

# 현안과 과제

■ 남북경제협력의 정상화 과제  
- AGAIN, 남북경협

# 목 차

## ■ 남북경제협력의 정상화 과제

- AGAIN, 남북경협

Executive Summary .....	i
1. 개요 .....	1
2. 남북경제협력의 정상화 과제 .....	2
3. 결론 .....	7

본 보고서에 있는 내용을 인용 또는 전재하시기 위해서는 본 연구원의 허락을 얻어야 하며, 보고서 내용에 대한 문의는 아래와 같이 하여 주시기 바랍니다.

총           괄   :   이 부 형 이 사 대 우 (2072-6306, Leebuh@hri.co.kr)

통일연구센터 : 이 해 정 연 구 위 원 (2072-6226, hjlee@hri.co.kr)

이 용 화 연 구 위 원 (2072-6222, yhlee@hri.co.kr)

## Executive Summary

### < 요약 >

#### ■ 개요

북한의 잇따른 도발과 북핵 문제 고도화에 따른 남북관계 경색에도 불구하고, 남북관계 정상화와 남북경협 재개를 위한 논의는 필요하다. 남북경협의 재개 및 확대는 한반도 평화정착은 물론, 한반도 경제권 확대에 따른 '한반도 신 경제지도 구상' 실현 및 '신북방정책'의 성공적 추진으로 이어져 막대한 경제적 기회를 제공할 수 있기 때문이다. 이에 본 연구에서는 남북경협 재개를 위한 5가지 고려 사항을 제시하고자 한다.

#### ■ 남북경제협력의 정상화 과제

① (**Adequate political decision : 정책적 결단**) 북한의 도발이 지속되고 있으며, 국제사회의 대북 제재가 확대되고 있는 현 국면에서 남북경협 재개는 고도의 정책적 결정 사항이다. 북핵문제 진전 시, '한반도 신경제지도 구상' 실현을 위한 남북경협 재개가 한반도의 평화 정착에 기여한다는 장기적 관점에서 정책적 판단이 필요하다.

② (**Genuine changes : 근본적 변화**) 북한의 잇따른 군사 도발과 남한의 정책 추진 일관성 결여로 남북경협은 부침을 겪어왔다. 남북관계의 근본적 변화를 모색하기 위해서는, 북핵문제 해결 진전 시 「남북기본협정」 체결 및 남북관계 제도화를 추진하여 정책 추진의 일관성을 도모할 필요가 있다.

③ (**Agreement : 남북간 합의**) 남북경협 재개 및 정상화를 위해서는, 남북한 공동 경제발전을 위한 합의와 실천이 담보되어야 한다.

④ (**International sanctions regimes : 국제사회의 제재**) 현재 북한 핵개발에 따른 국제사회의 대북제재가 강화 중에 있다. 향후 북핵문제 해결에 진전이 있을 경우 남북경협 재개를 위한 국제사회의 지지와 이해를 구할 필요가 있다.

⑤ (**National consensus : 국민적 합의**) 남북경협 재개가 한반도 평화 정착에 도움이 된다는 국민적 공감대 형성 노력이 중요하다. 충분한 논의를 통해 형성된 통일 공감대에 바탕하여 경협 재개를 점진적·단계적으로 추진해야 한다.

#### < 남북경협 재개와 정상화를 위한 5가지 고려 사항 : AGAIN, 남북경협 >

구분	주요 내용
고도의 정책적 결단 (Adequate political decision)	- 현황 : 북한의 잇따른 도발로 남북관계는 사실상 중단 - 시사점 : 경협의 필요성 및 재개에 대한 판단 필요
남북관계의 근본적 변화 (Genuine changes)	- 현황 : 北 군사 도발 지속과 南 정책 추진 일관성 결여 - 시사점 : 남북관계 제도화 모색
남북 간 합의 (Agreement)	- 현황 : 경협 재개를 위해서는 남북간 합의 필요 - 시사점 : 남북한 경제 모두에 이익이 되는 방안 도출
국제사회의 대북제재 (International sanctions regimes)	- 현황 : 국제사회의 대북제재 확대·강화 - 시사점 : 국제사회의 지지와 이해를 구할 필요
국민적 합의 (National consensus)	- 현황 : 경협의 필요성에 대한 인식 공유 부족 - 시사점 : 통일 공감대 확대를 위한 노력

## 1. 개요

- 남북관계 경색 국면에서 관계 개선 및 남북경협 재개 및 정상화 논의를 위해서는 다음의 5가지를 고려할 필요
  - 2013년 이후 지속된 북한의 핵실험, 장거리미사일 발사에 따른 개성공단 가동 중단 등으로 남북경협은 사실상 단절
  - 남북관계 개선과 한반도 평화정착, 나아가 통일경제강국 실현을 위해서는 남북경협 재개 및 정상화 논의가 필요함
    - 남북경협 재개 및 확대는 한반도 평화정착은 물론, '한반도 신경제지도 구상' 실현 및 '신북방정책'의 성공적 추진 등으로 이어져 막대한 경제적 기회를 제공
  - 이에 남북경협 재개를 위한 5가지 고려 사항을 다음과 같이 제시하고자 함
    - ① 고도의 정책적 결단(Adequate political decision), ② 남북관계의 근본적 변화(Genuine changes), ③ 남북 간 합의(Agreement), ④ 국제사회의 대북제재(International sanctions regimes), ⑤ 남북경협 재개에 대한 국민적 합의(National consensus)
- 본 연구에서는 남북경협 재개와 정상화를 위한 5가지 고려 사항(AGAIN)을 세부적으로 알아보고, 종합 평가를 도출

< 남북경협 재개와 정상화를 위한 5가지 고려 사항 : AGAIN, 남북경협 >



자료 : 현대경제연구원 작성.

## 2. 남북경제협력의 정상화 과제

### ① (Adequate political decision : 정책적 결단) 북한의 지속되는 도발과 국제 사회의 대북제재 국면에서 남북경협 재개는 고도의 정책적 결정 사항임

- 북한의 지속된 도발로 남북관계는 사실상 중단되었으며, 남북경협 재개를 위해서는 고도의 정책적 결정이 필요한 상황
  - 2013년 이후 4차례의 핵 실험 및 장거리 미사일 발사로 북핵위기가 고조되었으며, 개성공단 중단 등 우리 정부의 독자 대북제재로 남북관계가 단절
- 남북경협을 활용한 남북관계 개선이 국익에 도움이 된다는 최고 정책결정자의 정책적 판단과 이에 대한 국민적 공감대가 형성되어야 재개 가능
  - 최고 정책결정자는 ‘한반도 신경제지도 구상’ 실현을 위한 남북경협 재개가 한반도 평화 정착에 기여한다는 장기적 관점에서 경협을 당위성을 제시
  - 남북경협 재개와 관련하여 발생할 수 있는 남남갈등 해소를 위해 국민적 공감대 형성이 필수적이며, 아울러 국제사회와의 공감대 형성 노력도 병행

#### < 최근 남북관계 주요일지 >

일자	주요내용
2013 2.12	- 北, 3차 핵실험
4.8	- 北, 개성공단 근로자 철수
9.16	- 개성공단 재가동
2014 2.20	- 금강산 이산가족 상봉 행사 개최
10.4	- 北, 황병서·최룡해·김양건 방남(인천아시안게임 폐막식)
2015 8.20	- 北, 서부전선 포격도발 사건 발생
8.25	- 南北, 8.25합의(이산가족 상봉, 민간교류 활성화 등)
10.20	- 추석계기 금강산 이산가족 상봉 행사 개최
2016 1.6	- 北, 4차 핵실험
2.10	- 개성공단 전면 중단
3.8	- 南, 독자 대북제재 발표(금융제재·해운통제·수출입통제 강화)
9.9	- 北, 5차 핵실험
12.12	- 南, 강화된 독자 대북제재 발표(금융제재 대상 추가 등)
2017 9.3	- 北, 6차 핵실험

자료 : 내외신 언론보도 자료로 현대경제연구원 재구성.

② (Genuine changes : 근본적 변화) 한반도 평화 정착과 남북관계의 근본적 변화를 도모하는데 있어 남북경협을 적극 활용할 필요

- 그동안 남북경협은 남북관계 개선과 한반도 긴장 완화라는 평화의 가교 (Bridge of Peace) 역할을 수행
  - 금강산관광이 시작되면서 장전항을 사용하던 북한의 동해 함대가 후방으로 약 100km 후퇴하면서 사실상 군사분계선을 북상시킴
  - 개성공단의 경우에도 공단 조성을 계기로 남한 수도권을 겨냥한 장사정포 부대를 후방으로 약 10km 이동시킴으로써 북방한계선을 북상시킨 효과
  - 대립과 갈등의 비무장지대(DMZ)가 화해·협력의 평화적 통일 꿈을 실현하는 평화적 공간(Dream Making Zone)으로 변화
  
- 그럼에도 불구하고 북한의 잇따른 군사 도발과 남한의 정책 추진 일관성 결여로 남북경협의 효과는 반감
  - 북한은 금강산 관광객 피격 사건으로 남북 간 대립 국면이 촉발된 이후, 계속된 핵실험과 미사일 발사, 천안함·연평도 도발 등 군사 도발 지속
  - 남한은 보수·진보 모두가 공감할 수 있는 경협정책 부재로 정책 추동력 상실
  - 이에 따라 남북경협의 상징인 금강산관광은 2008년, 개성공단은 2016년에 중단되면서 남북 간 경제협력은 현재 전무한 상황
  
- 남북경협이 남북관계 변화의 동력이 될 수 있도록 경협을 남북관계 정상화에 적극 활용하는 한편, 제도화를 통한 안정적 추진 정책을 모색
  - 남북경협의 근본적인 목적은 단기적으로는 남북관계 개선을, 중장기적으로는 한반도 평화체제 구축과 통일경제강국 구현에 도움이 되는 것임
  - 경협을 통한 북한 시장화 촉진으로 아래로부터의 변화를 유도하면서, 변화가 점진적으로 확장되는 'bottom-up 방식'의 남북관계 정상화를 모색
  - 이를 위해 북핵문제 해결 진전 시 「남북기본협정」 체결 및 남북관계 제도화를 추진해 정책 추진의 일관성을 도모하고, 남북관계의 근본적 변화를 위한 제도적 기반 마련

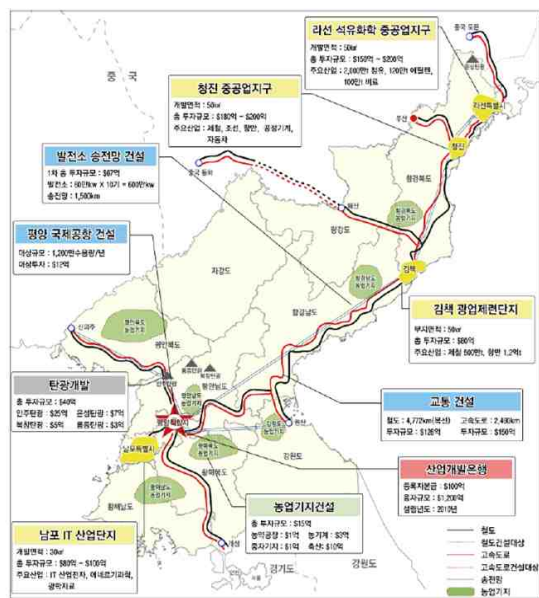
③ (Agreement : 남북간 합의) 남북한 경제 모두에 이익이 되는 발전적 협력 방안에 대한 남북간 합의 도출 필요

- 남북경협 재개를 위해서는 경협 중단 사태의 재발 방지, 투자 보장 등 발전적 협력 방안에 대한 남북간 합의와 실천 필요
  - 남북은 「개성공단의 정상화를 위한 합의서(2013.8.14)」를 통해 가동 중단 사태의 재발 방지, 3통(통행·통관·통신) 문제해결, 국제화 추진 등을 합의한 바 있음
- 남북경협 재개를 통해 '한반도 신경제지도 구상'이 현실화될 수 있도록 남북간 합의를 발전시켜야 함
  - 한반도 신경제지도 구상은 동해권, 서해안 등 권역별 남북 협력 벨트를 마련, 동서를 잇는 'H 경제 벨트'를 조성해 장기적으로 경제통일을 이룬다는 구상
- '한반도 신경제지도 구상'과 북한의 경제개발 계획의 내용이 상당 부분 일치하고 있어 향후 남북간 합의로 발전될 가능성은 충분히 존재
  - 북한은 「국가경제개발 10개년 전략계획(2010~2020)」을 통해 서남 방면(신의주-남포-평양)과 동북 방면(나선-청진-김책)의 양대 축을 개발한다는 계획
  - 남북한 모두 한반도 개발을 위해 'H 경제 벨트'를 조성해 장기적으로 협력을 확대해나야 한다는 인식을 공유하고 있어 합의로 발전할 가능성 존재

< '한반도 신경제지도' 구상 >



< 북한의 '국가경제개발 10개년 전략 계획' >



자료 : 국정기획자문위원회 및 국토교통부 자료 참고

④ (International sanctions regimes : 국제사회의 제재) 북핵문제 해결 진전 시 남북경협 재개를 위한 국제사회의 지지와 이해를 구할 필요

- 북한의 핵 개발 지속에 따른 국제사회의 대북 제재는 확대·강화 추세
  - 북한의 도발 수위가 높아질수록 유엔 안전보장이사회를 중심으로 한 국제사회의 대북 제재는 한층 더 강화되고 있음
  - 미국은 안보리 제재안과는 별도로 독자제재를 마련해 대북 압박을 확대
  - EU 역시 무기 및 광업·정유·화학·금속·우주산업 관련 분야 등 제한적으로 금지했던 대북 투자를 전 분야로 확대, 정유업 제품 및 원유의 대북 수출을 전면 금지(10.16)
  - 국제사회의 대북제재 확대·강화 속에 한국도 이와 같은 제재에 동참 중
- 북핵 문제 해결에 진전이 있을 경우, 남북경제협력 재개에 대한 국제사회의 지지와 이해를 구할 필요
  - 향후 북핵문제 해결에 실질적인 진전이 있을 경우, 남북간 민생협력분야인 남북경협 재개가 추진 될 수 있도록 국제사회의 이해를 구할 필요
  - 특히 남북경협 재개가 한반도의 긴장 해소 및 정세 안정을 견인하며 동북아 평화에 기여할 수 있다는 것을 국제사회에 주장

< UN의 對 북한 제재 일지 >

< 美 대북제재 패키지법(17. 7.27) >

구분	제재	주요 내용	주요 내용
1차 핵실험 (06.10. 9)	1718호	- 무기, 사치품 등 금수조치(embargo)	- 북한의 원유 및 석유제품 수입 봉쇄 - 북한 노동자 고용 금지 - 北 선박 UN 제재 거부 국가 선박 운항 금지 - 북한 온라인 상품 거래 금지 - 북한 도박사이트 차단  - 중국의 대련항 및 단둥항 러시아의 블라디보스톡항, 나호드카항, 바니노항 등 지정 항구를 주기적으로 감시
2차 핵실험 (09. 9.25)	1874호	- 금융 제재 강화 - 선박 검색 강화	
3차 핵실험 (13. 2.12)	2094호	- 대량 현금(Bulk Cash) 이전 금지 - 선박 검색 의무화	
4차 핵실험 (16. 1. 6)	2270호	- 광물수출 금지 (민생 목적 제외)	
5차 핵실험 (16.11.30)	2321호	- 석탄 수출 상한선 (금액·총량) 제한	
6차 핵실험 (17. 9. 3)	2375호	- 대북 원유 공급 동결 - 섬유제품 수출 금지	

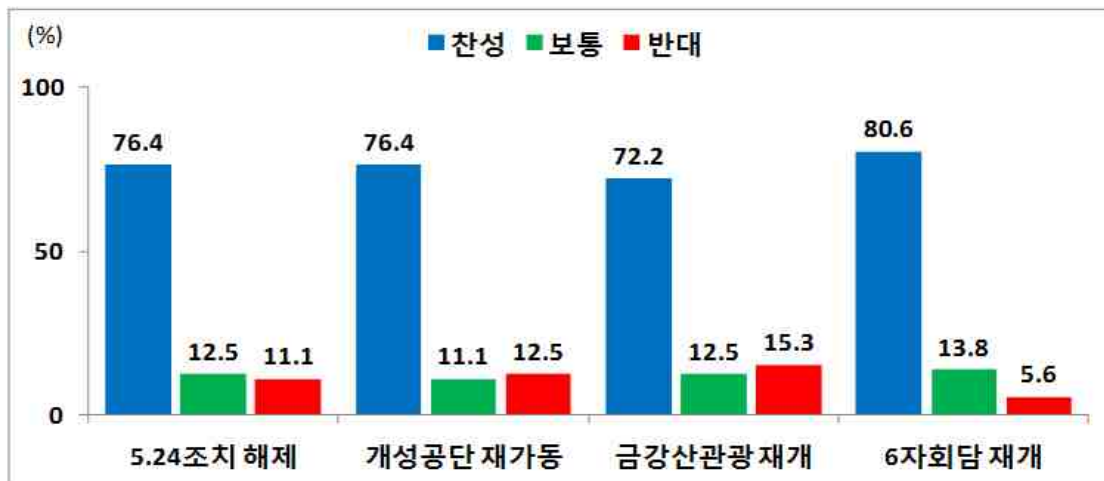
자료 : 현대경제연구원 작성.



⑤ (National consensus : 국민적 합의) 남북경협 재개가 한반도 평화 정착에 도움이 된다는 국민적 공감대 형성 노력을 강화

- 남북경협이 평화에 기여한다는 장기적 관점에서 경협의 필요성에 대한 인식 공유가 필요
  - 통일은 남북 모두에게 새로운 성장 동력을 제공하는 기회라는 인식 하에 남북경협을 활용한 경제 통합을 단계적으로 추진해야 한다는 국민적 공감대 도출 필요
  - 한편, 전문가들은 5.24 조치 해제, 개성공단 재가동, 금강산관광 재개 등에 대해 대체로 찬성한다는 입장(17. 6.14~21, 전문가 72명 대상 설문조사 결과)
- 충분한 논의를 통해 형성된 국민적 합의에 바탕하여 남북경협 재개를 단계적으로 추진
  - 단기적인 성과보다는 남북경협이 평화에 기여한다는 장기적 관점에서 경협의 필요성에 대한 인식을 공유
  - 개성공단 및 금강산관광 등 기추진 경협 사업 재개를 통한 시장경제 교육 확대는 통일 비용 절감에도 주효
  - 남남갈등 해소 및 통일 공감대 확대를 위한 다양한 토론과 소통의 장이 마련되어야 함

< 남북관계 주요 현안들에 대한 전문가 설문조사 결과 >



자료 : 현대경제연구원 전문가설문조사(17. 6.14~21, 전문가 72명 대상) 결과.

### 3. 결론

- 남북경협 재개를 위한 5가지 고려 사항(AGAIN)을 염두에 두고 점진적·단계적 남북관계 재개 및 정상화를 모색할 필요가 있음
- 고도의 정책적 결단(Adequate political decision) : 현 국면에서 경협 재개를 위해서는 이를 활용한 남북관계 개선이 필요하다는 최고 정책결정자의 결단이 필요
- 남북관계의 근본적 변화(Genuine changes) : 북핵문제 해결 진전 시 「남북 기본협정」 체결 등 남북관계의 근본적 변화를 위한 제도적 기반 마련
- 남북 간 합의(Agreement) : 남북한 모두 한반도 개발을 위해 'H 경제 벨트' 조성 등 협력을 확대해야 한다는 인식 공유, 경협 부문의 합의 도출도 가능
- 국제사회의 대북제재(International sanctions regimes) : 북핵문제 해결 진전 시 남북경제협력 재개를 위해 국제사회의 지지와 이해를 구할 필요
- 국민적 합의(National consensus) : 남북경협 재개가 한반도 평화 정착에 도움이 된다는 국민적 공감대 형성 노력을 강화

< 남북경협 재개와 정상화를 위한 5가지 고려 사항 : AGAIN, 남북경협 >

구분	주요 내용
고도의 정책적 결단 (Adequate political decision)	- 현황 : 북한의 잇따른 도발로 남북관계는 사실상 중단 - 시사점 : 경협의 필요성 및 재개에 대한 판단 필요
남북관계의 근본적 변화 (Genuine changes)	- 현황 : 北 군사 도발 지속과 南 정책 추진 일관성 결여 - 시사점 : 남북관계 제도화 모색
남북 간 합의 (Agreement)	- 현황 : 경협 재개를 위해서는 남북간 합의 필요 - 시사점 : 남북한 경제 모두에 이익이 되는 방안 도출
국제사회의 대북제재 (International sanctions regimes)	- 현황 : 국제사회의 대북제재 확대·강화 - 시사점 : 국제사회의 지지와 이해를 구할 필요
국민적 합의 (National consensus)	- 현황 : 경협의 필요성에 대한 인식 공유 부족 - 시사점 : 통일 공감대 확대를 위한 노력

자료 : 현대경제연구원 작성.

이해정 연구위원 (2072-6226, hjlee@hri.co.kr)

이용화 연구위원 (2072-6222, yhlee@hri.co.kr)