

제40회 동북아 미래포럼

남북관계 이대로 좋은가,
그 해법은?

2011. 5. 3.

중앙일보 · 현대경제연구원

목 차

- 남북관계, 이대로 좋은가, 그 해법은? 1
김영수 (서강대 정치외교학과 교수)
- 남북관계와 대북정책 6
서재진 (통일연구원장)
- 개성공단을 통한 남북경협의 발전방향 13
유창근 ((주)에스제이테크 대표이사)

남북관계, 이대로 좋은가, 그 해법은?

김 영 수
(서강대 정치외교학과 교수)

I. 현재의 남북관계 상황 진단과 평가

- 남북관계 패러다임 전환기 속에서 주도권 장악을 위한 기싸움 중
- '김대중 패턴'에서 '이명박 패턴'으로 바뀌면서 의존적 적대관계 속의 남북 관계가 높은 긴장 상태 유지
- 북핵 문제로 남북관계의 공존 구도가 생존 구도로 전환되면서 남북 공존의 가치가 후순위로 밀리는 양상
- 천안함 사건, 연평도 사건 등의 북한 대남 압박 카드로 인해 남북관계 개선 위한 프로세스가 지연
- 6자회담 재개, 남북대화 시도, 북미관계 모색 등의 다양한 상황 타개 노력이 진행 중이나 남북관계의 구조적 요인으로 인해 합리적 해법 찾기가 쉽지 않은 상황

II. 북한 내부 상황

- 김정은 후계체제 구축이 가시화되고 있지만, 체제유지 역량이 약화되는 조짐이 뚜렷이 나타나고 있음
- 화폐교환조치 단행(2009.11.30) 후 사회구성원의 국가(당)에 대한 신뢰도가 급격히 저하되고 있음
- 계획경제 근간을 무너뜨린 주식 폰트의 부작용과 마찬가지로, 김정은 후

계체제 과정에서 발생한 군대원호고기 및 원호미 중단 정책으로 인해 선군정치 주역인 군대 사정이 급격히 악화되는 등, 분배의 악순환이 체제 불안감을 증폭시키고 있음

- 정보유통 속도가 빨라지고 있으며, '남조선'에 대한 관심이 확산되고 있고, 여성의식에 변화가 일어나고 있는 등 전혀 없는 새로운 사회변화 양상이 진행 중
- 시장의 활성화를 차단하거나 폐기할 수 없는 상황 속에서 공공영역의 사영화가 심화되고 있고, '고이기'와 '달리기'가 일상화되고 있으며, '물안지' (뇌물, 안면, 지시의 순) 법칙이 확산되는 등 체제작동의 기본원리가 변하고 있음
- 중동 바람을 차단하는 내부 조치가 강화되고 있는 상황에서 체제 불만이 고조되고 있고, 간부 계층의 외부 정보에 대한 인지가 높아지고 있음
- 요컨대, 분배체계의 경색, 체제작동원리의 변질, 의식구조 변화, 외부정보 유입 등이 가속화되면서 체제유지 비용이 고비용 구조로 바뀌고 있음

III. 남북관계 경색의 문제점과 한계

- 남북관계 정상화를 위해 지난 정부와의 차별화를 도모한다는 이른바 '이명박 패턴'의 대북정책과 북한의 '이명박 정부 길들이기' 행동으로 인해 남북관계 개선 프로세스는 좀처럼 작동되기 어려운 상황
- 남북관계의 구조적 특성과 국제정세를 감안할 때 남북관계가 더 악화될 가능성을 배제하기 어려우며, 국지전 발발 가능성도 상존
 - 2012년 4월 강성대국 선포 시기, 서울에서는 50개국 정상에 참가하는 제2차 핵안보정상회의가 개최됨으로써 북핵문제는 초미의 관심사로 부각될 것으로 예상되며, 북한은 2012년 4월 이전에 핵보유 능력을 최대한 과시

하는 카드를 선택할 가능성이 높아 남북관계 및 동북아시아 정세가 긴장 상태로 접어들 가능성 상존

- 강성대국 건설 선포 이전까지 북한 당국은 핵무기 투발능력을 과시하는 행동을 적극적으로 보일 것으로 예상되며, 특히 예상되는 국지전 도발을 계기로 새로운 평화협정을 체결한 후 이를 상호불가침 협정으로 개념화하여 주한미군 철수 논리를 강화하는 수순을 밟을 것으로 예상

- 일본 후쿠시마 원전 사고를 벤치마킹해 한국의 원전시설을 타격하는 강수를 선택할 가능성 등, 2011년 후반기 이후부터 2012년 강성대국 건설 천명까지 북한은 강한 군사적 압박 및 대남 심리전을 전개할 것으로 예상

- 북한 내부에서도 "6월이 지나면 세상이 바뀐다"는 얘기가 은밀히 나돌고 있는 데서 현재 상황은 '폭풍 전야의 고요함'으로 해석할 수 있음

○ 따라서 현재 논의되고 있는 남북대화 우선, 북미 대화, 6자회담 재개 등의 관계 개선 프로세스가 정상적으로 진행될 개연성은 높지 않으며, 진행되더라도 시간이 오래 걸릴 것이 분명하며, 결과도 신통치 않을 것이 이미 예견되고 있음

○ 한편, 4.27 재보선 결과를 만회하려는 의도에서 남북정상회담을 추진해야 한다는 등의 목소리가 제기되고 있으나 국내정치적 계산에 기초한 남북정상회담의 후유증을 인지하고 있는 이명박 정부가 선불리 선택하지 않을 것으로 예상

- 2012년 총선과 대선과 관련, 남북정상회담 카드는 향후 꾸준히 거론될 것으로 예상되나, '이명박 패턴'을 감안하면 임기 중 남북정상회담을 추진하지 않을 가능성이 더 높음

- 추진하더라도 정상회담 조건이 달라져 지난 1,2차 정상회담과는 전혀 다른 양상이 될 가능성이 높음

- 예컨대, 이명박 대통령의 평양방문을 정치적으로 활용하려는 북한 방식을 철저하게 배제하는 방식으로 진행될 것으로 예상

○ 이런 국면 속에서 이명박 정부의 대북 심리전 강화와 북한 민주화 정책은 점점 더 가시화될 것으로 예상되며, 이로 인해 북한 사회는 적지 않은 영향을 받을 것으로 예상되며, 북한 당국은 이를 차단 또는 압박하기 위해 다양한 수단을 강구할 것으로 예상

○ 이에 북한 당국은 강한 압박과 유화 카드를 배합, 남한 사회의 남남 갈등을 조장하는 대남 전략을 구사할 것으로 예상되며, 2012년 총선과 대선 국면을 적극 활용, 남한 사회의 분열을 피할 것으로 보임

○ 특히, 이명박 정부의 통일준비 노력의 공론화 및 구체화 작업은 북한을 자극하여 체제 긴장 상태를 고조시킬 것으로 예상

○ 종합컨대, 현 시기 남북관계를 풀어갈 해법 찾기는 꽤나 어려운 상황

IV. 발전적 남북관계 모색을 위한 해법과 정책 건의

○ 남북관계의 구조적 특성과 남북 지도자의 통치관을 고려할 때 남북관계 개선을 위한 합리적 경로 찾기는 현 상황에서는 불가

- 극적 계기가 발생하거나 새로운 명분에 의한 행동 변화를 기대할 수밖에 없는 상황

○ 현재로서 예상할 수 있는 남북관계 변화 요인

1) 4.27 선거 이후 예상되는 인적 쇄신을 통한 대북정책 조정 가능성

2) 북한의 남북대화 제의에 대한 한국 정부의 전격적 수용

- 3) 북한 내부의 돌발 상황 발생
- 4) 북한의 천안함식/연평도식 대남 군사행동 강행
- 5) 미국의 북미관계 개선 강행, 중국의 중재 등 국제적 변수

○ 남북관계의 발전적 모색을 위한 실천과제

- 1) '남북관계 발전'의 목표 설정을 뚜렷하게 하는 것이 우선
 - '이기고 지는 게임'인지 아니면 '상생하는 노력'인지를 분명히 설정해야 함
- 2) 정권교체 때마다 요동치는 대북정책의 진폭을 조정하는 제도화 없이는 발전적 남북관계의 기초조차 불가능
 - '북한 인권법'이 대표적 실례
- 3) 의미 있는 '작은 행동'의 지속을 통한 북한 민심을 얻는 노력이 필요
 - 영유아 및 소외계층 대상 인도적 지원, 비정치적 대화 등을 지속해 가는 것이 현재로선 최선의 방안

남북관계와 대북정책

서 제 진 (통일연구원장)

1. 서론

- 정권초기 비핵·개방·3000이라는 정책이 상생·공영이라는 새로운 이름으로 대체되고, 정책의 목표와 추진전략 등에서 진화·변화를 거듭함.
- 비핵화는 2006년 핵실험이후 2007년에 치러진 대선에서 여론을 반영한 정책방향
- 사회주의 국가들의 보편적 궤적에 북한이 동참하도록 하는 정책
- 중국, 베트남, 러시아, 동유럽 사회주의 국가들이 자본주의 세계시장에 편입하여 경제가 고도성장하였던 사실을 사회주의 국가들의 보편적 발전의 궤적이라고 평가하고, 대북정책의 기초로 채택
- 이전정부의 물꼬트기에서 물길 바로잡기 수준의 정책 변화
- 갑과 을의 관계 정상화 정도의 변화

- 이명박 정부의 대북정책은 지난 3년간 북한, 국제환경, 국내상황 등에 따라 변화, 진화됨.
- 이명박 정부가 주도한 남북관계 및 대북정책이라기보다는 북한 주도의 돌출변수에 규정당하는 측면이 많았음.

- 특히, 북한발 돌출사건에 의해 변화된 측면이 많음.
- 2008년 7월 금강산 관광객 피살사건에 대한 3대 요구
- 2009년 핵실험 이후 유엔안보리 제재 부과
- 2010.3 천안함 사태이후 5·24 조치: 유엔안보리 제재보다 몇배 강한 영향
- 연평도 포격 사건이후 천안함과 연평도 포격에 대한 시인·사과 부과

- 2010년 광복절 경축사에서 분단의 평화적 관리를 넘어 통일대비라는 방향으로 정책의 우선순위 변화

- 독일통일 20주년의 분위기
- 천안함 사태이후 군사모험주의에 의존하는 북한체제에서 핵문제와 개혁개방 문제 해결을 기대하기 어려운 상황 관측
- 출구가 보이지 않는 체제 생존의 불확실성이라는 정세판단
- 리더십 교체기에 기인한 자충수의 연속

2. 대북정책 변화에 영향을 미친 변수

가. 북한 내부 변수

- o 내각과 당의 권력 갈등으로 인해 남북대화, 남북교류 협력을 추진하기 어려운 상황의 전개
 - 2002년 7·1조치이후 시장화 확산, 2005년 내각이 주도한 시장화에 당의 반격, 시장통제 강화, 2009년 11월 화폐개혁으로 북한의 시장에 대한 전면적 통제
 - 이러한 권력투쟁의 와중에 이명박 정부 출범 -> 북한의 내부상황에 기인, 남한에 책임전가하는 방식의 남북관계 경색 국면 추진
- o 김정은 등장이후 후계체제 구축을 위한 일련의 실적 쌓기 이벤트에 영향
 - 화폐개혁, 7·4 지휘부
 - 천안함, 연평도 사건
- o 선군정치라는 통치노선의 강화에 의한 측면
 - 경제난 지속, 사회질서 붕괴, 군대에 의존한 질서 유지의 불가피성
 - 핵개발 지속, 폐쇄주의 지속

다. 국제환경

- o 중국의 고도성장과 G2 부상에 따라 미국의 대중정책 및 대한반도 정책 변화

- 현상유지에서 통일 지지로 전환
- 2009년 6월 한미정상회담에서 한미간의 공동미래비전 채택
- o 중국의 부상, 2008년 이후 국제금융위기이후 중국의 대미관, 대미정책의 변화, 이로 인한 중국의 대북정책의 변화
- 왕지스 교수의 발언: 2008년 국제금융위기로 미국경제 쇠퇴이후 중국과 중국인의 태도변화
- In Chinese people's eyes, the emerging economies are challenging the Western domination and eclipsing the Western models of development.

For the first time in modern history China has entered the center stage in global economic and political affairs.

The perceived success of the "Chinese model" is providing more reasons for the Chinese to resist call for Western-type democracy and human rights.

If time is on the side of China, why doesn't China adopt a more proactive and assertive foreign policy?

- o 중국이 미국과 한국의 반대를 무릅쓰고 북한체제 안정화 전략으로 전환.
- 대북정책을 대미정책의 수단으로 활용
- o 북한은 중국에 의존하는 현상유지 정책을 선호하게 하는 국제환경이 조성

라. 국내 변수

- o 대북정책을 둘러싼 남남갈등
- 북한이 이간질, 활용할 수 있는 소재
- o 천안함 사건이후 전쟁 vs. 평화 구도로 국론 분열

- 북한이 연평도 포격을 통해 더욱 심화시켜, 이명박 정부의 대북정책 변화 기도

○ 연평도 포격 사건이후 소강상태

- 북한에 대한 강력한 응징에 대한 정부와 국민들의 여론 조성이후 북한이 금년초 무조건 대화로 선회

3. 이명박정부가 포용정책을 답습하지 않는 이유

○ 대선에서 제기된 국민의 요구 반영

○ 이전 정부의 포용정책은 북한을 체제위기에서 구해주면 핵을 포기하고 개혁·개방으로 나갈 것이라는 가정에 근거

○ 또한 북한이 개혁·개방하면 체제가 변화하여 자연스럽게 통일로 이어질 것이라는 가설을 믿음

○ 그러나 포용정책을 10여년간 추진해도 우리가 원하는 방향의 북한 변화는 일어나지 않았음

○ 포용정책이 적극적으로 추진되던 2002년에도 북한은 앞에서는 핵 폐기 협상을 하고 뒤에서는 몰래 농축우라늄 프로그램을 가동하고 있었다는 사실이 최근 북한 스스로의 현장 공개로 확인

- 포용정책이 한창 추진중이던 2006년에 북한이 핵실험을 하자 당시 노무현 대통령이 망연자실하던 모습이 생각남.

○ 포용정책은 오히려 북한에게 남북관계의 결정권을 넘겨주고 북한의 선의에 기대를 걸었기 때문에 북한은 이를 이용하여 몰래 핵을 개발하는 선택을 했음이 증명되었음

○ 포용정책을 추진하면 북한이 변화할 것이라는 근거로 포용론자들은

토크빌의 패러독스에 희망을 걸고 있었음.

- 토크빌의 패러독스란 전체주의 체제가 현상유지를 할 때는 안정을 유지하다가 변화를 시도하는 순간에 갑자기 혁명을 맞게 된다는 가설
- o 이 가설에 근거하여 현상유지(muddling thru)에 집착하는 북한을 설득하여 개혁·개방을 추진하도록 유도하면 북한이 변화하여 통일에 이를 것이라는 가설을 현실로 믿었음
- 토크빌의 패러독스는 민주주의 전통이 있었던 동유럽 사회주의 국가들에서는 맞는 가설
- 그러나 동아시아 사회주의 나라들에서는 토크빌의 패러독스가 일어나지 않았음.
- 체제 유지 방식이 훨씬 권위주의적이기 때문
- 중국도 베트남도 개혁·개방을 적극 추진했지만 그런 일은 일어나지 않았음.
- 개혁개방 추진후 중국은 오히려 체제가 강화되어 G2 반열에 올랐고, 베트남도 안정적인 고도성장을 유지하고 있음
- o 포용정책은 결국 북한이 개혁·개방을 하지 않고도 통치자금을 확보할 수 있게 함으로써 북한정권 연장에 도움이 되는 역효과를 낳았음.
- o 오히려, 미국 부시행정부 8년간 북한에 가한 봉쇄와 제재가 북한의 사회주의 계획경제체제를 해체
- 그 결과 북한 주민들이 자구책 차원에서 시작한 암시장이 경제의 전 영역에 확산되었고, 대량아사가 없어졌고, 시장이 계획을 상당부분 대체하는 수준으로까지 진전
- o 북한의 시장화를 우리가 원하는 변화로 본다면 그 변화는 바로 북한의 경제난에 기인한 것임.
- 대북 포용정책의 효과가 아니라 미국의 대북제재의 효과인 셈

4. 현시점 이명박 정부의 대북정책

- 이명박 정부가 추진하는 대북정책은 진정한 대화와 진정한 변화 유도를 위한 정책
 - 배핵·개방·3000 정책

- 압박과 대화 병행: 대화를 위한 압박
 - 진정성 있는 대화가 가능한 때는 압박의 효과가 충분히 날 때이기 때문
 - 유엔안보리 제재 1874호 동참
 - 대북 5·24 조치 유지

- 그렇지 않고 북한이 자발적으로 선택한 대화는 지금까지 확인된 바와 같이 핵개발을 위한 시간 벌기, 대북지원을 노린 일시적 유화책이었음.
 - 북한이 비핵화와 개혁·개방을 선택하지 않을 수 없도록 압박하는 정책이 필요

- 비핵화와 개혁·개방을 선택하였을 때와 거부하였을 때의 대차대조표를 가지고 진정한 의미의 전략적 선택을 하게 하는 전략이 필요
 - 2012년에 강성대국의 문을 연다는 북한이 합리적 선택을 하도록 압박
 - 3대 권력세습을 정당화하기 위하여 자기 이름으로 배급을 정상화하고자 갖은 애를 쓰고 있는 김정은 후계자가 합리적 선택하도록 압박

- 3대 세습체제와 공존하는 분단체제의 지속이나, 북한주민들에게 새 삶을 줄 통일 패러다임으로의 전환이나를 국민들이 선택해야 할 때

- 단기적 승부를 위한 정책이 아니라 중장기적 통일 대비를 위한 정책

5. 향후 정책에서 고려할 사항

- 남북경협 활성화, 북한주민의 마음 사기가 중요한 정책적 과제이지만
 - 정책의 우선순위를 고려할 필요.
 - 대북정책의 양대 목표: 남북관계 안정적 관리 + 통일실현을 위한 기반조성

- 핵문제, 개혁개방 문제 해결을 기대하기 어려워짐
 - 3대세습에 따른 북한내부 정치적 선택의 운신의 폭이 좁아짐.

- 정책변화의 기회

- 선정책변화, 후남북교류경협, 합의통일

개성공단을 통한 남북경협이 발전방향

(주)에스제이테크

대표이사 유창근

1. 들어가는 말

지미 카터 전 미국 대통령을 단장으로 하는 '디 엘더스(The Elders)' 대표단이 중국, 남한, 북한을 오가며 한반도 평화를 위한 중재에 나서고, 중국의 우다웨이 한반도사무 특별대표는 6자회담 재개를 위한 과정의 일환으로 '6자회담 3단계안'의 의견일치를 이루어내는 등 지난해 천안함, 연평도 사건이후 개성공단을 제외하고 모두 단절되었던 남북관계가 봄소식과 함께 해빙의 봄바람을 몰고 오는 듯하다.

남북경협은 지나간 분단의 터널을 지난 이후, 1988년 7월 남북교역을 민족 내부 거래로 한다는 노태우 대통령의 '7.7 특별선언' 및 동년 10월 '남북물자 교류에 대한 기본지침'의 발표를 통해 공식적으로 시작되었다고 볼 수 있다. 그 후 대북 화해 및 협력을 통해 남북관계를 발전시키겠다는 김대중 대통령의 '햇볕정책' 및 2000년 6.15 남북정상회담의 성사로 대북 투자자 수시 방북, 금강산 관광, 정부 및 각종 NGO단체의 대북지원 등이 활성화되며 실질적인 남북교류의 분위기가 조성되었다.

2000년 6.15공동선언이후 남한의 현대아산과 북한의 아태평화위원회 간에 개성시 일대 2000만평에 대한 개발 및 운영권에 대한 합의서를 체결하며 남북경협은 반세기의 분단을 극복하고 순조롭게 출발하는 듯싶었는데, 미국대통령 조지 W. 부시가 2002년 1월 연례교시에서 '테러를 지원하는 정권으로 이라크, 리비아 등과 함께 북한을'악의 축'으로 언급하며 북미관계는 급속하게 냉각되었다. 북한은 미국에 대한 보복으로 한일월드컵이 막바지에 이른 2002년 6월 29일 전 세계의 이목을 집중시키며 연평도 근해 북방한계선(NLL)에서 무력으로 제2의 연평해전을 일으키며 국제사회를 긴장시켰다. 이러한 상황에서도 남한 정부는 남북경협을 중단하지 않고 계속하여 추진했다.

그 동안의 남북경협은 북한출신의 기업가 및 실향민, 통일이후를 대비하여 선점의 기회를 원하는 사람들이 개별적으로 대북협력사업자 승인을 받고 교역 중심으로 진행된 민간기업 차원의 경협과, 남북 간 합의를 통하여 법적, 제도적 체계를 갖추어 정부가 투자자를 공개 모집하여 심사를 통해 대상자를 선정한 투자 중심의 경협으로 분류할 수 있다.

오늘 동북아 미래포럼 **‘남북경협 이대로 좋은가?’**에서는 개성공단 진출기업인¹⁾의 입장에서 많은 남북경색 요인들을 극복하며 남북경협의 맥을 이어가는 개성공단 사업을 중심으로 남북경협에 대한 여러 측면을 정리하였다.

지금, 동북아는 정치 경제적으로 요동하며 급격한 변화의 시기를 맞이하고 있다. 중국은 일본을 밀어내고 미국과 함께 G2의 일원으로 자리를 확보한 이후 G1에 도전하여 경제대국으로 부상하고자 하는 ‘중국굴기’를 꿈꾸고 있다. 이에 대한 일환으로 무역거래의 지급통화를 위안화로 바꾸기 위한 전략을 수립하여 세부적인 작업을 진행하며 전세계 경제에 큰 영향을 끼치고 있다. 중국은 북한에 대해서도 이미 오래전부터 우방이라는 명분아래 동북공정의 입지를 다지고 있는데, 심각한 경제난으로 고민하는 북한의 갈증을 채워주며 그 대가로 지하자원을 확보하는 등 무섭게 북한 내 중국의 영향력을 확대해 나가고 있다.

한편, 일본은 대지진, 해일 등 자연재해의 여파와 그에 따른 원자력 발전소의 위기 문제를 해결하지 못하고 산업 전반에 걸쳐 위기에 직면하고 있다. 강대국들은 이러한 기회를 놓치지 않고 동북아의 평화를 위한다는 명분아래 기득권을 확보하기 위한 물밑작업을 치열하게 하고 있다.

결국, 동북아의 미래는 6자회담 국가인 남한과 북한, 중국, 일본, 러

1) (주)에스케이테크는 2004년 개성공단 시범단지 진출업체로 선정되어 동년 12월 1일 현지 법인인 (주)지에스를 발족시킨 진출 1호 업체이다.

시아, 미국의 역학 관계와 이해득실에 따라 결정될 것이다. 이러한 상황에서 남과 북이 나아가야 할 길은 선택의 여지없이 상생협력이라고 생각한다. 또한 남북관계에서 가장 현실감이 있는 분야가 경제협력이며, 개성공단을 비롯한 다른 경협사업을 통해서 그 성과는 이미 검증되었다고 본다.

남북경협의 발전과정에서 이루어낸 가장 대표적인 성공모델은 개성공단이다. 동북아의 미래 발전을 위해서 남과 북은 평화와 균형을 이루며 발전해 나가야 하는데, 개성공단은 그런 측면에서 치열한 대립속에서도 살아남을 수 있으며 지속적으로 발전해 나가는 좋은 모델이 되고 있다. 다만, 개성공단이 국제적 경쟁력을 갖추기 위해서는 남북 간에 혹은 국제적으로 넘어야 할 과제들이 참으로 많다고 본다.

2. 개성공단 주요 사업현황

1) 2004년 이후 발생한 남북 간의 사건 및 개성공단 관련 주요 현황

□ 2004년

- 6월 개성공단 시범단지 15개 입주기업선정
- 12월 1일 개성공단 1호 등록법인 탄생 (에스제이테크)
- 12월15일 개성공단 첫제품인 통일냄비 출하행사 (리빙아트)

□ 2005년

- 3월 개성공단 최초의 한국전력 공급개시
- 8월 본단지 1단계 분양완료

□ 2006년

- 7월 **북한미사일 발사**
- 10월 **북한 핵실험**
- 11월 북한 근로자 1만명 고용돌파

□ 2007년

- 4월 본단지 2단계 분양
- 5월 남) 개성공업지구 지원에 관한 법률 제정(국회)
- 10월 남북정상회담

- 11월 북한 근로자 2만명 고용 돌파
- 12월 경의선 열차 정기운행 시작

□ 2008년

- 3월 북) **경협사무소 남측 당국자 철수**
- 7월 북한 근로자 3만명 고용 돌파
- 11월 북) **군부 조사단 개성공단 방문**
- 12월 북) **체류 및 통행 제한**

□ 2009년

- 3월 북) **통행 반복 차단 조치**
- 3월 북) **현대아산 직원 억류**
- 5월 북) **일부 법률 및 제도 무효 선언**
- 5월 북) **2차 핵실험**
- 6월 북) **임금 및 토지사용료 인상 요구**
- 8월 북) **12.1 조치 해제 통보**
- 9월 북한 근로자 4만명 고용 돌파
- 12월 남북공동 해외공단 시찰

□ 2010년

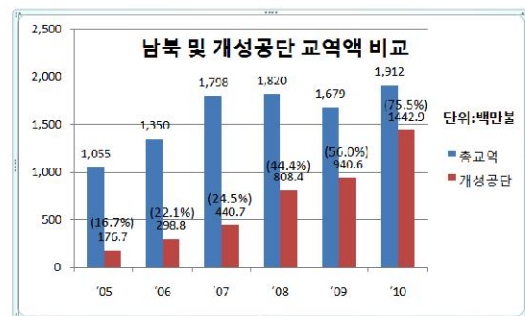
- 3월 **천안함 사건**
- 5월 남) **5.24조치(개성공단을 제외한 경협중단, 개성공단 체류인원 및 신규투자 제한 조치)**
- 11월 **연평도 포사격 사건**

□ 2011년

- 1월 입주기업 122개사 가동
- 4월 체류인원 제한조치 일부 해제

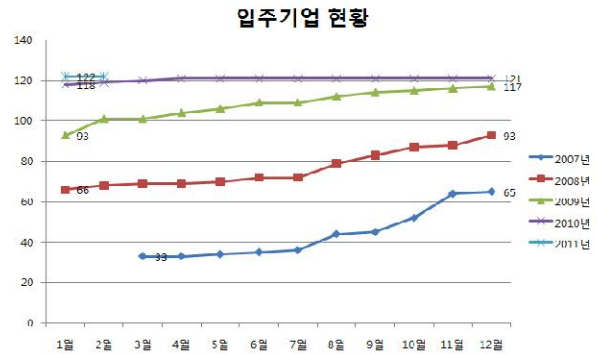
2) 남북 및 개성공단 교역액 분석2)

남북교역 현황을 살펴보면 2009년에 소폭 감소했다가 2010년 다시 증가한 것을 알 수 있다. 이는 위 단락의 연표에서 알 수 있



2) 통일경제 2011.제1호 홍순직 글 재인용 / 통일부 '남북교류협력 동향' 각호 그림 1

듯이 2008년 12월 북측의 출입제한조치의 영향을 받은 것으로 파악할 수 있다. 개성공단을 통한 교역액은 꾸준히 증가하여 **2010년에는 전체 교역액의 75.5%**를 차지할 정도가 되었고, 전체 남북 교역액의 증가를 이끄는 견인차의 역할을 하게 되었다. 특히, 천안함 사태 이후 정부의 5.24조치로 개성공단을 제외한 모든 경협사업이 중단되었고, 개성공단 조차도 체류인원 제한, 신규투자 제한 등의 제약을 받았음에도 불구하고 개성공단 교역액은 꾸준히 증가하여, 오히려 어려움 가운데 그 존재 가치와 지속성에 대한 확신을 검증받았다고 할 수도 있을 것이다.



3) 개성공단 현황

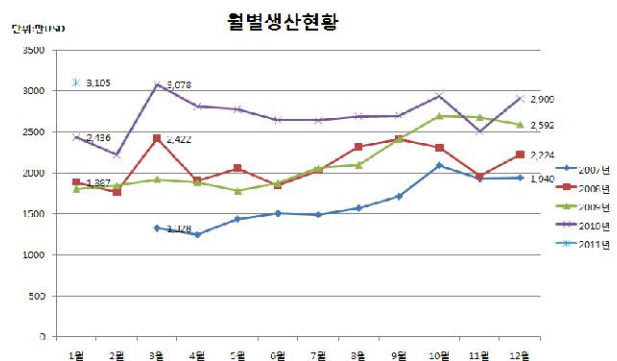
① 입주기업현황(2011년 현재) 및 증가추이

현재 개성공단 입주기업은 122개사로 신규투자는 일체 금지되어 있으며 남북 경색으로 기존공장 증축 및 개·보수에도 어려움이 많다. 설사 공장을 준공하더라도 개성 현지의 인력을 수급받기 어려워 신규 법인설립은 사실상 어려운 상황이다.

구분	섬유봉제	화학	기계금속	전기전자	식품	기타 ³⁾	총계
업체 수	71	9	23	13	2	4	122
백분율	58.2%	7.4%	18.9%	10.7%	1.6%	3.3%	100%

② 월별 생산량 변동 추이

남북 간 크고 작은 사건으로 인한 냉각기를 맞으면 소폭적인 생산량 둔화의 모습을 보이나, 곧바로 회복하여 2011년 1월에 월별 최고치를 갱신하였다. 물류나 기술지도 등에

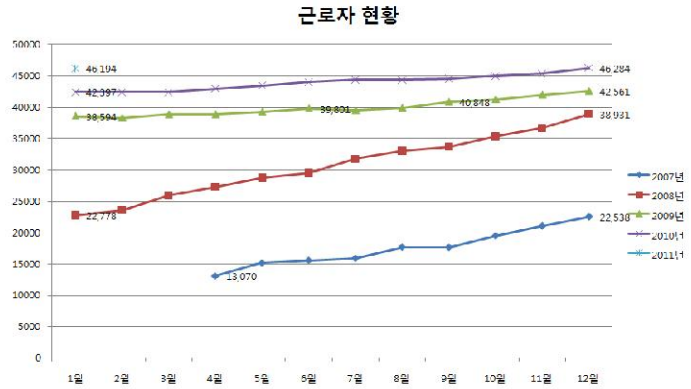


3) 종이목재 3사, 비금속광물 1사 / 통일부 개성공단 통계

어려움이 있어도 인력의 숙련도는 꾸준히 향상되게 마련이고, 시간이 지남에 따라서 총 생산액은 증가하였다.

③ 근로자 증가 추이

현재 개성공단단의 가장 어려운 문제 중 하나가 인력의 추가공급이다. 2006년 11월 현지 근로자수 1만 명을 돌파한 이후에 꾸준히 증가하여 왔으나, 그



증가 속도는 기업의 발전 속도를 따라가지 못하였다. 오히려, 남북 경색으로 인하여 기업의 증가세가 줄어들어 어느 정도 수급의 균형을 맞춘 측면도 있는 것이다. 2010년 이후 월별 현지 근로자수는 거의 변동이 없었고, 2011년에는 오히려 줄어드는 측면도 있는데 이는 남북경색으로 인하여 신규 건축이 허락되지 않아서 건설 회사들이 인력을 반납하고 그 인력이 다시 일반회사로 공급되는 조정 기를 거쳤기 때문이다.

④ 임금변화

구분	법정(2011. 현재)	'07년 평균	'08년 평균	'09년 평균
노동시간	48시간 / 주	56.4시간 / 주 연장: 6.2시간/주 휴일: 2.2시간/주	55.8시간 / 주 연장: 6.2시간/주 휴일: 1.6시간/주	56.1시간 / 주 연장: 6.4시간/주 휴일: 1.2시간/주
노임	\$69.9 / 월 최저노임60.77+사회보험료15%	\$70.2 / 월 노임\$62.4, 보험\$7.8	\$73 / 월 노임\$64.7, 보험\$8.3	\$74.1 / 월 노임\$65.8, 보험\$8.7
* 2007년 8월 1일 월 최저노임 인상 \$50 -> \$52.5 (5%) * 2008년 8월 1일 월 최저노임 인상 \$52.5 -> \$55.125 (5%) * 2009년 8월 1일 월 최저노임 인상 \$55.125 -> \$57.88 (5%) * 2010년 8월 1일 월 최저노임 인상 \$57.88 -> \$60.774(5%)				

임금은 현재까지 4차례의 공식적인 최저 임금 인상이 있었고, 연장 근무 휴일 근무를 포함한 평균 수령 임금은 약 90불 내외로 파악되고 있다.

4) 남북 지표 비교

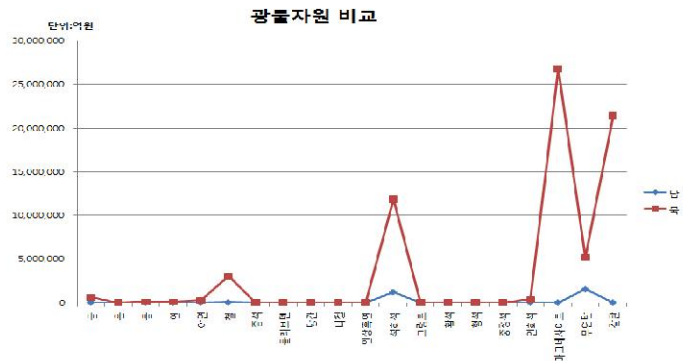
① 광물자원 비교⁴⁾

남한 총액 : 약289조
1349억 원 / 북한 총
액 : 약6천983조5936
억 원 / 북한이 남한
의 2415.3%

북한의 광물자원 관
련해서는 대부분의

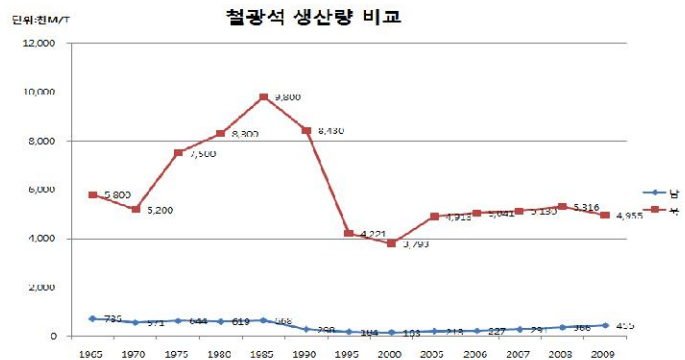
전문가들이 약 7조원의 매장량을 예상하고 있고, 이는 통일로 진행
되었을 때에 발생할 통일비용을 충분히 감당하고도 남은 금액으로
평가된다.

한편, 남한의 경우는 광물자원의 수입액이 2003년 86.0억 달러에서
2007년 185.7억 달러로 2.2배 증가하는 등 지속적으로 증가하고 있
다. 2007년 기준으로 남한의 수입총액은 3,568.5억 달러이고 이중 광
산물 수입액은 전체 수입액의 5.2%를 차지하고 있다.⁵⁾ 이런 상황으
로 비추어 볼 때 남북이 협력하여 남측의 기술력으로 북측의 광물을
본격적으로 개발한다면 상호간에 큰 이익을 나눌 수 있을 것이라고
본다.



② 철광석 생산량 비교

2009년 기준, 북한이
남한의 1089%



③ 조강능력⁶⁾ 비교

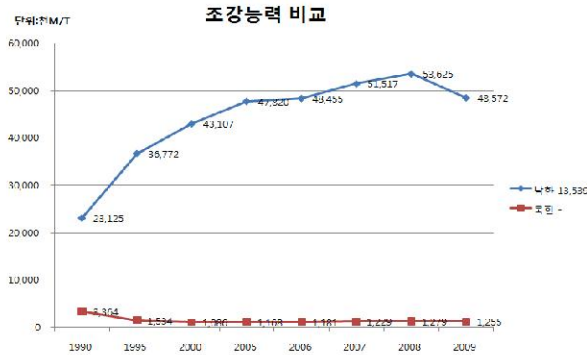
한 나라의 철강생산능력을 나타내는 조강능력은 2009년 기준으로 북

4) 통계청 남북주요통계 지표 참조 / 이하 통계 같음.

5) 2009년3월 「북한광물자원개발현황」 현대경제연구원 이해경 중 재인용 / 한국지질자원연구원 「2007년도 광산물 수급 현황」, 2008년

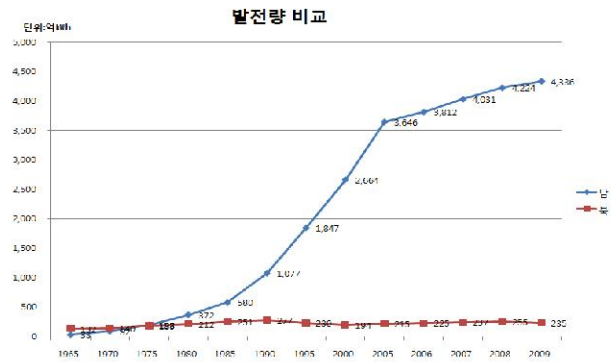
6) 조강 [粗鋼, blister steel] : 평로·전로 등 보통의 강철 제조공정에 의해서 만들어진 강괴(鋼塊)로 그 후 성형가공하여 판(板)·봉(棒) 등을 만드는 소재가 된다. 일반적으로 한 나라의 강철 생산량을 나타낼 때는 조강의 생산량의 총톤수로 나타내는 경우가 많다. [출처] | 네이버 백과사전

한이 남한의 2.58%에 불과하다. 이것은 남북이 광물자원분야에서 긴밀하게 협력해야 할 당위성을 나타내는 또 다른 지표이다.



④ 발전량 비교

2009년 기준으로 북이 남의 5.42%에 불과하다. 남북이 경제협력을 이룰 때 정치적 이유 이외에 가장 큰 장벽이 되는 것이 전기 문제이다. 개성공단의 성공요인 중 가장 큰 것을 하나 들라면 그것은 남측의 질 좋은 전기가 공급될 수 있었다는 것이다.



3. 국제관계와 남북문제

1) 6자회담과 남북문제

6자회담의 당사국인 미국, 중국, 일본, 러시아는 100년 전에도 한반도 주위에 포진하여 한반도의 운명을 놓고 힘겨루기를 하고 있었다. 지금도 그들은 동북아 평화를 위한다는 명분 아래 한반도를 배경으로 자국의 세력을 확보하기 위해 최선을 다한 외교 노력을 계속하고 있다. 1910년 한일합방의 뼈아픈 역사는 60여년의 지나간 남북 분단의 단초를 제공하였고, 그 영향은 오늘까지도 우리의 발목을 잡고 폐부를 찌르고 있다. 지난 100년의 역사를 교훈 삼아 오늘 우리가 해야 할 일이 무엇인지? 그 지혜를 모아야 할 것이다. 강대국들은

자국의 이익을 위해서 전직 대통령을 특사로 보내고 전담자를 파견하는 등 남과 북을 오가며 마치 거래를 성사시키고자 애쓰는 기업가와 같은 모습으로 최선을 다하고 있다. 이제 우리는 또 다시 강대국의 들러리가 되어서는 안 되고, 남북이 힘을 모아 한반도 통일을 위한 100년의 시작을 선택해야 할 때라고 본다.

남북경색의 모진 풍파 속에서 유일하게 살아남은 개성공단은 앞으로 한반도에 다가올 희망찬 100년 역사의 초석으로 우리가 지켜내야 할 통일의 실마리라고 생각한다.

2) 북중관계와 남북문제

북한은 핵문제 등으로 인하여 대외적으로 고립되어 있고, 북한 내부의 어려운 경제문제를 해결해야 하는 등 진퇴양난의 상황에 빠져 있다. 중국은 이러한 북한의 상황을 충분히 이용하여 경제적 실익을 얻고 국제 역학관계에서의 우위를 취하고

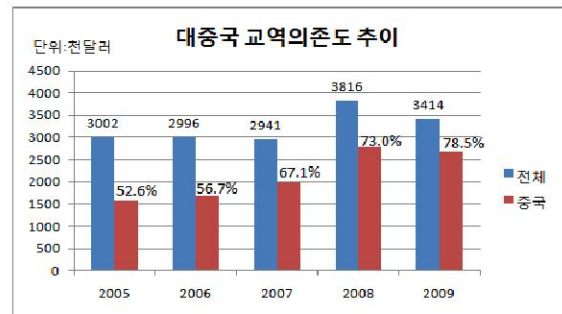


그림 9

있다. 그림 9)는 북한의 대중국 교역의존도 추이를 나타낸 그래프이다. 2009년의 전체 교역액은 2008년에 비해 줄었지만 그 비중은 오히려 증가하였다. 그 교역 내역을 살펴보면 광물자원 등의 원자재를 주로 수출하고, 석유 등의 에너지와 소비재를 수입하고 있다. 또한 중국은 북한을 자원 확보의 전진기지, 생산의 하청기지, 물류의 통로 기지로 삼아 정부차원의 각종 투자를 진행하고 있다. 이는 100년 전 일본이 한반도를 침탈할 때의 모습과 크게 다르지 않은 것이다. 혹자는 현재 북한의 대중국 교역규모가 남한의 무역규모에 비하여 너무 미미하여 향후 큰 영향력이 없을 것이라는 주장을 하기도 하지만, 개발과 자원에 대한 권리를 잃어버리고 선점효과를 놓쳐버리는 것은 뼈아픈 점이라고 생각한다.

국제사회와 남한이 북한을 압박하면 할수록 북의 대중국 의존도는

7) KOTRA-2009북한의 대외무역 동향 p21

높아질 수밖에 없는 것이 현재의 구조이다. 이러한 현실을 직시하고 남북관계의 실마리를 지혜롭게 풀어내어 현재 뿐 아니라 미래의 이익까지도 지켜 낼 수 있는 지혜가 필요하다고 본다.

4. 남북 간 인도적 교류 및 경제교류

1) 인도적 교류 또는 경험의 사전 준비

남북경제협력을 고려할 때 북이 가진 큰 장점 중 두 가지는 지하자원과 인력이다. 한민족이라는 관점을 넘어 단순한 경제협력이라는 측면에서 보더라도, 여러 선행연구들에 따르면 국민건강의 증진과 기대수명의 증가가 경제발전에 끼치는 영향은 상당한 것으로 파악되고 있다.⁸⁾

북한의 보건환경을 개선하는 협력 사업은 인도주의적 의미에서 국제사회에 명분이 있기 때문에 정치적 이해 여부에 관계없이 지속할 수 있는 사업이다. 향후 본격적인 경제협력이 이루어질 때 산업인력을 확충하는 측면에서도 실익이 있는 좋은 사업으로 판단된다. 현재 북한에 훈련되어 있는 기초 의료 인력을 충분히 활용하고, 남한의 발전된 보건의료 체계와 제약 인프라, 그리고 국제 사회의 인프라를 접목한다면 그 성과에 있어서도 그 어느 나라에서 보다 큰 결실을 얻을 수 있을 것이다.

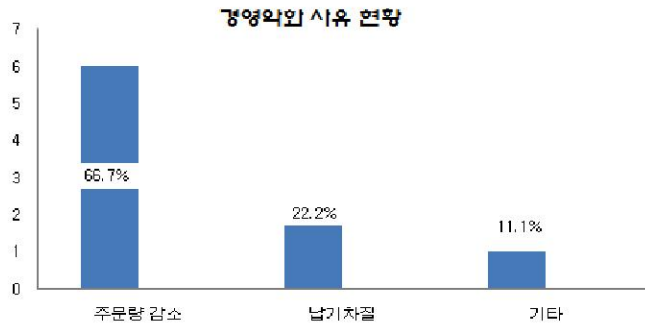
또한 식량 원조 등의 방법에 있어서도 단순한 굶주림의 모면이라는 단순 구조를 벗어나 보건과 건강이라는 큰 틀에서 접근할 수 있는 분야를 제공할 것이다. 개성공업지구라는 지역에 국한시켜 보더라도 개성공단의 입주업체들과 공공 단체들이, 향후 잠재 산업 인력들이 될 개성인근의 소학교의 보건과 영양 사업을 지원하는 것은 인도적으로나 경제적으로 명분이 있는 일이 될 것이다.

2) 개성공단 모델의 장점과 발전방향

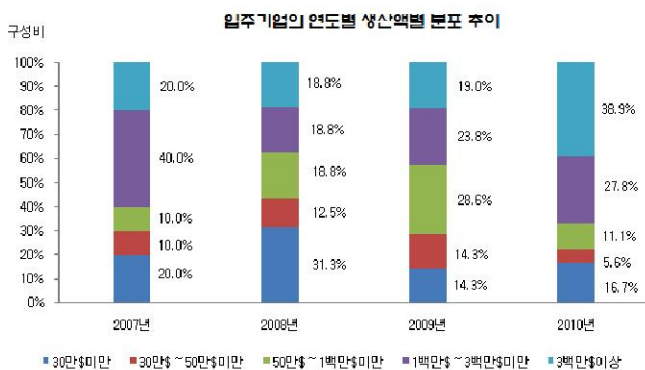
그동안 개성공단은 북측의 핵실험, 통행차단, 남측의 5.24조치 등의 어려움을 겪으면서도 가동을 중단하지 않고 유지하였다. 최근 중소

8) 2008.1 보건복지부 자료 재인용 / Bloom DW, Canning D, Sevilla J. The effect of health on economic growth: theory and evidence. NBER Working Paper Series 8587. 2001 / Bloom DW, Sachs JD. Geography, Demography and Economic growth in Africa. Bookings Paper on Economic Activity 1998:1998(2);207-95 / WHO. Tough choices: investing in health for development. 2006

기업중앙회에서 시행한 개성공단 입주기업 실태 조사에 따르면 5.24조치 이후 주문량 감소로 인하여 경영상황이 많이 악화되었다는 사실을 알 수 있다.



다만, 개성공단 입주기업들은 이러한 어려움을 겪으면서도 대부분의 회사들에서 생산액은 꾸준히 증가⁹⁾한 것을 확인할 수 있는데, 이는 연속된 남북경색을 극복하고 불굴의 의지로 이루어낸 결과물이기에 더욱 값진 성과라고 판단한다.



만약, 남북관계가 정상적인 상황에서 개성공단이 발전했다면 지금쯤 여러 개의 스타기업이 탄생했을 것으로 확신하며 아쉬움을 달래 본다. 기업의 존재 이유 중 하나는 이윤의 추구이다. 개성공단 입주기업들은 남북 간의 어떠한 어려움도 스스로 극복하며 기업을 성장시켜 왔다. 흔들림 없는 기업가 정신으로 무장하고 묵묵히 개성공단에서 기업인 본연의 역할을 담당하고 있지만, 개성공단 지킴이를 자청하고 고통을 감내하고 있는 그들의 사기는 누가 올려줄 수 있는 지? 참으로 안타까운 생각뿐이다.

개성공단의 장점과 효과에 대해서는 많은 발표가 있었다. 실제 개성공단에서 기업을 경영하는 입장에서 보면 우리말이 통하는 우수한 인력을 가장 큰 장점으로 들고 싶다. 단기간 내에 비숙련공을 숙련

9) 중소기업중앙회 개성공업지구 입주기업 실태조사 보고서 2010.12

공으로 길러내는데 우리말은 매우 유용한 매개 역할을 하였다.

향후 남북경협에서는 개성공단 방식을 채용하면 좋은 결과를 많이 얻을 수 있을 것이다. 개성공단 방식이라고 하면 여러 측면에서 검토할 수 있겠지만 남북합의에 의한 법률적 토대와 남과 북이 실질적으로 공유할 수 있는 경제요소를 나누며 협업하는 것이다. 현재 개성공단은 토지와 노동력은 북이 제공하고 있고, 기술과 자본은 남측에서 제공하여 유지되고 있다.

5. 맺음말

현재 우리나라 기업들의 경영환경은 절대 대안을 찾아야만 하는 절박한 상황이다. IMF이후 우리나라 기업들은 국제 경쟁력을 확보하기 위하여 저임금 국가인 동남아시아, 중국 등에서 해법을 찾아 기업의 경쟁력을 유지해 왔지만, 이제는 해당 국가들의 빠른 경제 성장으로 새로운 경쟁력을 가진 장소를 찾아 내지 않으면 안 되는 실정이다. 이런 시기에 개성공단과 같은 남북경협 모델은 강력한 대안이 될 수 있다. 남북경색 속에서 어렵게 명맥을 유지하고 있는 개성공단의 경쟁력은, 역설적으로 그 어려움 속에서도 살아남아 있다는 사실로 검증되고 있다. 이미 여러 개성공단 진출 기업들이 성장과 발전을 통하여 개성공단의 우수성을 검증하고 있다. 단기적으로는 경쟁력을 잃은 한계 제조 기업들의 활로로, 장기적으로는 동북아 평화와 번영의 중심지로서 힘을 가진 조정자의 역할을 유지하기 위해서 남과 북은 개성공단과 같은 경제협력을 통하여 상생을 도모해야 할 것이다.

다만, 남북 간에 실질적인 통일이 이루어지기 전에는 정치, 군사적 위험 요인이 상존할 수밖에 없기 때문에, 남북 간의 문제 뿐 아니라 동북아의 평화유지를 위해서라도 국제사회와의 공조는 절대적으로 필요하다고 본다.

또한, 개성공단과 같은 협력모델을 많이 개발하여 제2, 제3의 개성공

단을 만들어 낸다면 남북 간의 심각한 분쟁을 사전에 예방하는 효과와 더불어, 어느날 갑자기 통일을 맞이하여 엄청난 비용을 지불한 통일 독일의 시행착오를 사전에 예방하는 효과도 얻을 수 있다고 본다.