

남북경협과 기업의 對北 진출 전략

崔壽永*

북·미 협상과 남북관계

핵문제를 둘러싼 북·미 협상의 타결은 남북한 관계에 일대 변화를 예고하는 것이며, 이에 따라 남북한은 지난 반세기 동안 냉전의 틀에 묶여온 통일 문제를 본격적으로 다루게 될 것이다.

남한은 북·미협상의 타결을 계기로 對북한 인식 및 전략의 전환을 모색하고 있다. 우선 북·미 회담 타결 과정에서 소외되었던 정부는 한반도를 둘러싼 동북아의 질서 재편 과정에서 한국이 주도권을 확보해야 하며, 이를 위해서는 무엇보다 남북 관계의 진전이 필수적이라는 인식을 새롭게 하고 있다. 이에 따라 정부는 핵문제의 돌파구가 열렸다는 전제하에 핵-경협 연계를 풀고, 남북대화를 통해 경협의 물꼬트기에 진력해 나간다는 방침하에 지난 11월 8일 「남북경제협력 활성화 조치」를 발표하였다.

이에 대해 북한은 11월 10일 “새로운 내용이 하나도 없는 위선적인 광고”라고 비난하고, 11일 조평통의 담화를 통해 “때늦게 던지는 미소를 받을 사람도 없다”고 밝히면서 남북경협 방안을 배격한다고 발표했다. 이런 북한의 대응은 핵협상 과정에서 집요하게 남한을 배제해 온 북한의 태도로 보아 그리 놀랄 일은 아니다. 한편 정부의 경협 활성화 조치 이전에도 민간차원의 교류와 투자접촉은 북한당국의 묵인하에 꾸준히 이루어져 왔다.

이와 같은 북한의 태도를 볼 때 한가지 분명한 것은 향후 남북경협에 있어서 북한은 남한정부와 기업에 대해 이중적인 전략을 구사할 것이라는 점이다. 즉 북한은 대내 정치적 안정과 對南분열을 목적으로 정부간의 경협은 거부하면서도, 남한기업들과의 경협에 수반될 경제적 이득까지 거부하지는 않을 것이라는 것이다.

북한은 북·미 협상을 통해 체제유지 및 경제개방의 대외적 조건을 어느 정도 확보

* 민족통일연구원 북한연구실 책임연구원, 미국 노스이스턴대 경제학 박사.

하였다. 따라서 북한은 당분간 이를 바탕으로 미국과 일본과의 관계 정상화를 진전시키면서 남북관계에서 보다 유리한 입장을 확보하려 하는 한편, 김정일정권 안정화를 위한 대내적 조건을 확보하는 데 치중할 것이다. 김정일정권 안정화는 무엇보다도 경제회생을 통한 주민들의 기본욕구 충족(식량과 생필품) 여부에 달려 있다고 할 것이다.

이러한 사정은 노동당 중앙위원회 제6기 제21차 전원회의(1993. 12. 8)에서 북한이 제3차 7개년계획(1987~93)의 실패를 자인한데서도 잘 나타나고 있다. 북한은 향후 3년간을 완충기로 설정하고 「농업·경공업·무역제일주의」를 내세우면서 경제발전전략의 대전환을 시도하고 있다. 이것은 북한정권 수립 이후 유지해 온 자립경제 및 중공업 우선 발전 전략에서 벗어나 농업·경공업을 중시하며, 이를 활성화시키기 위해 대외무역을 적극 활용한다는 것이다.

구체적으로 북한은 첫째, 연합 기업소를 종합 기업소로 전환하는 등의 중공업분야의 합리화정책, 둘째, 경공업분야에서는 내자동원을 통한 생산기반의 확충과 임가공을 통한 수출산업화, 셋째, 농업분야에서는 협동농장의 국영농장으로의 전환 등을 통한 영농방식개선, 넷째, 교역국의 다변화 및 교역품의 다양화를 통한 무역확대 등에 주력하고자 하고 있다. 이러한 경제정책의

기조는 현재의 내자동원체제의 강화 및 외자유치를 통해 자립경제를 추구한다는 것이다. 그러나 실제로는 내자동원의 한계를 절감한 북한은 합영사업 추진, 자유경제구역지대 설치, 외자유치관련법 정비, 위탁가공무역 확대 등에 치중하고 있다.

1984년 「합영법」 제정 이후 북한이 추진해 온 합영사업은 1993년 말 현재 일본과 104건, 중국과 3건, 러시아 및 폴란드와 각각 2건, 프랑스, 이탈리아, 덴마크, 호주, 홍콩 등 서방국가와는 각각 1건으로 나타나고 있어 서구 선진국 기업들의 호응을 얻지 못하여 성과는 매우 부진하였다. 일본과의 합영사업이 대부분 조총련 동포기업에 국한된 것도 북한의 합영사업을 통한 외자유치 실패를 단적으로 보여주고 있다.

한편 대외 경제개방의 확대로 인식되고 있는 나진·선봉지대의 개발 계획도 지금까지는 별다른 성과를 거두지 못하고 있지만, 북한은 1980년대 중반 합영법을 제정한 이래 미루어 온 외자유치관련법을 1992년부터 다시 제정·개정하는 등 외자유치를 위해 노력하고 있다.

북한이 외자유치에 뚜렷한 성과를 얻지 못하고 있는 것은 북한의 열악한 투자환경 및 산업구조에 기인한다. 첫째, 원자재 및 에너지공급이 불안정할 뿐만 아니라 도로, 철도, 항구 등 사회간접자본이 제대로 정비

되어 있지 않다. 둘째, 경제개방관련 법·제도가 꾸준히 정비되어 왔음에도 불구하고, 분쟁 발생시 중재기준이 없고 법보다는 당론리가 우선하는 관성, 그리고 실질적인 개방을 시도하지 않았다는 점에서 외국투자가들에게 많은 위험을 안겨주고 있다. 셋째, 채무 불이행에 따른 북한의 낮은 대외 신용도도 외자유치 부진의 요인으로 작용하고 있다.

그러나 북·미 핵협상 타결은 위기의 북한경제에 일말의 탈출구를 제시하고 있다. 미국으로부터 보장받은 투자 및 무역장벽 완화, 대체에너지(매년 중유 50만 톤) 제공, 對日수교협상에서 확보되리라 예상되는 50억 달러의 보상금 등은 경제위기를 타개해 나가는데 도움이 될 것이다. 한편 북한은 남한 기업들의 입가공교역 확대를 비롯한 대북진출 경쟁을 적극 활용하려 할 것이다. 그럼에도 불구하고 점진적인 개혁·개방이 수반되지 않는 한, 북한이 경제위기를 극복하기는 사실상 불가능할 것이라 본다.

향후 북한경제의 과제는 개방과 개혁의 폭과 속도를 조절하면서 체제 및 정권의 안정과 경제성장을 추구하는 것이다. 북한의 개방과 관련하여 남한은 타국들에 비해 상대적으로 북한에 대한 진출이 용이하다. 또한 남북은 상호 보완적인 산업구조를 가지고 있어 상호이익을 추구할 수 있으며, 남한은 북한이 필요로하는 수준의 자본과

기술을 보유하고 있기 때문에 북한은 남한과의 정치적 갈등에도 불구하고 경험관계를 수용하게 될 것이다.

남북경협 활성화의 현안과제

남북한 물자교역은 남북한 교역을 민족 내부거래로 간주한다는 1988년 7월 「특별선언」과 이의 후속조치로서 10월 제정된 「남북물자교류에 관한 기본지침」에 따라 시작되었다. 1988년의 대북경제개방조치 이후 남북물자교역은 꾸준히 증가되어, 1993년도에는 남한이 북한의 5대 교역국으로 부상하였으며, 북한에게 가장 큰 흑자를 남겨주는 국가가 되기에 이르렀다. 한편 북한핵문제로 인한 정치·군사적인 논리가 우선되면서 남북한 물자교류는 다소 정체되는 분위기를 맛보았다.

그러나 북·미 회담 타결에 따른 정부의 11월 8일 「남북경제협력 활성화 조치」, 24일 이의 시행을 위한 세부지침 마련을 계기로 남북경제협력에 대한 기대가 고조되고 있다. 이는 정부가 발표한 「남북경협 활성화 조치」의 주요 내용이 남북경제인 상호방문, 위탁가공의 활성화, 시범적 경험사업 실시 등으로 남북경협의 문을 대폭 넓혔기 때문이다. 정부의 경험활성화조치와 관련한 현안과제들을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 경험확대를 위해서는 무엇보다도

경협과 관련한 남북 경제인의 접촉이 보장되어야 한다. 경제인의 범위에는 남북 경제 당국자 및 실무자, 기업인, 기술자 등이 포함되고, 경제 당국자는 상호방문을 통해 남북의 경제실상을 파악하고 경협의 방향과 범위를 논의하게 될 것이다. 남한 기업인은 經協 시범 사업 협의, 실무자는 타당성 조사, 기술자는 위탁가공교역을 위한 생산설비 운용, 기술지도, 품질관리 등을 담당하게 될 것이다. 이와 관련하여 업무연락, 시장조사, 자료소개 등의 비영업 활동과 계약 체결, 대금결제 등을 위해 남한기업의 북한내 사무소 설치도 조만간 해결되어야 할 것이다.

둘째, 남북교역에서 나타나고 있는 문제점에 비추어 볼 때 현단계에서 남북교역 확대를 위한 방안으로는 위탁가공 교역을 활성화하는 것이 급선무이다. 반입면에서 북한의 주력 수출상품이 1차산품 및 반제품 형태의 금속제품에 국한되어 있는데다가 그나마도 공급능력이 부족하고, 반출면에서 북한은 경제난의 심화로 외화부족과 구매력이 부족하고, 특히 남한상품(생필품 등의 최종소비재)의 북한내 유통을 꺼려하기 때문이다.

이러한 문제점을 동시에 해결하는 방안으로 현재 증가추세에 있는 위탁가공 교역을 활성화해 나가야 할 것이다. 위탁가공 교역을 통해 북한으로 반출되는 품목은 원

·부자재 및 이를 가공하기 위한 시설재이기 때문에 북한이 우려하는 남한상품의 북한내 유통문제는 해결될 것이다. 현재 남북간에 진행되고 있는 원·부자재만 제공하는 단순위탁 가공을 설비 제공형으로 전환해야 한다. 이것은 국제경쟁력이 떨어지고 있는 남한의 사양산업(섬유, 봉제, 신발 등)을 이전하여 북한의 저임노동력과 결합하여 생산할 수 있는 상호보완적인 장점을 활용할 수 있다.

셋째, 본격적인 남북경협을 위한 투자보장 등의 제도적 장치가 마련되어 있지 않은 현상태에서 남북경협은 시범적인 사업을 통해 상호간의 이해 증진과 경험 축적이 필요할 것이다. 시범적 경험사업으로는 단기간에 가시적인 효과를 발휘하여 북한의 경제회생에 도움이 되는 소규모 제조업 분야가 바람직할 것이다. 북한주민의 생활수준 향상에 직접 기여할 수 있는 식·음료 및 생필품 분야도 고려될 수 있다. 시범적 경험사업의 후보지로는 나진·선봉지대 등 가급적 북한이 개방한 지역을 우선 고려하여야 한다. 이와 함께 북한노동력의 해외진출을 적극 주선할 필요도 있다.

물자교역의 확대를 위해서는 위탁가공교역의 활성화 뿐만 아니라 간접교역이 직교역으로 전환될 수 있도록 남북간 합의가 필수적이다. 또한 직교역이 대규모로 이루어지기 위해서는 대금결제 방식 및 직교역

항로 개설에 관한 합의가 필요하다. 따라서 남북교류 협력에 관한 부속합의서에 명시된 청산계정방식의 대금결제 원칙을 도입하여야 한다. 또한 직교역 항로개설에 관한 구체적인 협의가 있어야 한다.

비록 경협을 현안과제로서 시범적 경협 사업을 추진한다 하더라도 남한기업의 대북투자안정성 확보를 위한 투자협정보장 체결, 기업인 등의 방북과 관련한 신변보장 등 장기적인 관점에서 경협사업이 지속될 수 있도록 북한과의 협의를 끌어내도록 노력해야 한다.

우리의 對北진출 전략

우리의 대북진출과 관련하여 정부는 핵문제 해결과정에서 보여 온 사건 중심의 대응에서 벗어나 한민족의 통일과 통일이 후 연변을 포괄하는 한민족경제블럭형성이라는 보다 장기적이고 목표지향적인 관점에서 대북전략을 수립해야 할 것이다. 이와 관련 가장 중요한 문제중의 하나는 통일과정에서 정부의 역할과 기업과의 역할분담일 것이다.

북·미 핵협상 타결 이후 뉴스위크지는 “다음에 한국전쟁이 일어난다면 그것은 북한의 경제적 잠재력을 선점하려는 남한재벌들간의 싸움이 될것이다”라는 내용의 보도를 하였다. 선정적이긴 하지만 그만큼 향

후 남북관계에 있어 남한기업들의 절대적인 역할과 북한이란 처녀지 선점을 둘러싸고 전개될 수도 있는 기업들간의 과당경쟁에 대한 경고로 받아들일 수도 있을 것이다.

이런 점들을 고려할 때, 남한정부와 기업을 이간시키려는 북한의 이중전략에 대해 정부는 기업을 전면내세워 지원하는 동시에 조절하는 유연한 대응이 필요할 것이다. 정부는 기업의 대북진출을 위해 다음과 같은 과제들을 해결해야 할 것이다.

정부는 남북경협을 확대·발전시키기 위해 정치와 경협을 분리 추진해 나가야 함은 물론 경제협력 증진계획을 재계, 기업등과 상의하여 일관성있게 추진해 나가야 할 것이다. 그리고 민간기업이 적극적으로 경협에 임할 수 있도록 법·제도 정비를 통한 환경조성에 주력하여야 하며, 대북한 투자를 비롯한 경협 관련 북한과의 분쟁소지를 없애기 위해 노력해야 한다.

현재 對북한 경제협력의 가장 큰 장애요인의 하나는 북한에 대한 정보의 불확실과 부재에 기인하고 있으므로 북한경제의 심층적인 정보수집 및 제공을 강화해야 한다. 아울러 교역 및 對北 투자시 발생하는 제반문제를 상호 조정할 수 있도록 남북 상호간의 경제협력사무소를 설치·운영하고, 유기적인 정보 공유 체제를 갖추으로써 기

업간의 과당경쟁을 조절할 수 있도록 정부와 민간이 공동 참여하는 對北투자위원회를 설치·운영하여야 한다.

또한 물자교역 또는 시범적 경협사업을 지원할 수 있는 부문에서 북한과의 협의를 통해 가장 가능성이 높고 효과도 보장되는 운송 및 통신체계를 구축하여야 한다. 이와 함께 북한이 경제난을 타개해 나갈 수 있도록 정부가 북한의 대외 차관도입에 대한 채무보증, 북한에 대한 직접적인 차관(사회간접자본 건설 등의 조건) 또는 인도적인 차원에서 현물제공(식량, 의약품 등)도 고려해 볼 수 있다.

북한은 정치·경제적 및 지리적으로 투자에 대한 불확실성과 위험성이 대단히 큰 지역이기 때문에 기업은 다음과 같은 사항을 면밀히 검토하여 대북 진출전략을 수립해야 할 것이다.

첫째, 투자업종에 있어서 남한기업은 북한의 외자유치 관련법이 정하고 있는 투자장려 분야 및 제한·금지분야를 우선 고려하면서 상호 경제적 이익을 도모할 수 있는 업종을 선정하여야 할 것이다. 북한의 투자장려분야는 현대적인 설비와 첨단기술 부문, 국제시장에서 경쟁력이 높은 제품을 생산하는 부문, 자원개발 및 하부구조 건설 부문, 과학연구 및 기술개발 부문, 자유경제 지대내 투자 등이다. 이러한 장려분야에

대한 외국 투자자에게는 각종 세금의 감면, 유리한 토지사용 조건, 은행대부의 우선적 제공과 같은 우대조치가 있다. 따라서 남한 기업이 북한 진출시 우선 섬유·의류부문을 중심으로 농수산 가공업 등 경공업분야부터 시작하는 것이 위험을 최소화하면서 북한의 요구에 응하는 것이 될 것이다. 장기적으로는 우리가 어느 정도 경쟁력을 갖추고 있는 전기 전자, 화학 기계부문 등에 대한 투자도 고려할 만 하다.

둘째, 투자방식은 북한이 정하고 있는 외자유치 방식에는 합영, 합작, 외국인투자의 3가지 방식이 있으므로 각각의 장·단점을 따져서 투자방식을 결정하는 것이 바람직하다. 합작방식은 외국과 북한이 공동 투자하되 경영은 북한측에 일임된 방식이기 때문에 이 방식보다는 완전 설비제공형 위탁가공이 더 나올 수 있다. 합영방식은 공동투자 및 공동경영 방식으로 초기단계에서는 이 방식이 바람직한 것으로 판단되지만, 이 경우 북한측 상대 선정에 무엇보다도 유의해야 할 것이다. 외국인 단독투자는 100% 외국인 출자와 경영이 보장되지만 북한측 상대자없이 원활한 경영활동이 보장되기는 어려울 것이기 때문에 경영통제, 인사·노무관리 등이 효율적임에도 불구하고 상당한 위험이 내포되어 있다.

셋째, 상대자(파트너)는 조총련 동포와 북한과의 합영사례에서 북한측 상대자의

선정이 성공여부에 가장 큰 변수로 나타난 바 있듯이 대북한 투자시 상대자 선정을 위해서는 인간적인 신뢰, 기업간부 및 당간부와 유대관계를 가진 정치적 유력인사 등을 우선적으로 고려하여 상대자로 선정하는 것이 바람직하다.

넷째, 공장입지는 기본적으로 도로, 용수, 전력 등 사회간접자본이 상대적으로 잘 구비된 지역을 선정하여야 한다. 현행 북한의 외자유치관련법에 따르면 합영, 합작기업은 자유경제 지대내에 진출할 수 없기 때문에 나진·선봉지대에 진출하기 위해서는 남한기업이 단독으로 출자해야 한다. 이외에도 북한과의 협의를 통해 남포공단 또는 기타 지역에 남한전용공단 건설을 상정할 수 있다.

다섯째, 투자업종, 투자방식, 상대자 및 공장입지 외에도 대북진출을 위해서 기업은 북한과의 합영, 합작시 출자지분과 출자방식(현금 또는 현물비율), 자금 및 원자재 조달, 제품의 판매처, 북한 노동자에 대한 노무관리와 임금수준 등에 대해 충분한 조사와 검토를 필요로 한다.

일부에서 우려하고 있는 기업간의 과당경쟁을 방지하기 위해서 대기업과 중소기업이 상호 연계하여 북한에 공동진출하는 것도 바람직할 것이다. 대기업의 정보망, 자금력, 마케팅능력과 중소기업의 전문기

술을 결합하여 對북한 투자의 효율성을 극대화할 수 있을 것이다. 부품 협력업체와 공동 진출함으로써 대기업은 안정적인 부품조달이 보장되고 중소기업은 제품판매가 안정적일 수 있으며, 기업간 공동진출은 기업의 대북진출 과당경쟁 방지 뿐만 아니라 투자의 불확실성에 대한 위험을 분산하는 효과도 있다.

현재 북한이 나진·선봉지대 개발을 위해 참여하고 있는 두만강지역개발계획을 활용할 필요도 있다. 두만강지역은 동북아시아의 요충지로서 막대한 잠재력을 가진 것으로 평가되고 있다. 중국의 동북3성, 러시아의 극동지역 등은 천연자원의 공급원인 동시에 잠재적인 시장으로 개발될 수 있을 것이다. 따라서 북한에 대한 직접 진출이 지연될 경우 우선 이 지역에 진출하여 북한에 우회 진출하는 방안도 모색해 볼 필요가 있다.♣