

# 현안과 과제

■ 新남북경협의 과제와 시사점  
- 남북경협 30년 평가

# 목 차

## ■ 新남북경협외 과제와 시사점

- 남북경협 30년 평가

Executive Summary .....	i
1. 개요 .....	1
2. 남북경협 30년 평가 .....	2
3. 新남북경협을 위한 제언 .....	6
< 참고 1 > 남북경협 주요 일지 .....	8

□ 비상업 목적으로 본 보고서에 있는 내용을 인용 또는 전재할 경우 내용의 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있으며, 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

### <요 약>

#### ■ 개요

최근 남북간 대화 재개를 계기로 남북경협 재개에 대한 기대감이 높아지고 있다. 1988년 7.7 선언을 계기로 북방정책이 추진되고 남북경협이 시작되었으며, '88 서울 하계올림픽을 계기로 한반도가 새로운 국면을 맞이한 바 있다. 30년이 지난 2018년, 평창 동계올림픽을 계기로 한반도 긴장 완화 및 남북경협 재개 등 新남북경협 시대가 열릴 것이라는 기대감이 제기되고 있다. 이에 남북경협 30년을 맞아, 남북경협 추이를 살펴보고 新남북경협을 추진하기 위한 시사점을 도출하고자 한다.

#### ■ 남북경협 30년 평가

1988년부터 시작해 올해로 30년이 된 남북경협은 정치·군사적 요인에 직접적인 영향을 받으며 부침을 겪어왔으며, 시기별로는 다음과 같은 특징이 있다. **첫째, 도입기(1988~1997년)**에서는 남북교역을 민족 내부 거래로 간주한다는 1988년 7.7선언에 따라 남북경협이 시작되었다. **둘째, 성장기(1998~2007년)**의 남북경협은 1998년 2차 남북경협 활성화 조치와 금강산 관광 개시, 2007년 10.4 남북정상회담을 계기로 본격적으로 성장하였다. **셋째, 정체기(2008년~현재)**에서는 2008년 금강산관광 중단 이후 남북경협이 정체되기 시작했고, 2016년 북한 핵실험에 따른 개성공단 가동 중단으로 남북 간 경협은 사실상 중단되었다.

#### ■ 新남북경협을 위한 제언

남북경협 30년을 맞이하는 현재, 남북경협 재개를 위한 5가지 고려사항(AGAIN)을 염두에 두고 점진적·단계적 남북관계 정상화를 모색할 필요가 있다. **첫째, 현 국면에서 경협 재개를 위해서는 이를 활용한 남북관계 개선이 필요하다**는 최고 정책결정자의 결단(Adequate political decision)이 필요하다. 최고 정책결정자는 '한반도 신경제지도 구상' 실현을 위한 남북경협 재개가 한반도 평화 정착에 기여한다는 장기적 관점에서 경협의 당위성을 제시해야 한다. **둘째, 북핵문제 해결 진전 시 「남북기본협정」 체결 등 남북관계의 근본적 변화(Genuine changes)를 위한 제도적 기반을 마련해야 한다.** **셋째, 남북한 모두 한반도 개발을 위해 'H 경제 벨트' 조성 등 협력을 확대해야 한다는 인식을 공유하는 한편, 경협 부문의 합의(Agreement) 도출을 추진해야 한다.** **넷째, 북핵 해결 진전 시 남북경제협력 재개를 위해 대북제재와 관련된 국제사회의 지지와 이해(International sanctions regimes)를 구할 필요가 있다.** **다섯째, 남북경협 재개가 한반도 평화 정착에 도움이 된다는 국민적 공감대(National consensus) 형성 노력을 강화해야 한다.**

## 1. 개요

### ○ 최근 남북간 대화 재개를 계기로 남북경협 재개에 대한 기대감 제기

- 2018년 평창 동계올림픽을 계기로 한반도 긴장 완화 및 남북경협 재개 등 新남북경협 시대 개막에 대한 기대감 제기
  - 1988년 7.7 선언을 계기로 북방정책이 추진되고, 남북경협이 시작된 바 있음
  - '88 서울 하계올림픽을 계기로 1990년 한·소 수교 체결 등 한반도는 새로운 국면을 맞이한 바 있음
  - 정부의 新북방정책 천명을 계기로 현재의 남북경협 zero 상태에서 新남북경협 추진 가능성에 대한 기대감 상승
- 남북관계 개선과 한반도 평화정착, 나아가 통일경제강국 실현을 위해서는 新남북경협 논의가 필요함
  - 新남북경협 추진은 한반도 평화정착은 물론, '한반도 新경제지도 구상' 실현 및 '新북방정책'의 성공적 추진 등으로 이어져 막대한 경제적 기회를 제공

### ○ 이에 남북경협 30년을 맞아, 남북경협 추이를 살펴보고 新남북경협을 추진하기 위한 시사점을 도출하고자 함

< 최근 남북관계 일지 >

일시	주요 내용
17. 7. 6	- 新베를린구상(독일 퀴르버재단 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. 2	- 정부, 고위급 남북 당국회담 개최 제의
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)

자료 : 현대경제연구원 작성.

## 2. 남북경협 30년 평가

### 1) 남북경협 30년

○ 남북경협은 정치·군사적 요인에 직접적인 영향을 받으며 부침을 지속

- 1988년부터 시작된 남북경협은 2008년 이후 3단계인 정체기에 진입

#### ① Stage I (1988~1997년) : 도입기

- 시작(1988년) : 남북교역을 민족 내부 거래로 간주한다는 7.7 선언에 따라 시작
- 정체(1993년) : 북한의 NPT 탈퇴로 북핵 위기 발발, 투자협력사업 중단
- 재개(1995년) : 제네바 합의(1994년) 이후 1차 남북경협 활성화조치<sup>1)</sup> 발표

#### ② Stage II (1998~2007년) : 성장기

- 본격화(1998년) : 2차 남북경협 활성화 조치<sup>2)</sup> 및 금강산 관광 개시
- 1차 정상회담(2000년) : 6.15 남북정상회담, 4대경협합의서<sup>3)</sup> 체결
- 활성화(2003년) : 개성공단 착공으로 남북경협의 새로운 전기 마련
- 2차 정상회담(2007년) : 10.4 남북정상회담을 통해 남북경협의 확대·발전 합의

#### ③ Stage III (2008년~현재) : 정체기

- 관광 중단(2008년) : 관광객 피격 사건으로 금강산 관광 중단
- 對북 제재(2010년) : 천안함 사건에 대해 제재 조치인 5.24 조치 시행
- 개성공단 잠정 중단(2013년) : 남북관계 악화로 개성공단 가동 중단 및 재가동
- 개성공단 중단(2016년) : 북한의 4차 핵실험, 미사일 발사로 개성공단 가동 중단

< 남북교역액 추이 >



자료 : 통일부 자료로 현대경제연구원 작성.

- 1) 기업 총수를 제외한 기업인 방북 등 남북 경제인사의 상호방문 허용, 1회 100만 달러 이하의 위탁가공용 시설채 반출 및 기술자 방북 허용, 500만 달러 이하의 시범적인 경제협력사업 실시 등.
- 2) 대기업 총수와 경제단체장 방북 전면 허용, 대북 투자규모 제한 완전 폐지, 대북 투자제한업종의 '네거티브 리스트'화, 생산 설비 대북반출 제한 폐지 등.
- 3) 이중과세방지합의서, 청산결제합의서, 상사분쟁합의서, 투자보장합의서 등.

## 2) 각 단계별 주요내용

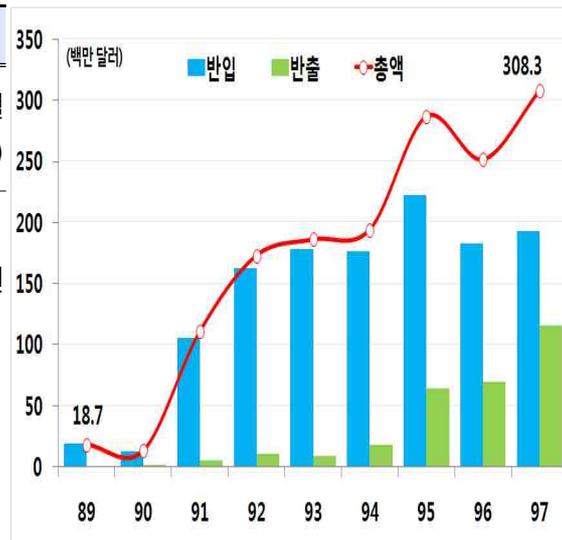
### ① Stage I (1988~1997년) : 도입기

- 시작 : 1988년 '민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(7.7 선언)' 발표
  - 7.7 선언을 통해 남북 주민의 상호 교류를 허용하고, 남북 간 교역을 민족 내부의 교역으로 간주하는 한편, 국제사회에서 상호 협조 등을 강조
  - 동년 10월 '對북 물자교류에 관한 기본지침'을 발표하여 남북교역 시작
  - 1991년 '남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서(기본합의서)' 체결
- 정세 : 북한의 NPT 탈퇴로 북핵 위기 발발, 투자협력사업 중단
  - 1993년 북핵 위기 및 1994년 7월 김일성 주석 사망 등으로 남북교역 위축
- 재개 : 제네바 합의(1994년 10월) 이후 1차 남북경협 활성화조치 발표
  - 1994년 11월 1차 남북경협 활성화조치 이후 위탁가공 확대, 對북 경수로지원 사업 진전 등으로 교역액이 증가
  - 그러나 1996년 북한 잠수함 침투사건) 및 1997년 외환위기로 남북교역은 다시 위축

< 7.7 선언의 주요 내용 >

구분	내용
과정	- 「민족자존과 통일번영을 위한 특별선언」 발표(노태우 대통령, 1989. 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

< 도입기(1989~1997년)의 교역액 추이 >



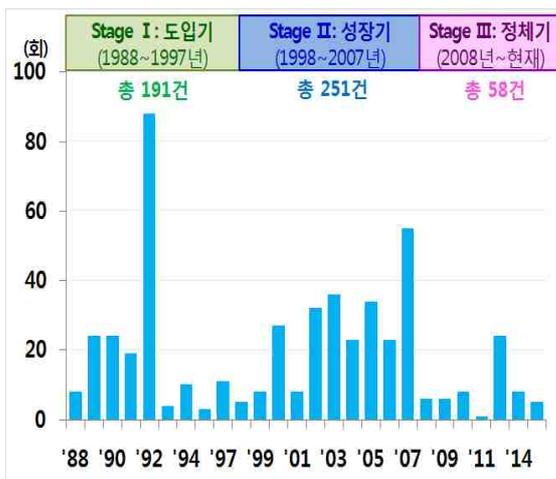
자료 : 통일부 자료로 현대경제연구원 작성.

- 4) 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.
- 5) 1996년 9월 18일 강원도 강릉시 해안가에 좌초된 선박이 북한의 소형 잠수함으로 확인됨. 군인·경찰·예비군은 49일 동안 소탕작전에 돌입하여 무장간첩 1명을 생포하고 13명을 사살.

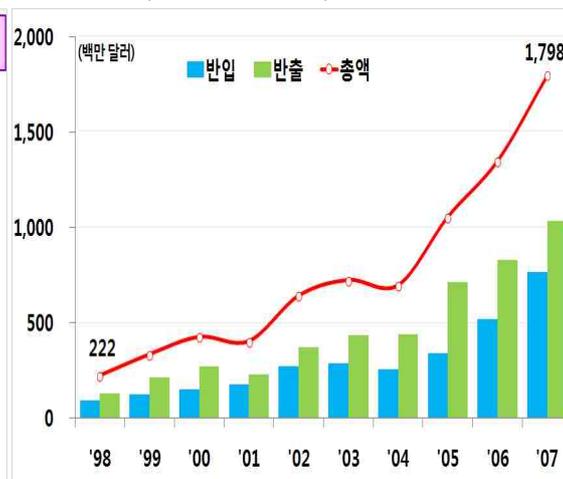
② Stage II(1998~2007년) : 성장기

- **본격화** : 1998년 금강산 관광 시작을 계기로 남북경협이 본격화
  - 한국의 햇볕 정책과 북한의 김정일 체제 출범, 페리 프로세스(1999년 9월)에 따른 미일의 대북 경제제재 해제 발표 등으로 경협 확대
  - 1998년 4월 2차 경협활성화 조치에 따른 기업인의 수시 방북 확대로 동년 11월 금강산 관광 개시
  - 2000년 6.15 남북정상회담의 성사로 대규모 대북 지원과 동년 12월 4대경협 합의서 서명 등으로 경협 활성화를 위한 분위기 조성
- **활성화** : 2003년 개성공단 착공으로 남북경협의 새로운 전기 마련
  - 2004년 12월 개성공단 가동 및 첫 제품 생산으로 개성공단 사업 시작
  - 2005년 「남북관계발전에 관한 법률」, 2007년 「개성공업지구 지원에 관한 법률」 제정·발효 등 남북경협의 제도화 진전
  - 특히, 2007년 10.4 남북정상회담을 통해 남북경협의 확대·발전을 합의, 동년 12월 개성관광 시작
  - 그러나, 2006년 10월 북한의 1차 핵실험 등 핵 문제가 본격적인 경협 활성화의 걸림돌로 작용

< 남북 간 회담 개최 횟수 추이 >



< 성장기(1998~2007년)의 교역액 추이 >



자료 : 통일부 자료로 현대경제연구원 작성.

6) 페리 프로세스란 美 클린턴 행정부의 윌리엄 페리 대북정책 조정관이 의회에 제출한 보고서의 주요 내용을 말함. 동 보고서에서는 북한의 핵 개발 중단을 위한 3단계 접근 방안을 제시. ① 1단계는 북한이 미사일 발사를 자제, 미국은 對북 경제 제재를 완화하며 연락사무소 개설 등 관계 개선을 위해 노력, ② 2단계는 북한이 핵 무기와 미사일 개발을 중단, 미국과 일본은 북한과 수교 협상을 본격화, ③ 3단계는 북미·북일 관계 정상화 및 남북한의 실질적인 통합 추진.

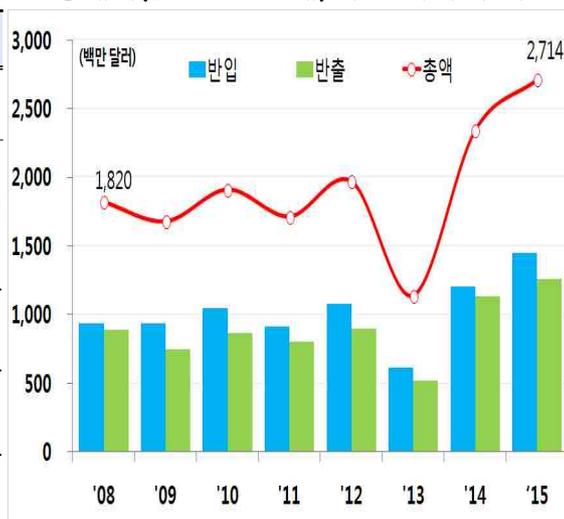
③ Stage III(2008년~현재) : 정체기

- 정체 : 2008년 금강산관광 중단 이후 남북경협 정체
  - 2008년 금강산 관광객 피격(7. 11)이후 금강산 및 개성관광 중단
  - 2009년 북한의 핵 폐기와 동시에 그에 상응하는 지원을 하겠다는 ‘그랜드 바겐(Grand Bargain)’을 발표
  - 2010년 천안함 사건(3. 26)으로 한국의 對북 경제제재인 ‘5. 24 조치’ 발표
  - 2012년 통일기금 마련을 위한 ‘통일 향아리 운동’ 전개
  
- 전면 중단 : 2013년 개성공단 잠정 중단에 이어 2016년 가동 중단 발표
  - 2013년 4월 북한의 개성공단 가동 잠정 중단, 동년 8월 「개성공단의 정상화를 위한 합의서」 체결, 9월 재가동
  - 2013년 한·러 정상회담(11. 13)을 계기로 ‘나진~하산 물류 사업’ 관련 양해각서(MOU) 체결을 통해 남북러 3자의 다자 간 경협사업 추진
  - 2015년 6월 경원선 복원공사 1단계(백마고지~월정리 구간) 착수<sup>7)</sup>
  - 2016년 2월 북한 핵실험으로 개성공단 중단 및 나진~하산 사업 지원 중단 발표

< 5.24 조치의 주요 내용 >

구분	내용
과정	- 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

< 정체기(2008년~현재)의 교역액 추이 >



자료 : 통일부 자료로 현대경제연구원 작성.

7) 경원선은 서울 용산역과 북한 측 강원도 원산을 잇는 총연장 223.7km의 노선. 이 가운데 우리 측 노선은 현재 서울 용산역에서 강원도 철원군 백마고지역까지 94.4km 운영. 정부는 이번 1단계 복원사업을 통해 백마고지역에서 민통선 내 남방한계선 인근 월정리역 사이 9.3km 구간에 단선철도를 건설할 계획. 1단계 사업이 완료되면 경원선 단절 구간은 우리 측 비무장지대(DMZ) 2.4km와 북한 측 평강역까지 14.8km 등 모두 17.2km가 남게 되며, 향후 경원선이 완전 복원되면 한반도중단철도(TKR)가 시베리아횡단철도(TSR)와 연결돼 유라시아철도망 완성 가능.

### 3. 新남북경협을 위한 제언

○ 남북경협 30년을 맞이하는 현재, 남북경협 재개를 위한 5가지 고려사항 (AGAIN)을 염두에 두고 점진적·단계적 남북관계 정상화를 모색할 필요<sup>8)</sup>

- 첫째, 고도의 정책적 결단(Adequate political decision) : 현 국면에서 경협 재개를 위해서는 이를 활용한 남북관계 개선이 필요하다는 최고 정책결정자의 결단이 필요
  - 최고 정책결정자는 ‘한반도 신경제지도 구상’ 실현을 위한 남북경협 재개가 한반도 평화 정착에 기여한다는 장기적 관점에서 경협의 당위성을 제시
  - 남북경협 재개와 관련하여 발생할 수 있는 남남갈등 해소를 위해 국민적 공감대 형성이 필수적이며, 아울러 국제사회와의 공감대 형성 노력도 병행
  
- 둘째, 남북관계의 근본적 변화(Genuine changes) : 북핵문제 해결 진전 시 「남북기본협정」 체결 등 남북관계의 근본적 변화를 위한 제도적 기반 마련
  - 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 도모
  
- 셋째, 남북 간 합의(Agreement) : 남북한 모두 한반도 개발을 위해 ‘H 경제 벨트’ 조성 등 협력을 확대해야 한다는 인식 공유, 경협 부문의 합의 도출을 추진
  - 한반도 신경제지도 구상은 동해권, 서해안 등 권역별 남북 협력 벨트를 마련, 동서를 잇는 ‘H 경제 벨트’를 조성해 장기적으로 경제통일을 이룬다는 구상
  - 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

8) 본 시사점은 현대경제연구원, “남북경제협력의 정상화 과제 : AGAIN, 남북경협”, 『현안과과제』 17-27호, 2017.11.1 자료를 수정보완한 것임.

- 넷째, 국제사회의 대북제재(International sanctions regimes) : 북핵문제 해결  
진전 시 남북경제협력 재개를 위해 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
  
- 다섯째, 국민적 합의(National consensus) : 남북경협 재개가 한반도 평화 정착에 도움이 된다는 국민적 공감대 형성 노력을 강화
  - 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

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



자료 : 현대경제연구원 작성.

이해정 연구위원 (2072-6226, hjlee@hri.co.kr)  
이용화 연구위원 (2072-6222, yhlee@hri.co.kr)

< 참고 1 > 남북경협 주요 일지

< 남북경협 관련 주요 일지 >

일 시	주 요 내 용
1988. 7	- 노태우 대통령, 민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(7.7선언) 발표
1988.10	- 남북 물자교류에 관한 기본 지침 발표
1989. 1	- 현대그룹 정주영 명예회장 첫 방북(김일성 주석과 금강산 남북공동개발 의정서 체결)
1990. 8	- 남북교류협력에 관한 법률, 남북협력기금에 관한 법률 제정
1991.12	- 남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서(남북기본합의서) 체결
1992. 2	- 남북 간 위탁가공교역 시작
1994.11	- 1차 남북경협 활성화조치 발표
1996. 9	- 북한의 잠수함 침투사건으로 남한의 대북지원 및 투자 동결
1998. 6	- 정주영 명예회장 1차 소떼 방북, 금강산관광 등 남북경협 합의
1998.10	- 정주영 명예회장 2차 소떼 방북, 김정일 국방위원장 첫 면담
1998.11	- 금강산관광선 금강호 첫 출항
1999. 2	- 현대그룹, 남북경협전담사 (주) 현대아산 설립
2000. 6	- 남북 최초 정상 회담 개최(6.15선언)
2000. 8	- 현대-北 아태위원회, 개성공단 6,612만㎡개발 합의서 체결
2002. 9	- 경의선, 동해선 철도 및 도로 연결 착공식
2002.11	- 北, 개성공업지구법 제정
2003. 2	- 동해선 임시도로 개통식 및 금강산 시범육로관광
2003. 6	- 개성공단 1단계 건설 착공식
2004. 1	- 개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서 채택
2014.12	- 개성공업지구 첫 제품 생산
2005.12	- 연간 남북교역 규모 처음으로 10억 달러 돌파
2006.11	- 개성공단 북한 근로자 1만명 고용 돌파
2007. 1	- 개성공단 누적 생산액 1억 달러 달성
2007.10	- 남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(10.4선언) 발표
2008. 7	- 관광객 박왕자(53)씨 북한군 총격에 사망, 금강산관광 잠정 중단
2008.11	- 개성공단 누적 생산액 5억 달러 돌파
2010. 5	- 천안함 침몰로 개성공단 제외한 남북교역·교류 중단 발표(5.24조치)
2012. 1	- 개성공단 북한 근로자 5만명 돌파
2013. 1	- 개성공단 누적 생산액 20억 달러 달성
2013. 4	- 北, 개성공단 북한 근로자 전원 철수
2013. 9	- 개성공단 재가동, 남북공동위 사무처 개소
2016. 2	- 북한 핵 실험, 미사일 발사 등으로 개성공단 잠정 가동 중단 결정

자료 : 내외신을 바탕으로 현대경제연구원 작성.