

개성공단 가동 중단 사태와 대북정책 추진방향

김은옥 (정책연구실 연구위원)

정부가 지난 10일 개성공단 가동의 전면 중단을 선언한데 이어 북한이 개성공업지구를 군사통제구역으로 선포하고 남측 자산을 전면 동결함으로써 남북관계가 최악의 국면에 접어들었다. 한반도 정세의 완충지대 역할을 해온 개성공단이 사실상 폐쇄됨으로써 남북한 군사적 무력충돌 가능성도 제기되고 있다.

그동안 북한의 핵실험과 미사일발사에 대해 유엔 안보리 차원에서 4차례의 결의를 채택한 바 있으나 그 '실효성'에 의문이 제기되어 왔다. 최근 공개된 유엔의 기밀보고서가 '지난 10년동안의 대북제재는 북한의 핵실험과 미사일발사를 막는데 실패했다'고 평가하는 등 대북 제재가 당초의 목표를 달성하지 못했다는 평가가 지속적으로 제기된 것이다.

박근혜정부는 제재와 압박 일변도의 정책을 추진하는 가운데 북핵을 방치하고 남북관계를 최악의 상황에까지 이르게 하였다. 또한 개성공단 가동을 전면 중단함으로써 대북 개입 카드를 모두 상실하고, 124개 개성공단 입주기업과 협력업체 등 우리 중소기업들의 막대한 피해를 가져오는 결과를 야기하였다. 아울러 개성공단 가동 중단이후 국내 증시가 연속 하락하는 등 국내 경제적 충격이 증가하고 있다.

정부는 북한의 군사적 도발에 대한 '실효적인' 대북 압박과 함께 협상을 통한 '외교적인 해결 노력' 등 북핵 해결을 위한 다양한 방안을 강구해나가야 한다. 또한 북한문제와 북핵문제는 우리가 주도적으로 해결해나가겠다는 의지 하에 박근혜정부 통일·외교·안보정책이 전면 재검토되어야 할 것이다. 무엇보다 개성공단 입주업체들의 피해를 최소화하기 위해 국회 차원에서 입주 기업들의 피해 보상을 위한 '특별법 제정'을 추진해야 할 것이다.

I. 상황인식

- 정부가 지난 10일 개성공단 가동의 전면 중단을 발표한데 이어 북한이 개성공단을 폐쇄하고 남측 자산의 전면 동결을 선포함으로써 남북관계가 최악의 국면에 접어들었음
- 2013년 공단을 재가동하면서 남북간에 '어떠한 경우에도 정세의 영향을 받음이 없이 공단의 정상적 운영을 보장한다'고 규정한 8.14 합의를 정부가 일방적으로 파기한 것임
- 개성공단 재가동 여부에 대해 정부는 "북한의 납득할만한 수준의 조치가 있어야 한다"고 밝혀 사실상 폐쇄 조치라고 할 수 있음

- 우리 정부의 개성공단 가동중단 발표 하루만인 11일 북한은 조국평화통일위원회 성명을 통해 “개성공업지구를 폐쇄하고 군사통제구역으로 선포한다”고 밝히고, 남북간 군통신과 판문점 연락통로도 폐쇄함으로써 남북간 군사적 긴장상태가 극적으로 고조됨
- 2004년 생산활동을 시작한 이래 한반도 정세의 완충지대 역할을 해온 개성공단 가동이 전면 중단됨으로써 남북한 무력 충돌 가능성도 제기됨
- 아울러 정부의 개성공단 가동 중단 선언에 북한이 설비, 원부자재 등의 반출을 불허함에 따라 124개 입주업체 뿐 아니라 5,000여개 협력업체와 이들 기업에서 일하는 근로자 12만 4,000여명이 막대한 피해에 직면함

□ 김정은 정권은 국제사회의 거듭된 경고와 대북경제제재 등 압박에도 불구하고 집권 5년 만에 두 차례의 핵실험과 세 번의 장거리미사일 시험을 실시함

- 북한의 4차 핵실험과 미사일 발사는 북한이 질적으로 향상된 다양한 종류의 핵탄두를 개발하고 중·장거리 탄도미사일 등 운반수단까지 갖춤으로써 명실상부한 핵 보유국을 추구하고자 한다는 김정은 위원장의 분명한 의도를 표명한 것임
- 북한은 핵무기의 소형화·경량화·다중화에 총력을 기울이고 잠수함발사탄도미사일(SLBM) 수중 사출시험을 거듭하는 등 북핵 능력은 고도화되고 있음

○ 이같은 상황에 이르기까지 북핵문제와 남북관계를 무대책으로 방치해 온 박근혜정부의 대북정책에 대한 냉정한 평가가 필요함

II. 대북경제제재의 실효성 검토

□ 북한의 핵실험 및 장거리 로켓발사에 대해 유엔 안보리 차원에서 4차례의 결의를 채택한 바 있으나 그 ‘실효성’에 의문이 제기되어 있음

- 현재 북한에는 3차 핵실험 이후 채택된 유엔안보리의 제재결의안 2094호가 적용되고 있으며, 지난 1월 북한의 4차 핵실험 이후 유엔은 ‘추가적인 중대조치’를 담은 대북 제재결의안 마련에 착수함
- 그러나 최근 AFP 통신이 입수한 유엔 기밀 보고서에 따르면, ‘지난 10년 동안의 유엔 대북제재가 북한의 핵실험과 미사일 발사를 막는 데 실패했다’고 평가됨
- 분명한 것은 국제사회 차원의 대북제재가 가해지고, 한국과 미국이 북한의 선 행동만을 요구하면서 북핵문제를 방치하는 동안 북한의 핵능력은 지속적으로 고도화되었다는 사실임
- 2006년 북한의 1차 핵실험에 대해 채택된 유엔 안보리결의 1718호 이후 시행된 유엔의 대북 경제제재 조치가 ‘북한의 핵개발 포기라는 원래의 목적을 달성하는데 성공적이지 못했다’는 평가가 제기되어 있음¹⁾

1) 이와 관련된 연구로는 이재호·김상기 “UN 대북경제제재의 효과 분석: 결의안 1874호를 중심으로” (서울: 한국개발연구원, 2011); 홍순직, “UN 안보리의 대북제재 영향과 대응방향”, 『통일경제』, 2009년 여름호 (서울: 현대경제연구원, 2009); 정형곤·방호경, 『국

- 일반적으로 경제제재의 목적은 제재대상국에 경제적 타격을 가함으로써 제재국이 의도하는 정치·외교·안보적 목표를 달성하고자 하는 것임에도 불구하고 그 목표를 달성하지 못한 것임
 - 한편, Biesteker 등은 지난 20년동안 단행된 UN의 표적 제재 56건에 대한 결과를 평가한 후, 강압적인(coercing) 제재보다는 메시지 전달(signaling)이나 제약조건 부과(constraining)가 제재 대상국의 행동을 변화시키는데 더 효과적이라는 결과를 제시한 바 있음²⁾
- 미국과 일본이 독자적인 대북제재에 나서고 있으나 이미 2005년 9월 BDA 금융제재를 경험하고 이에 대한 대응을 강구한 북한에 대한 추가적인 대북 금융제재의 영향은 예상보다 크지 않을 것으로 분석도 제기된 바 있음
- 북한은 전신환, 이체 등 은행송금에서 차명계좌를 적극 활용하거나 새로운 무역회사나 은행을 설립하여 차명계좌를 개설하는 등 다양한 방식으로 금융제재를 회피해왔음³⁾
- 무엇보다 중국의 적극적인 개입이 담보되지 않는 이상 대북 경제제재의 효과는 제한적일 것으로 예상됨
- ‘한반도 안정과 현상유지’를 최우선으로 하는 중국이 얼마나 실효성있는 대북제재를 취할 것인지는 여전히 미지수임
- 중국이 한·미·일 공조를 미국의 대중 견제로 인식하는 상황에서 ‘전략적 자산’으로서의 북한의 가치는 여전히 유효한 것으로 평가됨
- 북한에 대해 더 강한 제재를 가하려는 한·미·일의 압력과 설득에도 불구하고 유엔을 통한 대북제재는 기본적으로 중국이 ‘감내’할 수 있는 수준을 넘지 않을 것임
- 미국 상원을 통과한 대북제재안은 북한과 거래하는 제3국 기관과 개인에게 제재를 부과하는 ‘세컨더리 보이콧’ 조항을 포함하고 있지만, 미중관계의 악화를 무릅쓰고 미국이 실행에 옮길지는 미지수임
 - 대상이 되는 대부분의 기업이 중국 기업이라는 점에서 실질적인 효과는 북한과 거래하는 중국 기업들을 얼마나 효과적으로 통제할 수 있느냐가 관건이 될 것임

Ⅲ. 박근혜정부 대북정책의 문제점

- 박근혜정부는 제재와 압박 일변도의 대북정책 추진으로 북핵을 방지하고 남북관계를 최악의 상황에까지 이르게 한 무대책의 정권임

제사회의 대북 경제제재 효과분석』(서울: 대외경제정책연구원, 2009); Marcus Noland, *The Impact of UN Sanctions on North Korea*, Working Paper 08-12, December 2008 (Washington, D.C: Peterson Institute for International Economics, 2008) 등을 들 수 있음. 장형수, 『KDI 북한경제리뷰』, 2013년 3월호 참조

2) Thomas J. Biersteker, Sue E. Eckert, Marcos Tourinho, *Designing UN Targeted Sanctions* (Geneva: The Graduate Institute, 2012), pp.4-5

3) 대량 현금거래의 적발이나 차명계좌 적발 등은 금융기관 주재국인 중국의 적극적인 도움 없이는 적발하기가 쉽지 않음. 통일연구원 월례 북한경제토론회 자료집 참고, 2013. 4

- 정부는 북한의 4차 핵실험과 미사일발사에 대한 대응으로 대북 심리전 방송 재개, 사드 (THAAD)의 한반도 배치 협의, 개성공단 가동 전면 중단을 선언함
 - 북한의 핵실험 이후 정부가 독자적 대북제재로 발표한 확산기 재개는 제재 효과는 없으면서 중국 등 국제공조에 부정적 영향을 미치는 결과만 가져온 것으로 평가됨
 - 사드 배치와 개성공단 가동 중단도 북한의 핵과 미사일을 막을 수 있는 실질적 수단이 될 수 없음
- 제재는 북한의 실질적인 태도 변화를 가져오기 위한 수단이어야 함에도 불구하고 제재 자체가 목적이 되고 있는 양상으로 전개됨
 - 남북관계 개선과 북핵문제 해결을 위한 노력이 없는 박근혜대통령의 ‘통일대박론’은 허황된 수사에 불과했음
- 개성공단 가동 중단을 선언함으로써 남북관계의 완충지대이자 지렛대를 상실하고 입주 기업들의 막대한 피해를 가져온 무책임한 정권임
- 정부가 대북 제재조치로 결정한 개성공단 중단 조치가 공단에 입주해있는 우리 중소기업들의 막대한 피해를 초래하는 결과를 야기함
 - 북한이 설비, 원부자재 등의 반출을 불허함에 따라 피해규모는 2013년 당시보다 증가해 수조원대로 늘어날 가능성이 크며, 수많은 중소기업들의 도산과 실직이 이어질 것임
 - 2013년 북측의 중단 조치로 개성공단 가동이 멈췄을 당시 124개 입주기업들이 통일부에 신청한 피해액은 1조 566억원이었으며, 정부는 이중 7,667억만을 인정함으로써 기업과 협력업체들이 큰 피해를 입은 바 있음
- 개성공단 폐쇄는 북한의 핵과 미사일 의지를 막을 수 있거나 북한을 압박할 수 있는 실효성 있는 대책이 될 수 없으며, 반면에 우리 경제에 심각한 손실이 될 것임
 - 이명박정부 시기 2010년 대북 경제교류협력을 제한하는 ‘5.24조치’가 시행되었으나, 중국에 대한 광산물 수출이 급증하는 등 북한은 남북교역의 감소분을 북중 교류협력의 강화로 대체한 바 있음
 - 남북관계의 군사적 긴장 고조로 대외 신인도가 하락하고 증시가 연속 하락하는 등 개성공단 사태로 인한 국내경제의 충격이 증가하고 있음
- 정부의 개성공단 가동 중단 조치는 법적 근거가 없는 부당한 조치임
 - 민주사회를 위한 변호사 모임은 지난 11일 ‘기업활동과 재산권을 직접 제약하는 개성공단 전면중단 조치에는 법적 근거와 법적절차가 수반되어야 하는데 헌법에 근거한 대통령의 긴급 재정경제 명령이나 남북교류협력법에 따른 통일부장관의 협력사업 정지조치가 모두 제대로 이루어지지 않았다’고 지적하고 개성공단 중단 조치와 관련해 정부에 정보공개를 청구한 바 있음
- 한반도 사드 배치에 관한 한미간 협의는 ‘한·미·일 對 북·중·러’의 동북아 신냉전 구도를 촉발시키고 있음

- 정부는 사드 관련하여 그동안 유지해왔던 3無, 즉 ‘미국측 제안도, 양국간 논의도, 결정된 것도 없다’는 원칙을 깨고 한미간 사드배치 협의를 시작함
 - 중국은 김장수 주중 한국대사를 불러 강력 항의하고 왕이 외교부장은 한반도 사드 배치는 “중국의 전략적 안보 이익을 분명하게 훼손하는 것”이라고 반발함
 - 북한의 핵과 미사일 실험 이후 중국의 협력이 어느 때보다 필요한 시점에 사드 배치 공론화는 중국의 전략적 선택을 제약하는 요인으로 작용하며, 향후 양국간 경제관계에도 부정적으로 작용할 우려가 있음
- 정부는 사드 배치 문제를 군사적 효용성, 외교적 파장, 비용 문제, 국민의 건강권 등을 고려하여 국익의 관점에서 신중하게 접근해야 함
 - 우선적으로 사드 배치가 ‘북한의 핵과 미사일을 막는데 과연 적절한가’라는 군사적 효용성에 대한 면밀한 분석이 필요함
 - 또한 사드 배치를 둘러싼 한중간, 한러간 외교관계의 악화는 북한의 핵 포기라는 우리의 궁극적 목표를 달성하기 위한 국제공조를 어렵게 한다는 점을 주지해야 함

IV. 대북정책 추진방향

- 북한의 도발에 단호히 대응하는 가운데 ‘실효적인’ 대북 압박과 협상을 통한 ‘외교적인 해결 노력’이 병행 추진되어야 함
 - 남북간 ‘강대강’ 대결국면 조성으로 야기된 군사적 긴장고조는 국민들의 불안감만 극대화시키고 있는 바, 확고한 안보태세 확립으로 북한의 다양한 도발 가능성에 철저히 대비해야 함
 - 현재의 위기상황에 이르게 한 일차적인 책임은 핵 실험과 미사일 발사를 감행한 북한에 있으며, 북한의 도발에 대한 국제사회의 ‘실효적인’ 대북 제재는 필요함
 - 그러나 지난 10년간의 경험을 통해 볼 때, 중국의 적극적 협력을 담보할 수 없는 상황에서 일방적인 제재만으로 북한의 비핵화를 가져올 수는 없다는 점을 유념해야 함
 - 비핵화를 위한 외교적 해결 노력을 포기해서는 안되며, 김정은정권이 핵 개발에 대한 전략적 계산법을 변경하도록 유도해나가야 함
 - 이를 위해 북핵 능력의 고도화를 막고 비핵화를 견인할 수 있는 다자체제를 가동하는 적극적 노력이 필요함
- 북핵문제는 우리가 주도적으로 해결해나가겠다는 의지 하에 박근혜 정부 통일·외교·안보 정책이 전면 재검토되어야 함
 - 민주정부 10년동안 일궈놓은 화해협력의 남북관계가 이명박·박근혜정부 8년동안 대결국면으로 전환하였고, 개성공단 폐쇄 이후 남북관계는 ‘7.4 남북공동성명’ 이전으로 후퇴한 것으로 평가됨
 - 정부가 북핵 해법의 로드맵을 마련하고 이를 통해 미국과 중국의 이해관계를 조율하고

설득하는 노력이 필요함

- 북한의 4차 핵실험 이후 미·중 양국간 갈등이 점점 고조되는 양상인 바, ‘한미중 3자 전략대화’를 단계적으로 가동하는 등 북핵 해결을 위해 미·중간 전략적 타협이 이루어 질 수 있는 국제공조 여건을 마련해나아가야 함
- 북핵문제의 근본적 해결을 위해 ‘비핵화 프로세스’와 ‘평화체제 프로세스’를 포괄적 원칙하에 병행하여 추진해나아가야 함

□ 국회 차원에서 ‘개성공단 가동 중단 조치에 대한 진상위원회’를 구성하고 입주 기업들의 피해 보상을 위한 ‘특별법’ 제정을 추진해야 함

○ 정부가 ‘고도의 정치적 판단으로 공단 가동을 중단했다’고 일방적으로 결정한만큼 이로 인해 발생한 피해와 손실에 대해서는 정부가 전적으로 보전해주어야 함

- 개성공단 입주업체들의 피해 보상을 위한 ‘특별법’이 제정되어야 하며, 단순한 지원이 아닌 피해보상 차원에서 대책이 마련되어야 함
- 존폐위기에 처한 개성공단 입주기업들에 대한 긴급 경영자금 등 기업 피해를 최소화하기 위한 실질적인 대책이 우선적으로 실시되어야 함

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주정책연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.