

고조되는 한반도 긴장 위기, 남북 경협 어디로 가는가?

때 : 3월 24일 화요일 오후2시~5시

곳 : 대한출판문화회관 4층 강당

주최 : 평화재단

● 프로그램 ●

14:00	개 회	
	여는말	법 료 평화재단 이사장
	사 회	김영수 서강대 정치외교학과 교수
14:05	발 표 1	최근 한반도 정세와 남북경협 이정철 송실대학교 정치외교학과 교수
	발 표 2	남북경협의 현황 진단과 앞으로의 전망 양문수 북한대학원대학교 북한학 교수
	발 표 3	북한의 입장에서 바라본 남북한 긴장국면 및 경협 사업 조봉현 기업은행 경제연구소 연구위원
	발 표 4	개성공단입주기업에서 바라본 최근 남북긴장관계와 경협 이임동 개성공단기업협의회 사무국장
	발 표 5	금강산관광사업에서 바라본 최근 남북긴장관계와 경협 장환빈 현대아산 전문
	발 표 6	대북경협사업에 대한 평가 및 전망 배종렬 한국수출입은행 선임연구위원
15:20	휴 식	
15:35	질의응답 및 전체토론	
16:40	정리발언	
16:55	닫는말	법 료 평화재단 이사장
17:00	폐 회	

● 차 례 ●

- 03 모시는 글
- 04 발 표 1 **최근 한반도 정세와 남북경협**
이정철 송실대학교 정치외교학과 교수
- 12 발 표 2 **남북경협의 현황 진단과 앞으로의 전망**
양문수 북한대학원대학교 북한학 교수
- 20 발 표 3 **북한의 입장에서 바라본 남북한 긴장국면 및 경협 사업**
조봉현 기업은행 경제연구소 연구위원
- 29 발 표 4 **개성공단입주기업에서 바라본 최근 남북긴장관계와 경협**
이임동 개성공단기업협의회 사무국장
- 36 발 표 5 **금강산관광사업에서 바라본 최근 남북긴장관계와 경협**
장환빈 현대아산 전문
- 41 발 표 6 **대북경협사업에 대한 평가 및 전망**
배종렬 한국수출입은행 선임연구위원

평화재단 제29차 전문가포럼 고조되는 한반도 긴장 위기, 남북 경협 어디로 가는가?

폐년날 2009년 3월 24일 | 폐년곳 재단법인 평화재단 | 주소 서울시 서초구 서초3동 1585-16호 (우 137-875)
전 화 02-581-0581 | 전송 02-581-4077 | staff@peacefoundation.or.kr | www.peacefoundation.or.kr

금강산 관광과 개성관광 및 개성공단으로 대표되는 남북경협사업은, 이명박 정부 등장 이후 남북한 관계가 경색된 데에다 최근 북한의 위성로켓 발사문제로 인하여 앞으로의 향방을 알 수가 없습니다. 이미 지난 해 7월, 금강산 관광에 이어 12월에 개성관광이 중단되었고, 이번 3월 한미 키 리졸브 훈련기간 동안 개성공단 통행이 차단과 허용을 반복하기도 했습니다. 개성공단조차 조만간 폐쇄결정이 내려질지 모른다는 우려가 팽배한 상태입니다.

남북교역이 본격화된 1988년 이래로 남북한 간의 관계 진전에 따라 발전해왔던 경협사업은 경제적 측면에서만이 아니라 남북한의 긴장해소와 관계 개선에 큰 역할을 해온 것이 사실입니다.

열린 문을 닫는 건 쉬워도 닫힌 문을 다시 열기는 어려운 법입니다. 특히 지난 1년간의 남북한 관계는 서로에 대한 불신과 몰이해, 무시와 적대감으로 인해 더욱더 극단적인 모습으로 변화해왔습니다. 좀 더 합리적이고 장기적인 이해를 찾아가고자 하는 목소리를 듣거나 답을 만한 마음의 여유조차도, 눈앞의 갈등과 반목에 밀려버렸습니다. 충돌로 내달리고 있는 남북한의 긴장관계는 서로간의 정치적 이해로 인해 합리적 돌파구를 찾지 못하고 있습니다. 그 와중에 어렵사리 키워왔던 남북경협의 소중한 싹은 시들어가고 있습니다.

평화재단에서는 고조되는 한반도 위기상황에서 남북경협이 어디로 가고 있는지, 어떻게 이 난국을 해결할 것인지 그 지혜를 모으는 자리를 마련했습니다. 함께 해주셔서 유익하고 바람직한 토론의 장을 만들어주시기 바랍니다. [P](#)

2009년 3월
평화재단 이사장 **법륜**

최근 한반도 정세와 남북경협

이정철 숭실대학교 정치외교학과 교수

1. 정세분석

- (1) 미국
- (2) 북한
- (3) 한국
- (4) 전망

2. 남북협력평가

3. 경협원칙

발 표 1

최근 한반도 정세와 남북경협

이정철 숭실대학교 정치외교학과 교수

1. 정세 분석

(1) 미국

■ 미국의 대북 정책은 유화적 무시(benign neglect) 전략 + α

- 큰 틀에서는 북한의 유인 전략 혹은벼랑 끝 전술에 밀려들지 않겠다는 합의가 형성
 - 핵 보유, 인공위성 인정 등 국방, 정보 라인의 견해가 앞서 나가는 듯
- 주무 부서인 국무부 라인이 미비한 것도 원인
 - 국무부 동아태 차관보(커트 캠펔 Kurt M. Cambell) 인준이 미뤄지고 있음

■ 구조적으로 미국이 한반도에서 긴장을 원하지 않는 것은 분명

- 미국 정부의 아프간 병력 운용에 한국군(전투병) 파병 혹은 주한 미군의 운용이 매우 중요한 문제라는 인식
 - 한국군 파병이 여의치 않을 경우 주한미군 감축론이 부각될 수도 있는 상황
- 따라서 한반도의 안정은 미군의 아프간 작전에 매우 긴요한 문제로, 미국이 북한 문제를 새로운 긴장 요소로 인식하고 싶지 않은 현실이 존재
 - 게이츠 장관(Robert Gates)의 <A balanced strategy>에도 잘 나타나는 문제의식으로 미국은 북한의 재래식 무기 위협을 관리가능하다고 인식

■ 북핵 문제도 폐기보다는 북핵 관리 차원의 접근이라는 인상

- 힐러리 장관이 북한 문제에 대해서 관심이 약한 듯한 인상
- 대북 문제는 현재 국무부 비확산팀이 담당하는 쪽으로 정리
 - 일단은 비확산 문제 차원에서 관리하는 인상
 - 보즈워스(Stephen Bosworth, 특별 대표)는 중량급 인사로 볼 수도 없고 워싱턴 인사이 드도 아닌 상태로, 겸직 수행 중인 점도 한계
- 6자회담의 경우, 현 상태로는 동력이 약해지고 있다는 인상
 - 6자회담 대표를 성 김(Sung Kim)이 맡게 되면 6자회담 대표로서 재량권이 약화될 가능성이 있음
 - 식량 에너지 지원이 중단된 현 상태에서는 오히려 재처리 재개를 막을 명분조차 없는 상황

(2) 북한

■ 북한은 근본적 접근법을 강화

- 북핵 협상에서 정진체제를 전환하는 문제를 중심으로 한 핵 폐기 협상이 아니라면 핵 보유국 인정을 통한 핵 군축 협상을 요구
 - 정진체제 전환, NLL, 군사훈련 등 선행 조건을 전면적으로 내거는 방식을 지속
 - 지난 8월 테러지원국 해제 연기 이후 북한의 태도 변화가 뚜렷

- 북한 역시 오바마 정부에 대해서는 기대치가 낮은 상황

■ '인공위성' 발사 문제는 협상의 대상이 아니라는 입장을 분명히 한 것으로 판단됨

- 최고인민회의 개최를 계기로 하고 있다는 점에서, 대미 협상력 제고 외에 위신이 주목표라는 점에서 협상의 대상이 아님
- 쌀 지원 중단은 결국 재처리 강행으로 이어지는 측면이 있음

■ 한국 정부에 대해서는 충돌 불사의 관점까지 견지하고 있다고 알려지고 있으나 최근

정책 전환이 있는 듯한 인상

- 개성 공단의 미래는 상식과 달리 한국 정부의 결정에 달린 듯한 인상
- 개성은 현재와 같은 강약 조절이 계속될 경우 서서히 고사되는 것이 불가피할 전망
- 지금까지의 개성 상황은 키 리졸브 문제에 연유한 점이 큼
- 24일 이후 여러 가지 방북 일정이 재개

■ 중국으로부터 차관은 북한의 내구력 논란을 최소 1년간 유예시키는 효과 있을 듯

- 북중 수교 60주년을 계기로 20~30억 달러에 달하는 차관설이 제기
- 이미 신의주에는 4차선 신교량 건설이 시작되었음
- 총 공사비 8억 위안(6:2) 수준
- 기존 조중우의교 하류 10Km 지점
- 개성 대체안인가에 대해 관심이 집중

(3) 한국

■ 이명박 정권은 4강 외교와 남북관계를 동시 병행적으로 그리고 안정적으로 관리한다는 기존 10년간의 정책 지향성을 탈피하고자 시도

- 한미동맹 최우선론을 공개적으로 표명하고 있으나 전략적 대안적구상은 부재
- 한국 외교가 표방한 한미간 전략동맹과 가치동맹 개념은 외연에 비해 내포가 빈약
- 자칫 한미동맹 우위론은 결국 한국의 존재감을 약화시키는(Korea Passing) 자충수가 될 수 있다는 경계 고조

■ 신아시아 구상은 아시아 FTA 허브로 미국의 하위 파트너십을 표방한 것으로 평가가능

- 한미 FTA의 전략적 구상과 동일한 맥락
- 오바마 정부가 FTA 문제에 접근하는 방법에 대해서 면밀한 검토가 있었는지는 미지수
- 남방 및 해양 중시 정책으로 대북방 정책관의 부재를 반영
- 힐러리 청문회 발언에 따라 한국이 미국의 하위 파트너로 아세안, 호주 등 국가들과의

관계를 강화하겠다는 입장으로 해석 가능

■ 대북 정책이 교정론적 관점을 견지하고 있는 한 남북 긴장과 마찰은 불가피

- ‘갑과 을 정위치론’ 등 북한 정권의 행태를 고쳐 북한이 국제정치 행위자에 어울리는 행태를 취하도록 하겠다는 교정론적 발상을 취하고 있음
- 교정론적 발상은 힘의 정치를 강조하는 현실주의적 사고의 자연스런 귀결이나, 한국 외교가 경계되는 달리 중약국 외교 수준임을 감안한다면 제대로 된 현실주의적 접근도 아님
- 이명박 정부는 북한의 체제 내구력 문제에 강조점을 두고 북한의 굴복을 요구하겠다는 접근을 지속
- 북한의 연성 붕괴 가능성을 제시하고 미사일 발사 시 대북 제재를 주도하겠다는 전략을 구사
- 식량난 문제로 북한이 협상에 나올 수밖에 없다는 접근은 노무현 정부 시기에는 가능하나 현 정부에서는 불가능
- 최소한의 신뢰가 없는 조건에서 식량의 무기화는 더욱 큰 불협화음으로 귀결될 가능성 높음
- 김정일 와병설의 과도한 공론화나 개념계획 5029의 작계화 논란 등 북한 내구력 문제에 대한 과도한 티치는 불필요한 긴장을 조성
- 김태영 합참의장 발언(3.27)이나 개성공단 관련 몇 가지 발언 vs 북한의 민감한 대응

(4) 전망

■ 2-3개월 내 미국의 대북 정책이 마련되었지만 현재로서는 낙관하기는 어려운 상황

- 상반기까지는 큰 기대를 걸기가 어려운 국면이 되고 있음
- 여기저기 억류 사건에 새로운 협상의 모멘텀이 될 가능성도 제기
- 미국이 무시정책을 사용하더라도, 매파적 정책을 사용하기는 어렵다는 조건은 구조적으로는 협상 가능성을 높이는 요소
- 장기적으로는 반드시 협상이 될 수밖에 없는 측면이 존재

■ 하반기 이후 본격적인 협상 국면이 전개될 듯하나, 현 기간 중에도 민간 차원의 대북 협력은 가능

- 1.5~2 트랙의 대화가 많이 활용될 가능성이 높음
- 경험은 정경 분리 원칙 하에서 다양한 차원의 논의가 가능
- 내년 지자체 일정을 감안하면 강경책의 한계는 분명
- 북한은 지역과 민간 단위의 협력을 강조하고 있는 국면

2. 남북협력 평가

■ 남북경협 목표에서 통합 지향성이 약화되고 한국 경제 복무론이 강화

- 통합이나 경제 혹은 안보 공동체 등의 개념이 퇴장하는 가운데 북방 협력론의 의미가 퇴화
- 통일비용의 선투자, 시장 창출론 등이 사실상 폐기
- 북한 문제를 통합을 통한 시너지 차원보다는 리스크 관리 차원으로 접근하기 시작했음을 의미
- 10.4 선언이 표류하게 된 이유
- 결과적으로 경험에서 북한 당국의 당사자성을 부인하는 경향 초래

■ 인도적 지원의 무기화, 도구화 과정에서 경험의 기반이 훼손

- (당국간) 상호주의, (기업간) 수익성, (지원의) 인도주의라는 3대 원칙 중, 상호주의의 미세화와 인도주의의 조건부화로 경험 무용론 고조
- 상호주의에서 단기적 관점하의 등가성, 대칭성, 무차별성 강화
- 사실상 교정론적 접근은 상호주의를 뛰어넘는 강도
- 북한이 지원 분야는 개발 원조 방식을, 지원 방법은 '긴급 구호' 방식을 선호하기 때문에 국제사회의 지원 접근 방식과 상충
- 개발 원조의 지원 분야는 project base로 결정되고, 지원 방법은 수혜자보다 지원자의 결정권이 높음

■ 절대 수익보다도 상대 수익을 강조하는 실현실주의적 접근론이 강화

- 남북협력이 분명한 공동이익을 창출할 뿐만 아니라, 남한 경제의 상대수익(relative gain)도 보장하는 것이어야 한다는 접근이 강조
- 야당 시절 '퍼주기' 비판의 트라우마로 볼 수 있는 측면도 존재
- 수익성 판단에서 공공성과 기회 비용간 딜레마 심화
- 대북 투자의 기대 수익이 타국과의 협력에 비해 그리 크지 않거나 더 작기 때문에 발생하는 문제

■ 결과적으로 경험이 전제하는 수익성 판단에서 내재되어 있던 평화비용 문제가 공론화되기 시작

- 북한이 안보 리스크를 높여 평화 수혜의 대가를 받겠다고 나오는 형국
- 대북 지원이 퍼주기였는지 평화 비용이었는지 본격적인 공론화를 유도하는 전략
- 비행금지구역 문제 등에서 간과하고 있던 평화비용 문제가 부각
- 대북 지원과 협력 형태의 교류가 안보 비용 절감이라는 파급효과(spillover effect)를 낼 수 있는가의 문제에 대한 근본적 질문과 검토가 불가피
- 연성분야에서의 협력과 교류가 경성 협력, 즉 평화를 보장할 수 있는가가 논의의 핵심

3. 경험 원칙

■ 남북경협에서 통합론적 관점을 견지

- 통합론에서 볼 때에만 남북경협은 공공성 영역으로 인정받아 지원이 가능하고, 결과적으로 일정 시기까지 기업의 수익성 제고를 뒷받침할 수 있음
- 경험 무용론은 지금까지 경험이 실패해서가 아니라 오히려 지금까지의 경험의 규모가 지나치게 소규모였기 때문에 발효
- 현 수준으로는 북한의 대남 의존도를 얘기하기가 민망할 차원이고 따라서 레버리지 논의를 제기하는 것은 연목구어임

- 남북관계 발전이 일정 수준에 이를 때까지는 정부 지원이 필요한 공공성 영역이라는 판단이 중요

■ 호혜적, 전략적 원칙을 강조

- 남북간 상호 이익을 추구
 - 장기성, 비등가성, 비대칭성의 관점에서 보는 이익을 의미
 - 이 경우 투자비의 장기적 회수라는 자심감이 필요
- 북한의 개혁을 통한 경제 발전과 남북 경제 통합의 선순환 구조를 마련하는 전략적 원칙을 추구
 - 이를 위해서는 장기적이고 정치중립적인 설계가 뒷받침되어야 함
 - 사회협약 방식의 합의가 필요
- 협력이 시작되면 매 단계마다 북한의 변화를 조건으로까지 할 필요는 없지만, 북한이 먼저 주도성을 발휘하고 이에 대응하는 부가적(additional) 접근이 필요

■ 일관성, 지속성의 원칙을 강조

- 경협이 정권적 요구에 휘둘리지 않는 일관성이 중요
 - 기업에게도 매우 중요한 지침
- 경협 사업은 지속성을 가져야 누적적 발전이 가능
 - 개별 협력사업의 성패를 가늠할 수 있을 정도의 충분한 지속성을 보장
- 남북경협은 달라지 않고 천천히 가면 멈춰서는 경향이 있기 때문에 일관성과 지속성이 매우 중요
 - 개성공단 2단계 확장 없이는 1단계가 완성될 수 없는 구조
 - 노동자 숙소 문제 등에 대해서도 비용 부담의 원칙 논란보다는 달리는 열차의 입장에서 접근 P

남북경협의 현황 진단과 앞으로의 전망

양문수 북한대학원대학교 북한학 교수

1. 이명박 정부 출범 이전의 남북경협

- (1) 남북경협의 현황
- (2) 남북경협의 성과에 대한 평가

2. 이명박 정부 출범 이후의 남북경협

- (1) 남북경협의 위기적 상황
- (2) 남북경협 위기의 원인

3. 전망과 과제

발 표 2

남북경협의 현황 진단과 앞으로의 전망

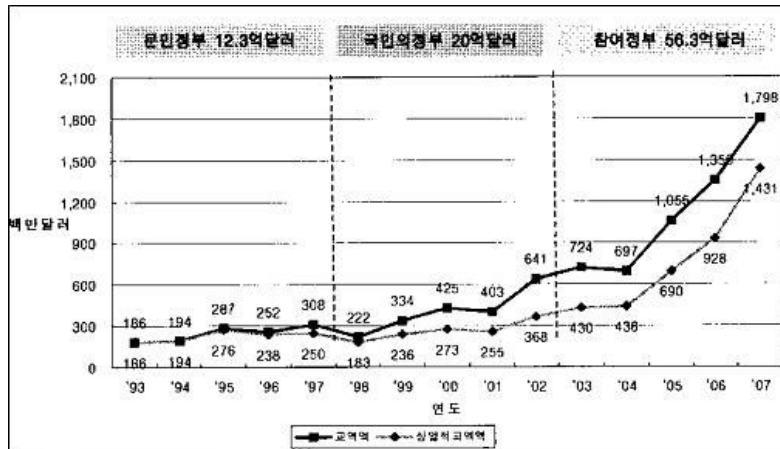
양문수 북한대학원대학교 북한학 교수

1. 이명박 정부 출범 이전의 남북경협

(1) 남북경협의 현황

- 1988년 이른바 7·7 선언 이후 시작된 남북교역은 지난 20년간 양적으로 크게 성장
 - 전체 교역액은 1989년 0.19억 달러에서 2007년 17.98억 달러로 95배 증가
 - 2005년은 사상 처음으로 10억 달러 돌파

<표> 남북 교역액 현황



자료 : 통일부

■ 내용적으로 보더라도 그 발전양상 짐작 가능

- 단순 물자교역에서 출발해 위탁가공 교역, 직접투자 등으로 발전
- 초기에는 민간 위주의 소규모 거래뿐이었으나 2000년 남북정상회담을 계기로 정부의 역할이 대폭 강화되었음. 여기에서는 남북 당국간 회담이 큰 역할을 수행
- 이에 따라 정부가 직간접적으로 참여하는 경협사업이 남북경협의 주력사업으로 부상 했는데, 대표적인 것이 남북한 철도도로 연결, 금강산 관광, 개성공단 사업 등 이른바 3대 경협사업

(2) 남북경협의 성과에 대한 평가)

■ 남북경협은 극심한 물자난, 외화난에 시달리는 북한경제에 숨통을 틔워줌으로써 북한 사회의 안정에 기여

- 2003년에 남한은 일본을 제치고 중국에 이어 북한의 제2의 무역상대로 부상했고, 이러한 추세는 2007년까지 지속
- 여기에다 비거래성 교역까지 합치고, 인도적 지원까지 고려하면 북한의 입장에서 남한의 경제적 중요성은 더욱 커질 것임

■ 남한에 대한 북한의 경제적 의존도가 높아지면 당연히 남북한관계에도 긍정적 영향을 미침

- 즉 남북경제 교류협력은 남북한 정치군사적 갈등의 분출을 제어하는 안전판 역할을 수행
- 남북간 긴장을 완화하고 화해와 협력 분위기를 촉진
- 남북경협은 남북관계를 안정적으로 유지하고 관리하는 중요한 협상수단

■ 남북경협은 남한경제에도 적지 않은 도움

- 상당수의 한국 기업들은 남북경협이 기업들에게 신규사업 기회 제공 등 한국경제에 긍정적 영향을 미칠 것이라고 평가

1) 물론 시각과 관점에 따라서는 종전의 남북경협에 대한 부정적 평가도 존재할 수 있다. 대한상공회의소가 2008년 1월, 국내의 500개 기업을 대상으로 실시한 설문조사결과에 따르면, '남북경협이 남북관계 개선은 물론 신규사업기회 제공 등 한국경제에 긍정적 영향을 미칠 것' (65.3%)이거나 '향후 남북경제공동체로 발전해 한국경제 재도약의 발판이 될 것' (19.0%)이라고 응답해 84.3%의

- 개성공단의 경우, 기본 개념은 남북한이 각각 비교우위가 있는 생산요소를 결합하는 것
 - 즉 남한은 자본과 기술, 북한은 노동과 토지가 각각의 비교우위인데 이들을 결합시켜서 새로운 비교우위(연계비교우위)를 창출해 경쟁력을 제고하는 것이 핵심
 - 이 과정에서 남북한의 참여자 모두 실질적인 경제적 이득을 얻게 되는, 말 그대로 상생(win-win)이자 호혜적인 경제프로젝트

- 남한 경제의 입장에서 가장 큰 것은 빈사상태에 놓여 있는 국내 한계 중소기업에게 경쟁력 회복 및 회생의 기회 제공
 - 또한 남북경협은 한반도 긴장 완화를 통해 남한의 국가 신인도를 제고해 한국경제에 긍정적 영향을 미치는 측면도 있음

2. 이명박 정부 출범 이후의 남북경협

(1) 남북경협의 위기적 상황

1) 경협 전반

- 2008년 남북교역액은 18억 2천만 달러로 전년대비 1.2% 증가에 그쳐
 - 2007년에 전년대비 33% 증가세를 보인 것과는 뚜렷한 차이
 - 대북지원 등 비상업적 거래의 대폭적인 감소, 일반교역 등 일부 상업적 거래의 감소에 기인
- 2009년 1월중 남북교역액은 1억 1,302만 달러로 전년 동기 대비 19.6% 감소 나타나
 - 일반교역은 31.7% 감소, 위탁가공교역은 14.3% 감소

기업들이 남북경협은 한국경제에 도움이 된다고 보는 것으로 나타났다. 한국경제에 미칠 긍정적 효과가 없을 것이라는 응답은 15.7%에 그쳤다. 대한상공회의소, <남북경협에 대한 우리 기업의 인식과 애로실태 조사>, 2008.1.28.

2) 공적 협력

■ 3대 경협 사업의 좌초 위기

- 지난 10년간 남북경협의 핵심 사업으로 진행되었던 3대 경협 사업, 즉 남북한 철도도로 연결, 금강산관광사업, 개성공단사업이 이명박 정부 출범 이후 모두 절대 절명의 위기적 상황을 맞고 있음

■ 남북한 철도도로 연결

- 도로는 2004년 11월 남북 모두 공사를 완료, 2004년 12월부터 정상 활용 중
- 철도는 2005년 12월 기본 공사 완료 후 2007년 5월 연결 시험운행 실시
- 이어 2차 남북정상회담 이후 2007년 12월부터 화물차 운행 실시했으나 2008년 11월 운행 중단

■ 금강산 관광 사업

- 1998년 11월 사업 개시
- 2005년에 처음으로 누적관광객수 100만 명 돌파
- 2007년은 연간기준으로 사상최대인 345,006명 기록
- 2008년 7월 관광객 피격 사건 직후 한국정부는 관광사업 중단 조치 단행

■ 개성공단 사업

- 2000년 8월에 현대와 북측 합의
- 현재 1단계 사업 진행 중
- 2008년 겨울, 북측은 이른바 121 조치를 통해 개성공단 사업에 대한 1차 압박 실시, 나아가 공단 폐쇄 가능성 시사
- 극히 최근에는 개성공단 및 금강산 육로통행에 대해 차단과 허용을 반복하며 남한을 압박

■ 기타 사업

- 新경협사업으로 불리는 경공업-지하자원 협력, 2007년 한 해 실시 후 2008년부터 중단 상태
- 개성관광사업, 2007년 12월에 시작했으나 2008년 11월에 중단

(2) 남북경협 위기의 원인

1) 원인 1

- 남북경협의 위기는 내부의 요인보다는 외부의 요인이 더 크다고 할 수 있음
 - 즉 남북경협의 위기는 남북관계의 악화에 기인
 - 특히 개성공단의 경우, 북측이 남측의 대북정책을 문제시하면서 남측 정부를 압박하기 위해 개성공단 입주기업들을 인질화하고, 나아가 공단 폐쇄를 무기화
- 하지만 남북경협의 위기는 내부의 문제에 기인하는 측면도 존재
 - 개성공단의 경우, 북측이 문제시하고 있는 남측 정부의 104 정상선언 미이행에는 개성공단의 3통 문제도, 그리고 후속회담에서 논의된 북측 근로자 숙소 문제도 포함되어 있음
 - 북측은 거시적으로는 남북관계 전반에 대한 남측의 정책 기조에 반발하고 있지만, 미시적으로는 개성공단 사업에 대한 남측 정부의 의지 약화에 대해 불만을 가지고 있음
 - 이러한 미시적 차원의 불신은 거시적 차원의 불신 증폭에 기여

2) 원인 2

- 이명박 정부의 대북정책에서는 경제협력이 차지하는 위상과 비중이 하락
 - 어차피 포용정책이라는 게 교류협력을 통한 북한의 변화 유도 및 관계 개선이 핵심인 만큼 포용이라는 정책기조를 바꾸면 교류협력의 지위도 격하하게 마련
- 이명박 정부는 남북경협에 대해 일종의 경제주의적 접근을 취하고 있음
 - 남북경협에서 시장경제논리의 색채가 강해지고 있음
 - 남북경협은 기본적으로 민간이 자율적으로 하는 것이지, 정부가 나설 게 아니라는 입장
 - 남북경협의 순수한, 그리고 가시적인 경제적 효과에만 주목
- 이명박 정부는 남북경협의 의미에 대해 매우 협소한 시각 가지고 있음
 - 남북경협이 가져다주는 남북관계 개선 효과, 한반도 평화 정착 효과, 그리고 한반도

문제에서의 한국의 발언권과 역할 확보 기능 등은 인정하지 않고 있음

- 보다 직접적으로는 남북관계의 관리 차원에서 남북경협이 가지는 의의에 대해 불인정
- 남북경협에 문제가 생겼을 때 남북관계에 어떠한 부정적 파급효과가 있을 것인지에 대한 인식 부족

■ 남북경협에 대한 경제주의적 접근은, 경협에 있어서의 정부의 역할 축소 주장과 맥을 같이 함

- 이명박 정부의 입장은 과거 김대중, 노무현 정부 시절, 남북경협에 정부가 지나치게 개입했다는 시각(개성공단도 그러하다는 인식)
- “개성공단 정도의 공단은 우리나라에 수백 개 있다”, “개성공단 없다고 우리 경제에 무슨 악영향 있느냐”(여당 대표)

3) 원인 3

■ 최근의 남북경협 위축은 글로벌 금융위기도 중요한 원인으로 작용

- 글로벌 금융위기의 여파로 세계경제, 한국경제의 경기침체가 불가피하고, 이는 남북경협에 대한 수요 감소로 작용
- 단순물자교역, 위탁가공교역, 개성공단사업 모두 다 해당

■ 따라서 남북경협 기업들은 현재 이중고를 겪고 있는 셈

- 남북관계 악화 + 전 세계적인 경기침체

3. 전망과 과제

■ 남북경협에서 정경분리는 매우 어려운 문제

- 그 당위성은 현실성에 압도당하는 상태

■ 달리 보면 남북경협은 경제의 영역에 있기는 하지만 큰 틀로 보면 여전히 정치의 영역에 머물러 있음

- 남북관계의 발전 수준이 남북경협의 성격을 규정

■ 한편 남북경협의 위기는 아직도 진행형

- 시간이 지날수록 위기는 고조될 것이고 심화될 가능성

■ 특히 최근 북한의 군사적 행동 조짐, 남북한 육로 통행 차단 조치 등은 북한 및 대북 정책에 대한 남한의 보수적 여론 확산에 기여

- 남북경협의 위기에 대한 남한 책임론과 북한 책임론 중 그 어느 쪽에도 손을 들어주기가 애매모호해지는 상황

■ 물론 이명박 정부의 인식과 정책에 대한 지속적인 문제 제기는 가능

- 기다리는 전략의 경우, 언제까지 기다릴 것이냐, 기다린다고 해서 상대가 굴복할 것인가
- 남북경협에 대한 경제주의적 접근의 경우, 남북경협의 위기가 남북관계의 위기로 발전할 가능성, 남북관계의 악화가 남한경제에 미칠 악영향을 분명히 인식해야 한다고 문제 제기

■ 아울러 한국정부가 남북대화에 보다 적극적으로 나서야 한다는 목소리 높아지고 있는 상황

- 현재 상황에서는 한국정부가 북한에 대해 사용할 수 있는 정책수단이나 지렛대를 보유하고 있지 않다는 것이 최대 맹점
- 통일부가 3월 16일 일반국민 1,000명을 대상으로 여론조사를 실시한 결과, 개성공단 통행 제한 사태의 반복이 장기화될 경우 정부 대응방향에 대해 ‘북한과 적극적으로 대화 추진’ 응답이 47.2%, ‘개성공단 폐쇄 검토’ 응답이 44.5%
- 일부 보수 측 인사들도 남북대화 채널 확보의 필요성은 공감

■ 다만 남북경협, 특히 개성공단 문제는 거시적 차원과 미시적 차원의 동시적 접근이 필요

- 한편으로는 남북관계 전반을 풀어가야 하고
- 또 한편으로는 개성공단에 대한 남북간 기준 논의, 합의에 대해 남한정부가 보다 성의 있는 자세를 보이는 것이 문제를 풀기 위한 출발점 P

● 발 표 3 ●

북한의 입장에서 바라본 남북한 긴장국면 및 경협사업

조봉현 기업은행 경제연구소 연구위원

1. 남북한 긴장조성 상황과 북측의 시각
2. 북한의 대남강경 조치 배경과 전략
3. 북한의 대남경협 시나리오
4. 남북경협 확대 방향 : 북이 바라는 대남경협사업 적극 활용

발 표 3

북한의 입장에서 바라본 남북한 긴장국면 및 경협사업

조봉현 기업은행 경제연구소 연구위원

1. 남북한 긴장조성 상황과 북측의 시각

■ 이명박 대통령 당선 이후 북은 여러 측면에서 남측 신정부의 대북정책 방향에 대해 탐색하는 기간(08. 1~3월 초)을 가졌지만,

- 남측 주요 인사(대통령, 통일부장관, 합참의장, 국방장관 등등)의 북한을 자극하는 발언과 보수단체들의 대북 전단지 살포 등을 계기로 단계별 대남 강경 조치들을 취할 수밖에 없었다고 함

■ 이후 경색되기 시작한 남북관계가 최근 '키 리졸브(Key Resolve)' 한미 합동 군사훈련을 기점으로 최고의 긴장 국면이 조성되고 있음

- 시험통신위성 '광명성 2호' 발사 압박
- 동해상 민간 항공기 안전 위협
- 남북간 군 통신 차단 등

■ 한미일 3국은 어떤 발사라 할지라도 북한이 UN안보리 결의안을 위반하는 것이라며 대북 제재와 압박에 앞장 설 태세

- 미국과 일본은 미사일방어체계(MD)로 요격까지 나설 움직임
- 북한은 가장 위력한 군사적 수단으로 보복 타격전도 불사하겠다고 발표

- 이러한 남북관계 긴장 조성이 남북경협사업에도 심각한 영향을 미치고 있음
 - 개성공단사업 차질 : 출입 제한 조치, 노동환경임금근로자 관리 압박 등
 - 남북교역액 급감 : 금년 들어 남북교역액이 작년 대비 20% 감소
 - 북측의 비협조 태도 : 까다로운 사업 조건(초청장 발급, 임가공비 결정 등)

⇒ 현재, 한반도는 일촉즉발의 전운이 감돌 정도의 과국으로 치닫고 있음

⇒ 북은 군사적 행동을 통해 남북관계 긴장을 조성하고, 경협 카드를 가지고 경제 위기에 직면한 남측 정부를 압박하려는 전략을 구사

< 최근 북한의 대남강경 조치 상황 >

08. 1월	1.1	▶ 북 신년 공동사설 "10. 4 선언 철저히 관철" 강조
3월		▶ 북한은 3월말부터 대남 강경조치와 비난을 지속 - 우리정부가 6.15공동선언 10.4선언을 부정하고 비핵개방3000 정책 등 반복 대결정책을 쓰고 있다고 비난
	3.27	- 경협협회사무소 당국자 철수
	3.29	- 모든 남북 당국간 대화와 접촉 거부
4월	4.3	▶ 남북장성급회담 북측 단장 명의 전화통지문 '긴장조성 행위 중단'을 촉구한 남측의 전문문 수용을 거부하고 "군사적 대응 조치를 취할 것" 경고
6월	6.22	▶ 남북군사회담 북측 대변인 담화, 남측 정부가 '3통 합의를 이행하지 않아 금강산 관광사업과 개성공단 사업에 위기가 조성되고 있다고 주장
7월	7.11	▶ 금강산 관광객 북한군 총격으로 사망, 남한 정부, 금강산 관광 잠정 중단
8월	8.3	▶ 금강산 지역 북한 군부대 대변인 특별담화, "금강산 관광지구에 체류하는 불필요한 남측인원 모두 추방" 발표
10월	10.2	▶ 군사실무회담, '전단' 문제 집중 제기 - 대북전단 살포 계속 시, 개성공단개성관광에 엄중한 후과, MDL을 통한 남측 인원 통행 제한 개성금강산 체류 불가
	10.16	▶ 남북관계 전면차단 가능성 위협 - 노동신문 논평원 명의로 "남북관계의 전면차단을 포함한 중대결단" 언급
	10.28	▶ 남북군사회담 북측 대표 "빼라살포 등에 군 실전행동" 경고

11월	11,12	▶ 12,1부터 MDL 육로통행 제한 통보 - 장성급군사회담 북측단장 명의 통지문을 통해 "전면차단 중대기로", "1차적 조치 단행" 등을 거론 ▶ 北赤 중앙위 성명, 판문점 직통전화 단절 선언 - 유엔 북한인권결의안 상정(11.11)직후, 판문점 직통전화 단절 선언
	11,24	▶ 개성관광·철도 운행 중단 등 남북관계 차단 조치 통보 - 개성관광·철도 운행 중단, 개성공단관리위 직원 절반 철수, 육로 통과 차단, 현대아산 관련 인원 30%만 잔류 등
12월	12,1	▶ 북측 군사분계선 육상통행에 대한 엄격 제한차단조치 실시
	12,17	▶ 북 조평통 산하 조국통일연구원 '고발장'을 발표해 "남조선 당국이 지금처럼 나가다가는 이제 어떤 극단적 사태가 또 터질지 알 수 없다"고 주장
	12,18	▶ 북 국방위 정책실장인 김영철 중장, 개성공단을 방문해 "12,1조치는 일시적이거나 잠정적이거나 상징적인 조치가 아니다"며 "현재 남북관계가 중대 기로에 서 있다"고 주장
09. 1월	1,1	▶ 북, 신년 공동사실에서 이명박 정부를 "북남대결에 미쳐 날뛰는 남조선 집권 세력"이라고 비난하면서 6.15 및 10.4 선언의 이행을 강조
	1,17	▶ 북 인민군 총참모부 대변인, 이명박 대통령을 거론하며 "혁명적 무장력은 그것을 뒷받침하기 위한 전면대결태세에 진입하게 될 것"이며 "강력한 군사적 대응조치가 뒤따를 것"이라고 발표
	1,30	▶ 북 조평통 성명, "북남 사이의 정치군사적 대결상태 해소와 관련한 모든 합의사항들을 무효화" 하고, 남북기본합의서의 "사해해상군사경계선에 관한 조항들을 폐기한다"고 발표
2월	2,19	▶ 인민군 총참모부 대변인 성명 : 대변인은 남한이 적대감을 고취하고 북침 전쟁 광풍에 열을 올리면 올릴수록 북한 군대와 인민의 무자비하고 강력한 대응이 따를 것이라고 주장
	2,24	▶ 조선우주공간기술위원회 대변인 담화 : 시험통신위성 '광명성 2호'를 운반로켓 '은하 2호'로 쏘아 올리기 위한 준비 작업이 본격적으로 진행 (조선중앙TV)
3월	3,5	▶ 북한 조국평화통일위원회는 5일 한미 합동 군사훈련인 키 리졸브(Key Resolve) 연습과 관련, "군사연습기간 우리 영공과 그 주변, 특히 동해 영공 주변을 통과하는 남조선 민용 항공기들의 항공 안전을 담보할 수 없게 되었다"는 것을 선포
	3,9	▶ 북한 총 참모부 대변인 성명 : '키 리졸브', '독수리' 한미합동군사훈련 관련 동서해 남북관리구역에 보다 엄격한 군사적 통제실시와 남북 군통신 차단
	3,9	▶ 개성공단 통행 1차 차단
	3,13	▶ 개성공단 통행 2차 차단
	3,20	▶ 개성공단 통행 3차 차단

2. 북한의 대남강경 조치 배경과 전략

■ 북한이 남북관계에서 강경 자세로 나오는 이유는 3중 포석, 즉 ① 북미관계에서의 실리 챙기기 ② 내부 체제 강화 ③ 대남압박 전략 측면이 강함

- 북미관계에서는 오바마 정부 출범 이후 줄곧 물밑접촉을 해왔으나, 미국은 북핵 문제에 만 관심 갖고, 구체적인 대북 지원 사항에 대해서는 확답을 주지 못하고 있다고 함. 이렇게 가다가는 과거의 부시정부 때와 비슷해지는 게 아닌가라고 판단해 한반도 문제의 심각성을 부각시킬 필요

- 북한 내부적으로도 김정일 건강 악화 이후 혼란스러운 상태임. 장성택 부장의 권력 장악에 대해 많은 반대세력들이 생겨나고 그들의 불만이 고조되고 있으며, 북한 주민들의 동요(경제난, 통제강화 등에 의한 동요)도 높아지고 있음. 이런 상황에서 후계 문제까지 거론되면서 결국 체제강화 전략을 구사. 이런 동요를 막기 위한 하나의 수단으로 남북긴장 조성

■ 그러나 북이 대남강경 조치들을 하게 된 것은 남측 정부의 대북정책에 대한 강한 불만 내지 대응에 있다고 함

■ 북한은 지금의 남북관계 경색을 '남측 탓으로' 돌리면서 '남측 책임론'을 강하게 주장

- 북은 남한 당국이 "기다리는 것도 전략"이라는 대북 강경 입장을 고수하고 있다고 비난
- 6.15공동선언과 10.4선언을 부정하고 대결 정책을 추구하면서 남북관계를 고의적으로 악화시켜온 남한 당국에 책임이 있다고 불만 표시

■ 북은 개성공단을 비롯한 군사지역에 대북전단지를 집중적으로 살포함으로써 북측의 군부를 자극하는 것이 남측 정부의 의도된 행동이라고 인식

- 선군정치를 강조하는 북측으로서 체제전복 의도로 받아들이고 있음
- 군사적 대응뿐만 아니라 남측과의 교류협력을 차단해서 경제적 손해를 보더라도 체제위협을 막겠다는 생각이 강하게 깔려있음

■ 이런 와중에 김정일 위원장의 건강 악화를 계기로, 소위 강경 노선의 충성파로 분류되는 계층의 입지가 강화돼 대남압박을 가하고 있는 것임

- 기존의 대남관계를 담당하는 관료들이 후선으로 밀려 나가거나 대거 교체되면서 대남관계 개선에 대해 긍정적으로 직언하는 고위층이 전무

- 이런 가운데 북한은 제12기 최고인민회의의 대의원 선거를 치르면서 김정일 3기 체제 출범
 - 김정일 위원장의 최측근들(오극렬 작전부장, 김영춘 인민무력부장 등)을 전면에 내세우면서 강력한 통치 행태를 예고
 - 4월 초쯤 최고인민회의의 첫 전체회의를 열어 김정일 위원장을 다시 국방위원장에 추대함으로써 김정일 친정 체제를 더욱 공고화할 것임
 - 김정일 위원장의 견제함을 외부에 공개하여 강력한 리더자로서의 입지도 굳혀 나갈 것이며, 후계구도를 어떤 형태로든 거론하면서 대대적인 조직 개편을 단행할 예정

3. 북한의 대남경협 시나리오

- 김정일 3기 체제를 보면 군부 강경파들이 득세하는 구조
 - 10·4 선언을 주도했던 노동당 통일전선부 대남 라인과 민경협 핵심 관계자가 물러나고 강경노선의 군부 및 당 측근들이 건재한 게 특징
 - 대남경협보다는 선군정치를 강조하면서 체제강화와 권력유지에 더 집착할 것으로 판단
- 이들은 대남경협, 특히 개성공단 및 관광사업에 대해 강경 노선을 견지
 - 대남 경제협력기구인 민경련이 내각 소속에서 통일전선부 산하로 옮겨 갔고, 간부들도 경제 일꾼이 아닌 당과 보위부에서 나온 인물들로 채워지고 있는 것도 같은 맥락
- 경색된 남북관계가 개선되지 않으면 북한은 개성공단 뿐만 아니라 대남경협도 전면 차단하는 수순으로 이어 갈 것임
 - 최근 북한이 개성공단 출입 통제뿐만 아니라, 노동·환경·임금·근로자 관리 등의 이유로 개성공단 입주업체에 대해 압박을 가하는 것도 그 전략의 하나
 - 서해상의 군사충돌 과정을 거친 후 개성공단은 일부 기업의 퇴출을 시작으로 6월경에 문을 완전히 닫는다는 수순
 - * 위기에 처한 남쪽 경제에 더 타격을 줄 수 있을 것이라고 북한은 판단

< 북측의 대남경협 시나리오 >

	1단계	2단계	3단계	4단계
예 상 시 기	08. 12. 1~	09. 1 ~ 3	09. 4~5	09. 6월~
예 상 조 치	-개성공단 부분 통제 -남북교류협력 차단	-개성공단 부분 폐쇄 -남북교류협력 부분 중단	-NLL침범 서해상 군사충돌	-개성공단 전면 폐쇄 -남북교류협력 전면 중단 -비무장지역 군사 충돌

- 이런 북한의 대남경협 상황을 어떻게 봐야 하는가. 일시적인 현상인지, 아니면 장기화 국면으로 돌입하는 건지 판단해야 함
 - 단기적인 현상은 아닌 것으로 보임. 과거의 남북경협 중단은 뚜렷한 사건이나 이유에 의해 초래돼, 경색 이유만 해소되면 남북경협도 바로 회복되는 경향을 보였지만 지금의 상황은 다름
 - 북한이 신정부의 대북정책을 근본적으로 부정하면서 당국간 관계단절로 나타나고 있어 장기전으로 돌입할 가능성이 매우 높음
 - 북한이 변하지 않는 상황에서 우리 정부가 먼저 손을 내밀고 적극적인 지원에 나서지 않으면 안 될 것이며, 북도 남측 정부가 요구하는 수준의 태도를 보이기는 더더욱 어려울 것임
- 북한은 오래전부터 남북경협 중단에 대비하여 제3국과의 경제협력을 확대해오고 있음
 - 중국 관광객 및 외국 투자가 방북 급증 : 08년 이후 30% 이상 증가
 - * 북-중 무역 규모(08년) : 27억 8천만 달러로 전년 대비 41.2% 증가
 - 북한은 대남 경협 물꼬를 중국 등 제3국으로 돌림. 특히 수교 60돌을 기념하기 위한 ‘조중 친선의 해’를 맞아 북중 경제협력 강화(김영일총리 방중 등)
 - 신의주를 비롯한 나진선봉 재개발 움직임. 평양에서 30여명으로 구성된 투자조사단을 이들 지역에 파견하여 한 달째 법적 검토와 타당성 조사를 실시
 - * 이런 추세로 가다가는 중국이 북한 경제를 다 장악하고 남쪽에선 더 이상 할 수 있는 경협사업이 없을 것이라는 우려의 목소리도 나옴 (남과 북 공통 인식)

4. 남북경협 확대 방향 : 북이 바라는 대남경협사업 적극 활용

■ 북(김정일 위원장)의 대남경협사업에 대한 속내

- 김정일 위원장은 건강 악화 이후, 향후 북측을 어떻게 이끌고 갈 것인가에 대해 깊은 고민 중
- 경제문제 해결 없이는 체제안정 뿐만 3대 세습도 보장할 수 없을 것이라는 인식 시작
- 앞으로 북한 체제 통치 연한을 10년 정도로 판단하고, 이 기간 내 경제문제 해결을 통한 인민 생활 개선에 중점을 두는 것으로 전환을 고려
- 그러기 위해서는 남쪽과의 경제협력이 절대적으로 필요하지만, 대남교류협력 활성화가 체제에 미칠 영향을 걱정

■ 대남경협사업 방향도 중장기적인 대규모 프로젝트보다 단기적으로 성과를 내면서 북한경제 및 주민생활에 실질적인 도움을 줄 수 있는 사업 선호

- 인민들의 생활과 직결되는 사업 ; 주택 건설 및 개량, 경공업, 의약품(제3세대 항생제 등), 물류창고 건설 및 생활용품 도매상 등
- 북한 산업 발전에 기여하는 경협 선호 : 기술 중심 경협, 개성공단-평양산업 연계 등
- 농촌 현대화 사업 : 협동농장(해주 허준 마늘재배), 농가 부엌 개량

■ 김정일 위원장 건강과 관련된 사업

- 의학 관련 사업(의약품 개발, 의료장비 개발·생산 등), 현지시찰(평양~자강도) 또는 휴양 도로개보수(평양~원산) 등

■ 북한 산업의 기초 : 전력 사업

- 화력발전소 개보수사업 : 설비 교체 등
 - * “남측에서 전력 설비 개보수를 해주 평양의 전기가정이 좋아지면 북측 주민들도 남측의 고마움을 알 것임. 바로 이런 것이 경협이다“(북측 관계자 말)
- 중유저장소 건설 : 평양 인근 3개 정도, 남측 기술자 상주 가능 등
 - * 이 문제를 해결해 주는 사업이면 김정일 위원장이 훈장도 줄 수 있는 상황이라고 할 정도(북측 관계자 말)

- 풍력 발전소 건설 : 동해지역

* 남측의 녹색성장정책과도 연계할 수 있으니 호상 좋은 사업이다(북측 관계자 말)

소결

남북관계 복원의 키는 경협사업 활성화

: 남북경협 뉴딜사업, 녹색성장 남북경협사업 종합프로그램 가동

→ 북이 바라는 경협사업 추진으로 북과의 신뢰를 재구축하고, 이것이 우리 경제에도 도움(기업경영, 일자리 창출 등)을 줄 수 있는 경협사업으로 승화발전시켜 나가는 전략 필요



개성공단 입주기업에서 바라본 최근 남북긴장관계와 경험

이임동 개성공단기업협의회 사무국장

1. 개요
2. 최근상황 및 현안문제
3. 발전방향
4. 결론

개성공단 입주기업에서 바라본 최근 남북긴장관계와 경험

이임동 개성공단기업협의회 사무국장

1. 개요

최근 남북간 경색상황으로 인한 북측의 12.1조치, 금번 군사훈련기간 동안의 통행제한 조치 등 개성공단의 자유로운 기업 생산 활동을 훼손하는 사태가 생겨나 입주기업들은 큰 피해를 입고 있음.

이러한 피해를 예방하고 최소화하기 위한 방안과 개성공단의 발전방향을 제시하고자 함.

2. 최근상황 및 현안문제

■ 개성공단 개요

내 용	현 황	비 고
총업체수	101개 가동기업	'09. 2월 현재
북한 총근로자수 (명)	38,594	'09. 2월 현재
남측 총직원수 (명)	1,225	'09. 2월 현재
총누계생산액 (만달러)	54,287	'04년 12월~ '09. 2월)
수출누계액 (만달러)	9,810	
출입인원누적 (명)	364,440	
방문차량누적 (대)	182,986	

■ 남북당국 정치적 경색으로 사업 불안

(입주기업이 바라보는 남북경색에 따른 애로사항)

※ 개성공단기업협의회 자체 서면 설문조사 결과 (48개사 분석)

- 남북경색으로 야기된 12.1조치와 이번 통행 차단조치로 입주기업들은 남북경협이 심각하게 위축될 것이라고 판단 (84%)
- 남북경색으로 인한 악영향으로 바이어들의 신뢰상실로 발주물량이 취소되거나 신규 수주가 힘들 것(46%)과 기업 대외신인도 추락(26%)을 꼽음
- 이러한 남북경색 상황에서 입주예정기업들은 입주를 연기(74%)하거나 입주 포기(11%)를 심각하게 고민 중
- 이 같은 정치적 경색이 지속될 경우의 대응방안으로 아직까지 구체적 계획을 수립하지 못한 기업들이 대부분(52%)

■ 투자 재산에 대한 불안감

- 개성 현지에 투자한 기업들은 상존해온 남북관계의 특수성상 개성공단 투자 재산을 잃을 위험에 노출되어 있음
- 이 위험을 보장받기 위한 경험보험은 투자금에 대한 담보를 잡고 보험료를 내 보상을 받는 보장성 보험으로, 혜택이 아님에도 불구하고 대부분의 국민들은 이를 특혜로 인식하고 있는 안타까운 현실임
- 또한 90%만 보장을 받는 보험으로, 그 보상도 전쟁 등 극단적인 사건이 발생했을 때 집행되고, 그 보상금 또한 거의 금융기관의 몫으로 입주기업들은 항상 투자재산의 상실 위험을 안고 있음
- 한도액이 50억으로 정해져 있어 기존 기업은 보장 비율이 현저하게 낮고, 투자예정 기업들은 신규 투자를 주저

■ 바이어 상실 및 손해 배상 위험에 노출

- 남북 긴장관계에 따라 바이어의 신뢰 상실로 인한 주문 취소 및 기대 매출의 하락으로 공장운영에 필요한 고정비, 기업 신용도 하락 등의 피해 발생
- 바이어들은 약간의 비용하락보다는 안정적인 공급을 더 선호함. 따라서 남북긴장관계에

놓여 불확실성이 존재하는 개성입주기업들보다는 중국, 베트남 등 해외 업체들에 주문을 돌리고 있는 실정

- 대부분의 입주업체들이 임가공 업체로서 이번 통행차단 조치와 관련하여 계약 불이행에 따른 바이어들에게 손해배상 위험이 상존

■ 심각한 인력 수급

- 현재 인력소요 (예상) : 51,000여명 이상
- 1월말 현재 101개 가동기업 : 39,000여명 12,000여명 이상 부족
- ※ 인력공급 자체의 부족뿐만 아니라 현재 새로 공급되는 인력들 연령대가 40대 중후반 인력이 약 50%이상으로 신규 공급 인력 수준도 열악

- 공단개발 초기 인력소요 계획에 따르면 5만여 명이면 1단계 인력 수요를 충족시킬 수 있을 것으로 예상하였으나,
- 섬유/봉제 등 노동집약적 산업특성과 20~30대 여성인력 초과 수요로 인력소요 계획 수정 불가피
- ※ 개성시내 및 근교 20~45세의 노동 가능인력 약 5만여 명
- 작년 하반기 완공된 업체들과 현재 건축 중인 업체들은 인력수급이 안되어 공장 가동이 불가함으로써 일정한 고정비만 들어가고 생산이 안 되고 있어 피해가 막대함

3. 발전방향

■ 남북간 정치적인 안정으로 사업 예측가능성 강화

- 책임있는 당국자들은 서로의 비방을 자제하고, 상대방을 자극시키는 발언을 하지 않음으로써 화해와 신뢰를 구축해야 함
- 무엇보다 남북정부가 신뢰를 바탕으로 한 정치적 안정으로 개성공단을 민간 경험의 상징으로 발전시켜 나가야 함

■ 협속소 (인력 수급 문제 해결)

- 현재, 중국 위안화 강세와 중국내 인건비 상승으로 원가경쟁력에서 개성공단이 유리하여 공단 안정성만 확보된다면 절호의 기회
- 정부 주관으로 북측 근로자 협속소의 조속한 착공
 - ※ 지금 당장 착공을 해도 많이 늦은 상황이나 북측과 신뢰를 구축하고, 북측근로자들의 공급을 위해서는 가장 확실하고 효과적인 방안임
- 지금 당장 심각한 노동력 부족에 놓인 기업들을 위해 출퇴근 거리의 인력을 수급하기 위한 교통 인프라 구축 및 버스의 효율적 운영, 북측 근로자 통근 열차 등 교통수단의 즉각적인 투입 필요
- 장기적으로는 개성 시내 생활시설 확충 필요, 개성공단의 안정적인 인력수급을 위해 북한 전역의 인력을 개성시로 유인하기 위한 살림집 등 주거 인프라 확충 등 장기적인 안목의 전략적인 검토 필요

■ 경협보험 (손실 보전 제도)

- 경협보험의 한도액의 제한을 두지 않거나 대폭적으로 확대하여 투자 기업들의 재산을 보장하고, 입주 예정기업들에게는 활발한 투자를 유도
- 기업들의 확실한 재산의 보장카드를 우리 정부에서 쥐고 있다면, 북측의 대남압박에도 단호하고 유연하게 대처하여 남북관계의 주도권을 쥐고 선제적으로 이끌어 나갈 수 있음

■ 교역보험

- 갑작스런 사태로 인한 원부자재의 상실 가능성에 대비 및 계약 불이행에 따른 손해 배상 보장
- 바이어들에게 신뢰를 주어 가격경쟁력이 탁월한 장점을 활용하여 주문이 늘어나 개성공단 활성화와 성장에 기여


■ 개성의 문제해결을 위해 남북간 협의체 구성

- 개성공단의 문제는 사소한 문제라도 관리위원회→총국→군부→평양에서 다시 내려오는 의

사결정으로 문제해결에 시간이 많이 걸리고, 오해와 불신의 벽이 높음

- 현시점에서 남북 당국의 대화가 힘들다면 제도적으로 총국과 입주 기업간에 정기적인 협의체 및 대화채널 구축 필요
- 궁극적으로는 당국간 다양한 대화채널(비선채널 포함)을 갖추어 남북경협을 포함한 남북 관계의 소통부재 상황 해소

4. 결론

개성공단 발전은 무엇보다 남북 당국간 신뢰와 화해를 바탕으로 한 정치적인 안정이 매우 중요하다. 

개성공단 기업들의 경제적인 가치

- 개성공단은 현재 101개 업체가 가동 중으로 12.1조치 이전에 1,600여명의 남측 상주인원이 생산 활동에 종사
- 개성공단은 모든 원부자재를 남측에서 조달하는 공단으로 중국이나 동남아에 진출한 공단과는 확연히 차이가 있음
- 개성공단에 진출한 136개 업체들(건축 중 35개 포함)의 협력업체만 약 4,800여개에 달하며 남측 고용인원만 72,000여명에 이를 것으로 보임
- 현재 세계적인 경제위기를 극복하고, 일자리 창출에 이바지할 수 있는 하나의 방법으로 개성공단을 활성화하고 발전시켜야 함
- 분석자료

연간환산, 단위 : US달러, 명

구 분	개성임가공생산액	남측 상품화시	협력/거래 업체수	협력업체 고용인원
2월 현재 101개 기업	2억 8천만 (3,000억원)	18억 6천만 (2조 원)	3,449 여개	51,000 여명
35개의 건축 중인 공장들 완공시 136개 기업	3억 9천만 (4,300억원)	25억 8천만 (2조 8,300억원)	4,800 여개	72,000 여명
1단계 완료시 450여개(추정)	12억 9천만 (1조 4,200억원)	86억 2천만 (9조 5,000억원)	16,000 여개	240,000 여명

※ 환율 : 1US달러당 1,103원 가정 (' 08년 평균 환율)
 ※ 개성공단기업협의회 전화 설문조사 결과를 통한 분석

금강산관광사업에서 바라본 최근 남북간장관계와 경험

장환빈 현대아산 전무

1. 금강산관광 현황
2. 금강산(개성) 관광의 경제외적 가치
3. 남북 정부에 대한 건의
4. 남측 사회에 대한 건의

금강산관광사업에서 바라본 최근 남북긴장관계와 경험

장환빈 현대아산 전무

1. 금강산관광 현황

(1) 관광 중단 8개월 경과

- 2009년 2월까지 매출손실 1,000억원 / 협력업체 240억원
- 연쇄효과(금강산관광 중단→개성관광 중단→개성공단 위축)
- 금강산 체류인원(성수기 최대 약 7천명 → 현재 약 90명)
- 재개 전망 불투명

(2) 협력업체 경영위기, 강원지역 경기침체

- 투자협력업체 재정난 → 남북협력기금 57억 대출지원
- 강원도 고성지역 월 평균 26억원 손실, 1천명 실업(조선일보)

(3) 현대아산 비상경영체제 한계 봉착

- 구조조정, 직원 감축(사고 前 1,080명 → 현재 460명)
- * 중국동포 약 500명 귀국조치, 북측인력 약 1,400명 실직
- 순환 재택근무 및 장기 재택근무(전체직원의 1/3)
- 급여 삭감 및 지급 유보

2. 금강산(개성) 관광의 경제외적 가치

(1) 남북 교류협력 활성화의 거점

- 누적 관광객 205만 명(금강산 195만, 개성 10만)
- 금강산 : 민간차원 사회문화 교류(학생, 종교인, 언론인 등)
이산가족 상봉행사(이산가족 면회소 완공)
- 개성 : 개성 시가지 통과, 북 주민생활 이해 도움

(2) 남북 공동이익 창출

- 개성공단 등 경제협력 사업 확대발전의 동력
- 개성공단 : 97개 기업 가동, 북측 근로자 3만 9천여 명 고용
- 남북 인프라 연결(철도도로, 전력, 통신)

(3) 무형의 성과

- 군사구역→평화구역(관광, 경제활동)
 - (금강산) 해군 잠수함 기지→호텔 / 장사포 진지→골프장
 - (개 성) 공단부지 조성 위해 사단 규모 후방 배치
- 안보 리스크 감소, 대외신인도 제고
 - 무디스 토마스 번 한국담당부사장 (금강산, 개성 방문)
“개성공단은 시작이 반이며 남북한의 희망적 미래”
 - 윌리엄 페리 전 미 국방장관, 보즈워스 북한담당 특별대표
“개성공단에 근무하는 남북 근로자는 개척자(Pioneer)”
- (북측) 시장경제 체험, 새로운 정보기술 학습 확산
 - 북측 인력, 관광객 상대로 직접 물건 판매, 서비스 제공
 - 남측의 사고방식, 사회 작동원리 이해 수준 향상
 - 기업, 회사 등 새로운 경제방식에 대한 학습의욕 확산

3. 남북 정부에 대한 건의

(1) 금강산관광 재개로 남북관계 개선 돌파구 마련

- 4월 중 재개노력 성과 기대, 재개지연 시 사업지속 위험 직면
- 금강산관광 재개를 계기로 남북관계 개선 돌파구 모색 필요
- ‘관광재개 선제의 + 당국대화 통한 현안협의’로 동시타결 추진 바람직

(2) 북한 시장에 대한 재평가

- 한국경제 성장의 밑바탕 : 진취적 기업의 적극적 시장개척
 - 수출기업(사회주의 국가, 전쟁 중인 국가도 진출)
 - 건설기업(중동 사막의 악조건 극복)
- 북한시장 : 잠재력이 매우 큰 미래 시장
 - 중국, 러시아에 앞서 우리 기업의 선점 필요
 - * 정주영 명예회장, “남한이 5%이상의 경제성장을 달성하는 유일한 방법은 북한의 인프라 건설 및 소비자시장 진출”

(3) 정부와 민간기업의 역할

- 남북경협사업은 정부와 민간기업의 긴밀한 협조 필요
 - 정부 : 투자 인프라 확충 및 법·제도적 기반 구축 역할
 - 민간기업 : 시장경제원리에 따른 이익, 지속가능 경영
- 정경분리 원칙에 따른 남북경협 강화 필요
 - 민간기업 : 정치상황에 따라 진보, 보수 어느 한 쪽으로 편향되면 장기적으로 생존 불가
 - 정부 : 민간기업이 정치적 변수의 영향을 받지 않고 기업 활동을 지속할 수 있는 여건을 조성해 주어야 함
 - * 개성공단 입주 중소기업 등

4. 남측 사회에 대한 건의

(1) 남북경협사업 활성화를 통한 남북화해협력 공고화 지지

- 남북관계 개선을 위한 민간경협 분야의 중요성 인식
- 금강산 관광 등 민간차원의 경험
 - 정치안보적 갈등 확산 억제에 기여(서해 연평해전 사례)
- 민간기업의 남북경협사업의 특수성과 비시장적 요인
 - 국민적 이해와 지지 없으면 추진 불가
- 최근 남북관계 경색은 이보전진을 위한 일보후퇴로 생각
 - 조속한 정상화 및 확대 발전 희망

(2) 금강산관광 재개 노력에 대한 관심과 지지

- 금강산관광 재개를 위한 최대 동력은 국민적 관심과 성원
- 금강산관광 예약 판매 시작
 - * 3.23일 현재 3만 명 돌파

대북경협사업에 대한 평가 및 전망

배종렬 한국수출입은행 선임연구위원

1. 북한의 수출과 반입
2. 어패류와 광물성 생산품의 대중수출
3. 경제협력성 반입과 천연모래
4. 국제금융위기와 북한의 수출, 그리고 개성공단
5. 내수시장 접근 제약과 對中수입

대북경협사업에 대한 평가 및 전망

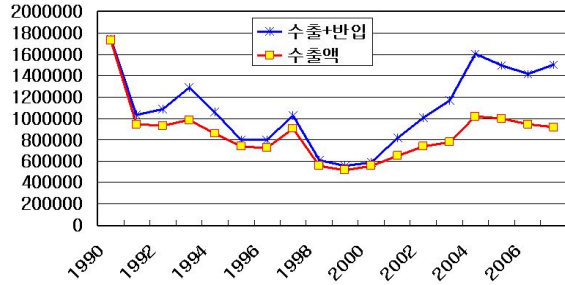
배종렬 한국수출입은행 선임연구위원

1. 북한의 수출과 반입

2007년 말 현재 북한경제는 1990년대 초반 소동구 등 사회주의 시장이 붕괴되기 직전인 1990년도의 수출 수준(17억 3270만 달러)을 아직 회복하지 못했다(그림 1> 참조). 1990년 이후 지속적 하락세에 있던 북한의 수출에 새로운 전환점을 제공한 것은 1999년 북중 고위급채널의 복원에 의한 북중 경제관계의 약진과 2000년 남북정상회담의 후속조치로 인한 남북 경제교류의 증대였다(그림 2> 참조).

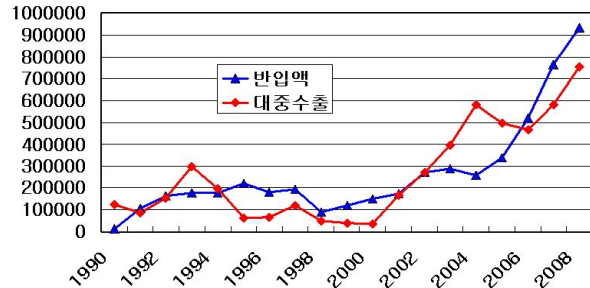
<그림 1> 북한의 수출과 반입(1990~2007)

단위: 천 달러



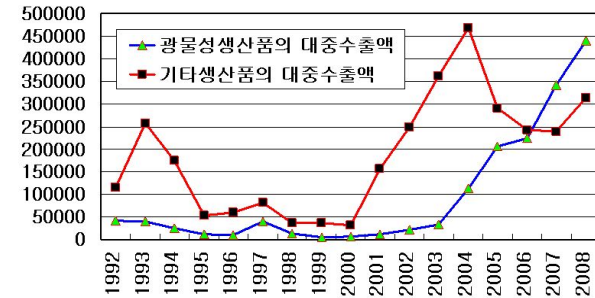
<그림 2> 반입액과 북한의 대중수출(1990~2008)

단위: 천 달러



<그림 3> 광물성 생산품(HS25+26+27)의 대중수출(1992~2008)

단위: 천 달러



<표 1> 북한의 대중 5대 수출품목

단위: 천 달러

연도	1위	2위	3위	4위	5위
2002	오징어조개(0307)	계류(0306)	여성의류(6202)	남성의류(6203)	선철(7201)
	110,557	22,534	12,157	11,862	11,535
2004	오징어조개(0307)	계류(0306)	갈치명태(0302)	무연탄(2701)	철광석(2601)
	128,148	74,135	57,252	49,085	44,521
2006	무연탄(2701)	철광석(2601)	오징어조개(0307)	여성의류(6204)	남성의류(6203)
	96,651	76,594	38,177	19,214	19,114
2008	무연탄(2701)	철광석(2601)	오징어조개(0307)	선철(7201)	페로알로이(7202)
	201,273	172,259	36,064	35,005	31,039

2. 어패류와 광물성 생산품의 대중수출

2000년 이후 대중수출의 급증은 ①오징어, 조개 등의 어패류와 ②무연탄, 철광석 등의 광물성 생산품에 의해 주도되었다. 2000년대 초반은 어패류(HS03류), 2000년대 중반은 광석류(HS26) 및 광물성연료(HS27)의 대중수출 급증이 바로 그것이었다(<그림 3>과 <표 1> 참조). 북한의 대중수출 급증은 두 가지 경제상황변화에 의해 촉발되었다. 하나는 일본의 대북경제 제재정책이 시작되면서 중국이 우회수출거점으로 부각되었으며, 다른 하나는 국제광물가격의 급등에 의한 북한 광산물에 대한 중국의 관심 증대였다. 특히, 중국기업들의 북한 광산물 수입은 북한경제에 새로운 활력을 제공하였다. 광산의 조업 및 생산정상화를 위한 자재, 설비, 부품, 원료, 전력 등의 조달이 보다 용이해졌기 때문이었다.

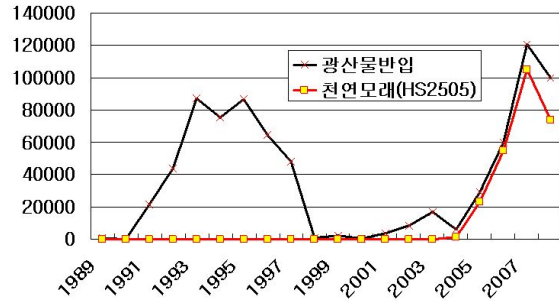
3. 경제협력성 반입과 천연모래

반면, 남북경제교류는 북중 무역과 달랐다. 지속적 성장세를 유지한 어패류와 천연모래를 제외하고는 북한 광산물의 반입은 담보상태를 면치 못했다(<그림 4> 참조). 북한 자원이 재조명 받으면서 중국은 철광석, 무연탄, 아연정광, 물리브덴, 텅스텐 등 북한 광산물의 수입을 증대시키는 한편 대북투자도 확대하였다. 북한 광산물 선점경쟁에 EU기업들도 예외는 아니었다. 그러나 북한 광산물이 남북교역에서 차지하는 비중은 미미했다. 2004년까지 거래성 반입(일반교역+위탁가공)을 주축으로 3억 달러대에 머물렀던 반입에 새로운 추진력을 제공한 것은 2004년 말부터 시작된 개성공단사업이었다. 개성공단의 주축인 섬유봉제기업의 생

산이 증대되고, 일반교역 반입도 호조를 띄면서 2008년 반입은 9억 달러의 벽을 돌파하였다(그림 4 참조).

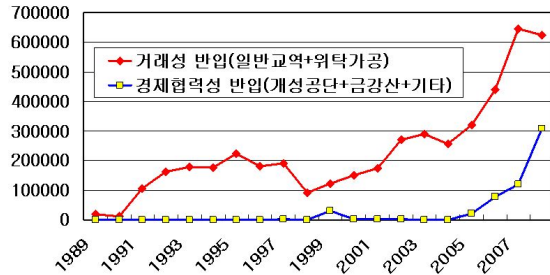
〈그림 4〉 광산물과 천연모래 반입

단위: 천 달러



〈그림 5〉 거래성 반입과 경제협력성 반입(1989~2008)

단위: 천 달러



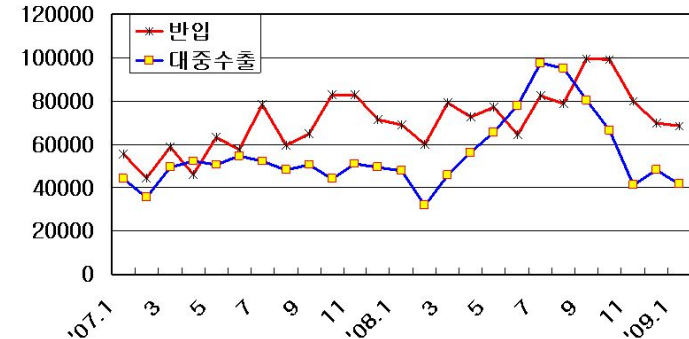
4. 국제금융위기와 북한의 수출, 그리고 개성공단

2007년 8월 미 서브프라임 모기지(비우량주택담보대출) 부실사태로 시작된 국제금융위기의 실물경제로의 파급은 2008년 9월부터 본격화되었다. 미국의 경기선행지수는 2007년 10월부터, 산업생산은 2008년 6월부터, 소매판매는 2009년 9월부터 마이너스 기조로 전환되었다. 미국의 경기후퇴는 중국, 한국에도 영향을 미치기 시작했다. 예를 들어 한국의 컴퓨터,

자동차산업은 5월부터 영향권에 들었으며, 2008년 11월에는 한국의 전체 수출산업으로 파급되었다. 북한의 수출도 예외는 아니었다. 국제경제로부터 북한경제가 고립되어 있는 것은 사실이나 중국, 한국 등이 국제금융위기의 영향권에 들면서 한중경제의존도가 높은 북한도 덩달아 국제금융위기에 노출되었다. 2008년 중반을 분수령으로 반입과 대중수출 모두 하락세로 반전되었다(그림 6 참조).

〈그림 6〉 월별 반입과 대중수출(2007.1~2009.1)

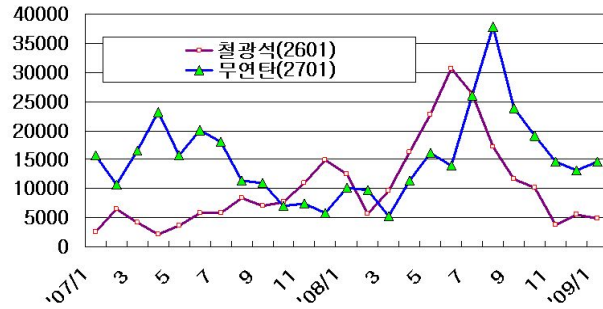
단위: 천 달러



대중수출의 하락세에는 중국의 경기후퇴로 인한 북한의 대중수출 주종품목인 철광석과 무연탄에 대한 수요 감퇴가 결정적으로 작용했다(그림 7 참조). 그런데 여기서 하나 주목되는 것은 2007년 10월 이후 개성공단의 생산동향이었다. 일반적으로 세계적 경기후퇴가 본격화 되면 저가제품에 대한 수요는 상대적으로 증대되는 속성이 있다. 특히, 2007년 8월 미 서브프라임 모기지(비우량주택담보대출) 부실사태이후 원화가치의 평가절하가 지속적으로 이루어졌음에도 개성공단의 생산수출이 성장세를 지속하지 못한 것(그림 8 참조)은 남북한간의 긴장구도가 중요한 영향요소였다.

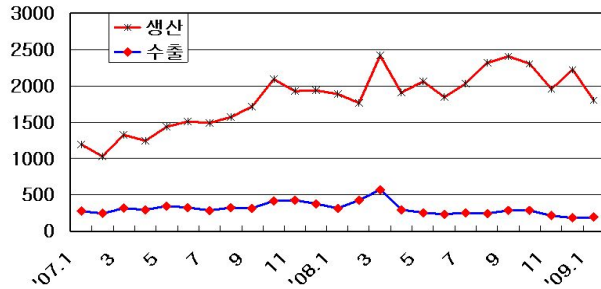
〈그림 7〉 북한의 對中 광산물 수출(2007.1~2009.1)

단위: 천 달러



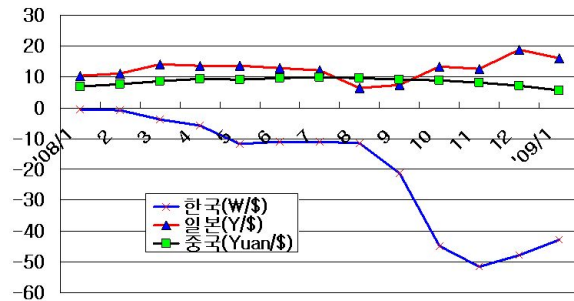
〈그림 8〉 개성공단의 월별 생산과 수출(2007.1~2009.1)

단위: 만 달러



〈그림 9〉 주요국의 전년 동기대비 환율 절상률(2008.1~2009.1)

단위: %

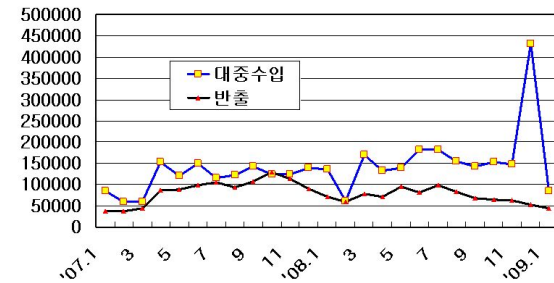


5. 내수시장 접근 제약과 對中수입

2008년 북한경제의 수지적자폭(반출입 포함)은 약 13억 달러대로 이중 12억 달러는 대중 적자였다. 대중수지적자폭의 확대는 2008년 12월에 통관된 4.3억 달러의 수입(대부분 최종 소비재)이 결정적이었다(〈그림 10〉 참조). 수출보다는 수입유발적인 「先軍경제건설노선」의 특성상 북한경제는 어떤 형태로든지 이 적자폭을 메울 수 있는 방안이 강구되어야 한다. 합법적인 영역에서 북한경제는 두 가지 방향에서 해법을 강구해 왔다. 첫째는 거래성 교역(일반교역과 위탁가공)의 흑자(2007년 5억 20만 달러, 2008년 4억 3984만 달러)를 통해 획득한 외환을 바탕으로 필요한 경제적 자원을 중국으로부터 수입하거나, 둘째는 중국 및 EU기업의 대북투자유치, 그리고 금강산관광, 개성공단 등 외환 상환부담이 없는 경제협력성 사업을 확대하는 것이었다.

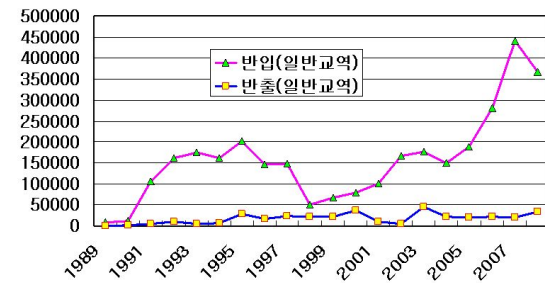
〈그림 10〉 월별 대중수입과 반출(2007.1~2009.1)

단위: 천 달러



〈그림 11〉 일반교역의 반출입(1989~2008)

단위: 천 달러



NOTES

그러나 북한의 대남사업태도는 복잡했다. 특정지역을 중심으로 제한적 투자를 유도하는 한편, 외국에 비해 보다 경직적인 사업태도를 견지했다. 일반교역의 반출은 미미했으며(〈그림 11〉 참조), 라선경제특구는 한국기업의 직접적 진출을 불허했다. 비정상적 비즈니스관행도 여전했다. 3통이 자유롭지 못한 것은 경제특구도 마찬가지였다. 경제특구이외 지역의 경우 북한은 ①평양 등 특정지역만을 대상으로, ②先사업확약 後실태조사를 바탕으로, ③최소한의 인적교류와 접촉을 통해, ④드러나지 않고 조용하게 경협사업을 추진하는 원칙을 유지했다. ①큰 틀의 원칙을 정해놓고 ②대남일꾼을 전면에 포진시키고 경협당사자는 뒷전에 두는 대남협상태도도 보여주었다. P

※ 〈표〉 및 〈그림〉의 자료 출처

1. 통일부, 『남북교류협력동향』 각 연도 및 각 월호
2. 통일부, 개성공단통계(<http://www.unikorea.go.kr>)
3. 한국무역협회, KITA.NET(중국 해관통계)
4. KDI, 『KDI 경제동향』, 2009년 2월호

[평화재단 제29차 전문가포럼]

고조되는 한반도 긴장 위기, 남북 경협 어디로 가는가?

NOTES

[평화재단 제29차 전문가포럼]

고조되는 한반도 긴장 위기, 남북 경협 어디로 가는가?

NOTES