

‘12·1 개성 사태’와 남북경협에의 방향

최수영

북한연구실 선임연구위원

12월 1일부터 북한이 개성관광 중단 및 철도·도로를 통한 개성공단 통행을 대폭 제한하는 조치를 취했다. 이에 따라 남북경협의 상징이었던 3대 경협사업이 모두 중단 기로에 서게 되었다. 금강산관광사업은 7월 관광객 피격 사망사건 이후 중단되었고, 이번 북의 조치에 따라 개성공단을 오가는 화물열차 운행이 멈추게 되었다. 개성공단에 근무하는 우리 측 인원도 880명만 남게 되었다. 이명박 정부가 들어서면서 계속되어 온 남북관계의 경색은 이제 밑바닥으로 치닫는 양상이다.

다행스러운 것은 아직까지 개성공단 폐쇄라는 극단적인 조치가 나오지 않은 점이다. 그럼에도 불구하고 이번 북한의 조치로 개성공단 입주 기업의 피해는 이만 저만 큰 것이 아니다. 비록 이번 조치가 개성공단의 가동 자체에 지장을 주지는 않고 있지만 입주기업은 벌써 수주 감소에 직면하고 있다. 향후 개성공단의 정상적인 가동을 우려하는 시각이 팽배해 짐에 따라 개성공단 진출 기업에 대한 생산 발주가 줄어들고 있기 때문이다.

개성관광 중단, 개성공단에 대한 제한 조치를 통해 북한은 무엇을 얻고 무엇을 잃게 될 것인가? 나아가서 만약 북한이 개성공단 폐쇄라는 마지막 선택을 강행한다면 북한의 득과 실은 무엇인가? 비록 우리에게 매우 이상하고 비합리적인 선택으로 비춰진다 하더라도 북한은 우리와는 다른 기준을 가지고서 이런 결정을 내릴 수 있다는 점을 염두에 두어야 한다.

남북경협을 통해 우리는 북한의 변화를 기대해 왔고, 반면 북한은 다소간 체제에 대한 부정적 영향을 감수하면서 관광수입, 노동자 임금수입 등 경제적 이익을 확보하고자 하였다. 북한이 개성관광 및 금강산관광 수입, 개성공단 노동자 임금 수입 등은 한 해 약 7,000만 달러 정도로 추산된다. 이 금액은 북한 전체 수출의 8% 정도로 북한 경제에서는 결코 작은 액수는 아니다. 더구나 북한은 남측으로부터 안정적으로 확보해 온 이들 수입을 대체할 대안을 당장 가지고 있는 것도 아니다. 이런 점에서 본다면 북한의 이번 조치는 남북경협을 통해 얻게 되는 경제적 이익보다 체제에 미치는 부정적 영향이 크다고 판단하기 때문에 내린 조치라 할 수 있다.

그러나 이런 분석은 북한이 합리적인 선택을 한다는 가정 하에서만 성립하는 것이다. 사실 개성공단 사업, 개성관광 및 금강산관광사업이 북한 체제에 미치는 부정적 영향은 매우 제한적인 것이다. 북한 주민과의 접촉이 통제된 관광, 북한경제 및 산업과 유리된 공단 운영이 북한체제에 미치는 부정적 영향은 그렇게 크지 않을 것이다. 북한은 남북경협을 진행함에 있어서 항상 최우선적으로 체제에 미치는 부정적 영향을 최소화하기 위한 장치를 마련해 왔다. 따라서 이번 북한의 조치가 체제에 미치는 영향을 고려해서 내려진 조치라고 하기에는 무리가 따른다.

북한은 개성관광을 중단하면서도 개성공단 폐쇄라는 마지막 조치는 유보하였다. 개성관광보다는 개성공단이 훨씬 자본주의 시장경제에 노출되어 있다. 만약 북한이 체제유지를 염두에 두었다면 개성공단 폐쇄를 우선적으로 고려함이 마땅하다. 그러나 북한은 개성관광 중단이라는 소극적인 조치를

취했을 따름이다.

북한의 개성 관련 이번 조치는 현실적으로 남측으로부터의 현금 수입 감소를 최소화하면서 남측을 압박하기 위한 것으로 보인다. 그리고 개성공단 폐쇄와 같은 극단적 조치를 유보한 것은 개성공단에 대한 불확실성을 남겨둠으로써 남측 내부의 갈등을 증폭시키기 위한 것이다. 이미 우리 내부에서는 북한의 조치를 발단으로 남북관계 경색에 대한 책임 문제를 둘러싼 공방이 격화되고 있다.

개성공단이 지닌 최대의 약점은 개성공단이 북한 경제 및 산업과 거의 연계되어 있지 않다는 점이다. 개성공단이 폐쇄되는 최악의 경우 그 피해는 고스란히 남측이 부담하게 되는 구조이다. 현재 개성공단에는 88개 우리 기업이 가동 중이지만, 이와 관련된 남측의 협력업체는 헤아릴 수 없을 정도로 많다. 반면에 개성공단에 원자재를 납품하거나 하는 북한 내부의 공장과 기업소는 없다.

개성 사태의 본질은 남북경협에 대한 우리의 추진 방식이 아마추어적이었기 때문에 북한에 빌미를 제공한 측면이 강하다. 정부는 남북경협을 통해 북한의 변화를 유도한다는 목표를 제시했으나 어떤 방법으로 추진하는 것이 북한 변화를 추동할 수 있는지에 대해서는 애써 외면하였다. 남북경협이 확대되면 자연스럽게 북한이 변화할 것이라는 순진한 생각에만 머물러 있었다. 북한이 한번 시작한 사업을 설마 중단 또는 폐쇄하는 극단적인 조치를 내리지 않을 것이라는 막연한 희망을 가지고 사업을 추진해 왔다.

북한은 개성과 관련된 조치를 통해 약간의 경제적 손해를 감수하더라도 남측에게 더욱 큰 정치·경제적 타격을 줄 수 있다면 개성공단 폐쇄도 감행할 것이다. 이런 극단적인 조치는 개성공단이 폐쇄될 수도 있다는 불확실성을 남겨 놓음으로써 남측에 최대한의 피해가 발생할 때까지 유보할 것으로 보인다. 물론 이명박 정부의 대북정책 전환 등을 통해 상황이 달라지면 북한의 이런 극단적인 조치는 불필요하게 될 것이다.

남북경협이 중단되어서는 안 될 것이다. 그렇다고 해서 지금과 같은 방식으로 북한에 끌려가는 방식으로 남북경협을 추진해서도 곤란하다. 항상 최악의 경우를 상정한 남북경협을 추진해야 한다. 남북경협은 북한이 공단을 폐쇄하면 남측뿐만 아니라 북측에도 상당한 경제적 손실이 발생하는 그런 방식으로 전환해야 한다. 이런 방식은 남북경협이 북한경제 및 산업과 밀접하게 연계되어 있을 때 가능하다. 개성 사태가 해결된다면 개성공단부터 북한 산업과의 연계를 강화하는 쪽으로 사업방식을 바꾸어나가야 한다.

