

## 북한의 경제특구정책

:중국과의 비교

全 翰 永

- I. 序 論
- II. 社會主義經濟의 개방과 經濟特區
- III. 北韓 및 中國의 經濟特區政策 比較
- IV. 北韓 經濟特區政策의 成果와 問題點
- V. 結論 및 示唆點

### I. 序 論

#### 1. 研究의 目的

理想的 國家建設을 目標로 맑스·레닌 主義를 굳게 信奉하던 東歐 中心의 社會主義圈 國家는 深化된 經濟적 問題를 해결하지 못한채 20 世紀를 넘기지 못하고 事實상 資本主義 國家와의 體制競爭을 拋棄한 樣相을 보여 주었다. 1980年代 중반 當時 소련의 고르바초프가 主導한 改革·開放政策은 社會주의 체제의 엄청난 變化를 초래한 것이다.

「우리식 社會主義」를 標榜하며 既存 體制를 固守하고 있던 中國과 北韓도 결국 改革·開放 정책을 추진하지 않을 수 없게 되었으며 그 中에서도 경제개혁정책(市場經濟)의 實驗場이라고도 불리는 「경제특구」는 이들 兩國의 개발의욕 만큼이나 世人의 注目을 받고 있다.

그런데 中國의 경제특구는 대단히 活氣를 띠고 있고 成果 또한 큰 것으로 評價되고 있는데 비하여 北韓의 그것은 遲遲不進한 樣相을 보이는 原因이 果然 무엇일까. 물론 北韓은 中國보다 10餘年 뒤에 경제특구의 개발에 着手하였는데, 이러한 사실도 감안은 되어야 할 것이다. 그러나 근본적인 原因은 대외적인 開放보다 대내적인 경제체제 改革에서의 量的, 質的인 差異 때문이라고 생각한다. 改革과 開放은 「수레의 兩 바퀴」와 같아서 改革없는 開放은 주위를 맴돌기만 할 뿐 앞으로 나아갈 수 없다는 比喩的 表現이 오늘날 北韓경제 實相의 斷面을 너무나 잘 나타내고 있는 것은 아닐까.

지금까지 中國의 대외개방 정책 또는 경제특구에 대한 研究結果는 國內에서도 書籍 또는 論文의 형태로 비교적 손쉽게 접할 수 있는 데 반해, 北韓의 그것은 찾아 보기조차 그리 쉽지 않은 것이 사실이다. 이 또한 中國보다 더 閉鎖的인 北韓社會에 대한 研究資料의 求得難에 크게 起因된 것으로 생각한다.

그럼에도 不拘하고 敢히 경제특구 정책에 대한 北韓·中國間 比較研究에 착수하게 된 動機는 이를 통해 특히 北韓 경제특구 정책의 根本的인 問題點과 限界를 구체적으로 알아 보고자 하는 好奇心 때문이다. 또한 여기에서 한걸음 나아가 北韓 경제특구 정책의 成功 可能性에 대한 展望과 더불어 韓國의 役割(南北韓 交流·協力の 像)을 研究次元에서나마 提示해 보는 것은 分斷國의 最大 懸案인 통일방안의 論議에도 자그마한 도움이 될 수 있으리라고 생각한다.

## 2. 研究의 範圍 및 方法

本 研究는 全 5章으로 構成되며, 第1章 序論에서는 3個 節을 두어 第1節에서는 研究의 目的을, 第2節에서는 研究의 範圍 및 方法을, 第3節에서는 경제특구의 概念을 다루었다.

第2章에서는 社會主義經濟의 개방과 경제특구에 대하여 第1節에서 경제개방 政策의 背景을, 第2節에서 경제특구의 設置經緯 및 目的의 順으로 살펴 보았다.

第3章에서는 北한 의 經濟특구 政策을 中國과 比較하였는데, 比較 항목으로는 經濟특구의 立地選定, 經濟특구의 管理, 外國人投資의 범위 및 형태, 그리고 外國人投資 關聯 主要制度를 다루었다. 또 外國人投資 關聯 主要制度는 좀 더 細分化하여 ① 出入節次, ② 토지임대 및 社會 間接資本 使用, ③ 고용 및 賃金制度, ④ 租稅惠澤, ⑤ 금융 및 外換管理, ⑥ 購買 및 販賣管理 順으로 記述하였다.

第 4章에서는 北한 經濟특구 政策의 成果와 問題點을 整理하였고 끝으로 第 5章에서는 結論으로서 지금까지 分析한 內容, 특히 위에서 살펴 본 「北한 經濟특구 政策의 특징」, 「北한 經濟특구 政策의 성과와 문제점」 等에 關連하여 韓國의 役割은 무엇인지를 提示해 보았다.

研究의 方法에 있어서는 文獻的 研究방법을 사용하였으며, 통일원, 經濟기획원, 國會 圖書館, 産業研究院, 對外經濟 政策研究院 등에서 基本的인 자료를 구했고 기타 全般的인 內容은 經濟특구에 關한 法令, 研究 論文, 신문, 雜誌 등을 參考하였다.

## 3. 經濟특구의 概念

經濟特區란 일반적으로 自國이 育成, 개발을 필요로 하는 산업에 진출할 意思를 갖고 있는 國內 및 外國기업들을 집중적으로 誘致할 목

적으로 그 지역에 限해서 특별한 정책을 실시하는 특정지역을 말한다. 경제특구에 대한 개념적 理解를 위해 그 형태적 특징을 살펴 보기로 한다.<sup>1)</sup>

### (1) 통과무역지대(The Transit Zone)

통과무역지대는 인접 내륙국가의 편의를 위해 海岸地方의 입구에 중계지로서의 보세창구를 설치하고 그로 인해 상업적 이익을 확대하려고 하는 통관항이다. 보세창구에 반입되는 상품은 輸入되지 않은 것으로 간주되고 관세 지불의 의무는 그것이 국내의 자유유통에 移行되는 경우에 처음으로 발생되며, 再輸出되는 경우에는 非課稅로 된다. 이것은 자유항 혹은 수출가공구에 비해서 그 범위가 좁다.

### (2) 자유항

자유항은 국가가 어떤 특정 무역항의 全 지역 혹은 일부지역을 지정해서 그곳을 통과하는 외국 물품에 대해서는 自國의 관세를 적용하지 않고, 자유스럽게 출입할 수 있도록 한 무역항을 말한다. 즉 자유항은 외국상품에 대하여 관세를 면제하는 것일 뿐 아니라 출입하는 외국선박에 대해서도 일반 관세지역과는 구별해서 어느 정도의 자유를 인정하는데, 상품을 再輸出하든가 상품을 再包裝·混合·加工·製造·展示하든지 견본시장을 설치하는 것도 가능하다.

### (3) 수출 加工區

수출가공구는 埠頭가 가까운 특정지역에 工業단지를 설치하고 여기서 생산되는 생산물의 전부 또는 대부분을 수출하도록 요구되는 지역

1) 경제 특구(Special Economic Zone)는 1547년 이탈리아의 Leghorn港을 自由港으로 한 것이 嚆矢이며, 1960年代 신흥 개발 도상국들이 경제 발전 전략의 一環으로 채택한 이후 급격히 증가하였다.

이다. 수출가공구는 1960년대에 대만, 홍콩, 한국, 싱가포르, 멕시코 등에 설치되었는데, 그 배경으로는 이들 국가의 경제발전 전략이 輸入代替型에서 輸出主導型으로 바뀌었다는 것을 지적할 수 있다.

일반적으로 수출가공구 內의 기업은 각종의 특별우대 조치를 받고 있다. 예를 들면 필요한 원료의 수입, 완성품·반제품·가공설비·부품 등의 수입이나 생산물의 수출에 대해서도 관세가 면제된다. 그리고 가공구에 진출한 외국기업이 벌어들인 이윤은 자유스럽게 송금이 가능하고 외환관리상의 제한을 받지 않는다.

#### (4) 中國型 경제특구

중국의 경제특구는 여러가지 요소가 혼합되어 있어서 그 성격 규정이 쉽지 않다. 먼저 課稅 面을 보면 특구는 無課稅가 아니다. 특구의 기업소득세는 15%이고 개인소득세도 月收 800元(人民幣)을 과세의 起點으로 해서 그 額을 초과하는 경우 800元을 공제하고 남은 액수에 대하여 累進 세율을 적용한다. 관세에 대해서도 특구에서 사용되는 생산수단 혹은 소비수단에 관해서는 기본적으로 면세가 되지만 그 외의 것에 대해서는 課稅한다. 경제특구에서는 외국에서 수입하는 원료뿐 아니라 국내 원료도 대량으로 사용되고 있다는 것을 考慮하면 自由港 과도 다르고 경제특구에 있는 각종 산업의 성격으로 보면 수출가공구 와도 다르다. 왜냐하면 경제특구에는 제조업이 아닌 상업이나 주택, 관광업 등도 영업이 가능하고 도로나 電力 等 공공사업에의 투자도 허용되고 있기 때문이다. 이러한 의미에서 종합 경제개발지역이라고 할 수 있다.<sup>2)</sup> 북한은 중국의 경제특구를 많이 模倣한 것으로 알려져 있다.

2) 朴貞東, 『현대중국경제론』(서울:법문사, 1993) pp.26-28

## II. 社會主義經濟의 개방과 經濟特區

### 1. 經濟開放政策의 背景

#### (1) 北韓

북한은 우선 대내적으로 舊 사회주의 諸國과 마찬가지로 전통적인 중앙집권 계획경제체제를 운영하고 있으며, 北韓式 社會主義의 旗幟 아래 자력갱생으로 자립적 민족경제를 건설하기 위해 대내 지향적 공업화, 중공업 우선 정책, 국방산업 우선정책의 시행으로 경제 및 산업체제의 구조적 모순이 深化되어 가고 있다.

대외적으로는 오랜 동안 혈맹관계를 유지해 오던 舊蘇, 東歐를 비롯한 사회주의 諸國이 崩壞하여 자본주의로의 체제전환을 실행했으며 韓國의 적극적인 北方外交로 인해 韓·舊蘇 修交는 물론 韓·中 修交까지 이어졌으나, 이에 반해 북한의 대외신용은 核개발 의혹, 對西方 債務不履行, 武器輸出 등으로 인해 급격히 추락하여 북한은 그야말로 체제고립의 상황을 맞이하고 있다.<sup>3)</sup>

이러한 대내외적인 체제고립과 구조적 문제는 북한경제에 지대한 영향을 미쳤다. 국내산업의 경우 사회주의식 계획경제 체제와 자력갱생의 한계를 露呈해 왔다. 우선 중공업·군사공업의 過度투자는 경공업·소비재공업을 상대적으로 약화시켰고 경영의 비효율로 공장가동율은 급감하였으며, 만성적인 설비 老朽化로 投資不振 상황에서 헤어나지 못하게 되었다.

대외 교역면에서는 舊蘇, 東歐의 붕괴로 이들 국가로부터 과거의 원

3) 統一院에 따르면 북한의 外債 총액은 1993년말 總 103億2千萬 USD 였으나 上半期中 電力難 등으로 수출이 극히 부진한 반면 食糧輸入과 元利金 償還不能에 따른 延滯利子 등 적자요인이 누적됨으로써 對外債務가 눈덩이처럼 커지고 있다는 소식이다(서울신문, 1994.9.13, 10면).

조성 교역(특히 原油 등)이 단절되었고 마지막 북한의 血盟인 中國마저도 북한에 硬貨決濟를 요구하기에 이르렀으며, 이로 인해 북한의 전반적인 교역은 침체되어 왔다.

대내외적 환경의 영향과 북한의 대외무역 및 산업에서의 부진은 그대로 경제일반에 영향을 미치게 되었다. 북한은 1990年 이래 연속적으로 마이너스의 경제성장율을 기록하고 있고 제조업 등 전반적인 산업활동의 萎縮으로 공업생산이 감소하고 있으며 특히 生必品, 연료 및 식량난은 심각한 地境에 이르고 있다.<sup>4)</sup>

이러한 총체적 위기상황에서 북한은 體制維持를 위해 정치적으로는 북한식 사회주의 노선을 強化하되, 경제적으로는 점진적 개방이라는 兩面作戰을 驅使하지 않을 수 없게 된 것이다.

## (2) 中國

중국의 대외경제 정책은 정권수립후 많은 변화를 거듭하여 왔는데, 1950年代의 대외경제 관계는 對蘇 一邊倒였으나 1960년대에는 中蘇관계의 惡化로 독립자주, 자력갱생을 내세우면서 對 서방 경제교류를 확대했다. 이어 1970년대에는 美國과의 국교 정상화를 契機로 門戶開放 정책을 취하였다. 중국이 대외개방 정책에 대해 근본적 변경을 示唆한 것은 1978년 2월의 경제발전 10개년 계획이고, 이것을 명확히 한 것은 同年 6-7월에 개최된 全國財政貿易會議이며, 국민경제 정책의 전략방침으로 확정된 것은 同年 12월의 공산당 제11期 3中全會였다. 이 시기

4) 북한경제는 아래에서 보는 바와 같이 제3차 7개년 계획기간(1987-93년)에 있어 처음 3년간 年평균 約 3% 성장이 있었으나 後半 4年間(1990-93년) 年평균 5%에 이르는 連續 負의 成長을 기록함으로써 逆機能的인 체제의 한계를 나타내었다. 1987년: 3.3%, 1988년: 3.0%, 1989년: 2.4%, 1990년: -3.7%, 1991년: -5.2%, 1992년: -7.6%, 1993년: -4.3%(통계자료:통일원, 경제기획원)

에 從來 견지해 오던 외국의 원조, 차관, 투자를 받아 들이지 않는다는 기본원칙도 바뀌어 적극적으로 활용하는 방향으로 크게 修正되었다. 이것은 전통적인 무역개념을 초월하는 것이다. 즉 단순히 필요물자의 輸入을 위한 輸出의 확보, 外貨獲得이 아니라 외국으로부터의 자본참가와 기술이전을 통해 경제근대화의 속도를 빠르게 하자는 것이다. 경제근대화를 앞당겨 달성하기 위해서는 外貨와 先進技術의 도입이 必要 不可缺한 것으로 본 것이며 1979년 이후 5개 경제특구외에 沿海 14개 도시를 개방한 것은 이러한 정책을 구체적으로 실현한 대표적인 예라고 해야 할 것이다.<sup>5)</sup>

## 2. 經濟特區 設置의 經緯 및 目的

### (1) 北韓

북한은 1991년 12월 28일 정무원 決定 第74號<sup>6)</sup>에 의해 나진·선봉 지역의 621평방km를 중국식의 경제특구인 자유경제무역지대로 지정하고 나진, 선봉, 청진의 3개 港을 자유무역항으로 指定하였다. 합영법 제정(1984년 9월)을 앞두고 북한의 經濟關係와 실무자는 수차례 중국의 경제특구를 시찰하는 등 북한도 합영법 제정과 함께 경제특구를 설치할 것처럼 보였으나 실제로 설치하지는 않았다.

경제특구는 북한의 실정에도 맞지 않을 뿐만 아니라 합영은 당사자의 합의에 따라 어느 장소에서나 가능하기 때문에 경제특구를 특별히 설치할 필요가 없다는 것이 당시 북한의 설명이었다.<sup>7)</sup> 이후 북한이

5) 徐鑣英外, 『현대중국과 북한연구』(서울:高麗大學校 아세아문제연구소, 1987), pp. 127- 129

6) 조선민주주의 인민공화국 대외경제협력추진위원회, 『黃金의 三角洲:라진-선봉』, 1993, p.3.

7) 『朝鮮資料』, 조선문제연구소, 1984년 12월號, p.25 (宮塚利雄, “북한의 합영기업과

경제특구를 서두르지 않은 데는 1980년대 중반에서 후반까지 舊 蘇聯과의 정치적인 蜜月이 큰 작용을 하였다. <表 2-1>에서 보는 바와 같이 1984-1988年の 期間 동안 북한과 舊 소련의 무역은 急伸長하였으며, 북한의 輸入은 4倍 이상 증가하였다. 舊 소련으로부터의 輸入증가는 西歐 선진국과의 合營不振에서 오는 자본과 기술도입을 어느 정도 相殺하여 북한으로 하여금 경제특구의 설치를 서두르지 않아도 된다는 誤判을 갖게 하였다.

그러나 무엇보다도 1980年代 末까지 북한이 경제특구를 설치하지 않았던 내면적인 이유는 경제특구를 통해 주민이 자본주의 사상에 露出되는 것을 두려워했기 때문으로 보인다. 政經分離 방식의 특별행정구역인 경제특구에서는 정치적으로는 사회주의 체제를 유지하는 한편, 경제에 있어서는 특별한 정책이나 관리체제를 가진다. 즉 경제특구를 설정하여 외자도입을 통한 경제발전을 이루기 위해서는 기본적으로 자본주의 시장경제 요소를 경제특구내에 받아들이지 않을 수 없기 때문이다. 이것은 바로 경제특구내 주민이 자본주의에 노출되는 것을 의미한다.

그러나 북한은 外資誘致의 成果가 부진하고 社會主義圈 붕괴에 따른 국제질서의 대변혁으로 경제난이 가중되자 이를 해결하기 위한 새로운 형태의 대외개방을 모색하지 않을 수 없게 되었으며 이에 따른 窮餘之策으로 자유경제무역지대를 창설하게 된 것이다. 다만, 북한이 國土의 中心部에서 멀리 떨어진 나진·선봉 지역을 선택한 것은 住民이 자본주의 사상에 露出되는 것을 最小化하고자 하는 意圖이었던 것으로 보여진다.

&lt;表 2-1&gt; 북한의 舊소련과의 무역 (단위 : 百萬 USD)

年度	總交易額	北韓輸出	北韓輸入	貿易收支
1983	825.9	437.4	388.5	48.9
1984	915.6	447.9	467.7	-19.8
1985	1,349.2	485.1	864.1	-379.0
1986	1,828.5	642.0	1,186.5	-544.5
1987	2,074.1	682.7	1,391.4	-708.7
1988	2,809.0	887.3	1,921.7	-1,034.4
1989	2,531.8	890.7	1,641.1	-750.4
1990	2,715.3	1,047.4	1,667.9	-620.5
1990	1,141.9	440.5	701.5	-261.0
1991	364.7	171.0	193.7	-22.7
1992	292.3	65.2	227.1	-161.9

註 : ① 舊소련은 1990년까지 북한 제 1의 貿易相對國이었으나 구소련의 해체와 함께 교역규모도 급격히 감소하였음을 보여 줌.

② 點線 아래는 1990년도의 새로운 換率 적용을 반영한 것임.

자료 : 북한연구소, 北韓總覽, 1994, p.452

## (2) 中國

1978년 12월 국무원은 당시의 광둥성 寶安縣(1979년 3월에 심천시로 改稱)을 수년내에 농공업이 결합된 상품 생산기지로 만들고 동시에 홍콩, 마카오의 관광객을 흡수하는 새로운 형태의 도시로 건설하겠다는 案을 제출했다. 그후 1979년 1월에는 국무원에서 심천시 蛇口에 工業 단지를 설립할 것을 결정했다. 그후 5월에는 광둥성 인민정부가 “심천, 珠海, 汕頭에 수출특구를 시험적으로 실시하는 것에 대한 초보적 구상”을 제출하고 7월에는 국무원에서 廣東, 福建 兩省에 특별정책을 실시할 것을 결정했다. 그 중요한 내용은 다음과 같다.<sup>8)</sup>

8) 朴貞東, 前掲書, p.18

- ① 광둥, 복건 兩省에 재정·외화관리상 일정의 자주권을 부여한다.
- ② 物資 부문은 국가 계획지도하에 市場에 의해서 조절한다.
- ③ 계획, 물가, 노동자, 임금, 대외경제 활동 등에 대하여 지방의 권한을 확대한다.
- ④ 심천과 珠海를 먼저 수출특구로 하고 이 두 도시의 경험을 종합해서 汕頭, 廈門에도 특구의 설치를 고려한다.

1980년 8월 第 5期 全國人民 대표대회 당무위원회 제 15차 회의에서 심천, 주해, 산둥에 경제특구를 설치할 것을 결정하고, 同年 10월에는 복건성 廈門 경제특구가 국무원에서 승인되었다.

경제특구는 처음에는 「수출특구」로 불리워졌는데, 당시 국무원 부총리 谷牧이 주최한 광둥, 복건 兩省 회의(1980년 3월)에서 「경제특구」로 이름이 바뀌고 同年 5월 국무원 文書에서 처음으로 정식 명칭이 「경제특구」로 되었다.

그후 1987年 8月 國務院이 행정구역 편제상 海南島를 廣東省으로부터 분리하여 海南省으로 昇格시키는 議案을 全國 人民代表大會(全人大) 常務委員會에 제출하였으며, 1988年 4月 全人大 第 1次 會議에서 海南省 인민정부와 경제특구 설치의 두개 결의가 정식으로 통과됨으로써 海南島는 다섯번째의 經濟特區이자 中國 最大이며 最初의 省 單位 경제특구가 되었다.

이와 같은 상황에서의 中國은 모택동 死後 華·鄧 體制가 確立되고 제반 社會主義 경제건설에 관한 長期的인 課題가 提示되면서 劃期的인 정책적 변화를 보이기 시작하였다. 즉 「4個 現代化 計劃」의 실현을 위한 자본과 기술도입의 필요성이 강조됨에 따라 對內 經濟政策의 원칙으로 삼아온 「自力更生」에 새로운 해석으로 경제정책에 수정을 가하였는 바, 「自力更生」은 自給自足を 意味하는 것이 아니며 외국의 과학기술과 문화를 無條件 거부하는 것은 좋지 않다는 認識을 바탕으로 한 것이었다.<sup>9)</sup>

이와 같이 1978년 以後 中國은 事實上 「自力更生」의 원칙을 포기하고 적극적인 대외경제 개방정책을 펴나가고 있다. 또한 4개 현대화를 추진함에 있어 값싸고 풍부한 勞動力, 풍부한 자원 및 토지를 이용하여 外資 및 先進技術을 效率的으로 導入하고, 加工·補償貿易 및 조립 공업을 발전시키며, 輸出 및 外貨收入을 증대함으로써 경제발전을 도모하기 위해 地理的 利點을 이용한 經濟特區를 설치하였다.<sup>10)</sup>

중국의 경제특구는 經濟面에서의 特殊한 任務가 있는데, 그것은 경제체제 개혁의 實驗場으로서의 役割인 것이다. 中國은 경제체제 개혁을 特區안에서 우선적으로 實行한 後, 그 經驗을 토대로 다른 지방에서도 무리없이 보편적으로 개혁이 시행되게 하는 계획도 있는 것이다.

以上の 經濟적 目的 以外에도 중국의 경제특구 설치에는 政治的 狀況도 勘案되어 있다. 즉, 경제특구를 발전시켜 장래 홍콩과 마카오의 主權을 회복하는데 있어 特區 形式의 運用을 그 모델이나 수단으로 삼으려는 것이고, 나아가 이것을 臺灣統一 戰略을 위한 장기적인 布石으로 삼으려는 것이다.<sup>11)</sup>

이와 같이 중국은 多面的 필요성에서 資本主義 경제에 접근하는 경제특별 지역을 설정하였으나, 이는 社會主義 경제를 否定하는 것이 아니라 그 體質을 튼튼히 하려는 意圖로 보아야 할 것이다.

### (3) 比較

9) 중국은 모택동 死後에 鄧小平이 주도하는 실용주의 노선의 대두와 함께 1978년 12월 중국 공산당 제11기 3中全會(제3회 중앙위원회 전체회의)에서 “4個 現代化”(농업, 공업, 국방, 과학기술)를 공산당의 개정규약과 新憲法에 삽입하고 2000年代에 사회주의 강국을 건설한다는 목표 아래 경제개혁 및 對外經濟開放 정책을 추진해 나가고 있다.

10) 韓光洙, 『중공의 경제특구 개발현황과 우리의 대응』(서울:국제경제 연구원, 1981) pp.11-14

11) “특구를 臺灣과의 무역창구로 하여 조국통일의 前哨기지로 삼아야 한다”, 『福建論壇』, 1982, p.46/ 白權鎬, 『중국경제 특구에 관한 연구』(서울:산업연구원, 1989), p.11에서 再引用.

위에서 살펴 본 바와 같이 兩國은 모두 사회주의 체제를 유지하는 가운데 경제적 궁핍에서 탈피하기 위해 자본과 기술의 導入을 圖謀한 點에서는 일치한다. 그러나 중국의 경우 단순히 자본이나 기술의 도입을 통한 외화획득이나 雇傭增大라는 次元의 목표를 넘어서 시장경제 관리방식을 도입하고 沿岸地方의 개방을 통해 얻어진 경험을 전국적으로 擴散하고자 하는 적극적인 목적에서 출발하여 홍콩·마카오의 主權回復, 臺灣과의 통합 등을 내다보는 遠大한 構想까지 결하여져 있었다. 이에 비해 북한은 정치적 필요성에 따라 폐쇄체제 固守라는 기본 골격을 그대로 유지하면서, 당면한 경제적 실리를 추구하기 위해 극히 제한된 지역에 경제특구를 조성한 것이라는 점에서 근본적인 차이를 보이고 있다.

다시 말하면, 中國은 지난 1970年代 末 이래 개혁·개방정책에 따라 자본주의 경제요소를 적극 도입하여 자본주의 체제에 대한 適應性和 融通性を 상당히 培養해 온 결과 자본주의 체제와의 교류에 보다 자신감을 갖게 된 데 비해, 北韓은 기본적으로 기존의 스탈린식 계획·통제경제 체제를 유지하면서 자력갱생에 기초한 폐쇄정책을 堅持해오고 있기 때문에 자본주의 체제에 대한 적응능력이나 자본주의 요소를 수용할 수 있는 融通性이 상대적으로 결여된 面을 보여주고 있다.

뒤에서 보겠지만 이러한 差異點이 당연히 경제특구의 運營에 커다란 영향을 미치게 되는 것이다.

### III. 北韓 및 中國의 經濟特區政策 比較

#### 1. 經濟特區의 立地選定

북한은 중국의 경제특구를 모방한 “자유경제무역지대”의 立地選定

에 있어서 政治的, 産業·經濟的 측면의 配慮를 한 것으로 보인다.

우선, 政治적 見地에서는 자본과 기술의 도입에 따르는 자본주의 思想의 傳播를 最小化하기 위해서 邊方地域을 선택하였으며 産業·經濟的 측면에서는 賦存資源이나 産業구조 및 人的資源 등에 있어서 隣接 국가와 보완적인 관계를 형성할 수 있는 지역을 考慮했던 것이다. 이러한 관점에서 자유경제무역지대로 지정된 나진·선봉 지역은 러시아·중국·북한의 接境地대인 두만강 下流지역에 위치하고 있으며, 隣近의 청진港과 함께 “두만강지역 개발구상”과 관련지어 이른바 “북방의 홍콩”, “아시아의 로테르담”으로 개발하려는 雄大한 뜻이 담겨 있다.

이 나진·선봉 一帶는 두만강지역 개발구상에서의 “小三角地帶”<sup>12)</sup>에 해당하는 지역으로서 선봉의 北東部는 중국 및 러시아와 접경을 이루고 있으며, 북한은 다음과 같은 이유로 자유경제무역지대로서의 立地條件에서 他 지역보다 優位에 있다고 주장한다.

첫째, 暖流의 영향으로 겨울에도 얼지 않는 북한의 동해안 항구들에 비해 러시아의 遠東地域 항구들은 年中 3-4개월씩 結氷이 되어 선박들의 운항이 지장을 받을 뿐만 아니라 화물 物動量의 증가에 적절히 대응하기 위한 확장이 어려울 것이므로 遠東地域의 개발은 타산이 맞지 않는다.

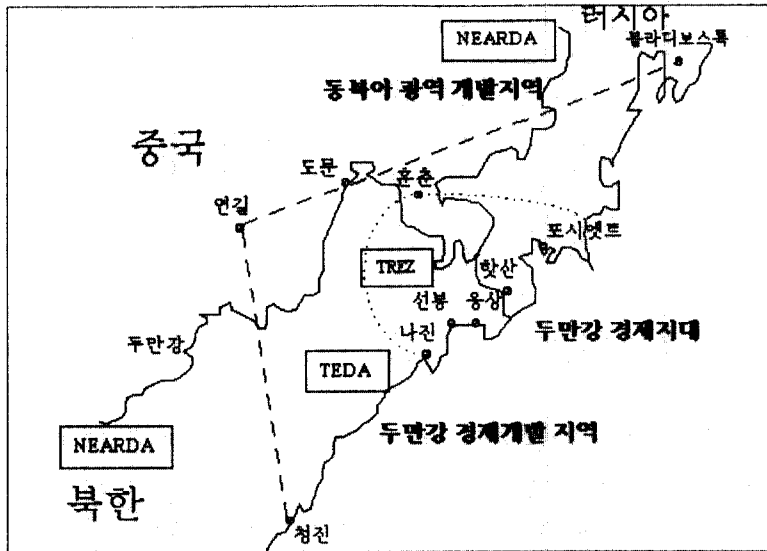
둘째, 중국의 防川은 두만강 河口로부터 약 20km 거슬러 올라간 유역에 위치하고 있으며 河床이 높기 때문에 3천톤급 이상의 선박을 출입이 어렵다. 또한 중국의 훈춘에서 대련을 經由하여 일본의 니이가타에 이르는 거리는 2천km에 달하나, 나진·선봉을 거치는 경우 거리가 590km에 不遇하여 화물 운송시간 및 경비를 절약할 수 있게 된다.

한편 나진·선봉 지역은 중국 및 러시아와 接境을 이루고 있는 지역

12) 북한의 나진, 중국의 훈춘, 러시아의 포시에트를 연결하는 三角形의 圈域(1千평방km)을 말한다. 한편, 大三角地帶란 북한의 청진, 중국의 연길, 러시아의 블라디보스토크를 연결하는 지역(1萬평방 km)을 말한다.

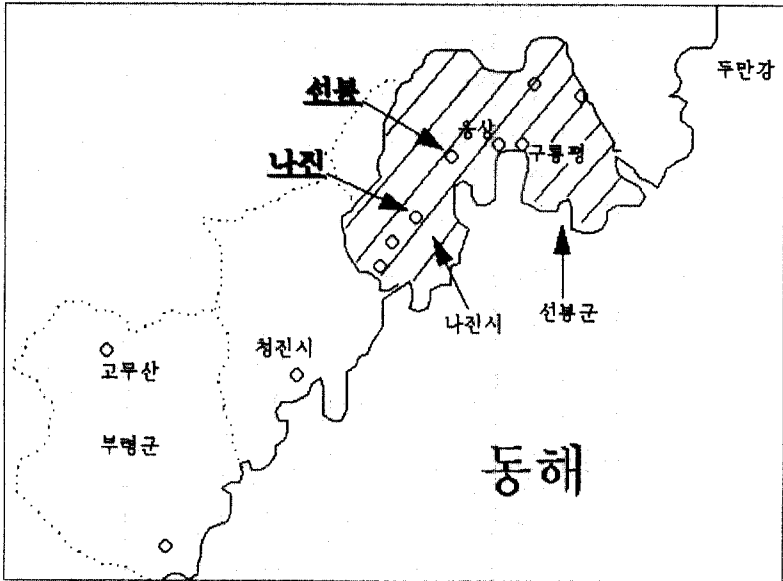
이기 때문에 북한내에서는 상대적으로 외부와의 접촉이 많았던 지역이다. 즉, 이 지역은 北部지구 철도망과 도로를 통하여 중국과 러시아에 연결되어 있으며 자유무역항으로 지정된 청진항은 중국이나 러시아의 해상화물을 취급해오고 있었다. 따라서 외부와 엄격히 차단되어 왔던 지역에 비해서 대외적 개방에 따른 부작용이 비교적 적을 것으로 기대할 수 있을 것이다.

<圖 3-1> 두만강 지역의 大小 三角地帶



자료 : 金學洙, 『두만강지역 개발구상에 대한 논의와 전망』  
(서울:대외경제정책연구원, 1993), p.82

&lt;圖 3-2&gt; 북한의 나진, 선봉 자유경제무역지대 位置圖



자료: 金學洙, 前掲書, p.49

그러면 중국은 경제특구의 立地選定에 있어 어떤 점이 考慮되었는지를 살펴 보기로 하자.

중국 경제특구는 모두 背後에 풍부한 자원과 많은 인구를 가진 중국의 內陸과 連繫性을 가지고 있으며 홍콩, 마카오 등의 국제항구와 가까운 곳에 위치하고 있어 산업발전의 기초가 되는 資源 베이스, 市場 및 國際運送 채널을 모두 갖추고 있는 셈이다. 특히 중국의 최대 交易 파트너인 홍콩이 이들 경제특구와 隣接하고 있어 특구지역에 대한 投資誘致에 매우 유리한 조건으로 작용하고 있다.<sup>13)</sup>

13) 吳勇錫, 『중국경제특구 전략의 평가와 한국기업의 대응』(서울:대외경제 정책연

중국이 이들 5개의 경제특구를 홍콩(1997년 중국에 귀속 예정), 마카오(1999년 중국에 귀속 예정) 그리고 대만에 가장 가까운 廣東省, 福建省 一帶에 설치했는데, 그것은 홍콩, 마카오와 그것에 隣接하는 심천, 珠海 경제특구, 그리고 이들을 둘러싼 珠江 삼각주와 그 중심인 廣州, 대만과 廈門 경제특구라는 立體的인 經濟圈 형성을 構想했기 때문이라고 여겨진다.<sup>14)</sup>

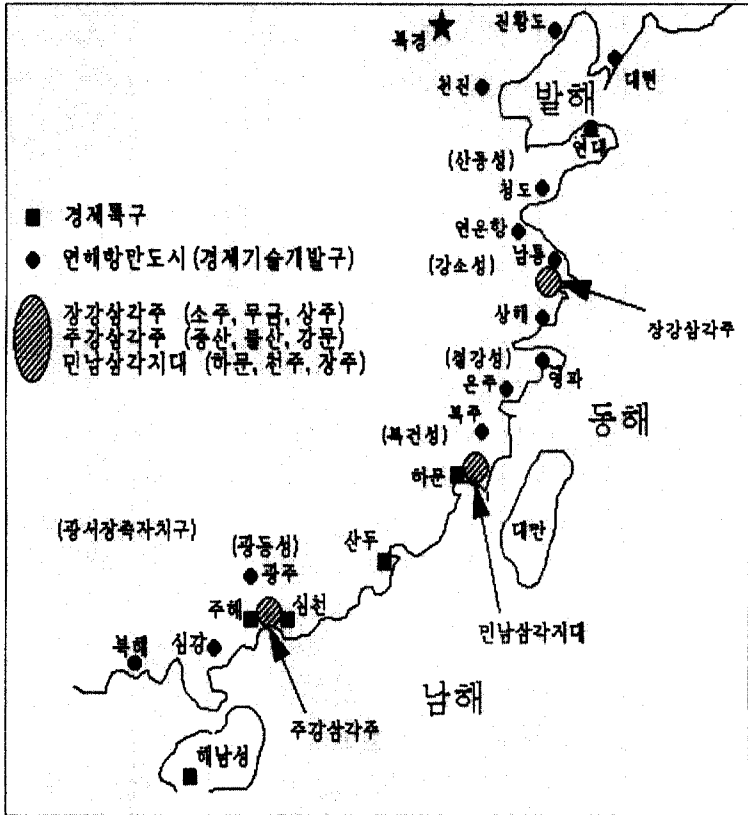
여기서 우리는 兩國간의 입지선정에 있어서의 공통점과 차이점을 읽을 수 있다.

경제특구가 制限的인긴하나 자본주의적 경제운영 원칙이 상당 부분 도입되는 경제적 特別區域이라는 측면에서의 波及效果를 考慮, 그 위치가 首都圈 등 국토의 중심부에서 비교적 멀리 떨어져 있으며 또한 외국과의 人的·物的 교류 측면에서 接近이 容易한 沿岸地域을 선정하고 있는 점에서 외형상 공통점을 발견할 수 있다. 그러나 앞章 第2節 (경제특구 설치의 經緯 및 目的)에서 본 바와 같이 立地選定에 있어 考慮된 전략적 의미는 상당한 차이를 느낄 수 있다. 다시 말하면, 북한에서는 주로 외국으로부터 자본과 기술의 도입이라는 경제적 목적을 달성하는 데 主眼點을 두고 이미 자유경제무역지대와 자유무역항으로 지정된 나진·선봉 지역과 청진항 一帶를 중심으로 신의주, 남포, 해주 등 點-點 형태의 개방지역 확대를 構想하고 있는 것으로 알려지고 있다. 이에 비해 중국은 홍콩, 마카오, 臺灣에 근접한 廣東, 福建, 海南 등 3個省의 5개 경제특구에서 친진, 상해를 포함한 沿岸의 14개 經濟技術開發區로 對外開放의 거점을 확대하고 그 효과를 內陸으로 擴散한다는 點-線-面 형태의 開放구상을 갖고 있다. 북한이 평면적 개방구

구원, 1991), p.120

14) 中國 南部의 廣東省, 福建省 등과 홍콩, 대만으로 구성되는 華南經濟圈은 이미 무서운 힘을 발휘하면서 중국 경제를 이끌고 있는데, 이는 홍콩, 대만의 자본이 중국 남부로 흘러 들어가면서 자연스럽게 경제권을 형성해 놓은 결과라고 할 것이다.

<圖 3-3> 중국의 경제특구와 沿海 경제개방도시



자료: 朴貞東, 前掲書, p.21

상이라면 중국은 立體的 개방구상이라고 할 수 있을 것이다. 또한 중국은 홍콩, 마카오 등의 主權回復과 대만과의 통합이라는 중국 계 국가의 통일을 내다보는 遠大한 정치적 목적을 계산해 立地選定을 한 점에서 커다란 차이점을 보여 주었다고 해야 할 것이다.

## 2. 經濟特區의 管理

북한은 1991년 12월, 함경북도 나진·선봉 一帶를 「자유경제무역지대」(以下, 「地帶」라 略稱)로 설정하고 地帶內 외국인 투자에 대한 특혜조치를 규정한 법령을 내놓았다. 1992년 10월의 「외국인 투자법」과 1993년 1월에 제정한 「자유경제무역지대법」, 「외국투자 기업 및 외국인 세금법」, 「외화 관리법」 등이 그 대표적인 예이다. 이러한 관계법령을 기반으로 경제특구의 관리조직을 알아 보기로 하자.

「地帶」의 관리기관에는 「대외경제 위원회」와 「地帶當局」이 있는데, 前者는 「地帶」의 개발과 경제관리 운영을 위임받은 中央집행기관이며 後者는 現地집행기관이다.

한편, 북한은 대외경제개발 強化방안의 일환으로 1992년 11월에 무역부 및 대외경제사업부를 「대외경제위원회」(Committee of External Economic Affairs)에 統廢合하여 同 위원회가 대외경제관계를 총괄하도록 一元化함으로써 과거 대외경제사업부, 무역부 및 대외경제위원회 간의 업무상 불분명했던 점을 明確히 하였다. 따라서 향후 대외경제위원회는 북한에서 경제개발을 주도하는 핵심기구로 浮上하게 될 것으로 보인다.

대외경제위원회 산하에는 대외경제무역관계에 있어 전반적인 窓口인 「국제무역촉진위원회」(The Committee for the Promotion of International Trade)와 국제경제협력 및 나진·선봉「地帶」개발계획의 추진창구인 「대외경제협력추진위원회」(The Committee for the Promotion of External Economic Cooperation)가 있다.

국제무역촉진위원회는 과거에는 國家間 通商關係가 없는 나라들과의 경제·무역교류촉진기관이었으나, 위에서 言及한 개편에 의해 경제무역관계의 촉진과 교류, 조정 등 외국과의 통상관계 전반의 창구역할을 수행하게 되었다.

대의경제협력추진위원회는 여러 외국과의 경제분야중에서 국제협력 사업 특히 「地帶」의 개발을 원활히 추진하기 위한 窓口기관으로서 「地帶」개발계획全般에 관한 조사, 홍보, 외국기업의 투자유치 促進 등을 주요임무로 한다.<sup>15)</sup>

이에 비해 중국의 경제특구에 대한 관리체제는 그 역사가 깊고 또한 개혁의 진통을 겪었다는 점이 주목되는데, 그 자세한 내용을 알아보기로 한다.

중국은 현재 광둥성 內에 심천, 주해, 산둥特區를 두고 있으며, 행정상으로는 광둥성 지방정부가 심천特區를 직접 지도하고 있고 珠海市 정부와 汕頭市 정부가 각각 珠海와 汕頭特區를 指導하고 있다. 업무상으로는 광둥성에 「廣東省經濟特區 管理委員會」가 설치되어 광둥성 지방정부 각각의特區에 대한 통일된 관리업무를 실질적으로 담당하고 있다.<sup>16)</sup> 同特區 관리위원회의 권한으로는 특구개발계획의 수립 및 실시, 특구內 투자기업의 심사·승인, 특구내 치안유지를 들 수 있다.

복건성의 경우를 보면, 행정상으로는 복건성 지방정부가 廈門特區를 지도하고 업무상으로는 廈門市 산하에 「廈門經濟特區 管理委員會」가 있어,特區內의 업무를 통일 관리하고 있다.

中國은 經濟改革 以前까지 全國經濟가 소비에트型 管理體制的 방식에 의해서 運營되고 있었는데, 이러한 소비에트型 管理體制는 經濟特區가 設立된 이후 對外開放經濟에 극히 부적합하다는 認識하에서 심천特區를 始發로 하여 그에 對한 一大改革이 이루어졌다. 그 개혁의 주요내용은 두가지로 나누어 볼 수 있는데, 첫째는 行政機能으로부터

15) 「대의경제협력추진위원회」와 외국투자기업 誘致의 窓口로 최근 자주 報道되고 있는 「고려민족산업발전협회」(略稱:高民發, 會長 李成楙)의 관계가 어떠한 지는 북한 當局에서 公式의으로 밝힌 바는 없으나, 後者는 우리의 「한국무역협회」와 類似的한 민간부문의 경제협력기구로서 주로 남북경협 문제에 注力하는 것으로 추정된다.

16) 국회도서관, 「中共의 대외경제 정책과 국제관계」, 1984, pp.72-74 金在明, 「중국 경제특구의 현황과 한국기업의 진출방안」(서울:성균관대학교, 1989), p.61

經濟機能을 분리하여 行政機構를 簡素化한 것이며, 둘째는 경제특구 市정부의 대외경제관련 기구를 強化한 것이었다.<sup>17)</sup>

한편 중국 경제개혁과 관련하여 가장 중요한 부분의 하나는 中國 경제특구에서 기업관리체제의 개혁인데, 가장 먼저 추진된 것은 모든 기업을 행정기구의 附屬體로부터 독립시켜 商品生産單位와 經營單位의 지위를 확보토록 한 것이다. 행정으로부터 기업의 독립은 자주적 경영권의 확보 뿐만 아니라 독립채산제의 실시 및 이익과 손실에 대한 자기책임으로 구체화 되었다.

이러한 기업관리체제의 개혁 이후에 특구기업에서는 과거 중국의 기업들에서 흔히 발생하던 기본 건설비와 消費基金의 流用이나 脫稅 또는 漏稅 현상이 현저히 감소하고 특구의 생산성이 非特區 지역에 비해서 크게 높아졌다. 그러나 아직도 기업의 관리체제의 개혁은 사회주의 원리에 執着한 부분적 개혁에 머물고 있다. 이러한 기업에서의 사회주의 요소는 기업의 독립성을 크게 제약하는 것으로서 사회주의를 標榜하는 중국의 기업관리체제 개혁 뿐만 아니라 전체적인 경제체제 개혁의 중대한 한계점이다.<sup>18)</sup>

위에서 본 바와 같이 北韓의 관리기관인 中央의 「대외경제위원회」 및 現地の 「地帶當局」은 투자신청件 심의, 토지와 건물의 賃貸에서부터 주민행정, 사회질서유지, 人身과 재산의 보호기능까지 遂行하는 등 경제기능이 행정기능으로부터 분리되지 않고 있으며 현지기관의 申請에 대한 중앙기관의 承認等 통제력이 강하게 작용하고 있어 경제적

17) ① 소비에트型 管理體制는 企業의 生産機能과 國家의 行政機能이 하나로 뭉쳐진 國家生産體(State Production Establishment)를 形成하고 있음에 따라 經濟에서 行政管理가 차지하는 比重이 매우 큰 것이 그 特徵이다.

② 改革의 결과 경제활동을 위주로 하는 행정기구들은 경제실체인 公司로 전환되고 기능이 類似한 기구들은 통폐합 되었다. 또한 각 경제특구 市政府의 계획위원회가 사회경제 발전위원회로 개편되고 새로운 市政府 기구로서 공업발전위원회 등의 各種 위원회가 설치되었다.

18) 吳秀錫, 前揭書, p.101

효율성을 높일 수 있는 與件을 갖추지 못하고 있다. 이러한 점에서 북한의 특구관리는 기업의 관리체제 개혁을 부분적이나마 경험한 중국의 특구관리에 비해 後進性을 안고 있다고 해야 할 것이다. 경제개방의 의지로서 대외경제 기구를 개편하여 대외경제관계 업무를 총괄하는 대외경제위원회의 位相을 강화한 점이 주목되기는 하나 관리체제의 과감한 개혁이 없이는 경제관리 운영의 능률을 기대할 수 없을 것이라고 생각한다.

### 3. 外國人投資의 範圍 및 形態

投資의 範圍(投資家의 範圍, 투자사업의 範圍)와 투자사업 형태의 順으로 알아 보기로 한다.

우선, 外國人 투자가의 範圍와 관련하여 가장 큰 爭點은 한국기업의 투자가 가능한가 하는 문제이다.

북한의 舊 合營法(1984.9.8 제정)에서는 外國人投資家의 範圍를 「외국회사 및 개인」(제 1조), 그리고 「在日 朝鮮 商工人을 비롯하여 해외에 거주하는 조선동포」(제 5조)로 한정하고 있었으나, 현행 외국인투자법(1992.10.5 제정) 제5조, 합영법(1994.1.20 개정) 제2조, 합작법(1992.10.5 제정) 제5조, 外國人기업법(1992.10.5 제정) 제6조에는 「共和國 領域 밖에 거주하고 있는 조선동포들」도 투자할 수 있다고 규정함으로써 우리기업의 투자와 관련하여 의미있는 변화를 보였다.<sup>19)</sup>

그리고 투자사업의 範圍를 보면 舊 합영법에는 공업, 건설, 운수, 과학기술, 관광을 비롯한 여러 부문으로의 羅列에 그치고 업종선정 기준에 대한 명확한 규정이 없었으나 現行 외국인 투자법규에는 「輸出增大와 技術導入」을 우선으로 하고 그 밖에 사회간접자본 건설부문 등

19) 「共和國 領域」의 基準이 되는 領土에 관하여 한국 헌법에는 「韓半島와 附屬 島嶼」라고 명확히 하고 있으나 북한 헌법에는 구체적으로 나타나 있지 않다.

을 우대한다는 등의 투자의 장려, 제한 및 우대조치를 개략적이거나 규정하고 있다.

그러나 下記 表 3-1에서 보는 바와 같이 「外國人投資法」에는 투자 장려, 제한 및 우대조치를 포괄적으로 규정하고 있을 뿐이고 下位法인 「합영법」, 「합작법」 및 「외국인 기업법」에는 관련규정이 없거나 일부만 규정되어 있어 그 적용상 의구심을 낳게 하고 있다. 이러한 입법체계의 不備는 법적인 無知, 法制定의 未熟 또는 급작스러운 법제정에 따른 문제점 등으로 평가될 수 있겠다.

이제 북한에서의 외국인 투자는 어떤 형태로 이루어지는지 그 法體系와 더불어 살펴 보기로 하자.

북한의 외국인 投資法制는 외국인 투자에 대한 一般法의 성격을 지닌 「외국인투자법」과 그 下位法의 성격을 지닌 투자법령들을 국제거래 類型에 따라 제정한 「합영법」, 「합작법」, 「외국인 기업법」으로 區分되어 있다. 또한 중국의 경제특구방식을 수용하여 제정한 上記 투자 3법에 대한 特別法的 성격을 지닌 「자유경제무역지대법」이 있으며 기타 관계법규로서 「외국투자기업 및 외국인세금법」, 「외화관리법」 등이 있다.

이러한 法體系를 바탕으로 북한의 외국투자기업은 중국과 마찬가지로 합영회사(Equity joint venture), 합작회사(Contractual joint venture) 및 외국인기업(Wholly foreign owned enterprise) 등 세가지 형태로 구분된다.

첫째, 합영기업(중국의 합작기업에 該當)은 북한과 外國人 投資家가 공동으로 출자하고 운영하는 有限책임회사를 일컬으며 출자지분에 따라 경영이윤과 企業解散時 殘餘 資產이 귀속된다. 현재 북한에서 이루어지고 있는 대부분의 투자는 합영기업 형태로 운영되고 있다.

&lt;表 3-1&gt;北韓의 외국인 투자법규상의 투자장려, 제한 및 우대조치

구분	외국인 투자법	합작법	합영법 합영법 세칙	외국인 기업법
장려 사업	-첨단 및 현대적 기술과 국제경쟁력이 높은 제품 -자원개발 및 하부구조 건설부문 -과학연구 및 기술개발 부문	-현대적 설비나 첨단기술투자 -국제경쟁력이 높은 제품생산 부문	-합영법 :외국인 투 자법과 동일 -합영법세칙 :규정없음	-규정없음
장려 우대 조치	-소득세와 기타 세금 감 면 -유리한 토지사용조건 보장 -은행대부의 우선제공	-규정없음	-규정없음	-규정없음
제한 및 금지 사업	-민족 경제발전과 나라 의 안전에 지장을 주는 사업 -경제기술적 후진산업 -공해산업	-규정없음	-합영법 :규정없음 -합영법세칙 :환경오염 업종 공해산업	-나라의 안전에 지장을 주거나 기술적 後進산업 투자금지

둘째, 합작기업(중국의 합작기업에 該當하나 운영방식 相異)은 북한 측과 외국인 투자가가 공동으로 출자하되 북한측이 운영하며 외국인 투자분의 상환과 이윤분배는 투자비율과 관계없이 계약조건에 따르는 기업형태를 일컫는다. 南北韓 間에 활발히 추진되고 있는 위탁가공(賃加工)去來에 합작기업 형태로의 진출이 有力하나, 현재로서는 생산 설비나 기술을 북한에 제공하는 간접투자(合作)방식은 진행되지 않고 있으며, 그 前 段階로서 原 副資材를 공급하여 생산한 제품을 搬入해 오거나 第3國으로 수출하는 單純 賃加工 交易에 그치고 있다. 1991年 以來 이러한 賃加工 交易의 규모는 급격한 擴大추세를 보여 왔다.<sup>20)</sup>

셋째, 外國人企業(중국의 獨自企業에 該當)은 외국인 投資家가 단독으로 투자하여 운영하는 기업으로서 설립지역이 「地帶」內로 한정되어 있는데, 이것은 外部와의 교류에 의한 영향을 最小化하고자 하는 폐쇄정책의 一環으로 보인다.

그러면 중국의 경우는 어떠한가. 중국의 경제특구에 진출할 수 있는 외국인 투자가는 외국인 뿐만 아니라, 華僑와 홍콩 및 마카오에 거주하는 個人과 그들의 企業도 포함된다. 특히 중국은 1988년 6월, 특별규정을 제정해 臺灣 기업과 개인에게는 제한없이 단독 또는 중국과의 합작을 통해 중국의 경제특구를 비롯한 중국 各地에 대한 투자진출이 가능하게 되었다.<sup>21)</sup>

외국인이 경제특구에 투자할 수 있는 사업의 범위는 매우 광범하다. 22) 즉, 광동성의 경우 국제경제협력과 기술교류에 肯定的 의미를 갖는 공업, 농업, 목축업, 양식업, 관광업, 주택, 건축 등 건설업, 선진기술 연구·개발사업 및 기타 공동관심 사업으로서 중국과 合意가 이루어지는 모든 분야의 사업에 대해서 투자가 가능하다. 또한 외국인이 특구의 토지정리를 비롯하여, 給水, 排水, 전력공급, 도로, 港灣施設, 통신, 창고 등 公共施設을 위한 整地작업과 건설분야에까지 투자를 허용하고 있다.<sup>23)</sup> 따라서 중국에 入國이 허용되는 모든 외국인 投資家들은

20) ① 委託加工은 加工할 원자재의 전부 또는 일부를 생산자에게 공급하고 이를 加工後 加工價를 지급하는 조건으로 引受하는 거래를 말하며, 「加工價 支給條件의 去來」라는 의미에서 賃加工이라는 이름으로 더 잘 알려져 있다.

② 交易이나 投資는 경제교류·협력의 한 형태로서 일반적으로 交易(間接교역 --> 直交易 --> 單純임가공)에서 投資(설비제공 임가공/간접투자/합작 --> 직접투자)로 協力構造의 深化 과정을 거치게 된다.

③ 南北韓間 임가공 交易(승인기준)規模는 다음과 같다.

1991년: 36千 USD, 1992년: 970千 USD, 1993년: 7,996千 USD,

1994년 7월 현재: 17,912千 USD(통일원, 월간 「남북교류협력동향」, 1994.7)

21) 관련 규정: 「臺灣同胞의 투자를 장려하는 데 관한 국무원의 규정」(財團法人 대륙연구소, 「中國 法令集」, 1994, p.2479).

22) 廣東省 경제특구 조례 제4條, 5條(대륙연구소, 前揭 法令集, p.2488).

중국의 법령 및 관련 규정들을 준수하는 限, 특별한 제한없이 실물이나 각종 서비스 부문에서 해당 경제특구 관리위원회의 승인을 받아 투자와 기업경영에 참여할 수 있다.

한편 중국 경제특구에서 허용되는 외국인 투자의 형태는 中外합자기업, 합작기업, 獨自기업으로 나눌 수 있으며 북한의 합영기업, 합작기업, 外國人企業과 흡사하므로 구체적 설명은 省略한다.

지금까지 兩國의 「외국인투자의 범위 및 형태」를 살펴 보았는데, 결국 북한은 1992년 이후 외국인 投資관련 법령의 정비를 통해 외국인 投資家의 範圍 즉 개방의 幅을 넓혀 놓았다는 점에 대해 긍정적인 평가를 받을 수 있을 것이다. 그것은 중국의 대외개방 과정에서 華僑資本(臺灣 포함)에 상당히 의존했듯이 북한도 한국과 해외 동포들의 자본·기술에 기대를 걸고 있음을 분명히 한 셈이다.

투자사업의 범위에 있어서는 上位法(외국인 투자법)에서 투자의 장려 및 優待조치를 두는 등 적극적인 의지를 표명하고 있으나 外國人企業法 등 下位法에서는 규정이 없어 투자유인의 不安要因이 될 것이다.

#### 4. 外國人投資 關聯 主要 制度

이 節에서는 외국인투자의 誘引 또는 忌避에 크게 영향을 미칠 것으로 보이는 주요 제도로서 ①출입절차, ②토지임대 및 사회간접자본 사용, ③고용 및 임금제도, ④租稅혜택, ⑤금융 및 외환관리, ⑥구매 및 판매관리에 대해 兩國은 어떠한 정책을 펴고 있으며 北韓側 정책의 특징은 무엇인지를 관련 법령을 중심으로 알아 보기로 한다.<sup>24)</sup>

23) 중국의 다른 特區에서도 거의 같은 규정을 두고 있다.

24) 以下에서 引用되는 북한과 중국의 外國人투자 관련 법령에 대한 出典은 各各 통일원刊 前揭 法規集 및 대륙연구소刊 前揭 法令集인.

## (1) 出入節次

북한은 1993年 1월에 공표한 「자유경제무역지대법」에서 「地帶」에 있는 무역항에 貿易船과 船員들이 國籍에 관계없이 드나들 수 있다는 점(제23조)과 북한 당국은 이 지역에 직접 들어오는 외국인에게 無査證 제도를 실시한다는 점(제41조)만을 규정하는 데 그침으로써 외국 투자자들에게 投資意慾을 불러 일으키기에는 미흡하다는 指摘을 받아 왔었다. 그 後 약 10개월이 지난 1993년 11월 「자유경제무역지대 외국인출입 규정」을 제정 공표하였는데, 以下에서는 「地帶」출입절차에 관한 이 규정의 주요내용을 살펴 보기로 한다.

이 규정의 적용대상은 「地帶」에 출입하는 외국인이며 공화국 영역 밖에 거주하고 있는 조선동포들도 포함되는 바(제2조), 여기에서 「地帶」에의 출입은 외국으로부터의 출입은 물론 북한 타지역으로의 출입까지를 포함한다.

외국인이 「地帶」에 출입하기 위하여서는 다른 나라(外國人의 本國等)의 해당 기관에서 발급한 旅券 또는 그를 대신하는 證明書를 지녀야 한다(제4조).

韓國인은 旅券法에 의한 旅券 代身 통일원장관이 발급한 북한방문 증명서를 제시하면 될 것이다.<sup>25)</sup>

「자유경제무역지대법」 제41조는 「地帶」에 「직접」들어오는 外國人에게 無査證제도를 실시한다고 하였는데, 이 규정에서는 무사증제도가 상당히 變質된 모습으로 구체화되고 있다.

우선 이 규정에서는 북한의 「다른 지역을 거치지 않고 직접」 「地帶」에 오려는 외국인은 사증없이 들어올 수 있다고 하였으나 「地帶」안의 기관·기업소·단체 또는 외국인 투자기업이 초청한 문건을 휴

25) 「남북 교류협력에 관한 법률」 제9조 제1항에서는 “남한과 북한의 주민이 남한과 북한을 왕래하고자 할 때에는 大統領令이 정하는 바에 의하여 통일원장관이 발급한 증명서를 소지하여야 한다”라고 규정하고 있다.

대하도록 요구하고 해당 초청 기관은 외국인이 「地帶」에 도착하기 5일전까지 「地帶」당국 出入國 사업부서에 출입자들의 명단을 제출하도록 하였다(제6조). 즉 査證 代身 초청장이 있어야 하기 때문에 출입국 절차의 자유화와는 거리가 멀다고 할 수 있다.<sup>26)</sup>

다음으로 「地帶」에서 북한의 다른 지역으로 가고자 하는 경우에 관한 규정을 보면 ①관광목적의 경우에는 「地帶」 안의 관광봉사 기관에서 관광증을 받도록 하고 (제10조) ②그 밖의 경우에는 떠나기 5日前에 「地帶」당국의 출입국 사업부서에 신청하여 旅行證 또는 査證을 받도록 하였다(제14조).

그리고 자유무역항을 통하여 중계되는 무역화물을 「地帶」 밖의 북한 영역을 거쳐 화물자동차로 실어 나르려고 하는 경우에는 자동차가 국경을 통과하기 5일전에 해당지역 출입국 사업부서에 신청하여 여행증 또는 사증을 받도록 하였다(제15조).

위에서 살펴 본 것처럼 북한의 「자유경제무역지대 외국인 출입규정」은 북한의 부분적·제한적 개방정책을 반영하고 있는 바, 북한은 자신들의 실상이 외부에 알려지는 것도 싫어하지만 무엇보다도 외부의 事情이 북한內에 알려져 體制動搖의 원인이 될까 우려하기 때문에 출입국 절차는 엄청나게 까다로울 것으로 짐작할 수 있으며 사실 그들은 출입국 관련 법규의 公開까지를 기피하고 있다. 이런 상황에 비추어 볼 때 「地帶」에의 출입국 절차는 一般的 出入國 절차에 대한 特例를 규정하여 절차의 간소화 내지 便宜의 提高를 도모하려는 것이겠지만 그 내용은 북한이 허용할 수 있는 개방의 한계를 나타내는 것이라고 할 수 있다.

그런가하면 중국의 경제특구 출입절차는 이와 좋은 對照를 이루고 있는데, 간략히 그 내용을 알아 보기로 하자.<sup>27)</sup>

26) 한국법제연구원, 『북한의 외국인투자 법제』(서울: 한국법제연구원, 1994), p.156

27) 광둥성 경제특구 條例 제18條, 吳勇錫, 前揭書, p.112

중국의 경제특구에서 제공되는 出入節次上的 특혜로서 먼저 指摘될 수 있는 것은 산업 시찰, 관광, 상담 또는 투자를 목적으로 경제특구를 방문하는 외국인은 일반 통행로와 구분되는 專用通路를 이용하게 하고 있는 점이다.

이 전용통로는 일반통로에 비해서 출입국 수속이 簡便하고 稅關 통과 마감시간이 늦다. 특히 廈門特區의 경우에는 외국인 專用 통관 사무실을 별도로 설치하여 편의를 제공하고 있다. 또한 특구에 출입이 많은 외국인에 대해서는 「特區發展公司」가 발행한 증명서와 함께 복수 비자가 발급되고 가장 우선적으로 출입국 수속절차를 끝내도록 하는 우선권이 부여되어 있다. 더욱기 심천과 珠海 경제특구는 1987년 2월부터 외국인들이 5일간의 限度內에서 비자없이 특구에 滯留할 수 있도록 허용하고 있다. 이러한 특구내의 출입을 위한 편의제공 뿐만 아니라 각 特區에 「외국인투자 서비스센터」가 설치되어 외국인 투자자들에게 투자상담, 求人, 원료공급 등에 관한 정보를 제공하고 있다.

위에서 본 바와 같이 「地帶」에의 출입절차가 간편하다는 것은 결국 북한의 다른 지역에 비하여 그렇다는 것일 뿐 다른 외국, 예컨대 중국의 경제특구 출입절차와 비교하여 보더라도 여전히 폐쇄적인 특징을 드러내고 있고 특히 「地帶」와 北韓內 다른 지역 相互間의 출입절차는 더욱 엄격히 통제되고 있음을 보여주고 있다.<sup>28)</sup>

28) 북한이 나진-선봉 「地帶」의 개방에 따른 충격을 最小化하기 위해 「地帶」의 경계선에 철조망을 두르는 등 「地帶」와 인근지역을 遮斷하는 울타리 설치작업에 돌입한 것으로 알려졌다. 북한은 최근 나진-선봉 「地帶」746평방km 外廓의 평지와 주요 통로에 높이 2.2m, 總延長 40km, 소요경비 總 40萬 USD의 울타리를 설치중인 것으로 알려졌는데, 북한의 이같은 움직임은 나진-선봉 「地帶」에 외국기업의 투자를 본격적으로 誘致하기 위한 事前 布石인 것으로 분석되고 있다(연합통신, 1994.5.2/ 조선일보, 1994.11.10, 6면).

## (2) 토지임대 및 사회간접자본 사용

북한에서는 투자사업을 목적으로 외국인이 필요한 토지는 최고 50년까지 임차하여 사용할 수 있다. 토지의 임차기간은 수요자와 「地帶」의 管理機關간의 합의에 의하고 임차방법은 계약 당사자의 협상, 입찰 또는 競賣의 방법으로 한다.<sup>29)</sup> 「地帶」안에 투자하는 대상에 대해서는 토지 사용료를 10년까지 減免할 수 있다(토지임대법 제33조)라고 할 뿐, 具體的인 언급은 없으며 사회간접자본 사용에 대하여는 明文의 규정이 없다. 다시말하면 토지임대의 원칙만 제시하고 구체적인 사항은 관리기관(대의경제위원회, 「地帶」당국)과의 합의 또는 협상, 입찰, 경매 등의 방법에 의함으로써 투자가들의 심리를 불안하게 하는 요인이 될 것으로 보인다. 또한 사회간접자본 사용에 대한 명문의 규정이 없는 것도 대외개방 意志의 微弱 또는 立法上의 未備로 보인다.

이에 비해 중국은 토지사용의 용도별로 사용료를 세분화해서 명시하고 특별한 경우에는 사용료를 減免하는 규정을 두고 있다. 그 자세한 내용을 살펴 보기로 하자.<sup>30)</sup>

중국에서 투자사업을 목적으로 외국인이 필요로 하는 토지는 長期 賃貸를 원칙으로 하여 수요자가 토지사용권을 買入, 업종별로 각기 다른 賃貸年限에 따라 사용할 수 있다. 그러나 이 年限은 큰 制約 조건은 아니다. 왜냐하면 이 규정은 지역에 따라서 각기 다르게 적용되며(海南特區의 경우는 보편적으로 70년) 滿期 후에도 계속되는 사업에 대해서는 특구 主管機關의 승인을 받아 기간을 계속 연장받을 수 있기 때문이다. 토지의 임대기간과 사용료는 특구간에 차이가 있으며, 토지 사용료는 30% 범위내에서 3년에 1차 조정하도록 되어 있다.

외국인 투자사업에 대한 토지사용료의 징수에서도 지형적 조건, 업

29) 외국인 투자법 제15조, 토지임대법 및 同 시행규정 제6조, 제9조, 자유경제무역지대법 제12조 7호

30) 海南 土地管理 辦法 제22條, 福建省 토지사용관리 규정 제7條.

종 및 사용 年限에 따라 특혜가 인정되고 있다. 예컨대, 광둥성 3개 특구 즉 심천, 珠海 및 汕頭는 문화, 교육, 과학, 기술, 醫療, 위생사업 및 기타 사회공익사업 投資者의 토지 사용에 대해서 같은 조건의 토지를 사용하는 다른 업종에 부과되는 금액의 30-50%의 減免惠澤을 주고, 기술 특히 선진기술을 동반하는 투자사업 및 非營利 사업에 대해서 토지사용료를 면제하고 있다.

그 밖에도 모든 특구는 華僑나 홍콩, 마카오 및 대만 거주자의 투자사업에 대해서 토지사용 허가일로부터 5년동안 사용료 전액을 면제하고, 免除期間이 경과한 뒤 다시 3년간 50%의 감면 혜택을 부여하는 것이 通例化 되었다.

여기서 특히 주목되는 것은 중국이 동일 民族圈(華僑, 홍콩·마카오·대만 居住者)의 투자사업에 필요한 토지의 사용에 대해 추가적인 특혜를 베풀고 있다는 점이다. 북한에서도 개정된 합영법(1994.1.20 최고인민회의 상설회의 결정) 제7조에서 “공화국 領域밖에 거주하고 있는 조선동포들과 하는 합영기업에 대하여 유리한 토지이용 조건의 提供같은 優待를 한다”라고 명시하고 있으나 이에 맞추어 합영법 시행세칙의 개정이 이루어지지 않고 있는 實情이며, 그것도 「地帶」內에서 獨自的으로 창설할 수 있는 외국인기업(韓國企業 포함)에 대하여는 인정되지 않는다.

더구나 獨自的인 企業進出에 있어서는 최근에 와서야 “「地帶」內에 限하여 韓國의 투자사업가도 받아들일겠다”는 방향으로 정책의 변화가 있었던 것을 생각할 때 많은 것을 느끼게 하는 대목이라 할 것이다.<sup>31)</sup>

31) 외국인 기업법(1992.10.5 최고인민회의 상설회의 결정)제6조:공화국 領域 밖에 거주하고 있는 조선同胞들도 이 법에 따라 자유경제무역지대 안에 독자적으로 기업을 창설, 운영할 수 있다.

### (3) 雇傭 및 賃金制度

외국인투자 기업은 북한의 근로자를 고용하는 것을 기본으로 하되 관리인원과 특수한 職種의 기술자, 기능공은 다른 나라 사람으로 고용할 수 있다. 북한의 근로자를 고용할 경우에는 기업 소재지의 人力斡旋 기관과 계약을 맺어야 하며 다른 나라 사람을 고용하려고 할 경우에는 對外經濟機關과 합의해야 한다는 제약이 따른다.<sup>32)</sup>

「외국투자기업 노동규정」(1993.12.30, 정무원 결정 제80호)에 의하면 “人力斡旋 기관과의 계약에 의해 企業所在地 안에 있는 인력을 받아들여야 한다”라고 하여 고용에 대한 통제를 더욱 강화하고 있다. 외국인 투자기업의 근로자 고용에 있어 「외국인 기업법」과 「외국 투자기업 노동규정」中 어느 것이 우선 적용되는 것인지 입법상 명확하지 않으나 「地帶」內 외국인 기업에 관한 限 「외국인 기업법」이 우선 적용되는 것이 타당하지 않을까 생각한다.

북한의 雇傭人力을 계약기간중 解雇하려고 할 경우에는 所定の 正當한 사유가 있는 때에 限하며 직업동맹 조직(노동조합), 인력알선 기관과 합의하여야 한다.<sup>33)</sup>

賃金에 있어서는 最低賃金制를 두어 月 160원(「地帶」外 지역은 月 220원)以下로 정할 수 없으며 지급형태와 방법, 가급금·장려금·賞金 기준은 외국인투자 기업이 自體로 정할 수 있다.<sup>34)</sup>

이에 비해 중국측의 「근로자 雇傭에 대한 외국인투자 기업의 선택 범위」는 비교적 넓다. 즉 특구의 노동서비스를 담당하는 회사의 소개나 자체 모집의 방법에 의해서 중국인 근로자를 들 수 있고, 雇傭契約制에 의거하여 3개월 내지 6개월간의 試用期를 들 수 있으며, 기업의 생산·경영 및 기술조건의 변화가 발생하여 特區勞動局이 근로자의 감

32) 외국인 기업법 시행규정(1994.3.27, 정무원 결정 제13호)제53조, 제54조

33) 외국인투자기업 노동규정 제14조

34) 외국인투자기업 노동규정 제26조

북한의 1992년도 貿易換率 기준으로 1 USD는 2.10원임(통일원 자료 의거)

축이 불가피하다고 인정하는 경우에는 비록 고용계약이 만료되기 以前에도 근로자를 解雇할 수 있다.<sup>35)</sup> 기업은 경영방침을 위반한 근로자에 대해서 각종 징계조치를 할 수 있고 징계의 방법에는 減俸과 罷免도 포함된다. 또한 중국에 진출하는 외국인투자 기업은 임금지급 방법을 자율적으로 결정할 수 있는데, 임금지급 방법으로는 成果給과 時間給이 모두 인정된다.

성과급은 노동자의 生産件數를 기준으로 하여 결정되며 시간급은 노동시간의 길이에 따라 時給制, 日給制 및 月給制로 나누어진다. 기업 경영상의 필요에 따라 이 가운데 어느 임금지급 방법이라도 선택이 가능하다.

위에서 본 바와 같이 외국인투자 기업에 북한의 근로자 雇傭을 最大限 誘導하고, 解雇를 사실상 거의 不可能하게 함으로써 고용효과를 높여려는 政策意志가 중국에 비해 훨씬 強해 보인다. 이러한 雇傭制度는 最低賃金制 운영과 더불어 外貨收入 提高 정책의 一環인 것으로 보이며, 북한경제의 實相과 관련한 窮餘之策이 아닌가 생각한다. 그러나 지금까지의 북한에 대한 국제적 信賴를 감안할 때 그 효과는 의문스러우며 외국인투자 기업의 誘引效果 측면을 考慮한다면 보다 개방적이고 前向的인 개정이 필요할 것이다.

#### (4) 租稅惠澤

북한에서 外國投資家에게 적용되는 租稅 관련 사항을 網羅하여 규정한 법령으로는 「외국투자기업 및 외국인 세금법」, 「同 시행규정」 및 「稅關法」이 있다.

「외국투자기업 및 외국인 세금법」에 나타난 細目은 크게 나누어 國稅와 地方稅로 구분되며, 국세에는 기업소득세·개인소득세·재산세· 상속세·去來稅가, 地方稅에는 도시경영세·등록면허세·自動車利用稅가 있

35) 外資企業法(1986.4.12, 전국인민 대표자 대회 제4차 회의에서 채택)제12조 및 中外 합자경영기업 노동관리 규정(1980.7.26, 국무원 공포)제2조, 제3조

다. 그러나 여기서는 複雜하고 枝葉的인 사항은 論外로 하고 경제특구 정책의 意志가 상징적으로 나타나 있는 기업소득세에 대한 稅率, 減免 및 還給규정을 집중적으로 알아 보기로 한다.<sup>36)</sup>

外國투자기업의 소득세율은 결산이윤의 25%로 한다. 그러나 「地帶」에 설립된 외국투자기업의 소득세율은 결산이윤의 14%로 하며 국가가 장려하는 尖端기술부문, 자원개발과 下部구조 건설부문, 과학연구(시행규정에서는 「工學研究」로 표현) 및 기술개발부문의 기업소득세율은 10%로 하는 등 중국의 경우처럼 적용세율에 차등을 두고 있다(외국투자기업 및 외국인세금법 제12조).

한편 기업소득세의 감면사유 및 감면내용은 다음과 같다.

즉, ① 다른 나라 정부나 국제금융 組織이 북한정부 당국과 국가은행에 借款을 주었거나 다른 나라의 은행이 북한은행 또는 기업에 有利한 조건으로 대부한 경우 그 利子소득에 대한 소득세를 면제한다(법 제15조 제1호, 시행규정 제27조).

② 獎勵부문의 외국투자기업과 「地帶」의 생산부문 외국투자기업이 10년이상 기업을 운영할 경우에는 기업소득세를 利潤이 나는 해로부터 3년간 면제하며 그 다음 2년간은 50%의 범위안에서 감면할 수 있다. 장려하는 부문에는 첨단기술부문, 자원개발과 하부구조 건설부문, 과학연구 및 기술개발부문이 포함된다. 그러나 10년이 못되어 撤收 또는 解散하는 경우에는 이미 감면받았던 소득세액을 납부하여야 한다(법 제15조 제2호, 시행규정 제28조·제34조).

③ 奉仕부문의 외국투자기업(시행규정에서는 “「地帶」에 설립한 봉사부문의 외국투자기업”으로 限定하고 있다)이 10년 이상 기업을 운영할 경우에는 기업소득세를 이윤이 나는 해로부터 1년간 면제하며 그 다

36) 「세관법」에서는 외국투자기업에 대한 관세 적용에 있어 “외국투자기업이 생산과 경영을 위하여 들여오는 物資와 생산하여 수출하는 物資는 관세를 적용하지 아니한다. 그러나 생산한 商品을 「地帶」 밖의 북한 領域에 판매하는 경우에는 그러하지 아니하다”라는 내용의 규정을 두고 있을 뿐임(同法 제34조, 제35조).

음 2년간은 50%의 범위안에서 감면할 수 있다. 그리고 시행규정에서는 금융기업이 非居住者들 사이의 거래업무를 통하여 얻은 소득에 대하여는 기업소득세를 면제하거나 덜어줄 수 있다는 규정을 두었으며, 「地帶」에 설립한 봉사부문의 외국투자기업이 10년이 되기 전에 철수 또는 해산하는 경우 이미 감면받은 기업소득 세액을 납부하여야 한다고 규정하였다(법 제15조 제3호, 시행규정 제29조·제34조).

④ 「地帶」에서 總 투자액이 6천만원 이상 되는 철도·도로·통신·비행장·항만을 비롯한 하부구조 건설부문의 외국투자기업에 대하여는 기업소득세를 이윤이 나는 해로부터 4년간 면제하며 그 다음 3년간은 50%의 범위안에서 감면할 수 있다(법 제15조 제4호, 시행규정 제30조).<sup>37)</sup>

이제 중국側の 이에 對應하는 租稅惠澤의 내용에 대해 관련 법령(「외국 투자기업 및 외국기업 소득세법」)을 중심으로 概觀한 후 북한측의 특징은 무엇인지를 알아 보기로 하자.<sup>38)</sup>

中國 특구의 모든 외국인 투자기업들의 소득세는 15%의 세율이 적용된다(法 제7條 의 1). 경제특구와 경제기술개발구 以外의 지역에서 외국인투자기업일지라도 합자기업에 대해서 기본세율 30%에 地方소득세율 3%가 가산된 33%의 소득세율이 적용되는 데 비해서 특구지역 외국인투자기업의 소득세율은 매우 낮은 것이다(法 제5條).

이 밖에도 경제특구의 生産性 外國投資家 투자기업(中外합자 경영기업, 中外합작 경영기업 및 外資기업)으로 경영기간이 10년 이상인 경

37) 여기에서 ①의 境遇(借主의 貸主에 대한 利子所得稅 免除)는 북한의 外換事情 악화를 반영하여 적극적인 借款誘致를 노린 것으로 보이지만, 借主國의 일방적인 법률에서 규정하고 있는 것은 그 明文化 방식에 있어 자연스럽지 못하다고 해야 할 것이다. 일반적으로 他國과 公共借款 형태의 외자도입 거래를 할 경우 租稅, 公課金 등의 減免에 관한 내용은 當事者間的 協約(例: 公共借款協約)에 포함시키고 있다. ②내지 ④의 경우는 「외국인투자법」 등에 규정된 투자장려 정책을 구체화한 것이다.

38) 「外國投資家 투자기업 및 외국기업 소득세법」: 1991.4.9. 제7期 전국인민대표대회 제4차 회의 通過, 同日 主席令 제45호 공포 1991.7.1 시행.

우에는 利潤發生年度부터 2년간 소득세를 면제하고 그 後 2년간 소득세를 半減하여 징수한다(法 제8條의 1).

위에서 살펴본 바와 같이 북한의 企業所得稅의 稅率策定은 중국의 稅率構造를 다분히 의식한 것으로 보인다. 중국은 一般稅率 33%(지방세 3% 포함), 경제특구에 대한 優待稅率 15%, 장려부문 우대세율 10%로서 북한이 이 보다 낮은 稅率(일반세율 25%, 경제특구 우대세율 14%, 장려부문 우대세율 10%)로 한 것은 UNDP主管 豆滿江流域 개발사업의 경우를 포함하여 중국과의 투자유치 競爭을 벌이겠다는 強한 意志를 나타낸 것으로 判斷된다.

#### (5) 金融 및 外換管理

外換管理문제는 경제의 對外開放 내지 外國人투자정책을 수행하는 데 중요한 關連을 맺고 있다.

북한이 경제개방정책을 채택하게 된 動機 中の 하나가 극심한 外貨難을 打開하는데 있었고, 外國투자기업의 經營활동에는 외환거래가 다르게 되므로 外환관리제도는 外國投資家에게는 물론 북한 당국에 있어서도 重大한 關心事가 아닐 수 없다.

1993년 1월말 제정된 「外貨管理法」은 북한의 外화관리제도에 관한 制限 사항을 규정한 單行법으로서 북한이 對外개방정책에 따른 相關 法規의 정비에 나선 대표적 產物이라 할 수 있다. 以下에서는 이 法을 중심으로 살펴 보고자 한다.

외국투자기업은 外화관리 機關과의 合意 아래 북한의 은행 또는 필요에 따라 다른 나라 은행에 計座를 둘 수 있게 하였고(제18조), 외국투자기업은 經營활동에 필요한 外화자금을 북한의 은행으로부터 大 部받을 수 있도록 하였다(제20조).

북한에 常駐하는 다른 나라 大使館, 領事館, 무역대표부 等의 외국 기관에 대하여는 무역은행에 계좌를 두도록 강제하는 데 비해 외국 투자기업의 外화사용에 대하여는 대체로 통제를 緩和하고 있는 點이

特異하며, 북한은행의 외화대출은 그들의 외환사정을 생각할 때 사실상 期待하기 어렵다고 본다.<sup>39)</sup>

그리고 외국투자기업이 북한은행에 계좌를 설치할 것인지 他國은행에 계좌를 설치할 것인지는 외국투자기업이 자유롭게 결정하지 못하고 外貨관리기관의 意思에 달려있다고 보아야 할 것이다.

그리고 북한은 외화의 國內搬入에 대하여 아무런 제한을 두지 않고 있으나 國外搬出은 엄격한 통제 아래 두고 있다(제22조-제24조).

그러나 이러한 일반적 외화반출 통제규정에 대한 特例로서 「地帶」에서의 외화반출특례와 외국투자자의 투자이익 등에 대한 送金保障 규정을 두고 있다. 즉, 「地帶」에서는 외화현금·외화유가증권을 該當한 문건이나 세관신고서 없이 북한 밖으로 내갈 수 있도록 하고(제25조), 외국투자자는 기업운영에서 얻은 利潤과 기타 소득금을 세금없이 북한밖으로 전부 송금하거나 자기 자본을 제한없이 移轉할 수 있도록 하였으며(제27조), 외국투자기업에서 일하는 외국인은 勞賃과 합법적으로 얻은 외화의 60%까지를 북한밖으로 송금하거나 가지고 나갈 수 있도록 하였다(제28조).

그러면 북한이 이 제도의 운영에 많은 참고를 한 것으로 보이는 중국에 대하여 알아 보기로 하자.<sup>40)</sup>

외국인 投資者는 중국의 外國換銀行인 「中國銀行」의 특구지점이나 특구에 설립된 외국은행 지점에 계좌를 개설하여 외환의 入出金을 자유로이 할 수 있다. 또한 1986년 11월까지 환율 변동폭을 두어 환율시세를 제한하던 措置도 철폐됨으로써 외환거래의 活性化에 一助를 가하게 되었다.

39) 北韓의 外貨취급은행은 무역은행, 대성은행, 창광신용은행, 조선합자은행 등이 있으며 새로이 公布된 조선산업은행과 조선통일발천은행이 업무개시 준비를 하고 있는 것으로 전해지고 있다. (대한무역진흥공사, 「北韓投資實務」, 實公資料 93-35, p.53).

40) 外資기업법 실시 세칙(1990.10.28 국무원 승인), 中外합자경영기업법 實施조례 (1983.9.20 국무원 공포), 吳勇錫, 前揭書, p.118.

외국인투자기업과 외국인 근로자는 소득세 납부後의 이윤, 임금 및 기타 소득을 외환으로 자유롭게 해외에 송금할 수 있다(외자기업법 실시세칙 제58조, 중의합자 경영기업법 실시조례 제79조). 외국인 근로자의 납세후 收入은 50%까지만 송금이 認定되나 관계당국의 승인을 받으면 그 이상도 가능하다. 또한 기업이 부득이한 사정으로 사업을 계속할 수 없을 경우에는 필요한 모든 행정적 수속이 끝나고 채권·채무가 清算된 뒤 기업 資産處分資金의 外貨 換錢과 해외 송금이 가능하다(외자기업법 실시세칙 제79조).

중국의 화폐인 人民幣(Renminbi)는 1988년 6월 중앙은행인 「中國人民銀行」이 「경제특구 외자은행, 중의합자은행 업무관리에 관한 臨時規定」을 공포하기 이전에는 외국은행이나 기업에 의해서 보유되거나 사용될 수 없었고 오직 人民幣를 대신하기 위하여 중국은행이 발행한 外換券의 보유와 사용만이 인정되었다. 그러나 이 外換券은 중국내에서 人民幣만큼 널리 통용되지 못하기 때문에 많은 불편이 따랐다. 이제 이 규정의 공포로 경제특구내의 모든 外國人投資 기업은 외국인 투자은행(外資銀行)의 支店이나 중국과 외국의 공동투자은행(中外合資銀行)에 人民幣로 예금할 수 있고, 이들 은행은 중국의 국영기업, 집단기업 및 기타 승인된 단위에 人民幣로 자금대출을 해 줄 수 있게 되었다.

위에서 본 바와 같이 兩國은 特區 內에서의 외환의 이용, 해외로의 송금 및 경영활동에 필요한 자금의 貸付 等 金融·外換管理制度에 있어 전반적으로 大同小異하다. 그러나 북한은 외국투자 기업의 外貨計座 설치에 있어 외화관리 기관의 합의를 받게 함으로써 特區 內 外換計座의 개설 및 入出金 上의 자유를 부여하고 있는 중국에 비해 아직도 統制緩和의 여지가 있다고 생각한다. 또한 현재 북한의 외환부족 상태가 극심한 상황에서 외국투자 기업에 대한 북한은행의 外貨貸出을 언급하고 있는 것은 「現實과 遊離된 政策의 한 斷面」이라고 해야 할 것이다.

## (6) 購買 및 販賣管理

「地帶」內 외국인 單獨企業에 대하여는 규정이 없으나 합영회사가 생산 및 경영활동에 필요한 물자(원료, 자재, 半製品, 설비, 경영용 물자)는 北韓內部 구매를 원칙으로 하고, 북한 內에서 생산되지 않거나 구입할 수 없는 경우 예외적으로 輸入을 허용한다.

북한내부 구매는 국가계획에 맞추어 合營資材商社를 통해 구매하는 것을 원칙으로 하되, 국가계획에 맞추지 못한 물자나 합영자재상사를 통한 구매가 불리하거나 불가능한 물자의 경우 북한內 무역기관, 여타 합영·합작회사 및 그밖에 북한에서 승인된 자재공급기관 또는 사업망을 통해 직접 구매할 수 있다(合營法施行細則 제49조-50조).

또한 합영회사는 북한내에서 생산되지 않거나 구매할 수 없는 물자, 발명권, 기술문헌, 技術秘訣等 先進기술을 외국으로부터 輸入할 수 있다(同 細則 제52조).

過去 합영법시행세칙에서는 수출이 기본이라고만 규정하고 內需판매에 대한 규정이 없어 내수판매 與否가 북한당국의 意思에 달려 있었으나, 現行 합영법시행세칙(1992.10.16, 정무원 결정 제148號)에는 수출이 기본이나 내수판매도 가능하다고 규정되어 있다. 但, 내수판매는 원칙적으로 무역기관이나 여타 합영·합작회사를 대상으로 하며, 資材工業기관 또는 商業기관을 비롯한 다른 기관이나 기업소에 대한 內需판매의 경우에는 국가승인이 필요하다(同 細則 제53조, 제55조). 따라서 內需販賣는 제한된 범위내에서만 가능할 것으로 보인다.

이에 비해 中國의 사정은 어떠한지 살펴 보기로 한다.<sup>41)</sup>

中國의 外資企業은 承認된 경영범위내에서 필요로 하는 原材料, 燃料 등의 물자는 중국에서 구입하거나 국제시장에서 구입할 수도 있다. 동등한 조건이라면 가능한 限 중국에서 구입할 것을 요구받는다(외자

41) 「外資企業法」(1986.4.12 전국 인민대표 대회 제4차 회의에서 채택), 광둥성 경제특구 조례(1980.8.26 제5期 전국 인민대표 대회 상무위원회 제15차 회의 채택), 中外合作 경영기업법(1988.4.13 제7期 전국인민 대표대회 제1차 회의 채택).

기업법 제15조), 경제특구의 외국인투자 기업이 생산하는 제품은 원칙적으로 輸出을 目的으로 한 것이기 때문에 중국 內需市場에 판매되는 경우는 特區管理委員會의 허가와 關稅納付가 요구된다. 그러나 외국인투자 誘致가 중국이 당초 期待한 것에 미치지 못하자 중국정부 당국은 輸出義務 條項(광둥성 경제특구조례 제9조)의 적용을 완화하여 중국과의 합작형태로 설립된 기업제품의 일부를 중국시장에 판매할 수 있도록 허용하고 있다(中外合資 경영기업법 제19조). 그러나 합작투자기업의 제품이 모두 內需販賣가 가능한 것은 아니다. 그것이 허용되는 경우는 기업제품의 일부분으로서 적어도 다음 한가지의 조건을 충족시켜야 한다.

① 中國産 原資材 투입비율이 높은 제품일 것 ②외국인 투자자가 제공한 선진기술과 설비에 의해서 생산된 제품일 것 ③중국에 대한 輸入 代替效果가 크고 가격이나 품질 등에 있어서 수입품과 동일조건이어야 한다는 점이다.

결국 북한은 중국에 비해 「물자의 內部購買原則」과 「생산품 內需販賣 代金の 사용」에 있어 까다로운 制約을 둔 것으로 볼 수 있는데, 이는 북한경제 사정을 감안한 규정이라고 하겠으나 외국인 투자기업을 誘致하는데는 또 하나의 障礙要因이 될 것으로 판단된다.

#### IV. 北韓 經濟特區政策의 成果와 問題點

##### 1. 成果

1984년 9월, 합영법 발표이후 외국기업 투자유치를 위해 表 3-4, 3-5에서 보는 바와 같이 一連의 법령 제정 및 정비를 포함한 特區政策을 추진해 왔지만 1993년말까지 북한이 제일 조총련계 등 외국기업

과 투자유치 계약을 체결한 투자기업 수는 전자, 기계, 화학, 의류, 식품, 광산 등 각 분야에 걸쳐 약 210건, 이 중 합영(합작)기업의 국내유치는 144건, 해외진출이 66건으로 알려지고 있다. 북한내 유치 투자기업 중 90%를 上廻하는 133건이 조총련계 일본기업에 의한 투자기업으로 총 투자기업중 대부분을 차지하고 있으며 해외진출 투자기업중 약 44%에 해당하는 29건이 舊소련에서 이루어졌다.

업종별 유치실적을 보면 1986년까지는 백화점, 커피숍, 호텔, 수리공장 등 서비스 분야가 투자의 대부분을 차지하였으나 1987년부터 섬유, 피복 등 경공업, 제조업 분야에서 투자가 이루어지기 시작했다. 그후 1989년부터는 금융, 기계제작, 전기·전자 등의 부문으로까지 투자부문이 확대됨으로써 업종이 점차 다양해지는 양상을 보이고 있다.

<表 3-2> 北韓의 외국인기업 國家別 投資實績

(1993년말 기준) (단위 : 건수)

구 분	85-86		87		88		89		90		91		92		93		계	
	유 치	진 출	유 치	진 출	유 치	진 출	유 치	진 출	유 치	진 출	유 치	진 출	유 치	진 출	유 치	진 출	유 치	진 출
일 본	11		17		20		19		3		15		45		3		133	
구소련			3			3		3		2	1	7		7		2	4	*24
중 국		1	1	1		2		1	1			1		7	1	2	3	15
동 구						1											-	1
서 방	1	1				1				1			3				4	3
기 타		5		6		1		2		1		1		2			-	18
계	12	7	21	7	20	8	19	6	4	4	16	9	48	16	4	4	144	61

\* 진출년도가 不明確한 것(구소련 5건)은 상기 도표계상에서 제외하였음.

자료원 : 대한무역진흥공사, 前掲書, p.129

<表 3-3> 北韓의 외국인기업 업종별 투자실적  
(1993년말 기준) (단위 : 건수, %)

구분	경공업	서비스	금속 기계	농수 산물	전기 전자	화학	광업	의료	기타	합계	
합계	건수	47	65	12	29	7	3	14	5	28	210
	비율	22.4	31.0	5.7	13.8	3.3	1.4	6.7	2.4	13.3	100
국내 유치	건수	45	30	12	18	7	3	11	2	16	144
	비율	31.3	20.8	8.3	12.5	4.9	2.1	7.6	1.4	11.1	100
해외 진출	건수	2	35	-	11	-	-	3	3	12	66
	비율	3.0	53.0	-	16.7	-	-	4.5	4.5	18.2	100

자료원 : 대한무역진흥공사, 前掲書, p.130

건수로는 1985년부터 1986년까지 12건, 1987년 21건, 1988년 20건, 1989년 19건으로 매년 소폭의 증가 추세를 보여왔으나, 1990년은 조총련 3건, 중국 1건 등 총 4건의低調한 투자가 이루어졌다. 그후 1991년 16건, 1992년 48건으로 漸增하고 있다.

국가별로 보면 북한내 유치 투자기업의 90% 이상이 在日 조총련계 기업에 의한 이른바 「朝朝」간의 투자이고, 기타 서방국가들의 투자는 在美僑胞 중심의 미국, 덴마크, 호주 등 몇개 국가에 지나지 않아 서방국가들의 呼應은 아직 얻지 못하고 있으며 당초 북한이 구상한 투자 유치 목표와는 거리가 있는 것으로 나타나고 있다.

투자규모 면에서는 총투자금액 1,000萬 USD 이상이 10餘個, 500萬 USD 이상이 약 30%, 나머지는 대부분이 100萬 USD 内外의 小規模投資로 이루어지고 있는데, 이는 투자진출 기업중 상당수가 자금면에서 零細한 在日 조총련계 기업에 의한 투자인 데 기인하며, 기타 정치적 리스크를 考慮한 결과이기도 하다. 그나마 북한이 優待政策을 내건 「地帶」(나진·선봉 지역)에 진출한 외국투자기업은 거의 없는 것으로

알려져, 위와 같은 成果마저도 經濟特區政策의 成果로 볼 수 없을 것이다.

또한, 북한의 特區政策은 1970年代 末에 本格화된 중국의 特區政策을 상당히 모방하고는 있지만 그 정책의 수준, 내용 뿐만 아니라 法制整備의 측면에서도 중국과 비교하여 훨씬 못미치는 水準이고 資源, 노동력, 시장규모, 국제적 信用度 등 제반 경제적 여건 등이 매우 劣惡하여 그 실효성에 많은 의문이 提起되고 있는 실정이다.

결국, 이러한 현상의 원인은 북한이 그들의 개방정책을 추진하면서 最大限의 경제적 효과를 추구하려는 目的 以外에 정치·사회적인 否定的 영향을 最小化하려는 데 注力하기 때문이며, 이와 같이 체제유지속의 「改革없는 開放」이라는 상황에서의 「地帶」(자유경제무역지대)는 그 운영이나 成果 측면에서 중국의 경제특구와 顯著히 다를 수밖에 없다.<sup>42)</sup>

42) 건설이 開始되어 지금까지 10餘年の 세월이 경과한 중국의 경제특구는 外資誘致, 輸出 증가, 雇傭기회 확대, 생활수준의 향상 등 多方面에 걸쳐서 급속한 발전·변화를 보이고 있다. 그 가운데서도 특히 심천 경제특구의 발전은 눈부시다. 예를 들면 1989년의 재정수입은 1979년의 52배로 증가했고, 진출한 外資企業도, 三資기업이 2,295社(全國 三資기업의 1/7배)를 헤아리고 있다. 外貨수입도 1989년에는 8.3억달러로 1979년의 4.1배로 증가했다. 직원·노동자들의 연평균 임금도 3,943 人民元(1989년)으로, 1978년의 5.8배로 증가했다. 이와 같은 급속한 경제성장의 결과, 심천은 한낱 조그만 漁村에 불과했던 邊境의 마을이 全國第一의 소득수준을 자랑하는 공업도시로 변했다(朴貞東, 前掲書, p.238). 물론 여기에는 否定的 측면이 없지 않다. 경제특구 운영의 副産物로서 자본주의 文化의 流入에 따라 自國 스스로 우려하고 있는 엄청난 사회적 변화(省間 경제적 격차의 深化, 既存文化와의 혼합에 의한 정신적 혼란 등)를 예로 들 수 있다. 아무튼 중국 경제특구의 문제점에 비해 成果를 높이 평가해야 할 것이다.

&lt;表 3-4&gt;北韓의 外國人 投資 關聯法令 整備現況

時期	制定(改正) 法令內容
1984. 9	合營法(改正, 1994. 1)
1985. 3	合營會社 所得稅法(사실상 폐지) 合營會社 所得稅法 細則(사실상 폐지) 外國人 所得稅法(사실상 폐지) 外國人所得稅法 細則(사실상 폐지) 合營法 施行細則(개정, 1992. 10)
1992. 10	外國人 投資法, 合作法, 外國人 企業法
1993. 1	外國人投資企業 및 外國人 稅金法, 外貨管理法, 自由經濟貿易地帶法
1993. 10	土地賃貸法
1993.11	稅關法, 外國投資 銀行法, 自由經濟貿易地帶 外國人 出入 規程
1993. 12	外國 投資企業 勞動規程
1994. 2	自由經濟貿易地帶 外國企業 常駐代表 事務所 規程, 外國投資企業 및 外國人 稅金法 施行規程
1994. 3	外國人 企業法 施行規程
1994. 4	自由貿易港 規程
1994. 9	土地賃貸法 施行規程

註: 「합영회사 소득세법 및 同法 세칙」, 「외국인 소득세법 및 同法 세칙」은 북한이 그 폐지를 언급하지 않고 있으나, 「외국투자기업 및 외국인 세금법」과 「同法 시행규정」의 제정으로 사실상 폐지된 것으로 본 것임 (통일원, 前揭 法規集, 卷頭言 참고).

&lt;表 3-5&gt; 北韓의 新舊 外資法令 比較

比較項目	既存의 合營法	新設·改正된 外資法令
1. 基本原則	· 平等互惠의 原則	· 平等互惠의 原則(외국인 투자법) · 北韓社會制度和 自主權尊重原則 · 追加 (개정합영법시행세칙)
2. 法令의 透明度와 具體性	· 全般的으로 내용이 불명확하며 추상적임 · 所得稅法 이외에는 關聯法 條項 미비	· 내용의 不明確性和  추상성이 많이 개선됨(특히 合營法 施行稅則은 개선 현저) · 外國投資企業 및 外國人 稅金法과 外貨管理法을 제정하였고, 후속 관련 법령의 정비가 예상되고 있음
3. 投資類型	· 合營만 인정	· 合營, 合作, 外國人企業 (외국인 투자법)
4. 投資優待地域	· 규정 없음	· 自由經濟 貿易地帶(외국인 투자법, 외국투자기업 및 외국인세금법 등에 우대조치 규정)
5. 投資對象者	· 外國投資家, 海外居住 朝鮮同胞	· 外國投資家, 共和國領域 밖의 조선 동포 (단, 개정합영법세칙 제외)
6. 投資의 獎勵와 制限	· 규정 없음	· 投資獎勵와 제한 금지업종, 投資優待 措置규정(외국인투자법) 등
7. 外貨 流出入	· 규정 거의 없음	· 外貨流出 통제와 外貨流入 극대화를 위한 규정 신설(개정 합영법 세칙, 합작법 등)
8. 外國人 投資保護	· 규정 없음	· 國有化 禁止, 불가피하게 國有化할 경우 보상(외국인 투자법)

## 2. 問題點

특구정책 自體의 문제점은 앞 章(북한 및 중국의 경제특구정책 비교)에서 언급한 내용으로 代身하되, 여기서는 특구정책에 따라 1993년 6월 북한의 「대외경제위원회」가 발표한 「나진·선봉지역 개발계획」의 主要내용과 이에 대한 문제점을 살펴 보기로 한다. 북한은 1991년 12월, 나진·선봉지역을 「地帶」(자유경제무역지대)로 지정하고 동북아시아의 국제적인 화물중계기지, 수출가공기지 및 관광기지로 발전시켜 나간다는 기본적인 개발목표를 제시하고 있다. 다시 말해 북한은 나진·선봉지역의 자연·지리적 특성과 함께 국제협력사업으로 추진되고 있는 UNDP의 두만강 개발계획을 최대한 활용하고, 이 지역의 항구·철도·도로·비행장 등 교통망을 정비·확장하여 국제화물의 중계를 위한 자유무역지대로 개발한다는 것을 우선적인 목표로 삼고 있다. 이같은 국제수송체계의 개발로 투자환경이 개선되리라는 前提下에 低廉한 노동력을 이용한 경공업 위주의 수출가공 산업을 誘致하고 나아가 중공업 및 尖端기술산업을 적절히 육성해 나간다는 목표이다. 또한 이 지역의 관광자원을 적극 개발하면 국제적인 관광지로도 발전시켜 나갈 수 있다는 목표를 제시하고 있다.

북한이 1993년 6월, 對外的으로 발표한 자료에 따르면 「나진·선봉지역 개발계획」은 3단계로 나누어 추진해 나가겠다는 전략이다<sup>43)</sup> (<表 3-6> 참조).

즉 제 1단계(1993~1995년)에서는 기존의 철도·도로·항만 등 사회간접자본 시설을 정비하여 국제화물 중계수송기지로서의 기능과 역할을 提高하고, 투자환경을 조성하는 단계이다. 既存의 도로·철도·항구들을 개선, 확장하여 중국 러시아와 연계된 중계수송망 체계를 형성

43) 조선민주주의 인민공화국 대외경제협력 추진위원회, 『黄金의 三角洲:라진-선봉』, 1993, pp.8-10

하고, 자유무역항인 나진항·선봉항·청진항의 화물처리 능력을 연간 2千萬톤 이상으로 확장하며, 나진地區를 據點지역으로 집중 개발한다는 것이다.

제 2단계(1996~2000년)에서는 1단계 개발과정에서 마련된 下部構造를 이용하여 「地帶」의 面貌를 갖추고 大量的인 국제중계화물을 처리하는 교류거점의 역할을 提高하는 단계이다. 나진항·선봉항·청진항의 화물처리능력을 2천년까지 5千萬톤으로 늘리고, 수출가공 산업기지를 비롯한 專門산업기지를 대대적으로 개발하는 동시에 국제적인 관광기지로 개발한다는 것이다.

제 3 단계(2001~2010년)에서는 21세기에 상응한 종합적이고 현대적인 국제교류거점 기능을 完備하는 단계이다. 나진·선봉·청진항의 화물처리능력을 1億톤 이상으로 확장하고 중계무역, 수출가공, 제조업, 금융서비스, 관광 등의 기능을 종합적으로 遂行하는 基地의 면모를 갖추도록 한다는 것이다.

이 戰略은 한마디로 북한이 나진·선봉지역을 국내의 다른 지역과 철저히 遮斷·隔離시킨 가운데 국제화물의 중계 및 외국자본의 유치 등 외부적 요인에 주로 의존하여 대대적으로 개발해 나가겠다는 것으로서 근본적으로 한계를 지니고 있는 構想이라고 해야 할 것이다. 왜냐하면 북한이 특정지역을 제한적으로 개방하고 몇가지 유리한 우대정책을 提示했다고 하여 북한의 체제와 정치권력에 대해 외부세계가 지니고 있는 뿌리깊은 不信과 不安이 해소될 수 있는 것은 아니기 때문이다. 북한의 내부적인 통제정책을 그대로 둔채 나진·선봉지역만을 대상으로 제한적인 대외개방과 경제협력을 추구한다는 것은 경제적利害關係와 폐쇄적인 정치권력의 屬性이 심각하게 相衝될 수밖에 없는 근본적인 문제인 것이다.

그리고 북한이 나진·선봉지구의 개발에 所要될 莫大한 투자자금을 과연 어떻게 조달할 수 있을 것인가 하는 문제이다. 북한이 나진·선

봉지역을 국제적 화물중계, 수출가공 및 관광기지로 개발하자면 항만 개발과 背後교통망의 구축 등 인프라 개발이 先決과제이다. 북한은 인프라建設 프로젝트의 경우 기본적으로 합작을 원칙으로 하고 있

<表 3-6> 나진·선봉지역 개발계획 주요내용

	基本 目標	重點 프로젝트	투자규모
1 段階 (1993 - 1995)	國際貨物中繼基地로 육성하기 위하여 필요 한 인프라시설 등 投資 環境整備	- 중국, 러시아와의 道路 및 鐵路의 신설과 연결 - 羅津地區 工團(4個)의 集中開發 - 羅津·先鋒·淸津港의 年間 荷役能力 2,000만톤 이상으로 확장	41.3億 USD
2 段階 (1996 - 2000)	國際貨物中繼基地로서 의 역할을 강화하는 한 편 輸出主導型 製造業 外國人 投資를 본격적으 로 誘致	- 鐵道 및 高速道路 建設 - 倉庫, 管工工團 建設 - 港灣 年間荷役能力 5,000만톤으로 확장	11.3億 USD
3 段階 (2001 - 2010)	中繼貿易, 輸出加工, 觀 光 및 金融 등 諸기능 을 종합적으로 수행하 는 國際交流의 據點都 市로 육성	- 鐵道複線化, 고속도로 및 循環網도로 건설 - 후창, 홍의工團 건설 - 港灣 年間荷役能力 1億톤 이상으로 확장 - 通信, 金融 등 서비스 및 觀光部門 現代化	17.2億 USD

으며, 두만강 개발과 관련하여 국가간 협조를 필요로 하는 프로젝트에 대해서는 대체적으로 승인을 인정하고 있다. 또한 공업부문 프로젝트의 경우는 합작과 합영 외에도 외국인 단독투자를 허용하고 있다.

북한은 나진·선봉지구와 청진항 개발을 위해 총 69億 8千9百萬 USD의 외국인투자를 유치하겠다는 構想을 밝히고 있다. 이 중 인프라 建設을 위해 約 33億 3千萬 USD를, 공업부문의 건설을 위해 約 36

億6千萬 USD를 투입할 계획이다. 그러나 실제 투자 규모는 이보다 많은 80億 내지 1百億 USD에 이를 것으로 推算되어 북한이 상당히 의욕적인 개발계획을 提示하고 있는 것으로 볼 수 있다.<sup>44)</sup>

이처럼 막대한 所要 개발자금을 합작 또는 합영 등 외국인 투자를 통해 해결하겠다는 구상은 현실적으로 하나의 단순한 希望에 不遇한 것으로 보인다. 그러므로 나진·선봉지구 개발계획의 실현성 여부는 거의 全的으로 북한의 대외관계, 투자환경의 개선 및 외자도입의 성공 與否에 달려있다 해도 過言이 아니다.

그리고 북한이 발표한 「나진·선봉지역 개발계획」을 보면 인프라 개발을 중심으로 한 典型的인 국토개발계획의 성격을 지님으로써 투자규모가 지나치게 크고 개발사업 및 투자업종이 너무 광범위하게 羅列되어 實現가능성에 의문스러운 점이 적지 않다.

앞으로 북한이 개발계획을 본격적으로 추진해 나가기 위해서는 보다 구체적이고도 객관적인 경제성 계획 측면에서의 補完이 뒤따라야 할 것이다.

## V. 結論 및 示唆點

지금까지 살펴본 바와 같이 중국과 比較되는 북한 경제특구 정책의 특징은 要約하여 「相應한 개혁이 없는 體制維持속의 제한적 경제개방 試圖」 즉, 한마디로 「改革없는 開放」이라고 할 수 있을 것이다. 이것이 바로 북한 經濟特區政策의 問題點이며 限界인 것이다.

물론 대내외적으로 극히 閉鎖의이고 硬直된 체제를 유지하고 있는 북한이 경제특구 정책에 따른 나진·선봉지구 개발 문제에 대해서는

44) 襄鐘烈, “북한의 나진-선봉 자유경제무역지대 개발계획의 평가와 전망”, 동아시아 경제연구원, 나진-선봉지역 투자전망 세미나 자료집, 1993.12. p.11.

비교적 機敏한 推進力을 보여왔다고 할 수 있다. 평양에서 멀리 떨어진 나진·선봉지역을 다른 지역과 격리·차단한 상태에서 優先的으로 개발하자는 것은 외부 충격의 緩衝과 吸收을 위한 제한적 개방을 試圖한 것이다. 그리고 이를 위한 일련의 관련법령의 제정 및 개정은 일종의 初步的인 개혁조치로 理解할 수도 있다. 그러나 북한이 외국자본을 誘致하여 나진·선봉지역을 국제적인 貨物수송중계지와 수출가공기지로 개발하겠다는 것은 근본적으로 한계를 지닌 구상이다. 북한이 특정지역을 제한적으로 개방하고 몇가지 유리한 우대정책을 제시한다고 하여 북한의 체제와 정치권력에 대한 外部世界的 뿌리깊은 不信과 不安이 해소될 수 없기 때문이다. 또한 국토개발계획의 성격을 지닌 개발계획 자체도 지나치게 거창한 데다, 막대하게 소요될 개발자금의 조달 문제도 극히 懷疑的이다. 그러나 북한이 나진·선봉지역의 개방 충격을 안심하고 흡수할 수 있다는 自信心이 생기고 어느 정도 可視的인 成果가 나타난다면 다른 지역에 대한 추가적인 개방과 다른 분야의 개혁조치를 취할 가능성도 배제할 수 없다. 이렇게 볼 때 나진·선봉지구 개발은 장차 북한의 정치·경제적 波及영향과 변화를 가늠할 試金石이 될 것으로 볼 수 있다.

결국 지금 북한이 처하고 있는 실정은 그야말로 進退兩難이라고 할 수 있다. 거창한 국토개발계획은 차치하고 당장의 식량난·에너지난 등 극심한 경제난을 打開하기 위한 실마리를 찾기 위해서라도 「대내적인 경제체제 개혁」을 통한 「제한없는 대외개방」이 필요한데, 여기에는 「體制固守」라는 정치적 命題가 족쇄로 작용하고 있기 때문이다.

은 세계의 耳目을 끌면서 국제적 신용을 또 한번 추락시킨 「核問題」도 체제유지의 테두리 안에서 정치·외교적, 경제적 실리를 추구한다는 북한 特有的 전략에서 나온 것이라고 볼 때 북한사회에서의 체제개혁이 얼마나 어려운 것인가를 實感하게 된다.

그렇다면 북한체제의 개혁·개방에 대한 기대는 전혀 불가능한 것일

까? 그렇지는 않다고 본다.

갑작스런 김일성의 사망으로 체제수호와 권력기반의 鞏固化를 위한 내부결속이 무엇보다 시급한 과제가 되었으며 주체사상에 기초한唯一지도체제를 붕괴시킬 위험성을 내포한 경제개방 및 개혁은 일시적으로 留保될 가능성이 있는 것으로 판단되나, 김정일은 권력승계 및 정치적 안정을 확고히 한 후에 점진적인 경제개방과 개혁을 추진할 것으로 전망된다. 개혁을 동반하지 않는 경제개방의 효과는 지금까지의 실적처럼 큰 성과가 없을 것이므로 제한적인 개혁에서 시작하여 점차 확대하는 방안이 시도될 것으로 보인다. 중국이나 베트남의 개방·개혁모형과 유사하게 공산당의 독재체제를 유지하면서 社會主義市場經濟라는 이름으로 시장경제 제도를 도입하여 침체된 경제에 회생의 기운을 불어넣는 방안도 예상해 볼 수 있다. 왜냐하면 이 방법은 위험성이 적으며 민족경제의 自立的 건설원칙에도 符合하기 때문이다. 개방·개혁은 많은 준비를 해온 자유경제무역지대와 매우 시급한 과제인 식량, 생활필수품 문제를 해결할 수 있는 농업 및 경공업에서부터 시작하고 생산성에 따른 생산물분배, 이윤추구 동기부여, 시장가격제도의 도입, 의사결정 권한의 분산, 農地 賃貸제도를 起點으로 하는 소유제도 改善등과 같은 개혁으로 확대시킴으로써 경제발전을 極大化하는 노력을 기울일 것으로 전망된다.

이러한 상황에서 國土分斷의 타방 당사국인 한국이 할 수 있는 역할은 과연 무엇일까? 그것은 결국 무성한 論議에 비해 큰 진척이 없는 남북한 경제협력의 문제이다. 일방적인 원조가 아닌 쌍방간의 협력은 상대방의 태도에 따라 크게 영향을 받을 수밖에 없고 南北韓經協의 문제 또한 마찬가지이다. 政治 優先論者들은 대개 선부른 경험이 북한의 체제를 돕게되는 결과가 되어 오히려 민족통일을 더디게 한다는 논리에 따라 慎重論을 펴는가 하면, 經濟 優先論者들은 주로 경제부문의 협력에서부터 출발하여 상호간의 신뢰를 쌓고 나아가 체제의

개방을 誘導함으로써 경험은 통일에도 有利하다는 주장을 펴는 것으로 보인다.

여기서는 어느 주장의 便에 선다는 觀點을 떠나 남북한 경제교류·협력은 그 기본목표를 民族同質性的 회복과 평화통일의 기반구축을 위한 민족공동이익의 확보에 둔다면, 어떤 형태로든 一貫性있는 政策下에서의 적극적 推進이 필요하다고 본다. 현재 한국에는 비싼 勞賃과 비싼 工場敷地 그리고 비싼 金利 때문에 제품의 원가가 국제경쟁력을 상실해서 공장을 동남아 각국으로 그리고 최근에는 중국으로 移轉, 투자하기를 원하는 수출기업들이 늘어나는 상황에서 經協은 한국 自體에도 유익한 側面이 있음을 무시할 수도 없다. 뿐만아니라 남북한 經協은 문화적 同質性으로 인한 有形·無形의 이익을 제공 할 것이며 특히 「統一韓國을 對備하는 巨視的 眼目에서의 投資」라는 점에 있어 중국의 경제특구 정책이 示唆하는 바 크다고 생각한다. 따라서, 「核問題」의 진전과 더불어 남북대화의 再開에 북한이 긍정적으로 응해 올 경우, 나진·선봉 자유경제무역지대와 청진 자유항에 대한 制限的인 政經分離政策의 適用을 考慮할 필요가 있을 것이다. 또한 이 地域에 대한 우리 민간 기업의 진출을 남북한 經協 시범사업의 차원에서 우선적으로 허용하고, 나진항 및 철도 등 인프라 개발에 장기적인 민족공동개발사업의 차원에서 참여하는 동시에 UNDP, 중국, 러시아, 일본 등과 협력하여 多者間 협력방식으로 공동 개발에 참여하는 방안 등을 적극 摸索해 나갈 필요가 있다.

韓半島를 둘러싼 周邊 諸國은 경제적인 여건이 상호 보완적이어서 국제분업 및 협력이가능성이 높은 것으로 나타나고 있으며, 따라서 各國의 比較優位分野, 즉 러시아 극동지역의 풍부한 山林 및 광물·수산자원과 중국 東北部의 지하자원 및 농산물, 북한의 노동력과 지하자원, 한국 및 일본의 자본과 기술 등을 최대한 이용하는 경우 북한에의 투자효과 提高는 물론 동북아 지역의 경제발전 및 상호협력 체제를 갖추는 基盤이 될 수도 있을 것이기 때문이다.

끝으로 우리는 두만강에 接해 있으며 南北韓 및 所屬國의 情緒가

混在하는 중국 沿邊과 러시아 沿海州에도 적극 진출함으로써 나진·선봉地區의 背後 據點으로 활용하는 한편 우리경제의 새로운 資源供給地와 市場으로 개발하여, 통일 이후에도 한반도 경제의 影響圈으로 끌어 들이는 전략적 포석도 함께 고려해 보아야 할 것이다.

## 參 考 文 獻

## &lt; 國 內 文 獻 &gt;

## &lt; 單 行 本 &gt;

경제기획원, 『북한경제편람』, 1994

국회도서관, 『중공의 대외경제 정책과 국제관계』, 서울:국회도서관,  
1984

金潤煥外, 『전환기의 중국경제』, 서울:集文堂, 1992

金準東, 『主要國의 投資자유지역 운영현황과 우리제도의 개선방안』,  
서울:대외경제정책연구원, 1994

金學洙, 『豆滿江地域 개발구상에 대한 論議와 展望』, 서울:대외경제  
정책연구원, 1993

대륙연구소, 『中國 法令集』, 서울:대륙연구소, 1994

朴貞東, 『現代中國 經濟論』, 서울:법문사, 1993

白權鎬, 『중국경제특구에 관한 연구』, 서울:산업연구원, 1989

法制處編, 『북한의 合營法制』, 서울:한국법제연구원, 1992

북한연구소, 『북한총람』, 서울:북한연구소, 1994

산업연구원, 『季刊 공산권 경제』, 서울:산업연구원, 1984

徐鎮英外, 『현대중국과 북한연구』, 서울:高麗大學校 아세아 문제  
연구소, 1987

吳勇錫, 『중국 경제특구 전략평가와 한국기업의 대응』, 서울:대외경  
제정책연구원, 1991

李相俊, 『中共 經濟論』, 서울:博英社, 1985

李泰旭外, 『북한의 경제』, 서울:乙酉文化社, 1990

全洪澤, 『北韓의 외국인 投資法制』, 서울:한국개발연구원, 1993

조선민주주의 인민공화국 대외경제협력추진위원회, 『黃金의 三角洲:  
라진-선봉』, 1993

통일원, 『북한의 외국인투자 관련 법규집』, 1994

韓光洙, 『중공의 경제특구 개발현황과 우리의 대응』, 서울:국제경제연구원, 1981

한국개발연구원, 『북한의 경제와 무역 전망』, 서울:한국개발연구원, 1992

한국법제연구원, 『북한의 외국인투자 법제』, 서울:한국법제연구원, 1994

<論文>

郭泰運, “중국의 對外經濟 開發戰略”, 『中蘇 연구』, 1982 봄 號  
金慶鎮, 『中國의 대외개방 정책과 경제특구에 관한 연구』, 단국대학교, 1989

金在明, 『중국경제특구의 현황과 한국기업의 진출방안』, 성균관대학교, 1989

尹濟一, 『중국 경제특구의 투자환경에 관한 연구』, 건국대학교, 1988

李榮模, 『중국의 경제특구 및 경제기술개발구에 관한 연구』, 성균관대학교, 1993

<定期 刊行物>

국내 주요 일간신문

대한무역진흥공사, 貿公資料 각호

북한연구소, 『월간 북한』 각호

輸出入銀行, 『調査 月報』 각호

통일원, 『월간 남북교류협력 동향』 각호

<國外文獻>

<單行本>

渡邊利夫 外, 『圖說 中國經濟』, 東京:日本評論社, 1993

鐸木昌之, 『北朝鮮』, 東京:東京大學 出版會, 1992

河地重藏 外, 『變貌하는 中國經濟』, 京都:世界思想社, 1988