KNSI 코리아연구원 현안진단 제143호

위기의 개성공단, 해법은 없는가

양문수
(북한대학원대학교 교수)

Ⅰ. 침몰직전의 개성공단
Ⅱ. 개성공단 위기의 원인
Ⅲ. 계약 무효화선언에 대한 북한의 속내는
Ⅳ. 앞으로의 사태전개에 대하여
Ⅴ. 남은 과제는

Ⅰ. 침몰직전의 개성공단

5월 25일 북한이 전격적으로 제2차 핵실험을 단행하고, 그 다음날 남한이 대량살상무기 확산방지구상(PSI)에 전면 참여하겠다고 맞받아치자 개성공단 입주기업들은 그야말로 망연자실의 분위기였다. "개성공단은 이제 문 닫을 일만 남았다"는 한숨과 탄식이 여기저기서 터져 나왔다. 지난 5월 15일 북한이 개성공단 관련 기존 계약의 무효화를 선언했을 때도 입주기업들은 가슴이 철렁 내려앉았으나 핵실험과 PSI 문제는 이보다 훨씬 큰 충격을 가져다 준 메가톤급 폭탄이었다.

이제 남북관계는 군사적 충돌이 예견되면서 수십년 전 대결과 반목의 시대로 회귀할 조짐마저 보이고 있다. 개성공단 통행 차단 · 제한조치에 이은 현대아산 직원 억류 사태, 그리고 임금, 세금, 토지사용료 등 기존 계약의 무효화 순으로 개성공단에 대한 압박 수위를 높여온 북한이 또 다른 카드로 개성공단 입주기업에게 타격을 줄 가능성은 높아졌다. 남한 내에서는 남북관계의 악화 속에서 개성공단 사업에 대한 회의적인 시각, 나아가 공단 폐쇄를 요구하는 목소리가 보수층을 넘어서 일반 국민들에게까지 확산될 우려 또한 커지고 있다. 그러한 시대적 분위기 속에서 개성공단의 운명은 지극히 불투명해질 수밖에 없다는 사실 앞에 입주기업은 거의 자포자기 상태에 빠졌다.

Ⅱ. 개성공단 위기의 원인

개성공단 사업의 위기를 초래한 원인은 무엇인가. 대체 누구의 책임인가. 남북한 당국은 서로 상대방의 책임이 크다고 주장하고 있지만, 현재로서는 어느 누구의 손을 들어주기도 애매한 상황이 되어 버렸다. 너무도 많은 것이 일어났고, 특히 넘어서는 안 될 선들을 넘어버리면서 뒤엉켜 버렸다.

남북한 공히 일정수준의 내부사정이 있으며, 이는 상대방에 대한 강경 정책으로 표출되고 있다. 아울러 개성공단 외부의 요인뿐만 아니라 공단 내부 요인도 복합적으로 작용하고 있다.

북한은 김정일 위원장의 건강문제, 권력승계구도의 불확실성이 자리잡고 있다. 미국과의 협상력을 제고하기 위해서인지 핵보유국으로 인정받기 위해서인지 명확치 않지만 대외적으로는 장거리 로켓 발사, 2차 핵실험 등 강공 드라이브를 펴고 있다. 남한에 대해서도 줄기차게 압박조치를 내놓고 있다. 그리고 대내적으로는 시장에 대한 단속이다, 150일 전투다 해서 내부단속, 내부결속에 힘을 쏟고 있다. 그러한 맥락에서 보면 개성공단 사업도 재조명이 불가피하다. 군부의 반대를 무릅쓰고 개성이라는 군사요충지를 개방해 주었지만 현금수입이 들어오는 것은 기대에 미치지 못하고, 그 대신 북한주민들은 남한에 대한 동경심을 가지게 되는 등 황색바람 유입이라는 부작용은 피할 길이 없다는 인식이다.

남한은 정권의 지지세력인 보수층의 인식으로부터 자유로울 수 없는 처지이다. 지난 10년간의 대북포용정책에 대한 일정 수준의 부정적 평가는 대북정책의 운신의 폭을 제약하고 있다. 지난 정부와의 차별성 확보를 위해 남북관계 교정론을 내세웠는데 북한이 반발한다고 해서 현재의 대북정책 기조를 바꾼다는 것은 용이하지 않다. 아울러 개성공단에 대해서는 그 의미와 성과에 대해 다소 회의적인 시각이 없지 않았고, 더욱이 개성공단 사업에 정부가 적극적인 역할을 수행하는 것에 대해서도 의문을 표시했다.

결국 북한은 지난해 3월부터 남한의 새로운 대북정책에 대한 불만을 표출하기 시작했다. 특히 북한은 지난해 12월부터 남한의 대북정책을 문제시하면서 남한 정부를 압박하기 위해 개성공단 입주기업들은 인질화하고, 나아가 공단 폐쇄를 무기화하기 시작했다.

게다가 북한은 북핵문제 해결 없이는 개성공단 2단계 사업도 없다는 남한 당국자의 발언을 비롯해 근로자 숙소 문제 등 개성공단 운영에 관한 남북 간 합의사항의 이행에 대한 남한 정부의 미온적 태도에 반발했다. 북한은 거시적으로는 남북관계 전반에 대한 남한의 정책 기조에 반발하고 있지만, 미시적으로는 개성공단 사업에 대해 남한 정부의 의지가 약화되었다고 의구심을 가지고 있다.

Ⅲ. 계약 무효화선언에 대한 북한의 속내는

개성공단 계약 무효화 선언(5.15) 등 일련의 공세에 대한 북한의 의도에 대해서는 다양한, 그리고 다소 엇갈리는 해석들이 존재한다. 크게 보아 네 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 공단 폐쇄를 위한 명분 축적용이라는 해석이다. 이는 임금, 세금, 토지사용료 등을 대폭 인상한 새로운 계약조건을 남한 정부가 수용하기 어려울 것이라는 관측에 기초하고 있다. 그렇다면 남한기업들의 채산성 악화는 명약관화한 것이고, 따라서 견디다 못한 남한기업들이 개성공단으로부터 하나둘씩 자연스럽게 철수할 것이라는 계산이다. 즉 북한이 공단폐쇄 조치를 단행하지 않더라도 남한이 스스로 개성공단 사업을 중단할 것이고, 따라서 공단폐쇄의 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 대북정책 전환을 목적으로 한 협상용이라는 해석이다. 이는 보다 포괄적인 관점에 서 있다. 현금수입 확대에서 한 걸음 더 나아가 남한의 대북정책을 자신들이 원하는 방향으로 전환시키기 위해 개성공단을 무기화해 남한정부를 압박한다는 것이다.

사실 북한이 개성공단으로부터 확보하는 현금수입은 지난해의 경우 3천만 달러에도 미치지 못한다. 그런데 지난해 북한이 남한으로부터 쌀·비료를 지원받지 못해 상실한 수입은 대략 2억 달러에 달한다. 개성공단을 통해 경제적 실리를 극대화한다고 해도 쌀·비료에 비하면 조족지혈이다. 물론 북한이 남한의 대북정책 전환을 통해 추구하는 것이 경제적인 것만은 아니다.

넷째, 공단폐쇄와 협상, 그 어느 쪽으로 가능성이 열려 있는 일종의 양수겸장(兩手兼掌)이라는 해석이다. 남한이 대북정책기조를 바꾸어 남북 간에 협상, 타협이 이 이루어지면 좋겠지만, 그렇지 않을 경우 개성공단을 폐쇄할 수도 있는 양면성이 있다는 견해이다.

필자 개인적으로는 세 번째 해석과 네 번째 해석의 가운데에 있다. 크게 보면 개성공단을 통한 북한의 압박은 남한의 개성공단 정책을 포함한 대북정책 전반에 대한 전환을 목적으로 한 협상용이라는 해석에 찬성한다. 다만 여기에는 개성공단 폐쇄도 불사한다는 으름장이 포함되어 있다. 개성공단 폐쇄 자체가 북한으로서도 결코 용이한 일은 아니지만, 자신들의 협상력을 높이기 위해서는 개성공단 폐쇄도 단행할 수 있다는 인식을 남한에게 심어주어야 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.

Ⅳ. 앞으로의 사태전개에 대하여

우선은 북한이 임금, 세금, 토지사용료 등 새로운 계약조건을 언제, 어떤 내용을 가지고 남한에 제시할 것인가 하는 문제가 중요한 변수이다. 관련 규정, 법규 개정에 빠르면 한 달이 소요될 것이기 때문에 빠르면 6월 중순경에 북한측 안이 나올 수 있다. 동시에 북한은 새로운 계약조건의 적용 시기에 대해서도 밝힐 가능성이 크다.

다만 초기에는 남한이 현대아산 직원 억류 문제를 우선적으로 해결하려 하고, 북한은 이에 응할 가능성이 많지 않기 때문에 협상이 진전될 가능성은 그리 많지 않다. 물론 현대아산 직원 억류 문제는 개성공단 계약 무효화 문제와는 별개로 접근해야 하고, 정부도 그런 쪽으로 가닥을 잡아가고 있기 때문에 이것이 큰 걸림돌로 작용할 가능성은 크지 않을 수도 있다.

그렇다고 해도 남한으로서는 북한이 제시한 새로운 계약조건을 수용할 가능성이 그다지 크지 않다. 더욱이 북한이 이미 제2차 핵실험을 감행한데다 남한의 PSI 전면참여에 반발해 대남 군사적 조치를 취한다면 남한의 여론은 매우 악화될 가능성이 크다. 남한정부의 운신의 폭이 더욱더 좁아지는 것이다.

북한근로자 숙소 문제도 마찬가지이다. 북측이 제시할 새로운 계약조건, 즉 임금, 토지사용료 인상 문제는 남북 간에 기존에 합의한 사항을 번복하는 것이고, 이는 개성공단 사업뿐만 아니라 남북경협 전반에 나쁜 선례를 남길 수 있다는 점에서 피해야 한다. 그 대신 근로자 숙소 문제 등에 대해 남한이 전향적 자세를 보일 필요가 있다. 남한 정부가 개성공단에 대한 의지가 분명히 있음을 보여준다는 것은 문제 해결의 단초를 제공할 수 있다. 하지만 이 또한 핵실험과 PSI 문제로 인한 남한 내 여론 악화로 인해 당분간은 실현 여부가 불투명한 실정이다.

그렇다고 한다면 결국 입주기업의 철수는 불가피해진다. 모든 기업이 철수하지는 않겠지만 새로운 계약조건을 감당하기 어려운 기업들부터 철수할 공산이 크다. 이 경우 이들 기업에 대해 남한 정부 차원의 보상 문제가 핫 이슈로 제기될 가능성이 있다. 한편 남한기업의 철수를 막기 위해 정부가 보조금을 지급할 수도 있지만 이 또한 지금의 분위기로는 용이한 일이 아니다.

그리고 남한 내부에서는 개성공단 폐쇄를 요구하는 목소리가 높아질 것으로 보인다. 기업 차원에서 자발적으로 철수하는 선을 넘어서서 남한 정부가 공단 폐쇄의 결정을 내려야 한다는 주문이 거세어질 공산이 크다. 북한이 남한에 대해 군사적 조치를 취하고, 게다가 개성공단 입

주기업에 대해 기존의 임금 등을 크게 상회하는 새로운 계약조건을 제시하면 보수층은 악화된 여론을 등에 업고 "터무니없는 조건"이라고 주장하며 개성공단 사업을 중단하라고 남한정부에 대해 압박수위를 높일 가능성이 높다.

Ⅴ. 남은 과제는

개성공단을 통한 북측의 압박이 공단폐쇄까지 염두에 둔, 남한의 대북정책 전환을 목적으로 한 협상용이라는 해석을 수용한다면 결국 남한 정부의 대응방향은 단순한 개성공단 차원의 대응에 그쳐서는 안 된다는 시사점을 도출할 수 있다. 결국 남북관계 차원에서 접근해야 한다. 이 경우 그동안에 쌓인 오해와 불신을 해소하고, 신뢰를 회복하는데 초점을 맞추어야 한다. 무엇을 주고받을지에 대해 보다 폭넓은 시야와 관점이 긴요하다.

또한 당분간은 북한의 제2차 핵실험, 남한의 PSI 참여 선언, 북한의 군사적 대응조치 선언 등으로 남북 간에는 군사안보적 이슈가 중심적 지위를 차지할 전망이다. 남북관계는 화해협력보다는 대결반목이 주된 기류를 형성할 것으로 보인다. 그렇다면 개성공단과 같은 남북 교류협력 사업은 군사안보논리에 압도당하게 될 공산이 크다.

결국 당분간은 개성공단의 폐쇄를 막는데 주안점을 두어야 할 것으로 보인다. 폐쇄에 따른 경제적 손실도 크지만 더 중요한 것은 개성공단의 실패는 남북경협 전반의 실패를 의미한다는 것이다. 남북관계도 수십 년 전으로 후퇴한다. 아니, 남북관계는 결국 파탄이 날 공산이 크다.

앞으로 개성공단의 폐쇄 여부를 둘러싸고 국내에서 논란이 거세게 일 것이다. 이는 그동안 진행된 개성공단 사업의 공과에 대한 재평가 작업과 밀접하게 연관되어 있다. 개성공단 사업의 성과보다는 한계를 강조하는 보수층에 어떻게 맞설 것인지 대응논리를 가다듬는 것이 중요한 과제로 제기된다.

동시에 남북대화가 재개되고 남북교류협력이 재개될 시기를 대비해야 한다. 2006년 10월의 북한 핵실험이 다음해 2·13 공동합의를 낳았듯이 이번 핵실험을 계기로 북미대화가 시작되면서 남북대화도 재개될 가능성을 배제하지 못한다. 그 때를 위해서라도 지금 씨앗을 남겨두어야 한다. 상황에 따라서는 일시적이나마 공단의 축소, 즉 일부기업의 철수를 감내해야 할지도 모른다. 하지만 개성공단 사업을 전면 중단해서는 안 된다. 모든 기업이 철수한다면 이는 원상복구 불능 사태를 의미한다.

이번에 북한 2차 핵실험 소식이 전해지자 남한 정부는 남한주민의 북한 방문을 사실상 막

았다. 그런데 개성공단은 예외였다. 결국 개성공단은 현 단계에서 남과 북을 이어주는 유일한 끈이 되어버린 셈이다. 그러한 의미를 새롭게 부여받았다.

북한 핵실험에 대한 남한의 단호한 대응을 주문하는 보수언론 중에서도 남북대화의 중요성을 주장하는 이가 적지 않다. 대화의 끈을 놓아서는 안 된다는 주문이다. 특히 한반도에서 북한에 대한 남한의 특수한 지위를 국제사회에 주장할 수 있기 위해서는 '남북관계'라는 게 반드시 존재해야 한다. 그러한 차원에서도 개성공단의 폐쇄, 개성공단사업의 중단이라는 비극적 사태는 막아야 한다.

간과해서는 안 될 것이 있다. 이른바 부작위상태로는 현상유지가 불가능하다는 점이다. 지금 북한근로자 4만 명이 근무하고 있지만 1만 명 정도가 공급 부족 상태이다. 게다가 현재 공장을 짓고 있는 기업들의 수요도 감안해야 한다. 북한근로자 숙소 문제는 미래의 이야기가 아니라 현재의 문제이다. 사실 지금 공사에 착수해도 이미 늦었다. 숙소 문제 해결을 지연시키면 입주기업들의 피해는 더욱 늘어난다. 개성공단이라는 배는 서서히 가라앉을 것이다.

숙소 문제에 남한정부가 전향적인 자세를 보이는 것이 용이하지는 않겠지만 사태의 시급성과 심각성에 대해서는 인식할 필요가 있다. 또한 개성공단에 대한 남한당국의 의지를 보여주는 데는 최적의 사안이다. 문제 해결의 단초가 될 수 있다. 숙소 건설비용에 대해 남한정부가 전적으로 부담하는 것이 문제가 된다면 남한정부, 북한정부, 입주기업 등 3자가 분담하는 구조의 모색도 가능하다.

결국 개성공단 사업에 대한 의지 문제로 귀착된다. 의지만 확고하다면 그 어떤 난관도 헤쳐 나갈 수 있다. 남북한 군사적 충돌이 예상되는 바로 이 시점에도 개성공단 사업의 의미와 필요성에 대해 국민적 공감대를 형성하고 사업에 대한 국민적 지지를 결집시키는 노력이 새삼스럽게 필요하고 또 절실히 요구되는 이유는 바로 여기에 있다. (2009/06/01)

※코리아연구원은 회원님들의 정성어린 후원회비 및 기부금으로 정치•외교, 경제•통상, 사회통합 부문에서 정책대안 및 국가전략을 제시합니다. 홈페이지(www.knsi.org)와 전화(02-733-3348)로 후원 및 회원등록이 가능하며, 후원회비 및 기부금은 공익성기부금으로 인정되어 연말정산 때 세제혜택을 받을 수 있습니다.