

# 소주공단 발전 사례를 통한 개성공단 활성화 방안

장 환 빈 / 한반도개발협력연구네트워크 운영위원장

## 남북경협 사업은 남북 간 신뢰 구축이 최우선 과제

2014년 11월은 금강산관광 개시 16주년, 12월은 개성공단 가동 10주년이 되는 달이다. 비록 금강산관광은 중단되어 언제 재개될지 모르는 불확실한 상태에 있고 개성공단은 작년도 일시 중단사태로 피해가 컸지만 다행히 서서히 회복되고 있다. 10년 전 2004년 개성공단사업이 가동될 수 있었던 것은 금강산관광사업을 통한 현대그룹과 북한 당국 간의 신뢰 관계 구축 덕분이라고 볼 수 있다.

1998년 11월 금강산관광이 시작된 이후 현대는 금강산 현지에서 북한 인력을 고용하고자 관광사업 파트너인 금강산국제관광총회사에 계속 인력공급을 요청하였으나 협조를 받지 못하였다. 할 수 없이 몇 배 비싼 임금을 지불하면서 중국동포들을 고용하여 관광 사업을 운영할 수밖에 없었다. 결국 관광 개시 5년 이상 지난 2004년 7월, 새로 개보수한 금강산호텔에 북한 봉사원들 300명이 공급되면서 현대는 북한 인력을 처음으로 직접 고용하게 되었다. 이처럼 관광객을 잘 모시기 위한 한 마음으로 매일 얼굴을 맞대고 관광운영회의를 하는 현대와 국제관광총회

사 간에도 현대를 신뢰하고 근로자들을 파견하는 데 5년 이상의 시간이 필요했다는 것은 남북 간에는 신뢰 구축이 그만큼 어렵다는 것을 말해준다.

덕분에 2004년 현대아산개성사무소에는 개소 첫날부터 북한 근로자 2명이 파견되어 같이 일하게 되었고, 현대와 중앙특구개발지도총국과는 개성공단 개발과정에서 확고한 신뢰 관계를 보여주었다. 아울러 개성공단에 입주한 기업들도 공장 운영 과정에서 지도총국과 신뢰 관계를 구축함으로써 지금의 개성공단이 이루어졌다고 볼 수 있다.

2008년 이명박정부 이후 무너진 남북 당국 간의 신뢰 관계는 아직까지 회복되지 못하고 있다. 특히 북한 당국은 남한 당국에 대한 압박 수단의 하나로 개성공단을 이용하였고, 남한 당국도 대응수단으로써 개성공단의 출입을 제한하면서 개성공단의 어려움이 끊임없이 지속되고 있다.

## 소주공단은 중국-싱가포르 간 협력 성공 사례

1994년 시작된 중국-싱가포르 협력 소주공단(국가급 경제기술개발구)은 초기 7년 동안은 양국 간의 주도권 갈등 모양새를 보였으나 2001년부터는 중국이 주도권을 확보하여 과감한 투자와 외자유치로 비약적인 발전을 이룩하였다.

소주공단은 중국에서 유일한 국제협력 개발구로서 ‘특별하지 않은 것도 특별하게 처리하고(不特有特)’, ‘특별한 것은 더욱 특별하게 처리한다(特中有特)’는 중앙 정부의 특별 우대정책의 지원을 받았다. 또한 소주공단은 최대한 ‘친 기업서비스(親商服務)’를 제공하였으며, 국제관습과 WTO규정에 부합되면 과감하게 ‘가져왔고(拿來)’, 생산력과 기업발전에 유리할 경우 과감하게 ‘시행(試水)’하였으며, 끊임없이 새로운 시스템을 개발함으로써 소주공단은 소주지역 경제발전의 가장 강력한 성장 엔진이 되었다.

소주공단은 양국 정부가 주도한 새로운 협력공영개발모델로서 다음 3가지 면에서 중국의 첫 시도라는 점에서 높이 평가받고 있다. 첫째, 소주공단은 양국 정부 차원에서 협력하여 하나의 공업단지를 만들고 중국과 싱가포르 기업들이 협력방식

으로 개발하였다. 둘째, 소주공단의 개발 및 건설 과정에서 중국의 국가주권을 건지 및 수호하는 전제 하에 중국 실정에 맞도록 싱가포르의 '경험'을 '학습'하였다. 셋째, 양국은 서로 협력하여 각자의 장점을 살리고 단점을 피하였으며 공동으로 투자 유치를 진행하였다.

## 소주공단의 신뢰·협력 선순환 Process 사례

국제합작투자기업의 성과 결정 요인들 중에서 ① 파트너간 신뢰, ② 파트너간 갈등 ③ 파트너 경험의 학습 ④ 파트너 네트워크 활용 등의 네 가지 요인을 중심으로 국제공동개발방식인 소주공단 개발 사례를 간단히 살펴보기로 한다.<sup>5)</sup>

### 파트너간 확고한 신뢰·협력 관계 구축

1992년 1월 덩샤오핑은 남순강화에서 싱가포르를 배워야 한다고 다음과 같이 강조하였다. “광동성이 아시아의 '네마리 용'을 쫓아가려면 20년은 더 필요하다. 그 중에서 싱가포르가 비단 경제발전만 빠른 것이 아니라, 사회질서도 가장 좋다고 할 수 있다. 우리는 그들의 경험을 거울삼아야 하고 동시에 그들보다 더 잘 되도록 해야 할 것이다.” “싱가포르의 관리는 매우 엄하고 국내에서 나타난 문제에 대해서는 조금도 양보하지 않으며, 또한 중국이 1989년 봄여름의 정치적 풍파를 처리하는 데도 지지해주었다. 리관유는 아주 공로가 큰 사람이다.”

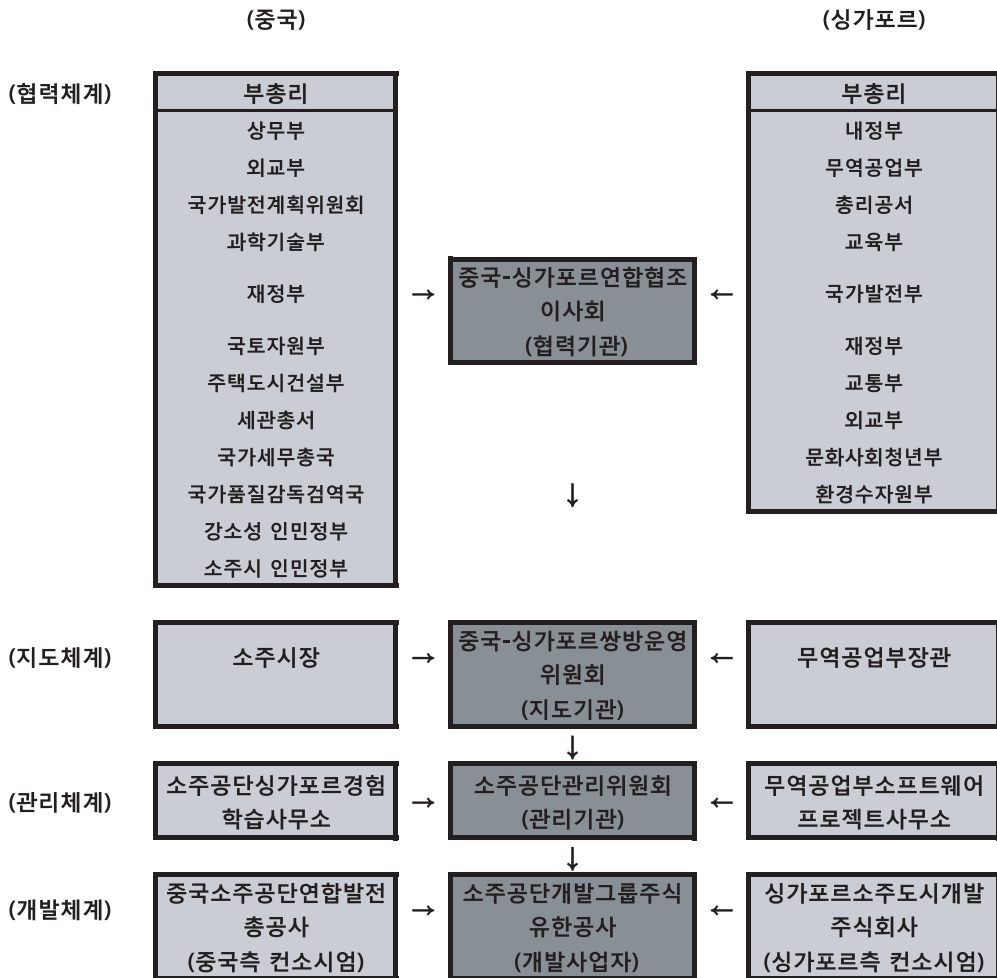
한편 리관유는 중국과 경제발전 경험을 공유하는 의의를 다음과 같이 표현하였다. “중국 사람들이 도움을 요청할 때가 바로 우리가 중국에 발을 들여놓을 수 있는 절호의 기회다. 중국은 이미 뛰어난 인재들로 넘쳐나고 있고 이제 그들은 전 세계를 돌아다닐 것이다. 그렇기 때문에 우리가 먼저 나서서 적극적으로 돕는 편이 낫다. 이를 통해 우리는 중국에 정치적으로 중대한 영향을 미칠 수 있다.”

5) 이 글은 필자의 박사학위논문 “개성공업지구와 소주공업원구 비교 연구”(북한대학원대학교, 2014) 중에서 일부를 발췌·보완한 것임.

# 특 집

소주공단은 덩샤오핑-리관유 두 정부 지도자간의 확고한 신뢰 관계를 바탕으로 정부와 기업의 분리, 개발 주체와 관리 주체의 분리 원칙하에 다층적 합작 조직이 구성됨으로써 합작 개발 참여 주체들 간의 신뢰·협력 관계가 구축되었다.

〈 소주공단 국제공동개발 추진체계 〉



자료 : 법무법인 지평, "소주공단 법제에 관한 연구." 통일부 2006년도 정책연구개발사업보고서 (2006. 10. 31), p. 8과 소주공단 투자유치설명자료를 참고하여 필자 작성.

소주공단 국제공동개발 추진체계는 앞쪽의 그림과 같이 ① 협력체계 ② 지도체계 ③ 관리체계 ④ 개발체계로 구분할 수 있는 다층적 추진체계를 갖추고 있다. 각각의 체계마다 중국과 싱가포르가 상호 합작하는 형태로 구성되어 있기 때문에 이 합작 조직들은 중국과 싱가포르의 관련 기관이나 입주기업들로부터 신뢰를 얻을 수 있었다. 이 추진체계의 최고층에서는 중국-싱가포르연합협조사회가 정기적으로 개최됨으로써, 이는 양국 간의 신뢰 고리의 역할을 하고 있다.

양국 정부는 시장경제 원리에 따라 운영되는 소주공단을 개발하기 위해, 공단의 기초시설 개발, 투자 유치, 프로젝트 관리, 컨설팅서비스 등을 책임지며 실질적인 개발 주체 역할을 하는 국제합작기업인 소주공단개발그룹주식유한공사<sup>6)</sup>를 설립하였다.

### 파트너간 갈등은 대화와 협상으로 해결

소주공단은 개발 초기 참여주체 들간의 목표·입장의 차이와 인센티브 불균형에 의한 갈등 요인은 고위급 합작기구를 통한 대화와 협상으로 해결하였다. 또한 수익 및 비용 분담과 관련된 갈등 요인은 개발 주체인 소주공단개발그룹의 수익 배당과 관리위원회의 재정 자립으로 해결할 수 있었다.

개발초기 소주공단개발그룹의 65%의 지분을 소유한 싱가포르 컨소시엄은 대표 이사 임명권과 프로젝트 주도권을 갖고 추진해 나갈 수 있었다. 하지만, 중국 컨소시엄 입장에서는 35% 지분만으로는 만족할 만한 인센티브를 기대할 수 없었다는 점에서 싱가포르 정부와 중국 지방 정부 간에는 인센티브의 불균형이 존재할 수밖에 없었다. 따라서 소주시 지방 정부는 35% 지분을 가지고 있는 소주공단보다는 100% 지분을 가지고 있는 인근 지역의 다른 공단들을 더 지원하는 비협조적인 태도를 보였다.

6) 소주공단개발그룹유한공사는 중국 컨소시엄과 싱가포르 컨소시엄이 35: 65 비율로 합작투자하여 설립(최초 납입자본금 1억미달러)하였다. 중국 컨소시엄에는 중국은행투자자문공사, 중국량유식품수출입공사, 중국원양운수집단총공사, 강소성투자공사 등 11개 중국 국유기업들이 개발 노하우 습득과 함께 개발 이익 공유 목적으로 참여하였다. 싱가포르 컨소시엄에는 Temasek Holdings그룹 등 싱가포르 정부기관, 국유기업과 민간기업 20개와 삼성전자 등 다국적기업 4개, 총 24개 기업들이 중국 진출의 교두보로 소주공단을 활용하기 위해 참여하였다.

결국 1999년 6월, 싱가포르 컨소시엄은 소주공단개발그룹의 30% 지분을 중국 컨소시엄에 양도하기로 합의함으로써 2001년 1월부터 중국 측의 소주공단개발그룹의 지분비율이 35%에서 65%로 증가하였고, 개발그룹의 대주주 책임과 주요한 공단 관리업무를 중국 측이 맡게 되었다. 당시 많은 전문가들의 우려와는 달리 지분 양도 이후 공단 개발은 급성장 추세를 나타냈는데, 이는 특히 중국 측 파트너들의 투자가 급증하였기 때문이었다.

싱가포르가 대주주 지분을 양도하기 전 2000년 5월, 소주시는 싱가포르 컨소시엄이 대주주 지분을 철수하게 되면 투자 유치에 어려움을 겪을 가능성이 높아지자 소주공단 참여주체들 및 입주기업들의 우려 요인들을 불식시키기 위하여 다음과 같은 '4불'정책('4 no' policy)을 발표하였다. 첫째, 합작프로젝트 계약서의 핵심 조항은 절대 바꾸지 않는다. 둘째, 합작투자의 협력 구조는 절대 바꾸지 않는다. 셋째, 소주공단을 발전시키려는 목표는 절대 수정하지 않는다. 넷째, 소주공단이 외국투자가에게 약속한 담보 조항은 반드시 이행한다는 보장 내용이였다.

### **파트너의 경험 학습 활성화를 통한 친(親) 기업사고 방식으로 투자 기업 만족**

중국은 소주공단 개발 초기 싱가포르의 공단 개발, 경제관리 및 공공서비스와 관련된 경험을 학습하고 중국식으로 현지화 시키는 데 과감히 투자하였고 외자유치에 필수적인 친(親) 기업사고 방식 및 서비스 도입으로 투자기업들을 만족시킬 수 있었다.

우선 소주공단은 싱가포르의 경험을 적극적으로 배우기 위하여 경험 학습(지식 전수) 프로그램을 도입하고 이 프로그램을 담당할 조직으로서 앞쪽의 그림과 같이 소주공단싱가포르경험 학습사무소(OAES; Office of Adapting Experience of Singapore)와 싱가포르소프트웨어프로젝트사무소(SPO; Software Project Office)를 신설하였다. 경험 학습 프로그램을 통해 싱가포르에 파견되어 교육을 받은 중국 관료들의 누적 인원수가 2,000명에 달하였고, 100여 종류의 새로운 관리방법과 세부규칙을 제정 및 실행하였다. 이 프로그램의 내용은 제1단계: 도시계획·행정과 투자 유치, 제2단계: 시장경제의 관리, 제3단계: 법 시행, 부패 방지, 교육

문화 등 소주공단 계획부터 실행방법, 공공서비스까지 거의 모든 중요한 내용을 포함시켰으며 소주공단이 새로 필요로 하는 친 환경 분야 개발 등 새로운 주제를 커리큘럼 내용에 추가하였다.

중국은 소주공단 개발 과정에서 싱가포르의 경제 및 공공관리 방법의 지식과 경험을 중국의 국정과 실제 수요에 맞게 선별하여 점진적으로 도입하여 사용하였다.<sup>7)</sup> 사회주의 계획경제국가인 중국이 소주공단 개발 과정에서 자본주의 국가인 싱가포르로부터 받아들인 대표적 사고 방식이 ‘친 기업(Business-friendly)’ 사고 방식이다.<sup>8)</sup> 소주공단의 공무원들은 기업을 고객으로 보고 최고의 서비스를 제공하려는 친 기업 서비스 정신을 강조하였고, 정부는 친 기업 서비스 정신을 통하여 과거의 기업에 대한 명령 방식을 서비스 방식으로 바꾸었다.

### 파트너간 상호 네트워크 활용으로 외자 유치에 성공

소주공단은 싱가포르의 국제신인도와 해외 네트워크를 적극 활용하고 인센티브 제도 등 효율적인 투자 유치 시스템을 운영하였다. 또한 싱가포르는 중국 파트너에 다양한 투자 유치 경험과 투자 유치 네트워크를 제공하여 투자 유치의 기초를 마련해 줌으로써 많은 외국기업의 투자 유치에 성공하였다.

중국과 싱가포르 양국은 해외투자 공동 유치 과정에서 초기부터 다국적기업의 참여를 적극적으로 유도하였다. 소주공단개발그룹에 투자한 싱가포르 컨소시엄에는 삼성전자, GE Capital Services, Rodamco, Mitsui and Mitsubishi 등 4개의 외국기업이 처음부터 주주로 참여하였다. 또한 삼성전자, 미국 BD 등 첫 14개

7) ‘소주공단 합작개발 건설에 관한 합의서’ 제2조에서는 중국과 싱가포르 양국 정부는 소주시 인민정부가 싱가포르 기관으로부터 경제발전, 도시계획, 건설과 관리 및 기타 공공행정관리에서 얻은 성공적인 경험을 제공받을 수 있도록 지원하기로 합의 하였다. 아울러 합작 과정에서 중국과 싱가포르는 중국의 주권 및 헌법과 관련 법률규정 등이 존중될 것을 전제로 하였다. 합의서 제3조에서는 소주공단의 개발·건설 및 관리활동이 중국의 헌법과 관련 법률규정에 부합하여야 한다고 규정하였다.

8) 소주공단은 친(親) 기업사고 방식을 “기업과 개방·융합하고, 기업인을 존중하고 국민에게 혜택을 주며, 창조성을 우선하고, 화목과 win-win을 위해 노력한다.” “정부는 기업 존중, 기업 유치, 기업 입주, 기업 편의, 기업 안정, 기업 부유 등 기업 우대 원칙에 근거하여 정부 행동을 규범화 하고 서비스 효율을 높이고 기업 원가를 낮추며, 투자환경을 개선하여 우수한 국제적 기업의 입주 및 발전으로 최고의 투자수익을 거두어 정부, 기업, 사회가 모두 win-win하며 기업발전과 함께 서민이 생활하고 창업하기 좋은 새로운 공간을 만들기 위해 노력한다.”라고 정의하고 있다.

외국 프로젝트가 소주공단에 입주하였고 그 후에는 세계 500대기업에서 많은 기업이 소주공단에 투자하였다.

소주공단은 세제 감면 등 각종 우대 조치만으로는 다른 공단들과 차별화된 외자유치 경쟁이 어렵다는 판단 하에 공식적인 외자유치 제도와 함께 외자유치에 성공할 경우 관료들의 권한 확대 또는 승진상의 혜택 등 이익을 보장해주는 인센티브제도도 도입하였다.

중국 정부는 국내경제와의 연계 발전 정책을 추진하고 국내기업들의 능동적인 참여를 권장하여, 소주공단을 통한 국내 연계 발전에 노력하여 큰 성과를 달성하였다. 2007년 소주와 수첸(宿遷) 공동으로 합작하여 소주공단의 경험을 참고하여 소주공단을 개발하였다. 아울러 다른 지역과 합작하여 소통과학기술 산업단지, 소처공단, 상해 차허징공단 등 많은 공단을 건설하였으며, 프로젝트 합작 과정에서 싱가포르로부터 배운 경험을 이전하였다.

## 개성공단도 신뢰·협력 선순환 Process가 가동되어야

북한은 현재의 경제위기 극복방안으로서 경제특구 및 경제개발구를 개발하는 방법이 가장 효과적인 방안이며 남한 당국과 기업만이 가장 확실한 개발파트너라는 점을 인식해야 한다. 따라서 기존 개성공단의 효용성을 극대화시키고 개성공단과 새로 추진하는 경제특구 및 경제개발구와의 연계 발전 방안을 모색하여야 한다.

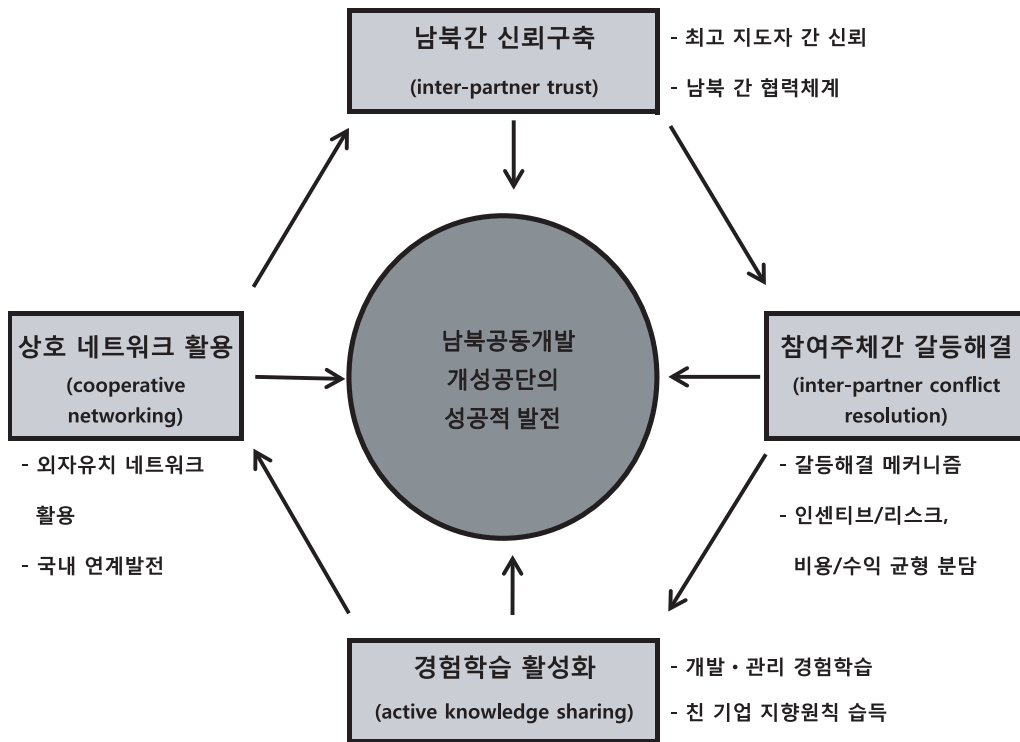
아울러 남북한 당국은 1단계 개발 및 관리·운영 과정의 교훈을 바탕으로 남북공동 또는 다국 공동으로 개성공단 2단계 사업을 추진하여 남북경제 공동발전의 새로운 주춧돌 역할로 만들어야 한다.

개성공단 2단계 사업을 위해서는 우선 다음 페이지의 그림과 같이 남북간 신뢰·협력 선순환 Process가 실행되어야 한다. '남북간 신뢰 구축 → 참여주체간 갈등 해결 → 경험 학습 활성화 → 상호 네트워크 활용'의 '신뢰·협력 선순환 Process'가 가동됨으로써 정치·군사적 변수의 영향을 받지 않아야만 개성공단



2단계는 안정적인 장기 발전이 가능할 것이다. 아울러 개성공단 발전을 위한 남북 고위급 상설협력기구를 만들어 운용한다면 지금까지 남북 간의 경제적 연계 고리 역할을 해 온 개성공단은 앞으로 정치적 신뢰고리 역할도 할 수 있을 것이다.

〈 개성공단의 성공적 발전을 위한 신뢰·협력 선순환 Process 〉



과거와 같이 긴장국면이 반복되는 남북관계 속에서 남북간 신뢰 관계가 형성되지 않는다면 ‘남북간 불신 → 참여 주체간 갈등·분쟁 → 경험 학습 단절 → 상호 네트워크 활용 불능’이라는 ‘불신·갈등 악순환 Process’에 의하여 분쟁·압박 관계가 점점 심화될 수밖에 없을 것이다. 統