

북한의 외국자본유치실태에 대한 평가 및 전망

배 종 렬

1. 머리말
2. 외국자본유치정책의 추진현황
3. 외국자본유치정책에 대한 평가 및 전망
4. 맺음말

1. 머리말

1991년 12월 라진-선봉(羅津-先鋒)지역을 자유경제무역지대로 선포하면서 가시화되기 시작한 북한의 새로운 외국자본유치정책은 헌법 개정(1992년 4월), 외국인투자법(1992년 10월) 제정, 자유경제무역지대법(1993년 1월) 제정 등으로 그 제도적 틀을 갖추기 시작하였다. 북한은 과거 두차례의 대외개방과는 달리 보다 전향적인 외국자본유치정책노선을 견지하였으나, NPT탈퇴 등 핵문제로 인하여 남한을 포함한 서방자본의 유치는 담보상태를 면치 못하였다. 이후 미-북핵협상의 타결(1994년 10월 21일), 남북경제협력 활성화조치(1994년 11월 8일), 그리고 미국의 부분적인 대북경제완화조치(1995년 1월 20일)는 서방자본 및 한국자본의

방북물꼬를 트게 됨으로써 1995년부터는 과거와는 달리 많은 기업인들이 합영, 합작사업의 가능성을 타진하기 위해 북한지역을 방문하게 된다.

서방기업들과 한국기업들의 방문은 주로 평양-남포지역과 라진-선봉지역을 중심으로 전개되었는데, 이 지역을 방문한 기업들 중에는 생각보다 투자환경이 열악한 것으로 평가하는 기업들이 많아, 투자환경의 개선없이 서방자본의 북한내 유치가 쉽지 않을 것임을 예고해 주고 있다. 특히 1990년부터 6년연속 마이너스 성장과 95, 96년의 연속수해의 여파로 식량부족, 생필품부족, 에너지부족, 외화부족으로 상징되는 북한의 경제난은 더욱 심각해지고 있다. 또한 대북쌀지원이후 악화되었던 남북관계가 최근 라진-선봉투자설명회(96. 9. 12-16)를 계기로 하여 약간 호전기미를 보였으나, 남한의 라진-선봉투자조사단 파견이 무산됨에 따라 남북관계가 다시 악화되고 있어 실제적인 북한의 정치경제적 투자환경은 보다 열악해지고 있는 실정이다.

최근 외국자본의 유치가 부진하자 북한내에서도 외국자본유치 정책에 대한 평가가 진행되고 있으며, 새로운 정책노선을 조심스럽게 모색하고 있는 것으로 추측되고 있다. 예를들어 북한은 1995년에 확정된 라진-선봉개발계획을 추진하면서 과거의 추진 전략에 비해서 보다 현실적이며, 구체적인 접근법을 택하려는 움직임¹⁾과 함께 개발의 목표도 수정할 움직임²⁾을 보이고 있다.

1) 1996년 2월 7-9일 일본 니이가타에서 개최된 동북아경제회의에서 북한측 발표자(김용렬, 황정남, 리기만)들은 라진-선봉개발의 우선순위를 중계수송기지, 관광기지, 가공기지로 조정할 의사를 표명한 바 있다.

2) 라진-선봉투자설명회(1996. 9. 12-16)에서 일본 토요엔지니어링의 제안형태로 라진-선봉지대개발목표가 과거 중계수송기지, 제조가공기지, 관광기지에서 중계수송기지, 관광기지, 경공업기지, 중공업기지로 수정되고 있다. 토요엔지니어링의 제안이 라진-선봉지대개발의 마스터프랜에 포함되었는지 여부는 현재로서는 확인되지 않고 있다.

이러한 움직임과 관련하여 본고는 북한의 외국자본유치실태에 대한 평가와 전망에 주안점을 두고 있으며, 이를 위하여 먼저 북한의 외국자본유치정책의 전개과정과 유치실태를 기술하고, 외국자본유치정책의 성과와 문제점을 간략하게 살펴본 다음, 외자정책에 대한 평가를 바탕으로 향후 북한의 외국자본유치정책의 전망과 남한에 대한 시사점들을 제시해 보고자 한다.

2. 외국자본유치정책의 추진현황

1) 외국자본유치정책의 전개과정

서방자본주의 자본의 유치를 기준으로 하여 볼 때, 북한의 외국자본유치정책의 전개과정은 북한의 대외경제정책의 전개과정과 그 궤를 같이하고 있어 외국자본의 유치정책의 전개과정은 북한의 대외경제정책의 전개과정을 바탕으로 그 특성을 살펴볼 수 있다.

북한의 대외경제정책에서 개방정책은 경제사적으로 세 번째 변신³⁾이라고 할 수 있다. 첫번째 변신은 1970년대 초기의 북한경제의 제1차 개방이다. 이 시기는 남북한간에 경제대결이 본격화한 시기로 북한의 기본전략은 주체사상식 자력갱생정책을 지원하기 위한 대외개방으로서 『借款導入型 對外開放政策』이었다. 즉, 중국과 소련의 원조를 기대하고 북한은 1971년부터 의욕적인 인민경제 6개년계획을 수립하였다. 그러나 중국이나 소련으로부터의援助가 제대로 이루어지지 않게 되자, 북한은 부족한 資本財를

3) 김영호, "북한의 경제개방개혁정책의 결정과정", [사회과학과 정책연구], 제15권 제2호, 서울대학교 사회과학연구소, 1993. 6. p.72.

조달하기 위해 1971년부터 서방각국으로부터 借款을 도입하기로 방침을 변경하게 된다⁴⁾. 이 시기 자본주의사회와의 교류는 부족한 자본재를 도입하는 것이 주목적이었기 때문에 서방으로부터 외국인직접투자는 거의 이루어지지 않고 있으며, 외국자본이나 기술은 주로 설비나 공장에 화채화되어 북한으로 들어가게 된다.

이 시기 주목할 만한 움직임은 외국자본유치의 맹아로 볼 수 있는 애국공장의 건설을 들 수 있다. 애국공장은 1967년 재일조선인 1세가 기증한 애국목재가공공장을 효시로 하여 시작되었는데⁵⁾, 애국공장⁶⁾은 소련, 중국 등 사회주의제국과의 경제관계 일변도였던 북한에게는 자본주의사회와의 초기 연결고리였다는 점에서 중요한 의미를 내포하고 있다. 즉, 북한이 부족한 설비, 중간재, 기술 등이 자본주의사회인 일본에 적을 두고 있는 재일조선인으로부터 북한으로 유입되기 시작한 것이다. 그러나, 북한은 애국공장의 건설과 관련된 설비, 기계, 자본 등 하드웨어

- 4) 71년부터 80년까지의 원조액은 소련으로부터 유상 4억 4,200만달러, 중국으로부터 무상 2억 8천만달러 유상 300만달러로, 합계 7억 2,500만달러였다. 반면에 서방으로부터는 약 13억달러의 차관을 도입하였다.
- 5) 李昌洛, "在日同胞のあついい心がこまる愛國工場", 『朝鮮畫報』, 1987. 2, 朝鮮畫報社, p. 49. 또는 宮塚利雄, "北朝鮮における合併事業の展開について -在日朝鮮人との合併事業を中心に-", 『北朝鮮の經濟と貿易の展望-1992年版-』, (東京: 日本貿易振興會 海外經濟情報センタ, 1992年 12月), pp. 106-107를 참조.
- 6) 애국공장은 소위 「김일성·김정일 생일기념축하사업」, 「북조선건국기념사업」, 「조총련결성기념사업」, 「조선노동당창립기념사업」, 「조국 사회주의건설 지원사업」, 「조국경제건설에의 공헌」, 「충성의 모금운동」 등의 명목으로 자발적 혹은 강제적으로 조총련에 의해 건설되었는데, 당시 건설된 대표적 애국공장으로는 병제조공장과 봉제공장(1972, 김일성 60회생일기념, 10억엔), 건설기기계조공장(1975, 조총련결성 20주년기념, 10억엔), 애국(인스탄트)라면공장(1977, 김일성 65회생일기념, 10억엔), 물엿제조공장(1978, 북조선건국 30주년기념, 5억엔), 맥주제조공장 및 간장공장(1980, 김일성 68회생일기념, 10억엔), 종이공장과 주방기구공장(1982, 김일성 70회생일기념, 10억엔), 건설기기계조공장(1983, 북조선건국 35주년기념, 10억엔) 등을 들 수 있다. 1987년의 한 통계(李昌洛, 위의 글, p. 49)에 의하면 조총련이 북한에 기증한 「애국공장」의 수는 50개가 넘는 것으로 추정되고 있다.

(Hardware)적 자산은 도입하면서도 그러한 하드웨어적 자산의 운영에 필요한 소프트웨어(Software)적 자산의 도입을 동한히 함으로써 당시 건설된 대부분의 애국공장은 조업중단상태에 빠졌던 것으로 알려지고 있다⁷⁾.

북한경제의 두번째 변신은 1980년대 초중엽의 대외개방이다. 이무렵 김정일은 『自力更生의 原則에서 自立的 民族經濟를 건설하는 것은 결코 문을 닫고 경제를 건설하는 것은 아니다』⁸⁾라고 선언하여 자립적 민족경제와 대외개방을 양립시키려는 의도를 나타내고 있는데, 이는 1984년 合營法の 제정으로 귀결되게 된다⁹⁾. 이 시기의 대외개방은 『외화벌이를 목적으로 한 外國人投資誘致型 對外開放政策』이라고 명명할 수 있는데, 크게 두가지의 목표를 가지고 있었던 것으로 평가된다. 첫째는 對外信用度 추락으로 불가능해 진 서방차관 도입을 대신하기 위하여 원리금 상환부담이 없는 외국인직접투자를 주목하였다는 것이고, 둘째는 자본재 도입만으로서의 수출산업의 육성이 쉽지 않자 외국기술의 도입에 관심을 기울이게 되었다는 점이다. 1980년대 개방은 西方資本과 西方技術 도입의 필요성을 인식하였다는 점에서 西方과의 交易 必要성만을 인정한 1970년대 개방과 구분되나, 자본주의기업에 대한 이해부족과 외국인투자환경의 열악 등으로 소기의 성과 달성에는 실패하게 된다.

이 시기 주목할만한 움직임은 조조합영사업을 들 수 있다. 즉,

7) 배종렬, “북한외자정책과 대북투자활성화방안”, [통일문제연구], 제6권 제1호, 평화문제연구소, 1994. 여름, pp. 124-151.

8) 김정일, “주체사상에 대하여”, 1982(金泳鎬, “北韓의 經濟開放改革政策의 決定過程”, 『社會科學과 政策研究』, 제15권 제2호, 서울대학교 사회과학연구소, 1993.6, p. 72에서 재인용).

9) 외국자본유치를 위해 당시 제정한 법률로는 합영법(1984. 9.8), 합영회사소득세법(1985. 3. 7), 외국인소득세법(1985. 3. 7), 합영법 시행세칙(1985. 3. 20), 합영회사소득세법 세칙(1985. 5. 17), 외국인소득세법 세칙(1985. 5. 17)이 있다.

초기에 역점을 두었던 서방자본의 유치가 실패하게 되자¹⁰⁾, 북한은 재일조선인의 자본에 주목하게 되고 이는 북한과 조총련과의 합영, 합작사업 강화로 나타나게 된다. 조총련과의 합영은 조국과의 합영사업을 독려하는 김일성의 「2-28교시」로부터 시작하게 되는데, 이 교시를 바탕으로 북한과 조총련과의 합영을 전담하는 조선국제합영총회사(1986. 8. 8)가 설립되어 조총련의 대북투자를 독려하게 되고, 이후에는 조총련 대북투자의 애로사항이었던 금융면의 투자환경을 개선하기 위하여 조선합영은행(1989. 4. 20)이 창설됨으로써 조총련의 대북투자를 위한 기본골격이 갖추어지게 된다¹¹⁾.

북한경제의 세번째 변신은 1990년대 초부터 진행되고 있는 대외개방으로, 종래 두차례의 변신보다는 훨씬 대규모적이고 근본적인 변화를 잉태하고 있어 주목된다. 이 시기의 개방정책은 소련, 동구 등 사회주의시장의 붕괴, 마이너스 경제성장 등 위기적 상황속에서 빈사상태에 빠진 북한경제의 危機脫出政策이라는 점에서 방어적인 성격이 강하게 나타나고 있다. 그러나 과거와는

10) 당시 북한이 역점을 두었던 것은 서방선진국과 일본으로부터 외국인투자를 유치하는 것이었다. 따라서 이 시기의 대표적인 합영기업은 합영법제정 이후 합영계약 제1호인 프랑스와의 양각도호텔(1985) 건설사업이라 할 수 있다. 또한 서방자본중 특히 일본자본을 유치하겠다는 북한의 노력은 ①1985년 6월 日-朝友好促進議員聯盟(회장대행, 谷洋一 자민당의원)의 초청으로 일본을 방문한 북한의 金佑鍾(朝日友好促進親善協會代表團長)씨가 10일간의 체재기간중 2일간에 걸쳐 日朝漁業協議會와 「어업생산과 가공분야의 합영사업에 대한 협의」와 ②동년 9월 16일 북한을 방문한 川勝傳 남해전철회장과 북한의 이성복(조선아시아무역촉진위원회 회장)간에 「기술제휴 및 합영에 관한 비담록」의 교환속에 구체화되어 있다. 그러나 프랑스와의 양각도호텔은 건설중에 프랑스측이 북한측의 계약 불이행을 이유로 철수하고, 일본과의 합영사업도 북한측의 대일채무문제 등으로 불발로 그치게 되자 북한은 서방자본을 유치하겠다는 생각을 단념하게 된다.

11) 배종렬, 「북한의자정책과 대북투자활성화방안」, [통일문제연구], 제6권 제1호, 평화문제연구소, 1994. 여름, pp. 128-131; 신지호, 「조조경제교류 및 협력의 성과와 전망」, [남북경협의 현장], 김성훈·장원석·유재현 편, 시민의 신문사, 서울, 1996, pp. 288-295.

달리 1)經濟特區制度를 도입하고, 2) 『農業, 輕工業, 貿易第一主義』를 천명하고, 3)南韓資本의 부분적 진출을 허용하고 있어, 그 정책의 連續性和 함께 斷切性的 變아가 보이고 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 이 시기의 대외개방은 『部分改革을 수반한 經濟特區型 對外開放政策』이라고 명명할 수 있겠다.

1990년대의 외국인투자정책은 1)80년대 중반과는 달리 헌법적 뒷받침을 바탕으로 광범위하게 외국인투자관련법령들을 정비¹²⁾하고 있으며, 1)자유경제무역지대와 비자유경제무역지대를 구분하여 자유경제무역지대에 대해서는 특별한 법질서를 도입하겠다는 구상을 밝히고 있어 과거보다는 개혁-개방의 전망이 밝으나, 체제유지를 우선하는 북한정치경제체제의 특성상, 그리고 남한과 북한간의 대결구도가 축쇄가 되어 개방정책의 성공가능성이 높지 않다는 점을 지적할 수 있겠다. 북한이 역점을 두어 진행한 라진-선봉자유경제무역지대의 건설이 부진한 것도 이를 반증하는 한 예로 볼 수 있다.

2)외국자본유치실태와 그 특성

(1)전반적 외국자본유치실태

북한은 외국인투자에 대한 공식통계를 발표하지 않고 있어 북한의 외자유치실적에 대한 전체동향을 파악하기는 쉽지 않다. 북한 대외경제위원회의 합영·합작기업 담당책임자인 박은철의 최

12) 라진-선봉투자포럼(1996. 9.12-16)에서 김정우 대외경제협력추진위원회 위원장은 라진-선봉자유경제무역지대에 대한 외국자본 투자를 위해 현재 49개의 법과 규정을 제정했으며, 앞으로도 30여개의 규정을 더 완성하여 공포하겠다고 언급한 바 있다(內外通信 10241號, 96. 9. 16).

근 중국 인민일보사와의 인터뷰¹³⁾에 의하면 1996년 5월말 현재 북한의 합영·합작기업 총수는 130개이며, 이중 합영기업이 70개, 합작기업이 60개에 이르고 있다. 이중 조총련과의 합영·합작은 70개, 중국과의 합영·합작은 40개, 나머지는 한국을 포함한 기타국가와의 합영·합작이며, 독자기업을 제외하고 외국인직접투자총액은 1.3억달러인데, 합영이 9,000만달러, 합작이 4,000만달러로 밝히고 있다.

이들 투자기업에 대한 구체적인 내용을 파악하기는 쉽지 않으나, 필자가 여러문헌 등을 통하여 1996년 7월말 기준으로 과거 조업을 했던 것으로 확인한 합영, 합작공장의 수는 <표 1>과 <표 2>에서 보는 바와같이 약 140개사이다. 이중 합영공장은 108개사이며, 합작공장은 32개사이다. 이 140개사의 합영, 합작공장을 중심으로 북한의 합영·합작공장에 대한 전반적인 특성을 기술하면 다음과 같다.

첫째, 외국인투자의 거의 90%가 일본에 적을 두고 있는 조총련계 기업이라는 점이다. 일본기업의 투자가 거의 없는 것이 특기할만하나, 조총련계기업의 상당수가 일본기업과 연계를 맺고 있다는 점에서 조총련계투자의 일부는 일본의 투자로 보아도 무방할 것 같다. 조총련계기업중 대북투자가 가장 활발한 회사는 사쿠라 그룹으로, 동사는 모란봉합영회사, 금강원동기합영회사, 만경대우산합영회사, 평양피아노합영회사 등을 운영하고 있는 것으로 알려져 있다¹⁴⁾.

13) 人民日報, 1996년 5월 20일. 박은철이 밝힌 외국인투자기업의 수가 현재 조업하고 있는 합영·합작공장의 수를 의미하는지 아니면 계약베이스까지 포함시켜 말한 것이지에 대해서는 명확하지 않다.

14) 『日本經濟新聞』, “北朝鮮からの開發輸入擴大”, 1989년 4월 10일. 금강원동기합영회사는 사쿠라그룹에 소속되어 있었으나, 조업후 합영선이 바뀐 것으로 추측된다.

[illegible]

[illegible]

둘째, 140개사 가운데 절반에 해당되는 약 70개사만이 조업이 이루어지고 있는 것으로 추측된다는 점이다. 과거 조업을 했던 기업가운데 약 30여개사는 합영이 무산되거나 청산되었으며, 나머지 약 40여개사는 청산되었는지 아니면 조업을 하고 있는지가 불명확하다는 점이다. 또한 조업하고 있는 기업도 정상조업에는 이르지 못한 기업이 다수 있는 것으로 평가된다.

셋째, 농수산물, 광업관련업종 등 현지원료의 활용이 필요한 일부의 공장을 제외하고는 대부분의 합영, 합작공장이 투자지역으로서 평양을 선택하고 있고, 제조업의 경우는 음·식료품, 섬유·의복 등과 같은 경공업분야가, 비제조업의 경우는 상점, 커피숍, 식당 등과 같은 상업분야가 대북투자의 주종업종으로 나타나고 있다.

(2) 라진-선봉지역의 외국자본유치실태

라진-선봉지역에 대한 외국인직접투자는 1996년 6월말 현재 49건, 약 3억 5천만달러의 계약이 이루어졌으며¹⁵⁾, 이중 22개의 프로젝트가 계약 이행되어 약 3,400만달러의 투자가 시작된 것으로 알려지고 있다. 49건의 계약중 60%가 1995년중에, 30%는 1996년 5개월사이에 이루어졌으며, 제조업투자가 8건, 나머지는 하부구조, 상업, 운수, 봉사, 금융 등의 부문에 대한 투자로 나타나고 있다. 또한 49건의 투자중 약 50%가 중국, 일본, 미국 등지에 거주하는 해외동포의 투자인 것이 특기할만하다¹⁶⁾. 계약체결이 완료된 기업가운데 실제 조업이 이루어지고 있는지 여부는 현재 확인되지 않고 있다.

주요 진출기업으로서는 1)단독투자계약 1호로 라진-선봉지역에 주류, 청량음료공장을 건설하고 선봉국제공항과 헬기착륙장 건설에 투자를 시작한 홍콩의 신동복아주식회사, 2)각종 통신설비건설을 위해 우선 2,800만달러의 초기투자를 계획하고 있는 타이의 록슬리그룹, 3)라진-선봉지대 도로망공사에 600만불의 투자를 시

15) 라진-선봉투자포럼(1996. 9.12-16)에서 6건의 계약과 10건의 합의서가 채택된 것으로 알려지고 있다.

16) 김수용, “라진-선봉자유경제무역지대 투자환경의 우위성에 대하여,” 동경투자설명회(1996년 7월), 대외경제협력추진위원회, 1996. 7.

작하고 라진항만에 10만톤 규모의 시멘트저장시설 건설을 결정한 홍콩의 타이슨기업, 4)선봉항 부근에 10만톤규모의 석유제품 저장시설용으로 1.7헥타르 토지를 50년간 임차하기로 결정하고 우선 200만달러의 투자를 계획하고 있는 영국의 로얄 더취셀회사, 5)선봉중유화력발전소의 정상가동과 시설확장 그리고 선봉원유가공공장의 확장을 위해 북한과 합영계약을 체결한 바 있는 미국의 스탠튼 그룹, 6)라진역부근에 빌딩건설, 택시업, 상점 등을 운영할 목적으로 단독투자기업을 설립한 중국의 연변용흥무역집단공사, 7)조선국제보험회사와 합영으로 자본금 1,500만달러로 화란국제그룹-동북아세아은행을 창설하고 1995년 12월에 평양사무소의 영업을 시작한 네덜란드의 ING Bank, 8)대성은행과 합영으로 자본금 1,500만달러로 페레그린-대성개발은행을 창설한 홍콩의 페레그린투자주식회사 등을 들 수 있다¹⁷⁾.

3. 외국자본유치정책에 대한 평가 및 전망

1)외국자본유치정책의 성과와 문제점

라진-선봉의 경제특구건설이 본격화¹⁸⁾된 1995년부터는 미국,

17) 이에 대해서는 ①조선시보, 1995년 11월 9일자, ②조선시보, 1996년 1월 12일자, ③조선시보, 1996년 2월 5일자(조선중앙통신, 1월 26일자), ④ 조선시보, 1996년 3월 7일자(조선중앙통신 2월 21일자), ⑤조선시보, 1996년 4월 2일자 등을 참조하였음.

18) 1994년 6월 14일 관계부문 일군협의회에서 김일성은 지대개발에 소극적으로 임하는 북한 관리들에게 <우리 일군들은 맛있는 떡을 앞에 놓고도 떡을줄 모릅니다>라고 질타하고 나진-선봉지역개발에 적극적으로 임할 것을 주문하면서부터 라진선봉지역에 대한 외자유치노력이 본격화되기 시작하였다. 동회의에서 김일성은 다음과 같이 교시한 바 있다(조선시보, 1995년 12월 26일자).

유럽, 일본, 한국 등 서방기업들의 북한방문이 활성화되고 있어, 표면적으로는 북한의 외자유치정책이 나름대로 성과를 나타내고 있는 것으로 보인다. 그러나 이들 기업가운데 대부분의 기업이 방북결과 투자가치를 회의적으로 인식하고 있어 실제적인 투자에는 많은 걸림돌이 있음을 보여주고 있다. 또한 전술한 바와같이 북한의 외국자본유치역사는 조조합영사업의 역사라 해도 과언이 아닌데, 과거 조조합영에 참가하였던 조총련상공인들의 대북투자경험도 그렇게 밝은 것이 아니여서 대북투자는 생각보다 쉽지않을 것임을 예고해 주고 있다. 최근 기업인들의 방북경험, 그리고 과거 조총련의 경험을 바탕으로 하여 북한 외국인투자유치정책의 문제점과 특성을 전반측 측면과 라진선봉지역으로 나누어 다음과 같은 몇가지 요소로 설명해 볼 수 있다.

(1)전반적 측면

첫째, 북한이 원하는 투자지역과 한국을 위시한 서방자본들이 원하는 투자지역간의 괴리현상을 지적해 볼 수 있다. 특히 한국 기업의 경우 거의 대부분이 평양-남포지역을 원하고 있으나, 북한은 라진-선봉지역으로 투자해 주기를 원하고 있다. 최근의 서방기업인 방북에 있어 70%이상이 평양-남포지역을 방문하고 있으나, 실제 합의된 사업은 나진-선봉지역이 약 50%이상을 차지하고 있다는 점이 이를 반증하는 한 예로 볼 수 있다¹⁹⁾. 라진-선

“라진-선봉자유경제무역지대 개발사업은 어디까지나 우리가 주동이 되어하여야 합니다. 우리가 주동이 되어 라진-선봉자유경제무역지대개발사업을 적극적으로 내밀어야 다른나라 사람들이 투자를 할 수 있습니다. 이제부터라도 우리가 주인이 되어 라진-선봉자유경제무역지대 개발사업을 힘있게 내밀어야 합니다.”

19) 1995년 8월말을 기준으로 할 때, 한국을 위시한 9개국의 41개 기업체가 북한을 방문한 결과 투자사업 실현이 3건, 계약 및 합의사업이 26건, 사업협회가 14건

봉지역과 평양-남포지역을 비교해 볼 때, 라진-선봉지역의 경우 법, 제도적인 측면이 아직까지는 서방자본들이 원하는 수준으로 정비되어 있지 않으며 투자를 위한 인프라 정비가 상대적으로 부족하다는 점이다.

비록 북한이 <표 3>에서 보는 바와같이 라진-선봉지역에 대해서는 여타지역과는 달리 1)100% 단독투자의 허용, 2)외국은행과 지점, 상주대표사무소, 그리고 보험회사의 설치 허용, 3)저렴한 세율과 조세 및 관세감면, 4)판매자와 구매자 합의에 의한 가격결정방식의 일부도입, 5)낮은 노동임금, 6)초청장 소지자의 경우 무사증 입국 등과 같은 여러 우대조치가 강구하고 있어 법제도적인 측면에서는 평양-남포지역에 비해 투자여건이 상대적으로 우월한 것으로 나타나고 있다. 그러나 라진-선봉지역은 평양-남포지역에 비해 1)기업생산활동에 필요한 노동력이 부족하며, 2)관련산업의 부족으로 전력, 중간재 등의 공급이 원활하지 않으며, 3)통신시설의 낙후로 국제통신망과의 접촉이 힘들며, 4)정기항로나 정기항공로가 개설되어 있지 않아 비즈니스나 생산활동이 여의치 않으며, 3)기업활동에 필요한 금융지원기구도 없으며, 4)현지근무나 비즈니스활동을 위한 숙박 및 주거시설도 아직까지는 갖추어지지 않고 있다는 점이다. 또한 두만강지역개발프로그램과 관련하여 동 지역의 장점으로 부각되었던 중국 및 러시아와의 연계도 주변국과의 경쟁과 협조미흡으로 잠재력의 가시화가 지연되고 있어 이 지역의 투자환경을 악화시키는 큰 요인으로 등장하고 있다.

둘째, 북한과 한국을 위시한 서방간에는 인프라건설, 투자유치

으로 함께 43건의 투자사업이 논의된 것으로 추정되는데, 이중 약 70%의 기업이 평양-남포지역을, 약 30%의 기업이 나진-선봉지역을 방문하였으나, 투자사업지역은 나진-선봉지역이 약 50% 이상을 차지하고 있다고 한다(월간북한 1995년 9월호).

<표 3> 경제특구와 여타지역과의 차이점

구 분	비교항목	자유경제무역지대	비자유경제무역지대
시장경제원리의 부분적 도입	기업경영활동	기업관리와 경영방식의 자유 로운 선택권 보장	선택권 제한
	상품가격결정	판매자와 구매자 합의로 결 정(대중필수품 제외)	국제시장가격, 국가가 격제정기관 가격에 준거
	토지임대	입찰, 경매방법도 가능	협상방법만 가능
	광고활동	허용(출판물, 방송보도수단에 의한 광고업 제한)	규정없음
	외환거래	외국투자자들은 지정장소에 서 외화유가증권거래 가능	허용안됨
여러 우대조치 부여	투자유형	외국인기업도 가능	합영, 합작만 가능
	은행설립	외국은행, 외국은행지점도 가 능	합영은행만 가능
	사무소설치	상주대표사무소 설치 가능	규정없음
	보험사업	외국투자가, 외국기업도 가능	국가보험기관만 가능
	외국인출입	초청장소지자 무사증 출입	사증소지
	최저월노임	160원	220원
	토지사용료	10년 이내 범위에서 감면 또는 면제	10년 이내 범위에서 감면 또는 면제(장려부문 만)
	외화반출입	외화현금, 유가증권의 자유반 출입 허용	반출제한
	부과세율	복혜세율(기업소득세 14%, 기타소득 10%)	일반세율(기업소득세 25%, 기타소득 20%)
	세금감면	㉠기업소득세:생산부문, 6천 만원이상 사회간접자본부문, 봉사부문 면제 및 감면 ㉡재산세:건물 5년면제 ㉢거래세:봉사부문 50%감면	해당사항 감면없음
정경분리원칙의 부 분적 친명	관세부과	복혜관세율(관세면제 또는 감 면)	보통관세율(무역협정 시 복혜관세율 적용)
	항만출입	자유무역항은 선박,선원의 국 적과 무관하게 자유로운 입 출항 보장	출입제한 가능
	출입국절차	공화국영역밖에 거주하는 조 선동포의 출입국절차 간소화	해당한 절차

방식, 투자여건 개선 등에서 상당한 인식차이가 상존하고 있다는 점이다. 예를들어 북한은 인프라분야에 대해 서방의 민간자본이

투자해 주기를 원하고 있으나, 서방자본들은 북한이나 서방의 공적기관들이 인프라와 관련된 투자환경을 정비한 다음 민간자본의 투자유치를 바라고 있다.

특히 투자환경의 개선에 있어서 남한은 북한이 서방자본의 투자를 활성화하기 위해서는 남북관계의 본격적 정상화를 통해 정치적 투자환경을 개선한 다음, 인프라건설재원을 한국, 일본 등으로부터 확보하는 것이 필요하다고 보고 있는데 반하여, 김일성 주석사망이후 상중통치기간중 전개된 북한의 개방정책은 줄곧 남한당국을 배제하는 정책으로 일관하고 있다. 이러한 북한의 대남경제전략은 남한기업인들과 서방기업인들의 대북투자에 부정적인 영향을 미쳐 북한투자환경의 악화에 일조를 하고 있다. 그런데 남북한 관계의 정상화는 투자에 중요한 정치적 환경의 개선을 의미하며, 남한자본의 진출은 계륜(雞肋)과 같은 북한프로젝트의 매력성을 한층 증진시키는 효과가 있다는 점은 부인하기 어렵다.

세째, 보다 근본적인 이유로 경제사업보다는 정치사업을 우선하고 정치논리가 경제논리를 지배하는 북한식 경제운영매카니즘이 외자유치에 장애가 되어 왔고, 앞으로도 그럴 것이라는 점이다. 북한은 자립적 민족경제 건설이라는 틀을 바탕으로 대외경제정책을 추진해 나갈 것임을 천명하고 있다. 자립적 민족경제는 한편에서는 시장경제로서도 추진할 수도 있고 계획경제로서도 추진할 수 있는 정책의 목표를 의미할 수 있기 때문에 상당히 탄력적인 측면도 존재하나, 다른 한편에서는 대외적 개방과 대내적 체제간의 모순의 문제를 애매하게 남겨놓은 측면도 있어 과거 경제운영매카니즘의 구심력을 타파하는데는 제약요소가 되고 있다. 북한 스스로 공화국속의 공화국이라고 주장하는 라진-선봉지역마저도 투자사업을 협의하는 북한의 경제일꾼들은 계속

평양의 정치일꾼들로부터 지침을 받고 있어 북한이 나진-선봉 지역의 개발을 위한 원스톱서비스체제를 갖추고 있다는 주장을 무색하게 하고 있다.

북한식 경제운영매카니즘의 폐해와 기타 문제점은 과거 평양을 중심으로 한 때 활발하게 합영사업을 전개했던 조총련기업들의 합영·합작의 역사적 경험으로부터 유추해석해 볼 수 있다. 합영법이 제정되기 이전 애국공장시절에 헌납된 공장들이 조업중단²⁰⁾된 사유로서는 1)전압불순과 같은 사회간접자본의 부족, 2)복잡한 출입국절차와 같은 경직적인 관료체제, 3)북한의 낙후된 기술수준, 4)사회주의식 노동관행과 노동자의 무관심, 5)자재부족과 관련산업의 낙후, 6)현대적 생산설비의 관리경험 미숙 등을 들 수 있으나, 기본적으로 애국공장을 김일성체제의 강화, 북한이 필요로 하는 최신설비의 도입 내지 외화벌이사업의 수단으로 간주함에 따라 그 운영에 있어서 經濟的 論理가 거의 실종된 데 기인하고 있다.

1984년 합영법이 제정된 이후 서방자본의 유치에 실패한 것은 1)서방자본을 유치하기에는 합영법 등 법제도가 투자를 유치하기에는 크게 미흡하였으며, 2)김일성주체사상식의 경제논리, 3)협소한 북한의 내수시장과 대외채무지불지연문제, 4)잡은 계약불이행, 4)외국과의 합영경험의 부족 등으로 북한이 외국투자가로부터 투자대상지로서의 매력을 상실한 데 있는 것으로 볼 수 있는데, 그 이후 전개된 조조합영의 부진도 북한이 합영사업을 외국인직접투자로 보지 않고 애국공장의 연장선상에서 파악했기 때문인 것으로 지적되고 있다. 일반적으로 조조합영사업의 경우 조총련이

20) 조업중단된 대표적인 애국공장으로는 애국라면공장(1977), 애국육당공장(1979), 애국간장공장(1982), 애국종이공장(1982), 애국주물공장(1970년대말) 등을 들 수 있다(李佑泓, 『暗愚の共和國: 北朝鮮工業の奇怪』, 東京: 亞紀書房, 1990).

북한체제에 대한 적응력이 높고 조총련은 자본주의식 경영경험을 가지고 있다는 점에서 북한에서의 합영사업성공율이 높을 것으로 추측할 수 있으나, 실제 합영사업을 벌였던 다수의 재일동포상공인이 차라리 애국공장으로 기증하는 것이 나았다는 독백을 하고 있는 것으로 보아 북한에서의 합영 어려움을 간접적으로 시사해 주는 한 예로 볼 수 있다²¹⁾. 이렇게 볼 때 조-조합영사업이란 진정한 의미에서의 합영사업²²⁾이라기 보다는 애국공장의 연장선상에 있었으며, 북한은 애국공장의 실패를 조-조합영을 통해 해결을 시도한 것으로 보인다. 즉, 북한은 조총련이라는 특수조직을 활용하여 북한의 뜻대로 통제하며, 북한이 필요로 하는 1)공장경영능력의 도입, 2)판로의 확보, 3)기술과 자본의 조달, 4)지속적인 부품과 소모품의 공급을 보장 받을 수 있는 창구가 조총련과의 합영이라고 생각한 것 같다²³⁾.

- 21) 과거 조총련과 북한의 합영에서 제기되었던 중요한 문제점으로는 ①원료의 안정적 공급차질, ②국영회사의 합영회사 잠식, ③합영파트너가 합영회사 이익보다는 자기단위의 이익을 우선, ④법과 계약에 어긋난 인사, ⑤터무니없는 임금공비 요구, ⑥총련측이 제시한 기술도입에 대한 거부, ⑦비자발급 등 입국상의 불편, ⑧ 정치적 목적에 의한 흑자회사의 강제적 청산 등이 지적되고 있다(신지호, 앞의 글, pp. 309-311 등 참조)
- 22) 조-조합영시대에 있어서 조업정상화 내지 합영회사 경영이 성공한 회사가 없는 것은 아니다. 합영사업의 성공은 크게 두가지 형태로 대별되는 것 같다. 하나는 모란봉합영회사, 만경대신발합영회사 등과 같이 북한의 노동력을 활용하는 賃加工型 合營會社이고, 다른 하나는 평양피아노합영회사, 너와나미용연구회, 만풍합작회사, 국제화학합영회사 등과 같이 북한의 자원을 선진국의 기술, 설비, 자본 등과 결합하여 수출산업화시키는 資源利用型 合營會社이다.
- 23) 북한은 조총련과의 합영을 외국과의 합영으로 분류하지 않고 준내국인 내지 준일본인 대우를 하고 있다. 이러한 북한의 태도가 조총련 대북투자자의 정상적 운영을 어렵게하는 것으로 추측된다. 특히 1990년 이후 조총련투자에 대한 북한의 태도는 조총련의 대북합영실패를 폭로한 모란봉합영회사 사장인 전진식의 최근 일본 TBS방송과의 인터뷰로부터 유추·해석해 볼 수 있다. 전진식은 동인 인터뷰에서 1)북한기관의 과다한 헌납과 뇌물요구, 2)불필요한 통제, 3)NPT탈퇴 선언 이후 합영관계자, 특히 기술자들의 방북불허 등으로 전성기에 110여개나 되던 합영회사가 거의 조업을 중단, 현재 20여개 공장만이 가동되고 있으며, 북한의 대조총련합영정책이 바뀌지 않는한 나머지 회사도 조만간 도산할 것이라고 전망하고 있다(『内外通信』, “기रो에 선 조총련의 대북합영사업”, 1994년 1월

(2) 라진-선봉지역

그동안 북한에 의해 의욕적으로 추진된 라진-선봉자유경제무역지대 개발도 그 개발계획에 비해 극히 부진한 개발실적을 나타내고 있다. 이는 내부경제상황, 핵사찰문제 등 여러가지 요인이 복합적으로 작용하여 나타난 현상이지만, 북한의 경제특구 개발계획과 그 추진전략은 다음과 같은 면에서 여러가지 문제점을 가지고 있는 것으로 보인다²⁴⁾.

첫째, 라진-선봉 개발지대는 그 경제지리적 특성이 북한 국내경제와의 연관성보다는 해외경제와의 연관성이 높기 때문에 개발계획의 성공 여부가 해외요인에 의해 크게 좌우될 것이라는 점이다. 즉, 라진-선봉지대는 과거부터 북한 국내경제와는 큰 연관관계를 가지고 있지 않았던 지역으로 전통적으로 소련의 물동량을 주로 취급하던 곳이기 때문에 북한 국내경제와는 큰 연관관계가 없는 사실상 단절된 지역이다. 따라서 라진-선봉개발구상은 중국, 러시아와의 협조와 한국, 일본 등 서방으로부터의 외자유치능력에 의해 그 미래가 결정될 수 밖에 없다는 특징을 가지고 있다.

둘째, 라진-선봉 개발지대는 최소 70억불 이상의 외자유치계획 등 그 개발계획 자체가 너무 의욕적으로 입안되었기 때문에 외자유치나 중국, 러시아와의 협조가 생각보다는 쉽지 않을 것이라는 점이다. 예를들어 투자재원에 대한 조달방식이 불투명하며, 외자유치업종이 너무 광범위하며²⁵⁾ 회망투자유치규모²⁶⁾도 너무

13일, pp.B1-B4, 배종렬, 앞의 글 pp. 143-151).

24) 배종렬, “북한의 경제특구 개발현황에 대한 평가 및 전망,” 수은조사월보, 1996 3, pp. 24-26.

25) 라진-선봉지역에 투자를 원하는 업종은 각종인프라 건설사업, 물류 및 중재수송사업, 관광 및 금융사업, 경공업사업, 중공업사업 등 사실상 전업종이 망라되어 있다.

큰 것으로 보인다. 또한 라진-선봉지대 개발구상은 중국의 훈춘 개발계획, 러시아와의 나홋카-블라디보스톡 개발계획과의 상호경합성 내지 상호보완성에 대한 고려가 불충분한 것으로 판단된다. 즉, 라진-선봉지대 개발구상은 10개공단조성에서 중국의 훈춘공단과의 경쟁 및 보완관계, 항만 건설에서 라진항, 청진항과 러시아의 블라디보스톡, 나홋카, 자루비노항과의 경쟁 및 기능분담관계 등에 대한 고려가 상대적으로 부족한 것으로 평가된다. 최근 러시아는 자루비노항을 일본과 함께 개발하려는 움직임을 보이고 있고, 중국의 훈춘공단 건설은 이미 완료되어 기업들의 입주만 기다리고 있는 실정이다.

셋째, 개발계획 자체의 경제성 여부를 떠나 경제특구개발을 위해 북한이 마련하고 있는 법, 제도가 체제개혁적인 성격보다는 체제유지적인 성격을 강하게 띄고 있다는 점이다. 즉, 북한이 라진-선봉을 자유경제무역지대로 지정하면서 1)시장경제원리를 부분적으로 도입하고, 2)정경분리원칙을 부분적으로 천명하고, 3)중국의 심천경제특구를 모델로 하여 외국투자자에게 동 특구보다는 보다 많은 특혜를 주려고 노력한 흔적은 보이나, 외자법령의 곳곳에 체제유지를 위한 법령조항들이 많이 담겨 있다는 점이다²⁷⁾. 북한은 라진-선봉지대에 대해서는 북한의 여타지역과는 달리 시장매카니즘이 도입될 것이며²⁸⁾, 라진-선봉은 일종의 미니 공화국이 될 것이라고 주장하고는 있으나, 이 지역을 방문한 대

26) 석유화학공장 2개(원유가공공장; 14억불, 석유화학공장; 15억불)를 제외한 평균 외자유치규모는 건당 약 730만불 정도에 이르고 있다.

27) 북한법령의 문제점에 대해서는 배 중렬, "북한 외자법령의 문제점과 대책", 『북한연구』 1995 봄호를 참조하기 바람.

28) Kim Jong Gi, "Tumen River Project and Rajin-Sonbong Project: Current Status and Prospects," Korea: Prospects for Economic Development, Conference Sponsored by the Gaston Sigur Center For East Asian Studies, Elliott School of International Affairs, The George Washington University, April 22-23, 1996, Washington DC, pp.2.

부분의 서방기업들은 라진-선봉이 미니공화국이 될 정도로 법, 제도가 정비되어 있다고는 보지 않고 있다.

네째, 라진-선봉지역은 법, 제도적인 측면을 제외하고는 아직까지 투자를 위한 제반여건의 정비가 부족하다는 점이다. 물론 1994년 6월 관계부문일군협의회 이후 북한은 라진-선봉지대의 인프라건설을 위해 노력한 것은 사실이지만, 외자계기업들이 라진-선봉지역에서 효율적인 영업활동을 수행하기에는 아직 많은 장애가 있는 것 같다. 예를들어 라진-선봉지역은 1)기업생산활동에 필요한 생산성 있는 노동력을 저렴한 가격으로 확보할 수 있는지에 대한 명확한 확신이 없으며²⁹⁾, 2)북한의 경제사정과 라진-선봉지역의 관련산업수준을 볼 때 전력, 중간재 등의 공급이 원활하게 이루어질 것이라는 믿음이 부족하며³⁰⁾, 3)라진-부산간 해운항로, 북한의 원정-중국의 권하사이에 국경통로가 개설되었다고는 하나 아직까지는 외국기업들이 자유롭게 접근하는 데는 한계가 있으며³¹⁾, 4)외자계 제조업들이 바로 입주가능한 형태로 공단조성이 아직 이루어지지 않은 상태³²⁾이며, 5)통신시설, 정기항공편, 숙박 및 주거시설³³⁾ 등이 미흡하여 비즈니스나 생산활동을

29) 북한의 최저임금은 160원(76달러)으로 두만강지역경제특구중 최고수준이나, 시간당 노동비용(주 6일근무)은 중국(주 5일근무)의 훈춘이나 러시아(주 5일근무)의 나홉카보다 약간 낮은 것으로 나타나고 있다. 그러나 베트남(예: 하노이 하이퐁)의 경우 최저임금은 40달러 정도에 불과하다.

30) 소규모공단조성시에는 전력, 용수 등에는 약간 여유가 있을 것으로 보이나, 대규모공단의 조성시에는 전력, 용수에 문제가 있을 것으로 보이며, 특히 수자원의 저렴한 조달이 쉽지않을 것으로 판단된다.

31) 원정-권하간의 국경통로의 경우 정식 세관의 형태는 아니며, 중국인들의 통행만 허가되고 있다. 따라서 라진-선봉을 통한 국제물동량은 비자유경제무역지대에 속하는 북한의 남양과 중국의 도문(1급세관)을 통해 이루어지고 있다. 현재 북한은 원정-권하간 국경통로가 국제통상구(1급세관)가 될 수 있도록 TRADP 다자간 채널과 북-중 쌍무적 채널을 통해 중국측과 협의를 계속하고 있다.

32) 10개공단예정지의 경우 대부분이 현재 옥수수밭상태이며, 라진-선봉포럼(96. 9. 12- 16)시 참석자에게 공단예정지에 대한 답사가 이루어지지 않는 것으로 알려져 있다.

수행하기가 쉽지 않을 것으로 판단된다.

다섯째, 북한은 라진-선봉지역의 인프라건설에 필요한 재원의 대부분을 외자도입을 통해 조달할 계획으로 있으나, 구체적인 조달계획이 없이 막연한 기대나 지역발전전망에 의존하고 있어 외자유치가 계획대로 되지 않을 가능성이 크다는 점이다. 즉, 북한은 내자동원이나 차관도입의 어려움을 감안하여 인프라분야에 대해 서방의 민간자본들이 투자해 주기를 원하고 있다³⁴⁾. 그런데 인프라는 회임기간이 길고 투자에 대한 위험이 크기 때문에 민간기업들이 투자하기 보다는 IBRD나 ADB같은 국제공적금융기관이나 일본의 OECF, 한국의 EDCF같은 국별공적금융기관들의 차관을 통해 건설이 진행되는 것이 일반적이다. 따라서 인프라에 대해 민간기업들의 자본을 유치하기 위해서는 융통성 있는 다양한 투자방식이 가능하도록 해야 하며, 상당한 우대조치가 부여되어야 하는데, 현행 북한의 외국인투자법, 자유경제무역지대법, 합영법, 합작법 등으로서는 소기의 성과를 확보하기가 쉽지않을 것으로 보인다.

여섯째, 보다 본질적인 문제로 남북한간의 정치군사적 대결관계가 이 지역 개발의 걸림돌이 되고 있다는 점이다. 북한이 사회주의시장을 상실한 이후 자본주의시장으로의 침투가 북한 대외경제정책의 중심과제가 되고 있고³⁵⁾ 이의 연장선상에 놓여 있는

33) 숙소, 교통, 언어문제 등은 투자조사단의 방문과 투자의사결정에 결정적인 요소임에도 불구하고 전반적으로 태부족한 것으로 알려져 있다. 라진호텔(200실 규모)은 현재 거의 완공단계에 있고, 과거 북한고위관료가 사용했던 비파초대소(40-50실 규모)가 외국방문객을 위한 숙소(남산여관은 현재 개조중)로 쓰이고는 있으나 수용인원이 적으며, 국제통신이 가능하기는 하나 현재 비즈니스 목적으로의 국제통화는 사실상 불가능한 것으로 추정되고 있다.

34) 인프라건설과 외자유치는 지대건설을 독려하는 김일성의 교시(1994년 6월 14일 관계부문일군협의회)이후 본격화되기 시작하였는데, 북한당국은 지난 3년간 1억 5천만원(7,000만달러) 정도의 내자를 동원하였다고 밝히고 있다(96년 7월 동경투자설명회시 김수용 교수 발표).

것이 라진-선봉 경제특구로 볼 수 있다. 문제는 북한이 대외경제 정책을 추구함에 있어서 그 정책기조로서 『통미-인일-봉남』이라는 서방협력중시형 개방전략³⁶⁾을 채택하고 있다는 점이다. 예를 들어 서방자본들은 북한이 남북한 관계의 정상화를 통해 북한에 대한 정치적 투자환경을 개선한 다음, 라진-선봉지역의 인프라건설 등 필요한 재원을 한국, 일본 등으로부터 확보해 주기를 원하고 있으나, 북한은 줄곧 남한당국을 배제한 채 남한의 민간기업들이 대북투자에 나서기를 바라고 있다. 이러한 어쨌쨌한 북한의 태도는 90년대 외자법령에 나타나 있는 『공화국영역밖에 거주하는 조선동포』라는 표현에 잘 나타나고 있다. 동 조항은 남한을 지칭하는 것은 사실이나, 명시적으로 이를 법제화하지 못하고 있는 것이 북한의 개방전략을 읽게하는 한 예로 볼 수 있다³⁷⁾.

북한의 외국자본유치정책을 전반적으로 평가해 본다면, 대외적으로는 미-북핵협상의 타결(94.10)과 대내적으로는 지대건설에 박차를 가하는 김일성 주석의 교시(관계부문일꾼협의회: 94. 6. 14)를 바탕으로 그동안 전향적인 외자유치정책이 단행한 것은 사

35) Kim Jong U, "North Korea's External Economic Policy," Korea: Prospects for Economic Development, Conference Sponsored by the Gaston Sigur Center For East Asian Studies, Elliott School of International Affairs, The George Washington University, April 22-23, 1996, Washington DC, p. 3.

36) 배 종렬, "북한의 대외경제정책과 남북경제교류", 『입법조사연구』 제234호, 1995년 8월호, pp.23-27.

37) 최근 대외경제협력추진위원회가 작성한 라진-선봉자유경제무역지대문답집(1996. 6)에 의하면 "공화국영역밖에 거주하고 있는 조선동포들은 행정적, 법률적 관할권밖에 거주하고 있는 조선동포들로서 해외동포와 남한동포들이 포함된다"고 토지임차자격을 설명하는 문장속에 삽입시켜 놓고 있다. 또한 일본 싱와물산과 토요엔지니어링이 작성한 라진-선봉자유경제무역지대에 관한 문답집(1996. 9: 대외경제협력추진위원회가 과거 투자세미나에서 질의응답을 종합하는 형식으로 작성)에서는 공화국의 법률관할하의 지역은 군사분계선이북지역을 말한다고 명시되어 있다. 공화국영역밖에 거주하는 조선동포에 대한 북한의 유권해석방식은 과거 말로써 표현하던 것이 간접적인 형태나마 명문화되었다는 점에서 진일보한 내용이나 법률의 형태로 표현되지 못했다는 점에서 한계가 있다 하겠다.

실이나, 외자유치의 성공보다는 체제유지를 우선하는 북한식 경제운영메카니즘으로 인하여 소기의 성과를 거두지 못한 것으로 보인다.

2)외국자본유치정책방향에 대한 전망

북한이 향후 김정일체제의 공식등장과 체제안정을 위해 시급히 해결해야 할 과제는 미국, 일본 등 서방국가와의 관계개선과 함께 1991년이후 계속 악화되고 있는 經濟難에 대한 해결방안을 모색하는 문제가 될 것이다. 이미 자체 해결능력을 상실한 북한 경제로서는 보다 적극적인 외자유치정책으로 그 돌파구를 찾을 수 밖에 없을 것으로 전망된다. 왜냐하면 북한권력체제 안정의 키워드는 경제난 해결이며, 경제난 악화의 방지를 위해서는 외자유치가 필요하기 때문이다. 그동안 전개된 북한의 개방과 외국자본유치전략을 살펴볼 때 『可部分開革型 開放』이라는 정책기조와 『通美-引日-封南』이라는 추진전략이 보다 가시화된 것으로 판단되며, 당분간은 이러한 기조가 지속될 것으로 전망되는 바, 북한 외자정책의 특성과 관련하여 몇가지 중요한 요소들을 설명하면 다음과 같다.

첫째, 사회주의적 자립적 민족경제라는 틀속에서 외자유치를 위한 법제도적 정비는 계속될 것으로는 보이나, 서방자본들이 원하는 수준과는 상당한 괴리가 있을 것으로 전망된다. 시장메카니즘의 부분적 도입은 라진-선봉지역을 중심으로 전개될 것으로 보이며, 비자유경제무역지대의 경우 완충기동안의 혁명적 경제전략으로 채택된 농업, 경공업, 무역제일주의를 관철하는 방향에서 기존 합영,합작공장의 정상화와 외자유치에 주력할 것으로 전망된다. 그러나 1996년은 완충기가 끝나는 년도이고 향후 권력체제

의 공식승계가 예상되기 때문에 남한이나 서방과의 관계진전도에 따라 보다 전향적인 개혁-개방조치가 나올 가능성도 높다 하겠다. 특히 일본과의 수교협상이 급진전될 경우 자유경제무역지대의 추가 지정이나, 중국식 개혁-개방방식을 수용한 보다 전향적인 개혁개방조치가 단행될 가능성을 배제하기가 어렵다.

둘째, 법제 정비와 라진-선봉지대의 건설은 향후에도 활발할 것으로 예상된다. 우선 법제정비는 라진-선봉지역을 초점으로 하여 1)외자유치에 필요하나 아직 정비되지 않은 법률, 2)투자자들이 제정을 촉구하는 법령, 3)그리고 상대적으로 논란의 소지가 적은 법률을 중심으로 법률 제정과 대외적 발표가 계속될 것으로 보인다. 다음으로 라진-선봉 자유경제무역지대 건설에 있어서 제도적인 측면에서는 1)남한자본의 투자보장방안과 관련하여 Comissison(두만강지역개발사업 및 동북아시아 개발을 위한 협의위원회)회의에서 다자간 투자보장방안을 강조할 것으로 보이며, 2)95년말 조인된 두만강지역개발협정문의 후속조치로서 자금조달을 위한 구체적인 방안강구, 예를들어 동북아개발은행의 설립 등을 Commission에서 촉구할 것으로 예상된다. 중국, 러시아의 경쟁과 협력측면에서는 1)원정-권하간의 국경통로가 국제통상구(1급세관)가 될 수 있도록 중국측과 협의를 계속함과 동시에 상용만자와 훈춘간의 철도연결을 통해 훈춘 물동량이 러시아로 향하는 것을 견제할 것으로 보이며, 2)한국, 중국, 일본, 러시아 등의 통과물동량을 증대하는데 필요한 도로, 철도, 항만 등의 인프라건설에 한층 박차를 가하여 중국-러시아간의 훈춘-자루비노 노선에 대한 경쟁력을 강화할 것으로 보인다.

셋째, 남북관계는 특별한 진전이 없는 한 『通美-引日-封南』이라는 북한의 '서방협력중시형 개방전략'은 계속 견지될 것으로 보이며, 남한과의 직접적인 경제협력은 체제유지와 서방자본의 유

치에 방해가 안되는 범위로 한정될 것으로 보인다. 남북간의 경제교류는 체제유지에 부담이 없는 단순교역과 임가공사업을 중심으로 전개될 것으로 전망되며, 김일성유훈사업을 제외하고는 남한의 투자를 라진-선봉지대로 계속 유도할 것 같다. 그러나 서방자본과의 연합진출이 이루어지거나, 제 3국현지법인의 명의로 투자되는 사업에 대해서는 보다 융통성을 부여해 줄 것으로 예상된다. 최근 개정된 합영법시행규정에서 '공화국영역밖에 거주하고 있는 공화국 국적을 가진 조선동포와 하는 합영기업'과 '일정한 지역에 창설된 합영기업'에 대해서는 우대조치를 강구할 수 있다고 규정하고 있어 남한기업의 경우 특정지역진출을 제외하고는 우대조치를 받을 수 있는 길이 점차 멀어지고 있다.

넷째, 『通美-引日-封南』이라는 추진전략의 연장선상에서 정치문제는 미국과 경제문제는 일본과 협의한다는 구도하에, 외국자본의 유치와 관련하여서는 향후 대일접근이 가속화될 것으로 예상된다. 이미 이러한 움직임의 일단은 일본의 동북아 전략과 맞물려 점차 가시화되고 있는 실정이다, 예를들어 남한투자조사단의 방북이 무산된 라진-선봉투자설명회(1996. 9. 12 - 16)의 사실상 주역은 일본이며, 일본은 이번 투자설명회에 미쓰이, 미쓰비시, 스미토모, 니쇼이와이, 마루베니 등 일본의 종합상사 관계자와 통산성, 수출입은행관계자들을 파견한 바 있으며, 발표의 형식으로 일본 카지마공업지구형과 같이 라진-선봉지대를 중화학공업지대로 개발할 것을 제안한 바 있다. 또한 권력체제의 공식승계와 관련하여 북한에서 조총련의 합영,합작제품전시회가 예상되고는 있으나, 언제 열릴지는 명확하지 않다.

4. 맺음말

북한의 체제유지형 내지 서방협력증시형 개방전략과 김일성사망 이후 미국기업들의 북한진출러시현상, 그리고 최근 일본재계의 움직임 등을 살펴볼 때, 비록 북한의 외자유치실적은 부진하였지만 한국자본의 진출이 없다면 북한의 대외개방전략은 실패할 것이며 남한자본의 진출이 없다면 서방자본의 진출도 없을 것이라는 『南韓資本進出先行論』이나 북한에 대해 남한기업이 경험을 늘리면 이는 북한을 오히려 강하게 만든다는 『體制強化の經協論』 등은 자칫 남북관계의 복잡성과 가변적 성격을 무시하고 현상을 너무 단순화시켜 남북관계를 보는 구도가 될 수 있을 것 같다.

다시말하면 1)남북경제문제는 이미 국제정치경제문제로 바뀌었으며, 2)김일성 사망이후 남북간의 경제협력은 오히려 후퇴하고 있으며, 3)북한경제는 吸收能力이 크지 않아 교역의 확대와 투자의 수용능력도 높지 않으며, 4)북한체제유지에 필요한 외자도입 규모는 그리 크지않다는 점을 넘두에 둘 때, 북한의 서방협력증시형 개방전략은 향후 『産業的 東京經由型』 내지 『産業的 워싱턴經由型』 모델의 서곡이 될 수 있다는 점을 인식할 필요가 있다. 특히 라진-선봉지대는 김일성의 유훈사업으로, 1994년말 이후 자본주의시장침투를 위한 전진기지로서, 그리고 시장메카니즘 도입의 실험장으로 기능하고 있다는 점을 고려하여 사려깊은 대북 진출전략이 요망된다고 하겠다.