남북경협 30년 평가와 과제[1]

이해정/현대경제연구원 통일연구센터장

Ⅰ. 개요

2018년 4월 27일에 개최된 11년만의 남북정상회담과 그 결과물인 4.27 판문점 선언 채택을 계기로 남북경협 재개에 대한 기대가 높아지고 있다.

1988년 7.7 선언을 계기로 북방정책 추진과 남북경협이 시작되었으며, '88 서울하계올림픽'은 한반도가 새로운 국면을 맞이하는 계기가 된 바 있다. 이후 30여년 즈음인 '2018 평창 동계올림픽'에 북한의 참가는 '한반도 긴장 완화, 남북경협 재개' 등 新남북경협 시대가 열릴 것이라는 기대감을 보여주었다. 이에 남북경협 30년을 맞아 그간의 경위를 살펴보고, 新남북경협 추진을 위한 과제를 제언해 보고자 한다.

< 표 1 > 최근 남북관계 일지

일시	주요 내용
17. 7. 6.	- 新베를린구상(독일 쾨르버재단 연설): 한반도 항구적 평화 정착 이끌 '5대 기조, 4대 제안' 제시
7.19.	- 한반도 新경제지도 구상* 재확인(국정운영 5개년 계획) ※ 동해권, 서해권 등 권역별 남북 협력 벨트를 마련하여 한반도 경제공동체를 구축하고자 하는 계획
9. 3.	- 北, 6차 핵실험 단행
9. 7.	- 新북방정책(3차 동방경제포럼 기조연설): 나인 브릿지(9-Bridge) 전략*을 제시 ※ 러시아와 한국 사이에 가스·철도·항만·전력·북극항로·조선·일자리·농업·수산 9개의 다리(9-Bridge)를 놓아 동시다발적인 협력을 이뤄나가자는 것
18. 1. 1.	- 北 신년사를 통해 평창동계올림픽 대표단 파견 시사
1. 9.	- 남북 고위급 당국회담 합의 도출 ※ 北 대표단 평창올림픽 파견, 군사당국회담 개최, 우리민족이 한반도 문제 당사자로서 대화와 협상을 통해 해결(남북 고위급 및 각 분야 회담 개최)
2. 9.	- 北 고위급대표단 방남
3. 5.	- 대북특별사절단 방북
4.27.	- 4.27 남북정상회담 개최 ※ 비무장지대의 실질적 평화지대화, 서해 북방한계선 일대의 평화수역화, 10. 4 선언에 합의된 사업들을 적극 추진, 동해선 및 경의선 철도·도로 연결을 명문화하여 정부의 '한반도 新경제지도 구상'이 현실화될 가능성을 높인 것으로 평가
5.26.	- 2018년 2차 남북정상회담 개최
6.12.	- 북미정상회담 개최 및 센토사 합의 도출 ※ 4.27 합의 재확인 및 북한의 완전한 비핵화 합의

자료: 각종 언론보도를 참고하여 필자 작성.

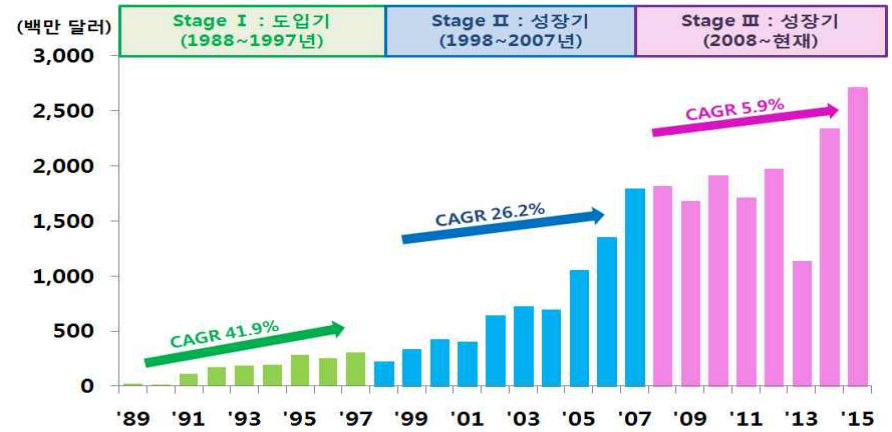
1) 본 원고는 현대경제연구원, "新남북경협의 과제와 시사점- 남북경협 30년 평가", 『현안과 과제』 18-01 2018. 01. 10 자료를 수정·보완한 것임.

Ⅱ. 남북경협 30년 평가

1. 남북경협 30년

남북경협은 지난 30년 동안 정치·군사적 요인에 직접적인 영향을 받으며 부침을 거듭하였다. 1988년 시작된 남북경협은 도입기(1988~1997년), 성장기(1998~2007년), 정체기(2008년~현재)로 구분할 수 있다. 2016년 2월 개성공단 폐쇄와 함께 남북경협은 완전히 중단되었다.

< 표 2 > 남북교역액 추이



자료: 통일부(http://www.unikorea.go.kr) 자료로 필자 작성

2. 각 단계별 주요내용

1) 도입기: 1988~1997년

남북경협은 1988년 '민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(7.7 선언)' 발표를 계기로 시작되었다. 7.7 선언은 남북 주민의 상호 교류를 허용하고, 남북 간 교역을 민족 내부의 교역으로 간주하는 한편, 국제사회에서 상호 협조 등을 강조하였다. 동년 10월 '對북 물자교류에 관한 기본지침'[2] 발표를 통해 남북 교역이 본격적으로 추진되었다.

2) ① 민간상사의 북한물자 교역 허용, ② 민간상사의 북한물자 중개 허용, ③ 북한물자의 원산지 표시 및 상표 부착 허용, ④ 직·간접 교역물자에 대한 관세 미 부과, ⑤ 남북 경제인 상호 접촉 및 방문 허용, ⑥ 북한선적의 상용선박 입항 허용, ⑦ 남북한 경제교류 관련 법적·제도적 장치 마련 등.

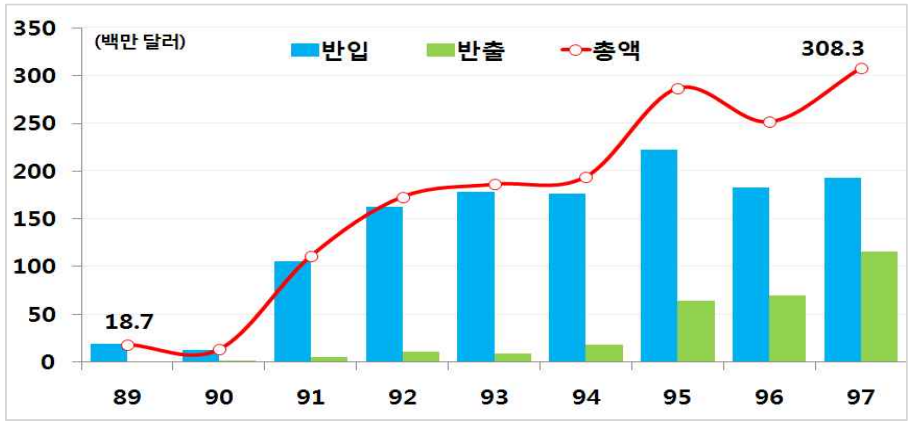
< 표 3 > 7.7 선언의 주요 내용

구분	내용
선언명	-「민족자존과 통일번영을 위한 특별 선언」 발표(노태우 대통령, 1988. 7. 7)
주요 내용	① 남북 동포 간 상호 교류 추진 ② 이산가족의 생사·주소 확인, 서신 왕래, 상호 방문 적극 지원 ③ 남북 교역을 민족 내부 교역으로 간주 ④ 민족 경제의 균형 발전 추구 ⑤ 국제무대에서 민족 공동이익을 위해 협력 ⑥ 북한의 대미·대일 관계 개선 협조 등

자료: 각종 언론보도를 참고하여 필자 작성.

1991년에는 '남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서(기본합의서)'가 체결되었으나 1993년 북핵 위기 및 1994년 7월 김일성 주석 사망 등으로 남북교역은 위축되었다. 그러나 제네바 합의(1994년 10월) 이후 1994년 11월 '1차 남북경협 활성화조치'[3]가 발표되면서 위탁가공이 확대되었으며, 對북 경수로지원 사업 진전 등으로 교역액이 증가하였다. 한편, 1996년 북한 잠수함 침투사건[4] 및 1997년 외환위기로 남북교역은 다시 위축되었다.

< 표 4 > 도입기(1989~1997년)의 교역액 추이



자료: 통일부(http://www.unikorea.go.kr) 자료로 필자 작성

3) 기업 총수를 제외한 기업인 방북 등 남북 경제인사의 상호방문 허용, 1회 100만 달러 이하의 위탁가공용 시설재 반출 및 기술자 방북 허용, 500만 달러 이하의 시범적인 경제협력사업 실시 등.
4) 1996년 9월 18일 강원도 강릉시 해안가에 좌초된 선박이 북한의 소형 잠수함으로 확인됨. 군인·경찰·예비군은 49일 동안 소탕작전에 돌입하여 무장간첩 1명을 생포하고 13명을 사살.

2) 성장기: 1998~2007년

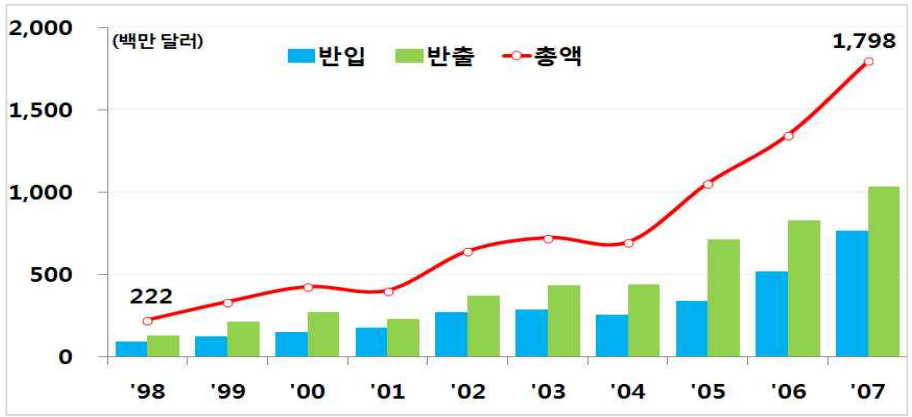
1998년 4월 '2차 경협활성화 조치'[5]에 따른 기업인의 수시 방북 확대로 동년 11월 금강산 관광이 개시되면서 남북경협은 본격화되었다. 2000년 6.15 남북정상회담의 성사로 대규모 대북 지원이 추진되었으며, 동년 12월 4대경협 합의서[6] 서명 등으로 경협 활성화를 위한 분위기가 조성되었다.

특히, 2003년 개성공단 착공은 남북경협의 새로운 전기를 마련하였다. 2004년 12월 개성공단 가동 및 첫 제품 생산으로 개성공단 사업은 본격적인 궤도에 올라섰다.

2005년 「남북관계발전에 관한 법률」, 2007년 「개성공업지구 지원에 관한 법률」 제정·발효 등 남북경협의 제도화도 진전되었다. 2007년 10.4 남북정상회담을 통해 남북경협의 확대·발전을 합의했으며, 동년 12월 개성관광이 시작되었다. 그러나 2006년 10월 북한의 1차 핵실험 등 북핵 문제는 본격적인 경협 활성화의 걸림돌로 작용하였다.

이 시기 남북은 금강산관광과 개성공단사업, 철도·도로 연결 사업을 3대 경협사업으로 추진하였다. 2005년 남북교역은 10억 달러를 넘어섰고, 2007년에는 17억 9,800만 달러로 증가하였다.

< 표 5 > 성장기(1998~2007년)의 교역액 추이



자료: 통일부(http://www.unikorea.go.kr) 자료로 필자 작성

5) 대기업 총수와 경제단체장 방북 전면 허용, 대북 투자규모 제한 완전 폐지, 대북 투자제한업종의 '네거티브 리스트'화, 생산 설비 대북반출 제한 폐지 등.
6) 이중과세방지합의서, 청산결제합의서, 상사분쟁합의서, 투자보장합의서 등.

3) 정체기: 2008년~현재

2008년 금강산 관광객 피격사건(7. 11) 이후 금강산 및 개성관광이 중단되면서 남북경협은 정체기를 맞게 된다.

2010년 천안함 사건(3. 26)에 대한 한국의 對북 경제제재인 '5. 24 조치'가 발표되면서 남북교역은 개성공단을 제외하고는 전면 중단되었다. 그 결과 남북교역액도 2008년 18.2억 달러에서 2009년 16.8억 달러로 줄어들었으며, 2012년 19.7억 달러로 정체를 겪게 되었다. 아울러, 2008년 이후 남북관계 경색으로 남북교역이 위축되면서 북한의 對중 무역의존도는 급증하였고, 2016년에는 92.7%를 기록하였다.[7]

< 표 6 > 5. 24 조치의 주요 내용

구분	내용
배경	- 천안함 사건(2010. 3. 26)이 계기
주요 내용	① 북한선박의 운항과 입항 금지 ② 남북 간 일반교역 및 위탁가공교역을 위한 모든 물품의 반출입 금지 ③ 북한 지역에 대한 방북 불허 및 북한 주민과의 접촉 제한(개성·금강산 제외) ④ 북한에 대한 신규투자 불허. 개성공단은 지속하되 체류인원은 축소 운영 ⑤ 대북지원 사업 원칙적 보류. 영유아 등 취약계층 인도적 지원은 유지

자료 : 통일부(http://www.unikorea.go.kr) 자료로 필자 작성

2013년 4월 개성공단 가동이 멈추었으나, 동년 8월 「개성공단의 정상화를 위한 합의서」 체결로 9월 재가동되었다. 개성공단 가동이 일시적으로 멈춤에 따라 2013년 남북교역액은 2012년 대비 42.4%나 감소하였다.

개성공단이 남북 간 총 교역에서 차지하는 비중은 2005년 16.7%에서 2015년에 99.6%로 6배 이상으로 확대되었으며, 상업적 거래에서 차지하는 비중도 2005년 25.6%에서 2015년 99.7%로 3배 이상 확대되었다. 2010년부터 개성공단 비중이 급격히 높아진 이유는 5.24 대북 제재조치로 인해 개성공단을 제외한 일반·위탁 교역의 중단에 따른 것으로 보인다. 그러나 2016년 2월 북한의 4차 핵실험을 계기로 개성공단 사업을 포함한 남북경협은 전면 중단되었다.

7) KOTRA, 『2016 북한 대외무역 동향』, KOCHI자료 17-011, 2017. p. 14.

< 표 7 > 개성공단이 남북 경협에서 차지하는 비중

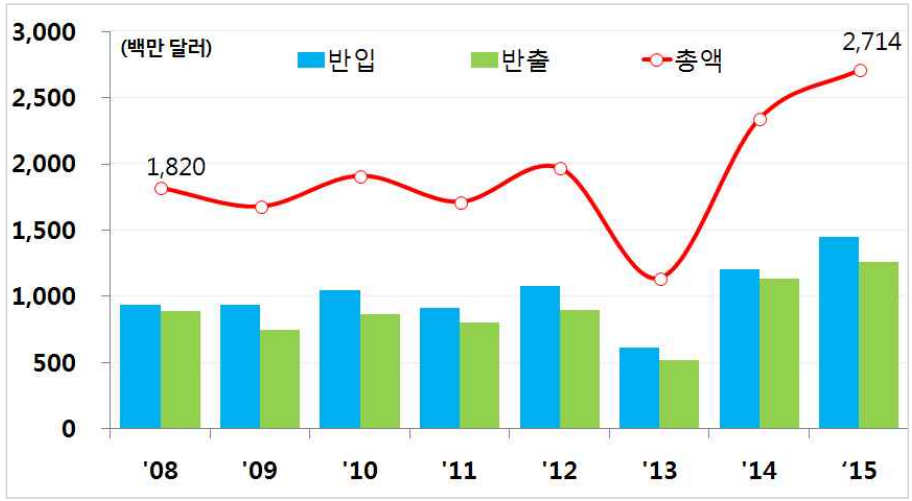
(단위: 백만 달러)

구분		2005	2006	2008	2010	2012	2013	2015
총 교역액(A)		1,056	1,350	1,820	1,912	1,971	1,136	2,714
상업적 거래액(B)		690	928	1,712	1,889	1,962	1,132	2,704
개성공단 교역액(C)		177	299	808	1,443	1,961	1,132	2,696
개성공단 비중(%)	총 교역 대비(C/A)	16.7	22.1	44.4	75.5	99.5	99.6	99.6
	상업적 거래 대비(C/B)	25.6	32.2	47.2	76.4	99.9	100.0	99.7

자료: 개성공업지구관리위원회 및 통일부, 월간남북교류현황 각호를 참고하여 필자 작성.

한편, 2013년 한·러 정상회담(11. 13)을 계기로 '나진~하산 물류사업' 관련 양해각서(MOU) 체결을 통해 남북·러 3자의 다자간 경협사업이 추진되었으며, 2015년 6월 경원선 복원공사 1단계(백마고지~월정리 구간)가 착수되었다.[8]

< 표 8 > 정체기(2008년~현재)의 교역액 추이



자료: 통일부(http://www.unikorea.go.kr) 자료로 필자 작성

8) 경원선은 서울 용산역과 북한 측 강원도 원산을 잇는 총연장 223.7㎞의 노선. 이 가운데 우리 측 노선은 현재 서울 용산역에서 강원도 철원군 백마고지역까지 94.4㎞ 운영. 복원사업을 통해 백마고지역에서 민통선 내 남방한계선 인근 월정리역 사이 9.3㎞ 구간에 단선철도를 건설할 계획이었으나, 남북관계 경색으로 사업이 중단됨.

3. 남북경협의 현황

남북경협은 남북관계 개선과 한반도 긴장 완화를 위한 평화의 가교(Bridge of Peace) 역할을 수행해 왔다. 금강산관광이 시작되면서 장전항에 배치되었던 북한의 동해 함대가 후방으로 약 100㎞ 철수하게 되어 사실상 군사분계선을 북상시킨 것으로 평가된다. 개성공단의 경우에도 공단 조성을 계기로 남한 수도권을 겨냥한 장사정포 부대를 후방으로 약 10㎞ 이동시킴으로써 북방한계선을 북상시킨 효과가 있었다.

그렇지만 북한의 잇따른 군사 도발과 남한의 정책 추진 일관성 결여로 남북경협의 효과는 반감되었던 것이 사실이다. 북한의 금강산 관광객 피격 사건으로 남북 간 대립 국면이 촉발된 이후 계속된 핵실험과 미사일 발사, 천안함 침몰·연평도 포격 등 군사 도발을 지속하였다. 남한도 보수·진보 모두가 공감할 수 있는 경협정책의 부재로 정책 추동력을 상실하였다. 이에 따라 남북경협의 상징인 금강산관광은 2008년, 개성공단은 2016년에 중단되면서 남북간 경제협력은 현재 전무한 상황이다.

< 표 9 > 연도별 금강산관광객 추이

(단위: 만 명)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008.7
연도별	1	15	21	6	9	7	27	30	24	35	19
누적	1	16	37	43	52	59	86	116	141	176	196

자료: 통일부(http://www.unikorea.go.kr) 및 현대아산 자료로 필자 작성

남북관광 사업은 2008년 7월에 금강산관광, 11월에 개성관광이 10년째 중단된 상태로 이어지고 있다. 2008년에 개성관광은 연간 10만 명, 금강산관광은 연간 40만 명의 남북관광 시대를 목전에 두고 있었다. 2008년 중단 전까지 누적 관광객은 약 195.6만 명에 달했다.

개성공단은 2004년 12월에 첫 제품을 생산한 이후 53,000여 명의 남북한 인력이 함께 생산 활동을 하는 상생의 경협 모델 실험장으로 발전하였다. 그러나 현재 개성공단의 운영 현황은 개발 면적 기준으로는 전체 계획치 2,000만 평의 5% 수준인 100만 평에 불과하며, 유치 업체 수도 총 2,000개의 6%인 125개에 불과한 상황이다. 남북관계 경색이 지속되면서 남북한이 합의한 2단계(250만 평) 및 3단계(공장부지 800만 평 + 배후부지 1,200만 평) 개발은 아직 착수도 하지 못하였다.

< 표 10 > 개성공단 전체 개발 계획 대비 실제 운영 현황

	전체 개발 계획	실제 운영 현황	전체 계획 대비 비중
개발면적	총 2,000만 평	1단계 100만평	5% 수준
업체 수	총 2,000개	125개	6% 수준
고용인력	총 35만 명	53,000여 명	15% 수준

자료: 통일부(http://www.unikorea.go.kr) 및 현대아산 자료로 필자 작성

현재 남북 간 철도·도로 등 물류사업 역시 중단된 상황이다. 남북 간 철도·도로 사업은 2000년 6.15 남북정상회담을 계기로 시작되었으며, 2000년 제 1·2차 남북장관급회담에서 경의선 철도와 문산~개성 간 도로 건설에 합의하면서 본격 논의되었다.

철도는 경의선의 경우 문산~개성 간 27.3㎞, 동해선의 경우 제진~금강산 간 25.5㎞ 연결 사업이 2005년 12월 완료되었으며, 2007년 5월에는 동 구간의 열차 시범운행을 실시하였다. 동년 12월부터 경의선은 문산~봉동 간 매일 1회 12량의 화물열차를 정기 운행하였으나, 2008년 12월 중단되었다.

도로는 경의선의 경우 통일대교 북단~개성 간 12.1㎞, 동해선의 경우 통일전망대~온정리 간 24.2㎞ 연결 사업이 2004년 10월에 완료되었다. 2004년 12월부터 경의선은 개성공단 물자 및 남측 근로자 왕래에 이용되었으며, 동해선은 금강산 육로 관광에 이용되었다. 2007년 10.4 남북정상회담에서 개성~평양 고속도로 개보수 합의 후 공동현지조사가 실시되었으며, 2008년 남북도로협력분과위원회 실무 협의 이후 진전되지 못하였다.

4.27 판문점 선언과 10.4 선언에서 합의된 사업들을 적극 추진해 나가며 1차적으로 동해선 및 경의선 철도와 도로들을 연결하고 현대화하여 활용하기 위한 실천적 대책들을 취해나가기로 합의하면서 남북 간 철도·도로 연결 사업이 재개될 가능성이 높아졌다.

Ⅲ. 新남북경협을 위한 제언

남북경협 30년을 맞이하는 현재, 남북경협 재개를 위한 5가지 고려사항(AGAIN)을 염두에 두고 점진적·단계적으로 남북관계 정상화를 모색할 필요가 있다.[9)]

첫째, 고도의 정책적 결단(Adequate political decision)이 필요하다. 국제사회의 대북 제재가 국면에서 남북경협 재개는 고도의 정책적 결정사항이다. 북핵문제 진전 시, '한반도 신경제 구상' 실현을 위한 남북경협 재개가 한반도의 평화 정착에 기여한다는 장기적 관점에서 정책적 판단이 필요하다.

둘째, 남북관계의 근본적 변화(Genuine changes)가 필요하다. 경협을 통한 북한 시장화 촉진으로 아래로부터의 변화를 유도하면서, 변화가 점진적으로 확장되는 'bottom-up 방식'의 남북관계 정상화를 모색할 필요가 있다. 이를 위해 북핵문제 해결 진전 시「남북기본협정」체결 및 남북관계 제도화를 추진해 정책 추진의 일관성을 도모해야 한다.

셋째, 남북 간 합의(Agreement)가 필요하다. 남북경협 재개 및 정상화를 위해서는 남북한 공동 경제발전을 위한 합의와 실천이 담보되어야 한다. 남북한 모두 한반도 개발을 위해 'H 경제 벨트' 조성 등 협력을 확대해야 한다는 인식을 공유[10)]하고 있기 때문에 경협 부문의 합의 도출을 추진할 수 있을 것으로 보인다.

넷째, 국제사회의 대북제재(International sanctions regimes)를 고려해야 한다. 향후 북핵문제 해결에 실질적인 진전이 있을 경우, 남북 간 민생협력분야인 남북경협 재개가 추진될 수 있도록 국제사회의 이해를 구하고, 남북경협 재개가 한반도의 긴장 해소 및 정세 안정을 견인하며 동북아 평화에 기여할 수 있다는 것을 국제사회에 주장할 수 있다.

다섯째, 국민적 합의(National consensus)가 필요하다. 남북경협 재개가 한반도 평화 정착에 도움이 된다는 국민적 공감대 형성 노력을 강화해야 한다. 단기적인 성과보다는 남북경협이 평화에 기여한다는 장기적 관점에서 경협의 필요성에 대한 인식을 공유할 필요가 있다. 남남갈등 해소 및 통일 공감대 확대를 위한 다양한 토론과 소통의 장이 마련되어야 한다.

9) 본 시사점은 현대경제연구원, "남북경제협력의 정상화 과제 : AGAIN, 남북경협",『현안과 과제』17-27호, 2017.11.1 자료를 수정·보완한 것임.

10) 한반도 신경제 구상은 동해권, 서해안 등 권역별 남북 협력 벨트를 마련하여, 동서를 잇는 'H 경제 벨트'를 조성해 장기적으로 경제통일을 이룬다는 구상. 북한도 「국가경제개발 10개년 전략계획(2010~2020)」을 통해 서남방면(신의주-남포-평양)과 동북 방면(나선-청진-김책)의 양대 축을 개발한다는 계획을 발표한 바 있음.

< 그림 1 > 남북경협 30년, 남북경협 재개와 정상화를 위한 5가지 고려 사항



자료 : 필자 작성.

< 참고문헌 >

개성공업지구관리위원회, 『개성공업지구 통계자료』, 각호.

이해정·이용화 외, 『통일경제의 현재와 미래』, 서울: 현대경제연구원, 2016.

이해정(2014), "금강산관광 16주년의 의미와 과제", 『현안과 과제』 제14-43호, 현대경제연구원.

이해정·이용화(2017), "남북경협을 통한 통일경제 토대 조성- 한국경제의 현재와 미래를 말하다(시리즈 ⑩ 남북경협)", 『VIP 리포트』 제17-12호, 현대경제연구원

이해정·이용화(2017), "남북경제협력의 정상화 과제 : AGAIN, 남북경협", 『현안과과제』제17-27호, 현대경제연구원

이해정·이용화(2018), "新남북경협의 과제와 시사점- 남북경협 30년 평가", 『현안과 과제』 제18-01호, 현대경제연구원

통일부, 『남북교류협력동향』, 각호.

KOTRA(2017), 『2016 북한 대외무역 동향』, KOCHI자료 17-011, KOTRA.

통계청 북한통계 홈페이지(http://kosis.kr/bukhan)

통일부 홈페이지(http://www.unikorea.go.kr)