



# 이슈와 논점



이슈와 논점 | 제1487호 | 2018년 7월 19일 | 발행처 국회입법조사처 | 발행인 이내영 | www.nars.go.kr

## 남·북경제협력의 현황과 재개 방안

이 승 열\*

### 1. 들어가며

2018년 4월 남·북정상회담의 결과물인 4.27 「판문점선언」과 6월 북·미정상회담의 결과물인 6.12 「싱가포르합의문」을 통해 북핵문제 해결과 남북관계 개선에 대한 기대가 높아지면서 남·북경제협력(이하 남북경협)에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있다. 일례로 최근 남·북한은 남·북도로 협력 분과 회담과 동해선·경의선 철도 연결 및 현대화를 위한 공동조사단의 구성과 북측 구간 현지 공동조사 등에 합의하였고, 산림분야에서도 남·북 간의 산림 협력을 위해 북한의 산림현황을 공동조사 및 연구하는 방안을 논의하였다.

그러나 이러한 남북경협에 대한 실무차원의 연이은 만남에도 불구하고 본격적인 남북경협이 진행되기 위해서는 아직 갈 길이 멀다. 무엇보다 유엔안보리 대북제재를 비롯해 미국과 우리정부의 양자제재로 인해 단 한 건의 사업도 실행할 수 없기 때문이다.

따라서 본 글에서는 먼저 그동안 남북경협의 추진 경과와 그동안의 성과를 분석한 후 현

정부의 「한반도 신경제구상」의 내용과 정책적 한계를 살펴보고, 이를 토대로 남북경협의 전망과 재개를 위한 방안을 제안하도록 하겠다.

### 2. 남북경협의 추진경과

남북경협은 1988년 7월 노태우 정부의 7.7 선언(민족자존과 통일번영을 위한 특별선언)<sup>1)</sup> 이후 발표된 「남북물자교류에 대한 기본지침」에 따라 북한과의 교역이 시작되면서 공식화 되었다. 그러나 태동기의 남북경협은 분단과 대립의 특수성으로 인해 경제적 요인보다는 정치·군사적 요인에 따라 많은 영향을 받아왔다.

남북경협의 본격적인 추진은 김대중 정부의 화해·협력정책에 따라 시행되었다. 김대중 정부는 1998년 11월 금강산 관광을 시작으로 남북경협을 본격화 하였다. 또한 2000년 6.15남북정상회담은 개성공단 사업이 시작되는 계기가 되었다. 2000년 8월 현대 아산과 북한 조선아시아태평양위원회는 「개성공단 건설 및 운

1) 1988년 7월 7일 남북 주민의 상호 교류를 허용하고 남북 교역에 대한 문호개방과 민족 내부거래로 간주함

영 합의서」를 체결하였으며, 12월 남북장관급회담에서 「남북경협 4대 합의서」에 서명하면서 남북경협 활성화를 위한 제도적 기반을 마련하였다.

노무현 정부는 2003년 6월 개성공단 착공을 통해 남북경협의 양적 확장기를 마련하였다. 또한 2007년 10.4 남북정상회담이후 남북경협의 확대·발전을 위해 11월 「남북경제협력 공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」를 채택하여 3대 남북경협사업의 외연을 확대하는데 합의하였다. 그러나 2008년 이후 이명박 정부와 박근혜정부에 이르러서 남북경협은 정체 및 중단기를 맞게 되었다. 2008년 7월 남측 관

### 3. 남북경협의 성과와 한계

#### (1) 남북경협의 성과

남·북 간 교역은 1989년 시작 이래로 교역액과 승인 건수 기준 성장추세가 지속되었다. 특히 개성공단의 발전적 정상화를 추진해온 결과 2000년 이후 남·북교역액은 개성공단이 전면 중단되기 전까지 꾸준히 증가하였고, 교류 건수에 있어서도 2000년 이후 총 474건에 달했으며, 이중 개성공단 관련 사업이 총 390건으로 약 82%를 차지하였다.

아래 [표 1]은 2000년 이후 연도별 남북교역액을 정리한 것으로 개성공단의 활성화로 인

[표 1] 2000년 이후 연도별 남북교역액

(단위 : 백만불)

구분	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16
반입	152	176	272	289	258	340	520	765	932	934	1,044	914	1,074	615	1,206	1,452	185
반출	273	227	370	435	439	715	830	1,033	888	745	868	800	897	521	1,136	1,263	147
계	425	403	642	724	697	1,056	1,350	1,798	1,820	1,679	1,912	1,714	1,971	1,136	2,343	2,715	332

자료 : 통일부 교류협력과

광객 피격사건으로 금강산 관광이 중단 되었으며, 2010년 3월 북한의 천안함 폭침으로 개성공단을 제외한 일체의 남북경협이 중단되었다. 2013년 2월 북한의 3차 핵실험으로 개성공단이 일시(4월-9월) 중단사태를 맞았으나 재가동되었고, 결국 2016년 북한의 4차 핵실험과 장거리 미사일 발사 이후에는 개성공단 마저 중단되었다. 그리고 2016년 3월 10일 북한이 북한 내 남측 자산의 완전 청산을 선언하면서 남북경협은 전면 중단되었다.

해 중단 1년 전인 2015년의 남·북 교역규모가 27억 1천 5백만 불로 역대 최고치를 기록하였다.<sup>2)</sup>

1998년 대북화해협력정책(햇볕정책)을 선언했던 김대중 정부의 출범과 함께 시작된 금강산 관광은 2008년 7월 관광이 중단되기까지 9년 8개월 동안 약 196만 명의 우리국민들이 금강산을 다녀오면서 남북교류사업 중 가장 많은 인적교류를 기록하였다.

2) 개성공단은 124개 기업이 북한 근로자 5.4만 명과 남측 근로자 800명이 상주하면서 월 5,000만불, 연 5.7억불의 생산 활동을 진행하여, 총 누적 생산액은 32.5억불임.

두 차례의 남북정상회담이후 남·북은 경제협력추진위원회 및 경제협력공동위원회 개최를 통해 철도·도로, 농업, 나진·하산 등 다양한 분야의 남북경협을 추진하였다. 첫째, 철도·도로 연결 사업은 2002년 단절된 남북 경의선(문산 ~ 개성 27.3km)과 동해선(제진 ~ 금강산 28.5km) 철도를 시범 운행하였다. 그리고 2007년 12월부터 남측 도라산역 ↔ 북측 판문역간 남북화물열차를 운행한 바 있다. 도로 연결 사업은 2004년 10월 경의선·동해선 도로 공사를 완료하여 12월부터 통행을 개시하였다.

둘째, 농업 협력 사업은 시범협동농장 조성, 양돈, 종자생산 및 가공시설 건설 등 사업에 합의하였으나, 당국 간 사업으로 실질적으로 이행되지는 못하였다. 다만 2005 ~ 2009년간 민간단체를 통해 금강산·개성지역에서 공동 영농 시범사업을 추진한 바 있다.

셋째, 나진-하산 프로젝트 사업은 남·북·러 물류 협력 사업으로 국내 민간 3개사가 북·러 합작사 '나선콘트란스'의 러시아 지분 일부를 매입하여 컨소시엄 형태로 참여한 사업으로 총 사업비 3.6억불 중 한국은 34.3%을 차지하였으나 5.24조치로 중단되었다.

## (2) 남북경협의 한계

남북경협의 이와 같은 성과에도 불구하고 그동안의 남북경협은 크게 두 가지 정책적 한계를 내포하고 있었다. 첫째, 남북합의의 제도화의 기반이 취약했다. 가장 대표적인 예로 지난 2007년 10.4 남북정상회담에서 합의되었던 남북경제공동체 형성을 통한 평화체제로의

이행 약속이 정권교체 이후 사장된 것은 남북경협에 대한 합의가 법적으로 제도화되지 않는다면 국내의 정치적 이유로 사장될 수 있다는 대표적인 사례라고 할 수 있다. 이외에도 남북한은 1972년 「7.4남북공동성명」과 1991년 「남북기본합의서」, 그리고 2000년 「6.15공동성명」 등 남북관계의 중대한 변화를 가져왔던 합의에 대한 법적 기반을 갖추지 못했다.

둘째, 남북경협의 국제화 기반이 취약했다. 남북경협의 지속가능성을 담보하기 위해서는 경협의 주체가 남·북만이 아닌 국제사회의 참여는 필수적인 요인 중 하나이다. 대표적인 예로 정부는 개성공단의 지속가능성을 확립하는 방안으로 국제사회의 투자를 유치하고자 했으며, 이를 위해 3통 문제(통행과 통신, 통관)의 해결을 북측에 지속적으로 요구했다. 그러나 북측의 거부로 끝내 무산되었다. 향후 비핵화 과정에서 전개될 남북경협 또한 북한의 개방을 전제로 세계은행(WB) 등 국제금융기구와 미국과 중국, 일본 등 국제사회의 대북투자가 목적이기 때문에 남북경협의 국제화를 위한 제도 개선의 미비는 여전히 중요한 정책적 한계로 남아있다.

## 4. 한반도 신경제구상의 내용과 실현방안

### (1) 한반도 신경제구상의 내용

문재인 정부의 「한반도 신경제구상」은 우리 경제의 영토를 남북경협의 활성화를 통해 북한 및 동북아와 유라시아로 확장하여 한국경제의 새로운 성장 동력을 창출하는 그랜드 플랜이다.

주요내용은 한반도의 3대 경제 벨트(환동해, 환황해, DMZ접경지역) 구축 전략으로 한반도의 균형발전과 북방경제 연계 강화로 성장잠재력 확충을 모색하고 있다. 이를 통해 정부는 남·북한을 하나의 시장으로 재구성하여 사람·물자·제도의 격차 해소와 장애 요소를 제거해 시장을 매개로 남·북한 생활공동체를 형성하고자 한다.

남북경협의 활성화로 「한반도 신경제구상」이 전면적으로 실시된다면 통일여건 조성은 물론이고 경제성장과 고용창출에 상당한 효과가 예상된다.<sup>3)</sup> 더 나아가 신경제구상은 동북아 경제공동체의 추진으로 한반도가 동북아 지역 경제의 허브로 도약하는 계기를 만들어 줄 것으로 예상하고 있다.

그러나 「한반도 신경제구상」의 이러한 장밋빛 전망은 전적으로 북한의 비핵화로 북한 경제가 개방의 길로 전환하는 것을 전제로 설정한 것이다. 따라서 신경제구상은 유엔안보리 결의안과 미국의 양자제재가 해제 및 유예될 때 비로소 그 효과를 발휘할 수 있는 한계가 있다. 유엔안보리의 대북제재와 미국의 양자제재는 북한의 현금 거래와 물자 수출을 차단하여 북한 경제에 대한 전면적인 봉쇄를 겨냥한 것이다. 특히 미국이 북한의 비핵화조치와 대북제재를 연계하고 있기 때문에 대북제재는 향후 협상의 최대 이슈가 될 것이다.

## (2) 신경제구상의 실현방안

따라서 현 정부의 신경제구상이 실현되기

3) 조봉현, “한반도 신경제구상의 추진과제 및 전략,” 『문재인정부의 대외정책과제와 전략』 (대외경제정책연구원 주최 세미나, 2018년 5월 21일), pp.87-96.

위해서는 두 가지 방안을 모색할 필요가 있다. 첫째, 대북제재의 해제 및 유예를 위한 철저한 사전 준비가 필요하다. 먼저 유엔안보리 결의안의 경우 유엔 결의안 제2397호는 제재위원회가 “필요시 결의상 어떤 금지 조치도 예외 조치가 가능하다”고 규정하고 있기 때문에 제재위원회를 설득하기 위한 준비가 필요하다. 또한 미국의 양자제재의 경우 미 의회는 제재 적용과 유예의 권한을 행정부에 포괄적으로 위임(In General 조항)하고 있기 때문에 미 행정부를 설득하는 것이 중요하다. 그러나 미 의회도 제재의 종결과 유예에 대한 증거제시와 보고를 (행정부에) 의무화 하고 있기 때문에 상·하원외교위원회를 대상으로 설득 논리를 준비할 필요가 있다.

둘째, 남북경협에 대한 국민적 합의를 끌어내기 위한 사전 준비가 필요하다. 남북경협의 지속가능성을 위한 남·북합의의 제도화와 국제화는 국민의 전폭적인 지지가 없이는 성공하기 어려운 것이 현실이다. 남북경협은 단순히 경제적인 요인만이 아니라 비핵화의 진전에 따라서 종전선언과 정전협정의 평화협정으로의 전환 등 한반도 질서의 근원적 변화를 포함하고 있다. 따라서 정부는 이산가족 상봉과 북한에 대한 인도적 지원 등 남북한의 사회문화 교류 확대를 통해 비핵화 진전에 따른 본격적인 남북경협에 대비한 사전준비가 요구된다.

□ 「이슈와 논점」은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다.