

## 북한 공단 개발의 경제적 효과와 성공적 추진 전략

윤덕룡 / 연세대학교 통일연구원 연구교수

북한이 남한 기업들을 통해 공단 개발을 추진하고 있다. 북한은 특정 남한 기업에게 프로젝트 형식으로 공단 개발과 기업 유치를 위탁하고 있다. 북한 공단 개발은 남북한 모두에게 이득을 가져올 수 있다. 남한에게는 단기적으로 경기 부양·기업의 유휴 시설의 활용·국제 경쟁력과 수익성 제고·생산 잠재력 확대라는 이득을 가져오며, 장기적으로는 잠재적 생산 및 수요 시장인 북한에 대한 노하우 집적, 생산 거점 확보, 통일 비용 감소 등의 경제적 이득을 가져온다. 그러나 남한의 재정적 희소성 증가와 구조 조정 지연이라는 문제도 야기할 수 있다. 북한에게는 자본 증가와 기술 이전, 부족한 원자재의 공급 및 국제 시장에 대한 접근용이라는 이득을 제공할 것이다.

공단 개발은 기업들이 입주하여 생산이 이루어져야 완성된다. 이를 위해 새로 개발되는 공단 지역이 나진·선봉과 같은 경제특구로 지정되고 미국의 대북 경제 제재 완화가 절대적으로 필요하다. 북한은 법적인 면에서 투자 장애를 유발하는 요소들을 해소하고, 남북 당국은 투자보장협정·이종과세방지협정·직접적인 대금 결제 방식·직항로 및 육로 개척 문제를 해결해야 한다. 그외에 남한의 전력 공급 문제, 남한 투자자 우대 혜택, 자유무역지대 추진 등의 문제들이 합의되면 대북 투자가 급속히 확대될 것이다.

북한 공단 개발이 성공적으로 추진되기 위해 효율적인 투자가 가능한 생산 형태, 산업 분야, 기업 종류 등이 고려되어야 한다. 생산 형태는 생산 과정의 일부를 북한에 이전하여 공동으로 생산하는 외부 공정(Outward Processing) 방식이 바람직하다. 진출 산업 분야는 노동 집약적인 산업이 위주가 될 것이나 외부 공정의 형태를 취하면 다양한 분야가 추가될 것이다. 장기적으로는 남북한이 대부분의 상품을 공동 생산하되, 기술 집약적인 상품에서는 남한의 생산 비율이 높고, 노동 집약적인 산업에서는 북한의 생산 비율이 높은 합작 생산 방식이 이루어질 것이다. 공단 개발 초기에는 중소기업을 중심으로 소규모 투자에서 시작하는 것이 위험 부담을 줄일 수 있다. 투자가 장기화되면 서비스 및 설비 산업이 동반되어야 하며, 장기적으로는 북한이 비교 우위를 가지고 있는 것으로 추정되는 일부 중공업과 자원 개발 분야에도 투자가 필요하다. 투자하는 남한 기업들간에는 대기업이 공단의 대표가 되어 공단 관련 문제를 북한 당국과 협상할 수 있게 하고, 중소기업들은 조합 단위로 진출하여 규모의 효율성과 협상력을 제고하는 것이 바람직한 진출 전략이 될 것이다.

머리말

주제

한 지역에 대한 남한 기업들의 공단 개발 움직임이 가시화되고 있다. 현대그룹에서는 북한으로부터 해주 부근 2,000만 평을 할애받아 우리 중소기업들이 입주할 수 있도록 하겠다고 공단 조성 계획을 밝혔다. 한국토지공사에서는 나진·선봉 지역 안의 유현시범공단을 비롯하여 북한의 여러 지역에 수백만 평 규모의 공단을 조성할 계획이라고 밝혔다. 이러한 움직임은 북한이 남한 기업들에게 북한 공단 개발을 의뢰함으로써 시작되었다.

북한은 1991년말 나진·선봉에 경제특구를 설치하고 투자 환경을 조성하기 위해 상당한 노력을 기울여왔다. 외국인 투자 관련 법규를 대대적으로 정비하였고, 자본주의적 기업 경영 및 가격 결정 방식을 이 지역에 도입하고 북한 화폐의 환율을 현실화하였으며, 인프라 구축과 10여 회에 이르는 투자설명회를 개최하였다. 1996년 9월과 1998년 9월에는 현지에서 투자포럼을 개최하여 이 지역에 대한 외자 유치를 위해 많은 정성을 들였다. 그럼에도 불구하고 북한이 1997년 말까지 유치한 외국인 투자액은 6,242만 달러에 불과하여 목표치인 70억 달러에 크게 미달하고 있다. 일반 지역에 대한 외국인 투자는 더욱 부진한 상황이다.

이러한 이유로 북한은 공단 개발과 투자 유치를 남한 기업을 통해 실현하고자 한다. 남한 기업들이 공단을 개발하고 남한 및 외국의 기업들을 유치해달라는 것이 공단 개발을 의뢰한 목적이다. 남한 기업은 공단을 개발하는 대가로 개발한 토지에 대해 일정 기간의 토지사용권을 얻게 된다. 남한 기업들의 북한내 공단 개발의 성공 여부는 경제적 측면뿐 아니라, 정치·사회적 측면으로도 많은 영향을 미칠 것으로 보여서 그 성공 여부에 국내외의 관심이 집중되고 있다.

본 고에서는 북한 지역 공단 개발이 미치는 경제적 효과와 공단 개발의 성공을 위한 추진 전략을 모색해보고자 한다. 먼저 북한이 북한 지역의 공단 개발을 남한 기업들에게 의뢰한 배경과 목표를 알아보고, 공단 개발이 남북한에게 미치는 경제적 효과를 분석함으로써 공단 개발의 필요성 여부를 검토하고자 한다. 그리고 기업들의 투자 유치를 위해 선행적으로 갖추어져야 할 제도적 전제 조건들을 살펴봄으로써 개선 방향을 제시하고자 한다. 또한 공단 개발이 성공할 수 있기 위해 기업들의 효율적 투자를 가능하게 할 생산 형식, 생산 분야, 기업 형태 등을 분석해봄으로써 합리적 진출 전략을 구성하는 데 보탬을 주고자 한다.

## 북한 지역 공단 개발 위탁의 배경과 프로젝트화

## 공단 개발의 프로젝트화

## 북한 지역 공단 개발의 배경

북한은 경제 성장이 마이너스로 전환된 지 10년이 되었지만 아직 마이너스 성장에서 벗어나지 못하고 있다. 북한의 마이너스 성장을 Solow적 시각에서 보면, 자본 축적이 감가상각을 상회하지 못하고 있기 때문이다. 외환 분야에서의 유동성 부족으로 원자재나 투자재를 구입하지 못하는 것도 생산 가능성을 제한하고 있다. 북한에서는 외화가 없어서 생산을 못하고 생산이 모자라서 자본 축적이 안되는 악순환이 거듭되고 있다.

북한은 이러한 상황에서 벗어나기 위해 나진·선봉에 경제특구를 만들고 외자를 유치하고자 했으나 성과를 거두지 못하고 있다. 북한은 외국 투자자의 진출을 활성화하기 위해 공단을 개발하려 하지만, 자본이 없고 지금까지의 경험으로 보아 투자 유치에도 자신이 없다. 이러한 상황을 타개하기 위해 북한은 외부 투자자에게 공단 개발과 투자 유치를 위탁하는 방식을 선택한 것으로 보인다. 이렇게 선택된 외부 투자자가 현대와 토지개발공사이다.

북한이 현재 추진하고 있는 공단 개발 전략은 '프로젝트화 전략'이라고 할 수 있다. 누구에게나 공단을 개발할 수 있게 하는 것이 아니라 특정 기업을 선택하여 독점권과 같은 특혜를 제공하고 공단을 개발하려고 하기 때문이다. 북한은 이 전략을 통해 북한 진출에 대한 인센티브를 제공하는 대신, 해당 기업이 공단 개발만이 아니라 기업 유치까지 담당하게 하고 있다.

북한 지역 공단 개발에 북한이 프로젝트화 전략을 적용하고 있는 이유는 다음과 같다. 첫째, 남한측 사업자가 북한의 공단을 개발하게 되면 공단을 개발하는 비용을 들이지 않아도 되기 때문이다. 둘째, 공단 개발의 목적인 입주 기업 유치를 남한 기업에게 부담시킬 수 있기 때문이다. 북한은 1991년 이래의 나진·선봉에 대한 투자 유치 활동을 통해 일반적인 투자 유치 전략만으로는 성공하기 어렵다는 것을 알았다. 그래서 공단 개발 및 투자 유치를 프로젝트화하여 특정 기업에 떠맡기는 전략을 개발한 것으로 보인다. 공단을 개발하는 기업은 공단사용권을 대가로 받기 때문에 투자를 유치해야 공단 개발에 대한 보상을 받게 된다. 따라서 투자 유치를 위해 전력을 다할 수밖에 없다.

북한은 공단 개발을 프로젝트화하여 개별

기업에 분양하는 형식으로 외부의 자원과 투자 유치에 대한 노하우를 활용하려는 의도를 가지고 있다. 이 전략은 북한이 투자 유치를 위해 지금까지 사용한 방안 가운데 가장 강도 높은 전략으로 경제 개발에 대한 북한의 강력한 의지를 표현하고 있다. 북한이 그만큼 외부 투자를 절실하게 필요로 한다는 증거이다. 자본이 들어와야 북한의 마이너스 성장이 멈추고 경제 위기를 극복할 수 있기 때문이다. 따라서 이번 현대나 토지개발공사에서 추진하는 공단 개발은 북한이 적극적으로 협력할 가능성이 높다.

### 북한 지역 공단 개발의 경제적 효과

남한 기업이 북한의 요청에 따라 공단을 개발해주는 것이 경제적으로 정말 바람직한 것인지의 여부를 알기 위해 공단 개발에 따른 경제적 효과를 분석해볼 필요가 있다. 공단 개발의 경제적 효과를 남한과 북한을 중심으로 정리해보면 다음과 같다.

#### 공단 개발이 남한에 미치는 경제적 효과

##### ○ 단기적 측면

단기적 측면에서 가장 빨리 남한 경제에 나타날 수 있는 효과는 경기 부양 효과이다.

한국 경제가 IMF관리체제로 편입되면서 초기에는 고금리 및 예산 감축의 형태로 경제 내의 수요가 위축되었다. 뿐만 아니라 기업의 도산 및 구조 조정의 결과로 증가하고 있는, 실업은 국내 수요를 더욱 감소시키는 결과를 초래했다. 경기 회복을 위해 수요의 진작이 필요한 상황에서 북한 지역에 대한 대규모 공단 개발은 물자와 노동력의 수요를 확대시키게 될 것이다. 공단 개발에 필요한 물자 생산이 연관 효과를 발생하여 생산을 자극하고 노동력의 수요가 늘어나게 되면 경기 부양의 효과가 발생하게 될 것으로 예상된다.

둘째, 기업들의 유휴 시설을 활용할 수 있다. 한국의 구조 조정은 IMF체제로 편입되면서 그 속도가 훨씬 빨라져서 유휴 설비가 급속히 증가했다. 부도 기업들의 생산 설비도 방치되고 있어서 이러한 유휴 설비의 북한 이전이 가능하게 되면 해체된 자본의 수명이 연장되는 결과를 가져오게 된다. 즉, 자본의 재생을 가능하게 하여 전체적인 부를 증가시키게 된다.

셋째, 남한 기업들의 생산비 절감에 기여하게 된다. 남한의 국제 경쟁력을 악화시키는 주요 요인이었던 고임금이 IMF체제 이후 완화되고는 있으나 생산 과정의 일부를 북한으로 이전할 경우 임금을 절약할 수 있고 생산비가 감소하여 국제 경쟁력의 향상과 기업의 수익성 제고에 기여하게 될 것이다.

넷째, 배후 생산 기지의 확보로 생산 잠재력이 확대되는 효과를 가져올 것이다. 상품에 따라서 생산 과정의 상당 부분을 북한에 이전함으로써 남한의 기업들은 완제품 생산에 필요한 배후 생산 기지를 얻게 된다. 이로 인해 남한은 북한 지역에 비해 부가가치가 높은 생산 공정에 주력함으로써, 생산 능력이 늘어나게 되고 전체적인 생산 잠재력이 확대될 것으로 기대된다.

그러나 북한으로 인한 투자 수요의 증가는 자본의 회소성을 증가시킬 수 있다. 한국의 경제 위기로 자본 부족의 어려움을 겪고 있는 남한 기업들에게 북한 지역의 공단 개발로 대규모 자금이 빠져나가게 되면, 국내 자본 시장의 이자율을 상승시키는 압력으로 작용할 가능성이 있다. 기업들의 북한 진출은 국내 기업들의 구조 조정을 둔화시킬 수도 있다. 북한의 저임금을 활용하여 노동 집약적인 산업을 유지할 수 있게 되면 생산성이 높은 분야로의 구조 조정이 이루어지지 못하고 정체되는 현상을 가져오기 때문이다. 이러한 현상은 단기적으로 구조 조정의 압력을 완화시키기는 하지만 장기적으로는 국제 경쟁력을 약화시키는 결과를 가져올 수 있다. 따라서 북한의 저임금으로 인한 수익성 증가를 생산성 제고를 위한 투자에 활용하도록 유의해야 한다.

### ○ 장기적인 측면

첫째, 노동 시장에 대한 노하우의 집적이다. 남북한이 정치적인 통일을 하건 그렇지 않건 북한 시장은 장기적으로 남한 시장과의 통합 대상이다. 즉, 상품 시장과 생산 요소 시장에서의 통합이 필연적으로 예상되고 있다. 공단 개발로 북한에 투자하는 기업들은 북한 노동력을 의무적으로 고용해야 하므로 북한 인력들에 대한 노하우를 집적하게 되는 계기가 될 수 있다.

둘째, 생산 거점의 확보이다. 북한의 공단 조성으로 남한 기업들의 진출이 늘어나면 북한 지역에 생산 거점을 확보하게 되어 장차 경제적 통합이 이루어지게 될 때 생산 거점으로 활용할 수 있을 것이다. 특히, 경제 통합 이전에 형성되는 북한 지역 내의 인적·물적 네트워크 형성은 장차 남한 기업들의 북한 진출에 중요한 교두보가 될 것이다.

셋째, 북한 시장에 대한 접촉으로 잠재적 수요 경향을 파악할 수 있다. 북한은 장기적으로 남한 기업들의 수요 시장이기도 하다. 현재 구매력 부족과 체제 상의 이유로 민간 시장의 중요성이 높지는 않으나, 북한 경제가 구매력을 가지게 되고 체제에 변동이 생기면 북한은 남한의 중요한 시장으로 바뀌게 된다. 따라서 미리 북한 시장에 대해서 알고 수요자에 대한 연구가 이루어지면 장차 시장

점유에서 유리한 입지를 얻게 될 것이다.

넷째, 통일 비용을 줄이게 될 것이다. 구동독 지역의 통일후 시급한 경제 재건을 위해 수년 동안 가장 폭발적으로 증가한 것은 건설 분야 생산이다. 특히, 공장과 사무실 그리고 인프라 건설 등의 경제 건설에 대한 수요가 급격히 늘어났다. 그러나 건설에 필요한 시간 소요로 인해 경제 재건에 장애가 되었고 구동독 지역의 임금 및 물가의 상승으로 통일 비용 부담을 증가시켰다. 남한의 북한 지역 공단 개발은 적어도 통일 비용의 일부로 소요될 경제 건설 비용을 미리 저렴하게 지불하는 것으로 볼 수도 있다.

#### 북한에 미치는 경제적 효과

첫째, 자본 증가의 효과이다. 공단 건설은 사회간접자본을 증가시키고 남한 및 외국 기업의 투자로 자본 설비가 증가하게 될 것이다. 북한은 현재 원자재의 가격 상승으로 해체된 산업을 대체할 수 있는 더 높은 생산성을 가진 자본 설비가 필요하다. 그러나 스스로 이러한 자본을 구입할 수 있는 여력이 없으므로, 남한 기업들의 투자는 북한의 마이너스 성장을 역전시키는 데 많은 도움을 줄 것이다.

둘째, 기술 이전의 효과이다. 투자 자본이 유입되면 상품의 질을 높이고 디자인을 개선

하는 등의 생산 기술을 이전 받을 수 있게 된다. 또한 경영 면에서 남기에 생산을 맞추는 일과 노동력을 조절하여 생산성을 높이고 생산 라인을 재조직하는 효율적 경영 기술을 익히게 될 것이다. 남한의 생산 및 경영 기술은 북한에 도입되는 설비와 함께 현장 교육을 통해 북한 인력에게 자연스럽게 전달되어 질 것이다.

셋째, 원자재의 공급이다. 북한 대부분의 기업들이 원자재의 부족으로 조업이 제한 받고 있다. 그러나 남한 기업들의 진출로 원자재 공급이 훨씬 용이해질 것이다. 남한 기업이 생산을 목적으로 원자재를 도입할 뿐 아니라, 원자재를 구입할 수 있는 외화를 북한에 공급하기 때문이다.

넷째, 북한은 남한 기업들을 통해 국제 시장의 판매망에 연결될 수 있다. 북한은 미국 시장과 같이 특정 시장에 상품을 공급할 수 없고 국제적인 상품공급망에도 연결되어 있지 못하다. 그러나 공단에 투자하는 기업들을 통해 간접적으로 자신들이 생산한 상품을 공급할 수 있게 되고, 국제 및 국내 시장에 대한 마케팅 기법을 접할 수도 있게 된다.

북한이 얻게 되는 이러한 경제적 이득은 북한의 경제 성장을 가속화하고 새로운 기술 수준으로 생산 능력을 제고하게 되며, 남한은 국제 경쟁력을 제고할 수 있게 될 것이다. 전체적으로 남북한은 공단 개발을 통해 양측

이 모두 이득을 볼 수 있는 좋은 계기를 맞게 될 것으로 예상된다.

## 북한 공단 개발의 성공을 위한 선행 조건

현대와 토지개발공사가 현재 북한 지역 공단 개발을 추진하고 있으나 앞으로 공단 개발에 참여할 기업들이 더 늘어날 가능성도 있다. 공단 개발에 참여하는 기업들에게 있어서 성공 여부는 공단 개발에 소요될 막대한 자금을 공급할 수 있는 재정 능력과 경험을 가지고 있는지의 여부, 공단에 입주할 기업들의 유치 가능성, 북한 당국의 약속 준수 여부 등에 의해 결정되어질 것이다.

### 재정적 조건

공단 개발에 참여하는 기업은 공단을 개발하는 동안 수입이 없고 계속하여 투자만 하게 되므로 자금 동원 능력이 충분히 확보되어 있어야 한다. 현재 공단을 개발하기로 한 현대와 토지개발공사는 일단은 자금 동원 능력이 있다고 간주된다. 그러나 대규모 공사를 진행하는 경우 이로 인한 재정 부담은 기업 전체에 악영향을 줄 수 있다. 따라서 공단 개발을 단계적으로 시행하여 재정 부담을 분산시키고, 개발되는 곳마다 즉시 기업을 유치할 수 있는 세밀한 계획이 필요하다. 이 경우 첫째

에 개발하는 비용만 공급할 수 있으면 입주하는 기업들로부터 자금을 공급받게 되어 재정적 부담을 줄일 수 있기 때문이다.

### 기업 유치를 위한 조건

기업들의 유치 가능성은 개발된 공단이 일반적으로 북한에 진출하고자 하는 기업들의 목표에 부합되는 것인지에 의해 결정되어진다. 북한에 진출하는 기업들은 <표 1>과 같이 다양한 동기들에 의해 투자를 결정하게 된다. 이러한 동기 가운데 현재 북한에 진출하는 대부분의 기업은 생산적 동기에 의해서 진출하는 기업들이다. 수요 측면의 동기에 의해 북한에 진출할 만큼 북한이 충분한 구매력을 가지고 있지 못하기 때문이다. 생산 측면의 동기에 의해 북한에 투자하는 기업들이 투자 동기를 충분히 활용할 수 있으려면 아래와 같은 문제들이 선결되어야 한다.

첫째, 북한이 개발되는 공단 지역을 나진·선봉지역과 같은 자유경제무역지대(이하 '지대')로 정해야 한다. '지대'는 중국의 경제특구 방식을 본뜬 것으로 1992년 10월에 제정한 「외국인투자법」과 1993년 1월에 제정한 「자유경제무역지대법」을 통해 '지대' 내의 외국인 투자에 대하여 특혜 조치를 규정하였다. '지대' 내에서 투자가는 기업 관리와 경영 방법의 자유로운 권리를 가지게 된

〈표 1〉 북한 진출 기업들의 예상 투자 동기

| 진출 동기  | 내용                                                                  | 결정 변수                                                                  |
|--------|---------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| 생산적 동기 | · 저렴하고 풍부한 노동력 확보<br>· 기존 생산 분야 병목 현상 해결<br>· 신규 사업 진출<br>· 상품의 다양화 | · 인구, 임금, 교육 수준<br>· 토지 가격, 토질, 용수, 수송비<br>· 기존 산업, 자원<br>· 민속 및 토속 상품 |
| 수요적 동기 | · 북한 지역 시장 개척<br>· 제3국 판매                                           | · 소비자 기호, 구매력, 행정 조치<br>· 대외 개방 정도                                     |
| 사회적 동기 | · 이미지 관리<br>· 이전 사업장 복귀                                             | · 기업 규모, 사회적 기대<br>· 기업주나 기업의 원소재지                                     |
| 기타     | · 경쟁 전략<br>· 투기적 동기                                                 | · 경쟁 기업의 진출입 여부<br>· 정부의 인센티브                                          |

다. '지대' 내의 투자자들에게 주어지는 여러 가지 특혜 가운데서 기업들에게 관심이 높은 항목은 세제 혜택과 노동력에 관한 조항들이다. 일반 지역과 '지대' 간의 투자 조건은 〈표 2〉와 같은 차이가 존재한다.

일반 지역에 공단을 조성한 대우 남포공단의 경우 특히 노동 인력의 공급에서 문제가 많은 것으로 알려지고 있다. 일반 지역의 투자자는 북한 인력을 의무적으로 고용하여야 하며, 고용 인력은 해당 지역 인력 알선

기관을 통해야 한다. 그리고 외국인을 고용할 경우 정부원 대외 경제 기관의 승인을 받아야 하므로 필요한 기술 인력을 제때 공급받는 데 장애가 있기 때문이다. 그러나 '지대' 내에서는 지대 안의 인력 알선 기관과 대외경제부서의 합의만 필요로 하므로 필요한 인력의 고용이 상대적으로 용이하다. 또한 세제와 최저 임금의 수준도 다르다. 이러한 이유들때문에 새로 개발되는 공단들이 '자유경제무역지대'로 지정되는 것이 남한 및 외

〈표 2〉 일반 지역과 자유경제무역지대의 차이

|       |        | 자유경제무역지대                                                                    | 일반 지역                    |
|-------|--------|-----------------------------------------------------------------------------|--------------------------|
| 세제    | 소득세    | 14%                                                                         | 25%                      |
|       | 소득세 감면 | · 제조업: 3년 면제후 2년 50% 감면<br>· 하부 구조 건설 총투자액 6,000만 원 이상:<br>4년 면제후 3년 50% 감면 |                          |
|       | 관세 면제  | 무관세                                                                         | 생산용 수입 면세                |
| 노동 분야 | 최저 임금  | 160 원(73 달러)                                                                | 220 원(100 달러)            |
|       | 인력 고용  | · 외국인: 지대 당국 대외경제부서의 합의 필요                                                  | · 외국인: 정부원 대외경제부서의 합의 필요 |

국으로부터의 많은 기업을 유치할 수 있는 유리한 조건이 될 것이다.

둘째, 미국의 대북한 경제 제재가 완화(혹은 해소)되어야 한다. 북한에 대한 미국의 경제 제재를 해소하여 북한산 상품이 미국이나 유럽에서 판매될 수 있도록 허용되어야만 남한 기업들이 자유롭게 북한에서 상품을 생산하고 거래할 수 있다. 현재의 여건으로서는 북한에서 생산된 물건을 판매할 수 있는 판로가 제한되어 생산 방식에까지 제한을 받게 된다. 이러한 제한은 남한 기업들의 북한 진출에 장애 요인이 될 것이다.

#### 북한 투자에 관한 법률적 조건

북한 지역의 공단 개발 사업은 대규모 투자가 필요한 사업이다. 따라서 투자에 대한 안전 장치가 마련되어야 한다. 그러나 북한의 「외국인투자법」은 전체적으로 선언적이고 불완전한 체계를 갖추고 있을 뿐 아니라, 투자에 대해 충분한 보장을 하지 못하고 있다.<sup>1)</sup> 북한의 규정들 가운데 유의해야 할 조항들로

는 다음과 같은 사항들이 지적된다.<sup>2)</sup>

첫째, 투자 가능 여부이다. 관련법들에 투자 가능 분야에 대해 구체적인 열거가 되어 있지 않아서 나중에 낭패를 겪을 수 있다. 따라서 투자 교섭 단계에서 투자 희망 분야가 승인 가능한지의 문제를 확인할 필요가 있다.

둘째, 안정적인 물자 구입 문제이다. 북한에서는 경영 활동에 필요한 물자를 구입하기 위해서 연간 구입 계획표를 국가 기관에 제출해야 한다. 그러나 국제 가격을 고려하여 계약한다고 규정하고 있어서 가격에 대한 자의적 해석이 개입될 여지가 있다. 또한 품질 미달, 납기 지연 등의 문제가 발생할 수 있으므로 북한 상품을 싸게 구입할 수 있으리라고 속단해서는 안되며, 필요한 물품을 공급 받는 것에 대해 미리 계획을 세우고 신중할 필요가 있다.

셋째, 제품 판매 시장에 대한 정보 확보 문제이다. 북한에 투자할 경우 생산품의 판매 시장에 대해 미리 고려하는 것이 좋다. 미국은 북한산 상품의 반입을 금지하고 있으며 유럽, 일본 등에서는 특혜 관세를 적용하지

1) 북한에 투자하는 외국인들은 전체적으로 「외국인투자법」의 적용을 받는다. 외국 투자자들은 합작 기업, 합영 기업, 외국인 기업 등 세 가지 형태의 기업을 설립할 수 있다. 합작 기업은 북한측 투자자와 외국 투자자가 공동 투자하되 운영은 북한측이 하며 설비 및 기술의 장기 공여에 의한 수출 신용 공급과 유사한 형태이다. 합영 기업은 지분 참여형 합작 투자로 공동 출자·공동 운영·공동 분배의 형식을 취한다. 외국인 기업은 외국인 단독으로 투자하여 경영하는 기업을 말한다. 해당하는 각 형식에 따라 「합작법」, 「합영법」, 「외국인기업법」의 적용을 받으며 각각의 법에 대해 시행 규정이 제정되어 있다. 그리고 자유경제무역지대에 대한 투자는 「자유경제무역지대법」의 적용을 받게 된다(통일부(1998), 「북한의 외국인 투자관리법 규정」).

2) 정원준(1998. 11), 「북한 투자 유치 법규의 문제점 분석(1), (2)」, 「북한 뉴스레터」, KOTRA.

않고 있으므로 어떠한 시장을 겨냥하고 투자할 것인지에 대해 미리 유의해야 한다.

넷째, 노무 관리 및 임금 문제를 지적할 수 있다. 기업이 독자적으로 인력을 고용하거나 해고할 수 없다. 그리고 <표 2>에서와 같이 최저 임금 조항이 적용되며 사회보험료 7%를 회사가 부담해야 한다. 따라서 필요한 인력을 적정 가격으로, 충분히, 적기에 공급받을 수 있을지에 대해 미리 유의할 필요가 있다.

다섯째, 토지 이용 및 관리에 대한 문제이다. 임대 기간이 만료된 후에는 북한 당국의 요구에 따라 건축물과 설비 부대 시설을 철거해야 한다. 공단 개발로 북한에 투자하고자 하는 기업들에게 매우 불리한 조항이므로 공단 입주 이전에 북한 당국과 상호 협의가 필요하다.

여섯째, 이윤의 송금 문제이다. 북한 내에서 외화로 획득한 이윤의 송금은 문제가 없으나 북한 화폐로 획득한 이윤은 외화로 교환할 수 없다. 공단 개발을 통해 북한에 투자하는 기업들이 어차피 북한의 내수 시장을 겨냥한 투자가 아니어서 큰 문제는 되지 않을지라도 화폐의 사용시 미리 유의해야 할 사항이다.

마지막으로 분쟁 처리 방안에 대한 문제이다. 북한에서는 분쟁을 '회사 운영 과정에서의 의견 상이'로 표현하고 있다. 분쟁의 처리 방식으로는 협의·중재 및 재판·국제 중재

라는 일반적인 형식을 제시하고 있으나, 구체적인 처리 절차에 대한 언급이 없다. 따라서 투자 기업들은 계약서 작성 과정에서라도 분쟁 처리 방안에 대해 명확히 할 필요가 있다.

지금까지 거론된 사항들은 상당 부분 북한 지역 투자에 대한 불투명성을 야기하여 투자에 구조적인 장애가 되고 있는 것들이다. 그러나 개별 투자자가 해결할 수 있는 부분은 거의 없다. 현재로서는 각각의 투자자가 유의하여 자구책을 강구하는 수밖에 없다. 그러나 대규모 공단을 개발하고 수백 개의 남한 기업들이 북한에 진출하게 되는 사업에서 국가가 아무런 대책도 마련하지 않을 수는 없으므로 당국간 합의를 통해 해결책을 마련할 필요가 있다.

#### 남북 당국간 협정

북한 지역에 대한 공단 개발과 기업들의 투자가 늘어날 수 있도록 남북한 정부들이 해결하여야 할 대표적인 사항들로 투자보장협정, 대금 결제 방식의 개선, 이중과세방지협정, 육상 교통로 개설 등이 있다.

첫째, 남북한 당사자간 가장 먼저 힘써야 할 일은 북한에 투자하는 기업들이 안심할 수 있도록 남북한 당국간에 투자보장협정을 맺는 일이다. 수많은 기업들이 북한에 투자할 수 있도록 허용하면서 투자 보장에 대해

책임있는 장치가 없다는 것은 곤란한 문제이다. 북한은 일반 시장과는 다른 특수한 시장에 속하므로 개별 투자자가 보호받을 수 있도록 남북한 당국간 투자보장협정이 이루어져야 한다.

둘째, 남북한간의 대금 결제 방식은 중개업자를 통한 간접 결제가 90% 이상을 차지하고 있다. 북한이 남한을 직접적 교역 대상으로 인정하지 않고 남한 기업들도 대금 결제에 대한 안전 장치로 제3자가 필요하기 때문이다. 그러나 이러한 간접 결제는 비용이 많이 들고 시간이 지체되어 추가적인 비용요소가 되고 있다. 따라서 당국간 합의를 통해 직접적인 대금 결제 방식으로 전환해야 할 필요가 있다.

셋째, 이중과세방지협정은 남북한 어디서건 일단 세금을 낸 사항에 대해서 다시 세금을 부과하지 않게 하는 것으로, 투자자들의 이중적 세금 부담을 줄이기 위해서 반드시 필요한 사항이다. 세금의 이중 부과는 북한 공단에 대한 투자자들의 이윤 폭을 줄이게 되어 투자 의욕을 감소시키는 부정적인 역할을 하게 될 것이므로 당국간 이중과세방지협정이 조속히 체결되어야 한다.

넷째, 북한은 지역적으로는 가까우나 직접적인 수송로가 개설되지 않고 있어서 오히려 북한과의 교역에 드는 수송 비용이 중국까지의 수송비보다 높다. 투자자들이 시간과

경비를 절약할 수 있게 하여 수익성을 제고해야 투자가 늘어날 수 있다. 따라서 직접적인 항로와 철도 및 육로 개설 등에 대한 양측 정부의 합의가 필요하다.

그외에도 북한 공단 설립시 부족한 전력 공급에 남북한이 협조하는 일과 남한 투자에 대한 우대 조치, 장기적으로는 남북한간의 자유무역지대 설립 등에 대해 원만한 합의가 이루어지면 북한에 대한 남한 기업들의 투자는 급속히 증가할 수 있을 것으로 예상된다.

### 북한 공단 개발 성공을 위한 추진 전략

북한 지역 공단 개발의 성공은 얼마나 많은 기업들이 투자해서 경제 활동을 하느냐에 달려있다. 북한 공단 개발의 성공을 위해 효율적인 투자가 가능한 생산 형식과 산업 분야, 그리고 기업 형태에 대해 구체적으로 알아보기로 한다.

#### 공단 지역 진출 기업의 생산 형식

북한에 진출하게 될 기업을 알기 위해서는 먼저 어떠한 생산 형식이 적용될 것인지에 대한 고려가 필요하다. 북한 지역에서 이루어지게 될 남한 투자자들의 생산 형태는 임가공 형식의 생산이나 이보다 확대된 외부 공정(Outward Processing)의 형식이 될 가

능성이 높다. 그 이유는 일차적으로 북한 내에서 생산 원자재를 공급받기가 쉽지 않기 때문이다. 또한 판로 면에서도 전적으로 북한산 상품인 경우 미국 시장의 진입이 금지되어 있고, 유럽이나 일본 시장에서의 관세 부과 등으로 불리한 입장에 있기 때문이다. 또한 일정 부분의 생산이 남한 지역에서 이루어지므로 부가가치를 증대시킬 수 있다는 장점이 있다. 정치적인 측면에서는 일부 공정만을 북한에 이전하기 때문에 북한이 투자된 설비를 차지하기 위해 부단한 시비를 할 수 있는 동기를 줄이게 될 것이다. 따라서 생산 과정의 일정 부분만을 북한에서 담당하게 하는 것이 전략적으로 더 유리하다. 이처럼 생산 과정의 일부분을 북한 지역에서 담당하게 하는 외부 공정에는 다음과 같이 여러 가지 가능한 방식이 존재한다. ① 남한 기업들이 제공하는 원자재 가공, ② 남한 기업들이 제공하는 디자인이나 모형에 따라 생산, ③ 남한 기업이 제공하는 반제품의 조립 생산, ④ 남한 기업이 제공하는 설비로 남한 기업이 사용할 부품 혹은 반제품 생산 등이다.

남북한과 비슷한 환경에서 이러한 외부 공정을 적극적으로 활용한 예는 홍콩에서 찾을 수 있다. 1994년의 자료에 따르면, 홍콩 기업들은 중국에 대한 전체 수출품의 50%가

외부 공정을 위한 것이었고 중국으로부터의 수입품은 80%가 외부 공정에 따른 것이었다. 특히, 이러한 외부 공정은 인접한 광둥지역에서 94%가 이루어졌다. 홍콩과 중국의 외부 공정을 통한 생산 협력은 주로 다음과 같은 장점을 활용한 것이었다.

첫째, 서로 다른 자원 부존도에 따른 비교 우위를 활용할 수 있다. 홍콩 기업들의 설문조사에 따르면 응답자의 86%가 높은 인건비가, 53%는 비싼 지대가 경쟁력을 저해하는 요인이라고 답하였다.<sup>3)</sup> 이러한 상황에서 중국의 값싼 노동력을 풍부하게 이용할 수 있고 광대한 토지를 저렴하게 활용할 수 있게 된 것은 홍콩 기업들에게 가격 경쟁력을 회복할 수 있는 새로운 기회를 가져다주었다. 반면, 중국은 홍콩의 자본과 기술을 도입할 수 있었다. 둘째, 짧은 거리로 인해 거래 비용과 수송 비용이 높지 않았다. 셋째, 정부의 적극적 정책 협조를 통해 관세나 세금, 규제 등에서 기업에 우호적인 조건들을 만들어주었다.

중국과 홍콩의 이러한 관계는 남한과 북한 사이에도 유사하게 작용할 수 있다. 자원 부존도 면에서의 차이에서 발생하는 비교 우위의 활용 가능성은 남북한간에도 충분히 존재한다. 그러나 짧은 지역간 거리에도 불구하고 거래 비용과 수송비는 낮지 않은 편이며 정부

3) Federation of Hong Kong Industires(1992), *Hong Kong's Industrial Investment in the Pearl River Delta*, Hong Kong.

간의 협력에 대해서도 개선되어야 할 여지가 많다. 이러한 문제만 해결되면 남북한간에도 외부 공정을 활용하기 위한 대북 투자가 훨씬 더 늘어날 수 있을 것으로 보인다.

공단 지역 진출 기업의 산업 분야

북한 지역에 진출하는 것이 바람직한 산업 분야로는 섬유 산업과 단순 조립형 전자 산업이 가장 유력한 분야로 거론된다. 이 분야는 산업 구조상 노동 집약적인 산업 분야로 남한에서는 이미 사양화된 분야이다. 이 분야의 기업들은 어차피 남한에서의 생산으로는 더 이상 이윤을 내기 힘든 상황이어서, 이미 생산 비용이 더 저렴한 외국에 진출하였거나 진출을 모색하는 기업들이 많다. 이들의 유희·과잉 설비를 북한으로 이전하여 생산에 투입하게 되면 남한과 북한 모두에게 이익을 가져올 수 있을 것이다.

1992년부터 1997년까지 남북한간에 이루어진 위탁 가공 생산품의 자료를 반입된 상품들을 중심으로 보면 <표 3>과 같다. 남한에 반입되는 위탁 가공품은 섬유류가 압도적이

어서 91.4%를 차지하고 그 다음은 전기 및 전자 제품이 뒤따르고 있다. 이 자료를 통해 북한에 진출할 기업들의 산업 분야도 유사할 것으로 추정해볼 수 있으나, 북한 지역에 대한 진출 가능성이 기본적으로 제한되어 있었고 정치적인 환경도 호의적이지 못하였기 때문에 이 자료로 미래를 예측하는 데는 한계가 있다. 그러나 기본적으로는 남북한간의 비교 우위를 가장 잘 활용할 수 있는 산업 분야들이 계속하여 중심 산업이 될 것임에 틀림이 없다. 즉, 노동 집약적이거나 토지 수요가 높은 산업이면서 수출이 편리한 산업들이 일차 대상이 될 것이다. 그러나 공단 개발이 적극화되고 당국간의 협조가 원만하게 이루어져서 기업들에게 친화적인 환경이 형성되면 다양한 외부 공정(Outward Processing)을 적극적으로 활용하게 될 것이며 거의 모든 산업에서 북한 공단에 진출할 가능성이 존재한다.

<표 4>는 홍콩의 수출 상품 가운데 홍콩과 광둥 사이의 생산 비율이다. 이 표에 의하면 현재 남북한의 경우와 마찬가지로 노동 집약적인 산업이 외부 공정의 가장 중요한 대상이 된다는 사실이 명백하게 나타난다.

<표 3> 남북 위탁 가공 교역의 반입 물품 현황(1992~97)

|    | 단위   | 농림 수산물 | 광산물 | 화공품 | 섬유류     | 철강 금속류 | 기계 및 운반 기계 | 전자 전기 | 기타 제품 | 합       |
|----|------|--------|-----|-----|---------|--------|------------|-------|-------|---------|
| 반입 | 천 달러 | 22     | -   | 900 | 108,091 | -      | -          | 4,741 | 4,495 | 118,249 |
|    | %    | 0.0    | -   | 0.8 | 91.4    | -      | -          | 4.0   | 3.8   | 100.0   |

자료: 통일부(1998), 「남북 교역 통계 자료」.

〈표 4〉 홍콩 기업의 수출 상품에 따른 원산지 생산 비율(1993)

| SITC<br>분류 | 산업 분야               | 생산지에 따른 비율       |                  | 수출에서의 비율 |
|------------|---------------------|------------------|------------------|----------|
|            |                     | 홍콩 <sup>1)</sup> | 광둥 <sup>2)</sup> |          |
| 83         | 여행용품 및 가방           | 4.6              | 95.4             | 3.1      |
| 894        | 장난감                 | 6.0              | 94.0             | 9.8      |
| 76         | 통신 및 음향 장치          | 22.1             | 77.9             | 10.7     |
| 69         | 금속 제품               | 37.8             | 62.2             | 2.2      |
| 65         | 섬유                  | 40.6             | 59.4             | 7.1      |
| 84         | 의류                  | 51.3             | 48.7             | 24.9     |
| 77         | 전자 장비 및 부속          | 51.4             | 48.6             | 7.8      |
| 75         | 사무용품 및 자동 데이터 처리 기기 | 63.5             | 36.5             | 4.8      |
| 885        | 시계류                 | 66.8             | 33.2             | 3.5      |
| 합계         |                     | 38.6             | 61.4             | 73.9     |
| 전체 산업      |                     | 39.6             | 60.4             | 100      |

자료: Schmidt(1997), p. 12.

주: 1) 제품의 홍콩 생산 비율임.

2) 해당 제품의 광둥 생산 비율(외부 공정 포함)임.

전반적인 경향으로는 기술력이 덜 필요한 분야에서는 광둥 지역의 생산 비율이 높고 사무용기나 컴퓨터같이 기술력이 필요한 분야에서는 홍콩이 차지하는 생산 비율이 훨씬 높게 나타나고 있다. 의외로 섬유류나 의류에서 광둥이 차지하는 비율이 상대적으로 낮게 나타나는 것은 홍콩 지역 자체의 섬유 산업이 크게 확대되어 있어서 광둥 지역의 생산 비율이 지나치게 높아지지 않도록 제한했던 때문으로 보인다.<sup>4)</sup>

공단 개발이 완료되고 남한 기업들이 대량으로 진출할 수 있게 되면 남북한간의 외

부 공정을 통한 생산도 홍콩과 광둥 지역의 경우와 비슷한 형태가 될 가능성이 높다. 초기에는 섬유 산업과 단순 전자 산업에서 출발하겠지만 점차 기술이나 연구 개발(R&D) 집적도가 높아지는 산업에서의 북한 지역 생산도 늘어나게 될 것이며, 생산품에 따라 지역간 생산 비율만 차이가 나게 될 것이다. 상대적으로 높은 기술력을 필요로 하는 상품일수록 남한 지역의 생산 공정이 길어지고, 기술력의 수요가 낮은 상품에 대해서는 북한 지역에서의 생산 공정 비율이 늘어나게 될 것이다. 거의 모든 상품 생산에 양측이 참여

4) Schmitt, K-D(1997), "Small- and Medium-Sized Enterprises in Cross-Border Networks: Empirical Evidence from the Pearl Rive Delta. Institute of World Economics," *Kiel Working Paper*, no.808.

하게 될 것으로 예상된다.

#### 공단 지역 진출 기업간의 우선 순위와 협력 관계

북한의 공단 지역에 진출하게 될 기업들이 어떠한 순서대로 진출해야 할 것인지를 객관적으로 판단할 수 있는 근거는 없다. 기업마다 북한 진출에 대한 동기가 다르고 여러 가지 동기가 복합된 경우라도 그 가중치가 서로 다를 것이기 때문이다. 다만, 기술력이 많이 필요하지 않고 북한의 노동력을 활용할 수 있는 의류나 신발, 봉제, 직물, 완구류 등의 사업자가 먼저 투자하고, 기술 수준이 조금 더 요구되는 전기 및 전자 제품, 사무 용품 등으로 확대되는 것이 바람직할 것이다. 초기 투자는 경공업과 소비재 산업 위주로 진행되는 것이 바람직하나, 일정 규모 이상으로 투자가 축적되어지는 경우 서비스 산업이 일정한 비율로 동반되어야 하므로 태복 투자의 다양화 현상이 발생할 것이다. 그리고 북한 지역에 분야별로 지속적인 투자가 되어질 경우, 연구 개발팀이 함께 진출하여 기술 이전이나 개발이 이루어져야 장기적인 산업 기지로서 활용이 가능하다. 장기적으로는 북한이 상당한 기술을 축적하고 있는 것으로 추정되는 중공업 분야의 정밀 기계 가공이나 설계 등에 대한 투자와 자연 자원의 개발에 대한 투자도 이루어지는 것이 바람직하다.

기업 규모 면에서는 일단 중소기업 위주로 진출하는 것이 바람직하다. 일단 소규모 투자로 위험 부담을 줄여야 할 필요가 있고 중소기업들은 틈새 시장을 활용하는 생산이 가능하기 때문이다. 중소기업들의 투자로 공단 내와 주변 지역에 있는 노동력의 기술 수준이 증가하고 북한과의 투자 및 경제 거래가 안정된 틀을 갖추게 되면 투자 규모를 단계적으로 늘려갈 수 있을 것이다.

북한에 대한 투자가 아직 시장 경제적 논리에만 의존하기에는 위험성을 가지고 있기 때문에, 북한에 투자하는 기업들간에 유기적인 협력체제를 갖추는 것도 안전하고 효율적인 투자를 위해 중요하다. 예를 들어, 현재 개발 예정인 공단의 경우, 대기업들이 인프라 건설이나 설비 투자가 필요한 분야를 담당하고 공단을 관리하거나 공단 내의 경제 활동에 대한 조건들에 대해 북한 당국과 협상 대표가 될 필요가 있다. 왜냐하면 영세한 중소기업으로서는 북한 당국에 대해 협상력이 부족할 것이기 때문이다. 중소기업들의 투자도 개별 기업 단위로 수행하는 것보다는 북한에 투자하는 중소기업들이 조합 단위로 공동 투자하는 것이 유리할 수 있다. 이 경우 조합을 통해 협상력을 가질 수도 있고 영세한 투자라도 집단적으로 수행할 경우 기업간 노동력을 협조하거나 원자재 조달 등에서 규모의 효율성을 추구할 수 있기 때문이다.

맺음말

북한은 특정 남한 기업에게 프로젝트 형식으로 공단 개발과 기업 유치를 위탁하고 있다. 북한 스스로의 능력으로 감당할 수 없기 때문이다. 남한 기업의 북한 공단 개발은 남북한 모두에게 이득을 가져올 수 있다. 남한에게는 단기적으로 경기 부양, 기업의 유희 시설의 활용, 국제 경쟁력과 수익성 제고, 생산 잠재력 확대라는 이득을 가져오며, 장기적으로는 잠재적 생산 및 수요 시장인 북한에 대한 노하우 집적, 생산 거점 확보, 통일 비용 감소 등의 경제적 이득을 가져온다. 그러나 남한의 재정적 희소성 증가와 구조조정 지연이라는 문제도 야기할 수 있다. 북한에게는 자본 증가와 기술 이전, 부족한 원자재의 공급 및 국제 시장에 대한 접근용이라는 이득을 제공할 것이다.

공단 개발은 기업들이 입주하여 생산이 이루어져야 완성된다. 이를 위해 새로 개발되는 공단 지역이 나진·선봉과 같은 경제특구로 지정되고 미국의 대북 경제 제재 완화가 절대적으로 필요하다. 북한은 법적인 면에서 투자 장애를 유발하는 요소들을 해소하고, 남북 당국은 투자보장협정·이중과세방지협정·직접적인 대금 결제 방식·직항로 및 육로 개척 문제를 해결해야 한다. 그외에 남한의 전력 공급 문제, 남한 투자자 우대 해

택, 자유무역지대 추진 등의 문제들이 합의되면 대북 투자가 급속히 확대될 것이다.

북한 공단 개발이 성공적으로 추진되기 위해 효율적인 투자가 가능한 생산 형태, 산업 분야, 기업 종류 등이 고려되어야 한다. 생산 형태는 생산 과정의 일부를 북한에 이전하여 공동으로 생산하는 외부 공정(Outward Processing) 방식이 바람직하다. 진출 산업 분야는 노동 집약적인 산업이 위주가 될 것이나 외부 공정의 형태를 취하면 다양한 분야가 추가될 것이다. 장기적으로는 남북한이 대부분의 상품을 공동 생산하되, 기술 집약적인 상품에서는 남한의 생산 비율이 높고 노동 집약적인 산업에서는 북한의 생산 비율이 높은 합작 생산 방식이 이루어질 것이다. 공단 개발 초기에는 중소기업을 중심으로 소규모 투자에서 시작하는 것이 위험 부담을 줄일 수 있다. 투자가 장기화되면 서비스 및 설비 산업이 동반되어야 하며, 장기적으로는 북한이 비교 우위를 가지고 있는 것으로 추정되는 일부 중공업과 자원 개발 분야에도 투자가 필요하다. 투자하는 남한 기업들간에는 대기업이 공단의 대표가 되어 공단 관련 문제를 북한 당국과 협상할 수 있게 하고, 중소기업들은 조합 단위로 진출하여 규모의 효율성과 협상력을 제고하는 것이 바람직한 진출 전략이 될 것이다. **統**