상당한 인도적 지원 수혜
- 그러나 기본적으로 UN기구는 지원의 규모가 크지 않고 인도적 지원에 초점을 맞추고 있어 개발지원을 바라는 북한의 기대에 미흡
 - 북한은 2005년 8월 인도적 지원 관련 국제기구와 NGO를 추방하고 잔류시킨 국제기구와 NGO에는 개발지원으로의 전환을 요구
- UN기구 중 개발지원 담당 기구인 UNDP가 미국이 제기한 부적절한 회계 등의 문제로 북한에서 철수한 상황
 - 독립적인 회계 감사 결과 큰 문제가 없는 것으로 판명되어 머지않아 UNDP의 평양 복귀가 가능할 전망

■ 국제금융기구와의 협력 현황의 특징

- 북한은 국제통화기금(IMF), 세계은행, 아시아개발은행(ADB)에 미가입이나 가입에 지대한 관심 표명
 - ADB에는 두 차례에 걸쳐 가입을 신청하였으나 일본과 미국의 반대로 논의도 하지 못하고 기각됨.
 - IMF와 세계은행에는 공식적으로 가입을 신청하지는 않았지만 수차례에 걸쳐 비공식적으로 가입을 타진한 것으로 알려짐.
- 미 국무부의 테러지원국 지정 해제로 북한이 국제금융기구에 가입할 수 있는 최소한의 여건을 마련되었으나,
 - 주요 주주인 미국, 일본 등의 국제정치적 고려가 북한의 가입문제를 결정
- 국제금융기구는 북한이 신규 가입하는 것을 내심 환영하므로 6자회담 3단계가 진전되어 북한의 가입 여건이 일정부분 개선되면,
 - 국제금융기구는 미가입국인 북한과의 사전 접촉을 신속하고 치밀하게 전개할 것으로 전망됨.



나. 국제협력(재정)분야의 주요쟁점

■ 6자회담을 통한 북핵 포기 및 확산금지문제

- 6자회담 2단계(불능화 및 신고) 종료와 3단계(핵 포기 및 검증) 진입 여부
 - 검증의정서에 '시료채취'가 문서화되는 양태
 - 3단계 핵 포기 단계 진입과 구체적인 검증계획 수립과의 관련 여부
- 3단계에서 북한 핵 포기에 대한 정치·경제적 보상 수준도 쟁점
 - 4자간 평화포럼에서 정전체제를 평화체제로 전환하는 문제
 - 북한에 대한 경수로 지원 여부 및 지원할 경우 미국이 참여하는 문제

■ 북·미관계 정상화 여부와 시기

- 북·미관계 정상화는 북한의 국제협력분야 최대 현안이며 북한 체제안정을 상징
 - 북·미관계 정상화를 위해서는 북핵 포기 및 확산금지 외에도 미사일, 인권, 재래식 무기, 마약, 위조화폐 등이 이슈
 - 북·미관계 정상화가 실현될 경우 북·중관계 등 한반도 주변 국가가 어떤 영향을 받을 것인지도 쟁점

■ 북·일관계 정상화와 수교자금

- 북·일관계 정상화는 일본인 납치문제 해결이 전제조건이나,
 - 북·미관계 정상화 여부, 속도 등과의 연관성도 쟁점
- 북·일수교 후에 지불될 북·일 수교자금 액수와 집행 방식도 쟁점

■ 북한의 국제금융기구 가입 및 자금수혜 문제

- 북한은 국제금융기구 가입을 미국이 반대할 경우 이를 '대북 적대정책의 상징'으로 간주하여 대미 공세를 강화할 것으로 예상
 - 미 국무부의 테러지원국 리스트 삭제 요구와 같은 맥락
 - 북한은 6자회담에서도 이를 이슈화하여 미국의 양보를 요구할 것으로 예상
- 북한의 국제금융기구 가입이 북·미관계 정상화 이전에 이루어질 것인가도 관심거리
 - 국제금융기구로부터 자금수혜 시기와 액수도 쟁점

3. 국제협력(재정)분야 정책과제 및 실현방안

가. 국제협력(재정)분야 정책과제 분석

■ 이명박 정부의 ‘비핵·개방·3000 구상’의 개념과 추진구도⁵

- ‘비핵·개방·3000 구상’은 북핵 폐기에 진전이 있을 경우, 국제사회와 협조하여 경제·교육·재정·인프라·생활향상 등 대북 5대 프로젝트를 추진해서 10년 내 북한주민 1인당 소득이 3,000달러 수준의 경제에 이르도록 돕는다는 구상임.
- ‘비핵·개방·3000 구상’은 단계별로 구체적인 제안을 북한에 제시함으로써 북한의 판단과 결심을 유도하고자 하는 유연하고도 적극적인 처방
 - 제1단계는 북한의 핵시설 불능화 완료 단계로서 ‘비핵·개방·3000 구상’ 실현 방안을 남북한 사이에 협의하고 남북경협을 위한 법적·제도적 장치를 마련
 - 제2단계는 북한의 핵폐기 이행이 순조롭게 진행되는 단계로서 ‘비핵·개방·3000 구상’의 5대 지원분야 중에서 교육과 생활향상분야를 우선 시행하며, 아울러 6자회담 프로세스를 통해 관련국들과의 긴밀한 공조를 통하여 북핵문제의 완전한 해결을 지속적으로 도모
 - 제3단계는 북한의 핵폐기가 완료되는 단계로서 5대 분야의 대북지원을 본격적으로 가동하고 400억 달러의 국제협력자금을 조성하게 됨.

■ 국제협력(재정)분야의 정책목표와 세부실천방안

- 국제협력(재정)분야의 정책목표는 ‘비핵·개방·3000 구상’의 재원조달 목적으로 400억 달러의 국제협력자금을 조성하는 것임. 이를 위한 세부실천방안으로서는,
 - 세계은행 및 ADB 국제차관 등 조성
 - 남북교류협력기금 활용
 - 해외직접투자 유치 협력 등을 제시하고 있음.⁶

⁵ 통일연구원, 『이명박 정부 대북정책은 어떻습니까』 (서울: 통일연구원, 2008), pp. 26-27.

⁶ 윤덕민, “비핵·개방·3000 구상: 과제와 전망.” (국제문제분석, 외교안보연구원, 2008.4.29).



- 국제협력자금의 종류는 국제공적부문과 국제민간부문으로 구분할 수 있으며, 남한의 공적·민간부문의 자금도 포함하기로 함.
 - 국제공적부문은 ① 국제금융기구와 ② 기타 국제기구(UN기구, EC 등) 등 다자간 자금과 ③ 일본의 북·일 수교자금 등과 ④ 기타 국가의 양자간 공적개발원조(ODA) 자금으로 구분됨.
 - 국제민간부문의 자금은 ⑤ 국제민간투자자와 ⑥ 상업차관으로 구분할 수 있음.
 - 남한의 자금은 ⑦ 남북교류협력기금 등 정부의 지원자금과 ⑧ 민간의 직접 투자 및 상업차관으로 구분 가능함.

■ '비핵·개방·3000 구상'의 국제협력(재정)분야의 문제점

- 이명박 정부의 '비핵·개방·3000 구상'의 단계별 추진구도에 의하면 국제협력(재정)분야는 제3단계인 북핵 폐기 완료 후에 본격적으로 시행될 계획이나 이는 몇 가지 문제점을 내포하고 있음.
- 첫째, 제3단계에 진입(북핵 완전 폐기)할 때까지 국제협력분야에서 우리정부의 역할에 대한 논의가 없음.
 - 제1단계와 제2단계에서 우리정부가 해야 할 준비과정에 대한 논의 필요
- 둘째, 국제협력자금 조성은 단시일에 가능한 사안이 아니므로 실현 가능성을 높이기 위해서는 단계별로 사업 추진 전략 및 실현방안을 도출할 필요가 있음.
- 셋째, '비핵·개방·3000 구상'은 결국은 북핵 폐기와 연계되는 구조를 가지고 있지만 북핵 완전 폐기의 개념이 모호함.
 - 북핵 완전 폐기를 기술적으로 정의하여 폐기에 대한 완전 검증까지 포함한 다면 상당히 긴 시일이 필요하게 되는 문제점.
- 넷째, 북핵 6자회담의 두 번째 단계인 북핵 검증이 진행되면서 이와 병행하여 세 번째 단계인 북핵 폐기에 대한 논의가 시작·진행될 것으로 전망되므로 '비핵·개방·3000 구상'의 단계별 추진 구조는 융통성 있게 조정되어야 할 것임.

나. 국제협력(재정)분야 신정책과제 도출

- 위에서 살펴본 몇 가지 문제점들을 보완해줄 수 있는 단계별 사업 등 신정책 과제 도출이 필요함.
 - ‘비핵·개방·3000 구상’에서는 국제협력자금 400억 달러 조성을 북핵이 완전히 폐기되고 나서 실행하는 것으로 되어있으나 최소한 이를 위한 기반 조성은 그 이전 단계 내지는 훨씬 앞서서 이루어져야 함.
 - 기본적으로 국제협력자금 조성을 가능하게 해줄 국제적 여건 조성이 필요
 - 이를 위해서 IMF, 세계은행, ADB 등 국제금융기구 가입 및 자금도입 지원, 북한 개발지원 재원조달 및 원조조정을 위한 다자간 국제협력체 설립 추진 등이 포함되어야 함.
 - 또한 국제협력자금 400억 달러 조성이라는 정책목표는 던져져 있지만, 이에 대한 실현가능성 분석과 조성방안은 미비
- 국제협력자금 조성 추진방향
 - 대북투자 대상사업과 대북지원(원조) 대상사업을 구별해야 함.
 - 민간부문의 ‘투자’ 자금은 재무적 타당성(상업성)이 있어야 조성 가능한 반면,
 - 공적 ‘원조’ 자금은 재무적 타당성(상업성)이 있는 사업에는 지원하면 안되는 것이 국제관례임.
 - 초기에는 민간자금보다는 공적자금 지원 위주의 지원이 불가피
 - 북한의 국제금융기구 가입, 자금도입 등이 이루어지기 전에는 대규모 민간자금 유입은 불가능
 - 북한과 같은 빈곤국 정부 및 공적부문에는 양허성차관이 아닌 상업차관은 공여될 가능성도 낮으며,
 - 국제금융기구에서 양허성 자금지원을 받는 경우에는 상업차관의 도입은 상환불능시를 대비하여 대부분 제한됨.
 - 빈곤국에도 민간투자사업에는 상업차관 도입이 가능하나 차입금리가 높아서 국제금융기구의 정치적 위험 보증 등 협조용자 없이는 대규모 상업차관은 사실상 어려움.



- 본격적인 국제공적부문 자금 조성 이전 단계에서는 국내 공적부문 자금이 우선 투입되는 것은 불가피

■ **북한의 국제금융기구 가입 및 자금도입 여건 조성 지원⁷**

- IMF, 세계은행 등 국제금융기구 가입은 본격적인 국제협력자금 조성의 필요조건
 - IMF 미가입국(쿠바, 북한 등)은 현재의 국제경제체제 상 국제사회의 경제협력에서 사실상 배제되어 국제민간투자가 들어갈 수 있는 투명성, 투자보장 등 기본 여건 부재
 - 국제금융기구의 양허성 자금지원을 받기 위한 조건을 회원국이 충족하고 있는가가 중요한 기준점
- 국제금융기구 가입 및 양허성 자금지원 수혜를 위한 여건을 북한이 충족하도록 한국 정부가 “간접적”으로 도울 수 있는 전략적인 방안 마련 필요.
 - 한국 정부의 직접적이고도 공개적인 개입은 북한의 거부감과 자존심을 유발시켜 역효과이므로 주의
- 국제금융기구와 민간부문의 협조융자(co-financing) 등 민관협력(Public-Private Partnership : PPP)을 통해 국제민간자본의 대북 투자 위험을 완화시키는 것이 가능

■ **북한개발 자원조달 및 원조조정을 위한 다자간 국제협력체 설립 추진**

- ‘북한개발지원그룹(가칭)’은 대북 자금지원 및 기술지원을 위한 자원조달을 위해 주요 원조국의 ODA 자금과 국제금융기구의 양허성 자금지원 유도
 - 대북 기술지원과 북한 개발지원을 위한 별도의 ‘북한신탁기금’을 조성하는 주체
- ‘북한개발지원그룹’은 원조공여국간 원조조정도 담당하며, 북한과의 정기적인 정책협의 메커니즘을 운영
 - 공여국간 양자간 경제협력과 다자간 지원을 조율하고,
 - 북한개발 이슈에 대한 정책조언 및 기술지원 제공

7. 북한이 국제금융기구에 가입할 경우 어떠한 과정을 거쳐서 얼마만큼의 자금을 지원받을 수 있는지에 대한 자세한 논의는 장형수, “북한개발지원을 위한 국제협력 방향: 자원조달 방안을 중심으로,” 『통일정책연구』, 제17권 제1호 (통일연구원, 2008.6) 참조.

- 북한이 국제금융기구에 가입하기 이전이나 가입해서 본격적인 자금지원을 받기 전까지 특히 더 필요
 - 북한이 완전히 국제사회에 적응하고 편입되면 필요성 감소
 - 대북 경제지원에서 한국이 독주한다는 국제사회의 인식을 완화하고, 우리 내부의 퍼주기 논란도 불식하는 효과 기대
 - 6자회담의 핵 폐기 단계에서 협상 레버리지로 작동 가능

■ 국제협력자금 400억 달러 조성 실현가능성 분석

- 분석을 위한 가정
 - 북한은 2년 후(2010년)에 국제금융기구에 가입하며, 북·미, 북·일 관계정상화가 2년 후 이루어지는 경우(난관적 시나리오)와 5년 후 이루어지는 경우(중립적 시나리오)로 구별
 - 북한의 2008년 경제규모는 약 80억 달러, 1인당 소득 350 달러로 가정

① 국제금융기구

- IMF의 양허성 자금지원제도인 PRGF(Poverty Reduction and Growth Facility)는 연간 쿼터의 140%가 지원 한도(예외적인 경우에 185% 가능)이므로, 북한의 IMF 가입시 쿼터 책정액이 중요(예상 쿼터는 5,000만 달러 정도, 최대 1억 달러)
- 세계은행은 국제개발협회(IDA) 자금지원 최대 2억 달러 정도
- ADB는 아시아개발기금(ADF) 자금지원 최대 1억 달러 정도
- 다만 향후 3년간(가입 후 1년 포함) 국제금융기구로부터 자금지원 총액은 아주 미미할 것으로 전망됨.

② 기타 국제기구(UN기구, EC 등)

- 기타 국제기구는 국제금융기구보다 소규모로 가정
- 국제금융기구 자금지원액의 70%로 가정

③ 일본의 북일 수교자금 등 ODA 자금

- 일본의 대북 수교자금은 약 100-120억 달러⁸ 전후가 될 것으로 전망되나, 실제 집행은 「평양선언」(2002.9)에 따라 북일관계 정상화 이후가 될 것임.

⁸ 한국의 경우 무상자금 3억, 양허성 차관 2억, 상업차관 3억 달러. 그런데 상업차관 금리가 매우 낮아서 양허성 차관으로 간주 가능.



- 수교자금은 10년에 걸쳐 균할 지급될 전망
- 기타 일본국제협력기금(JICA)의 ODA가 북한에 지원될 수 있으나 수교자금 총액에 포함되어 시행되는 것으로 가정

④ 기타 국가의 양자간 ODA 자금

- 기타 국가의 ODA도 국제금융기구 가입 이후(2년 후)에 의미 있는 지원 유입 시작 전망
- 미국의 경우, 대북 개발원조(지원)에 대한 여러 가지 법률적 제약이 해제된 이후에 가능하며, 미국의 원조전략 상 북한에 대한 지원은 많지 않을 전망
- 중국의 경우, 현재 연 평균 2억 달러로 추정, 상황 진전 시 연평균 3억 달러로 증가 전망
- EU의 경우, 미국보다는 많지만 중국보다는 적은 수준. 연 평균 1-2억 달러
- 러시아의 경우, 북한의 대러시아 루블 채무 문제가 해결되면 ODA 지원 가능하나 소규모로 전망

⑤ 국제민간투자와 ⑥ 상업차관

- 국제민간투자와 상업차관은 상업성이 있는 사업이 있어야 조성 가능
- 북한 민간부문이 아주 허약하며 향후 최소 5년 이내에 상업성이 있는 사업은 많지 않을 전망
- 북핵 폐기가 이루어져서 남한 등 국제사회의 공적자금이 북한에 집중적으로 투입되기 시작하면 국제민간부문의 자금이 어느 정도는 유입될 가능성 상존하나 북한 개방이 진전되지 않으면 규모는 많지 않을 전망
- 국제금융기구와의 협조융자(co-financing) 등 민관협력(PPP)을 통해 대북 투자 위험을 완화시키는 방안이 적극적으로 강구되어야 함.
- 북한이 국제금융기구에 가입(2년 후)하고 기존의 외채재조정(탕감)에 성공하면(5년 후), 국제민간투자는 북한 GNI의 2-6%, 상업차관은 북한 GNI의 0.5-2% 정도 유입되는 것으로 전망됨.

⑦ 남북교류협력기금 등 정부의 지원 자금

- 중립적 시나리오에서는 연평균 8% 증가 가정
- 국제자금 조성에 초점을 맞추기 위해서 두 시나리오 모두에 같은 액수를 배정하였음.

⑧ 남한 민간의 직접투자 및 상업차관

- 남북관계의 특수성으로 상업성의 원칙을 벗어난 투자도 일부 성사될 개연성
- 남한 정부가 상징적인 남북협력사업에 투자하는 민간부문을 공적자금으로 지원하는 등 국제사회의 민간부문보다 상대적으로 상업성이 떨어지는 사업에도 남한의 민간투자가 성사될 가능성 상존

■ 종합평가

- 앞의 분석에 따른 국제협력자금 조성 전망치를 다음 <표 III-1>에 정리
 - 중립적 시나리오에서는 전반 5년에 80억 달러, 후반 5년에 228억 달러 등 총 308억 달러가 조성 가능한 반면,
 - 낙관적 시나리오에서는 전반 5년에 138억 달러, 후반 5년에 374억 달러 등 총 512억 달러가 조성 가능
- 현실적 시나리오
 - 전반 5년은 중립적 시나리오 가능성이 높지만 후반 5년은 북한의 국제사회에의 적응 여하와 국제협력 재원조달을 위한 우리정부의 추진성과에 따라 낙관적 시나리오로의 전환 가능성 상존
 - 이 경우 전반기 80억 달러, 후반기 374억 달러로 454억 달러의 국제협력자금 조성이 가능

<표 III-1> 향후 10년간(2009-2018) 국제협력자금 조성 전망

(단위 : 억 달러)

시나리오		중립적 시나리오			낙관적 시나리오		
		재원조달 방안	전반 5년	후반 5년	합계	전반 5년	후반 5년
국제 공적 자금	국제금융기구	4	10	14	8	20	28
	기타 국제기구	3	7	10	5	14	19
	일본 ODA	1	50	51	36	60	96
	기타 ODA	20	30	50	28	75	103
	국제공적 소계	28	97	125	77	169	246
국제 민간 자본	FDI	6	20	26	10	60	70
	상업차관	1	6	7	3	20	23
	국제민간 소계	7	26	33	13	80	93



시나리오		중립적 시나리오			낙관적 시나리오		
재원조달 방안		전반 5년	후반 5년	합계	전반 5년	후반 5년	합계
국제자금 합계		35	123	158	90	249	339
한국	공적자금(남북기금)	40	75	115	40	75	115
	민간투자	5	30	35	8	50	58
한국자금 합계		45	105	150	48	125	173
국제협력자금 총계		80	228	308	138	374	512

주 : 현실적 시나리오 = 전반 5년은 중립적(80억) 시나리오 + 후반 5년은 낙관적(374억) 시나리오
= 454억 달러 조성

- 두 시나리오 모두 2010년에 국제금융기구에 가입하나, 북·미 / 북·일 국교정상화는 중립적 시나리오에서는 2013년 말, 낙관적 시나리오에서는 2010년 말에 각각 성사 가정
- 북한의 경제규모는 약 80억 달러, 1인당 소득 350 달러로 가정
- 국제금융기구로부터의 자금지원은 최초 3년간 전무, 이후 연평균 2-4억 달러
- 기타 국제기구는 국제금융기구의 70% 가정
- 일본 ODA 자금은 중립적(낙관적) 시나리오에서는 100억(120억) 달러가 5년(2년) 후에 집행 시작되며 10년간 균할 지급 가정
- 중국 ODA는 연평균 2-4억 달러, EU는 연평균 2-5억 달러, 미국·러시아 등 기타 국가의 합계는 연평균 2-6억 달러로 가정. 본격적인 ODA는 3년 후부터 유입되는 것으로 가정
- 한국의 공적자금(남북협력기금)은 연평균 8% 증가율 가정하고, 국제자금 조성에 초점을 맞추기 위해서 두 시나리오 모두에 같은 액수를 배정하였음(환율은 1달러 = 1,100원으로 계산).
- 국제민간투자자와 상업차관은 최초 5년간 중국, EU 외에는 미미
- 북한이 국제금융기구에 가입(2년 후)하고 국제사회와 양호한 관계를 맺으면(5년 후), 국제민간투자는 북한 GNI의 2-6%, 상업차관은 북한 GNI의 0.5-2%로 가정

다. 단계별 사업 추진전략 및 실현방안

- 본 연구에서는 단계를 제1단계(2009-2010), 제2단계(2011-2012), 제3단계(2013-2017)로 구분함.
 - 제1단계(2009-2010)는 이명박 정부의 전반부에 해당하며, 미국 신정부의 초기 2년에 해당함.
 - 미국 신정부 구성 시 대북정책 수립에 걸리는 시간(통상 최소 6개월) 등을 감안
 - 북한이 국제금융기구에 가입하지만 자금지원은 아직 미수혜
 - 본 연구의 제1단계는 ‘비핵·개방·3000 구상’의 “불능화 완료 단계”를 넘어서 “북한의 핵폐기 이행이 순조롭게 진행되는 단계”를 일부 포함
 - 제2단계(2011-2012)는 이명박 정부의 후반부에 해당하며,
 - 북핵 6자회담이 북핵 폐기 단계로 진입하여 6자간 논의가 활발하고,
 - 남·북·미·중 간에는 평화협정 체결을 위한 평화포럼이 활성화되는 단계
 - 본 연구의 제2단계는 ‘비핵·개방·3000 구상’의 단계별 추진구도상 “북한의 핵폐기 이행이 순조롭게 진행되는 단계”에 포함됨.
 - 제3단계(2013-2017)는 많은 변수가 있겠지만 북핵 폐기의 구체적 로드맵에 6자가 동의하고 실제로 북핵 폐기가 이루어지는 단계임.
 - 본 연구의 제3단계는 ‘비핵·개방·3000 구상’의 단계별 추진 구도상 “북한의 핵 폐기가 완료되는 단계”와 상응하는 것으로 상정함.
- 제1단계(2009-2010)의 추진전략 및 실현방안
 - 추진전략 : 북한의 국제금융기구 가입 지원과 ‘북한개발지원그룹(가칭)’ 결성 추진
 - 국제금융기구 가입 분위기 조성
 - 양자간 및 다자간 포럼에서 북한의 국제금융기구 가입 지지여론 조성
 - 국제금융기구의 북한 관련 워크숍 개최, 사전 연구조사사업, 대북 기술지원을 촉구하고, 이를 위한 ‘기술지원 신탁기금(Trust Fund for Technical Assistance)’을 조성



- 유엔 아시아·태평양경제위원회(UN ESCAP), 유엔개발계획(UNDP) 등 기타 국제기구에도 북한에 대한 다양한 ‘국제관계 학습용’ 기술지원 공여를 위한 신탁기금 조성
- 북한의 경제통계 작성 능력 배양을 위한 사업에 적극적인 자금지원
- 북핵 6자회담에서 북한이 핵폐기를 위한 이행합의서에 서명하면, ‘북한개발지원 그룹(가칭)’ 결성을 추진
 - 북핵 6자회담 내의 ‘경제·에너지지원 실무그룹’을 적절한 시점에 ‘북한개발지원 그룹’으로 전환하는 방안 검토
 - ‘실무그룹’은 핵폐기에 연계된 정치적 원조 중심이나 ‘지원그룹’은 개발원조(지원)에 중점을 둬.
 - 6자회담 참여국 외의 관심국가도 참여하는 상당한 규모의 ‘북한기술지원 신탁기금’을 공동으로 조성하는 이벤트 추진
 - 북한과 국제사회가 상생·공영할 수 있는 방안
- 파리클럽과 경제협력개발기구 개발원조위원회(OECD DAC)에 가입하여 북한 외채재조정 대비 차원에서 발언권 확대 추구
 - 북한이 국제금융기구에 가입하여 일정한 조건을 충족하면 파리클럽을 통한 채무재조정(탕감) 가능
 - 아울러 OECD DAC에 가입(2010년 예정)하여 국제적 위상을 높임으로서 발언권 확보

■ 제2단계(2011-2012)의 추진전략 및 실현방안

- 추진전략 : 북한의 국제금융기구 자금도입 지원 및 ‘북한개발지원그룹’의 결성 및 기능 확대
- 북한이 국제금융기구에서 자금을 도입하기 위한 전제조건을 충족할 수 있도록 적극 지원
 - ‘북한개발지원그룹’의 원조조정 기능과 정책협의 기능을 활용하여 북한의 각 부문별 지원전략 작성을 ‘사실상’ 주도
 - 북한의 특수성과 국제사회의 일반성이 조화되도록 양측에 균형된 논리 개발

- ‘북한개발지원그룹’의 기능 확대
 - 원조조정그룹으로서의 역할을 본격적으로 발휘할 단계
 - 북한에 대한 기술지원 자금 조성 위주에서 북한개발지원을 위한 ‘북한신탁기금(Trust Fund for the DPRK)’의 조성을 본격적으로 협의
- 국제사회에서의 발언권·영향력 확대를 위해 정부의 ODA의 비중을 높이고 외채탕감 등에도 적극 참여
 - 파리클럽과 OECD DAC에서의 활동을 강화
- 제3단계(2013-2017)의 추진전략 및 실현방안
- 추진전략 : 국제협력자금의 본격적 조성
- 북한의 국제금융기구 자금지원 본격 수혜
 - IMF의 PRGF 자금, 세계은행의 IDA 자금, ADB의 ADF 자금 수혜
- 국제금융기구와 민간부문의 협조융자(co-financing) 등 민관협력(PPP)을 통해 국제민간자본의 대북 투자 위험을 완화시키는 것이 가능
- 파리클럽에서의 외채재조정(탕감)으로 북한의 국제민간자금 도입 가능
 - 민간투자와 상업차관 도입 가시화
- ‘북한개발지원그룹’의 본격적 활동 및 전환
 - 양자간 공적개발원조의 본격화
 - ‘북한신탁기금’의 효율적 사용
 - 적절한 시점에 ‘지원그룹’을 세계은행 주도의 ‘협의그룹(CG)’으로 전환

4. 개혁·개방 효과

가. 경제발전을 위한 재원조달 지원

- 북한에 대한 경제지원을 위한 재원을 국제자금을 통해 상당부분 조달함으로써 부족한 재원확충 가능



- 남한만의 재원조달은 ‘남남갈등’, ‘피주기 논쟁’ 등 이론의 여지가 많으므로 국제사회가 북한 지원에 동참한다는 취지
 - 실제로도 북한경제의 완전 회복을 위해서는 남한만의 지원으로는 역부족

■ 원조효과성을 달성하기 위해서도 원조 공여국 간의 국제협력 필요

나. 북한의 원조수용능력 강화 및 인적자원 확충

■ 대북 기술지원을 위한 국제협력 강화

- 북한은 대북 기술지원에 남한이 직접적으로 관여하는 것에는 거부감
 - 국제금융기구 등 국제사회를 통한 북한 관리의 시장경제교육, 행정능력 함양 등이 현실적인 방향
- 다양한 분야에서의 국제사회의 대북 기술지원 공여는 북한의 원조수용능력을 강화하여 경제발전에 가장 중요한 기본적인 인적자원 확충에 기여

다. 북한 개방 촉진

■ 한반도의 장기적인 발전 측면에서도 북한경제 발전에 대한 국제적 지원은 바람직

- 북한은 어떤 경우에도 남한이나 중국에 ‘심각하게’ 의존하는 상황은 회피할 것임.
 - 따라서 북한에 대한 남한의 ‘선점’이라는 개념은 근본적인 한계가 존재
 - 북한개발에 일정 부분 국제사회의 참여를 유도함으로써 북한의 개방을 촉진하는 효과 거양 가능
- 한반도문제 해결을 위해서는 국제사회의 적극적인 ‘참여’가 바람직한 방향
 - 특히, 남한의 존재와 영향력을 의식하는 북한을 변화시키기 위해서는 국제사회의 참여가 바람직함.

5. 정책제언

가. 우선추진과제

■ 북한의 국제금융기구 가입 지원

- 양자간 및 다자간 포럼에서 북한의 국제금융기구 가입 지지여론 조성
- 국제금융기구 가입 및 양허성 자금지원 수혜를 위한 여건을 북한이 충족하도록 우리정부가 ‘간접적’으로 도울 수 있는 전략적인 방안 마련 필요
 - 우리정부의 직접적이고도 공개적인 개입은 북한의 거부감과 자존심을 유발시켜 역효과이므로 주의

■ 신탁기금 조성

- 국제금융기구의 북한 관련 워크숍 개최, 사전 연구조사사업, 대북 기술지원을 촉구하고, 이를 위한 ‘기술지원 신탁기금’을 조성
- UN ESCAP, UNDP 등 기타 국제기구에도 북한에 대한 다양한 ‘국제관례 학습용’ 기술지원 공여를 위한 신탁기금 조성
- 북한의 경제통계 작성 능력 배양을 위한 사업에 적극적인 자금지원

■ 파리클럽과 OECD DAC에 가입하여 북한 외채재조정 대비 차원에서 발언권 확대 추구

- 정부의 ODA의 비중을 높이고 파리클럽의 외채탕감 등에도 적극 참여

나. 중점추진과제

■ ‘북한개발지원그룹(가칭)’ 결성

- 북핵 6자회담에서 북한이 핵폐기를 위한 이행합의서에 서명하면, ‘북한개발지원그룹’ 결성을 추진
 - 북핵 6자회담 내의 ‘경제·에너지지원 실무그룹’을 적절한 시점에 ‘북한개발지원그룹’으로 전환하는 방안 검토



- 6자회담의 핵폐기 단계에서 협상 레버리지로 작동 가능
- 대북 자금지원 및 기술지원을 위한 재원조달을 위해 주요 원조국의 ODA 자금과 국제금융기구의 양허성 자금지원 유도
 - 대북 기술지원과 북한 개발지원을 위한 별도의 '북한신탁기금(Trust Fund for the DPRK)'을 조성하는 주체
 - 원조공여국간 원조조정도 담당하며, 북한과의 정기적인 정책협의 메커니즘을 운영
- 북한이 국제금융기구에 가입하기 이전이나 가입해서 본격적인 자금지원을 받기 전까지 특히 더 필요
 - 대북 경제지원에서 한국이 독주한다는 국제사회의 인식을 완화하고, 우리 내부의 퍼주기 논란도 불식하는 효과 기대

정보통신분야
남북협력 추진방안

IV



1. 3대 합의서와 비핵·개방·3000 구상의 관계

가. 3대 합의서 성과분석 및 이행정도 점검

■ 기본합의서(1991)

- 기본합의서의 통신분야 내용
 - 제20조 “남과 북은 우편과 전기통신교류에 필요한 시설 설치·연결하며, 우편·전기·통신 교류의 비밀을 보장한다”고 명시
- 기본합의서에 의한 주요 실적
 - 판문점 우편물 교환소 설치 준비
 - 남북한 적십자 회담을 위한 통신 연결

■ 6·15 공동선언(2000)

- 6·15 공동선언 이후 남북한 교류 본격화
 - 금강산지역 통신 연결
 - 개성공단지역 통신망 구축
 - 남북간 군사용 통신 핫라인 개통

■ 10·4 정상선언(2007)

- 개성공단에 대한 통신망, 인터넷 구축 추진

■ 현재까지의 남북한 정보통신 교류 이행 현황

- 설치 목적별 구분
 - 남북회담 지원용 : 남북적십자 회담 지원, 남북회담 지원
 - 이산가족 상봉용 : 이산가족 영상 상봉용
 - 협력 사업 지원 : 금강산, 개성공단 등
 - 특수 목적용 : 항공관제용, 남북한 군사 통신망, 해군 함정통신
- 연결 방법별 구분
 - 직접 연결 : 남북적십자 회담, 남북회담 지원, 항공 관제용, 개성 공단
 - 간접 연결 : 금강산 통신망



■ 3대 합의서에 대한 정보통신분야 이행도 분석

○ 남북한 간의 교류 분석

- 기본합의서에서 남북한 정보통신 교류는 “통신의 소통과 비밀 보호”를 원칙으로 출발하였음.
- 일부 통신망은 연결되었으나, 특수 목적용이 주종을 이루고 있었음.
- 1990년 기본합의서 이후 남북한간의 적십자 회선은 이후에도 계속 소통이 되고 있었음.
- 2000년 6·15 공동선언 이후 남북교류가 활성화 되면서 이를 지원하기 위한 통신망의 연결도 확장됨.
- 특수 목적용 통신으로 남북한 당국자간의 연락망 역할 이외에는 기능이 미비했음.
- 이후 개성공단 사업으로 남북한간의 상업적 교류가 활성화 되면서 KT가 개성지사를 설립하고, 통신의 소통 및 영업활동을 하고 있음.
- 그러나 사용자의 입장에서 보면 남측에 있는 사용자와 북측지구에 있는 남한측 사용자와의 소통으로 남-북간 통신이라기보다는 남-남간의 통신으로 봐야 함.
- 그러나 이명박 정부에 들어서 남북관계가 경색되면서 적십자간의 통화도 불통되고 있음.

나. 3대 합의서와 정보통신분야 비핵·개방·3000 구상의 관계

■ 비핵·개방·3000 구상 중 정보통신분야 내용

○ 통신인프라 구축

- 북한경제 발전을 위하여 통신망을 구축할 뿐 아니라 북한의 산업 구조를 지식정보화 사회로 진입시키기 위하여 통신인프라의 구축은 필수적임.

■ 기존 합의 내용과 비핵·개방·3000 구상

○ 기존합의의 분석

- 기존의 통신분야 합의는 인도적 사업, 남북한 경험 사업지원 등 타 사업을 위한 통신 지원에 중점

- 전면적인 통신망의 개방에 대해서는 많은 Risk 및 미치는 파장 등을 고려할 때 논외로 치부
- 특히 국가보안법 등에서 남북간의 직접 통신 소통은 불법으로 인정되어 남측에서도 불특정 다수를 대상으로 하는 통신 소통은 추진하지 않음.
- 비핵·개방·3000의 추진 방향
 - 비핵·개방·3000에서는 북측의 경제 발전을 위한 인프라 구축의 일환으로 통신망 구축을 추진
 - 통신인프라의 구축 및 남북한 간의 통신망 연결은 경제적 요인과 이산가족 영상만남 등 비경제적 형태가 결합된 형태임.
 - 통신인프라의 구축을 교통인프라 등과 함께 북한의 경제적 발전을 위한 필수적인 항목으로 선정하여 추진
- 비핵·개방·3000 정책과 연계된 정보통신분야 추진 방향
- 통신인프라의 경제적 추진 방향
 - 통신인프라의 구축은 북한의 경제발전을 위한 기본 구성 요소임.
 - 또한 통신인프라는 경제적 측면뿐 아니라 사회의 개방, 외부 문화·사상의 전달과 같은 부수적인 영향도 있음을 고려하여 추진 할 필요가 있음.
 - 이러한 사유로 비핵·개방·3000 내용 중 북한이 가장 강하게 거부하는 항목이 될 수 있을 것으로 예상됨.

2. 북한의 정보통신분야 현황 및 쟁점

가. 정보통신분야의 주요현황

- 통신망 현대화의 추진
- 북한은 21세기년대 들어 IT산업의 중요성을 강조하면서 통신선의 광케이블화·컴퓨터통신망 구축·이동통신망 설치 등 통신부문 인프라 강화에 주력
 - ※ 북한은 1993년 김정일 논문 “체신의 현대화를 더욱 다그치자” 발표를 계기로 대내외 통신기반 시설 현대화 관심 표명



- 유선 통신망의 광대역화 추진
 - 북한이 광케이블, 디지털 자동 교환기의 생산 설비 보유
 - 대도시를 중심으로 광케이블 포설작업이 진행 중이며, 이후 농어촌지역에도 확산 예정
 - 그러나 북에서 추진하고 있는 통신망 현대화는 전송 용량 등의 면에서 국가 인프라로 활용하기에는 많이 부족

■ 통신인프라 강화 추진 동향

- 광케이블 구축
 - 1992년 UNDP 지원으로 평양 광케이블 공장 건설, 1995년 평양-함흥간 300km 구간에 광케이블 설치를 시작으로 북한전역의 시·군까지 2,000여km의 광케이블망 구축, 농촌 뚝까지 연결 추진 중
- 컴퓨터 통신망 구축
 - 1997년 ‘중앙과학기술통보사’ 등 주요 내각기관·대학·인민대학습당을 연결하는 내부 통신망 ‘광명’ 구축
 - 2001년 체신성 주관 하에 북한 전역을 잇는 컴퓨터 통신 연결사업 본격 추진(웹서비스·전자우편서비스 업그레이드)
 - 김정일이 인터넷에 대한 전문적인 지식을 갖고 북한의 정보화를 추진
 - ※ 김정일 국방위원장은 노무현 대통령과의 정상회담에서 “나도 인터넷 전문가”라면서, 정상회담과정에서 노 대통령이 개성공단 입주기업들의 업무 편의를 위해 인터넷 개통이 필요하다는 지적을 하자 “나도 인터넷 전문가다. 공단 안에서만 통하면 되는데 북쪽 다른 지역까지 연결돼서는 문제가 많다. 그 문제가 해결되면 (개성공단에 인터넷을) 못 열어줄 이유가 없다”고 언급 (연합뉴스, 2007.10)
- 전화통신망 현대화
 - 2003년 10월, 200여 시·군까지 광케이블 망 구축 및 이와 연계하여 전화 디지털화 및 장비현대화 사업 추진
 - 디지털 자동교환기 양산(2005.3) : 중국의 기술 지도 및 전수
 - 이를 기반으로 농어촌지역까지 통신망의 확장에 노력하고 있음.

- 조선중앙정보통신국에서는 지난 10년간 전송능력을 30배 증가시키고 局간 연락망을 구성, 원활한 전화통신을 위한 2중화를 실현하였음.⁹

○ 이동 통신망의 구축

- 기존에 태국의 렉슬리사와 합작으로 NEAT&T 설립
- 평양, 나선, 남포 등에 GSM방식의 이동통신 서비스 제공
- 2004년 용천역 폭발 사건으로 이용 중지
- 2008년 이집트 오라스콤사가 합영회사 설립하여 WCDMA 방식으로 서비스 제공 : 음성 시험 통화 성공
- 2008년부터 3년간 4억 달러 투자 예정
- 2008년 말 부터 평양지역을 중심으로 서비스 제공 시작
- 이동통신 서비스의 원활한 제공을 위해서는 경제성 있는 규모의 가입자 확보가 최대 변수

나. 정보통신분야의 남북한 경험 및 교류협력 사업 현황

■ 금강산지역 통신망 연결

○ 통신망 연결 방안

- 일본을 통하여 연결하고 있으나, 직접 연결 추진

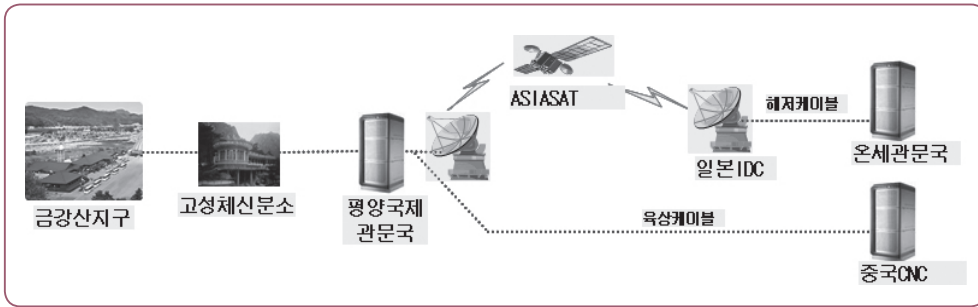
○ 사용 방법

- 남측 → 금강산 : 008+850+00XX - 00YY
- 금강산 → 남측 : 0082+2+XXX + YYYY

⁹ 『조선신보』, 2005년 10월 17일. 그러나 2007년 가을 대홍수 때 통신의 소통이 중단되는 등 그 효용성에 대한 재검증이 필요함, 전송망의 2중화와 함께 관로의 2중화가 필수임.



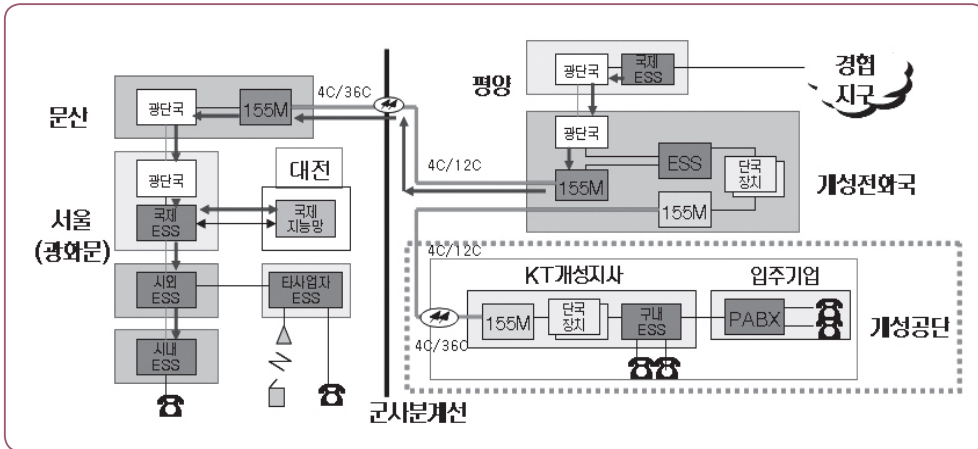
〈그림 IV-1〉 금강산 통신망 연결



■ 개성공단 통신망 연결

- 유선 전화 690 회선 연결
 - 개성공단에 KT 개성 지사 설립
 - 요금 수납, 망 운용 관리 등의 영업 활동

〈그림 IV-2〉 개성공단 통신망 연결



다. 정보통신분야의 주요쟁점

■ 북한의 강성대국 건설의 핵심

○ 정보화 산업으로 전환 추진

- 산업화 사회에서의 진입 실패를 인정하고 정보화시대에 맞는 산업 구조로의 전환을 추진
- 정보 산업을 발전시켜 2012년 김일성 탄생 100주년까지는 강성대국 건설을 추진
- IT관련 인원이 연간 15,000명 정도 배출되지만, 전국만을 대상으로 한 정보화 마인드는 매우 희박함.
- 정보 산업의 발전을 위해서는 IT, S/W 개발 기술만으로는 불가능함.
- 정보 산업의 발전을 위해서는 개발하려는 Solution(컨텐츠)에 대한 Idea가 더 중요함.

○ 정보화 사회를 위한 인터넷인프라의 구축

- 정보화 사회를 위해서는 컴퓨터와 통신의 결합이 필수적임.
- 현재 북한은 인터넷보다는 인트라넷위주로 구축되어 있음.
- 인터넷인프라의 구축을 위해서는 국제사회의 적극적 협력이 필요하고, 북한 내부의 개방이 필요함.

■ 북한의 정보통신분야 발전 의지

○ 김정일의 잇단 중국 정보연구단지 방문(2000년 북경 中關村 聯相集團, 2001년 상해 浦東地區) 이후 본격 추진정보화 사회를 위한 인터넷인프라의 구축

○ IT산업을 국가의 주력산업으로 육성하고 있는 가운데 추진

- ※ “정보산업을 빨리 발전시키고 인민 경제의 모든 부문을 정보화 하여야 합니다” (노동신문, 2001.5.15)
- 자본과 기술은 내자가 아닌 외자에 의존하여 추진
- IT에 대한 집단수요를 증시하면서 중앙 통제력을 지속시키는 가운데 추진
- IT에 국가적 역량을 집중시켜 급속한 경제발전을 도모하려는 전략(단변도약) 하에 통신부문 인프라 건설 주력
- 경제 전반에 대한 정보화 추진으로 경제부문에서 실리보장, 경영관리의 과학화 수준 제고



- ※ 유럽에서 상대적으로 후진국이었던 아일랜드가 1970년대 후반부터 IT산업 발전에 주력한 결과 현재는 유럽에서 소득수준 4위까지 상승
- 그러나 통신인프라 강화에 따른 개방성은 지금까지 북한사회의 폐쇄성과 충돌이 불가피, 북한이 개방지향적 사회로 발전될 가능성

■ 체신일꾼대회의 개최

- 북한이 2003년에 1993년 이후 10년만에 「전국 체신일꾼대회」를 개최하였으며, 2005년도에 다시 체신일꾼대회를 개최하여 정보산업의 발전에 대한 적극적인 의사를 표시하는 것으로 인식됨.
- 2003년 전국 체신일꾼대회
 - 주요 결의 내용 : 체신부문 일꾼들은 체신사업과 체신과학기술을 발전시켜 나아가기 위한 과업으로 다음과 같은 사업을 혁명적으로 추진하여야 함.
 - 자동전화 교환능력, 이동통신망 건설, 전국 컴퓨터통신망을 조기에 완공
 - 농촌까지의 통신 광케이블화, 우편취급공정과 체송수단의 기계화·자동화로 전자우편 보장
 - TV중계·방송설비 반도체화 및 인공위성으로 TV중계를 전면적으로 실시할 수 있는 기술 축적
 - 체신부문 공장·기업소에서 생산기술과 공 갱신으로 현대적 통신 방송설비 증산
 - 과학자·기술자들은 기술개진 문제 해결 및 새로운 통신수단, 방식기술, 정보통신 체계에 대한 연구 심화 발전
- 2005년 전국 체신일꾼대회
 - 2005년 10월 인민문화궁전에서 당·정 주요간부들이 참석한 가운데 「전국 체신일꾼대회」를 개최하였음.
 - 2003년 이후 북한의 통신 현대화 작업이 대도시에서 농어촌으로 확산하는 것을 계기로 개최
 - 북한이 2003년부터 시작한 디지털 교환기 생산이 전국적 통신 현대화에 많은 기여를 한 것으로 보임.
 - 당창건 60년을 맞아 북한의 통신인프라 수준을 대내외에 과시함과 동시에 당해 일꾼·종업원들의 사기양양을 통해 체신 현대화 사업에 더욱 노력을 경주할 것을 독려하기 위한 것으로 보임.

- 북한의 통신인프라 구축사업의 성공여부는 보다 적극적인 국제협력체제 구축이 관건
 - IT 인프라 구축에는 경제적·기술적 기반 뒷받침이 필수
 - 미국의 대북 경제제재 및 바세나르 협정 등이 통신부문 전략 물자 도입에 장애로 작용
 - ※ 미국은 CDMA 방식의 대북 이동통신 사업에 반대 등 통신부문 첨단 기술의 대북 기술 이전에 부정적 입장
- 컴퓨터통신망 외부 개방시 체제불안 야기를 우려 차단기술 개발 이후 본격 개방 예상
 - ※ “국제인터넷망과의 연결은 불필요한 정보들이 있어 차단기술(방화벽)이 완성된 후에 결정 할 문제이다”(황철풍 전 조선체신회사 사장)

■ 북한의 인터넷 활용

- 북한은 경제·과학기술발전을 위해서는 인터넷의 활용이 중요함을 인식하면서도 주민들에게는 이용을 통제하고 대외적으로는 직·간접적으로 사이트 운영을 확대(경제부문 등) 추진
- 경제 사이트위주로 증설·개편
 - 과거 체제선전 운영 중심에서 최근 들어 경제(무역·관광 등) 사이트 증설·보완
 - 1999년 후반 이후 조선인포뱅크(1999), 조선관광(2002.1), 조선무역(2002.12), 천리마그룹(2003.2) 개설 및 평양타임스(2003) 개편
- e-비즈니스 개념으로 활용
 - 경제적 수익 창출을 위한 고객의 편의 도모와 전자상거래 실시
 - 조선인포뱅크, 조선무역, 천리마그룹에서 전자상거래 시도 및 상업용 광고접수, 전자우편 유료중계(실리은행)
 - 「아리랑 축제」(평양타임스), 「평양 영화축전」(조선관광) 행사 시 관광객 참가 접수·안내 및 홍보
 - ※ “인터넷을 통해 물질적 부의 창조가 가능하다”(2003.8.7, 노동신문)



3. 정보통신분야 정책과제 및 실현방안

가. 정보통신분야 정책 추진방향

■ 통신인프라 구축

- 통신인프라의 구축은 경제발전의 필수적인 요소임.
 - 통신인프라의 구축은 경제발전을 위한 여건조성과 남북간의 소통을 위한 3통의 실현을 모두 만족시키는 것임.
 - 통신인프라의 구축과 활용은 북한 전역에서의 주민들 간의 의사소통을 활성화 시켜서, 북한 사회의 개방을 촉진시키게 됨.
 - 남북한 간의 통신망 연결은 양측의 원활한 의사소통에 필수적인 요소이며, 외국의 투자에도 많은 도움을 줄 수 있을 것임.

■ 단계별 사업 추진을 위한 기본방향

- 제1단계(2009-2010)
 - 소규모의 시범 사업위주로 추진하면서, 소규모 자본이 투자되는 사업을 위주로 선정
 - 북측에서 시급하게 원하는 사업과 남측이 지원 가능한 사업으로 선정
- 제2단계(2011-2012)
 - 경제성, 접근성, 파급성, 용이성 등을 고려하여 대도시 위주의 사업 추진
 - 남한과 북한의 협력 사업 형태로 가능한 사업을 추진
 - 생존형, 교육형, 편리형, 오락형 SOC에서 생존형 SOC에 지원
 - 소요 비용은 정부와 사업자가 공동 부담 추진
 - 정보통신을 위한 시설인프라 구축과 제도, 정책, 및 교육 등의 환경인프라도 구축
- 제3단계(2013-2017)
 - 북한 전지역에 대한 정보통신인프라 구축
 - 생존형 SOC에서 교육형 SOC, 편의형 SOC로 전환 준비
 - 북한 내부에서의 수익 창출 사업으로 추진하여 SOC를 통한 수익 창출 및 재투자 여건 조성

- 설비인프라와 함께 제도, 정책적 인프라도 준비
- 북측의 전지역에 기본적인 통신 서비스 제공되고, 전 국민이 정보화 혜택 공유

나. 정보통신분야 신정책과제

■ 통신과 정보화의 결합

- 통신 인프라를 H/W가 아닌 S/W의 입장에서 추진
 - 현재 사회에서 통신의 주요 역할은 의사의 전달보다는 정보의 공유 및 활용에 더 중점을 두고 있음.
 - 통신망의 구축과 함께 정보화 사회로의 발전을 위한 계획이 동시에 수립되어야 함.
 - 이를 위한 정책수립, 제도개선, 산업구조 개편, 인력양성 등의 문제가 병행 검토 되어야 할 것임.
- 통신인프라의 구축은 경제발전의 필수적인 요소임.
 - 통신 인프라의 구축은 경제발전을 위한 여건조성과 남북간의 소통을 위한 3통의 실현을 모두 만족시키는 것임.

다. 단계별 사업 추진방안

(1) 제1단계(2009-2010) 사업 추진전략 및 실현방안

■ 인프라 구축

- 남북한 통신망의 연결 확대
 - 남북간의 군사용, 회담용, 항공 관제용 등 특수 목적 통신망 이외에는 개성공단, 금강산 지구 등 남남간의 연결이 주류
 - 남북간의 교류 협력 사업 등을 위한 통신망의 연결이 필요
 - 개성공단의 KT 지사와 북측의 개성 전화국을 활용하면 남북간의 상업용 통신망 연결은 가능
- 북한 농어촌지역에 대한 정보통신 부츠 설치



- 상대적으로 부족한 농어촌지역의 통신 설비를 보완하고 농어촌지역에 대한 Life Line을 공급한다는 측면에서 추진
- 남한의 공중전화 부츠와 비슷하지만, 착발신 전화기, Fax, 컴퓨터, 프린터 등 복합 사무자동화 기기가 포함된 이동형 데이터 센터를 제작 보급
- 각 부츠에는 전원시설, 우편물 집배, 배송 기능, 응급환자 응급조치 기능 등을 공동으로 사용하는 방안도 검토 가능
- 동네마다 1-2개의 부츠를 설치하고 유료로 사용
- 부츠는 유선, 위성 등을 이용하여 통신망 연결
- 관리인을 지정하여 운용 : 관리인은 장애수리, 영업, 및 교육 기능도 함께 수행

■ 제도적 정비

- 북한의 정보통신 교류협력을 위한 유인책 제시
 - 초기에 북한은 직접적인 이익이 있어야지만 통신 교류협력을 위한 협의가 가능 할 것임.
 - 설사 경제적인 이익이 있다고 하더라도 북한의 개방을 직접 요구하는 내용이 될 것으로 그 실행이 어려울 수 있음.
 - 제1단계에서는 통신 교류보다는 정보기술의 교류를 위주로 추진할 필요가 있음.
- 남북한 직접 통신 소통을 위한 제도 정비
 - 남북한 간의 직접 통신은 국내 관련 법규의 위반소지가 있음.
 - 현재 IT 기업위주로 남북간의 협력/합작 사업이 활발하게 추진 중임.
 - 남북간의 e-mail을 직접 연결이 가능하도록 관련 법규의 정비가 필요함.
 - 또한 IT기업은 북한에 개발을 위한 장비를 제공할 경우가 많으나 국내와 관련 규정 등으로 북한에서 중국, 싱가포르 등에서 자체 구매하고 있고, 남북간의 한글 코드 등이 상이하어 개발된 S/W를 국내에서 다시 수정하고 있음.
 - 따라서 남한 요구에 의한 개발의 경우 북한의 군사용 사용을 배제한다는 조건하에서 국산 정보기기의 북한 반출이 가능 하도록 할 필요가 있음.

■ 재정적 측면

- 기반 구축 준비를 위한 자금 조달 방안 수립
 - 인프라 구축 사업은 대규모, 장기간에 걸친 사업으로 추진하여야 할 것임.

- 정부가 직접 경비를 조달하는 방식은 세계적으로 정보통신 산업이 민영화되는 추세에 역행하게 됨.
- 민간기업의 투자만 요구하기에는 사업성이 보장되지 않음.
- 따라서 민관이 공동으로 자금을 확보하는 방법을 수립하고, 이에 따른 민간기업의 사업권을 보장하는 등 구체적인 자금 조달 방안을 수립해야 할 것임.

(2) 제2단계(2011-2012) 사업 추진전략 및 실현방안

■ 인프라 구축

- 북한지역의 통신망 발전 계획 수립 컨설팅
 - 북한지역을 대상으로 한 중장기 정보통신 발전 종합 계획 및 실행 방안 제시
 - 북측의 현재 통신망에 대한 분석과 미래 지향적인 통신망으로의 진화 전략, 서비스 제공 전략 등을 포함
 - ITU의 정보통신 컨설팅 프로그램과 연계하여 추진
 - 현재 북한의 통신망 상황을 미래지향적인 광대역통합망(Broadband Convergence Network : BcN)으로의 진화를 위한 전략 수립에 주안을 두고 수행
 - 남한에서 정부와 사업자가 공동으로 비용 부담
 - 예상 소요 기간 : 1년, 정보통신 관련 연구소, 기업에서 수행
- 북한의 국제 통신망의 현대화
 - 국제 통신 서비스는 수익성이 있는 사업이지만, 북한과 직접 연결이 가능한 나라는 그 수와 회선수가 적음.
 - 북핵문제가 해결되고, 국제적 제약에서 문제가 없으면 북한과의 통화 수요는 급격하게 증가할 것임.
 - 국제요금은 직접 연결의 경우 대부분 수익으로 만들 수 있으나, 제3국 경우에는 그 비율이 매우 축소됨.
 - 북한의 국제 통신망 현대화는 적은 비용으로 수익을 올릴 수 있으며, 북한의 개방 속도를 높일 수 있음.
- 북한에 정보통신연구소, IT 교육센터 설립
 - 현재 북한의 정보통신 관련 연구기관을 포함하여 남북한 공동연구소 설치



- 남한의 전자통신연구원(ETRI), 정보통신정책연구원(KISDI)등의 국책연구소와 KT, SK Telecom, LG DACOM등의 통신사업자 연구소, KASIT(ICU) 등 교육기관의 북한 분소 설치
 - 북한의 학교, 대학교들과 공동 추진 체계 구축 : 평양 과학기술대학, 김책공대(한양대와 협력 중) 등 남한과 연관이 있는 대학을 우선 활용
 - 북한의 정보통신 관련 인원을 양성할 수 있는 중·고교 교사를 우선 교육 (Teach the Teachers Program)
 - 북한의 정보통신 관련 학과들에 기술 지원 및 관련 기술 인력 파견
- 북한지역에 정보화센터(PC방) 구축 사업 추진
- 북한의 젊은층은 PC의 사용이 가능하지만 공중용 PC가 없고, 개인용 PC의 사용이 거의 불가능함.
 - 한국의 PC방과 유사한 공중 정보화센터를 구축하고, 이를 유료로 이용할 수 있도록 추진
 - 현재 평양에는 외국 기업이 설치한 PC방이 있으나, 현재 네트워크의 속도가 너무 느리고, 가격이 매우 비싸서, 외국인들 중 일부만 사용 중임.
 - 1차적으로 현재 인민문화궁전 등 지정된 곳에서만 사용하는 인트라넷을 시내의 PC방에서 사용할 수 있도록 하고, 향후 인터넷에 연결 추진
 - 북한에서의 PC방은 북한주민들의 정보화 마인드 형성에 큰 도움이 될 것임.
 - 북한 내에서의 PC방은 대도시보다는 중소도시에서 시범 사업 추진
 - PC방의 사용 활성화를 위해서는 이용할 만한 Contents의 제공이 관점이 될 것임.
- 개성공단지역에 대한 이동통신 서비스 제공
- 개성공단지역의 활성화를 위하여 북측이 원하는 업종의 진출을 위하여 인터넷, 이동 통신의 제공은 필수적
 - 개성공단 입주 기업을 위한 무역 정보통신망 구축·운영
 - 개성공단지역에 대한 이동 통신 서비스 제공을 통하여 개성공단 근무자들의 근무 여건 향상
 - 사업의 규모, 가입자 수 등을 고려할 때 단일 사업자 선정이 적합
 - 공단을 벗어난 지역에서 이동 통신의 사용을 방지하기 위해서 전파 차단 장치를 설치할 필요

- 기지국의 출력 조정 등을 통해서 소통 범위를 한정하고, SIP(System-in-Package), SIM(Subscriber Identify Module) 카드 등을 통해서 분실에 따른 허가자 이외의 사용을 제한한다면 남북 모두가 우려하는 문제의 해결이 가능 할 것임.
 - 개성에서 사용하는 단말기의 SIP를 등록하고 단말기의 분실 시 SIP를 즉시 삭제하여 부정사용을 방지
 - 이동 전화기의 복제를 방지하기 위해서도 SIP는 유용한 수단이 될 것임.
 - 현재 KT 개성지사에 설치된 통신 설비와 같이 이동전화의 최종 사용자가 남한주민으로 한정할 수 있으므로 미 상무성의 EAR 관련 허가를 얻을 수 있음.
 - 개성공단에 CDMA 방식의 이동전화를 도입하는 것은 보안성에서도 유리하고, 남한이 세계적으로 선진국가인 CDMA 방식의 북측지역 진출이라는 상징적인 의미도 있음.
- 개성공단지역에 대한 인터넷 서비스 제공
- 개성공단 입주기업을 위한 무역 정보통신망 구축/운용 필요하고 인터넷망의 구축을 통하여 남한 근로자의 편의를 도모하고 공단의 사업 활성화를 지원
 - 인터넷망의 구축은 첨단 기술 산업(IT 등)의 진출을 가능하도록 하여 개성공단의 발전에 대한 북측의 요구와도 일치
 - 화상 통신 등의 서비스를 제공하여 남한의 본사와 북한간의 실시간 작업 지시, 대응 수립 등이 가능
 - 방화벽, 사용제한>Password), 사용자 인증 등의 방법으로 해결 가능 할 것이며, 이러한 위험부담 보다는 EDI, 전자상거래, 전자 무역거래, 거래 기업과의 E-mail, 가족간의 화상 전화, 화상 회의 등 다양한 서비스의 제공에 따른 남북 양측의 경제적 이익이 더 클 것임.
 - 기타 외국과의 실시간 상거래가 가능하고, 생산 관련 제반 Order를 정확하고 실시간으로 처리하기 위해서는 Internet의 도입은 필수적임.
 - VDSL을 이용한 인터넷의 제공시 IPTV를 이용한 방송 서비스를 제공함으로써 개성공단의 남한 근로자들에게 방송 서비스 제공 가능
 - 북한이 희망하는 첨단 기술분야 중 하나인 IT분야가 진출하기 위해서 인터넷 서비스의 제공은 필수적이며, S/W개발, Contents개발, Computer Graphic 등 진출이 예상되는 사업은 인터넷 기반의 서비스임.



- IT관련 사업의 추진 시 인터넷의 사용을 위해서 정보통신 용량은 더 확장되어야 할 것임.

■ 제도적 측면

- 북한의 통신인프라 구축을 위한 환경 조성
 - 정보통신을 위한 시설인프라 구축과 제도, 정책, 및 교육 등의 환경인프라도 구축
 - 정보산업은 기술과 콘텐츠의 교류, 통신분야는 남북간의 직접 교류, 산업의 진흥 지원이라는 2가지 측면에서 접근 할 필요가 있음.
 - PC와 인터넷은 정보화의 필수 요소로 PC의 지원도 필요함.
 - 대도시의 인터넷 서비스 제공시 인터넷 문화에 대한 교육이 선행되어야 함.
 - 이동통신, 인터넷 등 디지털 매체에 대한 사고의 전환을 유도하는 교육이 필요함.
- 북한지역의 정보화 추진을 위한 환경조성
 - 북한이 정보화를 추진하기 위해서는 기존의 Intra Network의 연결에서 인터넷의 연결이 가능하도록 추진
 - 북한에서 통제하고자 하는 Contents(음란정보, 도박, 사상 등의 관한 Site가 주 대상)는 유해정보 차단 서비스 S/W의 개발 및 설치가 필요
 - 교육용 Contents를 다량 확보를 통한 건전한 인터넷 문화 초기부터 확립
 - 사용자 인증 시스템의 확립을 통한 북한의 우려감 최대한 희석

■ 재정적 측면

- 사업별 자본 조달방안의 차별화 및 사업적 접근
 - 북한지역이 사용자 규모 및 투자비를 분석해 볼 때 사업성이 있는 지역은 아님.
 - 북한의 기술력을 활용 할 수 있는 사업은 남북한 공동 투자의 형태로 추진 : 북한의 기술, 인력과 남한의 자본
 - 사업추진을 정부의 주도보다는 사업자의 주도로 추진하고 정부는 사업자간의 과열 방지, 기술 유출 방지 등에 치중
 - S/W는 특히 산업체의 주도로 추진되어야 하지만, 자금의 조달이 가능한 기업이 추진해야 함.

- 일정 규모 이상의 사업이 될 것이므로 사업자 단독으로 추진하기에는 부담이 있을 것이므로 정부, 사업자, 기금 등이 공동사업 형태로 추진
- 북한지역에서의 통신 서비스 제공을 위한 투자는 정부의 지원 및 최소수익 보장제도(MRG) 등의 제도적 지원 필요
- 초기 사업의 추진 시 실질적 사업 추진보다는 홍보 등을 통해서 기업의 주가를 향상 시키려는 기업들의 불순한 의도를 방지

○ 개성공단에 인터넷 및 이동 통신 서비스 제공 비용

〈표 IV-1〉 개성공단 통신망 구축 시 소요 비용

(단위 : 만 평)

면적	제1단계	100	100	100	
	제2단계 신규	공업용지	12.4	43.4	74.4
		기반용지	7.6	26.6	45.6
	상업/주거	30.0	30.0	30.0	
	관광 지구	50.0	50.0	50.0	
	계	200.0	250.0	300.0	
가입자/비용	이동전화 가입자	18,740	21,840	24,940	
	비용(백만원)	5,622	6,552	7,482	
	인터넷 가입자	18,740	21,840	24,940	
	비용(백만원)	8,433	9,828	11,223	
	기반 통신 비용	10,890	11,330	11,770	
	계	24,945	27,710	30,475	

(3) 제3단계(2013-2017) 사업 추진전략 및 실현방안

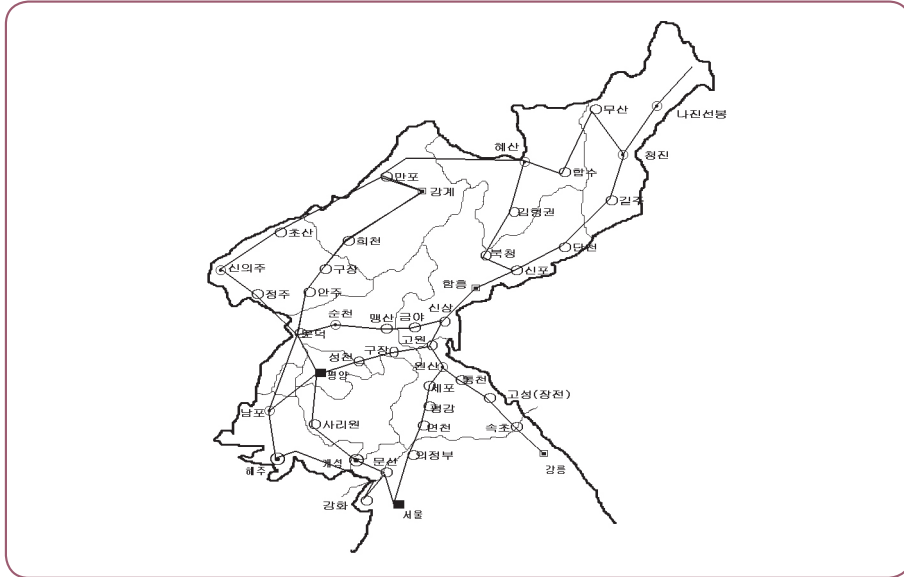
■ 인프라 측면

- 북한지역의 현대적 통신망 구축
 - 북한지역 전반에 걸쳐 최적의 통신망 구축
 - 음성 위주의 유선전화가 아닌 IP기반의 유선, 이동 통신 서비스 제공 추진
 - 유무선 통합, 통신방송 통합형의 BcN 구축
 - 국토 전반에 걸친 균형 있는 통신망 구축 필요
 - 최신의 기술 도입과 서비스 제공을 통해 빈번한 시설 교체 방지



- 최신의 장비를 도입하더라도 내용 연수 기간 내에서 통신사업의 수익성을 확보하기가 어려움.
- 통신 사업이 민간사업이긴 하지만 북한지역에 대한 의미를 고려하여 정부의 지원 필요

〈그림 IV-3〉 북한지역 통신망 구성방안



- 북한지역에서의 다양한 통신 서비스 제공 확대
 - 북한 전역에 대해서 이동통신, 인터넷 서비스 제공
 - 평양, 개성, 남포, 신의주 등 대도시지역부터 시작하여 중소 도시지역으로 확대
 - 이동 통신망의 구축이 유선통신망의 구축에 비하여 단기간에 구축이 가능하여 체제전환국 등이 많이 추진
 - 대부분의 개발도상국에서 이동 통신 서비스는 빠른 단말기 공급, 대외 과사용 등, 실수요와 과수요가 결합되어 초기 수요가 비이상적 증가를 보임
 - 생존형 SOC에서 교육형 SOC, 편의형 SOC로 전환 준비
 - 북한 내부에서의 수익 창출 사업으로 추진

■ 제도적 측면

○ 북한 교육기관의 정보 관련 학과 현대화 지원

- 북한의 대학교에 정보통신학과, 전자계산학과 등 IT/CT관련 학과가 있으나 여러 가지 제약으로 충분한 실습 자재의 확보가 어려움.
- 관련 교과서는 중국 등에서 공급을 받고 있지만 양이 부족함.
- 대학의 관련 학과 학생 및 교수에 대한 교육 체계 지원, 개발은 북한의 정보통신 SOC 구축 및 확대에 대한 중기적인 투자가 될 것임.
- 북한의 정보통신, 정보과학 관련 학과의 신설, 교수 요원의 확대, 실습 장비의 증설 등을 위한 계획 수립
- 전공 관련 교육뿐 아니라 전교생, 교직원을 대상으로 정보화 교육, 디지털 마인드 교육을 수행할 필요가 있음.
- IT/CT관련 전공으로 학술적인 면보다는 산학연 공동의 실무중심적인 교육에 더 치중하는 것이 바람직
- 북한에서 프로그래밍 교육과 함께 컨텐츠 및 문화에 대한 교육도 꼭 필요 (예 : 북한의 프로그래머들에게 핸드폰용 게임의 개발을 요구하자 왜 그렇게 필요한지를 인식하지 못하고 개발을 함으로서 개발 실패)

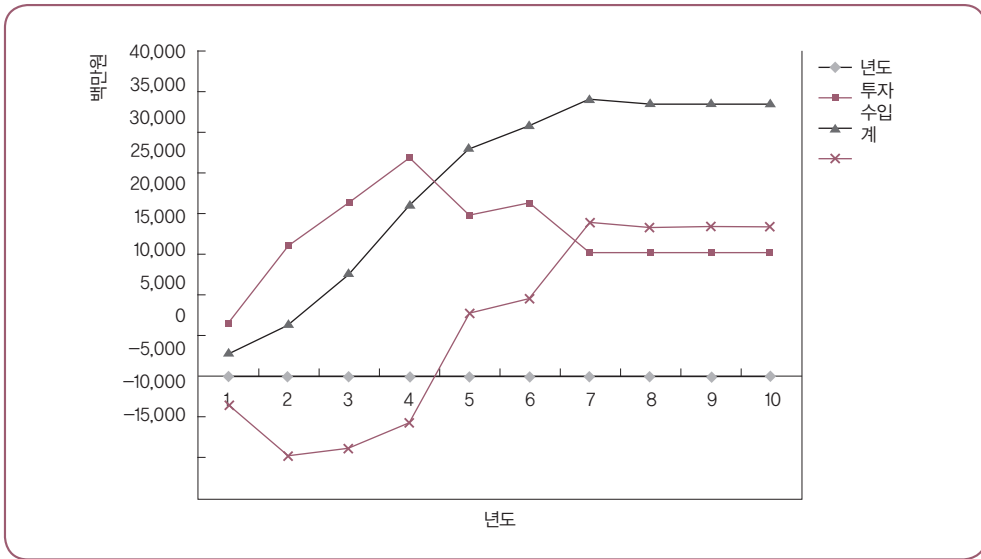
■ 재정적 측면

○ 대규모 투자 자금의 확보

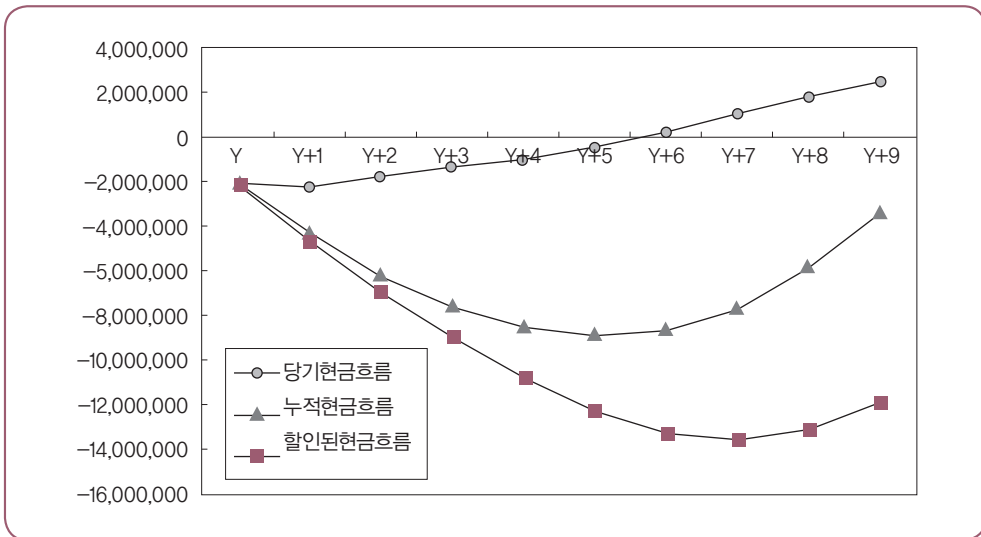
- 대규모 사업의 경우 국가의 지원, 국제기구의 지원, 사업자의 투자, 북한의 투자 등을 복합적으로 활용
- 사업 추진 주체는 향후 통신 사업권과 밀접한 관계가 있으므로 정부의 정책적 판단이 필요
- 북한이 신흥 시장으로 등장 가능함.
- 국내외 사업자들의 크림 스키밍에 대비 할 필요가 있음.
- 사업자, 특히 외국계 사업자들의 경우 농어촌 등 사업성이 없는 지역에서의 서비스 제공 거부
- 대도시와 농어촌지역에 대한 조화를 통해 정보격차 해소
- 사업구도를 사전 결정하여 사업자들간의 과다 경쟁을 방지하고, 효율적으로 망 구축방안을 수립하며, 중복 투자 방지
- 초기 투자 사업자에 대해서는 Break-Even Point 도달 할 때까지 독점 사업권 보장



〈그림 IV-4〉 이동 통신 서비스에 대한 사업성 분석



〈그림 IV-5〉 통신 사업에 대한 사업성 분석



4. 개혁·개방 효과

가. 북한지역의 산업구조 변화 지원

■ 북한에서의 정보화 사회로의 전환 촉진

- 산업화 사회에서의 실패를 일거에 만회
 - 현대화된 정보 통신망의 구축은 정보화 사회로의 변화를 이루기 위한 필수 조건
 - 컴퓨터의 활용이 정보의 처리, 정보의 검색에서 e-business를 통한 수익으로 발전
 - 정보화 사회가 산업 사회와의 큰 차별화 요소인 획일화, 대량화에서 개인화, 소량화에 맞는 산업 형태로 전환
 - 전 국민이 정보화 사회로 진입하기 위해서는 많은 시간이 소요 될 것이므로 이를 위한 구체적이고 실천 가능 한 전략의 수립이 필요

■ 북한 사회 전반에 걸친 정보화 마인드 확산

- 북한 사회의 디지털화 추진
 - 남한의 전반적 디지털화에 걸린 시간은 약 20년 이상
 - 남한은 아날로그시대에서 디지털 시대로 전환
 - 북한은 기계식 시대에서 바로 디지털 사회로 도약해야 함.
 - 북한 전주민이 정보화 마인드를 갖기 위해서는 변화 핵심 계층부터 정보화 마인드를 갖고 이들로부터 변화를 추진하여야 할것으로 변화의 핵심 계층은 중고교 및 대학생들이 적합함.
 - 현재 북측에 있는 IT, 정보통신분야의 인력이 연간 15,000명 정도 배출되고 있음.
 - 이들을 기반으로 컴퓨터의 대대적 보급을 추진하게 되면 빠른 시일에 정보화 마인드는 갖출 수 있게 될 것임.
- 북한 사회의 산업구조 변화 지원
 - 산업계에서 디지털화는 세계적인 흐름으로, 모든 산업에서 Computerized화를 하지 않고는 경쟁력을 갖출 수 없음.



- 북한의 경제발전을 위해서는 IT산업의 육성을 물론 산업 전반의 디지털화, 정보화도 갖추어야 할 것임.
- 정보화와 통신망의 현대화는 북한의 산업 구조를 변화하는 데 필수적인 요소임.

나. 북한 개방 촉진 및 경제발전 지원

■ 북한 개방 촉진

- 북한의 경제발전 지원을 위한 정보통신분야의 역할
 - 북한지역에 대한 통신망 구축은 북한 사회의 정보 전달을 원활하게 할 것임.
 - 북한내에서 정보의 원활한 유통은 북한을 개방시키는 결정적인 요인이 될 것임.
 - 그러나 정보의 소통은 북한의 내부 지배구조 및 정보 독점력을 약화시키는 부수적인 효과도 있음.
 - 이러한 문제로 북측의 군부를 비롯한 강경파들이 통신 개방을 반대하고 있음.
- 북한의 IT분야 발전을 위한 지원 방안
 - 북한의 IT 전문 인력 양성지원 프로그램 추진 및 활용지원 사업 추진
 - 남북한간의 정보 격차 해소 사업을 추진하고 이를 남북한간의 문화 차이 극복 프로그램으로 승화
 - 북한의 IT및 통신설비 교체시 남한의 설비 기술을 사용하기 위해 남북간 기술표준화 협약체결 추진

다. 남북 교류협력 활성화 지원

■ 남북 경제협력 활성화 지원

- 남북 경제협력을 위한 통신 지원
 - 현재 남북한 간의 통신망 연결을 경제협력 및 교류지원을 위한 목적이 대부분임.

- 남북한 간의 경제협력을 위한 회담은 현 제도 하에서는 많은 시간과 비용이 소요됨.
- 남북한 간의 경제협력을 위해서는 3통과 이를 위한 인프라의 구축이 필요하며 통신은 이를 위한 기본적인 항목임.

〈표 IV-2〉 통신분야 정책과제

정책과제	효과성				실현성			
	종합	개혁·개방 효과	북한경제 기여도	경제통합 기여도	종합	자원 조달	경제성	북한 수용성
통신망 연결 확대	상	상	상	상	상	상	중	중
정보통신 부츠 설치	중	상	상	중	중	상	중	하
통신망 발전 계획수립	상	중	상	상	상	상	중	상
국제통신망 현대화	상	상	중	중	상	상	상	상
정보통신연구소 설립	중	중	중	중	중	상	중	상
정보화센터 구축	중	상	상	중	중	상	중	중
개방지역 이동통신서비스	상	상	상	상	중	상	중	중
개방지역 인터넷서비스	상	상	상	상	중	상	중	중
북한 통신망 현대화 추진	상	상	상	상	중	중	중	하
북한지역 통신서비스 확대	상	상	상	상	중	상	중	중
IT분야 교육기관 지원	상	상	중	중	상	상	중	상

주 : 1) 종합 - 효과성 및 실현성의 하위항목 3대 지표를 모두 고려하여, 종합적으로 상, 중, 하로 판단.
 2) 경제성 - 단기적이던 장기적이던 상업적으로 이윤을 만들어 낼 수 있는지 판단.

5. 정책제언

가. 우선추진과제

■ 교류협력 활성화 과제

- 남북 경제협력을 위한 통신지원 과제
 - 남북한을 연결하는 통신망의 현대화 및 확장 추진



- 개방지역에 대한 이동통신망 구축 사업
- 개방지역에 대한 인터넷망 구축 사업

■ **경제발전 지원과제**

- 북한의 산업구조 변화와 경제발전을 위한 과제
 - 통신망 발전계획 수립 및 실행방안 컨설팅
 - 북한의 국제 통신망 현대화
 - 한국의 정보통신 관련 연구기관의 북한 분소 설치

■ **북한이 수용할 수 있는 과제**

- 북한의 입장에서 큰 부담이 없이 자체적인 발전 방향과 그 맥을 같이 하는 과제
 - 한국의 정보통신 관련 연구기관의 북한 분소 설치
 - 북한의 국제 통신망 현대화 추진
 - 북한주민들을 대상으로 하는 사업 보다는 북한에 직접적인 이익이 되는 사업

나. **중점추진과제**

■ **북한 개방 촉진을 위한 과제**

- 북한의 개방을 촉진하고 남북한 교류를 활성화 할 수 있는 과제
 - 남북한을 연결하는 통신망의 현대화 및 확장 추진
 - 북한의 농어촌지역에 정보통신 부츠 설치
 - 북한 전역에 걸친 정보화 센터 구축 사업

■ **남북한 공동 발전을 위한 과제**

- 남북한 간의 협력사업 추진으로 양측 모두에게 win-win 할 수 있는 사업
 - 북한지역에 대한 통신망 계획 수립 및 실행방안 컨설팅
 - 남북한 IT분야의 공동 연구 및 사업화를 추진하기 위한 남한 연구기관의 북한 분소 설립 및 공동 연구
 - 북한 정보통신망 현대화 사업

교통분야
남북협력 추진방안

V



1. 3대 합의서와 비핵·개방·3000 구상의 관계

가. 3대 합의서 성과분석 및 이행정도 점검

■ 기본합의서(1991)

- 기본합의서에서 통행과 관련된 내용은 제3장의 남북교류협력부문임.
 - 제3장 15조에서는 민족 내부교류로서의 물자교류 실시를 합의하였으며, 제17조는 남과 북 민족 구성원간의 자유로운 왕래를 합의함. 제19조는 남과 북의 단절된 철도와 도로를 복원하고, 항로와 해로를 개설하기로 합의함.
- 동 합의서의 제3장을 이행하기 위한 부속합의서에서는 제3조에서 통행부문에 대한 구체적인 내용을 합의함.
 - 남과 북은 인천항, 부산항, 포항항과 남포항, 원산항, 청진항 사이의 해로를 개설
 - 남과 북의 교류, 협력 규모가 커지고 군사적 대결상태가 해소되는 데에 따라 해로의 추가 개설, 경의선 철도와 문산-개성 사이의 도로를 비롯한 육로 연결, 김포공항과 순안공항간의 항로 개설
 - 교통로가 개설되기 이전에 진행되는 인원 왕래와 물자 교류를 위해, 필요한 경우에는 쌍방의 합의하에 임시 교통로 개설
 - 육로, 해로, 항로 개설과 운영의 원활한 보장을 위해 필요한 정보 교환 및 기술협력 실시
 - 남북사이의 교류물자는 쌍방이 합의하여 개설한 육로, 항로, 해로를 통하여 직접 수송
 - 자기 지역에 들어온 상대방 교통수단에 불의의 사고가 발생할 경우, 긴급 구제조치를 실시
 - 남북 쌍방은 교통로 개설 및 운영과 관련된 해당 국제협약을 존중
 - 남북 사이에 운행되는 교통 수단과 승무원들의 출입 절차, 교통수단 운행 방법, 통과지점 선정 등 교통로 개설과 운영에서 제기되는 기타 실무적인 문제들을 경제교류·협력공동위원회에서 토의하여 결정
- 기본합의서는 남북간 통행에 관한 기반을 마련하였으며, 이것을 근거로 하여, 남측은 단절된 철도망 복원을 위한 용지 매입, 설계에 착수함.



- 남북간 해로를 중심으로 한 물적 교류가 활성화되는 계기가 됨.
- 남북간 정부레벨의 협의기구 설치를 명문화하여 향후 남북간 협력채널 상설화에 기여

■ 6·15 공동선언(2000)

- 6·15 공동선언의 4항에 포괄적인 표현으로 경제협력을 통한 민족경제의 균형적 발전, 사회, 문화, 체육, 보건, 환경 등 제반분야의 협력과 교류 활성화를 합의. 동 선언에서 합의한 관련 부서들의 후속 대화를 통해 합의 내용의 조속한 이행을 약속
- 6·15 공동선언 이후 남북 장관급회담, 남북 경제협력추진위원회의 구성 등이 이루어졌으며, 남북 분단으로 단절되었던 경의선과 동해선 연결을 위한 복원공사가 착수됨.
 - 또한 금강산과 개성관광을 비롯하여, 남북 이산가족 상봉, 남북 문학·예술·체육 등 민간교류가 비약적으로 활성화되었으며, 개성공단 등을 통한 남북경협과 무역량도 확대됨.
- 경의선과 동해선 연결
 - 남북간 철도·도로 연결사업은 2000년 제1차 및 제2차 남북 장관급회담의 합의 내용에 따라 2000년 9월 우리 측 지역의 공사를 위한 기공식을 시작으로 추진되어 왔음.
 - 남과 북은 경의선과 동해선의 철도·도로를 연결하기 위한 공사를 진행하고 있으며 이 공사를 위해 비무장지대의 철책을 걷어내고 지뢰를 제거함.
 - 2004년 11월 현재 경의선·동해선 도로연결공사를 모두 완료하였고, 12월 1일부터 동해선은 임시도로를 완공된 본도로로 변경하여 사용하고 있으며, 도로 이용대상을 남북교역, 경협 및 인도적 물품 등으로 전면 확대하여 보다 많은 인원과 물자가 이동 될 수 있도록 하였음.
 - 2007년 12월 경의선 일부 구간인 문산-봉동간 화물열차가 분단 이후 처음으로 개통되어 운행되고 있음.
 - 경의선과 동해선 철도·도로의 연결은 물류비를 절감함으로써 남북간 직교역이 활기를 띠게 하고, 상품의 생산과 판매에서도 가격경쟁력 확보가 가능해짐.
 - 나아가 시베리아횡단철도(TSR), 중국횡단철도(TCR)와 연결될 경우에는 한

반도가 대륙과 해양을 연결하는 동북아 물류거점의 위상을 구축할 수 있는 기반을 구축

○ 개성공단 개발사업

- 개성공단 건설은 인프라가 부족한 북한지역에 공업단지를 조성함으로써 우리 기업들의 경제활동에 적합한 환경을 만들어 간다는 의미를 가짐.
- 개성공단 개발은 1999년 10월 우리 민간기업과 조선아세아태평양평화위원회(아태) 간에 의향서 수준의 합의서를 채택한 이후, 제5차 남북장관급회담(2001.9)과 제2차 남북경제협력추진위원회(2001.8), 개성공단조성공사 착공식(2003.6) 등의 과정을 통해 국제 경쟁력을 갖춘 공단개발이 추진됨.
- 북한은 2002년 11월 개성공업지구법을 제정하였으며, 남북한은 개성공단의 원활한 운영을 위해 개성공단의 통신·통관·검역에 관한 합의서 및 통행합의서를 채택하고 출입·체류·거주·세관 및 외화관리, 부동산, 보험에 관한 규정을 제정하는 등 제도적 기반을 마련하였음.

■ 10·4 정상선언(2007)

- 노무현 대통령과 김정일 국방위원장이 6·15 공동선언의 고수 및 적극 구현, 상호 존중과 신뢰의 남북관계 전환 등을 주요내용으로 하는 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언」(2007 남북정상선언)에 합의함.
- 특히, 민족경제의 균형적 발전과 공동 번영을 위한 서해 평화협력 특별지대, 개성-신의주간 철도와 개성-평양간 고속도로 공동 이용, 안변과 남포에 조선협력단지 건설, 남북경제협력공동위원회 설치 운영, 백두산 관광과 직항로 설치, 경의선 열차를 이용한 남북 올림픽응원단 운영 등을 합의함.
- 동 선언에서는 남북경협이 양적, 질적으로 확대할 것을 명문화함.
 - 남북경협을 민간주도의 소규모 경협에서 정부주도의 대규모 경협으로 확대시킴. 정상회담을 계기로 남북당국, 특히 남한 정부가 경협의 중요한 주체로 등장
 - 10·4 정상선언에서는 협력분야가 확대됨. 기존에는 “3대경협(경공업 중심의 공단, 관광, 철도·도로 연결)”에 경공업, 지하자원 협력에 국한되었으나, 정상선언 이후 수산업, 중화학공업(조선공업), 골재채취, 농업, 기반시설, 자원개발 등 협력분야의 폭이 넓어짐.

- 대상지역도 개성에 이어 인근 해주, 남포, 안변 등 점이 확대되었고, 이들 점이 서해안과 남포, 개성, 해주, 인천으로 이어지는 서해안 벨트를 구축하게 됨.
- 10·4 정상선언의 통행부문은 6·15 공동선언과는 비교 되지 않을 정도로 포괄적이면서 동시에 매우 구체적, 실질적 내용임.
 - 개성공단 문산-봉동간 철도 화물수송, 개성-신의주 철도 및 개성-평양 고속도로 공동 이용이 합의됨. 이는 군부의 상시 동의를 선행되어야 하는 사안임.
 - 안변과 남포의 조선협력단지 건설 합의는 북측 동서 해안지역에 대규모 중공업 단지의 입지를 의미하는 것으로, 새로운 형태의 남북경협 가능성을 제시
 - 백두산관광 및 직항로 설치에 이은 금강산관광에 이은 북한관광시장의 다변화 및 남북간의 관광 통행 급증이 전망됨.
 - 경의선 열차를 이용한 남북 올림픽응원단 운영이 합의되어, 북한의 이용 대상 구간에 대한 공동조사가 실시됨.
 - 10·4 정상선언 가운데 통행부문 합의 사항들은 신정부의 남북경협 4대 원칙(비핵화 진전에 따른 단계적 지원, 경제적 타당성, 재정부담 능력, 국민적 합의)에 따라 사업 추진이 지연된 사업들이 있으며, 남북간의 냉각관계 지속으로 인하여 보류되고 있는 상황임.
- 10·4 정상선언에서 남북간 통행부문에 대해, 단기간에 실천하기에는 과도한 양의 사업이 합의되었다는 견해가 지배적. 또한 북한은 합의된 사업의 근본적인 취지를 무시하고 지나친 실리적인 접근을 시도한 사업이 적지 않음. 향후 10·4 정상선언에서 합의한 통행 부문에 대한 남북간의 심도있는 협의가 선행되어야 하며, 10·4 정상선언에 대한 정부의 분명하고 확고한 해석이 전제되어야 함.

나. 3대 합의서와 통행분야 비핵·개방·3000 구상의 관계

- 남북간에 합의한 6·15 공동선언과 10·4 정상선언이 남북간 관계발전에 기초한 시각에서 합의한 남북관계 발전의 해법이라면, 비핵·개방·3000 구상은 국제현실을 적용한 해법을 제시한 것임. 따라서 비핵·개방·3000 구상과 남북 3대 합의는 상충적 관계가 아니라 상호보완적 관계임.
- 비핵·개방·3000 구상에서는 북한에 대하여 대북 개발지원 5대 계획을 제시

- 5대 계획 가운데에는 서울, 개성, 신의주를 연결하는 신경의고속도로 건설 구상과 국제협력자금 조성이 포함됨.
 - 신경의고속도로 구상은 인구, 산업이 밀집된 남북 수도를 연결하는 경의축에 경제적 파급 효과가 뛰어난 새로운 고속도로를 건설해 한반도의 경쟁력 있는 물류 축을 구축한다는 것으로, 동구상은 기본합의서나 10·4 정상선언에서 합의한 문산-개성간 도로, 평양-개성간 고속도로 구상보다 사업 영역이나 내용이 확대·발전된 것임.
 - 현 정부는 10·4 정상선언에서 합의된 통행 관련 사업들은 비핵화, 개방화, 경제발전을 병렬적으로 추진한다는 원칙, 그리고 남북경협 4대 원칙하에서 북측과 협의를 거쳐 사업 우선순위에 의거, 점진적으로 추진한다는 것임.
- 3대 합의서와 비핵·개방·3000 구상은 상반되거나 대체되는 내용이 아니라, 국제사회의 일원으로서의 북한을 동참, 유도시키기 위한 동일한 방향성을 갖고 있음. 통행부문에서는 경의고속도로와 같은 선도사업 중심으로 사업 내용이 변경됨.

2. 북한의 통행분야 현황 및 쟁점

가. 북한 통행분야의 현황

■ 철도

- 북한의 철도운수는 거대한 수송능력을 갖고 있으며, 계절과 주야에 관계없이 수송의 규칙성을 보장할 수 있고 먼거리 수송에 매우 경제적 운송수단으로 평가됨. 반면, 철도운송은 가까운 거리수송에서는 비경제적이며 자동차 운송에 비해 수송에서 기동성이 저하된다는 점, 운영과정이 복잡하고 막대한 건설투자가 소요되며 건설기간이 길다는 것을 단점으로 지적하고 있음.
- 북한의 철도는 여객 수송의 60%, 화물수송의 90%를 분담하는 주운송수단으로 전력, 석탄, 금속부문과 함께 인민경제의 4대 주공전선으로서의 위상을 확보
- 북한에서 철도는 대량수송, 규칙적인 수송이 가능하며, 수송시간이 짧고 수송 원가가 싼 교통수단임.

- 북한 전기기관차의 평균 견인중량은 약 1,300톤으로서 북한 연안해운의 평균 적재능력인 1,000톤 보다 높음. 또한 북한철도의 수송원가는 자동차의 34%, 해상운송의 53% 수준에 불과
 - 북한 철도화물의 평균 수송거리는 약 160km로 자동차 화물 운송거리의 15배, 연안 해운거리의 1.7배에 달함.
- 2007년 말 현재 북한의 철도 총연장은 약 5,248km로서, 노선의 98%가 단선이며, 전철화율은 약 80% 수준임.
- 선로 궤도는 표준궤와 협궤, 광궤(혼합궤)가 병용되고 있는데, 표준궤는 60kg/m, 50kg/m, 43kg/m, 38kg/m 강철궤도를, 협궤는 18kg/m 강철궤를 사용하고 있음. 궤도 침목의 약 20%가 콘크리트 침목이며, 선로의 경사도가 높은 구간이 많음.
- 국제철도 노선으로는 신의주-단둥, 만포-집안, 남양-도문, 두만강역-हत산을 연결하는 4개 노선이 있음.
- 중국연결 노선으로는 평양-북경간 국제열차가 운행되고 있으며, 청진-남양-도문 연결 노선은 주요 화물수송 노선으로서의 역할을 수행함.
 - 러시아 연결노선은 두만강-हत산 구간으로 러시아 광궤와의 연결을 위해 복합궤도(청진-हत산간), 대차교환시설(두만강역, 웅상역)이 설치됨.
 - 중국, 러시아간 국제철도를 이용한 북한의 화물 취급 가능량은 약 1,100만 톤으로서 북한-러시아간 화물처리 능력은 380만 톤(북한 도착화물 120만 톤, 북한출발 화물 260만 톤)이며 북한-중국간 화물처리 능력은 720만 톤(북한 도착화물 300만 톤, 북한 출발화물 420만 톤)으로 추산됨.
- 현재 북한철도의 보수 상태는 매우 불량한 상태이며, 열차 운행속도는 매우 느리고 안정성도 떨어지는 것으로 나타나고 있음.
- 대부분의 철도관련 시설은 매우 노후화됨. 레일은 상부와 옆면 마모가 심하고 이음 부문 고착품이 불량함.
 - 나무침목이 많이 부식되어 있어 하중 부담과 궤간 유지에 문제가 있으며, 교량과 터널의 경우에 상당 부분 일본이 건설한 시설을 유지보수 없이 사용했기 때문에 시설 노후화가 심각한 상태에 있음.
- 북한철도는 대부분의 노선이 시속 20km 내외로서 국제철도망으로서의 경쟁력

을 갖추기 위한 최저기준에 크게 미달함. 북한의 주요 노선의 표정속도는 평균 20-40km/h로 추정됨.

■ 도로

- 북한의 도로는 철도의 보조적인 기능을 하고 있으며, 주로 단거리 운송에 이용되고 있음. 또한 도로를 ‘인민경제의 중요 구성부문’이며 ‘수송수요의 보장, 경제건설, 인민에게 생활편의를 보장해 주는 수단’으로 인식
- 북한에서의 도로의 역할은, ① 자동차수송을 더욱 촉진시켜 공장, 기업소 등에 필요한 원료, 자재, 설비를 공급하여 생산과 건설을 정상화시키는 것과, ② 생산과 소비의 긴밀한 연계와 균형을 보장해주는 것, 그리고 ③ 도시와 농촌지역간의 정치, 경제, 문화적 연계를 보장하여 지역간 격차를 해소시키기 위한 것임.
 - 김일성 주석은 도로건설의 원칙으로서 “산간지대의 교통문제 해결, 농촌경리의 기계화 실현, 농경지를 침범하지 않는 도로건설”을 언급
 - 이와 같은 인식이 북한 도로정책의 기본이 되었고 이와 아울러 도로운송은 30km 이내의 단거리운송에 국한한다는 원칙도 수립됨.
- 북한은 지리적 여건, 에너지 절약, 주민의 통행통제 등으로 인해 도로의 이용을 억제해 옴. 따라서 고속화 도로 건설은 주로 정치적, 관광유치의 목적으로 이루어지고 있으며, 이에 따라 평양-개성, 평양-원산-금강산, 평양-향산 등의 고속도로는 비교적 고급수준으로 건설됨.
- 북한은 도로 총연장을 약 76,000km라고 밝히고 있으나, 이것은 농로 수준의 도로를 포함한 수치임. 자동차 교행이 가능한 도로는 약 23,000km수준으로 추정됨.
 - 북한의 고속도로는 평양-강동, 평양-원산, 평양-남포, 평양-개성, 평양-향산, 원산-금강산 등 6개 노선이 있으며 총연장은 661km임. 북한의 도로망은 크게 5개축으로 구분
- 북한의 도로망은 크게 서해축, 동해축, 동서연결축, 북부내륙축, 동서국경축 노선 등 5개축으로 구성됨. 주요 간선도로망은 평양을 중심으로 한 서해안에 집중되어 있으며 대부분의 도로가 동서해안을 따라 철도와 병행하여 건설됨.

- 북한의 도로망은 서해측은 신의주-단동-심양의 노선으로, 동해측은 청진-라선-도문-블라디보스톡 노선으로 국제연계가 가능하고, 서해측과 동해측이 각각 아시안하이웨이(Asian Highway)의 AH1, AH6 노선으로 지정되어 있음.
- 고속도로 및 소수의 대도시내 도로만이 포장되어 있으며, 대부분이 비포장 상태임. 특히 교량, 터널의 상태가 매우 열악하며, 노건의 안전시설이 미비함.

■ 항만

- 북한은 약 3,000km에 달하는 해안이 공간적으로 동서로 분리된 지리적인 한계로 인해 연안 해운 중심으로 발전되었고, 해운 항만시설이 노후되어 이용률이 저조하고 해운의 수송 부담률은 2-3%에 불과함.
- 북한은 1960년대까지는 연안 해운 수준의 해운을 유지하였고, 이후 1961년에 수립된 인민경제발전 7개년계획에서부터 해운, 항만부문에 대한 집중투자를 실시함.
 - 북한은 해상운송부문의 목표를 ‘연해수송을 보장하고 철도와의 연대수송을 확대하며 특히 우리나라 선박에 의한 대외무역을 발전킨다는 목표 하에 남포, 흥남, 청진, 원산, 단천 등 중요 항구들을 현대적 시설로 개선 확장하여 대형선박들이 출입할 수 있도록 할 것’에 두고 집중적인 항만 투자를 실시함.
- 북한의 주요무역항은 동해의 청진, 나진, 선봉, 흥남, 원산과 서해의 남포, 송림, 해주, 송관¹⁰ 등 모두 9개가 있음. 현재 북한의 총항만 시설현황은 3,510만 톤이고, 8대 항만의 하역능력은 3,410만 톤으로 추정됨. 북한의 항만시설 및 하역능력은 1990년대 초반수준과 크게 차이가 없음.
 - 무역항의 항만시설 현황을 살펴보면, 전체 부두연장은 15.6km(청진 5.3km, 남포 1.9km, 나진 2.3km 등)이고, 하역능력은 3,500만 톤(남한의 8.4%), 화물 취급량은 1,600만 톤(남한의 2.1%)으로 추정됨.
 - 항만 하역장비는 대략 5-18톤급 크레인을 보유하고 있는 것으로 알려지고 있으며, 최근에 남포항에 컨테이너 전용 겐트리크레인이 설치됨.
 - 최대 접안능력은 선봉항의 유류 수송선박을 제외하고는 대부분 2만 톤급 내외의 영세한 항만임.

¹⁰ 송관항은 2001년 남포시 와우도 구역에 컨테이너 전용항으로 개항되었으나 현재 활용은 극히 미미함.

- 주요무역항의 시설현황을 살펴보면, 청진항은 접안능력이 50선석(7천 톤×32선석, 1만 톤×18선석), 하역능력이 800만 톤이고, 나진항은 접안능력이 23선석(7천 톤×8선석, 1만 톤×15선석)에 하역능력이 300만 톤이며, 남포항은 접안능력이 31선석(7천 톤×24선석, 1만 톤×7선석)에 하역능력이 800만 톤임.
- 북한 항만은 항만하역장비 및 시설이 매우 노후화되어 있음. 항만 하역 장비 및 시설의 노후화, 부두면적의 협소로 인하여 항만기능이 상실되어 있기 때문에 재정비사업이 시급함.
 - 전용부두시설 또한 매우 부족함. 컨테이너 부두, 잡화부두, RO-RO선부두 등의 전용부두시설이 부족하여 항만의 효율적 이용이 제대로 이루어지고 못함.
- 북한의 항만시설 노후로 남북한 교역시 선박 체류시간이 길어져 과도한 물류 비용이 발생함으로써 남북교역 확대에 장애요인으로 제기됨. 현행 남북한 운임은 남한-중국간 운임보다 비싸며, 하역시설의 노후화로 항만하역능력이 저조한 상태임.

■ 항공

- 북한의 순수 민간항공기 취항공항은 평양 순안국제공항 1개소이며, 나머지는 군용공항(함흥, 청진, 갈마, 혜산, 삼지연, 신의주, 어랑, 선덕, 황주)임. 이 밖에 민간항공기 이용이 가능한 지방공항으로는 개천, 신의주, 선덕, 함흥, 나진, 삼지연 등이 있음.
 - 대부분의 공항들은 공항 활주로를 비롯한 시설의 노후화로 순안국제공항 및 어랑공항만이 대형 여객기의 이·착륙이 가능하며, 그 밖의 공항은 소형 여객기와 헬리콥터만이 이용되고 있는 실정임.
 - 순안국제공항은 대형여객기의 이착륙이 가능한 활주로 2본 3,500×70m, 4,000m×60m와 각종 지상 장비를 갖추고 있음. 1989년에는 활주로를 6km로 확장하였음.
 - 백두산 관광에 활용되는 삼지연공항은 해발표고 1,346m에 위치하고 있으며, 활주로는 3,300×60m로 중형기 이착륙이 가능
- 북한이 사용하고 있는 민항기는 러시아에서 제작한 AN-24(안토노프-24), IL-18(일류신-18), IL-62(일류신-62), IL-76(일류신-76), TU-134(투폴레

프-134), TU-154(투폴레프-154) 기종 등 여객기 22대와 화물기 3대 등 모두 25대의 항공기를 보유함.

- 북한은 항공인프라가 열악하며 항공기 대부분이 노후화된 상태임. 공항의 수가 크게 부족할 뿐만 아니라 소규모의 공항이 대부분임. 기술적 측면에서도 구 소련 등 외국에 크게 의존하고 있어 노후한 공항시설 및 항공기의 개선이 쉽게 진척되지 못하고 있음.

나. 통행분야의 남북한 경험 및 교류협력 사업 현황

■ 남북 도로 연결사업

- 남북한 연결도로 건설을 위한 남북한간의 협의는 2000년 7월부터 제1차, 제2차 남북 장관급 회담에서 경의선(국도 1호선, 문산-개성) 도로의 연결에 대한 합의가 있었으며, 2002년 8월 제7차 남북장관급회담에서 동해선(송현리-고성) 도로 연결에 대한 남북한간 합의가 이루어짐.
- 2002년 9월에 착공된 경의선 연결도로 중 우리측은 통일대교부터 군사분계선 구간(5.1km), 북한측은 군사분계선부터 개성구간(7.0km)으로 총 12.1km로서 남측구간은 2003년 10월 말에, 북측구간은 2004년 11월 말에 포장공사가 완료. 동해선 연결도로 중 우리측은 송현리부터 군사분계선 구간(4.2km), 북한측은 군사분계선부터 고성구간(20.0km)으로 총 24.2km이며, 남측구간은 2004년 10월 말에, 북측구간은 동년 11월 말에 포장공사가 완공
- 2004년 말에는 경의선 왕복 4차선 구간과 동해선 왕복 2차선구간에 대한 모든 연결구간 공사가 완료되어 2004년 11월부터 인원·차량·물자의 원활한 왕래가 이루어짐.

■ 남북 철도 연결사업

- 정부는 남북간 철도망 연결을 위해 1985년부터 경의선 복구사업을 추진하기 시작함. 경의선의 경우, 1985년에 실시설계를, 1994년에는 환경영향평가 협의를 완료하였으며 지속적인 용지매입을 추진함.

- 경원선 복원사업은 1991년에 실시설계를, 1992년에는 환경영향평가 협의를 완료하였고 사업대상 용지의 매입작업이 진행 중에 있음.
- 금강산선은 1999년에 실시설계가 완료되었고, 동해북부선은 건설계획이 수립되어 있는 단계임.
- 남북 연결철도는 남북정상회담 직후인 2000년 7월 제1차 남북장관급회담과 8월 제2차 남북장관급회담에서 경의선 철도(서울-신의주) 연결을 합의한 이후 본격적으로 진행됨. 이 중 경의선 복원사업은 2000년 9월 16일에 공사에 착공하여 남한의 경우, 문산-군사분계선 이남구간 10.2km의 공사가 완료되어 2001년 9월부터는 임진각역까지, 2002년 4월부터는 도라산역까지 열차가 운행됨.
- 2002년 8월 제7차 남북장관급회담에서 경의선 동해선 철도의 착공 등에 합의함에 따라 2002년 9월 18일 경의선 동해선 철도·연결공사 착공식을 남북이 동시에 개최
- 2007년 12월, 남북한간 경의선, 동해선 시험운행, 개통

■ **경의선 문산-봉동간 철도 운행**

- 문산-봉동간 철도화물수송은 남북철도협력분과위원회 실무접촉과 남북철도 운영공동위원회를 통한 현안을 해결, 2007년 12월에 문산-판문역간 화물열차가 운행을 개시함.
- 이 열차는 금년 8월까지 총 163회 운행하였으며, 공차운행 회수는 150회에 달함.
 - 열차 편성은 2008년 1월 말까지 총12량(기관차 1, 화차 10, 차장차 1)으로 운행되었으나, 수송 수요가 적어 2월부터는 화물이 없을 경우 2량(기관차, 차장차)만 운행됨.
 - 북한은 12월 1일부터 경의선 문산-봉동간 철도 운행을 중단시킴.

■ **경의선 철도 공동조사**

- 남북한은 경의선(개성-신의주 구간, 약 412km) 철도의 공동이용 및 개보수 사업 합의에 따른 후속조치로서 개성-신의주간 남북공동 현지조사를 2007년 12월에 실시. 이 구간의 현지조사는 북경 올림픽 공동응원단 구성 및 참가와 연계됨.

- 공동조사 결과, 경의선 북측구간은 1일 왕복 10회 내외, 50km/h 이하로 운행 중이며 시설수준은 정상 기능을 수행하기 어려울 정도로 낙후되어 있는 것으로 확인됨.

■ 경의선 도로 공동조사

- 도로부문에서도 개성-평양 고속도로 개보수를 위한 기본적인 현지조사가 2007년 12월에 실시됨. 조사 후 현지조사 보고서를 공동작성
- 2008년 2월에 남북도로협력분과위원회 제1차 회의에서는 현지공동조사 이후의 정밀안전진단문제, 고속도로의 공동이용문제 등에 대해 협의하고 「공동보도문」을 채택함.

■ 삼지연 공항 시설조사

- 남북한은 서울-백두산 직항로 개설에 합의함. 2007년 11월 말에 실시된 백두산지역 민·관 합동사전답사 결과, 백두산 삼지연 공항은 항공기 운항에 필요한 운항, 관제, 항행안전시설, 공항시설, 기상시설 등이 노후화하거나 고장인 것으로 파악됨.
- 2008년 중에 서울-백두산 직항로를 이용한 백두산시범관광을 계획하였으나, 남북간 항공협정 등 제반사항의 협의, 항로·항공사 선정 작업의 미진, 남북관계의 냉각으로 인해 사업 추진이 불가능해짐.

다. 통행분야의 주요쟁점

■ 시설 노후화로 인한 정상적인 기능 수행이 곤란

- 북한의 통행부문 문제점은 시설의 노후화가 심각한 상태라는 점, 그리고 적정한 유지, 보수가 이루어지지 않아 현대적인 의미의 인적, 물적 수송로로서 기능을 할 수 없다는 것임.
- 1980년대 이후의 지속적인 경제 정체, 그리고 1990년대 이후 9년 연속의 마이너스 성장은 북한 교통인프라가 노후화되는 주요 요인임.

- 대부분의 북한 교통시설(철도, 도로, 항만)은 일제하에 기간노선이 구축되었으며, 한국전쟁 이후에는 당시 소련, 동구 국가, 중국의 지원으로 복구됨.
 - 이에 따라 북한 교통인프라는 하드웨어와 소프트웨어 구성이 매우 복잡한 형태를 갖추게 되었으며, 1990년대 이후 사회주의권 우호무역 소멸에 따른 교통시설 및 기술지원의 전면 중지는 운송장비 가동률 저하와 대형안전사고로 연결됨.
- 현재 북한의 교통인프라는 북한 경제발전에 가장 커다란 걸림돌로 등장하고 있으며, 시설 대부분이 전면교체기에 진입되어 있는 실정임.
- 통행로의 중복으로 인한 경제성 저하**
- 북한의 주요 통행 노선은 개성-사리원-평양-신의주를 연결하는 축과 원산-홍남-청진을 연결하는 축 중심으로 발달함. 두 개의 간선축을 중심으로 통행로가 집중, 배치되어 수송난의 원인이 됨.
 - 따라서 동서 간선지역을 연결하는 동서축으로 여객과 화물이 집중하여 체증현상이 발생함.
 - 평양-고원 연결축, 평산-세포-원산 연결축 통행로의 상시 정체현상이 발생
 - 또한 철도와 도로노선이 동일 지역을 통과함에 따라 시설 투자의 중복이 이루어질 가능성이 높음.
 - 철도와 도로간 우선순위의 결정은 조금 더 복잡한 변수들을 세심하게 고려하여야 함. 북한 교통인프라 현대화가 남북간 접경지역을 축으로 전개되는 교역과 투자의 확대에 있는지, 아니면 북한경제의 개혁·개방을 촉진시키고 북한경제의 경쟁력을 강화하기 위한 물적 기반의 조성에 있는가에 따라 달라질 수 있음.
- 통행의 연계성 확보방안**
- 현재 북한의 통행분야, 특히 물적 통행의 경우, 원료 생산지와 가공지, 제품 생산지와 소비지, 제품 생산지역과 주요 반출지역(항만, 국경지역)으로의 연계성이 매우 저하되고 있음.
 - In-bound와 Out-bound의 물동량 차이로 인하여 공차 운행이 불가피한

- 실정이나, 북한은 경제난으로 인해 공차운행을 제한
 - 산업시설 가동을 저하, 전력난으로 인한 정상적인 물류순환이 이루어지지 않아 통행의 단절 현상이 발생
- 북한은 고속도로를 이용한 화물수송 제한, 관련 부서간의 복잡한 행정절차 및 업무 분장으로 인한 복합운송체제 미비 등으로 인해 우회 수송 및 빈번한 상하차작업이 발생하여 수송 연계성이 저하됨.
 - 황해도지역의 생산물을 남측으로 반입할 경우, 근거리의 해주항 이용이 아닌, 육로로 사리원-평양을 거쳐 남포항을 이용하는 사례가 빈번

3. 통행분야 정책과제 및 실현방안

가. 통행분야 정책 추진방향

- 비핵·개방·3000 구상 20대 과제에서 통행분야의 위상이 미흡함. 통행부문의 정상화는 북한이 전력, 석탄부문과 함께 가장 긴급한 현안이며, 남한의 협력을 가장 많이 요청하고 있는 부문임. 향후 남북간의 인적, 물적 통행 관련 기합의 내용과 새로운 정책과제와의 조화가 필요
- 통행분야의 단계별 목표는 제1단계(경제성 확보가 가능한 다자간 협력 방식의 시범사업 실시), 제2단계(남북간 간선축의 기능 활성화가 가능한 사업 실시, 시설 표준화 기준 마련) 제3단계(남북 종합교통망 구축 및 시스템 통합)임.
- 남북간 통행부문사업은 물동량이 창출될 수 있고, 경제성을 확보할 수 있으며, 투자 위험성과 재정부담 능력 감소를 위한 다자간의 국제컨소시엄 형태의 사업으로 추진되어야 함.
 - 남한측(공적자금과 민간자본)의 제한된 재원조달 능력을 고려한다면 재원조달 부담을 제3국의 협력 파트너와 분담하는 방안이 바람직
 - 북한과 국경을 접하고 있고 상업적, 국가전략적 관점에서 북한의 교통인프라 이용에 관심을 갖고 있는 주변국들의 참여 가능성을 고려하여 사업대상을 선정할 필요가 있음.
 - 남·북의 양자간 구도보다는 많은 협력주체가 참여하여 북한이 갖고 있는

정치적 위험에 대한 우려를 낮추어 P/F의 조건이 되는 사업의 안전성을 확보할 수 있음.

- 남북간 호혜성의 원칙이 적용되어야 함. 북한의 교통, 물류인프라 협력사업에 대한 상응한 수준의 반대급부가 이루어져야 함
 - 항만시설 지원시, 투자비 회수를 위한 남한 선박에 대한 입항료, 하역 요금 상계 조치, 입항수속 우선권 부여 등 상응조치가 수반되어야 함.
 - 개별 수송로, 개별 산업 중심의 일회성 협력사업이 아니라, 자원과 생산 시설, 교통, 물류 수송로가 결합된 지속적인 패키지 형태의 사업 중심으로 추진되어야 함.
 - 항만 현대화, 배후 물류단지, 가공시설과 전력 시설이 결합되어 시너지 효과 창출, 투자사업의 성공모델화 유도

나. 통행분야 신정책과제

■ 단천지역 지하자원 개발을 위한 철도, 항만 현대화사업

- 단천지역은 함경남도 북동부에 위치한 지역으로 광업, 건재, 금속, 기계공업이 발전한 지역임. 특히 단천지역은 검덕광업연합기업소를 중심으로 연, 아연 등이 생산되고 있으며, 용양, 대흥지구에서 마그네사이트가 생산되고 있음. 검덕광산에서 채굴된 연과 아연은 단천제련소로, 용양, 대흥지구의 마그네사이트는 단천 마그네샤 공장으로 공급됨.
- 이러한 단천지역의 광산과 김책항을 연결하는 금골선 전 구간, 평라선 일부 구간을 현대화할 경우, 남한이 필요로 하는 전략광물을 장기적으로 싸게 확보할 수 있을 것으로 판단됨.
- 금골선 철도 노선은 대북천 유역에 형성된 계곡부를 따라 건설한 산업철도이기 때문에 남한의 태백 또는 영동선의 산악지역 철도와 유사한 급곡선부가 많은 전형적인 산악지형의 철도임.
- 금골선의 현장 실태 조사 결과, 레일 및 침목과 도상 자갈 등의 궤도 구조가 노후화 되어 전반적으로 궤도갱신이 필요하다. 구조물도 터널 19개소와 교량 8개소는 보수·보강 방안이 우선 마련되어야 함.

- 금골선의 표정속도를 30km/h-50km/h로 가정할 때 6량 편성시가 연간 1,971천 톤-3,175천 톤, 10량 편성시는 연간 3,285천 톤-5,292천 톤으로 추정됨.
- 금골선의 열차운행 표정속도를 30km/h로 산정하면 선로용량이 1일 20회로 화물열차를 1일 9-14회 추가 투입할 수 있으며 이때 1-6회의 여유용량이 발생
- 평라선의 열차운행 계획을 수립하면, 표정속도를 40km/h로 산정하였을 때 선로용량이 1일 27회로 1일 2-6회의 열차를 추가로 투입할 수 있을 것으로 분석됨.
- 금골선의 열차속도 70km/h 수준을 원상회복하는 것을 목표로 철도시설 개량방안을 수립할 경우, 현지 투자비용은 남한이 자재를 공급하고 북측이 시공할 경우에는 504억 원, 남한이 시공할 경우 884억 원으로 소요될 것으로 분석됨.
- 동 사업은 투자의 경제성을 확보할 수 있는 전략적인 사업으로서 심도 있는 추후 검토가 필요함.

■ 나진항 개발 및 나진-햇산간 철도사업

- 나진항의 활성화는 한국 동해안지역 및 일본 서해안지역 등 환동해경제권의 경제협력을 활성화하는 데 큰 기여를 할 수 있음.
- 일본 동북아경제연구소(ERINA)의 연구결과에 따르면 현재 대련을 통과하는 운송 루트보다 러시아의 자루비노(트로이차)항을 통과하는 두만강 루트를 이용할 경우 시간 단축 효과가 매우 것으로 평가
 - 중국 장춘에서 일본 니가타까지 TRC(Tuman River Course)를 이용할 경우 DC(Dalian Course) 노선에 비해 6일이 빠르고 운임은 236달러가 비싸며, 동경을 경유한 DC 노선에 비해서는 5일이 빠르고 운임은 248달러가 저렴. 중국 연길에서 니가타까지 TRC를 이용할 경우에는 DC 노선에 비해 8일이 빠르고, 운임은 1,244달러가 저렴하며, 동경을 경유한 DC 노선에 비해서는 7일이 빠르고, 운임은 1,728달러가 저렴함.
 - 연길에서 나진항을 이용할 경우 니가타까지 단지 500여 해리에 불과하고 2일 이내로 수송이 가능

- 중국은 동북3성과 일본, 한국의 물동량 처리, 또한 중국 동북3성과 상해 이남 지역과의 연계를 위해 나진항 개건 사업과 나진-원정-권하간 도로 사업을 북측과 공동으로 추진하였으나, 동 사업을 주도한 민간기업의 재원조달 어려움, 북한 당국의 입장 변화로 현재는 중단된 상황임.
- 러시아는 북·러간의 TKR-TSR 연결사업 협력을 명문화한 2001년 모스크바선언 후속사업의 일환으로서 나진-हत산간 철도 연결, 나진항 현대화사업을 추진
 - 2007년 11월, 러시아 기술 감독청은 북한과 러시아가 나진항에 근거를 둔 합영기업 설립을 협의
 - 2008년 3월, 북한과 러시아가 나진-हत산 철도 및 나진항 개선 사업의 조기 착공을 합의함. 4월에는 북한의 김용삼 철도상과 러시아의 블라디미르 야쿠닌 철도공사 사장이 나진-हत산 철도 연결을 위한 합영회사 설립 계약서에 서명함.
 - 2008년 10월, 북한의 나진과 러시아의 핫산을 잇는 철도노선(총 54km) 착공식 개최
 - 러시아는 나진항 현대화 비용을 포함하여 모두 1억 7500만 유로(약 2,500억 원)의 자본이 소요된다고 발표
 - 이 사업을 관장할 북·러 합영기업인 '라선컨트랜스'가 설립됨. 북·러간의 민간 합영기업 주체는 러시아철도회사 무역상사와 북측 나진항 관련업체로 되어 있으며, 존속기간을 49년, 투자규모는 약 2억 2천만 달러(초기자본금 4,400만 달러). 지분율은 러시아가 70%, 북한이 30%(북한은 자기 지분으로서 20헥타르의 토지를 현물로 출자)임.
- 북·러 양국은 이 사업에 대한 투자회수 기간을 17년으로 잡고 있으며, 투자회수기간 이후에는 북한과 러시아 각각 50%의 지분을 소유하고, 경영권은 러시아가 갖기로 합의함. 북한은 러시아 지분의 제3자 참여도 합의한 것으로 알려짐.
- 북한은 이 사업의 원활한 추진을 위해 정치적인 문제와 관계없이 안정적으로 사업이 진행될 수 있도록 협조할 것과 일본국적을 제외한 모든 국적의 선박이 나진항을 자유롭게 입항할 것을 보장함
 - 나진항의 통관문제는 컨테이너의 봉인 확인만으로 북측구간을 통과할 수 있도록 협력을 보장함.

- 북·러간 합영회사는 2008년 6월에 북한 중앙경제협조관리기관에서 합영기업 창설승인을 취득하였으며, 7월에는 합영기업 법인등록을 완료함. 8월에는 합영기업 세무등록을 완료, 북한과 철도 및 토지임대계약을 체결함.¹¹⁾
- 러시아는 북·러간 합영회사 설립과 보조를 맞추어 그 후속조치로 지난 4월, 한국측의 민간회사 컨소시엄과 한·러 민간 합영회사 설립을 합의함. 한국철도공사를 비롯한 범한판토스, 글로비스, 우진글로벌, 장금상선, 한루 등 물류분야 6개 기업들이 컨소시엄 형태로 참여할 것으로 예상되며, 이들 기업의 합작법인인 '루코'가 향후 러시아와의 협상을 추진하고 있음. 한·러 양국은 회사의 설립 작업을 빠르게 진행하여 이르면 2009년 상반기에는 시범운송이 하는 것으로 합의함.
- 특히 한·러 민간 합영회사는 북·러간 합영회사 설립에서 갖는 러시아의 70% 지분을 한국과 러시아가 4 : 6으로 나누는 방식을 취했으며, 이는 철도 현대화에 드는 비용을 일부 부담하는 것임.

〈표 V-1〉 남·북·러 합영회사의 나진-햇산 프로젝트 세부 투자계획

(단위 : 백만 달러)

구분		금액	재원조달
SOC 투자 (자본금 포함)	나진항 및 나진-햇산간 철도 개보수	210	루코 40%, 러철 60% * 자본금외 투자재원은 한-러 공동으로 펀드 조성
	운송사업 기반조성		
	초기운영비용	10.6	루코 40%, 러철 60%
	화차 구입	150	Project Financing 조성
합계		370.5	

출처 : KORAIL 내부자료.

- 컨소시엄 참여측은 이 사업이 정착단계에 이르면 한국에서 유럽으로 가는 화물의 약 15% 정도인 연간 5.5-8만 TEU의 화물을 나진항을 통해 TSR을 이용하여 유럽으로 운송할 수 있을 것으로 분석됨.

¹¹⁾ KORAIL, “나진-햇산 프로젝트 사업 개요,” (2008.9).

- 러시아의 나진항 개발은 나진-선봉지구에 위치한 승리화학정유공장(연간 정제 능력 200만 톤 규모)의 재가동과 관련이 있는 것으로 보임. 러시아는 사할린 유전개발이 가속화되고 있으나, 극동지역에는 원유를 정제할 시설이 부족함. 러시아는 나진의 승리화학공장 재가동을 통해 나진-하산간 철도를 주 수송 수단으로 활용할 것으로 보임. 승리화학공장에서 정제된 기름을 철도를 통해 내수용으로 공급하고, 나진항을 통해 한국과 일본의 에너지시장에 진출할 방안을 모색하고 있는 것으로 전망됨.
- 그러나, 한국측 컨소시엄에 참여하는 물류관련 민간기업이 자본의 회임기간이 길고, 대규모 투자가 필요하며, 경영에의 직접적인 참여가 제한되는 이 사업에 대해 적극적인 투자 의향을 보이고 있지 않은 것이 문제로 제기됨. 또한 나진-하산간 철도 건설사업에 공기업이 아닌 한국의 민간회사가 적극적으로 참여할 수 있도록 러시아측에서 수익모델 창출이 가능한 대안들을 제시하고 있지 않음.
- 동 사업은 엄밀한 의미에서 3자간 협력사업이 아니라, 러시아의 남북한 양자간 관계를 기본으로 한 변형된 형태의 3자간 사업이라고 할 수 있음. 또한 합영기업 경영에 남한기업의 직접 참여가 제한되는 등의 문제가 제기됨. 향후 사업의 추동력 확보가 어려울 것으로 보임.
- 동 사업은 북한 교통인프라 현대화를 위한 국제컨소시엄 형태의 최초 사업으로, 향후 북한 교통, 물류인프라 지원에 대한 중요한 선행사례가 될 것으로 보임. 현 정부의 남북경협 4대원칙인 경제성, 재정부담 능력, 국민적 공감대를 모두 해결 가능한 사업으로 전망됨.
- 동 사업의 러시아측 파트너인 러시아철도공사는 정부가 100% 지분을 갖고 있는 기업으로 한국측의 컨소시엄보다 자원 조달 능력, 정책의 일관성, 의사결정의 신속성과 통일성을 확보할 수 있는 강점을 지님.
- 동 사업은 북핵문제 진전에 따라 남-북-러 3자간의 동등한 지위와 위상이 구축되는 조건 하에서 국제컨소시엄 틀 안에서 추진할 수 있는 사업으로 볼 수 있음.

다. 단계별 사업 추진방안

- 북한 통행부문 사업들은 다음과 같은 시기별 구분에 따라 제시 가능함.
 - 제1단계 : 북한 체제 개방의 위협요인이 적고 남북한 모두 상호이익이 되는 분야, 관광 및 이산가족상봉 지원분야, 북한주민의 신속한 경제회생 지원분야
 - 제2단계 : 북한의 개방유도 효과 및 연쇄 효과가 높은 분야, 주민 접촉의 기회의 확대가 가능한 분야
 - 제3단계 : 동북아 물류중심지 전략 및 남북경제공동체 형성을 대비한 교통, 물류체계 구축을 위한 선투자분야

■ 인프라 측면

- 북한의 통행 관련 인프라의 건설은 긴급 복구, 정상운행 수준의 개보수-전면 현대화의 단계로 추진되어야 함. 현재와 같은 북한의 산업 피해 상황하에서는 북한의 자체 물동량 확보가 곤란할 뿐만 아니라, 초기 투자비용 과다로 인한 국민적 공감대 형성이 어려움.
- 북한의 자구 노력을 전제로 한 지원 원칙을 수립
 - 북한이 남한의 일방적인 지원만을 요구하는 것이 아니라, 북한은 남한의 자원에 대응하여 자체 추진계획, 즉 북한이 조달할 수 있는 가용자원 활용계획(노동력, 골재 등)을 수립, 제시하여야 할 것임.
 - 북한에 대한 자재 공급도 북한의 기존 산업시설을 지원하여 현지 생산하는 방식도 검토되어야 함.
 - 철도 PC침목의 경우, 북한 현지에서 생산하여 공사 현장에 반입된다면, 남한의 제품 구입 및 수송원가에 비해 약 1/5 이하의 가격으로 조달이 가능. 이것은 북한의 유희산업인력의 고용 활성화를 촉진하며, 투자비용의 대폭 절감, 산업시설 가동능력 제고, 그리고 소위 '퍼주기 논란'을 불식시킬 있을 것임.

■ 제도적 측면

- 남북간의 통행 관련 협력사업 추진시, 가장 우선적으로 고려되어야 할 것은 호혜성의 원칙임. 남북 교통망 협력사업은 어느 일방의 요구사항을 반영한 사업이 아니라 남북 모두에게 공동이익 창출이 가능한 최우선 협력사업 중심으로

추진되어야 한다는 공감대가 형성되어야 함. 북한이 자주 언급하는 북한 고위층의 ‘통 큰 결정’, ‘은혜’가 아니라, 북한이 시급하게 요구하고, 우리기업이 사업진출을 희망하는 교집합에 해당하는 사업 중심으로 추진되어야 함.

- 북한 교통인프라 지원은 새로운 교통축을 구축하는 것이 아니고, 기존의 남북간 간선축을 최대한 활용하여야 하며, 남북 산업단지간의 접근성 강화 및 배후 수송로 확보에 중점을 두어야 할 것임. 또한 우리 기업의 북한지역 진출시 기업의 경쟁력 구축을 위해 원료 산지 및 제품 수요지와의 연계성을 강화하기 위한 연계교통망 구축을 우선시해야 할 것이다. 이와 아울러 노선 수단간(철도, 도로, 해운)의 비교우위에 근거한 투자우선순위를 명확히 하여야 함.
- 북한 교통인프라의 정비를 위한 ‘한반도교통발전종합계획(가칭)’과 같은 중장기 전략을 수립하는 것이 시급함. 각 단계별 추진방향이나 전략이 설정되고, 각 운송수단별 개발가능성을 분석하여 투자우선순위 및 재원조달방안이 종합적으로 검토되어야 할 것임.

■ 재정적 측면

- 북한 교통인프라에 대한 효율적인 지원을 위해서는 안정적인 재원조달방안이 마련되어야 함. 그러나 현재와 같은 남북협력기금의 규모 및 운영방법으로는 근본적인 한계가 나타나고 있음.
- 남북협력기금의 확충을 위해서는 정부 출연금의 확대, 민간 사업자의 ‘통일복권(가칭)’ 등을 발행하게끔 허용함으로써 그 수익금의 일부를 기금으로 유치하는 등의 민간출연금 활성화 방안, 정부가 운용하는 재정용자 특별회계로부터의 실질적 기금 유입의 활성화도 모색해야 함.
 - 현행 남북협력기금은 지원 목적·대상·운용원리 등이 상이한 사업이 혼재되어 있고, 경제사업이 면밀한 경제성 검토 없이 경제외적 논리에 따라 지원되어 남북경제에 기여하지 못하고 재정부담과 ‘퍼주기’ 논란이 가중됨.
 - 따라서 기금을 ‘경제협력자금’과 ‘화해협력자금’ 등으로 계정을 분리하여, 경제협력자금은 기획재정부장관이 경제논리에 따라 화해협력자금은 외교통일부장관이 민족화해협력 및 인도적 목적으로 관리·운용할 필요가 있음.
- 북한이 국제금융기구와의 관계개선이 이루어지기 이전이라도 국제금융기구가

주도하는 특별신탁기금(Special Trust Fund), 홀스트기금(Holst Fund), 기술지원신탁기금(Technical Assistance Trust Fund) 등의 지원을 활용하는 방안도 적극 검토되어야 할 것임.

- 국제컨소시엄 협력에 기초한 북한 교통인프라 현대화 사업을 추진하여야 함.
 - 국제금융기구 등으로부터의 자금 및 기술지원이라는 직접적인 효과 외에도 국제 민간부문의 북한지역에 대한 직접투자를 유도하는 간접적인 효과도 가져올 것으로 기대되기 때문임.
 - 국제협력 방식에 의한 재원조달 방안은 우리정부의 재정부담을 완화하는 실질적인 효과 외에도, 최근 남북교류의 확대 및 강화로 발생하는 대남의존도 심화와 사회적 동요를 우려하는 북한 지도부의 안보 불안을 완화하는 정치적 효과를 거둘 수도 있음.

4. 개혁·개방 효과

가. 북한지역의 산업구조 변화 지원

- 북한의 통행분야 지원은 북한의 산업구조 변화에 막대한 영향을 미칠 것으로 전망됨. 철도망 중심의 교통, 물류체계가 구축된다면, 수송거리 300-400km 이상의 시장을 배경으로 하는 중후장대(重厚長大)의 중공업 및 자원산업 활성화에 기여할 것임.
 - 기존의 함경남·북도, 동해안지역의 중공업벨트와 북한 내륙에 위치한 광산 개발, 북한과 러시아 접경지역과의 국제운송 활성화가 가능
- 도로망 중심의 교통시설 지원이 이루어진다면, 수송거리 300km 이내의 경공업, 부품산업 활성화에 기여할 수 있음.
- 따라서 북한의 통행 관련 시설 현대화는 북한의 산업구조의 연계가 충분히 검토된 이후에 종합적인 시각에서 이루어져야 함.
- 현재 중공업, 중량의 벌크화물(bulk cargoes)이 주된 위치를 차지하는 북의 산업구조를 근간으로 교통망 현대화 지원이 이루어질 경우, 철도인프라의 현대화와 철도운행의 정상화가 긴급한 과제로 제기됨.

- 북한의 산업구조가 개혁·개방으로 인해, 다른 체제전환국가처럼 수출주도형, 경공업·소비·서비스 중심형 산업구조로 전환될 경우에는, 다양해진 운송수요에 따라 단위당 운송량은 줄고 화물의 출발지와 목적지가 다변화되면서 신속한 운송이 강조될 때 도로가 보다 중요한 역할을 담당할 것으로 전망됨.
- 자원생산지와 가공지, 생산지와 소비지, 제품산지와 반출거점을 효율적으로 연계하는 교통망이 구축될 경우, 관련 산업의 클러스터 구축도 가능함.

나. 북한개발 촉진 및 경제발전 지원

- 현재 북한의 교통인프라는 노후화가 심각한 수준으로 전면 교체기에 진입되어 있는 상태임. 교통시설들은 장기간에 걸친 경제 침체로 인해서 노후화가 심각한 수준으로 진행
- 현 상황 하에서는 수송의 정시성, 안전성, 경제성 확보가 불가능하며, 통행 관련 운송수단의 적기 부품 공급이 지연, 중단되어 부품을 자체적으로 조달, 공급하고 있는 상황. 대형사고에 노출되어 있음. 향후 북한이 5-10년 이내에 교통망의 적기 개보수가 이루어지지 않는다면 거의 수송불능 상태에 도달할 수 있을 것으로 전망됨.
- 북한은 '수송은 곧 생산이고 생산은 곧 수송'으로 인식함. 통행 관련 인프라 협력은 북한경제의 수송부문 당면 현안인 시설의 노후화, 교통운영의 비효율화, 만성적인 수송난, 안전성 미확보 등의 현안을 해결할 수 있음. 산업간의 유기적인 연계체계를 구축시킴과 동시에 신속한 물류흐름이 가능해져 경제발전에 가장 높은 기여가 가능함.

다. 남북 교류협력 활성화 지원

- 남북교류협력의 장애요인중 하나가 높은 물류비 구조임. 남북간 인적, 물적 교류시, 경제성이 있는 최단거리가 이용되는 것이 아니라, 기존의 수송로를 활용하는 경향이 대부분임. 우회 수송 및 복잡한 연계수송으로 남북경협에 고물류비 구조를 야기

- 남북교류협력의 거점 및 수송수단에 대한 선택, 집중, 확산을 통해 경쟁력 있는 수송체계 구축을 촉진할 수 있음. 또한 수송수단을 효율적으로 연계한 복합운송을 확산시켜 철도, 도로, 해운, 내륙 수운을 적절히 연계한 새로운 운송시스템 구축으로 남북교류 활성화에 기여
- 화주에게 다양한 수송로 선택을 가능하게 하여 수송 수단간의 운임 및 서비스 경쟁을 유발하여 제품의 경쟁력을 확보하게 함.
- 운송수단의 공간적 범위, 운송 수단 선택의 다양성을 확대하여 남북교류협력 대상지역이 광역화되고, 협력사업의 양적, 질적 확대에 기여

〈표 V-2〉 통행분야 정책과제

정책과제	효과성				실현성			
	종합	개혁·개방 효과	북한경제 기여도	경제통합 기여도	종합	재원조달	경제성	북한 수용성
단천지역 자원개발 철도, 항만 협력	상	중	상	상	상	상	상	상
나진-햇산간 철도 현대화사업	상	중	중	상	상	중	상	상
나진항 현대화 협력	중	상	중	상	상	상	상	상

5. 정책제언

■ 북한교통, 물류시설 개발을 위한 종합적인 계획 수립

- 남북한의 교통망은 각 수단별, 노선별로 특성을 갖고 있기 때문에 단절구간의 복원 및 현대화, 노선 신설 등은 종합적이고 장기적인 차원에서 추진되어야 함. 또한 동북아 연계를 고려한 북한 교통망 통합을 위한 중장기 계획이 수립되어야 하며, 또한 단계별 시설 공급계획이 마련되어야 함.
 - 현재 남한에서 수립한 한반도교통망 중장기계획은 국토종합계획과 국가 기

간교통망계획이 있으나, 내용은 대부분이 선언적인 의미와 개념 수준에 그치고 있음.

- 남북한은 지난 60여 년간 독자적인 계획하에 외부지원 형태로 교통망을 건설, 운영하여왔기 때문에 상호연계성이 매우 저하됨. 종합적인 시각에서 한반도내 전체 교통수요 및 시설능력 분석 및 예측은 아직까지 검토되지 못함.
 - 교통, 물류인프라 협력과 관련된 Action Plan을 구축하기 위해서는 북한 교통인프라에 대한 정확한 자료의 입수 및 현지조사가 수반되어야 함. 향후 북한지역 인프라 개발의 지원은 대상지역의 공동조사가 선행된 이후 시행되는 제도적인 장치도 마련되어야 함.
- 현재와 같은 선언적인 성격을 갖는 법정계획보다는 남북한 통합교통망의 목표, 교통망 구축 기본방향이 명시되고, 투자우선순위도 검토된 종합적이고 장기적인 ‘한반도통합교통망구축계획(가칭)’ 수립이 필요

■ 단일 운송수단이 아닌 패키지형 사업으로 추진

- 현재까지 남북한 교통망사업들과 향후 추진될 사업들이 대부분이 단일 운송수단에 대한 하나의 프로젝트 중심으로 추진됨.
 - 철도와 도로는 경의선과 동해선 중심으로, 항만은 개별 항만 중심으로 사업이 독자적인 형태로 추진
 - 교통망이 실제로 연결된다고 하더라도 수송할 물동량이 부족하거나, 연결 이후의 뚜렷한 활용 대책이 마련되지 않을 경우 지속적인 추진이 어려움. 이에 따라 특정 노선의 현대화 등을 추진할 경우, 배후 산업단지의 부재, 북한 도로 운송정책과의 괴리 등으로 인해 실제로 활용될 가능성이 매우 낮은 사업이 많음.
- 향후 남북간 통행부문 협력은 산업 배치, 배후 도시의 적정성, 북한 개발정책과의 조화, 유사 투자사업과의 중복성, 자국 진출기업의 수익성 확보, 진출기업간의 연계성 강화 등을 고려한 관련 사업의 패키지 형태로의 개발이 추진되어야 함.
 - 북한 단천지역의 지하자원 개발사업 : 동 사업은 전력 등 에너지개발과도 밀접한 관련을 갖고 있으며, 저렴한 자원개발 비용으로 안정적인 물동량이 확



보되어야 하고, 이 물동량을 경쟁력 있는 교통수단으로 수송하여야만 관련 사업의 시너지효과가 나타날 수 있음.

■ **접경지역의 교통, 물류망을 단계적으로 확대**

- 북한경제의 고질화된 4대 선행부문의 침체상황이 장기간 지속되고 있다는 측면에서 외부 자원의 유입 없이는 북한의 자력에 의한 경제적 회생은 가능성이 희박함.
- 북한경제의 회생을 위해서는 외부자원의 유입이 필요하며 이를 위해서는 남북한의 접경지역, 북·중, 북·러 접경지역의 교통, 물류체계를 확충하여 외부자원이 효율적으로 유입될 수 있도록 해야 하며 그 통로와 접촉면을 단계적으로 확대해 나가야 함.
- 따라서 외부에서 북한으로 외부자원이 효과적으로 반입, 반출될 수 있는 노선을 중심으로 교통망을 확충해 나가야 함.
 - 북한 접경지역은 북한지역내에서 안정적인 물동량이 창출될 수 있는 지역으로 통과물동량 처리를 위한 시설 수요가 급증. 또한 투자재원의 회수가 가능, 기업의 수익성 보장이 가능한 지역임.
 - 남북한의 접경지역, 북·중, 북·러 접경지역 및 주요 항만지역 등에 외부와의 교류를 원활히 할 수 있도록 도로망 및 물류시설, 공항시설을 우선적으로 확충해나가야 함.

■ **남북 교통망 관련 사업의 평가기준 및 절차 차별화**

- 막대한 재원을 필요로 하는 남북 통행 관련 사업들은 기존의 투자우선 순위 평가의 새로운 틀을 적용할 경우, 낮은 경제성으로 사업추진이 불가능함.
 - 현행 교통망 사업에 대한 평가는 주로 현행 교통시설의 투자우선 순위는 주로 경제적인 평가를 위주의 현존하는 교통수요에 좌우되는 구조이므로 남북한 교통망 연결과 같은 장기적인 사업들은 투자우선 순위에서 후순위로 처지는 경향이 많음.
 - 이에 따라 남북한간 통행 관련 교통사업은 남북교류가 활성화되지 않는 단계에서는 타 지역의 교통사업보다 우선순위가 떨어지는 경향이 있어 시의적

절한 사업추진이 어려움. 이러한 사업들은 경제적인 논리가 아닌 미래를 위한 선투자의 개념으로 접근하여야 함.

- 현재의 평가 체계로는 이러한 요소들을 종합적으로 반영하기가 어려운 상황임. 이를 개선하기 위해서는 투자평가와 관련 용지확보 및 신속한 사업추진 등을 위한 차별적인 기준과 법적 절차를 마련할 필요

■ **북한 교통인프라 현대화 시급성에 대한 인식 전환이 필요**


- 동북아지역 국가들의 치열한 물류 거점 확보 경쟁에서 해양과 대륙을 연결하는 지정학적 강점을 활용하기 위한 남북간의 통행협력이 필요한 시점임.

- 중국과 러시아는 북한지역내의 나진, 신의주와 같은 물류거점을 선점하여, 독점적인 기득권을 확보하려는 움직임이 나타나고 있음. 또한 한반도종단교통망과 대륙연결수송로의 파생 이익을 흡수하려는 정책이 추진중임.

- 중국은 북·중접경 인접지역을 동서로 관통하는 동변도 철도를 개통할 예정으로 이 철도노선이 개통되면 중국의 동북지방의 물류에 큰 영향을 주어 북한철도의 물동량 확보에도 부정적인 영향을 미침.
- 중국의 균형성장 정책, 동북공정의 일환으로 추진되는 이러한 프로젝트들은 북한경제의 대중국 의존도를 심화시키고 중국 동북지방의 물동량을 흡수하여 북한 철도에 대한 수요를 감소시킬 우려가 있음.
- 남북한 교통, 물류인프라의 연결과 북한철도에 대한 개발이 현재와 같이 지지부진할 경우, 북한철도에 대한 물동량 감소로 북·중 접경지역에서 중국의 인프라개발은 TKR의 조기 활성화를 저해하는 요인이 될 수 있어 한반도의 동북아 물류거점화 전략에 차질을 초래할 수 있음.

- 남북 통행 관련 협력사업은 북한에 대한 ‘일방적인 퍼주기’가 아닌 우리의 향후 생존 전략의 한 축으로 인식하여야 함.

비핵·개방·3000 구상의
상생·공영 정책을 통한 실현방안



통관분야
남북협력 추진방안

VI



1. 3대 합의서와 비핵·개방·3000 구상의 관계

가. 3대 합의서 성과분석 및 이행정도 점검

■ 기본합의서(1991)¹²

- 통관에 대한 구체적 언급 없이, “통일을 지향하는 과정에서의 잠정적 특수 관계로 규정하면서, 민족내부교류로서의 물자 교류를 실시한다”라고만 되어 있음.
 - 기본합의서 서문에 남북관계의 성격과 지위를 “쌍방 사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수 관계라는 것을 인정하고”라고 규정
 - 제3장 15조에는 “남과 북은 민족경제의 통일적이며 균형적인 발전과 민족 전체의 복리 향상을 도모하기 위하여 자원의 공동 개발, ‘민족 내부로서의 물자 교류’, 합작 투자 등 경제 교류와 협력을 실시한다”라고만 되어 있음.
- 다만, 남북교류협력의 부속합의서(1992.9)에는 “남과 북은 물자 교류에 대하여 관세를 부과하지 않으며, 남북 사이의 경제 관계를 민족 내부 관계로 발전시키기 위한 조치를 협의 추진할 것”이라고 규정함.
 - 이로써 남북간 거래의 무관세가 양자적인 법·제도적인 차원에서 공식 실행하게 되었음.

■ 6·15 공동선언(2000)

- 6·15 공동선언은 구체적인 실천 방안이라기보다는 남북관계 발전과 평화 통일 실현을 위한 선언적 의미의 5개 합의문으로, 통관에 대해서도 포괄적 의미가 포함
 - 제4항의 “민족 경제를 균형 발전시킨다”는 것에 통관을 포함한 통행, 통신과 도로·철도와 같은 수송망 연결 등의 포괄적 의미가 포함된 것으로 해석할 수 있음.

¹² 남한은 이미 1988년 7·7 선언을 통해 남북교역을 ‘민족내부거래’로 간주함을 선언하였으며, 「남북교류협력에 관한 법률」(1990.8.1) 제26조 2항 단서에서도 “물품이 반입에 있어서는 관세법에 의한 과세 규정 및 다른 법률에 의한 수입 부과금에 관한 규정은 이를 준용하지 아니한다.”며 북한으로부터의 반입 상품에 대해서는 관세를 면제하도록 규정하고 있다. 또한 동법 시행령 제50조 2-3항 참조.



○ 6·15 공동선언 이후의 통관분야 주요 합의서

- 남북경협과 관련된 주요 합의서는 4대 경협합의서¹³와 3통 관련 합의서가 있으나, 통관과 관련된 합의서는 소수에 불과함.
- 「개성공업지구 통관·검역에 관한 합의서」(2002.12.8 서명, 2005.8.1 발효)와 「개성공업지구법 세관규정」(2003. 12. 11)를 비롯하여, 「남북 사이에 거래되는 물품의 원산지 확인 절차에 관한 합의서」(2003.7.31. 서명)와 「남북 원산지 확인 실무협의회 제1차 회의 공동보도문」(2003.12.20), 「금강산 관광지구 세관 규정」(2004.4.29) 등에 불과함.¹⁴
- 특히, 원산지 합의서는 제3국 물품의 북한산 위장 반입 사례 증가에 따른 피해를 예방하고 공정한 거래 질서 확보 및 남북 교역 촉진을 위해 채택한 것으로, 남북 관세제도의 조화 및 관세 협력의 기초를 마련하는 데 기여한 것으로 평가

■ 10·4 정상선언(2007)

- 남북한 정상은 제5항에서 “민족 균형 발전과 공동 번영을 위해 3통(통행·통신·통관) 문제를 비롯한 제반 제도적 보장 장치들을 조속히 완비해나가기”로 합의하였음.
- 10·4 정상선언의 이행을 위해, 남북총리회담과 남북국방장관회담, 남북장성급회담 등의 후속 고위급 회담을 개최하여, 통관부문의 개선 조치 마련에 합의
 - 제1차 남북총리회담(2007.11.14-16)에서는 서해평화협력특별지대(제2조 9항)와 조선협력단지(제3조 2-4항), 개성공단(제3조 3-6항 및 3-7항) 건설에 따라 3통의 법·제도적 장치 마련과 통관 사업의 신속성·과학성 보장을 위한 물자 하차장(세관 검사장) 건설 등의 문제를 협의해나가기로 합의
 - 또한, 경협사업의 원활한 추진을 위해 총리회담 산하에 부총리급을 단장으로 하는 남북경제협력공동위원회 구성에 합의(제3조 5항)하였고, 3통과 청산결제, 상사분쟁 등 투자 환경 조성 및 제도적 보장을 협의하기 위해 2008년

¹³ 4대 경협합의서란 「투자보장합의서」, 「이중과세방지합의서」, 「청산결제합의서」, 「상사분쟁합의서」로, 2000년 12월에 서명되어 2003년 8월에 발효되었으나, 실제적으로는 아직까지 완전히 이행되지 않고 있음.

¹⁴ 이외에도 2005년 8월 1일에 발효된 「남북 사이 차량의 도로 및 차량 운행에 관한 기본합의서」와 해운합의서 및 부속합의서 등이 있음.

상반기에 개성과 평양에서 공동위원회를 갖기로 하는 남북경제협력공동위원회 제1차회의 합의서(2007.12.6)를 채택

- 제2차 남북국방장관급회담(2008.11.27-29, 평양) 합의서 제5조 3항에서 “쌍방은 개성·금강산지역의 협력 사업이 활성화되도록 2007년 12월 11일부터 개시되는 문산-봉동간 철도화물 수송을 군사적으로 보장하기로 합의했으며, 남북관리구역의 통행·통신·통관을 위한 군사보장합의서를 2007년 12월 초 판문점 통일각에서 협의·채택”하기로 합의
- 제7차 남북장성급군사회담(2007.12.12-14, 판문점)에서 금강산·개성사업 협력을 위해 「동·서해지구 남북관리구역 통행·통신·통관의 군사적 보장을 위한 합의서」를 채택하였는데, 여기에는 통관 절차 간소화(기존의 전수검사에서 선별검사 방식으로 전환 등)와 통관 시간 단축 등의 제도 변경과 물자하차장(세관 검사장)의 신설·확장 등에 합의
- ‘개성공단 협력분과위원회 제1차회의’(2007.12.20-21)에서는 2008년 중에 물자하차장 건설 등을 위해 세관 당국간 협력을 위한 실천적 대책을 세워나가기로 합의

■ 3대 합의서의 통관분야 이행정도 점검

- 통관과 관련하여 10·4 정상선언 이후의 합의 내용을 제외하고는 대부분 이행되었거나, 점차 개선되고 있음.
 - 금강산 및 개성지구의 육로 통행에 따른 남한의 고성·도라산의 통관장 개설·운용을 비롯하여, 개성공단의 통관·통행 검사소(CIQ)와 경의선 물류지원센터 건설 등은 완료 및 개선 작업이 진행 중임. 다만 개성공단의 물류단지는 건설되지 않고 있음.
 - 다만 10·4 정상선언 합의 내용은 새정부 들어 남북관계 경색과 당국간 대화 단절로, 서해평화협력특별지대와 조선협력단지 건설 등의 해당 사업을 비롯하여 통관 절차 간소화 등의 법·제도적 장치 마련을 위한 협의조차 중단된 상황임.
- 특히, 개성공단의 경우는 입주기업의 경쟁력 제고와 물류비 절감을 위한 남북 통관제도 개선의 시범 사례로 주목 받고 있음.
 - 개성공단 생산 물자의 국내산 인정 특례 시행(2005.3) : 국내 기업 지분 60% 이상 기업이 국내 원재료 60% 이상인 경우 적용 등



- 일부 반입 물자에 대한 선별 세관 검사 도입에 이어, 원산지 증명서의 반입자 자율 증명서(신고서 제출) 형식으로 개편(일반 북한산의 경우에는 북한의 민족경제협력연합회에서 원산지 증명서를 발급받아야 하며, 상당액의 납부 필요)
- 2006년 4월부터는 정보화 및 남북 육로교역 시대에 부응하여 통행 차량과 주요 물자(전략물자)에 대한 무선인식(Radio Frequency Identification : RFID) 기술을 활용하고 있음.
- 그러나 통관은 3통문제 중에서도 가장 후순위 과제로 취급됨으로써 본격적인 남북경협 활성화를 위한 근본적인 문제는 여전히 남아있음.
 - 개성공단의 입주기업 제품 생산이 확대되어 교역 물량이 늘어나면 선별 검사와 세관 검사장(물자 하차장) 건설, 물자에 대한 무선인식시스템(RFID) 전면적 도입과 CIQ의 24시간 운영체제 등을 통한 통관절차 간소화와 통관시간 단축이 긴요함.
 - 나아가 남북간 관세제도와 원산지 규정, 북한의 테러지원국 적용에 따른 전략물자 반출규정 등의 근본적인 문제와 함께, 통관문제 개선을 위한 인프라 확충 등의 본격적인 논의가 진행되지 않고 있는 상황임.

나. 3대 합의서와 통관분야 비핵·개방·3000 구상의 관계

- 비핵·개방·3000 구상은 통관문제를 이전의 3대 합의서보다 중장기적이고 포괄적 차원에서 접근
- 비핵·개방·3000 구상은 남북 양자 간의 교류협력 차원을 넘어 북한경제의 근본적 회생과 수출 주도형 성장 전략을 염두에 둔 중장기적 관점에서의 지속발전 가능한 경제체제 구축에 역점을 두고 있음.
 - 신정부는 통관부문을 비핵·개방·3000 구상 실현을 위한 5개 부문의 20대 과제에서 별도로 다루지는 않았으나, 과제 달성의 선결과제로 인식
 - 특히, 경제부문의 수출 기업 육성을 위해 제시한 북한지역 내 5대 자유무역지대 설치와 연 300만 달러 이상의 수출 가능 100개 기업 육성을 위해서는 남북한 통관체계의 통합과 선진화가 필수 과제임.
 - 또한, 통관을 북한의 통신·통행 인프라 개선의 병행 과제(혹은 결과물)로 인식하고 당연한 해결과제로 인식하는 듯함. 즉, 인프라부문의 기간 통신망

연결 및 항만·철도·도로 정비는 효율적인 통관체계 구축을 위한 물류 인프라망 확충과도 밀접한 관계가 있음.

- 이외에도 통관에 대한 중요성 인식은 상생·공영의 대북정책 추진 4원칙 가운데, ‘국제협력과 남북협력의 조화’ 원칙에서도 투영됨.
 - 6자회담을 통해 북핵문제가 해결되면, 통관체계 선진화의 주요 걸림돌인 전략물자 반출규정과 자유무역협정(FTA) 체결 확대를 통한 원산지규정 문제가 해결될 것임.
- 비핵·개방·3000 구상의 통관부문은 3대 합의서, 특히 구체적 실행 계획이 담겨있는 10·4 정상선언보다 중장기적·포괄적이면서도 직접적임
 - 비핵·개방·3000 구상이 상생·공영의 남북관계 발전을 추구하여 남북경제 공동체 형성을 실현하려는 신정부 대북정책의 핵심이란 점에서, 총론적 측면에서는 6·15 공동선언(민족경제의 균형발전)과 10·4 정상선언(민족 균형발전과 공동번영)과 유사함.
 - 다만 10·4 정상선언은 현재 추진 중인 금강산·개성지구를 비롯하여 서해평화협력특별지대와 조선협력단지에 한정된 반면, 비핵·개방·3000 구상은 5대 자유무역지대 설치와 수출기업 육성 등 보다 광범위하고 ‘통관’과 보다 직접적이고 밀접한 과제를 제시

2. 북한의 통관분야 현황과 쟁점

가. 북한의 통관분야 현황

- 북한의 관세 관련 제도체계
 - 북한의 관세제도는 수출입 통관업무를 통한 밀수 방지, 외환 독점, 사육의 수출입 통제 관리를 위한 제도적 장치로서의 역할을 담당
 - 일반적으로 북한은 무역 상품에 대한 관세는 부과하지 않고, 무환 수입품, 외국 여행사의 소지품, 국제소포 등 비교역품에 대해 관세 부과
 - 최근 들어, 세관법을 제정하여 (자유)경제무역지대에서 적용되는 세관규정을 제정하는 등의 관세 질서와 제도를 정비한 것으로 알려짐.



- 북한의 관세법 체계는 일반법적 성격을 갖는 세관법과 특별법적 성격의 자유경제무역지대 세관규정으로 이루어져 있음.
 - 세관법은 목적과 적용 대상, 세관 검사와 수속, 중계 수송의 절차, 관세 면제대상과 예외조항, 특혜 관세제도, 보세기간 등에 대한 내용을 적시
 - 북한은 세관법이 “세관 검사를 강화하고 관세를 정확히 적용하여 대외 무역에서 규율과 질서를 세우며, 민족 경제의 자립적 발전을 보장하는 데 이바지하며, 관세가 개인들의 이기적 행위에 이용되지 못하도록 한다”는 것에 목적을 두고 있음.¹⁵
 - 따라서 북한에서의 관세는 자립적 민족경제 건설을 위한 수단으로 활용하고 있으며, 관세가 국내 산업의 보호 육성이라는 적극적 기능을 갖고 있지 않다는 특징
- 경제무역지대 관세제도는 「자유경제무역지대 세관규정」과 「나진·선봉경제무역지대법」이 있으며, 이를 근간으로 「자유무역항 규정」과 같은 세부 규정이 있음.
 - 자유경제무역지대 세관규정은 세관법에 기초하여 자유경제무역지대에 맞는 세관 통과 질서와 특혜 관세제도를 북한의 대외 경제협력과 교류 확대 발전 목적으로 제정되었음.¹⁶
 - 자유무역지대인 만큼 지대의 수입 물자는 특혜 관세율을 적용하며, 생산과 경영, 지대 건설, 가공 수출, 중계 무역, 재수출을 목적으로 하는 물자에는 관세를 면제하고 있음.
 - 그러나 다른 나라에서 지대 안에 상품을 팔기 위해 들어오는 경우나 지대 안에서 생산·수입한 상품을 지대 안이나 밖의 공화국 영역에서 판매하는 경우, 가공 무역이나 중계 무역, 재수출을 위해 물자를 지대 안이나 밖의 공화국 영역에서 판매하는 경우 등에는 관세를 적용함.
 - 또한 지대에서 관광업, 여관업, 상업, 봉사업을 위해 들어오는 생필품과 식료품에 대해서는 영업 개시일로부터 5년간 해당 관세의 50%를 감면하고, 그 다음해부터는 30% 감면함. 다만 영업 개시 10년 안에 기업을 해산·철수할 경우에는 이미 감면 받은 관세를 물어야 함.

¹⁵- 사회과학원, 『경제사전 I』 (평양: 사회과학출판사, 1985), p. 349; 북한 세관법 제1조.

¹⁶- 자유경제무역지대 세관규정 제1조.

- 「나진·선봉경제무역지대법」
 - 나선지대 안에서는 특혜 관세 제도가 실시되며, 여타 법은 자유경제무역지대 세관규정과 유사함.
 - 다만, 경영 기간이 10년 이상되는 생산 부문의 외국투자기업에 대해서는 기업소득세를 이윤 발생해로부터 3년간 면제하고, 그 다음 2년간은 50% 범위에서 감면
 - 또한, 총투자액이 6천만 원 이상 되는 하부 구조 건설 부문의 외국 투자 기업에 대해서는 기업소득세를 이윤 발생해로부터 4년간 면세하며, 그 다음 3년간은 50% 범위에서 감면해줄 수 있도록 규정
- 「자유무역항 규정」
 - 이 규정은 자유경제무역지대법을 보완코자 제정된 것으로, 중계 무역점의 수송 및 보관과 같은 경제 무역 활동을 원만히 보장하기 위해 자유무역항의 출입·이용 질서를 확립하는 것이 목적임.
 - 북한에서의 자유무역항은 라진항, 선봉항, 청진항으로, 나드는 배와 짐에 대해 관세나 톤세, 운임세를 부과하지 않음.
 - 검사 및 검역에 있어서는, 항에 나드는 배와 선원, 여객과 짐은 검사를 받아야 하나, 중계 무역점은 해상 검사, 검역 기간이 필요하다고 인정되는 경우에만 검사나 검역을 실시

■ 북한의 관세 관리 기관

- 북한의 무역 및 관세 업무는 내각의 무역성과 산하 관세관리총국에서 각각 담당하며, 검사·검역은 조선대외상품검사위원회가 담당
 - 무역성은 무역, 세관 업무, 외국회사와의 합영 사업 및 운송, 대남 교역 등을 담당
 - 관세관리총국은 관세와 관련된 업무를 총괄하는 기관으로, 관세 관련 기관의 직접적인 통할, 조직화의 관리, 관세 정책의 입안, 관세 기준에 관한 문제 해결, 관세 통계의 조직화 등의 업무를 담당
 - 세관은 관세관리총국의 지도하에 실제적이고 구체적인 관세 업무를 수행하는 기관으로, 국경을 통과하는 화물의 적법성 여부 검사와 단속 업무, 과세 금액의 산정 및 징수 업무를 담당



- 한편, 북한에 들어오지 못하게 되어 있는 물자를 중계 수송하려고 할 경우에는 내각 승인을 받아야 함.

■ 북한 관세법의 주요내용

○ 관세 징수

- 관세는 부과 대상에 따라 수출관세, 수입관세, 통과관세가 있음.
- 관세율은 내각이 정하며, 관세율이 정해져 있지 않는 물자는 이와 유사한 물자의 관세율을 적용
- 수출 혹은 수입의 장려 물자는 관세를 적용하지 않거나 낮게 적용하며, 제한 물자에 대해서는 높게 부과
- 관세 부과 기준 가격은 수입 물자인 경우는 국경 도착 가격을, 수출 물자인 경우에는 국경 인도 가격을, 수출입 물자가 아닌 경우에는 소매 가격을 적용

○ 보세 공장 및 창고에서의 보세 기간은 2년으로 하며, 이 기간 중에는 무관세를 적용

- 부득이한 사정으로 보세 기간을 연장 받으려고 할 경우에는 보세기간 만료 10일 전에 연장 신청문건을 제출해야 하며, 6개월까지 연장 가능

■ 최근의 북한의 관세 관료법 변화

○ 북한은 2002년 7·1 조치 이후 개혁·개방 및 남북경협과 관련된 법을 지속적으로 정비

- 대외 및 대남 경협과 관련하여, 개성공업지구법 및 금강산관광지구법과 이와 관련된 총 20건의 하위규정을 제정·발표(2002.11~2004.9)
- 또한 합영은행 등록자본금을 대폭 확대한 외국인투자은행법(2002.11)과 북한의 신인도 제고 목적의 「원산지명법」(2003.10)을 채택하였고, 2004년 11월에는 기존의 외국인투자법과 합영법, 합작법, 외국인기업법을 수정 보완 하였음
- 특히, 2005년에는 관세율 편람(2005.1)과 남한의 「남북교류협력법」에 상응하는 「북남경제협력법」(2005.7.6)을 제정하여 법 정비를 추진

○ 북남경제협력법은 남북경협에 대한 통일적 지도 기관의 명시와 함께, 남북간의 무관세 원칙, 반출입 승인, 체류·거주, 노력 채용, 분쟁 해결 등의 내

용 등은 물론, 민족경제의 균형 발전과 유무상통의 협력 원칙 등을 규정(총 27조로 구성)¹⁷

- 지도 기관 : 중앙민족경제협력지도기관이 담당하며, 이 기관은 남북경협과 관련된 계약 체결과 합의서 작성, 노력 보장, 반출입 승인, 원산지 증명서 발급 등을 담당

- 검사·검역 : 남북경협 당사자 또는 해당 수송 수단은 출입 지점이나 정해진 장소에서 통행 검사, 세관 검사, 위생 검역과 같은 검사와 검역을 받아야 함. 다만 남북 당국간 합의가 있을 경우에는 검사, 검역을 하지 않을 수도 있다고 규정 (제14조)

- 관세 : 남북경협 물자에는 무관세이나, 다른 나라에서 공업지구와 관광지구 에 들어온 물자를 그대로 북측 다른 지역에 판매할 경우에는 관세를 부과 할 수 있다고 규정(제19조)

○ 관세율 편람은 총 21편 97장으로 항목별 세율을 체계적으로 분류

- 관세율 대상의 거래 품목 전체를 집대성하여, 품목별로 ① 수입 관세율과 ② 수출 관세율, ③ 따로 정해놓은 외화관세율로 구분하고 있음.

- 수입 관세율은 국제무역상품분류(HS) 부호와 일치시켜 8자리 digit을 사용하여 분류하고 있으며, 무관세와 기본관세(국정관세), 특혜관세(협정관세)로 구분해놓고 있음.¹⁸

- 수출 관세율은 수입 관세율에 비해 품목별로 비교적 단순화하였고, 세율은 외화 관세율(2-10%)과 내화 관세율(10-100%)로 구분되어 있음.

- 따로 정한 외화관세 대상은 주로 국가적인 통제 품목들로, 반입 형식과 대상 국가, 용도에 관계없이 동일한 관세율을 적용함.

17. 법무부, 『북한 북남경제협력법 분석』, 법무자료 제275집, 2006.12.

18. 김영춘·김정숙은 북한의 관세율은 내각에서 정하며, HS 분류체계의 2단위로 되어 있지만 관세율이 정해 있지 않은 품목은 유사한 물자의 관세율을 적용한다고 주장. 김영춘·김정숙, “FTA 시대의 남북경협과 관세법 개정 방안에 관한 연구,” 『관세학회지』, 제8권 제2호 (2007), p. 52.



〈표 VI-1〉 남북한 관세제도 비교

남한	구분	북한
<ul style="list-style-type: none"> 자유무역 경제 모델 (최소한 규제, Negative 방식) 	운영 원칙	<ul style="list-style-type: none"> 자립경제 건설의 한 수단 (positive 방식)
<ul style="list-style-type: none"> 대외무역관리 : 지식경제부 · 남북 교역은 통일부 관세 행정 : 기획재정부 산하 관세청 검사·검역 : 다원화 체계 (관련부처 해당기관) 	관리 기관	<ul style="list-style-type: none"> 대외무역관리 : 무역성 관세 행정 : 관세관리총국 검사·검역 : 일원화로 통합관리 (조선대외상품검사위원회)
<ul style="list-style-type: none"> 수입품 : 구매자의 실제 거래가 수출품 : 본선인도 가격 	신고가 기준	<ul style="list-style-type: none"> 수입품 : 국경 도착 가격 수출품 : 국경 인도 가격 비수출입품 : 소매 가격
<ul style="list-style-type: none"> 수입 물품에만 관세 부과 	과세대상	<ul style="list-style-type: none"> 수출입품, 통과 물품에도 과세
<ul style="list-style-type: none"> HS 분류체계(10단위로 세분화) 	관세율	<ul style="list-style-type: none"> HS 분류체계에 의한 부과 관세율 미지정 물자는 유사율 적용
<ul style="list-style-type: none"> 자유무역지역 지정 및 운영법 지대 내 판매물품에 대해 비과세 	자유무역 지역 운영법	<ul style="list-style-type: none"> 자유경제무역지대 세관규정, 나진 선봉경제무역지대법, 자유무역항규정, 개성지구법, 금강산지구법 등 지대 내 판매물품에 대해 관세 부과

출처 : 김영춘·김정숙, “FTA 시대의 남북경협과 관세법 개정 방안에 관한 연구,” 『관세학회지』, 제8권 제2호 (2007), pp. 48-53을 재정리.

나. 통관분야의 주요쟁점 및 문제점

■ 개요

- 제3단계에 걸친 개성공단사업과 비핵·개방·3000 구상 착수 등으로 남북경협이 본격화될 것에 대비하여 효율적인 통관 시스템 구축을 위한 현 상황의 문제점 진단이 필요
 - 현행 남북 간의 통관에는 양측 간의 불안정한 무역 거래 지위를 비롯한 관세 제도상의 문제점은 물론, 남북경협 물품의 원산지 판정, 통관 절차상의 문제, 전략물자 반출 등에서 많은 문제점이 내포돼 있음.

■ 관세 제도상의 문제점

- 우선, 민족내부거래로서의 국제적 공인(무관세)문제가 존재
 - 남북한은 기본합의서와 남북교류협력에 관한 법률, 북남경제협력법 등에서 민족내부거래로 인정하여 북한 반입 상품에 대해 무관세를 적용하고 있음.
 - 그러나 남북교류협력법 제26조 1항에서는 외국과의 무역을 규율하기 위해 제정된 「대외무역법」 등을 준용한다고 규정되어 있으며, 대북 반출 물품은 「수출용 원재료에 대한 관세 등 환급에 관한 특례법」 제2조 규정에 의해 ‘수출’ 등으로 본다라고 되어 있음(남북교류협력법 시행령 제50조 4항).
 - 대외적으로는, 남한의 대북 우대가 WTO체제의 최혜국(MFN) 대우 원칙에 위배된다는 이의가 제기될 수 있음. 다시 말해, 남북한은 1991년에 UN 동시 가입국이므로, WTO 회원국이 아닌 북한에 대한 남한 무관세 특혜를 다른 WTO 회원국에게 부여해야 할 의무가 있음.¹⁹
- 둘째, 남북한 세관협력기구의 부재와 관세 제도의 남북간 부조화 문제가 존재
 - 남북 간에는 통관 업무와 관련된 논의를 위한 협력 채널이 부재하여 통관 업무 공조체제 기반이 형성되어 있지 못함.
 - 또한 남북 세관간의 관련 용어와 각종 서식이 표준화·통일되어 있지 않음.
- 한편 관세 제도상의 문제와 관련하여 동·서독과 중국-홍콩, EU 등의 사례를 참고할 필요가 있음.²⁰
 - 동·서독은 GATT 가입(1951)과 EEC 창설을 위한 로마조약 체결(1957), EC 설립 때에도 내독간 거래에 대해 다른 회원국들로부터 국제법적인 규제를 받지 않고 독자적인 통상 협정을 할 수 있도록 인정받음으로써 일반관세와 농산물에 대한 상계관세 면제 혜택을 누렸음. 또한 1967년에 서독은 부가가치세를 도입했음에도 불구하고, 내독간 거래 활성화를 위해 부가세 경감에 관한 특별법을 제정하여 서독 기업들의 동독 상품 구입을 촉진하였음.
 - 중국-홍콩은 2003년 6월에 경제협력강화협정(Mainland/Hong Kong Closer Economic Partnership Arrangement : CEPA)를 체결하여, 상품분야의 무관세 합의와 서비스분야의 점진적 자유화, 무역 투자 원활화 등

¹⁹ 박노형, 『WTO 체제에서의 남북한 무역 거래의 지위』 (2000.10), p. 6.

²⁰ 김영춘·김영숙, “FTA시대의 남북경협과 관세법 개정 방안에 관한 연구”



에 합의하였음.²¹ CEPA는 ① 1국 2체제 원칙에 따르고, ② WTO 규정에 부합하며, ③ 양측 체제를 조정·향상시키기 위한 양측의 필요에 맞추고, ④ 상호 이익과 상호 보완, 공동 번영을 이루며, ⑤ 쉬운 문제부터 먼저 해결하고 진취적인 조치를 취한다 등의 5원칙을 제시(협정 제2조)

- EU는 역내 가공 절차 및 역외 가공 절차, 세관 통관하의 가공 절차 등을 통해 관세 유예 및 환급, 전부 및 일부 면제 등의 다양한 지원제도를 실시하고 있음.

■ 원산지 규정상의 문제점

- 일반 교역물품과 개성공단 반입물품에 서로 다른 기준을 적용하는 이원적 체제로 규정되어 있음.
 - 예컨대 일반 교역물품의 경우, 남북원산지합의서 및 통일부 고시에서는 완전 생산 기준, 실질적 변형 기준, 불인정 공정 기준(최소 가공 기준)을 정하고는 있으나, 실질적 변형 기준 여부를 판단하는 구체적 기준으로서 HS 변형 기준, 부가가치 기준, 가공 공정 기준 등에 대해서는 언급이 없음.
 - 개성공단 반입 물품의 경우는 일반 교역 물품과 마찬가지로 완전 생산 기준, HS 6단위 변경 기준, 불인정 공정 기준(최소 가공 기준)을 적용하고 있고 실질적 변형에 대한 세부 기준을 마련하지 못한 문제점이 있으나, 일정한 요건을 갖춘 경우는 남한산(남한 지분 60% + 재료비 60% 요건)으로 인정한다는 특례를 적용하고 있다는 차이점 존재

²¹ 양측은 보다 나은 투명성, 기준 준수, 개선된 정보 교환을 통해 무역투자 원활화를 추구한다는 원칙을 세우고, 구체적인 협력분야로서 △ 무역 및 투자 진흥 △ 통관 △ 상품 검역 및 검사, 식품 안전성 및 품질 관리 △ 전자 상거래 △ 법률 및 법규의 투명성 △ 중소기업 △ 중국 의학 및 의약품의 7가지를 규정.

〈표 VI-2〉 원산지 판정 기준 비교

일반 교역 물품	구분	개성공단 반입 물품
□	완전 생산 기준	□
□	HS6 단위 변경 기준	□
×	부가가치 기준	×
×	가공 공정 기준	×
×	특례 기준	□
□	불인정 기준	□

출처 : 최양식, “남북교역 물품의 원산지 제도 및 향후 과제,” 『관세와 무역』 (서울: 한국관세무역개발원, 2005.5).

- 원산지 확인기관 간의 협력 미흡
 - 중국산이나 러시아산을 북한산으로 위장 반입하여 남북 교역 물품으로 허위 표시하는 경우가 빈번함.
 - 또한, 세관 당국과 원산지 증명서 발행기관과의 긴밀한 협력이나 공식화된 기구가 없는 상태여서, 증명서가 적법 기관이 발급한 유효한 것인지를 확인해 줄 수 있는 시스템이 갖춰져 있지 못함.
- 한편 원산지제도와 관련하여 국제(WTO) 기준과 선진국 사례를 참고할 필요가 있음.
 - 국제사회에서 널리 통용되는 현행 원산지 결정 기준(품목 분류 기준, 부가가치 기준, 특정 공정 기준)은 WTO의 통일 원산지 결정 기준에도 그대로 수용되어 왔다고 할 수 있음.
 - 다만, WTO 통일 원산지 결정 기준에는 “물품 원료의 무게(weight), 가격(value), 부피(volume) 등의 특성을 고려하여 정한다”는 현행 다른 원산지 규정에는 없는 새로운 보완 기준(residual rule) 개념을 도입
 - 한편 미국은 완전 생산 기준(농림수산물 등)과 실질적 변형 기준(기타)을, 일본은 완전 생산 기준과 실질적 변형 기준(HS 4단위 세번 변경 기준, 가공 공정 기준)을, EU는 완전 생산 기준과 실질적 변형 기준(주요 공정 기준)을 적용



■ **통관절차 간소화와 관련한 문제점**

- 남북교역은 통일부와 세관, 지식경제부(구 산업자원부) 등 관련 기관이 많아 행정 절차와 필요 서류가 복잡하고, 반입 물량에 비해 검사 비율이 높음.
 - 특히 유행에 민감한 의류제품(약 3주 소요)이나 제한 승인품목으로 분류되어 승인 절차가 까다로운 농수산물의 경우에는 매우 심각하며, 통신 제약은 남북교역의 활성화 저해와 경쟁력 약화를 가중시키고 있음.
 - 지난 제7차 남북장성급군사회담에서 통관절차 간소화(기존의 전수검사에서 선별검사 방식으로 전환 등)와 통관 시간 단축 등의 제도 변경과 세관검사장(물자 하차장)의 신설·확장 등에 합의하였으나, 신정부에 들어서는 당국 간 대화 중단으로 협의가 지연
 - 북·중무역의 경우는 중국 각 지역의 행정기관과 북한 무역성이 일반 교역에 준하는 절차를 따르고 있으며, 접경지역의 경우에는 특혜 관세를 부여하고 있음.
- 한편 통관절차 간소화와 관련하여, 심천-홍콩과 미국-멕시코 사례 등을 참고할 필요가 있음.
 - 중국은 홍콩 반환으로 인한 1국 2체제를 유지하기 위해 심천을 경제특구로 개발하였으며, 양측을 오갈 때는 출입국 수속 검사소(CIQ)를 거쳐야 하나, 최근에는 RFID 기술의 적용으로 통관 업무가 획기적으로 개선
 - 미국-멕시코의 경우, 24시간 CIQ 운영 체제로 화물과 인원 및 차량 출입 심사장을 분리 운영하며, 차량당 검사 소요 시간은 대당 약 20-30초 정도이며, 통행 차량의 약 10%만을 샘플 체크하고 있음.

■ **전략물자 반출 통제와 관련한 문제점**

- 정부의 전략물자 반출 통제규정은 국제적 통제체제와 미국의 수출관리규정(Export Administration Regulation : EAR)에 따른 것이 있음.
 - 정부는 국제적 전략물자 통제체제에 부응하여, 대외무역법, 대외무역법시행령, 전략물자·기술수출입통합공고 등 국내법 체계를 갖추고 있으며, 대북 반출의 경우에 남북교류협력법은 대외무역법 준용을 통해 통제하고 있음.
 - 최근에는 통제 리스트에 없는 일반 산업용 장비와 물품, 기술, 노하우까지도 대량 살상 용도로 사용될 수 있는 지를 판단하여 통제하는 'Catch-all'을 운영 중임.

- 미국의 수출관리규정(EAR)에 의하면, 테러지원국으로 지정된 북한에 수출할 경우, 미국산 기술·소프트웨어가 10% 이상 포함된 제품은 미 상무부의 사전 승인 절차가 필요함.

3. 통관분야 정책과제 및 실현방안

- 통관분야는 3통(통행·통신·통관) 가운데 가장 후순위로 취급되어 왔음.
 - 실제 경험을 추진 중인 업체들도 타 부문에 비해 심각한 장애 요인으로 인식하지 않고 있음.²²
 - 남북교역의 장애 요인으로 클레임 해결 수단 부재(15.5%)를 가장 큰 애로 사항으로 지적하였고, 통관(6.6%)은 통신(12.7%), 통행(9.7%)에 비해서도 상대적으로 덜 중요한 것으로 지적됨.
- 통관분야의 개선과제는 대규모 자본과 인프라가 투입되는 여타 부문과 달리, 법·제도적 측면이 주류를 이루고 있음.
 - 남북간 혹은 국제관계 속에서의 통관 법·제도의 상호 조화와 표준화, 절차 간소화 등
- 그러나 개선된 법·제도가 보다 원활하고 효과를 발휘하기 위해서는 통관인프라라는 물론, 이를 지원해주는 ‘관련 인프라(교통·물류·통신 등)’ 수준과 대외적 여건(북핵 및 북·미관계 정상화 등)도 매우 중요함.
 - 다만 대외적 여건은 통관분야만의 정책 과제라기보다는 비핵·개방·3000 구상 실현을 위한 공통의 전제 조건이자 추진 여건과 환경이라고 할 수 있음.
 - 따라서 본고에서는 법·제도적 측면을 중심으로 살펴보고, 인프라 확충과 이를 위한 재정적 측면의 과제는 보완적으로 제시하기로 함.

²² 남북경협 120개 업체를 설문 조사한 결과, 이들은 남북교역의 애로 사항 가운데 통관을 3통 가운데 가장 후순위로 지적하였다. 이들은 클레임 해결 수단 부재(15.5%)를 가장 큰 애로 사항으로 지적하였고, 그 다음으로는 통신(12.7%), 높은 물류비(12.7%), 남한업체간 과당 경쟁(10.2%), 품질 하자(10.0%), 통행 문제(9.7%), 북측의 일방적인 단가 인상(9.1%), 까다로운 통관 절차(6.6%), 계약 불이행(6.6%), 쿼터 배정 문제(4.2%), 기타(2.7%) 순으로 응답함. 한국무역협회, 『남북교역 2008년 전망 및 애로사항』 (2008.12.4).



가. 통관분야 정책 추진방향

- 통관분야의 개선 목표를 단기적으로는 남북경협 활성화 지원에 두면서 단계적으로 추진
 - 중장기적으로는 북한경제 회생 지원과 남북간 경제력 격차 완화를 통해 상생·공영의 남북경제공동체 형성, 나아가 동북아의 경제 허브 기반 조성을 추구
 - 이는 개성공단을 비롯한 현재 진행 중인 경협사업과 경협 확대에 따르는 물동량 증가 대비 등을 중심으로, 우리정부 차원에서 먼저 개선할 수 있는 부문을 우선 추진함으로써 정책의 효율성을 높이고 실제 기업 활동에 있어서 경협 활성화에 보탬이 되게 해야 한다는 의미임.
 - 그러나 북한경제가 빈곤의 함정(poverty trap)에 빠져 있어 자력으로는 회생이 어려운 만큼, 북한으로 하여금 국제 통관시스템을 수용하고 개방과 수출주도형 경제로 유도하는 방향으로 통관 부문의 남북협력과 개선이 이루어져야 할 것임.
- 남북관계 발전과 통행(교통·물류망) 및 통신 등의 관련 인프라 구축과 연계 추진
 - 분단 하에서의 세관과 위생·검역소 설치 등의 통관분야 협력은 군사 부문의 협력을 전제로 하며, 이는 남북관계 진전 정도는 물론 북핵문제를 비롯한 북·미 / 북·일관계 정상화 등의 국제관계(원산지문제, 전략물자 반출규정 등) 진전과도 밀접히 관련되어 있음.
 - 특히 한·미 FTA에서 양국은 한반도 비핵화 진전 등의 요건이 충족될 경우, 역외가공지역위원회가 역외가공지역으로 지정하는 곳을 자유무역지대로 인정하여 특혜 관세를 적용받을 수 있도록 협정문에 명시함.
 - 또한 통관분야는 남북 간의 물동량 수요는 물론, 이를 운송해주는 도로·철도·항만 등의 교통인프라와 물류 인프라, 통신(전산화) 인프라 구축이 선행되어야 효과를 발휘할 수 있음. 따라서, 통관분야의 남북 통합 시스템 구축과 인프라 설치는 이들 관련 인프라와 연계 추진하는 것이 바람직함.

나. 통관분야 신정책과제

- 남북한 법령의 조화와 표준화(용어 통일 등)
 - 관세 및 원산지제도 개선, 통행·통관절차 간소화, 전략물자 반출입절차 개선 등 각종 제도 개선의 가속화
 - 남북간은 물론, 남한 내 상이한 관련 통관 법령의 조화
- 통관과 관련된 교통·물류인프라 확충과 통관 시스템 고도화
 - 교통인프라 : 도로, 철도, 항만 등의 개보수 및 현대화
 - 물류인프라 : 복합 화물터미널 건설과 시스템 고도화
- 남북한 통합 시스템 구축과 국제화 대비
 - 남북한 통행·통관 검사소(CIQ) 통합
 - 통관을 비롯한 3통 부문의 협력체제 구축을 위한 ‘남북3통협력협의회(가칭)’ 구성
 - 주요국과의 FTA 체결시 원산지 규정을 남한만이 아닌 한반도 전역으로의 광역화 추진
 - 국제 운송 협정 가입

다. 단계별 사업 추진방안

- 정책과제 실천에 있어서 단계적 구분은 제1단계(2009-2010), 제2단계(2011-2012), 제3단계(2013-2017)로 구분함.
 - 단기과제는 개성공단을 비롯한 현행의 남북경협 촉진을 위해 시급히 개선해야 할 사항으로, 특히 우리정부 차원에서 시행할 수 있는 법·제도적 측면이 중심이 됨.
 - 중장기과제는 남북간 합의와 북한 내의 제도 개선이 필요한 부문이나, 북핵 및 북·미 / 북·일관계 등의 대외 여건 진전이 필요한 사항과 대규모 자본이 소요되는 관련(교통·물류)인프라 지원 등임.
 - 특히 남북간 거래가 국제적으로 무관세로 인정받고, 개성공단 등 북한지역에서 생산한 제품이 한국산과 동일하게 인정받거나 이에 준하는 것으로 인



정받아 미국 등에게 항구적인 정상무역관계(Permanent Normal Trade Relation : PNTR) 지위를 부여받도록 지속적으로 추진

〈표 VI-3〉 통관분야의 단계별 추진방안

분야	제1단계(2009-2010)	제2단계(2011-2012)	제3단계(2013-2017)
여건 변화	<ul style="list-style-type: none"> • 핵 불능화, 제한적 신고 • 북·미 / 북·일관계 진전 • 남북관계 제도화·정례화 • 남북경협 제한적 발전 • 개성공단 2단계 착공 • 경협과 연계한 SOC의 제한적 개보수 착수 • 북한, 기존 특구 중심의 개방 확대 	<ul style="list-style-type: none"> • 완전하고 명확한 핵신고 • 핵폐기 논의 진전 • 북·미 / 북·일관계 정상화 및 국제기구 가입 본격화 • 남북경협, 상호의존 확대 • 개성공단, 2단계 가동과 3단계 착공 • 대북 SOC 투자 확대 • 북한, 개혁·개방 및 시장 경제체제 도입 확대 	<ul style="list-style-type: none"> • 핵폐기 진전 본격화 • 북·미 / 북·일관계 정상화 • 북일 배상금과 국제자금 유입 가시화 • 남북경협 고도화, 남북 공동시장 추진 • SOC, 남북한 연계 확충 • 개성공단, 전면 가동 • 북, 개혁·개방 본격화 • 시장경제체제 도입 본격
제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> • 통관 절차 간소화(통관·통행 시간 확대) • 기존 CIQ의 남북한 통합 • 남북3통협력위원회 설립 	<ul style="list-style-type: none"> • 남북간 관세 제도 조화 • 남북3통협력위원회 가동 • 남북 전자상거래 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> • 남북 관세제도의 선진화
인프라 확충	<ul style="list-style-type: none"> • RFID 기반한 물류체계 구축 • 개성공단 물류센터 건설 • 종합물류전략 계획 수립 • 남북 통행·통신체계 개선 	<ul style="list-style-type: none"> • 공동 배·수송 시스템과 통합물류정보시스템 구축 • 남북 물류단지 건설 확대 • 대북 SOC 투자와 연계한 북한 CIQ 현대화 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 남북 종합물류체계 구축 • 북한 접점 및 주요 남북 경협 거점 지역의 남북 통합 CIQ 건설
재정 확충	<ul style="list-style-type: none"> • 남북협력기금 확충 • 프로젝트 파이낸싱 추진 • 부동산자금의 '생산자금화' 및 '통일기금화' 추진 	<ul style="list-style-type: none"> • 남북협력기금 확충 • 국제금융기구 가입 지원 • 국제신탁기금 부분 활용 	<ul style="list-style-type: none"> • 남북SOC협력기금(가칭) 설립 • 국제금융기금 본격 활용

■ 제도적 측면

○ 단기 추진방안

- 현행 진행되고 있는 남북경협상의 문제점과 장애요인을 중심으로 우리정부 차원에서 개선할 수 있는 법률적 측면을 우선 추진

- 이외에도 남북관계 진전 여부에 따라 통행·통신과 함께, 남북교역 과정의 물류, 검역, 수송, 원산지 증명, 통관 등과 같은 물자교역 절차의 표준화 등을 협의할 ‘남북3통협력위원회(가칭)’ 설치하여 통관을 비롯한 3통부문의 협력체제 구축
- 이는 미완의 북핵 협상과 북·미 및 북·일관계, 제한적인 남북관계 등을 고려한 것임.

〈표 VI-4〉 남북 관세제도 개선의 단기과제

분야	개선방안
관세제도	<ul style="list-style-type: none"> • 남북 교역상 밀수출입을 통제하도록 수출입 용어 개정 • 내국세 등의 부과·징수 절차상에 법적용 우선순위 명시 • 남북교역 물품에 대해 면세 규정 명문화 • 철도 차량 용품에 대한 면세 규정 신설
원산지제도	<ul style="list-style-type: none"> • 북한산 원산지 확인 특별 기준 마련 • 남북교역 물품 원산지 고시 개정
통관절차 간소화	<ul style="list-style-type: none"> • 남북 통행 차량 신고 절차 개선 : 통행 차량 등록증명서와 자동차 운행승인서의 통합 등 • 철도 차량의 운행 자격 변경 절차 관련 법률 개정 • 외국 차량의 내국물품 운송 허용 관련 법률 개정 • 외국 차량의 물품 하역·공급업자의 등록 관리 규정 • 국경 개념의 명확화 : 관세법 적용 위해 남북한 경계선을 국경에 포함 • 남북 정기 왕래자 및 반출입 물품의 신고 절차 간소화 • 연속·반복 공급 물품에 대한 통관 절차 간소화 : 잠정 신고와 일괄 신고제 도입 등
전략물자 반출제도	<ul style="list-style-type: none"> • 위탁가공교역 물품에 대한 반출입제도 개선 : 검사 비율 축소 등

○ 중장기 추진방안

- 남북간 합의와 북한 내의 제도 개선이 필요한 부문으로,
- 이는 남북관계와 북한의 대외 및 대남정책 변화, 통관인프라 및 통관 관련 인프라의 발전 등을 고려한 것임.



〈표 VI-5〉 남북 관세제도 개선의 중장기과제

분야	개선방안
관세제도	<ul style="list-style-type: none"> 남북 관세제도의 조화 : 과세 부과 절차, 관세율 등 장기적 남북 관세법령 개정 : 과세 가격 결정 기준 등
원산지제도	<ul style="list-style-type: none"> 남북 원산지 판정 세부 기준 마련 개성공단 원산지 기준 개선 : WTO 통일 원산지 판정 기준과 연계 남북간(통일부·민경련) 및 정부부처간(통일부·관세청) 상호 협력 활성화 남북 원산지 심사 기법 고도화 : 세관 직원의 전문성 제고와 원산지 판별기법의 과학화, 전산시스템 구축 등 남북한 반출입 물품 원산지 확인제도 정비
통관절차 간소화	<ul style="list-style-type: none"> 남북 통행 협정 체결과 남북 통관 법령의 조화 국제 운송 협정 가입 제한 승인품목의 단계적 축소 일정규모의 남북경협 및 수송장비 운행의 신고제 실시 장기적 남북 법률 개정(보세구역 개념, 전자상거래 등)
전략물자 반출제도	<ul style="list-style-type: none"> 위험 관리 기법을 통한 반출입 절차 간소화 전자상거래 활성화를 위한 제도적 뒷받침 : 소량·소액 물품 및 우편물 등의 새로운 운송 방식의 통관 절차 등 우편물 통관절차 및 육로수송 확대에 따르는 제도정비

■ 인프라 측면

○ 단기 추진방안

- 개성공단지구를 중심으로 한 기존의 남한 통관 시스템 개선과 남북한 통관 (CIQ) 통합 등을 검토할 수 있음
- 통관인프라의 효율적 활용을 위해, 이미 활용중인 RFID를 기반한 통행·물류 체계 구축과 물류 센터 건설을 추진
- 또한 남북 통행·통신 체계 개선과 중장기적인 측면에서 관계부처 합동의 종합물류시스템 구축을 위한 단계별 정보전략 수립을 추진(통일부 개성공단지 원단과 관리위원회, 시스템 구축업체, 관세청 등)

○ 중장기 추진방안

- 남북간 물동량 증가와 통행·물류인프라망의 확충을 전제로, 대규모 물류 센터를 확충하고 공동 배·수송 시스템 및 통합물류정보시스템을 구축
- 대북 SOC 투자 및 남북경협 사업과 연계하여, 주요 거점 지역의 북한 내 기

존 통관·검역(CIQ 등) 시스템의 현대화를 지원

- 나아가 북한의 경제 회생과 개혁·개방 촉진을 위한 수출주도형 산업구조를 유도하기 위해서는 북한의 접경 지역(중국, 러시아 등)의 남북한 통합 통관 시스템 구축을 지원

■ 재정적 측면

○ 단기 추진방안

- 통관과 직접 관련된 부문은 남북협력기금 확충을 통해 우선 해결
- 교통 및 물류시스템 고도화와 관련된 부문은 남북협력기금 확충과 프로젝트 파이낸싱을 통한 민간 참여 확대를 추진
- 또한 북한 내 교통·물류인프라 확충에는 남한의 원부자재와 설비가 소요된다는 점을 감안한다면, 시중 부동산금의 ‘생산자금화’ 혹은 ‘북한개발 자금화’ 및 ‘통일기금화’ 차원에서 일정 규모 범위 내에서 자금 출처를 면제해주는 중장기 저리의 통일채권 발행이나 통일펀드 조성 등을 적극 검토

○ 중장기 추진방안

- 북핵해결과 북·미 / 북·일관계 정상화 진행 등으로 남한 내부에서는 대북 투자에 대한 긍정적 인식이 확산되고, 대외적으로는 북한의 국제기구 가입 여건과 외자 유치 여건이 개선될 것으로 기대
- 따라서 남한 내에서는 남북협력기금의 확충과 통일펀드 조성 등과 함께, 대북 SOC 투자 확대를 위한 ‘남북SOC협력기금(가칭)’ 신설 등을 검토할 수 있을 것임.
- 또한, 대외적으로는 북한의 대일 청구권 자금과 국제금융기금 및 국제신탁기금 등을 활용할 수 있을 것으로 기대됨.

4. 개혁·개방 효과

가. 수출 주도형 경제정책과 산업구조의 변화 촉진

- 남북간 통관 협력을 통한 통관부문 선진화는 북한경제를 수출 주도형 경제로의 정책 변화를 촉진



- 북한은 자립적 민족경제 건설 노선 하에 수출을 원자재 및 자본재 수입에 필요한 외화 획득의 방편으로만 활용해옴으로써, 만성적인 무역 적자와 폐쇄형 경제로 고착화되었음.
 - 그러나 통관제도의 선진화와 관련 인프라 구축으로 남북교역과 대외 수출이 확대될 경우, 북한은 만성적 외화난을 해소할 수 있을 것임.
- 북한의 산업구조 변화
- 통관 관련 경험인프라 확충과 남북간 및 대외 무역 확대로 북한의 수출 기업 및 관련 산업이 육성됨에 따라 산업구조 조정과 지역별 특성화(거점) 산업 육성이 촉진될 것으로 기대
 - 이는 북한의 지역경제 활성화와 국제화는 물론, 한반도의 동북아 경제 허브로의 도약을 가속화

나. 북한 개방 촉진 및 경제발전 지원

- 수출주도형 경제로의 정책 변화는 북한경제의 개방을 촉진
- 대외 무역 확대를 통한 인적·물적 교류 확대로 자본주의 시장경제체제에 이해와 인식이 제고되고, 이는 북한경제 개혁·개방의 촉매제 역할을 할 것으로 기대
 - 법·제도의 선진화(국제화)와 개방 경제로의 정책 변화로 외자 유치 여건과 국제금융기구 가입 여건이 크게 개선됨으로써 국제협력기금의 유입 확대와 서방 세계의 투자 촉진이 예상됨.
- 북한경제 회생과 성장 잠재력 확충에 기여
- 남북경협과 대외 무역 활성화는 단기적으로는 외화난 해소를 통한 경제난(에너지난, 식량난, 생필품난) 완화에 크게 기여
 - 또한 북한의 자본축적과 선진기술도입, 전문인력양성 등에 기여함으로써 북한경제 회생에 기여
 - 중장기적으로는 통관 및 산업인프라 확충을 통한 성장 잠재력 제고는 북한경제가 빈곤의 함정에서 벗어나 지속발전 가능한 경제 형성의 토대 마련

다. 남북 교류협력 활성화와 경제공동체 형성 지원

- 남북간 통관절차 간소화와 이와 관련된 경협인프라 확충은 통관 비용과 시간 절감 등을 통해 본격적인 대규모 남북경협 활성화를 지원
 - 특히 북한산 제품의 한국산 인정이 국제적으로 공인될 경우, 우리 기업의 가격 경쟁력 제고로 남북경협이 더욱 확대될 것으로 기대
 - 이는 북한경제의 회생 지원은 물론, 남한경제 활성화에도 크게 기여
- 통관부문의 남북한 표준화와 통합은 남북간 경제력 격차 완화는 물론, 남북 경제공동체 형성과 사회문화교류 확대, 통일 비용 절감 등에도 큰 보탬이 될 것임.
 - 통관분야의 남북한 법·제도 정비와 표준화는 여타 부문의 정비를 촉진시켜, 남북관계의 제도화 진전과 경제공동체 형성의 기반을 조성
 - 특히 북한의 개방 촉진과 남북경협 활성화는 한반도의 지정학적 리스크를 감소시켜, 대외 신인도 제고와 해외 차입 비용 부담 경감을 초래하며, 중장기적으로는 통일 비용 절감에도 기여
 - 또한 통관분야의 협력 과정에서 상호 이해와 신뢰감 형성이 증진되어 남북 관계 발전과 사회·문화 교류협력을 촉진

5. 정책제언

- 남북 통관협력은 통관 그 자체보다는 교통 및 물류인프라, 통신망 등의 관련 분야와 연계 추진해야 할 것임.
 - 통관분야 자체의 남북협력은 SOC부문과 달리 대규모 예산이 소요되는 것이 아니라 대부분이 제도 개선과 운용의 효율성 제고 측면이 강함.
 - 따라서 단기적으로는 남한 주도로 해결 가능한 제도 개선에 초점을 두며, 점차 남북간의 제도 조화 및 인프라부문으로 확대해나가야 함.
 - 다만 인프라 측면에서는 단기적으로 개성공단 내 물류단지 건설과 남북한 통관·통행 체계 개선 등은 우선 추진할만함.



○ 우선 및 중점과제의 선정 기준

- 남북한 통관협력의 우선과제 및 중점과제 선정에 있어서는 효과 지속성과 실현 가능성의 2가지 기준을 적용
- 효과 지속성은 개혁·개방 효과, 북한경제 기여도, 경제통합 기여도로서 각 부문별로 효과의 지속발전 가능 여부와 관련된 중장기적인 측면이 강함.
- 실현 가능성은 북한의 수용 여부, 자원 조달 가능성, 경제성을 고려한 것으로, 효과 지속성에 비해서는 상대적으로 단기적 측면이 강함.

가. 우선추진과제

○ 과제 선정에 있어서 단기적인 관점의 실현 가능성에 비중을 많이 둠.

- 제도개선분야 : 개성공단내 남북CIQ의 통합 운영, ‘남북3통협력위원회(가칭)’ 구성
- 인프라분야 : 개성공단내 물류센터 건설과 시스템 고도화 추진
- 재정분야 : 경협 부문의 남북협력기금 확충, 시중 부동산자금의 통일기금화 추진

나. 중점추진과제

○ 실현 가능성보다는 중장기적인 측면에서의 효과 지속성 여부에 더 많은 비중을 선정

- 제도개선분야 : 원산지규정문제 해결(비관세 및 한국산으로의 국제적 인정 획득 등), 남북 관세제도의 상호 조화 및 선진화
- 인프라분야 : 통행·통관인프라 및 대규모 SOC 사업과 연계하여 북한 내 주요 거점 지역에 CIQ와 물류센터 설치
- 재정분야 : 북한의 국제금융 및 무역기구 가입 지원

에너지분야
남북협력 추진방안

VIII



1. 3대 합의서와 비핵·개방·3000 구상의 관계

가. 3대 합의서 성과분석 및 이행정도 점검

- 남북간 3대 합의서(‘기본합의서(1991)’, ‘6·15 공동선언(2000)’, ‘10·4 정상선언(2007)’에서 에너지협력에 대한 직접적인 언급은 없으나, 공통적으로 경제협력 추진을 역설하였음. 남북한 경제협력을 위해서는 에너지인프라 구축이 전제되어야 함.
- 기본합의서 제3장 남북교류·협력에서 경제협력의 필요성과 추진에 대해 합의하였음.

제3장 남북교류·협력 제15조.

남과 북은 민족경제의 통일적이며 균형적인 발전과 민족전체의 복리향상을 도모하기 위하여 자원의 공동개발, 민족 내부 교류로서의 물자교류, 합작투자 등 경제교류와 협력을 실시한다
- 6·15 공동선언 4항에서 경제협력을 언급함.

4항. 남과 북은 경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시키고, 사회, 문화, 체육, 보건, 환경 등 제반분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로의 신뢰를 다져 나가기로 하였다
- 10·4 정상선언 5항에서 경제협력을 위한 투자를 장려하고 기반시설 확충과 자원개발을 적극 추진한다고 발표함.

5항. 남과 북은 민족경제의 균형적 발전과 공동의 번영을 위해 경제협력사업을 공리공영과 유무상통의 원칙에서 적극 활성화하고 지속적으로 확대 발전시켜 나가기로 하였다
- 남북한 3대 합의서를 바탕으로 다양한 경제교류협력방안이 논의되었음. 경제협력을 위해서는 전력 등 에너지인프라 공급이 필수적이나, 현재 북한의 심각한 에너지 부족 상황을 감안할 때 남북한 경제협력과 북한경제의 회생을 위해서는 에너지협력이 필수적인 사안으로 부각되고 있음.
- 개성공단은 남북한 경제협력의 대표적인 상징이며, 전체 3단계 2,000만 평 조성까지 향후 지속적인 확장을 계획하고 있음. 국내 대기업의 북한 위탁 가공사업 진출이나 제2경제특구 조성 등이 논의되고 있으나 현실적인 난관에 봉착해 있음.



- 개성공단을 운영하기 위한 전력을 남한에서 공급하고 있으며, 배전선로와 송전선로 및 평화변전소가 준공되어 현재 운영 중임. 이와 같이 남북한 경제협력을 위해서는 공단 가동을 위한 인프라, 특히 에너지 공급이 필수적인 사안임.
- 남북한 에너지협력은 경제협력의 하부구조이며, 정치적 합의를 선결과제로 하는 핵심 협력사안임. 현재까지 에너지 협력사업은 경제협력을 위한 제한적 범위에서 수행되었음. 향후 북한 지하자원 개발 등 적극적인 사업추진이 요구됨.
- 현 단계에서 남북한 경제협력은 개성공단이나 국내 대기업의 임가공 위탁사업 등 일정부분 성과도 있었으나, 획기적인 협력관계 증진의 단계로는 이행되지 못했음.
- 남북한 에너지협력 역시 개성공단 전력공급이 실현되는 등 부분적인 성과는 있었으나, 북한 탄광개발 논의, 6자회담 하에서의 에너지실무회담 진행 등 피상적인 논의수준에 머무르고 있음. 전면적이고 개방적인 에너지협력단계로 이행되기 위해서는 북핵문제 해결과 남북간의 정치적 합의 등이 선결되어야 함.

나. 3대 합의서와 에너지분야 비핵·개방·3000 구상의 관계

- 비핵·개방·3000 구상은 실용적 관점에서 20대 과제 중 에너지분야 협력을 명시함으로써 실질적인 협력의 실천을 중요시 하고 있음.
- 기존의 남북한 3대 합의서는 경제협력의 중요성에 대해 공통적으로 역설하였으며, 에너지분야는 경제협력과 북한 인프라의 재건관점에서 내포하고 있는 상태임.
- 반면에 비핵·개방·3000 구상은 20대 과제 중에 인프라분야에 “에너지난 해소를 위한 협력”을 직접적으로 명시하고 그 실천을 강조하고 있음.
- 에너지분야로만 국한하면 비핵·개방·3000 구상은 기존의 3대 합의서를 뛰어넘는 실용적 관점의 실천적 협력의제를 담고 있음.
- 남북한 에너지협력 관점에서만 고찰하면, 3대 합의서는 남북한 경제협력 추진의 틀 속에 에너지협력을 내포하고 있는데 반해, 비핵·개방·3000 구상은 20대

과제의 하나로서 에너지분야 협력을 명시함으로써 실천의지를 더욱 강력하게 표현하고 있음.

- 에너지문제는 북한경제의 재건을 위한 밑바탕이지만, 현재까지 남북경협 인프라로서 정치적 합의의 하부 종속변수임.
- 북한 에너지공급망 재건은 1개 국가의 에너지인프라를 재구축하는 문제임. 대북한에너지인프라 구축을 남북간 정치적 합의 전제 하에서 남한 에너지산업의 (신)성장동력산업화로 유도할 수 있음.
- 에너지협력분야 관점에서 비핵·개방·3000 구상은 기존의 3대 합의서가 정치적 선언 측면인데 반해서, 한 걸음 나아가 실무적 협력과제를 명시한 것임. 이는 이명박 정부에서 추진하는 실용주의적 관점의 생산적인 상생·공영의 통일정책과도 일맥상통하는 사안임.

2. 북한의 에너지분야 현황 및 쟁점

가. 북한 에너지분야의 현황

- 북한은 석탄과 수력이 1차 에너지원의 85%를 넘는 구조이며, 이는 자력갱생형 에너지 경제체제를 채택한 결과임.
- 2006년 1차 에너지 공급이 17,955천 톤으로서 1990년 수준의 75%에 불과함. 생산과 수입 모두 한계상황에 도달한 상태임.
- 에너지 중에서도 특히 전력부족이 북한경제 회생의 최대 걸림돌로 작용하고 있음. 석탄 생산량과 강수량 부족과 전력부족이 악순환 구조를 형성하여 반복되고 있으며, 경제난의 가장 큰 원인 중 하나임.



〈표 VII-1〉 남북한 1차 에너지 수급현황(2006년 기준)

(단위 : 천 톤, %)

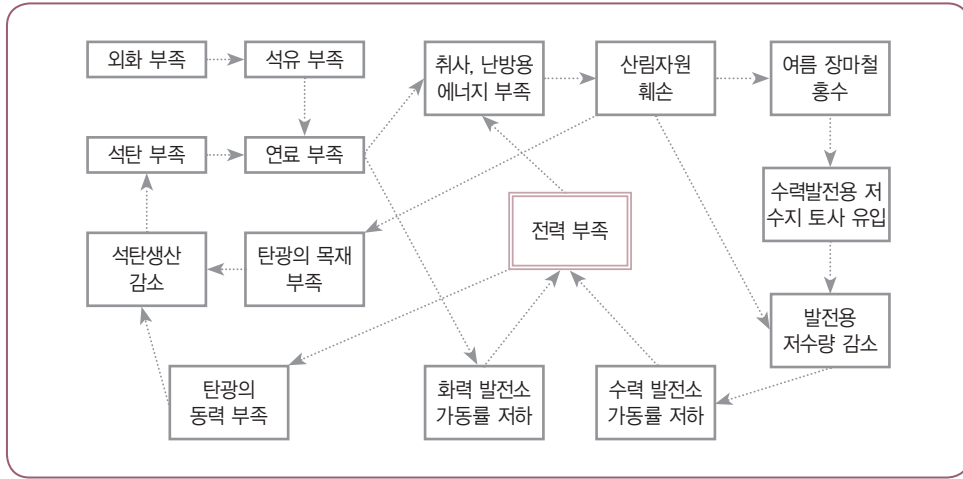
항 목	남 한		북 한		합 계	비 고
	천T○E	%	천T○E	%		
석 탄	56,685	24.5	12,340	68.7	69,025	남북한 13:1 북한은 석탄/ 수력위주 남한은 석유위주 경제
석 유	101,442	43.8	790	4.4	102,232	
가 스	30,788	13.3	-	-	30,788	
수 력	1,304	0.6	3,155	17.6	4,459	
원자력	37,188	16.1	-	-	37,118	
기 타	4,110	1.8	1,670	9.3	5,780	
합 계	231,516	100	17,955	100	249,471	

출처 : 통계청, 북한 DB.

■ 에너지난 심화원인

- 강우량에 의존하는 전력 수급(수주화중)
- 토사 및 산림황폐화로 저수량 부족
- 관개용수조정으로 최적 수력발전 곤란
- 채탄량 부족 및 석탄의 질저하로 화력발전 곤란
- 석탄위주 화력과 환경설비미비로 심각한 환경 오염
- 설비의 잦은 고장 및 유지보수 실패
- 중소수력 개발 및 교차생산제등 각종 전기절약 시책

〈그림 Ⅶ-1〉 북한경제와 에너지부족 악순환 구조



- 북한은 풍부한 부존자원을 가지고 있음. 석탄은 남한의 10배 이상 매장량을 보유하고 있음. 하지만, 심부화로 인한 채탄여건 악화 등 많은 문제점이 노출되었으며, 정상적인 운영이 불가능한 실정임.
 - 석탄 부존량은 147억 톤으로 남한의 10배 수준²³
 - 석탄 생산량은 1989년 4,330만 톤을 정점으로 생산시설의 노후화, 홍수피해, 갱목부족 및 심부화 등으로 감소
- 자력갱생정책에 따라서 원유 의존도는 상대적으로 낮음. 사회주의권 붕괴 이후 원유 수입량이 급격하게 감소하여 큰 어려움을 겪고 있음. 원유도입량은 2006년 3,841천 배럴로서 1990년의 20.8%에 불과함.

²³ 대한석탄공사, 2007년 발표자료 및 통계청 남북한 사회상 비교.



나. 에너지분야의 남북한 경험 및 교류협력 사업 현황

■ 에너지협력 기 추진사안

○ 전력협력

- KEDO 사업추진 및 중단 : 1994년 제네바회담의 합의 대가로 KEDO 원전 건설에 착수했으나 현재 중단된 상태임. 현재도 북한은 6자회담을 통하여 경수로 원전 건설을 강력하게 희망하고 있음.
- 개성공단 경제협력 전력지원 : 개성공단 경제사업에 대한 전력인프라를 남한에서 공급하고 있음. 1차적으로 시범단지에 대해 22.9kV 배전망을 건설하여 운영하였으며, 2007년 154kV 평화변전소와 송전망을 건설하여 1단계 공단 지역에 공급함. 향후 개성공단 2, 3단계사업이 지속되면 345kV 전력공급망의 건설 등 추가적인 전력협력이 필요함.
- 대북 200만kW 송전제안 : 2005년 북핵폐기를 전제로 하여 200만 kW 전력을 3년 이내 북한에 공급한다는 대북 중대제안을 발표하였으나, 현재까지 북한측의 미온적인 태도로 논의가 답보상태임. 6자회담 등 대북 에너지지원 종합계획의 일환으로 재논의 가능성은 있으나, 북한은 대북송전 보다는 발전소, 특히 원전건설을 강력히 원하고 있음.

○ 석탄협력

- 북한탄광 개보수 및 개발 협력 : 북한탄광은 설비가 노후되고, 홍수로 인해 갱도에 물이 차있어 실질적인 채탄이 불가능한 탄광이 많음. 남한의 기술과 자본을 투입하여 북한탄광을 개보수할 경우 북한의 석탄생산량을 획기적으로 증가시킬 수 있음. 현재 북한탄광 개발을 위한 기본적인 협의와 현장조사를 수차례 실시했으며, 단천지역 특구개발 등 공단조성과 에너지 특구를 동시에 개발하는 방안도 기본적으로 검토하고 있음.
- 개성지역 가정연료탄 지원 : 북한무연탄을 남한에 정기적으로 수입함으로써 연간 200만 톤에 달하는 남한의 무연탄 부족현상을 개선시킴과 동시에 북한에 외화획득을 기대할 수 있음. 북한 당국은 석탄업무를 주로 하는 '천성 석탄합작회사'를 설립함.

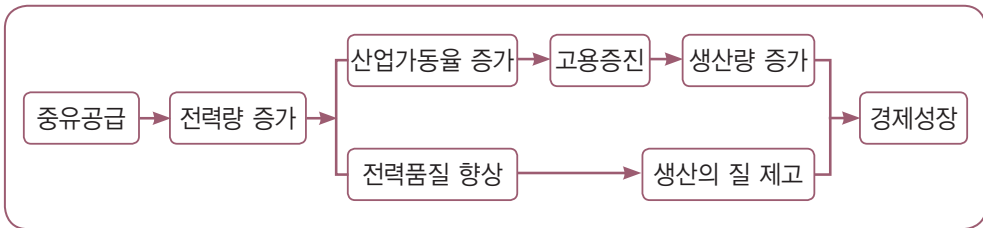
○ 중유협력

- 북한이 핵프로그램 신고 및 불능화 조치를 이행하면 미국은 중유 100만톤

을 지원하는 프로그램임. 현재 부분적 지원이 수행된 상태임.

- 중유는 중유 자체로서 사용될 뿐만 아니라, 석탄발전소에서 석탄과 중유를 혼용하여 전력생산용으로도 사용할 수 있음. 중유 100만 톤은 대략적으로 30-35억 kWh의 전력생산을 할 수 있는 규모로서 현재의 북한 발전량의 20% 내외일 것으로 전망됨.

〈그림 VII-2〉 중유공급, 에너지 부족해소 및 경제성장 관련도



■ 에너지협력 추진경과

○ 남북한 경제·에너지 실무협의

- 남북간에 경제·에너지실무협의회가 구성되어 관련 협력방안에 대한 협의를 진행하고 있음.
- 가장 최근의 회의는 2008년 9월 19일 판문점에서 남북 경제·에너지 실무협회가 진행되었는데, 에너지실무협회가 북핵 검증문제와 핵시설 복구화에 대한 입장차로 합의를 이루지 못하고 결렬되었음.

○ 6자회담 에너지실무회의

- 6자회담의 하부에 실무협의체로서 6자 에너지실무회의가 구성되어 현재 활동 중임. 2008년 6월 11일 판문점에서 비핵화 진전에 따라 북한에 제공될 경제, 에너지 지원문제를 다루는 북핵 6자회담 산하 경제·에너지협력 실무그룹회의가 열렸음.
- 한국을 비롯해 중국, 미국 러시아, 일본, 북한 6개국은 중유 95만 톤 상당의 경제 에너지 지원중 60% 가량의 제공계획에 대해 협의하였음.
- 2008년 4월 10일 남북한, 중국은 베이징에서 북핵 6자회담 경제, 에너지협력 실무그룹 3자 협의를 별도로 개최하여 제3차분 대북 설비, 자재 공급방안



에 합의했음. 이번 협의에 따라 한국은 철강제 등 중유 3.5만 톤 상당의 설비, 중국은 코크스탄을 제공함.

다. 에너지분야의 주요쟁점

■ 에너지협력 주요논점

- 남북한 에너지협력 우선순위 : 전력 → 석탄 → 석유 → 가스
 - 북한 경제전반의 동력원이 석유나 가스가 아니라 전력과 석탄이며, 석탄발전소가 과반 이상임. 에너지난 해소를 위해서는 전력협력이 최우선 순위이며, 석탄협력이 차 순위임. 석유와 가스 등 여타 에너지는 북한경제에서 차지하는 비중이 현재로서는 미미하나 차후 개방경제로 진행되면 비중이 증대할 것으로 예상됨. 전체적인 에너지협력방안(전력, 석탄, 석유, 가스협력)을 병행하여 추진할 필요가 있음.
 - 북한경제에서 전력은 산업의 쌀로서 경공업, 중화학공업, 수송부문(전기철도) 등 산업 전체의 생산성을 좌우함. 전력난은 경제에 심각한 악영향 미침.
 - 석탄은 심부화로 인한 생산량 및 탄질 저하로 이종고를 겪음. 발전연료 차원에서 생산량 증대가 시급함.
- 에너지안보관점
 - 에너지안보관점의 우려사안
 - ① 공급에너지의 활용 투명성 : 대북한 지원에너지가 군수용으로 사용될 것이라는 우려
 - ② 남한 에너지공급 파급영향 : 대북한 에너지공급으로 남한 에너지 공급에 문제가 발생할 가능성 우려
 - 에너지안보문제는 석유, 석탄보다 전력공급에 대한 우려가 심각
 - 석유, 석탄은 단발적인 공급으로 가능하나, 전력공급망은 연속성이 보장되어야 하는 특성이 있음.
 - 석유, 석탄의 경우 공급중단에 따른 불편은 있으나 과도적인 에너지시스템 붕괴는 없지만, 전력공급망은 가동 중단시 북한의 전력공급시스템 붕괴라는 심각한 미증유의 후유증이 발생함.
 - 1948년 북한측에 의한 일방적 단전과는 상반된 경우로서, 남한이 상대적

우위를 가지며 북한측 시스템붕괴를 막는 기술적 조치 필요

- 남북한 에너지협력은 남한이 소비자가 아닌 공급자 관점이므로 에너지 안보 측면에서 남한의 취약성은 미미한 수준이나, 공급 중단시 북한이 타격을 받음. 이는 오히려 에너지협력이 북한을 협력의 장으로 유도하는 역할을 할 수도 있음을 의미함.
- 남북한 전력협력은 국내 전체 발전량의 5%에 훨씬 못 미치는 수준임. 현재 논의되는 200만 kW 대북송전, 남북한 전력협력은 최종단계에서도 국내 전력생산량의 3% 미만을 공급하는 것임. 에너지안보관점에서 남한보다는 북한에 큰 파급영향을 미칠 수 있음.
- 가스협력은 국내 소비량의 50% 내외를 러시아에서 도입하므로, 가스연계망이 북한 영토를 통과한다면 대러시아 가스공급 중단시의 에너지안보측면을 검토할 필요성 있음.
- 중유/석탄 공급은 Network이 아닌 단품지원 사례이므로 군사적 전용외에는 안보관점과는 별개임.

○ 투자재원 조달, 협력모델

- 사업 부문별로 최적의 협력모델을 도출해야 함. 통상적인 투자모델은 남북간 직접투자협력, 간접투자협력, 단순지원, 관련투자사업 등으로 구분할 수 있음.
- 모든 투자사업에 남북한은 뚜렷한 역할 분담이 가능함. 남한은 자본, 기술, 장비, 자재를 담당하고 북한은 토지, 노동력, 광산, 용수 등 인프라를 제공함. 인프라 구축은 남한이 필수적으로 자본과 기술을 담당해야 하는 분야임.
- 협력모델의 예를 들면, 1차적으로는 개발대상 탄광 혹은 사업을 선정하고 공동개발을 한 후 차후에 대규모 개발투자 사업에 진출하는 모델을 들 수 있음. 이 경우 투자재원의 조달과 회수가 가장 큰 문제 사안임.
- 남북한 협력모델은 러시아, 중국, 몽골 등 제3국 지하자원 개발이나 제3국 건설시장에 공동으로 진출하는 것으로 확장될 수 있음. 이 경우 남북한 모두 경제적 편익을 향유할 수 있음.
- 투자재원 조달관점에서 두 가지 사안이 논의될 수 있음.
 - ① 정치적, 경제적 불확실성 등 대북한사업의 특수성을 감안할 때 통상적인 Project Financing의 가능성은 낮음.
 - ② 북한이 테러지원국에서 해제되었지만 에너지부문 투자사업에는 많은 난관이 있을 것임.



○ 남북한 에너지산업 표준화

- 통일 이후 남북한 에너지산업 공동운영을 염두에 둔다면 기술적 표준화는 지금까지 준비해나가야 할 사안으로 판단됨. 이는 북한 에너지산업을 남한 에너지산업계가 담당함으로써 국내 에너지산업의 신규수요 창출과도 연관되는 사안임.
- 예를 들면, 장기적 측면에서 남북한 송배전계통 표준화가 달성된다면, 남한의 중전기산업체 입장에서는 별도의 신규 배전기자재 개발비용을 부담하지 않고 북한 전력계통 설비기자재를 공급할 수 있음. 이는 1개 국가의 전력인프라 중 일부를 완전히 리모델링하는 작업으로서 막대한 신규수요 창출의 효과를 가지고 있음. 남북한 송배전계통 현황, 전력기자재 공급의 편이성 및 남북한 통합전력망 구성 등을 감안하여 북한 전력계통을 남한방식으로 표준화하는 것이 합리적이라고 판단됨.

3. 에너지분야 정책과제 및 실현방안

가. 에너지분야 정책 추진방향

- 비핵·개방·3000 구상의 5대 분야 20대 과제에는 대북한 에너지협력을 명시하고 있음. 이는 남북한 경제협력의 인프라에 해당하는 에너지분야의 중요성과 시급성을 인식하고, 정치적 합의를 전제로 하여 협력 필요성을 강조한 것이라고 할 수 있음.
- 비핵·개방·3000구상에서의 전력, 가스, 석탄, 석유 등 남북한 에너지협력은 몇 가지의 중요한 특성을 내포하고 있는데,
 - ① 석탄, 중유제공과 같이 단품 지원도 가능하지만, 전체적으로는 전력망, 가스연계망, 송유관 등 Network 산업의 특성을 가지고 있어 설비투자가 협력 초장기에 집중되는 전형적인 장치산업이라는 점과
 - ② Network 산업의 특성상 기술적 혹은 정치적 이유에 따른 에너지안보가 중요시되며,
 - ③ 남북한 에너지협력은 현재 논의되고 있는 러시아, 중국 등을 포함한 동북아 에너지협력의 일환이자, 지정학적인 위치상 북한이 동북아 에너지연계망

의 중간 루트가 된다는 점임. 북한 영토를 경유하여 동북아 가스망, 전력망이 건설된다면 북한 입장에서는 경과지 입차료를 요구할 수 있으며, 이에 대한 정치, 경제적 협상이 선결되어야 함.

- 남북한 에너지협력방안은 동북아 에너지협력을 감안하여 기본계획이 수립되어야 하며, 정치적 합의를 전제로 하여 타 분야의 남북한경제협력과도 보조를 맞추어 진행되어야 함.

■ **에너지협력 단계별 목표**

- 남북한에너지협력은 ‘3대 합의서 및 비핵·개방·3000 구상’의 경제협력 하부구조로 상징
 - 에너지협력은 북한경제 회생의 주춧돌 역할이며, 경제협력의 기반조건
 - 에너지협력은 점진적, 단계적으로 시행함.
 - 국제공조(6자회담 진전), 투자재원 조달·회수, 북한 실태조사 및 사업기반 확충 등을 감안하여 단계적 시행 바람직

○ 단계별 목표

- 남북한 에너지협력방안을 단기(2009-2010), 중기(2011-2012) 및 장기과제(2013-2017)로 구분하여 수립
- (단기목표) 북한에너지 수급지원, (중기목표) 북한에너지 수급균형, (장기목표) 남북한에너지산업 통합·구축

- 북한의 정치, 경제적 상태를 평상시와 비상시로 구분한 에너지협력 대처방안을 강구해야 하며, 비상계획(Contingency Plan)이 수립되어야 하며, 대안별 우선 순위를 구분하고 상황별로 대처할 필요가 있음.

- 남북한 에너지협력은 아래 조건을 감안하여 수행되어야 함.

- (정치적 관점) 국민적 합의, 남북한 합의, 미국 등 주변국의 이해
- (경제적 관점) 기술적 정책적 대안별 상세 경제성 분석
- (기술적 관점) 기술성에 바탕을 둔 장단기 측면의 합리적인 전력협력 방식

■ **에너지협력 기본 추진방향**

- 상생·공영의 남북한 에너지협력 기본방향을 4가지로 구분하고 이를 달성하기



위한 실천과제를 강력히 추진함.

- 상황별 대처 시나리오 수립
- 장기적 관점에서 남북한 에너지통합 체제 구축
- 남북한 비교우위를 활용한 경제성 제고
- 동북아에너지시장 공동참여 및 공동이익 실현

〈표 Ⅶ-2〉 상생·공영의 남북한 에너지협력 기본방향

구분	남북한 에너지협력 기본방향
상황별 대처시나리오 수립	<ul style="list-style-type: none"> • 평상시 에너지협력 방안 수립 • 북핵위기 타결시 국제간 공조 및 협력방안 • 비상상황 발생시 대처방안 강구
남북한 에너지산업 통합체제 구축	<ul style="list-style-type: none"> • 한반도 통합 에너지 수급구조 최적화 • 한반도 통합시 북한지역 산업발전을 효과적 추진을 위한 에너지산업기반 마련 • 남북간 에너지 이용체계의 단일화
남북한 비교우위를 활용한 경제성 제고	<ul style="list-style-type: none"> • 남한의 자본, 북한의 입지와 노동력 결합 • 에너지수요패턴 차이 활용 및 보완
동북아 에너지시장 참여 및 공동이익 실현	<ul style="list-style-type: none"> • 동북아 에너지사업 공동진출 • 동북아 에너지시장의 유통축 구성 • 동북아 에너지산업의 주도권 확보

나. 에너지분야 신정책과제

■ 남북한 에너지협력 추진형태

- 단순협력(지원), 직접투자, 간접투자 및 기타 협력사업 형태 가능
- 남북한 역할분담 필요
 - 남한은 자금, 기술, 장비, 자재 북한은 토지, 노동력, 광산 등을 제공하며, 전력, 용수 등 인프라는 공동으로 대응
- 러시아, 중국, 몽골 등의 제3국 지하자원에 대한 개발협력과 중동국가 등 제3국 건설시장에 공동으로 진출하는 협력방안이 가능함.

■ **공통사항 : 단기·중기과제**

- 남북한 공동기구 설립
 - ‘남북에너지협력위원회(가칭)’를 구성하여 현재 구성되어 있는 남북한 경제·에너지 실무협의를 에너지분야의 전문 협력기구로 재편하여 실질적이고 과감한 협력방안을 논의함.
 - 정부차원의 회담과 전문가기술진이 포함된 실무진간의 협의기구로 이원화하여 협력방안을 공동으로 추진함.
- 북한 에너지부문 전문가 교육
 - 북한측도 강력하게 희망하는 사안으로서, 미국 Nautilus Institute에서 시행한 북한에너지 전문가 교육사례를 들 수 있음.
 - 남북한이 서울과 평양을 상호 방문하면서 에너지부문의 기술교류, 교육을 시행할 수 있으며, 이를 통하여 남한의 에너지산업 지식을 북한에 전수하여 북한 에너지부문의 효율성을 개선할 수 있음.
 - 전력, 가스, 석탄, 석유 등 제반 에너지부문을 망라한 남북한 전문가 교류협력 및 북한 기술진 교육을 포함하고 있음.

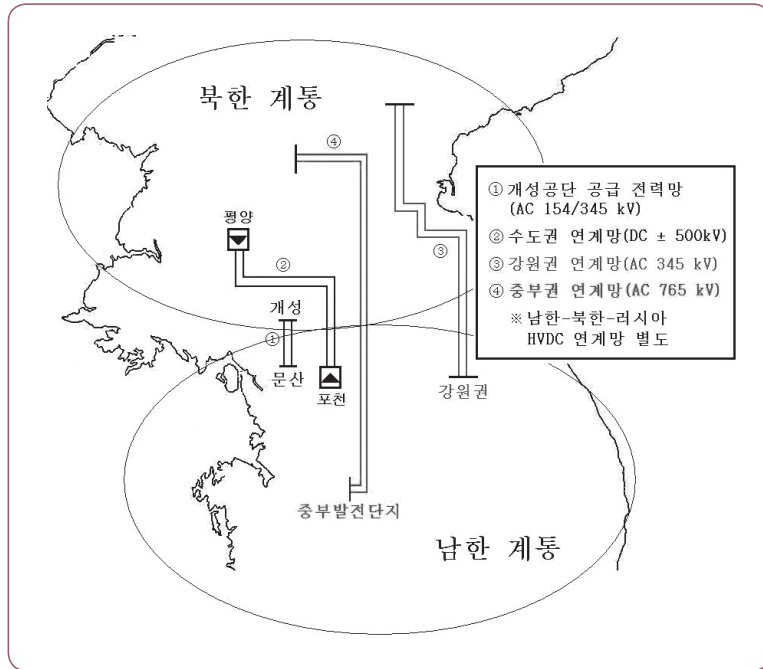
■ **전력협력 정책과제**

- 시범협력사업 : 경협 인근지역 배전망 표준화 사업
 - 남북한 협력사업 지역인 금강산, 개성공단 인근지역의 북한 배전망을 남한식 22.9kV 표준배전망으로 전환하고 시범적인 전력협력 사업을 시도함.
- 제2경제특구 및 에너지특구 전력공급 : 단기·중기과제
 - 남북한이 합의하여 황해도 혹은 별도의 인공섬 건설 등 제2경제특구가 설립되면 이에 대한 별도의 전력공급이 필요함. 단천 등 북한 광물자원 지역을 재개발 하는 경우 마찬가지로 전력공급 방안을 강구해야 함.
- 개성공단 전력공급 확장 : 중기과제
 - 개성공단 1단계 사업의 전력공급을 위해 22.9kV 배전망과 154kV 송전망 및 평화변전소가 건설되어 현재 운영 중임.
 - 향후 2단계 사업이 진행되면 증가되는 전력수요를 충족하기 위해서는 추가적으로 154kV 송전망 혹은 차상위 345kV 송전망 건설이 요구됨.



- 대북한 송전망 건설 및 전력공급 : 중기과제
 - 6자회담 등 대북한 에너지지원 종합계획의 일환으로 재논의 가능성이 충분함. 북한은 송전망을 통한 전력공급 보다 원전건설을 희망하나 남북한 전력망 연계관점에서 검토 필요성 높음.
- 전력설비 개보수 : 중기과제
 - 북한의 노후 전력설비(발전, 송전, 변전, 배전설비)를 교체 혹은 보강하고, 계통구성 방식 및 설비를 표준화하여 전력손실을 절감하고 고품질의 안정적인 전력공급을 달성함. 단기적으로는 전력설비(부품)을 교체하는 것이며, 장기적으로는 전체 전력계통을 Repowering 함.
- 원전건설 : 정치적 합의전제, 중장기과제
 - 제2차 북핵 위기로 인해 KEDO 원전 건설사업이 중단된 상태이나 북한은 원전건설을 계속 희망함. 북한이 남한 기술진에게 공개한 장기전력 수급전망에서도 원전건설이 포함되어 있음.
 - 6자회담에서의 정치적 합의를 전제로 하여, 만약 북한 원전건설이 재개된다면 (1안) KEDO 경수로 사업재개, 혹은 (2안) 신규원전 건설을 대안으로 들 수 있음.
 - (1안)은 KEDO 경수로사업 중간결과물 활용을 통해 기투입한 비용회수를 극대화하는 것이 가능하며, KEDO 경수로사업 관련 각종 협정서 및 의정서를 준용할 수 있는 장점이 있음. 반면에 (2안)은 최신 기술기준을 채택할 수 있는 특징이 있음.
- 한반도 통합전력망 구축 : 장기과제
 - 한반도통합전력망(Unified Korean Power System : UKPS) 구축을 통하여 남북한 단일계통 운영, 연계망은 4개 루트로 구성되며, 장기적으로 500만 kW 이상을 융통함.
 - (제1단계)개성공단공급전력망, (제2단계)서부연계망(수도권북부-평양), (제3단계)동부연계망(남북한강원권), (제4단계)중부연계망(충청권-평양)
 - 한반도통합전력망을 구축할 경우 발전소 투자비 절감, 전력공급비용 감소 등 남북한 모두에게 편익이 발생함.

〈그림 VII-3〉 남북한 통합 전력망 계통도



- 러시아·북한 연계망 참여 가능성 : 중기·장기과제
 - 북한과 러시아는 2001년 이후 ‘블라디보스톡-청진’ 380 kV, 50만 kW 연계망 구축을 협상 중이나 재원부담 문제로 난관에 봉착한 상태
 - 북한은 러시아측에 전력공급 대가로 광산개발권을 제안함.
 - 러시아측이 발표한 ‘러시아-북한 전력연계망’의 개요는 아래와 같음.

〈표 VII-3〉 블라디보스톡-청진 500kV 교류연계망 개요

송전전력량	15-25억 kWh
송전전력	30-50만 kW
주파수	50Hz
전압	220/500kV
연계선로 러시아영내길이	250km
연계선로 북한영내길이	130km
건설비용	160-180백만 달러
건설기간	3-4년
투자비 회수기간	8-10년



■ 석탄협력 정책과제

- 석탄협력은 연료탄지원, 연탄공장 건설, 탄광개발 및 북한 무연탄 남한수입 등 단계적인 지원을 통해 실질적인 북한주민의 민생생활을 향상시키고, 남한의 자원획득에도 도움이 되는 방향으로 시행함.
- 시범협력사업, 개성지역 주민들에 대한 가정연료탄 지원 : 단기과제
 - 대북한 석탄협력의 첫 걸음으로서 개성지역 등에 대한 가정 연료탄 공급을 통한 연료난을 덜어주고 나아가서는 연료를 얻기 위한 산림훼손을 억제함.
- 시범협력사업, 연탄공장 및 연탄보일러 공급
 - 북한지역의 탄광개발과 더불어 소비지 인근에 시범사업으로 연탄공장을 건설하는 한편 북한주민에 대한 연탄보일러를 공급함.
- 북한 탄광 개보수 및 개발 협력 : 단기·중기과제
 - 대상탄광 선정과 시범운영 후 대규모 투자 예상
 - 북한 탄광개발권의 매입 및 대규모 개발 가능
- 북한무연탄의 남한 수입 : 단기과제
 - 북한은 '천성석탄합작회사'를 설립, 남한수출 및 반입업무
- 북한은 에너지자원 개발을 주요 수입원이자, 에너지수입의 반대급부로 생각하고 있음. 예로서 러시아로 부터의 전력공급 대가로 탄광개발권을 부여하는 방식 등을 들 수 있음.

■ 중유협력 정책과제

- 대북한 중유제공 : 정치적합의 전제, 단기과제
 - 핵 프로그램 신고 및 불능화 조치 이행시 중유 100만 톤 지원, 현재 부분적 지원이 수행된 상태
 - 중유 100만 톤은 전력생산량 30-35억 kWh 증산효과 → 경제성장률 동반 상승 기대

■ 정책과제별 우선순위

- 모든 정책과제는 에너지 협력사업별 실현가능성, 시기 적정성, 비용효율성, 국제

간 공조 및 효과지속성 등을 감안하여 우선순위를 선정해야 함.

- 지정학적 위치상 남북한 에너지협력은 필연적으로 동북아에너지협력의 매개체로서 작동하는바, 전체 동북아에너지 협력의 틀에서 남북한의 경제적 편익과 관계국간의 국제공조를 감안하여 시행해야 함.
- 정책방안별 개요와 투자비 및 기타사항을 종합정리하면 다음 표와 같음.

〈표 VII-4〉 남북한 에너지협력 정책방안별 개요

정책방안	내용 및 개요	투자비	비고	
공통 사항	남북 에너지 협력위원회 설립	<ul style="list-style-type: none"> • 정부차원의 회담과 전문기술진 협의 • 북한에너지산업 실태조사 • 구체적 협력방안 시행 논의 	<ul style="list-style-type: none"> • 회의비용, 실비 	<ul style="list-style-type: none"> • 협력방안 추진 기반 • 실무 기술, 행정적 지원
	북한에너지전문가 교육	<ul style="list-style-type: none"> • 제반 에너지부문 교육 총괄 • 에너지산업 효율성 제고 	<ul style="list-style-type: none"> • 100억 이하 	<ul style="list-style-type: none"> • 남북한 인적교류협력 활성화 • 남한기술전수로 효율성 제고
시범 협력	경협 인근지역 배전망 표준화 사업	<ul style="list-style-type: none"> • 경협 및 인근지역 전력공급 	<ul style="list-style-type: none"> • 수백억 내외 	<ul style="list-style-type: none"> • 투자비는 시범사업 규모별 상이 • 북한민생지원 및 교류상징성
	가정연료탄지원	<ul style="list-style-type: none"> • 북한주민 민생지원 • 산림훼손 억제 	<ul style="list-style-type: none"> • 100억 내외 	
	연탄공장 건설		<ul style="list-style-type: none"> • 수십~수백억 내외 	
	연탄보일러 공급		<ul style="list-style-type: none"> • 수십~수백억 내외 	
중단기 과제	제2경제특구, 에너지특구 전력공급	<ul style="list-style-type: none"> • 남북경협 전력공급 	<ul style="list-style-type: none"> • 사안별 수백~수천억 	<ul style="list-style-type: none"> • 남북경협 인프라 성격
	개성공단 전력공급망 확충	<ul style="list-style-type: none"> • 개성공단 2단계 확장시 전력공급 	<ul style="list-style-type: none"> • 1,000억 내외 	
	북한탄광 개보수, 개발	<ul style="list-style-type: none"> • 북한석탄 증산 및 경제 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> • 사안별 백억 단위 	<ul style="list-style-type: none"> • 남북한 상생협력, 투자비 회수 • 규모별 투자비 상이
	북한무연탄 수입	<ul style="list-style-type: none"> • 북한무연탄의 남한 수입 		
	북한중유제공	<ul style="list-style-type: none"> • 북한발전소 연료제공 의미 	<ul style="list-style-type: none"> • 수천억 단위 	
	전력설비 개보수	<ul style="list-style-type: none"> • 북한 발송변배전설비 개보수 	<ul style="list-style-type: none"> • 수조원 이상 	
	(부분적) 남북한계통연계	<ul style="list-style-type: none"> • 대북송전망 건설 및 전력공급 	<ul style="list-style-type: none"> • 1-2조 	
			<ul style="list-style-type: none"> • 북한전력시스템 효율성 개선 • 대북 직접송전을 통한 전력공급 	



정책방안		내용 및 개요	투자비	비고
장기 과제	북한 원전건설	• (북한희망) 원전 200만kW건설 재개	• 5조원 이상	• 북핵폐기 및 정치적 합의 전제
	남북한통합 전력망 구축	• 남북한 전력망 공동운영	• 수조원 이상	• 1948년 단전이전 상태 복귀 • 남북한 전력망 상호 효율성 제고

다. 단계별 사업 추진방안

■ 기본 추진전략

- 6자회담을 통한 북핵 위기 해소 등 정치적 합의와 남북한 에너지협력이 병행하여 조화롭게 진행되도록 추진
- 국민적 동의 확보, 재원규모 등을 감안하여 단계별로 구분하여 추진
 - 단기과제는 현재 추진 중인 남북한 경협 및 북한 민생분야 시범사업의 일환으로 사업별 지속적으로 추진함.
 - 중기과제는 정치적 합의를 바탕으로 하여 2단계로 나누어 추진함.
 - 첫 번째는 기존에 시행했던 민생 시범사업을 확대하고 추가적인 경제특구 조성 및 연계한 에너지지원을 시행하며,
 - 두 번째는 남북한간의 상생공영과 북한 에너지 수급균형을 달성하기 위한 대형 프로젝트를 착수함. 예를 들면, 북한 탄광이나 화력발전소에 전면적인 개보수 작업을 통한 획기적인 생산량 증대를 추진하는 것 등임.
 - 장기과제는 단기·중기과제의 수행실적과 상호간의 신뢰구축을 토대로 하여 남북한 통합에너지 체계구축 및 동북아 연계협력을 시도함.
- 이를 위해서는 ‘남북에너지협력위원회(가칭)’를 구성하여 에너지 협력사업을 추진함. 이는 현재 구성되어 있는 남북한 경제·에너지 실무협의를 에너지분야의 남북한 정부간 전문 협력기구로 재편하여 실질적인 협력방안을 논의하는 것임.
- 전체적으로 다양한 협력모델이 있으며, 각 방안별로 장단점이 있음. 협력모델, 대안들의 병행적용 필요성도 있음.
 - ① 북한 내 에너지인프라 개선 협력사업
 - 기존의 노후된 북한 인프라를 개보수하거나 신규 에너지망을 건설하여 운

영하는 방안임. 예를 들면, 북한의 기존 발전소를 개보수하거나 신규발전소를 건설하는 방안 등을 들 수 있음. 북한 에너지산업의 개보수를 통한 효율향상은 기후변화 협약상의 CDM(Clean Development Mechanism) 사업화로 추진할 수도 있음.

② 남북경협 프로젝트와 연계된 에너지협력

남북한 경제특구에 대한 에너지 공급으로서 개성공단에 대한 전력지원이 대표적임. 전력뿐만 아니라 공단지역에서 사용되는 석유, 가스 등 종합적인 에너지 공급계획이 요구되는 사안임. 특히 특구개발지역이 남북한 접경지역이 아닌 북한 내륙 원격지역인 경우 에너지 공급모델은 더욱 복잡할 수 있음. 사업별 규모, 자원조달, 운영주체 등에 따라서 다양성을 지님.

③ 에너지분야의 독자적인 남북경협 프로젝트 방안

북한 탄광개발이나 신규발전소 건설 등을 BOT(Build, Operation and Transfer) 프로젝트로 수행하는 방안임. 별도로 남북한 에너지협력을 구상무역 방식으로 진행할 수도 있는데, 북한에 채탄설비를 공급하는 대신에 석탄을 받는 방식을 들 수 있음.

■ 인프라 측면 추진방안

- 남한 에너지산업의 신규수요 창출측면에서 접근
- 에너지문제는 북한경제의 재건을 위한 밑바탕이지만, 현재까지 남북경협의 인프라로서 정치적 합의의 하부 종속변수임. 남북한 에너지협력은 남한 에너지산업의 재도약 계기도 될 수 있음.
- 북한의 에너지 공급망 재건은 1개 국가의 에너지인프라 재구축 문제임.
 - 위기는 기회, 남한 에너지산업의 신성장동력 산업화 기회로 활용할 수 있음. 이를 위해서는 남북한 에너지부문 표준화가 요구됨.
 - 예로서 전력공급망의 전압체계, 중전기 기 규격 표준화를 통하여 남한 중전기 업계의 신성장 동력화를 기할 수 있음.
 - 이는 실용주의적 관점의 생산적인 상생·공영의 통일정책과 일맥상통함.

■ 제도적 측면 추진방안

- 순수 시범사업 우선정책 및 북한 실태조사 추진



- 과도기적 조정기의 남북관계에서 에너지분야 협력
 - 비정치적, 민간차원의 에너지분야 협력 우선 시행이 필요
 - 실천전략은 '에너지협력과 정치의 분리로서 순수협력을 위한 시범사업 우선 정책 시행'
- 남북한 에너지협력의 전제조건 → 북한 실태조사 필수
 - 북한 에너지산업에 대한 정확한 실태를 파악하기 전에는 종합적인 남북한협력정책 수립과 정책실행이 곤란함.
 - 실태조사 없는 계획입안은 천문학적인 비용의 비효율적인 집행 가능성이 높으며, 대북 전력협력과 관련된 대국민 설득도 곤란함.
 - 북한 실태조사는 반드시 남북에너지협력의 전제조건이 되어야 함. 실태조사의 세부 내용은 별도 검토되어야 함.

■ 재정적 측면 추진방안

- 사업부문별로 최적의 협력모델을 도출해야 함. 통상적인 투자모델은 남북간 직접투자협력, 간접투자협력, 단순지원, 관련투자사업 등으로 구분할 수 있음.
- 북한의 특수성을 감안할 때 현실성이 있는 협력모델과 재원조달 방안이 강구되어야 하며, 현 상황에서 가능한 재원조달 방안을 고찰하면,
 - 정부재정 혹은 국내부담금 활용방안
 - 정부 일반재정 지원
 - 남북협력기금
 - 별도의 남북한에너지협력 부담금 부과방안
 - 에너지사업자의 선투자와 북한 측에 대한 에너지요금 징수
 - 국제기구활용 : 북한 핵위기 해소 및 세계 경제권 편입 이후
 - World Bank, IMF, IBRD, ADB 등 국제기구 자금조달
 - 채권발행
 - 국채, 에너지채 등 국내외 자금시장에서 조달
 - 외국 상업은행 자금조달 등 해외채권 발행
 - 민간자본 유치
 - 국내 민간기업 혹은 외국기업의 사업 참여 및 투자
- 남북한 에너지협력 투자비를 일반적인 Project Financing 방식으로 추진하기

는 어려움. 북한이 테러지원국에서 해제된 현재도 동일하다고 판단됨. 다만, 한국정부 보증에 의한 Project Financing이나 KEDO타입의 대외 원조 등은 가능성이 있음.

- 남북한 에너지협력사업에 내재된 정치, 경제적 리스크를 관리하는 데 있어 정부의 역할이 중요함. 북한을 포함한 동북아 역내 프로젝트의 추진 시 국제 금융기관의 참여는 반드시 필요함. 만약 직간접적으로라도 참여하지 않는다면 프로젝트의 금융비용이 크게 증가할 것이며, 프로젝트 신뢰도도 많이 낮아질 것으로 판단됨.

■ **대북한 공급에너지 요금체계**

- 투자재원 조달/회수 문제와도 연관된 사안으로서 대북한 공급에너지에 대한 요금체계와 부담주체를 선정하는 문제임.
- 에너지종류별, 공급체계별로 다양한 에너지 요금체계를 구상할 수 있으며, 전체적인 사업구조와도 연관된 사안임.
 - 남한의 에너지기업 입장에서는 대북투자에 따른 비용효과 측면이 있기 때문에 기업과 정부 등 검토주체와 사안별로 별도 검토가 되어야 함.

4. 개혁·개방 효과

- 남북한 에너지협력은 실현가능성이나 경제성 등 다양한 기준을 감안하여 우선순위를 선정해야 함. 피상적인 협력차원도 중요하지만, 북한경제에 실질적인 도움이 되는 실용적 관점으로 접근함.
- 평가기준은 해당분야 전문가의 정성적인 관점에서 종합적으로 평가한 것이며, 아래와 같이 크게 3가지 평가기준으로 구분됨.
 - 실현가능성
 - 해당 남북한 협력사업의 전반적인 실현가능성을 평가한 것임. 남북한의 수용여부나 재원조달과 해당 사업의 목표달성 가능성 등을 정성적 측면에서 종합적으로 검토한 것임.



- 경제성
 - 협력사업의 비용 대비 편익효율성을 상대적인 관점에서 평가한 것임.
- 효과지속성
 - 북한경제 회생에 대한 기여도와 장기적인 발전가능성 및 해당 협력사업의 타 산업분야 연관성 등을 감안한 지원효과의 확장가능성을 종합적으로 평가한 것임.

■ 개별 협력사업을 상기의 평가기준에 따라서 비교하면 아래와 같음.

- 협력의 전제 및 공통사항으로서 아래 두 가지 사항이 필수적임.
 - 기존의 남북한 에너지협력협의기구를 확대, 개편하여 실무적으로 지원할 ‘남북한에너지협력위원회(가칭)’를 창설해야 함.
 - 북한 에너지전문가교육은 가장 저비용, 고효율의 협력사업으로 평가됨. 북한 에너지문제에 대한 접근과 더불어 남북한 인적교류를 활성화하는 계기가 될 수 있음. 북한측도 호의적이거나, 교육장소 및 내용 등은 별도의 협의가 필요할 것임.
- 협력사업 중에서 우선적으로 추진되어야 할 정책사업과 중장기적으로 중점 추진해야 할 사안을 구분할 필요성이 있음. 평가기준에 따른 협력사업별 우선순위를 설정하면,
 - ‘남북한 경협 인근지역 배전망 표준화 사업’과 ‘북한 연탄공장 건설 및 연탄보일러·연료탄 공급’이 우선 협력사업으로 타당하며,
 - ‘대북송전망 연계 및 전력공급’과 ‘북한탄광 전면적 개보수 및 개발’은 향후 중점적으로 추진해야 할 협력사업으로 평가됨.
 - 반면에 ‘제2경제특구, 에너지특구 전력공급’은 북한의 수용가능성 측면에서 검토할 문제가 있으며, ‘북한무연탄 수입’ 및 ‘북한에 중유제공’ 등은 경제적 효율성과 효과 지속성 측면에서 추가 검토해야 함.
 - ‘북한 원전건설’이나 ‘한반도통합전력망 구축’ 등은 장기적으로 검토할 사안이며, 현 단계에서 실현가능성이 높지는 않음.

〈표 VII-5〉 에너지분야 정책과제

정책과제		효과성				실현성			
		종합	개혁·개방 효과	북한경제 기여도	경제통합 기여도	종합	재원조달	경제성	북한 수용성
공통 사항	남북에너지 협력위원회 설립	상	하	중	상	중	상	상	중
	북한에너지 전문가교육	상	상	중	중	상	상	상	상
시범 협력 시범	경협 인근지역 배전망표준화 사업	중	중	중	중	상	상	중	중
	가정연료탄지원	중	상	하	하	중	상	하	중
	연탄공장 건설	상	상	상	중	상	상	중	상
	연탄보일러 공급	중	중	중	하	중	상	중	중
중 단 기 과 제	제2경제특구, 에너지특구 전력공급	상	상	상	중	하	중	중	하
	개성공단 전력공급망 확충	상	상	상	중	중	중	중	중
	북한탄광 개보수, 개발	상	중	상	중	중	중	상	중
	북한무연탄 수입	하	하	중	하	중	상	하	상
	북한중유제공	하	하	중	하	상	중	하	상
	전력설비 개보수	상	중	상	중	중	하	중	중
	(부분적) 남북한 계통연계	중	하	상	중	중	중	상	중
장기 과제	북한 원전건설	중	중	상	중	하	하	중	상
	남북한통합전력망 구축	상	중	상	상	하	하	중	중

가. 북한지역의 산업구조 변화 지원

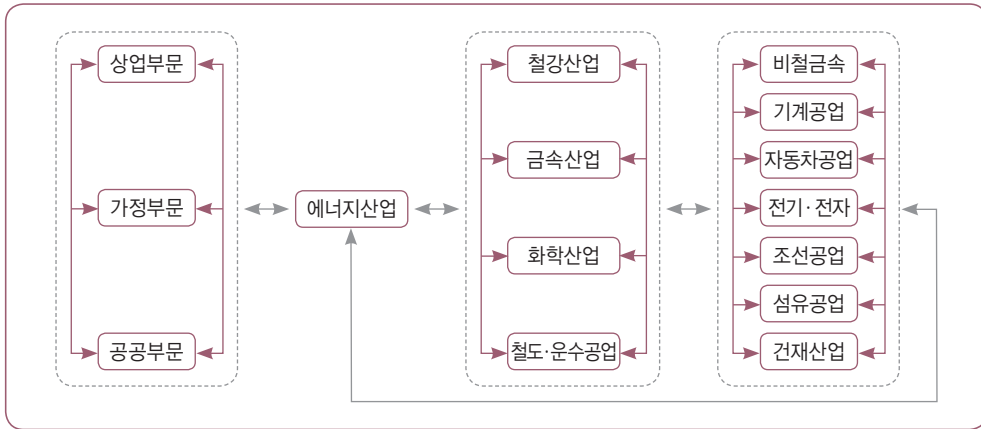
■ 남북한 에너지협력과 북한경제

- 모든 국가에서 에너지산업은 기간산업으로서 타 산업에 대해 선행성을 가짐.
이는 에너지공급량이 철강, 금속, 화학, 운수, 기계, 자동차, 조선, 건설 등 타



산업의 생산량을 결정하며, 타 산업의 생산활동이 다시 에너지산업의 생산량을 좌우하는 순환고리를 형성함.

〈그림 VII-4〉 에너지 및 타 산업부문의 선행성 구조²⁴



- 대북한 에너지인프라 공급을 통하여 북한경제의 석탄·석유제품 및 기계공업과 중화학부문에 생산량 증대효과를 가져올 것으로 전망됨. 이는 설비투자의 특성상 고정자본 형성을 위한 산업활동이 기계산업과 같은 중화학부문에 집중되기 때문으로 분석됨.
- 중화학부문과 더불어 일반 소비재 경공업부문도 비교적 큰 폭의 부가가치 증대가 예상되는데, 이는 사회주의 계획경제 체제에서 상대적으로 소홀했던 경공업부문이 에너지의 공급확대와 수요 진작에 따라서 크게 팽창될 것으로 전망되기 때문임.

■ 에너지(중유)지원 효과분석

- 북한에서 중유는 대부분 화력발전용으로 사용되고, 일부는 수송용(대형선박) 및 산업용으로 사용됨. 대부분 선봉 중유발전소와 5개 석탄화력발전소(청진, 북창, 평양, 동평양, 순천)의 혼소용으로 사용

²⁴ 양의석, 『북한에너지산업 인프라 투자효과의 경제부문별 파급경로 분석연구』 (의왕: 에너지경제연구원, 2005).

- 북한의 산업연료는 대부분 석탄으로 공급(자력갱생 정책에 따라 산업용 석유사용을 억제)
- 대북 중유지원 효과²⁵
 - 중유 50만 톤 지원시 북한이 기존에 수입해오던 중유수입을 중단할 경우 북한 발전량 증가(1.6%)나 경제성장 효과(0.48%)는 미미,
 - 100만 톤을 지원할 경우 중유수입을 중단하더라도 상당한 발전량 증가(8.2%)와 경제성장률(2.88%) 상승 전망
 - 중유지원을 재개하더라도 북한이 중유수입을 예년처럼 유지할 경우 발전량 증가와 경제성장 효과는 배가될 것으로 전망됨.

〈표 VII-6〉 대북 중유지원이 북한경제 성장에 미치는 효과

지원 규모	시나리오별	발전량 증가		경제 성장률 (%)	산업별 성장률(%)			
		kWh	증가율 (%)		농림 어업	제조업	전력, 가스	서비스업
50만 톤	중유수입 중단시	3.5억	1.6	0.48	0.33	1.20	0.72	0.30
	전량 발전용 공급시	17.7억	8.2	2.10	1.46	5.27	3.16	1.31
100만 톤	중유수입 중단시	19.4억	9.0	2.89	1.95	7.13	4.34	1.84
	전량 발전용 공급시	35.4억	16.5	4.35	2.95	10.81	6.32	2.79

- 석탄, 가스, 전력 등의 에너지도 위의 전력량으로 환산된 중유지원의 경우와 유사한 패턴을 나타낼 것으로 예상됨.

나. 북한 개방 촉진 및 경제발전 지원

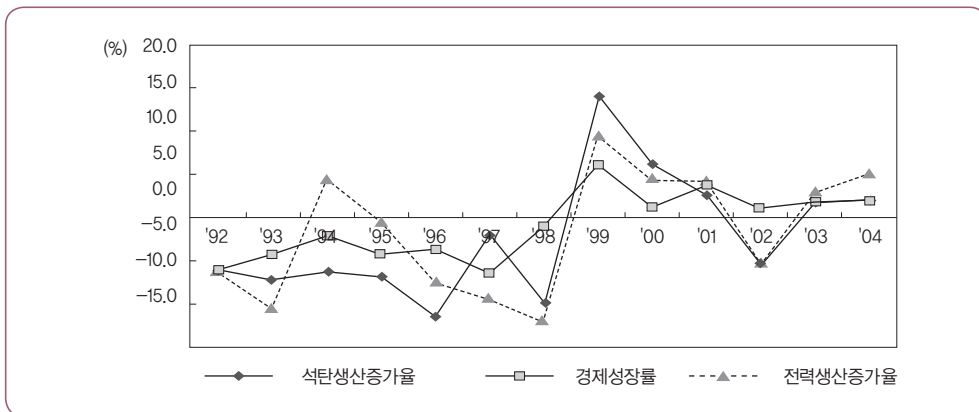
- 북한은 식량난과 에너지난이라는 두 가지 난관을 지니고 있으며, 이는 체제를 위협하는 중대한 내부요인으로 평가됨.

²⁵- 2007년 통일부, 에너지경제연구원 분석자료.



- 에너지는 북한경제 회복을 위한 1차적인 자본재 협력사안, 단순한 경공업 이전과 달리 경제전반에 미치는 긍정적인 영향이 가장 큼.
 - 대북한 에너지협력은 북한 핵-남북화해-북한경제회생 및 남북경협-인권문제 등 상호 연관성을 가진 핵심 이슈임.
- 대북한 에너지지원은 북한산업 구조변화와 북한경제의 회생을 이끌어 중국적 으로는 북한체제의 개방을 촉진하는 역할을 할 것으로 기대됨.
- 석탄, 전력생산과 경제성장률은 밀접한 연관성을 가지고 있으며, 상호 동반 추세를 나타내고 있음. 2002년 대북 중유공급 중단에 따라서 전력생산 증가율이 (-)를 기록하고, 더불어 경제성장도 침체되는 경향을 나타내었음.

〈그림 VII-5〉 석탄생산·전력생산·경제성장률 변화추이



출처 : 한국은행(2005).

- 전체적으로 남북한 에너지협력정책은 북한의 개방을 촉진하고 나아가서는 경제를 회생시키는 지렛대로 작용하리라는 점은 명확함.

다. 남북 교류협력 활성화 지원

- 남북한 에너지협력은 인적교류의 확대, 사업, 물자지원 등 남북한 교류협력을 활성화 시키는 방향이 될 것임.
- 북한은 과거 자력갱생형 에너지수급정책을 채택했으나, 2000년 심각한 에너지난을 타개하기 위한 방편으로 대내외 정책을 병행하고 있음. 대외적으로 중국, 러시아, 미국 및 한국에 에너지지원을 요청하고 있음.
- 남북한 에너지협력은 북한 에너지산업 부문별 실태조사가 필요하며, 이를 통해 상호간의 정보, 인력, 물자교류가 활성화 될 것임.
- 실태조사 없는 계획입안은 천문학적인 비용의 비효율적인 집행 가능성이 높으며, 대북 전력협력과 관련된 대국민 설득도 곤란함.

5. 정책제언

- 남북한 에너지 협력사업은 1개 국가의 에너지인프라를 완전히 리모델링하는 방대한 사업으로서 막대한 재원이 소요되는 협력사업임. 남북관계의 진전정도, 전력협력에 대한 상호간의 합의 및 남한의 자원부담 능력 등 주변 여건을 고려하고 명확한 기준과 원칙을 가져야 함.
- 남북한 에너지협력은 피상적인 협력차원 보다는 북한경제에 도움이 되는 실용적인 관점에서 접근해야 함. 에너지협력을 추진함에 있어서 아래 기준을 감안하여 실행여부와 우선순위를 선정하였음.
 - 실현가능성(북한 수용여부, 자원조달, 프로젝트 목표달성 등)
 - 경제성(비용효율성, 북한경제 회생기여도)
 - 효과지속성(장기발전가능성, 지원효과 확대가능성)



- 에너지협력은 다양한 추진대안 중에서 경제성과 현실성이 높은 것부터 단계적으로 실행해야 함. 이를 위해 다양한 대안 중에서 최우선적으로 요구되는 협력방안과 집중하여 중점추진이 되어야 할 방안을 선별할 필요성이 있음.
- 다양한 남북한 에너지협력방안 중에서 실효성과 지원효과가 상대적으로 높다고 판단되는 (우선추진과제) 및 (중점추진과제)를 각각 2건씩 선정하였음.
 - 우선추진과제
 - 남북한경협 인근지역 배전망표준화 사업
 - 북한 연탄공장 건설 및 연탄보일러/연료탄 공급
 - 중점추진과제
 - 대북송전망 연계 및 전력공급
 - 북한탄광 전면적 개보수 및 개발
- 남북관계의 특수성을 감안할 때 에너지 협력사업은 아래와 같은 보편적인 절차를 가지고 추진함.
 - 남북한 당국간의 토의를 통한 기본원칙 및 재원조달 방안합의
 - 남북한 관계기관이 참여한 사업타당성 검토 및 사업지역 선정
 - 사업지역에 대한 남북한 공동 실태조사
 - 관련 기자재 발주 및 납품
 - 건설공사 착수 및 완공
 - 협력사업에 대한 엄격한 평가 및 향후 확장에 대비한 문제점 분석
- 북한 당국도 대내외적으로 에너지난 해결을 위한 노력을 경주하고 있으나, 한계가 있으며 해결의 기미가 보이지 않음.
 - 북한은 대형 수력발전소 건설, 노후 발전·송배전 설비개선, 석탄 증산 등 대내 정책을 통해 에너지난 해결에 주력하고 있으나, 자체 노력만으로는 근본적 해결 불가능
 - 6자회담에 따른 중유지원, 남한/러시아에 대한 전력지원 요청 및 기타 다양한 채널을 통한 에너지지원을 갈망함.

- 남북한 경제협력을 위해서는 필수적으로 공단 가동을 위한 에너지인프라가 구축되어야 함.
- **북한의 에너지 공급망 재건은 1개 국가의 에너지인프라를 재구축하는 문제임. 실용적이며 단계적으로 에너지협력방안을 시행해야 함.**
- 위기는 기회, 대북한 에너지인프라 구축을 남북간 정치적 합의 전제 하에서 실용주의적 관점의 생산적인 상생·공영의 통일정책과 상통하는 에너지협력정책을 추진해야함.
- 우선적으로 북한민생분야에 대한 에너지지원방안이 강구되어야 하며, 이와 더불어 경제협력과 연관된 에너지 인프라구축 및 최종적으로는 북한의 에너지산업을 전면 개조하는 대규모 협력사업으로 이행되어야 함.
- 이를 위해서는 우선적으로 북핵문제 해결 등 협력이 가능한 환경이 조성되어야 함. 6자회담 등 정치적 논의구조의 틀 안에서 협력절차를 결성하고, 구체적 사업실행방안 협의와 비용분담 논의 하에 진행되어야 함. 북한 실태조사 → 동북아에너지협력협의체 결성 → 구체적 협력사업 실행 내용결정 및 실행구조로 가야 함.
- **남북한 에너지협력을 실용적 견지의 상호이익, 동반성장 개념으로 추진**
- 단순한 교류협력에서 상호 동반성장의 추세로
 - 남북한이 분리된 경제단위에서 단일 경제권 통합을 목표로
 - 단기/일회성 에너지협력에서 장기적·지속적이고 구조적인 협력체제로
 - 일방적 지원에서 상생의 에너지협력으로 이행되어야 하며, 전력, 석탄, 가스 등 종합적인 남북한 에너지협력을 위한 마스터플랜 수립과 시행이 필요함.

비핵·개방·3000 구상의
상생·공영 정책을 통한 실현방안



복지분야
남북협력 추진방안

VIII



1. 3대 합의서와 비핵·개방·3000 구상의 관계

가. 3대 합의서 성과분석 및 이행정도 점검

(1) 기본합의서(1991)

- 1991년 체결된 기본합의서상의 복지분야는 남과 북이 기술협력을 비롯한 다각적인 교류와 협력을 실시한다고 포괄적으로 합의
- 부속합의서를 통해 민족 전체의 복리향상을 위해 농업분야의 경제협력을 실시하고, 환경보호대책을 공동으로 세우며, 보건분야의 교류협력을 실시하는 것으로 합의
- 1995년 북한의 자연재해로 인한 긴급구호 요청에 의해 대북 지원 시작
- 국제사회에서의 보편적 인도적 지원차원에서 이루어졌지만 북한의 복지향상을 위한 기본합의서에 바탕을 두고 이루어진 결정으로 간주
- 1995년 15만톤의 쌀을 최초로 지원한 이후 2007년까지 지속적으로 식량(쌀, 옥수수, 밀가루, 분유 등)과 생필품 지원, 1997년부터는 기초의약품, 백신 등 의료적 지원 실시, 1999년에는 농업생산성 증대를 위한 비료 지원과 산림복구를 위한 민간단체의 나무심기운동 시작
- 따라서 남북간 합의사항 이행으로 이루어진 복지분야 남북 교류협력은 실질적으로 미흡

(2) 6·15 공동선언(2000)

- 2000년 ‘6·15 공동선언’을 계기로 사회분야의 교류협력을 활성화하여 서로의 신뢰를 다져나가기로 합의
- 「인도적 차원의 대북지원사업 처리에 관한 규정」(1999)을 마련하여 식량난 해소를 위한 농업개발 지원을 통해 절대빈곤을 해소하고, 보건위생 개선 및 영양 결핍 아동과 노약자 등을 지원하며, 자연재해 예방차원의 산림복구 및 환경보전 지원을 명시, 대북 지원내용의 다양화를 통한 포괄적 복지 제공기반 조성

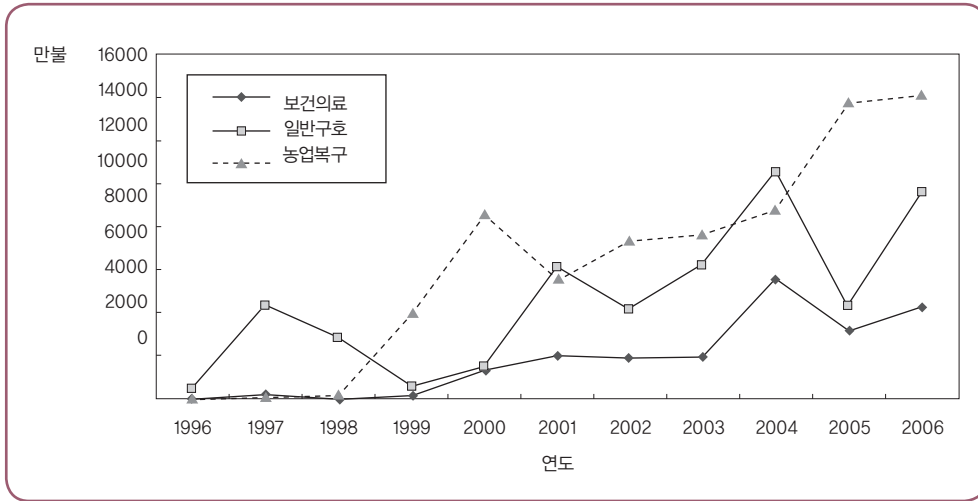


- 이에 따라 정부의 민간 대북 지원창구의 다원화 조치를 통해 대북 창구가 확대되었고, 이 시기 이후부터 민간단체는 본격적으로 대북 지원활동 전개
- **농업개발, 보건의료 및 어린이 등 취약계층의 지원 활성화**를 위해 민간단체가 추진하는 사업 중 지원의 시급성, 북한 수혜대상과 분배지역, 분배투명성 확보 정도 등을 고려하여 일정요건을 갖춘 인도적 지원사업에 대해 '남북협력기금'을 지원하여 안정적인 재정지원을 위한 제도적 기반 마련
- 반출물품의 인도인수증, 분배내역서, 현장방문 및 수혜자 면담내용을 포함한 북한방문결과보고서 제출을 의무화하여 분배투명성 강화를 위한 제도적 장치 마련
- 초기에는 식량위주의 일회성 지원에서 지속성을 띤 지원으로 변화해왔으며, 내용상으로도 농업개발, 보건의료, 취약계층 및 사회복지 지원 등 전문화된 영역으로 발전
- 농업지원은 식량난 해소를 위한 긴급구호 성격의 식량 및 급식(빵, 국수, 콩유 등) 지원과 농업 생산성 향상을 위한 영농물자 지원에 집중
 - 젓소·젓염소목장, 닭목장, 산란종계장, 종자개량·보급, 온실영농, 비료·비닐 등 각종 농기자재 지원 등 농업개발을 통한 자생력 확보에 주력
- 2005년 '남북농업협력위원회'가 개최되어 당국간 구체적인 농업협력방안 최초로 협의
 - 협동농장 협력, 농업과학기술·인적 교류, 우량종자 생산·가공·처리분야, 축산·과수, 채소, 잠업, 특용작물분야, 양묘장 조성 및 산림자원 보호를 위한 협력사업 추진 합의
- 산림복구를 위해 산림병 해충 방제를 실시하고 남한의 양묘 기술과 북한의 노동력을 결합하여 식목 시작
 - 밤나무 등 유실수가 남북접경지역(개성공단, 금강산 온정리)에서 자라고 있으며 2007년부터 본격적인 산림녹화시범사업 추진 중
- 보건·의료분야는 초기 기초의약품 및 백신, 영양제 공급, 의료장비 등 물자 지원에서 병원 및 병원과 제약시설 건립 및 개보수를 통한 개발 지원사업으로 확대 전개

- 2005년 북한 농촌주거환경개선사업 등을 통해 농촌 주택 건립과 상하수도 개선사업 지원
 - 지방자치단체에서도 지원 참여하여 약 700여 채 주택 건립
- 정부사업, 민간단체를 통한 개별사업 및 합동사업, 정책사업, 그리고 국제기구 경유사업 등으로 다양화하여 사업의 효과제고를 위한 노력 경주
 - 합동사업은 정부 유관부처와 대북지원 민간단체들이 ‘대북지원민관정책협의회’를 구성하여 민·관 상호보완적 구도하에 북한의 자립·자활을 돕는 개발지원 사업을 점차 확대하고자 도입, 추진
 - 국제기구 경유사업은 세계식량계획(WFP)를 통한 식량 지원과 세계보건기구(WHO), 국제연합국제아동긴급기금(UNICEF), 국제백신연구소(IVI) 등을 통해 말라리아 방역, 취약계층 및 영유아 긴급 의료지원과 백신 지원사업 추진
- 동 선언은 대북 포용정책 기조아래 남북관계의 제도적·재정적 기반을 마련하고 인도적 지원의 양적 확대 및 내용 측면에서 진전하여 수십 년 동안 고착화된 냉전상황에서 민족 동질성 회복 및 신뢰 구축에 기여
 - 다만, 북한의 핵실험과 미사일 발사 등으로 ‘전쟁은 없으나 평화는 불가능한(War Impossible, Peace Unlikely)’ 상태가 여전히 지속되어 평화변영 정책성과 미흡



〈그림 Ⅷ-1〉 분야별 국내 대북 인도적 지원액 추이



주 : 차관 제외.

(3) 10·4 정상선언(2007)

- 10·4 정상선언을 통해 남과 북은 농업, 보건·의료, 환경분야 등에서의 협력사업을 진행해 나가기로 합의함으로써 본격적으로 복지증진을 위한 남북 당국간 협력 토대 마련
- 10·4 정상선언 이행에 관한 제1차 남북총리회담 합의서상의 복지분야 협력내용은 아래와 같음.
 - 남과 북은 이미 합의한 농업분야의 협력사업들을 구체적으로 이행하며 종자 생산 및 가공시설, 유전자원 저장고 건설 등을 2007년 중에 착수
 - 남과 북은 병원, 의료기구, 제약공장 현대화 및 건설, 원료지원 등을 추진하고 전염병 통제와 한의학 발전을 위해 적극 협력
 - 남과 북은 산림녹화 및 병해충 방제, 환경오염 방지를 위한 협력사업 추진
- 연이어 남북 경제협력사업의 원활한 추진을 위해 구성한 '남북경제협력추진위원회' 산하에 '농수산협력분과위원회'와 '보건의료·환경보호 협력분과위원회'를 구성, 분야별 구체적으로 협력 합의
- 농업분야는 기존 '남북농업협력위원회(2005)' 합의사항을 지속 유지하며, 농산물 검역체계 확립을 위한 정보 교환, 검사·소독장비 현대화 및 예방진단약품

등의 협력 추진, 그리고 과수, 채소, 잠업, 축산 등 농업과학기술 협력 추진 합의 도출

- 보건·의료분야는 사리원 인민병원 현대화, 소독솜 공장 건설 등에 협력 합의
- 산림녹화를 위해 시범 양묘장 조성 및 산림병해충 공동방제 합의
- 동 선언을 계기로 그 동안 민간 중심의 인도적 지원사업을 중장기적 개발이 필요한 분야의 경우 남북 당국간 개발협력사업으로 도입, 사업 인프라 확충 및 질적 발전 계기 마련
- 1995년부터 2008년(7월 기준) 까지 대북지원액은 총 30,395억 원으로, 정부차원에서 75.4%(무상지원 14,045억 원, 식량차관 8,872억 원), 민간차원에서 24.6% 지원 (표 Ⅷ-1)
- 14년간 지원된 총액은 국민 1인당 약 64,000원 지원한 수준
- 2008년 신정부의 ‘비핵·개방·3000 구상’이 공표된 이후 식량지원 등 정부 직접지원 과 당국간 합의된 사업은 중단된 가운데, 인도적 지원분야는 규모는 적지만 현재 민간단체를 통해 부분적으로 추진 중

〈표 Ⅷ-1〉 대북지원 현황

(단위 : 억 원)

구분	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08.7	합계	
정부차원	무상지원	1,854	24	240	154	339	978	975	1,140	1,097	1,313	1,360	2,296	2,159	116	14,045
	식량차관	-	-	-	-	-	1,057	-	1,510	1,510	1,359	1,787	-	1,649		8,872
	계	1,854	24	240	154	339	2,035	975	2,650	2,607	2,672	3,147	2,296	3,808	116	22,917
민간차원(무상)	2	12	182	275	223	387	782	576	766	1,558	779	709	909	318	7,478	
총액	1,856	36	422	429	562	2,422	1,757	3,226	3,373	4,230	3,926	3,005	4,717	434	30,395	

출처 : 통일부, 2008.



나. 3대 합의서와 복지분야 비핵·개방·3000 구상의 관계

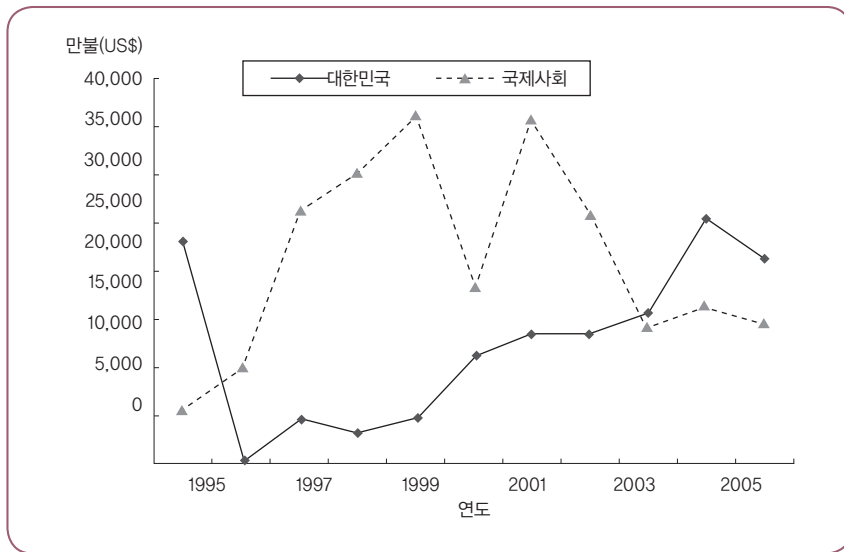
- 정부는 '6·15 공동선언'에 기초하여 정치나 국군포로 등 다른 인도적 사안과 연계하지 않고 북한주민의 생존 및 건강보호와 인간다운 삶을 위한 인도적 지원을 실시하여 남북 당국간 협력사업을 구체화하는 단계에까지 진전하는 계기 마련
- 정부는 북한주민의 삶의 질 개선을 위해 일반구호를 지속적으로 추진하면서 2004년 용천사고, 2005년 조류인플루엔자 방역지원 및 수해지원, 2007년 말라리아, 성홍열, 구제역, 산림병해충 방제 지원 등 다양한 긴급지원을 병행 실시
- 중장기적 개발지원을 위한 남북 협력사업인 합동사업을 추진, 북한주민의 자립·자활 능력 제고를 위한 접근 시도
- 2005년에는 모자보건복지사업을 비롯한 보건의료체계 개선, 농업·보건용수 개발, 주거환경 개선을 위한 농촌시범마을조성사업, 2006년에는 강남군 종합복지모델개발사업 등의 다년도 사업 추진
 - 홍수로 유실된 주택복구를 위한 자재를 지원하고 북한 농촌주민의 안전한 식수공급과 주거환경 개선을 위해 농촌 주택단지에 수자원을 개발, 공급함으로써 일부 농촌지역(황해북도)의 개방효과를 봄.
- 산림녹화시범사업(양묘장 조성 및 조림)을 실시, 홍수 등 자연재해 방지를 통한 식량생산 및 안정적 주거 확보에 도움
 - 유실수(밤나무)를 식수, 수확을 통해 부수적으로 경제적 수익 창출 도모
- 정부가 사업기획을 주도하고 민간단체가 컨소시엄을 구성하여 평양 이외 지역에서 추진하는 '영유아지원사업'을 실시, 평양 이외 지역의 개방효과를 봄.
- 또한 통일부 정책사업을 도입, 실시하여 북한 보건·의료분야의 자생력 확보를 위한 인적 자원 양성 기반 마련
- 2007년부터 제약공장 필수약품 원료를 지원하여 의약품 생산체계 가동기반을 구축하고, 생산약품의 질 보장에 필요한 표준품질관리(GMP) 확보를 위한 기술지원 및 제3국에서의 의료인력 교육 훈련 실시

- 6·15 공동선언은 조건 없는 인도적 지원을 통해 북한의 인도적 상황의 개선에 실질적으로 기여함으로써 남북 화해·협력 및 신뢰구축에 기여
- 그러나 북한의 체제유지 불안정으로 인한 개방(통행)이 원활하게 이루어지지 못해 대부분 일방향성 지원으로 기술전수를 위한 인적 교류와 상호 협력 미흡
 - 북한 당국은 남한 우익단체의 과격한 행동들을 문제 삼아 북한측의 신변안전을 이유로 남한과의 교류를 수용하기 어렵다고 지적. 그러나 내면적으로는 남측과의 교류로 인한 체제유지 불안을 우려한 단속차원으로 간주
 - 2004년 용천사고 발생시 북한은 남한의 물자 지원만을 수용하고 의료진 파견에 대해서는 거부 의사를 표명한바, 비핵·개방·3000에서 구상한 ‘의료진 파견’은 구축된 남북 신뢰관계에서도 수용하기 어려운 ‘조건’으로 인식할 정도로 성사되기 어려운 문제
- 북한은 위기상황으로 인해 유엔의 ‘합동지원호소과정(Consolidated Appeal Process : CAP)’²⁶의 참여에 협조했으나 2005년 돌연 거부하고 모니터링을 축소함에 따라 일부 국제기구의 대북지원은 중단 또는 감액되어 국제사회의 전체 지원규모는 급감(그림 VIII-2)
- 당시 식량을 비롯한 생필품 문제가 해결되지 못한 상황에서 빈곤확산으로 인한 주민의 사회이탈을 우려한 북한 당국으로서는 대남 의존도가 높아질 수밖에 없어 경제발전에 불가피한 개방은 이루어질 수밖에 없었던 상황으로 판단

²⁶ 공동인도지원행동계획(CHAP)을 수립한 후 기금을 호소하고 원조사업의 실행과 모니터링 및 평가를 실시하는 과정.



〈그림 VIII-2〉 남한과 국제사회의 인도적 지원 추이 비교



- 당시 북한은 대북 지원사업에 대한 분배 불투명성이 남한사회에서 문제의 핵심으로 제기되자, 분배 투명성 확보를 위한 노력을 보이고 모니터링을 제한적으로 허용
 - 북한이 수혜대상자의 명단을 제출하고 현장방문을 허용하였으나 여전히 '사전에 방문 통보를 하지 않으면' 분배현장을 확인할 수 없고 그나마도 특정사업에 국한되어, 통행의 자유는 이루어지지 못한 점이 문제

- 따라서 '6·15 공동선언'을 통한 남북합의는 '개방' 또는 국민소득 '3000'을 향한 발전적 계기나 변화를 유도하는 데에는 미흡
 - 북한의 의도대로 대부분의 대북지원 민간단체들은 개방을 하지 않는 방향으로 사업 내용이나 방식을 그대로 추진하는 한계 직면과 조정협상 역량 한계 노출

- 한편, '10·4 정상선언'은 농업, 보건, 환경 등의 경제 자립화를 위한 협력사업 개발의 단초 제공
 - 북한주민의 삶의 질을 개선하고 국민소득 향상을 위한 경제협력사업에 합의하여 북측의 자생력을 확보하는 데 필요한 합의로 평가

- 북한 산림복구를 통하여 남북 자연재해를 예방하고 남북 공동 협력을 통한 전염병 통제 및 방역을 통해 남북 공히 전염병 확산 및 전파 방지로 남과 북 상생·공영에 기여
- 10·4 정상선언의 남북합의는 북의 인도적 상황을 개선시키고 급격한 개혁·개방을 요구하지 않으면서 변화를 촉진시키는 토지, 양묘, 작물재배 등의 기술협력과 농장, 병원 등 시설 건립 중심으로 합의
- 다만, 개발협력을 위한 기술 교육·훈련연수사업을 합의내용에 포함, 명시하지 못한 점이 취약점
- 또한 국민적 합의기반 부족과 국내 지원여력을 충분히 고려하지 못한 막대한 재정적 지원문제 대두
- 신정부의 대북지원·협력 계획인 '비핵·개방·3000'의 인간다운 삶을 위한 복지지원사업 구상(빈곤퇴치를 위한 식량난 해소, 의료진 파견 및 병원설비 개선 등 의료지원, 주택 및 상하수도 개선사업 협력, 산림녹화를 위한 1억 그루 나무 심기)은 '식량지원'과 '의료진 파견'을 제외하면 소규모이지만 현재 대북지원 민간단체를 통해 추진 중
- 민간단체에 의해 주도적으로 이루어진 복지 지원사업이 전문성 부족과 부분적, 산발적으로 평양, 신의주 등 일부 대도시지역 중심이어서 지역적 불평등이 해소되지 못하여 취약대상의 삶의 질 개선에는 미흡
- 2008년 신정부는 '인도적 지원은 지원을 호소하는 국가의 지원요청과 동의에 따라 행해져야 한다'는 국제사회의 보편적인 원칙에 의거하여 현재 식량지원은 중단된 상태
- 복지분야에서 대부분의 지원이 정부의 직접 지원규모가 적은 데 반해 식량은 그동안 연간 40-50만톤 규모로 전체 식량지원의 절반에 이르러 지원규모 등에 대한 협상을 거쳐 지원되어야 한다는 입장
- 복지분야는 북핵문제나 정치적 상황과 연계하지 않고 북한의 요청과 국민여론 형성을 통해 개방지역에 한해 지원·협력함으로써 소위 '퍼주기식'이라는 기존의 여론을 반영하여 개선하고자 하는 것으로 이해할 수 있음.



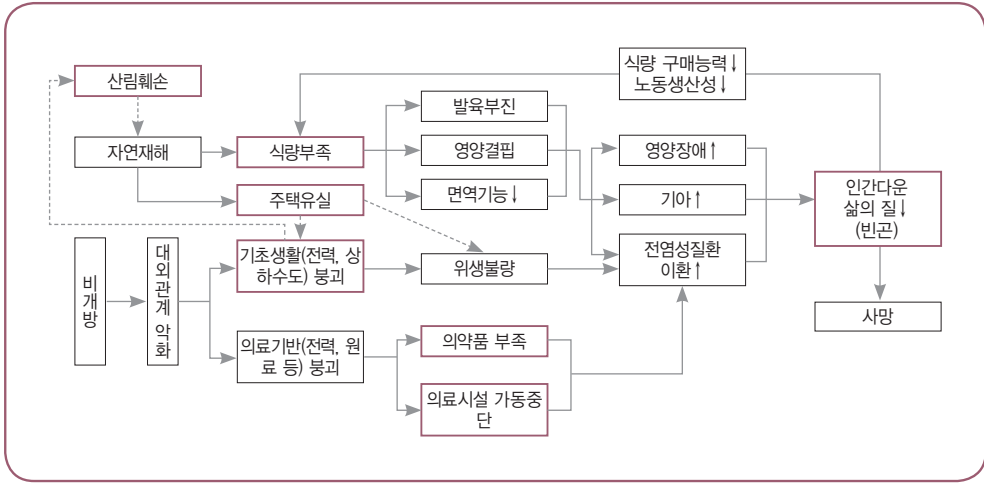
- 상생·공영을 위한 단계론적 비핵·개방·3000 구상의 복지분야 구상은 기존 남북간 합의를 통해 추진한 사업의 문제점을 보완하고 합목적성을 반영하는 실용주의적 관점에서 접근할 필요성 제기
- 이성과 같이 기존 남북간 합의는 냉전구조에서의 남북관계의 물꼬를 트고 북측의 자생력을 확보하는 데 필요한 합의였으나 문제점들도 발생
- 사업성과 제고에 필수적인 분배 투명성 미확보로 북한 소외계층의 인간다운 삶에 대한 욕구를 충족시키는 데에는 미흡

2. 북한의 복지분야 현황 및 쟁점

가. 북한 복지분야의 현황 분석

- 북한은 식량과 영양에 관한 생존권, 자유권, 개인의 안전과 인도적 처우, 취약계층 보호, 국가의 인권보호 책임 등에서 심각한 상태
- 열악한 주민의 삶은 1990년대 이후 비롯된 경제난, 식량난, 에너지난 등 복합적인 위기상황(complex emergency)으로 초래되었으며, 주민의 기본적인 삶이 와해되는 악순환 반복(그림 VIII-3)
- 단순 구호적 지원만으로는 현존하는 여러 분야의 위기를 해결하기 어려운 상태 이어서 장기적인 개발관점으로 대북 지원방향의 전환이 필요한 시점

〈그림 Ⅷ-3〉 북한주민의 보편적인 삶의 질을 저해하는 복지 구성 요인간 악순환 구조



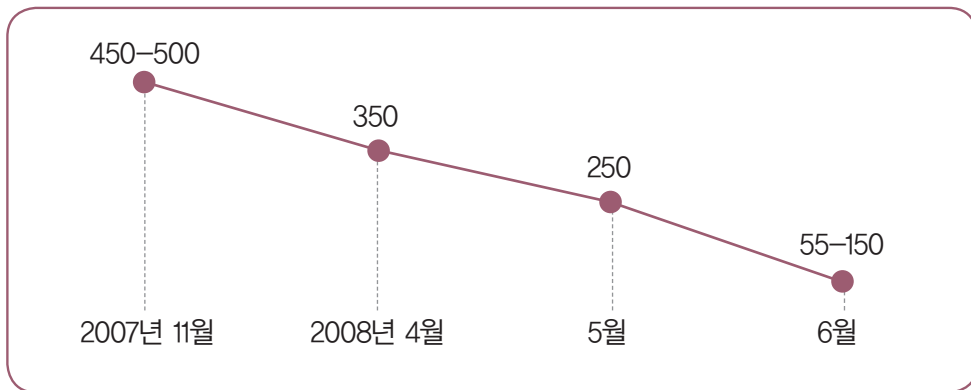
- 북한은 농업생산기반이 취약하여 농작업을 거의 수작업에 의존하고 종자 관리체계가 낙후되어 종자의 부실로 인한 식량손실이 80~100만 톤으로 알려져 있는 등 생산·가공·저장단계에 까지 전 과정 부실
 - 농업용 에너지, 비료, 우량종자 및 농기계 부품 등 농자재 공급 부족
- 북한의 식량난은 장기적인 문제이며 근본적인 해결방안을 마련하지 않고는 매년 되풀이되는 식량난의 지속으로 북한주민의 생명을 위협하는 상황
 - 북한 곡물생산량은 최대 생산되어도 수요(650만 톤 추정)에 비해 매년 130만 톤 정도 절대량이 부족한 실정이어서 취약계층의 기아 및 영양결핍 초래
 - 에너지난으로 인한 산림훼손으로 자연재해가 빈발하게 되어 부족한 식량난 심화
 - 식량배급은 신분과 소속기관에 따라 큰 차이가 있어 불균등한 식량분배로 인해 사회계층에 따라 식량 확보능력에 격차가 발생되어 식량배급의 우선순위가 낮고 구매력이 없는 빈곤계층 600만 명(인구의 25%)은 식량난에 직면한 것으로 추정



- 대외 의존도가 높은 식량지원이 2007년 대홍수 피해로 다시 식량사정이 악화된 상태에서 2008년도 정부의 대북 식량지원 중단은 북한 식량난 가속화
- 주민의 60% 이상이 하루 두 끼의 식사를 하고 있는 가운데 그나마 88%가 식사섭취량을 줄였고, 야생식물 섭취로 대신하여 농민의 40%, 배급의존자의 52.9%가 최근 2주 기간 중 설사를 경험한 것으로 파악(WFP, 2008)
 - 이에 영양결핍과 동시에 야생식물 섭취에 따른 부작용이 심각하여 광범위한 극빈층이 존재하면서 굶주림과 질병의 악순환 속에서 생활하고 있는 것으로 추정

〈그림 VIII-4〉 북한 1인당 하루 배급량 추이

(단위 : g)



출처 : WFP-FAO.

- 북한주민은 에너지난과 약품원료 부족 등으로 의료체계가 붕괴되고 의약품 및 백신 생산량이 급감하여 결핵, 호흡기 질환 등 저개발 국가 발현질환의 만연과 취약계층의 높은 사망률 발생
- 영아사망률은 출생 1천명 당 42명으로 남한보다 8배, 모성사망비는 출생 10만 명당 67명(UNFPA·PPFK, 2007), 자료에 따라 110명으로(UNICEF, 2007), 남한의 약 4-8배 높은 수준임.
- 모성의 영양결핍상태가 장기화 되면서 출생아에게까지 건강 취약상태가 대물림 되고 있는 실정

- 주택난에 에너지 부족으로 인한 상수 정화시설의 중단과 낮은 상하수도 및 낙후된 폐수처리시설 등 취약한 거주환경으로 인한 수인성 질환에 상시 노출
- 북한의 주택보급률은 56-63%이나 지역적 격차가 크고(평양 85%, 직할시 20-40%, 일반시 및 농촌지역 10%) 오염된 식수 등 열악한 주거환경에서 거주
 - 2세 미만 영유아의 20%가 오염된 식수에서 비롯된 설사증을 경험하고 이로 인한 사망이 영유아 사망의 주된 원인으로 대두

〈표 VIII-2〉 북한 및 세계보건기구가 제시한 북한의 우선순위 보건사업분야

우선순위 사업	북한 당국 ¹⁾	세계보건기구 ¹⁾	탈북자 조사(158명) ²⁾
1위	결핵, 말라리아, HIV/AIDS	결핵, 말라리아, HIV/AIDS	결핵
2위	B형간염, 장관계 감염질환, 기생충	예방접종	폐렴 등 호흡기계질환
3위	구강질환 및 암 등 비전염성 질환	근거에 입각한 보건정책 및 건강서비스 증진	설사 등 장관계 질환
4위	금연사업	지역사회 접근을 통한 기초의료 서비스 강화	위장병 등 소화기계
5위	모자보건	보건의료인력에 대한 임상기술과 의학교육의 현대화	기생충질환

출처 : 1) WHO, *WHO Country Cooperation Strategy 2004-2008: DPRK*, 2003.

2) 황나미 외, 『남북 교류협력증진을 위한 기반구축 전략개발』 (서울: 한국보건사회연구원, 2003).

- 1900년대 이후 일부 대도시를 제외한 대부분의 지역에서 에너지난으로 인한 임산연료 사용과 식량증산을 위해 추진된 다락밭 개조로 산림이 훼손되어 전체 산림면적 중 약 20%가 황폐지로 추정
- 산림 황폐화로 인한 홍수피해로 농지 손실 및 주택 파손, 오염된 식수 및 수인성 질환이 발생됨에 따라 식량난, 주택난, 전염성 질환 확산 등 악영향 초래
- 〈표 VIII-3〉에서 제시한 바와 같이 북한은 생존권 및 건강권이 보장되지 못하는 광범위한 소외계층이 존재함에 따라 취약계층 보호책임 측면에서 실패 중인 국가(failing state)로 지적 가능



〈표 VIII-3〉 북한 취약인구 및 규모

지역	대상 수	특성
동북부	720만 명	<ul style="list-style-type: none"> • 지리적 접근성(산간지방), 극한 기후 저하, 농경지 부족 • 도시인구 많음, 과거 연안 공단, 배급제 의존 • 생활형편 낙후, 인프라 낙후, 주거시설 불량 • 과도한 노동량, 정부의 자원배분 우선순위 낮음 • 의료·식량 부족, 식수 및 위생 저하
특정 연안지역	10만 명	<ul style="list-style-type: none"> • 잦은 자연재해, 주거시설 불량 • 배급제 의존, 과도한 노동량 • 의료·식량 부족, 식수 및 위생 저하
중소도시(군단위)	1,550만 명	<ul style="list-style-type: none"> • 경작지와 식량자원 접근도 낮음 • 인프라(식수, 위생) 낙후, 식량 부족

출처 : UNOCHA, *Consolidated Inter-Agency Appeal 2003: Democratic People's Republic of Korea*, 2002.

나. 복지분야의 남북한 교류협력 사업 분석

- 1995년부터 공식적인 정부의 직·간접적인 지원은 북한주민의 생명 위협으로부터의 보호와 기본적인 삶을 유지하는데 실질적으로 기여
 - 식량 지원 후 분배현장을 방문하여 배급현장을 확인하는 모니터링 실시
 - 수혜현장 방문지역의 제한과 짧은 기간이라는 제약 하에서 모니터링을 실시 하여 취약계층에게 제대로 분배되지 못했다는 비판 제기
- 분배 모니터링이 크게 문제되지 않는 병원건립, 농업생산 기반 및 산림 복구는 지원 사업의 성과 확인
 - 그러나 분배 모니터링에 대한 비판적 여론을 의식하여 우선순위사업보다는 모니터링이 문제되지 않는 병원건립사업 등에 치중하는 현상 초래
- 정부는 긴급 구호적 지원과 함께 다양한 창구를 활용하여 사업성과 제고를 위해 노력한 결과, 초기에는 사업대상지역이 평양에 집중되었으나 점차 전국의 군지역으로 확대하는 추세

- 농림분야는 경협사업 추진과 산림병해충 실태현장 확인을 통한 남북 공동 방제작업 실시 및 산림녹화를 위한 식수사업 전개, 보건분야는 평양 이외 지역에서 영유아 지원사업 실시
- 북한의 열악한 환경위생과 정수시설의 미흡으로 인한 식수오염 문제의 심각성이 대두되어 농촌지역의 주택을 건설하고 평양을 중심으로 한 상하수도 개선사업을 실시하는 등 환경보건 개선사업 시도
- 그러나 자생력 확보를 위한 기술 교류협력은 남한의 북한 내 장기체류 및 개방 불허로 일회성에 그쳐 지속적이고 전문적인 기술전수 여건 미확보
- 북한은 농업, 의료 및 방제 사업추진과정에 필요한 지식 및 기술 등이 부족하기 때문에 물적 지원과 함께 기술지원이 수반하여야 함에도 불구하고 인적 교류 협력에서는 원활하지 못하여 사업성과 제고에 걸림돌로 작용
- 사업대상이 직접 ‘주민’이 아닌 ‘농림’분야는 모니터링에 덜 민감하여 농업생산 및 산림녹화를 위한 기술협력사업은 보건·의료서비스분야보다 상대적으로 무리없이 진행
- 무엇보다도 사업의 질 관리 및 효과평가를 위한 기전과 사업 데이터베이스 부재, 단일사업으로 해결되기 어려운 여건에서 단일사업 중심의 수직적 사업(vertical program) 실시, 북한의 행정관리시스템과의 네트워크 부족 등으로 사업효과를 지속할 수 있는 기반(sustainability) 취약
- 다양한 주체의 수십 개 민간단체 주도의 인도적 지원사업에 대한 사업 평가 및 지속 관리를 위한 정부의 구심적 역할 미흡
- 한편, 북한의 미사일 발사 및 핵실험 강행 등과 돌발적 안보사건 발생으로 그 동안 다양한 인도적 지원을 통해 구축된 남북간 신뢰관계가 국민들에게는 추상적인 구호로 인식될 만큼 남북관계 개선효과에 부정적 시각 각인
- 남북 당국간 협력사업 합의 중에도 북한의 핵실험 진행 등 남북관계 이중성 체감



- 대북정책 공유 및 국민적 합의도출 과정의 부족과 사업성과에 대한 홍보부족 등은 남남갈등을 초래한 원인의 하나로 지적
- 2008년 신정부 출범 이후에도 민간단체를 통한 인도적 지원사업은 지속적으로 추진되고 있으나 정부채널을 통한 식량 지원은 북한의 거부 의사 표명으로 중단된 상태
- 농축산 개발을 통한 어린이 영양식 지원, 식량증산 농업개발, 콩생산, 가공식품 지원, 농업기술 지원, 밤나무단지 조성, 아궁이 개량사업, 병원시설 현대화 및 어린이 의약품 지원, 주택 개보수 사업 등은 지속적으로 추진 중
- 복지분야의 대북 지원정책은 북한의 인도적 상황을 개선하고 개방의 변화를 유도하고자 교류협력을 활성화하기 위해 접촉빈도와 다양한 활동을 전개한 것으로 평가
- 이론적 근거에 입각한 최우선순위 사업추진 등 최상의 전략이 아닌 부분도 있었지만 정치·경제적 우위에 기초한 포용과 유연한 접근을 통해 예측 불가능한 북한과 안정적 관계를 유지하고자 최적의 전략을 모색한 것으로 평가

다. 복지분야의 주요쟁점

(1) 인도적 지원의 보편적 원칙 준수 및 합목적적 지원 미흡

- 북한은 경제쇠퇴, 전력부족 및 비료 등 원재료의 수입곤란, 연속적인 자연재해와 농업 기반의 붕괴로 식량위기가 본격화됨에 따라 대외 의존도 심화
- 정부는 직접 무상원조, 국제기구를 경유한 무상지원 및 현물차관방식으로 지원하여 북한의 식량부족을 완화하고자 하였으나 취약계층의 기아현상을 해결하는 데에는 미흡
- 2008년 신정부는 식량 지원규모 등에 대한 협상을 거쳐 지원한다는 원칙을 유연하게 접근하여, 판문점 적십자사 채널을 통해 옥수수 5만 톤 지원을 위한 실무 접촉을 제안했으나 북측이 거절
- ‘통민봉관(通民封官)’의 입장을 취하는 상황에서 의사소통 부재로 인한 남북 관계는 심각한 경색 국면상태

- 북한의 심각한 식량사정에 비추어 볼 때, 보편적 인도주의 측면과 남북 당국간 입장 차이에서 합목적적 지원전략 도출 필요
- 북한 당국에게는 인간다운 삶에 필요한 지원은 정치적 상황과 연계하지 않고 취약계층 보호라는 국가 책임측면에서 주목할 필요가 있다는 점을 확인시킬 필요성 증대

(2) 분배 투명성 확보에 필요한 수혜현장 접근 및 개방 불허

- 그동안 끊임없이 지적되어 온 분배 투명성을 확보하기 위한 모니터링의 강화는 취약계층의 기본적인 삶을 유지하는 데 필요한 최소한의 제도적 장치로서 비핵·개방·3000 구상의 실천적 수단
- 대북지원 민간단체간 연대구조 미흡 및 개별 협상방식으로 인한 과다경쟁으로 모니터링에 대한 협상력 약화 초래

(3) 인적 교류를 수반한 개발협력보다는 물자 및 시설건립 위주의 하드웨어 중심의 지원

- 북한은 물자 및 시설건립을 우선으로 한 사업을 요청하고 인적교류 및 기술교육 사업 협력은 기피함으로써 사업 지속유지 기반 확보에 장애 초래
- 인도적 지원만으로는 만성적으로 겪고 있는 식량 및 기초의약품 등의 부족 현상을 근본적으로 해결하는 데에는 미흡
- 지원 시설 및 장비의 기능발휘와 기술 확보 측면에서 인적 교류가 필요하나 기술전수 기회 및 개방 불허로 생산적 복지 확보에 한계 노정

(4) 열악한 사회기반 및 개발지원 상황에 적합한 체계적 사업추진 미흡으로 사업성과의 지속유지 기반 취약

- 대북 파트너와의 합의 또는 요청에 따른 사업추진으로 농업 생산성 증대와 주민건강 수준 향상·유지에 기여할 수 있는 전문적 전략 부재



- 전력 및 농업·의료·산업 용수 등 기반이 열악한 실정에서 최첨단 시설 및 장비 지원으로 가동중단 사례 빈발 및 고장·방치 등 낮은 효율성 문제 발생

(5) 인도적 지원 및 개발협력에 필요한 복지 자원 확보

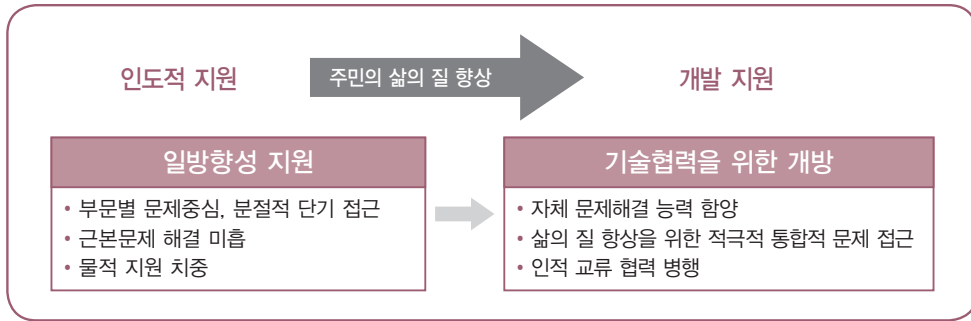
- 앞서 북한의 열악한 복지수준을 고려할 때, 1인당 국민소득(480달러, 2003)을 3,000달러 수준으로 향상시키기 위해서는 대폭적인 복지 지원 필요
- 남한의 지속적인 대규모 인도적 지원은 남측의 경제적 부담가중으로 인한 국가 경쟁력 상실과 이로 인한 국민의 반발 증폭 가능성을 배제할 수 없어 국민적 합의 도출 필요

3. 복지분야 정책구상 및 실현방안

가. 복지분야 기본방향

- 인도적 지원의 지속은 개혁·개방 의지를 약화시키므로 분절적 단발적 지원에서 문제 해결능력 함양을 위한 협력적 개방체계를 유도하여 분야별 전문성 및 발전 노하우를 전수, 능동적 복지 확보를 위한 단계적 접근 시도
- 기존 남북 합의사항을 검토하여, 국내 경제적 지원여력과 북한의 인도적 상황을 고려하여 단계적으로 이행
- 취약한 복지기반의 악순환 고리를 차단하도록 경험사업으로 연계된 사업 개발 추진
 - 인도적 지원을 실시하면서, 관리체계, 유통 또는 서비스전달체계, 관련물자 생산기반, 제도상의 문제점을 파악하여 이를 해결하기 위한 종합대책을 수립하여 순차적으로 추진

〈그림 VIII-5〉 북한 지원 방향의 전환



(1) 극심한 빈곤 및 기아퇴치를 위한 목표인구집단(target population)의 욕구를 충족, 지원 사각지대 해소

- 복지서비스의 접근성 및 형평성의 양대 가치를 조화롭게 추구하여 취약계층에 대한 인도적 지원접촉면 확대
- 고위험 대상의 요구에 부응한 목표인구대상 중심의 지원을 실시하여 기초생활을 위협하는 요인 감소

(2) 수직적 사업으로서의 틀을 탈피하여 포괄적이고(comprehensive) 통합된(integrated) 사업 추진을 통해 사업효과 제고

- 사회기반이 취약한 저개발국가에서 MDGs²⁷ 달성을 위해 추진 중인 지역사회를 대상으로 한 통합적 접근을 통해 지역사회 역량 강화
- 전반적으로 취약한 복지수준의 개선 및 복구를 위한 주민참여 및 자조활동 확대

²⁷ 유엔은 2000년 국제사회가 공동으로 추구하여야 할 '새천년 개발 목표(Millennium Development Goals : MDGs)'를 채택하였으며, 저개발·개발도상국들이 공통적으로 달성하여야 할 복지분야 목표로는 '극심한 빈곤 및 기아퇴치(목표1)', '어린이 사망률 저하(목표4)', '산모 건강증진(목표5)', '말라리아 및 관련 질병 퇴치(목표6)', '위생적 환경의 지속가능성 보장(목표7)' 등으로 설정함.



(3) 인간안보 위협요인 감소를 위한 지역복지공동체 형성 지원과 기반 구축을 위한 파트너십 강화

- 북한주민 스스로 복지를 유지하기 위한 책임의식을 함양하고자 근로와 연계한 지원(workfare)
- 기초생활 개선 및 유지를 위한 기술지원 및 협력활동간의 복지서비스 지지망 형성 지원

(4) 경제발전을 수반하는 협력사업 개발·추진을 통한 복지 안전망 구축 및 남북 상생·공영 추구

- 남북간 비교우위를 통한 농림업·보건·환경분야의 경제협력 사업추진으로 생산적 복지기반 마련
 - 북한이 관심이 있으면서 경제적 실익이 되는 기술 현대화 기반 마련
 - 취약한 사회기반을 고려하여 남북 교류·협력이 보장된 장(field)에서 시범적 전개 후 단계적 확산

(5) 인도적 지원과정에서의 분배투명성 제고를 위한 모니터링 및 평가기능의 단계적 강화

- 사정에 의한 요구(assessed needs)를 통해 전반적인 위기상황을 파악하여 취약계층에게 인도적 지원이 전달되도록 다각적 접근 시도
- 분야별, 지역별 대폭적인 인도적 지원을 제안하여 모니터링 수용 유도

나. 복지분야 신정책과제

(1) 요구사정(need assessment)에 입각한 목표인구집단 인도적 지원 사업 전개

- 목표인구집단(target-population)에 대한 지역밀착형 지원을 실시하여 주민의 기초생활 안정 추구

- 현지 물자수송을 위해 열악한 도로 및 교통사정을 감안하여 최대한 북한 전역으로 접근할 수 있도록 해안지역으로 이송하는 전략 마련

(2) 형평적이며 균형된 배분효과로 삶의 질을 향상하는 지역사회 개발패키지 사업(community development package program) 추진

- 복지 역량이 부족한 리·동지역을 대상으로 지역사회 자원 활용을 통한 식량, 보건 및 안전한 식수 공급을 포괄하는 일차보건의료사업(primary health care program) 추진
- 불건강의 악순환 고리(그림 VIII-3) 차단을 위한 패키지 지원시스템 가동 관리
 - 세계보건기구가 1978년 ‘2000년까지 모든 인류에게 건강을(Health for All by the 2000)’이라는 슬로건 아래, 취약한 개발도상국의 인간안보를 위해 식량 및 건강을 기본권리로서 제창한 일차보건의료사업 추진
- 식량(쌀·분유·밀가루·옥수수 등) 및 영양제 공급
 - 식량, 비료, 종자, 농업기자재 지원
 - 두유 및 국수 공장, 제빵시설 등 급식시설 설립
 - 영양제(비타민제, 철분제 등) 및 분유 제공
- 전염성 질환 치료를 위한 필수약품의 비치와 공급
 - 결핵 및 말라리아 관리 패키지(임상진단 키트, 치료약품 등)
- 흔한 질병의 예방과 치료서비스 확보
 - 호흡기 및 소화기계 질환, 수인성 질환, 기생충 감염에 대처한 일차의료기관(리·동 진료소) 기능 강화
 - 결핵, 말라리아, 콜레라 등의 전염성 질환 예방접종사업 전개와 영유아 예방접종 확대 실시
- 모성 및 영유아 건강관리
 - 산전·후 관리 및 안전분만 세트 보급
 - 산후출혈 응급처치를 위한 응급차량(mobile) 등 각 급 병원과 연계한 환자 이송의뢰 체계 구축
 - 원치 않는 임신을 위한 안전한 피임기기 보급



- 보건교육
 - 호담당 의사의 전염성 질환 위생관리 교육 실시 지원
 - 높은 남성 흡연율 및 음주 감소를 위한 교육자료 보급
- 과학적으로 입증된 고려의학 기술의 대중요법 활용
 - 고려의학 재료 및 기기(부황셋트, 침, 뜸 등) 지원
- 안전한 식수 공급과 기본적인 환경위생 정비
 - 안전 음용수 확보를 위한 식수소독약 공급 및 상하수도 개선
 - 식품 안전성 확보 기반 구축(쓰레기 및 폐기물 관리 포함)
- 산림녹화를 위한 식목 및 임업장비 지원과 연료(연탄 등) 지원사업 병행 실시
- 정치적 부담이 가장 적은 분야이면서 자연재해로 손실될 수 있는 농지 및 주거 기반을 보호·유지해 준다는 차원에서 포괄적으로 형평성이 있는 주민 생활수준 향상에 기여
- 주택 개보수 및 상하수도 개선을 통한 비위생적 주거환경 개선

(3) 복지서비스 생산기반 구축을 위한 역량강화 기술협력 프로그램 운영

- 농업 생산기반 및 시설 복구를 통한 농업 생산증대와 축산업 발전을 통한 주민 영양 개선
 - 종자생산 및 가공시설과 유전자원 보관고 지원
 - 현대화된 농축산시범농장 운영 지원
 - 농업수리시설 개보수 및 확충
- 병원 현대화를 위한 설비 지원 및 전염성 질환 예방·확산방지를 위한 방역체계 구축
 - 인민병원, 산원 및 아동병원 시설 개보수 및 기술전수를 위한 의료진 파견
 - 전국 시·군지역 위생방역소 시설 복구
 - 백신의 Cold Chain System 가동 시설 구축

- 수자원 확보를 위한 지하수 개발 및 상수원 시설 현대화
 - 안전한 식수 공급에 필요한 지하수 개발 및 오폐수 처리기술 협력 사업
- 양묘장 조성 및 종합적 병해충 관리체계 확립
 - 지역별 토양 및 기후 등에 적합하면서 북측이 요구하는 묘목(유실수)을 양성, ‘1억 그루 나무심기’ 성공을 위한 병해충 관리 등 기술적 지원 협력

(4) 복지기반 지속 유지를 위한 상호보완적 상생 복지를 향한 경제협력사업 개발 추진

- 품질 및 소비자 보호를 위한 농림축산물 가공·유통 개선과 검역·방역체계 구축을 위한 협력
- 친환경 협동농장 개발 및 인삼 등 고려약재 계약재배단지 조성 및 생산공장 건설 등 첨단농산업 단지 조성
 - 농식품 생산 및 약초보호 재배증식에 대해서는 북한측이 자신감을 갖는 분야 인바, 건강보조식품 생산을 한약재 가공공장 합작회사를 설립하여 북한이 생산, 자활할 수 있는 모멘텀 마련
- 의료기기 공장 건립과 제약산업 협력 보건산업단지 조성
 - 자본과 기술투입이 적은 위생물품(비누, 치약, 치솔), 주사기, 소독수 등의 의료 소모품 공장 및 제약공장 건립 협력



다. 단계별 사업 추진방안

(1) 단계별 사업 추진방안

〈표 VIII-4〉 복지분야 단계별 사업 추진방안

목적	과제	제1단계 (‘09-‘10)	제2단계 (‘11-‘12)	제3단계 (‘13-‘17)	
절대빈곤 해소	지원 사각지대 해소	식량 및 기초의약품·백신 지원	○		
	지역개발 패키지사업	1차보건의료		○	
		비료 및 농기자재 등 지원	○		
		주택개보수 및 상하수도 개선		○	
	나무심기, 임업장비 및 연료 지원	○			
복지서비스 생산기반 구축 기술협력 및 역량강화	농림	농업생산 기반 및 시설 복구		○	
		현대화된 농축산농장 운영	○		
		산림병해충 방제, 양묘장 조성	○		
	보건 상하수도	인민병원, 산원 및 아동병원 설비 개선		○	
		의료진 파견, 기술교류			○
		전염병 관리체계 구축		○	
	상수원 시설 현대화			○	
경험사업 개발 협력 및 복지 안전망 확보	농림산업	농업수리시설 개보수 및 확충		○	
		농림축산물 검역 및 방역체계 구축		○	
		농산물 계약재배, 한약재 가공공장 합작회사 설립		○	
	보건산업	소독솜·주사기 공장 건설		○	

(2) 단계별 사업 추진전략

(가) 제1단계(2009-2010)

- 북한 실정에 시급한 인적 교류협력을 적게 유발하는 식량, 비료, 필수 농자재, 기초의약품, 백신 등의 인도적 지원 실시
- 북한 스스로 사정한 요구도 및 분배투명성 확보에 필요한 최소정보를 남측 창구에게 공개, 공유하는 단계

- 일차적으로 체제 이탈대상인 ‘주민’이 아닌 식량수급 현황과 농업생산기반, 상하수도 시설, 산림황폐지역 등을 대상으로 요구사정(Need Assessment) 정보 공유
 - 평양을 비롯한 일부 개방지역에 한해 대북 지원 및 남북 협력사업 추진
 - 상생·공영을 위해 남한의 피해방지를 위한 산림녹화 및 전염성질환 방역을 위한 사업 등을 남북 접경지역부터 추진
- 한반도는 서로 연결된 생태계이어서 산림의 황폐는 홍수로 인한 자연재해의 피해를, 전염병 확산으로 인한 피해를 남측에서도 심각하게 볼 수 있음.
 - 개성 및 금강산 인접지역의 산림녹화 실시, 공동방역 실시를 위한 관련 장비 지원
- 인프라 측면
 - 북한의 복지 양극화 극복을 위한 목표인구대상 중심 인도적 지원대책에 대한 남북 합의 필요
 - 즉, 원활하지 못한 도로 및 교통사정을 감안하여 지원접근성을 위해 해안(인접)도시 교통로를 확보하여(즉 취약지역인 동북부 해안지역 교통로인 함흥, 원산, 청진 등) ‘복지지원센터’를 지정, 인도적 지원 실시
 - UN의 합동지원호소과정(CAP) 참여 등을 통한 국제사회 지원 협력 강구
- 제도적 측면
 - 분배 투명성 확보와 사업성과 제고를 위한 모니터링 및 평가체계 개발과 관리 시스템 구축
 - 남북협력기금사업의 합목적성을 확보할 수 있는 사전심사 및 사후평가체계 개발과 평가결과를 차기년도 지원과 연계하는 제도적 규정 마련
 - 사업의 질적 발전 도모와 국민에게 객관적인 정보 제공을 위한 사업전반 DB 구축
 - 대북 인도적 지원사업 관리 및 사회적 합의창구의 제도화 기반 마련
 - 사업 효과 및 효율 측면에서 근거 있는 정책(evidence-based policy) 수립



에 필수적인 사업의 모니터링 및 평가결과를 체계적으로 관리하기 위해서는 전문적·지속적 관리기구 필요

- 제반 사업지원을 위해 ‘남북협력기금(민족발전기금) 사업 기술지원기구(가칭)’를 통일부 산하에 구성, 상설 운영 필요

■ 재정적 측면

- 인도적 지원의 안정적 재원확보를 위한 특별법 제정
 - 일정소득 이상 소득자 또는 해외출국 내국인에 대한 한시적 목적세 신설(‘민족발전기금(가칭)’)

(나) 제2단계(2011-2012)

■ 인도적 지원과 연동하여 남북 기술협력을 위한 파트너십(partnership) 형성단계

- 인적·물적 교류와 함께 비용부담이 적은 기술협력이 요구되는 노동집약적인 사업 추진
- 시범 협력사업부터 시작하여 지식의 공유 및 확산을 위해 행정적·기술적 표준 매뉴얼 개발 후 전국으로 확대하는 단계

■ 기존 자원의 효율적 활용을 위해 시설의 개보수 및 현대화 추진단계로 대도시에서 시·군지역으로 확대되는 시기

■ 남북간 제도적 측면

- 기술협력을 위한 최소한의 통행 및 통신 활동 보장
- 남북 공히 ‘남북 협력사무소’ 또는 북측에 상주사무소인 ‘기술협력센터’의 설치를 통한 지속적 전문적 지원체계 구축
- 능동적·생산적 복지를 확보·유지할 수 있도록(Sustainability) 기술 협력 기반 구축을 위한 분야별 협정 체결

■ **국내 제도적 측면**

- 분야별 전문적이고 체계적인 사업수행 기술 매뉴얼 개발 및 보급
 - ‘남북협력기금사업 기술지원기구(가칭)’에서 담당
- 민간 전문단체와 시민의 참여 네트워크 마련을 통한 남북협력 거버넌스시스템 구축
 - 가용자원의 최대한 활용을 위해 남과 북 동일 직종 단체(농림업 기술자, 의료인 등)들과 대북지원 민간단체 및 기업, 시민의 협력적 참여 네트워크 조성을 통한 거버넌스시스템 구축을 통한 기술지원 인력풀 확충

■ **재정적 측면**

- 분야별 동일 직종의 협회 또는 단체간 기금 조성, 활용
- 국제농업개발기금(IFAD) 소규모 대출제도 등 유무상 자금 지원

(다) 제3단계(2013-2017)

■ **남북 상호 보완적으로 일부 자원을 공유하는 연합(Coalition) 단계, 더 나아가 공동의 비전으로 상호 이익을 위한 지속적인 협력(Collaboration) 단계**

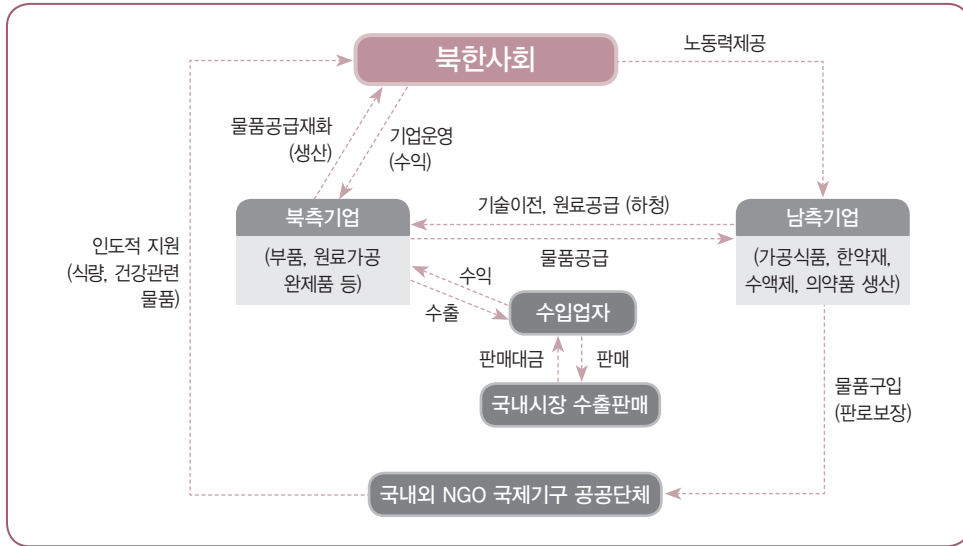
- 전력 및 용수 등 기반 구비지역에서의 경제협력을 Built-In 한 지원을 통하여 동반성장 기반 구축
 - 경제협력 기반이 형성된 개성공업지구와 평양 등 일부 지역의 시범사업 후 단계적 확대

■ **남북 기술협력을 통해 수익을 창출하면서 동시에 북한의 복지 안전망 구축을 위한 소득 보존 전략 수립단계**

- 초기에는 자본과 기술투입이 적은 것에서 출발하며, 경영능력을 함양할 수 있도록 국내 민간기업 참여 유도(그림 VIII-6).



〈그림 VIII-6〉 개성공단에서의 남북 복지분야 경제협력 모형



■ 제도적 측면

- 국제적 수준의 제조 품질관리 보장을 위한 표준지침 개발
- 농축산물 검역 및 통관, 보건의료 건강식품 수출입에 대한 남북 협정 체결

■ 재정적 측면

- 농업개발 및 의·약 협력 산업체의 참여와 남북기업간 합작회사 설립 활성화를 위한 투자보장(손실보전제도 등), 세제혜택 부여
- 국제원조기구·국제금융기구(ODA, IFAD, World Bank, ADB 등)의 유·무상 원조자금 활용 및 대외경제협력기금(EDCF) 방식의 유상원조자금 지원을 통한 경제개발협력 추진

4. 개혁·개방 효과

가. 북한 개방 촉진 및 경제발전 지원

- 인간다운 삶을 위한 인도적 지원은 인간안보(Human Security)를 위한 필수적 사회투자(Social Investment)로 장기적 관점에서 경제발전의 인프라
- 복지분야의 지원은 건강수준이 향상되어 의료비가 절감되고, 남북경협사업의 생산성 및 효율성이 증대되며, 전염성 질환이 남한에서 발생할 위험도 감소되어 상생효과 기대
 - 식량난이 장기화되어 영유아기에 심각한 영양결핍 상태가 지속되면 인체내 호르몬계와 자율신경계 등의 평형이 붕괴되어 성장발육 장애는 물론 평생 정신·정서·행동 발달장애를 초래하게 됨에 따라 성인기에 정상적인 경제활동을 하는데 지장 초래
- 복지분야의 남북 지원·협력은 한반도 경쟁력 향상이라는 선(善)순환 고리의 출발점인바, 통일세대의 인구자질 향상과 민족 동질성을 조기에 회복하는데 기여
 - 폭넓은 경제적·사회적 이익을 제공하는 인프라이어서, 남북 경제발전에 밑거름이 되고, 질적·양적으로 발전될수록 통일비용의 절감 및 사회적 통합의 조기 달성에 기여
- 특히 북한의 보편화된 빈곤 및 식량문제의 시급성을 감안할 때, 대남 의존도를 높이거나 국제사회의 지원규모가 감소할 경우 복지분야의 지원은 개혁·개방 유도에 효과적 수단으로 작용
- 가중된 경제난과 식량난으로 인간적인 삶을 영위하지 못하는 빈곤층 및 건강취약계층에게 식량 및 의료를 직접 지원할 경우, 이들의 이탈로 인한 체제붕괴를 우려, 개방이 아닌 폐쇄적 사회체계를 강화할 것으로 예상
- 개방에 따른 위협인식의 확산으로 주민참여가 이루어지는 사업보다는 여러 지역에 사업을 분산하여 단발적·분절적, 칸막이식 사업을 추진할 가능성이 높음.



- 북한을 개혁·개방으로 유도하기 위한 인도적 지원전략은 지속적으로 모색되어야 하겠지만 외부에서 개방을 유인하는 데에는 한계가 있어 당분간 일방향성 지원 불가피
- 한반도에 평화가 정착되고 정치적 신뢰가 형성되기 이전까지는 한계를 가지고 지원 실시
- 현 북한의 불안정한 사회상황에서는 기술 협력이나 인적 교류를 위한 개방을 요구할 경우 인도적 지원조차도 거부할 수 있음.
- 다만, 개방되지 않는 상태에서 인도적 지원을 장기간 지속할 경우 계층간, 지역간 불평등이 심화되어 사각지대가 여전히 존재함에 따라 비핵·개방·3000이 추구하는 빈곤 및 기아 퇴치는 물론 삶의 질 개선은 불가능
- 무엇보다도 복지분야는 북한이 개방할수록 남북협력이 질적·양적으로 발전되어 복지안전망을 구축하고, 남북 공히 상생효과 발휘

나. 남북 교류협력 활성화 지원

- 최근 북측이 '통민봉관(通民封官)'의 입장을 취하는 상황에서는 민간중심의 인도적 지원사업 중 경제발전에 기반이 되는 사업은 교류협력사업으로 활성화 시킬 필요성 증대
- 산림녹화(나무심기 및 방제) 사업은 자연재해를 예방하고 주택 및 농지손실을 방지함으로써 북한의 희생되고 있는 경제에 타격을 주기 때문에 경제의 안정적 기반 마련을 위해 이들 분야는 북한에서 개방과 교류협력을 활성화시키는 분야가 될 것임.
- 북한은 사스(SARS), 구제역 및 조류독감 등의 신종 전염병에 대한 방역 장비 및 기술 측면에서 완전 무방비한 상태에 있기 때문에 이들 전염성 질환이 확산될 경우 북한에서 먼저 방역 장비 및 기술협력을 요구하여 해당지역의 개방이 촉진되고 교류협력이 활성화될 것으로 전망
- 사전 예방적 차원에서는 개방을 기피하기 때문에 교류협력의 우선순위가 낮지만 전염성 질환이 발생될 경우 사후 대응처리를 위해 긴급하게 요청할 것으로 예상

- 북한이 경쟁력을 보유하고 있는 농산물 및 인삼 등의 약초 계약재배와 개방이 보장된 개성공업지구에서의 건강보조식품 생산 협력사업은 수익을 창출함으로써 교류협력을 활성화하는 모멘텀으로 작용할 것으로 예상

〈표 VIII-5〉 복지분야 정책과제

정책과제		효과성				실현성			
		종합	개혁·개방효과	북한경제 기여도	경제통합 기여도	종합	재원 조달	경제성	북한 수용성
지원 사각 지대 해소	식량 및 기초의약품·백신 지원*	상	중	상	하	상	상	중	상
지역 개발 패키지 사업	일차보건의로	상	상	중	중	중	상	중	중
	비료 및 농기자재 등 지원	상	중	상	하	상	상	상	상
	주택개선 및 상하수도 개선	중	상	중	중	중	하	중	중
	나무심기, 임업장비 및 연료 지원	중	중	하	하	상	중	상	상
농림 기술 협력	농업생산 기반 및 시설 복구	중	중	중	상	중	하	중	중
	현대화된 농축산농장 운영	상	상	중	상	상	상	상	중
	산림병해충 방제, 양묘장 조성	중	중	하	중	상	상	중	상
보건· 상하 수도 기술 협력	인민병원, 산원 및 아동병원 설비 개선	중	중	중	중	상	중	상	상
	의료진 파견, 기술 교류	상	상	하	상	하	중	상	하
	전염병 관리체계 구축	상	중	상	상	상	상	상	중
	상수원 시설 현대화	상	상	중	상	하	하	중	하
농림 산업	농업수리시설 개보수 및 확충	중	중	중	상	중	하	중	중
	농림축산물 검역·방역체계 구축	상	상	중	상	중	상	중	중
	농산물 계약재배, 한약재 가공공장 합작회사 설립	중	중	중	상	상	상	상	상
보건 산업	소독숨·주사기 공장 건설	중	하	중	상	상	상	상	상

주 : 1) 본 지표는 전국적 규모를 고려하여 반영.

2) * 은 최우선 정책과제로 일차보건의로 중 개별사업인 기초의약품 및 백신 지원사업 포함.



5. 정책제언

가. 우선추진과제

- 북한의 식량문제의 시급성을 감안할 때, 식량 및 기초의약품 지원부터 시작하는 것이 복지의 선순환 구조마련의 순차적인 단계
- 매년 수요에 비해 절대량이 부족한 식량생산과 분배의 불균형으로 광범위한 빈곤층이 극심한 기아로 인해 생명위협에 직면하고 전염성질환 이환 및 영양장애를 초래함에 따라 식량 및 기초의약품 등의 지원 시급
- 안전한 식수 공급을 위한 상하수도 개선
- 개도국의 개발 우선순위가 상대적으로 낮은 안전한 식수의 공급은 높은 영유아 사망률을 감소시킬 수 있는 우선 추진사업으로 북한의 기초보건 증진에 핵심요소
- 남북 접경지대를 중심으로 한 산림녹화를 위한 ‘나무심기’
- 산림녹화는 환경재해 예방, 농업생산 기반 확충, 훼손된 농지 및 주택 보존, 안전한 식수원 확보 및 전염성 질환 방지, 그리고 한반도 생태환경 복원 등을 위해 시급한 과제

나. 중점추진과제

- 복지는 삶의 질 향상이라는 그 자체의 목적 달성뿐 아니라 장기적인 경제개발 지원이라는 측면에서 중요한 요소로 대두
- 유엔은 과거 빈곤탈출을 위한 생계활동 지원책으로서 낙후된 경제개발에 주력하였으나 인간의 기본요구(basic human need : BSN)인 식량과 건강이 빈곤 감소와 장기적 경제개발에 필수 인프라로 인식하여 생존 및 건강권 보장을 위한 접근을 강화하는 데 주력

- 이에 따라 중점추진과제는 농업생산 및 보건의료 기반 및 시설 복구사업임.
- 식량부족의 근본문제 해결을 위한 농업생산 기반 및 시설 복구
 - 북한의 제한된 경지의 효과적 이용을 위해 토지정리사업을 추진하여 농업기계화 기반을 조성하고, 농작물 우량종자 생산·저장 및 보급체계 확립 등 농업관리체계, 농산물 유통, 농업생산 및 관련 제도에 이르기까지 농업 생산성 증대 종합대책사업 추진
- 전염병 관리체계 재건
 - 결핵, 말라리아 등 백신으로 예방이 가능한 질환을 우선적 대상으로 한 전염병관리체계 인프라(시설, 장비, 인력양성) 구축, 전염병 관리사업 프로그램 개발 및 운용지원, 남북 공동방역사업을 남북 접경지역부터 시작하여 전국으로 확대 실시

비핵·개방·3000 구상의
상생·공영 정책을 통한 실현방안



교육분야
남북협력 추진방안

IV



1. 3대 합의서와 비핵·개방·3000 구상의 관계

가. 3대 합의서 성과분석 및 이행정도 점검

■ 기본합의서(1991)

- 기본합의서에서 교육과 관련한 주요 내용 : “남과 북은 과학·기술, 교육, 문화·예술, 보건, 체육, 환경과 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판·보도 등 여러 분야에서 교류와 협력을 실시한다.”
 - 기본합의서는 과학·기술, 교육분야에 대한 교육협력을 제시하고 있음.
 - 중요한 시사점은 남북간 처음으로 과학과 기술 및 교육분야에 대한 교류 협력을 명문화한 점임.
 - 그러나 실질적인 교류 협력 실적은 미흡했음.

■ 6·15 공동선언(2000)

- 6·15 공동선언은 교육분야에 대한 구체적인 언급이 없음.
 - 관련 내용은 “남과 북은 경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시키고 사회, 문화, 체육, 보건, 환경 등 제반분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로의 신뢰를 다져 나가기로 하였다.”
 - 6·15 공동선언은 경제분야를 강조하고 있음. 다만, 유관분야로 사회 문화분야 등의 교류협력을 제시함.
 - 그러나 6·15 공동선언 이후 교육 및 인력 양성분야의 교류협력이 가시화되기 시작하였음.

■ 10·4 정상선언(2007)

- 10·4 정상선언의 교육 관련 주요 내용 : “남과 북은 민족의 유구한 역사와 우수한 문화를 빛내기 위해 역사, 언어, 교육, 과학기술, 문화예술, 체육 등 사회 문화분야의 교류와 협력을 발전시켜 나가기로 하였다.”
 - 10·4 정상선언은 다시 교육분야에 대한 교류협력을 강조하고 제시하고 있음.



- 이후 인도적 차원 및 남북경협 차원에서 직업교육훈련 관련 교류협력이 이루어짐.
- 그러나 아직도 실질적인 지원 및 교류협력이 미흡한 실정임.

나. 3대 합의서와 교육분야 비핵·개방·3000 구상의 관계

- 비핵·개방·3000 구상은 교육분야에서 4개의 세부 실천방안을 제시하고 있어 기존의 3대 합의서보다 진일보되었음.
- 그러나 구체적인 실천(현)방안이 미흡함.

2. 북한의 산업인력 양성분야 현황 및 쟁점

가. 북한 산업인력 양성분야의 현황

- 북한의 인력양성을 위한 일반 교육분야 개요
 - 북한의 교육기관수는 2006년 기준으로 소학교 4,950개교, 중학교 4,827개교, 대학교 772개교이며, 각 교육기관별 학생 수는 각각 1,374천 명, 2,394천 명, 530천 명임.
 - 인구 만 명 당 대학생 수는 229.6명임.

〈표 IX-1〉 북한의 인력양성 기관 개요

구분	공장·농장·어장대학	기능공학교	양성소
입학대상	공장, 농장, 어장 등에 다니는 노동자 등	고등중학교 졸업생, 제대군인 등	고등중졸업생, 제대군인, 기업소 노동자
교육기간	5년	6월, 1년, 1년 6월	6월, 1년, 1년 6월
설치	대규모 노동자가 있는 공장, 국영농장, 어장	기능공양성이 필요한 물질기술조건을 가진 기업소, 공장, 광산, 농장 등	각 지역별 설치
종류	공장대학, 농장대학, 어장대학	광산기능공학교, 립업기능공학교	자동차양성소, 교양원양성소, 간호원양성소, 상업간부양성소
졸업시 자격	대학졸업자격	급수부여	급수부여
수업방법	일하면서 야간, 통신과정 등에 의해서 수업	전일제과정으로 주로 오전에 이론, 오후에 실습	전일제과정으로 주로 오전에 이론, 오후에 실습
반구성	여러 과로 구성	여러 과정이나 반으로 구성	단일 전문과정으로 구성
관리	행 : 교육성 고등교육부 지도 경제 : 해당 공장, 기업소, 농장	관리 : 중앙노동행정부문 기업소 운영 : 공장, 탄광, 기업소 등이 운영	관리 : 중앙노동행정부문 운영 : 유관 상급기관
교원	대학교원 실무와 급수가 높은 사람	이론과목 : 대학졸업자 실습교육 : 실무경력 및 급수가 높은 사람	이론과목 : 대학졸업자 실습교육 : 실무경력 및 급수가 높은 사람

■ **쟁점**

- 인력양성 기관의 시설·장비·기자재 등 기본 인프라가 매우 열악한 수준임.
- 특히 교육훈련의 가장 기본적인 교재와 필기구 등도 부족함.
- 교·강사의 처우가 미흡하여 운영·관리 및 교육훈련이 제대로 안 되고 있음.

나. 인력양성분야의 지원 및 교류협력 사업 현황

■ 인력양성분야의 주요지원 및 협력사업 현황

〈표 IX-2〉 교육분야의 주요지원 및 교류협력사업

구분	내용
2001년	<ul style="list-style-type: none"> • 학교 건립사업 및 제도화된 교류협정을 체결 • 한양대학교는 북한 김책공대와 5월 체결한 학술교류협정에 따라 백남공학관 건립사업을 추진
	<ul style="list-style-type: none"> • 동북아교육문화협력재단은 평양정보과학기술대학 건립 사업을 남북협력 사업으로 승인(2001.6.5)받아 추진
2004년	<ul style="list-style-type: none"> • 굿네이버스와 서울시교육청이 함께 북한이 연간 필요로 하는 교과서용지 5,000톤 중 절반에 해당하는 약 2,000톤을 지원
2006년	<ul style="list-style-type: none"> • 우리겨레하나되기운동본부는 가을 김일성대학 창립 60주년을 기해 대학 현대화 사업에 참여해 줄 것을 요청함에 따라 김일성대학 학생복지 후생설비 및 과학기자재 등을 지원 • 생명공학과 IT분야를 중심으로 학술교류를 개최
2008년	<ul style="list-style-type: none"> • 개성공업지구기술교육센터 건립 및 운영
기타	<ul style="list-style-type: none"> • 정기적으로 민간단체 중심으로 교과서용 종이와 학용품, 비디오 및 교육용 TV 지원 • 굿네이버스, 남북나눔운동, 어린이 어깨동무 등을 중심으로 우리나라의 고아원에 해당하는 육아원으로부터 시작해 유치원, 소학교 등에 교육시설의 개보수 작업을 진행 • 이외 북한이 요청하는 버스, 출력기 등 다양한 교유분야에서 필요한 물품 지원

다. 인력양성분야의 주요쟁점

- 인력양성분야와 관련하여 교육분야의 지원이 있었지만, 인적자원개발을 위한 직업교육훈련분야의 실제적·체계적 지원·협력이 미흡
- 특히, 북한이 필요로 하는 직업교육훈련분야의 시설·기자재·프로그램 등에 대한 실질적·효율적인 지원·협력이 미흡
- 산업인력양성을 위한 체계적·종합적·실질적인 지원 협력
- 산업인력양성을 위한 단계별 인프라 구축 및 운영 지원 협력

3. 인력양성분야 정책과제 및 실현방안

가. 인력양성분야 정책 추진방향

(1) 기본목표

- 북한 근로자의 새로운 직업의식 패러다임 정착
 - 북한은 사회주의체제를 유지하면서 외부와 단절되어 있는 폐쇄적인 사회이고 사회주의의 특성인 국가가 주도적인 역할을 하는 계획경제 체제임.
 - 이로 인해 개인의 적성과 능력을 고려한 직업선택이 어렵고, 지속적인 능력개발과 교육훈련보다는 사상교육의 강조 등으로 직업의식에 대한 인식이 부족하여 급변하는 직업 환경의 변화와 국제사회에서 적응하기 어려우며, 북한 사회의 고립이 더욱 가속화 되는 결과만을 초래함.

- 따라서 어떤 형태든지 북한주민들이 변화하는 사회의 변동에 적응할 수 있는 새로운 패러다임의 직업의식 함양을 위해 다양한 지원과 협력을 통하여 점진적으로 개선하는 방법이 요구됨.

- 북한주민의 전반적인 직업능력 향상
 - 북한주민은 직업기술교육과 관련한 시설 및 장비의 부족과 열악한 교육환경 등 매우 포괄적인 문제점으로 인해 기본적인 직업능력은 매우 낮음.
 - 따라서 이를 해결할 수 있는 방안으로 제시되는 우리의 지원은 기본적으로 북한 주민의 전반적인 직업능력을 향상시키는 것으로 판단됨.
 - 특히 전 주민은 정규제도의 교육뿐만 아니라 사회교육·계속교육 등을 통하여 지속적으로 새로운 기술과 정보를 흡수할 필요가 있음. 이런 지속적인 평생교육훈련은
 - 북한주민의 직업능력을 향상시킬 수 있고,
 - 향상된 직업능력은 직업의 안정을 가져와 결국 북한주민의 삶의 질을 향상시키는 데 도움이 됨.

- 또한 낙후된 직업능력으로 인하여 지역간 차이가 많이 날 것으로 예상됨.
 - 따라서 직업교육훈련정책을 마련하고,
 - 정부뿐만 아니라 범국민적 관심과 참여를 유도하여 이들의 직업능력을 배양하도록 추진해야 함.
- 이는 남북한의 지역간 경제적 차이와 소득의 격차를 줄여서 민족의 화합과 발전을 도모할 것으로 예상됨.

■ 북한 근로자의 기능 및 기술 수준의 적정화

- 북한 근로자들의 기술 및 기능 수준은 바로 제품의 질과 생산성 등과 연계되어 우리 진출기업의 성패를 좌우하는 중요한 요인이나 현재 북한 근로자들의 기술 및 기능 수준이 낮은 것으로 평가됨.
- 따라서 이들에 대한 기술·기능 수준을 적정화 하여
 - 단기적으로는 북한 진출기업의 이익창출 효과를 기하고,
 - 장기적으로는 북한 근로자들의 기술 및 기능 능력을 향상시켜,
 - 남북한 근로자들의 기술 및 기능 수준의 격차를 줄이는 기본목표의 설정이 필요

■ 남북경협이 활성화에 따른 산업인력의 원활한 수급

- 기본적으로 북한 근로자들에 대한 인적자원개발의 목표는 북한 진출기업의 성장과 이익창출에 밀접한 관련이 있는 양질의 산업인력 양성과 원활한 수급에 있다고 볼 수 있음.
- 따라서 낙후된 북한의 산업과 노동력 수준을 극복하기 위해
 - 북한지역 주민에 대한 체계적이고 충분한 직업교육훈련을 실시하여,
 - 북한 진출기업 및 북한지역에 있는 산업시설에 양질의 산업인력을 공급할 수 있을 것임.
 - 또한 이는 통일국가의 산업발전과 경제성장에도 도움이 될 것으로 보임.
- 따라서 이 점을 고려하여 정책목표를 설정하면 장기적으로 통일 후 북한지역 인구의 이동을 억제할 수 있고, 현지주민을 현지에서 교육·훈련시켜 현지의 산업을 발전시키는 데 도움이 될 것임.

(2) 기본방향

■ 인도적 차원의 북한 인력개발 지원·협력

- 식량부족 등과 같이 사회전반에 걸쳐 많은 어려움을 겪고 있는 실정인 북한에 대한 지원은 기본적으로 한민족이라는 민족적 동질성에 대한 인도적 차원의 지원임을 인식
- 특히 북한 근로자들은 높은 수준의 기술 및 기능 잠재력을 가지고 있지만, 직업교육훈련의 부족으로 그 능력을 발휘하지 못하고 있음.
- 따라서 북한에 대한 지원의 방향도 인도적 차원의 지원이 되어야 함.

■ 정치적 성향의 배제

- 인력개발분야는 기본적으로 비정치적 내용으로 남북한이 최대한 정치적 접근을 배제하는 방향으로 추진할 필요 있음.
- 독일과 중국의 경우도 초기의 교류협력은 정치적인 요소를 배제하면서 상호 체제와 입장을 이해하는 방향으로 이루어짐.
- 특히 인력양성을 위한 직업교육훈련분야는 비정치적인 영역임을 강조하고, 이에 대한 지원과 교류협력의 당위성·중요성을 인식하여 정치적 교류협력의 바탕이 될 수 있도록 하여 그 파급효과를 기대할 필요가 있음.
- 이를 위해 우선은 민간단체를 중심으로 교류협력을 추진하여 점차적으로 그 영역을 확대하는 것이 바람직함.

■ 다양성과 연계성의 존중

- 인력양성분야의 지원과 협력이 이루어지는 과정에서 발생하는 내용·방법 및 절차 등에 대하여 상호 다양성과 입장을 존중하는 방향으로 이루어져야 함.
 - 직업교육훈련분야에서 남북한간 지원협력의 주체는 다양한 주체, 다양한 방법, 다양한 내용으로 이루어지도록 상호 인정
 - 인력양성분야와 관련이 있는 경제·무역·교육·문화·예술·체육분야 등과 연계성을 확보하는 방향으로 추진하고 지원협력이 이루어질 때, 그 결과는 더욱 큰 시너지 효과를 유발할 수 있음.

■ 남북한 인력의 구조적·질적 발전을 통한 보완 효과 극대화

- 인력양성은 사회변동 및 산업구조의 변화 등과 밀접한 관련을 갖고 있고, 이러한 사회의 변화는 과학기술의 발전과 더불어 산업구조의 변화를 요구하게 됨.
- 따라서 직업교육훈련을 통한 북한 인력양성의 기본방향은
 - 남북한 전체의 직업교육훈련을 구조적·질적으로 발전시키는 계기로 삼고,
 - 상호 보완 효과를 극대화하여 국가경쟁력을 제고시키고,
 - 개인의 복지를 향상시키는 발전·미래 지향적인 방향으로 진행해야 함.

나. 인력양성분야 신정책과제

- 북한 직업교육훈련을 위한 시설 및 기자재 지원협력
- 북한 인력양성 기관의 인프라 구축 지원협력
- 양성 인력활용 지원협력
- 직업기술교육훈련 프로그램 및 운영 지원협력

다. 단계별 사업 추진방안

(1) 단계별 추진전략

■ 제1단계(2009-2010) : 인력양성·교육분야의 상호 교류 추진과 활성화

- 인력양성에 관련한 북한의 정확한 실정을 파악하는 것이 가장 시급한 과제임.
- 따라서 북한의 유관 기관과의 교류를 통해서 북한의 인력양성과 관련한 시설과 장비 등을 파악하고, 지원 가능한 분야와 영역을 논의할 필요 있음.
- 또한 이 분야에 대한 관계자 접촉을 통한 지속적인 논의의 창구를 개설해야 함.
- 제1단계에서 남북한간 인력양성을 위한 직업교육훈련분야의 교류 및 협력에 관한 협정을 체결하고, 이에 근거한 지속적인 교류 및 협력의 활성화가 추진되어야 함.

- 제2단계(2011-2012) : 북한 근로자의 직업능력 향상을 위한 인적·물적 자원의 지원
 - 인적분야 지원
 - 북한 인력양성에 필요한 교사 인력이나 자문단 등을 파견하고, 북한의 교사 인력 양성을 위한 인적 지원을 할 수 있음.
 - 북한의 훈련생들을 북한이나 중국 연변 혹은 남한의 교육훈련 기관에서 직접 교육·훈련시킴.
 - 물적분야 지원
 - 북한 인력양성에 필요한 교육훈련기관의 신설 혹은 기자재, 장비 등을 지원
 - 북한의 특수성을 고려하여 북한주민을 대상으로 하는 새로운 프로그램을 개발·지원·보급
 - 제2단계에서 남북한간 인력양성을 위한 직업교육훈련분야의 실질적인 교류 및 협력을 활성화시키고, 장기적인 발전방안을 상호 논의하여 계획을 수립
- 제3단계(2012-2017) : 북한 인력의 활용과 관련 제도의 정착화
 - 북한 인력양성과 관련한 전반적인 제도를 정착시키고, 양성 인력의 효율적인 활용을 도모하여 국가경쟁력 차원에서 남북한이 상호 협력함.
 - 특히 장기적인 관점에서 동북아 경제권의 형성과 축을 같이하여 연해주와 연변 지역의 한민족을 포함하는 동북아 한민족 인력개발 네트워크 구축을 추진

(2) 인력개발의 주체적 관점에서 본 방안

(가) 정부기관 차원

- 정부의 일반적인 역할
 - 현재 남북경협 사업에 참여하였던 중소기업의 수는 500여 개에 이르고 있으나 현재까지 지속적으로 추진하고 있는 업체는 30여 개에 불과한 형편이며, 최근 남북경제협력 사업을 추진하는 업체는 신규업체가 많은 실정임.
 - 이는 현재 북한에 대한 투자가 그렇게 매력적인 투자 대상이 되지 못하고 있고, 그에 따라 인력개발에 필요한 지속적인 투자와 관리가 이루어지지 못하고 있는 실정임.

- 결국 남한 정부는 기업의 북한 진출 유인을 따로 마련하여 지속적인 투자와 관리가 유지되도록 하여야 할 것임.
 - 인력양성에 초점을 맞춘 북한 진출기업에 대한 각종 보조금 및 세제 혜택 부여로 인력개발 투자 실적에 비례하여 보조금 액수를 증대시키는 등의 방안을 마련할 필요가 있음.
 - 북한 정부가 정치적인 이유로 북한 진출기업의 인력양성을 저해하는 경우, 즉, 북한 진출기업에 고용되어 있던 인력을 순환시킨다든지, 정치적 감시체제를 강화하는 경우를 제거하도록 노력해야 함. 이는 북한 포용정책을 지속적으로 실시하고, 북한 정부가 체제 붕괴를 의도하고 있다는 의심을 줄여 나갈 수 있는 노력 등을 말함.
 - 남한 정부는 북한의 노동규정을 개정하도록 지속적인 노력 필요
 - 북한 진출기업이 인력 선발 및 해고의 자유를 누리고, 직접 임금을 지급할 수 있도록 하며, 성과급적 요소를 적극 도입할 수 있도록 남한 정부가 지원하여야 함.
 - 이러한 요소가 북한체제의 붕괴를 유도하는 것이 아니라 경제발전을 통한 체제 안정화에 기여하는 것이라는 인식전환을 지속적으로 설득할 필요
 - 북한에 대한 지원 과정에서 이러한 규정 개정을 조건으로 제시하는 방안 등은 북한의 반발과 폐쇄성 강화라는 역효과를 불러올 수 있다는 점에서 조심해서 추진되어야 함.

■ 중앙정부 차원

- 중앙정부 : 주로 통일부가 전체적인 교류 및 협력에 관한 사항을 추진
- 교육과학기술부와 노동부 : 각 부처 특성에 맞춰 주로 인력개발 전반에 걸친 정책의제의 형성 및 개발·결정·평가와 중앙정부차원의 교류 및 협력에 관한 실무를 담당
 - 산하의 직업교육훈련기관 및 연구소를 통해서 남북한간 인력개발을 위한 직업교육훈련분야의 교류 및 협력을 추진
 - 교육과학기술부 혹은 노동부 산하에 전문 담당조직과 전문인원이 배치되어 각 부처에 분산되어 있는 남북한간 직업교육훈련분야의 교류협력 업무를 총괄하고, 조정하는 기능을 담당

■ **지방정부 차원**

- 북한의 지방행정조직과 연계 혹은 자매결연 등을 통해서 인력양성을 위한 직업 교육훈련에 관한 업무도 수행하고, 교류협력과 지원의 주도적 역할을 수행할 필요
- 따라서 각 지방자치단체는 미리 남북 교류협력에 대비한 행·재정적인 준비와 함께 관련 전문인력의 확보에 관심을 가져야 함.

■ **특별행정기관 차원**

- 각 지방에 있는 지방노동청 및 노동사무소, 지방교육청 등
- 북한 인력양성을 위한 직업교육훈련과 관계가 있는 업무를 수행하기 위해 중앙 및 지방정부와 협력하여 남북한간 직업교육훈련분야의 교류협력 업무를 수행해야 함.

(나) **기업 차원**

■ **일반적인 기업의 역할**

- 채용 및 해고의 자유와 직접적인 임금 지급 및 성과급적 요소 도입에 적극 노력해야 함.
 - 이는 북한 근로자들의 인적자원 축적을 유인할 수 있는 가장 기본적인 방안임을 인식하고, 북한 진출 상담 시 이러한 의사를 적극 개진하여야 할 것임.
 - 그러나 현실적인 문제가 있으므로 단계적인 권한 확보에 노력하는 것이 더 바람직할 것이라고 판단됨.
 - 이를 위해서는
 - 최근의 북한 외국인투자법 개정으로 확보된 인력 선별 조항을 활용하여 채용과 해고의 권한을 명확히 확보하는 것이 최우선
 - 외국인투자기업 노동규정에 존재하는 성과급 규정 및 임금의 변화 가능성 인정 규정을 활용하여 직접 지불할 수 있는 집단적 성과급제를 도입한 후, 임금도 직접 지급할 수 있는 권한을 확보하는 순서로 노력해야 함.
- 인력 채용의 요건으로 일정한 직업교육훈련을 받도록 하는 계약 체결에 노력할 필요가 있음.

- 채용의 조건으로 훈련 이수를 부과하여 인적자원 축적을 강제하고 이 과정을 해당 기업이 직접 나서서 지도하고 관리할 수 있도록 함.
 - 또한 해당 기업에 취업한 인력이 다른 노력동원이나 사상교육에 참여하는 대신 교육훈련을 이수할 수 있도록 한다면, 교육훈련의 성과 자체도 더욱 향상될 것으로 보임.
 - 다만 북한 정부의 반발을 불러일으킬 가능성이 있으므로 충분한 신뢰를 확보한 이후 추진해야 할 것임.
- 북한의 훈련 설비 및 강의 인력 부족이라는 현실을 명확히 인식하고 대처 방안 마련 필요
 - 남한의 유휴 설비를 직접 가져오고, 필요한 강의 인력도 남한 기술자를 활용하는 방안을 추진
 - 채용 인력의 인식 변화에도 노력하여야 함.
 - 사회주의 기업에서 익혀진 특성인 ‘수동성’과 ‘형식성’ 그리고 ‘단기성’의 특징을 극복하기 위해서는 중국의 예와 같이 끊임없는 정신 및 기술교육과 조회시간 등을 이용한 품질관리 및 안전사고 예방 교육을 통해 극복해야 함.
 - 체제 비판적인 사항에 민감하고 이러한 정신 교육을 자본주의적인 것으로 인식하는 문제로 인해 반발할 수도 있으나 어느 정도 신뢰를 확보한 기업의 경우 이러한 교육의 필요성을 북한 정부에 주지시키고 실제로 실행해 나갈 수 있는 방안을 마련해야 함.

■ 민간기업 차원

- 1차적 수요자라고 볼 수 있는 민간기업에서 적극적으로 추진해야 함.
- 특히 기업의 산하에 있는 사업장 내 직업교육훈련기관을 통해서 북한 근로자들에 대한 인력개발 방안을 수립하고, 이와 관련한 남북한간 교류협력 사업을 강화할 필요
- 따라서 기존의 시설 및 재원을 확충하여 북한 근로자들에 대한 인력개발분야에 적극적으로 대처하는 것이 남북경협의 활성화와 장기적으로 기업의 이익증대에 기여

■ 공기업 차원

- 정부의 입장을 고려하면서 민간기업에서 추진하기 곤란한 분야에서 북한 직업 교육훈련을 담당하는 것이 바람직함.

(다) 단체 및 국제기구 차원

■ 종교단체 차원

- 종교정책에 기본적으로 부정적인 입장을 가지고 있는 북한의 현실상 인력양성 분야에서 종교단체를 통한 직접적인 지원협력은 큰 효과나 시급성을 기대하기는 어려움.

- 그러나 최근 종교단체의 북한 내 활동이 증가되고 있는 현실을 볼 때
 - 이들 종교단체들이 북한에 대한 지원과 교류협력활동을 전개하는 과정에서 북한주민에 대한 직업교육훈련의 중요성과 필요성을 인식시키고,
 - 북한의 소외집단이나 직업교육을 필요로 하는 집단에 대한 지원활동의 일환으로 기능·기술교육을 지원하는 방안을 고려할 수 있음.
 - 또한 북한 돕기를 위한 각종 성금과 기금의 일부를 북한 근로자 인력양성 관련 분야에 지원하거나 교류협력 사업에 활용하는 방안도 있을 수 있음. 이는 일시적인 식량지원 보다는 북한주민이 근본적으로 자립할 수 있는 기술과 기능을 익힐 수 있는 방안이 될 수 있음.

○ 이런 차원에서

- 정부는 종교단체가 북한 인력양성분야에 관심을 갖고, 지원과 교류협력사업에 참여할 수 있도록 종교단체의 북한접촉과 활동에 대한 규제 완화와 함께 일관된 원칙을 유지하면서 지원을 확대할 필요 있음.
- 종교단체는 북한과의 교류에서 지나친 종교의 신앙체를 내세우지 말고 상호 공감대·신뢰감의 형성에 노력하고, 북한에서 종교단체와 관련된 활동을 수행할 수 있는 인력양성과 관리차원에서 직업교육훈련분야에 적극적인 참여와 지원이 필요

■ NGOs 차원

- 각각의 전문영역을 구축하고, 구성원의 전문성과 전문분야를 바탕으로 활동하는 경우가 많은 NGOs가 북한 인력양성분야에서도 일정 부분 담당하거나 지원할 가능성 있음.
 - 구체적으로 ‘우리민족서로돕기운동’ 등에 직업교육훈련분야에 관한 기구를 설립하고, 기금 마련, 전문가 참여 유도 및 정부의 지원 유도 등
 - 국제 NGOs를 활용하여 북한의 거부감을 완화시킬 수 있고, 북한과의 신뢰 유지 제고와 직업교육훈련과 관련된 사업의 추진에 도움을 줌.
- NGOs를 통한 북한 인력개발분야의 지원 내용으로는
 - NGOs 중에서 북한 인력양성과 관련된 사업을 추진하는 관계단체에 행·재정적인 지원을 해 주고,
 - 관계단체는 이 기금과 행정적인 지원을 활용하여 북한의 관계단체와 인력개발을 위한 직업교육훈련분야의 지원협력을 추진
 - 이러한 지원은 인력개발과 직접적으로 관련된 영역보다는 직업교육훈련분야에 관한 지원협력의 필요성과 중요성, 직업의식이나 가치관 혹은 경영관리 등과 같은 분야를 남북한 관련 단체가 상호 교류협력하여 서로 다른 직업교육훈련환경에 대한 이해와 보완 혹은 통합의 가능성 등을 논의할 수 있음.
- NGOs를 통한 북한 인력양성분야의 지원 장점은
 - 북한 인력개발분야의 지원협력에서 정부가 관여하기 곤란한 영역에 대한 보완적인 기능을 수행하고, 정부와 시민 간의 중재자적인 역할을 수행할 수 있음.
 - 또한 직업교육훈련분야의 북한 지원협력에 대한 국민의 의견을 수렴하여 정부나 관련 단체에 전달하거나 반영될 수 있도록 하는 역할을 하여 감시자의 역할 및 정부의 업무를 덜어 주는 역할을 수행할 수 있음.
- NGOs를 통한 북한 근로자 인력양성분야의 지원 단점은
 - 우리나라의 경우 NGOs의 역사와 전통이 짧고, 관변단체의 등장과 같은 관계설정 및 인식의 차이 등으로 역기능적인 측면에 따른 갈등의 소지가 있음.
 - 따라서 정부와 NGOs 간의 긴밀한 협조체제를 구축하여 NGOs 구성원이 적극 참여할 수 있도록 하는 것이 바람직함.

■ 국제기구 차원

- 국제사회의 북한에 대한 지원은 ‘투명성’과 주민접촉문제 등으로 끊임없는 마찰이 있어 왔음.
 - 1998년 ‘국경 없는 의사회(MSF)’, 1999년 옥스팜(oxfam : 식수 등을 지원하는 영국 단체) 등의 우수한 NGO가 활동 제약을 이유로 철수
 - 한국에 본부를 두고 있는 유진벨재단(회장 스티븐 린튼), 국제 카톨릭 구호단체 카리타스(Caritas)의 경우
- 북한에 대한 지원의 경우, 7년 동안 계속 ‘전시’에나 적용하는 긴급구호 방식이 적용되고 있는 것도 이례적임.
- 한편, 북한 내에 상주하는 활동가들에게도 자유의 폭은 다소 넓어짐.
- 이상과 같이 국제기구를 통한 지원의 장점은
 - 남북한 간의 직접적인 지원에서 발생할 수 있는 시혜자와 수혜자라는 양분법이 초래할 수 있는 북한의 거부감 및 자존심 손상을 피할 수 있음.
 - 북한 인력양성을 위한 직업교육훈련 과정에서 발생할 수 있는 갈등과 마찰을 중재할 수 있는 제3의 메커니즘이 존재할 수 있어 갈등과 마찰의 확산과 악화 방지 가능
 - 북한 인력양성 지원에서 국제기구가 참여할 경우 여러 기구가 참여할 수 있기 때문에 인력개발분야의 지원과 협조가 제도화되고 일관성을 유지하면서 지속적인 지원이 될 수 있는 가능성이 높음.

(3) 장소 및 체제적 관점에서 본 방안

(가) 남한지역을 통한 북한 근로자 인력양성

■ 기존시설의 활용방안

- 현재 남한지역에 있는 직업교육훈련기관을 활용
 - 몇몇 훈련기관은 직업교육훈련분야의 남북한 교류에 대비하여 북한 근로자들을 대상으로 교육훈련을 실시할 계획을 가지고 있음.
 - 또한 학생모집의 어려움과 교사의 활용문제로 인한 어려움 등도, 이들 시설 및 교사를 활용한다면 이러한 문제를 해결하는 데도 큰 효과가 있을 것임

로 예상된다.

- 우리 산업 현실에서 활용도가 떨어지는 시설 및 장비를 북한 근로자들의 직업교육훈련에 활용할 수 있음.
 - 교사의 경우도 신기술을 익힌 교사의 수요증대에 따른 기존의 기술교육훈련 교사 및 퇴직 교사의 활용 문제도 고려
- 이는 북한 근로자들의 심리적 충격과 괴리감 등을 고려, 단계적인 실사가 바람직
- 우선 공공부문의 교육훈련기관을 활용
- 교육훈련에 드는 비용 및 이들에 대한 관리 측면에서 민간기관보다 유리하고 실현가능성이 높음.
 - 남한지역에서 정부가 관여하는 공공부문의 교육훈련기관의 실태를 살펴보면
 - 공공직업개발훈련은 근로자직업훈련촉진법 제15조에 의거 국가·지방자치단체 또는 공공단체(한국산업인력공단, 한국장애인고용촉진공단, 근로복지공단, 대한상공회의소)가 노동부장관의 직업능력개발훈련시설 설치협의 또는 승인을 거쳐 실시하는 직업훈련을 말하는 것으로
 - 직업능력개발훈련시설의 범위에는 ① 국가 등이 설치·운영하는 공공직업능력개발훈련시설, ② 직업능력개발훈련법인이 설치·운영하는 훈련시설, ③ 남녀고용평등법에 의한 여성직업능력개발훈련시설, ④ 직업능력개발훈련교사 양성을 위한 훈련시설이 있고,
 - 공공직업능력개발훈련시설은 ① 한국산업인력공단 산하 기능사를 양성하는 22개 직업전문학교, ② 공단이 출연하여 설립된 학교법인(능력개발훈련원)이 설치·운영하는 폴리텍대학, ③ 대한상공회의소의 직업훈련원으로 구분됨.
- 법·제도 및 재정 등 부차적인 문제와 장소 및 체제적 측면에서 남북이 상호 협의를 통한 협정을 거쳐 가능한 방안으로 활용될 수 있을 것으로 예상된다.

■ 새로운 교육훈련기관의 신설

- 개성공단이 인접해 있고, 경의선 철도와 도로의 복원으로 교통이 편리한 장점이 있는 휴전선 인근이 적합한 것으로 분석됨.
- 기존의 공공 훈련기관을 관장하고 있는 한국산업인력공단이나 대한상공회의소 등이 주관하여 시범적으로 추진하는 것이 바람직함.

- 이 분야에 대한 관심과 경험이 많기 때문에 북한 근로자들에 대한 인력개발 교육훈련기관의 신설과 관리 및 운영에 적합

- 시범 운영과정에서 발생할 수 있는 문제점 및 개선점 등을 수정·보완하여 점차 다른 교육기관과 민간기관으로 확대하는 것이 바람직함.

(나) 북한지역을 통한 인력양성

- 현재 북한의 시설을 활용하면서 시설과 기자재를 지원하고, 관련 교사를 파견하여 교육훈련을 실시하는 방안을 고려할 수 있음. 이 경우 파견 교사의 신변안전 및 관련 보험 등의 협정과 법·제도의 제정이 필요

■ **공장대학과 공장고등전문학교에서의 인력양성**

- 전국적으로 100개 정도로 추산되는 공장고등전문학교를 통하여 인적자원개발의 역량 강화

■ **농림대학을 통한 인력양성**

- 현재 10여 개 정도의 북한 농장대학을 통하여 농산학, 축산학, 농기계학, 과수학, 채소학 등의 분야에서 인적자원개발 역량 강화

■ **어장대학을 통한 인력양성**

- 어로에 종사하는 노동자들이 일하면서 고등교육을 받을 수 있도록 마련된 어장대학을 통한 인력개발 역량을 강화하여 어로학 외에 조선에 관련한 학과, 즉 선박설계·제조·항해·기관·운행과 관련된 학과 등의 지식과 기술 축적 역량 강화

■ **기능공학교를 통한 인력양성**

- 기술기능수준이 높은 굴진공·채탄공·용해공·용접공·선반공·트럭 운전수 등 인력양성의 역량을 강화

(다) 휴전선 부근 혹은 비무장지대를 활용하는 방안

- **현재 현대가 휴전선 비무장지대 부근에 각종 교류협력사업을 계획하고 있음.**
- 이 지역에 직업교육훈련 시설을 건설하여 북한 근로자를 대상으로 교육훈련을 시키고, 양성된 인력을 인근 공단에 배치한다면 남북한 모두 이익을 얻을 수 있는 장점이 있음.
- 또한 북한주민의 심리적 충격과 남한주민의 신변위협 등의 해소로 남북한 간 이해와 민족적 동질감을 갖게 하는 장점이 있음.
- 그러나 최근 경의선 복원작업에서 나타난 건설의 어려움 등이 장애요인으로 작용할 수 있음.

(라) 제3국을 통한 인력양성

- **조선족 자치주의 지리적 특성과 같은 민족, 같은 언어의 사용, 산업 및 교육훈련 수준에서 남북한의 중간 위치, 같은 사회주의 경험, 남북한 주민의 자유로운 왕래 가능성 등으로 가장 현실적인 방안이 될 수 있음.**
- **러시아의 연해주 등을 제외한 다른 나라를 통하는 것**
- 중동지역에 우리 기업이 진출 시 북한의 인력을 활용 등
- 현지 인력이나 다른 나라의 인력을 활용하는 것보다 언어·관습문제 등의 해결과 민족적 화합은 물론 직업교육훈련분야에서 교류협력의 활성화에 큰 도움이 될 것으로 예상됨.
- **남북한 간의 인력양성분야의 네트워크 구축**
- 남북한의 화해와 협력뿐만 아니라 급변하는 국제사회와 기술발전 등에 우리 민족적 차원에서 능동적이며 적극적으로 대처하는 방안
- 장차 중국의 조선족 자치주와 러시아의 연해주를 연결하는 인력개발 네트워크를 구축하는 초석 마련

- 이는 바로 동북아지역의 경제성장과 사회발전의 밑거름이 되어 그 파급효과와 민족사적 의미는 매우 크다고 봄.

(4) 재정적 관점에서 본 방안

(가) 재정 확보방안

■ 남북협력기금을 통한 조성

- 남북협력기금의 재원은 주로 정부출연금과 운용수익금으로 조성되고 극히 일부가 기타 민간출연금으로 조성
- 남북협력기금의 운용에 있어서 최근 정부는 규제를 완화하고 남북경협의 실질적인 지원을 위하여 중소기업에 대출하는 방안을 적극적으로 강구, 지원범위는 소요재원의 50% 이내를 지원하는 것을 원칙으로 함.
- 남북협력기금은 교류협력, 인도지원 및 경수로 사업 등을 추진하는 데 지출되고 있음.
 - 주로 식량지원이나 문화예술분야에 대한 사업 등과 같은 비생산적인 분야에 치중
 - 2001년에 이르러 경의선 철도건설 등과 같은 사회간접자본 부문에 대한 투자와 같이 장기적이고 생산적인 부문에 대한 지원이 확대되고 있는 상황임.
- 따라서 북한지역 근로자들에 대한 직업훈련과 같은 부문에 대한 사업이 장기적인 측면에서 크게 도움이 될 것으로 판단되므로 남북협력기금의 일부를 북한 근로자 직업훈련비용으로 활용하는 것이 타당할 것으로 보임.
- 또 다른 활용 가능 기금으로는 대외협력기금(EDCF), 한국국제협력단자금 등이 있음.

■ 국제기구로부터 재정지원 유도

- 현재 북한이 처한 경제난국을 극복케 하는 하나의 수단으로서 근로자 직업훈련사업은 UNDP, UNICEF, ILO, ADB, IBRD 및 IMF 등으로부터 직업훈련을 위한 재정지원을 유도하여 추진하는 방안이 가능할 것으로 여겨짐.

- 이는 북한의 국제기구 가입이 전제조건임.
- 다양한 국제기구와의 협력 및 제휴를 통하여 추진함으로써 재정적인 부담을 경감하며, 동시에 북한의 국제사회에 대한 개방을 촉진할 수 있는 일거양득의 효과를 기대할 수 있음.
- 이를 위해 북한의 국제사회에 대한 적극적인 개방정책이 수반되고 신뢰를 확보하는 것이 선행 조건이라고 할 수 있음.
- 이 과정에서 우리정부의 역할이 적극성을 띠 경우 상당히 실현가능성이 커짐.

■ 기업의 출연기금

- 북한 진출 희망기업 또는 유망기업들을 대상으로 대만의 사례와 같이 기금 또는 재단을 조성하여 활용
- 일차적으로 북한에 진출한 기업이나 진출을 희망하는 기업의 경우는 북한 근로자의 직업훈련을 위한 기금조성에 보다 긍정적인 참여의사를 보일 것이 예상되나 장기적으로는 순차적으로 현재 우리나라에서 활용하고 있는 분담금 납입 제도를 활용하는 방안이 가능할 것임.
- 기업의 출연금을 통한 직업훈련비용의 기금조성방법
 - 기업의 출연에 의한 기금 조성은 북한지역에 진출을 희망하는 기업을 중심으로 조성하는 방법
 - 모든 기업이 하나의 기금으로 조성하는 방법
 - 대기업 중심의 기금과 중소기업 중심의 기금으로 나누어 조성하는 방법
 - 각 업종별로 별도의 기금을 조성하는 방법이 있음.
 - 대만의 경우와 같이 각 기업들에 직업훈련의무제도를 도입, 그 지역에서 거둔 사업 실적의 일정 비율을 직업훈련비용을 위한 기금으로 출연하도록 하는 방법
 - 이는 북한지역의 근로자 직업훈련은 각 사업장별로 실시하는 것보다는 한정된 시설과 지역에서 집중적으로 직업훈련을 시행하는 것이 타당하다고 보고 기금을 통하여 종합적으로 시행하는 것이 효과적일 것이기 때문임.
 - 북한 진출기업뿐만 아니라 북한지역에 진출한 동종의 업종과 관련한 국내 모든 기업에 대하여 의무적으로 일정한 분담액을 부과하여 기금을 조성하는 방법

- 이는 장기적인 측면에서 북한 인력의 활용 가능성을 보고 부담을 부과하는 것으로서 사회적 형평성 달성이라는 측면에 부합되기 때문임.

■ NGO의 모금

- 통일 전에 동독과 서독의 직업훈련체계의 상이성과 그 중요성을 인지하지 못했기 때문에 통일 후 막대한 재정적 부담을 감수하는 것이 뒤따름.
- 우리나라의 경우도 정부가 직접적 수행에 대한 현실적 제약을 인식하고 1차적으로는 종교단체나 기타 민간단체의 역할을 지원함으로써 성과를 기대할 수 있음.
 - 종교단체를 중심으로 북한지역의 근로자들에 대한 직업훈련을 인도적 지원 사업차원에서 접근토록 유도
 - 대만의 사례처럼 우리나라의 대북 지원사업도 한민족 공동사업의 차원으로 개방하여 다양한 지역의 종교단체나 민간단체가 기금조성에 참여할 수 있도록 유도하는 것이 바람직함.
 - 종교단체보다는 덜 참여적이기는 하나 기타 시민단체로는 순수민간단체 이외에 대학 등과 같은 전문교육기관의 참여를 통해 활성화 가능성 있음.
 - 이는 민간단체의 경우 실질적인 기금의 조성에 상당한 한계를 가지고 있으므로 정부가 재정적인 지원을 부담하고 그들에게 역할을 부여하는 방안도 가능할 것으로 보여짐.

■ 통일비용을 통한 조성

- 독일통일과 같이 통일과정에서는 실직자의 급격한 증가와 노동환경의 변화 등 경제적 변화를 겪게 될 것으로 보임.
- 이러한 독일의 경우와 같이 북한 출신 근로자들에 대한 재교육비용을 사전에 분담할 수 있어 통일 비용을 최소화하는 데 기여할 것으로 보여짐. 방안으로는
 - 통일비용 조성을 위한 통일세(가칭)를 신설하여 북한 근로자를 위한 직업훈련비용을 조성 : 새로운 조세항목신설에 대한 저항으로부터 사회적 동의를 획득할 필요

- 미국의 사례에서 본 바와 같이 소득세의 일부를 직업훈련비용을 위한 기금으로 조성
- 기금사용이 부족하면 통일채권·통일복권 등 정부차원의 조달 방안을 검토

(나) 재정 관리기구

- 직업훈련을 효과적으로 추진·관리하기 위해서는 전담기구를 설치, 조정은 필수적임.
- 현재 통일부가 대북사업을 총괄하는 기구로 활동하고 있으나 우리나라의 경우 북한과의 특수한 관계, 정치적 불안, 남북경협에 대한 제반 제도적 장치 미비로 인해 정부가 직접적으로 참여하는 데 상당한 한계가 있음.
- 그럼에도 불구하고 재정 관리기구는, 참여자들 간의 과다 경쟁 또는 중복교육과정 등으로 인하여 인적·물적 자원이 낭비될 가능성에 대해 조정하고 교육내용 및 분야를 조정할 공식적인 조율 기구로서 반드시 필요함.
- 기존의 정부조직을 활용하거나 정부산하 특별기구 형태로 설치 운영
 - 정부산하 기구로는 기존의 통일부를 활용
 - 미국의 경우처럼 직업훈련은 노동부가 전담
 - 직업교육과 직업훈련이 통합되는 새로운 경향에 비추어 교육인적자원부가 전담
 - 새로운 특별기구를 설치·운영
 - 정부와 민간이 참여하여 준정부 기구형태로 설치 운영 : 대만의 반민반관 형태
 - 이는 북한지역과의 신뢰구축 이전에 기업과 민간이 주도적으로 참여할 수 밖에 없는 상황에서 정부의 직접적인 참여가 제한적인 한계를 극복할 수 있는 방안
 - 순수민간기구 형태로 설치
 - 운영 주체의 결정 문제와 법적인 성격 및 지속적인 사업추진의 한계, 권한 및 통제의 문제 등이 해결되어야 함.
 - 정부기구와 민간기구가 별도로 이원적으로 운영
- 이들 방법 중 대만의 사례와 같이 반민반관 성격의 조직기구를 설립하여 관리토록 하고 정치와 경제를 분리하는 접근방법이 설득력을 갖게 될 것임.

(다) 재정 지원전략

■ **인력개발비를 통한 지원전략**

- 북한에 진출한 각 기업차원 또는 동일업종이 구성된 컨소시엄에서 시행하는 사내직업훈련에 대한 비용의 일부 또는 전부를 지원 : 남북경협외 차원에서 진행
- 위탁교육훈련 비용에 대한 지원 : 북한 내 교육훈련시설을 활용하는 방법과 북한인력의 국내 직업훈련기관을 활용하는 방법
- 기술 연수비에 대한 지원은 국내 산업시설에서의 기술연수와 기타 외국에서의 기술연수를 활용 : 남북경협자금의 활용을 통한 지원

■ **교육기관을 통한 지원전략**

- 북한의 교육훈련과정을 활용하는 방법
 - 북한지역 진출기업들은 각 지역 내 북한의 교육시설을 활용하고 직업훈련비용일부를 직·간접적으로 지원하는 방안이 타당할 것임.
- 별도의 직업훈련교육기관을 설립하여 운영하는 방법
 - 참여기업들이 컨소시엄을 구성하여 공동 직업훈련장을 설립하고 비용에 관해서는 양국 간의 비용을 적정하게 배분하여 설립하는 것이 타당할 것으로 보여짐.
 - 기업의 경쟁력 강화를 위해서는 직업훈련 비용에 대해 기업에 전적으로 부담시키기보다는 중소기업지원방법이나 세제지원 등을 통해 부담을 경감해주는 것이 바람직함.

■ **재정 지원원칙**

- 사업비용의 전부를 지원하기보다는 수혜자 부담의 원칙과 공동 부담의 원칙을 적용
 - 우선 수혜자 부담의 원칙에 따라 직업훈련분야의 북한 진출기업이 일정 부분을 부담케 함.
 - 공동부담의 원칙을 적용하여 동일한 기업들이 직업훈련을 시키지 않더라도 일정 비율을 부담케 함 : 미국의 매칭 펀드와 같이 기금을 운용

- 민간기업이 주도적으로 북한 근로자의 직업훈련사업을 시행할 경우
 - 정부에서 직접적으로 재정의 일부를 분담하는 방법이나
 - 세계 및 금융지원을 통한 간접적인 지원방법이 활용 가능함.
- 종교단체 및 기타 NGO가 주도하는 직업훈련사업의 추진에 따라 시행할 경우
 - 민간단체가 조성한 기금과 정부의 지원 및 기업에서 조성한 기금을 활용하여 지원
 - 단체의 교사인력을 자원봉사인력으로 대체하여 추진
 - 정부는 교육에 소요되는 기자재의 지원이나 체재비 지원 등의 간접지원
- 국제기구들이 북한 근로자의 직업훈련사업에 참여할 경우
 - 재정적인 지원이나 교사인력을 지원 받는 방법
 - 우리나라의 경우처럼 직업훈련원의 건립
 - 정부는 그러한 시설이나 인력을 활용하는 구체적인 직업훈련사업을 시행할 수 있는 실질적인 활동을 지원
- 한편 재정적 지원은 매년 그 성과를 평가하여 그에 준하여 차별적으로 지원해야 함.
 - 직업훈련 성과에 대한 평가 기법 및 지표, 재정의 배분 기준 등에 대한 치밀한 연구를 통해 제도적 장치를 우선적으로 마련
- 또한 매년 경제 및 노동시장의 변화, 장기적인 차원에서의 산업 구조 등을 고려하여 직업훈련분야 및 인력규모에 대한 평가를 통하여 사업을 추진
- 단기적으로는 북한인력의 활용을 통한 진출기업의 생산성 제고를 추구하고
 - 장기적으로는 통일 이후 한반도의 산업구조변화에 대한 노동인력구조를 예측하여 독일의 사례에서 경험하고 있는 통일 이후의 경제적 혼란을 최소화 하도록 노력해야 함.

(5) 직업교육훈련 실시방안

■ 직업훈련 직종 및 기간

- 북한주민들의 직업훈련 대상은 사회진출 분화과정에서 보았듯이 대학을 졸업한 엘리트 계층 10-20%, 고등중학교 졸업 후 취업자 30%(남성 중 30%, 여성

중 90%), 군 제대자 및 현역 근로자 등으로 북한 당국에서 당 성향 등의 엄격한 심사를 거쳐 선발된 제한된 요원이 될 것으로 예상된다.

- 이들에 ‘남·북 화해와 협력’ 단계에서의 인적자원 개발을 위한 직업훈련 직종은
 - 남북경협과 제3국의 투자 계획이나 현재의 북한 산업 발전 수준과 입지적 발전 잠재력,
 - 현 북한 인력의 수준이나 북한의 산업발전 계획 등이 고려된 장·단기 발전계획에 의거하여
 - 체계적으로 수요에 맞는 인력이 양성되어야 할 것임.
- 북한주민들의 각 계층별 훈련 유망 직종분야를 제시한다면
 - 대학을 졸업한 엘리트의 고학력자에게는 신기술 및 IT(Information Technology) 산업과 천혜의 관광자원이 잘 보존되어 있고 발전 가능성이 유망한 CT(Culture Technology) 산업직종분야
 - 고등중학교 졸업 후 취업대상자인 청소년을 대상으로 한 양성 훈련직종으로는 산업발전의 기반이 되는 중화학분야와 건설관련 직종과 비교적 적은 기초수학능력이 요구되는 일부의 신기술직종, 관광관련 등 서비스직종, 남북경협 및 제3국에서의 기업유치에 따른 인력 수요에 대한 직종분야
 - 현직자에 대한 향상훈련은 관련분야의 신기술직종 및 기업유치에 따른 수요 직종분야
 - 중·장년층 및 주부여성을 위한 훈련직종은 단순조립, 제조업 직종 및 임가공분야
 - 많은 자원이 있는 여성인력은 봉제·완구·신발·서비스분야가 유리할 것으로 보임.

■ **직업훈련 내용 및 방법**

- 훈련내용은 광범위한 연구검토가 요구되는데, 현 단계에서는 남한의 「근로자 직업훈련촉진법」에 의한 「직업능력개발 훈련기준」에 준용하여 운용되는 것이 바람직할 것으로 보임.
- 훈련방법은 남한 교사가 주체가 되어 담당하는 것을 전제로 하여 남한에서 실시되고 있는 이론·실기 4단계 지도 기법에 의한 모듈 훈련방법이 유리할 것으로 예상된다.

- 훈련대상의 수준, 북한의 교육훈련 방법, 남북의 이질화된 언어 등 학습 성과에 많은 영향을 주는 요인들에 대해 사전 준비와 해소방안을 검토한 후 훈련 방법이 선택되어야 할 것으로 보임.

■ 훈련시설 및 장비

- 북한주민의 직업훈련을 위한 시설 확보
 - 현재 북한의 기존 시설 활용 또는 신설 방안 검토
 - 북한은 기업 규모별(기업소, 공장기업소, 연합기업소)로 기능공 양성 학교를 부설하여 필요 인력을 양성하는 시설이 있고,
 - 공장대학 등 특수대학을 공장 내 부설하여 운영하고 있는 등 직업훈련 유사기관이 있어 이의 활용이 가능할 것으로 예상됨.
 - 그러나 이들 시설이 극히 낙후되어 있어 많은 비용이 소요될 것으로 예상됨.
 - 훈련시설을 신설할 경우에는
 - 대단위 공단에 인접한 위치에 설립하여 산학 협동 훈련 등이 용이토록 하는 방안 등이 검토될 수 있는데,
 - 현재 북한의 사회 현실과 제한된 대상의 직업훈련 단계에서는 신설(후자)의 선택 가능성이 큼.
- 직업훈련을 위한 훈련 장비 확보
 - 북한에 있는 관련 장비의 낙후로 인력양성을 위한 기존 장비나 북한 내 생산 장비를 활용하기는 어려울 것으로 보임.
 - 따라서 남한에서 대부분 확보하는 방안이 바람직할 것으로 판단됨.
 - 또한 남한 내 훈련기관과 생산현장에서 일부 잉여되는 관련 장비를 지원하는 방안도 경비절감 차원에서 적극 검토되어야 함.
- 직업훈련 운영을 위한 동력 확보
 - 현재 북한은 전력난에 극히 어려움을 겪고 있는 것으로 알려지고 있어 대책 모색이 필요함.

■ 직업훈련교재 및 직업훈련 교사

- 직업훈련교재는 북한주민의 외국어·언어·기초학력 수준 등이 고려된 교재로서

재편된 남한의 「직업능력개발훈련기준」에 의해 실시될 것이므로 남한에서 이미 개발된 교재활용이 적절할 것으로 보여짐.

- 직업훈련교사는 북한주민의 성격 특성 및 생활 습관 등에 대하여 사전에 연구·숙지하여 준비된 현재 남한의 유경험 교사(구조조정 시 퇴직자 포함) 및 현장경력자 중 유자격자를 선발하여 배치하는 것이 적합함.
- 또한 북한에서 현직에 종사하고 있는 교사나 탈북자 중에서 적격자를 찾아서 이들에 대한 재교육 및 훈련 후 배치(교사 또는 보조교사 형태)하는 방안도 고려할 수 있음.

■ 북한 근로자의 직업훈련을 위한 훈련 주체

- ‘남북 화해와 협력단계’에서 북한 근로자의 인적자원개발은
 - 투자기업에서 필요인력을 직접 사업 내 직업훈련으로 양성하는 방안
 - 지방자치단체에서 북한지역과 상호 협약에 의해 양성 지원하는 방안
 - 우리 나라 직업훈련의 전문(공공훈련)기관
 - 한국국제협력단(KOICA) 및 자선기관 등이 검토될 수 있음.
- 그러나 북한에 투자하는 업체 또는 지방자치단체와 KOICA 등은 직업 훈련 양성의 전문성 결여, 직업훈련 관리를 위한 비용 증가, 사업전념에 지장 초래 등이 우려됨.
- 따라서 풍부한 직업훈련의 전문성과 훈련교재·기자재·교사 등 지원, 7개국에 국제협력사업을 통한 직업훈련의 지원 경험 등이 있는 한국산업인력공단의 운영이 유리할 것으로 보여짐.
- 그리고 주민들의 생산성 저하 문제 해결을 위해서 직업훈련 실시 후 경쟁에 의한 특수지역에 근무하는 것을 전제로 임금에 대한 인센티브를 주어 훈련의 성과와 근로 의욕을 향상시키는 방안도 함께 검토되어야 함.

4. 개혁·개방 효과

가. 북한지역의 산업구조 변화 지원

- 현재 북한 산업의 낙후와 사회기반시설의 부족으로 인하여 북한에 진출하는 우리측의 기업도 대부분 경공업 중심으로 이루어짐.
- 따라서 초기의 북한 인력양성은 주로 경공업분야의 인력 양성에 주력하게 되고, 점차 지원 범위가 확대될 것임.
- 인력양성분야의 개혁·개방 효과는 우선 농업 및 경공업분야에서 IT 및 중공업 분야로 확대되어 북한의 전반적 산업구조의 변화 효과가 있을 것임.
- 인력양성에서 북한의 수혜 대상의 변화 효과가 있을 것임.
- 북한 근로자 인력양성 지원은 대상의 학력별 기술 및 기능 수준별·지역별로 분류하여 직업교육훈련 대상을 선발하는 등 인력양성을 대상별로 추진하게 되면, 북한의 산업별 구조 변화에 영향을 미치게 될 것임.
- 따라서 인력양성의 우선순위 대상(근로자 및 산업)은 현 단계에서 북한 진출 기업의 주류 산업인 경공업분야에서 활용할 수 있는 현직 근로자들을 대상으로 실시하고, 점차 그 범위가 확대되는 개방 효과가 있을 것임.

나. 북한 개방 촉진 및 경제발전 지원

- 산업인력양성은 비정치적인 분야이면서 상호 경제적인 이익을 도모할 수 있어 신뢰감을 구축하고, 이를 바탕으로 기능적인 영향을 미쳐 정치적으로도 교류 및 협력을 활성화시키고, 개방을 촉진하는 계기로 삼을 수 있음.
- 직업교육훈련분야의 남북한간 교류협력의 활성화는 경제적인 측면에 가장 밀접한 영향을 미치게 될 것임.
- 북한 인력양성에 따른 양질의 인력 공급으로 외국기업의 투자 관심 대상이 될 수 있음.

- 남북한간 인력양성분야의 교류협력에 따라 인적자원개발의 효과가 나타나 국가경쟁력 제고에 기여하게 될 것임.
 - 즉 양질의 노동력은 생산 제품의 질을 높이고, 자연스럽게 국제시장에서 제품의 질에 대한 인정을 받게 되어 국가경쟁력 확보에 도움이 될 수 있는 것임.
- 교류협력은 경험의 활성화에 따라 양질의 인력을 원활히 공급할 수 있게 될 것임.
- 남한은 저임금의 인력을 공급받고, 북한은 일자리 창출과 더불어 임금 수입에 따른 경제적 이익이 발생하는 효과가 있음.
- 인력양성 및 활용을 통해 북한 경제전반에 걸친 활성화가 이루어질 수 있음.
- 고용창출과 직업의 안정은 바로 사회의 안정과 연계될 수 있어 상호 사회적 안정에 도움이 될 수 있음.
- 남북한 주민의 생활의 질 향상에 도움이 될 수 있음. 즉 상호 교류협력의 증대는 고용안정과 직업안정으로 이어져 수입의 증대를 가져옴에 따라 삶의 질이 높아질 것임.

다. 남북 교류협력 활성화 지원

- 직업교육훈련분야의 교류협력에 따라 경험이 활성화되고, 실질적인 상호 이익이 발생할 경우 정치적인 이데올로기가 희석되어 통일에 대한 논의가 진전 될 수 있음.
 - 즉 교류협력에서 정치적인 논리보다는 경제적인 논리가 우선시 되고, 나아가 통일에 대한 정치적 논의가 구체화 될 가능성이 높아질 것임.
- 남북한의 직업교육훈련분야의 교류협력을 통해서 상호 직업능력이 개발되어 직업안정을 도모할 수 있음.
 - 남한은 북한에 퇴직 기술자 및 교사를 파견하거나 관련 인사를 파견함으로써 고용을 창출하고, 북한은 북한에 진출한 기업에 고용되어 직업의 안정 및 실업자 해결에 도움이 될 수 있을 것임.

- 분단 이후 상호 적대적인 감정을 가지고 있던 분위기가 교류협력을 통한 신뢰감을 바탕으로 민족동질감 확보를 기할 수 있을 것임.
- 북한의 보존된 전통문화와 남한의 개방적 문화가 어우러져 상호 보완·발전시킬 수 있는 효과가 발생할 수 있을 것임.
- 교육 및 학술적 발전을 기대할 수 있음. 교류협력이 활성화됨으로서 학술적 측면에서 상호 보완이 이루어지고, 직업교육훈련체제의 새로운 모형을 개발하여 인적자원개발의 새로운 계기가 될 수 있을 것임.

〈표 IX-3〉 교육분야 정책과제

정책과제	효과성				실현성			
	종합	개혁·개방 효과	북한경제 기여도	경제통합 기여도	종합	재원조달	경제성	북한 수용성
북한 직업기술교육 훈련을 위한 시설 및 기자재 지원협력	상	상	상	상	상	상	상	상
북한 인력 양성 기관의 인프라 구축 지원 협력	상	상	상	상	상	중	상	상
양성 인력 활용 지원 협력	상	상	상	상	상	중	상	상
직업기술교육훈련 프로그램 및 운영 지원 협력	상	상	상	상	중	중	중	중

5. 정책제언

가. 우선추진과제

- 북한 직업기술교육훈련을 위한 시설 및 기자재 지원협력

나. 중점추진과제

- 북한 인력 양성 기관의 인프라 구축 지원 협력

다. 정책제언

- 현재 북한의 인적자원개발분야의 시설과 장비, 그리고 관련 기자재나 교원 등 모든 요인이 매우 열악한 수준임.
- 또한 현재 북한의 경제력과 정책으로 이러한 문제점을 해결하기 어렵고, 이는 외부의 지원협력이 필요하다는 점이 확인되었음.
- 따라서 이 분야에 대한 우리의 지원협력은 인적자원개발을 위한 직업교육훈련분야의 요인별·단계별·대상별·지역별 등으로 다양하게 이루어져야 할 것임.
- 단기적으로 대북 인도적 지원은 북한에 인도적 위기가 계속되고 그에 대한 지원의 필요성이 존재하는 한 지속되어야 할 것임.
- 그러나 대북지원의 수준과 분야가 이제는 초기의 그것과 같을 수 없고, 변화된 상황에 맞게 지원의 목표와 방법 및 지원체제도 달라져야 할 것임.
- 즉 인도적 지원과 함께 체계적인 개발지원이 함께 제공되어야 함.
- 몇 가지 제언
- 인적자원개발분야의 대북한 지원 협력에 대한 종합적인 추진 체계의 수립
- 대북지원에서 정부와 민간의 역할을 재정립. 이를 위해 앞에서 논의한 대북지원 협력의 거버넌스 체제의 도입
- 인적자원개발 지원은 중장기적으로 북한의 사회개발 및 경제개발과 연계하여 지원 협력할 필요가 있음.
 - 초기의 지원은 인도적 차원의 지원이 주를 이루었지만, 중장기적으로는 북한이 경제·사회개발에 필요한 인적자원을 양성 활용할 수 있도록 지원 협력



- 인력양성분야의 지원 협력은 타 지원협력 분야간 연계 필요
- 인력양성분야의 지원은 대북지원의 전반적인 목적에 따라서 정책 추진방식을 다양화하여 지원협력

종합적 남북협력
추진방안

X



1. 추진과제 관련 기존 논의 검토

- 정부의 ‘비핵·개방·3000 구상’은 북핵 폐기에 진전이 있을 경우, 국제사회와 협조하여 경제·생활향상 등 대북 5대 분야의 20대 과제를 추진해서 10년 내 북한주민 1인당 소득이 3,000달러 수준의 경제에 이르도록 돕겠다는 대북전략 구상(통일부 2008)
 - 이러한 5대 분야 20대 과제는 북한지역 5대 자유무역지대, 신경제고속도로 건설 등과 같이 기존 대북정책의 수단이나 남북합의사항을 반영한 것도 있고 교육분야의 북한판 KDI, KAIST 설립 지원 등 적극적인 개혁과 개방의 촉진을 위한 제안도 있음.
- ‘비핵·개방·3000 구상’에 대한 문제제기는 세부 각론차원의 문제라기보다는 북한에 대한 상호신뢰확보 차원의 문제제기라 할 수 있음.
- 지금까지 남북간의 상생과 공영을 위한 협력과제와 관련해서는 많은 검토들이 있어왔음.
- 김대중 대통령이 2000년 베를린선언을 통해 본격적인 대북지원을 천명한 이후 지난 8년 동안 여러 가지 형태로 북한의 경제재건을 지원하기 위한 제안들이 제기되어 왔음.
- 우리정부의 제4차 국토종합계획(2000-2020)에서도 접경지역의 평화벨트 구축, 북한내 산업 거점 개발 등 국토분야의 다양한 남북협력 과제가 제시된 바가 있음.



〈표 X-1〉 ‘비핵·개방·3000 구상’ 5대 분야 20대 과제

분야	정책목표	세부 실천방안
I. 경제	수출기업육성	1. 경제·법률·금융분야 전문컨설팅 인력파견 2. 북한지역내 5대 자유무역지대 설치 3. 연 300만불 이상 수출가능 100개 기업 육성 4. KOTRA 등 한국 해외 네트워크 활동
II. 교육	산업인력양성	5. 30만 경제·금융·기술 전문인력 육성 6. 북한 주요도시 10곳에 기술교육센터 건립 7. 북한판 KDI, KAIST 설립 지원 8. 북한 대학의 경제·금융·통상 교육과정 지원
III. 재정	국제협력자금 조성	9. World Bank, ADB 국제채관 등 400억불상당 국제협력자금 조성 10. 남북교류협력기금 활용 11. 해외직접투자 유치 협력 12. 북·일 관계개선에 따른 일본의 대북지원금
IV. 인프라	신경의고속도로 건설	13. 에너지난 해소를 위한 협력 14. 기간통신망 연결 및 항만·철도·도로 정비 15. 400km 신경의 고속도로 건설 16. 대운하와 연계
V. 복지	인간다운 삶을 위한 복지 지원	17. 식량난 해소를 통한 절대빈곤 해소 18. 의료진 파견, 병원설비 개선 등 의료지원 19. 주택 및 상하수도 개선사업 협력 20. 산림녹화를 위한 1억 그루 나무심기

○ 2005년 6월 17일 대통령 특사 자격으로 방북한 정동영 전 통일부장관이 제시한 「포괄적·구체적 경제협력 계획」에서는 북핵문제 해결 전이라도 실현 가능한 추진계획으로서 7대 신동력 사업을 제시한바 있음.²⁸

- 대북 200만 kW 송전, 화력발전소 건설 지원
- 개성-평양 철도·고속도로 개보수
- 백두산 관광
- 남포항현대화

²⁸ 이 가운데 개성-평양 철도·고속도로 개보수 등 일부 제안사업이 2007 정상선언 합의문에 포함됨.

- 북한산림녹화
 - 남북 공동영농단지 개발
 - 남북 공유하천 공동이용
- 2007년 10·4 정상선언은 남북간의 기존 논의를 바탕으로 포괄적인 경협사업에 합의
- 개성공단 2단계 개발 착수
 - 문산-봉동간 철도화물운송 개시
 - 서해평화협력특별지대의 설치
 - 남포 및 안변지역의 조선협력단지 조성
 - 개성-평양고속도로 및 개성-신의주 철도 개보수 추진
 - 백두산 및 개성관광 협력
 - 서울-백두산 직항로 개설
- 하지만 이러한 논의나 합의사항들은 남북이 공동으로 지향할 한반도의 장기적인 비전이나 남북경제의 공동발전에 대한 구체적인 구도가 제시되지 못한 한계를 안고 있음.
- 국토연구원이 북한경제전문가들을 대상으로 정부의 ‘비핵·개방·3000 구상’ 측면에서 향후 국토분야의 과제를 설문조사한 결과 도로, 철도의 개보수 등 기반시설의 개선이 우선적인 추진과제로 지목된바 있음.
- 중단기(비핵화 단계)에서는 철도 및 도로의 개보수(1순위, 49%), 개성공단 2단계 개발(1순위, 22.4%)등이 주요 과제
 - 장기(비핵화 종료 이후)에는 철도, 도로 복선현대화(1순위 28.6%), 발전소 신설 및 송전망 건설(1순위 16.4%) 등이 주요 과제



〈표 X-2〉 단계별 국토분야의 주요과제

구 분		중단기(부분개방단계)			장기(전면개방단계)		
상황설정		비핵화단계 및 개방화단계 핵폐기 2, 3단계 이행 : 비핵·개방·3000 구상준비 및 가동 착수			핵폐기 이후 단계 : 비핵·개방·3000 구상 본격가동		
항 목		1순위	2순위	3순위	1순위	2순위	3순위
①기반 시설 건설	철도, 도로개보수	24(49%)	10(20.4%)	3(6.1%)	6(12.2%)	2(4.1%)	1(2.0%)
	철도, 도로 복선현대화	0	1(2.0%)	0	14(28.6%)	2(4.1%)	2(4.1%)
	항만시설 개보수	1(2.0%)	4(8.2%)	2(4.1%)	4(8.2%)	2(4.1%)	2(4.1%)
	대규모 항만개발	0	0	0	1(2.0%)	1(2.0%)	0
	발전소 개보수	5(10.2%)	6(12.2%)	3(6.1%)	2(4.1%)	4(8.2%)	1(2.0%)
	발전소 신설 및 송전망 건설	0	1(2.0%)	2(4.1%)	8(16.39%)	12(24.5%)	2(4.1%)
	정유시설 개발	0	0	0	1(2.0%)	0	2(4.1%)
	통신망 구축	1(2.0%)	4(8.2%)	3(6.1%)	0	2(4.1%)	2(4.1%)
②산업 단지 건설	개성공단2단계 개발	11(22.4%)	10(20.4%)	13(26.5%)	0	3(6.1%)	2(4.1%)
	해주경제특구 개발	0	1(2.0%)	2(4.1%)	5(10.2%)	6(12.2%)	4(8.2%)
	신의주특구개발	0	3(6.1%)	0	1(2.0%)	1(2.0%)	2(4.1%)
	나선특구개발	0	0	0	0	0	1(2.0%)
	남포특구개발	0	0	1(2.0%)	5(10.2%)	6(12.2%)	4(8.2%)
	원산특구개발(조선소 등)	0	0	1(2.0%)	0	3(6.1%)	4(8.2%)
③환경 및 자원 관리	산림녹화	2(4.1%)	3(6.1%)	1(2.0%)	0	1(2.0%)	0
	홍수대비 및 하천정비	1(2.0%)	0	4(8.2%)	0	0	1(2.0%)
	간석지 개발	0	1(2.0%)	0	0	0	0
	골재개발	0	0	0	0	0	0
④주거 환경 개선	지하자원개발	1(2.0%)	2(4.1%)	3(6.1%)	1(2.0%)	2(4.1%)	4(8.2%)
	기존 시가지 주택개보수	0	0	1(2.0%)	0	0	5(10.2%)
	신도시 개발	0	0	0	0	1(2.0%)	1(2.0%)
⑤관광 개발	경제특구내 주거지 건설	0	0	0	0	1(2.0%)	3(6.1%)
	백두산관광	1(2.0%)	1(2.0%)	7(14.3%)	1(2.0%)	0	2(4.1%)
	평양 등 북한내 관광지개발	2(4.1%)	2(4.1%)	3(6.1%)	0	0	1(2.0%)
	중국-러시아- 북한연계관광	0	0	0	0	0	3(6.1%)
합계		49(100%)	49(100%)	49(100%)	49(100%)	49(100%)	49(100%)

주 : 2008년 5월 6일부터 1달간 120명의 북한전문가들을 대상으로 설문조사를 실시.

출처 : 국토연구원, 북한전문가 설문조사, 2008.

- 정부의 ‘비핵·개방·3000 구상’은 다음과 같은 측면에서 새롭게 정비될 필요성이 있음.
 - 첫째, 전체적인 구도측면에서 보다 통합적인 추진구도를 보여줄 필요가 있음.
 - 둘째, 세부 과제에 있어서 효과와 실현성을 종합적으로 감안하여 보다 창의적인 과제를 도출할 필요가 있음.

2. 추진과제 선정기준

가. 추진과제 선정시의 고려사항

■ 북한의 경제여건 개선

- 비핵·개방·3000 구상의 궁극적 목표는 북한경제의 여건을 개선함으로써 남북이 공동번영을 이룩하자는 것임.
- 북한경제의 여건 개선은 다음과 같은 세 가지 측면의 정상화를 통해 이룩될 수 있음.
 - 첫째, 기업생산부문의 정상화
 - 둘째, 주민소비부문의 정상화
 - 셋째, 생산과 소비를 연결하는 물류, 유통부문의 정상화
- 생산부문의 정상화를 위해서는 에너지공급의 정상화, 생산설비의 현대화, 부자재 공급의 정상화 등이 필요
 - 중유 및 무연탄 수입, 전력설비 개보수, 탄광 개보수 등이 우선적으로 필요
- 소비부문의 정상화를 위해서는 가정연료탄 지원, 연탄보일러 공급 등 주민생활 개선과 직결된 과제의 해결이 필요
- 물류, 유통부문의 정상화를 위해서는 주요 도로, 철도, 항만시설의 개보수, 차량 및 연료의 확보가 필요



■ 북한의 수용 가능성

- 비핵·개방·3000 구상의 실현은 북측의 수용을 전제로 가능한 과제임.
- 따라서 북한이 희망하는 부문을 파악하고 이에 대응한 과제를 선정하는 것이 중요
 - 북한은 평양화력발전소 개보수, 중유저장소 건설, 평양-원산 고속도로 등 철도 및 고속도로 개보수사업, 남포항 시설 현대화, 주민 생활집 단장작업, 수로 개보수 사업 등의 다양한 과제를 북한이 희망하고 있는 것으로 판단됨.

〈표 V-3〉 최근 북한측이 희망하는 대남경협 사업분야

경협분야	희망사업
철도 및 고속도로 개보수 사업	- 김정일위원장이 현지 시찰이나 휴양차 자주 가는 도로(고속도로)를 우선적으로 개보수 - 평양-원산, 평양-묘향산-희천, 개성-평양, 평양-신의주, 개성-평산간 도로 및 금강산-원산 철도 개보수 등
남포항 시설 현대화	- 크레인 교체, 비상용 전력시설 설치, 남포에서 평양 내륙지역 물류담당 차량 제공 등
주민 생활집 단장작업	- 살림집 단장사업 - 페인트, 새시, 유리창 생산공장 건설
수로 개보수 사업	- 남한의 농수로 정비사업 기법전수와 장비지원
에너지협력	- 평양화력발전소 개보수, 중유저장소 건설, 풍력발전소 건설 및 태양열 난방시설 건설
제조업협력	- 북한 제철소를 남한 제철소의 하청공장화하는 사업 - 선박해체사업, 중고자동차수입, 해주 남북협동농장사업
물류협력	- 물류창고 건설 및 생활용품 도매상 - 북한내륙 물류사업, 택시운행사업
금융협력	- 개성공단내 합영 금융회사 설립(개성공단 입주기업 지원 및 북한측 근로자 임금직불, 북의 국제금융 투명화유도에 필요한 협력)

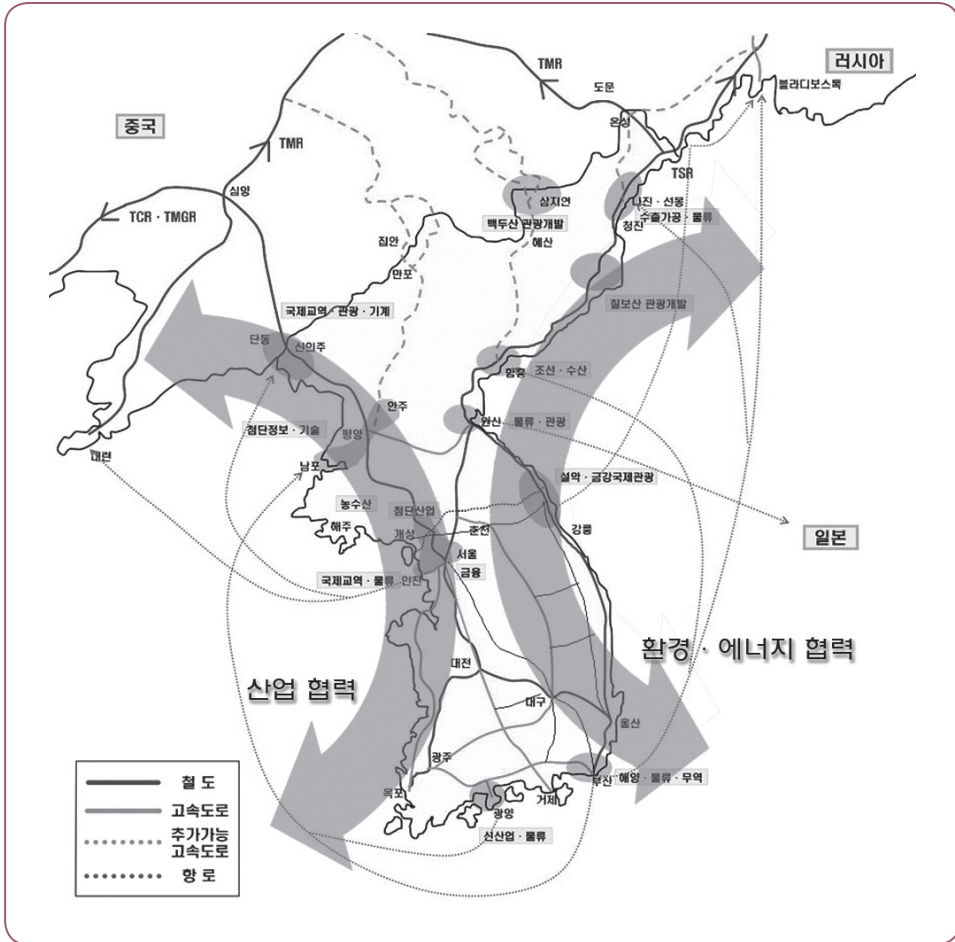
출처 : 조봉현, “북 변화를 유도하는 ‘리더식 대북접근’ 자세 필요,” *INFRO* (사단법인 물류포럼 매거진) 2008. 11/12, p. 48.

■ 장기적인 남북경제통합 및 한반도 발전구도와와의 합치성

- 비핵·개방·3000 구상은 북한경제의 개선이라는 목표와 더불어서 남북경제공동체 구축을 통한 공동번영을 지향할 필요가 있음.
 - 경제가 통합된 한반도의 구도 하에서 이것을 지향해 가는 과정에 필요한 과제들이 선정될 필요가 있음.
- 따라서 비핵·개방·3000 구상의 과제는 장기적인 남북경제통합을 이룩한 한반도의 미래상을 전제로 도출될 필요가 있음.
 - 이러한 장기적 목표 하에서 단계별 과제를 선정하는 것이 비용을 최소화하면서도 효과적인 북한개발을 추진해 가는 데 도움이 될 것임.
- 한반도의 장기적인 발전구도에 있어서는 주요과제들을 국토공간적 차원에서 단계적으로 통합하고 부문별로 연계시키는 것이 중요
- 한반도의 개발 구도와 관련한 선행연구 결과들을 종합해 보면, 대체적으로 서해안과 동해안축 등 양 연안축을 따라 주요 개발축을 설정
 - 한반도의 경쟁력강화와 균형발전을 위해 연안지역을 중심으로 산업인프라벨트 구축과 하천유역과 백두대간을 중심으로 한 환경자원벨트 구축을 고려할 필요가 있음.
 - 이러한 구도하에서 세부 과제들의 발굴 및 상호 연계추진이 검토될 필요가 있음.
 - 이것은 과제의 부문 및 지역공간차원의 연계라는 두 가지 중요한 의미를 가짐.



〈그림 X-1〉 한반도 산업 및 환경자원벨트의 구도



X. 종합적 남북협력 추진방안

나. 추진과제 선정기준

- 앞에서 언급한 네 가지 측면을 고려해서 다음과 같이 2개 분야의 6개 선정기준을 설정

〈표 X-4〉 추진과제 선정기준

분야	선정기준
추진과제의 효과	개혁·개방 효과
	북한경제 기여도
	경제통합 기여도
추진과제의 실현성	재원조달
	경제성
	북한수용 가능성

- 추진과제의 효과측면에서 개혁·개방효과, 북한경제 기여도, 경제통합 기여도를 주요기준으로 설정
 - 개혁·개방효과는 과제추진에 따른 북한내부의 제도적 변화 촉발 가능성을 의미
 - 북한경제 기여도는 북한내부측면의 경제적 효과를 의미
 - 경제통합 기여도는 남북간의 상호연계 강화에 대한 효과를 의미
- 추진과제의 실현성측면에서는 재원조달, 경제성, 북한수용성 등을 주요기준으로 설정
 - 재원조달의 용이성은 사업의 규모, 추진방식 등과 연계되어 있음.
 - 경제성은 사업비용(input) 대비 경제적 효과(output)의 수준에 대한 검토를 의미
 - 북한수용성은 경제외적 측면에서 북한 당국의 정책적 추진 가능성을 의미

3. 단계별 추진과제 선정

가. 추진과제의 평가

- 본 연구에서 제기된 각 부문별 과제들을 앞의 기준에 따라 평가해 본 결과 다음과 같은 과제들이 선정되었음.
 - 효과성과 실현성 모두 높은 과제들 가운데 북한수용성이 특히 높은 과제를 우선 추진하는 것이 필요



〈표 X-5〉 추진과제 평가결과

부문	구분 과제	효과성	실현성	제1단계	제2단계	제3단계
		종합평가	종합평가	(2009-2010)	(2011-2012)	(2013-2017)
경제	5대 자유무역지대 설치	상	상	준비	○	○
	북한 인력양성기관의 인프라구축 지원 협력	상	상		○	
교육	직업교육훈련을 위한 시설 및 기자재 지원 협력	상	상	○		
	직업기술교육훈련프로그램 운영 지원 협력	상	중			○
	양성 인력 활용 지원 협력	상	상		○	
재정	북한의 국제금융기구 가입 지원	상	상	○		
	다자간국제협력체 설립	상	상		○	
인프라	경제특구 전력공급	상	하	○		
	개성공단전력망공급	상	중	○		
	북한에너지전문가교육	상	상	○		
	남북에너지협력위원회 설립	상	중		○	
	경협지역배전망표준화사업	중	상		○	
	가정연료탄지원	중	중		○	
	연탄공장 건설	상	상	○		
	연탄보일러공급	중	중		○	
	탄광개보수	상	중		○	
	전력설비개보수	상	중		○	
	북한무연탄수입	하	중			○
	중유지원	하	상		○	
	발전소설비개보수	상	중		○	
	남북간계통연계	중	중			○
	원전건설	중	하			○
	남북통합전력망구축	상	하			○
	남북연결철도, 도로 확충	상	상	○		
	특구 배후 교통망 확충	상	중		○	
	고속도로, 기간 철도망 현대화	상	중			○
	단천지역 자원개발 철도, 항만 협력	상	상	○		
	나진-햇산간 철도 현대화사업	상	상	○		
	나진항 현대화 협력	중	상		○	
	주요 공항 현대화	중	중			○
	남북연결통신망 확충	상	상	○		
	정보통신부츠설치	중	중		○	
	통신망발전계획수립	상	상	○		

부문	구분 과제	효과성	실현성	제1단계	제2단계	제3단계
		종합평가	종합평가	(2009-2010)	(2011-2012)	(2013-2017)
인 포 라	정보통신연구소설립	중	중		○	
	정보화센터구축	중	중		○	
	개방지역이동통신서비스	상	중		○	
	개방지역인터넷서비스	상	중		○	
	북한 통신망 현대화	상	중			○
	국제통신망 현대화	상	상	○		
	IT 교육기관지원	상	상	○		
	북한 전역에 통신서비스 확대	상	중			○
복지	식량 및 기초의약품·백신 지원	상	상	○		
	일차보건의료	상	중		○	
	비료 및 농기자재 등 지원	상	상	○		
	중력이용 식수 및 식수소독약 공급	상	중	○		
	나무심기, 임업장비 및 연료 지원	중	상	○		
	농업생산기반 및 시설 복구	중	중		○	
	현대화된 농축산시범농장 운영	상	중	○		
	산림병해충 방제, 양묘장 조성	중	상	○		
	인민병원, 산원 및 아동병원 설비 개선	상	상	○		
	의료진 파견, 기술 교류	상	하			○
	위생방역소 및 전염병 관리체계	상	상	○		
	상수원 시설 현대화	상	하			○
	농업수리시설 개보수 및 확충	중	중			○
	농림축산물 검역·방역체계 구축	상	중		○	
	농산물 계약재배, 한약재 가공공장 합작회사 설립	중	상		○	
	소독소·주사기 공장 건설	상	상	○		
	주택개보수, 상하수도	상	중	○		

나. 추진과제의 선정

- 제1단계(2009-2010)에는 남북간 협력의 기반 정비와 북한지역의 복지향상과 관련된 과제를 중점적으로 추진할 필요가 있음.
 - 북한지역의 5대 자유무역지대의 체계적 개발을 위한 준비작업을 시작
 - ※ 국토연구원에서 2008년 실시한 북한전문가 설문조사 결과 장기적인 산



업단지 건설의 적지로서 남포(47.4%), 평양(21.1%), 해주(14%), 신의주(7%), 나선(5.3%), 원산(3.5%) 등이 지목되었음.²⁹

- 교육측면에서는 북한 직업교육훈련을 위한 시설 및 기자재 지원 협력을 중점 추진하는 것이 필요
 - 재정측면에서는 북한의 국제금융기구 가입을 지원하기 위한 정책적 준비가 필요
 - 인프라측면에서는 에너지부문에서 개성공단의 전력공급 확대, 연탄공장 건설 지원을 통한 주민생활향상 지원 등이 필요하며, 교통부문에서는 남북간 연결 철도·도로망의 확충이, 통신부문에서는 남북간 연결통신망 확충과 통신망 발전계획수립이 필요
 - 복지측면에서는 의료시설 지원 및 농업기반시설 개선 지원이 우선적으로 고려될 필요가 있음.
- 제2단계(2011-2012)에는 제1단계의 성과를 기반으로 해서 부문별로 다음과 같은 과제를 중점적으로 추진할 필요가 있음.
- 북한지역의 5대 자유무역지대의 본격적 개발을 시작할 필요가 있으며, 특히 남포 및 신의주 등 서부지대에서의 자유무역지대 개발을 우선적으로 추진
 - 교육측면에서는 북한인력양성기관의 인프라 구축 지원협력, 양성인력 활용 지원협력 등을 중점 추진하는 것이 필요
 - 재정측면에서는 북한개발을 위한 다자간 국제협력체 설립이 추진될 필요가 있음.
 - 인프라측면에서는 에너지부문에서 남북에너지협력위원회 설립, 경협지역 배전망표준화사업 추진, 가정연료탄지원, 연탄보일러공급, 탄광개보수, 발전소 및 전력설비개보수, 중유지원 등이 추진될 필요가 있으며, 교통부문에서는 특구 배후 교통망 확충, 단천지역 자원개발, 철도·항만 협력, 나선-함산간 철도 현대화사업이 필요하고 통신부문에서는 정보통신부츠설치, 정보통신연구소설립, 정보화센터구축, 개방지역 이동통신 및 인터넷서비스가 추진될 필요가 있음.
 - 복지측면에서는 주택개보수 지원과 산림녹화 지원이 필요

²⁹ 북한전문가 126명을 대상으로 2008년 5월-6월 설문조사를 실시하여 57명 응답. 이상준 외, 『한반도 공동번영을 위한 국토분야의 대응방안』 (안양: 국토연구원, 2008) 참조.

- 제3단계(2013-2017)에는 본격적인 북한개발이 추진되는 단계이며, 부문별로 다음과 같은 과제를 중점적으로 추진할 필요가 있음.
 - 북한지역의 5대 자유무역지대의 본격적 개발을 시작할 필요가 있으며, 나선과 원산 등 동부지대에서의 자유무역지대 개발이 본격 추진될 필요가 있음.
 - 교육측면에서는 직업기술교육훈련 프로그램 및 운영 지원협력이 추진될 필요가 있음.
 - 인프라측면에서는 에너지부문에서 북한무연탄 수입, 남북간 전력계통연계, 원자력발전소 건설, 남북통합전력망 구축 등이 추진될 필요가 있으며, 교통부문에서는 고속도로 및 철도 기간망의 현대화가 필요하고, 통신부문에서는 북한통신망의 현대화와 북한 전역을 대상으로 한 통신서비스 확대가 추진될 필요가 있음.

4. 단계별 추진방안

가. 추진방향

- 거시적 전략 하에서 부문별 주요 과제들을 단계적으로 추진
- 한정된 정부재정을 효율적으로 활용(비용대비 경제적 효과가 큰 사업을 우선 추진)
- 남북과 국제사회의 공조를 통한 과제해결 추진

나. 부문별 과제의 체계적 추진을 위한 종합계획(‘한반도 Grand Design’) 수립과 추진체계 구축

■ 종합계획의 필요성

- 한반도 공동번영의 비전과 큰 틀 하에서 ‘비핵·개방·3000 구상’의 추진방안을 논의할 필요가 있음.



- 부문별 주요 과제들의 체계적 추진을 위해서는 개별사업차원의 접근보다는 프로그램 형식으로 추진하는 것이 필요하며, 이것은 종합적 계획을 전제로 가능
- 국제사회와의 공조를 통한 과제 해결을 위해서도 종합적 계획이 필요

■ 종합계획 ‘한반도 Grand Design’의 수립

- 부문별 주요 과제들의 종합적이고도 체계적으로 추진하기 위한 구도 설정
- 한반도의 발전구도를 5대 권역과 산업인프라벨트와 환경자원벨트 등 2대 벨트를 중심으로 설정
 - 평안권역, 황해권역 등 서부지역의 2대권역과 함경권역과 강원권역 등 동부지역의 2대 권역 그리고 자강도와 양강도를 중심으로 한 북부내륙권역 등 5대 권역 설정
 - 평안권(평안남북도, 중심도시 : 평양-남포)
 - 황해도권(황해남북도, 중심도시 : 개성-사리원)
 - 강원권(강원도, 중심도시 : 원산)
 - 함경권(함경남북도, 중심도시 : 나선-청진-함흥)
 - 북부내륙권(자강도, 양강도, 중심도시 : 만포-혜산)
 - 권역별로 자유무역지대, 인프라, 인력양성, 복지분야의 과제를 연계 추진
 - 평안권의 경우 남포자유무역지대 조성과 신 경의고속도로 연결, 화력발전소 개보수, 주택개보수 등을 단계적으로 연계 추진
 - 장기적으로 연안지역을 중심으로 산업인프라벨트 구축(서해안의 제조업벨트, 동해안의 에너지산업벨트 및 철도, 고속도로, 발전소, 통신망 구축)
 - 하천유역과 백두대간을 중심으로 한 환경자원벨트 구축(수자원, 농업개발, 산림자원관리)
- 권역과 벨트 구축은 선후(先後)관계라기 보다는 상호 보완적 관계로 육성하는 것이 필요
 - 권역개발에 있어서도 산업인프라벨트 구축을 고려하여 관련 자유무역지대 및 인프라 개발을 추진
 - 산업인프라벨트 구축 추진과정에서 각 권역의 발전 구도를 고려
 - 이처럼 권역발전과 벨트 구축은 상호 연계 추진이 필요

〈표 X-6〉 부문별과제의 공간적 연계 구도

발전구도	경제	인프라	복지	교육
산업 인프라 벨트 구축	<ul style="list-style-type: none"> 5대 자유무역지대 설치 서해안 : 개성/ 해주-남포-신의주 동해안 : 원산-나선 	<ul style="list-style-type: none"> 경제특구 전력공급 개성공단 전력공급 전력설비, 발전소 개보수 남북간 계통연계 및 통합전력망 구축 동해안지역 원전건설(신포) 특구지역 통신망 현대화 나선항 등 항만개발 		<ul style="list-style-type: none"> 교육훈련기관 지원 직업기술교육 훈련프로그램 운영 지원 협력 교육훈련기관 지원
환경 자원 벨트			<ul style="list-style-type: none"> 백두대간축 산림녹화 서부지역 농업기반 시설개선 	<ul style="list-style-type: none"> 직업기술교육 훈련프로그램 운영 지원 협력

- 2대 벨트 구축을 ‘북한판 뉴딜(New Deal)’사업으로 추진
 - 산업단지 건설, 도로 및 철도건설, 주택 개보수 등의 건설사업을 통해 일자리 창출과 경제활성화의 기반 마련
- 인적자원의 양성과 산업인프라벨트 및 환경자원벨트 구축의 연계 추진
 - 북한지역내에서 성장동력을 육성해 가는 데에 중심적 역할을 할 수 있는 인력을 확보할 수 있도록 하는 것이 한반도 내에서 남북지역의 균형발전을 이룩할 수 있는 핵심적인 과제 가운데 하나임.
 - 인력양성과 개별 과제의 상호 연계방안 모색
 - 5대 자유무역지대 설치, 전력, 통신망 개발과 직업기술교육훈련프로그램을 연계 추진(교육훈련을 개별 사업의 한 부분으로 포함하여 추진)
 - 주택개보수의 경우 중공업 부문의 관련 인력 재배치와 관련한 교육훈련 효과가 클 것으로 예상됨.



■ 종합계획 ‘한반도 Grand Design’의 추진체계

- 6자회담의 다자간협의 틀을 활용하여 다자간국제협력체(‘한반도개발기구(가칭)’수립)³⁰
 - 남북한, 6자회담 참여국, EU 및 기타 관심 국가(호주, 캐나다 등)로 협의체 구성
 - 협력체 산하에 산업개발, 에너지, 물류, 환경, 노동력 등 세부 분과 설치
 - 전체적인 협력사업의 틀은 협의체가 주도하되 실제 사업은 양자간 또는 다자간 협약에 의해 추진
 - 남북이 중심이 되어 추진할 과제와 남북이 국제사회와 공동으로 추진할 과제 등을 구분하여 접근

다. 단계별 추진방안

■ 단계별 상황설정

- 제1단계(2009-2010) ‘비핵·개방·3000 구상’의 ‘불능화 완료 단계’를 넘어서 ‘북한의 핵폐기 이행이 순조롭게 진행되는 단계’를 일부 포함
- 제2단계(2011-2012)는 남·북·미·중 간에는 평화협정 체결을 위한 논의가 활성화되고 ‘북한의 핵폐기 이행이 순조롭게 진행되는 단계’
- 제3단계(2013-2017)는 실제로 북핵폐기가 이루어지는 단계
- 각 단계별로 추진방안은 북한측의 협력 가능성에 대해 가능한 적극적인 경우와 소극적인 경우로 구분해서 검토하였음.
 - 북핵폐기와 이에 따른 상황전개와는 별도로 북한내부의 역량을 감안할 때, ‘비핵·개방·3000 구상’의 실제 추진의 범위는 가변적일 수밖에 없음.
 - 따라서 과제의 ‘실현성’ 판단의 한 요소였던 북측의 수용가능성을 종합적으로 고려하여 단계별로 두 가지 방안을 검토

³⁰ 장형수는 ‘북한개발지원그룹(가칭)’을 통해 대북 자금지원 및 기술지원을 위한 재원조달을 위해 주요 원조국의 ODA 자금과 국제금융기구의 양허성 자금지원을 유도해 낼 필요가 있으며, ‘북한개발지원그룹’은 원조공여국간 원조조정도 담당하며, 북한과의 정기적인 정책협의의 메커니즘을 운영하는 역할을 담당하는 것이 필요할 것이라고 전망.

■ 제1단계 추진방안

〈북한의 적극적 협력을 전제로 할 경우〉

- 종합계획 ‘한반도 Grand Design’의 수립 및 추진체계 구축을 위해 국내외 협력추진
 - 관련 범부처 협의체 구성 및 국제회의 개최 등
 - 다자간국제협력체의 초기단계인 다자간 당국자 및 전문가그룹 구성(북한을 포함)
 - 기본적인 구상수립(남·북·중·러·미·일 등 6자회담 참여국 전문가 공동연구)
- 북한 주민생활개선 및 인적 역량 양성과 직결된 과제의 우선적 추진
 - 연탄공장 건설
 - 의료시설 지원
 - 북한 인력양성기관에 대한 지원
 - 북한 직업교육훈련을 위한 시설 및 기자재 지원
 - 양성인력 활용지원을 위한 협력(시범사업에 북한인력 투입)
- 인력양성과 관련한 지원은 개성공단 등 기존 경협사업에 필요한 인력 확보를 위한 프로그램을 대상으로 우선 지원
 - 지원조건을 반드시 명시
- 기존 사업을 활성화하는 협력을 우선 추진
 - 개성공단 개발의 확대 추진
 - 단천지역의 자원개발관련 기반시설 확충 지원
- 나선-हत산간 TKR-TSR 연계사업을 적극 추진
 - 이 사업은 한·러 합작으로 나진-हत산 철도 및 나진항을 개보수하여 TSR 컨테이너운송 추진하는 것³¹
 - 투자규모는 약 2억 2천만 달러로 추정되며, 러시아와 한국이 각각 60%와 40%의 지분을 갖는 것을 추진
 - 나진-हत산 철도개보수에는 7천만 달러, 나진항 개보수에 8천만 달러, 화차

³¹ 나희승, “북·중 철도운송실태 및 최근 북·러철도협력 현황과 전망,” (동북아포럼 발표논문, 2008).



- 구입에 7천만 달러가 각각 소요될 것으로 예상
- 우리측에서는 우진글로벌(대표사), 코레일로지스, 범한판토스, 현대글로벌비스, 장금상선, 한루 등 6개사가 컨소시엄을 구성하여 러시아철도공사와 이 사업을 추진
- 북·러간 나진-하산 철도 및 나진항 개보수 계약은 2008년 4월 24일 모스크바에서 체결되었으며, 2008년 10월 4일 공사가 착공된 상태
- 공간적으로 개성 등 황해도권역과 함경권역의 나선지역 및 단천지역을 대상으로 협력 추진
 - 남북접경지역의 경우 교통, 물류, 환경, 관광, 특구관련 협력 추진
- 소요재원은 남북협력기금을 활용하되 6자회담 참여국들의 일부 공적 지원(인력양성분야, 의료시설 지원) 추가 확보
 - 중국측과 인력교육 훈련관련 3자협력 추진

〈표 X-7〉 남북접경지역에서의 주요협력가능 사업

구분	협력사업
교통망 연결	<ul style="list-style-type: none"> • 철도 : 경의선(기 연결) 복선화, 경원선연결 • 도로 : 국도 3, 5, 31, 43호선 추가연결(1, 7호선 기연결) • 연육교 : 교동도-연백군, 강화군-개풍군, 김포시-판문군 하조강리
재해방지 및 수자원공동이용	<ul style="list-style-type: none"> • 임진강유역의 상습홍수 방지 대책 수립 • 임남담(금강산담)과 평화의 담 수자원 공동관리
자연환경 보전 및 관리	<ul style="list-style-type: none"> • 비무장지대 접경생물권 보전지역 추진 • 북한의 접경지역 인근 산림황폐지역의 산림녹화 사업
산업협력	<ul style="list-style-type: none"> • 금강산-설악산 등 주요관광자원의 연계개발 • 남북공동어로 수역 지정 및 어업전진기지 설치
문화·역사자원의 발굴 및 복원	<ul style="list-style-type: none"> • 고려유적 등 역사적 유적지 발굴 및 공동보전 방안 마련 • 민족동질성회복을 위한 역사문화 연구시설 설치

〈북한의 소극적 자세를 전제로 할 경우〉

- 일단 6자회담 참여국 가운데 북한을 제외한 나머지 국가들이 종합계획 ‘한반도 Grand Design’의 수립을 위한 논의 시작
- 물자지원을 중심으로 일부 북한 주민생활개선 및 인적 역량 양성 과제 추진
 - 의료시설 지원
 - 북한 인력양성기관에 대한 지원
 - 북한 직업교육훈련을 위한 시설 및 기자재 지원
- 기존 사업 가운데 개성공단 개발의 확대 추진
- 소요재원은 남북협력기금 활용

■ 제2단계 추진방안

〈북한의 적극적 협력을 전제로 할 경우〉

- 다자간협력체로서 ‘한반도인프라개발기구(Korean Peninsula Infrastructure Development organization : KIDO)’ 구성 및 종합계획수립
 - Core member : 남북한, 중국, 미국, 러시아, 일본, EU, 호주, 캐나다
 - 한반도 개발에 대한 종합계획 수립
 - ‘한반도인프라개발기구(이하 KIDO)’는 중장기적으로 동북아에서 구성될 필요가 있는 새로운 개발협력체의 준비기구로서도 그 의미가 있음.
- 서해안축을 중심으로 한 자유무역지대 및 인프라 개발 추진
 - 평안권역을 겨냥한 과제의 연계 추진 도모
 - 에너지부문의 개선, 수송물류부문의 개선을 통해 산업생산 정상화를 추진 하되 공간적으로는 개성-평양-신의주지역 및 나선지역에 초점을 맞춤.
- 신의주 자유무역지대 개발시에 물류, 무역, 경영, 금융, 정보기술(IT)분야의 전문인력 양성을 위한 국제대학교 건립과 연계 추진 필요
 - 국제대학교 소요 자금은 국제기구와 주변국의 공적 원조자금 활용
- 소요재원은 국제금융기구 및 일본의 경협자금, 국내 남북협력기금 활용
 - 자유무역지대 및 일부 인프라 개발에 공공 및 민간 자본의 협조융자(co-financing) 등 민관협력(PPP)을 추진



〈북한의 소극적 자세를 전제로 할 경우〉

- 다자간협력체보다 낮은 수준인 ‘협이기구’를 구성하여 종합계획의 수립을 위한 논의 전개
- 서해안축의 신의주지역에 대한 자유무역지대 및 주변지역 인프라 개발(신경의 고속도로 건설 등) 추진
- 나선지역의 물류사업 추진
- 소요재원은 국내 남북협력기금 및 일부 민간기업 투자 활용
 - 신의주와 나선의 자유무역지대 개발에는 민간자본 적극 유치

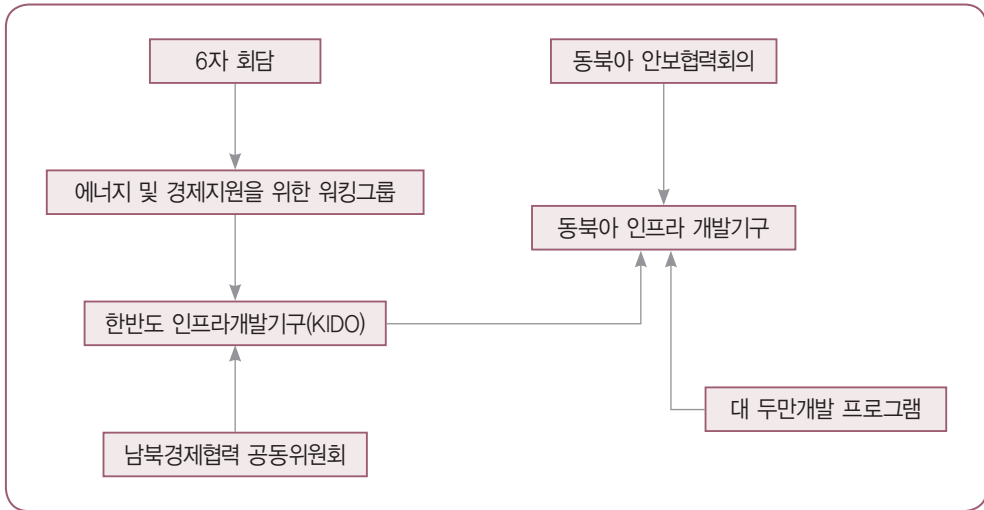
■ 제3단계 추진방안

〈북한의 적극적 협력을 전제로 할 경우〉

- 다자간협력체를 지역개발기구로 확대개편하여 동북아차원의 인프라 개발사업과 연계
 - 북한개발을 중심으로 한 다자간협력체를 ‘동북아인프라개발기구(가칭)’ 등으로 확대 개편
 - ‘동북아인프라개발기구(가칭)’를 통해 에너지와 물류분야의 대규모 협력사업을 추진
- 극동러시아로부터의 천연가스망 및 전력망의 한반도 연결과 TKR-TSR/TCR 연결, 아시아하이웨이(Asia Highway)와 같은 대규모 에너지, 물류관련 국제공동협력사업을 추진
- ‘2008 한·러 정상회담’에서 북한통과 천연가스 파이프라인 건설을 통한 러시아 천연가스 수입방안³²⁾이 본격적으로 논의되고 있는데, 한국가스공사는 2015년 이후 러시아 블라디보스톡으로부터 연간 750만 톤의 천연가스를 30년에 걸쳐 도입 예정

³²⁾ 『에너지타임즈』, 2008년 11월 6일.

〈그림 X-2〉 ‘동북아인프라개발기구(가칭)’ 구성



출처 : 이상준 외, 『한반도 기반시설 개발의 기본구상 연구(II)』 (안양: 국토연구원, 2007).

- 전력망 연계사업은 극동러시아지역의 잉여 전력을 송전망 건설을 통해 북한에 판매하려는 구상(제1단계)으로 장기적으로는 남한까지의 전력망 연계 및 전력 판매를 주 내용으로 하고 있는 사업(제2단계)이 논의되고 있음.
 - 제1단계로 러시아의 블라디보스토크와 북한의 청진까지를 연결하고, 2단계로는 청진에서 남한까지를 초고압직류송전(HVDC) 방식으로 연계하겠다는 구상
 - 제1단계 사업의 개요는 블라디보스토크에서 크라스키노까지 250km, 크라스키노에서 청진까지 130km의 구간을 연결하는 것으로 러시아측의 분석으로는 북한 구역 130km에 대한 건설비용은 대략 160-180백만 달러로 추정
- 동해안측의 나선 및 원산 자유무역지대 개발에 소요될 북한측 재정부담 부문을 북한 통과 철도 및 가스관과, 전력망 관련 수입을 통해 보전하는 방안 검토 필요



〈그림 X-3〉 러시아 천연가스 공급망 구축 개념도



출처 : 『에너지타임즈』 2008년 11월 6일.

〈그림 X-4〉 북-러 전력망연계 구상



출처 : 에너지경제연구원 2008.

X. 종합적 남북협력 추진방안

- 서해안축과 더불어서 동해안축의 자유무역지대 및 인프라 개발 병행추진
 - 함경권과 강원권의 본격개발 추진
 - 특히 나선-청진-함흥-원산지역 개발 본격 추진
- 소요재원은 국제공적자금과 국내외 민간자본의 민관협력(PPP)을 통해 조달

〈북한의 소극적 자세를 전제로 할 경우〉

- 다자간협력체 구성을 통해 종합계획 수립
- 서해안축의 남포, 동해안축의 원산 자유무역지대 및 주변지역 인프라 개발
- 소요재원은 국내 남북협력기금 및 국제사회의 공적 자금과 민간기업 자금 활용

〈표 X-8〉 단계별 추진방안

구분	제1단계(2009-2010)		제2단계(2011-2012)		제3단계(2013-2017)	
북한 협력 자세	적극적	소극적	적극적	소극적	적극적	소극적
부문						
추진 체계	다자간협력체 구성-종합계획수립	다자간 협의기구 구성	한반도인프라 개발기구 구성	다자간 협력체 구성-종합계획수립	동북아인프라 개발기구 구성	다자간 협력체 확대강화
자유 무역 지대	개성공단확대 신의주 및 나선지대 개발준비	개성공단 유지	신의주, 나선개발	신의주 개발	남포, 원산 개발	나선개발
인프라	남북간 연결교통망 확충 및 특구관련 인프라 확충 나선-횡산철도 연결사업추진 대북연료지원	개성과 금강산관련 기반시설 확충	서해안축의 고속도로, 철도 개발	신의주, 나선관련 기반시설 개발	북한 동해안축의 고속도로, 철도개발, TKR-TSR/TCR연결사업, 극동러시아 전력 및 천연가스 한반도연결, 아시아 하이웨이 연결	신 경의 고속도로 등 경의선축 인프라 개발
교육	인력양성기관 물자지원					
복지	의료지원 농업기반지원		의료, 농업 및 주택개보수 시범지원			
재원 조달	남북협력기금		남북협력기금, ODA, 일부국제금융기구 자금		국내외 공적자금, 국제민간자본	
공간 전략	기존 경제특구+ 황해도권역	기존 개성, 금강산 개발	평안권역, 서해안 개발	신의주, 나선추가개발	함경도권역, 강원권역, 동해안 개발	남포, 원산 추가개발



5. 정책제언

가. 종합계획의 수립을 위한 단계적 접근

- 경제, 인프라, 교육, 복지, 재정 등 부문별 과제의 종합적이고도 체계적인 추진을 위해서는 종합계획의 수립이 시급
- 새로운 ‘브랜드’를 통해 남북협력의 명확한 비전과 추진방향을 제시
 - ‘비핵·개방·3000 구상’을 아우르면서 한반도의 상생과 공영을 제시하는 큰 틀의 비전 필요
 - ‘한반도 그랜드 디자인’과 같은 종합계획의 수립 추진
 - 일단 우리정부가 먼저 초안을 마련하고 이것을 가지고 북한과 협의 추진
- 종합계획 수립을 위해 현 단계부터 다음과 같이 ‘투 트랙(two track)’으로 준비
 - 첫 번째 트랙은 국내협조트랙 : 국내 관련 전문가들이 포함된 범정부 차원의 기획단이 구성되어 한반도 미래의 비전과 청사진, 분야별 과제와 추진의 우선순위 등에 대한 구상안을 마련하고 이것을 가지고 북측과 협의
 - 두 번째 트랙은 국제공조트랙 : 6자회담의 틀을 활용한 국제적 협력네트워크 구축(북핵 폐기와 관련한 대북경제 및 에너지지원 워킹그룹(WG)은 보다 포괄적인 ‘한반도개발을 위한 WG’으로 확대개편)
 - ‘한반도개발을 위한 WG’은 첫 번째 트랙에서 준비된 구상안을 토대로 다자가 참여하여 합의하는 국제적인 실천프로그램을 도출

나. 민간기업의 대북진출 지원

- 향후 분야별 과제의 추진에 있어서 국내외 기업 등 민간기업의 참여는 매우 중요
 - 자유무역지대 개발이나 인프라개발사업의 경우 민간기업들이 공기업들과 컨소시엄을 구성해 진출하는 방식이 많아질 것으로 예상됨.
 - 이 경우 정부차원의 직·간접적 지원이 필요

- 국내기업의 대북진출을 위한 분야별 로드맵(Road map) 작성 필요
 - 제조업, 건설업, 관광산업 등 분야별 로드맵이 필요하며, 이것은 앞에서 제기된 종합계획의 구도 하에서 작성될 필요가 있음
 - 이러한 로드맵 작성과정에서 정부 차원의 지원이 필요
 - 민간과 공동으로 개발사업과 인력양성프로그램의 연계추진을 도모할 필요가 있음.
- 민관협의기구를 구성하여 민간기업의 대북진출을 체계적으로 지원
 - 북한실태 및 대북사업에 대한 관련 자료의 투명한 공개 및 제공을 통해 국내 기업들이 정확한 사업계획을 수립할 수 있도록 지원

다. 북한의 참여 유도

- 장기적인 발전과 전략에 대해서 북한 당국과 인식을 공유하는 것이 매우 중요
- 국제공조를 통해서 북한의 참여 유도
 - 중국과 러시아 등 북한과 우호관계를 갖고 있는 국가들과의 협력을 통해 이러한 인식공유의 해법을 찾는 것이 필요
 - 한·중·러 삼자간의 긴밀한 협력을 토대로 여기에 북한을 참여시키는 단계적 접근이 현실적인 대안이 될 수 있을 것임.
 - 일단 학술적 차원에서 한·중·러 당국과 전문가들이 밀도 있는 접촉을 시작하는 것이 필요하고 구체화된 협력프로그램 제안 단계에 북한을 참여시킴으로써 종합계획에 대한 북한의 인식공유 유도 필요



III 최근 발간자료 안내

■ 연구총서

2006-01	Cooperative Denuclearization of North Korea	전성훈	저	10,000원
2006-02	한반도 경제통합 모형의 이론적 모색	임강택	저	7,000원
2006-03	7·1조치 이후 북한의 농업개혁과 과제	최수영	저	5,000원
2006-04	북한경제의 대외의존성과 한국경제의 영향력	이 석	저	8,000원
2006-05	동북아 경제·안보 협력의 연계: 4대 분야 협력체 형성 중심	박종철 외	공저	10,000원
2006-06	북한체제의 내구력 평가	전현준 외	공저	10,000원
2006-07	북한 경제개혁의 실태와 전망에 관한 연구 -개혁의 부작용을 통해 본 북한 체제전환의 성공과제-	김영운	저	10,000원
2006-08	남북한 공유하천 교류협력 방안	손기웅	저	6,000원
2006-09	북한의 당·군·민 관계와 체제 안정성 평가	정영태	저	7,500원
2006-10	동북아 정세변화와 한국의 동북아 균형자 역할 연구	황병덕	저	8,500원
2006-11	김일성 항일무장투쟁의 신화화 연구	서재진	저	10,000원
2006-12	평화통일의 기본방향과 추진전략	조 민	저	6,500원
2006-13	중국의 대북한 정책: 지속과 변화	최춘흠	저	5,000원
2006-14	한·미 안보관계의 변화와 북·미관계의 전망	박영호	저	7,000원
2006-15	동북아지역의 갈등·협력과 한반도 평화구축을 위한 대외전략	배정호 외	공저	10,000원
2006-16	북한 새 세대의 가치관 변화와 전망	임순희	저	8,000원
2006-17	개혁·개방과정에서 인권의제: 이론과 실제	이금순, 김수암	저	10,000원
2006-18	경제난 이후 북한 문학에 나타난 주민생활 변화	조정아	저	6,000원
2006-19	남남갈등해소방안 연구	조한범	저	5,000원
2007-01	남북한 재외동포정책과 통일과정에서 재외동포의 역할	최진욱	저	6,500원
2007-02	민주주의와 인권에 대한 북한의 인식과 대응	김수암	저	6,000원
2007-03	북한의 경제난과 체제 내구력	서재진	저	8,500원
2007-04	"확산방지구상"(PSI)과 한국의 대응	전성훈	저	10,000원
2007-05	통합정책과 분단국 통일: 독일사례	손기웅	저	7,000원
2007-06	새터민의 증언으로 본 북한의 변화	이교덕 외	공저	10,000원
2007-07	북·중 경제관계 확대와 대응방안	최수영	저	6,000원
2007-08	한반도 비핵화와 평화체제 구축전략	허문영 외	공저	10,000원
2007-09	북한군대의 대내외 정세 인식 형성과 군대변화	정영태	저	6,000원
2007-10	평화번영정책 추진성과와 향후과제	허문영 외	공저	9,000원
2007-11	비교사회주의 측면에서 본 북한의 변화 전망: 리비아와 쿠바 사례를 중심으로	정영태 외	공저	7,000원
2007-12	미·일동맹 강화에 따른 동북아정세 변화와 한국의 안보정책 대응전략	김국신 외	공저	8,500원
2007-13	아베정권의 국내정치와 대외전략 및 대북전략	배정호	저	6,000원

2007-14	중국의 대북 정책과 2·13합의에 대한 입장	최춘흠	저	5,000원
2007-15(I)	남북협력과 동북아협력 연계 추진방안	김규륜	외 공저	10,000원
2007-15(II)-1	동북아 지역협력의 새로운 연계	김규륜	편저	10,000원
2007-15(II)-2	New Linkages of Northeast Asian Regional Cooperation	김규륜	편저	10,000원
2007-15(II)-3	北東アジア地域協力の新たな連係	김규륜	편저	10,000원
2007-15(II)-4	東北亞區域合作的新關係	김규륜	편저	10,000원
2007-16	남북 물류·운송 활성화 및 협력방안 연구	김영윤	외 공저	8,000원
2007-17	북한의 통계: 가용성과 신뢰성	이 석	저	8,500원
2007-18	북한 사회개발협력방안 연구	조한범	저	5,000원
2007-19	북한주민의 거주·이동·실태 및 변화 전망	이금순	저	7,000원
2008-01	북한체제의 안정성 평가: 시나리오 워크숍	최진욱	외 공저	9,000원
2008-02	한반도 선진화를 위한 남북 경제관계 발전방안 모색	임강택	외 공저	10,000원
2008-03	남북한 출입제도 (통행·통신·통관) 개선 및 정착 방안 연구	김영윤	저	8,000원
2008-04	전환기 동북아 국가들의 국내정치 변화와 대북전략	배정호	외 공저	10,000원
2008-05	중국의 한·중 FTA 추진의도와 남북관계에 주는 함의	전병곤, 구기보	저	7,500원
2008-06	한반도 통일 외교 인프라 구축 연구	박영호	외 공저	9,000원
2008-07	북한 주민의 일상생활	조정아	외 공저	10,000원
2008-08	김정일 정권 등장 이후 북한의 체제유지 정책 고찰과 변화 전망	전현준	외 공저	10,000원
2008-09	이명박정부 대북정책의 추진환경과 정책과제	박형중	외 공저	6,500원
2008-10	국제사회의 인권개선 전략: 이론과 실제	이금순, 김수암	저	9,000원
2008-11	North Korea's External Economic Relations	김규륜	편저	9,000원

■ 학술회의총서

2006-01	남북경제공동체 형성전략			10,000원
2006-02	한반도 평화포럼: 구상과 이행			9,500원
2006-03	동북아구상과 남북관계 발전전략			10,000원
2006-04	Political Economy of the Northeast Asian Regionalism : Linkages between Economic and Security Cooperation			9,500원
2006-05	The North Korean Nuclear Test and The Future of Northeast Asia			7,000원
2007-01	2·13 합의와 한반도 평화체제 구축			8,500원
2007-02	6·15 정상회담과 한반도 평화체제			10,000원
2007-03	2007 남북정상회담과 한반도 평화·번영: 평가와 전망			9,000원
2008-01	이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향			10,000원
2008-02	The Vision for East Asia in the 21st Century and the Korean Peninsula			9,500원

■ 협동연구총서

2006-04-01	2020 선진 한국의 국가전략: 총괄편	박종철	외 공저	10,000원
2006-04-02	2020 선진 한국의 국가전략(I): 안보전략	박종철	외 공저	10,000원
2006-04-03	2020 선진 한국의 국가전략(II): 경제전략	박종철	외 공저	10,000원



2006-11-01	한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사	황병덕 외 공저	10,000원
2006-11-02	한반도 평화·번영 거버넌스의 분야별 현황과 과제		10,000원
2006-11-03	한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(상)	황병덕 외 공저	10,000원
2006-11-04	한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(중)	황병덕 외 공저	10,000원
2006-11-05	한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(하)	황병덕 외 공저	10,000원
2006-12-01	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안(총괄편)	황병덕 외 공저	10,000원
2006-12-02	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안	황병덕 외 공저	10,000원
2007-10-01	동북아 지역내 NGO 네트워크 활성화 방안(총괄보고서)	김국신 외 공저	6,000원
2007-10-02	한반도 통일대비 국내NGOs의 역할 및 발전방향	손기웅 외 공저	9,000원
2007-10-03	동북아 NGO 교류·협력의 인프라 개선과 NGO 네트워크의 활성화 방안	최대석 외 공저	7,500원
2007-11-01	한반도 평화·번영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안 (총괄보고서)	김국신 외 공저	10,000원
2007-11-02	한반도 평화·번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀	임성학 외 공저	6,000원
2007-11-03	한반도 평화·번영을 위한 외교안보정책 거버넌스 활성화 방안	배정호 외 공저	6,500원
2007-11-04	한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안	함택영 외 공저	6,000원
2007-11-05	대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안	전성훈 외 공저	6,500원
2007-11-06	남북경협 거버넌스 활성화 방안	김규륜 외 공저	8,000원
2007-11-07	남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안	이교덕 외 공저	10,000원
2007-11-08	한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로	양현모 외 공저	7,500원
2007-11-09	한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안	박광기 외 공저	8,500원
2008-07-01	한반도 평화·번영 거버넌스의 모형개발 및 발전방안(총괄보고서)	김국신 외 공저	6,500원
2008-07-02	남북 교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형구축	양현모, 이준호 저	6,000원
2008-07-03	북한의 국가·사회관계와 통일정책 거버넌스	최진욱 외 공저	7,000원
2008-07-04	남북연합 형성·운영의 거버넌스	박종철 외 공저	8,000원
2008-08-01	국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발 지원을 위한모색(총괄보고서)	박형중 외 공저	10,000원
2008-08-02	국제 개발이론 현황	이금순 외 공저	8,000원
2008-08-03	국제사회의 원조 현황 및 추진전략	임강택 외 공저	10,000원
2008-08-04	UN기구의 지원체계와 대북 활동	최춘흠 외 공저	6,500원
2008-08-05	양자간 개발기구의 체계와 활동	권 울 외 공저	10,000원
2008-08-06	다자간 개발기구의 체계 및 활동	장형수 외 공저	10,000원
2008-08-07	국제 NGO의 원조정책과 활동 연구	이중무 외 공저	8,000원

■ 논 총

통일정책연구, 제15권 1호 (2006)	10,000원
------------------------	---------

통일정책연구, 제15권 2호 (2006)	10,000원
통일정책연구, 제16권 1호 (2007)	10,000원
통일정책연구, 제16권 2호 (2007)	10,000원
통일정책연구, 제17권 1호 (2008)	10,000원
통일정책연구, 제17권 2호 (2008)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 15, No. 1 (2006)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 15, No. 2 (2006)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 16, No. 1 (2007)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 16, No. 2 (2007)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 17, No. 1 (2008)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 17, No. 2 (2008)	10,000원

■ 북한인권백서

북한인권백서 2006	임순희 외 공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2006	임순희 외 공저	10,000원
북한인권백서 2007	김수암 외 공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2007	김수암 외 공저	10,000원
북한인권백서 2008	이금순 외 공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2008	이금순 외 공저	10,000원

■ 독일통일백서

2006	2005 독일통일백서	8,500원
2008	2006 독일통일백서	8,000원

■ 연례정세보고서

2006	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2006~2007	6,000원
2007	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2007~2008	6,000원
2008	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2008~2009	6,000원

<비매품>

■ 통일정세분석

2006-01	2006년 북한 신년 공동시설 분석	허문영, 서재진, 임강택, 전현준, 정영태, 최진욱
2006-02	김정일 국방위원장 방중 결산과 향후 한반도 정세 전망	전현준, 김영윤
2006-03	2005 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2006-04	북·중관계 강화의 영향과 우리의 대응책	박종철, 김국신, 최수영, 허문영, 전병곤



2006-05	중·러 정상회담 결과분석	여인곤
2006-06	북한 최고인민회의 제11기 4차 회의 결과분석	서재진, 김영운
2006-07	주일미군 재편의 의미와 시사점	김국신, 배정호
2006-08	북한 「7·1경제관리개선조치」 4년의 평가와 전망	김영운
2006-09	한·미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2006-10	아베 정권의 출범과 대한반도 정책 전망	배정호
2006-11	북한의 핵실험과 국제사회의 대응	김국신, 박영호, 배정호, 여인곤, 최춘흠
2006-12	미국 중간선거 결과분석	김국신, 박영호
2006-13	APEC 정상회의 결과분석	김규륜
2007-01	2007년 북한 신년 공동사설 분석	허문영, 김영운, 박영호, 서재진, 전현준, 정영태
2007-02	2·13 북핵 합의이후 북한정세와 남북관계 전망	여인곤, 이금순, 정영태, 조한범, 최수영
2007-03	2006 미 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2007-04	「2·13합의」 전후의 북한동향	이교덕, 임순희, 정영태, 최수영
2007-05	부시 행정부의 북핵정책 변화 분석	전성훈
2007-06	북한 최고인민회의 제11기 제5차 회의 평가	최수영
2007-07	7·1조치 이후 5년, 북한경제의 변화와 과제	최수영
2007-08	상반기('07년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영
2007-09	제6차 6자회담 수석대표회의 결과분석	김국신, 여인곤
2007-10	7·29 일본 참의원 선거 결과 분석	배정호
2007-11	북한의 「전국 당세포비서 대회」 개최 배경과 전망	정영태
2007-12	후쿠다 정권의 특징과 대외 및 대북전략	배정호
2007-13	러시아 총선(12·2) 결과분석	여인곤
2007-14	하반기('07년 7월~12월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영
2008-01	2008년 북한 신년 공동사설 분석	정영태, 김영운, 박영호, 서재진, 임순희, 허문영
2008-02	중국 11기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석: 지도부 개편을 중심으로	전병곤
2008-03	최근 북한 권력엘리트 변동 분석	전현준
2008-04	한·미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2008-05	이명박 대통령의 방일과 한·일 정상회담에 대한 분석	배정호
2008-06	북한 최고인민회의 제11기 제6차 회의 결과분석	최수영
2008-07	북한인권 특별보고관 유엔인권이사회 보고서 평가	이금순, 김수암
2008-08	2단계 비핵화 이후 북한의 대남정책 전망	최진욱, 박형중
2008-09	남북 이산가족문제: 평가와 향후 정책 방안	임순희
2008-10	상반기(08년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	서재진, 정영태, 전현준, 최수영, 최진욱, 임순희, 조정아
2008-11	아소 정권의 출범과 대외전략노선 및 대북전략	배정호
2008-12	한·러 정상회담 결과분석	여인곤
2009-01	2009년 북한 신년 공동사설 분석	최진욱, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영, 박영호, 박형중
2009-02	하반기 북한의 정세 분석	최진욱, 임순희, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영

■ KINU정책연구시리즈

2006-01	남북한 관광사업 활성화 방안	김영운
2006-02	2006년 QDR의 특징 분석과 한반도안보에 주는 시사점	박영호
2006-03	북한 개발협력을 위한 주요 쟁점과 정책 과제	임을출
2006-04	아시아 지역협력의 발전추세와 한국의 정책방향	김규륜
2006-05	6·15 남북공동선언 이후 북한의 대남정책과 우리의 정책방향	전현준
2006-06	국내외 북한인권 동향 평가와 인권개선 로드맵	서보혁
2006-07	북한군 최고사령관 위상 연구	고재홍
2006-08	평화를 통한 국가 이미지 제고와 통일과정에서의 활용 방안	이헌근
2006-09	김정일 정권의 정세인식: '선군' 담론 분석을 중심으로	전미영
2007-01	북핵 '2·13합의' 와 평화적인 핵폐기 사례 분석	전성훈
2007-02	2차 남북정상회담의 의의와 전망	조한범
2007-03	국군포로·납북자 문제 해결방안	김수암, 이금순, 최진욱, 서은성
2007-04	한미동맹 그리고 북한과 동북아 2001~2007년간의 회고와 한국의 정책 대안	박형중
2007-05	주변 4국의 대북정책 동향과 전망: '2·13합의' 이후부터 남북정상회담까지를 중심으로	여인근, 김국신, 배정호, 최춘흠
2007-06	국제금융기구의 북한 개입: 조건, 시나리오 및 과제	임을출
2007-07	평화조약의 역사적 변천과 사례: 한반도평화체제에 주는 시사점	최진욱
2007-08	북핵 폐기 한반도 모델: 기본원칙과 추진방향	전성훈
2008-01	남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 인론적 체계: 연구	서재진
2008-02	향후 5년 남북관계 주요 환경과 전개 시나리오	박형중, 허문영, 조 민, 전성훈
2008-03	북한의 기상관리 정책의 변화와 남북한 기상협력 방안연구	최은석, 황재준

■ 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

2006	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 1호	임순희, 이금순, 김수암
2006	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 2호	임순희, 이금순, 김수암
2007	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 1호	이금순, 서재진, 김수암
2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 2호	이금순, 최진욱, 김수암
2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제3권 1호	이금순, 김수암, 임순희

■ 월간 북한동향

2007	월간 북한동향 제1권 제1호	북한연구실
2007	월간 북한동향 제1권 제2호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제1호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제2호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제3호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제4호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제5호	북한연구실



■ 한반도 평화체제 연구총서

2007 한반도 평화체제: 자료와 해제 제1호 허문영, 김수암, 여인곤, 정영태, 조 민, 조정아

■ Studies Series

- 2006-01 The North Korean Penal Code, Criminal Procedures, and their Actual Applications
Kim Soo-Am
- 2006-02 North Korea's Negotiation Behavior toward South Korea : Continuities and Changes in the Post Inter-Korean Summit Era
Huh, Moon-Young
- 2006-03 The Establishment of Peace on the Korean Peninsula and the Outlook for Unification
Cho, Min
- 2006-04 A Study on the structure of industry in North Korea
Choi, soo-young
- 2006-05 The Border-crossing North Koreans: Current Situations and Future Prospects
Keumsoon Lee
- 2006-06 North Korea's Human Resource Development System
Cho, Jeong-Ah
- 2007-01 Value Changes of the North Korean New Generation and Prospects
Lim, Soon-Hee
- 2007-02 North Korea's Civil-Military-Party Relations and Regime Stability
Jeung, Young-Tai
- 2007-03 An Assessment of the North Korean System's Durability
Chon, Hyun-Joon, Huh, Moon-Young, Kim, Philo, Bae, Chin-Soo
- 2007-04 A Study on the Reality and Prospect of Economic Reform in North Korea
: Tasks for Successful Transformation of the North Korean System
Kim, Young-Yoon
- 2007-05 North Korea's Agricultural Reforms and Challenges in the wake of the July 1 Measures
Choi, Soo Young
- 2007-06 The Changes of Everyday Life in North Korea in the Aftermath of their Economic Difficulties
Cho, Jeong-Ah
- 2008-01 Conceptions of Democracy and Human Rights in the Democratic People's
Republic of Korea
Kim Soo-Am
- 2008-02 Internal and External Perceptions of the North Korean Army
Jeung, Young-Tai
- 2008-03 PSI and the Korean Position
Seongwhun Cheon
- 2008-04 Transformation of the U.S.-Japan Alliance and South Korea's Security Strategy
Kim Kook-shin, Yeo In-kon, Kang Han-koo
- 2008-05 Changes in North Korea as revealed in the Testimonies of Saetomins
Lee Kyo-Duk, Lim Soon-Hee, Cho Jeong-Ah, Lee Gee-Dong, Lee Young-Hoon
- 2008-06 Economic Hardship and Regime Sustainability in North Korea
Suh, Jae-Jean

■■■ 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 定期會員에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 定期會員制를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구총서, 국문논총, 영문저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

1. 정기회원의 구분

- 1) 일반회원: 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 2) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 3) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

2. 회원가입 및 재가입

- 1) 가입방법: ① 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격이 취득됩니다.
② 본원 홈페이지(<http://www.kinu.or.kr>)에서 회원가입신청서를 작성하신 후 회비를 납부하신 입금증을 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격을 취득하실 수 있습니다.
- 2) 연 회 비: 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다
(기관회원 20만원, 일반회원 10만원, 학생회원 7만원)
- 3) 납부방법: 신한은행 온라인 140-002-389681(예금주: 통일연구원)
- 4) 재 가 입: 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.(재가입 안내장을 발송)

3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 학술지 「통일정책연구」와 International Journal of Korean Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구총서(연평균 30-35권), 학술회의 총서(연평균 5-6권), 정세분석보고서(연평균 5-10권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 지난자료를 20% 할인된 가격에 구입할 수 있습니다.
(단, 비영리에 한함)
- 5) 저작권과 관련하여 DB서비스를 통해 압축한 자료는 제3자 양도 및 판매를 금합니다.

4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 4.19길 275 통일연구원 통일학술정보센터(우편번호: 142-728)
(전화: 901-2559, 901-2529 FAX: 901-2547)

