


『공동정책토론회』

경협역의 역사와 남북 상생을 위한 방안

2019. 7. 10.(), 10:00 ~ 13:00

한국프레스센터 19층 국회실

주최 :  **민족화해협력범국민협의회**
Korean Council for Reconciliation and Cooperation

주관 :  오늘을 기록합니다
경제역사 전문채널 **이코노텔링** econotelling.com

· **민화협 정책위원회**

차

·민화협 공동정책토론회

【 목 차 】

02

03

【 프로그램 】

【 발 표 】

04

김진향
이사장

개성공단과 한반도 평화

39

홍순직
국민대 한반도미래연구원
수석연구위원

남북경협역의 역사와 새로운 발전방안

【 토 론 】

62

김석진
통일연구원 연구위원

비핵 평화 협상과 남북경협

67

이석기
산업연구원 선임연구위원

남북경협 전반과 개성공단

72

【 메 모 】

· 민화협 공동정책토론회

Program	
09:40 ~ 10:00	및 접수
10:00 ~ 10:10	<p>인사말</p> <p>· : 민화협 대표상임의장 고윤희 이코노텔링 대표이사 김성민 민화협 정책위원장 · 건국대 통일인문학연구단 단장</p> <p>기념촬영</p>
10:10 ~ 11:20	<p>[통일정책포럼 - “남북경협역의 역사와 남북 상생을 위한 방안”]</p> <p>*사회 : 권만학 민화협 남북교류협력위원회 위원장 · 전 경희대 국제정치학 교수</p> <p>발 표1. 개성공단과 한반도 평화 - 김진향 개성공업지구지원재단 이사장</p> <p>발 표2. 남북경협역의 역사와 새로운 발전방안 - 홍순직 국민대 한반도미래연구원 수석연구위원</p> <p>토 론1. 비핵 평화 협상과 남북경협 - 김석진 통일연구원 연구위원</p> <p>토 론2. 남북경협 전반과 개성공단 - 이석기 산업연구원 선임연구위원</p>
11:20 ~ 11:50	<p>현장의 이야기 - 정기섭 개성공단기업협회 회장</p>
11:50 ~ 12:00	마무리발언 및 폐회
12:00 ~ 13:00	오 찬

[1]

한반도 평화

진 향

이사장



개성공단과 한반도 평화

김진향 개성공업지구지원재단 이사장

발표 : 김진향 개성공단 이사장



- 개성공단 이사장/관리위원장
- KAIST 미래전략대학원 연구교수
- 대통령비서실 인사비서관
통일외교안보 행정관
- 청와대 NSC 전략기획실 행정관
- 세종연구소 객원연구위원
- 경북대 정치학박사

6.30 남/북/미 정상 판문점 회동





평화가 경제다!

18년 외국인투자 사상 최대인 269억불
 세계경기 둔화로 전세계 외국인투자 규모 13% 감소,
 우리는 오히려 17% 증가

신용위험은 10년여 만에 가장 낮은 수준
 한국 CDS프리미엄 글로벌 금융위기 이후 지속 하락
 "외국인 투자자들이 그만큼 한국의 경제상황을 안정적으로 바라보고 있다는 뜻"

역대 최고 수준의 국가신용등급 유지
 세계 3대 신용평가사, 우리나라 역대 최고 신용등급 유지

〈6.30 판문점 3자 북미정상회담 / 남북미 회동 평가〉

1. 의의

- 하노이 회담 이후 교착 위기를 대화와 협상의 화해기조로 복구
- 북-미 관계, 싱가포르 합의기조(적대청산, 신뢰구축)로 복귀
- 남/북/미 3국 지도자간 신뢰 더욱 공고
- 휴전협정 장소 판문점에서의 극적 회동, 실질적 종전선언 내포

2. 합의/협지사항

- 7월 중순 북미실무협상 추진(폼페이오, 비건-이용호, 최섉희)
- 평양-워싱턴 상호 초대(실질적 4차 북미정상회담 준비)

3. 고려사항

- 미국 내 반트럼프 정치환경, 부정적 변수 상존(민주당, 언론, 싱크 탱크 등 정치적 반대세력과 분단체제의 공동 반대)
- 70년 분단체제가 쌓은 반평화, 반통일, 반북 지형 공고

4. 우리정부의 과제

- 극적으로 마련된 평화의 계기 확대, 가속화하기 위한 선순환 환경 능동적, 창의적 조성
- 정책기조/프레임을 비핵화의 프레임에서 평화의 프레임으로 전환 (정부 입장, 언론보도 모두 여전히 비핵화 프레임에 갇혀 있음)
- 평화의 기회 적극 확대 위해 정부 당국의 비범한 상황인식과 적극적, 창의적 역할 모색 필요

한반도 평화/번영의 상징 개성공단



개성공단 전경



개성공단 야경



I

기본 정보 & 발자취

개성공단의 탄생 : 평화를 위한 경제

2000년 6.15 남북공동선언 ▶ 3대 경제사업



남북경제협을 통한
한반도 평화의 제도화

개성공단 건설

금강산 관광

남북철도 연결

개성공단 설립목적 - 남북간 신뢰구축과 평화를 위한 경제협력 / 가치 : 평화와 번영

발전 경과

2003
착공

2004
첫 제품
생산

2013
누적생산량
20억\$ 돌파

2016. 2
전면중단



개성- DMZ 옆 도시



개성에서 정전협정 논의가 시작되다

한·미 협의

콜린 파월 국무장관



북한 6사단, 64기갑사단, 62포병여단 등
6만명 군부대 후방으로 철수)

* 콜린 파월, 1970년대 동두천에서 주한미군 중령 근무



"이 지역에
도로와 철도가 낡단 말입니까?
여기 저뢰를 다 걷어내고요?"

한·미 협의 결과물

윌리엄 페리 - 대북 정책 조정관



윌리엄 페리
(전) 대북 정책 조정관, 미 국방장관

윌리엄 페리,
개성공단 방문 시
(2007.02.22)

“개성공단은 한반도의 미래”

그 외 연방의원, 보좌관, 국무부 및 대사관 관계자 등
다양한 미국 인사들이 개성공단을 방문

II

개성공단 개요

근로 현황

개성공단 근로자, 임금 (2015년도 기준)

근로자(2015년)	월 임금(2006~2015)
<ul style="list-style-type: none"> - 약 56,000명 * 북측: 55,000 * 남측: 1,000 	<ul style="list-style-type: none"> - 기본임금 \$50~74(2006~2015) - 실질임금 \$60~150 * 연장, 야근, 특근 포함

개성공단은 북측의 달러박스가 아니다!

개성공단 임금

노임 대장

사모로	종자별액	수표
20.445	193.510	11/18
16.081	146.262	11/18
16.770	153.843	11/18

근로자들은 근무시간, 공제금액(사회보험료 포함) 등을 보고, 실제 자신들이 받는 임금 액수를 확인한 후 직접 서명



물자공급소

개성공단 북측 노동자들은 자신의 월급에 근거하여 물품을 공급 받음.
나머지는 조선원으로 받음.
** 임금 자체는 민생목적으로 쓰여짐 **

개성공단 기본 컨셉

- 남측의 자본과 기술, 북측의 노동력과 토지 결합
- 평화와 번영을 위한 이니셔티브
- 북측의 도시인 개성에 남북 협력공단 조성
(원자재, 생산제품 모두 남측 반출입)
- 효과

- 1 남측 인원 왕래, 물자 이동 등을 통해 군사적 긴장 완화 기대
- 2 한반도 평화에 의미 있는 효과
- 3 시장 지향적 경제와 글로벌 스탠다드를 보여줌.



서울→개성공단



개성공단→서울



통행검사소 - 차량심사



통행검사소 - 인원심사



开城工业地区支援财团
外国人投资支援中心

북측 근로자 출퇴근버스(300여대)



출퇴근



작업하는 남북측 근로자



작업하는 남북측 근로자



작업하는 북측 근로자



작업하는 북한 근로자



开城工业地区支援财团
外国人技能支援中心

작업하는 북측 근로자



남북 간 이해 제고



开城工业地区支援财团
外僑人投資支援中心

북측 근로자 생활 - 체조



북측 근로자 생활 - 체조



북측 근로자 생활 - 여가 및 교육



북측 근로자 생활 - 여가 및 교육



북측 근로자 생활 - 여가 및 교육



체육대회



체육대회



III

개성공단의 전개

개성공단의 평화적 가치 : 개성공단 자체가 평화다!

전쟁과 분단의 역사에서 평화와 통일의 미래로

❖ Economy for Money? No, Economy for Peace!

- Machine guns replaced with sewing machines



평화적 기능을 수행하는 개성공단은
제재 예외를 인정받아야 합니다.

남북협상







개성공단의 핵심가치 / 의의

- ① **평화** : 상호존중, 화해협력, 공존공영, 평화번영의 장
- ② **경제** : 세계 최고 경쟁력 – 한국 미래경제의 창
- ③ **안보** : 군사적 긴장 완충장치, 안전장치
- ④ **통일** : 다름, 차이 소통, 매일 평화/통일 사례 축적

〈남북의 평화/경제/안보/미래통일의 상징〉

개성공단의 경제적 비교우위

- 노동력, 생산성, 고품질, 생산관리 안정적 운영
- 임금인상을, 이직을 등 비교우위
- 노동제도, 조세제도 등 측면에서 비교우위
- 무관세, 생산과 물류의 짧은 기간
- 동일 언어, 동일문화, 학습효과, 책임감 등

북측 노동자 임금

- 2004~06년 : 월 6만3천원
- 2014년 : 월 15만원

2014년 북측 총급여	제조업 전체 근로자	1인당 연봉 1인당 월급
\$ 79,630,869	52,004명	\$ 1,531 \$ 127

개성공단의 경제 이익

- 1:30 효과? 1억불 이하 투입 / GDP 30억불 이상 생산
- 기업들은 왜 기를 쓰고 개성공단에 가려고 하는가?
- “개성공단 대체 공단은 전 세계 어디에도 없다.”
- “개성공단에서 돈을 못 벌면 기업이 아니다!”
- 기업 5년 생존율 국내 27%, 유럽(영/독/프/이/스) 42%

개성공단에 대한 지독한 오해

- 퍼주기? 압도적 퍼오기 1:30
- 개성공단 북측 근로자, 남측 일자리 뺏는다?
: 사양산업, 한계기업, 중소/영세기업 일자리 창출
- 개성공단 근로자 임금 핵/미사일 자금 전용?
: 임금 6만3천원(2004~06년), 15만원(2015년)
: 개성공단 임금 대비 중국, 중동, 러시아 인력송출 임금 3~6배
: 2009년 국제곡물가 폭등시 쌀/현물요구 등

생산액 1억원 대비 경제효과

구 분	외부거래효과	복측전달 현금	고용창출인원	비 고
생산액 1억원	8,600만원	570만원 *	1.03명	-

* 동일조건 남측 입가공시 8,300만원 소요(15배)

※ 복측전달 현금 : 노임, 사회보험료, 조세공과금 등

□ 신규 기업 5년 평균생존율

○ 국내기업 27%, 유럽(영/독/프/이/스) 42%, 개성공단 100%

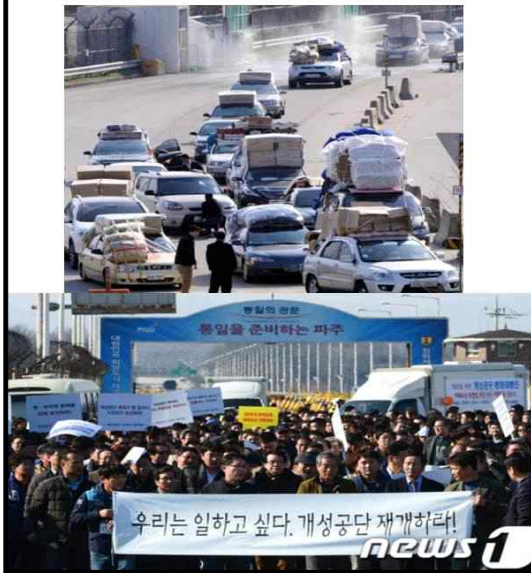
개성공단 기업경쟁력

구분	현지기업 투자금액 (2015년)	현지 고용인원 (2015년)	3개년('13~15년) 평균		부채비율	국내추가 고용창출인원 (2015년)
			매출액	당기순이익		
A (개성)	78억원	2,876명	954억원	65억원	69.8%	99명
B (베트남)	199억원	5,000명	709억원	13억원	138.4%	-
차이	121억원	2,124명	245억원 (1.3배)	52억원 (5배)	1.98배	+ 99명

고용창출 효과(남측)

구분	개성 진출기업	베트남 진출기업	차액	중소제조업 평균급여	고용창출 차이 인원
'15년 지급액	70.1억원	37.6억원	32.5억원	273만원	99명

개성공단 전면중단 이후



한국 제조업의 위기

● 수출경쟁력 약화

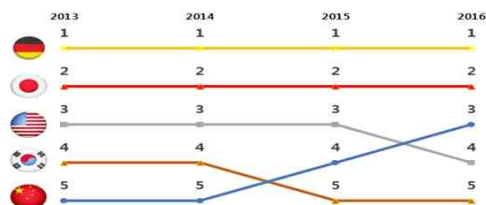
일본 대비 가격경쟁력, 중국 대비 기술경쟁력 우위의 기존 상식 효력 상실

● 제조업 국제경쟁력 하락

주력산업 노쇠화 등 산업구조 고도화 실패, 생산성 저하 및 부가가치 하락 동반 진행

⇒ 제조업 경쟁력 지수 하락

*자료: UNIDO



● 4차산업 기반기술 경쟁력 순위

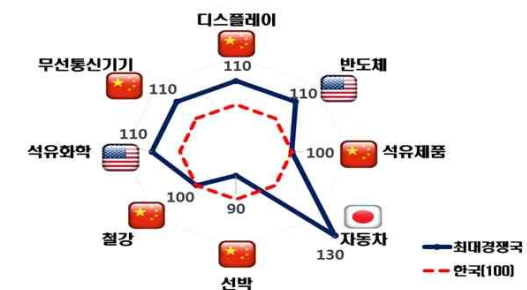
인공지능 등 4차산업 기반기술

'18년 현재 美 130 > 日 117 > 中 108 > 韓 100

'23년 예상 美 123 > 中 113 = 日 113 > 韓 100

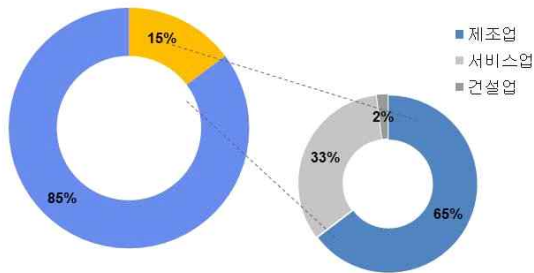
● 8대 주력 산업별 예상 경쟁력 지수

*자료: 한국경제연구원, 2021년 기준



한국 제조업의 위기

○ 18년도 한계기업 비중



● 상장기업 1,362 개사 중 한계기업 201개사(15%)

● 뿌리산업 '18년 기준 총 25,056개사 중 1,056 폐업

3년간 한계기업 수 변화



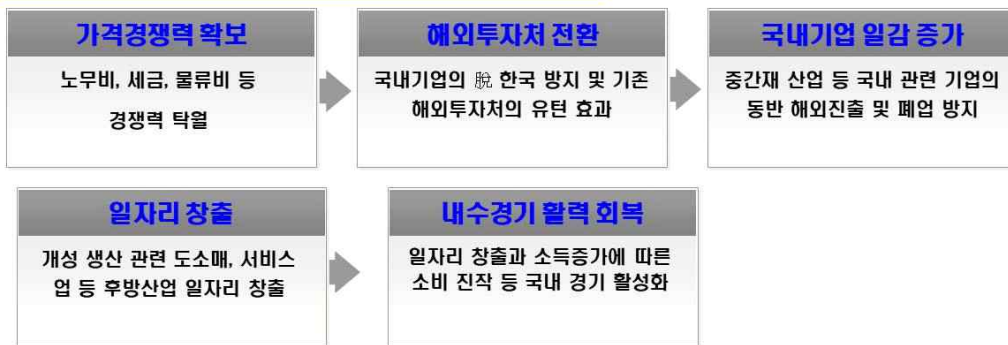
4년간 뿌리산업 폐업 추이



* 한계기업 : 3년 연속 영업이익으로 이자비용도 지불하지 못하는 기업

* 뿌리산업 : 금형, 주조, 용접, 소성가공, 열처리 등의 공정기술을 활용하는 업종

개성공단 재개 시 기대 효과



▶ 기업 해외투자

'18년 역대 최고치 478억 달러 기록('17년 대비 9.1% 증가)

최근 10년간 해외로 빠져나간 순 투자금액 2,196억 달러(약 255조원)

▶ 기업 국내투자

'19년 1분기 국내 설비투자 증가율은 외환 위기 이후 21년 만에 최저치인 -10.8%

노무현 대통령 개성공단 방문



여기 개성공단이 바로 남북이
함께 하는 협정입니다. 민족의 화합을
개척하러 왔습니다. 열심히 하겠습니다.

2007. 10. 24
대통령직속
대통령 ————— 13 회

독일통일 주역, 에곤 바르 개성공단 평가



“나도 독일통일방안을 설계, 입안했지만
'개성공단' 같은 것은 상상조차 못했다.

참으로 대단하다.

한국의 통일정책 따른 것 필요 없다.

개성공단을 따라가라.

제2, 제3의 개성공단을 따라가다 보면
평화가 정착되고, 경제통일도 올 것이다.
그 이후 궁극적 통일이 있다.

한국형 통일모델은 개성공단이다.

동방정책의 설계자
에곤 바르(Egon Bahr)

분단경제를 넘어 평화경제로

- 한반도 경제의 대변영 -

한반도 신경제지도

<비전>

- : 한반도 경제통일
- : 동북아 평화와 번영

<목표>

- : 남북경제통합 기반조성
- : 신성장동력 확보
- : 동북아 평화경제공동체 구축

- * 환동해/환황해/접경지역
/하나의 시장 협력



대북 투자 유망산업

- ☐ 교통, 통신, 전력 등 인프라 건설
- ☐ 노동집약형 산업 : 북측의 양질의 저렴한 노동력 활용
- ☐ 수입대체산업 : 북측이 생산 못하거나 가공기술 수준이 낮은 산업
화학섬유, 식물섬유, 식품가공(원료, 포장), 의약품, 건축재료, 전기전자
- ☐ 수출산업 : 북측의 자원우세와 남측의 기술과 시장우세 분야 결합
- ☐ 서비스 산업 : 관광시설, 종합적인 상업시설, 물류
- ☐ 광산자원 개발/가공

★ 단기 : 노동집약형 산업 투자 유리

장기 : 산업구조의 변화를 고려할 필요성



“통일한국 세계 2위 경제대국으로 도약”

- ✓ 골드만삭스 (「통합한국, 북한리스크를 재평가하다」)
 - (남)기술, 자본, 마케팅+(북)인적, 토지, 자원, 기술=시너지
 - : “통일 후 첫 10년간 북한 7% 경제성장”
 - : “2050년 GDP 6조5천억달러(日/獨/佛/伊/加 보다 앞선 수치), 1인당 GDP 81,000달러(세계 2위)”
- ✓ UBS(스위스) “통일 후 북 연 20% 성장, 北 자원가치 4조달러”

평화와 번영의 공단, 개성공단

감 사 합 니 다 .



[2]

역사와 새로운 발전 방안

순 직

한반도미래연구원 수석연구위원

I. 남북경협 30년 추이와 특징

1. 30년 개관 : 시기 구분과 특징

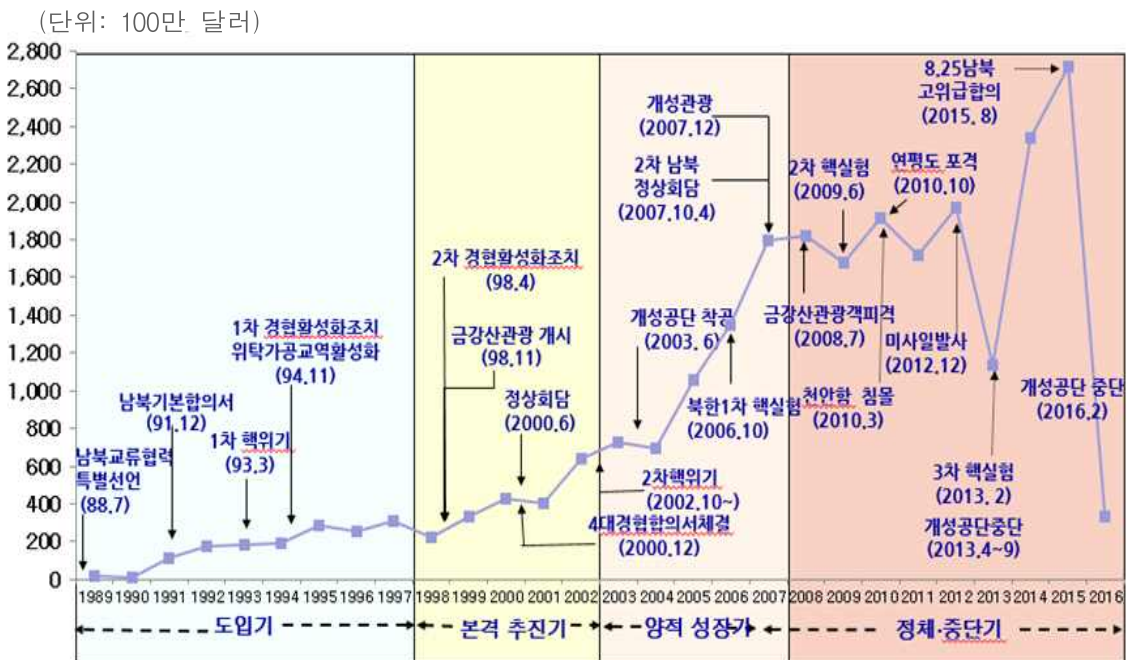
○ 남북간 경제협력은 분단과 대립의 특수성으로 인해 순수 경제적 요인보다는 정치·군사적 요인에 직접적인 영향을 받으면서 부침을 거듭해왔으며, 1989년부터 공식집계된 지난 30여 년간 남북경협 시기를 크게 3단계로 나눌 수 있음

- 남북경협 태동 : 1988년 노태우 정부가 '7.7 특별선언'을 통해 대북교역 문호 개방을 선언한 데 이어, 후속 조치로 동년 10월 『남북물자교류에 대한 기본 지침』에 따라 '대북한 경제개방조치'를 발표함으로써 남북교역이 공식적으로 시작됨

- 남북경협 30년 구분 : 남북경협은 비경제적 요인에 더 많은 영향을 받아왔기에 남북경협의 역사는 '남북관계 발전사'라고 할 수 있으며, 정부 정책 기조와 남북관계 흐름과 같이 하면서 크게 3단계로 나눌 수 있음

- ① 도입기 (1988년 7.7 선언 이후~김영삼 정부 시기)
- ② 성장기 (김대중 정부와 노무현 정부 시기) : 본격 추진기 + 양적 성장기
- ③ 정체·중단기 (이명박 정부~박근혜 정부)

< 남북경협의 추진 경과(1989~2016) >



자료 : 홍순직, 『최근 북한 경제 특징과 남북경협』 (2017. 9) 자료에서 재인용

주 : 남북경협 = 상업적 거래(일반교역 + 경제협력사업) + 비상업적 거래(대북 지원 + 사회문화협력 사업)

< 남북경협의 시기 구분 >

분		시기별 주요 특징	비고
도입기 (1988.7~98.2)		○ 노태우 정부의 7.7 특별선언~김영삼 정부 시기 - 7. 7 : 남북교역의 문호 개방과 민족 내부거래로 간주 - 1988년 10월 『남북물자교류에 대한 기본지침』 : 경협 시작 - YS 정부 : 핵·경협 연계 해제 방침 표명에 따른 제1차 남북경협 활성화 조치 발표(94. 11) - 위탁가공 및 경수로 관련 대규모 사업 성사로 반출 증가	- , 한중수교 - 남북 UN 동시기입(1991) - 남북기본합의서(1992. 2) - 1차 북핵 위기 발발 : NPT 탈퇴(1993. 3) - 김일성 사망(1994. 7) - 북미 핵합의(1994. 10)
성 장 기	본격 추진기 (1998.2~03. 2)	○ 김대중 정부의 화해·협력(햇볕) 정책 시기 - 1998년 4월 2차 경협활성화 조치에 따른 기업인의 수시 방북 확대로 1998년 11월 금강산 관광 개시 - 2000년 6.15 남북정상회담의 성사로 대규모 대북 지원과 2000년 12월 4대경협합의서 서명 등으로 경협 활성화 분위기 조성	- 소떼 방북(1998) - 南, IMF 외환위기(1998) - 연평해전(2002. 6) - 페리프로세스 : 미일 대북 경제 제재 해제(1999. 9) - 2차 북핵 위기(2002. 10)
	양적 성장기 (2003.2~08. 2)	○ 노무현 정부의 평화·번영 정책 시기 - 2003년 6월 개성공단 착공은 남북경협의 새로운 전기 마련 - 2005년 「남북관계발전에 관한 법률」, 2007년 「개성공업지구 지원에 관한 법률」 등의 제정 및 발효 - 2007년 10.4 남북정상회담을 통해 남북경협의 확대·발전 합의	- 북핵공동성명(2005. 9) - 北, 1차 핵실험(2006. 10) - 개성, 첫제품(2004. 12)
정체·중단기 (2008. 2~2017. 5)		○ 이명박 정부 출범 이후 박근혜 정부까지 - 2008년 7월, 관광객 피격사건으로 금강산관광 잠정 중단 - 2010. 5.24 대북 경제제재로 개성공단 제외한 경협 중단 - 2013. 4~9. 개성공단 잠정 중단 - 2015. 8. 25. 남북고위급 합의 도출 (6개항) - 2016. 2. 10. 개성공단 전면 중단 - 2016. 2. 11. 북, 개성공단 폐쇄 및 군사통제지역 선포 - 2016. 3. 8. 정부, 대북 독자제재안 발표 - 2016. 3. 10. 북, 북한내 남측 자산의 완전 청산 선언 - 2018. 9. 14. 개성공단연락사무소 개소 - 2018. 12. 남북 철도·도로 착공식 개최	- 北, 2차 핵실험(2009. 5) - 천안함·연평도(2010) - 김정일 사망(2011. 12) - 장거리미사일(2012.12) - 北, 3차 핵실험(2013. 2) - 北, 4차 핵실험(2016. 1) - 장거리 미사일(2016. 2) - UN안보리 제재(2270호) - 北, 5차 핵실험(2016. 9) - 北, 6차 핵실험(2017. 9) - 남북정상회담(2018, 3회)

자료 : 홍순직, 『최근 북한 경제 특징과 남북경협』 (2017. 9) 자료를 수정 보완

- 주 : 1) 남북기본합의서(1992) : 남북화해와 불가침, 교류협력의 3부분으로 구성되어 있으며, 7.4공동성명과 6.15남북공동선언과 함께 남북한 3대 합의서로 분류
 2) 7.4공동성명(1972) : 남북한 당국이 분단 이후 통일과 관련하여 합의 발표한 최초의 공동성명으로, 자주·평화·민족대단결이란 3가지 통일 원칙에 합의
 3) 6.15남북공동선언(2000) : 최초의 남북정상회담 선언으로, 남북간 통일방안에 대한 공통성 인정, 이산가족 상봉, 민족경제 균형발전 등의 5개항에 합의

2. 시기별 추이와 특징

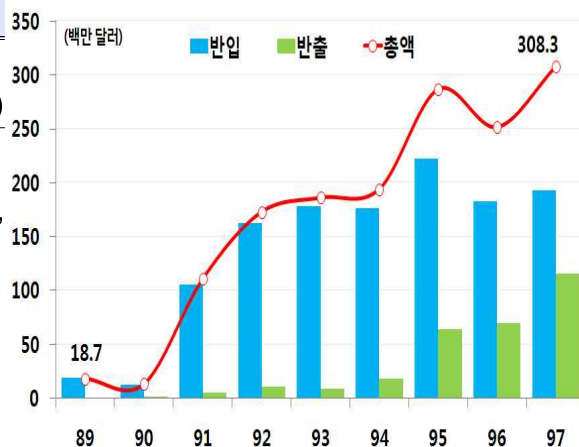
1) (1988년 7.7 선언 이후~김영삼 정부 시기 : 1989~1998. 2)

- **(노태우 정부) :** 민족 내부 거래로 간주한다는 7.7 선언을 계기로 시작되어, 초기에는 법적·제도적 장치가 미비해 단순교역과 소규모 임가공에 그침
- **국제 정세 :** 독일 통일과 동구권 국가들의 체제 전환 등의 세계적인 탈냉전 속에 한러 수교(1990)와 한중 수교(1992) 등 남한의 구공산권 국가들과의 수교 확대로 북한의 외교적 고립 심화
- 당시 남한은 88올림픽 유치를 통한 대북 자신감과 성공적 개최를 위한 남북관계의 안정적 관리 필요성 증대, 노태우 정부의 북방 정책 표방 등 이전보다 적극적인 통일·대북 정책을 수행 (7.7 선언은 남북간 경제력 우위에 대한 자신감을 바탕으로 남북간 체제 경쟁 중단 선언의 의미)
- **주요 성과 :** 7.7선언을 비롯하여, 남북한 UN 가입(1991. 9), 한반도 비핵화 공동선언 합의(1991. 12)와 남북기본합의서 발표 발효(1992. 2) 등
- 1989년 1,870만 달러 → 1991년 1억 1,100만 달러 → 1992년 1억 7,300만 달러

< 7.7 선언의 주요 내용 >

	내용
과정	- 「민족자존과 통일번영을 위한 특별 선언」 발표(노태우 대통령, 1989. 7. 7)
주요 내용	① 남북 동포 간 상호 교류 추진 ② 이산가족의 생사·주소 확인, 서신 왕래, 상호 방문 적극 지원 ③ 남북 간 교역을 민족 내부의 교역으로 간주 ④ 민족 경제의 균형 발전 추구 ⑤ 국제무대에서 민족 공동이익을 위해 협력 ⑥ 북한의 대미·대일 관계 개선 협조 등

< 도입기(1989~97년)의 교역액 추이 >



자료 : 통일부 자료로 재작성; 현대경제연구원, 『통일경제의 현재와 미래』, 2016. 10.

- **혼선기(김영삼 정부) :** 핵·경협 연계 해제 방침에 따른 제1차 남북경협활성화 조치(1994. 11)로 남북교역이 늘어나긴 했으나, 김일성 주석의 조문 파동에 따른 남북관계 급랭으로 소폭 상승에 그치는 혼선기였음
- **대북 정책 혼선 :** 1993 2월 취임사에서 “어느 동맹국도 민족보다 나을 수 없다”고 언급하면서 ‘민족 우선론’적인 대북 인식을 보였음 ➡ 그러나 1993년 3월, 북한이 NPT(핵확산금지조약) 탈퇴를 선언함으로써, YS는 취임 100일 기자회견에서 “핵무기를 갖고 있는 상대와는 결코 악수할 수 없다”며 비타협적 인식을 보임

- 특히 1994년 6월의 남북정상회담 합의에도 불구하고, 정부는 3주 후에 사망(7. 8)한 김일성 주석 조문단 파견을 불허함으로써 남북관계는 경색 국면에 돌입
- 이후에도 1995년 6월에 대북 식량 지원을 결정한 후 “쌀을 사서라도 주겠다”고 언급했음에도 불구하고, 북한의 식량 사정 악화로 인한 북한체제 붕괴론을 자주 언급함으로써 북한의 강한 반발을 초래
- **북한 내부** : 김일성 주석 사망과 1990년대 중반의 심각한 경제난이 발생했으며, 1994년에는 북핵 문제에 대한 제네바 합의(1994. 10)로 북미 직접 협상 채널이 개통됨에 따라 **통미봉남(通美封南)으로 전환**
- 1993 1억 8,700만 달러 → 1995년 2억 8,730만 달러 → 1997년 3억 830만 달러

2) (김대중~노무현 정부 시기 : 1998. 3~2008. 2)

- **패러다임 변화** : 성향으로의 최초의 정권 교체를 통해 화해·협력 우선의 적극적인 대북 포용정책을 추진해 남북정상회담을 통한 새로운 남북관계 구축

○ 본격 추진기(김대중 정부) : 대북 화해·협력(햇볕) 정책 시기

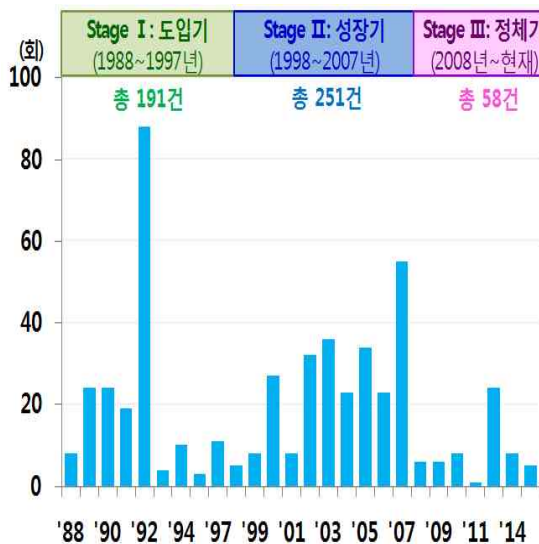
- 남측의 햇볕 정책과 북측의 본격적인 김정일 국방위원장 체제 출범, 페리 프로세스(1999. 9)에 따른 미일의 대북 경제제재 해제 발표 등으로 경협 확대
- DJ 정부는 정경분리 원칙과 사실상의 통일(de facto unification)을 추구하면서 대북 정책 3대 원칙으로 ① 북한의 무력도발 불용 ② 흡수통일 배제 ③ 화해·협력 추진을 내세움
- 특히 화해·협력 적극 추진을 위해 ‘보다 많은 대화·보다 많은 접촉·보다 많은 협력’을 적극 추진하면서, 금강산관광사업 등을 통해 ‘사실상의 통일’을 추구
- : 남북경협은 1998년 4월 2차 남북경협활성화 조치에 따른 기업인의 수시 방북 확대와 11월의 금강산관광 사업 등으로 대규모 인적·물적 교류 활성화의 계기 마련
- 특히, 2000년 6.15 남북정상회담과 2000년 12월 4대 경협합의서¹⁾ 서명 등으로 대규모 대북 지원과 경협 활성화를 위한 분위기가 조성되었고, 남북교역 활성화와 남북관계의 제도화를 통해 한반도 문제 해결 과정에서 남한의 역할이 제고되었음 (**북한은 ‘通美封南 → 通美用南’으로 변화**)
- 다만 대규모 현금지원과 국민적 합의 도출 미흡 등을 비롯, 포용 위주의 정책 추진에 따른 정책의 신축성·전략적 모호성 부족 등은 문제점으로 지적
- 북한은 2002년 10월 금강산지구와 11월 개성지구를 특구 지정과 특구법 제정
- 1998년 2억 2,200만 달러(IMF 외환위기 영향) → 2002년 6억 4,200만 달러로 증가

1) 남북 간의 4대 경협합의서는 ‘투자보장’, ‘이중과세방지’, ‘상사분쟁해결절차’, ‘청산결제’에 관한 합의서로, 2000년 12월에 서명하고 2013년 8월에 발효되었음

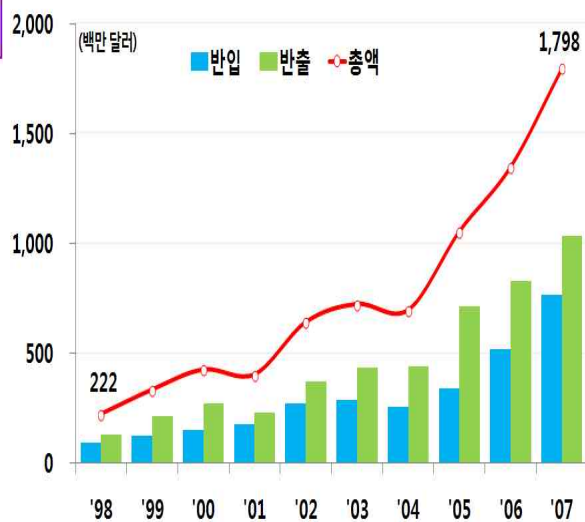
○ 양적 성장기(노무현 정부) : 평화·번영 정책 시기

- 노무현 정부는 DJ 정부의 대북 포용정책을 계승하여 평화·번영 정책을 표방했고, 남북관계를 넘어 '동북아 속에서 한반도 문제 접근' 방식을 추진
 - 이는 한반도의 평화증진과 남북 공동번영을 추구함으로써 평화통일의 기반 조성
 - 특히 출범 초의 2차 북핵 위기 발발에도 불구하고 '남북 당사자 원칙에 기초한 국제협력'을 추구하면서 대북 인도적 지원과 일관된 포용정책 기조 유지
 - 대북 정책 4대 원칙으로 ① 대화를 통한 문제 해결 ② 상호 신뢰와 호혜주의 ③ 남북한 당사자 원칙에 기초한 국제협력 ④ 국민과 함께하는 정책을 제시
- **평가** : 남북문제의 주도적 접근과 남북관계의 법·제도화라는 긍정적 평가와 함께, 한미 관계의 정책 불협화음 초래라는 비판적 시각도 존재
- **남북경협** : 2003년 2월 금강산 육로 관광 개시에 이어, 2003년 6월 개성공단 착공은 본격적인 대규모 남북경협에 새로운 전기를 마련
 - 이후 정부는 2005년 12월 「남북관계발전에 관한 법률」, 2007년 6월 「개성공업지구 지원에 관한 법률」 등의 제정 및 발효
- 특히, 2007년 10.4 남북정상회담을 통해 남북경협 확대·발전에 합의, 동년 12월에 개성관광 시작
 - 그러나 2006년 10월에 북한의 제1차 핵실험 등 북핵 문제가 본격적인 경협 활성화의 걸림돌로 작용

< 남북 간 회담 개최 횟수 추이 >



< 성장기(1998~07년)의 교역액 추이 >



자료 : 전게서.

- 금강산관광과 개성공단 사업, 철도·도로 연결 사업을 3대 경험사업으로 추진
- 2005 남북교역은 10억 달러를 넘어섰고, 2007년엔 17억 9,800만 달러로 증가

< 김대중-노무현 정부의 대북 정책 특징 >

	모토	정책 기조	세부 내용
DJ 정부	(햇볕) 정책	-교류 협력 적극 추진 -사실상의 통일 추구	-금강산관광사업 시작 -민족경제의 균형 발전 추구
노무현 정부	평화·번영정책	-동북아 경제중심 추진 -상호신뢰와 호혜주의	-남북당사자 원칙하에 국제협력 -정경분리, 3대 경험사업 추진

3) · 중단기(이명박 정부 이후 박근혜 정부 : 2008. 3~2017. 5)

- **기조 전환** : 보수로의 정권교체로 통일대북 정책이 이전의 ‘대북 포용정책’ 혹은 ‘개입정책’(engagement policy)에서 ‘원칙에 입각한 개입과 압박정책’으로 변화

○ 정채기(이명박 정부) : 비핵·개방·3000 구상과 엄격한 상호주의 원칙 적용에 대한 북한의 대남 강경 조치로 남북관계 악화

- 한반도 비핵화를 최우선으로, ‘국제관계 속에서 남북문제 해결’ 원칙을 내세우며, 정경연계와 ‘원칙 있는 대북 정책’을 강조
- **주요 사건** : 집권 초기에는 금강산관광객 피격사건, 북측의 개성공단 출입 통제, 2차 핵실험 등으로 인해 안보 위주와 강경 위주의 대북 정책 추진
 - **중기에는** 현대그룹 현정은 회장의 방북과 북한의 DJ 조문단 방문, 임태희-김양건의 싱가포르 회담 등 국면 전환의 기회가 있었으나 원칙 강조와 북측 요구(사전 대가를 통한 남북정상회담) 거절로 남북관계 정체, 여기에 북한의 천안함·연평도 도발로 남북관계 악화
 - **집권 후반에는** 김정일 국방위원장에 대한 공식 조문 불허와 북한의 장거리 탄도미사일 발사와 3차 핵실험 등으로 관계 회복 불능 지경에 달함
- **평가** : ‘잘못된 행동에는 보상 없다’라는 확고한 의지 전달에는 긍정적이었으나, 핵 협상 지연으로 북한의 핵개발 능력만 향상시켰을 뿐 아니라, 금강산관광 중단과 5.24 조치로 인해 경험기업 피해 초래와 북한경제의 대중의존도 심화

- 남북경협 : 2008년 7월 금강산관광 중단 이후 정체 지속
 - 금강산 관광객 피격 사건으로 금강산·개성관광이 중단된 데 이어, 2010년 천안함 침몰에 대한 5.24 대북 경제 제재 조치 등으로 남북교역은 개성공단 을 제외하고는 전면 중단 (2009년 5월 2차 핵실험, 2010년에는 3월 천안함 침몰과 10월에 연평도 포격 사건 발생)
 - 2008 18.2억 달러 → 2009년 16.8억 달러 → 2012년 19.7억 달러로 정체 상황

○ 조정·중단기(박근혜 정부) : 신뢰와 원칙 강조의 경직된 대북 정책 추진으로 북측의 2013년 개성공단 가동 잠정 중단에 이어, 남측의 2016년 전면 가동 중단으로 남북경협은 중단됨

- 출범 초에 정부는 한반도 신뢰프로세스를 통한 평화 통일 기반 구축을 표방 하면서 드레스덴 구상과 유라시아 이니셔티브, DMZ 생태평화공원 조성 등의 실현을 강조
 - 박 대통령은 '평화통일 기반 구축'을 4대 국정과제의 하나로 선정하고 2014년 신년구상(1. 6)에서는 '통일대박' 화두를 던지면서 통일준비위원회를 발족·운영함
 - '작은 통일론' 제시 : 한반도 신뢰프로세스를 통해 지속가능한 평화를 만들어 군사적 대결을 완화하고, 경제공동체 건설로 '작은 통일'을 먼저 이루고 궁극적으로는 정치통합을 통한 '큰 통일'을 지향하는 단계적 통일방안 제시 (2015년 8.15 경축사)
- 경과 : 원칙 강조의 경직된 대북 정책 운용으로 실질적 성과 미흡
 - 박 대통령은 출범 전에는 이미 2002년에 김 위원장과 면담했던 사례가 있었을 뿐만 아니라, 대선 후보와 취임 후에도 '전쟁 중에도 대화는 필요하다'는 발언으로 남북관계 개선에 대한 기대감을 제공
 - 그러나 출범 직전에 북측의 장거리 미사일 발사와 3차 핵실험으로 부정적으로 변화 → "핵을 머리에 이고 살 수는 없다"(2013. 3)고 언급
 - 2016년에 들어 북한의 4차 핵실험과 장거리 로켓 발사로 대북 정책 기조가 종전의 '대화과 압박' 병행에서 '압박과 안보' 위주로 패러다임이 변화 (북한의 '도발 → 협상 → 지원'의 악순환 고리 차단과 잘못된 행동에는 혹독한 대가를 치르게 해야 한다는 입장)
- 주요 사건 : 2차례의 이산가족 상봉, 개성공단 사업 일시 중단(2013. 4~9)과 전면 중단(2016. 2~현재), 4차 핵실험과 수차례의 미사일 발사, 북한의 인천 아시안게임 참가와 실세 3인방 방문(2014. 10. 4), 8.25 남북고위급 합의

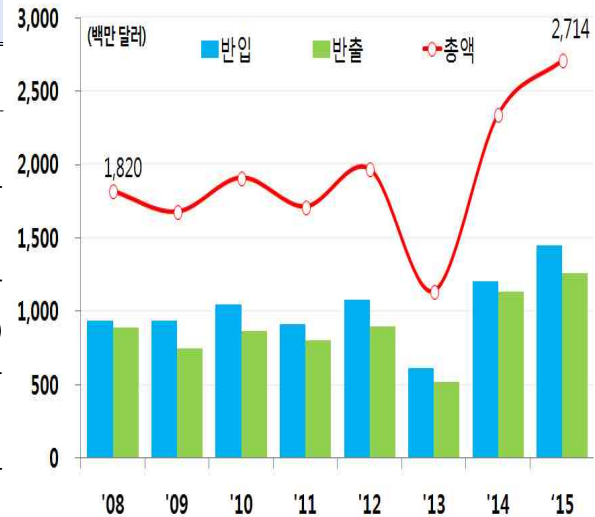
(2015), UN 북한인권사무소의 서울 개소 등

< 5.24 조치의 주요 내용 >

	내용
과정	- 천안함 사건(2010. 3. 26)이 계기
주요 내용	① 북한선박의 운항과 입항 금지 ② 남북 간 일반교역 및 위탁가공교역을 위한 모든 물품의 반출입 금지 ③ 북한 지역에 대한 방북 불허 및 북한 주민과의 접촉 제한(개성·금강산 제외) ④ 북한에 대한 신규투자 불허. 개성공단은 지속하되 체류인원은 축소 운영 ⑤ 대북지원 사업 원칙적 보류. 영유아 등 취약계층에 대한 인도적 지원은 유지

자료 : 전게서.

< 정체기(2008~15)의 교역액 추이 >



- 남북경협 : 개성공단 사업이 2013년에 일시 중단된 데 이어 2016년에 전면 가동 중단됨으로써 남북경협이 중단되었음

3. 남북경협 30년 종합 평가

- 대북정책 : 목표는 보수와 진보 구분 없이 모두 북한의 변화(비핵화, 개혁·개방 등)에 초점이 맞춰져 있었으나 해법과 수단 등 접근 방식에서는 차이가 존재

- 대북정책은 '경제적 유인'을 통한 화해·협력(포용정책) 우선인 반면, 보수정부는 안보 우선의 '압박' 위주 정책을 추진(협조에는 보상, 일탈에는 제재)

- 한편, 인적 교류 현황 : 남북경협은 대규모 인적 교류를 동반하여 1989~2015년 까지 총 348.5만 명이 방북

- 금강산관광이 시작되기 이전의 방북자 수는 한 해에 평균 300여 명에 불과했으나 1998년말 이후 금강산관광과 개성관광, 2004년의 개성공단 가동 등으로 크게 증가

- 이로 인해 연도별 방북자 수는 1990년 183명에서 2007년에는 51만 명을 상회

- 부문별로는 금강산 관광객이 1999년 14.8만 명에서 2007년 34.5만 명으로 늘어났고, 개성 관광객도 2007년 12월에 7,427명에서 2008년에는 10.3만 명으로 늘어나, 2016 말 현재 관광을 통한 누적 방북자 수는 총 204.7만 명에 달함

< 연도별 인적 교류 현황(방북 기준) >

(: 명)

		1990	2000	2005	2007	2008	2014	2015	2016	
방북		183	7,280	87,028	158,170	186,443	129,028	132,079	14,787	1,453,506
관광 방북	금강산 관광객	-	213,009	298,249	345,006	-	-	-	-	1,934,662
	개성 관광객	-	-	1,484	7,427	103,122	-	-	-	112,033
총 계		183	220,289	386,761	510,603	289,565	129,028	132,097	129,028	3,500,201

자료 : 통일부, 남북교류협력동향, 각호.

주 : 누계는 1989년 이후의 인적 교류로, 평양관광(2003년 및 2005년 2,299명)은 제외함.

1) 남북경협 성과 : 양적 · 질적 측면에서 성장

○ 양적 측면 : 대규모 인적 · 물적 교류 확대로 북한 경제의 대남 의존도 확대

- 대규모 인적 · 물적 교류 확대

- 남북교역 증가 : 1989년 1,870만 달러 → 2015년 27억 1,450만 달러 (145.0배)
- 교역 품목 확대 : 1989년 25개 → 2015년 742개 (29.7배)
- (왕래) 교류 확대 : 1989~2002 42,563명 1989~2016년 146만 1,800명 (34.3배)

* 인적교류 : 금강산-개성-평양 관광객 204만 8,994명을 포함하면 351만 791명에 달함

- 북한 경제의 대남 의존도 확대로 경협의 지렛대 역할 증대 : 남한은 2002년부터 북한의 2대 교역국으로 자리매김

· 대남 의존도 : 2002년 22.1% → 2007년 37.9% → 2013년 13.4% → 2015년 30.3%

* 대중 의존도 : 2002년 25.4% → 2007년 41.7% → 2013년 77.2% → 2015년 63.7%

② 질적 측면 : 경제적 측면은 물론, 한반도의 긴장 완화와 남북한 생활문화공동체 형성 등 정치·사회·문화 등의 비경제적 측면에서 더 많은 기여

- **측면 :**
 - 개성 사업으로 유무상통 원리에 입각한 남북 상생의 경험 모델 제공과 함께, 본격적인 투자 단계로의 경험 시대 개막과 경제공동체의 실험장 제공
 - **북한 경제 :** 북한 주민들의 소득 향상과 북한 경제의 개혁·개방 및 자본주의 학습의 실험장 제공, 노동생산성 향상과 산업 인프라 확충 등에 기여
 - 특히 단순 외화벌이가 아니라 관광서비스 및 제조업 부문의 시장경제 학습효과를 통해 경제 회복의 자신감과 투자 환경 개선 등으로 북한경제 선순환 구조의 토대 제공
 - **남한 경제 :** 내수경기 및 지역경제 활성화, 중소기업의 활로 모색과 해외 진출 기업의 U-turn 특구로서의 역할, 대기업-중소기업 및 민관 합동의 동반 성장 모델 제공
 - 특히 개성공단 개발 및 사업 운영에는 남한의 대규모 자본과 설비·원부자재가 투입되는 만큼, 내수 진작을 통해 국내 경제 활성화에도 기여
 - * 기업들의 대북 진출 동기는 양질 노동력의 저임금 활용, 무관세 혜택과 물류비 절감 등의 가격 경쟁력 측면과 함께, 동일한 언어와 문화 공유, 선점 효과 등임
- **정치·군사적 측면 :** 한반도의 긴장 완화와 평화 정착의 계기를 마련
 - 정치적 대립의 완충 및 가교 역할 수행 : 당국간 공식적인 대화 통로가 없던 상황에서 관광과 경험을 통한 화해 분위기 조성은 극단적인 대립 관계 형성의 예방과 한반도의 안정적 관리를 위한 '**최소한의 안전판**'(위기관리 수단) 역할을 수행
 - 특히 금강산관광은 군사항(장전항) 개방과 해상·육로 관광을 통해 북방한계선과 군사분계선을 북상시킨 효과가 있음(**관광은 평화로 가는 여권 : a passport to peace**)
 - 개성공단 역시, 공단 조성을 계기로 북한이 수도권을 겨냥한 장사정포 부대를 후방으로 약 10km 이동시킴으로써 북방한계선을 북상시킨 효과가 있음
 - 또한 대립과 갈등의 비무장지대(DMZ)를 화해·협력의 평화적 통일의 꿈을 실현하는 평화적 공간(DMZ : Dream Making Zone)으로 변화시킨 '**평화만들기**' 사업임
 - 이외에도 코리아 디스카운트 완화 및 국가 브랜드 가치 제고 효과가 있음
- **사회·문화적 측면 :** 상호 이질감 해소와 민족·문화공동체 형성에 기여
 - 남북경협을 통한 대규모 인적·물적 교류 확대는 남북 상호간의 이질감과 적대감 해소는 물론, 상호 이해와 협력 증진, 신뢰 형성 등에 기여
 - **금강산 사업은 이산가족 상봉의 공간 제공 :** 총 18차례의 당국간 이산가족 상봉 행사 중 1985년 고향방문단 행사와 2000년 1·2차, 2001년 3차를 제외한 모든 행사는 금강산에서 이루어졌음
 - 역시, 공단 개발·운영 과정에서의 빈번한 접촉과 만남은 동포애적인

형성과 민족 통합에 기여하였으며, 장기간 고용으로 인해 남북한 근로자들은 자신들이 가족사와 생활사를 함께 공유하는 가족적인 분위기가 조성됨

- 또한 개성의 역사유물과 문화유산 등과 연계한 관광 개발과 UNESCO 세계 문화유산 등재 노력 등은 한국인의 위대함을 일깨워주고 문화공동체 형성의 돌파구 마련에도 큰 보탬이 됨

- **통일 기반 조성 측면** : 평화통일 기반 조성과 통일비용 절감에 기여
 - 금강산관광을 통한 각종 경협 법제 정비는 남북관계 제도화의 초석을 마련 (2002년 금강산·개성지구법과 관련 하위 규정, 2003년 4대경협합의서 발효 등)
 - 개성공단 개발·운영 과정에서의 긴밀한 접촉과 자유왕래, 법·제도적 장치 마련과 산업 인프라 확충 등은 ‘사실상의 통일’ 시험장 운영의 터전을 제공
 - 남북한 주민이 개성공단에서 함께 상생의 생산활동을 하면서 ‘통일의 희망감’과 자신감을 불러일으켰으며, 중장기적으론 남북간 경제력 격차 완화로 통일비용 절감에도 기여

2) 남북경협의 한계와 문제점

○ 남북경협은 경제 외적 불안 요인이란 판단의 특수성 외에도 북한 경제의 근본적 취약성, 법·제도적 장치 미흡 등에 대한 해결 과제가 존재,

- **정치·군사적 요인에 민감** : 남북간 정치·군사적 여건에 많은 영향을 받음
 - 금강산관광은 관광객 피격 사건과 보수 정부의 원칙 강조와 경직된 대북정책 추진 등으로 10년째 중단되었고, 내륙의 남북교역도 천안함 사태로 인한 5.24 조치로 2010년 이후 중단됨
 - 개성공단 사업도 남북관계 불안정성으로 인해 북측이 통행 제한 조치(2008. 12. 1)와 일시 가동 중단(2013. 4~9) 조치를 취한 데 이어, 2016년에는 북한의 4차 핵실험과 장거리 미사일 발사에 대해 정부의 전면 중단 조치가 내려진 상황
- **북한 경제의 근본적 취약성** : 설비 노후화와 산업 인프라 낙후, 생산능력 한계 등은 본격적인 남북경협 확대의 장애요인으로 작용
 - 남북경협과 시장경제에 대한 북한 당국의 인식과 개혁·개방 의지 부족, 그리고 구매력 부족, 열악한 인프라 수준(전력, 물류망) 등은 대규모 경협 사업 추진의 큰 걸림돌로 작용
 - 특히 자본빈곤 상황인 북한의 물질 생산기반 및 관련 인프라의 취약성은 민간의 본격적인 남북경협과 대규모 투자 사업을 저해하며, 외자유치를 통한

북한 경제 회생 전략에도 가장 큰 걸림돌의 하나로 지적

- 산업 생산시설의 노후화와 전력·교통망 등의 인프라 부족은 초기의 사업 추진 자체는 물론, 사업의 확대 여부 결정과 수익성, 지속성 확보에도 어려움 초래
- 이외에도 북한의 낮은 산업 기술 수준과 생산능력은 본격적인 남북경협과 북한 경제 회생의 한계와 해결과제로 지적

- **법·제도적 장치 미흡** : 3통 문제와 4대 경협합의서 등의 합의 미이행 및 위반 시 해결할 수 있는 안전 장치가 부재

- 3통(통행, 통관, 통신) 문제는 경협 활성화의 최대 걸림돌의 하나로 작용하고 있으며, 북측의 일방적 규정 무시와 갑작스런 변경 등도 한계로 작용
- 대량살상무기에 대한 국제사회의 대북 제재는 본격적인 경협 확대의 걸림돌로 작용 : 예컨대 개성공단의 경우, 원산지 규정과 전략물자 통제 등으로 해외 수출과 고부가가치 및 첨단제품 생산, 개성공단의 국제화 등에 걸림돌로 작용하며, 특히 2016년 이후의 강력한 대북제재로 인해 남북경협 재개는 거의 불가능한 상황

- **자유로운 경제활동 보장과 노무관리의 자율성 부족**

- **노동력 부족** : 개성공단의 경우 가동 중단 전까지도 노동력 공급 부족 문제가 존재했으며, 향후의 공단 확대의 장애 요인으로 지적
- **노무관리의 자율성 부족** : 북측 근로자들의 고용과 해고, 인사 배치, 작업 지시 등 인사·노무 관리의 자율성과 결정권이 부족
- 북측의 인력 교육 거부와 국내 기술자의 장기 체류 제한 등은 노동생산성 향상과 고부가가치 제품 생산에 걸림돌로 작용

- **사업의 수익성 실현과 외국기업 유치 미흡**

- 대부분의 경협 사업이 초기 단계에 머물고 있어, 투자 자금 회수와 본격 가동을 통한 대규모 수익 창출 기업은 거의 없음
- 대부분의 경협업체들이 영세한 가운데, 투자 물건의 북한 지역 소재로 금융기관의 담보 설정에도 한계
- 또한 내륙기업의 남북교역 국내업체간 과당경쟁 및 부당거래 등으로 수익성 저하 및 북한 측의 잘못된 거래 관행을 유발
- 개성공단 제1단계 100만평 가운데 4만평(6개 필지)을 외국기업 유치 토지로 별도 분양했으나 실적을 거두지 못함으로써 남북경협의 국제화 성과 미흡

- **북한 변화 유도 부진** : 경협의 지렛대 역할에 대한 성과 평가 미흡

- **통한 북한 변화 성과에 대한 국민적 공감대 형성 미흡** : 남북경협 확대에도 불구하고 북한의 개혁·개방 진전 미흡, 핵·미사일 실험 발사와 군사 도발

- 등 → 대북 ‘퍼주기’ 및 ‘남북경협 자금의 WMD 개발 전용’ 논란 초래
- 또한 일각에서는 최근 북한의 시장화 확산이 오히려 남북경협 정체기에 이루어짐으로써, 경협 감소가 오히려 ‘자생적·생존적 차원의 밑으로부터 변화 요구와 위에서의 묵시적 용인’을 초래하였다는 엇갈린 해석마저 존재

- 남북경협에 대한 북한의 잘못된 인식

- 북한은 남북경협을 ‘이해 관계에 기반한 순수 상업적 측면의 접근보다는 잘 사는 동포가 도와줄 수 있는 민족간 사업’이라는 인식이 강함
- 이로 인해 일방적인 약속 불이행이나 대금 지급 연기 및 불이행 등을 반복하였으며, 심지어 남북협력기금을 ‘자신들의 지원 자금(?)’이라는 생각마저 가지고 있다는 비판도 존재

< 진보-보수 정부의 대북 정책 특징 비교 >

정부 시기		보수 정부 시기
<ul style="list-style-type: none"> - 흡수통일 배제와 사실상 통일 추구 - 대북포용정책을 통한 한반도 평화 정착 • 남북관계 특수성 인정 • 핵 문제의 평화로운 해결 유도 • 다양한 교류협력 추진 : 보다 많은 대화와 접촉·협력, 정경분리 원칙 견지 • 회담의 제도화와 유연한 상호주의 	목표와 추진 방향	<ul style="list-style-type: none"> - 비핵화에 우선 중점, 급변사태 대비 준비 - 상생과 신뢰를 통한 한반도 평화 정착 • 국제관계 속에서의 남북문제 해결 원칙과 원칙 강조 • 핵폐기 위한 엄격한 상호주의 강조 • 협조에는 보상, 일탈에는 제재 • 대화를 위한 대화 지양(경직적 운용)
<ul style="list-style-type: none"> - 민족공조 강조, 정상회담 개최 치중 • 6.15공동선언, 10.4선언 이행 - 남북회담의 정례화(1·2차 정상회담) • 제1차 핵실험(핵개발 단계 수준) 	정치 · 군사	<ul style="list-style-type: none"> - 한미동맹 강화, 대북 대화와 압박 병행 • 北, 도발·위협 수위 고조(천안함·연평도) - 남북간 대화 단절(정부 및 민간) • 4차례 핵실험(핵무기 고도화 단계 진입)
<ul style="list-style-type: none"> - 금강산관광, 개성공단 등 경협 확대 - 남북간 철도·도로 연결사업 - 경협관련 법토대 마련 (경제특구법, 4대경협합의서 등) 	경제 교류	<ul style="list-style-type: none"> - 금강산·개성관광 및 개성공단 사업 중단 - 5.24 조치로 남북교역 중단 - 양자간·다자간 대북 제재 강화
<ul style="list-style-type: none"> - 대북 인도적 지원 확대 - 이산가족 상봉 확대 • 2000~07년 총 23,142명(연 2,893명) 	사회 문화 교류	<ul style="list-style-type: none"> - 대북 인도적 지원 축소 - 이산가족 상봉 정체 • 2008~16년 총 3,764명(연 418명)
<ul style="list-style-type: none"> - 국민적 합의 도출 미흡(퍼주기 논란) - 남북경협 자금의 북한 WMD 전용 논란 • 북한의 핵·미사일 개발 방치 비판 제기 	한계	<ul style="list-style-type: none"> - 엄격한 상호주의로 경협 순기능 미활용 - 북한경제의 대중 의존도 심화

자료 : 홍순직, 『최근 북한 경제 특징과 남북경협』 (2017. 9) 자료에서 재인용

< 남북경협 관련 주요 일지(1988~2016) >

시	주 요 내 용
1988. 7	- 대통령, 민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(7.7) 발표
1988.10	- 남북 물자교류에 관한 기본 지침 발표
1989. 1	- 현대그룹 정주영 명예회장 첫 방북(김일성 주석과 금강산 남북공동개발 의정서 체결)
1990. 8	- 남북교류협력에 관한 법률, 남북협력기금에 관한 법률 제정
1991.12	- 남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서(남북기본합의서) 체결
1992. 2	- 남북 간 위탁가공교역 시작
1994.11	- 1차 남북경협 활성화조치 발표
1996. 9	- 북한의 잠수함 침투사건으로 남한의 대북지원 및 투자 동결
1998. 6	- 정주영 명예회장 1차 소떼 방북, 금강산관광 등 남북경협 합의
1998.10	- 정주영 명예회장 2차 소떼 방북, 김정일 국방위원장 첫 면담
1998.11	- 금강산관광선 금강호 첫 출항
1999. 2	- 현대그룹, 남북경협전담사 (주) 현대아산 설립
2000. 6	- 남북 최초 정상 회담 개최(6.15선언)
2000. 8	- 현대-北 아태위원회, 개성공단 6,612만㎡개발 합의서 체결
2002. 9	- 경의선, 동해선 철도 및 도로 연결 착공식
2002.11	- 北, 개성공업지구법 제정
2003. 2	- 동해선 임시도로 개통식 및 금강산 시범육로관광
2003. 6	- 개성공단 1단계 건설 착공식
2004. 1	- 개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서 채택
2014.12	- 개성공업지구 첫 제품 생산
2005.12	- 연간 남북교역 규모 처음으로 10억 달러 돌파
2006.11	- 개성공단 북한 근로자 1만 명 고용 돌파
2007. 1	- 개성공단 누적 생산액 1억 달러 달성
2007.10	- 남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(10.4선언) 발표
2008. 7	- 관광객 박왕자(53)씨 북한군 총격에 사망, 금강산관광 잠정 중단
2008.11	- 개성공단 누적 생산액 5억 달러 돌파
2010. 5	- 천안함 침몰로 개성공단 제외한 남북교역·교류 중단 발표(5.24조치)
2012. 1	- 개성공단 북한 근로자 5만 명 돌파
2013. 1	- 개성공단 누적 생산액 20억 달러 달성
2013. 4	- 北, 개성공단 북한 근로자 전원 철수, 개성공단 잠정 중단
2013. 9	- 개성공단 재가동, 남북공동위 사무처 개소
2016. 2	- 정부, 북한의 핵 실험, 미사일 발사 등으로 개성공단 전면 가동 중단 결정 - 북한 조평통, 개성공단 폐쇄 및 군사통제구역 선포(2. 11)

자료 : 내외신을 바탕으로 작성

II. 남북경협 전망과 발전 방안

1. 남북경협 여건 진단과 전망

- (정세) 판문점에서 열린 사실상의 북미정상회담으로 하노이 회담 결렬 이후 교착 국면의 비핵화 협상과 한반도 정세는 긍정적 방향으로 급반전되었으나 아직은 낙관 불허 (2017~현재까지의 한반도 정세 변화는 마치 '롤러코스트' 상황)
- 2018년 들어 대화 국면으로 급반전되어 '한반도의 봄'이 오는 듯했으나, 북핵 협상 정체와 하노이 회담 결렬 등으로 2019년 한반도 봄은 '춘래불사춘'(春來不似春) 상황이 지속되었음
 - 회담에서 북미간의 비핵화 개념과 접근방법, 영변핵시설에 대한 샘플 등에 큰 이견을 보임에 따라 북핵 협상 중단이 장기화되지 않을까라는 우려가 제기
 - '새로운 길'과 '시정연설에서의 올 연말 시한' 주장에 이어, 마침내 지난 5월 4일과 9일에는 단거리 미사일 발사로 대미 무력 시위함으로써, 자칫 한반도 상황이 2018년 이전으로 되돌아가지 않을까 하는 우려마저 제기되기도 함
 - 다만 북한이 '단거리' 미사일 발사로 '레드 라인'을 넘지는 않았고, 미국도 압박보다는 '상황 관리'에 초점을 둬으로써 교착 상태 유지
- 판문점 북미정상회담으로 남북미 모두 성과를 거둬으로써 비핵화 협상과 한반도 평화 프로세스의 시계는 다시 정상화 방향으로 작동
 - 미국 : 트럼프 대통령은 트윗을 통해 판문점에서의 깜짝 회동을 제안하여 김정은 위원장과 회담함으로써 자신의 정치적 영향력과 외교적 역량, 탑-다운 방식의 유용성 등을 대내외 과시 ➡ 컨벤션 효과를 통한 최대 수혜자로 평가
 - 북한 : 김정은 위원장은 하노이 답판에서 실추된 자신의 정치적 위상 회복과 향후의 북미 정상회담에 나갈 수 있는 명분 획득 등
 - : 문 대통령은 성공적인 판문점 회담 성사의 조력자요(한반도 운전자론), 남북 관계와 북미관계(북핵 협상 포함)의 선순환 관계를 입증함으로써 중재자로서의 역할이 커짐 (적대관계의 북미정상들이 특별한 경호조치 없이 군사분계선을 넘는 장면과 이후 남북미 정상의 회동 성사는 사실상의 '적대 관계 종식 선언'으로 인식)
- 향후 비핵화 협상 전망에 대해서는 낙관론과 신중론이 존재하며, 비핵화에 대한 북미 간의 근본적인 입장 차이는 여전히 존재하여 낙관은 불허
 - 낙관론 : 북미 최고지도자들의 중요한 국내 정치적 일정에 근거함. 미국은 트럼프의 2020년 대선 승리를 위해서는 일정 수준의 북핵 성과 도출과 안정적 관리가 절대 필요하며, 북한도 당 창건 75년을 맞아 2020년 국가경제발전 5개

전략(2016~20) 및 국가경제개발 10개년전략계획(2011~20) 완성을 위해서는 비핵화 진전을 통한 북미관계 개선과 경제제재 완화·해제가 절대 필요

- : 북미 간의 북핵 해법의 차이에 근거함. 미국은 ‘先 핵폐기, 後 보상’ 그리고 ‘신고-검증-폐기’로 이어지는 전통적인 비핵화 프로세스(FFVD(최종적이고 완전하며 검증가능한 핵폐기)와 속도조절론을 주장하고 있어 ‘비핵화-상응조치’ 간 주고받기 협상에서 ‘말 대 말’의 치열한 기싸움 지속 예상

- 비관론 : 하노이 회담에서 미국이 ‘영변 핵폐기 + α’에서 ‘핵과 생화학무기, 탄도미사일 포기’를 요구한 것으로 전해져, 계속 주장한다면 상당한 난항 예상

➡ 판문점 북미회담의 성과로 비핵화 협상의 새로운 동력 마련 : 트럼프는 2~3주 내 실무팀을 구성하여 실무협상을 할 것이며, 김 위원장과는 ‘포괄적 협상과 협의를 하겠다는 점에 합의’하였다고 한 데 이어, 김 위원장에 대한 백악관 초청 의사를 밝힘으로써 하반기에 추가 북미 정상회담 가능성도 존재

➡ 이번 판문점 회담 이후 북한과 미국 모두 긍정적 반응을 보이고 있어 ‘최소한’ 미 대선 전까지는 낙관론적 필요성에 의해 ‘포괄적 합의 하에 단계적 이행’이라는 ‘Good enough deal’로 잠정합의·관리될 가능성도 배제할 수 없음

○ () 한반도 정세의 긍정적 변화에 힘입어 기대감은 존재하나, 대북 제재가 완화되거나 우리정부의 독자적 조치 단행이 없는 한 실제 경험은 쉽지 않을 전망이다

- 남북경협 속도와 폭은 북한의 비핵화 진전 속도에 좌우될 것임

- 북한이 추가적 핵실험이나 장거리 미사일을 발사하지 않는 한, 북미협상에 진전이 없어도 남북관계는 현재보다 후퇴하지는 않을 것으로 보임
- 남북교류협력의 실제 이행은 미국의 남북경협에 대한 경계심과 한국정부의 제재 틀 속에서 진행될 수밖에 없는 한계가 있어, 일정한 제약이 불가피함
- 다만 대북 인도적 지원과 이산가족 상봉, 사회문화 및 스포츠 교류, 지자체들의 접촉 등에서 진전이 예상됨

- 남북경협은 경제제재가 해제 혹은 면제·유예되지 않는다면 사실상 불가능함

- 2016년부터 UN제재 성격 변화 : 종전에는 재래식 무기 및 대량살상무기와 관련된 스마트 제재 위주였으나, 안보리 결의안 2270호부터는 북한경제 일반을 겨냥한 포괄적 제재로 변화되어, 남북한 상업적 거래도 금지 대상에 속함
- 금강산관광 및 개성공단 사업, 철도·도로 연결 사업은 물론, 대북 제재 하에서 즉시 추진할 수 있을 것으로 보였던 산림 협력조차도 양묘장 현대화 등에 필요한 일부 자재와 설비가 유입될 경우, 제재 위반 가능성 때문에 제약을 받고 있음
- 북한과 거래하는 우리 기업과 은행들은 미국의 ‘세컨더리 보이콧’ 대상이라 매우 신중한 입장이며, 금융제재 해제 조치가 이뤄져야 가능할 것으로 보임

2. 개선과 남북경협 발전 방안

1. 한반도 정세 안정과 남북관계 개선 방안

○ (정부 역할 증대) 긍정의 마인드로 한반도 문제의 직접적 이해당사자로 해결의 중재자 역할을 넘어 촉진자로서의 인식과 역할을 다해야 할 것임

- 우리 정부의 역할이 더욱 커졌음. 정부는 2018년 한반도 정세를 대화 국면으로 전환하고, 무산될 뻔 했던 1차 북미정상회담과 이번의 판문점 회담을 성사시키는 데 큰 역할을 했듯이, 기대와 희망을 갖고 이러한 환경 조성에 국력과 국민적 지혜를 모아야 할 것임
 - 특히 남남갈등 완화와 통일국민협약 마련으로 정부의 대외 외교적·협상력 지원 필요
- 한반도 상황의 안정적 관리와 북미 간 간극을 줄일 수 있는 보다 정교하고 창의적이며, 다차원적인 협상안을 만들어 양측에게 제시해야 할 것임
- 북미 모두 어느 한 쪽에게 일방적 양보를 기대할 수는 없을 것임. '빅딜을 전제로 한 단계적 스몰딜' 추진을 위해서는 보다 구체적이고 명확한 장기 비핵화 로드맵 제시를 통해 미국의 이해와 단계적 제재 완화의 명분을 만들어내어 미국의 불만을 무마해야 하며,
- 동시에 북한에게는 철저한 검증 하에 단계적 이행 약속을 유도해내면서도, 체제 안전과 실질적 경제 이익을 담보할 수 있다는 데 대한 믿음을 줘야 함

○ 남북관계와 북핵 협상의 선순환, 남북경협의 순기능, 평화경제에 대한 개념과 유용성 등에 대해 미국과 국제사회에 대한 이해와 설득을 얻을 수 있는 이론적·실증적 논리 개발 ➡ 금강산·개성 사업에 대한 예외·면제 등의 조치를 유도하기 위한 외교적 노력 경주

- 대북 제재는 제재 자체가 목적이 아니라 북한의 비핵화와 태도 변화, 한반도와 동북아의 평화안정 등의 기여가 목적이며, 남북관계 개선과 남북경협은 이러한 목적 달성과 취지에 부합됨을 미국을 비롯한 국제사회와 UN 등을 이해·설득시키는 외교적 노력을 강화해야 할 것임
 - 제재 일변도의 대북 압박은 북한 주민들에게 오히려 경제난을 더욱 가중시키며, 공급 부족 상황의 북한경제에서는 인도적 지원 사업과 접촉면이 많은 경협 사업(금강산, 개성 등)의 위축은 '밑으로부터의 변화'를 추동하는 시장화를 약화시키는 부작용 초래

- 다시 말해, 남북경협이 긍정적 역할과 남북관계의 특수성 등에 대한 설명·설득과 함께, 미국과 국제사회의 상응조치에 이들 경협 사업들을 활용하는 방안을 모색할 필요가 있음 (평화를 통한 경제, 경제를 통한 평화의 선순환)
- 특히 개성공단 외화(임금)는 순수 상업적 목적과 노동력 제공에 대한 대가이며, 북한 근로자들의 자본주의 시장경제 의식 변화와 삶의 질 향상, 북한의 시장화와 개혁·개방 촉진 등의 효과가 있음을 강조·설득
- 남북경협 수입의 WMD 전용 우려 완화 : 일부 현물 지급 방식을 통한 대북 현금 지급의 최소화과 스냅백(snapback) 혹은 에스크로 방식(escrow account) 활용 등으로 국제사회의 우려를 완화
- 금강산관광이나 DMZ의 평화이벤트 기획 등을 통해 평화이미지 변화 모색
 - 금강산관광의 경우, 단순 관광이 아니라 평창 올림픽의 성공적 사례 소개와 분단의 특수성 및 2032 서울-평양 올림픽 유치 계획 등과의 연계를 활용하여 '평화 관광'(Peace Tour)으로 이미지 변화를 모색
 - 지난 해 시범 철수한 DMZ 내 감시초소(GP)와 연계하여 한반도의 평화와 북한 변화 노력을 국제사회에 홍보
 - 또한 DMZ 내에 세계 오피니언 리더들을 초청하여 최근의 변화된 평화 분위기를 실감케 하고, 국내 방탄소년단(BTS)과 북한 유명 예술인, 평화이미지의 유명 예술인·체육인(UNWTO 포함) 등이 동시 공연하는 '평화예술제'(가칭)를 추진

○ 대북 인도적 지원과 사회문화 교류 확대를 통한 남북간 신뢰 증진과 한반도의 평화 분위기 유지

- 인도적 지원
 - 국제사회를 통한 식량 지원, 취약계층에 대한 보건의료 부문 지원 등
 - 이산가족 상봉과 고향방문단 여행 추진(8. 15, 추석) 등
- 예술·종교·체육 교류 등 사회문화 교류 확대를 통한 신뢰 유지

2. 발전 방안

○ (개관) 새로운 남북경협 시대에 맞는 새로운 경협 프레임 마련

- 중단된 종전의 남북경협을 단순히 재개(Recover)할 것이 아니라 남북경협의 고도화와 북한경제의 자생력 회복, 한국경제의 신성장 동력 확충 등을 위해 새롭게 재설정(Reset)해야 함
- 단기적으로는 남북경협 활성화와 남북경제의 상호 연계성 강화에 초점을 두되, 중장기적으로는 통일경제적 시각에 접근하여 지속발전가능한 경협 체계 구축을 지향하며, 경제공동체 형성에 있어서도 한반도를 넘어 동북아 경제공동체 형성을 지향(대륙경제와 해양경제의 융합)

○ 첫째, 한반도 신경제 구상이 더 이상 '구상'이 아닌 '실천 전략'이 될 수 있도록 이행 전략을 보다 세분화·구체화해야 함

- 또한 신북방·신남방 정책과 연계한 효과에 대한 홍보 강화 등으로 국민적 공감대와 여론을 형성할 필요가 있음

○ 둘째, 단계적 추진으로, 남북관계 개선과 국제사회의 제재 등을 고려하여 남북 경협 사업의 규모와 속도를 조정할 필요

- 우선 여건 조성 단계의 경우, 단기적으로는 국제사회의 예외·면제 대상 확대 유도 노력과 함께, 경협 재개에 대비한 여건 조성 과 역량 강화 등 '남북경협의 생태계 복원'에 주력
 - 이를 위해서는 재개에 대비한 관련 법·제도 재정비와 개선 협의, 국내 구간의 미연결 철도·도로 복원, 그리고 이산가족 상봉과 사회문화 및 보건, 의료, 산림·환경 등의 민생 부문의 사업부터 우선 실시할 필요가 있음
 - 국제사회에 대해서도 남북경협이 북한의 변화와 인권 개선, 남북관계 경색 및 북핵문제 해결에 도움이 되도록 유도해 나가겠다며 보다 적극적인 설득과 동의를 구할 필요가 있음
- 제재가 완화·해제될 경우에는 기존 사업의 재개와 확대, 신규 선도사업의 시범 운영 등으로 발전시키며 점차 대규모 인프라 사업으로 확대해 나감
 - 지역에 있어서도 9.19 평양선언 합의를 반영하여 기존의 경제특구를 넘어 원산-금강산의 동해관광공동특구 개발과 개성-해주-남포-평양의 서해경제공동특구로의 경협 지역 확대 및 평양 중심으로의 이동 방안을 적극 추진

○ 셋째로는 '남북경협의 국제화'로, 이는 사업의 안정성 확보와 지속발전가능성

측면에서 필수적이며 남북경제통합이라는 중장기적 목표를 지향

- 남북경협외의 국제화란 ① 법·제도의 국제화, ② 자본의 국제화, ③ 행정서비스의 국제화와 함께 ④ 국제경쟁력 제고를 위한 포괄적경제협력강화협정(CEPA) 체결 등을 의미하며, 이는 국제규범 준수와 투명성 확보에도 매우 중요함
- 특히 신변안전과 재발방지 등의 관련 법·제도 개선과 절차 간소화(허가제→신고제), 정경분리 원칙으로 정치·군사적 현안에 대한 민감성 저감 등이 요구
- 또한 남북간 교역이 현재는 민족내부 관행으로 무관세로 거래되고 있으나, 향후 교역 규모가 커질 경우에는 국제사회로부터 WTO 규정(최혜국 대우, WTO 보조금협정 등) 위반으로 문제가 제기될 소지가 있음에 대비해야 함

○ 넷째로는 정부와 민간의 역할 분담은 물론, 지자체의 역할을 제고시켜야 함

- 지방분권화 시대에 걸맞게 중앙정부와 지자체의 역할을 분담하고, 지역 특성에 맞게 사업을 추진할 수 있도록 지자체의 역할과 자율성을 높여야 함
- 중앙정부는 정경분리와 공적 역할(투자의 불확실성 제거 등) 충실, 경쟁 제한적인 요소 제거 등 시장친화적인 경협 환경을 조성하며,
- 민간 기업들도 철저한 경제성·사업성 분석을 토대로 한 대북 진출과 다양한 경협 사업 발굴 등을 통한 수익성 확보 노력 등이 요구됨

○ 다섯째, 북한의 경제정책과 연계 추진으로 협력 가능성과 효율성을 높여야 함

- 북한의 시장화 진전과 경제개발구 정책 등 북한의 수요를 반영하여 연계 추진함으로써 북한의 참여를 유도
- 북한의 시장화 진전은 주민들의 생활 향상과 변화 유도, 남북한 시장 통합 차원에서 매우 중요하므로, 유통·금융 분야에서의 협력 방안도 모색
- 또한 새로운 남북경협은 과거의 단순 임가공 틀에서 벗어나야 할 것이며, IMF나 ADB, IBRD 등 국제 금융·무역 기구 가입 지원으로 북한의 국제사회 편입 촉진과 경협 파트너로서의 인정을 통한 정상국가화(정상거래화), 남한의 재원조달과 국가 재정 부담 저감, 사업의 안정성 제고 등에 유리한 환경을 조성해야 함

○ 끝으로, 남북경협 활성화와 한반도 신경제 구상의 본격 추진 등에 대비하여 주변국 및 국제기구 등과 연계한 다자협력 방안을 모색

- 예컨대 중국의 일대일로, 러시아의 신동방정책, 몽골의 초원의 길 이니셔티브 등과 함께 GTI(Great Tumen Initiative)를 통한 사업 추진과 AIIB(아시아인프라투자은행) 등과의 협력 방안을 모색
- 이외에도 재정 건전화, 국내외 재원 조달 방안 등을 강구 : 남북협력기금 확충과 시중 부동산자금의 생산자금화·통일기금화 추진 등

○ **이와는 별도로, 최근 북한의 시장화 진전 흐름을 활용·지원할 필요가 있음**

- 북한의 시장화 진전을 한반도 신경제 구상에서의 4대 핵심정책 중의 하나인 ‘하나의 시장 형성’ 방안과 연관하여 몇 가지 제언하고자 함
 - 하나의 시장 협력 형성이란 남북한 경제가 ‘시장’을 매개로 통합해가면서 하나의 경제권(생활공동체, 경제공동체)을 만들어가는 것임
 - 다시 말해, 남북한 상품 및 생산요소의 자유로운 이동을 제약하는 요인들을 점진적으로 제거함으로써 상호 시장 확대를 도모하고 규모의 경제를 실현해 나가며, 남북한 주민들이 생활공동체와 경제공동체를 실현하는 것을 목표로 함
 - 나아가 북방경제권으로 시장을 확대하여 동북아 일일생활권을 만들어 나갈 수도 있음
- 이를 위해 단기적으로는 북한의 시장화를 촉진하고 남북경협 활성화를 통해 북한시장 전역과의 연계성을 강화하며, 중장기적으로는 소비재 및 생산재, 서비스 시장을 통합해 나가야 함. 하나의 시장 형성 방안을 부문별로 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같음
 - **첫째, 남북교류협력의 생태계를 복원** : 경제 분야의 남북한 인적 교류와 접촉을 확대하며, 이 과정에서 규제 완화와 승인제 등으로의 점진적 Negative 방식 전환이 필요함. 북한도 민경련이나 당·군부 등 특정 기관의 남북경협 독점을 지양하고 다양한 경협 채널을 복원·확대할 것 등이 요구됨
 - **둘째, 북한의 시장 역량을 강화** : 북한의 물류·유통 시장의 확대와 시장경제·통계·표준화·회계·조세 등 분야의 시장인력 양성 프로그램 지원, 창업과 소규모 협동단체 활성화 지원 등이 요구됨
 - **셋째, 소비재 시장 활성화를 위해서는 남북한 소비재 상품의 자유로운 유통과 북한의 경공업 육성 프로그램 가동이 필요**. 또한 남북 접경지역에 남북협력상품판매소 설치, 중·러 접경지역에 소비재 생산단지 건설, KOTRA와 무역협회 등의 북한 해외시장 공동 개척 지원 등을 추진해 볼 만함
 - **넷째, 생산재 시장 활성화** : 한국의 생산재 반출을 기반으로 북한의 생산재 시장 통합을 도모하며, 4차 산업혁명 시대에 남북한이 공동으로 대처할 수 있는 분야를 선별하여 벤처밸리 공동 조성²⁾과 북한을 4차 산업혁명의 시험무대(Test bed)로의 활용 등의 우선 협력 방안을 모색해 볼 만함
 - **끝으로 서비스 시장의 금융 협력 추진** : 운수·통신·숙박·외식업 등의 북한 내 한국 영업점 설치와 한국 내 북한 식당 설치 등과 함께, 마이크로 크레딧(Micro Credit)²⁾과 상업금융 기능 활성화 등의 금융 분야의 경제협력 기반을 조성해야 함

2) 무보증, 무담보 소액신용대출

< > 남북경협 의 제도화 방안

· **제도의 국제화** : 제도의 실질적 이행과 불합리한 제도의 시정, 그리고 위반 시의 국제적 해결방안 개선 등

- 기존의 남북간 경협합의서의 실제적 이행과 이의 담보

- 4대경협합의서(투자보장, 이중과세방지, 상사분쟁해결, 청산결제)와 신변안전, 재발방지, 금강산-개성 특구법과 하위규정 등
- 특히 남북상사중재위원회 구성과 국제적 해결 방안 강구 : 현행 규정돼있는 워싱턴 소재 국제투자분쟁해결센터(ICSID) 혹은 북경의 국제경제무역중재위원회(CIETAC)의 중재 신청이 실질적으로 기능하도록 이행 체제 구축

- 불합리한 법·제도의 시정 : 보험의 의무 가입과 북측의 보험사업자 지정 등 남북합작 보험사 및 남한 보험사의 지정 설립 등을 추진

- 북한이 합의와 규정 위반시 국제적 수준의 합리적 해결방안(상사분쟁)이나 재발방지대책 등의 개선 필요

② 자본의 국제화

- 외자기업과 다국적 기업 유치 : 미국 등 서방 자본 유치는 대규모 사업의 자원 조달뿐 아니라, 투자보장 등 사업의 안정성 확보를 상징

- 우선은 중국과 일본, EU 기업을 중심으로 유치 노력하고, 점차 서방국가들과의 기업 유치 성과 도출 노력이 필요

- 국제적 수준의 금융기관을 통한 정상적 금융 거래를 진행하며, 북한의 국제 금융·무역기구 가입 지원

③ 행정서비스의 국제화

- 기업 경영활동에서의 통상적 제약(통행·통관·통신) 해결 : 3통의 선진화

- 통행 : 출입·체류 제한 완화, 전자시스템 구축을 통한 One-Stop 통행 방식 도입, 투자자의 자유왕래 허용 등
- 통관 : 남북통합 통관 시스템 구축 등
- 통신 : 공단 내 경협 관련 통신·인터넷 허용 등

- 시장경제체제 및 비즈니스 마인드 제고

- 노무관리에 있어서 고용·해고·인력배치 등의 비자유성 개선 : 종전은 민간의 기업운영이 북한 당국(개성의 경우, 개성지도총국)의 영향력에 좌우
- 임금 지급 방식 개선 : 투명성 제고(임금 직불제)와 단순 임금체제 개선(성과급 비율 제고) 등
- 세무·회계의 투명성 제고 : 남북 공동의 회계검증사무소 설치 운영 등 회계의 신뢰성 확보 필요
- 비즈니스 원리에 의한 기업 활동 보장 : 북한의 개성지도총국이나 남측의 관리위원회 모두 독립성과 자율성이 미흡하므로 정치·안보 우선의 기업 운영 방식에서 탈피 → 쑤저우공단의 싱가포르-중국 협의체인 '연합협조이사회' 운영 방식이나 심천특구의 수권입법권 부여 사례 등을 벤처마킹 필요

④ 국제경쟁력 제고 :

- **경쟁력 제약요인 개선 필요** : 외국과의 FTA 체결 확대, 개성공단의 역외가공지역 특례 인정, 남북간 포괄적 경제협력강화협정(CEPA) 체결과 한 경제특구·경제개발구의 CEPA 시험지역 지정 운영(관광 특구) 등

[1]

평화 협상과 남북경협 정책

석 진

연구위원

토론: 비핵 평화 협상과 남북경협 정책

김석진 (통일연구원)

<정부의 ‘good enough deal’ 제안>

□ 비핵 평화 프로세스의 첫 단계에서 무엇을 주고받을 것인가?

- ‘빅딜’과 ‘스몰딜’ 사이의 절충안
- ‘good enough deal’ = 영변 핵시설 폐기 ↔ 남북경협 재개 ?

“지난해 11월 이후 문재인 정부는 북한이 영변 핵시설의 완전한 영구 폐기와 같이 ‘불가역적 단계의 비핵화’ 조치를 구체적으로 취할 경우, 개성공단과 금강산 관광사업 재개 등 남북한 경제교류협력 정도는 [제재의] 예외로 인정해 줄 수 있을 것이라는 시각을 내비쳐 왔다. 물론 이후에 북한이 비협조적인 태도로 돌아서면 얼마든지 철회(snap back)할 수 있도록 제도적 장치를 만드는 것도 가능하다.” (문정인, “북핵, 당신들의 대안은 뭔가,” 시사 IN, 2019. 5. 8.)

□ ‘good enough deal’은 확정적 제안이라기보다는 협상 과정에서 구체적 내용을 수정·보완할 수 있는 열린 제안

“나는 남북한 경제 프로젝트 재개와 영변 핵시설 폐쇄 조치를 맞교환하자고 주장한 바 없습니다. ... 다만, 개성공단 재개를 비롯한 남북경제협력 사업은 미국을 비롯한 국제사회의 부담을 줄이면서도 북한이 완전한 비핵화 이후 맞이하게 될 ‘밝은 미래’를 선제적으로 제시할 수 있다는 점에서 ... 트럼프 대통령에게 북한의 실질적 비핵화 조치에 대한 상응 조치 중의 하나로서 남북경협을 적극적으로 활용하라고 제안” (문재인 대통령, 뉴스통신사 합동 서면 인터뷰, 2019. 6. 26.)

□ 아무튼 초기 단계의 ‘상응 조치’ 중 하나로서 남북경협을 중시하는 것이 정부 입장

- 개성공단과 금강산 관광 재개는 물론이고 철도·도로 건설 등 공공 기반 시설 사업도 포함시킬 수 있을 것
- good enough deal의 ‘상응 조치’에는 당연히 외교안보상의 조치(미·북 연락사무소 개설 등)나 인도적 지원 확대 같은 여타 사안도 포함 가능

<남북경협 조기 재개案의 문제점>

□ 북한에게 good enough?

- 개성공단과 금강산 관광에서 북이 얻을 수 있는 경제적 이득은 연간 1억 5천만 달러 + 알파에 불과
- 남북경협 외의 외화벌이 규모(純외화가득액 기준)*는 제재 이전에 연간 15~25억 달러 정도
- 철도·도로 같은 기반시설은 건설 후 북이 실질적 이득을 얻기까지 장기간 소요
- 남북경협이 재개되더라도 제재로 인해 북한경제가 입는 피해는 큰 변화 없이 지속될 전망

□ 정세의 불안정성과 ‘스냅 백’의 어려움

- good enough deal이 일단 성사된다고 해도 그 이후 프로세스가 계속 순조롭게 진행될 수 있을지는 여전히 미지수
- 이 때문에 미국은 제재를 일부 해제(또는 일부 사업을 예외로 인정)하더라도 반드시 ‘스냅 백’ 조항을 적용하려 할 것
- 개성공단이나 금강산 관광 같은 투자 사업은 사업 중단 시 우리 기업이 입는 피해가 단순교역에 비해 훨씬 큰 편
- 특히 개성공단 같은 제조업 투자의 경우에는 입주기업의 직접 피해만이 아니라 관련 업계에 미치는 파급효과까지 고려해야

<1단계 상응조치: 토론자 의견>

□ good enough deal이 되려면 북·미 양측 모두 더 큰 조치 필요

- (북이 해야 할 조치) 영변만이 아닌 모든 핵시설(플루토늄 생산시설 및 고농축 우라늄 생산시설)과 장비의 폐기(동결 또는 폐쇄가 아니라 완전한 물리적 파괴)
- (한·미 및 국제사회가 해야 할 조치) 외교안보상의 조치(종전선언, 연락사무소 개설, 평화협정 관련 협상 개시 등) + 제재 일부 해제 + 민생협력 본격 추진

□ 제재 일부 해제(안)

- (상품수출 관련) 수산물, 농산물, 토석류, 목재 수출금지 해제; 어업권

- 판매 허용; 석탄 수출 일부 허용(연간 쿼터 설정)
- (해외 노동자 관련) 해외 노동자 파견 일정 규모 허용(국별 쿼터 설정 및 체류기간 제한)
- (상품수입 관련) 정제유 연간 수입 허용 한도 인상

□ 대북 민생협력(안)

- ‘민생협력’ = 인도적 지원(구호 사업을 위한 식량·의약품 지원) + (민생 분야) 개발협력 (농업, 보건의료, 환경 분야 개발 지원)
- 현행 UN 안보리 제재는 ‘인도적 지원’을 명시적으로 허용하고 있지만, 개발협력(구호 사업의 범위를 넘는 장기적 관점의 개발지원 사업)에 대한 허용 여부는 불분명
- 개발협력의 본격적 전개를 위해서는 UN 안보리 결의 2397호(2017. 12.)가 북한이 수입할 수 없게 금지한 품목들(전기전자, 기계, 자동차, 금속 제품)과 관련한 예외 인정 필요
- 국민적 공감대와 국제사회의 지지를 이끌어내는 데는 당국 간 양자 지원보다는 UN 산하기구와 국내외 민간단체를 통한 간접지원이 더 유리

<2, 3단계 상응 조치로서 남북경협>

□ 기존 남북경협의 발전적 재개

- 개성공단에 대한 미국과 국제사회의 우려 해소: ILO와 IFC의 Better Work 프로그램(개도국 수출산업[의류산업] 근로조건 개선 프로그램 <<https://betterwork.org>> 참고)
- 개성공단 및 금강산 특구 관리제도 추가 개선
- 남북경협 전반의 제도적 환경(투자보호, 금융, 물류, 노동관리 등) 정비

□ 대규모 공적 경제지원 프로그램

- 차후 ‘빅딜’이 성사될 경우 협정문에 명시할 경제지원 프로그램 필요
- 협정문에 명시할 수 있는 경제지원은 우리 정부를 비롯한 각국 정부가 재정자금을 시행할 공공사업
- 민간경협은 관련 제도에 대해서는 합의할 수 있으나, 민간기업의 사업을 정부가 약속하는 것은 불가능
- 민간경협은 사업의 성사 여부, 추진 규모 및 그로부터 복이 얻을 수 있는 이득 등 모든 것이 불확실

- 이와 달리 공공사업은 (여러 당사국 정부가) 사업 규모와 내용을 구체적으로 약속할 수 있으며, 그로부터 복이 얻을 수 있는 혜택도 훨씬 분명
- 1994년 제네바 합의에서는 경수로 건설 및 중유 지원; 2005년 9.19 공동성명 이후에는 중유 및 발전장비 지원한 경험
- 이번의 ‘빅딜’에서는 훨씬 더 규모가 클 뿐 아니라 다방면에 걸친 공적 지원 프로그램 필요
- 지원규모, 사업주체(제네바 합의의 경우에는 KEDO), 사업기간, 지원조건(무상지원 vs. 양허성 차관), 사업내용 등 어려운 이슈가 많아 북·미만이 아니라 다자가 참여하는 정책 대화와 협상 필요
- 우리 정부가 가장 큰 부담을 져야 할 가능성이 높고, 따라서 남북 당국간 대화와 협상이 가장 중요하며, 국민적 공감대 확보 노력 절실

[2]

전반과 개성공단

석 기

선임연구위원

1. 남북경협 전반

□ 민간 남북한 경제협력에 대한 유치산업론적 시각의 불식 필요

- 과거처럼 명확하지는 않지만 여전히 남북경협, 특히 민간 남북경협은 시장에 맡겨 두면 사회적으로 필요한 것 보다 적게 이루어질 가능성이 있으며, 따라서 정부나 공공부문에서 이를 지원할 필요가 있다는 인식
- 이에는 남북경협이 한반도의 정치·군사적 긴장완화의 수단으로 활용될 필요가 있거나 통일을 향해 가는 경로의 하나로 인식하는 것과 관련이 있을 수 있음.

□ 남북경협은 이전과는 다른 조건에서 추진될 것임.

- 남북경협이 재개되고, 본격적으로 추진된다는 것은 북한 핵문제가 실질적인 진전을 이루고, 이와 연계될 수밖에 없는 남북한간의 정치·군사적 긴장관계가 완화되고, 평가가 정책된다는 것을 의미
 - 핵문제의 진전과 함께 2018년의 3차례 남북한 정상회담과 9.19 군사합의 등을 통하여 정치·군사적 긴장은 꾸준히 완화
- 남북경협이 재개된다면, 이제 남북경협에 대한 한반도의 정치·군사적 긴장완화와 평화 정착이라는 경제외적 요구는 크게 완화될 것이며, 그리 되어야 할 것임.

□ 더 많은 남북경협이 아니라 수익이 나는 남북경협이 필요

- 따라서 남북경협, 특히 민간 남북경협은 순전히 경제적 이익을 위해 추진해야 할 것이며, 더 많은 남북경협이 반드시 더 좋은 것은 아닌 상황이 될 것임.

□ 실패할 수 있는 남북경협 환경 구축 필요

□ 남북한 원인을 위한 중장기적인 분업구조 구축을 위한 남북한간의 전략적인 대화 필요

- 남북한 분업구조 구축을 통한 남한 주력산업의 구조조정 및 경쟁력 확충과 북

한 성장 주도 산업의 육성 전략 필요

- 이를 위해서는 장기간에 걸친 상호 협력과 이를 토대로 한 신뢰 구축 필요

2. 개성공단

□ 개성공단, 새로운 방향을 모색해야

- 핵문제 진전 등으로 남북경협이 재개되면 개성공단이 하던 경제외적 기능은 크게 약화될 것임.
- 개성공단은 더 이상 남북경협이 집약적으로 이루어지는 유일한 지역이 아니게 될 것임.
 - 평양 등 북한 핵심지역이나 동해안 지역 등으로 남북경협의 지역적 확산
 - 경제특구 방식이 아닌 개별적인 진출
- 개성공단이 가지고 있던 많은 장점(저임 노동력 등)은 더 이상 지속되기 어려울 것이며, 이를 전제로 한 생산기지로서는 경쟁력을 유지하기 쉽지 않을 것임.
 - 노동력 공급이 원활한 지역의 임금보다 개성공단 임금이 상대적으로 높을 가능성

□ 개성공단, 다양한 남북경협의 시험장이자 양육장으로 개발

- 남북경협이 재개되면 과거처럼 남북한 당국의 통제에 의해서 제한된 지역에서 제한된 방식의 경제협력만 추진되지는 않을 것임.
 - 기존의 노동집약적인 경공업을 포함하여 기술집약적인 분야, 그리고 서비스 분야 등 다양한 업종에서 다양한 방식으로 남북경협이 시도되고 추진될 것임.
- 그런데, 이렇게 다양한 분야와 방법으로 남북경협이 추진되기 위해서는 제도적 환경이 갖추어져야 하고, 또한 남북한 경제주체들이 새로운 협력방식에 적응해야 함.

- 개성공단은 이런 점에서 가장 적합한 지역이라고 할 수 있음.
 - 여타 북한지역에 비해 남북경협을 위한 제도적 환경이 정비되어 있을 뿐만 아니라 필요에 따라 수정하는 것도 상대적으로 용이한 지역임.
 - 개성공단은 기본적으로 그 제도적 환경을 남북한이 공동으로 창출했으며, 향후 제도를 개편하는 과정도 남북한이 협력할 수 있는 조건이 갖추어져 있음.
 - 뿐만 아니라 북한측으로서도 개성공단에 국한된 제도를 만드는 것은 북한 전역에 적용되는 제도를 만드는 것에 비해 부담이 적을 수 있음.
- 따라서 남북한 모두에게 이익이 되지만 새로운 제도적 기반이 필요한 사업의 경우 개성공단에서 우선 시작하고, 어떠한 제도적 환경이나 협력방식이 요구되는 지 확인하고, 필요한 조치를 취할 수 있을 것임.
 - 반면 평양의 경우 남북경협의 잠재력이 가장 큰 지역이기는 하지만, 이 지역이 새로운 형태의 남북경협을 수용하기 위해서는 북한 당국이 주도적으로 제도적 조건을 포함한 환경을 개선해 나가야 하는데, 이를 위해서는 적지 않은 시간과 정부의 능력 확충이 필요함.
- 향후 개성공단은 다양한 남북경협 수요를 충족시킬 수 있는 열린 형태로 발전할 필요
 - 특정 업종을 특화 업종으로 선정하고, 해당 업종의 입주를 확대하기 위한 정책적 노력보다는 개성공단이 가진 장점을 최대한 활용해서 남북한 경제협력의 다양한 수요를 충족시키고, 이를 위한 제도를 개선함으로써 남북경협 전반의 여건을 개선시키는 역할을 담당할 필요가 있음.
- 연구개발 분야 남북한 협력을 모색할 필요가 있으며, 개성공단은 연구개발 분야 협력을 위한 초기 시험장의 기능 가능
 - 첨단이나 기초 기술 개발이나 대규모 투자를 요구하는 연구개발 분야의 협력은 남북경협 여건이 상당히 진행되고, 북한의 제도적 상황이 개선된 이후에 가능
 - 국제 전략물자수출통제체제에 의해서 첨단기술분야의 남북한 협력은 상당 기간

동안 제약

- 그러나 중소기업이 필요로 하는 생산 기술 등의 분야에서는 남북한 협력이 가능
 - 특히 북한 기술 및 기술개발 인력을 남한 제조업이 활용할 수 있다면 남북경협을 업그레이드할 수 있을 뿐만 아니라 북한의 기술수준 향상에도 기여할 수 있을 것임.
- 초보적인 기술개발 협력이라고 할 지라도 평양 등에서 추진하는 것은 쉽지 않을 것임.
- 따라서 개성공단에서 우선 시범적으로 실시하고, 필요한 물적·제도적 환경을 조성해 나가면서 사업을 확대하고, 성과가 확인된 이후에 평양 등으로 확산시킬 필요가 있음.
- 남북한 주민의 접촉이 상대적으로 자유로운 개성공단의 장점을 가장 잘 활용할 수 있는 분야의 하나
- 제조업, 특히 노동집약형 제조업 분야 협력과는 다른 제도적 환경이 필요할 것이며, 이를 개성공단에서 우선적으로 추진하고, 여타 지역으로 확산

MEMO

- Name · affiliation (성함 및 소속) _____

MEMO

이코노텔링·민화협 공동정책토론회】

경협역사와 남북 상생을 위한 방안

Korean Council for Reconciliation and Cooperation

| 서울시 마포구 마포대로 25 신한디엠빌딩 15층

| 발행일 2019. 07. 10.

| tel 02.761.1213 | fax 02.761.6590 | www.kcrc.or.kr
