

현안과 과제

■ 개성공단 가동 중단 1년, 남북관계 현주소와 과제

목 차

■ 개성공단 가동 중단 1년, 남북관계 현주소와 과제

Executive Summary	i
1. 개성공단 가동 전면 중단 1년	1
2. 남북관계의 현주소	2
3. 시사점	8
<참고> 개성공단의 성과	9

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

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

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

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

Executive Summary

□ 개성공단 가동 중단 1년, 남북관계 현주소와 과제

■ 개성공단 가동 전면 중단 1년

개성공단은 2000년 ‘개성공업지구 개발에 관한 합의서’ 체결과 2002년 북한의 개성공업지구 지정을 계기로 사업이 본격화되었다. 2015년 1~11월 개성공단 누적 생산액은 5.2억 달러로, 2010년 3.2억 달러 대비 62.5% 증가했고, 근로자도 5만 5,000여명에 달하는 등 남북한 상생(win-win)의 경험 모델 실험장으로 발전해왔다. 그러나 2017년 2월 현재 개성공단은 북한 핵실험 및 장거리미사일 발사에 따른 대북 제재(2016.2.10)로 가동 중단 1년을 맞고 있다. 이에 본 보고서에서는 개성공단 가동 전면 중단을 맞아 남북관계의 현주소를 살펴보고 시사점을 제시하고자 한다.

■ 남북관계 현주소

(남북관계 경색 장기화 배경) 남한의 정책 추진 일관성 결여와 북한의 잇따른 군사 도발로 남북간 경색 국면이 지속되고 있는 것으로 분석된다. 남한의 역대 대북정책은 북한의 변화(비핵화, 개혁·개방)라는 동일한 목표를 추구하였다. 하지만 진보의 대북정책은 경제 유인(Economic Inducement)에, 보수는 제재(Sanctions)에 편중되면서 정책의 추동력이 상실되었다. 한편, 북한은 남한과 국제사회의 제재 국면 타개를 위해 핵실험·미사일 발사 등을 통해 의도적으로 군사적 긴장 분위기를 조성하고 있다.

(남북관계 단절의 한계와 문제점) 정치·군사적으로는 남북 당국간 대화 창구가 사실상 폐쇄됨에 따라 한국의 대외신인도 하락, 경제 전반에 부정적 영향을 미치는 코리아 디스카운트 확대 우려가 있다. 경제적으로는 개성공단 중단으로 남북경협이 중단되면서 북한의 대중 의존도 심화(2016년 북중교역액 60.5억 달러, 대중 의존도 87.4%로 추정), 경협 기업 경영난 초래, 남북 경제력 격차 확대 우려 등의 문제가 제기된다. 사회·문화 측면에서는 이산가족 상봉 중단 등 남북 사회·문화교류의 동력이 상실되었다. 특히 인도적 지원 중단이 장기화될 경우, 남북간 보건의료 격차 확대로 민족 동질성 훼손 우려도 존재한다.

■ 시사점

남북관계 개선과 한반도 평화 정착을 위해 다음과 같은 지속 추진 가능한 대북정책을 모색할 필요가 있다. 첫째, **평화우선 원칙**이 필요하다. 군사적 충돌 방지와 남북 간 갈등의 평화적 해결을 최우선 원칙으로 수립하는 한편, 7.4 남북공동성명부터 10.4 선언까지 이어오는 평화 유지 노력은 평화 정착 전략이었음을 재인식할 필요가 있다. 둘째, **정경분리 원칙**이 필요하다. 남북 간 정치·군사적 현안이 민간의 경제협력의 중단 요인이 되지 않도록 분리 접근하여, 남북경협은 지속 추진해야 한다. 셋째, **민관공조 원칙**도 필요하다. 민간의 인도적 지원과 학술·문화·체육교류는 정부의 정치적 현안과 구분하여 활성화될 수 있도록 측면 지원을 실시할 필요가 있다.

1. 개성공단 가동 전면 중단 1년

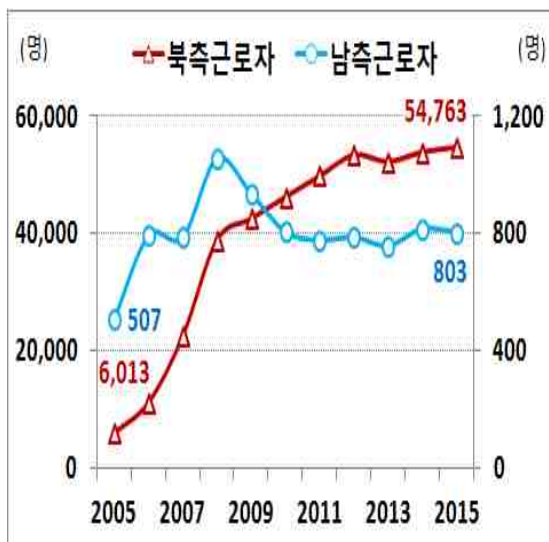
○ (현황) 개성공단 사업은 지난 16년 동안 양적·질적 성장을 보였으나, 현재 북한 핵실험에 따른 대북 제재로 가동 전면 중단 1년을 맞음

- 개성공단은 2000년 개성공단 개발 합의서 채택 이후, 55,000여 명의 남북한 인력이 함께 생산 활동을 하는 상생(win-win)의 경협 모델 실험장으로 발전
 - 2000년 현대아산과 북한이 '개성공업지구 개발에 관한 합의서'를 체결한 이후 2002년 북한의 개성공업지구 지정을 계기로 개성공단 사업이 본격화
 - 2015년 1~11월 개성공단 누적 생산액은 5.2억 달러로, 2010년 3.2억 달러 대비 62.5% 증가했고, 근로자도 5만 5,000여명(北 54,736+南 803)에 달했음
 - 2016년 2월까지 16년 간 지속된 개성공단 사업은 경제적 측면 뿐 아니라 남북화해의 상징적 의미를 내포

- 그러나 북한의 4차 핵실험과 미사일 발사로 개성공단 가동이 전면 중단
 - 2016년 2월 10일 한국 정부는 북한의 핵실험 및 장거리 미사일 발사 대응 차원에서 개성공단 가동을 전면 중단

○ (연구 목적) 개성공단 가동 전면 중단 1년을 맞은 현재, 남북관계의 한계와 문제점을 살펴보고 시사점을 제시하고자 함

< 개성공단 근로자 현황 >



자료 : 개성공업지구관리위원회.

< 개성공단 주요 약사 >

일자	주요내용
2000.8	개성공업지구 개발 합의서 채택
2002.11	北, 개성공업지구법 제정
2003.6	개성공단 1단계 개발 착공
2004.12	개성공단 첫 제품 생산
2007.1	누적 생산액 1억 달러 달성
2013.4	北, 개성공단 근로자 전원 철수
2013.9	개성공단 재가동
2016.2.10	개성공단 가동 전면중단

자료 : 언론보도 참고 현대경제연구원 작성.

2. 남북관계의 현주소

1) 남북관계 경색 장기화 배경

○ 남한의 정책 추진 일관성 결여와 북한의 잇따른 군사 도발로 남북간 경색 국면 지속

- 남한 요인 : 보수·진보가 공감할 수 있는 대북정책 부재, 정책 추동력 상실
 - 역대 대북정책은 북한의 변화(비핵화, 개혁·개방)라는 동일한 목표 추구
 - 그러나 동원 가능한 정책수단은 ‘경제 유인(Economic Inducement)’과 ‘제재(Sanctions)’의 두 가지로 제약
 - 진보의 대북정책은 경제 유인에, 보수의 대북정책은 제재에 편중
- 북한 요인 : 핵실험·미사일 발사, 천안함·연평도 도발 등 군사적 긴장 고조
 - 금강산 관광객 피격 사건으로 남북간 대립 국면이 촉발된 이후, 계속된 핵실험과 미사일 발사, 천안함·연평도 도발 등 군사 도발 지속
 - 김정일 위원장 사망 전후 김정은 위원장으로의 후계 체제 구축 및 국제사회의 대북 제재 국면 타개를 위해 의도적으로 긴장 분위기를 조성

< 기존 대북정책의 특징 비교 >

구분	진보	보수
기본 방침	<ul style="list-style-type: none"> - 대북 포용을 통한 한반도 평화 정착 · 핵 문제의 평화로운 해결 유도 · 다양한 교류협력의 추진 및 제도화 · 남북회담의 제도화 	<ul style="list-style-type: none"> - 상생과 신뢰를 통한 한반도 평화 정착 · 핵 폐기를 위한 대북 상호주의 강조 · 협조에는 보상, 일탈에는 제재 · 대화를 위한 대화 지양
북한 정세	<ul style="list-style-type: none"> - 민족공조 강조 · 6.15공동선언, 10.4선언 이행 	<ul style="list-style-type: none"> - 대화와 도발의 양면전술 · 도발과 위협 수위 고조
정치·군사	<ul style="list-style-type: none"> - 남북회담의 정례화(1·2차 정상회담) 	<ul style="list-style-type: none"> - 남북대화 단절(정부 및 민간)
경제 교류	<ul style="list-style-type: none"> - 금강산관광 등 남북경협 확대 · 개성공단 가동 	<ul style="list-style-type: none"> - 금강산·개성관광 및 개성공단 중단 · 5.24 조치 지속
사회·문화 교류	<ul style="list-style-type: none"> - 대북 인도적 지원 확대 · 이산가족 상봉 확대 	<ul style="list-style-type: none"> - 대북 인도적 지원 축소 · 이산가족 상봉 정체
한계	<ul style="list-style-type: none"> - 국민적 지지 지속적 확보 실패 · 북한의 핵 개발을 방치했다는 비판 제기 	<ul style="list-style-type: none"> - 북한 급변 가능성에 집착 · 대북 강경 정책 지속, 북한에 대한 국제적 지렛대 상실

자료 : 현대경제연구원 작성.

2) 남북관계 단절의 한계와 문제점

① 정치·군사 대화 중단

○ (한계) 남북 당국간 대화가 단절되면서 대화 창구가 사실상 폐쇄

- 남북간 대화 단절로 남북관계는 제로베이스(zero-base) 상황에 봉착
 - 김대중·노무현 정부 시절에는 남북정상회의와 장관급 회담 등 총 251건의 다양한 회담이 있었으나, 지난 10여 년간에는 총 58건으로 급락
 - 한편 남북관계 변화에 대한 한반도 평화지수¹⁾도 2016년에 역대 최저치로 급락

○ (문제점) 남북 대화 단절 장기화로 한반도 리스크가 확대될 경우, 한국의 국가신인도 하락 등의 문제가 제기

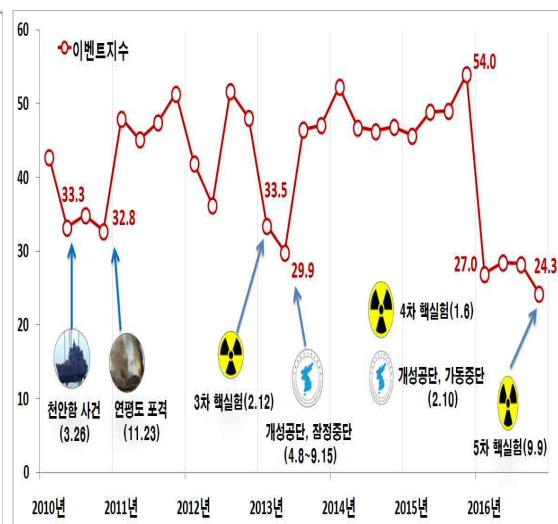
- 남북 대화 단절에 따른 한반도 안보리스크 증대 가능성 고조
 - 남북 대화 단절에 따른 북한의 국지도발 등 우발적 긴장 조성 가능성 확대
 - 이에 따른 코리아 디스카운트 확대는 한국의 국가신인도 하락과 우리 경제 활성화에 부정적 영향을 미칠 수 있음

< 정권별 남북 회담 개최 횟수 >



자료 : 통일부 남북회담본부.

< 남북관계에 따른 이벤트 지수 변화 >



자료 : 현대경제연구원 한반도 평화지수.

1) 남북간에 발생한 정치·군사 관련 주요 사건들을 대상으로 분기별로 분석하여 지수를 산출함.

② 남북경협 단절 장기화 우려

○ (한계) 남북경협은 개성공단 중단으로 28년 만에 중단, 중단 장기화 우려

- 2008년 금강산관광 중단을 계기로 남북경협 위축
 - 1998년 11월 시작된 금강산관광은 남북교류의 물꼬를 트는 역할을 수행
 - 하지만 2008년 7월 연간 40만 명의 남북 관광객시대를 목전에 두고 관광객 피격 사망 사건으로 인해 9년째 중단
- 2010년 천안함 사건에 따른 5.24 조치로 남북경협 경색 국면 심화
 - 2010년 5월 천안함 사건을 계기로 정부는 '5.24 대북제재조치²⁾를 발표
 - 이에 따라 남북 당국간 주요 경제협력 사업을 비롯해 1,200여 개에 달하던 남북경제협력 기업의 협력 사업이 모두 중단
- 남북경협의 교두보인 개성공단 중단에 따라 양국간 경협 단절
 - 2010년 천안함 사건에 따른 5.24조치가 지속됨에도 불구하고 개성공단 관련 교역액 증가로 남북교역 규모는 증가세를 유지
 - 하지만 북한의 4차 핵실험과 미사일 발사 여파로 2016년 2월 10일 남북경협의 상징인 개성공단이 사실상 폐쇄되면서 '경협 제로시대'에 봉착

< 남북경협 주요일지 >

일자	주요내용
2008.7.12	- 금강산관광 중단 · 남측 관광객 피격 사건
2010.5.24	- 5.24 대북제재조치 · 천안함 사건
2013.4.8~ 9.15	- 개성공단 잠정 중단 · 카-리졸브 훈련
2016.2.10	- 개성공단 가동 중단 · 북한 핵실험, 미사일 발사
현재	- 남북경협 제로시대 · 교역 등 경제교류 중단

자료 : 현대경제연구원 작성.

< 남북 교역액 중 개성공단의 비중 >



자료 : 통계청 북한통계.

2) 천안함 사건이 북한의 어뢰로 인한 침몰로 결론나면서 정부는 ①북한선박의 운항과 입항금지, ②남북간 일반교역 및 위탁가공교역 반출입 금지, ③북한지역 방북 불허 및 북한주민 접촉제한, ④북한에 대한 신규투자 불허, 개성공단 축소 운영, ⑤대북지원사업 원칙적 보류, 취약계층 인도적 지원 유지 등의 5.24대북제재조치를 발표함.

○ (문제점) 남북경협 중단이 장기화될 경우, 북한의 대중 의존도 심화, 경협 기업 경영난 초래, 남북간 경제력 격차 확대 등의 문제가 제기

- 북한의 대중 무역의존도 급증

- 북한은 국제사회의 대북제재와 남북경협 중단에 대응키 위해 북중 경협에 집중
- 북중 교역은 2016년 60.5억 달러로 전체 교역 대비 87.4%를 차지, 2009년 이후 50% 이상의 높은 비중 유지('09년 52.6% → '13년 77.2% → '16년 추정³⁾ 87.4%)

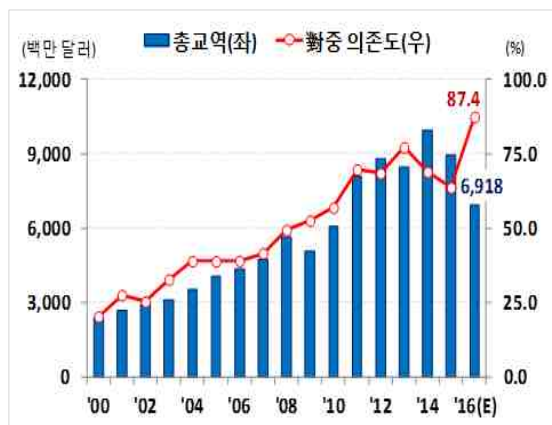
- 남북경협 기업 경영난 심화

- 5.24 조치 등 남북 경색의 중장기화로 상당수의 기업들이 이미 폐업하였거나 폐업 위기에 처해있음
- 통일부 실태조사(2016. 3. 17~5. 10 실시)에 따르면 개성공단 관련 업체 261개 기업이 신고한 피해금액은 9,446억 원(정부는 82%인 7,779억 원 인정)
- 금강산투자기업협회 소속 기업의 매출 손실 피해 추정액도 5,739억 원에 달함(2015년 말 기준)

- 남북간 경제력 격차 확대 우려

- 북한의 1인당 명목 GDP는 증가세를 보이고 있으나, 2015년 현재 북한의 1인당 명목 GDP는 남한의 3% 수준으로 남한의 1970년대 중후반 수준
- 남북간 높은 소득격차로 향후 통일비용 부담이 막대할 것으로 추정

< 북한의 대외 교역액과 대중 의존도 >



자료 : KOTRA, KITA 통계로 현경연 재구성.
주 : 남북 교역액 포함.

< 남한 및 북한의 1인당 명목 GDP >



자료 : 현대경제연구원 추정치, IMF.

3) 2016년 북한 대외 총교역액은 69.2억 달러로 추정됨. 추정방법은 2015년 기타국가 교역액 5.4억 달러(불변 가격)+2016년 남북교역액 3.3억 달러+2016년 북중교역액 60.5억 달러(실적 58.3억 달러+ 중국의 對북 원유_HS 2709 수출액 2.2억 달러 추정치).

③ 사회·문화 교류 동력 약화

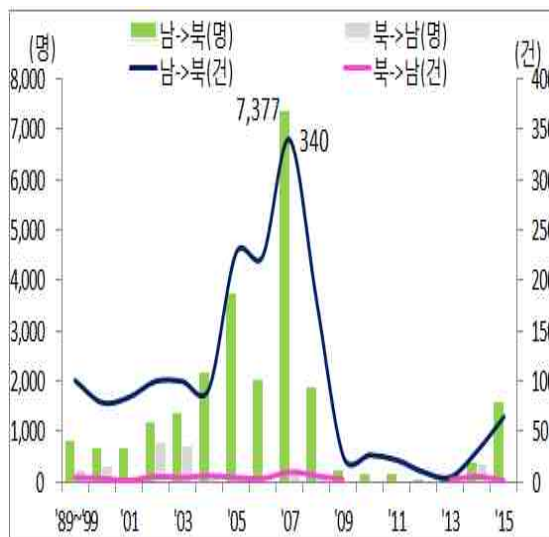
○ (한계) 남북관계 악화로 사회·문화 등 전반적 교류협력도 부진

- 남북관계가 악화되기 시작한 2008년 이후 남북 사회·문화교류는 동력을 상실
 - 2000년 6.15 남북정상회담 이후 종교, 체육, 문화·예술 등 남북한 사회·문화 교류가 확대되기 시작해 2007년에는 최대치(교류건수 350건)를 기록
 - 2008년 남북관계가 악화된 이후 사회·문화협력이 급감, 고령화로 시급히 추진되어야 할 이산가족 상봉도 사실상 중단
 - 1995년 시작된 대북 인도적 지원이 올해로 22주년을 맞았으나, 최근 남북관계 경색 등의 이유로 완전 중단

○ (문제점) 남북간 보건의료 격차 확대 등 민족 동질성 훼손 우려

- 인도적 지원마저 중단이 장기화될 경우, 남북간 보건의료 격차⁴⁾ 가속화 우려
 - 북한은 결핵 등 후진국 질병의 위협에서 벗어나지 못하고 있으며, 국제적 전염병에 대한 대비 체제도 미약
- 고령의 이산가족 상봉 등 인도적 문제 해결 노력도 시급
 - 이산가족상봉 대상자들의 평균 기대여명으로 볼 때, 70세 이상의 고령 이산가족 대부분은 10년 내 대부분 사망할 것으로 예상

< 남북간 사회문화협력관련 방문 >



자료 : 통일부, 『월간남북교류동향』, 각호.

< 이산가족 상봉 추이(2000~2016년) >



자료 : 통일부 이산가족정보통합시스템.

4) 통계청에 의하면, 2016년 기준 남북간 기대수명 격차는 12년이며, 북한의 영아사망률은 남한의 7.6배, 성인 남성 평균 신장 격차도 15cm로 민족 동질성 회복을 위해서는 상당한 비용과 시간 필요.

3) 종합 평가

- 개성공단 가동 중단 1년을 맞은 현 시점, 남북 간 정치·군사를 비롯해 경제 등 남북관계 전반에 문제점이 발생
 - 남한의 대북정책 추진 일관성 결여와 북한의 잇따른 군사 도발로 남북간 경색 국면이 지속되고 있는 것으로 보임
 - 정치·군사 : 남북 당국간 대화 창구가 사실상 폐쇄됨에 따라 한국의 대외신인도 하락, 경제 전반에 부정적 영향을 미치는 코리아 디스카운트 확대 우려
 - 남북경협 : 개성공단 중단으로 남북경협이 단절되면서 북한의 대중 의존도 심화, 경협 기업 경영난 초래, 남북 경제력 격차 확대 등의 문제가 발생
 - 사회·문화 : 남북관계 악화로 남북 사회·문화교류도 동력을 상실했고, 고령화로 시급히 추진되어야 할 이산가족 상봉마저도 사실상 중단

< 남북관계 단절의 한계와 문제점 >

	한 계	문 제 점
정치·군사	<ul style="list-style-type: none"> • 대화 단절로 남북관계 zero-base 봉착 • 남북회담, 지난 10년간 58건에 불과 ※ DJ~노무현 정부 251건의 남북회담 	<ul style="list-style-type: none"> • 북한의 우발적 긴장 조성 가능성 확대 • 코리아 디스카운트 심화 시 한국의 국가신인도 하락, 한국경제 활성화에 악영향
남북경협	<ul style="list-style-type: none"> • 2008년 금강산관광 중단으로 위축 • 2010년 5.24조치, 경협 경색 국면 심화 • 2016년 개성공단 중단, 양국 경협 중단 	<ul style="list-style-type: none"> • 북한, 대중 무역의존도 심화 • 남북경협기업 경영난 심화 • 남북간 경제력 격차 확대 우려
사회·문화	<ul style="list-style-type: none"> • 2008년 이후 남북 사회·문화교류 급감 • 이산가족 상봉 동력 상실 • 북한 취약계층 위한 인도적 지원 중단 	<ul style="list-style-type: none"> • 고령의 이산가족 상봉 기회 상실 • 남북 보건의료 격차 가속화에 따른 민족동질성 훼손 우려

자료 : 현대경제연구원 작성.

3. 시사점

○ 남북관계 개선과 한반도 평화 정착을 위해 평화우선, 정경분리, 민관공조 원칙을 토대로 지속 추진 가능한 대북정책을 모색할 필요

- **평화우선 원칙** : 위기확산 차단 및 평화 정착 차원의 접근
 - 군사적 충돌 방지와 남북간 갈등의 평화적 해결을 최우선 원칙으로 수립
 - 대립적 1:1 대응 프레임에서 포괄적 평화 프레임으로 전환
 - 7.4 남북공동성명부터 10.4 선언까지 이어오는 평화 유지 노력은 평화 정착 전략이었음을 재인식

- **정경분리 원칙** : 남북 간 정치·군사적 현안이 민간의 경제협력의 중단 요인이 되지 않도록 분리 접근하여, 남북경협은 지속 추진
 - 개성공단 재개 등 경협 현안을 해결위한 당국 간 공식 대화 채널 복원
 - 특히 남북경협을 통한 북한 시장화 촉진으로 아래로부터의 변화 유도, 변화가 점진적으로 확장되는 'bottom-up 방식'의 남북관계 정상화 모색
 - 중국·대만은 정경분리 원칙의 견지로 양안경제협정(ECFA, 2010. 6)과 화폐청산양해각서(2012. 8) 체결을 통해 사실상 경제 통합 추진

- **민관공조 원칙** : 민간의 인도적 지원과 학술·문화·체육교류는 정부의 정치적 현안과 구분하여 활성화될 수 있도록 측면 지원 실시
 - 민간의 연구자, 예술인, 기업인들의 적극적인 교류 허용을 통하여 긴장을 완화하고 민족 간 이질감을 해소에 주력
 - 특히 고령화로 시급히 추진되어야 할 이산가족 상봉을 우선 추진
 - 동·서독과 중국·대만은 민간 차원의 인적·우편·언론 교류는 지속 추진, 중국·대만은 반민반관의 기구 적극 활용

이해정 연구위원 (2072-6226, hjlee@hri.co.kr)

이용화 연구위원 (2072-6222, yhlee@hri.co.kr)

< 참고자료 > 개성공단의 성과

○ (양적 측면) 2004년 12월 첫 제품 생산 이후, 가동 중단 직전까지 괄목할 만한 성장을 보였음

- 입주기업 : 2015년 11월 기준 총 124개 기업이 입주
- 누적생산액 : 2005년 1월부터 2015년 11월까지 총 32억 8,524만 달러 기록
- 연간생산액 : 2005년 1,491만 달러 달성 이후 2009년 2.5억 달러, 2011년 4.0억, 2013년 2.2억(개성공단 가동 중단으로 감소), 2015년 5.2억 달러 기록
- 개성공단 교역액 비중 : 2015년 개성공단 사업과 관련된 남북 교역은 27.0억 달러로, 남북한 총 교역 및 상업적 거래에 있어 모두 99.0%이상을 차지

○ (질적 측면) 경제적 측면은 물론, 정치·사회문화 측면에서도 한반도 긴장 완화와 남북관계 발전, 남북한 생활문화공동체 형성 등에 기여

- 북한경제 : 북한주민들의 소득 향상과 북한 경제의 개혁·개방 및 자본주의 학습의 실험장(test-bed) 역할, 산업 인프라 확충 등에 기여
 - 특히 단순 외화벌이가 아닌 제조업 부문의 시장경제 학습효과를 통해 경제 회복의 자신감과 투자환경 개선 등으로 북한경제 선순환 구조 토대 제공
- 남한경제 : 중소기업 활로 모색과 해외 진출기업의 U-turn 특구로서 역할, 내수경기 활성화, 대기업-중소기업 및 민관합동의 동반 성장 모델을 제공
 - 특히 개성공단 개발 및 사업 운영에는 남한의 대규모 자본과 설비가 투입되는 만큼, 내수 진작을 통해 국내 경제 활성화에도 기여
- 비경제적 효과 : 한반도 긴장 완화와 평화 정착 계기를 지원
 - 남북관계에서 최소한의 안전판 역할과 군사적 대립의 완충 및 가교 역할
 - 대립과 갈등의 비무장지대(DMZ)를 화해·협력의 평화적 통일 꿈을 실현하는 평화적 공간(Dream Making Zone)으로 변화시킨 사업