

## (특집) 개성공단의 외자 유치 방안

임성훈 / 전국대 국제무역학과 교수

### 왜 외국인 투자인가?

외국인 투자를 통하여 얻게 되는 효과는 크게 둘로 나뉜다. 투자 주체가 내국인이 아닌 “외국인”이기 때문에 발생하는 효과와 “투자”이기 때문에 발생하는 효과가 그것이다. 전자의 경우는 제품 기술력과 경영 노하우가 우수한 다국적 기업이 투자의 주체가 됨으로써 발생하는 경우로 기술 이전, 산업구조 고도화, 수출 경쟁력 강화 등의 경제적 효과가 해당한다. 반면 후자는 고용 창출, 지역 개발, 외환 유입 등과 같이 일반적 투자 행위가 진행됨에 따라 발생하는 효과를 말한다.

전자와 관련한 외자 유치 정책은 최근 외자 유치를 통해 고용 안정을 이룬 후 정책 목표를 전환하여 산업구조 고도화를 위해 외국 우수 R&D센터와 금융센터를 집중적으로 유치하는 아일랜드의 경우가 그렇고 우리나라 참여정부의 고부가가치 신산업 육성에 초점을 맞춘 전략적 외자 유치 계획이 해당된다. 한편 탄광 및 제조업 기반 몰락에 따른 실업증가 해소를 위한 영국의 다국적 제조기업의 유치 정책이나 IMF 위기 당시 우리나라가 외환 유입 안정을 위한 외국인 투자 유치 정책은 후자와 관련한 외자 유치 정책이라 하겠다.

그렇다면 개성공단에서 외자 유치를 통해 얻을 수 있는 경제·정책적 효과는 무엇일까? 당연히 여의도 면적의 8배에 이르는 2,000만 평에 공단과 배후도시를 개발하는 비용을 모두 국내 자본으로 충당하긴 어려울 것이다. 외국 자본을 유치하는 것만큼 국내에서 조달할 투자자금의 부담이 줄어드는 것은 사실이다. 그러나 개성공단에 외자 유치가 필요한 이유는 외국기업을 유치하는 것 자체가 입주기업의 투자 리스크 감소를 유도해 어떤 외교·정치적 조치보다 개성공단을 보다 안정적이고 지속적으로 추진할 수 있는 계기를 마련하는 데 있다.

정치·경제적 위험분석에 민감한 외국기업을 개성공단에 입주시키는 것은 다른 기업들이 개성공단 진입 시 산정하는 투자수익률에 영향을 미친다.<sup>1)</sup> 기업들이 체감하는 투자 리스크가 낮을수록 공공 기반시설에 대한 정부재정 지출분은 감소할 수 있다. 또한 복핵 문제와 같은 예기치 않은 정치적 위험이 도래해도 대응력을 갖춰야 완화 효과를 낼 수 있다.

1) 기업들이 현지 투자환경에 대한 매력도를 분석할 때 현지의 거시 통계 자료를 이용하기도 하지만, 대상 지역에 동종 또는 관련업종에 속한 기업들이 얼마나 많이 입주하고 있는지도 투자 결정자의 의사를 변화시키는 요소가 된다(Mariotti, Sergio and Lucia Piscitello, "Information Cost and Location of FDI's Within the Host Country: Empirical Evidence From Italy", *Journal of International Business Studies*, 26(4), 1995, pp. 815-841). 그 만큼 초기 개성공단 건설 단계에서 외국기업을 유치하는 것이 어렵다는 것을 반증하는 이야기기도 하지만 일단 외국인 투자기업의 유치 사례가 이루어지면 다른 외국기업의 진출을 확산시키는 데 결정적인 역할을 할 것을 예측할 수 있다.

지난 2006년 10월 9일, 북한이 핵실험을 실행에 옮기자 개성공단에 진출한 기업 인들은 즉각적으로 기자회견을 통해 개성공단이 순수한 공단으로서 기업의 생산 활동이 정상적으로 계속 진행되어야 한다는 성명서를 발표하였다.<sup>2)</sup> 외국기업이 이러한 일에 동참한다면 정치적 환경 악화에 따른 기업 운영 위험을 감소시키는 효과는 더욱 커질 것으로 기대된다. 국내외 민간 기업이 결속한 이윤 추구 동기는 진입 시 투자 리스크뿐만 아니라 돌발적 상황에 대한 운영 리스크를 감소시키는 데도 특특히 역할을 할 것이다.

## 외국인 투자의 자원 조달 성격과 역할

투자사업에 필요자금의 조달 방법은 사업을 추진하는 주체(법인)에 대해 자본금으로 산입되는 직접투자(direct investment) 방식과 유형 및 무형자산을 담보로 외부에서 자금을 빌리는 차입 방식으로 나눌 수 있다.<sup>3)</sup>

한편 최근 금융기법으로 유용성이 부각되고 있는 프로젝트 파이낸스(project finance) 방식이 있다. 프로젝트 파이낸스 방식은 사업성에 근거한 금융 제공 방식으로써, 사업에서 창출되는 현금수입으로 대출금을 상환 받으며 사업에 내재된 위험을 사업에 참여하는 다양한 당사자들에게 분산시키는 금융 방식이다. 자금 조달의 주체가 기존의 법인 및 투자자의 직접적인 신용에서 파생되지 않는다는 점에서 북한경제특구 개발과 같은 고위험·대규모 투자사업 추진 시 검토가 가능한 자원 조달 방안이 된다. 프로젝트 파이낸스 구조를 설계할 때 직접투자(자본금 산입)와 차입을 포함시키고 있어 위에서처럼 투자 자원 조달 방식을 직접투자와 차입으로 나누는 것을 위반하지는 않는다.

자원 조달 원천을 국내 자본(남한자본)이나 해외 자본이냐에 따라 다시 분류하면 차입 방식 중 국내 자본 차입방식은 남북협력기금, 대외경제협력기금, 국내 민간상업차관 등이 해당하고 해외 자본 차입방식은 공적개발 원조, 국제기구 차관, 해외 민간상업 차관이 해당한다. 또한 직접투자는 국내외 자본 여부에 따라 내국인 직접투자와 외국인 직접투자로, 프로젝트 파이낸스는 국내자금 프로젝트 파이낸스와 국제자금 프로젝트 파이낸스로 나누어 질 수 있다.

### <표 1> 남북 경협 개발 자금의 유형

2) 연합뉴스, "개성공단 기업 활동 정상 진행돼야," 2006. 10. 10.

3) 이때 차입 방식과 대응하는 직접투자는 넓은 의미의 직접투자 정의에 해당되며 좁은 의미로는 포트폴리오 투자(portfolio investment)와 구별되는 개념이다.

	차 입	직접투자	프로젝트 파이낸스
국내 자본	· 남북협력기금 · 대외경제협력기금 · 국내 민간상업차관	내국인 직접투자	국내자금 프로젝트 파이낸스
해외 자본	· 공적개발 원조 (Official Development Assistance: ODA) · 국제기구 차관 · 해외 민간상업 차관	외국인 직접투자	국제자금 프로젝트 파이낸스

위의 세 가지 재원 조달 방식을 개성공단 진행 단계에 맞춰 그 역할을 구분해 보자. 개성공단에 투입되고 있는 재원을 분류하면 투자기업이 공장을 신설하는 데 필요한 공장 건설비용과 같은 기업 운영 투자 부문과 이들 기업을 유치하기 위해 필요한 기반시설 건설에 소요되는 시설 투자 비용 부문으로 나뉜다.

현재 시범단지 또는 1차 본단지 지역에 입주한 기업들은 초기 경영비용을 자체 자금에서 충당하고 있으며, 정부는 일부의 남북협력기금으로 이들 기업의 초기 금융 조달 비용을 낮춰주는 정책을 시행하고 있다.<sup>4)</sup> 점차 개성공단의 가동이 본격화 되고 개성공단의 형태가 갖추어 질수록 공단 내 또는 다른 제조 집적지, 예컨대 중국의 수출보세구 등의 기업들과 경쟁이 불가피할 것이 예측된다. 이때부터는 기업들은 기업경쟁력강화를 위해 새로운 성격의 투자자금이 필요한데 이가 바로 외국인 직접투자를 적극적으로 유치해야 하는 이유가 된다. 외국인 직접투자는 투자유치기업에 비단 자금조달뿐만 아니라 경영 노하우와 기술력을 이전받을 수 있는 계기가 되어 기업의 경쟁력 강화에 직접적인 영향요소가 되기 때문이다.<sup>5)</sup>

위의 기업 운영 투자 구축과 달리 시설투자 및 프로젝트 투자엔 프로젝트 파이낸스 방식을 활용하는 것을 추천한다. 이때 프로젝트 파이낸스의 자금구조를 설계할 때 국내, 국외로 자금원천을 나눠 추진하여 얻을 수 있는 실익에는 차이가 없다. 반면 처음부터 외국투자자금을 많이 포함시켜 대규모의 프로젝트로 구성하는 것은 수익구조를 더욱 안정적으로 형성하는 데 크게 도움이 될 것이다.

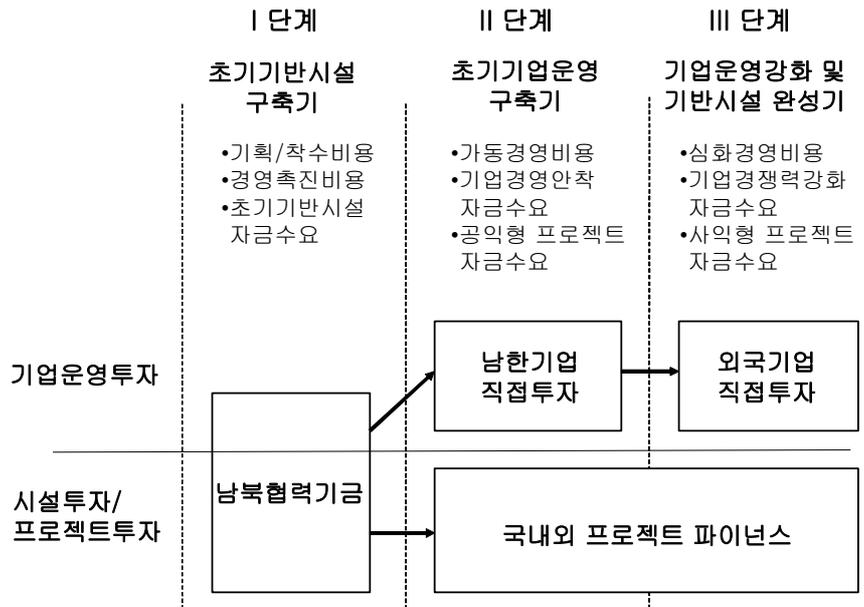
개성공단 개발의 초기 단계에선 개발주체인 정부는 공익형 프로젝트에 대해 관여도를 높일 필요가 있다. 그렇다고 정부가 공익성 프로젝트 추진만을 고려한다면 낮은 기대수익률을 예상하는 잠재투자자들이 프로젝트 파이낸스 결성에 소극적일 수 있다. 이러한 공익형 프로젝트를 성립시키기 위해선 정부가 직·간접적 참여하

4) 한정된 남북협력기금을 효과적으로 사용하는 것은 사업에 대한 기획비용 내지 착수비용, 그리고 제한적인 초기기반시설 자금으로만 충당하는 것이다. 현재 개성공단에 입주하는 기업에게 투자자금을 장기 저리로 지원하는 비용은 높은 초기위험에 대한 기회비용 측면에서 기업의 운영자금을 지원하는 경영촉진 비용적 성격이 크다고 하겠다. 그러나 이는 한시적인 것이며 기업의 시설투자 및 운영 비용은 반드시 기업 스스로가 부담하는 구조가 되어야 할 것이다.

5) 임성훈, 「동북아시아 전략적 외국인 투자 마케팅」, 서울: 학현사, 2004.

여 일정부분의 수익을 보장하는 방향으로 프로젝트 파이낸스 구조를 설정하는 것이 바람직하다. 각 단계별 투자자금 수요 내역과 추진 방향은 <그림 1>를 참조하기 바란다.

<그림 1> 개성공단 발전 단계와 재원 조달



## 외국인 투자 유치 방향

개성공단의 외국인 투자 유치 방향은 어떻게 설정해야 하는가? 그 답변은 정책 수요자의 입장뿐만 아니라 투자자의 이익창출 입장을 반영해야 한다는 것이다. 정책수요자 입장이란 외국기업을 개성공단에 유치하려는 남한정부의 외자 유치 정책 목적을 말한다. 일반적으로 경제적 측면의 외자 유치 정책 목표는 해당국의 고용 창출, 산업구조 고도화, 지역 개발, 외환 유입 등이 해당되나, 개성공단의 경우에는 여기에 남북한의 긴장 완화, 공단 개발에 필요한 추가자금 확보, 수도권 클러스터 구축 등이 더해진다.

그러나 이들 정책수요만을 너무 강조하면 외자 유치 자체가 어려울 수 있다. 외국인 투자자 입장에선 남북한 합작 경제특구 개발지라는 의미보다는 얼마만큼 투자이익을 발생시킬 수 있는 곳인가가 주요 관심 사항이다. 따라서 투자자의 이익창출 입장을 반영한 입지여건, 즉 개성공단이 갖는 투자유인 요인으로서 인근 수도권 거대 시장에 진출이 용이하면서 동시에 생산 효율성을 실현시킬 수 있는 곳이라는 것이 가장 직접적인 투자 동기가 될 것이다.

이런 관점에서 투자자의 투자 동기 및 투자 형태를 고려한 개성특구의 외자 유

치 방향을 정리하면 다음과 같이 네 가지로 요약된다.

첫째, 투자결정요인 중 시장추구 투자 동기를 지향하되 생산효율조건을 만족시키는 외국인 투자를 유치한다. 기존의 보고서와 정부의 발표에서는 개성공단 및 금강산 관광특구의 매력요인은 저임금을 바탕으로 한 생산 효율성을 강조하고 있다.<sup>6)</sup> 중국, 베트남 등과 비교하면 임금 자체로는 큰 경쟁우위를 갖지 못할 수 있다<sup>7)</sup>. 또한 한국기업이 중국과 베트남에 비해 개성공단에서 경쟁우위를 확보하는 것은 상당수가 물류비용을 절감할 수 있다는 지리적 특성에서 연유한다. 우리나라의 많은 업체가 중국에 생산기지를 두고 원부자재를 조달한 후 다시 완제품을 수입하는 형태로 진행되는 과정에서 통신비용, 물류비용, 조정비용 등이 발생한다.

그런데 한국기업의 개성공단에 입지를 선택함으로써 발생하는 이러한 추가비용의 절감효과는 모든 외국기업에게 직접적으로 적용되기 어렵다. 따라서 외국기업이 단지 임금이 저렴하다는 이유로만 투자입지를 개성공단으로 결정하기는 쉽지 않을 것이다. 다른 입지와 비교하여 다른 조건이 만족스럽다고 할지라도 북한의 경제특구는 아직도 정치사회적 위험요소가 상존하고 있어 이를 상쇄하고도 남을 만큼의 저임금 경쟁력을 바탕으로 한 생산 효율성을 달성하기란 어려울 것이기 때문이다. 이는 외국인 투자기업에게도 역시 한국기업과 마찬가지로 시장측면에서 구매력을 가진 남한수요를 겨냥할 경우에 투자가 가능하다는 것을 예측할 수 있다.

다시 말해 외국인 투자자에게 개성공단의 투자매력요인은 인접한 남한시장(그것도 전체의 인구의 과반수가 집중된 수도권지역)에 생산입지를 확보하여 저렴한 임금을 활용하여 생산 효율성까지 실현할 수 있다는 것이 외국인 투자를 유인하는 최대의 입지장점이 될 것이다. 이러한 점을 부각시켜야만 중국, 베트남과 차별성을 가지며 개성공단의 투자유치를 용이하게 할 수 있다. 중국에 투자하는 다국적 기업은 글로벌 전략 하에 중국을 생산입지로 설정하여 13억 명이라는 개발과정에 있는 잠재시장에 초점을 맞춰 미래 시장을 선점하려는 전략을 구사하고 있다.

반면 개성공단은 이미 성숙기에 있는 소비시장이 확보된 남한시장이 바로 주변에 있다. 개성공단에선 설사 생산 효율성에 기초한 제품을 생산하더라도 중고급 품질, 중고가 이상의 제품 생산이 적합할 것이다. 투자가 입장에서 북한 경제특구가 갖는 매력요인은 세련되고 성숙된 소비자가 존재하는 남한시장에 중고급 이상의 제품을 공급하는데 저임금 생산구조를 가지며 수도권지역에 생산입지를 마련할 수 있다는 점으로 요약할 수 있다.

둘째, 투자가 국적에 따른 경영방식의 차이 및 문화적 차이, 그리고 투자 형태를 반영하여 투자유치 대상을 선정한다. 투자가의 국적에 따라 투자환경의 위험도를 인식하는 데 차이가 있다. 독일을 비롯한 유럽기업들은 장기적 전략 하에 현지화

6) “통일부, 「개성공단 사업추진 현황과 정부 지원대책」, 2004. 9. 9.”과 “한국개발연구원(KDI), 「북한경제발전전략의 모색과 우리의 역할」, 정책토론회 자료, 한국개발연구원, 2002. 10.11”의 자료.

7) 개성공단의 최저임금 57.5달러는 중국의 최저임금 30~57달러(상해 64달러), 베트남 최저임금 30~35달러보다 높다. 그러나 최근 북한은 일반지역의 최저임금 80~120달러 수준을 30유로로 낮춘다고 발표하였다(조선신보, 2004년 11월 4일자).

전략을 추구하는 경향이 큰 반면, 북미 국적의 기업들은 단기적 현금흐름을 중시하는 수익성 추구경향이 크다. 또한 유럽기업은 노사관계에 대해 비교적 관대한데 비해 미국과 일본기업들은 민감한 반응을 한다. 따라서 투자기업의 국적에 따라 북한 경제특구환경의 위험도를 평가하는 수준이 다를 수 있는 것이다.

북한 경제특구의 정치적 환경, 문화적 접근성 등을 고려할 때 아무래도 미국기업보다는 유럽이나 일본기업 또는 중국기업들의 투자유치가 더욱 용이하다고 할 수 있다. 그렇다고 미국기업을 투자유치 대상에서 제외해선 안 될 것이다. 왜냐하면 단독투자가 아니라 합작투자, 신규투자가 아니라 이미 한국에 진출한 외국인 투자기업의 추가투자인 경우 등 투자 형태를 반영한다면 투자가 국적에 대한 효과를 상쇄할 가능성이 있기 때문이다. 개성공단에 입주 예정인 남한기업의 경우 개성공단에 투자를 확대하는데 거래관계가 있는 미국 다국적 기업이 지분을 참여하고 싶다는 의사를 표명한 사실을 저자가 인터뷰를 통해 확인한 바가 있다. 드문 경우이긴 하겠지만 거래관계에 있는 미국기업이 남한기업에 대해 지분투자를 희망하고 있는 과정에서 남한기업이 개성공단에 진출을 확정하자 그 계획을 받아들일겠다는 의사를 표시한 것이다.

셋째, 외국인 단독투자보다는 합작투자를 우선 유치한다. 현지에 합작투자선이 있거나 현지에 진출한 경험이 있는 외국인 투자기업은 현지 위험에 대해 덜 민감할 수 있다.<sup>8)</sup> 현지의 불확실한 상황에 대해 현지 사정에 정통한 합작 파트너로부터 지식을 공유하고 현지 네트워크를 활용하는 이점이 있기 때문이다. 또한 합작지분만큼 투자한 자금을 대해서만 위험을 감수하면 되기 때문에 전체 자본금을 투자한 단독 투자기업보다는 위험에 덜 노출되어 있다고 볼 수 있다.

외국인 합작투자를 유치하기 위해선 국내 기업의 합작투자 수요를 먼저 파악하는 것이 선행되어야 한다. 외국인 투자자와 거래관계에 있거나 이미 새롭게 투자를 시도하려하는 남한기업을 발굴하여 입지를 개성공단으로 정하도록 유도해야 할 것이다. 신규로 외국자본과 합작하여 투자를 계획하고 있는 남한기업을 개성공단으로 이끌기가 예상 외로 수월할 수 있다. 특히 수도권 지역에 공장을 설립하려는 남한기업이라면 더욱 그렇다. 수도권 과밀억제를 위한 수도권지역의 공장총량제 규정에서 유일하게 예외적으로 외국인 투자가 허용될 수 있는 대규모 공간은 인천경제자유구역과 개성공단이 유일하기 때문에 이를 적극적으로 홍보하면 남한의 다른 투자 입지보다 더욱 외국인 투자를 유치하는 데 용이할 수 있다.

넷째, 이미 기존에 진출한 외국기업(합작투자뿐만 아니라 단독 투자기업도 포함)의 추가투자를 개성공단에 유치시키는 일이다. 남한에서 경영활동을 하고 있는 외국기업은 현지 시장에 대한 정보를 어느 정도 확보하고 있는 상태이다. 현지 시장에서 풍부한 정보는 현지 시장의 위험에 대해 덜 민감하게 반응할 수 있다.<sup>9)</sup> 따라

8) 임성훈, “외국인 투자기업의 추가 투자 결정요인에 대한 연구”, 국제통상연구, 제8권 2호, 2003, pp. 155-176.

9) 앞의 논문(임성훈, 2003).

서 추가 투자가는 현재 생산라인에 대한 공장 확장 또는 이전의 대상으로 개성공단을 입지로 고려할 가능성이 있다고 하겠다.

## 외국인 투자 유치업종

기존 연구에선 북한에 외국인 투자 대상으로 추천되는 업종으로 봉제의복 및 모피제품, 가죽, 가방 및 신발제조업, 가구, 전기·기계 및 전기 변환장치, 재생용 가공원료 생산업, 목재 및 나무제품, 의료·정밀·광광기기 및 시계제조업 등을 제시하고 있다.<sup>10)</sup> 그렇다고 개성특구와 금강산특구에 이러한 북한 일반지역에 적용되는 외국인 투자 대상 업종을 그대로 적용할 수는 없을 것이다.

개성공단의 외자 유치업종 선정기준은 적어도 다음과 같은 두 가지 내용을 감안해야 한다. 첫째, 개성공단이 남북공동개발특구로서 수도권 인근지역에 위치하고 수도권 거대시장에 대한 접근성이 주요 경쟁력의 원천이라는 점을 감안하여 수도권의 외자 유치업종 기준을 적용할 수 있다는 것이다. 둘째, 개성공단의 단계별 산업구조 변화를 예측하여 외국인 직접투자 유치업종의 시나리오를 구성하라는 것이다. 특정지역 내 기업군의 분포형태는 외국인 투자기업에겐 어느 거시경제 지표보다 강력하게 영향을 미친다.<sup>11)</sup> 따라서 개성공단 내 특정업종의 다소(多少) 및 질적 수준이 곧 외국인 투자 유치업종의 수요 형태에 반영되는 것이다.

첫째 기준인 수도권 산업분포 입장에서 개성공단의 외자 유치 추천업종을 예시하면 섬유·의류, 신발, 전기 및 가스, 정보통신, 정밀기기, 정자정보기기, 정보서비스, 자동차부품, 운송기기, 신소재, 메카트로닉스, 의약 등이라 할 수 있을 것이다.<sup>12)</sup> 둘째 기준은 앞서 기술한대로 개성공단의 단계별 구성업종과 궤를 같이 한다. 그러나 이들 특구의 중장기 업종구성 계획이 확정돼 있지 않은 상태다.<sup>13)</sup> 따라서 개성공단

10) 이영선·이태정·정형근, 『대북투자, 어디에, 어떻게』, 서울: 도서출판 해남, 2004.

11) 정보 탐색 비용적 접근 측면에서 외국인 투자가 활발히 일어나는 곳으로 Mariotti and Piscitello는 기존의 외국인 투자가 많이 이루어진 지역, 거대도시 주변, 국경지역 등을 꼽고 있다. 이들 연구에 따르면, 지역선택 시 고려되는 투자 비용에는 정보 탐색 비용(information searching cost), 감시 비용(monitoring cost), 조정 비용(control cost), 의사 소통 비용(communicate cost) 등이 있는데 외국인 투자기업이 정보 탐색 비용을 줄일 수 있는 지역은 다음과 같은 세 가지 경우라고 한다. ① 현지국의 핵심지대(the country core) : 그 나라의 수도 및 수도권은 상대적으로 타 지역보다 정치, 경제, 문화, 기술, 통신 등 전반적 인프라가 잘 정비되어 있어 주변부보다 정보 접근이 용이한 지역 ② 외국인 투자 밀집지역 : 외국인 투자기업이 이미 많이 진출하여 있거나 대규모 투자가 이루어진 지역(세계적인 거대 다국적 기업의 진출 지역)으로 기존의 다국적 기업간 친분 관계를 이용하여 활발한 정보공유를 기대할 수 있는 긍정적인 외부 경제 효과(positive externalities) 발생 가능성이 높은 지역 ③ 국경 인접 지역 : 본국과 국경이 인접한 곳으로 이곳은 문화적, 종교적, 언어적, 사회체제가 유사하여 환경 불확실성을 감소시켜 주는 이른바 국경 지역 효과(border effect)가 발생하는 지역 등이다., 앞의 Mariotti and Piscitello(1995)의 논문.

12) 자세한 내용은 서울, 경기, 인천을 비롯한 수도권지역과 강원도 등 17개 광역지자체의 '62년부터 '02년 6월까지 업종별 누적 외자 유치액을 비교분석한 "임성훈·이성봉, 「지역발전전략으로서 외국인 투자 유치방향」, 지역발전포럼, 2002. 11."을 참조

13) 현대아산과 한국토지공사는 『개성공업지구 투자총계획, 2005』 등에서 추천업종에 대해 언급하고 있지만, 이는 시범단지 및 본단지 분양계획에 준한 설정이며 개성공단 전체 2,000만 평(공단부지,

의 단계별 바람직한 업종구성 방향을 제시하면 다음과 같다.

요체는 개성공단의 업종구성은 성공 가능성과 필요성을 고려하여 순차적으로 그 대상을 선정하는 것이 필요하다는 것이다. 1단계는 기업투자의 성공 가능성을 높이는 방향으로, 그 후 2단계는 남북경협 의의와 상호 경쟁력 증가 차원에서 꼭 필요한 업종을 유치토록 추진한다.

당장에는 북한의 우수한 인력을 저임금으로 활용하는 데 따른 장점을 최대한 살리고 가시적인 파급효과가 큰 산업부문을 집중 유치하여 개성공업지구의 개발이 탄력을 받게 하는 업종 선택이 바람직하다. 즉 노동 숙련도가 크게 요구되지 않는 소규모 노동집약적 업종인 섬유, 의류, 신발, 가방, 완구, 장신구 등을 생산하는 기업들을 우선적으로 선정하고 점차 낮은 수준의 숙련도가 요구되는 중·소규모의 노동집약적 제조업 부문인 전기, 기계, 자동차, 전기, 전자관련 부품생산 및 조립 부문 등과 관련된 업종까지 확장·연계시킨다.

중장기적인 측면에서는 북한경제의 현대화 작업에 직접적인 파급효과가 크고 성장 가능성이 높은 기술이 집약된 유망 업종까지 확장할 수 있을 것이다. 남한 경제와의 보완·협력 관계를 구축하고 남북한의 경쟁력 강화에 기여할 수 있는 투자지로서, 나아가 동북아지역의 경제협력 모델의 모범사례로서 미래 개성공단을 염두하고 있다면 다음과 같은 업종선정 또한 고려할 수 있을 것이다.

중기적으로 중간 수준의 숙련도가 요구되는 중간 규모의 기술집약적 제조업 부문(기계·전자, 자동차, 정밀화학 등) 또는 일반 제조업의 연구·개발부분, 물류·금융 등의 서비스 부분을, 그리고 장기적으로는 고급 수준의 숙련도가 요구되는 대규모의 기술집약적 제조업 부문(정보·통신 관련 소프트웨어 및 기계·설비부문, 생명공학, 신소재) 및 첨단산업 관련 연구·개발부문까지 선정의 범위에 포함시킬 수 있을 것이다.

## 맺음말

개성공단 사업의 재정조달 문제는 남북협력 사업이 향후에도 지속적으로 발전될 수 있는지에 대한 주요한 현안 문제일 뿐만 아니라 재정조달 방법에 따라 향후 발전적인 통일의 토대를 형성하는 데 영향을 끼칠 수 있는 중대한 사안이라 할 수 있다. 지금까지 논의한 개성공단의 외자 유치 추진 방안을 다시 한번 요약하고 아울러 재원 조달방안으로서 프로젝트 파이낸스 방식의 활용 방안에 대한 의견을 제시하며 이 글을 맺고자 한다.

먼저 개성공단의 외국인 투자 유치는 무엇보다도 남한의 시장 수요와 투자 수요를 바탕으로 북한의 저렴한 노동력을 활용하는 데서 경쟁우위를 찾아야 한다는 것은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 임금 구조면에서는 중국의 대체 투자지로서 장

---

800만 평과 배후도시 1,200만 평)에 대해 산업 발전 구조 관점에서 공식적으로 결정된 것은 없는 상황에서 이에 대한 발전적 방향에 대한 의견 제시는 나름대로 의미를 갖는다고 하겠다.

점을 발휘할 수 없을 것이며 반드시 남한이라는 시장추구형 외국인 투자를 유치하는 데 초점을 맞춰야 할 것이다. 개성공단의 외국인 투자 유치는 고용 창출, 지역 개발, 외환 유입 등과 같은 일반적인 정책 목표보단 한반도 긴장 완화, 통일 기반 여건 조성이라는 특별한 논제가 포함되어 있다. 따라서 초기 단계에선 너무 업종에 얽매이지 말고 투자유치 가능성을 높이는 쪽으로 추진하는 것이 바람직하다.

투자유치 가능성을 높이는 방법 중 하나는 본고에서 제시한 것처럼 투자가 국적, 투자 형태에 따라 전략적 방향을 설정해야 함을 의미한다. 구체적 방안으로 단독투자보다는 합작투자 형태로 유도하며, 또한 신규투자보다는 현재 남한에 기진출한 외국기업의 추가투자를 유도하여 실질적인 투자유치 가능성이 높여야 된다는 것이다.

또 다른 자원 조달 방안으로 프로젝트 파이낸스 방식을 성공적으로 추진하기 위해선 단일화, 대형화, 국제화 구조로 프로젝트 파이낸스를 설계할 것을 추천한다. 특히 개성공단의 경우는 또 다른 남북 협력의 북한 경제특구인 금강산관광특구와 달리 자연적 배후시설 부분이 적고 주로 SOC 인프라 사업 위주여서 미래의 현금 수익성이 있는 프로젝트를 구성하는 것이 어렵다. 따라서 처음부터 배후지의 주거 시설, 위락시설 등을 종합적으로 포괄하는 종합 패키지로 프로젝트 파이낸스를 구성하는 것이 바람직하다고 하겠다.