

# 북한의 첨단산업단지 조성의 성공 요건

박정동 / 한국개발연구원 연구위원

**그** 금강산밸리(가칭)는 북한의 아·태평화위원회 요청으로 이루어지는 것으로 금강산 지역에 실리콘밸리와 같은 첨단 기술 연구 개발 단지를 조성한다는 것이다. 즉 현대가 마스터플랜을 짜 시설을 제공하는 형태로 금강산밸리를 조성하고, 북한의 첨단 기술 인력을 활용해 첨단 기술 연구 개발을 공동으로 추진한다는 것이 그 주요 내용이다. 여기서 북한이 이러한 첨단산업단지를 조성하면서 기대하는 것은 선진 기술 및 관리 방법의 이전이라 할 수 있다. 그러면 이러한 기술 이전을 성공적으로 이룩하기 위해서 필요한 성공 조건은 무엇인가.

일반적으로 선진국의 해외 직접 투자로 이루어지는 개발도상국에 대한 진출과 이로 인해 야기되는 기술 이전 문제는 수량적으로 판단하기에 매우 힘들 뿐만 아니라 또한 상호 연관되는 성격을 갖고 있다. 그래서 이를 위해서는 우선 첨단산업단지에 진출한 기업들의 경영 실태가 어떻게 될 것인가에 대한 이미지를 그려보는 작업이 중요하다고 여겨진다. 여기서는 노동력 조달, 모집 방법, 교육 시스템, 생산 관리, 생산 설비·기술·원

재료의 조달 및 판매, 임금 체계, 생활 환경, 경영 과제 등으로 나누어 이 문제에 접근하고자 한다.

## 진출 기업의 경영 방식 예상

### 노동력 조달

북한의 경우 최소한 개발 초기에는 임시 계약 노동자 문제가 발생하지 않을 것이다. 왜냐하면 정부 차원에서 이들 노동자들의 호구 문제를 해결할 것이기 때문이다. 「외국투자기업 노동규정」 제 12조에 의하면 “노동력 알선 기관은 외국 투자 기업에 필요한 노동력을 기업 소재지 안에 있는 노동력으로 보장하여야 한다. 기업 소재지에서 충족시킬 수 없는 일부 기능공은 다른 지역의 노동력으로 보장하여 줄 수 있다.” 이렇게 노동자들의 출신 지역이 지역 중심으로 구성되는 이유는 거주 이전의 자유, 지역간의 물류 이동이 기본적으로 제한되어 있는 현 상황에서 볼 때 외지 인력의 이주로 인해 파생되는 호구 처리 등의 복잡한 문제를 피하기 위해서

일반적으로 선진국의 해외 직접 투자로 이루어지는 개발도상국에 대한 진출과 이로 인해 야기되는 기술 이전 문제는 수량적으로 판단하기에 매우 힘들 뿐만 아니라 또한 상호 연관되는 성격을 갖고 있다. 그래서 이를 위해서는 우선 첨단산업단지에 진출한 기업들의 경영 실태가 어떻게 될 것인가에 대한 이미지를 그려보는 작업이 중요하다고 여겨진다.

라고 여겨진다.

하지만 산업단지에 대한 기업 진출이 본격화되고 노동력의 수요가 급격히 증가하게 되면 이들 노동자 모두에게 이 지대의 호구를 배부할지는 미지수이다. 이것은 산업단지 전체의 발전 계획, 가용 인구 허용량, 물자 수급 능력 등과 관계되는 문제이기 때문이다.

### 모집 방법

모집 방법은 기본적으로 다음과 같이 직접 모집과 간접 모집으로 이루어질 것이다. 직접 모집은 산발적으로 직장을 찾아오는 사람들을 비롯하여, 기업이 노동자들을 직접 모집한 후 지역행정경제위원회 노동과에 신고하는 방법이다. 반면에 간접 모집은 투자 기업들이 원하는 기준의 노동력을 노동력 알선 기관을 통해 모집하는 방법이다.

먼저 「외국투자기업 노동규정」 제11조에 의하면 “외국 투자 기업은 기업 운영에 필요한 노동력 수를 자체로 정하며 노동력 알선

기관과 노동력 채용 계약을 맺고 그에 따라 노동력을 받아들여야 한다. 단, 노동력 채용 조건에 맞지 않을 경우에는 노동력 알선 기관이 보내주는 노동력을 받아들이지

않을 수 있다. 그리고 계약서에는 업종별·기능별·노동력 수·채용 기관·노동력·노동 생활 보장 조건 같은 것을 밝혀야 한다”라고 규정하고 있다. 따라서 원칙적으로 노동자 모집은 간접 모집으로 하게 되어 있다. 하지만 채용 기준에 맞지 않을 경우 채용의 거부·해고가 가능하다. 앞서 지적한 바와 같이 개발이 본격화되면 간접 모집으로 인한 번거로움을 피하기 위하여 실질적으로 직접 모집, 간접 모집을 적당히 혼용하는 형태로 바뀔 것이다.

### 교육 시스템

전체적으로 볼 때 진출 초기에는 기업들이 사원 교육에 그다지 힘을 기울이지 않을 가능성이 많은데, 그 이유로는 첨단산업단지라 하더라도 진출한 기업의 대부분은 특히 초기에는 조립 공장일 가능성이 많기 때문이다. 즉 작업 자체가 특별한 기간을 설정해서 특별한 시설을 이용하고 교육하지 않으면 안 될 정도의 난해한 작업이 아니기 때문이다.

생산 관리

첨단산업단지 내에 진출한 기업들의 생산 관리를 전망해 보면 다음과 같다. 우선, 외자 기업의 기술 관리, 다음으로 직무 교대(job-rotation) 문제, 셋째는 승진 문제, 넷째로는 진출 기업들의 중간 관리층의 권한 부여 문제이다. 다섯째로는 품질 관리 문제이다.

우선, 외자 기업의 기술 관리는 주로 외국인들에 의해 행해질 것이다. 하지만 외국인 기술 요인의 숫자는 시간의 경과와 더불어 줄어들 것이다. 이와 같은 외국인 기술자들의 감소는 어떤 의미에서는 그 부분만큼 기술이 북한측에 이전되었다는 증거이기도 하다. 기술 이전에 대한 이와 같은 노력은 선진국에서 진출한 기업이 중진국에서 진출한 기업보다 강할 것이다. 기업측으로서는 가능한 외국인 기술자들을 줄이려 할 것인데, 그 이유는 기술자를 북한에 파견하는 데 비용이 너무 많이 소요되기 때문이다.

다음으로 직무 교대(job-rotation) 문제로, 이는 노동자들의 이직률 여하에 따라 결정될 것이다. 하지만 기본적으로 산업단지의 성격상 초기에는 진출 기업들이 대부분 단순 조립 공장이 많을 것이기 때문에 이들 기업들이 노동자들의 숙련도 향상을 최우선 과제로 삼는다는 것을 고려할 때 직무 교대는 이루어져도 소규모로 이루어질 것이라고 판단된다.

셋째는 승진 문제인데, 연공서열제보다는 능률주의를 우선할 것이다. 이것은 북한에서

는 국영기업체제로 인한 평균주의가 만연되기 때문에 만약 연공서열제로 하게 되면 시간만 때우려는 악습이 되살아나기 때문이라고 판단된다.

넷째로는 진출 기업들의 중간 관리층의 권한 부여 문제이다. 중간 관리층의 권한을 보면 대부분의 외자 기업의 경우 반장들에게는 기술 지도뿐만 아니라, 지각, 조퇴, 결근, 휴가 등에 관해서도 결정권을 부여할 것이다. 이것은 외자 기업의 경우 처음부터 끝까지 사장이 직접 관리하는 것이 그렇게 용이하지 않기 때문이다. 사장이 외국인이기 때문에 언어, 습관, 가치관 등의 면에서 처음부터 끝까지 한 명이 관리한다는 것은 불가능하다. 어느 단계까지는 직접 사장의 관할 하에 두고, 그 이하에 대해서는 중간 관리층에 맡길 수밖에 없다.

다섯째로는 품질 관리 문제이다. 품질 관리를 어떻게 하느냐에 따라서 제품의 질이 달라지고, 이것은 회사의 이익과도 직결된다. 실제로 각 공장의 근로자들의 작업은 단순한 조립이 많고, 생산 부문에서도 나름대로의 품질 체크를 하겠지만, 작업 도중에 나

각 기업의 임금 시스템은 대부분이 '성과급제'를 실시할 것이다. 이것은 임금을 고정할 경우에 발생할 염려가 있는 평균주의의 문제를 생각할 때 효과적인 시스템이라고 이야기할 수 있다.

오는 불량품의 비율은 최소한 초기에는 본국과 비교해 훨씬 높을 것이다.

#### 생산 설비·기술·원재료의 조달 및 판매

외자 기업들의 경우 설비·기술·원재료 등을 모두 외부에 의존하게 될 것이다. 이는 생산 설비의 경우 본국에서 가져오기 때문에 처음에는 북한인들이 이 기계의 사용법을 모르고, 또 상세한 기술적인 문제로 들어가면 북한 내에서 전문가를 찾는 것도 용이하지 않기 때문이다. 그리고 같은 물건을 생산한다 할지라도 외자 기업과 북한 기업은 그 생산 방법이 다르고 사용하는 원재료도 다르다.

이는 외자 기업들의 경우 그들의 생산품의 대부분이 수출용이기 때문이기도 하다. 즉 외자 기업의 경우는 수출품이 중심이고, 해외 시장에서 인기가 있는 물건을 만들기 위해서는 어쩔 수 없이 기계·부품 등을 수입에 의존할 수밖에 없는 것이 현실이다. 그리고 원재료 조달에 있어서도 외자 기업의 경우 대부분 수입에 의존할 것이다. 그리고 생산품 판매는 외자 기업들은 기본적으로 생

산품을 대부분 수출할 것이다. 이것은 북한에서 생산된 물건이 저임금을 비롯한 저생산 비용과 조금씩 숙련도를 높이고 있는 노동자들의 기술력에 의해서 북한산도 국제 시장에서 경쟁력을 가지게 됨을 의미한다. 하지만 북한의 소득 수준, 시장 규모 등이 커짐에 따라 많은 기업들이 북한의 국내 시장 진출에도 관심을 가지게 될 것이다.

#### 임금 체계

각 기업의 임금 시스템은 대부분이 '성과급제'를 실시할 것이다. 이것은 임금을 고정할 경우에 발생할 염려가 있는 평균주의의 문제를 생각할 때 효과적인 시스템이라고 이야기할 수 있다. 성과급제가 아닌 고정급제를 실시하는 경우에도 평균주의의 병폐를 피하기 위해 1일 8시간 노동을 확실히 했을 때에 달성할 수 있는 목표를 설정해 놓고, 이 목표의 달성 여부에 따라 임금을 달리 지불하는 형태를 취할 것이다. 예를 들어 목표량을 80%를 달성하면 정해진 임금을 전부 지급하며, 100% 초과하면 보너스를 지급한다. 그리고 80% 이하일 경우에는 정해진 임금의 전부를 지급하지 않는 제도 등이 있다.

생활 환경

북한에서의 기업 경영은 타 지역과는 다른 독특한 어려움들이 많다. 앞에서 지적한 호적 제도가 그 한 예이다. 그외 도로, 철도·항만 등 사회간접자본 미비로 인한 납기 불이행의 문제, 석유·전력·물 등의 부족 문제, 통신·금융제도의 미비, 북한에 대한 정보 부족 등이 지적될 수 있다. 그리고 행정 권력의 남용 등도 만만치 않을 것이다.

「외국투자기업 노동규정」에 의하면 북한은 노동자 보호를 위하여 다음과 같은 규정을 두고 있다.

우선, 외국 투자 기업은 노동 안전 시설을 갖추고 그를 개선 완비하여 작업의 안정성을 보장하며 고열·가스·먼지를 막고 채광·조명·통풍과 같은 산업 위생 조건을 보장하여 종업원들이 문화 위생적인 환경에서 일하도록 하여야 한다. 둘째, 외국 투자 기업은 종업원에게 노동 안전 기술 교육을 한 다음에 일을 시켜야 한다. 셋째, 노동 안전 기술 교육 기간은 업종과 직종에 따라 1~2주일로 한다. 외국 투자 기업은 여성 종업원들을 위한 노동 보호 위생 시설을 잘 갖추어야 한다. 임신 6개월이 넘는 여성에게는 힘들고 건강에 해로운 일을 시키지 말아야 한다. 넷째, 외국 투자 기업은 탁아소·유치원을 조직하고 운영하여야 한다. 외국 투자기업은 종업원들에게 노동 보호 용구, 작업 필수품, 영양 식료품 같은 노동 보호 물자를 제때에 내주어야 한다. 종업원들에게 내주는 노동 보호 물자의 기준은 공화국의 해당 노동법규에 준하여 외국 투자 기업이 정한다. 외국 투자 기업은 종업원들의 건강 증진을 위한 정양소·휴양소를 조직하고 운영할 수 있다.

하지만 현실적으로 산업단지에 진출하는 외국 기업들이 이러한 규정들을 그대로 준수할지는 의문이다. 참고로 평양 등지에서 이미 가동 중인 외국 기업의 운영 실태를 보면 탁아소나 유치원 운영 같은 것은 거의 지켜지지 않고 있다.

경영 과제

북한에서의 기업 경영은 타 지역과는 다른 독특한 어려움들이 많다. 앞에서 지적한 호적 제도가 그 한 예이다. 그외 도로, 철도·항만 등 사회간접자본 미비로 인한 납기 불이행의 문제, 석유·전력·물 등의 부족 문제, 통신·금융제도의 미비, 북한에 대한 정보 부족 등이 지적될 수 있다. 그리고 행정 권력의 남용 등도 만만치 않을 것이다. 따라서 녹화 운동, 가로수 정비 운동 등에도 사원들이 동원되어야 하고 경우에 따라서는 현금을 요구하는 때도 적지 않을 것이다. 이러한 비용들은 계획에 들어 있지 않은 비용으로서 어느 정도 감수하지 않으면 안 된다. 하지만

첨단산업지대의 기업 운영 실태를 전망해 보았는데 그 결과를 요약하면 다음과 같다. 먼저 진출 형태에 있어서는 많은 기업이 100% 단독 진출을 원할 것이다. 물론 초기에는 정치적 불안 등의 이유로 중국이나 구소련 등과의 합작 형태로 진출하는 경우도 있겠지만 기업 운영에 관한 사고 방식의 차이로 그리 오래 가지는 못할 것이다.

이것이 지나치게 되면 기업 경영에 막대한 지장을 초래할 수 있다. 따라서 북한 당국은 이러한 점을 충분히 고려한 다음에 정책 수행을 해야만 할 것이다.

### 요약 및 시사점

첨단산업지대의 기업 운영 실태를 전망해 보았는데 그 결과를 요약하면 다음과 같다. 먼저 진출 형태에 있어서는 많은 기업이 100% 단독 진출을 원할 것이다. 물론 초기에는 정치적 불안 등의 이유로 중국이나 구소련 등과의 합작 형태로 진출하는 경우도 있겠지만 기업 운영에 관한 사고 방식의 차이로 그리 오래 가지는 못할 것이다.

그리고 진출 동기에 있어서 비경제적 요인은 대부분 해외 동포들의 투자와 한국 기업들이 이에 속한다 할 수 있다. 물론 이들 기업들도 가장 중요한 투자 동기는 어디까지나 경제적 이유이다.

그리고 북한의 경우는 먼저 노동자들의 평균 연령이나 학력 면에서 고학력자와 고연

령자가 투입될 가능성이 높다. 왜냐하면 아직은 개발 초기 단계이고 노동력의 배치도 정부에서 일괄적으로 담당하기 때문이다. 기술 이전의 문제까지 고려한다면

고학력자의 일선 배치는 매우 중요하다. 노동자들은 대부분 주변 지역 출신자가 될 것이다. 왜냐하면 그렇게 하는 것이 각각의 개발 구역을 거점으로 한 국토의 균형적 발전에도 도움이 되기 때문이다. 그리고 노동자들의 모집 방법은 초기에는 간접 모집이 될 것이나, 이것도 시간의 경과와 더불어 기업에 의한 직접 모집이 될 것이며, 지역 내에서의 노동력의 자유로운 이동도 증가할 것이다.

노동자들의 근무 상황과 교육 시스템은 기본적으로 정부의 기대에 미치지 못할 것이라 여겨진다. 왜냐하면 진출하는 쪽과 수용하는 쪽의 기본적인 입장이 다르고, 기업은 어디까지나 이윤 창출이 제1의 목적이기 때문이다. 노동자들의 권익을 보호해 준다는 차원에서 정부가 주기적으로 노동법규를 위반하는지 어떤지에 대해 점검할 것이다. 하지만 문제는 이러한 규제가 너무 심해지면 기업의 투자 유발에 적지 않은 악영향을 준다. 따라서 이들 사이를 어떻게 잘 운영하느냐 하는 것이 정책 당국의 '운영의 묘'이다.

북한에서 제기되는 또 하나의 중요한 문제는 노동자들의 호적 문제이다. 북한의 경우 거주 이전을 엄격히 통제하고 있기 때문에 타 지역에서 첨단 산업 지대에 온

노동자들은 어디까지나 임시 거주증으로 생활할 수밖에 없다. 이렇게 할 경우 그들의 장기 체류에 문제가 생길 뿐 아니라 기술 숙련이라는 측면에서도 상당히 큰 장애 요인이 된다. 따라서 이것을 어떻게 해결하느냐 하는 것도 안정된 근무 환경의 확보와 기술 이전의 성패를 좌우하는 중요한 관건으로 작용하게 된다.

기술 지도는 초기에는 주로 외국인에 의해 이루어지겠지만 시간의 경과와 더불어 내국인으로 교체될 것이다. 그 가장 큰 이유로서는 비용 문제를 지적할 수 있다. 파견 기술자를 찾기 힘들다는 문제는 한국 기업의 경우에는 다른 외국 기업과 비교해 상대적으로 그 어려움이 적다고 여겨진다. 왜냐하면 같은 동족이기 때문에 습관이나 언어, 문화 등의 면에서 그 차이가 적기 때문이다.

직무 교대는 노동자들의 정착률과 깊이 관계된다고 여겨진다. 즉 노동자들의 장기 고용이 가능해지면 기업으로서는 직무 교대를 고려하게 될 것이고 그렇지 않으면 직무 교대를 등한시할 것이다. 이와 관련해 승진

생산 설비, 기술, 원재료의 조달 면에 있어서는 초기 단계에는 주로 수입에 의존하게 될 것이다. 왜냐하면 초기에는 진출 기업들이 대부분 북한 내의 내수 시장보다는 수출 시장을 겨냥하게 될 것이고, 일부의 기초 원료를 제외하고는 아직은 북한산이 국제 시장에서의 경쟁력을 갖고 있지 못하기 때문이다.

문제도 근로자들의 정착률이 높아질수록 연공서열제 쪽을 택하게 될 것이다.

중간 관리층의 권한에 있어서는 아무래도 체제가 다른 국가에서의 기업 경영이기 때문에 극히 중요한 회사의 결정 이외에는 대부분 하부로 그 권한을 이양할 것으로 여겨진다.

북한에서도 불량품의 발생이 가장 큰 문제거리로 대두될 것이다. 따라서 이를 피하기 위해서 기업으로서 임금이 약간 비쌀지 모르지만 가능한 한 고학력자를 채용하고 공장환경의 청결과 사내 규칙 준수에 대한 교육이 필요할 것이다.

생산 설비, 기술, 원재료의 조달 면에 있어서는 초기 단계에는 주로 수입에 의존하게 될 것이다. 왜냐하면 초기에는 진출 기업들이 대부분 북한 내의 내수 시장보다는 수출 시장을 겨냥하게 될 것이고, 일부의 기초 원료를 제외하고는 아직은 북한산이 국제 시장에서의 경쟁력을 갖고 있지 못하기 때문이다. 하지만 이것도 북한의 공업화가 어느 정도 궤도에 오르고 외자 기업들 스스로가 북

전체적으로 볼 때 북한이 첨단산업지대를 운영함에 있어서 그들이 원래 목적했던 외자 유치에 따른 기술·선진 관리 방법의 북한 이전을 달성하기는 그리 용이하지만은 않을 것 같다. 왜냐하면 만약 북한이 이를 달성하려면 호적, 행정 권력 남용 등과 같은 투자 환경과 관련된 제반 문제에 대해 충분한 제도적 장치가 이루어져야만 하기 때문이다.

한 내에서의 부품 생산에 박차를 가할 경우 상당 부분 해결되리라 여겨진다.

경영 실적 면에 있어서는 먼저 임금은 북한이 중국보다 상대적으로 높다. 따라서 지나치게 저임금 노동력만을 선호하는 기업은 북한 진출이 여타 지역에 비해 상대적으로 그렇게 매력적이지 못할 수도 있다. 하지만 임금 부분에 대해서 북한이 작성한 설명자료에 따르면 구체적인 것은 당사자들이 합의한다고 적혀 있어서 임금 수준은 어느 정도 협상의 여지가 있는 것으로 여겨진다.

복지 시설이나 공장, 그리고 생활 환경은 지역이나 기후에 따라 약간의 차이는 있겠지만 기본적으로는 북한 내의 여태 공장들과 비슷한 수준 혹은 약간의 개선 정도를 유지할 것이다.

노동 생산성 측면에 있어서는 북한은 같은 사회주의 계획경제체제에서 유발되는 구조적인 문제점들을 안고 있긴 하지만 중국보다는 상대적으로 높을 것으로 유발된다. 또한 기업으로서는 임금체계 등의 조정을 통해서 생산성 향상을 꾀할 수 있다. 하지만 정부

는 기업이 생산 활동을 하는데 방해 요소로 작용하는 행정 권력의 남용 등은 가능한 한 피해야 할 것이다.

전체적으로 볼 때 북한이 첨단산업지대를 운영함에 있

어서 그들이 원래 목적했던 외자 유치에 따른 기술·선진 관리 방법의 북한 이전을 달성하기는 그리 용이하지만은 않을 것 같다. 왜냐하면 만약 북한이 이를 달성하려면 호적, 행정 권력 남용 등과 같은 투자 환경과 관련된 제반 문제에 대해 충분한 제도적 장치가 이루어져야만 하기 때문이다. 그리고 북한이 이 지역에 대규모의 외화를 유치하기 위해서는 재화의 반출입을 편리하게 할 수 있는 사회간접자본의 확충, 우수한 인재들의 대규모 이주, 외국인들을 위한 편의시설의 개발 등을 서둘러야 할 것이다. 이러한 제반 여건이 충족되게 될 때 기업의 본격적인 생산 활동이 가능해진다. 그리고 생산 활동이 본격화되면 직무 교대, 기술 연수, 권한의 하부 이양 등의 노력을 꾀할 것이다. 뿐만 아니라 각 기업의 부품 공장 육성으로 인해 점차로 전후방 연관 효과도 높아지게 될 것이다. ㉠