

## 개성공단 사업 유지의 필요성

이 종 원 / 성균관대학교 교수

### 그간 북한에서는 어떤 일이?

1990년을 전후하여 사회주의 경제권이 붕괴된 이후 북한은 9년 연속(1990년 ~1998년) 마이너스 성장을 거듭할 만큼 큰 타격을 입었다. 북한은 이러한 난국 타개책의 일환으로 개방을 확대하였고, 2002년 7월 1일에는 시장 경제 제도를 부분적으로 수용하는 경제 관리 개선 조치를 단행하기에 이르렀다. 7.1 조치는 독립채산제와 물질적 인센티브제의 부분적 도입은 물론 가격 체계 현실화 및 시장 기능 도입을 수반하는 획기적 개혁 조치였다. 뿐만 아니라 사회 보장 부문을 제외하고는 대부분의 배급제가 구입제로 전환되었다. 그 결과, 1999년 이후 플러스 성장을 이룩하는 성과를 거두게 되었다. 그런데 이는 동 기간 중 외국으로부터의 무상 지원 증대, 남북 경협 확대, 그리고 중국과의 교류 확대 등에도 힘입은 바 크다 할 수 있다. 따라서 7.1 조치 자체보다는 외부 여건 변화에 따른 수혜 효과가 더욱 컸다는 견해가 지배적이다. 비록 7.1 조치가 북한으로서는 획기적인 변화를 도모한 것은

사실이지만, 이는 여전히 계획 경제 기본 틀 안에서 일부 시장 경제 요소를 허용하는 제한적 조치에 해당 할 뿐 아니라 선군(先軍)시대 경제 건설 노선 견지라는 원칙 하에 추진된 것이어서 애당초부터 7.1 조치 효과는 한계를 가질 수밖에 없었다. 결국 2006년 이후 다시 마이너스 성장이 초래되었고, 물가 인상(쌀 550배, 대미 환율 72배 상승 및 연 평균 200~300% 물가 상승)과 각종 부작용(수혜 부문과 비수혜 부문간 이중성 확대 및 양극화 심화, 대외 의존도 심화, 거시 경제적 불안정) 등으로 인해 2007년부터는 시장에 대한 통제를 강화하게 되었다. 그러나 그동안 국민 생활 자체가 국가 의존 형에서 시장 의존 형으로 전환, 정착되어 결코 과거로 회귀하기는 불가능할 것으로 보인다. 따라서 북한이 진정 의미 있는 경제적 성과를 달성하기 원한다면 선군 경제 건설 노선을 탈피하고 시장 지향적 제도 및 조치를 확대 도입함과 동시에 대규모 외자를 유치할 수 있는 환경을 조성함으로써 공급 부문 애로를 타개할 수 있는 기반을 구축해 나가야 할 것이다. 그러나 현실은 개방에 따른 후유증에 상대적으로 민감한 군부의 영향력이 강화되면서 경제 회복보다는 체제 안정을 우선하는 노선으로 회귀하고 말았다. 결국 이러한 체제 불안정에 대한 우려 분위기 확산과 군부의 위상 강화 추세가 금강산에서의 우발적 관광객 피살 사건으로 이어진 것으로 볼 수 있다. 금강산 관광의 중단은 북한에게 경제적으로 큰 손실을 가져다주었고, 문제 해결을 위한 협상이 교착 상태에 빠지자 결국 북한은 개성공단 내 남측 근로자의 연금, 공단으로의 통행 제한 조치 등으로 압박을 가해오기 시작했다. 반면 남한에는 새로운 정부가 들어서며, 이전 정부와는 차별화된 대북 교류 원칙을 천명하게 되었다. 결국 북한은 핵 실험과 로켓 발사 실험을 자행하였고 이에 대응하여 남한은 전면적 대량살상무기 확산방지구상(PSI) 참여를 선언하기에 이르렀다. 결과적으로 남북 관계는 1990년대 이후 최고조의 경색 국면을 맞게 되었다. 이로 인해 그동안 남북 교류의 가교 역할을 담당해온 개성공단이 폐쇄 될 수도 있다는 우려가 증폭되고 있다. 뿐만 아니라 근시일내 예상치 못한 때와 장소

에서 제한적 군사 충돌이 일어난다고 해도 놀라운 일이 안될 만한 분위기가 조성된 것이다.

## 북한의 요구 내용과 진의

개성공단과 관련한 북한의 요구는 월 임금을 75 달러 수준에서 300 달러 수준으로 4배 인상할 것과 1단계 사업 부지 100만 평에 대한 토지 임대료를 1,600만 달러에서 5억 달러로 약 31배 인상 할 것으로 압축될 수 있다. 이외에도 평당 5~10 달러 정도의 토지 사용료를 새로이 부과하는 안과 기업소득세와 자동차세 유예 기간 축소 및 세율 조정안까지를 동시에 거론하고 있다. 요구 내용이 무리하다 못해 황당한 것이어서 남한 당국자와 공단 입주자들을 아연실색케 하고 있다.

그러나 이는 실현 가능성이 거의 없는 요구 조건이란 인식선상에서 볼 때 이러한 요구는 북한이 궁극적으로 원하는 바를 얻어내기 위한 협상용일 것이라는 생각을 갖게 한다. 최근 당국자 회담에서 5억 달러 규모의 쌀과 비료를 지원할 경우 임금 인상폭 등에 관한 주장을 조정할 수 있다는 의사를 표명해온 사실이 이를 뒷받침하고 있다. 그간 남북 관계 경색으로 인해 중단되었던 식량 및 비료 지원 규모(연간 2~3억 달러) 만큼의 손실을 보상받기 희망하는 것으로 이해가 된다. 북한이 무리하게 요구해온 조건들의 진의가 무엇이든 간에 일단 차제에 그 내용을 면밀히 검토해 볼 필요가 있다. 개성공단에서의 월 임금은 사회 보험료를 포함할 경우 약 75 달러 수준이지만 복리 후생비를 포함하면 약 105 달러에 달하는 것으로 분석되고 있다. 또한 북한 근로자들이 갖는 저생산성으로 인해 공급 물량을 제 때 확보하지 못해 발생하는 야근이나 특근 수당까지를 고려한다면 180 달러에 육박한다는 주장이 제기되기도 한다. 반면 한국은행 연구팀이 실시한 탈북자(주로 함경도 지역)들에 대한 설문 조사 결과에 따르면 개성공단의 평균 임금은 함경도 지역 평균 가계 소득의 약

3배에 달하는 것으로 추정되고 있다. 이러한 주장들에 따르면 분명 개성공단의 임금 수준이 결코 낮은 수준이라 볼 수는 없다. 상해 지역의 평균 임금이 170 달러 정도이고 베트남 지역의 평균 임금이 85 달러 정도라는 점, 그리고 중국도 100 달러 미만의 근로자가 많으며 캄보디아 경우는 40~60달러 정도 임금 근로자가 허다하다는 사실 등이 이러한 주장을 잘 뒷받침 해주고 있다. 더구나 개성공단이 갖는 불안정성과 각종 제약까지를 감안할 때 결코 현재 임금이 낮다고 볼 수 없다는 것이다. 물론 이들 주장을 객관적으로 엄밀하게 증명하여 판정하기는 어렵지만 최근 북한이 요구해온 조건이 무리한 내용임에는 틀림이 없다.

정작 이러한 상황에서 가장 큰 손실을 보고 있고, 또 불투명한 장래에 대해 우려하는 측은 개성공단 입주 기업들이라 할 수 있다. 입주기업연합회는 별도 회합을 갖고 북한의 일방적 계약 위반과 부당한 요구 조건을 수용할 수 없다는 입장을 천명한 바 있다. 특히 이들은 최근 남북 관계 악화에 따른 상주 인원의 축소(800명) 및 통행 시간 축소 등으로 313억 원의 손실을 보았다고 주장하고 있으며 이로 인한 경영 손실을 보전할 긴급 운영 자금의 공급과 철수 희망 기업의 퇴로 허용 방안 마련을 요구하고 있다. 여러 가지 정황으로 미루어 볼 때 현재 개성공단의 생명력은 사실상 상실된 상태라고 볼 수 있을 뿐만 아니라 군사적 대립이 완화될 전망마저 보이지 않고 있어 상당수 기업은 기회만 되면 경협 보상을 받고 철수하기 위한 준비를 서두르고 있다는 소식도 전해진다.

## 어쨌든 개성공단은 유지되어야

개성공단은 북한 경제 난국 타개 및 시장 경제로의 전환에 결정적 역할을 담당할 매개체로서 자본금 유입은 물론 기술 이전 및 외화 수입 등 북한 경제에 미치는 영향이 방대할 뿐만 아니라 북한이 궁극적으로 국제사회의 일원으로 국제 분업 상

경쟁력을 갖는 경제로 탈바꿈하는데 필수적 유인을 제공하고 있다. 한편 남한은 급격한 구조 조정 과정에서 경쟁력을 잃은 한계 기업들이 대거 중국으로 생산 거점을 옮겨 갔었으나, 최근 중국에서의 생산 비용이 급상승하게 되자 개성공단을 대안으로 삼게 되었다. 더구나 장차 개성공단은 기계, 전기·전자 등 새로운 기술 집약적 기업을 집중적으로 육성될 계획이어서 남북 모두에게 중요성이 더욱 커질 것이라 판단된다. 또한 현재는 판문점을 통과하는 육로를 이용하여 개성공단 제품이 남한으로 수송되고 있으나 궁극적으로는 강화도와 영종도로 이어지는 교량을 건설하여 이용할 계획이 마련되고 있다. 이는 불원간 개성공단과 인천 경제자유지역이 일체화가 되고 남북 경제의 동질성을 회복하는데 지대한 기여를 할 수 있을 사안으로 기대되며, 궁극적으로는 남북 통일을 촉진시키는 촉매제로 작용할 수도 있을 것이라 예상된다. 이러한 관점에서 개성공단은 결코 포기되어서는 안 된다고 주장하고 싶다. 특히 개성공단 개발 계획에 함축된 정치·경제적 가치 문제 때문이라도 남북 간의 충돌 위험이 줄어들 수 있다는 점을 강조하고 싶다.

## 어떻게 대응할 것인가?

우선 북측 요구가 계약 위반이고 무리한 요구라도 진출 기업이 수익을 낼 수 있는 여건만 조성된다면 일단 협상에 응해야 할 것이다. 아니 오히려 진출 기업의 확대 및 산업 고도화 등으로 공단의 경제적 가치를 증대시킴으로써 북한이 혹시 남한 기업들이 철수할까 눈치를 보아야 하는 상황을 조성하는 능동적 대응 방안도 고려할 필요가 있다.

여하튼 우선적으로 경색된 남북 관계 해소를 위해 물꼬를 틀수 있는 몇 가지 방안을 적극 고려할 필요가 있다. 첫째, 결과적으로 북한에게 큰 손실을 안겨준 금강산 관광을 일단 안전 조치 강화 선에서 재개하는 방안이다. 둘째, 탁아소와 합숙소

그리고, 출퇴근용 도로 건설 등 시급한 인프라 기반 조성을 서둘러 시행하는 일이다. 셋째, 인도적 차원의 비료와 쌀 등(이는 군사용으로 전용될 가능성이 현금보다 훨씬 낮음)의 지원을 재개하는 일이다. 마지막으로 군사적으로 민감한 DMZ 지역을 통과하는 방식을 개선할 수 있는 개풍군과 강화도를 연결하는 다리 건설을 조속히 착수하는 일이라 할 수 있다.

물론 남한도 차제에 우리의 정당한 요구 사항을 적극 주장하고 실현시켜 나가야 할 것이다. 최우선적으로 공단 내 남한 측 기업가 및 근로자들의 신변 안전이 보장될 수 있는 제도적 장치를 요구하여야 한다. 다음으로는 각종 인적 왕래 및 통행 시간 제약을 즉시 납득할만한 수준으로 완화시켜줄 것을 요청하여야 한다. 그리고 전신, 전화, 인터넷, 핸드폰 등의 조속한 사용 허용을 요구할 필요가 있다. 또한 기능별, 직급별 임금 차등화와 성과급 그리고 인센티브제 도입은 물론 고용 및 해고의 자율성 등이 보장될 수 있는 제도 개선을 요구할 필요가 있다. 마지막으로 입주 기업의 자유로운 진출입이 보장될 수 있는 제도적 장치의 도입을 요청할 필요가 있다.

이상과 같은 인식하에 개성공단은 결코 남북 관계의 경색으로 희생되어도 어쩔 수 없다는 패배적 사고에서 벗어나 오히려 개성공단의 발전적 확장을 통해 정치·군사적 긴장을 해소함과 동시에 궁극적으로는 남북 경제 동질성 회복의 초석으로 활용할 수 있는 슬기를 발휘해줄 것을 삼가 요청하고 싶다. 統