

남북경협은 남북관계 개선에 기여했는가?: 남북관계의 효과성 평가 및 발전방안*

강경표**

〈目 次〉

- | | |
|----------------------|------------------------|
| I. 서론: 문제의식과 연구배경 | IV. 남북경협이 남북관계에 미치는 효과 |
| II. 남북경협 추진경과 및 현황 | V. 미래지향적 남북경협 발전방안 |
| III. 이론적 논의와 선행연구 검토 | VI. 결론: 시사점 및 한계 |

〈요 약〉

본 논문은 과거 추진된 남북경협이 남북관계 개선에 어떠한 영향을 미쳤는지를 실증 분석함으로써 이념적 갈등 및 정치적 논란을 불러일으켰던 남북경협이 남북관계 긴장 완화라는 당초 목적 달성에 효과적이었는지를 객관적으로 평가하는데 초점을 맞추고 있다. 이를 위해 독립변수인 남북경협의 대리변수로 '대북지원, 남북교역, 남북투자(남북협력기금 집행액)'를 설정하고, 종속변수로 서울대 통일평화연구원에서 조사한 남북통합지수를 활용, 2000-2023년 기간의 시계열 자료를 바탕으로 다변량 회귀분석을 실시하였다. 분석 결과 대북지원과 남북투자는 남북관계 개선에 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타난 반면, 남북교역은 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 이는 END 이니셔티브로 대표되는 새 정부 대북정책의 출발점(E)으로 남북경협이 유용한 포용정책의 수단으로 활용될 수 있음을 의미한다. 따라서 정파적 논쟁에서 벗어나, 일관성 있는 남북경협을 추진할 수 있는 제도적 기반을 확충하는 동시에, 민간 중심의 인도적 지원을 중심으로 국제기구와의 다자협력 확대, 남북협력기금의 집행 제고를 위한 제도개선 방안의 모색이 필요하다.

【주제어: 남북경협, 남북관계, 대북지원, 남북교역, 남북투자】

* 본 학술지에 실린 논문의 내용은 소속 기관의 공식 입장이 아니고, 저자의 개인적 견해를 밝힙니다.

** 기획재정부 부이사관, 정책학 박사(kangkp@gmail.com)

논문접수일(2025.10.27), 게재확정일(2025.12.4)

I. 서론

금년 6월, 이재명 대통령이 취임하면서 대한민국은 새로운 전환기적 상황에 도달했다. 대선 캠페인 과정에서 “안보는 튼튼하게, 평화는 확실하게”라는 선거 구호를 통해, 이재명 대통령은 전통적인 진보 진영의 대북 포용정책 기조를 계승하면서도 최근의 국내외 정세를 반영한 더욱 탄력적인 접근방식을 강조한 것으로 해석할 수 있다. 그러나 북한의 핵 개발 진전, 북한의 러시아-우크라이나 전쟁 파병, 중국에서 열린 80주년 전승절 행사에서 잘 드러난 북·중·러의 전략적 연대 강화 등 최근 일련의 상황은 막연한 기대에 기반한 낭만적 접근만으로는 근본적인 남북문제 해결에 있어 한계에 부딪힐 수밖에 없다는 냉혹한 현실을 잘 보여주고 있다. 이러한 딜레마에 대한 문제의식을 바탕으로 이재명 대통령은 9월 23일 미국 뉴욕에서 열린 제80차 유엔총회 기조연설에서 “교류(Exchange) - 관계 정상화(Normalization) - 비핵화(Denuclearization)”라는 END 이니셔티브를 제시하였다.

그간 실시된 대북 포용정책과 남북경협은 한반도 평화와 번영이라는 관점에서 긴밀한 상호 보완적 관계에 있었다. 포용 정책은 남북 간 화해와 협력을 통해 북한의 점진적 변화를 유도하는 것을 최종 목표로 삼았고, 남북경협은 이러한 목표를 실현하기 위한 핵심 수단이었다. 대북정책의 핵심적인 수단으로서 1980년대 말부터 민간을 중심으로 소폭 진행되던 남북경협은 1990년대 후반 김대중 정부 들어, 정부 차원의 적극적인 지원으로 급속도로 성장하였으나, 2010년 북한의 천안함 공격에 따른 한국 정부의 반발 및 국제 사회의 제재에 따라 개성공단을 제외한 일체 경협을 중단하고, 마지막 남은 개성공단 역시 2016년 북한의 4차 핵실험을 계기로 전면 중단되면서 현재까지 복구되지 않고 있다. 대북 포용 정책은 그 이름처럼 북한과의 관계 개선을 위해 북한에 대한 이해를 기반으로 교류와 협력 확대를 추구하는 정책으로, 역대 정권마다 이념적 갈등과 정치적 논란의 시발점이 되어 온 것도 사실이다. 북한에 대한 비료 및 곡물 지원 등 김대중 정부 시기 적극적인 대북 지원은 ‘퍼주기’라는 비판에 직면했고 북한이 남북 교류의 경제적 이득을 핵·미사일 개발에 전용했다는 의혹과 함께, 지원의 투명성과 효과성에 대한 근본적인 의문이 제기된 것도 사실이다.

한반도의 지정학적 위치, 미중 간 심화하는 패권 경쟁 등 국제정세를 고려할 때, 남북 관계에는 당사자인 남북한의 노력뿐만 아니라, 다양한 국제적인 요인이 영향을 미칠 수밖에 없다. 그러나, 남북 관계를 국제정세의 종속변수로만 규정할 경우, 남북 관계 개선을 위한 통일정책이 설 자리는 찾기 어려워지며, 국제정치적 요인이 남북 관계에 영향을 미치는 동시에 남북 관계의 변화 자체도 국제정세에 영향을 미칠 수 있다는 쌍방향적인 관계를 간과할 경우, 남북한이 취할 수 있는 자율적인 외교적 선택과 기회의 폭은 좁아질 수밖에 없다.

1945년 해방 이후 한반도의 역사를 되돌아볼 때, 남북한 관계는 국제정치에 대한 종속변수로서 뿐만 아니라, 독립변수로서도 동시에 작용해 왔다. 물론 한국전쟁과 같은 특수한 상황을 제외하고는 한반도의 남북한 관계가 세계질서에 지대한 영향을 미치는 결정적 역할을 하기는 쉽지 않으며, 대체로 세계질서의 변화에 영향을 받은 경우가 더 많았다. 이는 왈츠¹⁾와 같은 국제정치학자들이 주장하듯, 한반도와 남북한이 가진 지정학적인 특수성 속에서 국제구조의 압도적인 영향을 받을 수밖에 없기 때문이다(황지환, 2012).

하지만, 불가피한 지정학적 여건이 남북 관계 개선을 위한 양국 정부의 독자적인 노력의 가능성을 전적으로 배격하는 것은 아니다. 과거 독일 통일의 사례에서 살펴볼 수 있듯이, 서독의 경우 독일의 분단 해소와 통일이 유럽의 국제관계를 적대적으로 변화시킬 수 있다는 영국, 프랑스, 소련 등의 우려를 적극적인 외교적 설득을 통해 완화시켰다(김영운, 2010). 이는 남북 관계에서도 남북 관계 개선, 나아가 한반도의 통일이 동북아 역내 평화와 안정의 필수적인 요소라는 점을 주변 강대국들에 설득함으로써, 남북 관계에 대한 주변국들의 간섭을 최소화하고, 우리의 주도적 역할을 확대해 나갈 수 있는 여지가 있음을 보여주는 단적인 사례라고 할 수 있다. 지난 몇 년간 한국 사회에서 남북경협의 재개 가능성에 대한 사회적 논의는 중단과 재개를 반복해 왔다. 물론 현재와 같은 긴장과 갈등 속에서 남북경협이 단시일 내에 재개되는 것은 쉬운 일은 아니다. 그런데도, 상당수 남북한 국민은 남북경협이 다시는 재개되지 않을 것이라고는 절대로 믿지 않을 것이다. 이렇게 보면 남북경협이 숨고르기를 하는 오늘날이야말로 미래의 남북경협을 준비하는 최적의 시기일 수 있다. 그렇지 않다면 미래 언젠가 남북경협이 재개된다고 하더라도, 과거와 똑같은 양상으로 전개되어 똑같은 실패를 반복할 수 있기 때문이다.

이러한 문제의식 하에 본 연구에서는 대북 포용 정책의 핵심적인 수단으로 그간 역할을 해온 남북경협이 실제 남북 관계 개선에 어떠한 영향을 미쳤는지 실증분석을 통해 평가해 보고자 한다. 현실적으로 다양한 의미로 사용되어 온 남북경협의 범주를 (인도적) 대북 지원, 교역, 투자 등 세 가지 유형으로 규정한 다음, 각각의 경협이 독립변수로서 2000년대 이후 남북 관계 개선에 어떤 실증적 효과를 미쳤는지 살펴보는 것이 목적이다. 본 연구는 다음과 같이 구성된다. 우선 제2장은 남북경협의 개념과 범위를 우선 규정한 후, 역대 정부별 추진 경과 및 현황에 대해 살펴본다. 제3장에서는 소위 정경분리론, 경제통합론, 평화주의적 접근, 전략적 기능주의 등 남북경협을 바라보는 다양한 이론적 배경과 함께 남북경협 효과성에 대한 선행연구를 고찰한다. 제4장은 변수의 선정과 측정 등 연구 설계를 제시하고 이러한 연구모형 및 분석 틀을 기초로 남북경협이 남북 관계 개선에 미친 영향에 대해 실증적

1) Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Reading: Addison-Wesley, 1979).

으로 분석한다. 제5장에서는 미래 특정 시점에 남북경협 재개에 대비하여 미리 정책적으로 준비할 사안은 무엇인지 살펴보고, 향후 보완 및 개선 방안에 대한 정책 제언을 하고자 한다. 마지막으로 제6장에서는 연구 결과를 요약하고, 연구의 이론적, 정책적 함의와 함께 한계점 및 후속 연구 필요성을 제시한다.

II. 남북경협 추진 경과 및 현황

1. 남북경협 개념과 범주

흔히 국제경제 이론에서 ‘경제협력’은 단순히 국가 간 관계를 넘어 무역 장벽을 제거하고 자원, 노동, 자본의 이동을 자유롭게 하는 제도적 협력 과정을 의미한다(Krugman, 2022). 그러나 본 연구에서 다루고자 하는 남북경협은 국제무역론 상의 단순 정의를 넘어서는 다양한 의미를 내포하고 있다. 정부 차원에서는 공식적으로 남한과 북한의 주민이 공동으로 경제적 이익을 주된 목적으로 행하는 제반 활동. 구체적으로 남북 주민 간의 합작, 단독 투자, 제3국과의 합작투자는 물론 북한 주민의 고용, 용역제공, 행사개최 및 조사·연구 활동 등의 행위 중 사업의 규모나 계속성, 기타 경제 관계의 특성 등을 고려하여 통일부 장관이 경제협력 사업으로 인정하는 사업으로 규정하고 있다.²⁾ 또한, 남북 교류와 협력에 관한 법률에서는 ‘남북 협력사업’을 “남한과 북한의 주민이 공동으로 하는 환경, 경제, 통계, 학술, 과학 기술, 정보통신, 문화, 체육, 관광, 보건의료, 방역, 교통, 농림축산, 해양수산 등에 관한 모든 활동”으로 규정하고 있다. 즉, 남북한 사이의 모든 접촉과 거래를 남북교류협력법에서는 교류 협력으로 규정하는데, 크게 비경제적 측면과 경제적 측면으로 나눌 수 있다. 먼저, 비경제적 교류 협력은 남북한 주민의 접촉과 교류, 그리고 상호 이해 확대를 목적으로 하는 관계를 의미하는데, 사회, 문화, 체육 교류나 이산가족 상봉 등이 이 범주에 해당한다. 반면, 경제적 교류 협력은 남북한 상호 간 물자, 용역, 자금 등 경제적 자원의 이전이 수반되는 관계를 말한다. 남북경협은 이러한 교류 협력 중에서 경제적 교류 협력을 일컫는 포괄적 개념으로 볼 수 있다.

2) 출처: 시사·경제 용어사전(기획재정부, <https://www.moef.go.kr/sisa/main/main>)

〈표 1〉 남북경협의 유형별 분류

대분류	소분류	내용
대북 지원	인도적 지원	• 식량, 비료, 의약품 등 인도 목적 지원
	당국 간 경험	• 핵 협상 관련 지원(KEDO 경수로 사업 등) • 기타 경험(철도·도로 연결, 농업 협력 등)
민간 남북경협	일반교역	• 광산물, 농림수산물 등의 단순 교환 중심
	위탁가공교역	• 섬유·의류 분야 중심
	경제협력	• 개성공단 및 기타 지역에 대한 기업 직접투자 • 금강산 및 개성 관광

※ 출처: 이석 외(2022) 새로운 대북정책과 남북경협의 모색 중 인용 (p.92)

이석 외(2022)는 남북경협을 상업적 거래가 주가 되는 민간 남북경협과 본질적으로 비상업적 거래인 대북 지원사업으로 구분한 바 있다. 그에 따르면 민간 남북경협은 남북한 단순 물자교류, 위탁가공교역, 경제협력(협정의 경제협력) 등으로 구성된다. 현재 통일부는 남북한 사이의 경제적 거래의 규모를 남북 교역액이라는 개념을 통하여 집계하고 있는데 구체적으로는 일반교역 및 위탁가공교역, 경제협력, 그리고 비상업적 거래로 구분한다. 일반교역, 위탁가공교역과 경제협력은 민간 남북경협의 범주에 속하며 비상업적 거래는 대북 지원에 해당한다. 대북 지원은 다시 식량, 비료 지원 등 인도적 지원과 당국 간 경제협력으로 구분된다. 당국 간 경제협력은 남북한 당국 및 공공부문이 주체가 되는 경제협력으로 경의선 철도 및 도로 연결 사업과 동해안 철도연결 사업 등 남북한 수송망의 연결 사업, 실질적으로 대북 지원이 중심이 되는 남북한 농업 협력이 여기에 속한다.

경제협력 수단 측면에서 상기 유형별 분류 중 인도적 대북 지원은 공적개발원조(ODA)를 포함한 개발 협력, 민간 남북경협은 교역과 (해외) 직접투자를 나타내는 것으로 볼 수 있다. 먼저, 우리나라의 북한에 대한 식량 등 인도주의적 지원은 북한에 대한 헌법상 지위 등을 감안, 현재 ODA와 다른 형태로 집계하며 OECD DAC의 ODA 통계에 포함하지 않고 있다. 2008년 관계 부처 간 협의를 거쳐 ODA 통계로 집계하지 않되, DAC 개발 협력보고서에 대북 지원 규모를 기술하기로 결정한 바 있다.³⁾ 다음으로 교역의 유형은 대외무역법 등 국내 법령상 규정된 것은 아니며, 교역의 성격 등을 고려한 통일부 차원의 집계이다. 마지막으로 우리나라 법령상 해외직접투자는 외국환거래법에 따라, 거주자가 외국 법인의 경영에 참여하거나 지속적인 경제 관계를 맺기 위해 10% 이상의 외국 증권을 취득하거나 금전을 대여하

3) 2014년 OECD DAC 개발협력보고서 관련 문구.

Korea does not report to the DAC on ODA eligible assistance to the Democratic People's Republic of Korea(North Korea). The ODA eligible portion of its assistance to North Korea was estimated at approximately USD 12.3 million in 2013.

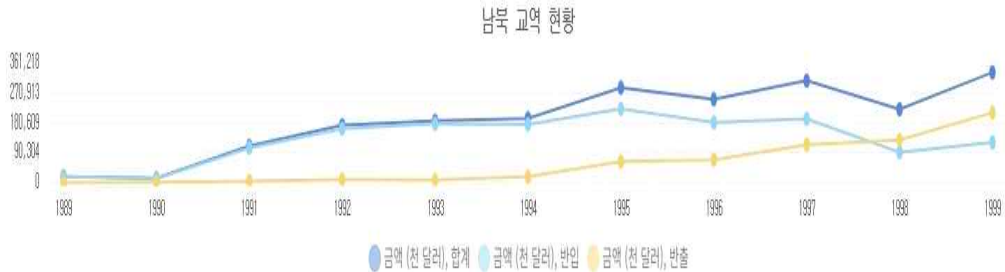
는 행위를 의미한다. 그러나 남북 관계 특성상 외국환 관리법 등이 적용되지 않기에 통일부는 교역의 범주로 집계하고 있는데, 추후 대북 투자 관련 법령 등 정비를 통해 추가적인 통계 산출이 필요할 것으로 본다. 본 연구에서는 지금까지 살펴본 선행연구 및 통일부 분류 등을 고려하여, 남북경협을 구체적 유형을 대북 지원(인도적), 남북교역, 투자(협회의 경협) 3가지 유형으로 구분하고 논의를 진행한다.

2. 남북경협 추진 경과

6.25 전쟁 이후 중단되었던 남북경협이 본격적으로 재개된 것은 1988년 노태우 대통령의 ‘7·7 선언’⁴⁾ 이후였다. 이어서 1988년 10월 7일 경제기획원은 7·7 선언을 구체화한 대북 경제개방 조치를 발표했는데, 핵심 골자는 북한과의 교역을 허용하며 내국 간 거래로 간주하여 관세를 부과하지 않겠다는 것이었다. 이에 따라 1988년 4건, 총 104만 불 규모의 물자가 북한으로부터의 반입되었다(조동호, 2022). 1991년에는 ‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류 협력에 관한 합의서(기본합의서)’가 체결되었으나, 뒤이은 1993년 북핵 위기 및 1994년 7월 김일성 주석 사망 등으로 남북교역은 위축될 수밖에 없었다. 그러나 제네바 합의(1994년 10월) 이후 1994년 11월 1차 남북경협 활성화 조치가 발표되면서 위탁가공을 중심으로 교역이 확대되었으며, 대북 경수로 지원사업 추진 등으로 기타 형태의 남북경협도 점차 활성화되다가, 1996년 북한 잠수함 침투 사건 및 1997년 외환위기로 인해 남북 교역은 다시 급속도로 위축되었다. 그러나 전반적으로 남북 관계 및 국제정세의 부침 속에서도 2000년 이전 남북 교역규모(반입 및 반출 합계)는 1989년 1,872만 불에서 1999년에는 3,334만 불까지 증가하는 등 확대 추세를 보였다.

4) 정확한 명칭은 「민족자존과 통일 번영을 위한 특별 선언」으로 ① 남북 동포 간 상호 교류 추진, ② 이산가족의 생사 주소 확인, 서신 왕래, 상호 방문 적극 지원, ③ 남북교역을 민족 내부 교역으로 간주, ④ 민족경제의 균형 발전 추구, ⑤ 국제무대에서 민족 공동이익을 위해 협력, ⑥ 북한의 대미대일 관계 개선 협조 등이 주요 내용이다.

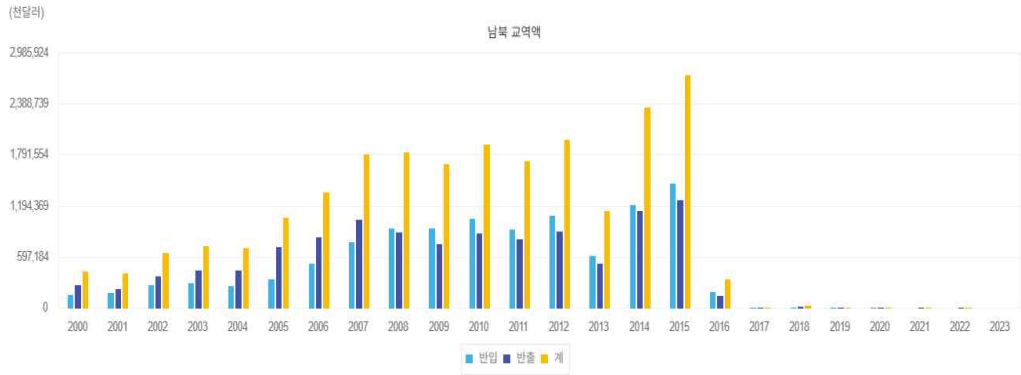
〈그림 1〉 2000년 이전 남북 교역 현황 ()



출처: 통계청

2000년대 이후 6.15 남북정상회담 개최에 따라 그 후속 조치로 대규모 대북 지원이 가속화되었으며, 그해 12월, 4대 경협합의서 서명 등으로 전면적인 남북경협 분위기가 조성되었다. 특히, 2003년 개성공단 착공은 남북경협의 새로운 전환점을 마련한 것으로 볼 수 있는데 2004년 12월 개성공단 첫 제품 생산으로 개성공단 사업은 본격적인 궤도에 올라섰다. 뒤이어 2005년 「남북 관계 발전에 관한 법률」, 2007년 「개성공업지구 지원에 관한 법률」 제정 발효 등 남북경협의 제도화 가속화 되었다. 2007년 10.4 남북정상회담을 통해 남북경협의 추가적인 확대에 대해 양측 정상이 합의하였으며, 그에 따라 그해 12월부터 개성 관광이 시작되었다. 그러나 그 와중에도 2006년 10월 북한의 1차 핵실험 등으로 북핵 문제는 경협 활성화의 장애물로 수시 작용하였다. 2008년 7월 금강산 관광객 피격 사건 이후 금강산 및 개성 관광이 중단되면서 남북경협은 정체기를 맞게 되는데 2008년 7월에 금강산관광, 11월에 개성 관광이 중단된 상태로 현재까지 이어지고 있다. 개성공단은 2004년 12월에 첫 제품을 생산한 이후 5.3만 명 남북한 인력이 공동으로 생산 활동을 하는 상생의 경협 모델 테스트 베드로 발전하였다. 결정적으로 2010년 천안함 사건을 계기로 이명박 정부의 대북 경제제재인 5.24 조치가 발표되면서 남북교역은 개성공단을 제외하고는 전면 중단되었다. 그 결과 남북 교역액도 2008년 18.2억 달러에서 2009년 16.8억 달러, 2012년 19.7억 달러로 급감하였다. 2013년 4월 개성공단 가동이 잠시 멈추었으나, 같은 해 8월, 「개성공단의 정상화를 위한 합의서」 체결로 9월 재가동되었다. 금강산 관광객 피격 사건으로 남북 간 대립 국면이 절정에 달한 이후에도 북한은 계속된 핵실험과 미사일 발사, 천안함 침몰, 연평도 포격 등 군사 도발을 지속하였다. 이에 따라 남북경협의 상징인 금강산관광은 2008년, 개성공단은 2016년에 중단되면서 이후 남북 간 경제협력은 사실상 단절된 상황에 이르렀다.

〈그림 2〉 2000년 이후 남북 교역액 추이

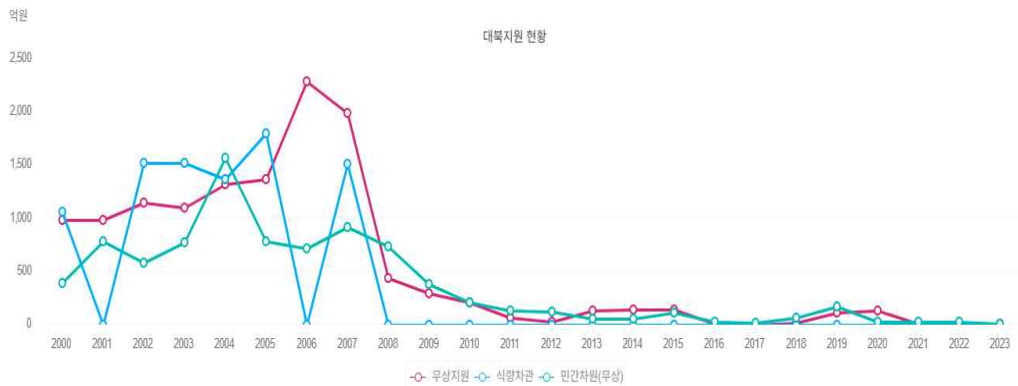


출처: 통계청

3. 남북경협 유형별 특성

우선 인도적 성격의 대북 지원은 남북경협 초기부터 남북한 간 정치적 관계의 변화에 상대적으로 덜 영향을 받으면서 비교적 지속성을 갖고 추진되었다. 1995년 1,856억 원 규모로 시작한 대북 지원은 북한 핵 위기로 상당폭 감소하였으나 김대중 정부의 남북한 경제협력 활성화 조치 이후 다시 빠르게 증가하여 2007년 4,397억 원으로 최고치에 달하였다. 이후 북한 핵 위기 심화와 남북 관계 경색 등으로 대폭 감소하고 있지만, 전면 중단된 다른 남북경협과 달리 2023년에도 10억 원 수준을 기록할 정도로 소폭이나마 유지되고 있다.

〈그림 3〉 2000년 이후 인도적 대북 지원 추이



출처: 통계청

다음으로 일반교역은 남북 교역이 시작된 이후 2010년에 중단될 때까지 민간 차원의 경

협 주요 방식으로 주로 무연탄 등 광산물, 모래 등 건설자재, 그리고 농수산물의 반입으로 이루어졌다. 1989년에 1,900만 달러에 불과했던 일반교역 물자 반입은 노태우 정부의 7·7 선언을 계기로 남북한 대화가 본격화된 1991년에는 1억 달러를 넘어섰으며, 이후 다소간의 부침은 있었으나 지속해서 증가하여 2007년에는 4억 4,000만 달러에 달하는 수준으로 확대되었다. 위탁가공교역은 1992년부터 시작되어 1994년부터 1천만 달러, 2002년에 1억 달러를 넘어선 이후 빠르게 증가하여 2000년대 후반에는 2억 달러를 넘어서게 되어 일반교역과 비슷한 수준을 기록하였으나, 2010년 이명박 정부의 5·24 조치로 중단되었다.

마지막으로 통일부에서 경제협력이란 이름으로 집계하고 있는 사업은 민간 남북경협 중 대북 직접투자를 수반하는 협력사업을 의미한다. 개성공단과 남포공단이 대표적인 경제협력 사업이며, 금강산, 개성, 백두산 관광 사업도 기반 시설 조성 등에 대북 투자가 필요한바, 경제 협력사업으로 볼 수 있다. 남북경협의 상징으로 볼 수 있는 개성공단 사업은 2000년 6월 남북정상회담 이후인 2000년 8월 현대아산과 북한과의 합의로 최초 시작되었다. 2002년 당시의 공기업인 토지공사를 현대와 공동사업자로 지정하였으며, 대규모 자금지원과 함께 직접적인 협상 주체로 나서게 되었다. 2004년 시범단지 입주와 2007년 본 단지 분양을 거쳐 2015년까지 총 125개의 중소 규모 기업이 입주하였다. 이후 북한 노동자 고용 및 생산액이 지속해서 증가하여 최정점인 2015년 말에는 생산액은 5억 6,500만 달러, 북측 노동자 수는 5만 5천 명에 달하였다.

〈표 2〉 남북 교역액 중 개성공단 비중 추이

(단위:천 달러)	합계		반입		반출	
	전체	개성공단	금액	개성공단	전체	개성공단
2004	697,040	41,686	258,039	52	439,001	41,634
2005	1,055,754	176,736	340,281	19,794	715,472	156,943
2006	1,349,739	298,795	519,539	75,943	830,200	222,853
2007	1,797,896	440,677	765,346	101,179	1,032,550	339,498
2008	1,820,366	808,445	932,250	290,103	888,117	518,342
2009	1,679,082	940,552	934,251	417,935	744,830	522,617
2010	1,912,249	1,442,856	1,043,928	705,268	868,321	737,588
2011	1,713,855	1,697,632	913,663	908,935	800,192	788,698
2012	1,971,105	1,961,195	1,073,952	1,073,109	897,153	888,086
2013	1,135,846	1,132,174	615,243	614,649	520,603	517,524
2014	2,342,639	2,337,809	1,206,202	1,205,771	1,136,437	1,132,038
2015	2,714,476	2,703,565	1,452,360	1,451,966	1,262,116	1,251,599
2016	332,561	330,322	185,523	185,483	147,038	144,839

출처: 통계청

Ⅲ. 이론적 논의와 선행연구 검토

1. 남북경협 관련 이론적 논의

본 연구에서는 남북 경제협력에 대한 다양한 논의를 정경분리론(정치는 분리하고 경제는 협력), 경제통합론(경제협력이 정치적 통합으로 이어짐), 그리고 이 두 가지 관점을 절충하는 평화주의적 접근(경제협력을 통한 평화 구축)과 전략적 실용주의적 접근(실리적 목적 달성을 위한 경제협력)이라는 4가지 관점으로 명명하고 각각의 상세한 내용을 살펴보고자 한다.

정경분리론은 남북경협을 정치·안보적 상황과 분리하여 독립적으로 추진해야 한다는 원칙이다. 동 관점에 따르면 남북경협은 정부의 통제에서 벗어나 민간기업이 주도하는 방식으로 진행되어야 한다. 정부는 경협 절차를 간소화하고 기업 활동을 지원하는 역할을 맡고, 정치적 갈등이 경협에 미치는 부정적 영향을 최소화한다(홍순직, 2000). 또한, 상업적 거래와 인도적 지원 분리로서 정치 상황에 따라 상업적 교류가 중단되더라도 인도적 지원은 지속해서 추진해 남북 관계의 최소한의 통로를 유지하는 것이다. 이를 통해 돌발적인 정치·군사적 사건에 의해 경협이 중단되거나 영향을 받지 않도록 지속성을 확보하는 데 중점을 둔다. 그러나 이러한 정경분리론은 남북 관계의 특수성으로 인해 현실적인 한계에 부딪힐 수밖에 없었다. 북한의 핵실험이나 군사적 도발 등 정치·안보적 상황이 경제 교류에 직접적인 영향을 미쳤기 때문이다. 이에 따라 기존 정경분리론의 한계를 보완하는 ‘신정경분리’ 원칙이 논의되기도 했다. 이런 관점에서, 조동호(2003)는 큰 틀에서 경제문제는 정치·안보 문제와 동시에 추진하되, 민간 차원의 경협에 있어서는 정경분리를 철저히 적용하고 정치적 문제가 경협의 발전을 저해하지 않도록 외부효과가 큰 경협 사업에 정부지원은 오히려 바람직하다고 주장하기도 하였다.

두 번째로 경제통합론은 남북경협을 통일이라는 최종 목표를 향한 과정으로 이해한다. 이 관점은 단순히 경제적 이익을 추구하는 것을 넘어, 점진적인 교류와 협력을 통해 남북한의 경제 체제를 통합하고, 이를 통해 통일의 경제적 비용을 줄이고 통일 후 경제적 시너지를 극대화하는 것을 목표로 한다. 이석(2013)에 따르면 점진적 경제통합, 통일비용과 경제적 시너지, 법·제도적 통합, 동북아 경제협력과의 연계를 핵심 요소로 한다. 경제통합론은 남북경협을 점진적인 통합 과정으로 바라보며 장기적인 통일 기반을 마련하는 데 기여할 수 있지만, 남북한의 특수성을 간과하고 현실 적용에 한계를 보인다는 비판에 받기도 한다. 무엇보다 정치적 리스크를 과소평가하고 있다는 점이 지적되는데, 윤덕룡(2012)에 따르면, 경제통합론은 경제적 요인을 중심으로 발전 과정을 설명하지만, 남북한 관계에서는 북한의

핵 위협, 미사일 도발, 정치적 불안정 등 비경제적 요인들이 경협의 중단과 재개를 좌우되는 특징이 있다. 따라서 경제적 논리에만 집중하면 이러한 정치적 리스크가 가져오는 불확실성을 예측하고 관리하기 어려운 측면이 있다.

세 번째로 평화주의적 접근은 한반도 평화와 공동 번영을 경제적 상호작용의 핵심 목표로 삼는 관점으로 단순히 경제적 이익을 넘어서, 남북한 간 상호의존성을 높이고 신뢰를 쌓아 장기적인 평화 체제를 구축하는 것을 목표로 한다. 김연철(2006)은 이러한 관점에서 남북한 경제 교류를 통해 한반도 내 갈등을 관리하고 평화를 정착시키면, 이 평화가 다시 더 안정적인 경제협력의 기반이 되는 ‘선순환’ 구조를 강조하며, 이를 통해 분쟁의 비용을 줄이고 공동의 경제적 이익을 창출할 수 있다고 주장한 바 있다. 하지만, 평화주의적 접근법은 현실적인 측면에서 한계를 노출하고 있는데 김근식·조재욱(2024)은 확산 효과(spillover effect)의 실패를 언급하며 비정치적 협력이 정치적 통합으로 이어진다는 주장은 실제 남북 관계에서는 북한의 특수성으로 인해 이러한 확산 효과가 제대로 작동하지 못했다는 점을 지적하기도 했다.

마지막으로는 전략적 실용주의 접근법은 이념이나 고정된 원칙에 얽매이지 않고, 현실적인 상황과 국익을 최우선으로 고려하여 정책을 추진하는 방식을 의미한다. 동 관점은 무엇보다 국익 중심의 유연한 정책 운용을 강조하는데 남북한이 서로 필요한 목표를 제시하고 타협하여 공동의 이익을 추구하는 ‘윈-윈 전략’을 추구한다. 이는 북한에 대한 일방적인 지원이 아닌, ‘줄 것은 주고, 받을 것은 받자’라는 호혜적 상호주의에 기반한다. 또한 경협 추진 시 국민적 동의를 얻고, 생산성과 실용성을 고려하여 막대한 경제적 투자가 따르는 남북경협의 특성상 비용 대비 경제적 효과를 따져보는 현실적 접근이 필요하다는 시각이다. 이석(2014)은 경색된 남북 관계 아래에서는 다자적 틀 안에서의 간접적인 수단에 국한될 가능성이 크므로, 상황에 따라 복합적으로 설계된 ‘전략적 남북경협’을 모색할 필요가 있음을 강조하였다. 이러한 전략적 실용주의 접근법은 평화주의의 이상론적 접근과 현실주의의 강경론적 접근의 한계를 극복하고자 했으나, 이 또한 현실 적용 과정에서 다양한 비판에 직면했다. 문정인(2011)은 이명박 정부의 ‘선(先) 비핵화-후(後) 경협’ 원칙이 북한이 핵 개발을 포기할 유인이 적은 상황에서 남북 관계를 장기간 경색시키는 결과를 초래했다고 비판하였다.

앞에서 살펴본 남북경협의 변천 과정을 살펴보면 역대 정부별로 다른 이론적 접근법에 토대를 두고 있음을 알 수 있다. 김대중 정부에서는 정경분리론을 햇볕정책의 핵심 원칙으로 하여 정치·군사적 문제와는 별개로 경제협력을 지속해 남북 관계의 안정성을 확보하고자 했다. 금강산 관광 사업과 개성공단 건설 추진은 정경분리 원칙의 대표적 사례이다. 이와 함께 평화주의적 접근 기조하에 경제적 상호 이익을 통해 북한을 평화적으로 변화시키고,

궁극적으로 한반도 평화를 공고히 하려는 목표를 추구한 것으로 평가할 수 있다. 노무현 정부도 평화주의적 접근 기조하에 김대중 정부의 포용 정책을 계승한 ‘평화 번영 정책’을 추진했는데 2007년, 남북정상회담을 통해 10·4 선언을 발표하며 경제협력 사업의 확대에 합의한 바가 있다. 뒤이은 이명박 정부에서는 전략적 실용주의 기조로 ‘비핵·개방·3000’ 구상을 통해 북한의 비핵화 진전을 경협 확대의 선결 조건으로 내세웠으며 경협 추진의 4원칙(비핵화 진전, 경제적 타당성, 재정 부담 능력, 국민적 합의)을 제시하며 이전 정부의 포용정책과 차별화했다. 엄격한 상호주의를 적용해 북한의 도발에 단호하게 대응했으며, 금강산 관광 중단과 5·24 조치 시행으로 경협이 대폭 축소되는 것을 감수하였다. 박근혜 정부 이명박 정부의 대북 기조를 상당 부분 계승하며, 북한의 도발에 대한 원칙적 대응을 강조했고, 북한의 4차 핵실험 이후 개성공단 전면 중단을 결정하며 경협을 사실상 전면 중단한 바 있다. 문재인 정부는 다시금 평화주의적 접근 기조로 ‘한반도 평화 프로세스’를 추진하며 남북 관계의 화해·협력을 복원하고자 하였으며, 4·27 판문점 선언과 9월 평양 선언을 통해 경협 재개와 확대를 모색했다. 또한 남북통합론 관점에서 ‘한반도 신경제지도 구상’을 제시하며 남북 경제 공동체를 형성하고 동북아를 연결하는 교량 국가로 발전하려는 비전을 제시하기도 하였다. 이는 장기적으로 한반도 경제통합을 염두에 둔 접근으로 해석할 여지도 있다.

지금껏 살펴본 4가지의 관점은 각기 다른 목표와 철학을 가지고 있지만, 오늘날 복합적인 한반도 상황 속에서 상호 보완적인 정책적 시사점을 제시하고 있다. 북한의 핵 위협과 경제난이 복합적으로 얽혀있는 현 상황에서는, 어느 하나의 독자 이론만을 적용하기는 어려우며 각 이론의 장점을 활용해 상황에 따라 정경분리, 또는 평화주의적 접근을 병행하는 등 유연한 관계 관리가 필요하다고 볼 수 있다. 무엇보다 모든 이론은 남북경협이 남북한 모두에게 이익이 될 수 있다는 점에는 공감대를 이루고 있다. 무엇보다 남북 관계의 불확실성을 줄이고 경협의 지속 가능성을 높이기 위해서는 정권이 바뀌더라도 흔들리지 않는 정책적 일관성이 중요하다. 남한 내부에서 남북경협에 대한 초당적 합의를 도출하고, 이와 관련된 법률과 제도를 정비하는 것이 시급하다고 본다.

2. 남북경협 효과에 대한 선행연구

남북경협에 대한 효과에 대한 그간의 분석은 경제적 측면, 정치·사회문화적 측면에 초점을 맞추어 이루어졌다. 우선 경제적 효과에 관한 대표적인 연구는 최장호·김범환(2017)의 실증분석으로 동 연구 결과는 문재인 대통령의 2018년 광복절 경축사에서 ‘남북경협 효과 170조 원’이라는 주제로 인용된 바 있다. 이 연구는 솔로우 성장 모형을 기반으로 7대 남북경협 사업을 가정하여 중장기적인 성장 효과를 분석했는데 남한의 자본과 기술, 북한의 저

렴한 노동력이 결합해 북한의 경제성장률을 높이고, 남한 경제에도 새로운 성장 동력을 제공하여 남북한 동반 성장 효과를 가져온다는 결론을 도출했다. 단기적으로는 남한에 높은 성장 효과를 가져다주는 경협 사업은 개성공단 사업(159조 2,000억 원), 금강산사업(4조 1,200억 원), 단천 지역 지하자원 개발사업(4조 800억 원) 순으로 나타났다. 중장기적으로는 총 30년에 걸쳐 3단계 통합 과정을 거칠 경우, 남한은 346조 6,000억 원(연평균 14조 2,000억 원), 북한은 416조 9,000억 원(연평균 27조 6,000억 원), 남북한 총 763조 5,000억 원(연평균 41조 7,000억 원)의 경제 성장 효과를 얻는 것으로 나타났다.

신석하·김영준(2018)은 개성공단 사례를 통해 경협이 북한 경제에 미치는 직접적인 경제 효과를 분석했는데 남한의 기술과 자본, 북한의 노동력이 결합하면서 북한 노동생산성이 빠르게 향상되는 긍정적 효과와 함께, 경협을 통해 북한 주민들의 소득이 늘어나고, 이는 재차 북한 경제 활성화로 이어질 수 있다고 보았다. 또한 개성공단에 입주했던 남한 기업들은 북한의 저렴한 노동력을 활용하여 생산 비용을 절감하는 당초 의도했던 효과를 얻었음을 보여주었다. 그러나 개성공단 규모의 남북경협사업이 남한의 국내총생산율 0.02%, 북한의 국내총생산율 0.6% 증가시키는 등 양적 성장 효과는 기존 연구들에 비해 그리 크지 않은 것으로 나타났다.

다음으로 정치적, 사회·문화적 효과와 관련해서 김진수·이한성(2012)은 남북경협이 남북 간 상호 의존도를 높여 한반도 평화 정착에 긍정적으로 이바지할 수 있다고 주장했다. 이는 경제적 이해관계가 얽히면서 군사적 충돌의 가능성을 낮추는 효과로 이어진다고 보았기 때문이다. 또한, 북한 주민들에게 시장경제 체제를 경험하게 함으로써 북한 내부의 변화를 촉진하고, 장기적으로는 북한의 개혁·개방을 유도하는 효과와 함께 북한이 중국에 지나치게 경제적으로 의존하는 것을 막고, 외교적으로 균형을 유지할 수 있도록 하는 효과가 있다고 설명하였다. 이해정(2018)은 남북경협이 민족 동질성 회복과 생활공동체 형성에 기여한다고 보았는데 구체적으로 경협을 통해 남북 주민 간의 인적 교류가 활성화되고, 이는 상호 이해를 높여 민족의 동질성을 회복하는 데 기여할 수 있으며, 단순히 경제적 관계를 넘어, 남북 주민들이 서로의 생활을 이해하고 공감하는 ‘생활공동체’를 형성하는 기반이 될 수 있다는 것이다. 정승호·조용신(2021)은 남한 국민의 경협에 대한 인식을 실증적으로 분석하여 세대 및 정치적 성향별 인식 차이가 있으며, 경협 효과에 대한 회의론이 남한 사회에 만연하고 있음을 보여주었다.

남북 경제협력(경협)의 효과에 대한 기존 선행연구들은 많은 시사점을 제공하지만, 동시에 한계점 또한 노정한 것이 사실이다. 북한 당국은 경제 관련 통계를 공개하지 않거나, 공개되는 통계의 신뢰도가 낮아 정확한 경제적 효과 분석에 어려움이 있으며, 경협의 파급효과

를 추정할 때 다양한 가정에 의존할 수밖에 없는 한계가 있다. 다음으로 남북한 간의 투자에 대한 신뢰할 만한 데이터가 부족하여, 대부분의 연구가 교역량에 국한되는 경향이 있다. 불가피하게 개성공단, 금강산 관광 등 특정 경협 사업에 대해 주로 연구가 이루어졌으며, 경협 사업을 포괄하는 일반적인 성공 요인과 한계에 관한 연구는 상대적으로 부족한 실정이다.

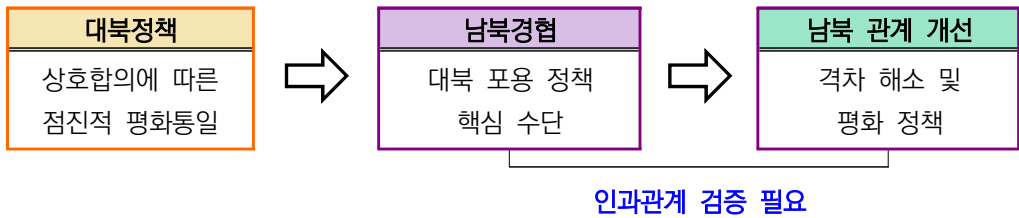
3. 본 연구의 구성과 차별성

본 연구는 위와 같은 이론적 접근 및 선행연구를 기반으로 “남북경협이 남북 관계 개선에 기여하는가”라는 질문에 대한 해답을 구하기 위한 목적에서 출발하였다. 실제로 한국 정부의 대북정책은 남북경협이 일종의 공공재(public good)로서 남북 관계 개선에 긍정적인 외부효과를 미친다는 전제에 입각한 측면이 있다. 이석(2022)은 이러한 외부효과를 평화 효과, 남북한 사회경제적 격차 축소 효과, 동질성 회복 효과라고 규정한다. 소위 ‘남북경협 공공재론’에 입각할 경우, 경제학적 관점에서 수익성에 입각한 자유시장 체제에서는 민간 차원에서 과소 공급이 일어날 수밖에 없으므로, 정부 차원에서 재정지원, 세제혜택 등을 통해 사회적으로 최적의 수준에서 적정 공급이 일어날 수 있게 유도하는 역할을 정부가 할 필요가 있다. 그러나 남북경협이 진정 공공재인지 아닌지는 개인적인 이념과 철학에 따라 다른 판단이 가능하여 논란의 여지가 있는 사안이다. 이와 관련하여 최근 남한 국민을 대상으로 한 여론조사 결과에 따르면 남북경협에 대한 회의론도 점차 커지고 있는 것이 사실이다. KDI가 2019년 12월 13일부터 15일까지 1,000명의 한국 국민을 대상으로 한 조사⁵⁾에 따르면, 응답자들은 전반적으로 남북 경제협력에 대해 부정적인 인식을 보였다. 응답자의 54%는 경협이 ‘전혀 시급하지 않다’ 또는 ‘시급하지 않다’고 응답하여 경협의 시급성에 대한 회의적 인식이 높은 것으로 나타났다.

이런 상황에서 실증분석은 과거 경협의 성패 요인을 파악하여 향후 경협 재개시 효율성과 지속 가능성을 높이는 데 필요한 정책 방향을 제시할 수 있다. 남북경협의 막대한 투자 비용 대비 불확실한 효과에 대한 국민적 의구심이 여전한 상황에서 실증분석은 국민에게 경협의 구체적인 사회경제적 편익을 설득력 있게 제시함으로써, 막연한 기대나 우려 대신 합리적인 이해를 바탕으로 한 공감대를 형성하는 데 기여할 수 있을 것이다.

5) Public Opinions on Inter-Korean Economic Cooperation: A Survey Analysis (KDI Journal of Economic Policy 2021, 43(4):23-44).

〈그림 4〉 연구 문제 설정



이에 본 연구에서는 “남북경협은 남북 관계 개선에 기여했는가”라는 연구가설에 대한 검증을 연구 문제(Research Question)로 설정하고, 회귀분석을 통해 인과관계를 검증하였다. 기존의 연구과는 달리 단순한 교역액뿐만 아니라, 경협 수단인 인도적 지원, 교역, 직접투자 등을 포괄적으로 고려하여 독립변수로 설정하였으며, 특히 대부분의 선행연구에서 자료의 제약으로 고려치 못한 대북 직접투자와 관련하여 경상 또는 용자 사업 형태로서 경협 기반 조성의 직접적인 재원으로 사용되는 남북협력기금 집행액을 대리변수로 활용하였다. 종속변수로는 남북 관계 변화에 대해 가장 신뢰할 만한 지표 중 하나인 서울대 통일평화연구원의 남북통합지수를 활용하였다. 이와 함께 경협 반대론자들이 제시하는 의혹 중 하나인 대북 지원의 군사 목적 전용론의 실체에 대해 검증하기 위해 대북 지원이 핵심 군수물자인 비료와 곡물의 수입에 영향을 미치는지도 함께 살펴보았다.

IV. 남북경협이 남북 관계에 미치는 효과

1. 변수의 설정

본 연구의 종속변수는 서울대 통일평화연구원에서 1989년부터 발표하는 연도별 남북통합지수이다. 동 지수는 경제·정치·사회문화 영역에서 구조적인 남북한의 통합 정도를 정량적으로 평가하여 지수화한 것으로 2024년 기준, 세 가지 영역을 합산한 제도통합지수는 52.9점으로 예년과 비교해 큰 폭으로 감소하였다. 본 연구에서는 종속변수로 정치 분야의 제도통합지수와 관계통합지수를 활용하였다. 제도통합지수는 남북의 정치 행위를 규제·규정하는 공동의 집행기구가 구성되어 있는가, 그리고 그 공동기구가 실질적인 통치 기능을

6) 곡물 및 비료에 대한 대북 지원이 군사 목적으로 전용될 경우, 북한의 외환 수급 제약 아래서 해당 품목에 대한 대외 수입은 감소할 것이라는 논리를 전제로 하고 있다.

발휘하는지 여부에 초점을 맞추어 관련 세부 항목별 측정 기준에 따라 평가한 것이다. 다음으로 관계통합지수는 남북 간의 실무정치회담, 고위급 정치회담 등 각종 회담 개최 실적을 주요한 평가요소로 고려한다.

〈그림 5〉 영역별 남북통합지수 추이



출처: 서울대 통일평화연구원

〈표 3〉 정치 분야 제도통합지수 개요

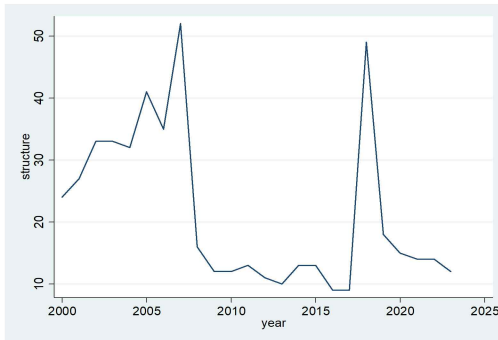
구분	내용	배점
제도통합 지수 (90)	• 정치, 군사의 공동집행기구	30
	• 정치 제도의 단일화	30
	• 정치 분야 남북 법제화	30
관계통합 지수 (250)	• 실무 정치회담	20
	• 고위급 정치회담	20
	• 군사회담	20
	• 의회회담	20
	• 대화 및 회담의 정례화	10
	• 매개제도의 구성과 활성화	20
	• 정치 분야 공동행사	10
	• 국제사회에서 외교군사적 협력	10
	• 군비축소	10
	• 군사적 긴장완화 및 신뢰구축	10
	• 상대체제 인정행위	10

출처: 서울대 통일평화연구원

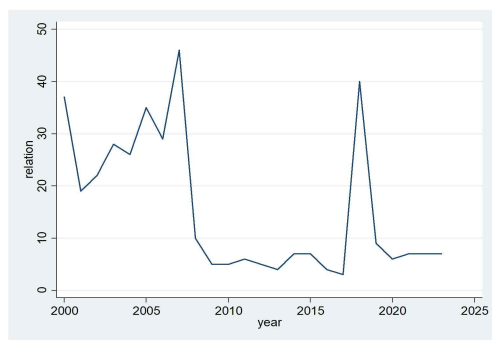
본 연구에서 분석 대상으로 하는 2000년 이후 정치 분야 제도통합지수와 관계통합지수

는 2000년대 들어 점차 상승하다가, 2008년 정점을 찍은 후, 뒤이은 이명박, 박근혜 정부에서는 감소하다가 문재인 정부 들어 2019년 잠깐 반전한 이후 다시 급감한다. 이러한 추세는 일반 국민이 통상 인식하는 남북 관계 긴장의 정도와 유사한 모습을 띠고 있다. 동 지수를 활용하는 실익은 개인의 주관적 인식을 떠나 긴장 완화 정도를 객관적 기준으로 수치화시켜 측정하는 데 있다고 할 것이다.

〈그림 6〉 제도통합지수 추이

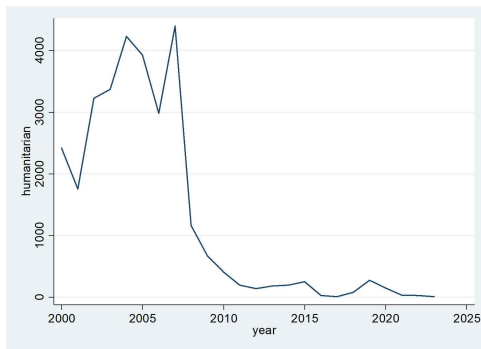


〈그림 7〉 관계통합지수 추이

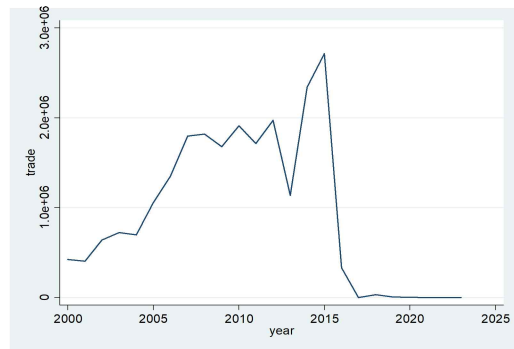


다음으로 본 연구의 독립변수는 남북경협으로 설정하였는데 경협 요소인 대북 지원, 교역, 투자 등 세 가지 변수를 활용하였다. 대북 지원은 공적개발원조(ODA) 성격과 유사한 식량, 의약품, 비료 등 지원과 함께, 당국 간 철도·도로 연결, 농업 협력, 경공업 원자재 제공 등을 포괄적으로 집계한 수치이다. 남북 교역은 광산물, 농림수산물 등의 단순 교역 및 섬유·의류 중심의 위탁가공교역을 합친 수치로 개성공단을 통한 물품 반·출입 규모가 포함되어 있다. 2000년 이후의 추세를 보면 초기에는 인도적 성격이 대북 지원이 중심을 이루다가 2000년대 중반 이후로는 개성공단 사업이 활성화되면서 남북 교역 규모가 급증한 것을 알 수 있다.

〈그림 8〉 대북지원 추이



〈그림 9〉 남북교역 추이



〈표 4〉 남북협력기금 집행내역 및 규모

(단위: 억원)	2000	2005	2010	2015	2020	2023
• 경상사업	117,470	415,639	40,978	51,801	41,652	20,407
- 남북사회문화교류	2,330	11,254	2,119	6,212	4,249	3,456
- 한반도통일미래센터	-	-	-	4,781	3,236	3,357
- 이산가족교류지원	2,830	13,289	1,987	5,241	1,238	993
- 인도적 지원	97,740	186,621	19,196	12,127	13,871	752
- 경험기반조성	14,580	204,475	17,676	23,440	19,058	11,849
• 용자사업	413,180	258,771	45,272	3,556	2,574	2,027
- 인도적 사업	86,740	179,262	-	-	-	-
- 교역경협 자금대출	500	29,311	41,569	-	-	-
- 경험기반조성	-	27,520	3,703	3,556	2,574	2,027
- 경수로사업	325,940	22,678	-	-	-	-

출처: 통계청

투자와 관련해서는 전술한 바와 같이 민간기업의 대북 직접투자 규모가 남북한 당국이나 금융기관을 통해 집계되지 않는 상황에서 남북협력기금 집행액은 대북 투자의 대리변수(proxy)로서 가장 적합하다고 판단되어 독립변수로 포함하였다. 표에서 보듯이 남북협력기금의 용도는 다양하나, 일부 경상 사업을 제외하고는 대부분 경험 기반 조성 등 대북 투자자금으로 활용되는 것을 알 수 있다. 원칙적으로 대북 직접투자는 민간 차원에서 이루어지는 것이 원칙이나, 북한에는 대규모 민간 투자가 이루어질 만한 제도적 기반이나 환경이 부족하므로, 투자 활동은 주로 정부 차원의 협력 사업이나 공공 자금 지원을 통해 이루어지고는 있으며, 따라서 기금 집행액이 실제 대북 투자의 규모를 대표할 수 있을 것으로 본다. 마지막

으로 통제 변수로는 경기여건, 내부여건, 국제정세 등을 고려할 수 있도록 6개 변수를 포함하였다. 1인당 GNI와 산업생산지수는 북한의 경제성장 및 경기변동 요인을 통제하기 위한 것이며, 곡물 생산량 및 시멘트 생산량은 내부적인 수급 불균형이 인도적 지원 등에 미치는 영향을 통제하기 위한 것이다.

〈표 5〉 변수의 측정과 집계

구분		변수	측정	척도	출처
종속 변수	남북 관계	제도통합지수	통합재정수지 비율	0~90	서울대 통일평화연구원
		관계통합지수	SOC, 복지예산 지출비중	0~160	
독립 변수	남북 경협	대북지원	무상지원 및 식량차관	억원	e-나라지표 (통일부)
		남북교역	단순교역 및 위탁가공교역 합계	천달러	
		남북협력기금 집행	경상 및 용자사업 실행액	백만원	
통제 변수	경기 여건	1인당 GNI	실질GNI ÷ 인구	만원	통계청 북한통계 포털
		산업생산지수	2020년 100기준 측정	100기준	
	내부 여건	곡물 생산량	쌀+옥수수(북한 농촌진흥청)	천톤	
		시멘트 생산량	한국 시멘트협회 집계규모	천톤	
	국제 정세	북한 대외교역	대세계 수출입 합계(코트라 집계)	천달러	
		남북 인적교류	방북 + 방남 인원 합계	명	

2. 실증 분석

본 연구는 STATA를 활용하여 최소제곱법에 따른 다변량 회귀분석을 실시하였다. 독립 변수인 남북경협은 2차 차분 변수까지 포함하였으며, 분석 기간은 2000년부터 최신 자료가 입수 가능한 2023년까지로 설정하였는데 이는 2000년 개최된 최초의 남북정상회담과 ‘6.15 남북공동선언’을 계기로 남북 관계가 획기적으로 전환된 점을 고려한 것이다. 기본모형 및 변수의 기술 통계량은 아래와 같다.

〈표 6〉 본 연구의 기본모형

$Y_t = \alpha_0 + \alpha_1(COOPERATION_t) + \alpha_2(COOPERATION_{t-1}) + \alpha_3(COOPERATION_{t-2}) + \alpha_4(GNI_t) + \alpha_5(BUSINESS_t) + \alpha_6(CEMENT_t) + \alpha_7(PGRAIN_t) + \alpha_8(GLOBAL TRADE_t) + \alpha_9(PEOPLE_t) + e_t$
Y_t : t기의 종속변수 (정치 분야 제도통합지수 또는 관계통합지수) $COOPERATION_t$: t기의 남북경협 규모(대북지원, 교역, 투자) GNI_t : t기의 북한 1인당 GNI / $BUSINESS_t$: t기의 북한 전 산업생산지수 $CEMENT_t$: t기의 북한 시멘트 생산량 / $GRAIN_t$: t기의 북한 곡물 생산량 $GLOBAL TRADE_t$: t기의 북한 대외무역규모 / $PEOPLE_t$: t기의 남북 인적교류

〈표 7〉 기술통계량 요약표

구분		변수	단위	평균	표준편차	최소값	최대값
종속 변수	남북 관계	제도통합지수	0~90	21.54167	13.02165	9	52
		관계통합지수	0~160	15.58333	13.58041	3	46
독립 변수	남북 경험	대북지원	억원	1255.625	1570.406	10	4397
		남북교역	천달러	948367.7	865245.2	0	2714476
		남북기금 집행액	백만원	126442.4	170693.1	2027	539510
통제 변수	경기 여건	1인당 GNI	만원	123.9167	22.04722	84	159
		산업생산지수	100기준	104.1667	4.593631	94	113
	내부 여건	곡물 생산량	천톤	1954.792	220.6094	1424	2236
		시멘트 생산량	천톤	6115.208	616.0798	4600	7077
	국제 정세	북한 대외교역	천달러	3773677	2062097	713334	7610881
		남북 인적교류	명	61068.25	62593.99	0	186775

출처: Stata

우선 회귀분석 결과, 인도적 대북 지원은 제도통합지수 및 관계통합지수 모두에 대해 95% 신뢰수준에서 통계적으로 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 회귀계수를 해석하면 대북 지원이 100억 원 증가하였을 때, 평균적으로 제도통합지수와 관계통합지수 모두 1.1점 상승한다는 의미이다. 분석 대상 기간 대북 지원 평균 금액이 1,255억 원이고 제도통합지수는 21.5, 관계통합지수는 15.6점인 점을 고려할 때 대북 지원은 강력한 남북 관계 개선 효과를 가져온다고 볼 수 있다. 다만, 전기와 전전기의 시차 변수는 특별한 영향을 미치지 못하는 것으로 분석되었으며, 다른 통제 변수들도 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다.

〈표 8〉 남북경협과 남북관계: 독립변수를 대북지원으로 설정한 경우

변수	종속변수: 제도통합지수			종속변수: 관계통합지수		
	회귀계수	t-statistics	P-value	회귀계수	t-statistics	P-value
경협	0.0109926	2.85	0.015**	.0112342	2.99	0.011**
경협(전기)	-0.0020919	-0.49	0.630	-.0013781	-0.34	0.743
경협(전전기)	-0.0018223	-0.50	0.629	-0.0019474	-0.54	0.596
1인당GNI	0.284	0.53	0.606	0.3214364	0.62	0.549
산업생산지수	1.112876	0.58	0.572	1.145036	0.62	0.550
곡물생산	0.0081404	0.24	0.814	0.0060265	0.18	0.858
시멘트생산	-0.0094429	-0.95	0.359	-0.0073366	-0.76	0.460
총교역규모	-3.04e-06	-0.85	0.414	-2.92e-06	-0.84	0.419
인적교류	0.0000688	0.96	0.356	.0000643	0.92	0.374
R ²	0.7211			0.7278		

주: *p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01

다음으로 독립변수를 투자(남북협력기금 집행액)로 설정한 경우, 대북 투자는 2기에 걸쳐 남북 관계 개선에 통계적으로 유의미한 정(+)의 효과를 미쳤다. 당기 독립변수는 99% 신뢰수준에서, 전기는 95% 수준에서, 전전기 변수는 95% 수준에서 유의미한 효과를 나타내는 것으로 나타났다. 100만 달러의 대북 투자 증가는 평균적으로 약 6점의 지수 상승을 가져오는 것으로 나타나 대북 지원보다 더 강력한 효과를 미치는 것을 알 수 있다. 그 밖에 변수들의 경우 1인당 GNI도 99% 수준에서 통계적으로 유의미한 정(+)의 효과를 보였는데 이것은 피투자국의 소득과 해외직접투자는 정의 관계에 있다는 국제무역론의 시장 확대 가설(김도의, 2021)의 연장선상에서 해석할 수 있을 것이다. 반면, 산업생산지수와 시멘트생산량 등과는 부(-)의 관계를 보였는데 북한 산업 생산 역량 및 경제적 자립도가 향상되는 경우, 대남 의존도는 감소하고, 북한의 강경노선은 강화될 것이라는 추측이 가능하다. 마지막으로 남북 간 인적교류는 유의미한 정(+)의 효과를 보이고 있었는데 이는 국제정세의 호전 및 제재 완화가 남북 관계 개선에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 볼 수 있다.

〈표 9〉 남북경협과 남북관계: 독립변수는 투자로 설정한 경우

변수	종속변수: 제도통합지수			종속변수: 관계통합지수		
	회귀계수	t-statistics	P-value	회귀계수	t-statistics	P-value
경협	0.0061669	4.26	0.001***	0.0063131	4.44	0.001***
경협(전기)	0.0022682	1.97	0.072*	0.0023966	2.12	0.055*
경협(전전기)	0.0034717	2.73	0.018**	0.0034582	2.77	0.017**
1인당GNI	1.209488	3.28	0.007***	1.206804	3.34	0.006***
산업생산지수	-3.203661	-2.08	0.059*	-3.144305	-2.08	0.059*
곡물생산	0.0163647	0.71	0.490	0.0157762	0.70	0.498
시멘트생산	-0.0132362	-1.96	0.073*	-0.0106558	-1.61	0.133
총교역규모	2.14e-06	1.08	0.302	2.01e-06	1.03	0.323
인적교류	0.0001529	2.54	0.026**	0.0001541	2.61	0.023**
R ²	0.8518			0.8529		

앞의 두 가지 경우와는 달리, 독립변수를 교역으로 설정한 경우 종속변수에 미치는 유의미한 영향을 발견할 수 없었다. 여기에는 무엇보다 교역이 남북경협의 대리변수(proxy)로 적합하지 않을 수 있음을 의미한다. 남북 간 교역은 수익성을 주로 추구하는 민간기업 간의 물품 인도와 대금결제 행위인 데 반해, 남북경협은 인도적 지원 등 비경제적 협력을 포괄하는 개념이기 때문이다. 이러한 점은 동 분석에서는 결정계수가 0.5 안팎으로 앞의 두 경우에 비해 상대적으로 낮은 것과 함께 국제정세 변화에도 불구하고 어느 정도 명맥을 유지하는

인도적 지원과 달리 상업적 교역의 경우, 역의 인과관계 위험에 더 크게 노출될 가능성이 상존한다.

〈표 10〉 남북경협과 남북관계: 독립변수를 교역액으로 설정한 경우

변수	종속변수: 제도통합지수			종속변수: 관계통합지수		
	회귀계수	t-statistics	P-value	회귀계수	t-statistics	P-value
경협	-1.96e-06	-0.21	0.840	3.40e-06	-0.36	0.720
1인당GNI	-0.2326423	-0.76	0.457	-0.1170455	-0.39	0.700
산업생산지수	2.178153	1.14	0.273	2.322513	1.24	0.233
곡물생산	-0.0103275	-0.32	0.754	-0.0316538	-1.00	0.332
시멘트생산	-0.0067403	-0.73	0.475	-0.0090315	-1.00	0.331
총교역규모	-3.88e-06	-1.34	0.199	3.01e-06	-1.06	0.304
인적교류	0.0000126	0.09	0.926	5.73e-06	0.04	0.966
R ²	0.4729			0.5369		

본 연구에서는 남북경협 무용론의 대표적 논거로 제시하는 인도적 대북 지원 물자의 군수용 등 타 용도 전용이 광범위하게 일어났는지도 함께 살펴보았다. 만약 그 주장이 사실이라면, 북한의 제한된 외환 수급 여건상 곡물과 비료 중심의 대북 지원이 늘어날 경우, 외화를 무기 밀수 등 군사 관련 지출에 사용할 수 있으며, 이에 따라 쌀과 비료 수입은 줄어들게 될 것이다. 그러나 대북 인도 지원을 독립변수로, 북한의 곡물과 비료 수입을 종속변수로 한 회귀분석에서 통계적으로 유의미한 관계는 도출되지 않은바 군사 목적 전용 의심에 대한 명확한 증거를 찾을 수는 없었다.

〈표 11〉 인도적 대북지원의 군사목적 전용 가능성

변수	종속변수: 북한의 곡물수입			종속변수: 북한의 비료수입		
	회귀계수	t-statistics	P-value	회귀계수	t-statistics	P-value
대북지원	103.2451	0.43	0.681	-112.1264	-0.54	0.607
산업생산지수	-19907.91	-1.68	0.145	0.0257902	1.29	0.245
곡물생산	-8.55024	-0.04	0.970	-18.58372	-0.10	0.926
시멘트생산	-5.611649	-0.12	0.909	-24.81847	-0.61	0.566
총교역규모	0.0467495	2.02	0.090*	0.0257902	1.29	0.245
인적교류	-0.5640471	-0.99	0.360	-0.258028	-0.52	0.619
R ²	0.5461			0.3025		

V. 미래지향적 남북경협 발전 방안

1. 새로운 전략의 모색

이재명 대통령은 9.23일 유엔총회 기조연설에서 기존 정부들이 강조한 비핵화(Denuclearization)를 앞세우지 않고, 교류(Exchange)와 관계 정상화(Normalization)를 강조한 END(엔드) 이니셔티브를 제시하면서 교착 상태인 남북 관계에 어떤 영향을 미칠지 주목되는 상황이다. 이니셔티브의 'E'(Exchange, 교류)에 따라, 인도적 지원과 민간 교류를 우선하여 확대하는 정책이 추진될 것으로 예상된다. 아래서는 이러한 이재명 정부의 국정 기조 및 국제사회의 제약을 동시에 고려한 남북경협 방향성에 대해 검토하고자 한다. 이재명 정부는 '국민이 주인인 나라, 함께 행복한 대한민국'을 목표로 하여 올해 8월 123대 국정과제를 발표하였으며, 평화 공존과 번영의 한반도 실현을 강조하며, '적대와 대결'에서 '화해와 협력'으로 남북 관계 대전환을 시도하는 것을 목표로 남북경협 측면에서는 한반도 평화경제 미래 비전을 수립하고 이를 구현하기 위해 관광, 철도·도로, 개성공단 등 주요 경협 사업의 재개와 국제사회 다자협력을 추진하겠다는 계획을 천명한 바 있다.

〈표 12〉 이재명 정부의 대북정책

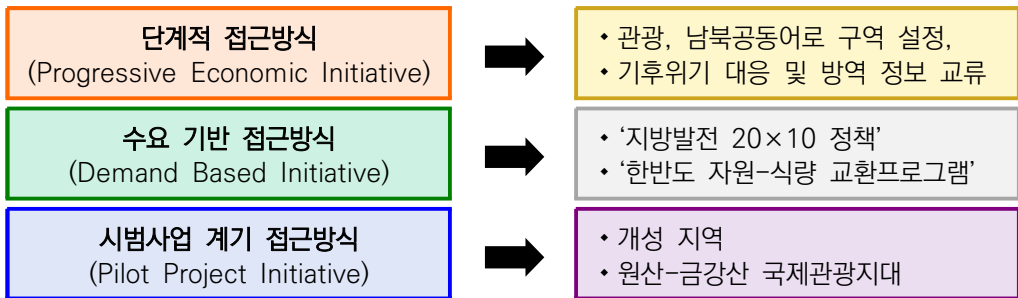
구분	주요 내용				
국정 목표	(5번) 국익 중심의 외교안보				
추진 전략	(2번) 평화 공존과 번영의 한반도				
국정 과제	(114번) 화해·협력의 남북관계 재정립 및 평화공존 제도화	(115번) 국민이 공감하는 호혜적 남북 교류협력 추진	(116번) 분단고통 해소와 인도적 문제 해결	(117번) 국민과 함께하는 한반도 평화 통일정책 추진	(118번) 한반도 평화경제 및 공동성장의 미래 준비
세부 내용	• 남북대화 재개 • 군사 긴장완화 • 평화공존 기반	• 종교, 문화, 체육 등 민간교류 • 기후공동 대응	• 인도적문제 해결 • 북한이탈주민 정착지원 및 사회통합	• 북한자료 공개 • 사회적 대화 • 평화통일 담론 확산	• 한반도 평화경제 미래비전 마련 • 평화경제특구 • 경협사업 재개 및 다자협력

출처: 국정기획위원회

여기서 문제는 남북경협 추진 여건이 매우 좋지 않다는 점이다. 현재와 같은 강력한 수준의 국제적 대북 제재가 지속되는 상황에서는 우리 정부가 독자적으로 시도할 수 있는 남북

경협 사업의 범위가 매우 제한될 수밖에 없다. 이와 함께 최근 중국에서 개최된 80주년 전승절 행사의 열병식이 단적으로 보여주듯이 북·중·러의 전략적 연대 강화 추세에서 북한이 남북경협의 필요성을 크게 느끼지 않고 있다는 점도 제약 요인 중 하나이다. 게다가 북한은 제8차 당 대회 이후 국가 경제발전 5개년 계획을 추진하여, 국제제재에도 불구하고 일정 부분 자립경제의 성과를 거둔 것으로 평가할 수 있다. 한국은행에 따르면 2024년 북한 경제성장률은 3.7%로 8년 만에 최고 수준을 기록하였는데 이는 2023년 3.1%보다도 높아진 수치로, 코로나에 따른 마이너스 성장('21년 -0.1%, '22년 -0.2%)의 충격에서 어느 정도 벗어나고 있음을 보여주고 있다. 이런 한계 속에서 지금 필요한 것은 과거의 이상주의적 접근이 아닌, 실용과 전략을 겸비한 새로운 대북정책의 방향 설정이라 할 수 있다. 본 연구에서는 새로운 남북경협 추진 전략으로 다음 3가지 방향을 제시하고자 한다.

〈그림 10〉 새로운 남북경협 추진 전략



첫 번째는 '단계적 접근방식'이다. 과거의 일괄 타결 방식이나 대규모 투자가 실패했던 경협이 반복되지 않도록, 현 상황에서 가능한 수준의 교류부터 단계적으로 추진하여 우선 신뢰를 회복하는 데 초점을 맞출 필요가 있다. 10년 이상 남북경협이 중단된 상황에 대북 제재도 지속되고 있는 만큼, 초기에는 거창한 대규모 프로젝트를 추진하기보다는 관광 재개, 공동어로 구역 설정, 홍수 등 기후 위기 대응을 위한 남북 공동기구 설치와 같이 제재의 영향을 상대적으로 덜 받는 비정치적 협력 사업을 제안하면서, 여건이 조성된 이후 남북경협을 재개하고 지속해 갈 수 있는 모멘텀을 마련하는 방식이 효과적일 수 있다. 둘째, '수요 기반 접근방식'이다. 북한의 호응도를 높이기 위해 북한 당국의 관심사를 반영한 경제협력 방안을 마련할 필요도 있다. 예를 들어 북한은 2024년부터 지역 균형 발전 정책의 하나로 10년 동안 매년 20개 군에 현대적인 지방 공업 공장을 건설하여 평양과 지방 간의 격차를 줄이고 주민의 생활 수준을 향상하는 것을 목표로 하는 '지방 발전 20×10 정책'을 추진 중인데, 이것이

하나의 협력 계기로 작용할 수 있다. 마지막으로, ‘시범사업 계기 접근방식’이다. 과거 개성공단 사업처럼 상징성이 높은 프로젝트를 필두로 타 분야로 확산시켜 나가는 전략이 필요하다. 예를 들어, 개성시는 과거 남북 협력의 상징성과 역사성을 지닌 지역으로, 추후 협력이 재개된다면 다시금 고려할 수 있는 최적의 후보지이다. 과거 개성공단과 남북공동연락사무소는 개성을 남북경협의 전진기지로 만들었으나, 현재는 그 기능이 완전히 상실된 상황으로 추후 어느 시점에 이르면 복원은 시간문제라 할 수 있다. 이러한 점에서 개성시는 남북 협력의 단계적 확산을 위한 시험대로서 역할을 할 수 있을 것이다(강성현·이해정, 2025).

2. 분야별 개선방안

이 절에서는 경험 수단별로 고려할 수 있는 구체적인 개선 방안에 대해 살펴본다. 우선 대북지원과 관련해서는 인도적 지원의 기본 원칙을 강화하고, 개발효과성을 높이는 방향으로 개선할 필요가 있다(임강택, 2018). 과거 인도적 대북 지원의 가장 큰 단점은 통상의 ODA와 마찬가지로 분배 투명성을 확보하는 것이었다. 향후 국제기구와의 다자협력을 강화하여 유엔 세계식량계획(WFP), 유엔아동기금(UNICEF) 등 국제기구를 통해 지원을 진행하고, 이들 기관의 전문적인 모니터링 역량을 활용하여 지원 물자가 최종 수혜자에게 전달되는 과정을 더 세밀하게 감시할 필요가 있다(이부형 외, 2018). 이와 함께 인도적 지원의 질적 개선을 위해 단순한 긴급 구호 지원을 넘어, 북한의 장기적인 자립을 돕는 ‘개발 연계형 구호’로 전환할 필요가 있다(안제노·이우석, 2022). 예를 들어, 영양 확충을 위한 단순 식량 지원에서 탈피하여 아동 영양 개선 등 북한 주민의 건강 증진을 위한 지원으로 전환한다든지, 종자, 비료 등 농기계 지원을 통해 근본적인 농업 생산성 향상을 돕는 방식이다. 이와 함께, 향후 적정 시점에는 대북 지원의 ODA 전환도 전향적으로 검토할 필요가 있다. 대북 지원의 대부분이 ODA 성격에 부합함에도 국내법적 이유 등으로 인해 ODA로 집계되지 않고 있다. 2024년 기준으로 우리나라가 지원한 공적개발원조(ODA) 규모는 39억 4천만 달러로, 국민총소득(GNI) 대비 0.21%이며 32개 OECD DAC 회원국 중 13위를 차지하는 것으로 나타났다. 대북 지원이 가장 많았던 해인 2007년의 4,397억 원은 우리나라 연간 ODA의 10%에 달하는 규모이다. 선진국 위상에 걸맞은 국제 사회에서의 의무 이행 등으로 인해 ODA 지속 확대가 불가피한 여건상 대북 지원을 ODA로 집계하면 남북경협 재원 마련이 쉬워지고, 국민의 반발 또한 완화될 수 있는 장점이 있다(홍명근, 2008). 다만, 이 경우 북한이 최근 주장하고 있는 ‘남북 두 국가론’을 추인하는 것으로 비추어질 수 있는 점과 함께 남북 협상에서 우리 측의 레버리지를 감소시킬 수 있는 부작용에 대해서 검토가 필요할 것이다.

다음으로 교역 측면에서는 교역 안정성을 위한 제도적 장치를 강화할 필요가 있다. 실제

남북 교역에서는 제3국과의 교역에서 찾아볼 수 없는 여러 가지 추가적인 문제들이 제기되고 있는데, 그 대표적인 것이 결제 제도의 미비이다. 북한의 국제금융기능은 국제 결제망과 고립된 상태로서 이는 전반적인 금융제도의 미발달 및 낮은 국제적 신용도에 기인한다. 일반적인 국제교역은 양국의 결제은행이 해당 국가의 무역회사에 대해 신용을 보증하고, 이를 기초로 양국 은행 간의 신용을 바탕으로 이루어지지만, 남북 교역의 경우 전혀 이러한 제도적 장치가 없어서 전적으로 교역 상대방의 개인적인 신용에 따른 현금거래에 의존하는 경향이 높았다. 향후 남북 교역이 재개될 경우, 국제 기준에 부합하는 투명하고 안정적인 결제 시스템을 마련할 필요가 있다. 또한 교역 저변 확대를 위해 외국인 투자기업이 남북 교역에 적극 참여하도록 유도할 필요가 있다. 특히 대북지원과 남북경협이 확대될수록 대북 퍼주기 논란이 가중되는 한국의 국내적 상황에서 외국기업이 남북경협 참여에 관심을 보이는 것은 이러한 논란을 불식시킬 수 있을 뿐만 아니라 한반도 평화 정착의 안전핀으로서 역할도 기대할 수 있기 때문이다. 이석(2018)은 과거 남북경협이 남북의 경제주체들만 참여하고 지리적으로도 한반도에 국한된 '배타적 양자 거래'로 주로 이루어졌다고 비판적으로 평가한 바 있는데, 이는 남북 관계 관리 등을 강조하는 한국이 주도하다 보니 오히려 폐쇄적인 모습을 보였다는 것이다. 그러나 대북 제재로 의도했던, 의도하지 않았든 간에 남북 관계가 국제화되었고, 대북 제재 해제도 국제관계의 틀에서 이루어지는 만큼, 앞으로 남북경협도 국제사회의 대북 교역 및 투자와 불가분의 관계를 맺게 될 것이다.

마지막으로 경협 활성화를 위한 대북 투자는 실증 분석에서 확인한 것처럼, 남북 관계 개선에 다른 어떠한 경협 수단보다 더 강력한 효과를 미치고 있다. 북한의 외국인직접투자(FDI)는 2000년대 중반에 들어서야 본격 증가하는 모습을 보여주는데, 2006년 제1차 핵실험 이후 외국기업의 철수로 투자액이 회수됨에 따라 FDI 유입액은 큰 폭의 마이너스로 전환된다. 2013~16년 기간에는 2차례 걸친(2013년, 2016년) 핵실험 등으로 인해 감소세를 보이는 하나, 그래도 중국 기업들로부터의 투자가 지속되었기 때문에 어느 정도의 수준은 유지할 수 있었다. 그러다가 2017년 유엔안보리 결의안 2397호 이후에는 해외로부터의 투자 유입이 거의 전무한 상황이다.

〈그림 11〉 북한의 외국인직접투자 추이



출처: UNCTAD

불확실한 북한 내 투자 환경 속에서 외국 투자자를 적극 유치하기 위해서는 가장 큰 위험 요인인 법적 불확실성을 해소할 필요가 있다. 2000년 남북 기본합의서를 바탕으로 한 기존의 투자보장협정 내용을 오늘날 국제관행에 맞게 전면 재검토하고, 그 실효성을 강화할 필요가 있으며, 대부분의 FTA에도 포함되어 있는 분쟁 발생 시 투자자 보호를 위한 국제 중재 절차를 명문화하는 방안이 필요하다. 다음으로 남북 관계 개선에 무엇보다 강력한 효과를 보인 남북협력기금의 활용도 제고에 대한 근본적 고민이 필요하다. 남북 관계가 원만했던 2000년~2007년까지 수치를 보면, 계획 대비 실질행 비율이 상당히 높은 수준을 유지하고 있다. 실제로 2003년에는 8,331억 원을 계획하여 7,707억 원을 집행하였다. 반면, 2008년 금강산 관광객 피격 사건 이후 급격하게 남북 관계가 경색되었던 2010년을 보면, 기금 집행 실적이 급격히 떨어지는 모습을 확인할 수 있다. 2023년은 남북협력기금의 사업비 지출 계획이 1조 2,101억 원이었으나 집행은 224억 원으로 집행률은 1.9%에 불과하다.

〈표 13〉 남북협력기금 예결산 실적

[illegible]

④ 남북관계 기반구축	경제교류협력보험	95	8	8.7	48	-	-	43	-	-	100	-	-	43	-	-
	경협기반(무상)	3,093	153	4.9	2,370	80	3.4	2,472	43	1.7	2,453	116	4.7	2,313	39	1.7
	경협기반(유자)	1,197	-	0.0	2,520	-	-	2,520	-	-	2,520	-	-	1,800	-	-
	경제교류협력대출(유자)	238	-	0.0	180	-	-	148	-	-	136	93	68.1	100	-	-
	DMZ 평화적 이용	110	36	32.5	126	48	37.9	184	80	43.3	267	117	43.8	120	28	23.5
	개성공단 운영대출(유자)	151	26	17.1	151	26	17.1	146	23	15.8	254	174	68.5	83	20	24.5
	개성공단 기반조성	161	62	38.6	161	62	38.6	159	61	38.4	183	174	94.8	91	51	56.4

출처: 국회확정 통일부 예결산서

기금 집행률을 제고하기 위해서는 우선, 기금의 용도를 현행 ‘남북협력기금법’에 규정된 ‘인적 왕래, 사회문화 협력, 교역·경협, 이산가족 교류·인도적 지원, 경제협력 기반 조성, 개성공단 조성’에서, 추가적으로 대폭 확대할 필요가 있다. 무엇보다 보건의료 분야의 협력 사업을 남북협력기금 사업으로 추가할 필요가 있다. 코로나19의 전세계적 창궐을 지켜보면서 남북을 하나의 보건공동체로 접근하는 것에 대한 남북 모두의 공감대가 어느 정도 형성된 것으로 볼 수 있기 때문이다. 다음으로 지자체의 남북 교류·협력 사업에도 중앙정부 차원 지원 확대 조치를 검토할 필요가 있다. 특히 2023년 6월 제정된 ‘평화경제특구법’은 접경 지역의 개발을 촉진하고 남북 경제의 선순환 구조를 형성하기 위한 목적으로 통일부 장관과 국토부장관 공동으로 평화경제특구를 지정할 수 있도록 하고 있다. 전국 49개 지자체의 남북교류협력기금 잔액이 2024년 기준으로 2,049억에 불과한 상황에서 특구 내 기반 시설 조성에 필요한 경비를 지방비뿐만 아니라, 매년 1조 원 이상의 미집행 여유자금 발생하여 남북협력기금을 통해 지원하는 것을 검토해 볼 수 있을 것이다. 끝으로, 통일세, 통일 국채 등 추가적인 자원 마련이 쉽지 않은 상황에서 남북협력기금이 중장기적으로 통일비용 마련을 위한 수단이자, 재정안정화 장치로서도 기능하는 방안에 대해서도 검토해 볼 필요가 있다. 남북 관계 불안정함에 따라, 연례적으로 미집행되는 여유자금 잔액은 현행법상 회계연도 말에 국고로 귀속되게 된다. 그러나 남북 관계의 급변에 대비하고, 중장기적인 통일 자원 마련 차원에서 미집행 여유 재원을 국고에 귀속하는 대신, 별도의 기금 또는 남북협력기금 별도 계정(가칭 ‘통일계정’)에 적립하는 방안에 대해서도 적극적으로 검토할 필요가 있다고 본다.

Ⅵ. 결론: 시사점 및 한계

금강산 관광이 중단된 지 15년이 넘었고, 개성공단이 폐쇄된 지도 10년이 다 돼가는 상황

에서 곧바로 경협 사업 재개에 나서기는 현실적으로 쉽지 않은 상황이다. 특히 이러한 상황에서는 국제정세와 밀접한 남북 관계 특성상, 남북 관계를 국제관계의 종속변수만 보고, 남북경협은 국제정세가 유리하게 조성될 때만 가능하며 그 외에는 불가능하다고 보는 ‘남북경협 무용론’에 빠질 비관주의적 사고를 경계할 필요가 있다. 2000년대 이후 남북경협은 국내외 정세의 변동과 연계하여 활성화와 중단을 반복하는 불안정한 추세를 보였다. 그럼에도 남북경협은 일견 대북 포용 정책이 목표로 한 평화의 가교 역할을 일정 부분 수행해 온 것으로 볼 수 있다. 그러나 북한의 금강산 관광객 피격 사건으로 남북 간 대립 국면이 촉발된 이후 계속된 핵실험과 미사일 발사, 천안함 침몰, 연평도 포격 등 군사 도발을 지속하였고, 남북경협의 상징인 금강산관광은 2008년, 개성공단은 2016년에 중단되면서 오늘날 남북경협은 사실상 단절된 상황이다. 이처럼 녹록지 않은 현 상황에서 남북경협을 재개하고 그 성과를 거두기 위해서는 기존에 이루어진 남북경협을 객관적으로 평가하고, 미비점에 대한 보완을 통해 효과적인 정책 방향을 수립할 필요가 있다.

본 연구에서는 이러한 점을 고려하여, 경제협력의 본래 취지에 따라 다양한 수단을 통해 추진된 남북경협이 남북 관계에 미친 영향에 대해 그 인과관계를 입증하고자 하는 목적으로 실증 분석을 하였다. 역대 정부별로 대북 포용 정책의 핵심 수단으로 그간 역할을 해온 남북경협이 실제 남북 관계 개선에 어떠한 영향을 미쳤는지 살펴보기 위해 현실적으로 다양한 의미로 사용되어 온 남북경협의 범주를 인도적 대북 지원, 교역, 투자 등 세 가지 유형으로 규정한 다음, 각각의 경협이 독립변수로서 2000년대 이후 남북 관계 개선에 어떤 실증적 효과를 미쳤는지를 살펴보았다. 종속변수로는 경제·정치·사회문화 영역에서 구조적인 남북한의 통합 정도를 정량적으로 평가하여 지수화한 서울대 통일평화연구원에서 1989년부터 발표하는 연도별 남북통합지수를 활용하였다. 독립변수를 각각 대북 지원, 교역, 투자로, 종속변수는 제도통합지수와 관계통합지수로 놓고 총 6가지 유형에 대해 회귀분석을 실시한 결과 독립변수를 대북지원과 투자로 한 경우 남북경협이 남북 관계 개선에 통계적으로 유의한 정(+)의 영향을 미친다는 결과가 도출되었다.

구체적으로는 대북 지원이 100억 원 증가하였을 때, 평균적으로 제도통합지수와 관계통합지수 모두 1.1점 상승하고, 독립변수를 투자(남북협력기금 집행액)로 설정한 경우, 100만 달러의 대북 투자 증가는 평균적으로 약 6점의 지수 상승을 가져오는 것으로 나타났다. 분석 대상 기간 대북 지원 평균 금액이 1,255억 원이고 제도통합지수는 21.5, 관계통합지수는 15.6점인 것을 감안할 때, 대북 지원과 투자 모두 강력한 남북 관계 개선 효과를 가져오며 특히, 인도적 대북 지원보다 투자가 보다 더 강력한 효과를 미치는 것을 알 수 있다. 반면, 독립변수를 교역으로 설정한 경우, 종속변수에 미치는 통계적으로 유의미한 영향을 발견할 수

없었다. 이와 함께, 일각에서 남북경협 무용론의 대표적 논거로 제시하는 인도적 대북 지원 물자의 군수용 등 타 용도 전용이 광범위하게 일어났는지도 함께 살펴보았는데 대북 인도 지원을 독립변수로, 북한의 곡물과 비료 수입을 종속변수로 한 회귀분석에서 통계적으로 유의미한 관계는 도출되지 않은바, 인도적 대북 지원의 군사 목적 전용되는 주장은 실증적으로 입증할 수 없었다.

이러한 실증 분석 결과는 남북 경제협력이 단순한 경제적 이익 창출 수단이 아닌, 한반도 평화 유지와 남북 관계 개선을 위한 필수적인 정책 수단으로 인식해야 한다는 당위성의 핵심 논리로 작용할 수 있다. 결국 관건은 남북경협을 정파적인 논쟁에서 벗어나 장기적 관점에서 일관성 있게 추진할 수 있는 법적, 제도적 장치를 마련하는 데 있다고 본다. 또한 남북 경협에의 정치적 제약을 줄이기 위해 국제기구와의 협력을 통해 다자 중심 체제로 전환도 적극 검토할 필요가 있다. 마지막으로 경협에의 긍정적 효과에 대한 실증 분석 결과에도 불구하고, 경색된 남북 관계를 경험한 국민 사이에서는 경협에 대한 회의적 인식이 여전히 존재하는 것이 사실이다. 대북 지원 및 여타 경협에의 투명성을 높여 국민의 신뢰를 회복하고 지지를 끌어내고, 특히 남북경협에 대한 젊은 세대의 부정적 인식을 해소하기 위해 경협에의 장기적 편익과 한반도 평화에 미치는 영향을 적극적으로 홍보할 필요가 있다고 본다.

본 연구는 다양한 통제 변수를 통해 내생성(endogeneity) 문제를 극복하려고 노력하였으나, 국내외 정세와 밀접한 남북 관계 속성상 불가피하게 다양한 비가시적인 요인들은 완전히 통제하기 부인하기는 힘들 것이다. 예를 들어, 북한 내부의 정치적 변동 요인들도 남북 관계와 긴장의 정도에 분명 영향을 미칠 수 있으나, 자료 획득의 곤란으로 고려하지 못한 점이 있다. 이러한 누락된 제3의 변수(Omitted Variable Bias)는 본 연구의 독립변수가 종속변수에 미치는 인과관계 경로에 영향을 미침으로써 실증 분석의 타당성을 저해하는 요인으로 작용할 가능성이 존재한다. 또한 남북 관계가 남북경협에 거꾸로 영향을 미치는 역의 인과관계(Reversal Causality) 가능성도 여전히 상존한다. 이러한 본 연구의 한계를 고려할 때 앞으로 분석 방법론을 보다 정치화하고, 분석 데이터를 확장한 추가연구가 필요할 것으로 본다. 북한의 경제 정책 변화, 주민들의 의식 변화 등 북한 내부의 변화가 남북경협 및 남북 관계에 미치는 영향도 고려 변수로 포함할 필요가 있으며, 민간 기업들의 대북 투자 및 교류 경험에 대한 심층 인터뷰나 설문 조사를 통해 실제 현장에서 체감하는 남북경협에의 효과에 대해서도 보다 자세히 살펴볼 필요가 있다. 이러한 방법론, 자료 획득 측면에서 부족한 한계를 참작하더라도, 본 연구는 “남북경협이 남북 관계 개선에 기여”할 것이라는 대북 포용 정책이 기본적으로 깔고 있는 전제가 남북 관계 현실에서 실제 성립할 수 있음을 보여주는 데 의의가 있다. 본 연구는 감성이 아닌, 논리와 실증에 따르더라도 이런 희망이 성립할 수 있음을 보여주

는 데 의의를 찾고자 하며, 본 결론이 보편적으로 적용될 수 있는 타당한 명제인지에 관해서는 후속 연구에서 추가로 검증될 수 있기를 기대한다.

참고문헌

- 강성현·이해정. (2025). 북한 정책 수요에 기반한 남북협력 단계적 재개 방안. 현대경제연구원.
- 국정기획위원회. (2025). 이재명정부 국정운영 5개년 계획.
- 권오승 외. (2006). 체제전환국 법제정비지원. 서울: 서울대학교 출판부.
- 김근식. (2008). 대북 포용정책의 개념과 평가. 「한국과 국제정치」.
- 김근식·조재욱. (2024). 기능주의 대북정책의 적실성 탐색과 방향성 모색. 한국정책과학학회보
- 고일동 외. (2008). 남북한 교역구조 변화와 정책적 시사점. KDI 연구보고서.
- 구영록. (2000). 한국과 햇볕정책. 서울: 법문사.
- 김규철. (2023). 한반도와 주변국의 정치·경제 관계 실증분석: 빅데이터를 활용한 국가 간 관계 지수를 중심으로. KDI 정책연구시리즈.
- 김도의. (2021). 해외직접투자(FDI)의 결정요인 분석. 무역학회지.
- 김범수 외. (2022) 2021 통일의식조사. 통일평화연구원.
- 김석진·홍제환. (2021). 남북 민생협력의 효율적 추진방안. 통일연구원.
- 김석진·홍제환·정은미. (2018). 북한 민생 실태 및 협력 방안. 통일연구원.
- 김슬시. (2014). 국제사회의 대북지원 현황. KDI 북한경제리뷰.
- 김연철. (2006). 한반도 평화경제론: 평화와 경제협력의 선순환. 「북한연구학회보」, 9(2): 51-73.
- 김영운. (2010). 통독 사례로 본 남북경제 통합방안. KDI 통일경제.
- 김영호. (2003). 대북포용정책의 평가: 성과와 한계. 「국제정치연구」, 6(1): 71-84.
- 김용호. (2002) 대북정책과 국제관계이론: 4자회담과 햇볕정책을 중심으로 한 비판적 고찰. 「한국정치학회보」, 36(3): 135-153.
- 김정수. (2010). 인도적 대북지원과 북한체제의 존속력에 미친 영향. 통일연구원.
- 김진수·이한성. (2012). 남북한 경제교류의 정치적 효과 분석. 「유라시아연구」, 9(1): 47-66.
- 김진수·이한성. (2013). 남북·북중·한중간의 교역확대와 남북한분쟁과의 관계분석. 「유라시아연구」, 10(3): 77-97.
- 김학노. (2005). 평화통합전략으로서의 햇볕정책. 「한국정치학회보」, 39(5): 237-261.
- 김형기. (2010). 이벤트데이터 분석기법을 이용한 탈냉전기 북한과 주변국과의 분쟁-협력 관계: 1990-2007. 비교민주주의연구.
- 대한무역투자진흥공사, 북한의 대외무역동향. 각 년호.
- 문정인. (2011). 원칙과 실용주의 사이: 이명박 정부의 대북정책은 무엇이 잘못되었는가. 「국제지

역연구」.

- 민인식·최필선. (2016). STATA 시계열 데이터 분석. 한국 STATA 학회.
- 박영호. (2001). 남북한 평화공존과 대북정책. 통일연구원.
- 박종철 외. (2003). 평화변영 정책의 이론적 기초와 과제. 통일연구원.
- 박형중 외. (2000). 대북 포용정책과 국내정치여건 조성방안. 통일연구원.
- 박훈탁. (1995). 남북한경제협력론 비판: 시장화의 사회·정치적 비용의 시각에서. 세종연구소.
- 서울대 통일평화연구원. 연도별 남북통합지수. 「통일학연구」.
- 서재진. (2007). 북한의 경제난과 체제 내구력. 통일연구원.
- 성기영. (2025). 80주년 광복절 경축사와 이재명 정부의 대북정책: 의미와 향후 과제. 국가안보전략연구원.
- 신석하·김영준. (2018). 남북경협을 직접적 경제효과 분석: 개성공단의 경우. 「사회과학연구」, 44(3): 43-66.
- 안제노·이우석. (2022). 대북 인도지원의 전략적 포지셔닝. 국가안보전략연구원.
- 안종범 외. (2011). 통일재원 마련방안 연구. 통일부 정책연구용역 보고서.
- 양문수. (2010). 북한 경제의 시장화. 한올아카데미.
- 엄선희 외. (2008). 국제협력을 통한 북한 수산개발사업 자원조달 방안. 서울: 한국해양수산개발원.
- 윤덕룡. (2012). 남북한 경제통합 연구: 북한경제의 장기발전전략. KDI 연구보고서.
- 이규창. (2018). 대북 인도적 지원의 법적 분석. 한국법제연구원.
- 이부형 외. (2018) 대북 인도적 지원의 현황과 과제. 현대경제연구원.
- 이석. (2006). 북한경제의 대외 의존성과 한국경제의 영향력. 통일연구원.
- 이석. (2013). 남북통합의 경제적 기초: 이론, 이슈, 정책. KDI 연구보고서.
- 이석. (2014). 대북정책의 경제적 성과: 실증적 평가와 시사점. KDI 정책연구시리즈.
- 이석 외. (2022). 새로운 대북정책과 남북경협의 모색. KDI 연구보고서.
- 이석기 외. (2013). 남북한 산업협력 추진전략과 실행방안. 산업연구원.
- 이승현. (2013). 남북경협의 현황과 과제. 국회입법조사처.
- 이승현. (2020). 남북협력기금 제도 개선을 위한 논의와 향후 과제. 국회입법조사처.
- 이영훈. (2005). 북한경제개혁의 전개와 구조. 한국은행 금융경제연구원.
- 이영훈. (2019). 평화와 혁신의 관점에서 본 남북경협. 통일연구원.
- 이해정. (2018). 남북경협 30년 평가와 과제. 현대경제연구원.
- 이해정. (2018). 남북 사회문화협력의 비전과 과제. 현대경제연구원.
- 이종규. (2021). 북한 외국인직접투자의 추세 및 쟁점. KDI 정책연구시리즈.
- 임강택. (2018). 북미정상회담 이후 남북경제협력추진: 전망과 과제. 「KDI 북한경제리뷰」. 29-33.
- 임강택·이강우. (2016). 개성공단 운영실태와 발전방안: 개성공단 운영 11년(2005~2015)의 교훈. 통일연구원.
- 임을출. (2010). 동북아 개발협력: 북한의 인식과 법제적 대응. 통일연구원.

- 전영선. (2006). 한반도 평화지수(KOPI): 평가와 개선. 제186차 아태정기학술포럼.
- 조동호. (2003). 「신정경분리」 원칙을 통한 활성화. KDI 통일경제.
- 조동호. (2022). 남북경협의 정부별 평가와 향후 추진방향. 국가안보전략연구원.
- 전현준 외. (2006). 북한체제의 내구력 평가. 통일연구원.
- 정정길. (2002). 행정과 정책연구를 위한 시차적(時差的) 접근방법: 제도의 정합성 문제를 중심으로. 「한국행정학보」, 36(1).
- 최이섭. (2019). 대북제재 완화 이후 새로운 남북경협 지원을 위한 정책과제. 「KDI 북한경제리뷰」, 39-52.
- 최장호·김범환. (2017). 남북한 경제통합 분석모형 구축과 성장효과 분석. 대외경제정책연구원.
- 최장호 외. (2021). 외국인 기업의 남북경협 참여 활성화 방안. 대외경제정책연구원.
- 한국국제협력단. (2009). 국제개발협력의 이해. 파주: 한울.
- 허문영 외. (2007). 평화변영정책 추진성과와 향후 과제. 통일연구원.
- 현대경제연구원. (2009). 대북 지원 현황과 과제. 「현안과 과제 보고서」 18-05.
- 홍명근. (2008). 대북 원조의 ODA 전환을 통한 개성공단 활성화 방안. 통일연구원.
- 홍순직. (2000). 남북경협 활성화를 위한 부문별 과제. 통일연구원.
- 홍장표. (2009). 해외직접투자가 무역수지와 제조업에 미치는 영향: 전자산업과 자동차산업 기업패 널자료 분석. 「한국경제연구」, 27: 69-95.
- 홍제환. (2025). 남북 경제협력 재개 및 지속가능성 확보. 통일연구원.
- 황지환. (2012). 남북한 관계의 국제정치학. 서울대 국제정치문제연구소.
- Barbieri, K. (1996). Economic Interdependence: A Path to Peace or a Source of Interstate Conflict? *Journal of Peace Research*, 33(1): 29~49.
- Daniel Morrow (2005). Key Issues of Development Assistance and Implications for North Korea. Kyungnam University.
- Dunning, John H. (1980). Toward an eclectic theory of international production: some empirical tests. *Journal of international business studies*, 11(1):9-31.
- KEDO. (2005). Annual Report.
- Kenneth N. Waltz (1979). Theory of International Politics. Reading: Addison-Wesley.
- Krugman, P.R. (2014). International Economics: Theory and Policy, Global Edition. Boston: Pearson.
- Seung-ho, Jung and Yong-shin, Cho. (2021). Public Opinions on Inter-Korean Economic Cooperation: A Survey Analysis. *KDI Journal of Economic Policy*. 43(4): 23-44/
- Sherman R. (2000) Foreign Aid and development: Summary and synthesis. Foreign Aid and Development.
- 관세청 수출입통계. <https://unipass.customs.go.kr:38030/ets>(검색일: 2025. 7. 1).

국가통계포털. <http://kosis.kr/index/index.do>(검색일: 2025. 8. 11).

열린재정. <https://www.openfiscaldata.go.kr/>(검색일: 2025. 8. 15).

자치법규정보시스템. <http://www.elis.go.kr/>(검색일: 2025. 6. 15).

정보공개포털. <https://www.open.go.kr/>(검색일: 2025. 9. 15).

통계청 대북지원 통계. https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2784/(검색일: 2025. 8. 1).

통계청 북한통계. <https://kosis.kr/bukhan>(검색일: 2025. 6. 1).

한국수출입은행 해외투자통계. <http://211.171.208.92/odisas.html>(검색일: 2025. 9. 1).

한국수출입은행 공적개발원조(ODA) 통계. https://stats.koreaexim.go.kr/index_outer.html(검색일: 2025. 8. 2).

World Bank Data Bank. <https://data.worldbank.org/country>(검색일: 2025. 7. 3).

UNCTAD FDI STAT. <https://unctadstat.unctad.org/wds/TableView/tableView.aspx?ReportId=96740/>(검색일: 2025. 9. 6).

ABSTRACT

Has Inter-Korean Economic Cooperation Contributed to Improving Inter-Korean Relations?: An Evaluation of the Effectiveness of Inter-Korean Relations and Development Strategies

Kyungpyo Kang

This paper focuses on objectively evaluating whether inter-Korean economic cooperation, which has sparked ideological conflicts and political controversies, was effective in achieving its original purpose of easing tensions in inter-Korean relations. I conducted an empirical analysis of how past inter-Korean economic cooperation initiatives influenced the improvement of inter-Korean relations. To this end, we set 'aid to North Korea, inter-Korean trade, and inter-Korean investment' as proxy variables for the independent variable, inter-Korean economic cooperation. For the dependent variable, I utilized the Inter-Korean Integration Index surveyed by the Institute for Peace and Unification Studies at Seoul National University. Multivariate regression analysis was conducted based on time-series data from the period 2000-2023. The analysis revealed that aid to North Korea and inter-Korean investment exerted a significant positive influence on improving inter-Korean relations, whereas inter-Korean trade did not yield a significant effect. This implies that inter-Korean economic cooperation can serve as a useful tool for inclusive policies, representing the starting point (E) of the new administration's North Korea policy, epitomized by the 'END' Initiative. Therefore, moving beyond partisan debates, it is necessary to strengthen the institutional foundation for consistent inter-Korean economic cooperation. Furthermore, efforts should focus on expanding multilateral cooperation with international organizations centered on private-sector humanitarian aid and exploring institutional improvements to enhance the execution of the Inter-Korean Cooperation Fund.

【Keywords: inter-korean economic cooperation, inter-korean relations, aid to north korea, inter-korean trade, inter-korean investment】