

남북 경협 위축과 활성화 과제

양 문 수 / 북한대학원대학교 교수

위기의 남북 경협

남북 관계 경색의 여파로 남북 경협은 위기적 상황을 맞고 있다. 2008년 남북 교역액은 18억 2천만 달러로 전년대비 1.2% 증가에 그쳤다. 2007년에 전년대비 33% 증가세를 보인 것과는 뚜렷한 차이를 보이고 있다. 2009년 1~4월 중 남북 교역액은 4억 2,635만 달러로 전년 동기 대비 24.8%의 감소를 나타냈다. 특히 북한이 장거리 로켓을 발사한 4월에는 남북 교역액이 1억 553만 달러로 지난해 같은 기간에 비해 30.8% 감소했다. 북한의 2차 핵실험과 남한의 대량살상무기 확산방지구상(PSI) 전면 참여 선언이 있는 5월 이후에는 남북 교역은 더 큰 폭으로 감소할 것으로 보인다.

더 큰 것은 이른바 3대 경협 사업의 좌초 위기이다. 지난 10년간 남북 경협의 핵심 사업으로 진행되었던 3대 경협 사업, 즉 남북한 철도·도로 연결, 금강산관광 사업, 개성공단 사업이 모두 절대 절명의 위기적 상황을 맞고 있다. 남북한 철도·도로 연결은 철도의 경우, 2005년 12월에 기본 공사를 완료한 후 2차 남북정상회담 직후인 2007년 12월부터 화물차 운행을 실시했으나 2008년 11월부터 운행이 중단된 상태이다. 금강산관광 사업은 1998년 11월부터 사업을 개시했는데

2008년 7월에 관광객 피격 사건이 발생했고, 그 직후 한국정부는 관광사업 중단 조치를 단행했다.

아울러 신경협사업으로 불리는 경공업-지하자원 협력 사업은 2007년 한 해 실시 한 이후 2008년부터 남북대화가 끊기면서 사업도 자연스럽게 중단된 상태이다. 개성관광 사업은 우여곡절 끝에 2007년 12월에 막을 올렸으나 채 1년도 채우지 못한 채 2008년 11월부터 중단되었다.

침몰 직전의 개성공단 사업

현 국면에서 남북 경협 사업 가운데 가장 큰 위기를 맞고 있는 것은 개성공단 사업이다. 이는 북한이 개성공단 사업에 대해 일련의 압박 조치를 취한 것이 직접적인 계기로 작용했다. 북한이 남한 정부에게 압력을 가하기 위해 개성공단 입주 기업들을 인질화하고, 나아가 공단 폐쇄를 무기화한 것이다.

북한은 우선 지난해 12월 1일부터 육로 통행 횟수와 출입 가능 인원수에 대한 대폭적인 감축 조치를 취했다. 이어 지난 3월 키 리졸브 훈련 기간 동안에는 예고도 없이, 세 차례에 걸쳐 개성공단 통행에 대한 제한 및 차단 조치를 실시했다.

4월 21일에는 임금, 토지사용료 등 기존의 특혜 조치에 대한 재검토를 선언했다. 이어 5월 15일에는 임금, 세금, 토지 임대료, 토지 사용료 등과 관련된 기존 법규 및 계약의 무효를 선언했다. 그리고 6월 11일의 남북 당국간 실무회담에서 북한은 새로운 계약 조건을 제시했다.

북한은 노동자들의 임금을 월 300 달러 수준으로 올려달라고 요구했다. 이는 현재 월 최저 임금 55.125 달러의 6배, 사회 보험료 등을 포함한 평균 임금 75 달러의 4배 수준이다. 북한은 또 현재 5%로 상한선이 정해져 있는 임금의 연 인상률도 10~20%로 올릴 것을 요구했다. 아울러 현대아산과 토지공사가 이미 1,600만 달러를 완납한 1단계 공단 부지 100만 평에 대한 50년간의 토지 임대료를 총액 5억 달러 수준으로 무려 31배나 올려 받겠다고 밝혔다. 이와 함께 2014년부터 징수하기로 되어 있던 토지사용료는 내년(2010년)부터 앞당겨 받겠으며 평당 5~10 달러

를 받겠다고 밝혔다. 또 1만 5천 명 규모의 근로자 숙소와 탁아소, 출퇴근 연결도로 건설, 노동 환경 개선 및 용수시설의 안정적 관리 운영 등을 새로이 요구했다.

이러한 북한의 요구에 대해 우리 정부와 기업들은 어이가 없다는 반응을 보였다. 이러한 일방적이고 무리한 요구를 예상하지 못한 것은 아니었지만 막상 뚜껑을 열고 보니 해도 해도 너무한다는 것이었다. 실제로 정부도, 입주 기업들도 이러한 조건들은 결코 받아들일 수 없다고 밝혔다.

정부도 정부거니와 입주 기업들은 이미 오래전부터 속이 시커멓게 타들어간 상태이다. 북측의 잇따른 압박 조치로 인해 바이어들의 이탈 및 주문 감소가 이어졌다. 협력 업체가 원자재 납품을 유보하는 사례도 늘었다.

통일부에 따르면 올 1월부터 4월까지 개성공단 총 생산액은 7,454만 달러로 지난해 같은 기간의 7,983만 달러에 비해 6.6% 감소했다. 지난해 4월 69개이던 입주 기업 수가 올 4월에는 104개로 51% 증가한 것을 고려한다면 개성공단 입주 기업들의 가동률 하락, 생산 위축은 심각한 수준임을 짐작할 수 있다. 또 개성공단기업협회는 입주 기업 106개사를 대상으로 설문조사를 실시한 결과, 응답기업 82개사가 지난해 12월 1일 북한의 개성공단 통행 제한 조치 이후 올해 5월까지 기업당 최소 1,500만 원에서 최대 38억 여 원까지 손해를 보아 총 313억 원의 적자가 발생했다고 발표한 바 있다.

개성공단에서의 사업 여건 악화를 견디다 못해 개성에서의 사업을 접기 시작하는 기업들도 나타나고 있다. 핵심 설비를 개성공단에서 남쪽으로 옮긴 업체도 나타났다. 급기야는 최초로 개성공단에서 전면 철수하는 기업도 등장했다.

북한의 의도

북한의 의도에 대해서는 다양한, 그리고 다소 엇갈리는 해석들이 존재한다. 크게 보아 다음의 네 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 공단 폐쇄를 위한 명분 축적용이라는 해석이다. 이는 임금, 토지 임대료 등을 대폭 인상한 새로운 계약 조건을 남한 정부가 수용하기 어려울 것이라는 관

측에 기초한 것이다. 그렇다면 남한 기업들의 재산성 악화는 명약관화한 것이고, 따라서 견디다 못한 남한 기업들이 개성공단으로부터 하나둘씩 자연스럽게 철수할 것이라는 계산이다. 즉 북한이 공단 폐쇄 조치를 단행하지 않더라도 남한이 스스로 개성공단 사업을 중단할 것이고, 따라서 공단 폐쇄의 책임을 남한에게 떠넘길 수 있다는 노림수이다.

둘째, 개성공단을 통한 경제적 실리 극대화를 위한 협상용이라는 해석이다. 이는 북한의 주장을 액면 그대로 받아들이는 관점에 서 있다. 개성공단에 대해 북한이 압박을 하는 목적이 현금수입의 확대에 있다는, 이른바 경제적 관점에 충실한 해석이다.

셋째, 남한 정부의 대북 정책 전환을 목적으로 한 협상용이라는 해석이다. 이는 보다 포괄적인 관점에 입각하고 있다. 현금 수입 확대에서 한 걸음 더 나아가 남한의 대북 정책을 자신들이 원하는 방향으로 전환시키기 위해 개성공단을 무기화해 남한 정부를 압박한다는 것이다.

넷째, 공단 폐쇄와 협상, 그 어느 쪽으로 가능성이 열려 있는 일종의 양수겸장(兩手兼掌)이라는 해석이다. 남한이 대북 정책 기조를 바꾸어 남북간에 협상, 타협이 이루어지면 좋겠지만, 그렇지 않을 경우 개성공단을 폐쇄할 수도 있는 양면성이 있다는 견해이다.

필자 개인적으로는 크게 보아 네 번째 해석에 가깝다. 다만 둘째와 셋째의 해석도 부분적으로 포함한다는 면에서 넷째의 해석에 완전 일치하는 것은 아니다. 즉 개성공단을 통한 북한의 압박은 남한의 개성공단 정책을 포함한 대북 정책 전반에 대한 전환을 목적으로 한 협상용이라는 해석이다. 여기서 대북 정책 전환의 목적은 경제적 실리와 함께 경제 외적인 명분도 포함되어 있다. 북한은 거시적으로는 남북 관계 전반에 대한 남한의 정책 기조에 반발하고 있지만, 미시적으로는 개성공단 사업에 대해 남한 정부의 의지가 약화되었다고 의구심을 가지고 있다.

다만 여기에는 개성공단 폐쇄도 불사한다는 으름장이 포함되어 있다. 물론 개성공단 폐쇄 자체가 북한으로서도 결코 용이한 일은 아니다. 하지만 자신들의 협상력을 높이기 위해서는 개성공단 폐쇄도 단행할 수 있다는 인식을 남한에게 심어주

어야 한다. 그리고 상황에 따라서는 공단 폐쇄가 말로만 그치는 것이 아니고 행동으로 옮길 수 있다고 본다. 물론 이는 지금 당장은 아니고 그야말로 최후의 수단이 될 공산이 크다.

한국의 과제

전반적인 남북 관계 관점

한국 정부의 딜레마는 인정하지 않을 수 없다. 북한과의 협상에 적극 나서는 것도, 적극 나서지 않는 것도 각각 부담이 되는 상황이다.

북한이 올 들어 각종 군사적 행동 조치를 취하고 있는데다 특히 2차 핵실험까지 강행한 마당에 우리 정부가 남북 관계를 개선하기 위해 적극적으로 나서기에는 국민 여론의 부담이 결코 만만치 않다. 북한이 제시한 개성공단의 새로운 계약 조건을 일정 정도 수용하는 것도 용이하지 않다. 유엔 안보리가 핵실험을 단행한 북한에 대해 강도 높은 제재 결의안을 채택했고, 더욱이 이번 제재의 핵심 요소의 하나가 북한의 자금줄을 죄는 금융 제재인 만큼 새로운 계약을 통해 북한에게 현금을 더 준다는 것은 국제사회의 대북 제재에 동참해야 하는 한국 정부 입장에서 여간 곤혹스러운 게 아니다.

반면 정부가 현대아산 직원 유 씨 문제의 우선적 해결을 계속 요구하거나 북한의 새로운 계약 조건에 대해 '수용 불가' 원칙만 고수한다면 협상 자체가 이어지기 어렵다. 북한은 새로운 계약 조건을 받아들이기 어려우면 개성공단에서 나가라고 으박지를 공산이 크고, 결국 견디다 못한 입주 기업들은 하나 둘씩 개성공단에서 빠져나가면서 개성공단 사업 자체가 서서히 고사될 가능성이 크기 때문이다.

그럼에도 불구하고, 현재의 남북 경험, 나아가 남북 관계의 위기적 상황을 이대로 방치하기에는 사태가 너무나 심각하다는 점을 새삼 인식할 필요가 있다. 개성공단을 통한 북측의 압박이 공단 폐쇄까지 염두에 둔, 남한의 대북 정책 전환을 목적으로 한 협상용이라는 해석을 수용한다면 결국 남한 정부의 대응 방향은 단순한

개성공단 차원의 대응에 그쳐서는 안 된다는 시사점을 도출할 수 있다. 결국 개성공단 차원을 넘어서서 남북 관계 차원에서 접근해야 한다.

현재의 남북 관계는 공식적인 창구, 그리고 실무 차원의 협의로는 돌파구를 찾기가 어려운 실정이다. 비공식 통로를 통한 접촉을 통해 서로가 타협할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 아울러 남북 모두 최고지도자 차원의 결단 없이는 문제가 해결되기 어려운 상황이라는 인식이 필요하다.

남북 관계의 개선 노력에 있어서 6·15 와 10·4는 피해갈 수 없는 사안이다. 북한은 지난 5월 15일에도, 또 이번의 6월 11일에도 “6·15를 부정하는 자들에게 6·15의 혜택을 줄 수 없다”는 논리를 폈다. 그렇다면 북한이 납득할 만한 수준에서 남한 정부가 6·15 및 10·4 선언에 대해 인정을 하고 이행 의지를 밝히는 것이 중요하다.

현대아산 직원 장기 억류 문제와 개성공단 계약 조건 문제는 분리해서 대응, 이른바 투 트랙으로 추진하는 방안을 진지하게 고민할 필요가 있다. 물론 국내 여론의 부담이 있기 때문에 표면적으로는 두 문제를 연계하되 실질적으로 분리하는 방안도 검토해 볼 만하다. 이 경우 억류자 문제는 별도의 비공식적 채널을 통해 해결책을 모색하는 것이 필요하다. 성격이 전혀 다른 두 문제를 한데 모아 놓고 풀려고 하다가는 어느 하나도 제대로 풀지 못할 가능성이 있다. 특히 협상 자체가 지속되기 어렵다는 맹점이 있다.

개성공단 관점

우선 각 행위 주체별로 역할을 적절히 분담하는 구조를 고민할 필요가 있다. 한국 정부가 전반적으로 기획, 조정, 총괄하는 주체인 것은 부인하기 어렵지만 정부가 모든 것을 책임지는 것은 가능하지도, 바람직하지도 않다. 토지 임대료는 현대아산, 토지공사 등 개발업자의 기본 영역이다. 임금은 입주 기업의 의사가 우선적으로 반영되어야 하며, 개성공업지구관리위원회의 역할 또한 중요하다. 반면 북측 근로자 숙소, 출퇴근 도로 등은 한국 정부가 주도적으로 역할을 수행할 수 있는 분

야이다.

아울러 개별 계약 조건에 대한 우선 순위적 접근이 필요하다. 북측이 제시한 새로운 계약 조건, 특히 토지 임대료, 토지 사용료 인상 문제는 남북간에 기존에 합의한 사항을 번복하는 것이다. 이는 개성공단 사업뿐만 아니라 남북 경협 전반에 나쁜 선례를 남길 수 있다는 점에서도 피해야 한다.

임금의 경우, 협상의 여지가 없는 것은 아니다. 노무 관리의 자율성 보장, 3통 문제의 해결 등을 통해 생산성이 향상될 수 있는 여건을 조성한다는 조건 하에 임금 인상 문제를 협의하는 것이 불가능하지는 않다. 특히 이번 사건 이전에도 기존 임금 제도가 학력, 경력, 직급 등과 무관한 제도였고, 더욱이 성과급 개념도 도입되지 않은 다소 후진적인 임금 체계여서 개선의 여지가 있다는 지적 많았음을 상기할 필요가 있다.

근로자 숙소 문제, 출퇴근 도로 문제 해결에 최우선 순위를 부여하는 것이 바람직하다. 북한 근로자 숙소 문제는 미래의 이야기가 아니라 과거 및 현재의 문제이다. 이미 몇 달 전부터 노동력 공급 부족 현상이 심각한 수준에 달했기 때문이다. 남한 정부가 개성공단에 대한 의지가 분명히 있음을 보여준다는 것은 문제 해결의 실마리를 잡을 수 있다는 점에서 의미가 있다. 또한 북측의 요구 사항 가운데 직접적인 현금 유입과 관련이 없는 사안은 우선 순위를 부여할 필요가 있다는 측면에서도 주목할 만한 가치가 있다.

마지막으로 협상이 장기화될 가능성에도 대비해야 한다. 우리가 시간에 쫓겨서 협상을 서두른다면 자승자박이 될 수도 있다. 이 경우, 입주 기업들의 경영난 및 자금난을 고려해야 한다. 기업들이 견디다 못해 하나 둘씩 개성에서 빠져나오고, 특히 철수 도미노 현상이 벌어진다면 한국 정부로서도 운신의 폭이 더욱 좁아질 것이다. 이 경우, 남한 정부에 대해 공단 폐쇄 조치를 요구하는 목소리도 높아질 가능성이 있다. 입주 기업들에 대한 긴급 자원 지원을 포함해 각종 보상 문제를 전향적으로 검토할 필요가 있다. **統**