연구보고서 11-21

북한의 투자유치정책 변화와 남북경협 방향

정형곤 · 김지연 · 이종운 · 홍익표

KIEP 대외경제정책연구원
Korea Institute for International Economic Policy

연구보고서 11-21

북한의 투자유치정책 변화와 남북경협 방향

정형곤 · 김지연 · 이종운 · 홍익표

KIEP 대외경제정책연구원

서 언

북한은 2000년대 들어 경제회복을 위해 무역·투자 등의 대외경제협력 활성화에 적극 나서고 있습니다. 1990년대 중반 이후 지속된 경제난으로 인해 자력성장 기반을 상실한 북한이 외부로부터 경제개발에 필요한 자본과 기술을 도입하는 것은 불가피한 선택이라고 할 수 있습니다.

그러나 이러한 정책적 노력에도 불구하고 북한의 외자유치는 열악한 투자환경과 정치·안보적 요인에 따른 불확실성으로 인해 여전히 기대에 미치지 못하고 있습니다. 북한의 외국인투자 관련 법·제도의 미비, 북한당국의 개혁·개방에 확고한 의지와 정책의 일관성 부족, 낙후된 산업인프라 등의 경제적 요인은 외자유치의 직접적 제약요인으로 작용하고 있습니다. 이와 함께 북한의 핵 개발 및 실험, 장거리 미사일 발사 등으로 인한 국제사회의 대북제재 강화와 북미관계 개선의 지연 등은 외자유치 활성화를 제약하는 보다 근본적 요인으로 작용하고 있습니다.

이러한 대내외적 조건으로 인해 북한은 2000년대 후반부터 북·중 경제협력 중심의 투자유치 전략에 주력하고 있습니다. 북한을 둘러싼 정치·경제적 제약요인의 근본적 해결이 불가능한 상황에서, 북한으로서는 중국 기업 및 자본 외에는 선택의 여지가 없었던 것으로 보입니다. 최근 중국의 대북투자는 나선개발 및 황금평지대 개발을 중심으로 추진되고 있으며, 이는 북한의 대외경제협력에서 절대적 비중을 차지하고 있는 북·중 경협이 과거 물자교역 및 일방적인 대북지원 형태에서 투자협력으로 전환되고 있다는 것을 상징적으로 보여주고 있습니다.

그러나 북한이 중국과의 경제협력이나 투자유치 등을 통해 자신들의 경제

발전 목표를 달성할 수는 없습니다. 북한의 경제발전에 필요한 자본과 기술의 도입, 개발경험의 전수 등은 한국을 비롯한 다양한 국가들과의 협력 확대를 통해 얻을 수 있습니다.

북한이 외자유치 및 대외경제협력을 확대하고, 이를 바탕으로 경제난을 근본적으로 해결하기 위해서는 핵개발 중단을 비롯한 평화적 대외정책노선을 분명히 하는 것이 우선되어야 합니다. 아울러 기존의 자력갱생과 경직된 계획경제체제에서 벗어나 중국·베트남 등과 같은 체제개혁과 대외개방을 함께 추진해야 합니다. 세계 모든 나라들은 글로벌 경제협력을 통해 경제발전을 도모하고 있습니다. 이제 북한도 개혁·개방을 통해 국제사회에 책임 있는 구성원으로 편입하고, 핵개발을 포기하여 국제사회와의 협력에 적극 나서야 합니다. 또한 북한이 평화적 대외정책과 체제변화를 분명히 한다면, 한국은 북한의 경제개발에 필요한 협력과 지원을 아끼지 않을 것입니다. 한국정부는 상생공영의 남북관계 발전을 위해 인도적 지원은 물론, 경제개발에 대한 적극적 지원의사를 여러 차례 밝힌 바 있습니다.

본 연구는 최근 북한의 외국인투자 유치 정책의 변화와 특징을 분석하고, 이에 따른 남북경협의 방향과 과제를 제시하고 있습니다. 이는 우리 정부가 대북 경제협력정책을 수립, 추진하는 과정에서 실질적인 기여를 할 수 있을 것으로 사료됩니다. 또한 외국인투자가 북한경제에 미치는 효과 분석은 향후 북한의 대외개방 가능성 평가, 체제변화 유도방안 및 국제사회의 협력과제 등을 마련하는 데 도움을 줄 수 있을 것입니다. 특히 최근 북·중 간의 경제협력이 확대되는 것에 대한 국내외의 우려가 높아지고 있는 것을 감안할 때, 북한의 외자유치 정책변화에 대한 평가와 이에 따른 남북경협의 방향 및 과제를 제시하는 것은 매우 시의적절하고 의미 있는 작업이라고 생각됩니다.

이 연구보고서는 연구책임자인 정형곤 선임연구위원과 홍익표 전문연구원, 이종운 전문연구원, 김지연 전문연구원이 함께 집필하였습니다. 이 연구의 수행과정에서 조언을 아끼지 않으신 본원의 김준동 선임연구위원과 윤덕룡 선임연구위원, 통일부의 천해성 상근대표와 정준희 과장, 국토연구원의 이상준 선임연구위원, 한국개발연구원의 이석 연구위원께 사의를 표합니다. 아무쪼록 향후 북한의 외자유치 정책과 경제발전전략에 대한 정부·학계 전문가들의 논의와 정책수립 과정에서, 본 보고서의 연구결과가 유용한 연구자료로 활용될 수 있기를 기대합니다.

2011년 12월

원장 **채 욱**

국문요약

만성적인 경제난을 겪고 있는 북한은 2000년대 들어 대외경제관계 확대와 해외자본 유치를 위해 부분적인 정책변화를 시도하였다. 무역 확대와 외국인 투자 유치를 위해 북한당국은 2000년대 경제특구 확대를 시도하고 법·제도, 행정체계 정비 등의 조치를 취하였다. 북한은 2002년에 '7·1경제관리개선조치'의 후속조치로 경제특구 확대를 발표하였다. 2002년 9월 신의주특별행정구 설치 발표를 시작으로, 같은 해 10월에 금강산관광지구, 11월에는 개성공업지구를 각각 새로운 경제특구로 지정·발표하였다. 또한 2011년 6월에는 나선특구와 황금평에 대한 착공식과 함께 북·중 양국의 공동개발계획이 발표되었다. 1992년 제정 이후 사문화되었던 외국인투자 관련 법령들은 2000년대 중반 이후 수정·보완되었다. 실례로 2004년에는 무역성 산하에 「국제무역중재위원회」를 신설하였고, 대북투자와 관련된 법적 문제 해결을 위한 북한 내 외국 법률컨설팅을 위한 평양법률사무소도 개소하였다. 최근 북한당국은 외자유치를 위해 새롭게 조직된 대풍국제투자그룹과 합영투자위원회를 중심으로 외자유치 활동에 적극 나서고 있다. 2000년대 중반 이후 외자유치의 중요성이 증가하자 북한당국은 2009년 12월에 정부 직속기관으로 '합영투자지도국'을 만들었다. 이후 2010년 7월 내각 전원회의의 비준으로 합영투자지도국을 합영투자위원회로 격상시켰다. 합영투자위원회는 내각의 성급 기관으로 북한의 외자유치와 합영·합작 등 외국과 관련된 모든 사업을 지도하는 국가적 중앙지도 기관으로 역할을 하고 있다.

외자 유치에 대한 북한당국의 변화된 태도와 함께 북한 자원 개발, 저렴한 인건비 활용, 내수시장 개척 등을 위한 외국기업의 관심이 증가함으로써

2000년대 북한의 외자유치는 증가하였다. 비록 북한의 외자유치 실적이 규모면에서는 베트남과 같은 체제전환국과 제3세계 개도국과 비교하여 매우 낮지만, 북한의 외자유치는 2000년대 양적 성장과 질적 변화를 보였다. 북한은 자원개발 분야를 중심으로 제조업, 금융, 상품유통, 정보통신, 건설 등의 분야에서 외국인투자를 유치하였다. 중국, 유럽, 남한을 포함한 외국기업들은 북한의 경제특구인 개성공단, 나진·선봉지역뿐만 아니라 평양, 남포, 청진 등의 주요 도시에도 진출하였다. 투자영역의 확대와 함께 투자 금액과 기업 수가 증가함으로써 외국인투자가 북한경제에 미치는 영향이 증가하였다.

북한의 최근 외자유치 정책과 실적에서 나타나는 가장 두드러진 특징은 중국의 대북투자가 크게 증가하고 북한의 대중 의존도가 더욱 심화되고 있는 것이다. 과거 소규모 기업과 상인들이 북한에서 식당, 상점, 양식장 등을 운영하는 수준이었던 중국은 2000년대 중반 국유기업들이 자원개발에 본격적으로 진출하면서 대북 최대 투자국으로 부상하게 되었다. 중국기업은 광물자원 개발을 중심으로 제조업, 유통업 등에 투자하고 있다. 더욱이 중국의 동북3성 진흥계획과 연계되어 북·중 접경지역 산업기반시설에 대한 투자가 최근 가시화되고 있다. 북한과 중국은 2011년에 나선지역과 신의주 황금평지역을 경제특구로 공동 개발·운영하겠다는 계획을 발표하였다. 중국은 지린성 창지투 개발계획을 추진하는 과정에서 북한으로부터 나진·청진항에 대한 사용권을 확보하였고, 북한은 이에 대한 조건으로 중국과 나선지대 내 인프라 시설 구축 및 지대개발에 합의하였다. 황금평지역 역시 중국은 랴오닝성 경제벨트 조성사업과 연계해 개발하고 있으며, 북한은 이에 대한 대가로 중국에 개발권을 제공한 상태이다.

중국의 대북투자 확대와 북·중 양자간 경제협력 강화는 긍정적, 부정적 측

면을 모두 가지고 있다. 중국의 투자로 나진·선봉, 신의주를 중심으로 한 북·중 접경지역의 교통 인프라와 산업시설이 개선되면 이들 지역의 개발 잠재력은 크게 증가할 것이다. 또한 중국과의 공동관리 형태로 나진·선봉, 신의주 지역이 개발될 경우 북·중 간의 경제협력은 북한경제 회복과 시장화를 촉진하는 긍정적 변화에 기여할 수도 있다. 그러나 핵개발 문제로 북한의 대외관계가 악화되는 가운데 진행되고 있는 북한 외자유치의 대중국 편중 현상은 부정적인 측면이 크다. 이는 북·중 간의 관계가 정치·외교 분야에서 경제 분야로까지 밀착이 심화될 뿐만 아니라, 북한 경제가 구조적으로 중국에 종속될 문제를 발생시킬 수 있다. 북한은 2000년대 들어서 부분적 대외개방을 추진하면서 남한과 유럽 국가와의 관계개선을 도모하여 경제 협력의 다변화를 추진하기도 하였다. 그러나 핵개발을 지속함으로써 북한의 국제적 고립은 다시 심화되었다. 더욱이 대남 강경조치와 연평도 포격사건 등 일련의 사건들이 발생하면서 남북관계는 냉각되었다. 남북관계 악화에 따라 2000년대 후반 남한기업의 대북투자가 위축된 이후 북한의 외국인투자는 중국에 대한 의존이 더욱 커지고 있다. 북한의 대중국 의존도 심화는 북한의 정치, 경제 협력 대상을 중국이라는 특정국가에 한정시키는 문제를 야기하였다. 더욱이 북한이 중국의 저렴한 노동력, 자원 공급원으로 전락할 경우 향후 남한, 일본, 유럽 등의 투자 유치와 경제협력 확대에 걸림돌로 작용할 가능성도 배제할 수 없다.

북한의 외국인 투자환경은 여전히 열악한 실정이다. 체재 내부의 개혁 결여, 낙후된 산업인프라, 미비한 법·제도, 경직된 행정체계 등은 외국기업의 대북 진출을 제약하고 있다. 외국기업의 대북투자가 2000년대 들어 증가하고는 있지만, 북한의 외국인투자 유치의 형태는 문제점을 드러내고 있다. 대북

투자를 고려하거나 실행하였던 외국기업들이 북한 측과 갈등을 경험한 사례가 많이 발생하였다. 북한 광산기업과 투자계약을 체결한 남한, 중국, 유럽 기업이 투자를 유보하거나 철회한 배경에는 북한당국의 채굴권 제공에 따른 과도한 대가 요구와 북한 진출에 따른 기업의 추가적인 부대비용 발생이 있었다. 또한 북한 관계기관과의 마찰, 통신연결 및 인적 이동의 제약, 낮은 생산품질 등을 이유로 논의되던 투자가 중단되거나 투자한 외국기업이 철수하는 사례가 발생하였다. 무엇보다도 북한의 외국인투자 유치 확대와 다각화를 제약하는 가장 큰 걸림돌은 북한의 핵문제 해결 지연과 국제사회의 대북 경제제재이다. 따라서 경제회복을 위해 외국인투자가 필요한 북한으로서는 비핵화를 통한 대외관계 개선과 국제사회의 경제제재 해제가 시급히 해결해야 할 과제로 제시되고 있다.

2000년대 북한의 외자유치 정책 변화와 남북경협의 역할에 대한 국내외의 관심에도 불구하고, 북한의 외국인투자 유치정책과 실태에 대한 구체적이고 종합적인 연구가 부족한 실정이다. 북한의 외국인투자 유치는 향후 북한체제의 개혁, 개방과도 밀접히 연관되어 있다는 점에서 남한과 관련국의 대북 정책 수립에서 주요한 고려사항으로 평가된다. 따라서 북한의 외자유치 동향을 조사하고, 관련 법률 및 정책들을 분석하며, 이를 기반으로 향후 북한의 외자유치 방향을 진단하는 일은 시기적으로 매우 중요한 과제이다. 본 연구에서는 2000년대 북한의 외자유치 정책의 변화와 특징을 살펴보고, 북한당국이 외국인투자를 유치하기 위해 취한 법·제도, 관련조직 정비 현황을 분석하였다. 다음으로는 2000년대 북한에 진출한 외국기업들의 현황과 성과를 평가하였다. 또한 보고서는 북한의 외국인투자 유치에서 두드러진 현상인 중국의 나진·선봉지역, 신의주 황금평 개발사업에 대한 실태를 구체적으로 살펴보고

향후 전망에 대해 논의하였다. 마지막 장에서는 향후 북한의 외자유치 방향을 분석하고 이에 따른 남북경협의 방향과 과제에 대해서 논하였다. 본 보고서에서 조사된 북한의 외자유치 정책과 외국인투자 현황, 문제점에 대한 자료들은 북한경제 연구의 심화와 남북경협 발전에 기여할 것으로 기대된다.

차 례

서언 ····· 3

국문요약 ····· 7

제1장 서 론 ····· 19

1. 연구의 배경 및 목적 ····· 20
2. 선행연구 ····· 23
3. 연구범위와 방법 ····· 27
4. 기대효과 ····· 28

제2장 북한의 외국인투자 유치정책 및 관리체계의 변화 ····· 31

1. 북한 외자유치 정책의 변화 및 특징 ····· 32
   가. 2000년대 이전 외자유치 정책 ····· 32
   나. 2000년대 이후 외자유치 정책 ····· 39
   다. 북한의 경제특구 확대정책 ····· 48
2. 북한의 외국인투자 유치 관련 법제 분석 ····· 57
   가. 외자유치 관련 법체계 ····· 57
   나. 외자유치 관련 주요 법령 분석 ····· 59
3. 외자유치 관련 기구 및 조직 정비 ····· 65
   가. 대외경제 담당기구 체계 ····· 65
   나. 대풍국제투자그룹과 국가개발은행 ····· 67
   다. 합영투자위원회 ····· 71
   라. 평양법률사무소 ····· 72
4. 최근 외자유치 정책의 평가 및 제약요인 ····· 74

제3장 북한 진출 외국인투자 현황 및 성과 평가 ····· 79
1. 외국인투자 현황 ····· 80
가. 최대 투자국으로 부상한 중국 ····· 80
나. 개성공단 중심의 남한기업 투자 ····· 99
다. 유럽기업의 북한 진출 ····· 108
라. 중동 및 동남아 기업의 대북투자 ····· 120
2. 투자유치 특징 및 성과평가 ····· 124
가. 대중국 편중현상 ····· 125
나. 서방기업 투자유치의 제한 ····· 126
다. 광물자원 분야의 생산과 수출 증가 ····· 131
라. 임가공 형태의 북한 제조업 진출 ····· 137
마. 통신분야 성과와 미미한 과학기술 도입 실적 ····· 142
3. 소결 ····· 146

제4장 북 · 중 투자협력 정책: 나선무역지대와 황금평지대 ····· 149
1. 개발 배경 ····· 150
가. 나선지대 ····· 151
나. 황금평지대 ····· 152
2. 투자환경 분석 ····· 157
가. 나선지대 ····· 157
나. 황금평지대 ····· 173
3. 발전 전망 ····· 180
가. 나선지대 ····· 182
나. 황금평지대 ····· 188

제5장 전망 및 정책적 시사점 ····· 193
1. 북한의 투자유치 전망 ····· 194

가. 투자유치정책 평가 및 전망 ····· 194
나. 황금평 및 나선특구에 대한 전망 ····· 199
다. 북한의 투자유치 수단으로서의 개성공단 전망 ····· 201
2. 북한 외자유치 정책 변화에 따른 남북경협의 방향 및 과제 ····· 204
가. 개성공단에 대한 투자협력 ····· 205
나. 비개성지역에 대한 투자협력 ····· 213
다. 다자간 협력사업 ····· 216

참고문헌 ····· 221

Executive Summary ····· 229

표 차례

표 2-1. 북한 경제특구의 특징 및 관리체계 비교 ····· 55
표 2-2. 외국인투자법의 최근 개정 추이 ····· 61
표 2-3. 외국인투자기업 유형별 비교 ····· 64
표 3-1. 중국기업의 북한 광산 개발 현황 ····· 85
표 3-2. 중국기업의 북한 제조업 진출 주요 사례 ····· 91
표 3-3. 중국의 북한 접경지역 연계개발 계획 및 추진 내용 ····· 97
표 3-4. 개성공단 입주 남한기업 투자액 ····· 102
표 3-5. 남한기업의 대북 진출승인 주요 사례 ····· 107
표 3-6. 유럽기업의 대북투자 사례 ····· 117
표 3-7. 중동 및 동남아시아의 주요 대북투자 사례 ····· 123
표 3-8. 북한 광업부문 고용 현황 ····· 137
표 4-1. 창지투 개발계획의 주요 사업 및 내용 ····· 153
표 4-2. 창지투 개발계획과 관련된 국제대외통로 프로젝트 ····· 153
표 4-3. 랴오닝성 연해경제벨트 개발계획 개요 ····· 155
표 4-4. 북한 나진항 시설 현황 ····· 159
표 4-5. 북한 청진항 및 선봉항 인프라 현황 ····· 159
표 4-6. 나선지구와 연결되어 있는 주요 철도 현황 ····· 160
표 4-7. 북·중 철도 건설 계획(2011~15년) ····· 161
표 4-8. 북·중 고속도로 건설 계획(2011~15년) ····· 163
표 4-9. 나선지구 기업소득세 현황 ····· 168
표 4-10. 나선지대 지도기관과 나선시인민위원회의 주요 임무와 권한 ····· 171
표 4-11. 단둥지구 토지, 토목공정 및 근로자 임금액 기준 ····· 180
표 4-12. 나선경제무역지대 개발계획 ····· 187

표 4-13. 황금평지대 개발계획 개요 ····· 191
표 5-1. 개성공단 내 가동기업 수 및 생산액 현황 ····· 201

그림 차례

그림 2-1. 대풍그룹의 국가개발중점 대상 및 투자유치 계획 ····· 46
그림 2-2. 북한의 외자유치 정책 변화 추이 ····· 47
그림 2-3. 북한의 외국인투자 관련 주요 법령체계 ····· 58
그림 2-4. 북한의 외국인투자법기본 개념 ····· 60
그림 2-5. 북한 무역성 기구체계 ····· 66
그림 2-6. 대풍그룹 조직도 ····· 69
그림 2-7. 합영투자위원회 조직도 ····· 72
그림 3-1. 개성공단 남한기업 업종별 분양·입주 현황 ····· 101
그림 3-2. 개성공단 생산액 및 북측 근로자 현황 ····· 104
그림 3-3. 앵글로아시아의 조선펀드 조성 계획 ····· 113
그림 3-4. 북한의 수출 품목별 실적 추이(2007~10년) ····· 134
그림 3-5. 북한 수출품의 비중 변화 추이 ····· 135
그림 4-1. 나선 인프라개발 계획 ····· 165

제1장 서 론

1. 연구의 배경 및 목적
2. 선행연구
3. 연구범위와 방법
4. 기대효과

1. 연구의 배경 및 목적

1990년대부터 심각한 경제난을 경험해온 북한은 경제난을 해소하기 위해 대외 경제협력을 강화하는 노력을 기울이고 있다. 1990년을 전후로 소련과 동독이 붕괴되고, 구(舊)사회주의 국가들이 시장경제를 도입함에 따라 북한의 무역활동 범위와 국제사회의 대북지원은 급격히 축소되었다. 이러한 환경변화들은 북한의 경제난을 더욱 심화시키는 요인으로 작용하였다. 특히 1970년대부터 지속되어온 북한의 외채문제와 이로 인한 북한의 국제신용등급 하락은 북한의 신규차관 도입을 어렵게 하였으며, 이는 북한의 경제난을 가중시키는 요인으로 작용하였다. 경제적인 자력성장 기반을 상실한 북한은 당면한 경제난을 해소하고, 주민들의 불만을 감소시켜 체제를 유지하기 위한 전략으로 외부로부터의 투자유치를 선택하였다.

북한은 외국인투자를 유치하기 위해 다양한 노력을 기울여왔다. 1984년에는 합영법을 제정하였고, 1991년에는 나진·선봉지대를 경제특구로 지정하였으며, 1992년에는 합작법과 외국인투자법을 제정하였다. 이듬해인 1993년 북한은 자유경제무역지대법과 나선경제무역지대법을 제정하였고, 2002년 신의주를 경제특구로 지정하는 동시에 신의주특별행정구기본법을 제정하였다. 북한은 외국인투자 유치뿐만 아니라 한국기업들의 대북투자를 유도하는 다양한 노력도 전개하였다. 실례로 북한은 2003년 한국정부와 금강산관광지구법과 개성공업지구법을 제정하고, 2005년에는 남북경제협력법도 마련하였다. 그러나 북한의 외자유치 노력은 체재 내부의 개혁 결여, 지나치게 경직된 투자법령과 까다로운 행정제도, 핵문제로 인한 한반도의 안보불안 등 상존하는 다양한 대내외적 제약요인들로 인해

기대만큼의 성과를 거두지 못하였다. 북한의 외국인투자자 유치는 2000년대 중반까지 침체되어 있다가 2000년대 후반에 이르러 북·중 관계가 보다 긴밀해지면서 새로운 형태의 투자협력이 시도되고 있다. 2009년 중국 국무원은 동북3성 개발을 국가사업으로 비준하고, 이를 북한과의 협력을 기반으로 진행함에 따라 북한의 외자유치는 조금씩 변화가 나타나고 있는 상황이다. 최근 대북투자를 주도하는 세력은 중국기업들이며, 이들은 북한의 지하자원 개발 및 인프라시설 구축을 중심으로 대북투자를 진행하고 있다. 특히 중국의 대북투자는 나선개발 및 황금평지대 개발을 중심으로 추진되고 있으며, 이는 북한의 대외경제협력에서 절대적 비중을 차지하고 있는 북중경협이 과거 물자교역 및 중국의 일방적인 대북지원 형태에서 투자협력으로 전환되고 있음을 알리는 신호로 작용한다. 중국은 창지투 개발계획을 추진하는 과정에서 북한으로부터 나진·선봉·청진항에 대한 사용권을 확보하였고, 북한은 이에 대한 조건으로 중국과 나선지대 내 인프라 시설 구축 및 지대개발에 합의하였다. 황금평 역시 중국은 랴오닝성 경제벨트 조성사업과 연계해 개발하고 있으며, 북한은 이에 대한 대가로 중국에 황금평 개발권을 제공한 상태이다. 한편 중국자본 이외 대북투자를 주도하는 또 다른 세력으로 중동자본과 유럽자본을 들 수 있다. 이집트의 오라스콤은 대표적인 대북투자 기업으로 구분되며, 오라스콤의 투자분야는 통신사업을 포함하여 유경호텔 현대화사업, 금융사업 등 그 범위가 점차 확대되고 있다. 유럽기업들은 자원개발 및 제조업, 서비스업 분야를 중심으로 대북투자를 진행하고 있다.

이러한 변화에 발맞추어 북한은 투자전담 기구를 설치하고, 법령과 제도를 정비하는 등 외자유치를 확대하기 위한 다양한 노력을 기울이고 있

다. 2010년 북한은 외자유치 전담기구로 조선합영투자위원회와 조선대풍국제그룹을 조직하였으며, 같은 해 나진시를 특별시로 승격시키고 책임자들에 대한 인사개편을 단행하였다. 또한 북한은 행정처리의 신속성을 기하기 위해 보고체계에서도 변화를 시도하였는데, 예를 들면 북한은 임경만 나선시 시당책임비서가 김정일 국방위원장에게 직보할 수 있는 보고체계를 마련하였다. 북한은 2010년 나진·선봉지대와 관련된 법규를 개정하였으며, 이와 함께 조·중 나선경제무역지대와 황금평경제지대 공동개발 총계획 요강도 발표하였다. 또한 북한은 이듬해인 2011년에 대풍그룹과 국가경제개발 10개년 전략계획을 세우며 외자유치 방안에 대한 청사진을 마련하였다. 뿐만 아니라 북한은 2011년에 중국정부와 황금평지역과 나선지역을 경제특구로 공동개발하여 공동으로 운영하겠다는 계획을 발표한 바 있다.

이렇듯 최근 북한이 외자유치를 위해 활발히 움직이고 있음에도 불구하고 북한의 투자유치 정책에 대해 구체적으로 기술한 보고서는 많지 않다. 특히 북한의 외국인투자 유치는 향후 북한체제의 개혁, 개방과도 밀접히 연관되어 있다는 점에서 대북정책의 주요한 고려사항으로 평가된다. 따라서 북한의 외국인투자 유치 동향을 조사하고, 관련 법률 및 정책들을 분석하며, 이를 기반으로 향후 북한의 외자유치 방향을 진단하는 일은 시기적으로 매우 중요한 과제로 인식된다.

이 연구보고서는 북한의 외국인투자 유치 정책을 과거부터 최근까지 조망하여 정책적 변화와 특징을 분석하고 북한의 외자유치 현황과 성과를 점검하고자 한다. 또한 동 보고서는 북한의 대표적인 외자유치 사업으로 전개되고 있는 나선개발 및 황금평 개발 사업에 대한 실태를 점검한 후

북한의 외자유치 방향을 전망하고 향후 남북경협의 방향에 대해서도 논의하고자 한다.

2. 선행연구

북한의 투자유치 정책에 대한 선행 연구는 주로 북한의 대외관련법 등을 근거로 해서 진행되었다. 가장 최근에 연구된 북한의 투자유치 관련 연구는 박정원의 연구이다. 박정원은 '북한 외국인투자법제의 현황과 과제-개정 나진-선봉경제무역지대법(2010)을 중심으로'(2010)에서 문헌연구를 통해 북한의 외국인투자법제에 대한 변화추세를 분석하고 있다. 북한의 외국인투자법제는 7·1경제관리개선조치와 함께 일부 수정되었으며, 주요 변화로는 △ 외국인기업법의 일반투자법제로 조정 △ 북한 내 외국인투자담당기관의 조정 △ 경제특구개발 정책의 강화 등이 포함된다. 특히 북한은 2010년 '나진·선봉경제무역지대법'을 개정하였는데, 개정된 법규는 △ 북한 법체제의 정합성 확립노력 △ 나선지대에 대한 남한투자 적극유도 △ 지대관리운영의 자율성 확대 △ 기업설립 및 활동의 자율성 강화와 북한기업투자 제한 △ 투자유도 및 특혜조치 실시 △ 국가주도의 지대운영 관리 강화 등의 특징을 반영하고 있다. 북한의 개혁조치는 궁극적으로 체제수호를 위한 수단으로 추진되고 있다. 또한 북한의 외국인투자법제는 △ 국가 및 당국의 지나친 통제 △ 법규범의 구체성 결여, △ 구체적인 법적용 절차규정의 미비함 △ 법규의 실효성 확보제도 결여 △ 외국인투자법규 운영당국의 투명성 결여 등의 한계를 내포하고 있으나 점차 외국인투자법제 및 대외경제법제 정비를 통해

개선되고 있는 실정이다.

서갑성은 '북한의 대외경제정책 수립을 위한 관련 법률에 관한 연구'(2007)에서 북한의 대외경제정책과 관계법령들을 검토하는 동시에, 남한기업들의 북한경제 진출에 필요한 법률적 시사점을 제시하고 있다. 북한의 대외경제관련 법규에는 남북교류협력에 관한 법률, 외국인기업법, 대외경제계약법, 합영법, 가공무역법, 자유경제무역지대 가공무역규정, 조선민주주의인민공화국출입국법, 자유경제무역지대법, 대외경제중재법, 외환관리법, 외국인투자법 등이 있다. 이들은 완전한 평등과 호혜의 원칙하에 외국인투자자들이 북한 내 투자하는 것을 장려하고, 여러 나라들과의 경제기술협력 및 교류확대를 장려하고 있다. 그러나 북한 내 제한된 법적·제도적 장치는 북한의 외자유치를 어렵게 하는 제약요인으로 작용해 왔다.

이장로는 북한의 외국인투자관계법령에 대한 문헌연구를 통해 북한 외국인투자정책의 변화추이를 정리하고, 정책변화에서 나타나는 특징을 분석하였다. 이장로는 '북한의 외국인투자정책과 투자관련법 변동에 대한 소고'(2006)에서 북한 외국인투자정책의 변화 시기를 크게 △ 차관도입 시기(1960~70년) △ 합영사업의 전개 시기(1980년대) △ 합영사업의 성과 시기(1990년대)로 구분하였다. 또한 북한의 주요한 외자유치 법령으로 △ 외국인투자법 △ 합영법 △ 합작법 등을 살펴보았으며, 이 외에도 합영·합작·외국인기업의 투자 조건과 제한·우대조치 등을 비교 분석하였다.

신현윤 역시 「최근 북한 개혁·개방법제의 변화와 전망」(2003)이라는 논문에서 북한법을 근거로 북한의 대내외적 경제개혁의 사례를 분석하면서 북한의 외자유치 정책에 대해서 논의하고 있다. 그는 북한의 대내경제개혁을 △ 7·1 경제관리개선조치 △ 가공무역법 △ 회계법 등을 토대로 분석하고,

대외적 경제개혁은 △ 남북경협 4개 합의서 비준안 통과 △ 개성공업지구법 △ 금강산관광지구법 △ 신의주특별행정구기본법 등을 근거로 분석하고 있다. 그는 대외개방과 관련된 북한법제의 한계를 △ 사회주의체제 내의 개혁으로 자본주의 정책과의 괴리감으로 인한 투자매력 부재(공법과 사법의 영역 불분명) △ 사회주의 법적 개념의 미분화, 법령의 구체성 결여 등으로 인한 난해한 해석 △ 같은 시기 제정된 입법형식도 규정의 일관성, 치밀성 미흡 등을 지적하고 있다. 신현윤은 북한의 경제개혁 법제들이 효과적으로 작동하기 위해서는 △ 모순된 법규범 정비 및 법적 안정성 보장 △ 특구법 및 하위규정 체계적 정비를 통한 투자신뢰 회복 △ 과감한 시장경제정책 실시 등의 조치가 취해져야 한다고 주장한다.

한정철은 '북한의 외국인투자 유치정책과 관련제도 분석'(2000)에서 북한의 외국인투자제도와 관련 법제를 정리하고 있다. 북한의 대외경제관련 기구에는 크게 당중앙위원회와 무역성이 있다. 당중앙위원회는 당의 노선과 정책 수립, 수행을 조직·지도하고 있으며, 무역성은 정책결정사항을 집행하는 기능을 갖는다. 북한은 1990년대 외국인투자법을 시작으로 합영법, 합작법, 외국인기업법, 외국인투자은행법, 나진·선봉경제무역지대법 등을 마련하였다. 이후 북한은 14개의 외국인투자관련 법률과 규정을 일부 개정하면서 외국인투자 유치를 위해 심혈을 기울였다. 북한이 개정한 주요 내용에는 △ 자유경제무역지대 명칭 변경 △ 해외동포규정 변경 △ 규제완화 △ 나선경제무역지대에 대한 부분적인 자유 제한 가능성 제시 △ 자유경제무역지대 당국 폐지 △ 외국기업의 나선진출 허용 △ 외국투자기업에 대한 세금부과 내용 변경 △ 외국인투자기업의 종업원 월 급여 기준 변경 △ 분쟁발생시 '대외경제중재법' 적용 가능성 마련 등이 포함된다. 그러나 북한 외국인투자

법률은 △ 외국인투자에 대한 수동적 자세 △ 법 설계상의 미비성 △ 불완전한 법적 구조 등의 문제점도 내포하고 있다.

앞서 언급된 선행연구들은 주로 법·제도 측면에서의 분석인 반면, 북한의 투자환경 측면에서 개성공단을 중국과 비교한 논문도 있다. 고정식은 '중국의 경제개발구와 개성공단의 투자조건 비교'(2006)에서 문헌연구를 통해 중국 환발해만과 개성공단의 투자환경을 비교분석하고 있다. 고정식이 두 지대를 비교분석하기 위해 사용한 지표는 △ 교통인프라 △ 생산인프라 △ 판매인프라 △ 지방정부와 중앙정부와의 협력관계 등이 포함된다. 고정식은 개성공단의 인프라 시설이 중국 경제개발구와 비교해 취약하므로 남한시설과의 연계필요성을 강조하였다. 개성공단은 전력의 경우 남한에서 송전되기 때문에 일정한 전력량을 유지할 수 있으며, 각종 인프라 환경도 초기 개발 시기를 거치면 빠르게 개선될 것으로 전망하였다. 고정식은 북한 근로자들의 임금이 중국과 비교해 경쟁력이 있으며, 개성공단 내 세금 우대 조치는 중국과 비슷한 수준으로 평가하고 있다. 그러나 북한 근로자들의 낮은 교육수준과 상당기간의 인력채용기간, 열악한 개발구 위원회의 관리나 서비스 시스템, 금융 및 보험관련제도, 불리한 원산지 표시에 인한 상품생산 등은 개성공단 개발이 갖는 한계로 지적하고 있다. 따라서 현존하는 문제점을 타개하기 위해 고정식은 개성공단 개발과 연계된 영종도와 송도항만 확충, 주요 고속도로 및 철도망 확대, 연계성 제고, 수도권 전철망과의 연계수송 체제 구축을 통한 운수 시너지 효과 극대화 등을 제안하고 있다.

3. 연구범위와 방법

본 연구보고서의 연구범위는 크게 △ 최근 북한의 외국인투자 유치 정책과 관리체계 △ 북한진출 외국인투자 현황 및 성과평가 △ 나선지대와 황금평지대 개발실태 조사 및 개발방향 전망 △ 향후 북한의 외자유치 방향 전망 등 4가지 범주로 구분된다.

첫째, 최근 북한의 외국인투자 유치 정책과 관리체계에서는 △ 북한의 외자유치 정책의 변화와 특징 △ 북한 경제특구 정책 △ 북한의 외국인투자 유치 관련 법제 정비 등이 소개된다.

둘째, 북한 진출 외국인투자 현황 및 성과 평가에서는 △ 외국인투자현황이 소개되고 △ 투자유치 특징이 분석되면서 이에 대한 성과가 평가된다.

셋째, 나선지대와 황금평지대를 중심으로 북한의 특구를 분석하는 장에서는 △ 두 지역의 개발배경 △ 두 지대 내의 외국인투자 동향 △ 두 지대의 투자환경 분석 △ 향후 개발방향에 대한 전망 등이 포함된다.

넷째, 마지막 장에서는 향후 북한의 외자유치 방향이 전망되고 이에 따른 남북경협의 방향에 대해서 논한다.

본 연구보고서에서는 크게 문헌조사와 현지조사를 통한 심층면접, 전문가 간담회를 통한 의견수렴 등의 연구방법이 활용되었다. 본 연구는 1차적으로 문헌과 자료를 종합적으로 정리, 분석하는 방법으로 진행되었다. 본 연구는 법제 및 정책 소개, 분석을 위해 국내외 정부기관 자료들을 활용하였으며, 북한의 투자유치 현황조사 및 실태분석을 위해 국내외 정부·학술·연구·사업기관들의 자료를 활용하였다. 특별히 통계자료는 세계무역지도(World Trade Atlas)뿐만 아니라 유엔 산하기구, 무역협회, 한국

은행 등 다양한 국내외 기관의 자료를 참고하여 작성되었다. 본 연구에서는 상황에 따라 필요시 현지기관을 방문해 관계자와의 심층면접을 진행하는 연구방법도 활용되었다.

본 연구보고서에서 다루고 있는 북한 내 외국인투자현황은 일정규모 이상인 대북투자 기업들을 중심으로 소개되었기 때문에 북한 전체의 외국인투자현황을 대변하는 데 한계를 갖고 있다. 또한 소개된 대북투자기업들에 대한 사업실태 분석도 제한된 자료를 바탕으로 이루어진 것이기 때문에 북한에 투자한 모든 외국기업을 대변하는 것에는 한계가 있다. 특히 본 연구에서 제시한 향후 북한의 외국인투자 유치 전망은 제한된 정보와 2011년 11월 현재까지의 진행상황을 바탕으로 기술된 것이기 때문에 향후 북한의 정치, 경제, 사회, 외교, 군사 등 다양한 대내외적 환경요인에 따라 영향을 받으며 변화할 수 있다는 한계를 갖는다.

4. 기대효과

본 연구보고서의 기대효과는 크게 학술적 측면과 정책적 측면, 이 외 기타 측면으로 구분해 살펴볼 수 있다.

첫째, 학술적 차원에서 본 연구보고서의 북한 외자유치 현황은 북한경제 연구의 기초자료로 활용될 수 있으며, 북한에 대한 외국인투자가 북한경제에 미치는 효과분석은 북한경제상황에 대한 이해를 돕는 자료로 활용될 수 있다.

둘째, 정책적 측면에서 북한의 외국인투자 유치 배경조사 및 최근 북한

에 대한 외국인투자 실태분석은 대북정책 관계자들이 정책을 세우는 과정에서 보다 현실적인 정책을 수립하도록 정보를 제공할 뿐만 아니라, 정책 실행 및 평가가 전략적으로 추진되도록 도움을 준다. 또한 외국인투자가 북한경제에 미치는 효과분석은 북한의 체제변화 유도방안을 마련하는데 도움이 될 뿐만 아니라, 이와 관련된 대북정책 과제 및 국제사회와의 협력 방안을 도출하는 과정에서도 전문적인 지식과 현실적인 전략을 제공한다. 이와 함께 북한의 외자유치 정책과 관련법제에 대한 연구는 한반도 비핵화와 남북관계 진전에 따라 예상되는 대북 경제협력 및 남북경제통합을 위한 정책과제와 방안을 제시한다.

셋째, 기타 측면에서 본 연구보고서는 주요 경제단체 및 민간기업들이 북한과의 경제협력 사업을 계획, 추진하는 과정에서 실제적인 정보를 제공하는 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.

제2장 북한의 외국인투자 유치정책 및 관리체계의 변화

1. 북한 외자유치 정책의 변화 및 특징
2. 북한의 외국인투자 유치 관련 법제 분석
3. 외자유치 관련 기구 및 조직 정비
4. 최근 외자유치 정책의 평가 및 제약요인

1. 북한 외자유치 정책의 변화 및 특징

가. 2000년대 이전 외자유치 정책[1)]

1970년대 이전까지 북한의 외자유치 정책은 자립적 민족경제노선과 사회주의권 국가들과의 제한적 경제교류로 인해 경제정책에서 우선순위가 높지 않았다. 그러나 1970년대 들어서 소련·중국을 비롯한 사회주의 국가들로부터 대북 경제원조가 줄어들기 시작하면서, 북한당국은 서방국가들의 외자유치(주로 차관)에 관심을 갖기 시작하였다. 당시 북한은 경제발전을 위해서 서방국가들로부터의 선진기술과 자본도입이 불가피하다는 인식을 갖고 있었다.[2)]

대외경제 협력을 통한 선진기술과 자본을 획득하기 위한 북한의 노력은 6개년계획(1971~76년) 기간 동안 일본 및 서방 선진국과의 교역확대에서도 잘 나타나고 있다.[3)] 그러나 서방으로부터의 무리한 차관 도입과 기계·설비 등 자본재의 대대적인 수입은 북한에 외채증가라는 새로운 부담을 안겨주었다. 특히 제1차 오일쇼크와 주력 수출상품의 국제가격 하락은

---

1) 2000년대 이전 북한의 외자유치 정책에 대한 자세한 내용은 조명철·홍익표, 『북한의 외국인투자 유치 정책과 투자환경』(KIEP 1998) 참고.

2) 북한은 사회주의 국가들의 원조가 줄어들면서 제1차 7개년계획(1961~67년)의 당초 목표를 달성하지 못하게 되자, 이 계획을 3년간 연장하였다. 따라서 북한은 소련과 중국에 대한 의존에서 벗어나고, 외연적 성장의 한계를 극복하여 내포적 성장으로 전환하기 위해 1970년대에 들어와 서방 선진국과의 경제협력 확대를 추진하게 되었다(최수영, 「북한의 자유경제무역지대 활성화 방안」, 『통일논총』, 제3권 1호(1994), p. 65).

3) 1970년대 초기에 진행된 북한과 서방 선진국과의 경제협력 확대는 일본이 북한에 대한 장기신용(차관)을 제공하고, 이후 일부 서방 선진국들이 일본의 대북한 신용정책을 뒤따름으로써 가능하였다. 그러나 서방 선진국과의 교역확대는 이들 국가에 대한 북한의 수출증가보다 더 빠른 수입증가를 초래하였다. 그 결과 1970~74년 동안 북한의 총수출은 약 2배 증가한 반면 총수입은 3.5배 이상 증가하였다(위 논문, pp. 65~66).

북한의 수출에 상당한 타격을 주었으며, 1975년 이후에는 외화부족의 가중으로 인해 대외채무 상환을 연기할 수밖에 없었다. 당시 원금은 물론 이자지불까지 연체하게 된 북한은 대외신용을 상실하게 되었으며, 제2차 7개년계획(1978~84년) 기간 동안 서방으로부터의 신규차관 도입은 사실상 불가능하게 되었다.[4)]

이처럼 국제사회로부터의 신규 차관도입이 불가능해지고, 대외무역이 위축되자 김일성 국가주석은 1980년 10월에 열린 제6차 당대회에서 북한에 우호적인 자본주의국가들과의 경제관계를 발전시킬 것을 당의 공식방침으로 결정하였다.[5)] 또한 1984년 1월에 개최된 최고인민회의 제7기 제3차회의에서는 "남남협조와 대외경제사업을 강화하여 무역을 더욱 발전시킬 것"을 공개적으로 천명하였다. 그러나 북한당국은 이러한 정책변화와 다양한 노력에도 불구하고 외자도입 및 무역에 있어 별다른 성과를 거두지 못하였다.

이후 북한은 채무상환 불이행에 따른 대외신용 상실에 따라 현실적으로 서구 선진국들로부터 신규 차관도입이 불가능하게 되었다. 따라서 차관도입을 대신할 새로운 외자유치 방법을 강구하게 되었으며, 그것이 바로 합영사업을 통한 외국인투자 유치였다. 즉 북한은 외채상환의 부담이 없는 합영사업을 통해 외자를 도입함으로써, 북한경제 활성화의 기반을

---

4) 조명철·홍익표(1998), p. 22.

5) 김 주석은 당대회 보고에서 "대외무역을 발전시키는데서 중요한 것은 무역을 다각화, 다양화하며 신용제일주의 원칙을 철저히 지키는 것이다. 우리는 평등과 호혜, 유무상통의 원칙에서 사회주의나라들과 무역을 계속 발전시키며 제3세계나라들, 쁠럭불가담 나라들을 비롯한 세계 여러 나라들과 무역을 널리 발전시켜야 한다"고 지적하였다(김일성, 「조선로동당 제6차대회 중앙위원회 사업총화 보고」, 『북한문헌연구: 문헌과 해제』, 제1권, 경남대학교 극동문제연구소(2004), pp. 515~516).

조성하고 수출산업을 육성하고자 하였다. 이를 위해 북한은 1984년 9월 8일에 「합영법」을 제정·공포함으로써 제한적인 대외개방과 외국인투자 유치에 나서기 시작하였다.[6] 외국인직접투자를 외국자본에 의한 경제적 예속이라고 여기고 자력갱생 원칙과 인민경제의 주체화를 계속 강조해 오던 북한이 외국기업, 특히 자본주의국가 기업들과의 합영사업(합작투자)을 공식 허용한 것은 매우 중대한 변화라고 할 수 있다.[7]

당시 북한당국이 합영법 제정을 통한 외자유치에 나서게 된 배경은 크게 세 가지로 구분해 볼 수 있다.[8] 첫째, 경제위기의 심화를 타개하기 위한 정책적 노력의 일환이라고 할 수 있다. 당시 북한 경제는 폐쇄경제체제에 따른 자본과 기술의 부족, 경영관리의 비효율성과 경직성 등 사회주의 체제의 구조적인 문제들이 확대되기 시작하였다. 특히 1970년대 중반 이후부터 북한경제의 전반적인 침체현상이 나타나기 시작했고, 이러한 현상이 장기화되자 북한당국으로서는 새로운 전기를 마련하는 것이 시급하였다. 둘째, 경제발전에 필요한 자본도입의 필요성이 제기되었다. 수출부진으로 외환부족이 심화된 북한은 1975년 이후 외채상환을 지연시키게 됨으로써 서방으로부터의 신규차관 도입이 거의 불가능해졌다. 따라서 북한은 상환부담이 없는 외국과의 합작투자를 외화조달의 새로운 방법으로 모

6) 「합영법」 제정 이전의 외자유치는 주로 무상원조이거나 단기성 뱅크론(Bank Loan) 또는 무역신용을 이용한 '연불수입'(수입품을 선금만 내거나, 아니면 전액 외상으로 공급받고 대금은 일정기간 동안 분할 결제하는 수입방법)의 형태였으므로, 엄밀한 의미에서 북한의 외국인투자 유치정책은 「합영법」 제정과 함께 시작되었다고 말할 수 있다(남궁영, 「북한의 외자유치 정책 운용실태와 성과분석」, 『통일연구논총』, 제3권 1호(1994년), p. 37).

7) 전홍택·오강수, 『북한의 외국인투자제도와 대북투자 추진방안』, 연구보고서 95-05(서울: 한국개발연구원, 1995), p. 15.

8) 남궁영, 앞의 논문(1994), pp. 39~41.

색하게 되었다. 셋째, 1980년대 중반까지 대외개방 초기단계에서 거둔 중국의 외자도입과 이에 따른 경제발전 성과에 자극을 받은 것으로 보인다. 중국은 1979년 8월 「중외합자경영기업법」을 제정하고 연해지역에 경제특구를 설치하는 등 일련의 대외개방정책을 통해 수출증진과 경제성장 촉진 등에서 상당한 성과를 거두었다. 1984년의 합영법 제정은 북한 지도부가 이러한 중국의 대외개방 성과들을 충분히 고려한 조치로 보인다.

「합영법」 제정 이후 초기 2년간 북한은 일본과 서방국가들로부터 직접투자를 유치하려 했으나, △ 과거 외채문제로 인한 낮은 대외신용도 △'우리식 사회주의체제'의 경직성 △ 외국인투자법제의 미비 등으로 서방자본의 유치는 대부분 실패로 끝났다.[9] 예를 들면 북한의 합영계약 제1호로 알려진 프랑스 Bernard Campenon사와의 양각도호텔 건설사업은 프랑스 측이 북한 측의 계약불이행을 이유로 건설 도중 철수함으로써 중단되었다. 또한 일본기업과의 합영사업 추진도 북한 측의 대일 채무상환문제 등이 걸림돌이 되어 성사되지 못하였다.[10]

이와 같이 「합영법」 제정에도 불구하고 서방측 자본의 유치가 사실상

9) 북한은 「합영법」을 제정한 이후 1985년 3월에 「합영회사소득세법」, 「외국인소득세법」, 「합영법시행세칙」을, 이어 5월에는 「합영회사소득세법세칙」과 「외국인소득세법세칙」을 추가로 제정하였다. 이러한 북한당국의 노력에도 불구하고 「합영법」 제정 이후 2년 동안 북한이 유치한 합영사업 실적은 6건에 불과하였으며, 이 중 '양각도호텔사업' 1건을 제외한 나머지는 모두 조총련 동포기업인과의 합작이었다(조명철·홍익표(1998), p. 25).

10) 일본 통산성이 1986년 10월 일본의 30여개 대북 수출업체가 10여년간 북한으로부터 받지 못한 수출대금에 대한 보험금을 지급하기로 결정함으로써, 북한의 일본기업에 대한 채무는 국가간의 채무문제로 전환되었다. 또한 1987년 7월에는 영국의 Morgan Grenfell은행과 호주의 ANZ은행을 간사은행으로 140여개 은행들이 참여한 서방채권은행단이 북한에 차관원리금 7.7억 달러 연체 사실을 공식 통보함으로써 북한을 사실상 파산국으로 선고하였다(이 호, 「북한경제의 딜레마-외채문제」, 『민족재결합의 모색』, 제34집(1987), p. 50, 국토통일원).

어려워지자, 북한은 조총련자본을 중점적으로 끌어들이는 방향으로 투자정책을 전환하기 시작하였다. 특히 1986년 2월 북한을 방문한 조선상공인연합회의 대표단에게 합영·합작을 통해 북한의 경제발전과 인민생활 향상을 위해 적극 노력해 달라는 김일성 주석의 '2·28교시'[11]는 이른바 '조·조 합영사업'을 본격적으로 추진하는 계기가 되었다. 그러나 조총련에 의해 전개된 합영사업은 건수는 많았으나 중소규모의 합영이 대부분이었고 합영회사의 경영도 부진하여, 당초 북한의 기대와는 달리 조총련 상공인들의 대북투자가 그리 활성화되지는 못하였다.[12]

결국 북한은 「합영법」 제정과 함께 외자유치 활성화를 위해 일본 조총련 기업들과의 경제협력에도 적극 나섰지만, 외자유치 실적은 당초 기대에 미치지 못하였다. 이와 같이 북한의 합영투자 유치 실적이 극히 부진한 원인으로는 △ 정치·사회적 폐쇄성 △ 낮은 대외신용도 △ 사회간접자본시설의 낙후 △ 내수시장의 협소 △ 외자유치 관련 법·제도의 미비 등을 지적할 수 있다. 특히 당시 합영투자 유치과정에서 북한경제체제의 개혁·개방조치가 병행되지 않았기 때문에 북한의 투자환경은 외국인투자가들에게는 매우 불확실한 것으로 평가받았다. 이로 인해 북한기업과 재일교포 회

11) 김일성은 이 교시에서 "조총련동포상공인은 힘이 있는 자는 힘을 내고 돈이 있는 자는 돈을 내고 지식이 있는 자는 지식을 내어 조국 인민과의 합영·합작을 더욱 힘있게 펼쳐서 사회주의조국의 경제발전과 인민생활의 향상에 적극적으로 힘쓰지 않으면 안됩니다. 조총련동포상공인이 조국의 경제발전과 인민생활의 향상을 위하여 좋은 일을 많이 행하는 것은 숭고한 애국심의 발현"이라고 강조하였다(『朝鮮商工新聞』, 1986. 11. 18).

12) 합영법 제정 이후 외국기업이 북한 내에 투자하기로 계약한 합영·합작계약은 전자·기계·화학·건재·방직·의류·식품 등의 분야에 걸쳐 총 180여 건이며, 이 중 약 75%가 조총련계 기업으로 그 출자규모는 대부분 100만 달러 내외의 소규모였다. 그 결과 1984년 9월의 「합영법」 발표 이후 1993년 말까지 약 10년 동안 북한의 외자유치 계약실적은 140여 건에 금액으로는 1억 5,000만 달러에 불과하였다(전홍택·오강수, 앞의 책, pp. 16~17).

사 간의 소규모 합영을 제외하면 서방기업과의 합영실적은 미미하였다.[13] 따라서 북한의 합영기업 유치는 1980년대 중후반 '조·조 합영사업'을 중심으로 다소 성과를 거두었지만, 1989년을 고비로 합영기업 등 외국투자기업의 북한 내 유치실적은 점차 감소추세를 보이기 시작하였다.

이와 같이 1980년대 후반에 합영법 제정을 통한 외자유치 및 조총련 기업과의 경제협력사업이 사실상 실패로 끝나자 북한은 새로운 외자유치방식을 모색할 수밖에 없었다. 특히 1980년대 말부터 진행된 사회주의권의 붕괴는 북한의 경제난과 국제적 고립을 더욱 심화시켰다. 따라서 북한은 경제난 가중과 합영사업의 부진을 만회하기 위해 중국의 경제특구와 유사한 '자유경제무역지대'를 나진·선봉지역에 설치하는 한편 외자유치 관련 법률을 본격적으로 정비함으로써 대외개방 수준을 한 단계 끌어올렸다.

1990년대 북한의 외자유치와 관련된 가장 중요한 정책변화는 서방의 자본과 기술 도입을 목적으로 한 '나진·선봉 자유경제무역지대' 설치라고 할 수 있다. 이는 중국식 경제특구정책[14]을 일부 모방한 것으로 북한이 이제 대외개방 제3단계로 진입하였다는 것을 상징적으로 보여주는 조치였다.

이는 중국식 경제특구정책 수용에 대해 부정적인 태도를 보여주던 1980

---

13) 제성호, 『북한 외자유치법령의 문제점』(서울: 민족통일연구원, 1998), p. 5.

14) 경제특구정책이란 개발도상국들이 경제발전을 하기 위해 필요한 자본과 기술을 선진국가로부터 도입하고, 수출을 촉진하기 위해 일정한 지역을 선정하여 특혜적인 조세제도를 적용하거나 금융 및 사회간접자본시설 제공에 있어서 우대조치를 취하는 것을 말한다. 그런데 중국의 경제특구는 이와 같은 대외개방의 창구역할과 함께 경제특구에 시장경제체제를 도입하여 '사회주의시장경제체제의 건설'이라는 체제개혁의 실험장으로 이용되어 왔다는 점에서 매우 중요한 의의를 갖고 있다(전홍택·오강수, 앞의 책, p. 20). 북한과 중국의 경제특구정책에 대한 보다 자세한 비교연구는 박정동, 『북한의 경제특구: 중국과의 비교』(서울: 한국개발연구원, 1996) 참고.

년대와 비교해 볼 때, 커다란 정책변화라고 할 수 있다. 북한은 1991년 12월 28일 「정무원결정 제74호」로 두만강 하류지역의 나진시 및 선봉군의 일부 지역 621㎢를 자유경제무역지대(Free Economy Trade Zone)로 지정하였다. 이와 함께 나진항, 선봉항, 청진항을 자유무역항으로 지정하였으며, 동 지대에 투자하는 외국기업에 대하여 △ 100% 독자기업 설립 허용 △ 기업소득세 감면 △ 관세 면제 △ 무비자 입국 등의 우대조치를 발표하였다. 북한은 이 지역을 동북아시아의 △ 국제화물중계기지 △ 가공수출기지 △ 국제관광기지로 육성한다는 개발목표하에 항만을 중심으로 한 각종 인프라 정비와 9개 공단건설 등의 프로젝트에 총 69억 8,900만 달러에 달하는 외자를 도입하겠다는 구상을 밝혔다.[15)]

이후 북한은 자유경제무역지대를 활성화하기 위한 법적·제도적 정비에 착수하기 시작하여, 1992년 10월부터 「외국인투자법」, 「외국인기업법」, 「합작법」 등 57개의 관련 법령을 제정·공포하였다. 또한 나진·선봉지역을 직할시로 승격시키고 나진·선봉 자유경제무역지대의 범위를 확대시키는 등 경제특구정책에 상당히 적극적인 자세를 보였다. 1995년 이후부터는 나진·선봉지대의 외자유치를 위한 대외홍보에 적극 나서기 시작하여, 미국·일본·중국 등지에서 대규모 투자유치설명회를 개최하고 외국사절단도 유치하였다.

1990년대 초반 북한이 이러한 경제특구정책을 추진한 데에는 다음과 같은 대내외적 배경요인이 작용하였다.[16)] 첫째, 조총련 일변도의 외자유치 정책에서 탈피하여 서방선진국 자본을 적극 유치함으로써 침체된 북한

15) 북한 대외경제협력추진위원회, 『황금의 삼각주: 나진-선봉』(1993) 참고.

16) 남궁영, 앞의 논문(1994), pp. 45-46.

경제를 회생시키려는 새로운 경제발전 전략의 시도라고 볼 수 있다. 둘째, 북한은 만성적인 무역적자, 연체이자의 누적 등으로 총외채잔액이 1992년에는 97억 3,000만 달러에 달했다. 특히 1990년대 들어 소련과 중국이 북한과의 무역에서 사회주의 우호가격을 철회하고 국제가격에 기초한 경화결제를 요구함에 따라 외화획득이 더욱 필요하게 되었다. 따라서 수출과 외국인투자를 확대할 수 있는 제도적 수용능력 강화가 필요했으며, 그 일환으로 경제특구를 설치한 것이다. 셋째, 경제개방정책을 나진·선봉과 같은 북한 내 일부 지역에 한정함으로써 전면적 개방의 경우에 수반되는 정치·사회적 부담을 최소화하기 위한 것이다. 넷째, 중국의 경제특구 성공사례가 외화부족과 심각한 경제난에 처한 북한이 유사한 정책을 선택하는데 상당한 영향을 미친 것으로 보인다.

그러나 과거에 비해 진전된 대외개방정책에도 불구하고 북한의 외자유치실적은 여전히 기대에 미치지 못하였다. 이는 나진·선봉지역을 포함한 북한 전체의 투자환경이 매우 열악하였기 때문이다. 특히 1993년 3월 북한의 NPT 탈퇴선언으로 시작된 북한의 핵개발 의혹과 한반도의 군사적 긴장, 북미관계 악화 등으로 인한 북한의 대외경제 환경 악화는 서방측 외국인투자가 거의 이루어지지 못하게 한 주요인으로 작용하였다. 이와 함께 1990년대 중반 김일성 주석의 사망과 극심한 자연재해로 인한 최악의 경제위기도 북한체제의 불안정성을 제고시킴으로써 외국인투자 확대에 부정적인 영향을 미쳤다.

나. 2000년대 이후 외자유치 정책

북한은 1990년대 중반 자연재해에 따른 최악의 식량난, 사회주의권 붕

괴에 따른 국제적 고립 및 극심한 경제난을 겪었다. 그러나 1998년 김정일체제가 공식 출범하면서 점차 정치·사회적 안정을 회복하기 시작하였다. 2000년대 들어서 북한은 강성대국론, 특히 경제강국 건설을 전면에 내세우면서 경제난 극복에 주력하기 시작하였다.[17] 북한당국이 경제발전에 정책적 우선순위를 부여하면서 대외경제협력도 점차 확대되었다.

2000년대 들어 외자유치 및 대외경제협력에 대해 북한당국이 적극성을 보이기 시작한 것은 자력갱생과 대외경제에 대한 인식이 변화하였고, 2002년 7·1조치 발표 이후 실리중시 경향이 대외경제부문에도 적용되었기 때문이다. 사실 북한은 1970년대부터 외부와의 경제협력에 관심을 보이기 시작했지만, 기본적으로 자력갱생에 기초한 자립적 민족경제노선이 우선이었다. 대외경제협력은 자체 해결이 불가능한 부문에 대해서만 제한적으로 적용되었다. 그러나 1990년대 초반 사회주의권의 국가들이 대부분 붕괴되거나 시장경제체제로 전환하면서 기존의 '자력갱생론'에 기초한 자립적 민족경제노선을 고수하는 것이 어렵게 되었다. 특히 1990년대 중반 이후 경제난 지속과 함께 국제적 고립 및 경제제재 등으로 인해 자력으로 경제난 해결이 불가능해진 북한으로서는 경제회생을 위해서는 외국으로부터의 자본과 선진기술 도입이 절실히 요구되었다.[18]

---

17) 김정일체제 출범과 함께 북한당국은 국가발전 목표로 강성대국 건설을 제시하였다. 북한은 스스로 강성대국 건설을 위한 사상 및 군사 강국은 이미 달성되었고, 당면해서는 경제강국의 목표 달성이 최우선 과제라고 강조하였다(2000년 북한 신년공동사설 참고).

18) 외국인투자가 본격화된다면 경제규모가 작은 북한경제에 큰 파급효과를 불러올 것으로 판단된다. 특히 북한의 나선지역과 중국의 동북지역을 연결하는 북·중간 고속도로나 북한 내 항만 등 사회간접자본에 대한 투자는 투자수요 증대에 따른 단기적인 부가가치 증가뿐만 아니라 장기적으로 북한의 경제성장 잠재력을 향상시킨다는 측면에서 대단히 중요하다. 중국이 약 20억 달러의 대북투자를 실행할 경우 북한경제에 미치는 거시적 효과는 총산출액을 178억 5,184만 달러 증가시킬 것이라는 연구결과도 있다(신동천,

이로 인해 북한은 2000년대 들어 무역 활성화와 투자유치에 적극성을 보이기 시작하였다.[19] 대외경제협력에 대한 북한의 정책변화는 2002년 7·1조치 이후 실리와 효율성을 중시하면서 더욱 구체화되었다. 특히 7·1조치 이후 개별 공장 및 기업소에 대한 수익과 경영실적에 대한 평가가 한층 강화되었고, 대외무역체계 분권화도 확대되었다. 북한당국은 무역활성화와 함께 합영·합작에 기초한 외국인투자 유치에 보다 적극성을 보이기 시작하였다. 그 결과 개별 공장 및 기업소는 외화획득 차원에서 무역활동에 적극 나서는 한편 설비 및 자본 도입을 위한 합영·합작 사업 활성화에 주력하였다.

북한당국 역시 경제도약과 생산활동 정상화를 위해서는 선진과학기술 도입 및 외국인투자 유치 확대에 나설 수밖에 없다는 현실을 인정하였다. 이는 2007년 10월 30일자 『로동신문』 사설을 통해 분명히 드러났다. "자력갱생의 기치를 높이 들고 나아가자"라는 제목의 사설에서는 종래의 자력갱생에 과학기술과 실리의 결합을 강조하였다.[20] 기존의 자력갱생론과는 차별화된 새로운 입장이라고 할 수 있다. 이는 이듬해인 2008년 신년공동사설의 정책방향으로 이어져 '최신과학기술에 기초한 현대화'로 발전되었다.[21] 이와 같이 최신과학기술의 발전을 중시하는 새로운 자력갱생론은 외국과의 기술교류 및 경제교류를 적극 추진하는 것이 가능하도록 하

「중국의 대북투자와 북한경제」, 『통일연구』, 15권 1호(2011), p. 17).

19) 북한은 1993년에 혁명적 경제전략하에 농업·경공업·무역의 3대 제일주의를 내세웠다. 이 시기 이미 무역활성화에 대한 정책적 우선순위를 부여하였지만, 이후 경제위기와 정치적 불안정으로 인해 제대로 추진되지 못하였다.

20) 『로동신문』, 2007. 10. 30.

21) 2008년 신년공동사설(『로동신문』, 2008. 1. 1).

였다. 따라서 북한은 경제강국 건설에 있어 대외경제관계의 확대·발전이 매우 중요하다는 인식하에, △ 무역사업의 발전 △ 경제합영 및 합작사업의 강화 △ 과학기술교류의 발전 △ 국제금융거래의 발전 등을 대외경제 정책의 주요 과제로 제시하였다.22)

이러한 대외경제에 대한 북한당국의 입장변화로 인해 2000년대 중반 이후 북한의 대외경제협력에서 가장 중요한 비중을 차지하기 시작한 것이 외자유치 및 합영·합작 사업이었다. 북한은 외자유치 및 합영·합작사업을 통해 △ 기술개건 및 현대화 △ 생산정상화 △ 외화 획득 △ 인민생활 제고 등의 효과를 기대하였다. 북한에서 발표된 선군경제 해설자료에서도 "인민경제 고정재산들의 갱신주기가 지났으나 갱신사업이 제대로 진행되지 못하고 있다. 원료 및 자재가 부족하여 생산을 정상화시키지 못하고 있다. 이런 실정에서 해외의 발전된 기계설비나 원료 및 자재를 대도록 합영·합작을 잘하면 인민경제의 기술개건에 도움을 줄 수 있고 생산정상화 문제도 일정하게 풀 수 있다. 또한 외화를 벌어 경제를 발전시키고 인민생활 높이는데 보탬이 된다"고 대외경제협력 및 외자유치의 필요성을 지적하였다.23)

이는 과거 북한이 대외경제관계를 자립경제 완성의 보조적 수단으로 인식하고 제한적인 입장을 견지했던 것과는 변화된 것으로 볼 수 있다. 북한은 2000년대에 들어서면서 대외경제관계를 경제발전의 중요한 정책 수단으로 인식하기 시작한 것이다. 이는 지금까지는 대외경제협력이 자립적 민족경제의 '보조적 수단'에 머물렀다면, 앞으로는 자립적 민족경제를

22) 『우리 당의 선군시대 경제사상해설』, pp. 246~285 참고.

23) 위의 책, p. 265.

보완·발전시키는 '적극적 수단'으로 전환된 것이다.

이러한 인식변화와 함께 7·1조치 이후 실리와 효율성에 기초한 대외경제협력 확대를 위한 정책적 노력이 전개되기 시작하였다. 이러한 노력은 우선 대외경제부문, 특히 외자유치 관련 법제 정비, 경제특구 확대, 경제대표단 파견 및 외국 대표단 초청[24] 등을 통해 가시화되었다.

우선 1992년 제정 이후 사문화되었던 외국인투자 관련 법령들을 2000년대 중반 이후 수정·보완하였다. 2004년에는 무역성 산하에 「국제무역중재위원회」를 신설하였고, 대북투자와 관련된 법적 문제 해결을 위한 북한 내 외국 법률컨설팅을 위한 평양법률사무소도 개소하였다. 한편 북한 당국은 외자기업들을 대상으로 북한 노동자의 최저임금을 기존의 월 80~120달러에서 여타 경쟁국보다 훨씬 낮은 38유로 수준으로 인하하였다. 또한 전기·물·항구사용료 등의 비용도 30% 인하함으로써 투자기업들에게 보다 유리한 투자조건을 제시하였다.[25] 이와 함께 2002년에는 7·1조치의 후속조치로 경제특구 확대를 발표하였다. 2002년 9월 신의주특별행정구역 발표를 시작으로, 같은해 10월에 금강산관광지구를, 11월에는 개성공업지구를 각각 새로운 경제특구로 지정·발표하였다.[26] 또한 2011년 6월에는 나선특구와 황금평에 대한 착공식과 함께 북·중 양국의 공동

24) 북한은 2000년대 들어 경제대표단을 아시아, 아프리카, 중동 및 EU 지역 국가들에 보내 경제협력에 합의하였다. 또한 국내외에서 다양한 형태의 상품전시회 및 투자상담회 등을 개최하여 외국기업의 투자유치에 적극성을 보였다.

25) 『연합뉴스』, 2004. 9. 27.

26) 『니혼게이자이 신문』은 북한이 평양을 비롯한 8개의 주요 도시를 경제특구로 지정하는 것을 검토 중에 있다고 보도했다. 동 신문에 따르면, 북한은 8개 도시를 경제특구로 지정해 각 도시에 중점 육성산업을 지정한다는 것이다. 8개 도시와 중점 산업을 보면 △ 평양-하이테크산업 △ 남포-의약품·식용유 △ 신의주-경공업·방적 △ 원산-조선, △ 함흥-석탄화학 △ 김책-금속제련 △ 나선-석유화학 △ 청진-중공업 등이다(『日本經濟新聞』, 2009. 3. 2.).

개발계획이 발표되었다.

2000년대 후반 들어 북한의 외자유치 정책에서 나타난 가장 중요한 변화 중의 하나는 중장기 경제발전전략과 외자유치를 연계해서 추진한다는 점이다. 2010년 신년공동사설에서도 "경제강국을 하루빨리 일떠세우기 위하여 힘있게 다그쳐지고 있는 사회주의 경제건설의 오늘의 현실은 그 어느 때보다 대외경제관계를 확대발전시켜 나갈 것을 요구하고 있다. 세계무대에 적극 진출하여 다른 나라들과 유무상통하면서 우리에게 없거나 부족한 것을 해결하고 다른 나라들의 선진기술과 좋은 경험들을 우리의 실정에 맞게 받아들이기도 하여야 나라의 과학기술과 경제를 빨리 발전시켜 나갈 수 있다"[27]고 지적하였다. 이는 경제건설에 있어 대외경제관계 발전이 필요하다는 점과, 대외무역과 함께 선진과학기술의 적극적인 도입을 강조한 것이다.

북한당국은 합영·합작사업과 경제발전을 연계하기 위해 다음과 같은 사업추진 원칙을 강조하고 있다.[28] 첫째, 합영·합작사업의 대상은 인민경제의 기술개건에 도움이 되는 기업이 되어야 한다는 것이다. 이를 위해서는 기존 공장, 기업소를 현대적 기술로 개건하거나, 첨단기술에 기초해서 새로운 공장·기업소를 건설해야 한다는 것이다.

둘째, 경제적 타산에 기초하여 합영·합작사업을 추진해야 한다는 것이다. 이를 위해서는 △ 쌍방의 투자총액 △ 판매수입액 △ 생산제품의 원가 △ 누적 자금수입액 △ 북측이 공급하는 전기 및 용수의 가격 △ 임금수준 등에 대한 정확한 평가가 이루어져야 한다고 지적한다.[29]

---

27) 2010년 신년공동사설.

28) 『우리 당의 선군시대 경제사상해설』, pp. 266~269.

셋째, 합영·합작사업의 활성화를 위해 투자환경을 적극 개선해야 한다는 것이다. 이와 관련해서 가장 중요한 것이 외자유치 및 기업활동과 관련된 법·제도를 정비하고, 전력·통신·물류체계 등의 관련 산업인프라를 확충해 나가야 한다는 것이다.

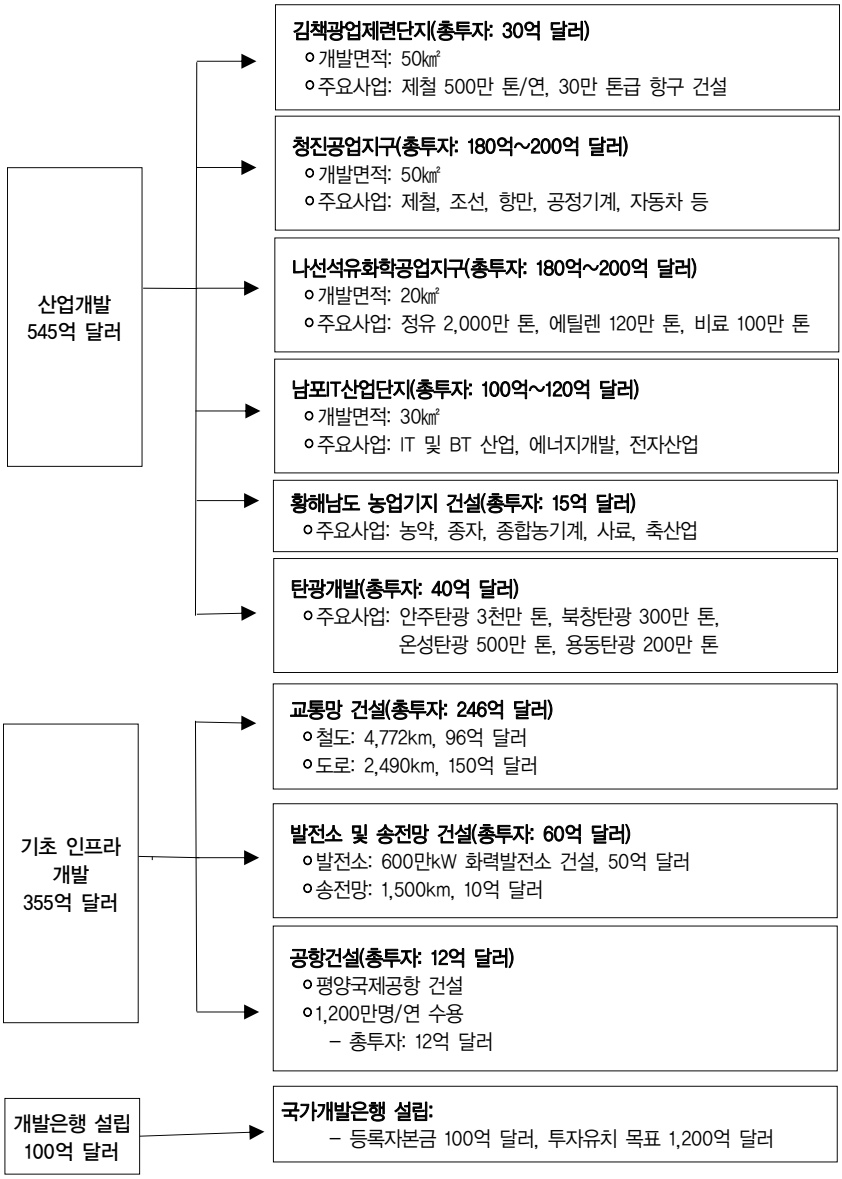
넷째, 합영·합작사업의 활성화를 위해서는 합영·합작기업들의 정상적인 기업활동을 보장해야 한다는 것이다. 이를 위해 △ 이사회를 정상적으로 운영하고 그 결정 존중 △ 해당 기업에 대한 북한당국의 일방적 행정지시 금지 △ 생산공정의 신기술 도입 장려 △ 판매시장 확대 지원 △ 연간 결산과 이윤배분 사업의 정확한 시행 등이 필요하다는 것을 지적하였다. 이는 부당한 행정 간섭이나 정치논리로 외자기업이 손실을 입지 않고 이전에 비해 자유로운 경영활동을 최대한 보장하기 위한 조치로 보인다.

한편 최근 북한당국은 외자유치를 위해 새롭게 조직된 대풍국제투자그룹과 합영투자위원회를 중심으로 외자유치 활동에 적극 나서고 있다. 이는 2012년까지 '강성대국의 대문을 연다'는 북한의 국가적 목표달성과 관련이 있는 것으로 보인다. 특히 대풍국제투자그룹이 작성한 것으로 알려지고 있는 '국가경제개발 10개년 전략계획'은 외자유치에 기초해서 관련 프로젝트를 추진해나가는 것으로 되어 있다.[30] 동 계획은 하부구조 건설과 농업, 전력, 석탄, 연유, 금속 등 기초공업, 지역개발을 핵심으로 하는

29) 7·1조치 이후 외자유치 및 합영·합작사업에서의 실리와 경제적 타산의 중요성이 매우 강조되고 있다. 김정일도 "우리는 다른 나라들과 무역거래를 하고 합영, 합작을 하여도 최신기술을 끌어들이고 우리에게 없거나 부족한 것을 해결하는 원칙에서 해야 하며 경제적 손익타산을 똑똑히 하여 더 큰 실리를 보장하는 원칙에서 하여야 한다"고 지적하였다(오승일, 「현시기 대외무역에서 가치법칙의 옳은 리용은 대외경제관계발전의 중요담보」, 『경제연구』, 2010년 2호, p. 37).

30) 조선대풍그룹, 『북한의 경제개발 중점분야(2010-2020년)』, (2011).

그림 2-1. 대풍그룹의 국가개발중점 대상 및 투자유치 계획

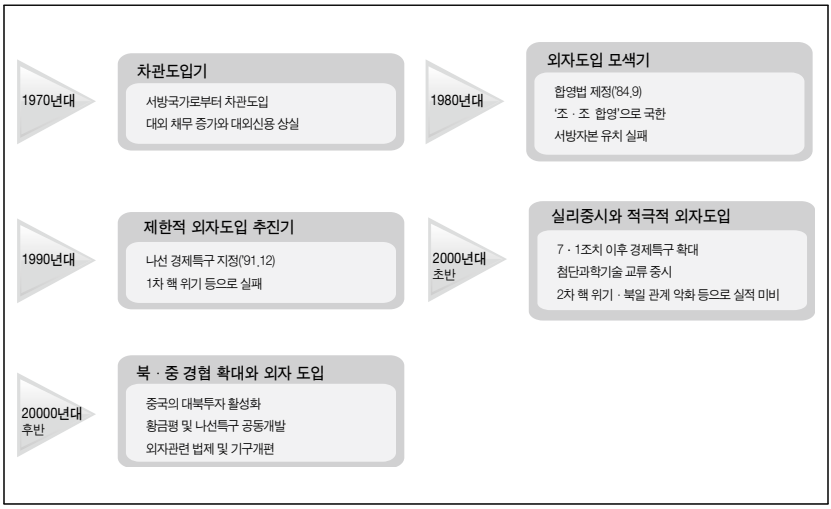


자료: 조선대풍그룹, 『북한의 경제개발 중점분야(2010–2020년)』(2011).

국가경제개발의 전략적 목표를 수립하였다. 또한 외자유치와 관련해서 2010년 100억 달러를 목표로, 2020년까지 1,000억 달러 유치를 계획하고 있다. [그림 2-1]에서 나타난 바와 같이 10개년 개발계획은 크게 산업개발, 기초 인프라 개발 및 국가개발은행 설립 등으로 구분되어 있다.

이와 같은 대풍그룹의 투자계획이 실현될 가능성은 그리 높지 않으며, 계획 자체도 현재 북한의 외자유치 상황이나 국제사회의 대북제재 등을 감안할 때 상당히 비현실적이다. 그러나 중요한 것은 북한이 자신들의 중장기 국가개발계획의 수립·추진 과정에서 외자유치를 중심적 지위에 놓고 있다는 점이다. 이는 제한된 지역과 영역에서 외자유치를 추진함으로써 전체 국가경제발전과는 직접적으로 연계되지 않았던 기존의 외자유치 정책이나 방식과는 차별화된 것으로 볼 수 있다.

그림 2-2. 북한의 외자유치 정책 변화 추이



자료: 저자 작성.

다. 북한의 경제특구 확대정책

북한의 외자유치와 관련해서 가장 주목해야 할 부분이 경제특구(Special Economic Zone) 관련 정책이다.[31] 이미 살펴본 바와 같이 북한은 1990년대 초반 나선지역을 대상으로 경제자유지대를 설치, 운용한 경험이 있다. 그러나 나선 경제특구는 핵문제로 인한 북미관계를 비롯한 대외경제 환경 악화와 북한 내 시장경제에 대한 인식 부족 및 투자환경 미비 등으로 기대에 미치지 못하였다.

사회주의 국가의 개혁·개방과정에서 경제특구 정책의 중요성이 부각된 것은 지난 1979년 중국이 대외개방정책의 일환으로 동남부 연해 4개 지역에 한해 적극적인 시장경제체제를 허용하고 대외개방을 추진한 것이 계기가 되었다. 경제특구의 설치 및 운영은 중국이 개방 초기에 선택한 점진적 지역개방정책의 상징이라 할 수 있다. 중국은 전통적 사회주의체제로부터 개방체제로 이행하면서 국내경제에 대한 충격과 시행착오에 따른 비용부담을 최소화하기 위한 전략의 일환으로 '지역경사정책'을 채택하였다. 이 지역경사정책은 동부 연해지역을 우선적으로 개방해 나간다는 기본 원칙하에 해당 지역에 외자를 중점적으로 유치하고, 시장경제체제를 구축하기 위해 다양한 인센티브와 자원의 집중배분을 유도하였다. 이러한 전략을 바탕으로 중국의 대외개방은 경제특구(점) → 연해개방도시(선) → 연해개방구(면) → 내륙(전면 개방) 순으로 단계적·점진적으로 진행되었다.

이러한 중국의 성공적인 경제특구정책을 확인한 북한당국은 2002년 7·1

31) 경제특구는 국내의 다른 지역과 구분하여 생산, 무역, 조세상의 특별한 대우가 주어지는 자유무역지대(Free Trade Zone), 자유공업지역(Inderstrial Free Zone), 수출자유지역(Export Free Zone) 또는 수출가공구(Export Processing Zone) 등과 같은 지역을 총칭하는 것으로 볼 수 있다.

조치 발표 이후 경제특구 확대정책을 본격화하였다. 기존의 나진·선봉자유경제무역지대와 함께 새롭게 추가된 경제특구는 신의주특별행정구(2002. 9), 금강산관광지구(2002. 10) 및 개성공업지구(2002. 11) 등이다. 각각의 특구는 차별화된 개방정책이 적용되었다.[32)]

이와 같이 북한이 경제특구를 확대한 배경을 살펴보면, 우선 북한이 본격적인 경제회생을 위해서는 적극적인 대외개방 조치를 선택할 수밖에 없었다는 점이다. 북한은 1990년대 들어 구사회주의권 붕괴와 함께 국제적 고립이 심화되면서 경제사정이 더욱 어려워졌으며, 이로 인해 1990년부터 1998년까지 9년간 경제성장률이 계속 마이너스를 기록하였다. 물론 북한 경제가 1998년을 고비로 하여 점차 회복기미를 보였지만, 이는 주로 국제사회의 지원에 따른 일부 공장의 가동률 증가와 유휴노동력을 활용한 건설부문의 외연적 성장의 결과로서 침체된 실물경제가 본격적인 회복국면에 접어들었다고 보기에는 다소 무리가 있었다. 이는 2000년 중반 이후에도 국제사회의 지원이나 자연재해 등에 따라 경제성장률이 플러스와 마이너스 성장을 반복하고 있는 것에서도 잘 나타나고 있다.[33)] 특히 산업비중이 높은 중화학공업은 계속되는 생산부진에서 완전히 벗어나지 못하고 있다. 식량난 및 에너지난도 자체적으로 해결하지 못하고 외부지원에 여전히 의존하고 있다. 따라서 경제특구 확대조치는 김정일체제의 안정과 국

32) 4개의 경제특구 중 개성과 금강산은 남북협력을 중심축으로 설정하였는데, 금강산은 관광특구 건설에, 개성은 공업단지 건설에 초점을 맞추었다. 반면 나선과 신의주는 국제협력을 중시했다. 나선은 유엔개발계획(UNDP)의 두만강지역개발프로그램(TRADP)의 한 축으로서 북한식 경제특구의 건설을 목표로, 러시아 및 중국, 일본 등과의 협력을 고려하였다. 반면 신의주는 홍콩식의 특별행정구 건설을 목표로, 중국과의 경제협력을 중심적으로 고려한 것이다.

33) 한국은행, 『북한경제성장률 추정 결과』, 각 연도 참고.

제관계의 개선을 바탕으로 본격적인 경제회생과 도약을 위한 북한지도부의 불가피한 선택이었다.

둘째, 북한당국이 경제특구 확대를 적극 고려하는 것은 7·1조치 실시와 함께, 이러한 체제 내부의 경제개혁이 제대로 성과를 거두기 위해 취해진 후속조치의 성격을 갖고 있다. 북한은 2002년 7월 1일부터 가격 및 임금의 대폭 인상, 가격결정방식 개편, 배급제 변화, 국가계획수립의 분권화, 공장·기업소에 경영자율성 확대, 생산수단 유통시장 개설, 사회주의 분배원칙에 입각한 분배의 차등화 확대, 사회보장체계 개편 등의 경제조치를 단행하였다.[34] 그러나 이러한 경제개혁조치를 실시하는 과정에서 북한은 많은 어려움에 직면하였다. 그중에서도 가장 시급한 문제가 바로 단기적 공급 부족에 따른 물가상승 및 사회불안이다. 북한이 전력 및 원부자재 부족현상이 지속되면서 제조업 가동률이 여전히 회복되지 못하고 있는 점을 감안할 때, 생산부문의 정상화는 상당한 시일이 걸릴 것으로 보인다. 따라서 단기간 내에 물자공급을 정상화하는 것은 거의 불가능하다. 또한 일부 가격결정권의 분권화에도 불구하고 기본적으로 국가가 가격결정권을 갖고 있기 때문에, 현시점에서 당장 시장원리에 의한 자원배분의 효율화를 기대하기도 어렵고, 2005년 이후 북한당국이 시장에 대한 통제를 더욱 강화하고 있다는 점도 부정적 요인으로 작용하고 있다. 결국 북한이 이러한 단기적 물자공급 부족현상을 극복하고 체제개혁에 따른 부작용을 최소화하기 위해서는 국제사회에 식량 및 생필품의 지원확대를 요청하는 한편 외자유치를 위한 적극적인 대외개방정책이 수반되어야 한다. 경제특

34) 홍익표(2002), 「최근 북한 경제개혁조치에 대한 평가 및 향후 전망」, KIEP 오늘의 세계경제, 9월호 참고.

구 확대조치는 이러한 대외경제협력 확대를 위한 선택이라고 할 수 있다.

셋째, 체제개혁과 대외개방을 추진해나갈 북한 내 핵심세력 및 인적 자원이 기본적으로 갖추어졌다는 점이다. 한 국가에서 개혁·개방을 추진하기 위해서는 상당한 시간과 자원이 필요하지만, 가장 중요한 것이 이러한 개혁을 기획하고 주도해나갈 핵심세력의 구축 및 인적 자원의 확보이다. 2000년대 중반 이후 북한당국이 내부적인 경제개혁과 국제관계 개선 그리고 경제특구로 대변되는 대외개방을 동시에 추진하고 있는 것은 이전 시기에 볼 수 없었던 것이다. 이는 향후 대외개방정책 추진에 대해 내부적으로 상당 부분 입장이 정리되었다는 것이며, 이러한 조치들을 실무적으로 담당할 인적 자원이 어느 정도 확보되었다는 것을 의미한다.

넷째, 지난 2000년 6월의 남북정상회담 이후 북한은 미국·일본·EU 등 서방권 국가들과의 관계개선에 주력해 왔으며, 이러한 노력을 바탕으로 대외개방을 성공적으로 추진할 수 있는 기본적 토대가 마련되었다고 판단한 것으로 보인다. 북한은 2000년대 들어 남한과의 관계개선을 지속적으로 추진해왔으며, 주변국과의 관계에 있어서도 중국·러시아·일본 등과의 잇따른 정상회담을 통해 정치적 관계 복원과 함께 경제협력에 있어서도 상당한 결실을 거두었다. 미국과의 관계가 북핵문제로 여전히 냉각되어 있는 점이 다소 불리한 여건으로 작용하고 있지만, 일본·EU·중국·러시아 등과의 관계개선을 통해 미국의 대북 압력을 최소화하고 경제발전의 돌파구를 마련하려는 것이 북한당국의 기본적인 정책방향이다. 결국 이번 경제특구 확대정책 역시 대미관계의 불편함에도 불구하고 여타 국과의 관계개선 성과를 바탕으로 대외개방과 외자유치에 일정한 성과를 거둘 수 있다고 판단한 것으로 보인다.

다섯째, 북한은 경제특구 확대를 통해 지금까지 국제사회에 심어져 있는 부정적인 이미지에 탈피하고 북한에 대한 국제적 이미지 제고 및 미국의 대북 공세 완화효과를 거두기 위한 조치로 보인다. 북한은 강력한 독재체제, 식량난에 따른 주민들의 아사 및 탈주, KAL기 폭파사건, 핵·미사일 등의 대량살상무기 개발 및 수출, 최근에 밝혀진 일본인 납치문제 등으로 인해 국제사회로부터 부정적인 평가를 받아왔다. 특히 2000년대 중반 이후 미국의 부시 정부가 북한을 이란, 이라크와 함께 '악의 축'으로 규정하고 대량살상무기는 물론 일반 재래식무기의 감축 등을 강력히 촉구하는 등 공세수위를 점차 높였던 점도 북한 지도부로서는 부담이 되었을 것이다. 따라서 경제특구로 대변되는 대외개방정책을 통해 단기적으로 미국의 대북공세 완화는 물론, 중장기적으로 북한의 국가이미지 제고와 대외경제환경 개선 효과를 거두기 위한 것이라고 할 수 있다.

한편 북한이 발표한 4개 경제특구의 개별적 특징을 비교하면, 나진·선봉경제특구는 러시아, 신의주특구는 중국과의 국경지역에 위치하고 있고, 개성 및 금강산특구는 남한의 인접지역에 위치하고 있다. 즉 모든 경제특구가 지정학적으로 국경지대에 위치하고 있으며, 동해안과 서해안에 안배된 특징을 가지고 있다. 경제특구를 동서로 안배한 것은 북한의 산업입지정책에 따라 공업단지를 배치한 현실을 반영한 것이다.[35] 또한 북한이 국경지역에 특구를 지정한 것은 주변국과의 경제적 연계성과 교통여건, 경제특구 배후지역의 경제적 잠재력 등의 경제적 요소를 고려한 측면도 있지만, 특구지역 개방으로 야기될 수 있는 체제위협 내지 이완을 사전에

35) 북한의 공업지구는 9개 지역에 분포되어 있다. 서해안 지역은 신의주, 안주, 평양, 해주 공업지구, 동해안 지역은 원산·함흥·김책·청진 공업지구, 북부지역은 강계공업지구가 있다.

차단하여 체제안정을 도모하려는 정치적 측면도 고려한 것으로 보인다.[36)]

그러나 이와 같은 배경하에 추진된 2000년대 중반 북한의 경제특구 확대정책은 북한당국의 기대에는 미치지 못하였다. 남한과의 협력사업으로 추진된 개성 및 금강산의 경우 신의주에 비해 상당한 성과를 거두었다. 개성공단의 경우 2005년 12월 시범단지 기업의 생산활동을 시작으로, 2007년 10월에 1단계 개발이 완료됨으로써 본격 운영단계에 진입하였다. 2010년 12월말 현재 개성공단에는 121개 기업이 가동 중이며, 누적생산액도 11억 9,577만 달러에 달하고 있다.[37)] 2008년 이후 남북관계 경색과 천안함 사건에 따른 5·24조치에도 불구하고 개성공단의 생산활동은 큰 영향을 받지 않은 것으로 보인다.[38)]

1998년말에 시작된 금강산관광은 2008년 7월 11일 남한 관광객의 피격, 사망사건으로 중단된 상태이다.[39)] 북한은 이후 금강산관광 재개를 수차례 요구하였지만, 피격사건에 대한 원인규명 문제와 남북관계 악화 등으로 인해 재개되지 못하고 있다. 2011년 5월에 북한은 '금강산 국제관광특구법'[40)]을 제정하여, 기존 남한 사업자(현대아산)의 독점적 사업권을 무시한 채 중국을 비롯한 제3국 사업자와의 관광사업 재개에 나섰다. 2011년 9월부터

---

36) 이는 자본주의로부터 유용한 것은 받아들이고 사상오염은 차단한다는 '모기장 이론'에 근거하고 있다.

37) http://www.unikorea.go.kr(개성공단 통계 참고).

38) 5·24조치 이후에도 월생산액은 두 자릿 수 이상의 증가율을 지속하여, 2010년도 연간 26%(2009년 2%)의 높은 증가율을 기록하였다.

39) 금강산관광은 2003년 9월 육로관광이 시작되면서 관광객이 크게 늘어나면서 2005년 6월 누적 관광객이 100만 명을 돌파하였다. 2007년 6월에는 금강산 관광이 내금강지역으로 확대되면서 관광객은 더욱 크게 늘어났다.

40) 북한은 2011년 5월 31일 최고인민회의 상임위원회 정령 1673호를 통해 6장 41조로 구성된 동법을 제정, 발표하였다(조선중앙통신, 6. 2.).

중국관광객을 비롯한 해외 관광객의 금강산 시범관광이 시작되었지만, 관광객 수가 적고 경제성도 부족한 것으로 나타나고 있다.

이러한 남북경협 관련 특구와는 달리 신의주특구나 나선특구는 별다른 성과를 내지 못하였다. 우선 신의주특구의 경우 당시 특구 행정장관에 임명된 중국인 사업가 양빈이 중국 공안에 체포, 가택연금되면서 아무런 성과도 거두지 못하였다. 이는 당시 신의주특구 지정 과정에서 북·중 양국의 협의부족에 따른 결과로 보인다. 또한 나선특구 역시 부족한 인프라, 투자관련 제도의 미비, 북한 중앙당국의 소극적 자세 그리고 북핵 개발에 따른 대외경제환경 악화 등으로 1990년대 상황과 변화된 것이 없었다.

이와 같이 2000년대 중반까지 북한의 경제특구 확대정책은 개성공단을 제외하고는 사실상 실패하였다고 볼 수 있다. 그러나 북한의 경제특구 확대 조치는 2009년 이후 북중경협 활성화를 바탕으로 새로운 단계에 접어들고 있다. 최근 북한의 외자유치 및 경제특구 관련해서 가장 주목되는 것이 북·중 접경지역에서의 '일구양도'[41] 공동개발이다. 북한은 2010년 1월 4일 나선시를 특별시로 승격시키는 최고인민회의 상임위원회 정령을 발표했다. 이는 2010년 신년 공동사설에서 "경제건설과 인민생활 향상에 기여하는 대외시장의 확대와 무역활동의 적극적 추진"을 주문한 데 대한 내각의 첫 조처라는 점에서 주목된다. 나선시를 둘러싼 변화의 전기는 2009년 12월 김정일 위원장의 나선시 현지지도였다. 1991년 나선자유경제무역지대가 창설된 이후 김 위원장의 현지지도는 처음이었는데, 그는 무역의 중요성을 강조하면서 대외시장의 확대를 주문하였다. 또한 당시 현지지도 과정에서

41) '일구양도'(一區兩島)는 북·중 접경지역에서 하나의 경제특구(나선특구)와 2개의 섬(황금평, 위화도)에 대한 북·중 양국간 개발협력 프로그램이다.

김 위원장은 세 가지 핵심산업(제조업, 물류 및 교통, 관광산업)을 통해 나선경제특구의 경제를 부흥시킬 것을 강조하였다.[42)]

이와 같이 김정일 위원장이 나선시의 개발 가능성에 주목하게 된 것은 북중경협 활성화와 중국의 대북정책에 기인하고 있다. 2차 핵실험 이후 대북 제재로 인해 서먹했던 양국관계는 2009년 10월 원자바오 총리 방북으로 개선의 전기를 마련하였다. 또한 중국이 2009년 하반기부터 창지투 개발계획을 공식 발표하면서 양국은 공동의 경제적 이익창출 가능성에 주목하게 되었다. 또한 김 위원장으로서는 나선지역 개발을 바탕으로 외자유치와 무역확대를 도모하여 당면한 경제난을 해소할 필요성이 있었다. 게다가 김일성 주석의 유훈 중 하나가 나선지구 개발이라는 점도 긍정적인 영향을 미쳤다.

표 2-1. 북한 경제특구의 특징 및 관리체계 비교

	나진 · 선봉	신의주	금강산	개성
성격	북한식 경제특구	홍콩식 특별행정구	관광특구	공업개발구
지정일	1991. 12.	2002. 9.	2002. 11.	2002. 11.
근거법	나선경제무역지대법 (상설회의결정 28호)	신의주특별행정구기본법 (상임위원회정령 3303호)	금강산관광지구법 (상임위원회정령 3413호)	개성공업지구법 (상임위원회정령 3430호)
위치	함경북도	평안북도	강원도	황해북도
설치목적	무역 및 중계 수송, 수출가공, 금융, 서비스	국제적인 금융, 무역, 상업, 공업, 첨단과학, 오락, 관광 지구	국제 관광지역	국제적인 공업, 무역, 상업, 금융, 관광 지역
사업지도 기관	중앙경제협조관리기관, 해당 중앙기관	신의주 특별행정구 행정기관	중앙관광지구 지도기관	중앙공업지구 지도기관

42) 이는 2011년 9월 장춘에서 열린 7회 '길림·동북아 경제무역박람회'에 참가한 황철남 나선시 인민위원회 부위원장이 나선특구에 대한 투자설명회에서 공개하였다(「북, 중국에서 나선 투자설명회 개최」, 『민족 21』, 2011. 10. p. 49).

표 2-1. 계속

		나진 · 선봉	신의주	금강산	개성
면적		746㎢	132㎢	100㎢	66㎢
관세		특혜관세	특혜관세	무관세	무관세
기업소득세		–결산이윤의 14% –예외적 감면조항	미정(특혜적인 세금제도, 세율은 특별행정구가 결정)	개발업자의 관광개발과 영업활동에는 비과세	–결산이윤의 14% –SOC, 경공업, 첨단과학 기술분야는 10%
유통화폐		북한 원	외화(독자적 화폐금융정책)	전환성 외화	전환성 외화
외화반출입		국외송금 가능	자유 반출입	자유 반출입	자유 반출입
외국인 참여		–단독 · 합영 · 합작 형식으로 기업설립 · 운영 · 투자 허용	–행정장관을 신의주특구 주민으로 규정 –외국인도 신의주 특구 주민 가능	– 관리기구 구성시 남측 개발업자 추천 – 외부인도 참여 가능	–금강산지구와 동일 –관리위원장에 남측 인사 취임, 관리위원회에 남측 인원 참여
환경보호		국가가 정한 환경보호 한계기준을 초과하는 대상 투자 금지, 제한 가능	환경오염 방지 명문화	오염물질의 배출기준, 소음, 진동기준 등의 환경보호 보장	환경보호를 저해하는 투자금지 명시
자치권	범위	일부 행정	입법, 행정, 사법	독자적 지도 및 관리	독자적 지도 및 관리
	입법	–	입법회의	–	–
	사법	–	특별구 재판소	–	–
	행정	나선시 인민위원회	행정기관(행정장관)	지도 및 관리기관	지도 및 관리기관
토지	소유주체	국가	국가	국가	국가
	개발주체	나선시 인민위원회	행정구	개발업자	개발업자
	임차기간	–구체기간 명시 없음. –임대기관의 승인하에 임차기간 연기 가능	–2052년 12월 31일(연장가능)	–구체기간 명시 없음. (현대아산에 50년간 토지이용증 발급)	–50년 (토지이용증 발급일로부터)
	이용권	관련규정 없음.	양도, 임대, 재임대, 저당 가능	양도, 임대 가능	양도, 임대 가능
비자 여부		무비자 (초청장 필요)	비자발급	무비자 (출입증명서 필요)	무비자 (출입증명서 필요)
자유활동 보장		투자가에게 지대 내에서 기업관리와 경영방법의 자유로운 선택권 부여	거주민의 선거권, 노동권과 언론 · 출판 · 집회 · 시위 · 신앙의 자유 보장	관광객의 자유로운 관광 명문화	법에 근거하지 않은 체류자 구속, 체포, 가택수색 금지

자료: 배종렬, 「7·1조치 이후 북한의 대외경제부문 변화」, 『수은 북한경제』(2007 여름호), p. 55.

2. 북한의 외국인투자 유치 관련 법제 분석

가. 외자유치 관련 법체계

북한은 1992년 헌법 개정을 통해 대외경제개방정책의 법적 토대를 마련한 이후 관련 법률의 정비사업을 계속 진행하였다.[43] 외자유치 관련 법률 정비는 1990년대 중반 고난의 행군으로 대변되는 극심한 경제난과 김일성 국가주석 사망 이후의 정치적 불안정 등으로 인해 잠시 중단되었다. 그러나 김정일 위원장 체제가 공식 출범한 1998년 개헌과 함께 외국인투자법을 비롯한 관련 법령 재정비에 본격 착수하였다.

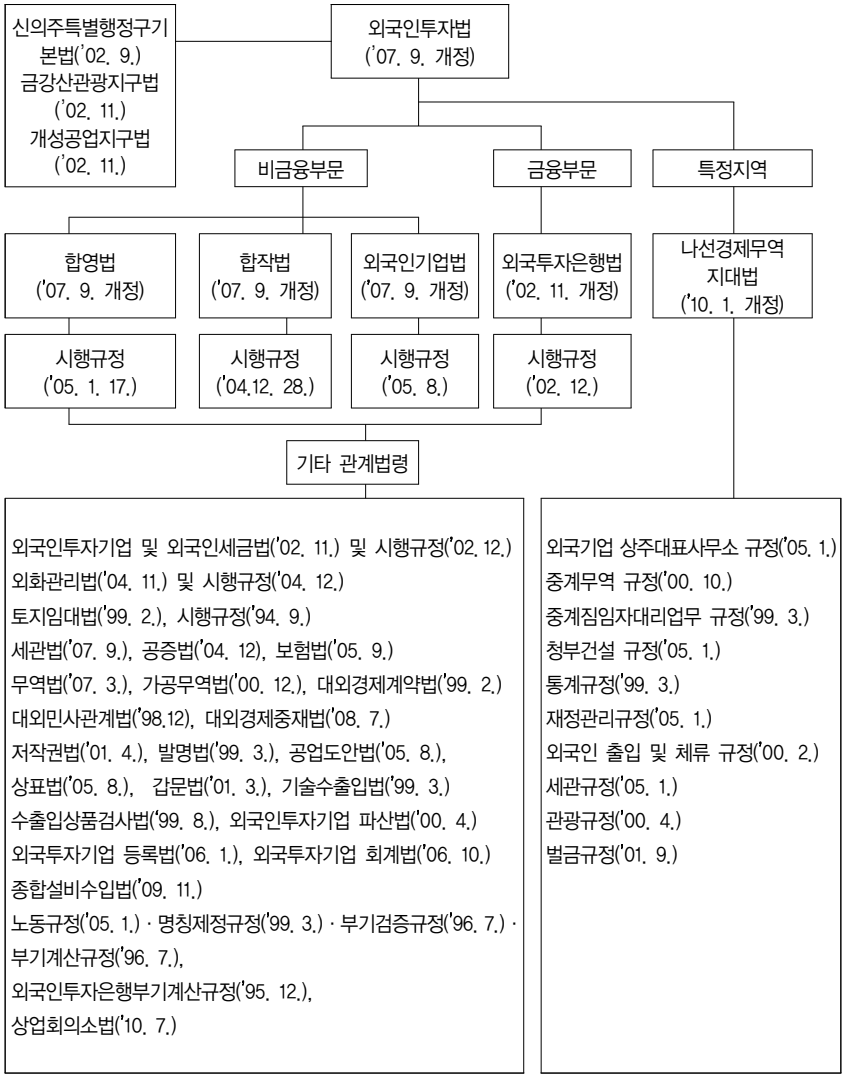
1999년 2월에 외국인투자법, 자유경제무역지대법, 외국인기업법, 합작법, 합영법, 외국투자기업 및 외국인세금법, 외화관리법, 외국투자은행법, 토지임대법 등 9개 법률이 개정되었다. 또한 1999년 5월 8일 내각 결정으로 외국인투자기업 노동규정 등 5개 규정도 개정되었다.

대외경제 관련 법률정비는 2002년 7·1조치 이후 더욱 확대되었다. 우선 대외무역 확대 및 외자유치 활성화를 위한 대외개방 확대 차원에서 특수경제지대 확대와 관련된 법률(2002. 9. 12. 신의주특별행정구기본법 채택/2002. 11. 13. 금강산관광지구법 채택/2002. 11. 20. 개성공업지구법 채택)들이 제정, 공포되었다. 2000년대 중반에는 통상 및 외국투자부문 법령을 재정비하여 합영법, 합작법, 외국인기업법, 외국투자은행법, 외국투자기업 및 외국인세금법, 외화관리법, 세관법, 공증법, 보험법, 무역법 및 관련 시행규정 등을 개정하였다.

---

43) 1992년 헌법 규정에 △북한 내 외국인의 합법적 권리와 이익 보장(제16조) △외국법인 또는 개인들과의 기업 합영과 합작 장려조항 신설(제37조). 이후 1992년 10월부터 1994년 9월 사이에 외국인투자법 등 관련 법규와 시행세칙을 집중적으로 제정하였다.

그림 2-3. 북한의 외국인투자 관련 주요 법령체계



주: ( ) 안은 법령 제정 및 최종 수정 시기임.
자료: 장명봉 편, 『최신 북한법령집』(북한법연구회, 2011)을 참고해서 저자 작성.

북한의 외국인투자법령은 이를 총괄하는 외국인투자법을 모법으로 두고 그 하위 체계로 합영법, 합작법, 외국인기업법이 있다. 외국인투자법은 합·영 합작, 단독투자 등 북한에서의 외국인투자 전반을 규율하며 외국인투자기업의 설립·운영에 관한 일반적인 대원칙을 포괄적으로 규정하는 기본법의 성격을 갖고 있다. 합영법, 합작법 및 외국인기업법은 각각 합영기업, 합작기업 및 외국인기업 설립·운영, 해산과 분쟁처리를 규정하고 있는 외국인투자법의 하위법이다. 따라서 합영과 관련하여 합영법의 규정과 충돌하는 부분에 대해서는 외국인투자법이 우선적으로 적용된다. 대외경제중재법은 1999년 제정된 「대외경제중재법」에 의해 북한이 외국인투자자 보호를 위한 또 하나의 법제 정비를 이룬 것이라 평가할 수 있다. 북한이 외자유치 활성화를 위한 제도적 정비노력의 일환으로 채택한 동법은 대외무역을 강화하고 있는 시점에서 대외경제와 관련하여 발생할 소지가 있는 분쟁을 해결하기 위한 제도를 보완함으로써 외국의 대북투자 확대를 도모하기 위하여 마련한 것이라 할 수 있다.

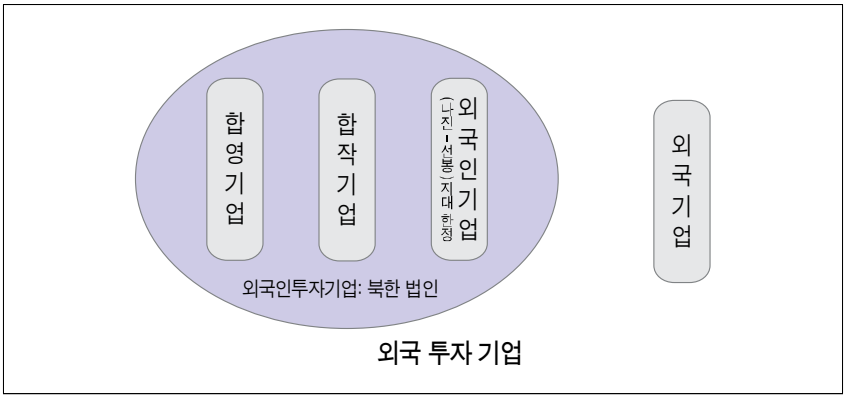
나. 외자유치 관련 주요 법령 분석

외자유치 관련 법률 중에서 가장 중요한 것이 외국인투자법이다. 외국인투자법은 북한의 외국투자 관련 법령을 총괄하는 기본법으로 일반적 성격을 가지며, 모두 22개의 조문으로 되어 있다. 외국인투자법은 1992년 제정된 이후 지난 2007년 9월까지 세 차례 개정되었다.[44] 동법 제1조는 "세계 여러 나라들과 경제협조를 확대발전시키는 것은 조선민주주의인민

44) 중국의 대북투자가 등에 따르면 2011년에도 북한의 외국인투자법이 개정되었다고 하는데, 현재 전문이 공개되지 않고 있다.

공화국의 일관한 정책이다. 국가는 완전한 평등과 호혜의 원칙에서 외국투자가들이 공화국 영역 안에 투자하는 것을 장려한다"는 것이다. 아울러 외국인투자기업의 창설 가능지역을 '나진-선봉경제무역지대 안'에서 '정해진 지역'까지 확대할 수 있도록 개정하였다.

그림 2-4. 북한의 외국인투자법기본 개념



주: 외국투자기업 = 외국인투자기업 + 외국기업.
외국인투자기업 = 합영 + 합작 + 외국인기업(나선지대 한정).
외국기업: 북한 영역 안에서 소득원천이 있는 다른 나라 기관 · 기업체 · 개인 등.
자료: 양문수 외, 『북한의 거시경제 운용체계 연구』(통일부 용역과제, 2008. 11), p. 192.

외국인투자법은 외국투자자의 투자를 보호하며 외국투자기업의 합법적 권리와 이익을 보장하기 위한 일반원칙과 질서를 규제한 외국투자관계의 기본법이라 할 수 있다. 동법에서 외국투자기업이란 공화국 영역안에 창설한 합작기업, 합영기업, 외국인기업을 내용으로 하는 외국인투자기업과 외국기업을 의미한다. 외국기업이란 공화국 영역 안에서 소득원천이 있는 다른 나라 기관, 기업체와 개인 및 기타 경제조직을 총칭하는 것이다. 또한 이 법에서는 외국인투자자 및 기업의 합법적 권리와 이익, 경영활동 조건을 보장하고 있다. 한편 외국인투자자는 남한 기업과 투자가를

제외한 '해외조선동포'가 그 대상이다.

외국인투자법과 함께 외자유치와 관련해서 중요한 법으로는 합영법, 합작법 및 외국인기업법 등을 들 수 있다. 우선 합영법을 살펴보면, 이미 살펴본 바와 같이 1980년대 중반 중국의 대외개방정책이 상당한 성과를 올린 것에 자극 받은 북한당국이 1984년 9월에 동법을 제정하였다. 당초 북한은 외국자본과 선진기술을 도입할 목적으로 합영법을 제정하였으나, 외자유치에 어려움을 겪자 외국기업의 보다 적극적인 투자를 유도하기 위해 이후 2007년 9월까지 여섯 차례에 걸쳐 합영법을 개정하였다.

표 2-2. 외국인투자법의 최근 개정 추이

조 문	기존 규정	2004년 개정	2007년 개정
제2조	· 이 법은 외국투자가들의 투자를 보호하며 외국인투자기업을 창설 운영하는 일반원칙과 질서를 포괄적으로 규제한다. · 외국인투자기업이란 공화국 영역안에 설립한 합작기업, 합영기업, 외국인기업을 말한다….	· 이 법은 외국투자가의 투자를 보호하며 외국투자기업의 합법적 권리와 이익을 보장하기 위한 일반원칙과 질서를 규제한 외국투자관계의 기본법이다. · 외국투자기업이란 공화국영역안에 창설한 합작기업, 합영기업, 외국인기업을 내용으로 하는 외국인투자기업과 외국기업을 말한다…. 외국기업이란 공화국영역안에서 소득원천이 있는 다른 나라 기관, 기업체와 개인 및 기타 경제조직을 말한다. ⇒ '외국기업'의 개념 추가	-
제3조	· 외국인투자가는 공화국 영역안에 합작기업, 합영기업을 창설 운영할 수 있다.	-	· 외국인기업은 정해진 지역에 창설 운영할 수 있다. (추가) ⇒ 외국인기업의 창설이 기존 법에는 나선지대에 한정되었지만, 개정문에서는 북한당국이 지정한 지역에 창설할 수 있도록 변경

표 2-2. 계속

조 문	기존 규정	2004년 개정	2007년 개정
제4조	· 국가는… 외국인투자기업의 합법적 권리와 이익을 보장한다.	· …. 합법적 권리와 이익, 경영활동 조건을 보장한다. ⇒ 외국투자기업의 경영활동보장조건 추가	–
제5조	· …공화국영역 밖에 거주하고 있는 조선동포들도 이법에 따라….	· …해외조선동포들도 해당법규에 따라…. ⇒ 남한의 기업, 개인은 본 법의 적용을 받지 않음을 확실히 함.	–
제6조	· 외국투자가는 공업, 농업, 건설, 운수, 체신, 과학기술, 관광, 유통, 금융을 비롯한 여러 부문에 투자할 수 있다.	–	· 외국투자가는 공업, 농업, 건설, 운수, 체신, 과학기술, 관광, 유통, 금융 같은 여러 부문에 여러 가지 방식으로 투자할 수 있다. ⇒ 다양한 투자방식 보장
제14조	· 공화국영역 안에 있는 외국인투자기업의 지사, 대표부, 출장소는 우리나라의 법인으로 되지 않는다.	· 공화국영역 안에 있는 외국기업의 지사, 대리점, 출장소 같은 것과 외국기업은 공화국의 법인으로 되지 않는다. ⇒ 외국기업 추가	–
제15조	· 임대하여 준 토지는 임대받은 기간 안에 해당기관의 승인 밑에 양도하거나 상속할 수 있다.	–	⇒ 임대토지의 양도 및 상속 규정 삭제
제16조	· 우리나라 로력은 해당로력알선기관과 계약을 맺고 그에 따라 채용하거나 내보내야 한다. · 기능공은 중앙경제협조관리기관과 합의하고 다른 나라 사람을 채용할 수 있다.	· 우리나라 로력은 해당 로력알선기관과 계약을 맺고 그에 따라 채용하거나 내보낼 수 있다. ⇒ 노동력채용 및 해고규정, 강제규정에서 임의규정으로 변경	· 계약에 의해 정해진 관리인원과 특수한 직종의 기술자 기능공은 중앙무역지도기관과 합의하고 다른 나라 사람을 채용할 수 있다. ⇒ 외국인노동자 채용 범위 확대

자료: 법률출판사, 『조선민주주의인민공화국 법규집』(2005); 장명봉 편, 『2011 최신 북한법령집』(2011) 참고.

합영법은 총 5장 47조로 구성되어 있으며, 2007년 9월에 최종 개정되었다. 제1조에서 “조선민주주의인민공화국 합영법은 우리 나라와 세계 여러

나라들 사이의 경제기술협력과 교류를 확대발전시키는 데 이바지한다는 것"이라고 법의 제정 목적을 밝히고 있다.

개정된 합영법에 따르면 합영기업의 대상은 등록자본 비율을 총투자액의 30~70% 이상에서 20% 이상으로 완화했으나, 합작법에서와 마찬가지로 동일한 관세규정을 새로 추가하였다. 또한 외자기업이 합영계약을 맺고 중앙지도무역기관에 '합영기업창설신청문건'을 제출하면 해당 기관은 15일 이내에 승인 여부를 결정토록 하였다. 특히 수정된 3조에서는 합의사업의 부문과 장려대상을 "기계공업, 전자공업, 정보산업, 과학기술, 경공업, 농업, 임업, 수산업, 건설건재공업, 교통운수, 금융 같은 여러 부문" 등으로 투자대상의 범위를 확대하고 보다 구체화하였다.

합작법의 적용대상 기업은 합작기업이며, 합작기업은 북한 측과 외국투자가가 공동으로 출자하되 경영은 북한 측이 담당하며 외국인투자 지분의 상환과 이윤분배는 투자비율과 관계없이 계약조건에 따르는 기업형태를 말한다. 2007년 9월에 수정·보충되어 총 21개 조로 되어 있다.

동법 제1조는 "조선민주주의인민공화국 합작법은 우리 나라와 세계 여러 나라들 사이의 경제기술협력과 교류를 확대발전시키는 데 이바지한다"는 것이다. 특히 '합작기업은 기업의 생산 및 경영활동에 필요한 물자를 수입하고 있고 또한 합작기업이 생산한 제품을 수출할 수 있다'고 했던 내용을 개정법률에서는 '물자를 수입하거나 생산한 제품을 수출할 경우에는 관세를 부과하지 않는다'고 개정하였다. 그러나 생산제품을 공화국(북한)에 판매할 경우에는 관세를 부과한다고 관세규정을 명확히 하였다. 또한 투자대상을 제조업 외에도 관광 및 봉사업 등의 비제조업 부문에도 허용하였으며, 장려부문도 자원개발부문, 현대적 설비 및 기술 도입 등으로 구체화하였다.

표 2-3. 외국인투자기업 유형별 비교

		합영기업	합작기업	외국인기업
설립지역		제한 없음.	제한 없음.	나진-선봉 경제무역지대
투자방식		공동	공동	단독(외국투자가)
출자비율		당사자간 협의	출자지분 개념 없음.	외국인 100%
감 자		허용 안됨.	규정 없음.	허용 안됨.
설계승인 처리기간		1개월 내 (지대 내는 50일 이내)	50일 내	80일 내
경영방식		공동	단독(북한 측)	단독(외국인투자가)
경영조직		이사회	규정 없음. (다만, 상설공동협의 기구 설치)	규정 없음.
분배	이익	공동(투자비율)	공동(계약조건)	단독(외국인투자가)
	손실	공동(투자비율)	단독(경영자)	단독(외국인투자가)
물자구입 및 제품판매		-원칙: 국내거래는 합영자재 생산 -기타: 무역기관, 여타 합영·합작회사를 통함.	규정 없음. (외국기자재 수입시 국가승인 필요)	국내거래는 해당 무역기관을 통함.
보 험		북한 보험기관	규정 없음.	북한 보험기관
기업소득세		-25%(지대: 14%) -이윤발생 후 3년 면제, 연장 가능	법규정에 의함. (합영기업과 같을 것으로 추정)	-14% -이윤발생 후 3년 면제, 2년연장 가능(50% 면제)
관 세		수출입관세 면제	규정 없음.	수출입관세 면제
기타 조세		-거래세, 재산세, 도시경영세, 등록면허세, 자동차이용세 등	-거래세, 재산세, 도시경영세, 등록면허세, 자동차이용세 등	-거래세, 재산세, 도시경영세, 등록면허세, 자동차이용세 등
분쟁해결		북한의 재판기관 또는 중재기관 합의시 제3국 중재기관	북한의 재판기관 또는 중재기관	북한의 재판기관 또는 중재기관
회계, 세무감독		재정검열원의 검열	해당 재정기관	내각과 해당 중앙기관

자료: 서갑성, 「북한의 대외경제정책 수립을 위한 관련 법률에 관한 연구」, 『동북아논총』, 44집(2007), p. 144.

3. 외자유치 관련 기구 및 조직 정비

가. 대외경제 담당기구 체계

북한의 대외경제 담당기구는 대체로 4개의 부류로 구분해 볼 수 있다. 내각 산하 대외경제 기구로서의 무역성 기구, 제2경제위원회 산하 대외경제 담당기구, 노동당 중앙위원회 산하 대외경제 담당기구, 그 외에 군부를 비롯한 특수 대외경제 담당기구들로 구분된다. 이렇게 구분되는 원인은 국가의 경제관리 체제가 통일되어 있지 않고 분할 관리되기 때문이다.

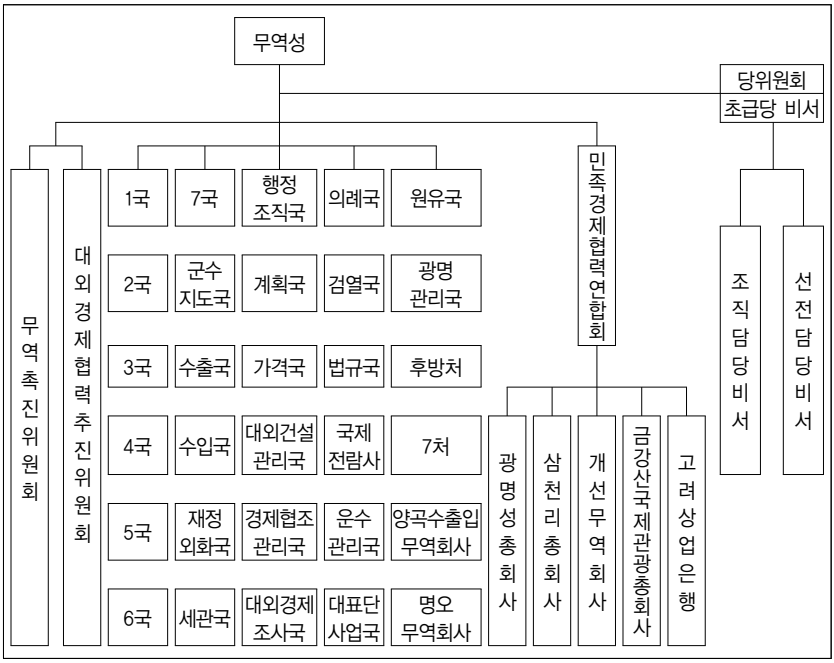
우선, 내각의 대외무역조직은 1992년 '새로운 무역체계' 발표 이전과 이후, 그리고 1998년 헌법개정 이후에 각각 변동이 있었다. 1992년 이전의 무역조직은 정무원 산하에 대외경제위원회, 대외경제사업부, 무역부가 무역관련 업무를 분할하였다. 그러나 1992년 '새로운 무역체계'가 발표된 이후에는 대외경제위원회가 무역부와 대외경제사업부를 통합하여 북한의 대외무역업무를 총괄하였다. 대외경제위원회가 국가계획위원회 무역계획국에서 결정한 무역계획에 의거하여 수출입업무를 총괄하고 산하에 무역부와 대외경제사업부를 두었다. 1998년 9월 헌법개정을 통해 대외경제사업부를 폐지하고, 대외경제위원회와 무역부는 무역성으로 재편되었다. 경제사업에 대한 내각의 권한강화와 맞물려 이후 무역성의 대외무역과 관련된 권한이 크게 강화되었다.[45)]

북한은 무역성의 권한을 강화하는 조치 이외에도 지역별 담당체계 확

45) 대외경제위원회의 13개 회사는 무역성 소속으로 이관시키고, 대외건설총국과 남남합작사를 '대외건설관리국'으로 합병하고 경제합작국과 합영지도국은 '경제협조관리국'으로 통합하였다.

립, 실용적인 테크노라트 전진배치 등을 통해 무역을 활성화하는 한편 대외개방과 투자유치를 위한 조직체계로의 정비를 단행하였다. 무역성은 무역, 세관업무, 외국인투자 유치 및 합영·합작사업, 대남교역 등의 업무를 담당하고 있다. 이를 위해 산하에 경제협조관리국, 대외건설관리국, 지방무역지도국, 법규국, 계획국, 무역대표부 등의 공식 기구와 함께 민족경제협력연합회, 조선대외경제협력추진위원회, 조선국제무역촉진위원회 등의 반관반민 성격의 기구들도 갖고 있다.

그림 2-5. 북한 무역성 기구체계



자료: 양문수 외, 『북한의 거시경제 운용체계 연구』(통일부 용역과제, 2008. 11), p. 141.

한편 북한 노동당의 비서국 산하기관(통일전선부, 계획재정부, 기계공업부, 간부부, 국제부 등)들은 각자 자신들의 독자적 무역조직인 무역상사를 설립하여 대외무역을 수행하고 있다. 특히 '39호실'에서는 북한 최고지도자인 김정일 위원장의 통치자금을 관리하는 것으로 알려지고 있다. 인민무력부의 경우도 산하에 무역상사를 소유하고 독자적인 대외무역을 수행하고 있다. 총참모부 예하 군단급도 '34부' 관할하의 무역상사를 두고 있다. 또한 '44부'가 1995년 4월에 만들어졌는데, 이곳은 인민무력부 전체의 외화벌이 계획을 작성하고 집행하는 데 필요한 사업지도와 총화를 담당하는 최고 실무기관이다. 44부는 인민무력부 내 각국 산하 무역상사들을 직접 지도할 뿐만 아니라, 군단·병종·사령부에 있는 34부를 통해 이 단위들에 있는 무역회사들의 사업까지도 모두 총괄, 지휘할 수 있는 권한이 있다.

나. 대풍국제투자그룹과 국가개발은행

2000년대 중반 이후 대외경제부문에서 외자유치 및 합영·합작 사업의 비중이 커지면서 북한당국은 새로운 전담기구 설치를 적극 모색하였다. 그 결과 2006년 9월 27일 평양에서 대풍국제투자그룹이 조직되었다. 대풍그룹은 외자유치 활동 차원에서 홍콩에도 '홍콩대풍국제투자유한공사'라는 현지법인을 설립하였다. 당시 대풍국제투자그룹은 중국의 철강기업인 '당강집단'(唐鋼集團)과 북한의 성진제강연합기업소(함경북도 김책시) 간의 합작사업을 시작으로 본격적인 외자유치 사업에 나서기 시작하였다.[46]

46) 時事通信, 2007년 10월 30일자; 中川雅彦, 『朝鮮社會主義經濟の理想と現實』(IDE-JETRO, 2011), p. 217에서 재인용.

그러나 대풍국제투자그룹은 이후 외자유치와 관련하여 뚜렷한 실적이나 성과를 거두지 못하였고, 존재 자체도 미미해졌다.

그러나 2009년 이후 북중경협이 활성화되기 시작하면서, 북중경협에 경험이 많고 조선족인 박철수가 회장을 맡고 있는 대풍국제투자그룹의 역할이 다시 부각되기 시작하였다. 북한당국은 2009년말부터 해외투자 유치 관련 기구에 대한 정리 작업을 본격적으로 진행하였다. 이는 같은 해 9월 김정일 위원장이 무역관계 주요 간부들이 모인 자리에서 해외자본의 투자 유치를 역설한 것과 관련이 있는 것으로 보인다. 당시 김 위원장은 대외무역 확대와 함께 "미국을 비롯한 서구 자본의 유치에 힘을 쏟아야 한다"고 강조하였다.[47] 이러한 김 위원장의 지침에 따라 대풍국제투자그룹은 2010년 1월 20일 평양에서 1차 이사회를 개최하고 기구를 정비하였다.

이 회의에서는 북한 국방위원회 위원장 명령으로 대풍국제투자그룹의 활동을 보장하였으며, 국방위원회의 결정에 따라 '국가개발은행 설립'과 '대풍국제투자그룹 조정위원회 설립' 등이 함께 발표되었다. 또한 이사회에서는 대풍국제투자그룹이 "대외경제협력기관으로 국가개발은행에 대한 투자유치 및 자금원천을 보장하는 경제연합체"라고 규정하여, 대풍그룹의 역할과 책임을 구체화시켰다.[48]

이와 같이 북한 국방위원회 산하로 조직된 대풍국제투자그룹은 황금평

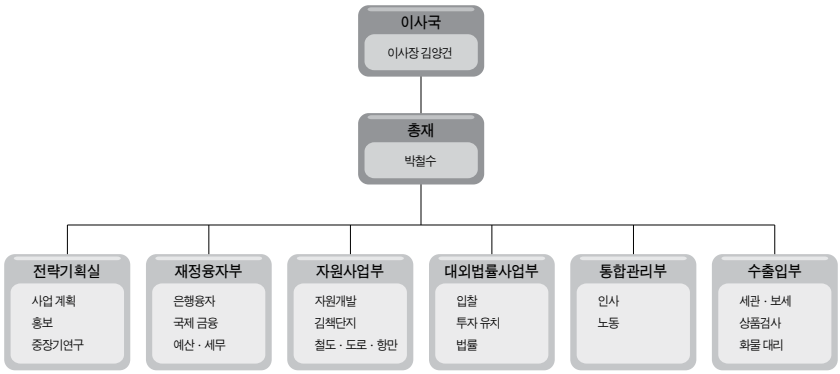
---

47) 일본의 한 대북 소식통은 "2009년 9월초 김정일 위원장이 내각 무역성과 대외사업기관 주요 간부를 대상으로 대외무역 확대와 해외자본 유치를 촉구했다"라고 말했다(『민족21』, 2011년 3월호 참고).

48) 평양 양각도 국제호텔에서 진행된 조선대풍국제투자그룹 이사회 제1차 회의에서 국방위원회 위원장명령 「조선대풍국제투자그룹의 활동을 보장할 데 대하여」, 국방위원회결정 「국가개발은행을 설립함에 대하여」, 「조선대풍국제투자그룹 조정위원회를 설립함에 대하여」가 전달되었다(『조선신보』, 「국방위원회결정으로 국가개발은행 설립」, 2010. 1. 27).

및 나선 개발을 전담하는 내각 소속 합영투자위원회와 함께 북한의 공식적인 외자유치 창구라고 할 수 있다. 합영투자위원회가 전 세계를 대상으로 통상적인 방법으로 외자를 유치하면서 계획경제 부문을 담당하는데 반해, 대풍국제투자그룹은 대규모 인프라 건설 등 목적성 사업을 위한 비계획경제 부문의 외자유치를 담당하고 있다고 볼 수 있다. 대풍그룹은 크게 전략기획실과 재정융자부, 자원산업부, 대외법률사업부, 통합관리부, 수출입부 등으로 조직되어 있으며, [그림 2-6]에서 보는 바와 같이 김양건 당 중앙위 비서가 대풍그룹 이사장으로 활동하고 있고, 재중동포인 박철수 회장이 그룹 총재로 활동하고 있다.[49)]

그림 2-6. 대풍그룹 조직도



자료: 『민족21』, 「북, 제한조치 대폭 완화된 투자법 올해 공표 외자유치 통한 제한적 경제개발정책 추진」, 2011. 3.

49) 대풍그룹 이사장에 김양건 노동당 통일전선부장 겸 국방위원회 대외담당 참사가 기용된 것이 주목된다. 김 부장은 북한의 대표적인 '중국통'으로 알려지고 있어 중국자본의 유치를 겨냥하면서, 대남사업을 총괄하는 통전부장인 만큼 남한의 자본 유치도 함께 고려한 것으로 보인다.

한편 대풍국제투자그룹 1차 이사회에서 설립이 결정된 국가개발은행도 외자유치와 관련해서 주목된다. 대풍국제투자그룹이 국가개발은행의 자본금 유치를 책임지고 있다는 점에서 두 기관은 불가분의 관계라고 할 수 있다. 북한은 2010년 3월 10일 평양에서 국가개발은행 1차 이사회를 개최하여 국방위원회 대표 전일춘을 이사장으로 선출하고, 박철수 대풍그룹 총재를 부이사장으로 선출하였다. 국가개발은행의 이사회 구성원은 모두 7명인 것으로 나타났다. 국방위원회 소속인 전일춘 이사장을 비롯하여 내각·재정성·조선아시아태평양평화위원회·조선대풍국제투자그룹 외에 '유관 부서' 대표라고 언급하였다. 거론된 부서 중에 군 관련 기관이 없다는 점에서 유관 부서는 제2경제위원회일 가능성이 높다.[50]

한편 국가개발은행 이사회에서는 국가개발은행 규약, 운영방안, 2010년 재무예산초안, 전문가위원회 규약, 경영기구방안 등이 통과되었다. 통과된 국가개발은행 규약에 따르면 ① 국가개발은행은 국가재정예산 외에 자금을 모집하고, ② 국가경제정책에 따라 실시하게 될 주요 건설대상에 직접투자하고 자금 면의 담보를 제공하게 된다.[51] 이를 위해 국가개발은행은 향후 10년간 북한의 인프라 구축을 위한 국책사업을 주도하는 한편 국제금융기구, 국제상업은행들과 거래할 수 있는 현대적 금융규범과 체계를 갖출 것으로 전해지고 있다.[52] 따라서 국가개발은행은 북한의 국책사업에 대한 투자업무와 상업은행의 기능을 수행하는 종합금융기관의 역할을 담당할 것으로 보인다.

---

50) 조선중앙통신, 2010. 3. 10.

51) 『길림신문』, 「조선국가개발은행, 평양서 공식 설립」, 2010. 3. 12.

52) 『민족21』, 2011년 3월호 참고.

다. 합영투자위원회

2000년대 중반 이후 외자유치의 중요성이 커지자 북한당국은 2009년 12월에 정부 직속기관으로 '합영투자지도국'을 만들었다. 이후 김정일 위원장이 2010년 초에 외자유치 및 합영·합작 사업의 필요성을 재차 강조한 이후, 2010년 7월 북한 내각 전원회의의 비준으로 합영투자지도국을 합영투자위원회로 격상시켰다.[53] 합영투자위원회는 내각의 성급 기관으로, 북한의 외자유치와 합영·합작 등 외국과 관련된 모든 사업을 지도하는 국가적 중앙지도 기관이라고 할 수 있다.

합영투자위원회의 주요 역할을 살펴보면, 첫째, 국가적 투자전략과 계획에 기초해 다른 나라의 정부간, 민간급, 개별기업 등과의 투자교섭 활동을 수행하고, 이를 장악·지도한다. 둘째, 투자환경 정비와 함께 외국과의 투자 장려 및 보호에 관한 협정을 체결한다. 셋째, 투자 관련 대표단 파견 및 초청 사업을 관장한다. 넷째, 특수경제지대 사업 전반을 총괄 관리하는 것으로 되어 있다.[54]

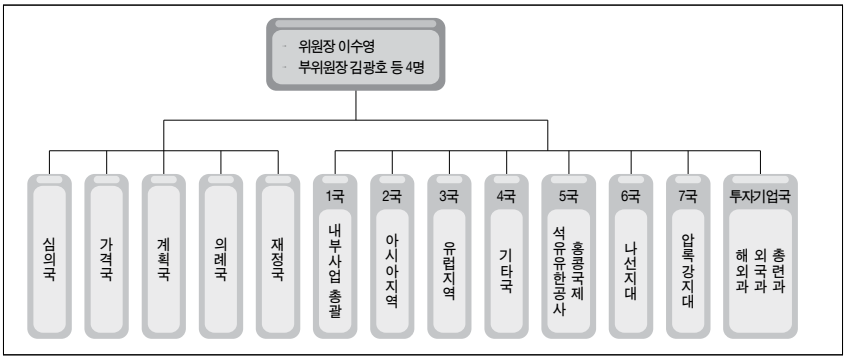
전 스위스 대사직을 수행했던 이수용이 합영투자위원회 위원장으로 임명되었으며, 4명의 부위원장이 있다. 합영투자위원회의 조직구성은 [그림 2-7]에서 보는 바와 같이 모두 13개 국(局)으로 구성되어 있다. 한편 최근 북한당국은 베이징에 합영투자위원회 해외사무소(대표: 김철진 부위원장)를 개설하여 외자유치를 위한 해외전담 창구 역할을 담당토록 하였다. 북베이징사무소는 외국인투자가들에 대한 투자상담 서비스를 상시적으로 제공하기 위해 만들어진 것으로 보인다. 특히 현재 대부분의 대북투자가

---

53) 조선중앙통신, 2010. 7. 9.

54) 中川雅彦 編,『朝鮮勞動黨の權力承繼』(2011), p. 118.

그림 2-7. 합영투자위원회 조직도



자료: 『민족21』, "북, 제한조치 대폭 완화된 투자법 올해 공표 외자유치 통한 제한적 경제개발정책 추진," 2011. 3.

중국 자본이나 기업들이라는 점을 감안할 때, 대중국 투자 확대 차원에서 베이징사무소의 필요성이 제기된 것으로 보인다.

라. 평양법률사무소

북한의 외국인투자 유치와 관련하여 주목해야 하는 기관 중의 하나가 평양법률사무소이다. 평양법률사무소는 2004년 11월부터 설치, 운영되고 있다. 이 기관은 독자적인 법인으로서 외국인투자기업(합영, 합작 및 외국인기업), 외국기업(지사, 사무소, 대리점 등)과 개인, 남한 및 해외동포는 물론, 대외부문과 관련된 북한 기관·기업소·단체·공민 등에게 외국투자나 대외민사거래 등에서 법률서비스를 제공하고 있다.

평양법률사무소가 제공하는 주요 서비스를 살펴보면,[55] 첫째, 북한의 법과 규정, 그에 의해 확립된 외국인투자관계 법·제도와 나선경제무역지대법·제도, 개성공업지구 및 금강산관광지구 법·제도를 비롯한 북한의 법

55) 법률출판사, 『조선투자법 안내』(2007), p. 37.

률과 제도에 대한 해설 및 소개이다. 둘째, 외국투자가에게 투자안내 및 기업 창설·운영, 분쟁해결과 기업 해산 및 파산과 관련된 법률서비스를 제공하고 있다. 셋째, 외국인에게 투자대상선택 지원과 투자기업창설 승인신청서, 계약서, 합의서, 경제기술타산서, 규약 같은 법률적 의의를 가지는 문서작성과 관련된 법률서비스를 담당한다. 넷째, 무역, 운수, 금융, 보험을 비롯하여 발명 및 특허권·공업도안권·상표권·원산지명권·저작권 같은 지적소유권과 부동산이용권 분야 관련 법률서비스를 제공한다. 다섯째, 법인과 법인 간, 개인과 개인 간의 대외민사법률 행위와 관련된 법률서비스 제공이다. 여섯째, 국적변경, 외국인과의 결혼과 관련된 법률서비스를 담당한다. 일곱째, 외국투자법률사무소 또는 해당 기관의 법률사무처리를 위한 법률서비스를 제공한다. 여덟째, 일반대리, 중개, 자료열람, 문서번역과 관련된 법률서비스를 제공한다. 아홉째, 이 밖에 위임에 따르는 법률봉사를 수행한다.

평양법률사무소는 자신들이 제공한 법률서비스에 대해 법적 책임을 지며, 자신들의 과실로 인해 의뢰자(기관)에게 손해를 끼쳤을 경우 상응하는 민사책임도 지게 된다. 현재 평양법률사무소 담당직원들은 해당 법률서비스와 관련된 경력을 갖고 있다. 따라서 구성원 대부분이 투자 및 무역을 비롯한 대외경제거래부문의 법학 및 경제학 전문가 자격과 학위를 소유하고 있거나, 국가직 등에서 일한 경험이 있는 사람들이다.[56]

56) 법률출판사, 『조선투자법 안내』, p. 38.

4. 최근 외자유치 정책의 평가 및 제약요인

최근 북한당국의 투자유치 전략의 기본방향을 살펴보면 △ 국가별로는 우선 중국 자본을 수용하되, 향후 대외환경이 개선되면 타국 자본을 흡수하고 △ 자본 성격별로는 공적 자본을 먼저 수용하고, 이를 점차 민간투자로까지 확대하며 △ 투자 대상 면에서는 사회간접시설 투자를 우선시하고, 점차 기업으로까지 범위를 확대해 간다는 내용이다.[57]

이는 북한이 당면한 대외경제환경 및 투자환경을 등을 종합적으로 고려한 선택이라고 할 수 있다. 우선 2006년 북한의 1차 핵실험 이후 국제사회의 대북 경제제재가 지속되고 있는 상황에서 미국, 일본, EU 등으로부터 대규모 투자를 유치하는 것은 사실상 불가능하다. 따라서 단기적으로 대북제재나 체제개혁에 대한 요구가 크지 않은 중국 자본을 우선적으로 유치하고, 이후 북핵문제의 진전 상황에 따라 서방국가의 자본 유치에 나서겠다는 의도라고 볼 수 있다.

최근 북·중간 경제협력의 기본원리는 '정부주도, 시장원리, 기업위주, 상호이익'으로 요약된다. 이 중에서 최근 들어 가장 중요성이 부각되는 것이 '정부주도'이다. 2000년대 중반 이후 중국의 대북투자 증가는 주로 동북3성 지역의 기업이나 소자본의 진출이었다. 그 결과 투자대상도 상업유통과 보상무역 차원에서의 광물자원 투자 중심이었다. 그러나 2009년말 원자바오 총리의 방북과 이후 김정일 위원장의 2차례 방중 등을 통해 중국 정부의 주도하에 투자계획이 이루어지고 있으며, 이는 황금평-나선특구 공동개발로 가시화되고 있다. 특히 정부의 개입이 확대될 경우 중국

57) 『민족21』, 2011년 3월호.

대형 국유기업의 대북투자가 확대된다면, 투자자본 규모와 대상이 확대될 가능성이 높다.

중국의 공적 자본 투자가 확대될 경우 가장 우선적 투자대상은 역시 북한 내 사회간접시설이라고 할 수 있다. 이는 열악한 사회간접자본이 대북투자를 제한하는 주요인라는 점을 감안할 때, 공적 자본을 활용해서 이를 우선적으로 해소함으로써 민간기업의 자발적 대북투자를 유인하려는 것으로 볼 수 있다. 따라서 최근 인프라 개발의 주요 대상은 북·중 접경지역의 교통망과 전력설비 등을 중심으로 이루어질 것으로 전망된다. 이는 단순히 북한에 대한 지원성 투자가 아니라 중국 동북3성과 북한 간의 경제적 연계성을 제고시킬 수 있다는 점에서 가능성이 높다.

한편 북한당국이 외자유치 및 합영·합작사업을 통해 가장 중요한 목표로 설정하고 있는 것이 바로 선진국으로부터의 첨단과학기술 도입이다. 북한당국이 첨단과학기술 도입의 중요성을 강조하는 것은 낙후된 북한경제를 단번에 도약시키고, 경제발전과 국방력 강화라는 두가지 목표를 달성하는 데 있어 과학기술부문의 발전이 핵심적인 역할을 담당할 수 있다고 보기 때문이다. 이러한 인식하에 북한은 김정일체제가 공고화된 이후 강성대국 건설과 관련하여 과학기술의 발전을 가장 중요한 과제 중의 하나로 제기하고, 추진해 왔다. 대외경제를 활성화하고 빠르게 성장시키기 위해 과학기술 교류가 매우 중요한 과제로 제기되었다. 이를 위해서는 무엇보다 선진과학기술의 적극 수용이 중요하다고 지적한다. 외국으로부터 선진과학기술을 수입하는 것이 비주체적이라는 인식은 잘못된 것이며, 과학기술 교류를 위해서는 과학자, 기술자들의 교류를 확대하고, 그 양성사업에 서로 협조하는 것이 가장 중요하다는 것이다. 또한 국제학술회의 참

가, 과학자 및 기술자의 유학·파견, 해외 저명학자 초빙, 선진기술국가 및 연구자들과의 공동연구사업 조직, 과학기술 관련 문헌 적극 수입 및 보급 확대 등에 적극 나설 것을 강조하고 있다.58)

그러나 북한당국의 이와 같은 정책적 노력에도 불구하고 북한의 외자 유치가 활성화되지 못한 경제적 이유로는, 첫째 정치·안보상의 위험요소와 미흡한 투자보장 장치 등으로 인해 투자리스크가 매우 높다는 점을 들 수 있다. 둘째, 전력·철도 등 북한의 기본인프라가 매우 취약하다는 점을 들 수 있다. 특히 전력부족이 심각하고, 북한 내 화물운송의 90% 이상을 담당하는 철도도 설비노후화 등으로 효율성이 크게 저하된 상태이다. 셋째, 투자자 및 기업인들의 통행 및 통신상 제약을 들 수 있다. 투자기업인들의 북한 내 출입과 통행이 여전히 제한됨으로써 경영상의 문제를 신속히 해결하기가 어렵다. 넷째, 기업경영상의 제한이다. 투자기업의 북한 노동력을 직접 모집, 해외에서의 물자구입 및 생산품의 북한 내 판매 등도 제한되어 있다.

이러한 경제적 요인과 함께 정치적 제약요인을 들 수 있다. 북한당국이 외국기업들의 본격적인 대북투자를 유도하기 위해서는 △ 북핵문제의 조기 해결 △ 북·미관계 정상화와 대북 경제제재 해제 △ 북·일 국교정상화와 이에 따른 대일 배상금문제 해결 △ 개혁·개방 노선 공식화 등과 같은

58) "새로운 과학기술을 처음부터 우리 자체로 연구, 개발하여야 주체가 선 것이고 다른 나라의 선진과학기술을 받아들이는 것은 주체가 서지 못한 것으로 생각하는 것은 주체적 립장에 대한 비속화이며 이러한 관점을 가지고서는 과학기술을 빨리 발전시킬 수 없다. 다른 나라의 선진과학기술을 우리 혁명의 요구와 우리나라의 실정에 맞게 연구, 도입하여 우리의 것으로 만들면 그것은 주체적 립장에서 과학기술을 발전시키는 것으로 된다." 오승일(2010), 「현시기 대외무역에서 가치법칙의 옳은 리용은 대외경제관계발전의 중요담보」, 『경제연구』, 2호, p. 31.

근본적인 투자환경의 변화가 필수적이다. 이러한 근본적인 변화가 이루어지지 않는 한 대북투자는 시장경제 원리에 의한 경제활동 참여라기보다는 농업협력 등과 같은 원조 및 개발지원형 진출 내지는 일부 지역의 관광·서비스업 진출, 인프라 건설 참여 등의 범위로 제한될 수밖에 없다.

이와 함께 국제적 신뢰 확보를 위한 정책의 일관성이 유지되어야 한다. 지금까지 북한의 투자유치정책은 시행과정에서 잦은 정책변경과 국제적 관행의 무시로 투자가의 신뢰를 얻는 데 실패하였다. 예를 들어 1990대 초반 두만강지역개발프로그램의 일환으로 추진된 나진·선봉 자유경제무역지대 건설도 기대한 성과를 달성하지 못하자 경제특구의 지위조정, 개혁조치의 후퇴, 남한기업의 진출봉쇄 등을 통해 경제특구 건설을 사실상 포기하였다. 또한 김정일체제 공식출범 이후 북한판 홍콩식 건설을 기도했던 신의주특별행정구의 경우 중국과의 초기 조율실패로 특별행정구의 건설을 시작도 못 하고 있는 것 등이 이를 반영하고 있다. 국제적 신뢰를 회복하기 위해서는 우선 김정일 국방위원장은 물론 북한 노동당의 적극적인 의지표명과 함께 개방정책에 대한 북한당국의 일관성이 필요하다.

제3장 북한 진출 외국인투자 현황 및 성과 평가

1. 외국인투자 현황
2. 투자유치 특징 및 성과평가
3. 소결

1. 외국인투자 현황

가. 최대 투자국으로 부상한 중국

중국에 대한 경제 의존도 심화는 북한의 대외경제관계에서 최근 나타나고 있는 가장 큰 특징이다. 2000년대 전반기까지 중국의 북한경제에 대한 영향력은 주로 교역과 원조를 통해 나타났다. 상품교역 위주의 북·중 경제관계는 2000년대 중반 들어 중국기업들의 대북투자가 활발해짐에 따라 질적인 변화를 보이고 북한의 대중 의존도는 더욱 심화되고 있다. 과거 중국의 대북투자는 접경지역인 랴오닝성과 지린성 연변지역의 소규모 기업과 상인들이 북한에서 식당, 상점, 양식장 등을 운영하는 수준이었다. 영세한 민간 사업가들의 상업분야 진출이 주를 이루던 중국의 대북투자는 2000년대 중반 국유기업들이 자원개발에 본격적으로 진출하면서 중국은 대북 최대 투자국으로 부상하게 되었다.[59] 중국기업은 광물자원 개발을 중심으로 제조업, 유통업 등에 투자하고 있다. 더욱이 중국의 동북3성 진

59) 북한의 외자유치에 대한 공식 통계자료는 존재하지 않으며, UNCTAD와 같은 기관이 제공하는 추정자료 또한 신빙성 문제와 데이터의 연속성이 없어 현실적으로 사용하기가 어렵다. 북한의 미발표와 중국정부 통계자료의 신뢰성 문제로 중국의 대북투자와 관련한 현황도 파악이 쉽지 않다. 북한과 중국의 특수한 정치·경제관계에 의해 정부기관과 국유기업이 추진하는 투자의 상당부분은 비공식적으로 진행될 가능성이 높다. 또한 소규모 투자를 추진하는 중국 사업자들은 상무부 신고 절차를 거치지 않는 경우가 많다. 그럼에도 선행연구와 일부 북한 인사들의 발언을 종합할 때 2000년대 중반 이후 중국이 대북 최대 투자국으로 부상한 것은 분명하다. 요령사회과학원 우영자(2007)에 따르면 중국의 연간 대북투자액은 이미 2005년에 5,369만 달러를 기록하였고, 2006년 상반기(1-6월)에 전년도 투자액을 넘어서는 5,874만 달러를 기록하였다. 빠른 증가세를 보이는 중국의 대북투자를 고려할 때 2006년부터 중국의 대북투자액은 연간 1억 달러를 넘어선 것으로 추정된다. 2011년 9월 7일 장춘에서 개최된 길림사회과학원 주최 국제회의 '동북아싱크탱크포럼'에 북한 측 대표로 참가한 북한사회과학원 경제연구소 관계자는 북중경협과 관련된 발표를 하면서 중국이 대북 최대 투자국임을 시사하고, "나선시에 투자한 외국기업 수의 78.7%, 투자액의 50% 이상을 중국이 차지"한다고 언급하였다.

흥계획과 연계되어 접경지역인 신의주, 나진·선봉 지역 산업기반시설에 대한 투자가 최근 가시화되고 있다. 정부 주도로 향후 북·중 접경지역에서의 교통, 물류 인프라 구축사업이 본격적으로 진행되면 중국기업들의 북한 자원개발과 산업에 대한 진출은 더욱 확대될 전망이다. 짧은 기간에 빠르게 증가하는 중국의 대북투자 추세는 중국 상무부가 승인한 투자액이 2003년 112만 달러에서 2008년 4,123만 달러로 크게 증가한 것에서도 알 수 있다.[60] 상당수의 중국기업들이 공장설비, 원자재, 운영자금을 제공하는 방식으로 북한과 합작사업을 진행하는 것을 고려할 때, 실제 집행된 중국기업의 대북투자액은 사업계획단계에서 승인된 금액보다 훨씬 클 것으로 추정된다. 본고에서는 투자가 확인된 중국기업들의 사례를 위주로 자원개발, 제조업, 유통업, 인프라 분야에서의 중국의 대북투자 현황을 파악한다.

1) 광물자원

중국이 북한에서 가장 적극적으로 투자를 진행하고 있는 분야는 광물자원 개발이다. 중국기업들의 북한광산에 대한 투자는 2003년 이후에야 본격화되었지만, 중국은 짧은 기간에 북한 전역의 주요 광산에 진출하면서 생산설비와 인프라에 대한 투자를 실행하고 있다. 북한자원연구소와 한국광물자원공사에 따르면 중국기업은 2000년대 중반과 후반기에 20개 광산에서 31개 사업을 진행하였다.[61] 중국이 채굴계약을 체결하거나 투자를 실행하고 있는 북한 광산은 △ 함경북도 무산철광 △ 함경남도 상농

60) 중국 상무부(2009), “2008 Statistical Bulletin of China’s Outward Foreign Direct Investment” (2008년도 중국대외직접투자통계공보), p. 27.

61) 북한자원연구소·한국광물자원공사(2010), 『북한 자원개발사업 실태분석』, p. 9.

금강 △ 양강도 혜산청년동광 △ 평안북도 덕현철광 △ 평안남도 2·8직동청년탄광 △ 황해북도 은파(아연)광산 등이다.[62] 중국기업은 매장량이 풍부하고 개발 잠재력이 높은 철광, 금광, 석탄광, 동광을 중심으로 투자하고 있다. 또한 구체적인 투자 내용이나 생산 현황이 공개되지는 않았지만, 일부 중국 무역회사와 심양, 연변 등에 거주하는 개인 사업가들이 북한의 소형 광산에 투자하고 있는 것으로 알려져 있다.

중국기업들의 진출이 가장 많은 광산은 무산의 철광산과 혜산의 동광산이다. 무산광산은 북한 최대의 철광산으로 매장량이 17억 톤 이상으로 추정되는 세계적인 노천광산이다. 무산광산은 생산능력이 연간 650만톤 수준이나 생산설비 노후화, 전력 부족, 열악한 운송 인프라 등의 이유로 1990년대 이후 생산량이 200만톤 수준으로 낮아졌다.[63] 무산광산은 노천광산으로 투자에 따른 수익성이 상대적으로 높고 중국 지린성과의 접경지역에 위치함으로써 채굴된 철광석의 중국으로의 운송이 용이하여 중국기업의 투자 관심이 높다. 무산광산은 3개의 중국기업이 각각의 분광산 채굴권을 확보하고 있다. 지린성 최대 국유기업의 하나인 통화강철그룹은 2003년 사업 타당성 조사를 마치고 2006년 11월 북한당국과 광산 및 인프라 개발에 대한 투자계약을 체결하였다. 통화강철그룹은 무산광산의 철광석 50년 개발권을 획득하고, 생산설비와 기술 투자를 북한에 제공하기로 하였다. 연변에 위치한 국유기업인 천우집단국제공사는 북한 광업성 대외사업국과 2009년 투자계약을 체결하고, 무산광산에서 생산된 철광석

62) 2009년 통일부 국정감사 자료에 따르면 2000년대 중반 이후 중국이 채굴권을 확보한 북한 광산 개발사업들 가운데 확인된 12개 사업의 투자계약 금액은 4.6억 달러에 달한다. 임수호·최명해(2010), 「북·중 경제밀착의 배경과 시사점」, 삼성경제연구원 Issue Paper, pp. 10-11.

63) 최경수(2010), 『북한 지하자원의 이해』, p. 4, 북한자원연구소.

을 반입하였다. 천우그룹은 생산설비 제공과 지린성 화룡에서 무산광산까지의 도로 정비를 위해 약 3,000만 달러를 투자하였다.[64]

양강도에 위치한 혜산청년광산은 2005년부터 5건의 투자 계약을 중국기업과 체결하였다.[65] 혜산청년광산은 북한 최대의 동 광산으로 갱내 시설과 장비가 노후화되었지만, 매장량과 광석의 품질이 높아 개발 잠재력이 높은 것으로 평가되고 있다. 또한 광산에서 중국까지의 거리가 4km 미만으로 생산품의 중국으로의 운송이 용이하고 중국과 송전선이 연결되어 광산에서 중국 전력을 이용하였다. 지린성 장백에 소재한 초금광업주식유한공사는 2005년 혜산광산과 2억 2천만 위안 상당의 투자계약을 체결하였다. 중국 중광궤지는 2008년 혜산광산과 합작회사를 설립하고 광산시설에 대한 투자를 진행하고 있다. 이 밖에도 허베이성 소재의 롼허실업집단공사(2006년), 심양금사비무광산설비(2009년), 중쾅그룹(2009년)이 혜산광산에 대한 투자에 합의한 것으로 알려지고 있다. 현재까지 계획된 중국기업들의 투자가 완료되지 않아 혜산광산의 생산량은 많지 않지만, 최근의 국제 동 가격 상승으로 동광석의 함유량이 높은 혜산광산에 대한 중국기업의 관심은 지속되고 있다.

[표 3-1]에 나타난 바와 같이 철광과 동광 외에도 중국기업들은 개발의 경제성이 높은 금, 석탄, 몰리브덴, 아연 광산 등에 투자를 진행하고 있다. 실례로 함경남도 허천군에 위치난 상농금광산은 랴오닝성의 다롄훙푸(大連洪富)집단의 투자를 받아 2005년 7월 채굴을 재개, 생산된 금동정광분

64) 중국 관계자 조사자료(2011년 9월).

65) 혜산 동광산의 현황과 중국기업들의 투자는 최경수(2010), 북한자원연구소·한국광물자원공사(2010) 참고.

을 중국시장에 판매한 것으로 알려지고 있다.[66] 길림호융그룹과 중국유색국제광업공사는 북한 조선금강총회사와 합작으로 조선금강광업합영회사를 설립하고 금광과 은광 개발을 추진하고 있다. 또한 중국 자원개발 분야 대기업인 오광그룹(五鑛集團)은 2005년 10월에 북한 최대 무연탄 산지인 평안북도 용등탄광과 무연탄 채굴권을 계약하였다. 이 밖에 저장성 원저우시 강서우집단공사는 북한당국과 합작으로 대광합영회사를 설립하고 평남 성천군 용흥광산의 몰리브덴 채굴·판매권을 확보했다.

북한과 광물자원 합작사업에 참여한 중국기업들은 채굴 장비, 연료, 운송장비 등의 생산설비와 노동자들에게 필요한 생활용품을 북한 측에 제공하고 있다. 북한 광산은 생산설비가 노후화되고 장비, 전력이 부족하여 생산성이 매우 낮기 때문에 채굴을 위해서는 생산설비·인프라 개·보수와 중국으로의 운송 환경을 사전에 개선할 필요가 있다.[67] 중국기업은 생산설비·인프라에 대한 투자의 대가로 확보한 광산물을 중국으로 반입하여 판매하고 있다. 최근 무산광산과 덕현광산 등 중국의 투자를 받은 북한 광산들의 생산이 늘어나고 수출도 증가한 것으로 알려지고 있다.[68] 중국기업 또한 지리적 근접성을 이용하여 저렴한 북한 광물을 육로로 반입, 자국에서 판매하는 이점을 얻고 있다. 그러나 상당수의 중국기업들은 북한 광산들과의 합작과정에서 투자 방식과 계약조건, 이윤분배 방식 등에서 어려움을 겪는 것으로 알려져 있다. 실례로 2009년부터 무산광산의 채굴시설

66) 『연합신문』, 2007년 9월 11일자.

67) 배종렬(2008), 「북한의 외국인투자 실태와 평가: EU와 중국 기업의 대북진출을 중심으로」, 『수은북한경제』, 가을호, p. 57.

68) 무산광산에 이어 북한 최대 철광산의 하나인 평안북도 덕현광산은 2004년 흑룡강성민족경제회사와의 합작 이후, 2006년 12월에 산시성 시안에 소재한 산촨기업집단과 15년 기한의 합작 계약을 체결하였다. 2007년 3월부터 공동 채굴을 하고 있다.

개·보수와 운송 인프라 개선에 3천만 달러를 투자한 천우집단국제공사는 생산된 광물의 분배 문제로 북한당국과 갈등을 겪고 있다.[69] 일부 중국기업들은 북한과의 투자계약 체결 이후 과다한 광산시설 개·보수 비용, 전력 부족, 열악한 인프라 등의 이유로 대북투자를 보류하거나 사업을 취소하기도 하였다.

표 3-1. 중국기업의 북한 광산 개발 현황

지역	광산	중국 투자기업	추진 연도	북한 사업자	추진 내용
함북	무산(철)	통화강철그룹	2003	무산광산	-사업타당성 조사 실시합의
			2006	조선서경제무역	-광산 및 인프라 투자 -70억 위안 투자계획('07년 취소) -50년 채굴권
		연변천지공업 유한공사	2004	무산광산	-광산 및 인프라 투자 -1억 위안 투자계약
		천우집단국제공사	2009	무산광산	-무산광산 광미처리 및 도로 -3천만 달러 초기투자 집행
	오룡(철)	연변대한조철유한	2006	금천무역	-금대광산개발회사 설립 -3.16억 유로 투자계약
	강안(동)	천우집단국제공사	2008	대풍국제투자	-광산개발 및 주택건설 -MOU 체결(개발권 공여)
	강안(석탄)	심양요신	2005	석탄공업성	-광산시설 배수 복구
함남	덕성(철)	흑룡강성민족경제	2004	덕성광산	-광산설비투자 -1억 달러 투자 계약(유보)
	상농(금)	산동국대황금주식 유한공사	2004	대경추	-광산개발 MOU 체결
	장진 (몰리브덴)	단둥 위민국제상무유한공사	2004	대양총회사	-대양-중당국제합영집단 공사설립 -120만 유로 투자계약

69) 중국 관계자 조사자료(2011년 9월). 관계자에 따르면 100만 달러 미만의 소규모 자본으로 북한 광산개발에 참여한 중국 중소기업과 투자가들의 경우는 발전·전기설비 구축과 같은 과도한 초기개발 비용과 광산의 낮은 생산성으로 어려움을 겪고 있다. 내몽골의 홍웬국제무역공사(泓元國際貿易有限責任公司)의 경우는 2008년경에 50만 유로를 투자하여 북한에서 석산개발을 추진하였으나 현재까지 생산 활동을 하지 못하고 있는 실정이다.

표 3-1. 계속

지역	광산	중국 투자기업	추진 연도	북한 사업자	추진 내용
양강도	문락평(철)	지린수광	2006	개선총회사	–광산개발 합영계약체결 –1억 위안 투자계약
	보천(금)	베이징 광업	2006	개선총회사	–광산 투자 –2천만 위안 투자
	혜산(동)	장백 초금광업 유한공사	2005	혜산광산	–광산 시설투자 –2억 2천만 위안 투자계약
		허베이성 롼허실업집단	2006	혜산광산	–광산 시설투자
		중광궤지	2008	혜산광산	–혜중광업합영회사 설립
		심양 금사비무광산설비	2009	광업무역회사	–광산 시설투자 계약 –3천만 달러 투자 계약
		중쾅그룹	2009	광업개발회사	–광산 시설투자 계약 –투자규모 2억 위안
	8월(동)	북방중공업그룹	2009	승리무역회사	–광미재처리시설투자
평북	덕현(철)	흑룡강성민족경제	2004	조선종합설비	–덕현광산 미광처리
		산시성 산촨기업	2007	덕현철광	–광산투자(15년 채굴권) –6억 위안 투자계획
	운산(금)	자오진 그룹	2004	대성경제연합	–광산 시설투자 합의
	용등 (석탄)	오광그룹	2005	용등탄광	–광산시설 투자 –50년 채굴권 합의
	용문 (석탄)	베이징구룡주 국제무역	2005	용문탄광	–광산시설 투자
평남	용흥 (몰리브덴)	저장성 강서우집단	2007	대경추	–대광합영회사 설립 –투자규모 443만 달러
	2·8직동 (석탄)	홍콩투자유한 허계집단국제공정	2005	전력공업성	–광산 및 발전소 개·보수 –투자규모 5천만 달러
	천성 (석탄)	홍콩투자유한 허계집단국제공정	2005	전력공업성	
황해북도	홀동(금)	안후이성 지질 탐사국	2007	홀동광산	–신규 광산개발을 위한 탐사 진행
	수안(금)	허난성 물리탐사대	2007	금강연합기업	–공동탐사
	은파 (아연)	청해 서부광업 유한책임	2006	은파광산	–서우합작공사 설립 –투자규모 3.5억 위안
황해남도	웅진(철)	랴오닝성서양그룹	2008	개선총회사	–서해합영회사 설립 –광산 및 인프라 투자

자료: 북한자원연구소 · 한국광물자원공사(2010), pp. 29~32.

2) 수산자원

중국의 북한 자원분야에 대한 진출은 2004년 중국 어선의 동해 입어사업을 계기로 수산업에서도 진행되고 있다. 중국 정부는 해양휴어제도를 실시하면서 휴어기에 있는 수산회사와 어민들의 소득을 보전하기 위해 대체 어장을 확보할 필요가 있었는데, 북한당국과의 협상을 통해 동해 북방한계선 이북인 원산 앞바다에서의 조업을 보장받았다.[70] 중국은 2004년에 중국 어선의 동해안 오징어잡이 시범 조업을 실시하고 2005년에 '북한 이동해역 원양어업 프로젝트 사항에 관한 통지'를 통해 북한 해역에서의 조업을 확대하였다.

중국 어선의 동해안 입어사업에는 랴오닝성 대련해양어업집단, 절강성 주산화응원양어업공사, 주산보다구원양어업공사 등의 수산기업들이 참가하고 있다. 이들 중국기업들은 북한 삼태성무역회사와 합작하는 형태를 취하고 있다.[71] 중국 어선들은 6월과 10월 사이에 함경북도 나진과 청진 근해에서 조업을 하고 있으며, 2011년 여름에는 900여 척의 중국 선박이 북한수역에서 조업한 것으로 보도되었다.[72] 중국은 입어료 명목으로 어획고의 일부를 전자제품 등 현물로 제공하거나 어선 한 척당 2만 5천~3만 달러를 북측에 지불하고 조업하는 것으로 알려져 있다. 중국은 휴어기에 있는 어민들의 소득을 보장하고, 북한은 중국 선박의 입어료를 통해 외화를 확보하게 되었다.[73] 동해안에서의 조업 외에도 접경지역에 소재한 중

---

70) 엄선희(2009), 「북한과 중국의 수산협력 실태와 시사점」, 『수산정책연구』, 2월호, p. 39.

71) 배종렬(2008), p. 58.

72) 부산일보, 2011년 8월 8일자.

73) 엄선희(2009), p. 39.

국 사업가와 소규모 수산회사들은 신의주 인근지역과 나진지역에서 해삼, 전복 등의 양식 사업에 투자하고 있다. 이들이 생산한 어패류의 대부분은 중국 동북3성 지역으로 반입되어 소비되는 것으로 알려져 있다.

3) 제조업 및 유통업

중국기업들의 북한 제조업 및 유통분야 진출은 2002년 '7·1경제관리개선조치'와 북한경제에서 시장화가 진행됨으로써 나타나고 있는 현상이다. 신의주, 나진·선봉 등지에서 소규모 식당, 상점, 숙박시설을 운영하는 수준이었던 중국의 대북한 투자는 2000년대 들어 건설자재, 컴퓨터, 식품 제조 등의 제조업 분야에서 합영회사 설립과 평양 시내에 있는 백화점과 대규모 유통상점에 대한 투자를 실행하는 수준으로 확대되었다. 7·1조치 이후 배급제 수정과 함께 생산과 유통분야에서 시장 기능이 확대됨으로써 이전에 교역을 통한 상품 판매에 주로 관심을 가지던 중국기업과 상인들은 북한 내수시장에 직접 진출하면서 수익을 모색하게 되었다.[74] 비록 투자 금액에서는 중국 정부와 국유기업이 주도하는 자원개발과 산업인프라 구축에 비해 규모가 작지만, 민간기업들의 북한 제조업과 유통업 진출은 산업생산과 주민들의 소비생활과 밀접히 연관되어 있다는 측면에서 주목을 끌고 있다.

---

74) 중국의 대북투자에는 전통적으로 북한과 교류가 많았던 동북3성 기업뿐만 아니라 중국 남부지역의 민간기업과 상인들도 관심을 보이고 있다. 2000년대 북경과 함께 랴오닝성, 사천성, 복건성 등 여러 지역에서 대북한 투자설명회가 개최되었다. 실례로 2004년 11월 중국 심양시 칠보산호텔에서 열린 심양시기업가협회 주최 '대북한 투자설명회'에는 중국기업인 500여명이 참가하였으며, 2005년 1월 하얼빈에서 개최된 '조선투자 전략세미나'에서는 중국기업의 대북투자 방법과 전망 등이 논의되었다. 2004년 11월에는 사천성의 31개 기업들로 구성된 대북투자무역사절단이 북한 대외무역성의 초청으로 평양을 방문하여 투자환경에 대한 조사와 파트너 발굴을 추진하였다. 임금숙(2005), 「중국기업의 대북한 투자에 관하여」, 『통일정책연구』, 14권 1호, pp. 246~247; KOTRA(2006).

중국기업들은 자금과 생산설비, 기술을 제공하면서 북한 측 파트너와 합영회사를 설립하는 방식으로 북한에 진출하고 있다. 배종렬(2008)의 연구에 따르면 중국기업이 북한에 투자하여 성과를 거둔 분야는 △ 컴퓨터(아침판다컴퓨터합영회사), △ 건물 지붕재 등의 건설자재(조선영초건재품합영회사) △ 가구(영광가구합영회사) △ 전기(평양전기기구합영회사, 평양아명조명합영회사) △ 자전거(평진자전거합영회사) △ 가축 사료(조선은풍합영회사) △ 담배(평양백산연초유한책임회사, 나선신흥담배회사) 등이 있다. 중국기업들이 북한에서 생산하는 소비재와 전기기기, 건자재 등의 경공업 제품은 북한에서 공급 부족으로 1990년대부터 중국 등 해외에서 수입하던 품목이었다. 주민들의 일상생활에 필요하고 수요가 많은 제품분야에 중국기업들이 진출하고 있어 투자 성과도 좋은 것으로 알려지고 있다.

몇 가지 주요 사례를 살펴보면, 조선영초건재품합영회사의 중국 측 투자회사인 지린성방직수출입공사와 장춘영초과학주식유한공사는 2004년 공동으로 북한에 지붕 슬레이트 공장을 건설하였다. 북한이 자금과 기술이 부족하여 공장을 설립하지 못하던 상황에서 중국기업이 투자하여 생산한 슬레이트 제품은 주택 건축에 사용되고 있다.[75] 중국의 남경판다전자집단유한공사와 북한 전자공업성 산하의 대동강계산기합영회사가 합자한 아침판다컴퓨터합영회사는 2003년 3월부터 펜티엄급인 아침-판다PC를 조립생산하여 북한 내에서 판매하였다.

또한 중국의 농업기계 제조업체인 하남일타(河南一拖)그룹은 2003년 11월에 북한 금성트랙터공장과 트랙터 조립, 디젤엔진 분야에서의 합작생산을 위한 계약을 체결하고 중국에서 공급한 부품을 조립하는 형식으로

75) 임금숙(2005), p. 249.

농업용 트랙터를 생산하고 있다. 중국 심양시에 소재한 허펑그룹(禾豊集團)은 2007년에 북한에 500만 위안 상당의 자금을 투자하여 북한에 가축사료 공장(조선은풍합영회사)을 설립하였다. 허펑그룹은 투자 후 3년만에 초기 투자액을 회수하고, 최근에는 사업 확대를 모색하고 있다.[76] 북·중간 최초의 자전거 합작회사인 평진자전거합영회사는 2005년 중국 천진디지털무역책임유한공사가 투자하여 설립되었다. 평양시 서산동에 위치한 자전거 공장은 북한당국으로부터 20년간 자전거 생산 독점권을 부여받은 상태에서 휠체어, 어린이 자전거 등 다양한 제품을 생산하고 있다.[77]

2005년 10월 준공된 대안친선유리공장은 형식적으로는 중국의 요화유리집단공사(耀华玻璃集团公司)가 투자하였지만, 실질적으로 중국정부가 건설비용 2,400만 달러를 무상원조하여 건설되었다. 북한은 1954년에 건설된 남포유리공장과 함경남도 영광유리공장 등이 설비 노후화로 가동이 어려워지고 각종 건설현장에 필요한 유리제품을 생산하지 못함으로써 유리공장의 현대화가 필요하였다. 2003년 10월의 우방궈 중국 인민대표대회 상무위원장의 방북을 계기로 중국은 유리공장 건설 지원을 약속하였으며, 2005년 10월 후진타오 중국 국가주석의 평양 방문에 즈음하여 대안친선유리공장의 준공식을 가졌다. 대안친선유리공장은 부지 29만 3,000㎡(8만 8천여 평), 건평 15만 7,500㎡(4만 7천여 평) 규모로 만들어졌으며, 프랑스, 독일 등에서 수입한 장비를 갖추고 하루 최고 약 200톤의 유리를 생산할 수 있는 최신 유리공장이다[78]. 공장관리와 경영은 북한 측에서 하

76) 중국 관계자 조사자료(2011년 9월).

77) 『연합뉴스』, 2005년 7월 25일자.

78) 『연합뉴스』, 2005년 10월 9일자; 『조선신보』, 2006년 3월 29일자.

고 있으며, 중국 요화유리공장에서 자재와 부속품, 기술자를 지원하고 있다. 대안친선유리공장에서 생산된 판유리와 각종 유리제품은 북한 내 건설 현장에 공급되고, 일부는 중국, 러시아 등으로 수출되고 있다.

표 3-2. 중국기업의 북한 제조업 진출 주요 사례

투자 분야	합작 회사	투자 기업	주요 내용
식품	보통강양해합영회사	-중국: 홍콩리달무역회사 -북한: 조선보통강상사	-2000년 설립 -즉석국수 생산
		-중국: 심양 조선족 기업 화신그룹	-2002년 두부공장과 젓가락 공장 건립
컴퓨터	아침판다컴퓨터합영회사	-중국: 남경팬더전자집단유한회사 -북한: 전자공업성 산하 대동강계산기합영회사	-2002년 설립 -2003년 3월, 펜티엄급 아침판다 PC 생산판매
건설자재	조선영초건재품합영회사	-중국: 지린성방직수출입공사, 장춘영초과학주식유한공사 -북한: 건설건재공업성 산하 건재무역회사	-2004년 설립 -지붕 슬레이트 공장 운영
가구	영광가구합영회사	-중국: 지린성 중상무역대외수출입총회사 -북한: 건설건재공업성 산하 대외경제협조국	-2004년 설립 -영광가구재종합센터 개설, 가구 판매(2006년 6월)
전기	평양전기기구합영회사	-중국: 베이징복성효정전자과학기술 -북한: 카드식적산전력계조립공장	-2005년 설립 -카드식적산전력계 생산
	평양아명조명합영회사	-중국: 상해아명전등공장유한공사 -북한: 평양조명기구공장	-2008년 3월 설립 -절전형 등의 조명기구 생산
자전거	평진자전거합영회사	-중국: 천진디지털무역책임유한공사 -북한: 조선대외경제협력추진위원회	-2005년 설립 -20년간 자전거 생산 독점권 획득 -휠체어 등 생산
가축사료	조선은풍합영회사	-중국: 심양시 허펑그룹 -북한: 조선은파산무역회사	-2007년, 500만 위안 투자
담배	평양백산연초유한회사	-중국: 지린성담배공업유한회사 -북한: 조선연초수출입상사	-2008년 설립
농기계		-중국: 허난성 하남일타그룹 -북한: 조선금성트랙터공장	-2003년 트랙터 조립, 디젤엔진 합작생산 계약

표 3-2. 계속

투자 분야	합작 회사	투자 기업	주요 내용
플라스틱		-중국: 푸산 플라스틱사 -북한: 선봉집단	-2004년, 슬리퍼 생산공장 설립
아연분말		-중국: 지린성 대성경제무역유한회사 -북한: 작업총동맹 산하 문수회사	-2005년 설립, 고순도의 아연분말 생산
유리	대안친선유리 공장	-중국: 요화유리집단공사	-중국의 무상원조로 2005년 10월 완공

자료: 배종렬(2008); 조명철 외(2005).

중국기업과 상인들의 북한 상품유통 분야에 대한 투자는 주민들의 일상 소비생활 영역에까지 중국자본의 영향력이 확산되고 있음을 의미한다. 북한은 주민생활에 필요한 대부분의 소비재를 중국에서 수입하고 있을 뿐만 아니라 산업생산에 필요한 원부자재, 부품 등을 중국에서 수입하고 있다. 북한의 시장에서 거래되는 물품의 상당부분이 공식 및 비공식적으로 수입된 중국 상품들이다. 2000년대 초반까지 화교나 중국기업들은 북한에 직접 진출하기보다는 종합시장, 수매상점 등 북한 무역기관과 상인들이 운영하는 유통망을 통해 위탁판매 방식으로 중국산 제품을 공급하였다. 그런데 2000년대 중반에 들어 일부 중국기업과 상인들은 북한의 유통부문에 직접 투자를 모색하기 시작하였다.[79]

중국 민간기업의 북한 유통업 진출의 대표적인 사례로는 조선-중국상품경영판매센터 설립, 보통강공동교류시장 운영 등이 있다. 심양시 무역촉진회와 조선대성그룹은 2004년 5월 평양에 합작으로 '조선-중국 상품경영판

79) 조명철·양문수·정승호·박순찬(2005), 『북한경제의 대중국 의존도 심화와 한국의 대응방안』, 대외경제정책연구원, pp. 168~169.

매센터'를 설립하였다. 상점에는 중국에서 공급된 2만여 종의 상품이 도매 또는 소매로 판매되고 거래되는 상품의 60% 이상은 랴오닝성에서 생산된 것으로 알려져 있다.[80] 2005년 6월 개업한 수입물품 판매시장인 '보통강공동교류시장'도 중국기업들이 북한과 공동으로 운영하고 있다. 요령태성국제무역유한공사와 3개의 중국기업들이 100만 달러를 투자하여 북한 무역성 산하 중앙수출입물자교류총회사와 합작으로 수입물자 유통시장을 평양에 설립하였다.[81] 보통강공동교류시장에서는 40여개의 중국기업들이 제품을 판매하고 있으며, 중국에서 수입한 건축자재, 농기계, 비료, 기계부속품 등 농업용 및 공업용 원부자재를 판매하고 있다고 한다. 수입 원부자재의 주요 판매 대상은 기관이지만, 일부 생활용품은 소매로도 판매된다.

평양 이외의 지방 도시에서도 중국 상인이 운영하는 상점이 증가하고 있다. 양강도 혜산시에서는 지린성 훈춘의 무역회사가 북한과 합작하여 '량순백화점'을 설립·운영하고 있으며, 중국 상인이나 조선족 사업가들이 신의주, 나진·선봉, 온성, 청진 등지에서 상점을 운영하고 있는 것으로 알려지고 있다.

4) 사회간접자본

최근 북·중 경제관계에서 특기할 사항은 중국이 자국의 낙후지역인 동북3성 개발과정에서 북한 접경지역과의 연계개발을 추진하는 것이다. 북한과 중국의 접경지역 교통·물류 인프라를 정비하는 과정에서 신의주, 나진·선봉지역을 중심으로 북한 사회간접자본(SOC) 분야에 대한 중국의 지

80) 우영자(2007), 「중국기업의 대북한 투자 실태와 전망」, 『통일교육연구』 제6권, p. 23.
81) 배종렬(2008), p. 61.

원이 가시화되고 있다. 중국정부가 2000년대 중반부터 본격적으로 추진하고 있는 동북3성 진흥계획에는 “대북한 도로·항만·지역 일체화 건설을 촉진하고 대외협력 프로젝트를 실시한다. 국가는 대외원조를 실시하는 데 있어 우선적으로 동서지역의 변경세관과 연계되는 교통, 항구, 공항 등 기초 인프라 건설 프로젝트를 배정한다”는 내용이 포함되어 있다.[82] 이는 중국이 동북3성지역의 경제 활성화를 추진하기 위해서 북한 접경지역을 연계하여 개발한 것을 의미한다.

북한 접경지역과의 연계개발을 위한 중국의 투자는 동북부의 나진·선봉지역의 산업기반시설 구축과 서부지역의 신압록강대교 건설 및 황금평 개발을 중심으로 추진되고 있다. 압록강 하구에 위치한 황금평 지역의 개발은 현재까지 계획단계에 머물고 있지만, 중국 단둥과 남신의주를 연결하는 신압록강대교는 2010년 12월 착공식을 거행하고 건설이 진행되고 있다. 중국정부는 10억 위안을 투자하여 왕복 4차로의 교량 공사와 함께 남신의주로 연결되는 배후도로 건설을 지원하는 것으로 알려져 있다.

중국이 북한 동북부 접경지역과의 인프라 연계개발에서 투자를 실행하고 있는 주요 사업은 나진항 개발과 북·중간의 운송로 개·보수 사업이다. 동해 항만출구 확보를 위해 나진항 이용에 적극적인 중국은 2000년대 중반부터 훈춘과 나진항을 연결하는 도로 확장에 관심을 표명하고 북측 지역인 원정리~나진항 도로 건설을 지원할 의사를 밝혔다. 2009년 10월 원자바오 중국 총리의 방북에 맞추어 중국 대련에 소재한 기업인 창리(創立)그룹은 나진항 제1호 부두의 10년 사용권을 확보하는 대가로 북한 경계지

82) 중국 국무원, ‘동북 노공업기지의 대외개방 확대 실시에 관한 의견’ 제24조항(2005년 6월 20일 발표). 윤승현(2007), 「중국의 두만강지역 개발 현황과 시사점」, 『한중사회과학연구』, 5권 2호, p. 41에서 인용.

역인 원정리~나진항 도로 건설 지원에 합의하였다.[83] 나진항은 대초도 등 천연 방파제를 가진 양호한 항만조건을 가진 것으로 평가되고 있으며, 3개의 부두에 12개의 선석을 보유하고 컨테이너, 석탄, 일반 화물 취급설비를 갖추고 있다. 중국은 과거 항만이 없는 지린성과 흑룡강성의 출해 문제 해결을 위해 두만강 하구의 중국 영토인 방천지역의 항구 개발에 관심을 가졌으나, 수심이 낮고 대규모 개발비용으로 인해 북한의 나진항을 대내외 교역항으로 활용하기 위해 적극적이었다. 2009년 10월 나진항 개발권 획득 이후 창리그룹은 2,000만 위안을 초기 투자하여 나진항 1호 부두 1호 정박지에 대한 보수·확장사업을 진행하였다.[84] 화물 처리능력이 향상됨으로써 2010년 7월부터 지린성에서 생산된 석탄과 화물이 나진항을 통해 상해 등의 중국 남방지역으로 운송되기 시작하였다. 창리그룹은 개발권을 확보한 1호 부두 2, 3호 정박지의 확장공사를 통해 향후 나진항의 화물처리 능력을 30만톤의 컨테이너 하역 및 100만톤의 식량과 사료의 하역이 추가로 가능하도록 할 계획으로 알려지고 있다.[85] 이 밖에 나선시는 2010년 9월, 훈춘에 소재한 중련해운유한공사와 나진항과 중국 청도항 간의 부정기 컨테이너선 운항에 합의함으로써 나진항을 이용하는 중국해운회사는 2개로 늘어났다.[86]

---

83) 『연합뉴스』, 2009년 10월 7일자; 매일경제, 2009년 10월 7일자.

84) 나진항 개발과 관련하여 창리그룹과의 관계는 정확히 파악되지 않고 있지만, 훈춘창리해운물류공사는 북한 군부 소속인 강성무역과 합작으로 나진항 1호 부두의 석탄운송을 위한 설비 현대화와 인근 비료창고(8,100㎡)를 석탄창고로 개조하는 작업을 2009년 6월 완료한 것으로 알려지고 있다. 백성호(2009), 「두만강유역 개발현황과 발전전망」, 대한상공회의소 세미나 발표자료.

85) 원동욱, 「두만강유역 개발을 둘러싼 국제협력방안: 북중러 3자게임을 중심으로」, 대한상공회의소 주최 세미나 발표자료(2009년 12월 9일).

86) 『흑룡강신문』, 2010년 9월 7일자.

나진항 개발과 화물운송에 중국기업들이 참여함으로써 중국은 북한 경계지역인 원정리와 나진항을 연결하는 53km의 비포장 선형도로를 직선도로로 개량 건설하는 공사를 2011년 4월 말부터 진행하고 있다.[87] 중국은 중앙정부 부서인 중국교통도로계획설계원에서 이미 2000년대 초반 원정~나진 도로 현대화사업에 대한 타당성 조사와 새로운 도로 구간에 대한 설계를 마련하였다. 원정~나진 도로 건설은 훈춘시에 소재한 동림무역공사, 훈춘국경경제협력지구보세공사의 2개 중국기업이 나선시 인민위원회 경제협력회사와 2005년 7월 나선국제물류회사를 설립함으로써 처음으로 시도되었다. 그러나 나선국제물류회사의 나진항 배후공단 조성 및 원정~나진 도로 개·보수 사업은 중국 측 민간사업자들이 투자자금을 마련하지 못함으로써 사업이 중단되었다.

진척을 보이지 못하던 원정~나선 도로 건설은 2009년 11월 중국 정부가 지린성의 '창지투(長吉圖) 개발·개방 선도구' 계획을 국가급 개발사업으로 승인함으로써 가시화되었다. 2010년 6월 훈춘시는 나선시와 합의하에 중국 권하~북한 원정 간 다리 보수공사를 3개월 동안 진행하였다. 다리 교각과 노면을 보강함으로써 원정다리는 중대형 화물차 통과 능력을 향상시켰다. 나진과 훈춘을 연결하는 도로의 개설은 지린성이 산업인프라 구축사업으로 진행하였던 장춘~훈춘 간 고속도로(480km)와 연결됨으로써 지린성의 중심도시인 장춘의 물류통로가 동해로 열리는 것을 의미한다. 따라서 지린성 정부는 훈춘~취안허~원정리~나진 간 도로포장 및 확장공사에 적극성을 보였다. 북한과 접경하는 중국 측 구간인 훈춘~취안허의 37km 4차로 고속도로 보수공사는 2010년에 시작되었다. 나진항으로 연결

87) 『중앙일보』, 2011년 6월 1일자; 『조선일보』, 2011년 5월 30일자.

되는 북한 측 도로 건설은 지린성의 자금 지원으로, 훈춘시 둥린(東林)경제무역유한회사, 창리(創力)해운물류공사가 공사에 참여하고 있다.[88] 2011년 4월부터 도로포장을 위한 기초공사가 시작된 원정리~나진항 도로 건설은 2011년 연말에 완공될 것으로 알려져 있다.

표 3-3. 중국의 북한 접경지역 연계개발 계획 및 추진 내용

	중국 지원의 주요 내용
중앙 정부	– 국무원의 '동북 老공업기지의 대외개방 확대실시에 대한 의견'(2005년 8월)에서 구체화 – 동북3성지역 내 외자유치 확대와 함께 접경지역과의 연계 강화 – 중국기업의 북한 자원 개발 후 중국 수입 – 동북3성 교통 인프라 확충 및 동해 출구 확보를 위한 북한 나진 · 선봉지역과의 연계 • 나진항 개발 투자(2009년 10월 창리그룹 나진항 1호 부두 개발권 확보, 2천만 위안을 초기 투자하여 1호 부두, 1호 정박지 보수) • 원정–나진항 도로 확충 지원 • 나선경제무역지대를 중국과 북한이 공동으로 개발 · 관리(2011년 6월 9일 착공식) – 신의주–단둥 간의 新압록강대교 건설(10억 위안 지원) • 2009년 10월 4일 원자바오 총리 방북시 공식 발표, 2010년 12월 31일 착공식 거행 • 압록강 하구의 황금평, 위화도경제지대 개발 착공식(2011년 6월 8일)
지린성 정부	– 국무원에서 승인한(2009년 11월) 창지투(창춘–지린–투먼) 개발·개방 선도구 계획 추진 및 두만강 개발계획 – 중국 연변 훈춘–북한 나진항 간의 도로 · 항구 · 지역 일체화 사업 • 중국 측 훈춘–취안허 도로(39km) 완공 • 지린성의 자금지원으로 원정–나진 간 도로 포장공사 착공(2011년 4월) • 원정다리 보수공사 완공(2010년 6월) • 지린성 국경과 나진, 청진, 무산과의 교통 인프라 투자 계획 – 무산광산 개발을 위한 중국과의 도로 확장공사 및 연변–남평–무산 철도 연결 계획 – 변경무역 활성화 장려 및 훈춘을 중심으로 한 국제무역지대 육성 추진 • 훈춘국경경제합작구와 길림훈춘수출가공구의 개발 촉진 • 훈춘에 동북아 변경무역센터 건설 및 한국 POSCO와 훈춘 국제물류센터 건설을 위한 2,000억원 투자 합의(2011년 9월 지린성 정부와 MOU 체결) – 전력 지원 • 문악발전소 건설 착공식 (2010년 3월 31일, 압록강 중상류 지안시 인근에 위치) • 55만 kw 발전용량의 훈춘화력발전소 2단계 공사 완료(잉여전력의 나선시 공급 가능)

자료: 국내외 선행연구 및 언론보도를 참고.

88) 『중앙일보』, 2011년 6월 1일자.

북한의 인프라 및 투자환경은 여전히 매우 열악하다. 그럼에도 중국의 투자로 북·중 접경지역의 도로시설과 항만인프라가 개선되면 나진, 청진, 신의주를 중심으로 한 북한 북부지역은 중국 동북지역의 주요 도시와 더욱 밀접하게 연계되면서 교통·물류 인프라가 개선될 가능성이 높다. 중국정부는 창지투 개발 선도구에 '초국경 경제협력지구'를 건설하기 위해 2020년까지 약 2,000억 위안(약 35조원)을 투자하는 계획을 세웠으며, 나진·선봉지역과의 연계 개발 계획도 2009년 11월 국가사업으로 국무원의 승인을 받았다. 훈춘을 중심으로 추진되는 '동북아 자유무역지대' 구상은 실현이 구체화되고 있다. 중국정부는 100억 위안(1조 7,200억 원)을 2016년까지 투자해 훈춘에 동북아 변경무역센터 건설을 추진하고 있다.[89] 또한 중국정부는 창지투 개발사업을 추진하면서 2020년까지 중국 국경과 북한 나진, 청진, 무산 등과 연결되는 교통 인프라에 대한 투자를 계획하고 있다. 예를 들면, 연변 화룡에서 무산으로 연결되는 철도 건설(53.5km)은 중국기업들이 투자하고 있는 무산광산의 철광석 운송을 위한 인프라 구축으로 이해할 수 있다. 지린성은 북·중 간을 연결하는 국경교량 보수공사를 북한과 합의하였다. 북핵문제 이후 북한의 대외관계가 전반적으로 악화되고 있음에도 불구하고 중국은 자국의 동북3성 개발과 북한 항만 이용, 지하자원 확보를 위해 교통·물류 인프라에 대한 투자를 확대하고 있으며, 중국의 지원은 나진항 개발, 신압록강대교 건설, 나진~원정 도로 건설과 같은 북·중 접경지역의 인프라 확충을 중심으로 가속화될 것으로 전망된다.

---

89) 김영윤·추원서·임을출(2010), 『나진·선봉지역 물류분야 남북 협력방안 연구』, pp. 121~128, 통일연구원.

나. 개성공단 중심의 남한기업 투자

남한기업의 대북투자는 개성공단을 중심으로 진행되고 있다. 1995년 5월 대우의 남포지역 합영사업이 최초로 남북협력사업자 승인 받은 이래 2011년 9월까지 정부로부터 대북 직접투자를 승인 받은 사업은 모두 365건이다. 이 중 80%에 해당하는 291건은 개성공단을 조성하고 공장을 운영하기 위한 사업이며, 나머지 74건은 북한 내륙지역 진출(48건) 또는 금강산 관광사업(26건)과 관련된 것이었다.[90] 평양, 남포 등의 북한 내륙지역에 투자하기 위해 승인을 받은 사업은 남한 기업의 자체 사정 또는 남북한 관계 악화, 북한의 열악한 투자환경 등의 이유로 투자가 실행으로 옮겨지지 않거나 경협사업이 지속되지 못하는 경우가 많았다. 더욱이 금강산 관광사업은 2008년 7월, 남측 관광객 피격사망사건 이후 중단되고 있다. 본고에서는 개성공단에서의 남한기업의 대북투자 현황을 우선적으로 살펴보고, 북한 내륙지역에 진출한 남한기업의 주요 투자 사례를 살펴보고자 한다.

1) 개성공단

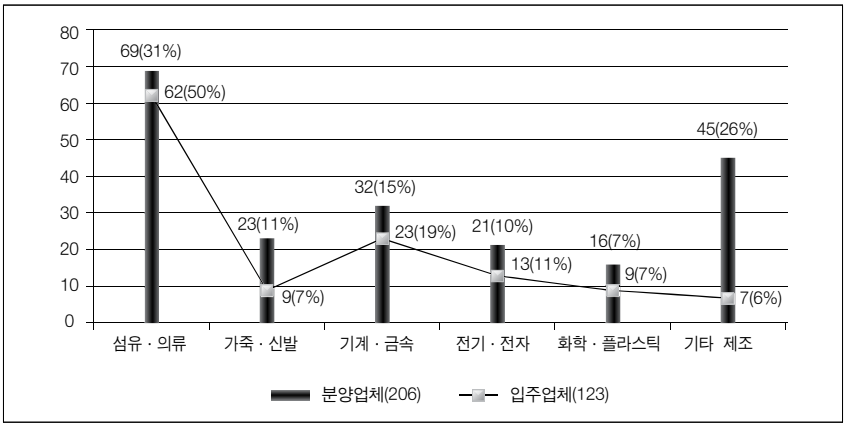
개성공단사업은 2000년 6월 정상회담을 통해 개선된 남북한 관계를 배경으로 동년 8월 22일 현대아산과 북한당국(조선아시아태평양평화위원회 및 민경련)이 개성시 및 판문군 일대를 800만 평의 공단과 생활·상업·관광구역 등 배후단지(1,200만평)로 조성한다는 것을 주요 내용으로 하는 '개성공업지구 건설·운영에 관한 합의서'를 체결함으로써 개시되었다. 개성공단

90) 통일부 자료.

조성은 대표적인 남북경협 실험장으로서의 역할과 함께 경제특구 추진을 통해 북한 내 특정지역에서 최대 규모의 외국 자본을 유치한 결과를 낳았다. 북한당국은 기존 나진·선봉지역의 특구개발과는 달리 외부 개발자에게 공단 개발과 입주기업 유치를 일괄 위탁하는 방식을 취하였다. 현대아산과 한국토지공사는 약 2,200억원을 투자하여 개성공단 기반시설을 조성하였다. 개성공단 1단계 공업부지(201만㎡)는 2004년 5월 시범단지 분양, 2005년 9월과 2007년 7월의 본단지 분양 절차를 거쳐 206개 업체와 분양 계약이 체결되었다. 공업 용지를 중복 분양받은 13개 업체를 포함할 경우, 220개 사업장 부지가 분양 완료되었다. 개성공단은 2004년 12월 첫 생산품을 출시하였으며, 2007년 10월에 1단계 주요 공단기반시설 공사가 완료되었다.

개성공단에는 2004년 시범단지에 남한기업이 입주한 이래, 2011년 10월 기준으로 시범단지 27개 기업과 본단지에 입주한 96개 기업 등 123개 기업이 생산 활동을 하고 있다. 123개 남한기업 가운데 섬유·의류, 가죽·신발 관련 업종의 투자 건수가 가장 많아 71건(58%)을 차지하고 있으며, 다음으로 기계·금속 23개사, 전기·전자 13개사, 화학·플라스틱 9개사, 식품 3개사, 종이·목재 3개사가 입주하고 있다. 섬유·의류 관련 업체와 경공업 업체가 대부분을 차지하는 것은 개성공단 1단계 개발단계에서 고용효과가 높고, 설비 설치 및 제품생산 소요기간이 짧아 단기간 내 생산·가동할 수 있는 품목을 중심으로 유치한 결과이다. 제조업 기업들이 북한에서 임가공한 제품을 다시 반입하여 남한이나 해외로 판매하기 위한 투자 동기를 반영한 결과로 볼 수 있다. 그러나 공단개발이 지체되면서 주변 인프라 확대와 함께 투자가 진행될 수 있는 서비스업종 등 비제조업에 대한 투자가 정체되고 있는 실정이다.

그림 3-1. 개성공단 남한기업 업종별 분양·입주 현황



자료: 개성공단기업협회 자료를 참고하여 저자 작성.

개성공단에 진출한 남한기업이 개성공단관리위원회에 통보한 투자 금액은 4,954억 원으로 한 업체당 평균 42억 3,000만 원을 투자하였다. 섬유 부문(봉제, 의류, 가죽·가방, 신발)이 전체의 약 50%를 차지하는 2,477억 원을 개성공단에 투자하였다. 업종별 평균 투자액은 전기·전자(71억 원), 화학(69억 원), 종이·목재(40억 원), 섬유(36억 원), 기계·금속(36억 원), 식품(25억 원)의 순으로 나타났다. 투자액 총액 비중이 가장 높은 섬유관련 업체들의 평균 투자액이 상대적으로 낮은 것은 공장건축비가 들지 않는 아파트형 공장에 소규모 섬유·봉제업체들이 임대 입주하였기 때문이다.[91] 삼덕통상, 신원과 같이 개성공단에 초기에 입주한 기업들은 공장 증설을 위해 추가 투자를 하기도 했다. 운동화와 등산화를 생산하고 있는 삼덕통상은 북한 근로자 2,600명을 고용하고 있으며, 2008년 공장 증설을 위해

91) 한국산업단지공단에서 운영하고 있는 개성공단 아파트형 공장은 32개 사업장으로 구성되어 있다. 아파트형 공장에 임대 입주하는 남한기업은 별도의 토지구입이나 공장건축비가 들지 않아 투자금액이 상대적으로 매우 적다.

약 50억 원을 추가로 투자하였다. 의류를 생산하는 신원은 개성공단에 진출한 2005년에 45억을 투자하여 5개 의류 생산라인을 구축하였으며, 다음 해에는 160억 원을 투자하여 10개 생산라인의 2공장을 건축하였다.

표 3-4. 개성공단 입주 남한기업 투자액

(단위: 개사, 억원)

업종	섬유	화학	기계·금속	전기·전자	식품	종이·목재	도자기	계
업체 수	69	9	23	12	2	1	1	117
투자금액	2,477	621	827	851	50	40	88	4,954

자료: 통일부.

개성공단에서 남한기업들은 의류, 신발, 손목시계, 플라스틱 용기, 자동차 부품, 휴대전화 부품 등 다양한 제품을 생산하고 있다. 2004년 12월부터 생산을 개시한 개성공단 입주기업의 2011년 7월 기준 누적 총생산액은 13억 3,126만 달러이다.[92] 2007년 1월에 1억 달러를 돌파한 이후 2008년 11월 5억 달러를 달성하였다. [그림 3-2]에서와 같이 연도별 생산액은 2005년 1,491만 달러, 2007년 1억 8,478만 달러, 2009년 2억 5,647만 달러를 기록하였다. 북한당국의 군사분계선 육로통행 제한조치로 생산에 차질을 빚은 2009년에는 전년대비 2%의 낮은 성장세를 보였으나, 2010년에는 3억 2,332만 달러로 26%의 높은 생산 증가를 기록하였다.

2005년 12월에 6천여 명이 근무하던 북한 근로자는 2011년 7월 기준으로 4만 7천명 수준으로 증가하였다. 개성공단에 근무하는 북한 근로자의 80% 정도는 여성이다. 초기 입주한 기업에게 북한당국은 20대와 30대 위

92) 통일부 홈페이지(www.unikorea.go.kr).

주의 인력을 공급하였으나, 인력 수급의 어려움으로 인해 최근에는 40대 이상 근로자가 상당수를 차지하고 있다. 개성공단 입주업체들이 북한 근로자 1인 고용을 위해 지출하는 월평균 비용은 110달러 정도인 것으로 파악된다.[93] 남북한 합의하에 2011년 8월부터 적용되고 있는 최저임금은 63.8달러이다. 임금 외에 입주기업들은 직원 복리후생과 관련된 비용으로 근로자 임금의 15%에 해당하는 사회보험료와 식대, 버스비, 간식비 등을 지불하고 있다.

개성공단 진출 남한기업은 북한의 저임 노동력 활용을 통해 생산원가를 절감하고 있으며, 최근 대부분의 입주기업들의 생산량이 증가하고 있다. 북한도 4만 7천명에 달하는 일자리 창출과 근로자에게 지급되는 임금을 통해 외화 수익을 얻고 있다.[94] 그러나 개성공단이 가진 생산비용 측면에서의 경쟁력과 남북경협사업을 통한 발전 잠재력에도 불구하고, 개성공단사업은 2007년을 목표로 추진하던 1단계 공단개발을 위한 250개 입주업체 가동을 현재까지도 달성하지 못하고 있는 실정이다. 노무관리를 포함한 각종 제도·절차적인 문제와 함께 개성공단 입주기업들이 통행, 통신, 통관에서 불편을 겪는 '3통'문제는 여전히 존재하고 있다. 무엇보다 불안정한 남북관계와 북한의 대외관계가 남한과 외국기업의 개성공단 진출을 제약하는 가장 큰 요인이다.

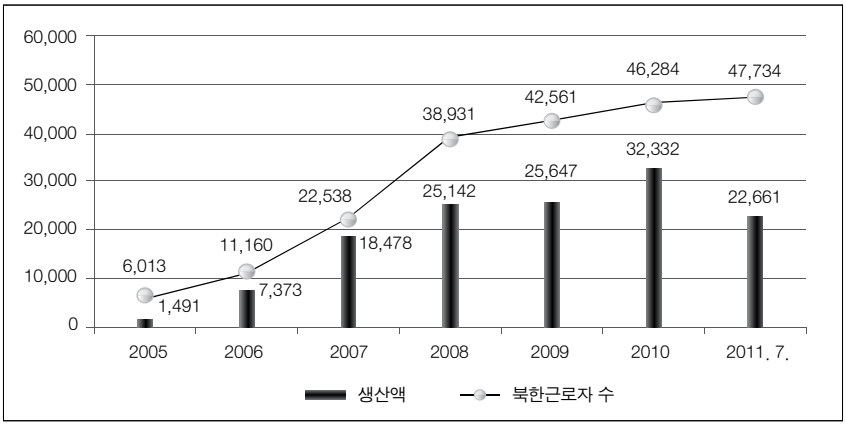
---

93) 조명철·이종운·이상훈(2010), 「개성공단과 주요 해외공단과의 경쟁력 비교연구」(한국무역협회 연구용역보고서), p. 39.

94) 통일부 자료에 따르면 개성공단 입주기업들이 2009년에 북한 근로자에게 지불한 임금 총액은 3,831만 달러였다.

그림 3-2. 개성공단 생산액 및 북측 근로자 현황

(단위: 만 달러, 인원(명))



자료: 통일부.

2) 북한 내륙지역 진출

대북투자의 제약 요건들은 북한 내륙지역에 투자를 진행하거나 모색하던 남한기업에 더욱 명확하게 작용하였다. 개성공단을 제외한 북한 지역에 투자하기 위해 정부의 승인을 받은 사업은 2011년 9월 기준으로 모두 74건이다. 투자 대상지역은 평양이 28개로 가장 많고, 이 밖에 금강산과 인근지역(26건), 개성지역(9건) 등이다. 업종별로는 제조업 분야(19건), IT 분야(10건), 서비스 분야(9건), 농림어업 분야(8건), 지하자원 분야(4건) 등에 투자가 계획되었다. 그러나 대부분의 사업들은 취소 또는 잠정 중단된 상태이며, 북한지역에서 사업이 실질적으로 진행되고 있는 것은 10여건에 불과하였다.

2000년대 들어서 평양·남포 지역에서 남한기업의 투자가 실행된 대표적인 사업은 △ 녹십자의 유로키나제 제조 △ 국양해운의 남북 해운사업 △ 평화자동차의 자동차 제조 및 판매사업 △ 안동대마방직의 대마제품

공장 설립 등이 있다. 남한기업의 개별 투자사례를 보면, 녹십자는 2000년 9월에 조선광명성총회사와 합작하여 설립한 최초의 남북합작제약공장인 '정성녹십자제약센터'를 준공하였다. 평양시 낙랑구역에 위치한 정성녹십자제약센터는 녹십자가 300만 달러 상당의 생산설비, 조선광명성총회사가 공장부지와 건물을 제공하는 방식으로 설립되었다. 녹십자는 2001년 7월에 북한에서 생산한 심혈관계 질환 치료제인 유로키나제 원료를 반입하여 남한 모공장에서 완제품을 생산하기 시작하였다.[95]

북한 최초의 자동차 부문 합영회사인 '평화자동차총회사'는 남한의 통일그룹이 70%, 북한의 조선연봉총회사가 30%의 지분을 가지고 설립하였다. 평화자동차는 2001년 3월 남포시에 자동차 수리·개조공장을 완공하였고, 2002년 8월에 최초의 생산 제품인 '휘파람'의 판매를 개시하였다. 이후 평화자동차는 이탈리아 피아트(FIAT)의 '씨에나'를 모델로 한 자동차('휘파람')와 쌍용차의 체어맨을 모델로 한 '준마'를 생산하였다. 이 밖에 SUV 형태의 '뻐꾸기'와 승합차 '삼천리'를 생산하고 있으며, 2007년 2월에는 중국 '브릴리안스그룹'과 소형버스 생산에 합의함으로써 생산품목을 다양화하고 있다.[96] 평화자동차에는 400여명의 북한 근로자들이 근무하고 있으며, 해외에서 수입한 부품을 조립하는 형태로 자동차를 생산하고 있다. 북한 시장의 구매력 제한과 원부자재 공급문제로 연간 자동차 생산은 1,000여대에 불과하다.[97] 평화자동차는 2006년부터 평양시내에 3개의 주유소('연유공급소')를 운영하고 있으며, 2007년에는 자동차 부품을 판

95) 『한국경제신문』, 2001년 7월 16일자.

96) 평화자동차 홈페이지(www.pmcgroup.co.kr/kor).

97) 송광석(2010), 「민간기업의 대북사업을 통한 남북한 교류협력 증진에 관한 연구: 통일그룹의 대북사업 사례를 중심으로」, p. 109. (경기대학교 박사논문).

매하는 상점을 개설하였다.

평양대마방직합영회사의 설립은 2000년대 후반기에 평양지역에 진출한 남한기업의 대표적인 투자 사례이다. 남한 투자자인 안동대마방직은 2,000만 달러를 투자하여 북한의 새별총회사와 합작으로 평양 선교구역에 대마제품 공장을 2008년 10월 준공하였다. 평양대마방직은 1천여명의 북한 근로자를 고용하여 북한에서 재배된 대마를 원료로 하는 삼베 제품과 양말, 속옷 등 면직 제품을 생산하였다. 평양에서 생산된 평양대마방직의 제품들은 대부분 남한으로 반입돼 판매되었고, 일부는 수출되기도 하였다.

남한기업의 북한 지하자원 개발을 위한 진출은 2001년 6월 강원도 압동군에 소재한 탄탈륨 광산에 대한 현지조사를 시작으로 10여개 사업이 추진되었다.[98] 2006년 6월의 '남북 경공업 및 지하자원개발협력' 합의에 따라 남북한은 2007년 후반기에 북한 단천지역의 광산개발과 관련된 조사를 공동으로 진행하기도 하였다. 그러나 대부분의 사업은 협의 단계나 현지 타당성 조사 이후 종료되었다. 광물자원 분야에서 남한기업의 대북투자가 생산으로 이어진 사례는 △ 광물자원공사와 북한의 삼천리총회사의 정촌 흑연광산 개발사업 △ 태림산업의 개성 인근 용강석산 개발사업 △ 서평에너지와 명지총회사의 천성석탄합작회사(남포시) 설립의 3건이다. 황해남도 정촌의 흑연광산 개발은 자원개발 분야 최초의 남북한 경협사업으로서 2004년 3월 착공식을 가졌다. 광물자원공사는 북측에 510만 달러 상당의 생산설비를 투자하고 연간 1,830만톤의 정촌광산 흑연을 15년 동안 회수하는 사업을 추진하였다. 정촌광산은 2007년부터 생산을 시작하였으나, 북한은 생산한 흑연의 일부인 850만톤을 남한에 제공한 이후 일방적으로 흑연 상환을 중단하고 있다.

98) 최경수(2010), 『북한 지하자원의 이해』, p. 4, 북한자원연구소.

표 3-5. 남한기업의 대북 진출승인 주요 사례

대북 진출 남한기업	북한 사업상대자	사업 내용	지역	금 액 (승인기준)	사업승인일
대우인터내셔널	삼천리총회사	남포공단 사업	남포	512만불	'95. 5. 17.
녹십자	광명성총회사	유로키나제 생산	평양	311만불	'97. 11. 14.
(주)일경	개선총회사	금강산 생수 개발 · 판매	금강산	580만불 →980만불	'97. 5. 22. →'05. 11. 23.
(주)평화자동차	조선민흥총회사	자동차 제조 · 판매	남포, 평양	666만불 →5,654만불	'00. 1. 7. →'06. 4. 10.
IKD, (사)남북경제협력진흥원	광명성총회사	고려정보기술센터 건립	평양	400만불	'01. 8. 22.
(주)G-한신	광명성총회사	유리생산 공장	평양	290만불 →560만불	'01. 10. 16. →'04. 3. 11.
국양해운	개선총회사	해상운송(인천↔남포)	남포	619만불	'01. 11. 21.
(주)유니코텍코리아	삼천리총회사	발포수지성형 사업	평양	51.8만불	'02. 8. 7.
한국광물자원 공사	광명성총회사	정촌 흑연광산 개발	정촌	510만불 →665만불	'03.10.14. →'08. 5. 15.
(주)경평인터내셔날	광명성총회사	식품가공 공장 설립	평양	240만불	'04. 3. 20.
(주)안동대마방직	새별총회사	평양대마방직	평양	250만불 →1,500만불	'04. 9. 17. →'08. 5. 27.
(주)제이유네트워크	광명성총회사	김치제조 공장	평양	160만불	'04. 12. 30.
(주)태림산업	중앙특구개발지도총국	석산개발, 골재 및 레미콘 생산	개성, 남포, 해주	295만불 →1,000만불	'05. 12. 1. →'09. 2. 6.
서평에너지	명지총회사	천성석탄, 무연탄 생산	남포	1,000만불	'07. 12. 12.
(주)통일고려인삼	광명성총회사	인삼 재배 · 가공 판매	평양	285만불	'07. 12. 31.
(주)독여로	광명성총회사	참깨 재배 · 가공	평양	25만불	'08. 2. 25.
파라다이스코리아	새별총회사	섬유제품 생산	평양	1,270만불	'08. 6. 12.
(주)대동수산	광명성총회사	수산물 가공	남포	500만불	'08. 6. 20.
(주)아천글로벌	조선진영무역회사	석재 가공공장 건설 · 운영	개성, 해주	1,530만불	'08. 7. 10.
나우코포레이션	새별총회사	골판지 박스 생산	평양	500만불	'08. 10. 30.

주: 개성공단, 금강산에 진출한 남한기업 제외.
자료: 통일부.

민간기업인 태림산업은 39억원을 투자하여 북한에 아리랑태림석재합영회사를 설립하고 용강석산에서 채굴한 화강석을 국내로 반입하였다. 그러나 태림산업의 석산 개발사업과 서평에너지의 천성석탄, 무연탄 개발사업은 최근의 남북관계 악화에 따라 사업이 중단된 상태이다.

다. 유럽기업의 북한 진출

유럽기업들의 대북투자에 대한 관심은 증대되고 있으나, 북한에서 사업을 진행하고 있는 유럽기업은 최근까지 30여개에 불과하며 투자액도 앞에서 살펴본 중국·한국기업에 비해 소규모인 것으로 파악된다. 동구권을 제외한 최초의 북한 진출 유럽기업은 북한의 합영법 제정 이듬해인 1985년에 양각도호텔 건설을 위해 북한의 조선제일설비수출입회사와 합영사업을 진행한 프랑스 깜베뇽 베르나르사로 알려져 있다.[99] 이후 1996년 나진·선봉특구지역에 네덜란드의 ING은행이 ING동북아시아은행을 설립하였으나, 1999년 4월 영업부진으로 지점을 철수하였다. 유럽기업이 대북투자에 대한 관심을 본격적으로 가지게 된 것은 2000년대 들어 북한과 EU 국가 사이의 외교관계가 정상화되면서부터이다.[100] 2000년대 초반 이탈리아, 네덜란드, 스웨덴, 독일, 영국 등은 북한에 경제사절단을 보내 에너지, 기계공업, 운송, 식품가공, 농업분야 등 경제협력이 가능한 부문에 대한 조사를 하였다. 북한 또한 유럽지역에서 개최되는 국제상품전시회에 참가하

99) 배종렬(2008), p. 44.

100) 1990년대 말부터 외교 교섭을 시작한 북한-EU 회원국 관계는 남북한 정상회담을 계기로 2000년과 2001년에 외교관계 수립으로 이어졌다. EU 회원국 가운데 이탈리아가 2000년 2월 북한과 처음으로 수교하였으며, 이후 영국, 네덜란드, 벨기에, 스페인, 독일 등이 북한과 외교관계를 개선하였다.

여 북한제품의 유럽시장 진출과 유럽기업의 투자 유치에 관심을 표명하였다. 투자설명회와 경제사절단 교류시 북한당국은 광물자원 개발, 산업설비 확충, 사회간접자본시설 복구와 관련한 분야에서 유럽 민간기업의 투자 유치에 적극적인 관심을 표명한 것으로 알려지고 있다.

1) 산업설비 및 자원개발 분야

유럽계 기업과 투자회사들은 선점효과가 높은 지하자원 개발과 산업인프라 분야에 상대적으로 높은 관심을 가지고 북한당국과 접촉하고 있는 것으로 알려지고 있다. 유럽계 기업의 산업설비 분야에 대한 진출 현황을 살펴보면, 스웨덴-스위스 합작의 다국적기업인 ABB사(Asea Brown Boveri)는 2000년대 전반기 북한의 전기설비 및 발전소 설비, 산업설비 개선사업에 참여하였다. ABB사는 2000년 11월, 북한당국(금속기계공업성, 전기석탄공업성)과 북한지역 배전망 현대화와 관련된 '전기기계설비 생산과 전력망 현대화 협조합의서'를 체결하였다.[101] 또한 2001년 6월에 평양에 사무소를 설치한 ABB사는 2003년 5월 북한당국과 고압전송망 사업에 대한 양해각서를 체결하였다.[102] 북한당국은 1990년대 중반에 프랑스 알카텔(ALCATEL)의 중국 현지 합작공장에서 생산된 E10A형 자동교환기를 평양에 설치하는 등 대도시를 중심으로 전화 자동화사업을 진행하였다. 알카텔사는 1999년에 북한 내 전화교환기 시스템 교체사업을 마무리하고, 2002년에는 북한의 노후 통신장비에 대한 보수 및 교체 작업을 실시하였다.[103]

---

101) 양장석·우상민(2007), 「북-EU 경제관계 현황과 전망: 북핵사태 해결 이후를 중심으로」, 『수은북한경제』, 2007년 봄호, p. 50.

102) ABB사는 북한에 판매한 제품이 핵기술로 전용될 가능성이 제기되자 2005년 북한과의 거래를 중단하였다.

유럽기업들의 북한 자원분야에 대한 투자는 대부분 비공개로 협상이 진행되고, 실제 투자가 이루어지더라도 투자 규모와 구체적인 사업내용이 외부에 공개되지 않고 있다. 국내외 언론과 선행연구를 통해 알려진 자원개발 분야의 진출 사례로는 △ 영국계 아일랜드 석유회사인 아미넥스(Aminex)의 북한 동해상의 원유 탐사사업 △ 스위스 퀸테르미나사(Quintermina)의 북한 마그네사이트 수출사업, △ 앵글로아시아자산관리(AngloAsia Capital Management)의 '조선펀드'(Chosun Fund) 조성을 통한 광물자원 개발사업 추진 등이 대표적이다.

런던과 아일랜드 증권거래소에 상장된 아미넥스사(Aminex PLC)는 석유와 가스분야의 다국적기업으로서 탄자니아 인근의 동아프리카 해안지역과 이집트 해상, 미국 텍사스 걸프만에서 유전 개발을 진행하고 있다. 1998년부터 북한당국과 유전개발과 관련된 협상을 진행한 아미넥스사는 2004년 6월에 북한당국과 석유 및 가스분야 협력에 대한 계약을 정식으로 체결하였다. 북한당국과의 생산분배 협약에 따라 아미넥스사는 2005년 북한의 국영 천연자원업체인 코브릴(Kobril Ltd.)의 지분 10%를 매입하고 두 차례에 걸쳐 20만 파운드를 지급하였다.[104] 이후 북한 핵실험에 따른 국제사회의 대북 경제제재와 유전 개발지역 및 사업방식에 대한 이견으로 탐사작업의 진척이 보이지 않던 아미넥스사의 북한 유전 개발사업은 2010년 5월에 북한 국영석유공사 관계자가 런던을 방문하여 아미넥스사와 향후 10년간 동해안지역의 원유탐사에 합의함으로써 재개의 움직임을 보이고 있다.[105] 북한 동해안 원유 개발사업은 아미넥스사와 싱가포르에

---

103) 현대경제연구원(2008), 「EU 신아시아 전략의 분석과 시사점」, 『한국경제주평』 08-05 (통권 283호), p. 14.

104) energy-pedia news, 2005년 9월 18일자.

법인 등록된 조선에너지(Chosun Energy Pte) 간의 합작회사인 코렉스사(Korex Ltd.)를 통해서 진행되고 있다. 코렉스사는 2010년 5월에 북한당국과 체결한 계약에 따라 북한 동해상의 5만 681㎢에 해당하는 지역에서 10년간 원유 탐사권을 확보하였다. 코렉스사는 원유탐사를 위한 초기 작업의 일환으로 북한 동해안의 지질자료와 해상 탄성파 탐사자료(marine seismic data)를 새롭게 구축하고 있다.[106)]

장기간의 탐사과정이 필요하기 때문에 투자 성과가 아직 나타나지 않고 있는 원유개발 사업과는 달리, 북한의 대표적 수출광물인 마그네사이트 생산과 해외 수출에 참여하고 있는 퀸테르미나사(Quintermina)의 대북협력사업은 실질적인 성과를 거두고 있다.[107)] 스위스 쿠어(Chur)에 소재한 광산개발 전문회사인 퀸테르미나사는 북한의 '조선마그네샤크링카산업그룹' 및 '승리경소마그네샤공장'과 2008년경부터 계약을 체결하고 야금공업에 필요한 재료인 마그네시아를 생산하여 유럽지역으로 수출하고 있다. 독일, 영국 등의 유럽지역에서 북한산 마그네시아 수요가 증가하여 퀸테르미나사는 북한에서의 생산량을 늘린 것으로 알려지고 있다.[108)]

---

105) 아미넥스 홈페이지(www.aminex-plc.com/projects/dprk); Financial Times, 2010년 6월 1일자.

106) 북한당국은 동해안의 원유 개발사업은 영국 아미넥스사 및 자회사인 코렉스사와 추진하고, 서해안 북한 유전광구는 중국과 협력사업으로 진행하고 있다. 북한과 중국은 2005년 12월 원유 개발과 관련된 협정을 체결하였고, 2006년 6월 북한 노두철 부총리 방중시 '중조해상석유공동개발협정'을 체결한 것으로 알려져 있다. 양국 당국자가 황해에서 원유와 가스를 공동개발하기로 합의함으로써 중국 국영기업인 해양석유총공사는 유전개발을 위한 사업을 진행하였다(헤럴드경제, 2006년 6월 7일자).

107) 영국기업인 에리콘개발회사는 2005년에 함경남도 단천의 대흥광산을 개발하여 마그네사이트를 생산하기 위해 단천지구광업지도국과 광산 및 인프라 투자계약을 체결하였다. 그러나 에리콘개발회사의 대북투자는 유보되고 있다(북한자원연구소·한국광물자원공사, 위의 책, p. 31).

108) 『연합뉴스』, 2009년 9월 26일자.

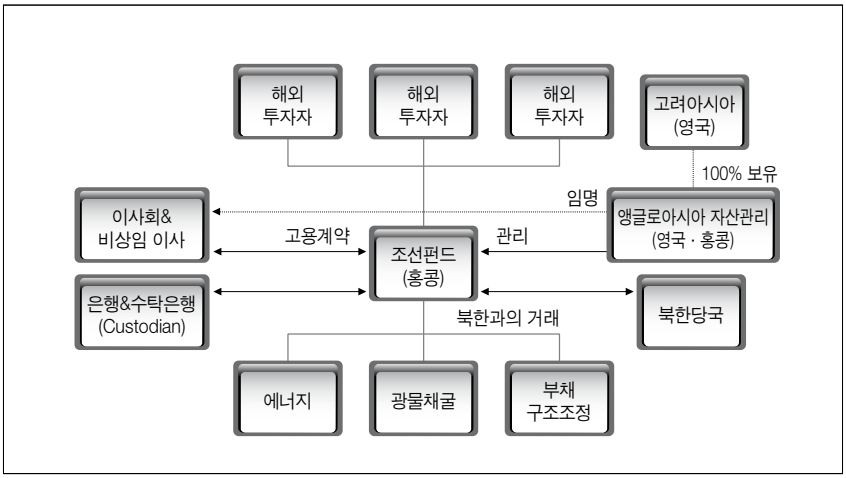
영국계 앵글로아시아자산관리(AngloAsia Capital Management Ltd.)의 조선펀드(Chosun Fund) 조성을 통한 광물자원 분야 투자계획은 외국인의 대북투자가 펀드모집 형태로 진행될 수 있음을 보여준 사례였다. 2005년에 대북투자를 위한 펀드 조성을 계획한 앵글로아시아는 홍콩에 법인 등록을 한 투자자문회사로서, 영국인 사업가 콜린 맥아스킬(Colin McAskill)과 런던과 홍콩에 기반을 둔 펀드매니저들이 설립한 고려아시아(Koryo Asia)가 소유하고 있다. 앵글로아시아와 고려아시아의 이사회에는 1980년대 후반기부터 북한과 사업을 해온 콜린 맥아스킬 대표, 북한 중앙은행의 런던 금시장(London Bullion Market) 거래에 관여한 로이 레이턴(Roy Leighton), 1994년 북·미 제네바회담에 미국 국무부 소속으로 참여하였던 린 터크(Lynn J. Turk) 등이 포함되어 있다. 조선펀드는 설립 초기에 북한 광물자원과 에너지 분야에 대한 투자를 위해 국제자본시장에서 5천만 달러 조성을 목표로 추진되었다. 그러나 2009년 6월에 최초의 계획과 거의 유사한 사업계획서가 발표된 것을 볼 때, 앵글로아시아의 대북투자를 위한 자금모집은 기대에 크게 미치지 못한 것으로 추정된다.[109] 비록 북한 광물자원 개발을 위한 투자 내용은 공개되지 않고 있으나, 조선펀드 조성을 주도했던 콜린 맥아스킬과 고려아시아는 2006년에 대동신용은행(Daedong Credit Bank)의 지분 과반수 이상을 인수함으로써 대북투자를 위한 움직임을 보였다.[110]

---

109) 'The Chosun Fund Presentation', June 2009(조선펀드 웹사이트: www.chosunfund.com).

110) 대동신용은행은 영국계 금융기관인 페레그린(Peregrine Finance)이 1995년 북한의 조선대성은행과 합작하여 설립한 페레그린대성개발은행을 모체로 하였다. 지난 2000년 영국인 사업가 Nigel Cowie가 외국인 지분을 인수하여 대동신용은행으로 상호를 변경하였으며, 북한 은행 가운데 유일하게 외국계 대주주를 둔 은행이다. 평양에 본사를 둔 대동신용은행은 북한에 있는 외국기업, 외국구호기관, 외국인 개인들에게 상업 및 소

그림 3-3. 앵글로아시아의 조선펀드 조성 계획



자료: Chosum Fund(www.chosunfund.com/pages/chosun/about.aspx).

2) 제조업 분야

제조업 분야에서 북한과 합작사업을 진행한 유럽기업은 10여개에 불과하지만, 2000년대 들어 다양한 분야에서 유럽기업의 대북 진출이 추진되었다. 유럽기업이 설립한 제조업 분야의 합작회사로는 △ 네덜란드 피니크스사가 투자한 조선하나전자합영회사(전자음향 제품 생산)와 신지합영회사(가전제품과 가정용품 생산) △ 덴마크 식품회사가 북한의 홍성무역회사와 돼지고기 생산을 위해 합작한 코단합영회사 △ 프랑스 라파즈가 2007년부터 경영하고 있는 상원시멘트 △ 스위스계 제약회사가 투자한 평

매 금융 서비스를 제공하고 있다. Nigel Cowie는 2000년부터 평양에서 대동신용은행의 상주 대표직을 수행하고 있다. 고려아시아는 2006년에 Nigel Cowie가 보유하고 있던 대동신용은행의 지분을 인수하였다(서울경제신문, 2006년 9월 1일자). 대동신용은행의 지분 30%를 소유한 북한 측 파트너 조선대성은행은 미국 재무부가 UN 대북제재조치의 일환으로 실시하고 있는 재래식무기 불법거래에 연루된 북한 은행에 대한 제재 대상 기관으로 2010년에 추가되었다.

스제약합영회사 등이 있다. 또한 비록 북한에서의 사업이 2007년에 중단되고 합작회사의 지분이 싱가포르 회사에 매각되었지만, 세계 최대 담배회사의 하나인 영국의 BAT사(British American Tobacco)는 2001년 9월부터 북한에 710만 파운드 상당의 설비를 제공하고 북한의 국영기업인 석용무역(Sogyong Chonyonmul Trading Corporation)과 합작으로 담배제조회사인 대성BAT를 운영하였다.[111] 대성BAT는 200여명의 북한 근로자를 고용하고 있었으며, 생산 초기에는 '금강산'이란 상품을 북한에 판매하였다. 오스트리아의 네메츠케사(J. Nemetschke)는 2002년부터 2007년까지 평양 피아노 공장에서 자사의 피아노 주형틀, 공명판 등의 외장을 제작하고 오스트리아 본사 공장에서 최종 조립·생산하였다.[112]

북한에서 현재 조업을 하고 있는 유럽기업의 대북투자 사례들 가운데 가장 주목받고 있는 것은 프랑스 건축자재기업인 라파즈(Lafarge)의 상원시멘트 운영과 스위스계 제약기업이 투자한 평스제약합영회사 설립이다. 시멘트, 콘크리트 등의 건축자재 생산을 전문으로 하는 라파즈사는 2011년 현재 한국을 포함하여 전 세계 70여개국에서 125개의 시멘트 공장을 운영 중이다. 2007년 12월, 라파즈사는 중동지역 최대 건설회사 가운데 하나인 오라스콤 건설사(Orascom Construction Industries)의 시멘트 사업부문을 인수하였다. 기업 합병에 따라 오라스콤 시멘트의 중동지역 공장

111) AFP, 2005년 10월 16일; 양장석·우상민(2007), 위의 책, p. 50.

112) 네메츠케사는 2002년 북한에 진출하면서 피아노 음질과 관련된 건반과 기계장치는 품질을 보장하기 어려워 북한에서 외장을 생산하고 오스트리아에서 최종 조립하는 방식을 취하였다. 그러나 북한에서의 생산이 빈번한 정전과 기술 인력의 교육문제, 통신 제약 등의 문제로 품질 향상이 지연되자 네메츠케사는 2007년 북한에서의 사업을 중단하였다. KOTRA 빈무역관 뉴스레터, 2006년 1월 3일자, 2007년 12월 11일자; CBS 노컷뉴스, 2006년 1월 5일자.; 배종렬(2008), p. 51.

들과 함께 남아프리카공화국, 파키스탄, 북한 등에서 운영되던 오라스콤 시멘트 공장의 지분을 라파즈가 인수하게 되었다.[113] 2007년 7월 오라스콤 건설사는 북한당국과의 계약을 통해 평양 인근에 소재한 상원시멘트공장의 지분 50%를 보유하면서, 설비 현대화를 위해 1억 1천만 달러 규모의 투자계획을 발표하였다. 프랑스 라파즈사는 오라스콤의 지분을 인수하고 상원시멘트의 경영권을 승계함으로써 대북투자에 참여하는 프랑스 최대 기업으로 부상하게 되었다. 라파즈사가 인수한 투자계약에는 시멘트 생산에 필요한 석회석, 돌산, 석탄 탄광 등의 광물자원 채굴권이 포함되어 있다. 또한 라파즈사는 이집트 오라스콤그룹이 주도하고 있는 유경호텔 재건축에도 지분을 가지고 참여하고 있다.[114] 상원시멘트에서 생산되는 제품은 북한 내에서만 사용되고 있으며, 대부분의 시멘트는 유경호텔을 포함한 평양시내 건설사업장에 공급되고 있다.

평스제약회사(PyongSu Pharma Joint Venture)는 스위스 인터퍼시픽홀딩사(Interpacific Holding)와 북한 보건성 산하 평양제약공장이 합영사업으로 2002년 6월 평양시 대홍동에 설립하였다. 북한당국은 공장부지와 노동력을 제공하고, 인터퍼시픽홀딩사는 200만 유로 상당의 기계와 설비를 제공한 것으로 알려지고 있다. 2005년 투자회사인 Parazelsus그룹이 평스제약회사의 스위스 사업자인 인터퍼시픽홀딩을 인수하면서 현재까지 평스제약회사의 약품 개발, 생산과 경영을 책임지고 있다. 2004년 9월에 진통제인 '평스 스피린'(Pyongsu Spirin) 생산을 시작으로 2011년 진통제, 항생제, 비타민 등 16종류의 의약품을 제조하고 있다. 2008년 6월, 평스제

113) 라파즈사 홈페이지(www.lafarge.com).

114) KOTRA 뉴스레터, '프랑스 제1의 시멘트 업체 LAFARGE, 평양 최대의 유경호텔 건설에 참여'(2009년 7월 10일자).

약회사는 WHO로부터 안정성 높은 의약품을 제조하기 위한 제약회사의 공정·품질관리 심사제도인 GMP(Good Manufacturing Practice) 인증을 받아 제품의 대량생산 기반을 마련하였다. 평스제약회사에서 생산하는 제품은 북한 보건성에 판매되고 있으며, 2008년부터 국제적십자사의 북한지역 의료활동에 필요한 의약품의 일부를 공급하고 있다. 또한 2006년 4월 평양 모란봉지역에 첫 약국을 개설한 평스제약회사는 2011년 8월까지 평양 시내에 9개의 약국을 개설하여 수입품을 포함, 일반질병의 약 85%에 처방되는 230여 품목의 의약품을 판매하고 있다.[115)]

3) 서비스 분야

10여개의 유럽기업들이 정보통신 서비스, 기술자문·투자 컨설팅, 식음료 판매 등에서 소규모 대북투자를 진행하고 있다. 이들 투자기업들의 일부는 2005년 4월에 18개의 기업으로 평양에 설립된 유럽기업협회(European Business Association) 회원으로 가입하고 있다.[116)] 북한에 설립된 최초의 유럽계 IT분야 기업으로 알려진 노소텍(Nosotek)은 2000년대 초반 ABB사의 평양사무소장을 역임한 스위스계 펠릭스 앱트(Felix Abt)와 북한의 조선과학기술총연맹이 합작으로 설립한 회사이다. 소프트웨어 개발, 3D모델링 및 디자인, 모바일폰 게임 개발, 기업 IT 아웃소싱 분야의 사업을 진행하고 있다.

독일에 본사를 둔 식음료 공급전문회사인 칼괴테그룹은 2006년 5월 평양 중심가에 '유럽상점'을 개설하고 외국 식음료와 상품을 판매하고 있다. 또한 스위스 NGO인 아드라(ADRA, Adventist Development & Relief Agency)는

115) 평스제약합영회사 공식 홈페이지(www.pyongsu.com) 참고.

116) European Business Association Pyongyang DPRK(http://eba.nosotek.com).

2005년 8월에 스위스 최대 슈퍼마켓 기업인 미그로스(MIGROS)의 자금지원을 받아 고려호텔 인근에 제과점과 레스토랑을 겸한 서양식 카페 '별무리'를 개장하였다.[117]

평양에 사무실을 열고 기술자문·투자 컨설팅에 참여하고 있는 유럽계 회사로는 증기제어 관련 기술사업에 참여해 온 Spirax Sarco사(영국), 리브라 카운셀사(프랑스), KBC(Korea Business Consulting사, 영국), 비린델리 컨설팅사(Birindelli & Associati, 이탈리아) 등이 있다.[118]

표 3-6. 유럽기업의 대북투자 사례

국가	회사	투자 분야	외국인투자자 (기관)	진출 연도	투자 및 기업활동 내용
영국	대동 신용은행	금융	영국계 Nigle Cowie, 고려아시아펀드	2000	– 전신은 1995년 외국계 페레그린 투자회사가 북한 대성은행과 설립한 페레그린대성개발은행 – 북한내 외국인, 기업, 구호기관 등에 대한 상업 및 개인 금융서비스 제공
	고려-글러벌 신용은행		글로벌그룹이 고려은행과 합영	2005	– 투자회사인 글로벌그룹은 은행사업과 함께 북한의 제조업, 광업 등에 대한 투자도 모색
	대성BAT	제조업	British American Tobacco가 석용무역과 합작	2001	– BAT가 710만 달러 상당의 설비를 투자하여 담배제조공장을 운영 – BAT는 2007년 싱가포르 SUTL그룹에 지분 60%를 매각하고 대북사업 중단
	Korex	자원 개발	영국계 Aminex와 조선에너지의 합작	2004	– Aminex는 유전개발과 관련한 자금 및 기술지원을 제공하기로 북한과 협약 – 2010년 북한 동해안 원유탐사를 위해 북한당국과 10년 계약 체결
	조선 투자펀드		앵글로아시아자산관리(AngloAsia Capital Management Ltd.)	2005	– KoryoAsia가 소유 – 2006년 영국 금융감독청(FSA)의 허가 – 대동신용은행 인수 – 북한 자원, 에너지 분야 투자를 위해 5천만 달러의 자금 조성을 목표로 하였으나, 성과를 거두지 못함.

117) ADRA 홈페이지, 'ADRA Opens Bakery/Café in Pyongyang'(2005년 8월 17일자).
118) 배종렬(2008), p. 53; 현대경제연구원(2008), p. 15.

표 3-6. 계속

국가	회사	투자 분야	외국인투자자 (기관)	진출 연도	투자 및 기업활동 내용
영국		자원 개발	에리콘개발회사	2005	– 함남 대흥광산의 마그네사이트 생산을 위해 북한 단천지구광업지도국과 4억 유로 상당의 투자계약 체결 – 투자 유보
	Spirax Sarco	서비스	Spirax Sarco	2006	– 증기 및 유체공정 제어 관련 기술사업에 종사해온 업체 – 평양에 사무소를 개설하고 북한과의 기술협력사업에 참여
	Korea Business Consulting		KBC	2006	– 10여년간의 북한과의 사업 경험을 바탕으로 2006년 평양에 사무소 개설
프랑스	상원시멘트	제조업 자원 개발	라파즈	2007	– 평양 인근의 상원시멘트 지분의 50%를 소유한 이집트 오라스콤건설사 시멘트부문을 2007년 12월 인수 – 2007년 7월, 오라스콤사는 상원시멘트 지분 50% 인수
		제조업	ALCATEL	2002	– 1999년 북한내 전화교환기 시스템 교체사업 완료 – 2002년 북한의 노후 통신장비에 대한 보수 및 교체 작업
	리브라 카운셀사	서비스	리브라카운셀사	2002	– 컨설팅사업을 위한 사무소 개설
			CGTT여행사	2006	– 평양, 남포, 개성 돌아보는 여행상품 판매
네덜란드	ING-동북아시아은행	금융	ING은행	1995	– ING은행의 나진선봉지역 철수로 1999년 동북아시아은행으로 개명
		제조업	필립스사	–	– 조선흥성무역회사와 합작사업 – 콤팩트 및 전자제품 생산
	조선하나전자합영회사		피니크스	2003	– 전자음향 제품 – 크로커스 그룹 소속
	신지합영회사		피니크스	2005	– 가전제품, 가정용품, 수출용 조화 등 생산 – 북한 대외경제협력추진위원회의 합작
독일	프레틀 (Prettl)	제조업	Prettl	2008	– 독일 자동차부품 제조업체인 프레틀사는 한국법인을 통해 개성공단에 공장 설립
	DHL	서비스	DHL	1997	– 국제우편과 화물운송의 물류사업 – 평양 승리거리의 평양사무소와 남포, 원산, 나선 등 대도시 중심의 서비스 – 12명의 직원과 3대의 운송차량 보유
			동아시아협회 (OAV)	1995	– 평양에 사무소 개설하여 양국기업간 투자상담 지원 – 회원사인 17개 독일업체가 경비부담
			Carenea	2003	– 북한의 인터넷, 메일 서비스 지원

표 3-6. 계속

국가	회사	투자 분야	외국인투자자(기관)	진출 연도	투자 및 기업활동 내용
독일	독일 기술 학술서적 중계소	서비스	독일문화원 정보센터	2004	– 독일과 관련된 서적, 잡지, 시청각 자료 등 4천여점 구비
	Karl Geuther Group		칼괴테그룹	2006	– 식재료 공급 전문회사 – 평양에 유럽상점을 개설하여 국제 식품, 스낵, 비식품 등 판매
			Farrail Tours	2004	– 유럽지역에 북한 기차 여행상품 판매
이탈리아	평화자동차	제조업	FIAT	1999	– 평화자동차가 FIAT사의 자동차 모델 생산 – 평양에서 현지 조립하는 부품 지원
		서비스	브린델리	2005	– 대북투자 관련 자문사무소 개설
	고려호텔		SE.GES.AM사	2010	– 고려호텔 부대시설에 투자
스위스	평스제약 합영회사	제조업	인터퍼시픽홀딩사 평양제약공장	2004	– 인터퍼시픽홀딩사(Interpacific Holding)가 설비제공 – 자체 브랜드의 의약품 생산 – 평스약국 운영
			ABB	2000	– 스위스-스웨덴 합작의 다국적 기업 – 북한 전기설비 및 발전설비 현대화사업 지원 계약 – 2005년 북한과의 사업 중단 발표
		자원 개발	Quintermina		– 북한의 승리경소마그네샤공장과 계약 체결하고 마그네시아 생산 · 수출
	별무리	서비스	MIGROS, ADRA	2005	– 평양에 제과점과 레스토랑 겸한 카페 별무리 개점
오스트리아	평양피아노 합영회사	제조업	J.Nemetschke와 평양피아노 공장과의 합영	2002	– 피아노 주형틀, 공명판 등 피아노 외관 생산 – 2007년 북한에서 생산 중단
		서비스	크리스티안 레륵흐바우머 수출컨설팅사	2003	– 북한인력 해외진출 컨설팅
덴마크	코단합영 회사	제조업	웨스트토탈-피그 회사	2004	– 북한의 조선흥성무역회사와 합영 – 돼지고기 생산
기타	NOSOTEK	IT 서비스	노소텍	2007	– 프로그램 개발과 외국기업의 IT 아웃소싱

자료: 배종렬(2008); 현대경제연구원(2008); 양장석 · 우상민(2007); 북한자원연구소(2010); 유럽기업협회 조선평양, 웹사이트(www.eba-pyongyang.org).

라. 중동 및 동남아 기업의 대북투자

국가 차원에서는 북한과의 경제교류가 활발하지 않지만, 일부 중동, 동남아시아지역 기업들이 높은 투자 리스크에도 불구하고 수익 창출을 위해 북한에 진출하고 있다. 대표적인 투자 사례로 북한 무선이동통신 독점 사업권을 확보한 이집트의 오라스콤 텔레콤(Orascom Telecom)이 주목을 받고 있다. 가입자 1억 300만 명, 매출액 31억 달러로 중동지역 최대 이동통신업체의 하나인 오라스콤 텔레콤은 이집트에 본사를 두고 파키스탄, 알제리, 방글라데시 등의 신흥시장에서 이동통신사업을 진행하고 있다. 2008년 1월에 북한당국으로부터 4년간의 독점권을 포함한 25년 무선통신서비스 운영권을 획득한 오라스콤은 북한 체신성과 75 대 25의 비율로 투자해 이동통신회사인 고려링크(Koryolink)를 설립하였다. 오라스콤은 북한지역의 무선통신 인프라 구축과 통신 라이선스 비용으로 첫해에 2억 달러, 이후 2년간 2억 달러를 북한에 투자하기로 발표하였다.[119] 이동통신은 과거 북한 통신서비스에서 가장 낙후된 부문으로 평가되었으나, 이집트 통신회사인 오라스콤사가 통신망 확장과 기술 개발에 투자하면서 북한의 통신 인프라 현대화에 기여하고 있다.

고려링크의 북한 가입자가 빠르게 증가함으로써 오라스콤의 투자 수익도 증가하고 있다. 오라스콤사의 실적보고서에 의하면 2009년 7월 2만명 정도의 가입자를 확보하였던 오라스콤의 휴대전화 사업은 2010년 3월에 12만 5,661명, 2011년 3월 53만 5,133명으로 급증하였다.[120] 2011년 6월

119) Bloomberg, 2008년 12월 10일자.

120) Orascom Telecom Holding(2011), ‘Orascom Telecom Holding First Quarter 2011 Results’.

에는 북한 휴대전화 가입자가 66만 6,517명으로 3개월 동안 약 13만 명이 증가하였다. 오라스콤 휴대전화는 당간부, 기업종사자뿐만 아니라 일반 주민, 학생들도 가입하고 있는 것으로 알려져 있다. 오라스콤은 가입자 확대를 위해 2010년 2분기부터는 저소득층을 위한 특별요금제를 운영하기도 하였다. 가입자 증가에 따라 고려링크는 2010년 총 6,640만 달러의 매출액을 올려 전년 대비 156%의 매출 신장을 기록하였다. 또한 2011년 상반기 고려링크의 매출액은 6,100만 달러, 세전 영업이익은 5,160만 달러로 보도되었다.[121] 오라스콤은 북한에 3G 휴대전화 네트워크 기술 기반의 통신서비스를 제공하고 있으며, 음성통화와 문자서비스가 가능하다. 2011년 6월 기준으로 370여개의 이동통신 기지국을 통해 평양과 대부분의 지방 중소도시까지 통화가 가능한 것으로 알려지고 있다.

휴대전화 사업과 함께 오라스콤은 은행, 건설 분야로 대북 사업의 범위를 확대하였다. 오라스콤은 2008년 4월, 북한 무역은행과 합작으로 오라은행을 평양에 설립하였다.[122] 또한 오라스콤은 2008년부터 북한의 경제난으로 건설이 중단되고 있던 평양 유경호텔 재건에 참여하고 있다. 오라스콤은 건설비 1억 달러를 투자하여 피라미드 형태의 지상 101층 규모의 유경호텔 건설을 주도하고 있다.[123] 유경호텔은 현재 외벽 공사는 마무리된 상태이고 호텔 내장 공사를 진행, 2012년 4월에 부분개장하여 국내외 기업들에게 사무실을 임대할 것으로 알려지고 있다.

통신 분야에는 이집트 오라스콤사가 투자하기 이전부터 태국 기업인

121) 『문화일보』, 2011년 8월 11일자.

122) 『연합뉴스』, 2008년 12월 16일자.

123) 『연합신문』, 2009년 9월 13일자; 조선일보, 2011년 10월 8일자.

록슬리 퍼시픽(Loxley Pacific)이 북한에 진출해 있었다. 록슬리 퍼시픽사는 1996년 4월 북한당국과 나진·선봉지역에서 27년간 통신사업을 할 수 있는 독점 계약을 맺었다. 록슬리 퍼시픽사(70%)는 북한의 우편통신공사(30%)와 합작으로 동북아전화체신회사(NEAT&T)를 설립하고 나진·선봉지역에서 통신사업을 시작되었다. 록슬리 퍼시픽사는 1996년 유선통신 5,000회선을 설치하였고, 450만 달러를 투자하여 2001년 9월 '나선국제통신센터'를 건립하였다. 또한 2002년경부터 이동통신 서비스를 제공하고 있다.[124] 통신사업과 관련한 독점적 영업권을 록슬리 퍼시픽사가 확보하고 있는 나진·선봉지역에서는 오라스콤의 휴대전화를 사용하지 못하고 록슬리 퍼시픽의 통신망을 이용하는 것으로 알려지고 있다.

동남아시아 기업의 대북투자에서는 북한에서 조림사업을 진행 중인 싱가포르의 맥스그로(Maxgro Holdings Ltd.)가 대표적인 사례이다. 맥스그로사는 통합지주 회사로서, 영국령 버진아일랜드(BVI)에 위치한 맥스그로 산림회사(Maxgro Plantations)와 싱가포르의 맥스그로 유한회사(Maxgro Holdings Pte Ltd.)와 관계하고 있다.[125] 맥스그로사는 2001년 8월 28일, 북한 무역성과 조림사업을 추진하기 위한 합작회사(Evergreen Kormax Paulownia Ltd.)를 설립하였다. 합작회사의 지분 70%를 가진 맥스그로사는 2,300만 달러를 투자하여 평양 근교의 국유지 2만ha에 오동나무림을 조성하기 위해 우선적으로 2002년 봄에 8만 그루의 묘목을 심었다.[126] 맥스그로사는 북한지역의 추운 겨울에도 적응할 수 있는 유전적으로 조작된

124) 이찬우(2002), 『북한의 외국인직접투자 현황과 잠재적 투자분야』, KDI 연구용역 보고서.
125) Maxgro Holdings Ltd. 홈페이지(http://maxgro.com.sg).
126) 통일부 주간동향 제555호(2001년 8월 28일자).

오동나무를 개발하여 심는 사업을 진행하고 있으며, 북한당국의 요청에 의해 주요 고속도로 주변에 오동나무를 식목하고 있다. 북한은 과거 산업용과 다락밭 건설 등으로 산림이 크게 훼손되어 홍수 등의 자연재해에 취약한 문제가 있었는데, 맥스그로사의 조림사업은 경제성과 함께 자연보호 차원에서 양자간의 이해관계가 맞았다고 볼 수 있다. 맥스그로사와 북한당국은 협의를 통해 가구, 악기 제조 등에 활용되는 고급 수종인 오동나무를 재배하기로 하고 향후 생산된 원목을 외국으로 수출할 계획이다. 맥스그로사는 조림사업과 함께 관광, 전력, 교통 인프라 건설과 관련된 사업을 북한당국과 추진하고 있다.

표 3-7. 중동 및 동남아시아의 주요 대북투자 사례

국가	투자 회사	진출 연도	분야	주요 내용
이집트	오라스콤 (Orascom)	2007	이동통신 건설 금융	- 2007년 7월 평양 상원시멘트 공장의 지분 50%를 인수하면서 북한에 진출(프랑스 라파즈사에 2007년 12월 지분, 경영권 양도) - 2008년 1월, 북한 무선이동통신 라이선스 획득 - 북한 체신청과 합작으로 이동통신회사 '고려링크' 설립 (지분 75%) - 2008년 4월, 오라은행 설립 - 유경호텔 건축 사업 참여 - 광산, 전력 분야에 투자 모색
UAE	에마르 디벨롭트사	2008	건설	- 유경호텔 건축과정에 호텔 외벽 유리공사 참여
태국	록슬리 퍼시픽	1996	통신	- 나선시에 동북아전화체신회사(NEAT&T) 설립 - 나선국제통신센터 설립(450만 달러 투자, 2001년) - 나진·선봉지역에 유선통신, 이동통신 서비스 - 인터넷 사업으로 영역 확장
싱가포르	맥스그로 (Maxgro)	2001	자원개발	- 북한 무역성과 합작으로 조림사업 - 2,300만 달러 투자, 평양 인근의 국유지 2만㏊에 오동나무림 조성 - 가구, 악기 제조용으로 원목 수출 계획
	코렉스 (Korex Ltd)	2010	자원개발	- 영국 아미넥스사의 싱가포르 소재 자회사 - 2010년 5월, 동해상의 10년간 원유 탐사권 확보

자료: 국내외 선행연구 및 언론보도 참고하여 저자 작성.

2. 투자유치 특징 및 성과평가

북한의 외국인투자 유치 금액은 정확하게 집계되지 않는다. 그럼에도 외국인투자 사례를 살펴보면 북한의 외자유치 실적은 매우 낮은 수준으로 제3세계 개도국과 비교하더라도 실적이 저조한 것은 분명하다. 대북 최대 투자국인 중국의 공식, 비공식 대북투자를 합한 금액을 연간 1억 달러 이상으로 추정하더라도, 개혁·개방 초기 베트남의 1990년대 상반기 연평균 외자유치 총액 7억 7,700만 달러와도 비교할 수 없는 낮은 수준이다.[127] 비록 북한당국이 대외경제관계 확대와 해외자본 유치를 위해 부분적인 정책변화를 시도하였지만, 북한의 외국인투자환경은 여전히 열악한 실정이다. 낙후된 산업인프라, 미비한 법·제도, 경직된 행정체계 등은 외국기업의 대북 진출을 제약하고 있다. 더욱이 북한의 외자유치는 불안정한 대외관계와 핵실험과 같은 예측하기 힘든 북한당국의 행위가 큰 걸림돌로 작용하고 있다.

이러한 열악한 투자환경에도 북한에 진출한 외국기업은 2000년대 증가하였다. 앞에서 살펴본 바와 같이 북한은 자원개발 분야를 중심으로 제조업, 금융, 상품유통, 정보통신, 건설 등의 분야에서 외국인투자를 유치하였다. 중국, 유럽, 남한을 포함한 외국기업들은 북한의 경제특구인 개성공단, 나진·선봉지역뿐만 아니라 평양, 남포, 신의주, 청진 등의 주요도시에도 진출하였다. 투자영역 확대와 함께 투자금액과 기업 수가 증가함으로써 외국인투자가 북한경제에 미치는 영향도 증가하였다. 북한에 진출한 외국

127) 적극적인 외국인투자 유치 정책과 개혁·개방의 성과로 베트남의 외자유치는 1991~1995년 연평균 7억 7,600만 달러, 1996~2000년 5년 동안 연평균 17억 7,300만 달러를 기록하였다(UNCTAD, World Investment Report).

기업과 사업가들은 높은 국가리스크에도 불구하고 북한의 입지적 조건과 풍부한 지하자원, 저렴한 인건비 등을 활용한 수익 창출을 위해 대북투자를 실행하였다. 외국기업의 2000년대 대북투자는 이전과 다른 성격과 특징을 보이고 있다. 본 장에서는 북한의 최근 외국인투자 유치에서 나타나는 주요 특징을 살펴보면서 외자유치의 성과와 문제점들을 파악하고자 한다.

가. 대중국 편중현상

북한의 최근 외자유치에서 나타나는 하나의 특징은 투자국이 확대되었지만 중국에 대한 의존도가 매우 높아 외자유치의 지역편중이 심하다는 것이다. 북한은 2000년대 들어 영국, 프랑스, 독일, 네덜란드, 덴마크 등 EU국가 기업들의 투자를 유치하였다. 또한 과거 대북투자가 전무하였던 이집트, 싱가포르와 같은 중동, 동남아지역 국가의 기업이 대북투자를 실행하였다. 이 밖에도 캐나다, 호주 등의 서방국가들이 북한과의 경제협력을 모색하였다.[128] 1990년대 말까지 한국과 서방국가 기업들의 대북투자가 극히 소수에 불과했던 사실을 고려할 때, 2000년대 들어 북한의 투자유치가 다변화되었다고 볼 수 있다. 그럼에도 중국과 한국을 제외한 국가들의 대북투자는 개별기업 차원에서 진행되고, 투자액도 대부분 크지 않다. 따라서 북한의 외자유치 실적은 투자액과 사업건수에서 중국과 한국

128) 호주는 2001년 국영무역진흥기관이 북한에 시장조사단을 파견하는 등 북한과의 경협 확대를 모색하였다. 특히 전력시스템 개·보수와 농업기술분야에서의 대북 지원과 투자에 관심을 보였다. 호주의 마라나타신탁회사는 2004년 5월 지분 50%를 출자, 소규모 창업지원 사업을 목적으로 하는 조선마라나타기업개발합영회사를 설립하였다. 마라나타신탁회사는 창업 컨설팅과 함께 음식, 화장실 휴지, 가금류 사육 등의 분야에서 소기업들이나 자영업자를 대상으로 프로젝트 평균 2,400달러 규모, 이자율 연 12% 수준의 소규모 대부사업을 하는 것으로 알려져 있다(자유아시아방송, 2005년 12월 14일자).

이 거의 대부분을 차지한다. 남북관계 악화에 따라 2000년대 후반 남한기업의 대북투자가 위축된 이후에는 북한의 외국인투자는 중국에 대한 의존이 더욱 커지고 있다.[129)]

북한의 중국에 대한 외자유치 편중현상은 중국의 대북투자가 최근 빠르게 증가한 것이 직접적인 원인으로 작용했지만, 1990년대까지 대북 최대 투자국이었던 일본의 투자가 2000년대 들어 중단된 것도 주요 원인으로 지적할 수 있다. 또한 △ 북미관계 개선의 실패 △ 북한 핵개발로 인한 대외관계 악화와 국제사회의 대북 경제제재 강화 △ 침체된 러시아의 대북투자 등도 북한의 투자유치에서 대중국 편중현상이 심화된 원인으로 볼 수 있다.

나. 서방기업 투자유치의 제한

북한은 1984년 합영법을 제정한 이후 경제난 직전인 1993년까지 140여건, 약 1억 5천만 달러의 외국인투자를 유치한 것으로 추정된다.[130)] 외국인투자건수의 약 90%에 해당하는 120건은 조총련 사업가를 중심으로 한 일본으로부터의 투자였다. 조총련계 일본기업의 대북투자는 초기에는 백화점, 식당과 같은 서비스 분야를 중심으로 이루어졌으나, 이후 섬유, 의류, 화장품 등의 경공업분야와 농수산물 분야로 확대되었다.[131)] 또한 20여개의 조총련계 일본기업은 나진·선봉지대의 관광호텔, 음식, 수산물 가공,

---

129) 현대경제연구원(2009)은 2008년 북한에 대한 총투자액에서 중국이 90% 이상을 차지하는 것으로 분석하였다.

130) 이찬우(2002), 『북한의 외국인직접투자 현황과 잠재적 투자분야』, p. 49(통일원, 1994, 「북한의 합영사업 추진실태」, p. 8 재인용).

131) 조총련계 일본기업이 투자해 설립한 대표적인 합영회사로는 국제화학합영회사의 함흥공장, 평양피아노합영회사, 도쿄에 있는 모란봉주식회사와 북한의 은하무역총회사가 설립한 의류기업 모란봉합영회사 등이다.

목재 가공 등의 분야에 약 1,000만 달러를 투자한 것으로 알려져 있다.[132] 조총련계 일본기업의 대북투자는 주로 정치적인 동기에 의해 이루어지고, 재일 조총련 사업가들의 취약한 자금사정으로 소액투자가 대부분이라는 문제들이 있었다. 또한 북한당국의 과도한 경영권 침해와 계약위반으로 상당수의 조총련계 합영사업은 실패로 끝난 것으로 알려져 있다. 그럼에도 합영법 제정 이후 1990년대까지 북한의 외국인투자에서 일본은 가장 큰 비중을 차지하였다. 또한 조총련계 일본기업에 의한 합영사업과 위탁가공은 원부자재의 대북 수출과 생산품의 일본 역수입 형태로 북·일 무역을 일정 규모 이상으로 유지할 수 있는 원동력으로 작용하였다.[133] 1990년대 북·일간 무역규모는 4억~5억 달러 수준에서 침체되는 경향을 보였으나, 일본은 1990년대 북한 전체 교역량의 25% 내외를 매년 유지하였다.

남한과 유럽 국가들이 2000년대 전반기 남북한 관계개선을 계기로 대북 교역과 투자를 확대한 것에 반하여, 북한과 일본의 경제관계는 오히려 축소되는 경향을 보이다 2006년 북한의 미사일 발사(7월)와 핵실험(10월) 이후 실질적으로 중단된 상태에 있다. 2000년대 초반 북·일간의 관계개선 움직임은 국교정상화라는 획기적인 계기를 마련함으로써 일본의 '수교자금' 집행과 민간기업의 대북투자 확대로 이어질 것이라는 기대를 낳았다. 그러나 2002년 9월의 북·일 정상회담 이후 북한의 과거 일본인 피랍 문제로 관계정상화는 진전을 보이지 못하였다. 특히 2006년 북한의 미사일 발사와 1차 핵실험 직후 일본정부는 독자적인 대북 경제제재 조치를 실시함으로써 북·일간의 경제교류는 급격히 위축되었다.[134] 과거 북한의 주력

132) 이찬우(2002), p. 57.

133) 대외경제정책연구원(2003), 『2002 북한경제백서』, p. 500.

대일 수출품목이었던 어패류, 광물성 연료, 임가공을 통해 생산된 의류봉제 제품은 일본으로의 반입이 금지됨으로써 북한에서 명맥을 유지하던 양식업, 의류분야의 소규모 조총련계 기업들도 폐업한 것으로 알려져 있다. 또한 2006년부터 대북 송금이 금지됨으로써 북한에 대한 일본기업의 투자가 원천적으로 차단되고 있다.

일본의 대북투자 중단과 함께 교착상태를 벗어나지 못하는 북미관계는 북한의 외자유치를 제약하고 있다. 미국은 북한에 대해 포괄적이고 엄격한 경제제재를 실시하고 있으며, 미국기업의 대북 투자실적은 현재까지 전무한 실정이다. 미국이 북한에 대해 실시하고 있는 포괄적 경제제재의 내용은 상업, 금융거래를 포함한 양자간 경제행위 제한, 북한에 대한 경제적 원조 제한, 국제금융기관의 대북한 차관 및 지원에 대한 거부권 행사, 바세나르협정(Wassenaar Agreement)과 같은 다자간 수출 통제시스템 구축 등이다. 미국은 1994년 '제네바 기본합의서' 체결 이후 클린턴 행정부가 대북 경제제재 완화 조치를 시행하고 북한의 식량난 해소를 위해 식품이나 의약품 등 원조성 물품의 지원을 허용하였다. 또한 1999년 베를린 미사일협상의 진전과 2007년 6자회담을 통한 북한 내 핵시설 폐쇄·봉인 및 IAEA 요원의 복귀를 포함한 '2·13합의' 도달로 미국은 2000년과 2008년 두 차례에 걸쳐 추가적인 경제제재 완화조치를 취하였다.

미국의 대북 교역과 투자부문에 대한 제재조치는 2008년 6월과 10월

134) 2006년 미사일 발사에 대한 대응으로 일본은 △만경봉호의 입항 금지(6개월간), △주일 북한 외교관의 출국 뒤 재입국 금지, △ 북한선박 선원의 상륙 금지, △ 일본기업의 미사일·핵관련 대북한 수출 엄격 관리, △ 일본 공무원의 북한 입국 중지, △ 북한 항공기의 일본 입항 금지 등 9개항의 제재조치를 발동하였다. 이후 2006년 1차 핵실험에 대한 독자 조치로는 △ 북한 선박의 일본 입항 금지, △ 대북한 수입금지, △ 조총련계 등의 북한 관련 금융자산 동결 및 대북한 송금 금지 동결 등이 있다.

단행된 대북한 적성국 교역법 적용의 해제와 테러지원국 명단 삭제에도 불구하고 다양한 관련법에 의해 광범위하게 유효하다. 미국 행정부는 수출관리령(Export Administration Act)과 대외원조법(Foreign Assistance Act) 등의 관련 법규 적용으로 대북 경제제재조치를 강력하게 실행할 수 있다.[135] 또한 2006년 7월 북한의 미사일 발사 직후 통과시킨 북한 비핵확산법안(North Korea Non-Proliferation Act)과 같이 북한과 거래하는 기업과 개인을 제재하는 추가적인 법안을 발의할 수도 있다. 미국의 대북 경제제재 조치가 유효하고 북한 핵문제에 따른 국제사회의 경제제재가 강화되는 상황에서 미국기업들의 북한 진출은 실질적으로 이루어지기 어렵다.

북미관계 개선이 북한의 외자유치 확대에서 중요한 것은 미국기업의 대북투자뿐만 아니라 대북 경제제재 조치가 다른 국가의 기업과 다국적 기업들의 북한 진출에 부정적 영향을 미치고 있기 때문이다. 북한산 제품은 미국으로부터 정상교역관계와 일반특혜관세를 부여받지 못함으로써 외국기업이 북한에 진출하여 제품을 생산하더라도 세계 최대 시장인 미국으로의 수출이 실질적으로 봉쇄되어 있다. 또한 바세나르 협약에 근거한 이중용도 품목에 대한 반출입 제한과 함께 광범위한 금융제재는 북한과의 거래에 관심을 가지는 기업과 금융기관들의 사업추진을 제약하고 있다. 북한의 대외경제관계는 남북한 관계, 북한 핵개발의 투명성 확보 문제, 미사일 및 대량살상무기 문제, 인권문제 등과 복잡하게 연계되어 있어 외국기업의 입장으로서는 북한과 같은 불안정하고 투자위험도가 높은 국가에의 직접투자를 주저할 수밖에 없다. 실례로 2008년 북핵문제 해결의 일시적인 진전

135) Scott Rembrandt(2008), "Peace in Our Time at What Cost? Possible Financial and Legal Implications of Denuclearizing North Korea," *Joint U.S.-Korea Academic Studies,* Vol. 18.

과 미국의 대북경제제재 완화로 대북투자에 관심을 표명했던 오스트리아의 10개 기업[136]은 투자를 위한 절차를 진행하였으나, 2009년 북한의 미사일 발사와 핵실험으로 대북투자에 대한 논의를 전면 중단하였다.[137]

더욱이 북핵문제로 악화되는 북한의 대외관계는 잠재적 투자가의 대북진출을 제약할 뿐만 아니라 북한에 투자를 진행하던 유럽기업의 투자에도 부정적인 영향을 미쳤다. 앞에서 살펴보았던 영국의 BAT사(British American Tobacco), 스위스 다국적기업인 ABB사(Asea Brown Boveri)의 대북 사업들은 핵문제 돌출과 2000년대 중반 북미관계가 경색되는 과정에서 중단되었다. 2001년 평양에서 담배 생산을 위해 설립되었던 대성BAT는 미국의 대북금융제재 강화로 인해 외국계 합작은행인 대동신용은행을 통해 마카오 방코델타아시아은행(BDA)에 예치하였던 자금 약 400만 달러가 2005년 동결되었다.[138] 또한 위조담배 의혹이 제기되고, 북한의 인권문제에 대한 비난이 증가하자 2007년 영국 BAT는 대성BAT의 지분을 싱가포르 'SUTL'그룹이라는 무역회사에 매각하였다.[139] 2000년대 전반기 북한에서 사업을 진행하였던 중기계 및 발전설비업체인 ABB사는 북한에 판매한 기술에 핵에너지로 전용될 수 있는 기술이 포함되었다는 의혹이 제기되자 2005년 북한과의 모든 거래를 취소한다고 발표하였다.[140] 이러한 사례들에서 북한의 외국인

---

136) Vamed(의학기술, 의료공학, 종합병원 기획 및 설계 전문회사), AME(건강관리, 종합병원 기획 및 설계 전문회사), RHI(마그네사이트, 내화물 개발 전문회사), Raiffeisen Bank(금융기관, 은행), NXP Semiconductor(반도체 업체), Plasser & Theurer(철도 건설 회사), Andritz VA Tech Hydro(수력 발전소), Technoplast(프로필 압축 기술 전문 회사).

137) KOTRA 빈 KBC, 「북한에 흥미를 잃은 오스트리아 재계」(2009년 7월 10일자).

138) 북한에 대한 금융제재의 일환으로 미국 재무부는 마카오 방코델타아시아은행(BDA)의 52개 계좌에 예치된 북한자금 2,500만 달러를 2005년 9월부터 1년 9개월 동안 동결하였다.

139) 배종렬(2008), p. 47.

140) 한국일보, 2006년 10월 25일자.

투자 유치 확대와 다각화를 제약하는 가장 큰 걸림돌은 북한의 핵문제 해결 지연과 국제사회의 대북 경제제재임을 알 수 있다. 따라서 경제회복을 위해 외국인투자가 필요한 북한에게는 비핵화를 통한 대외관계 개선과 국제사회의 경제제재 해제가 시급히 해결해야 할 과제로 제시되고 있다. 북핵문제 해결과정에서 단기적으로 미국의 대북투자가 대폭 증가하기를 기대하기는 어렵지만, 북미관계 개선은 주변국들의 대북투자 확대에 긍정적 영향을 미칠 것이다.

다. 광물자원 분야의 생산과 수출 증가

북한의 2000년대 외자유치의 중점대상은 자원개발이며, 특히 광업 부문에 외국기업의 진출이 증가하고 있다. 중국의 대북투자금액의 약 70%는 자원개발에 투입된 것으로 추정된다.[141] 또한 앞에서 살펴본 바와 같이 중국기업뿐만 아니라 남한, 유럽, 동남아 기업들도 광물자원 개발에 투자하였다. 이 밖에 이동통신 분야에 진출한 이집트 오라스콤사와 평양 인근에서 조림사업을 진행하고 있는 싱가포르 맥스그로사, 상원시멘트를 인수한 프랑스 라파즈사 등의 다국적기업들도 자원개발 분야로 대북투자를 확대하는 데 관심을 표명하였다.

북한 광물자원 개발에 대한 외국기업들의 진출 증가는 투자기업과 북한당국의 이해가 일치한 결과이다. 북한에는 개발의 경제적 가치가 높은

141) 현대경제연구원(2009), 「북중 경제협력 심화와 파급 효과: 북·중 경협 5대 특징과 시사점」, 『경제주평』 09-53(통권 372호), p. 6; 이재호·고일동·김상기(2010), 『동북아 분업구조하에서의 북·중 경제협력: 현황과 전망, 그리고 정책적 시사점』, p. 137, 한국개발연구원.

광물들이 풍부하게 매장되어 있고, 최근 광물자원의 국제가격 상승은 북한 부존자원 개발의 가치를 더욱 높이고 있다.[142] 북한당국 또한 광업부문의 생산력 복구와 수출 증대를 통한 외화확보를 위해 외국인투자 유치에 적극적인 모습을 보이고 있다.

북한의 광업은 1990년대 다른 산업부문과 마찬가지로 극심한 생산량 감소를 경험하였다. 에너지난에 따른 전력과 연료 부족, 각종 채굴장비와 원자재 공급부족으로 북한의 탄광과 광산은 채굴량이 급감하였다. 북한당국은 2000년대 들어 "현존 경제토대의 정비"와 "국가경제력 강화"를 강조하면서 에너지, 철도운송, 금속, 중화학공업과 같은 기간산업 정상화를 경제부문의 중점시책으로 설정하고 경제 회생을 시도하였다. 석탄과 철광석 등의 지하자원 생산량 증대를 위한 북한당국의 정책적 강조는 4대 선행부문(금속, 전력, 석탄, 철도)의 한 축으로 광업부문의 생산 정상화가 위치한 것에서도 알 수 있다. 북한의 광업 정책은 2000년대 들어 변화의 움직임을 보여, 외화확보를 위한 수출자원이 거의 없는 북한으로서는 그나마 국제경쟁력을 가진 광물자원의 개발과 수출에 적극적인 모습이다. 최근의 예로 2010년 12월 북한당국은 기존의 채취공업성과 별도로 '국가자원개발성'을 신설하여 광물자원 개발·관리를 전담하는 행정부서를 운영하고 있다.[143] 채취공업성 산하 국가자원개발지도국을 국가자원개발성으로 승

142) 북한에는 개발 가치가 있는 광물자원 220여종이 매장되어 있는 것으로 알려져 있다. 매장량에서 세계 10위권 이내에 드는 광물은 마그네사이트, 텅스텐, 몰리브덴, 흑연, 중정석, 금, 운모, 형석의 8종이다. 또한 최근 첨단산업 성장에 따른 수요 증가와 보유국의 자원보호 정책 강화에 따라 가격이 상승 추세인 '희유금속'의 일부가 북한 지역에 매장되어 있는 것으로 알려져 있다. 한국광물자원공사의 분석에 따르면 북한에 매장된 주요 광물의 잠재가치는 약 7,000조 원으로 평가되어 남한의 약 24배에 달한다.

143) 『연합뉴스』, 2010년 12월 2일자.

격시킨 조치는 지하자원 생산 확대와 함께 자원 수출 및 외국기업 투자를 효율적으로 관리하기 위한 북한당국의 시도로 이해할 수 있다.

북한당국은 신규 중소형 광산 개발과 함께 매장량이 풍부하고 채굴 조건이 상대적으로 양호한 대형 탄광과 광산의 개·보수를 통해 생산량 증대를 도모하고 있다.[144] 북한언론에는 2000년대 중·후반기에 탄광, 광산의 생산능력 확대와 제련소 등의 생산설비 현대화, 관련 인프라의 개·보수가 자주 소개되었다. 보도된 성과로는 회령 5호광산 조업(2005. 9.2 9.), 정촌 흑연광산 준공(2006. 4. 27.), 용흥광산 선광장 조업(2006. 9. 9.), 은파봉화광산 조업(2008. 10. 15.), 2·8직동청년탄광의 대규모 강성갱 건설, 제남탄광의 운송컨베이어 건설 완료(2010. 10. 9.), 무산광산 1호 대형원추형 파쇄장 완공 및 조업개시(2010. 5. 30.) 등이 있다. 북한이 설비 개·보수와 생산능력을 확대한 대표적 사례로 보도한 무산철광, 은파광산, 용흥광산, 용등탄광 등에는 중국기업이 투자를 진행하고 있다. 또한 황해도 정촌의 흑연광산 개발은 남한의 광물자원공사가 생산설비에 투자하였다.

북한의 광산물 생산은 2000년대 증가세를 보이고 있다. 통계청(2010) 추정치에 따르면 석탄 생산은 2000년 2,250만톤에서 2009년 2,550만 톤으로 증가하였다. 철광석도 2000년 379만톤에서 2009년 496만 톤으로 생산이 증가하였다. 비록 북한의 최근 광물 생산은 최고 생산량을 기록하였던 1980년대 후반 수준을 완전히 회복하지는 못하였지만, 2000년대 생산설비 개·보수와 원자재 투입 확대를 통해 생산량이 지속적으로 증가한 것으로 알려져 있다.

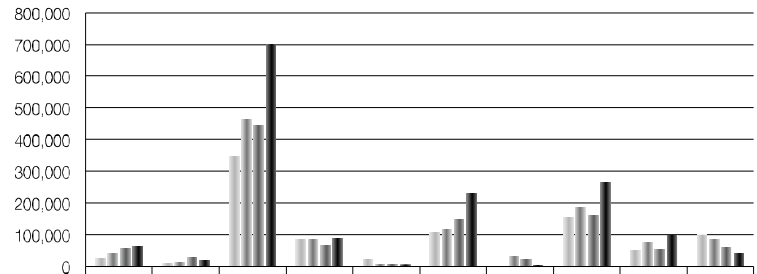
---

144) 이석기·김석진·김계환·양문수(2010), 『2000년대 북한의 산업과 기업: 회복 실태와 작동방식』, pp. 101~106, 산업연구원.

북한 광산물 생산 증가에는 중국기업을 중심으로 한 외국인투자 확대가 크게 기여하였다. 북한 광업의 생산회복은 중국기업의 투자가 본격화된 2000년대 중반 이후 빠르게 증가하는 북한의 광물자원 수출에서 그 방증자료를 찾을 수 있다. 2010년 남북교역을 제외한 북한의 대외교역 총액은 41억 7,400만 달러를 기록하였다. KOTRA 자료(2011)에 따르면 북한의 수출은 2010년 15억 2,300만 달러를 기록하여 전년대비 42.4% 증가하였다. 북한의 수출이 크게 증가한 것은 최대 수출품목인 무연탄, 철광석 등의 광물성 생산품의 대중 수출이 급증하였기 때문이다. [그림 3-4]에서와 같이 북한의 2010년 광물자원 수출은 6억 9,600만 달러를 기록하였다. 광물자원이 북한 전체 수출의 거의 절반에 달하는 46%를 차지하였다. 광물성 생산품의 대중국 수출은 전체 광물자원 수출의 약 97%를 차지하여, 북한 광업의 생산과 해외수출에서 중국기업의 역할을 엿볼 수 있다.

그림 3-4. 북한의 수출 품목별 실적 추이(2007~10년)

(단위: 천 달러, %)

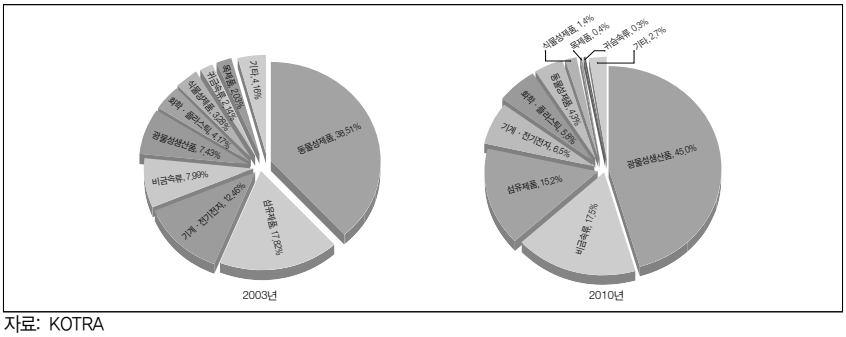


	동물성 제품	식물성 제품	광물성 생산품	화학 플라스틱	목제품	섬유제품	귀금속류	비금속류	기계·전기 전자	기타
2007	30,130	11,498	349,581	87,081	20,549	109,312	2,191	154,953	55,566	97,610
2008	40,743	15,877	466,544	85,499	7,975	120,248	35,023	190,369	79,359	88,576
2009	59,427	27,687	445,727	72,231	9,602	149,740	24,738	162,336	54,560	57,008
2010	65,207	21,121	695,859	88,440	5,965	229,956	4,145	264,239	98,249	40,451

자료: KOTRA.

광물자원의 수출 급증은 북한의 수출구조를 변화시켰다. 광물성 생산품의 수출액은 2002년 7천만 달러, 2003년 5,600만 달러 수준으로 북한 수출총액에서 10% 미만을 차지하여 북한의 수출에서 큰 역할을 하지 못하였다. 2000년대 전반기 북한의 수출에서 가장 큰 비중을 차지한 것은 어패류 등의 동물성 생산품으로 대부분이 중국으로 수출되었다. [그림 3-5]에서와 같이 2003년 동물성 제품은 북한 전체 수출의 38%를 차지하였다. 어패류와 같은 농림수산물이 주력 수출품목으로 등장한 것은 북한산업의 생산기반이 1990년대 붕괴된 이후 제대로 회복하지 못하였음을 반영하며, 또한 광업부문도 북한당국이 1990년대 말부터 탄광, 광산의 정상화를 강조하였지만 자체 역량으로 생산 확대가 쉽지 않았음을 보여주고 있다. 광물성 연료와 철강제품 등의 광물성 생산품은 2000년대 중반부터 북한의 주력 수출품목으로 자리매김하면서 전체 수출에서 차지하는 비중이 증대되고 있다. 또한 북한의 광물자원 수출은 2007년 3억 5천만 달러, 2008년 4억 6천만 달러, 2010년 6억 9천만 달러를 기록하여 빠른 증가세를 보이고 있다. 북한의 2대 수출 품목인 비금속류를 포함할 경우 지하자원과 관련된 생산품은 2010년 북한 수출에서 60% 이상을 차지한다.

그림 3-5. 북한 수출품의 비중 변화 추이



자료: KOTRA

생산 증대와 수출 확대에 따라 광업이 북한경제에서 차지하는 위상과 영향력도 증가하고 있다. 광업부문이 국내총생산에서 차지하는 비중은 2000년 7.7%에서 2005년 9.9%, 2009년 12.7%로 증가한 것으로 추정되고 있다.[145] 광업부문에 종사하고 있는 북한 노동자는 2008년 인구센서스 기준으로 71만 8,195명으로 북한 전체 노동인구(1,218만 4,720명)의 5.9%를 차지하고 있다.[146] 1차 산업인 광업의 위상 증가는 북한 경제의 어두운 단면을 보여 준다. 지하자원이 전체 수출액의 절반을 차지한다는 것은 북한 제조업의 가동률과 생산량이 여전히 매우 낮은 수준이며, 상품이 생산되더라도 대부분은 상업성이 부재하여 우호 교역국인 중국에서조차 판매가 되지 않고 있음을 보여주고 있다. 더욱이 지하자원과 섬유제품을 제외한 대부분의 품목이 수출이 정체되거나 감소하는 현실은 북한경제의 중장기적 발전가능성에 부정적인 측면을 엿볼 수 있다. 그럼에도 광업은 북한경제에서 그마나 외자 유치를 통해 부분적 생산 회복을 이루고, 수출 확대를 통해 북한경제에 활력을 공급하는 산업부문으로 평가할 수 있다. 자원개발 분야의 외국기업의 투자와 광물자원 수출을 통해 획득한 외화는 북한이 활용할 수 있는 가장 큰 외화 공급원이다. 따라서 북한은 지속적인 외국 자본과 기술 유치를 통한 광물자원의 개발 잠재력 구현을 위한 노력이 필요하다. 무연탄, 철광석 등 광물자원의 생산 정상화와 수출을 통한 외화수입 확대는 광업부문에 대한 투자를 더욱 확대할 뿐만 아니라 에너지, 운송, 금속공업 등 관련 산업의 회복에 기여할 수 있을 것이다.

---

145) 한국은행(2010), 「2009년 북한 경제성장률 추정 결과」.

146) DPRK Central Bureau of Statistics(2009), 'DPR Korea 2008 Population Census National Report'.

표 3-8. 북한 광업부문 고용 현황						
종사업종	남녀 합계		남성		여성	
	종사자 수	비중	종사자 수	비중	종사자 수	비중
석탄갈탄채굴 Mining of coal and lignite	321,325	44.74	197,647	43.11	123,678	47.62
금속광석채굴 Mining of metal ores	243,525	33.91	156,343	34.10	87,182	33.57
비금속채굴 Mining of non-metal	78,802	10.97	52,418	11.43	26,384	10.16
채석 Quarrying	9,828	1.37	6,903	1.51	2,925	1.13
지질조사 Geological investigation	64,715	9.01	45,173	9.85	19,542	7.52
광업 노동자 합계	718,195	100	458,484	100	259,711	100

자료: 북한 중앙통계국(DPRK Central Bureau of Statistics), 2009.

라. 임가공 형태의 북한 제조업 진출

북한 제조업은 2000년대 후반기에 들어 금속, 기계, 시멘트 등에서 가동률이 부분적으로 회복되고는 있지만, 생산 회복의 속도가 전반적으로 매우 느리고 가동률과 생산량이 여전히 매우 낮은 수준이다.[147] 1990년대와 2000년대 중반까지 북한당국은 산업설비에 대한 추가적인 투자는 거의 하지 못하였으며 개·보수 역시 극히 일부 공장과 설비에 대해서만 시행되었다. 그 결과 일부 산업과 공장을 제외한 대부분의 설비들이 낙후되고, 가동이 가능한 설비들도 원자재의 공급부족으로 생산이 제한적인 실정이다. 북한 내부의 투자 자원이 부족한 상황에서 외국기업의 북한 제조업에 대한 투자는 북한기업의 수출 확대와 북한 경제회복에 긍정적 영향

147) 이석기(2010), 「2000년대 북한 산업 동향과 시사점」, 『KIET 산업경제』, pp. 68~81.

을 미칠 것이 분명하다. 그러나 대부분의 북한 제조업은 공장 설비와 인프라가 노후화되었을 뿐만 아니라 전력난, 운송물류 설비의 가동 부진, 공장 가동률 저하로 이어지는 악순환 구조에 빠져 있다. 외국기업이 대북 진출을 모색하더라도 관련 산업이 붕괴되어 원부자재 공급이 원활하지 못하기 때문에 부품이 많거나 작업공정이 복잡한 제조업 분야는 외국기업의 투자를 유치하기 어려운 실정이다.

북한의 제조업에서 2000년대 생산과 수출이 크게 증가한 분야는 섬유부문이 거의 유일하다.[148] 섬유산업 관련 공장 및 기업소의 생산 능력 확대에는 중국과 남한기업의 위탁을 받은 의류부문 임가공 생산이 크게 기여하였다. 섬유제품은 광물성 생산품 다음의 북한 최대 수출품이며, 꾸준한 수출 증가세를 시현하여 2009년에는 1억 4,900만 달러를 기록하여 북한 대외수출 총액의 14.1%를 차지하였다. [그림 3-5]에서 보듯이 2010년에는 수출이 2억 2,900만 달러로 더욱 증가하여 북한 대외수출 총액의 15.2%를 차지하였다.[149] 섬유산업의 생산증가는 북한 근로자의 고용에도 기여하였을 것으로 판단되는데, 2008년 북한 인구조사결과에 따르면 섬유제조업(manufacture of textile)과 의류제조업(manufacture of wearing apparel)에 종사하는 근로자는 북한 제조업 종사자의 4.43%와 13.84%를 각각 차지하였다.

2002년 7·1경제관리개선조치 이후 북한의 무역회사와 기업소들은 중국

---

148) 시멘트 부문도 2000년대 후반 수력발전소 건설과 태천-대성호 물길 공사, 평양시 주택건설 등으로 수요가 크게 늘어남에 따라 부분적인 시설 개·보수와 석회석 광산 개발을 통하여 생산량이 증가한 것으로 추정된다. 특히 프랑스 라파즈사(Lafarge)가 평양 인근에 소재한 상원시멘트공장에 투자하여 생산증가에 기여하였다. 상원시멘트에서 생산되는 시멘트는 유경호텔을 포함한 평양 시내 건설사업장 등 북한 내에만 공급되고 있다.

149) KOTRA(2011), 『2010 북한의 대외무역동향』.

과 한국 의류사업체와의 임가공사업에 적극적인 관심을 표명하였다. 북한으로서는 설비와 원부자재 구입을 위한 외화 지출이 필요 없는 상태에서 자신들의 노동력과 기존 건물만 활용하여 사업을 추진할 수 있다는 점에서 임가공사업 확대에 주력하였다. 북한은 과거 1980년대 재일 조총련기업과의 의류 부문 임가공 경험이 있었고, 북한의 의류봉제 공장들은 2000년대 이후 자체 설비 개·보수를 통해 외국기업의 임가공 생산을 할 수 있는 여력을 어느 정도 확보하였다.

북한에서 해외에 수출할 수준의 원부자재와 설비를 생산할 수 없으므로 중국기업들은 원단과 각종 부자재를 대부분 중국에서 구입하여 북한의 해당기업에 제공하고 노임에 해당하는 비용을 북한의 해당 무역회사나 기관에 지급하고 있다. 예를 들면 중국 단둥에 소재한 의류봉제업체는 북한에 임가공비로 의류 1장(상의, 하의, 재킷 등)당 평균 1.5달러를 지불하고 있으며, 노동력이 많이 투입되는 고급제품의 경우는 임가공 단가가 보다 높다. 의류의 경우 손재주를 활용하는 과정이 많아 북한산 임가공 제품은 가격뿐만 아니라 품질면에서도 경쟁력이 있다는 것이 평가를 받고 있다.[150] 대북 임가공사업에 참여하는 중국 사업체의 정확한 숫자는 파악되지 않고 있지만, 최근 빠른 성장을 보이는 의류봉제 관련 수출입 추이를 볼 때 위탁가공에 참여하고 있는 중국기업의 수가 증가하고 있는 것으로 판단된다.

경제난을 겪으면서 대부분의 설비가 노후화된 북한의 실태를 고려할 때 중국과의 임가공 사업을 통한 공장 설비 현대화와 생산능력 증대는 긍정적으로 평가할 수 있다. 그러나 북한 임가공 공장에서 소요되는 대부분

150) 단둥 소재 대북 의류 임가공업자 인터뷰.

의 원부자재와 설비, 장비를 중국에서 수입함으로써 북한에서 원자재를 조달할 수 있는 생산기반을 조성하지 못하고 있다. 북한당국은 '선군경제론'에 의거, 군수공업과 연관이 높은 중공업 부문에 국가자원 배분을 집중함으로써, 설비 개·보수 및 현대화를 통해 생산 및 수출 증대를 추구할 수 있는 경공업에 대한 투자를 소홀히 하고 있다. 북한당국은 2000년대 후반기 경공업을 인민생활 향상이라는 구호 아래 강조하고 있지만 일부 선전적인 의미를 가지는 공장 이외에 실질적인 투자는 거의 없는 실정이다.[151] 북한당국이 노동력 활용을 통해 외화를 확보하기 용이한 임가공 사업에 적극적인 관심을 보이고 있지만, 원자재와 설비를 자체 조달할 수 있는 생산기반을 조성하지 못할 경우 섬유 부문을 중심으로 한 중국과의 임가공 사업이 북한 경제에 미치는 영향은 제한적일 수밖에 없을 것이다.

이러한 문제점은 개성공단에서도 나타나고 있다. 개성공단 입주기업은 남한 모기업 또는 원청회사의 임가공 생산기지로 역할이 한정되어 있는 실정이다. 개성공단 입주기업들은 공장 가동에 필요한 원부자재, 기계 부품뿐만 아니라 종이, 휴지와 같은 일상 소모품, 음식 재료까지 남한에서 구매하여 공급하고 있다. 개성공단과 주변지역과의 단절은 중국, 베트남 등의 여타 경제특구 및 산업공단에서는 볼 수 없는 환경이며, 이는 투자국의 자원 및 원부자재, 시장을 활용하여 기업 경쟁력을 향상시키는 측면에서 개성공단이 해외 경쟁공단에 비해 비교열위를 나타내는 부분이다.[152]

개성공단 조성으로 북한은 노동력 공급을 통한 임금 수익을 얻고는 있

151) 이석기·김석진·김계환·양문수(2010), 『2000년대 북한의 산업과 기업: 회복 실태와 작동 방식』, 산업연구원.

152) 중소기업진흥공단(2008), 『개성공단 입주기업 생산성 제고방안』, p. 57.

지만, 북한당국은 개성공단을 북한의 내륙지역과 격리시킴으로써 개성공단의 발전과 남한, 외국기업의 투자 확대를 저해하고 있다. 남북간 협의를 통해 통행, 통신, 통관의 '3통 문제'는 이전보다 많이 개선되고 제도화되었다. 그러나 개성공단은 여전히 북한 내륙지역과의 물적 교류가 단절되어 있고 인력공급·관리를 북한당국이 통제함으로써 북한지역에서 고립된 섬과 같은 형태를 취하고 있다. 따라서 개성공단은 중국, 베트남에 진출한 남한기업들이 갖는 현지 원부자재 조달을 통한 생산원가 절감 효과와 기업 자체의 고용과 노무관리를 하지 못하는 단점이 있다. 북한당국이 경제특구로 개성공단을 개발하면서도 내륙지역과 단절시키는 행태는 북한이 외국인투자와 관련해 내부 역량 및 여건이 아직 미성숙되어 있음을 보여주고 있으며, 개성공단이 국제적 경쟁력을 갖춘 경제특구로 발전하기 위해 해결해야 할 과제이다.

따라서 북한에서 기계 장비를 공급받기는 단기적으로 어렵겠지만, 북한에서 생산 가능한 부품 및 소모품, 근로자 비품, 음식 재료 등을 북한에서 공급받는 방안을 남북한이 함께 모색할 필요가 있다. 북한 원부자재 활용을 위해서 북한의 농수축산물, 광물 등 현지 자원을 저렴한 가격으로 구매하여 원자재로 활용하는 방식을 고려해 볼 수 있다. 또한 북한당국과 개성공단 입주기업들은 북한 공장·기업소 등이 생산한 작업장 소모품, 부품, 근로자 비품 등을 현지에서 직접 조달받는 방식을 모색할 수 있을 것이다. 북한 원부자재의 활용은 개성공단에 입주한 남한기업의 생산비용 절감에도 일정 부분 기여할 수 있을 뿐만 아니라, 개성공단 기업과 북한 내륙에 소재한 기업소·공장과 생산가공체계를 구축하여 북한기업의 생산 활성화에 기여할 수 있다. 개성공단과 북한 내륙지역에 위치한 기업들과

의 물적, 인적 교류 확대는 북한의 개방화에 기여하고 개성공단의 단점인 주변지역과의 고립성을 완화하는 방안이 될 수 있을 것이다.

마. 통신분야 성과와 미미한 과학기술 도입 실적

북한은 과학기술 개발을 통한 첨단산업 육성을 '선군시대 발전전략'으로 선전하고 있으며, 앞장의 북한 외자 정책에서 살펴본 바와 같이 북한은 외국인투자 유치를 통해 선진국의 첨단과학기술 도입을 주요 목표로 설정하고 있다. 과학기술 중시는 2000년 신년공동사설에서 '강성대국 건설의 3대 기둥'의 하나로 규정되면서 정치·경제적 중요성을 부여받았다. 북한 당국이 경제회복을 위해 새롭게 강조한 '신사고론'과 '단번 도약론'의 중심에는 과학기술의 발전과 정보통신산업의 육성이 자리 잡고 있다. 1990년대 후반부터 북한이 강조하고 있는 대외경제 활성화는 과학기술 발전과 연계되어 선진기술 도입, 기업의 현대화 강화, 생산 증대 등을 목표로 하였다.[153)]

북한이 2000년대 외국기업의 투자 유치를 통한 과학기술 분야의 발전과 산업 인프라 현대화를 강조하고 있는 것은 과거보다 진일보한 개발정책을 추진하는 것으로 평가된다. 특히 이집트 오라스콤의 투자를 통한 이동통신서비스 구축·확대는 북한 외국인투자 유치에서 두드러진 성과라고 볼 수 있다. 과거 이동통신은 북한 산업인프라에서 가장 낙후된 부문의 하나로 평가되었다. 이동통신 서비스가 북한지역에 도입되기 위해서는 통

153) 김종선(2010), 『북한의 산업기술 발전경로와 수준 및 남북 산업협력 강화방안』, 과학기술정책연구원, pp. 59~62.

신서비스 제공과 통신장비 제조를 위한 상당한 자금과 통신기술이 확보되어야 하나, 경제적 어려움을 겪고 있는 북한으로서는 독자적으로 이동통신사업을 추진하기에는 무리가 있었다. 북한당국은 경제회복을 위해 통신분야의 발전이 필요하다는 인식을 가지고 있었지만, 정보화 촉진이 가져올 수 있는 북한 사회의 변화와 체제 위협적 상황의 발생을 우려하여 매우 제한된 범위 내에서의 정보통신 분야 육성을 추진하였다. 실례로 북한당국은 1996년 태국의 록슬리 퍼시픽사의 통신사업을 허가하였으나 나진·선봉지역으로 사업을 제한하였다. 또한 북한 체신부는 1998년 홍콩의 Lancelot Holdings와 평양·남포지역의 이동통신사업 추진을 위한 협정을 체결하였으나,[154] 북한지역에서의 이동통신 서비스 제공을 위한 실질적인 사업은 진행되지 않았다. 한정된 지역의 통신서비스로는 투자 수익성을 확보하기 어려운 외국 통신회사는 북한에서의 사업을 주저할 수밖에 없었다.

정치적 판단을 우선시하는 북한당국의 과거 경직된 외자 유치 태도와 이동통신 이용의 통제 등을 고려할 때 2008년부터 진행되고 있는 이집트 오라스콤사의 통신사업은 북한당국의 외국인투자에 대한 변화된 태도를 알 수 있다. 오라스콤사가 투자한 '고려링크'는 앞에서 살펴본 바와 같이 가입자가 빠르게 증가하는 등 기대 이상의 성과를 내고 있다. 2011년 6월 현재 가입자가 67만명에 달하고 오라스콤의 매출액도 크게 증가한 것으로 알려져 있다. 전화 회선 부족과 장비 노후화로 일반 유선전화 서비스가 미흡한 북한으로서는 오라스콤의 휴대전화사업으로 통신부문 현대화를

154) KITA(2001), 『북한의 IT산업 현황과 남북협력 활성화 방안』, p. 17; 김영세(2001), 『남북통일에 대비한 정보통신정책 협력방안』, 대외경제정책연구원, p. 43.

추진할 수 있었다.

그러나 이동통신 부문과 정보통신 소프트웨어 부문을 제외하고는 2000년대 북한의 외국인투자 유치를 통한 과학기술 도입과 기술 혁신은 매우 미미한 실정이다. 규모가 상대적으로 큰 외국인투자는 대부분 기술협력과 무관한 자원개발 분야에 집중되어 있으며, 생산 설비와 원자재를 제공하는 방식을 취해 북한으로의 기술이전 효과가 미약하다. 북한 제조업에 진출한 중국 기업들의 경우 담배, 가구, 건축 자재, 자전거, 가축 사료, 조명기구 제조 등 북한과의 기술 협력을 통한 새로운 제품 개발보다는 중국에서 사양화한 기술과 제품을 북한에서 단순 생산·판매하는 것이 대부분이었다.

북한은 국가정책 차원에서 기초과학과 응용과학 개발을 강조하고는 있지만, 투자 및 인프라가 부족하여 외국기업 유치와 경제적 성과를 거두지는 못하고 있다. 북한의 과학기술 분야는 △ 투자 부족 및 인력 양성의 한계 △ 낙후한 생산설비 △ 연구기관의 기술혁신 능력과 연구비 부족 △ 외국과의 단절 등으로 세계적 추세에 크게 뒤처져 있으며 산업재건을 추동하는 데는 뚜렷한 한계를 가지고 있다.[155] 더욱이 북한은 선군시대와 강성대국 전략의 일환으로 국방과학과 연관된 과학기술 연구에 주력하고 있어서 외국 기업 및 해외 연구기관, 연구자와의 교류·협력에 걸림돌로 작용하고 있다. 또한 외국과의 교류를 통한 선진과학기술 도입을 표명하고 있으나, 실질적으로는 금속 분야의 '주체철 생산', 화학 분야의 '비날론', '주체비료' 생산에 대한 투자에 주력하는 모습을 보이고 있다. 주체철이나 비날론 등은 국제 경쟁력을 갖출 수 없는 기술로서 제조업의 생산기반 확충과는 거리가 멀다고 볼 수 있으며, 북한 산업과 과학기술의 국제적 고립을

155) 이춘근·김종선(2009), 『북한의 주력 연구과제와 수준』, 과학기술정책연구원.

심화시키는 문제를 야기한다.[156)]

또한 북한당국이 대외관계를 개선하지 못함으로써 미국, 일본 등 선진국들과의 기술 교류를 하지 못하고 있다. 특히 북한 핵실험에 따른 UN 대북경제제재와 바세나르협정(Wassenaar Agreement)과 같은 전략물자반출제한제도의 적용은 북한의 외국 기업 유치와 기술 교류를 제약하는 요인으로 작용하고 있다. 전략물자반출제도의 규제 대상 품목에는 민수용으로도 군수용으로도, 사용될 수 있는 품목을 지칭하는 이중용도 품목에 대한 규제도 포함되어 있다. 컴퓨터, 통신장비, 센서, 신소재, 소재가공, 전자, 해양기술, 추진장치 등이 주요 대상이다. 많은 첨단 장비와 기술은 군수용으로 전용될 가능성이 있는 이중용도 물자로 분류되어 있어 북한 기업은 서방 선진국으로부터 기술과 장비를 구입하기 어려운 실정이다. 북한 대학과 연구기관은 연구비와 장비의 부족으로 첨단기술 분야에서 수준 높은 연구를 하지 못하고 있다. 더욱이 경제제재가 유효한 상태에서 유럽 등에 소재한 기업들은 기술분야의 대북투자를 추진하기 어렵다. 2000년대 전반기 북한에서 전기 및 발전소 설비와 관련한 사업을 진행하던 스위스 다국적 기업인 ABB사는 판매한 제품이 핵개발로 전용될 가능성이 제기되자 2005년 북한과의 거래를 중단하였다. 이와 같은 사례에서 외자 유치를 통한 해외 선진기술 도입과 산업 현대화를 위해서는 무엇보다 안정적인 남북관계 형성과 북한의 대외관계 개선이 시급함을 알 수 있다.

156) 이석기 외(2010), p. 26.

3. 소결

비록 북한의 외자 유치 실적이 규모 면에서는 베트남과 같은 체제전환국 및 제3세계 개도국과 비교하여 매우 낮지만, 북한의 외자 유치는 2000년대 양적 성장과 질적 변화를 보였다. 북한의 핵개발 문제와 대외관계 악화로 2000년대 하반기 남한과 유럽 국가들의 투자가 감소세를 보였지만, 중국을 중심으로 외국기업들은 북한의 지하자원, 제조업, 유통업, 정보통신, 건설 등의 분야에 진출을 확대하였다. 외국 기업의 진출 확대는 북한 경제에 긍정적 파급효과가 있다. 외국기업들의 생산 설비 및 원부자재 제공은 자체 투자 여력이 부족하고 연관 산업체계가 붕괴된 북한의 산업현장 가동을 증진시키는 데 일정한 역할을 할 것이다. 특히 중국기업들의 북한 자원분야에 대한 투자는 북한 광업의 생산력 복구에 크게 기여하였다. 광물 자원의 수출 확대는 에너지, 운송 등의 관련 산업에도 어느 정도 활력을 제공하는 것으로 판단된다. 북한에 진출한 외국기업이 증가하고 개성공단과 같은 경제특구가 확대되는 것은 북한이 외국 기업과의 거래에서 국제적 관행을 습득하는 경험을 축적하는 효과가 있다. 시장경제에 기반을 두고 이익 추구를 목적으로 하는 중국, 남한, 유럽 등의 외국기업들은 대북한 투자과정에서 시장경제 상거래 원칙과 관행을 북한에 요구하고 북한 기관과 기업도 합작사업의 성사를 위해 어느 정도 외국기업의 요구를 충족시키기 위해 노력할 것이다.[157] 이러한 과정에서 북한기업들은 투자기업의 설비 가동기술, 원자재 조달 방식, 기업운영 방식 등을 습득할 것이고, 투자기업이 소재한 국가의 금융, 조세, 재무관리 방식의 이해가

157) 임금숙(2005), pp. 267~268.

증가할 것이다.

그러나 외국기업의 대북투자가 2000년대 들어 증가하고는 있지만, 북한의 외국인투자 환경은 여전히 열악하고 외자 유치의 형태는 문제점을 드러내고 있다. 북한은 외국인 기업을 유치하기 위해 기본적으로 갖추어져야 할 전기 등과 같은 인프라가 부족할 뿐만 아니라 기존 산업 시설마저도 노후화로 인해 효율성이 매우 낮은 상태이다. 이러한 이유로 북한의 외자 유치는 자원개발 분야가 주를 이루고, 외국기업들은 전력, 도로 등의 관련 인프라를 개·보수하고 있다. 이러한 기반설비 구축에는 추가적인 부대비용이 발생하기 때문에 북한에 투자를 고려하거나 실행하였던 외국기업들이 북한 측과 갈등을 경험한 사례가 많이 발생하였다. 무산광산과 혜산동광산 등의 북한 광산기업과 투자계약을 체결한 일부 중국기업이 투자를 유보하거나 철회한 배경에는 북한당국의 채굴권 제공에 따른 과도한 대가 요구가 있었던 것으로 알려져 있다. 북한 진출에 따른 기업의 추가적인 부대비용 발생은 과거 남북 경협에 참여하였던 남한 기업의 대북투자 저해 요인으로도 작용하였다. 또한 북한의 경직된 행정체계, 북한 관계기관과의 마찰, 통신연결 및 인적이동의 제약, 낮은 생산품질 등을 이유로 논의되던 투자가 중단되거나 투자한 외국기업이 철수하는 사례가 발생하였다.[158)]

북한의 외자 유치 확대의 제약 요인으로는 무엇보다도 핵개발로 인한 북한의 대외관계 악화가 차지한다. 북한은 2000년대 전반기 남북관계 개선과 서방국가들과의 국교 정상화를 통해 원조 확대와 대외경제 활성화를 추구하였으나, 핵문제로 인해 중국과의 경제적 밀착을 강화하고 있다. 중

158) 배종렬(2008), p. 51.

국의 대북 무역과 투자 확대는 만성적인 공급부족으로 주민 생활의 어려움이 심각한 북한에 식량, 생필품, 에너지, 원부자재를 제공하는 긍정적인 효과가 있다. 또한 중국의 투자로 나진·선봉, 신의주를 중심으로 한 북·중 접경지역의 운송시설과 항만이 개선되면 이들 지역의 개발 잠재력이 크게 증가할 것이다. 그러나 핵개발 문제로 북한의 대외관계가 악화되는 가운데 진행되고 있는 북한 외자 유치의 대중국 편중 현상은 부정적인 측면이 존재한다. 북한의 지하자원, 기간산업 개발권이 중국기업에 과도하게 넘어갈 경우 향후 북한이 자원 주권을 실현하기 어려워질 수 있고 무분별한 개발이 진행될 수도 있다. 또한 북한이 중국의 저렴한 노동력, 자원 공급원으로 경제적으로 종속되고 자체 산업 기반을 재건하지 못하고 중국 제품의 단순 소비국가로 전락할 경우 향후 남한, 일본, 유럽 등의 투자 유치와 경제협력 확대에 걸림돌로 작용할 가능성도 있다. 이러한 배경에서 다음 장에서는 북한의 최근 외국인투자 유치에서 두드러진 현상인 중국의 나진·선봉지역, 신의주 황금평 지역 진출에 대해 구체적으로 살펴보고 향후 전망과 개선 방안에 대해 논의하고자 한다.

제4장 북·중 투자협력 정책: 나선무역지대와 황금평지대

1. 개발 배경
2. 투자환경 분석
3. 발전 전망

1. 개발 배경

외자유치와 관계된 북한의 법·제도와 정책변화들을 살펴보고 북한의 외자유치 실태를 분석했을 때, 북·중 간 경제협력 범위는 확대되는 동시에 질적인 변화를 보이고 있다. 북한과 중국은 2010년 중조공동지도위원회(이하 지도위원회)를 구성하고, 양국 국경지역을 중심으로 한 경제특구조성 방안을 마련하였다. 지도위원회의 양국 대표로 중국에서는 천더밍 상무부장이 임명되었고, 북한에서는 장성택 국방위원회 부위원장 겸 조선노동당 행정부장이 임명되었다. 지도위원회 회의는 2010년부터 2011년까지 모두 2차례 이루어졌는데, 1차는 2010년 11월 평양에서 개최되었고, 2차는 2011년 6월 랴오닝성과 지린성에서 개최되었다. 회의장소를 살펴보면, 현재 북·중 양국간 경제협력의 중심이 되는 나선개발 및 황금평개발과 연계된 지역들임을 알 수 있다. 회의참석자는 양국 정부관계자들로 구성되어 있으며, 구체적으로 중국 측에서 △ 외교부 △ 중공당 대외연락부 △ 국가발전 및 개혁위원회 △ 랴오닝성 및 지린성 관계자들이며, 북한 측에서는 △ 조선노동당 국제부 △ 외무성 △ 합영투자위원회 △ 나선시인민위원회 △ 평안북도 인민위원회 책임자들이다.[159] 회의참석자 구성이 정부관계자들을 중심으로 이루어졌다는 점은 나선개발과 황금평개발을 포함하여 향후 양자간 경제협력이 정부중심이 될 것을 예견하는 징표로 이해할 수 있다. 지도위원회는 회의를 통해 '조중 나선경제무역지대와 황금평경제지대 공동개발총계획요강'을 제정하고, 나선 및 황금평지대에 대한 구체적인 개발 청사진을 마련하였다. 이러한 동향은 나선지대 개발과 황금평 개발이 양국 정부중심

159) 이종석(2011), 북-중 경제협력의 심화: 특징과 함의, 『정세와 정책』, 7월호, pp. 8~11.

사업으로 전개될 것을 알리는 신호로 이해할 수 있다.[160)]

가. 나선지대

2000년대 중반 이후 북한은 중국자본을 유치하여 경제개발을 시도해왔고, 중국은 동북3성 개발계획을 추진하면서 나진항 활용의 필요성이 증가하였다. 동북3성 개발계획의 일환인 창지투 개발계획이 2009년 중앙정부 사업으로 격상되면서 나선개발을 둘러싼 북·중 양자간 경제협력은 활기를 띠고 있다. 중국 중앙정부는 지역협력 강화와 대외개방 심화를 기반으로 창지투 개발계획을 수립하였다. 2009년 8월 중국 국무원은 '창지투 개발·개방 선도구를 위한 중국의 두만강구역합작 개발요강'을 국가 전략으로 정식 비준하였다. 중국은 옌지, 룽징, 투먼, 창춘, 지린, 훈춘을 창지투 개발계획의 중심지역으로 선정하였다. 또한 창지투 개발계획의 핵심 내용으로 △ 창지투 개발·개방 선도구의 내부 건설계획[161)] △ 창지투 개발·개방 선도구와 중국 국내 기타 지역의 연동 개발계획 △ 창지투 개발·개방 선도구의 투먼강 국제협력개발계획 참가 △ 창지투 개발·개방 선도구 건설의 보장조치 가속화 등을 선정하였다.[162)] 이 중 나선개발과 관련된 부분은 '창지투 개발·개방 선도구의 두만강 국제협력 개발계획'이다.

중국이 창지투 개발계획을 통해 추진하는 주요 계획은 [표 4-1]에서 보는 바와 같이 △ 두만강지역 국제자유무역지대 건설 △ 국제 연결루트(大通道)

---

160) 이종석(2011), 「북-중 경제협력의 심화: 특징과 함의」, 『정세와 정책』, 7월호, pp. 8~11.

161) 공간배치, 산업발전, 기반시설, 환경보호.

162) 최우길(2010), 「중국 동북진흥과 창지투 선도구 개발계획: 그 내용과 국제정치적 함의」, 『한국동북아논총』 제57호, pp. 35~59; 박동훈(2010), 두만강지역개발과 국제협력: 중국 '창지투 선도구' 건설의 국제환경 분석, 『한국동북아논총』, 제57호, pp. 191~211.

건설 △ 과학기술 창조지역 건설 △ 국제협력산업지역 건설 △ 현대물류지역 건설 △ 생태여행지 건설 △ 최첨단 서비스업 집중지역 건설 △ 현대농업 모범지역 건설 등이다. 이 가운데 북한과 연계된 계획은 국제 연결루트 건설과 협력 등이다.[163] 중국은 두만강지역의 미비한 교통 인프라를 두만강지역 개발을 저해하는 요인으로 평가하고, 국제대통로 건설을 창지투 개발의 핵심 과제로 선정하였다. 국제대통로 건설계획에는 △ 러시아 극동지역과 북한 북부지역의 항구를 이용한 교통인프라 시설 마련 △ 중-몽 국제운송통로 구축 △ 창춘 공항의 통관 능력 향상 등이 포함되며, 그 가운데 나선항을 통한 중국의 동해출로 확보가 국제대통로 계획의 핵심으로 평가된다. 대외통로 프로젝트는 [표 4-2]에서 보는 바와 같이 모두 12개로 구성되며, 이 중 9개가 북한 인프라 시설구축과 직결되어 있다.[164] 이처럼 국제대통로 건설계획은 나선항 개발을 통해 나선개발로 이어지게 되었다.

나. 황금평지대

황금평지대 개발은 북한과 중국의 이해가 일치함에 따라 양국간 공동사업으로 채택, 추진하고 있다. 북한은 과거 신의주 개발을 통해 외자유치 확대를 시도하였으나, 양빈 신의주 초대장관이 중국당국에 체포되면서 신의주 개발은 중단되었다. 중국의 황금평지대 개발 계획은 2000년대 초기의 신의주특구 개발계획의 대안으로 북한당국이 중국과 협력하는 배경으로 볼 수 있다.

---

163) 우하오(2010), 「창지투 개발·개방 선도구와 대 투먼강 지역협력 개발과의 관계」, 『대두만강 개발계획과 환동해권 지역의 발전전략』, 강원발전연구원·강원경제포럼, pp. 26~35; 장혜지(2009), 「중국 동북지역 경제발전과 대외협력」, 『신 동해권 경제교류 전망과 지역협력구상 국제세미나』, 자료집(2009. 4. 3), 강원도&강원발전연구원, pp. 133~141.

164) 배종렬(2010), 「나선특별시 지정배경과 개발과제」, 『수은북한경제』, 여름호, pp. 1~24.

표 4-1. 창지투 개발계획의 주요 사업 및 내용

8대 중점공정	내용
국제자유무역지대 건설	– 1단계(~2012년): 한, 중, 일, 러 중심의 양자 및 다자간 다국적 자유무역지대 구축 – 2단계(2013~20년): 역내 경제통합 추진, 두만강 국제자유무역지대 구축
국제 연결루트 건설	– 국제적 항구 기능 갖춘 장춘 피더항 구축, 세관·상품검사·국경검무·관련 시설 등을 통합적으로 운영 – 러시아, 북한, 몽골 등과의 협력으로 인접지역의 항구, 도로, 철도 등 인프라 시설 건설 및 개·보수
과학기술 혁신지대 구축	– 장춘 국가 바이오산업기지와 광전자 산업기지 기반으로 자체적인 공공 플랫폼 구축 – 첨단기술 연구센터 및 산업단지 건설
국제협력 산업지대 구축	– 국제 산업단지 및 차별화된 협력 산업지대 구축
현대적인 물류지대 구축	– 장춘 롱지아 공항, 옌지 공항, 훈춘 항구를 기반으로 보세가공, 보세물류, 보세창고 결합 – 동북아지역의 물류 집결지 건설
생태관광지 구축	– 백두산 생태자원과 국경지대의 지리적 경쟁력을 바탕으로 차별화된 휴식, 관광 생태시범지대 구축
고급 서비스산업 클러스터 구축	– 금융보험, 서비스 아웃소싱, 비즈니스 전시, 문화 등 동부지역의 자본시장 구축 – 동북아 지역을 겨냥한 현대적 서비스 시스템 형성
현대적인 농업시범지대 형성	– 토지집약 및 적정규모 경영 실시 – 농업의 완전 기계화 추진 – 시설농업 및 정밀농업 발전 추구

자료: 장혜지(2009); 우하오(2010); 최우길(2010) 내용을 바탕으로 저자가 도표화.

표 4-2. 창지투 개발계획과 관련된 국제대외통로 프로젝트

구분	사업명	투자액(RMB)	건설기한(연도)	길이(km)
북·중 협력	팔도–삼합–청진 고속도로 건설	28억	2015	47
	훈춘–권하–나진 고속도로 건설	23억		39
	화룡–남평–청진 고속도로 건설	30억	2020	50
	도문–남양–두만강–하산 철도 개·보수	24.3억		126
	도문–청진 철도합작개조(청진항 사용)	20억	2015	171.1
	화룡–남평–무산 철도 건설	16억		53.5
	도문–나진 철도 개·보수	12.7억	2020	158.8
	용정, 개산툰 철도 통상구 건설	1.5억		2.5
	권하, 도문, 사타자, 개산툰, 삼합, 남평 통상구 다리건설	5억	–	2,152

표 4-2. 계속

구분	사업명	투자액(RMB)	건설기한(연도)	길이(Km)
북·중 협력	팔도-삼합-청진 고속도로 건설	28억	2015	47
	훈춘-권하-나진 고속도로 건설	23억		39
	화룡-남평-청진 고속도로 건설	30억		50
	도문-남양-두만강-하산 철도 개보수	24.3억	2020	126
	도문-청진 철도합작개조(청진항 사용)	20억		171.1
	화룡-남평-무산 철도 건설	16억	2015	53.5
	도문-나진 철도 개보수	12.7억	2020	158.8
	용정, 개산툰 철도 통상구 건설	1.5억		2.5
	권하, 도문, 사타자, 개산툰, 삼합, 남평 통상구 다리건설	5억	-	2,152
중국 단독	훈춘 춘화분수령 통상구 건설	2억	2020	-
	훈춘-장령자-블라디보스토크 고속도로	8억	2015	14
	중-러 인접지역 교통기초시설 합작(훈춘 설도통상구 확장건설)	3억	-	-

자료: 배종렬(2010), p. 5 최우길(2010), p. 49.

중국은 내부적으로 지역개발과 연동하여 황금평 개발을 계획, 추진하고 있으며, 외부적으로는 북한의 개혁·개방을 유도하는 수단으로 황금평 개발 사업을 추진하는 것으로 조사된다.165) 중국 국무원은 2009년 7월 국가발전 전략으로 비준한 '랴오닝연해경제발전계획'(이하 랴오닝성 연해경제벨트)과 연계하여 황금평 개발을 추진하고 있다. 랴오닝성 연해경제벨트 사업은 [표 4-3]에서 보는 바와 같이 2009년에 시작하여 2020년까지 추진될 계획이며, 대상지역은 랴오닝성의 후루다오, 진저우, 판진, 잉커우, 다롄, 단둥 등 3.6만㎢ 규모의 6개 관할지역이다. 중국은 다롄을 조선, 정밀기기, 공작기계 산업 발달지역으로 육성할 계획이며, 잉커우는 제련산업

165) 대외경제정책연구원, 전문가 간담회 내부 보고서 자료 인용, 2011. 11.

발달도시, 판진은 중소형선박과 요트산업, 진저우는 전자, 석유화학, 에너지 산업, 후루다오는 석유화학, 단둥은 제지산업 발달도시로 육성할 계획이다.166)

표 4-3. 랴오닝성 연해경제벨트 개발계획 개요

구분	내용
추진시기	2009~2020년
대상지역	후루다오, 진저우, 판진, 잉커우, 다롄, 단둥 (총 개발면적 3.6만 ㎢)
발전목표	-대외개방 확대를 통해 2020년까지 연평균 15% 경제성장 -다롄을 동북아국제해운센터 및 국제물류센터로 육성
개발방향	-6개 지역을 동북진흥의 경제발전 중심축과 새로운 경제성장벨트로 육성 -연해와 내륙지역의 공동발전 유도
주요산업	-다롄: 조선, 정밀기기, 공작기계 산업 -잉커우: 제련산업 -판진: 중소형 선박 및 요트산업 -진저우: 전자, 석유화학, 에너지 산업 -후루다오: 석유화학 -단둥: 제지산업

자료: 김주영(2010), p. 69.

국무원은 랴오닝성 연해경제벨트 개발의 틀을 '일핵(一核), 일축(一軸), 양익(兩翼)'으로 규정하고 있다. 일핵은 다롄의 핵심지위를 격상하고, 일축은 '다롄-잉커우-판진'을 주축으로 경제개발을 추진한다는 의미이다. 양익은 '판진-진저우-후루다오'를 연결하는 발해연안과 '다롄-단둥 황해연안과 주요 섬들'을 연결하는 황해연안을 두 날개로 하여 해당지역의 경제발전을 도모한다는 구상이다.167)

166) 김주영(2010), 「중국의 최근 북한지역 개발 동향과 향후 전망」, 『수은북한경제』, 여름호, pp. 63~76.

167) 권오국(2011).

이러한 '일핵, 일축, 양익' 모델이 갖는 전략적 의의는 크게 3가지로 요약되는데, 첫째가 중국은 '일핵, 일축, 양익' 모델을 통해 북방연해지역을 개발해 지역경제수준을 끌어올리려 한다는 점이다. 둘째, 중국은 동북지역과 환발해 지역 개발을 통해 새로운 경제성장지역들을 육성하고 이들을 상호 융화시켜 전국 연해지역의 공동발전을 유도하고 있다. 셋째, 중국정부는 동북아국가들 간의 경제협력 규모 및 범위를 확대하고자 한다.[168] 즉, 중국은 다롄을 중심으로 단둥, 잉커우, 판진, 후루다오, 진저우 등 다롄 주변에 위치한 해안 도시들을 다롄과 단일 경제권으로 묶어 이들을 첨단산업단지로 건설한다는 계획을 갖고 있다. 따라서 황금평 및 위화도 개발은 중국정부가 황해연안 개발사업의 일환으로 추진하는 것으로 이해할 수 있다.

한편 외부적으로 중국은 북한의 개혁·개방을 유도하는 수단으로 황금평 사업을 계획, 추진하는 것으로 조사된다.[169] 중국은 북한과 황금평 개발법령을 작성하고 있으며, 법령에는 북한근로자 관리에 대한 내용이 포함되어 있는 것으로 알려져 있다. 중국은 황금평지대에서 근무할 북한 근로자 10만 명을 북한 전역에서 인구비례로 다양하게 선발하여, 이들뿐만 아니라 이들의 가족도 지대에 함께 나와 생활하게 하는 것에 대해 북한과 합의한 것으로 전해진다.[170] 또한 양국 정부는 일정 기한이 지나면 파견 나온 북한 근로자와 가족들을 북한으로 돌려보내고, 다른 10만 명의 근로자를 선출하여 가족들과 지대 내에서 생활하게 한다는 계획에도 합의한

168) 대외경제정책연구원, 전문가풀 회의보고서, 2010. 10. 29.
169) 대외경제정책연구원, 전문가 간담회 내부 보고서 자료 인용, 2011. 11.
170) 대외경제정책연구원, 전문가 간담회 내부 보고서 자료 인용, 2011. 11.

것으로 조사된다.[171] 즉 중국은 북한 지도층을 시장경제원리가 작동하는 황금평지대로 끌어내어 이들의 사고를 전환시킬 뿐만 아니라 이를 통해 궁극적으로 북한의 개혁·개방을 유도한다는 전략에서 황금평 개발을 추진하는 것으로 알려져 있다.[172]

2. 투자환경 분석

가. 나선지대

나선지대의 투자환경은 크게 인프라시설, 조세제도, 경영환경으로 세분화해 분석할 수 있다. 현재 나선지구의 투자환경은 전반적으로 열악하지만, 북한과 중국 간의 나선개발이 2009년 이후 활기를 띠고 있고 양국이 나선개발에 대한 구체적인 개발계획을 발표함으로써 나선지구의 투자환경이 크게 개선될 가능성이 있다.

1) 인프라시설

나선지대의 인프라시설은 △ 항만 △ 철도 △ 도로 △ 전력 △ 통신시설 △ 기타시설로 구분해 살펴볼 수 있다. 첫째, 현재 나진항, 선봉항, 청진항의 화물처리능력과 하역설비는 취약하나, 이 지대의 항만시설은 향후 개선될 것으로 예상된다. 나진항과 선봉항, 청진항은 모두 부동항으로 철도

171) 대외경제정책연구원, 전문가 간담회 내부 보고서 자료 인용, 2011. 11.
172) 대외경제정책연구원, 전문가 간담회 내부 보고서 자료 인용, 2011. 11.

및 도로를 통해 중국, 러시아와 연결되어 있다. [표 4-4]와 [표 4-5]에서 보는 바와 같이 나진·선봉·청진항은 풍부한 개발 잠재력을 갖고 있는 항구들이다. 그러나 이 지대의 화물처리능력과 하역설비는 취약한 실정이다.

2011년 현재 북한과 중국은 나진항을 나선지대의 중심항으로 개발하고, 선봉항과 청진항, 웅상항도 함께 개발한다는 계획을 갖고 있다. 2009년 3월 원자바오 총리는 북한방문 시 중국이 나선항 제1호 부두 사용권을 확보하고, 2·3호를 개·보수하며, 4호 부두를 신축한 후 이들을 사용하는 것에 대해 북한과 합의하였다.[173] 2010년 3월 중국의 창리그룹은 나진항 1호에 대한 10년 사용권을 확보하고, 그해 말 나진항 2호와 4-6호 부두 개발권 및 사용권도 확보하였다.[174] 중국 하이화그룹은 2010년 청진항 독점개발권을 획득하였다.[175] 양국은 나진항을 종합적인 항구로 개발하되, 단기적으로는 5만 톤급 이상의 선박이 출입할 수 있는 부두로 개발한다는 계획을 갖고 있으며, 선봉항은 원자재공업, 화학제품, 산적화물이 발달한 항구로 건설한다는 계획이다. 웅상항은 부두개조, 설비갱신, 수로건설, 통과능력제고 등을 통해 산적화물항으로 건설될 계획이다.[176]

173) 권오국(2011), 「중국의 대북 접경지역 개발전략이 갖는 지정학적 함의」, 『통일문제연구』 상반기 통권 제55호, pp. 229~269.

174) 『연합뉴스』, 「北中, 나진항 개발협약‥中, 4～6호 부두 50년 사용」, 2010. 12. 26.

175) 중국 관계자 인터뷰, 2010. 8.

176) 조중 나선경제무역지대와 황금평지대 공동개발총계획요강(2010).

표 4-4. 북한 나진항 시설 현황

부두	접안능력 (척)	하역능력 (만톤)	안벽길이 (m)	창고면적 (m^2)	야적장면적 (m^2)	하역장비	주요화물
총계	15	300	2,4881) (1,355)	129,763	177		
1호	2만 톤*2 2만 톤*1 6천 톤*2 2천 톤*2	50	924	5,430	45,414	지브크레인 (5~10톤급) 3기 비료창고	비료, 목재, 잡화
2호	2만 톤*2 1.5만 톤*1 6천 톤*1 2천 톤*2	150	914	16,019	27,742	지브크레인 (5~10톤급) 4기, 30톤급 크레인 2기	석탄, 잡화, 컨테이너
3호	2만 톤*2 1.5만 톤*1	100	610	5,859	56,607	지브크레인 (5~10톤급) 4기	석탄, 목재
조선소	2만 톤급 수리소, 건조도크		(1,015)				
수산부두			(320)				

주: ( ) 밖은 무역부두, ( ) 안은 수산, 조선.
자료: 해양수산부(2001); 김원배 외(2006), p. 158에서 재인용.

표 4-5. 북한 청진항 및 선봉항 인프라 현황

명칭	접안능력 (만톤)	하역능력 (만톤)	안벽길이 (m)	수심 (m)	주요장비	화물종류	비고
청진항	2	800	5,270	10	15톤급 크레인	벌크화물	동항: 만경봉호 전용부두 서항: 김책제철소
선봉항	20	300	555	23		원유, 가공품	3개 부두, 방파제 없음

자료: 이상준 외(2005), p. 41.; 김원배 외(2006), p. 157에서 재인용.

둘째, 나선지역의 철도시설은 현재 정상적인 운행이 어려운 실정이나, 중국의 투자가 본격화되면 크게 개선될 것으로 전망된다. 이 지역의 철도시설은 [표 4-6]에서 보는 바와 같이 북한 내부뿐만 아니라 주변국과 연결되어 있어 물류운송의 잠재력이 있음에도 불구하고, 철로시설이 노후하고

전력이 부족하여 정상적인 운행에 차질을 빚고 있다. 중국의 북한 접경지역 철도시설에 대한 투자는 이 지대 내의 물류운송 경쟁력을 강화시킬 것이다. 실제 중국 하이화그룹은 2010년 청진항 독점개발권 획득에 대한 대가로 도문-청진 간 철도 보수비용 1천만 달러를 북한에 차관형태로 지원한 것으로 알려져 있다.[177] 이 외에도 북한은 중국과 △ 나진-선봉-남양철도 개·보수, △ 훈춘-훈륭 간 철도 건설 △ 러시아 하산-중국 도문-북한 나진항에 이르는 광궤 철도 보수공사 마무리 계획 등을 세우고 있다.[178] 또한 [표 4-7]에서 보는 바와 같이 북한은 중국과 2020년까지 △ 두먼-남양-도만강-하산 △ 두만-청진, 화룡-남평-무산 △ 두먼-나진, 룽징-개선문 연결철도를 건설할 계획이며, 관련경비는 중국이 정부재원으로 충당할 계획인 것으로 알려져 있다.[179]

표 4-6. 나선지구와 연결되어 있는 주요 철도 현황

노선	구간	거리(km)	비고
평나선	간리-나진	781.1	전철, 원료와 생산제품
함북선	반죽-회령-나진	326.9	전철
백두산청년선	길주-혜산	141.6	전철, 자원개발(탄광)
동포선	종성-동포	15.6	
백무선	백암-무산	187.4	전철, 자원개발(원목)
고참탄광선	명천-신명천	4.3	전철
무산선	고무산-무산	57.9	전철, 자원개발(철광석)

177) 중국 관계자 면담, 2010. 8.

178) 조중 나선경제무역지대와 황금평지대 공동개발총계획요강, 2010.

179) 민족21(2011), 8월호.

표 4-6. 계속

노선	구간	거리(km)	비고
청진항구선	청진-항구	2.8	-
두만강선	몰골-두만강	9.4	-
고건원선	신건-임대	1.8	-
회령탄광선	회령-유선	11.7	-
성평선	강안리-성평	11.5	-
세천선	학포-세천	8.7	-
오봉선(회암선)	학송-오봉	10.4	-

자료: 현동일(2011), p. 30.

표 4-7. 북·중 철도 건설 계획(2011~15년)

구간	길이(km)	예산(억 RMB)	완공연도
투먼-남양-두만강-하산	126	24.3	2020
투먼-청진	171.1	20	2020
화룡-남평-무산	53.5	169	2015
투먼-나진	158.8	12.7	2020
룽징-개선문	2.5	1.5	2020

자료: 민족21(2011), 8월호, p. 58.

셋째, 이 지역 도로시설은 전반적으로 낙후되어 있으나, 이는 향후 개선될 것으로 전망된다. 현재 이 지대 도로사정은 매우 열악해 차량운행에 제약이 따르고 있으나, 2000년대 후반부터 진행된 중국의 나선개발에 대한 투자는 향후 이 지대 내 도로시설을 개선하는 결과를 가져올 것으로 예상된다.[180] 나선지대 도로시설을 개선하기 위한 조치로 북한과 중국은

180) 이 지대와 연결된 함북 북부지구 도로에는 청진-무산, 청진-회령, 청진-나진, 무산-나진

2010년 나진-훈춘 간 고속도로 건설에 합의하였고, 같은 해 6월 중국 권하 세관과 북한 원정리 세관을 잇는 국경대교 개·보수 작업을 완료하였다.[181] 2011년 3월부터는 원정리에서 나진에 이르는 도로 개·보수 공사를 진행하고 있다.[182] 이 외에도 양국은 원정-나진·선봉·웅상항을 연결하는 도로망을 건설한다는 계획을 갖고 있다.[183] 양국은 [표 4-8]에서 보는 바와 같이 2015년까지 △ 팔도-삼합-청진, △ 훈춘-권하-나진, △ 화룡-장령자-블라디보스토크 구간을 연결하는 도로망을 건설할 계획인 것으로 알려져 있다.[184] 따라서 나진지대 도로시설은 향후 개선될 것으로 예상된다.

넷째, 현재 이 지대 내 전력공급은 원활히 이루어지지 못하고 있으나, 이는 향후 개선될 것으로 예상된다. 나진·선봉지역 내에는 선봉에 20만kw 능력의 중유화력발전소가 있으며 인접지역에 20만kw 규모의 청진화력발전소, 39만kw 규모의 3·17발전소(서두수발전소)가 있다.[185] 그러나 나선지대의 전력공급은 석탄생산 감소 및 탄질저하, 수력자원의 한계, 투자재원 부족에 따른 발전소 추가건설 부진, 기존설비 노후화 및 관리기술

간 도로들이 있음. 대부분의 도로들은 폭 6m 내외의 비좁은 군용, 비포장도로이며, 이들은 대부분이 산악지대를 연결하기 때문에 포장상태가 열악하고, 도로가 매우 좁음. 나진에서 원정을 연결하는 나진-비슬령-원정 산길도로와 나진-사회-원정 간 연해도로 역시 도로상황이 매우 열악하고, 특히 겨울철에는 적설량이 많아 교통이 두절되는 문제를 갖고 있음. 현동일. 2011.

181) 공사비용 360만 위안화는 전액 중국당국이 부담함.

182) 2012년 하반기 완공예정. 민족21, 『북, 중 '일구양도' 공동개발합의 나선 특구와 위화도, 황금평 개발이 핵심』, 2011. 1. 1.

183) 조중 나선경제무역지대와 황금평지대 공동개발총계획요강, 2010.

184) 조명철, 김지연(2011), 「김정일 위원장의 방중과 북·중 경협 전망」, KIEP 오늘의 세계경제 제11-18호, 대외경제정책연구원; 민족21(2011), 『'동북아 협력 중심'의 틀에서 정경분리에 기초한 남북관계 복원해야 한다』, 8월호.

185) 현동일(2011).

표 4-8. 북·중 고속도로 건설 계획(2011~15년)			
구간	길이(km)	예산(억 RMB)	완공연도
팔도-삼합-청진	47	28	2015
훈춘-권하-나진	39	23	2015
화룡-남평-청진	50	30	2015
화룡-장령자-블라디보스토크	14	8	2015

자료: 민족21(2011), 8월호, p. 58.

낙후, 송배전상 비효율 때문에 원활하게 이루어지지 못하고 있다. 양국은 지대 내 전력시설을 강화하기 위해 나선에 석탄발전소를 건설하고 선봉화력발전소의 중유발전기를 대체하며, 풍력발전과 태양열발전을 이용하여 이 지대의 전력공급량을 확대해 간다는 계획을 갖고 있다. 또한 원활한 전력공급을 위해 양국은 100V 변전소와 송전선로를 설치할 계획이며, 낙후된 송배전시설도 모두 교체할 계획이다.[186] 양국은 현재 나선시의 열악한 전력사정을 감안해 단기적으로는 중국 동북지방에서 전기를 공급해 사용하고, 중장기적으로는 이 지역에 설립될 발전소 및 기타 에너지원을 이용하여 자체적으로 전력을 공급한다는 입장이다.[187] 구체적으로 나선지구의 전력 공급은 훈춘-나진 고압배전과 화력발전소 건설을 중심으로 이루어질 계획이며, 해당사업들은 중국 국영기업들이 전담할 계획이다. 북한은 나선특구 내 용수공급을 위해 2,200만㎥ 규모의 수원지를 확보하였으며, 이곳에 2,100kW 전력을 생산하는 수력발전소도 건설한다는 계획을 갖고 있다.[188] 따라서 나선지대 내 전력시설은 향후 개선될 것으로 기대된다.

186) 조중 나선경제무역지대와 황금평지대 공동개발총계획요강, 2010.
187) 훈춘 정부관계자 면담, 2011. 10. 28.

다섯째, 나선지역의 통신시설은 모든 인프라시설 가운데 가장 취약한 부분으로 지적되고 있으나 이는 개선될 것으로 예상된다. 지대 내 통신시설은 중앙센터에 있는 전화교환수를 통하여 통화가 가능하다. 그러나 지대 내 통신시설은 이용에 제약이 많고 요금이 비싸며, 그 수준도 낮아 이 지대 내 인프라시설 가운데 가장 취약한 부분으로 알려져 있다. 이러한 한계를 보완하고 나선지구 내 정보통신시설을 강화하기 위해 양국은 단기적으로 고정전화망, 이동전화망 등 지대 전역을 연결하는 통신망을 구축하고, 중장기적으로 지구 내 기초통신시설을 구축하고 이를 주변국으로까지 연결시킨다는 계획을 마련, 추진하고 있다.[189] 따라서 지대 내 통신망 시설도 점차 개선될 것으로 전망된다.

마지막으로, 기타시설로 급수 및 비행장시설을 살펴볼 수 있다. 나선지대의 용수는 풍부하며, 양국은 점차 급수관망수압을 높이고 직접급수지역 범위를 확대하여 급수능력과 수질, 안정성을 강화한다는 계획을 갖고 있다.[190] 용수 및 급수시설과 관련하여 나선지역 내 용수는 풍부하며, 주요 수원지는 두만강이다. 이와 함께 이 지역에는 여러 개의 자연호수가 있으며, △ 철주저수지 △ 후창저수지 △ 강릉저수지 등도 있다. 철주저수지의 용수능력은 3만㎥/일로 가장 많고, 후창저수지는 1만㎥/일이며, 강릉저수지의 용수능력은 2,000㎥/일이다.[191] 비행장시설과 관련하여 이 지대에는 별도의 비행장시설이 구비되어 있지 않다. 그러나 북한과 중국은 장기적 관점에서 청진시 삼해리에 민용비행장을 건설하여 이를 나선지대와 연결

188) 나선투자설명회 내용 중 인용, 2011. 9; 『민족21』(2011), 10월호.
189) 조중 나선경제무역지대와 황금평지대 공동개발총계획요강, 2010.
190) 조중 나선경제무역지대와 황금평지대 공동개발총계획요강, 2010.
191) 현동일(2011).

시키는 방안을 계획하고 있다.[192] 따라서 지대 내 용수시설 및 비행장시설 역시 꾸준히 개선될 것으로 예상된다.

그림 4-1. 나선 인프라개발 계획

자료: 조명철 외(2011), p. 8.

2) 조세제도

북한은 나선지대 내 외국인투자 유치를 활성화하기 위해 2010년 기존의 조세제도를 재정비하였으며, 재정비된 조세제도는 북·중 나선개발이 본격적으로 가동되기 전까지 혹은 가시화된 성과를 보이기 전까지 유지될 것으로 예상된다. 이러한 전망은 나선지대에 적용되는 조세법이 최근 재정비되었고, 조세법 개정과정에서 북한이 획기적인 변화 대신 기존의 세율을 유지하되 필요에 따라 조금씩 수정하는 태도를 보이고 있으며, 현재 적용되는 조세율이 중국 및 베트남 특구의 조세제도와 비교해 경쟁력이 높다는 점에 근거한다. 2010년 북한이 재정비한 조세분야는 기업소득세이다. 2007년 나선경제무역지대법에서 북한은 투자분야와 상관없이 모든 기

192) 조중 나선경제무역지대와 황금평지대 공동개발총계획요강, 2010.

업들의 기업소득세를 14%로 지정하였다. 그러나 2010년 개정법에서 북한은 일반적인 기업소득세를 14%로 유지하되, 국가가 장려하는 부문에 투자하는 기업은 10%로 낮춰준다는 법률을 추가하였다. 또한 기업소득세 감면과 관련하여 북한은 기업소득세 감면기준에 대한 화폐기준을 과거 북한원에서 2010년 유로로 개정하였다. 이는 외국인투자자들로 하여금 나선지대 투자에 대한 관심을 높이기 위한 북한의 노력으로 이해된다. 2011년 현재 북한이 나선지대 외국인투자자들에게 적용하는 조세종류에는 기업소득세와, 영업세, 교역세, 재산세 등이 있다.

나선지구의 기업소득세는 14%이며, 이는 25%를 부과하는 중국과 베트남, 16.5%를 부과하는 홍콩, 17%를 부과하는 싱가포르보다 낮은 세율이다.[193] 특히 북한은 외국기업들이 과학기술, 인프라시설 구축, 국제시장에서 경쟁력이 높은 제품을 생산하는 분야에 집중 투자할 것을 장려하고 있으며, 해당 분야에 투자하는 기업들에게는 기업소득세율을 10%로 감면해주는 혜택도 제공하고 있다.[194] 북한당국은 사회간접자본에 투자한 기업들에게 이익이 나는 연도부터 5년간 기업소득세를 면제해주고, 이후 3년간 50%의 추가감면 혜택도 실시한다.[195] 이와 함께 북한은 10년 이상 운영한 생산 부문의 외국기업들에게 이익이 나는 해부터 3년간 소득세를 면세해주고, 이후 2년 동안에는 추가로 50%를 감면해주는 조세혜택도 제공

193) 강종철(2011), 「나선경제무역지대 외국투자기업 및 외국인세금 제도의 특징과 그 운영을 개선하는데서 나서는 몇 가지 문제」, 『경제연구』, 2호, pp. 56~58.; 조선민주주의인민공화국(2010), 나선경제무역지대법: 2010. 1. 27. 최고인민회의 상임위원회 정령 제583호 제39조.; Wikipedia(2011), *Tax Rates around the World,* Retrieved on November 13, 2011 from http://en.wikipedia.org/wiki/Tax_rates_around_the_world.

194) 나선경제무역지대법(2010), 제39조.

195) 나선경제무역지대법(2010), 제40조.

하고 있다. 또한 투자규모가 3천만 유로 이상 되는 외국기업에게는 기업소득세를 4년간 면제해주고, 이후 3년간은 최대 50%까지 추가로 감면해주고 있다.[196] 북한은 나선지대에 투자한 외국기업 가운데 이익의 일부를 나선지대에 재투자하는 기업들에 대해 소득세 반환정책을 추진하고 있다. 북한은 이익을 나선지대에 재투자하는 투자기업 가운데 경영기간이 5년 이상 되는 기업에 대해 납부한 재투자분에 해당하는 소득세액의 50%를 반환하는 정책도 실시하고 있다.[197] 특히 북한은 기반시설구축 부분에 재투자하는 기업들에 대해서는 납부한 재투자분의 소득세를 전액 돌려주는 정책을 시행하고 있다.[198]

세제혜택은 기업소득세뿐만 아니라 영업세와 교역세도 포함되며, 재산세는 비생산용 고정자산에만 국한되어 적용된다. 그 외에도 북한당국은 외국기업의 건설 사업을 촉진하기 위해 직접 건설 또는 자기 자본으로 구입한 경우, 준공으로부터 5년간 재산세를 면제해주는 혜택을 제공하고 있다.[199] 북한당국은 하이테크산업, 천연자원 개발, 사회기반시설 건설부문에 투자하는 기업들에게 은행차입에 대한 특혜 및 토지 이용에서의 유리한 조건 등을 제공하고 있다.[200] 북한당국은 해당기업들에게 5년간 재산세를 면제해주고, 수출상품에 대한 거래세를 면제해줄 뿐만 아니라 서비스 활동에 있어서의 거래세를 50% 감면해주는 특혜를 제공하고 있다.[201]

---

196) 나선경제무역지대법(2010), 제40조.

197) 나선경제무역지대법(2010), 제43조.

198) 나선경제무역지대법(2010), 제41조.

199) 강종철(2011).

200) 나선경제무역지대법(2010), 제42-42조.

201) Shoichi Kobayashi(2000), 「나진-선봉 자유경제무역지대의 노동력과 향후 기술개발프로그램」, 『북한의 노동제도와 노동력에 관한 국제비교 연구』, pp. 185~240.

표 4-9. 나선지구 기업소득세 현황	
일반세율 및 적용대상	– 세율: 14% – 대상: 나선지구에서 사업하는 모든 외국투자기업
감면세율 및 적용대상	– 세율: 10% – 대상: IT, 사회기반시설 구축기업, 국제사회에서 경쟁력 높은 상품을 생산하는 기업
면세대상 및 내용	– 사회기반시설에 투자한 기업이 대상이며, 기업이익이 나는 연도부터 5년간 기업 소득세 면제, 이후 3년간 50% 추가 감면 – 생산분야에서 10년 이상 사업활동한 기업이 대상이며, 이익이 나는 해부터 3년간 소득세 면제, 이후 2년간 50% 감면 – 투자규모가 3천만 유로 이상인 외국기업의 경우 4년간 기업소득세 면세, 이후 3년간 최대 50% 감면
소득세 반환 대상 및 내용	– 이익을 나선지구에 재투자한 기업 가운데 투자 후 경영기간이 5년 이상인 기업에 대해 소득세 50%를 반환 – 기반시설구축에 재투자하는 기업의 경우 재투자분의 소득세 전액 반환

자료: 본문 내용을 바탕으로 저자 작성.

북한은 외국인투자 유치를 위해 이 지역에서 다양한 특혜관세제도를 실시하고 있다. 구체적으로 나선경제무역지대법 제29조에서 북한은 가공무역을 목적으로 지대에 들여오는 물품, 생산과 경영에 필요한 물자와 생산한 수출상품, 투자자에게 필요한 일정한 수량의 사무용품과 생활용품, 지대건설에 필요한 물자, 그리고 재수출에 사용되는 투입물 수입에 대해 관세를 면제해주고 있다.[202] 반대로 동법 제30조에서 북한은 △ 나선지대에서 판매할 목적으로 다른 국가에서 물품을 수입하는 경우 △ 지대의 외국투자기업이 생산하였거나 수입한 상품을 북한 내에서 판매하기 위해 지대 밖으로 반출하는 경우 △ 북한당국이 반입을 제한하는 물품을 들여올 경우 해당 물품에 대해 관세를 부과하고 있다. 또한 외국인투자기업이 나선지대에서 생산한 상품을 수출이 아닌 지대 내에서 판매할 경우에도 그

202) 나선경제무역지대법. (2010). 제29조.

생산 재료로 사용된 수입원료, 자재, 부분품에 대해서는 관세를 부과하는 조치를 취하고 있다.[203]

북한당국은 투자자가 나선지대의 기업활동을 통하여 얻은 이윤과 이익배당금, 임대료, 봉사료, 재산판매수익금 등의 소득을 다른 나라로 송금하는 것을 허용하고 있으며, 다른 나라에서 나선지구로 들여왔던 재산을 사업 철수 시 반출하는 것도 허용하고 있다.[204]

북한은 투자장려 분야에 투자하는 외국기업들에 대해서는 입지조건이 유리한 토지를 임대해주는 동시에 임대료도 낮추어주는 투자임대특혜 조치를 수행하고 있다.[205] 이와 함께 북한당국은 장려부문에 투자하는 투자자들에 대해 북한 은행으로부터 필요한 자금을 우선 대출받는 대부특혜도 제공하고 있다.[206]

3) 경영환경

나선지대의 경영환경은 △ 투자보장제도 △ 관리체계 △ 노무관리 △ 분쟁해결제도 등으로 분석할 수 있다. 첫째, 나선지대의 투자보장제도는 현재 적용과정에서 경직성이 문제가 되고 있으나, 향후 보다 안정되고 융통성이 강화될 것으로 기대된다. 북한은 나선지대에 투자한 자본과 이 지대 내에서 합법적으로 벌어들인 소득, 북한당국으로부터 부여받은 기타 권리 등을 법적으로 보호하고 있다.[207] 그러나 법을 적용하는 과정에서 북

203) 나선경제무역지대법(2010), 제30-3조.
204) 나선경제무역지대법(2010), 제36조.
205) 나선경제무역지대법(2010), 제41조.
206) 나선경제무역지대법(2010), 제42조.

한은 융통성이 부족하다는 지적을 받고 있다. 태국 기업인 록슬리 퍼시픽(Loxley Pacific Compnay Ltd.)사는 이 지역에 투자한 대표적인 외국기업 중 하나이다. 1995년 이 회사는 이 지역에서 유무선 전화, 인터넷 서비스를 30년간 제공하는 사업권을 취득하였다. 그러나 현재 록슬리 퍼시픽사는 이 지역에서의 통신사업을 축소한 것으로 알려지고 있다. 이러한 록슬리 퍼시픽사의 변화는 북한 내부수요에 대한 이해부족 및 이로 인한 적자 증가에 기인한다. 투자 초기 록슬리 퍼시픽사가 시도한 분야는 통신서비스였다. 그러나 이 지역 개발이 당초 계획과는 달리 정체됨에 따라 이 지역에 대한 외국인투자 규모가 점차 감소했고, 이는 공급대비 수요 감소로 이어져 록슬리 퍼시픽사의 부채로 이어졌다. 외국인투자기업이 북한 내부와 연결되는 기회도 거의 차단되어 내수시장을 공략하는 것이 현실적으로 어려웠을 뿐만 아니라 당시 북한 내부도 통신사업에 대한 수요가 매우 미미한 수준이었기 때문에 록슬리 퍼시픽사가 나선지역에서 더 나아가 북한 지역에서 통신사업으로 이윤을 창출하는 것은 현실적으로 매우 어려운 일이었다. 록슬리 퍼시픽사는 손해가 발생하는 상황에서도 초기 투자금액 손실보전 및 사업권에 대한 계약이행 등을 이유로 사업철수가 아닌 사업종목 변경을 결정하였다. 그러나 록슬리 퍼시픽사는 사업변경 과정에서 북한의 까다로운 법규정·제도 등으로 인해 어려움을 경험하였다.[208] 이러한 북한의 경직된 투자보장제도는 향후 나선지대 개발 및 관리가 중국과의 공동사업으로 진행될 것임을 감안할 때 한층 안정적이고 유동적으로 변경될 것으로 예상된다.

---

207) 나선경제무역지대법(2010), 제5조.

208) 태국 록슬리 퍼시픽 관계자 인터뷰 내용 정리, 2011. 6.

둘째, 나선지대의 관리는 현재 나선경제무역지도기관 및 나선시인민위원회 두 기관을 중심으로 운영되고 있는데, 향후 중국과 공동관리 체계로 변화될 시 지대관리 체계는 한층 체계화될 것으로 전망된다. 현재 이 지대에 투자한 외국인투자자는 지대개발 및 지대 내 사업운영과 관련하여 중앙정부 소속의 나선경제무역지대지도기관과 현지행정집행기관인 나선시인민위원회의 지도를 받는다.[209] 두 기관의 주요 임무와 권한은 [표 4-10]에서 보는 바와 같다. 향후 지대관리는 북·중 공동관리로 전환될 것이 예상되며, 공동관리는 협조지도체계, 공동관리체계, 개발경영체계 등 한층 체계화된 형태로 이루어질 것이다.[210]

셋째, 현재 나선지대 내 노무관리는 계획경제원리가 적용되어 외국인

표 4-10. 나선지대 지도기관과 나선시인민위원회의 주요 임무와 권한

나선경제무역지대지도기관	나선시인민위원회
- 나선지대 개발, 경제무역사업과 관련한 국가의 정책집행대책 마련 - 나선지대 투자유치 - 지대개발 및 경제무역사업 장악지도 - 중요투자대상 심의, 승인	- 나선경제무역지대법 세칙작성 - 나선지대 투자유치 - 지대예산 편성 및 집행 - 지대개발계획 작성, 선전 및 실행 - 지대 계획화사업 전담 - 사회질서 유지, 안전 및 재산보호 - 투자신청 접수 및 심의, 승인 - 기업의 창설등록, 영업허가, 업종승인 - 노동력 공급(투자기업의 채용지원) - 토지, 건물 임대 또는 양도 - 건물, 구축물, 시설물의 건설, 개건에 대한 직간접 서비스 제공 - 이외 국가 위임사업 추진

자료: 본문 내용을 바탕으로 저자 작성.

209) 나선경제무역지대법(2010), 제6조.

210) 나선경제무역지대법(2010), 제6조.

투자자의 유치를 제약하는 요인으로 작용하고 있다. 나선지대 내 투자한 외국인투자기업은 노력알선기관이 소개한 북한 근로자들을 대상으로 채용심사를 진행한다. 채용절차를 거쳐 채용을 결정한 기업은 결정사항을 노력알선기관에 통보하고 알선기관과 근로계약을 체결한다. 북한 근로자들로부터 공급받기 어려운 특정기술이나 전문지식이 요청될 경우 투자기업은 필요에 따라 인력을 한국이나 제3국으로부터 충원할 수 있으며, 해당 경우에는 관련기업이 나선시인민위원회로부터 승인을 받아야 한다. 채용한 북한 근로자들에 대해 투자기업은 외국투자기업노동규정에 따라 관리하게 된다. 한편 나선지대에 투자한 외국기업들은 북한 근로자의 월 최저임금 수준을 나선시인민위원회와 상의하여 결정하며, 2011년 8월 기준으로 나선특구에서 근무하는 북한 근로자 1명에게 기업이 지급하는 실제 임금은 기타 비용을 포함하여 200달러/월 정도인 것으로 알려져 있다.[211] 이는 개성공단에서 근무하는 북한 근로자 임금의 2배가 넘는 수준이다. 그러나 향후 나선지대가 북·중 공동관리 형태로 전환될 시 지대 내 노무관리는 시장경제원리에 따라 투자기업의 독립적인 의사결정권한이 한층 강화될 것으로 알려져 있으며, 이는 지대 내 노무관리 경쟁력을 강화하는 요인이 될 것이다.

넷째, 나선지대에는 분쟁해결에 대한 법적·제도적 조치가 마련되어 있으나 이들의 내용과 역할은 모호하다. 그러나 분쟁해결에 대한 법적·제도적 조치는 향후 지대관리가 북·중 공동관리로 변경되고 지대 내 중국기업의 대북투자가 활성화되면 구체화될 것으로 예상된다. 나선경제무역지대

211) 나선경제무역지대법(2010), 제24조; 황장수(2011), 간단하지 않은 남북러 가스관 연결의 정치학, 『민중의 소리』, 2011년 8월 26일자 기사.

법 제45조는 분쟁해결에 대한 내용을 명시하고 있으나 그 내용은 매우 일반적인 형태를 지니고 있다. 제45조에 따르면 지대 내에서 투자자가 사업을 하는 가운데 분쟁을 경험하는 경우 관계자들은 협의방식으로 분쟁을 해결할 수 있으며, 협의로 해결할 수 없는 경우 북한당국의 중재나 북한 재판소의 재판, 또는 제3국의 중재기관 개입 등을 통해 해결을 시도할 수 있다.[212] 또한 북한은 동법 제17조에서 비상설지도위원회의 설립과 운영계획을 명시하고 있다. 북한은 나선지대 개발과 관리운영 과정에서 제기되는 문제를 해결하기 위해 지대에 비상설로 나선경제무역지대지도위원회를 설립, 운영한다고 밝히고 있다.[213] 그러나 이는 비상설 기구일 뿐만 아니라 나선경제무역지대법에는 이 기구의 구성원, 기능, 주요 임무 등 구체적인 정보가 포함되어 있지 않아 이 기구의 실제성 및 효과성에 대한 정확한 평가는 어려운 실정이다. 그러나 중국기업들의 나선지대 관리가 북·중 공동관리 형태로 전환되고 중국기업들의 나선지대 투자가 활성화될 경우 이 지대 내에서의 분쟁해결에 대한 법적·제도적 조치는 보다 구체적으로 변경될 것으로 예상된다.

나. 황금평지대

황금평지대는 나선지대와 다르게 새롭게 구상, 개발되는 지대이기 때문에 투자환경이 구축되어 가는 상황이다. 황금평지대 개발은 현재 법령을 제정하고, 계획을 수정·보완하며, 투자자를 모집하는 개발 초기에 머물러 있다. 따라서 황금평지대 투자환경 분석은 제한된 정보를 기초로 현

212) 나선경제무역지대법(2010).

213) 나선경제무역지대법(2010).

황을 진단하거나 향후 진행방향을 전망하는 수준에서 이루어질 것이다. 황금평지대 투자환경은 인프라시설과 지원정책, 경영환경이라는 세 가지 틀이 이용될 것이다.

1) 인프라시설

중국의 황금평 개발은 현재 지대 내 인프라 건설을 중심으로 추진되고 있다. 북한과 중국은 현재 황금평지대 내 항구 및 도로건설계획뿐만 아니라 전력공급과 통신망구축 방안 등을 마련하고 있으며, 지대 내 인프라시설은 산업시설이 가동될 수 있을 만큼 일정한 수준 이상으로 구축될 것이 예상된다. 첫째, 항구건설과 관련하여 북한과 중국은 지대 내 황금평과 신의주를 잇는 여객·화물부두를 건설하기로 합의하였다.[214] 황금평지대에는 모두 4개의 부두가 건설될 예정이며, 모든 부두는 황금평 섬 뒤편에 건설될 예정이다. 현재 1~4호까지의 부두 가운데 1~2호가 공사 중이며 이들은 2012년 말에 완공될 예정이다. 3~4호는 1~2호가 지어진 이후 개발될 예정이며, 이들은 수심이 18~24m이며 30만 톤급 선박이 접안할 수 있는 부두로 개발될 예정이다.[215] 중국은 황금평 부두를 연간 3억 톤 규모의 물동량을 처리할 수 있는 시설로 건설한다는 입장이며, 이는 대련 부두의 화물처리 능력이 연간 2.5억 톤임을 감안할 때 황금평지대를 요령지역과 연관된 주요 산업기지로 개발하려는 중국의 의지를 반영하고 있다.

둘째, 황금평지대 내 철도시설은 별도로 구축되지 않으며, 대신 양국 정부는 주변의 단둥과 심양의 철도시설을 이용하여 몽골, 러시아와 연결

214) 나선경제무역지대법(2010).

215) 대외경제정책연구원 전문가 간담회 회의자료, 2011. 11.

하고, 북한 내부와의 연결은 북한 내부철도망을 이용하는 계획을 검토, 추진 중에 있는 것으로 알려져 있다. 2011년 현재 중국은 심양에서 단둥을 연결하는 고속철로 건설을 계획, 추진하고 있으며, 고속철도가 완공되면 심양에서 단둥까지 이동시간은 30분 이내가 될 것으로 예상하고 있다. 중국은 심양-장춘-하얼빈-다롄을 연결하는 철도건설도 계획하고 있으며, 이는 향후 시베리아 철도로 연결될 계획이다. 또한 중국은 내몽골을 거쳐 몽골과 연결되는 철도공사를 완료하였으며, 철도를 이용해 몽골 자원을 중국 남부지역으로 이동한다는 계획도 갖고 있다.[216]

셋째, 지대 내 도로건설과 관련하여 황금평지대에는 그물형식의 도로망이 구축될 계획이며, 양국은 단둥과 황금평을 연결하는 2개의 출입도로도 건설할 계획이다.[217] 황금평지대 개발 이외에 북한과 중국은 신의주와 단둥 랑터우 항구를 연결하는 신(新)압록강대교 건설공사를 2010년 착공하였으며, 이는 3년 뒤인 2013년에 완공될 계획이다.[218]

넷째, 북한과 중국은 항공시설 이용과 전력수송 계획, 폐기물·하수처리 계획도 갖고 있다. 양국은 단둥비행장을 이용하여 항공교통 이용편의를 높인다는 계획이다. 또한 원활한 전력공급을 위해 양국 정부는 단둥에서 전력선로를 황금평지대로 끌어들여 배전망을 건설하는 한편 개발방식에 따라 급수, 가스공급, 열공급 능력을 향상시킨다는 계획도 갖고 있다.[219]

---

216) 대외경제정책연구원 전문가 간담회 회의자료, 2011. 11.

217) 나선경제무역지대법(2010).

218) 『연합뉴스』, 『北-中 신압록강대교 건설 본격화』, 2011. 5. 9; 대외경제정책연구원 전문가 간담회 회의자료, 2011. 11.

219) 나선경제무역지대법(2010).

2) 지원정책

북한과 중국은 황금평 지역에 외자유치를 극대화하기 위한 수단으로 조세정책, 금융정책, 통관정책 등 다양한 지원정책을 마련하였다. 첫째, 조세정책과 관련하여 북한과 중국은 황금평지대에서 세금반환정책을 실시하고 투자기업들로 하여금 반환된 세금을 지대 내 인프라시설 건설에 사용할 수 있게 하였다. 또한 양국 정부는 투자기업의 개발건설과 생산에 필요한 설비와 물자에 대해서는 수입관세를 면세하는 조치를 취하고 있으며, 이와 함께 지대 내에서 가공한 제품에 한하여 수출관세를 면세하는 조치도 취하고 있다. 기업소득세와 개인소득세는 일정기간 감면해주고 이후 다시 일정기간 동안 특혜세율을 적용한다는 방침을 마련하였다. 특히 양국은 외국기업들의 지대 내 인프라건설에 대한 투자를 장려하기 위해 기초시설 건설에 관련된 세금 및 비용에 대해 감세정책을 펴고 있다. 이외에도 양국은 외국투자자와 개인의 합법적 수입은 자유롭게 송금될 뿐만 아니라 세금을 부과하지 않기로 합의하고, 황금평지대 및 중국을 오가는 인원, 물자, 차량에 대해 통행비와 해당세금, 기타비용을 전면 면제한다는 정책을 마련하였다.[220]

둘째, 금융정책과 관련하여 양국은 황금평지대 내에서 기업이 위안화(RMB)와 조선원(NKW), 경제지대법이 규정하는 화폐로 결제하는 것을 허용하고 있다. 또한 외국인투자자가 지대 내에서 단독은행, 합영은행, 기타 금융기구를 설립하고 북·중 공동개발관리위원회의 비준 범위 내에서 경영활동하는 것도 허용하고 있다.[221]

---

220) 나선경제무역지대법(2010).

221) 나선경제무역지대법(2010).

셋째, 통관정책과 관련하여 북한과 중국은 경제지대에 설립한 세관, 검사, 검역기구가 지대 내 출입하는 화물과 인원을 관리하도록 규정하고 있으며, 중국 무역화물선들이 북한항로를 통관하는 것을 허용한다.[222]

3) 경영환경

북한과 중국은 지대 내 투자유치 및 투자자들의 원활한 기업운영을 지원하기 위해 투자보장제도와 3단계 협조체계, 기업경영정책, 노무관리 제도 등을 마련하고, 이를 필요에 따라 수정·보완하고 있다.

첫째, 양국은 황금평지대에 투자하는 외국인투자자들의 권리를 보호하기 위한 목적에서 투자보호정책을 마련하였다. 양국은 외국투자가가 황금평지대 내에서 투자·구입한 자산, 공업소유권, 투자소득 이윤, 기타 합법적인 권익들은 법적인 보호를 받으며, 법에 따라 양도 또는 상속될 수 있게 하였다.[223] 그러나 양국은 '조-중 황금평지대공동개발총요강'에서 투자보호정책의 내용과 적용범위 등에 대해 구체적으로 명시하고 있지 않아 이에 대한 수정·보완이 필요할 것으로 예상된다.

둘째, 황금평지대 내 관리체계는 '신용, 실무, 효율' 원칙에 따라 정부간 협조지도체계와 공동관리체계, 개발경영체계 등 3단 협조체계 형태로 구성된다. 정부간 협조지도체계의 주요 업무는 △ 두 경제지대 공동개발, 공동관리를 위한 조중 공동지도위원회 설립 △ 주요한 정책 및 원칙적 문제에 대해 협상과 조정 진행 △ 양국간 해당 성, 도 사이의 공동사업위원회 구축 및 관리 등이다. 공동관리체계는 실무를 담당하는 행정체계로 이

222) 나선경제무역지대법(2010).

223) 나선경제무역지대법(2010).

해되며, 이의 주요 기능은 △ 개발요강 추진 △ 황금평지대 내 투자, 개발, 건설, 운영과 관계되는 투자유치, 대상심사비준, 기업설립, 환경보호 등 관리권 행사 △ 토지개발, 상업개발, 기초시설개발 운영방안 심사결정 △ 이외 양국 정부가 합의한 기타 행정관리업무 담당 등으로 정리된다. 개발경영체계는 사업추진체계로 이해할 수 있으며, 이의 주요 기능은 △ 지대의 토지 및 해안선 개발 △ 상업개발 △ 개발에 따르는 투자권, 경영권, 수익권 향유 등으로 요약된다.[224] 2011년 11월 현재 북한과 중국은 북·중 경제구개발합작연합지도위원회를 신설하였으며, 중국 측 위원장으로는 천더밍 중국 상무부 부장이 활동하고 있으며, 북한 측 위원장으로는 장성택 조선노동당중앙행정부장이 활동하고 있다.[225] 2011년 황금평 위화도경제구 관리위원회가 청급 수준으로 설립되었으며, 양국은 이후 3단계 협조체제 원칙에 따라 향후 투자기업 중심의 개발경영체계도 설립할 것으로 예상된다. 북한은 2011년 8월 전후로 황금평지대에 사무국 형태의 실무기구를 개설하였으며, 북한과 중국 양국 정부는 같은 해 황금평 개발을 위한 북·중 공동관리위원회를 설립하고 72명의 전문가로 구성된 싱크탱크를 구성하였다.[226]

셋째, 양국은 지대 내 투자한 외국기업이 자금, 현물자산, 무형자산으로 출자하여 단독이나 합영기업 형태로 창설하는 것을 허용하고 있다. 또한 기업경영 과정에서 기업이 근로자 채용과 해고, 제품의 국내외 판매비율 결정, 가격결정, 병합재조직, 파산, 청산 등 경영활동과 관련된 행위에 대

224) 나선경제무역지대법(2010).

225) 대외경제정책연구원 전문가 간담회 내부 회의자료, 2011. 11.

226) 대외경제정책연구원 전문가 간담회 내부 회의자료, 2011. 11; 연합뉴스, 「북, 황금평에 사무국 개설…개성모델 도입 예상」, 2011. 11. 2.

해 시장원칙에 따라 자주적으로 결정하는 것을 허용하고 있다.[227]

넷째, 황금평지대 내에서의 노무관리는 철저히 시장경제원리에 따라 운영될 계획으로 알려져 있다.[228] 양국은 지대에 들어와 근무하는 북한 근로자 수를 10만 명으로 합의하고, 모든 근로자들은 지대 내에서 가족과 함께 거주하게 된다. 북한과 중국은 북한근로자들의 지대 내 근무기간을 일정기간으로 제한하고, 지대 내에서 근무할 북한 근로자들은 북한 전역에서 인구비례로 선출하는 방식에 합의하였다. 양국은 근무기간을 마친 근로자들은 고국으로 돌려보내고, 다시 북한 전역에서 다른 근로자들을 선발하여 이들을 가족과 함께 지대 내 배치한다는 계획인 것으로 조사되었다.[229] 황금평지대 내 근로자들의 임금수준은 단둥지구와 유사한 수준에서 책정될 것으로 예상되며, 정확한 금액은 기업과 근로자 간의 협의에 따라 재조정될 것으로 보인다.[230] 단둥지구 근로자 임금은 [표 4-11]에서 보는 바와 같이 중국근로자와 북한근로자의 임금기준이 다르게 채택·적용되며, 같은 직종에서도 기술수준에 따라 임금이 차등화된다. 황금평지대 토지가격 및 토목공정비용 역시 단둥지구와 비슷한 수준에서 책정될 것으로 알려진다.[231]

227) 나선경제무역지대법(2010).
228) 대외경제정책연구원 전문가 간담회 회의자료, 2011. 11; 나선경제무역지대법(2010).
229) 중국관계자 면담, 2011. 11.
230) 대외경제정책연구원 전문가 간담회 회의자료, 2011. 11.
231) 대외경제정책연구원 전문가 간담회 회의자료, 2011. 11.

표 4-11. 단둥지구 토지, 토목공정 및 근로자 임금액 기준			
구분			기준액
토지금액 (RMB)			90-120 RMB/m^2
토목공정비용 (RMB)			250-300 RMB/㎡
공인기술자	중국인	초급 (RMB)	1,200 RMB/월
		중급 (RMB)	1,800 RMB/월
		고급 (RMB)	2,400 RMB/월
	북한인	초급 (USD)	100 USD/월
		중급 (USD)	120 USD/월
		고급 (USD)	150 USD/월
관리자	중국인	초급 (RMB)	2,500 RMB/월
		중급 (RMB)	3,000 RMB/월
		고급 (RMB)	3,500 RMB/월
	북한인	초급 (USD)	120 USD/월
		중급 (USD)	150 USD/월
		고급 (USD)	180 USD/월

자료: KIEP 전문가 간담회 자료를 바탕으로 저자가 도표화, 2011. 11.

3. 발전 전망

나선지대 및 황금평지대 개발은 북한과 중국 정부가 직접 주도하고, 양국이 각자의 필요에 따라 추진하는 사업인 만큼 지속될 것으로 예상된다. 두 지대 개발은 크게 네 가지 특징을 보이며 진행될 것으로 전망된다.

첫째, 두 지대 개발사업은 양국간 합의가 깨지지 않는 이상 양국의 차기 지도체제에서도 지속될 것으로 예상된다. 북한과 중국은 지도부를 교체하는 시기에 진입하였다. 북한은 김정은 후계세습 과정에 돌입하였고, 중국은 2012년 시진핑 체제가 출범할 예정이다. 이처럼 지도부가 교체되

는 시기에는 전통을 계승하고 혁신을 지향하는 이념이 함께 강조되기 때문에 북·중 간 경제협력으로 추진되는 나선지대 개발 및 황금평지대 개발은 한층 강화될 것으로 예상된다. 특히 지도부가 교체되는 시기에 양국 수뇌부는 양국간 정치·경제협력을 강화하고 친선을 강화하려는 노력을 기울일 것이기 때문에 나선 및 황금평 개발은 이러한 변화상황에 탄력을 받아 활성화될 것으로 기대된다. 그러나 만일 북한이 중국과의 합의를 무시하고 나선지대 및 황금평지대 개발과 운영을 시장경제 원리에 입각해 추진하지 않는다면 지대개발은 진통을 겪을 것으로 예상된다.

둘째, 개발 초기단계에서 두 사업은 정부주도로 진행되다가 사업이 점차 안정화되면 시장경제 원리에 따라 운영주체가 정부에서 투자기업으로 변화될 것이 예상된다. 과거 북·중 경협을 살펴보면 북한은 당국이 주도하고 중국은 정부가 아닌 기업이 중심이 되었으며, 그중에서도 국유기업이 아닌 민간 기업이 중심이 되었다. 현재 두 지대 개발은 양국 모두 중앙정부 사업과 연계되어 추진되고 있는 실정이다. 특히 지대개발과 관련하여 개발초기 지대 내 인프라시설 구축 및 지대개발에 대한 법령·제도 마련 등은 정부 차원에서 개입해야 할 부분이기 때문에 개발 초기 두 지대 개발에 대한 주체는 양국 정부가 될 것으로 예상되며, 향후 개발이 안정궤도에 진입했을 때 개발·운영주체는 정부에서 투자기업으로 전환될 것으로 예상된다.

셋째, 두 지대 개발은 '공동개발, 공동관리' 원칙에 입각하여 서로에게 상호이익이 되는 차원에서 전개될 것으로 예상된다. 과거 북·중 경협은 중국의 대북지원이라는 일방적인 성격이 강하였다. 그러나 양국간 경제협력은 점차 상호이익이 되는 차원으로 변화되고 있다. 북한 산업은 해외자본 및 선진기술에 대한 지원 없이는 생산을 정상화하기 어려운 반면, 중국의

동북개발은 북한의 산업시설 및 산업생산물을 이용하면 급격히 활성화될 수 있는 상황이다. 따라서 북한은 중국과의 경제협력을 통해 산업자원을 개발하고, 산업시설을 현대화하며, 인프라 시설을 구축해가는 한편 중국은 대북투자를 바탕으로 북한에 있는 원부자재를 확보하고, 북한 내 산업·인프라시설을 이용하여 이윤을 추구하는 상황이다. 이처럼 상호이익을 추구해가는 북·중 경협의 특성은 나선개발 및 황금평지대 개발에도 반영될 것으로 예상된다.

넷째, 북한과 중국 간의 경제협력은 북한의 개방과 시장경제 도입을 전제로 하지 않는다면 그 효과는 유지되기 어려울 것으로 예상된다. 중국의 대북투자가 북한의 경제성장을 유인하고 그 효과가 꾸준히 유지되기 위해서는 북한의 개방과 시장경제 도입이 필수불가결한 요인으로 작용한다. 따라서 북한의 변화가 전제되지 않는 상황에서의 양국간 협력은 북한 내부의 근본문제를 해결하지 못함으로써 유지되기 어려울 것으로 예상된다. 따라서 나선지대와 황금평지대 개발에 대한 전망은 양국간 경제협력이 지속된다는 전제하에 논의될 수 있다.

두 지대는 제조업과 물류산업, 관광산업, 서비스산업 등이 발달한 특수산업지대로 개발될 것이 예상되며, 각 지대의 구체적인 개발방향은 △ 나선지대 '1대 4편 10구역' 형태 △ 황금평지대 '1중심 4단지' 산업배치 형태가 될 것으로 전망된다.

가. 나선지대

나선지대는 제조업과 국제물류, 관광산업이 발달한 특수산업지대로 개발될 것이 예상된다. 이는 북·중 양국이 이 지대를 '적지배치, 산업집약,

대상집중' 원칙에 따라 1대 4편 10구역으로 구분하고 지역특성에 맞게 특수화된 산업을 발전시킨다는 계획을 갖고 있다는 사실에 기초한다.[232] 1대란 양국이 나진-선봉-웅상-굴포를 하나의 산업벨트로 묶어 함께 개발한다는 의미를 갖고 있다. 4편이란 하나의 산업벨트로 묶인 4개의 도시를 개별적으로 분리해 각각을 하나의 독립산업 지대로 개발한다는 의미로 해석할 수 있으며, 10편이란 각 도시에 배치되어 집중적으로 개발될 산업분야를 지칭한다. 북한과 중국은 나선과 선봉에 각각 4대 산업단지를 조성할 계획이며, 웅상과 굴포에는 각각 1개 특수산업을 조성할 계획인 것으로 알려져 있다. 북한과 중국은 나선지대에 △ 창고보관과 물류 △ 장비제조 △ 첨단기술 △ 피복 및 식료품 가공 산업을 육성할 계획인 것으로 알려져 있으며, 선봉지대는 △ 원자재공업 △ 방직피복 △ 장비제조업 △ 농수산물가공 산업단지 위주로 개발할 계획인 것으로 알려져 있다. 양국은 웅상지역에 종합적인 목재가공단지를 개발한다는 계획을 가지고 있으며, 굴포지역은 현대적인 고효율농업시범구로 개발시킨다는 입장이다.[233]

북·중 양국이 마련한 나선지대 개발구도에 따라 이 지대는 △ 원자재공업 △ 장비공업 △ 첨단기술산업 △ 경공업 △ 서비스업 △ 현대고효율농업 산업이 발달한 특수공업지대로 개발될 전망이다. 북한과 중국은 나선지역을 대외교류 시범지역, 강성대국 선구지역, 북·중 경제협력의 시범지역으로 선정하고, 이 지역을 6대 산업이 발달한 특수공업지대로 개발한다는 청사진을 갖고 있다.

첫째, 원자재공업단지 조성과 관련하여 이 지대에는 △ 원유화학공업

232) 조중 나선경제무역지대와 황금평경제지대 공동개발총계획요강(2010).

233) 조중 나선경제무역지대와 황금평경제지대 공동개발총계획요강(2010).

△ 야금공업 △ 건재공업 △ 산림공업 단지가 배치될 것으로 예상된다. 양국은 '조중 나선경제무역지대와 황금평경제지대 공동개발총계획요강'(이하 개발요강)에서 원자재공업단지 조성계획으로 원유화학, 야금, 건재, 산림공업 단지 조성계획을 언급하고 있다. 특히 양국은 원유화학공업 개발계획으로 국제사회 내 원유공급자와 판매시장을 확보하고 동시에 원유가공 능력을 강화하여 화학섬유, 화학건재, 화학용품 등의 생산능력을 강화한다는 입장이다. 야금공업 개발계획으로 양국은 수심이 깊은 항구와 토지자원, 북한 내 광물자원 등의 자연자원을 이용하여 자원개발과 가공기지를 건설한다는 입장이다. 건재공업 개발과 관련해 양국은 북한의 원자재를 이용하여 시멘트, 유리, 건축도자기 등의 건재제품을 생산하되 생산규모는 건설수요를 만족하는 수준에서 결정하기로 합의하였다. 특히 양국은 신형 건조법 공정을 사용하는 시멘트 생산 공장을 건설하고, 북한의 석영모래를 포함한 자연자원을 이용하여 유리 생산 공장을 건설하여, 생산제품은 초기 건축형 유리에서 자동차유리 등 공업용제품 생산으로 범위를 확대해 간다는 방침을 갖고 있다. 또한 양국은 나선지대 및 주변지대의 토지자원을 이용하여 건축타일과 자기 생산공장을 건설한다는 계획도 가지고 있다. 산림공업 개발을 위해 양국은 북한 내부 및 주변의 목재자원을 이용하여 목재가공공장, 제지공장, 가구공장, 연필공장, 합판공장 등을 건설할 계획이며, 산림자원 개발을 위해 웅상항을 주요 항구로 이용한다는 계획을 갖고 있다.[234)]

둘째, 장비공업 개발과 관련하여 이 지대에는 △ 자동차 및 기계 △ 조선업 및 선박수리 산업단지가 조성될 것으로 예상된다. 개발요강에서 북한과

234) 조중 나선경제무역지대와 황금평경제지대 공동개발총계획요강(2010).

중국은 선봉지역을 자동차, 기계 등 장비산업이 발달한 지역으로 개발한다는 계획을 나타내고 있으며, 시기에 따른 구체적인 계획도 제시하고 있다. 양국의 계획에 따라 이 지대에는 단기적으로 화물자동차조립공장이 건설될 전망이며, 이후 일용금속제품, 건설용 금속자재, 자전거 등 경공업기계제품을 생산하는 단지가 조성될 것으로 보인다. 장기적으로 이 지역은 불도저, 굴착기 등 중장비기계와 농업기계를 생산하는 지역으로 변화될 것으로 예상된다. 또한 이 지역은 조선업 및 선박수리 산업지역으로 조성될 전망이며, 이를 위해 양국은 나진조선소와 창평선박수리공장을 개조한 이후 수만톤급 도크를 건설하고, 산적화물선, 잡화화물선 등 상용선박과 어선 수리·제조 업무를 진행한다는 계획을 가지고 있다.[235)]

셋째, 나선지대에는 첨단기술산업 단지가 조성될 것으로 예상되며, 구체적으로 △ 전자공업 △ 생물의약 및 첨단기술산업 단지가 들어설 것으로 예상된다. 개발요강에서 양국은 컴퓨터, 통신설비, 가정용 전기제품 제조단지 조성계획을 언급하고 있다. 양국은 컴퓨터 개발을 위해 초기에는 개인용 컴퓨터 조립에 주력하고 이후 개발범위를 점차 확대해 간다는 입장이다. 통신설비 개발을 위해 양국은 초기 일반전화기 생산에서 시작하여 개발범위를 휴대전화 조립으로까지 확대해 간다는 계획을 갖고 있다. 가정용 전기제품 개발을 위해 양국은 세탁기 생산을 시작으로 점차 냉장고, 컬러TV, 소형가정용 전기제품으로까지 생산제품을 다양화해 간다는 방침이다. 첨단기술산업 개발전략으로 양국은 초기 북한의 인삼, 녹용 등 한방약재를 이용하여 차별화된 의약품을 생산하고, 약초재배기지도 건설하는 등 생물의약산업 개발을 중심으로 추진하다가 중장기적으로는 개발

235) 조중 나선경제무역지대와 황금평경제지대 공동개발총계획요강(2010).

대상을 해양에너지, 재생에너지 분야로 확대해 간다는 입장이다.236)

넷째, 이 지대 경공업 개발은 △ 방직피복 △ 식품가공업 분야가 중심이 될 것으로 예상된다. 양국은 임가공, 위탁가공, 보상무역, 현지자원생산 등 다양한 방법을 이용하여 경공업제품을 생산하되, 단기적으로는 경공업의 기초를 다지고 이를 통해 북한 국내수요를 충족시키면서 점차 수출량을 늘려 경공업분야에서의 국제경쟁력을 높인다는 계획을 가지고 있다. 따라서 개발 초기에는 피복, 신발, 모자 제조업이 중점적으로 발전되며, 이는 점차 피복자재 등 방직품 생산으로 확대될 것이 기대된다. 또한 개발요강에 나타난 양국간 식품가공업 개발계획에 근거해 이 지대 식품가공업은 북한의 농산품, 임산물, 수산품, 축산품을 이용해 곡류가공, 버섯가공, 과일가공, 수산물가공, 축산물가공, 생수 및 주류를 생산하는 형태로 개발될 것이 예상된다.237)

다섯째, 이 지대 서비스업은 △ 창고보관 및 물류 △ 관광산업을 중심으로 개발될 것이 예상된다. 양국은 나선지대의 지리적 이점을 활용하여 지대 내 창고보관업 및 물류산업을 적극 발전시킨다는 방침을 갖고 있다. 또한 양국은 지대 주변에 형성된 관광자원을 활용하여 나선지대를 세계적인 관광지대로 개발한다는 계획도 가지고 있다. 구체적으로 양국은 북, 중, 러 3국 교차지역의 민속문화 및 자연자원을 이용하여 두만강출해관광 상품을 개발하고, 관광객 유치를 위해 지대 내 호텔, 휴양지, 관광도로 등 관광기초시설을 개발한다는 입장이다. 또한 양국은 중장기적으로 광역두만강사업과 연계한 두만강 관광 상품을 개발할 계획인 것으로 알려져 있다.

236) 조중 나선경제무역지대와 황금평경제지대 공동개발총계획요강(2010).

237) 조중 나선경제무역지대와 황금평경제지대 공동개발총계획요강(2010).

표 4-12. 나선경제무역지대 개발계획

구분	항목	내용
개발 목표	중점항목	중국, 러시아와의 연계 특성 발휘로 기초시설, 공업단지, 물류망, 관광 공동개발과 건설
	발전목표	선진제조업 기지, 동북아지역 국제물류중심, 지역적인 관광중심으로 건설
산업 발전 방향 및 산업 배치	산업배치	-적지배치, 산업집약, 대상집중 원칙, '1대 4편 10구역' 연해벨트산업지대 형성 -나진: 창고보관 및 물류, 장비제조, 첨단기술, 피복 · 식료가공 -선봉: 원자재 공업, 방직피복, 장비제조, 농수산물 가공 -웅상: 종합목재가공단지 -굴포: 현대적인 고효율 농업시범구
	원자재공업	-원유화학공업: 원유 가공공장(승리화학)의 정상화 -야금공업: 광물자원 개발 및 가공 -건재공업: 시멘트, 유리, 건축도자기 -산림공업: 목재 가공공장, 제지공장, 가구공장, 연필공장, 합판공장
	장비공업	-자동차 및 기계: 단기적으로 선봉지역에 트럭공장, 금속제품, 건설용 금속자재, 자전거 등 경공업기계, 장기적으로 건설기계, 농업기계 -조선업 및 선박수리: 나진조선소, 창평선박수리공장 개조
	첨단기술 산업	-전자공업: 컴퓨터(PC), 통신(전화기), 가전(세탁기, 냉장고, 컬러 TV 등) -생물의약: 인삼, 녹용 등 자원 활용한 고려의약기술 개발, 약초재배 기지
	경공업	-임가공, 보상무역 등 발전시켜 경공업 기초 형성, 국내 수요 및 수출 확대 -방직피복: 피복, 신발, 모자 -식품가공업: 쌀, 잡곡, 버섯, 과일·채소, 수산물, 축산물 가공, 주류 및 광천수 생산
	서비스업	-창고보관 및 물류: 나진항 활용, 수출입 물류, 동북아 중계 무역 -관광: 조중러 국경지역 동시관광, 연변, 나선, 청진, 칠보산, 금강산, 블라디보스토크, 사할린, 니가타, 삿포로, 속초, 부산 등 국제관광
	현대고효율 농업	현대농업시범구 창설: 굴포지구
인프라 시설 구축	1중추 3방형 5통로	-나진항: 나진, 선봉, 웅상항이 중추 -북방향: 중, 러 남방향: 청진 동방향: 동해 -육상통로: 훈춘, 도문, 하산, 청진, 해상통로(동해)
	항구	-나진항: 종합화물량, 1-3호 부두 개조, 5만 톤급 이상 정박 가능, 컨테이너 전용부두 건설 -선봉항: 원유화학제품, 벌크화물항 -웅상항: 목재 등 벌크화물항
	도로	-단기: 원정-나진, 선봉, 웅상항 도로망 정비, 원정-취안허(권하) 국경다리 개조, 관광도로 개조 -장기: 나진-원정 고속도로, 나진-청진 고속도로, 나진-두만강 고속도로 건설
	철도	-단기: 나진-선봉-남양 철도 개건 -장기: 훈춘-훈륭 철도 건설, 나진-남양 철도와 나진-청진 철도 능력 확장
	공항	청진시 삼해리에 민간공항 건설
	전력	-단기: 석탄화력발전소 건설 -장기: 100만Kw 발전능력 조성
	정보통신	전화통신망 강화, 광섬유망 연결, 국제연계 실현

자료: 민족21(2011), 『북, 중 공동개발, 공동관리 방식 합의 중앙, 지방정부 공동관리체계 마련』, 7월호, p. 43.

개발요강에 따르면 양국은 중국 연변-북한 나선, 청진, 칠보산-러시아 블라디보스토크, 사할린-일본 니가타, 야키다, 삿포로-한국 속초, 부산을 잇는 국제상품을 개발하고, 동시에 이 지대를 세계적인 관광지대로 개발시킨다는 계획을 가지고 있다.[238]

여섯째, 현대고효율농업 개발은 굴포지구에 현대농업시범구를 창설하고 시범구 내에 기지화양식을 건설하는 방향으로 추진될 것이 예상된다. 개발요강에서 양국은 분산적인 농경지, 구릉지, 비탈 등을 개간하여 과일, 임산물, 채소 등의 작물을 재배한다는 계획을 언급하고 있다. 또한 양국은 수산물양식단지를 설립하고, 표준화된 수산양식을 진행하면서 수산양식의 질을 향상시킨다는 계획도 가지고 있다. 이와 함께 양국은 축산품에 대한 개발연구도 진행하여 축산품 종류를 늘린다는 계획을 마련하였다.[239]

나. 황금평지대

황금평 개발은 3단계에 걸쳐 진행될 것으로 예상된다. 구체적으로 1단계에서는 황금평지대 내 12.5㎢가 개발될 계획이며, 2단계에서는 위화도 지역이 개발되고, 3단계에서는 중국의 단둥, 랴오닝성 지역과 북한의 신의주, 개성지대가 연결되어 함께 개발될 것으로 알려져 있다.[240] 1단계의 황금평 개발은 황금평지대 12.5㎢ 개발과 단둥산업지구 30㎢ 중 10㎢ 개발이 동시에 추진될 계획인 것으로 알려져 있으며, 황금평지대 12.5㎢ 개발은 △ 공업지구 6㎢ △ 물류지구 3.5㎢ △ 거주, 교육, 의료지구 3㎢ 형태

238) 조중 나선경제무역지대와 황금평경제지대 공동개발총계획요강(2010).

239) 조중 나선경제무역지대와 황금평경제지대 공동개발총계획요강(2010).

240) 대외경제정책연구원 전문가 간담회 회의자료, 2011. 11.; 연합뉴스, 『중, 단둥서 개성까지 도로 연결 계획』, 2011. 7. 12.

가 될 것으로 보인다.[241] 황금평지대에 대한 투자가 장려되는 분야는 △ 전자공업 △ 의약제조업 △ 신형건축재료 △ 첨단복합재료 △ 금속제품업 △ 통용설비제조 △ 전용설비제조 △ 전기기계 및 기재제조업 △ 통신설비, 컴퓨터 등 전자설비제조업 △ 측정기계제조업 △ 애니메이션, 3D 디자인 △ 소프트웨어 개발 및 데이터 처리 등으로 알려져 있다.[242] 황금평지대를 평면화시켜 본 지대 내 구획개발 계획을 살펴보면, 황금평 우측 하단에는 부두가 건설될 계획이며, 해안선을 따르는 하단 전역은 관광산업으로 개발될 계획인 것으로 알려져 있다. 좌측 하단에는 공업지구가 들어설 계획이며, 좌측 끝 하단에는 조선소가 들어설 계획으로 알려져 있다. 지대 내 조선소 건설은 상하이에 모체를 둔 중국 국유기업에 의해 계획·추진되고 있으며, 동 기업은 조선소 건설에 대한 설계도를 마련하고 2011년 11월 현재 이를 수정·보완하고 있다. 우측 상단에는 상업지구가 들어설 계획이며, 황금평 세로축을 중심으로는 중앙상점구, 금융, 사무실 등이 밀집될 계획인 것으로 조사된다. 특히 중국은 황금평지대 개발을 생태환경을 보존하면서 추진한다는 입장이기 때문에 황금평지대 내 구획 곳곳에는 녹지가 조성될 것으로 전망된다. 중국과 북한은 양자간 합의사항에 따라 1단계에서 황금평 개발과 단둥개발을 동시에 추진할 것으로 보이며, 두 지역 개발에 탄력을 주기 위해 단둥에 보세지역도 설립할 것으로 보인다.[243] 1단계 황금평 개발이 안정화 궤도에 진입하면, 황금평-단둥지대 개발계획에 따라 위화도 개발을 추진할 것으로 예상되며, 위화도 개발이 일정수준에 이르면 황금평 개발을 신의주 및 개성지역 개발로까지 연계해

241) 대외경제정책연구원 전문가 간담회 회의자료, 2011. 11.
242) 대외경제정책연구원 전문가 간담회 회의자료, 2011. 11.
243) 대외경제정책연구원 전문가 간담회 회의자료, 2011. 11.

개발범위를 확대할 것으로 보인다.[244)]

황금평지대는 북한과 중국이 공동으로 마련한 개발요강에 근거해 향후 △ 상업센터와 정보산업 △ 관광문화산업 △ 현대시설농업 △ 가공업이 발달한 산업지대로 개발될 전망이다. 첫째, 이 지대에는 개발 초기 공동시장이 설립되고, 이후 첨단상업센터가 설립될 것으로 예상된다. 개발요강에서 양국은 이 지대에 단기적 차원에서 공동시장을 발전시키고, 이후 서비스·오락시설을 건설하여 이 지역을 쇼핑, 휴식, 사무, 전람, 금융 산업이 발달한 첨단상업센터로 개발한다는 계획을 나타내고 있다. 또한 황금평개발에 대한 북·중 양국간 개발계획에 근거해 이 지대에는 단둥의 정보산업과 연계된 IT 산업기지가 들어설 것으로 예상된다. 양국은 이 지대에 소프트웨어를 제작하는 IT 기지 건설도 계획하고 있다. 둘째, 이 지대에는 고유문화를 이용하여 관광문화상품이 소개되는 산업단지가 구축될 것으로 예상된다. 이 지대에 관광문화산업 단지를 조성하기 위해 양국은 단기적으로 아리랑 등 고유문화를 반영하는 문화공연, 만화, 영화·음악, 공예품, 회화, 관광기념품 설계, 전람 등 다양한 기회들을 마련하고, 장기적으로 민족문화를 표현하는 복장, 완구, 모형, 장식품 등을 생산하여 지대 내 관광문화산업을 육성한다는 계획을 가지고 있다. 셋째, 이 지대에는 현대시설농업 시설이 들어설 것으로 예상된다. 개발요강에서 양국은 이 지대에 우량품종을 육종하고, 작물 우량품종을 생산하는 현대시설농업 기지를 건설한다는 계획을 제시하였으며, 이와 함께 농업기지 건설을 통해 알곡생산량을 늘려간다는 계획도 밝히고 있다. 또한 양국은 분수식 관개시설 및 방울식 관개시설 등을 이용하여 물 절약 농업 시범기지를 건설하고, 태양

244) 대외경제정책연구원 전문가 간담회 회의자료, 2011. 11; 연합뉴스. 2011. 7. 12.

에너지를 이용하는 온실과 야채·과일·화초 생산기지도 건설하며, 현대농업기술 연구교류센터를 건설한다는 계획도 갖고 있다. 넷째, 이 지대에는 피복산업이 발달할 것으로 예상된다. 피복가공업 육성을 위해 양국은 단기적으로 피복기업을 지대 내 투자기업으로 적극 유치하되, 특히 명성이 있는 피복기업을 유치하여 이들로 하여금 지대 내 생산공장을 설립하게 하고, 피복 및 장식제품을 생산하게 유도한다는 계획을 가지고 있다. 또한 장기적으로 양국은 지대 내에서 자체 피복상표를 개발하고 제품의 부가가치를 높여 외화획득 능력을 높인다는 계획도 가지고 있다.[245)]

표 4-13. 황금평지대 개발계획 개요

구분	항목	내용
개발목표	중점 항목	신의주, 단둥과 연계 특성 발휘하여 정보산업, 관광문화산업, 현대시설농업, 경공업 발전
	발전 목표	'1중심 4단지' 지식밀집형 신흥경제구역으로 건설
산업발전 방향 및 산업배치	상업센터	단기: 조-중 공동시장 건설 장기: 쇼핑, 휴식, 사무, 전람, 금융봉사 등 결합된 첨단 상업센터 건설
	정보산업	단둥시와 연계, 소프트웨어 주문서비스
	관광문화	아리랑 등 문화공연, 만화, 영화·음악, 공예품, 회화, 관광기념품
	현대시설농업	우량품종 육종, 관개시설 정비, 태양에너지온실, 채소·과일·화초생산, 농업기술 연구교류센터 건설
	피복 가공업	피복 공장을 유치하여 주문생산, 유연성 생산, 장기적으로 자체의 피복상표 개발
인프라 시설 구축	항구	황금평, 신의주 간 여객 및 화물부두 건설 단둥 대동항 이용
	도로	그물망 형식 도로 건설, 단둥과 2개 출입도로 건설
	기타	단둥공항 활용, 단둥에서 전력공급, 오수 처리시설 건설, 인터넷망·통신망 건설

자료: 『민족21』(2011), 7월호, p. 42.

245) 나선경제무역지대법(2010).

제5장 전망 및 정책적 시사점

1. 북한의 투자유치 전망
2. 북한 외자유치 정책 변화에 따른 남북경협의 방향 및 과제

1. 북한의 투자유치 전망

가. 투자유치정책 평가 및 전망

이미 살펴본 바와 같이 북한은 2000년대 들어 외자유치에 보다 적극성을 보이기 시작하였다. 특히 7·1조치를 계기로 경제운용 전반에 걸쳐 실리와 효율성을 중시하고 있으며, 이는 외자유치 부문에서도 동일하게 나타나고 있다. 북한당국이 이와 같이 외자유치에 적극 나서게 된 것은 1990년대 중반 이후 지속되는 경제난을 극복하고 자신들이 목표로 내세운 '강성대국' 건설을 위해서는 외국으로부터의 자본과 선진기술 도입이 불가피하다는 점을 인식하였기 때문이다.

따라서 북한은 2000년대 중반 이후 △ 기술개건 및 현대화 △ 생산정상화 △ 외화 획득 △ 인민생활 향상 등을 위해 외자유치 및 합영·합작사업에 주력하기 시작하였다. 이러한 북한당국의 노력은 외자유치 관련 법제정비, 경제특구 확대, 경제대표단 파견 및 외국대표단 초청 등을 통해 구체화되었다.

그러나 이와 같은 정책적 노력에도 불구하고 북한의 외자유치는 열악한 투자환경과 정치·안보적 요인에 따른 불확실성으로 인해 여전히 기대에 미치지 못하였다. 우선 북한 외국인투자 관련 법·제도의 미비, 북한당국의 개혁·개방에 대한 확고한 의지와 정책의 일관성 부족, 낙후된 산업인프라 등의 경제적 요인이 외자유치의 직접적 제약요인으로 작용하였다. 또한 북한의 핵 개발 및 실험, 장거리미사일 발사 등으로 인한 국제사회의 대북제재 강화와 북미관계 개선 지연 등도 외자유치 활성화를 제약하는 근본적 요인으로 자리잡고 있다.

이러한 제약요인으로 인해 북한의 외자유치는 2000년대 중·후반까지 활성화되지 못하였다. 그러나 자력성장 기반을 상실한 북한으로서는 외자유치 및 합영·합작사업 확대가 불가피하였으며, 이는 2009년을 계기로 북·중 경제협력 중심의 투자협력으로 전환되기 시작하였다. 즉, 정치·경제적 제약요인의 근본적 해결이 불가능한 상황하에서, 북한 외자유치의 주요 대상은 중국 기업 및 자본 외에는 선택의 여지가 없었다.

따라서 향후 북한의 외자유치는 중국과의 경제협력을 통해 가시화될 것으로 전망된다. 향후 북한의 외자유치 변화 가능성으로는 우선, 중국 중심의 대북 투자 확대이다. 2000년대 후반부터 국제사회의 대북투자는 중국을 중심으로 진행되고 있다. 2000년대 중반까지 대북투자는 영국, 프랑스, 독일, 싱가포르, 태국 등 다양한 국적을 가진 기업들에 의해 진행되었다. 그러나 북한의 미사일발사와 핵실험에 따른 한반도 안보불안, 이로 인한 국제사회의 대북제재, 외자유치와 관련된 북한의 법적·제도적 요인의 한계, 북한의 취약한 인프라 시설, 기타 북한 내 상존하는 다양한 투자제약 요인들은 북한에 투자하였던 일부 기업들로 하여금 철수 또는 투자규모 축소라는 결정을 내리게 하였다. 2000년 중반 이후 중국이 창지투개발과 나선지대 개발, 단둥개발과 황금평지대 개발을 연계 추진하면서 중국은 북한의 주요 투자국이 되었다. 최근 중국의 대북 투자는 자국의 경제개발(동북3성 개발)과 연동되어 추진되고 있으며, 국제사회의 경제제재로 인해 다른 국가의 기업들이 철수하는 상황에서도 진행되고 있다는 점을 감안할 때 향후에도 지속될 것으로 예상된다.

둘째, 북한과 중국 간의 투자협력은 일정기간 양국 정부의 주도하에 추진될 것으로 전망된다. 과거 북·중 양국간 경제협력은 북한의 경우 당국

이 주도하고, 중국은 개인무역상 또는 소규모 민간 기업들이 중심이 되어 추진하였다. 특히 북·중 경협에서 중국의 지방정부는 재정부족을 원인으로 정책입안에서 배제되거나 참여수준이 매우 낮았다. 그러나 2000년대 후반 중국이 동북3성 개발을 중앙정부 사업으로 비준하면서 경협에 대한 태도도 변화하였다. 과거 정부가 환경을 만들고 기업이 경협을 주도한다던 중국의 입장은 정부가 주도하고 지방정부가 조력한다는 입장으로 변화되었다. 특히 나선지대와 황금평지대를 연계해서 추진하고 있는 중국의 대북투자는 해당 지역의 인프라 시설 구축, 지대개발, 소요자금 조성 등과 맞물려 중국 중앙정부 및 국유기업이 중심이 되어 추진할 가능성이 높다.

셋째, 중국 대북투자의 주요 대상은 자원개발 및 사회기반시설이 될 것으로 보인다. 2000년대 중반까지 북·중 양국간 주요 교역품목은 일상생활에서 필요로 하는 생활필수품과 산업 활동에 필요한 원부자재, 기계, 연료 등이 중심이 되었다. 그러나 2000년대 중반 이후 북·중 양국의 경제협력은 북한의 자원개발에 대한 투자협력이 주요 사업으로 부각되었으며, 이로 인해 투자규모도 확대되기 시작하였다. 특히 북한의 광물 및 기타 자원개발은 해당 지역 내 인프라 시설 구축이 전제되지 않고는 어려운 상황이었기 때문에 중국 기업은 주변 인프라 개선을 위한 투자를 함께 진행할 수밖에 없었다. 또한 2000년대 후반부터 중국정부는 북한과의 접경지대 개발을 적극 추진하여 상호 경제발전을 도모한다는 외교·경제 협력정책을 표명하였다. 이에 대한 실행방안으로 접경지역에서의 경제협력거점 마련과 연계 인프라 확충사업을 전개하고 있다. 양국 접경지역의 인프라시설 구축은 막대한 재원을 요구하는 사업이기 때문에 중앙정부의 개입이 필수적이며, 이는 양국간 경제협력이 더욱 확대될 수 있는 요인으로 작용하고 있다. 따라서 북·중 투자협력은 양국간 경제협력 활성화 및 물리적 연계

성을 높일 수 있는 접경지역 인프라 구축사업을 중심으로 확대될 것으로 예상된다.

넷째, 북·중 투자협력은 과거의 지원적 성격에서 벗어나 북한의 자력성장 기반 확충 및 중국 동북지역 개발이라는 상호이익 관점에서 추진될 것으로 보인다. 과거 양국간 경제협력은 중국의 대북지원적 성격이 강하였다. 2000년대 중반 대안친선유리공장 건설사업은 중국의 일방적인 대북지원을 보여주는 단적 사례로 제시된다. 그러나 최근 중국의 동북3성 개발이 본격화되면서 북·중 경제협력은 일방적인 지원에서 상호이익이 나는 협력형태로 전환되고 있다. 예를 들면 중국은 나선지대 및 황금평지대 내 인프라 시설에 대한 사용권과 지대 내에서의 사업권을 확보하는 조건으로 지대개발을 추진하고 있다. 2010년 8월 중국 후진타오 주석은 김정일 위원장과의 회담에서 상호이익이 반영된 양자간 경제협력의 필요성을 강조하고, '정부주도(政府主導), 기업위주(企業爲主), 시장운영(市場運營), 호리공영(互利共營)' 원칙에 입각한 새로운 북·중 경협 방침을 제기하였다.[246] 북·중 양국간 경제협력은 상업적 기반에서 추진하는 형태로 전환되었으며, 이러한 변화는 중국 지도부의 대북원칙에 따라 향후에도 지속될 것으로 전망된다.

다섯째, 최근 중국의 대북투자는 노동집약적 경공업에서 중화학공업 부문까지 확대될 가능성이 높다. 2000년대 중반까지 북·중 양국간 경제협력은 소비구조 위주의 경공업을 중심으로 진행되었으나, 2009년을 계기로 해서 중화학공업에 대한 경협사업도 진행되고 있다. 특히 2010년 12월 북한의 조선합영투자위원회(이하 합영위)는 중국 국영기업인 상지관군투자

246) 金哲(2011), 「중·북 경협을 활성화하기 위한 정부의 주도적 역할」, 『북한경제리뷰』, 9월호, KDI.

유한공사(이하 상지공사)와 20억 달러의 투자계약을 체결하였다.[247] 양자는 20억 달러를 나선지대 개발에 사용하기로 합의하였다. 양자가 합의한 투자분야로는 △ 석유정제공장인 승리화학공장 재건 △ 제철소 건설 △ 화력발전소 건설 △ 무산 자철광산 등 지하광물 자원 개발 △ 도로, 부두 등 인프라 시설 구축 △ 국제금융은행 설립 등이 포함된다.[248] 또한 북한과 중국 정부가 2010년 합의한 나선경제무역지대 공동개발 요강을 살펴보더라도 중국의 대북투자는 중공업 분야로까지 확대되고 있음을 알 수 있다. 양국은 나선지대에 피복제조, 생필품 생산, 농수산물 가공과 같은 경공업지대 건설뿐만 아니라 원유화학, 야금, 건재 등을 주체로 한 원자재공업단지, 조선업·자동차 등을 주체로 한 중장비공업단지, IT 산업기지 조성계획도 마련하였다.[249] 북한 국방위원회 산하 대풍그룹이 작성한 '조선민주주의인민공화국 경제개발 중점대상 개요'와 '북의 경제개발 중점분야(2010~2020)'에서도 북한은 김책, 청진, 나선, 남포 4개 지역을 특구로 조성하고, 중국과의 협력을 통해 해당 지역들을 광업, 중화학공업, IT산업이 발달한 특수지역으로 개발한다는 계획이다.[250] 이처럼 중국의 대북투자는 경공업에서 중화학공업으로 확대되고 있으며, 이러한 변화추세는 상당기간 지속될 것으로 전망된다.

---

247) 조명철 외(2011).

248) 대외경제정책연구원 내부자료에서 인용(2011. 11); 민족 21(2011), 『북, 나선시에 20억 달러 규모 투자유치 평양에 국제무역센터 건설 착공』, 5월호.

249) 조중 나선경제무역지대와 황금평지대 공동개발총계획요강(2010).

250) 구체적으로 대풍그룹은 청진을 조선소와 자동차생산, 전기설비, 공정기계 산업이 발달한 중공업단지로 육성하고, 나진은 정유공장, 에틸렌공장, 비료공장이 들어서는 석유화학공업지구로 개발한다는 계획이다. 남포는 IT산업기술단지로 발전시키며, 김책은 제철, 항만 중심의 광업제련단지로 조성한다는 계획이다. 민족 21(2011), 『4개 분야 총 1천억 달러, 철도, 도로 250억 달러 투자 청진, 나선, 남포지구 개발에 중점』, 11월호.

나. 황금평 및 나선특구에 대한 전망

현시점에서 나선 및 황금평 개발의 성공 여부를 판단하기는 매우 어려운 일이다. 계획요강에서 양국은 두 지대를 정부가 주도하여 안정적으로 개발해간다는 것에 합의하고 있다. 다른 한편으로 양국은 두 지대를 시장경제원리를 바탕으로 운영한다는 것도 합의하였기 때문에, 이에 대한 북한의 향후 태도와 실천이 변수로 작용할 것이다.

그러나 현재까지 양국의 움직임과, 두 지대 개발이 양국 정부가 추진주체가 되어 양국의 필요를 상호 충족하는 형태로 진행되고 있다는 사실을 감안할 때 나선개발 및 황금평 개발은 실현 가능성이 높은 사업으로 평가된다. 특히 북한과 중국은 양국의 내수시장 진출을 목표로 나선 및 황금평지대를 개발하는 것으로 보인다. 두 지대 개발은 국제사회의 대북제재가 적용되는 시점에서 추진되고 있다. 만일 양국이 두 지대 개발 사업을 다른 경제특구와 유사하게 다른 국가로의 수출입 활성화 및 이를 통한 외국인 투자자 유치에 초점을 두고 진행하는 것이라면 개발 시기는 현재가 아닌 향후 대북제재가 해소되는 시점이 되어야 할 것이다. 그러나 두 지대 개발은 경제제재가 진행되고 있는 현 시점에 추진되고 있다. 이는 두 지대 개발이 양국의 내수시장 진출에 초점이 맞추어져 있으며, 양국 정부가 국제사회의 대북제재에 민감히 반응하지 않고 두 지대 개발을 추진해 가겠다는 의지를 표명한 것으로 볼 수 있다. 따라서 향후 나선 및 황금평지대 개발은 북·중 양자간 경제협력 틀 내에서 전개될 가능성이 높다.

현재 진행되고 있는 북·중 양자간 경제협력은 긍정적, 부정적 변화가능성을 모두 내포하고 있다. 두 지대 개발을 중심으로 진행되는 양국간 경제협력은 과거 일방적인 지원형태에서 벗어나 북한으로 하여금 시장경제원리를

도입하고 이를 통해 북한의 경제회생과 자립적인 경제능력 구축을 유도하는 차원에서 진행되고 있다. 따라서 양자간 경제협력은 북한경제를 활성화하고 북한의 시장화를 촉진할 수 있다는 긍정적 변화를 기대할 수 있다. 그러나 다른 한편으로 북·중간의 경제적 밀착관계는 북·중 관계가 정치·외교 분야에서 경제 분야로까지 확대된다는 것이며, 특히 북한경제의 대중국 의존도가 심화되고 구조화되는 부정적 결과를 초래할 수도 있다.

중국기업들은 중앙정부의 지원하에 북한에 대한 투자규모를 증대할 것으로 예상되며, 이는 북한 경제가 중국에 구조적으로 종속될 문제를 발생시킬 수도 있다. 과거 냉전체제에서 북한은 특정국가에 대한 의존도를 심화하는 일은 해당국가에 대한 정치·경제적 종속 가능성으로 이어질 수 있어, 이를 피하기 위해 중국과 소련의 경쟁을 이용하였다. 또한 북한은 2000년대 들어 부분적 대외개방을 추진하면서 서방과의 관계개선을 도모하여 경제협력의 다변화를 추진하기도 하였다. 그러나 미사일을 발사하고 핵실험을 감행한 이후 국제사회에서 북한의 정치·경제·외교적 고립은 다시 심화되었다. 이와 함께 천안함 폭침사건, 연평도 포격사건 등 일련의 사건들이 발생하면서 남북관계는 급속히 냉각되었다. 이러한 사건들은 북한의 정치, 경제 협력대상을 중국이라는 특정국가에 한정시키는 동시에 남북경협 축소라는 부정적 결과를 야기하였다. 특히 북한의 대남 강경태도와 남북경협 악화는 남북경협에 참여한 한국 기업들의 도산과 북한시장에 대한 접근가능성 차단, 북한에 대한 한국의 영향력 축소 등 부정적 결과로 이어졌다. 따라서 우리 정부는 향후 남북관계 회복 가능성을 염두에 두고 북한과의 경제협력을 활성화시키는 방안을 모색할 필요가 있으며, 그중 하나가 개성공단 사업 활성화가 될 것이다.

다. 북한의 투자유치 수단으로서의 개성공단 전망

남북 모두에게 경제적 이익을 창출하는 개성공단 사업은 남북관계가 전쟁과 같은 극단적인 상황으로 치닫지 않는 이상 지속될 것으로 보인다. 2008년 이후 남북관계 경색과 국제사회의 대북제재 조치 등에도 불구하고 남북한 모두 개성공단 사업의 중단을 결정하지 못하는 것은 남북관계에서 개성공단이 갖고 있는 상징적 측면도 있지만, 경제적 실리를 무시하기 어려운 현실적 측면도 작용하고 있다. 남한 입장에서 볼 때 개성공단을 통해 얻는 경제적 이익은 투자기업들의 생산실적과 연계해 살펴볼 수 있다. 개성공단에 투자한 남한기업들의 생산실적은 [표 5-1]에서 보는 바와 같이 거의 매년 증가추세를 보이고 있다. 2010년 개성공단 내 남한기업들의 생산액은 전년대비 26% 증가한 3억 2,332만 달러를 기록하였다. 특히 이러한 성장은 남북관계 경색으로 인해 가동기업 수가 전년대비 3%만 증가한 상황에서 이루어졌다는 사실에 비추어볼 때 더욱 주목할 만한 성과로 평가된다.[251)]

표 5-1. 개성공단 내 가동기업 수 및 생산액 현황

(단위: 개, 미화 만 달러)

연도	2005	2006	2007	2008	2009	2010
가동기업 수	18	30	65	93	117	121
생산액	1,491	7,373	18,478	25,142	25,647	32,332

자료: 통일부(2011), 『통계자료: 개성공단 사업』.

251) 통일부(2011), 『통계자료: 개성공단 사업』.

한편 개성공단이 북한경제에 미치는 긍정적 효과를 살펴보면, 제일 먼저 외화획득을 거론할 수 있다. 2009년 북한이 개성공단을 통해 벌어들인 외자는 476만 달러 이상[252]이었으며, 이는 같은 해 UNCTAD가 발표한 북한의 전체 외자유치액의 2배가 넘는 규모이다.[253] 북한이 만성적인 무역적자를 기록하고 있고, 2000년대 중반 이후 국제사회의 감시 강화로 무기거래나 불법적인 거래를 통해 외화획득에 어려움을 겪고 있으며, 국제사회의 대북제재로 인해 대외경제협력에 제한을 받고 있는 점을 감안할 때 개성공단은 북한 입장에서 볼 때 가장 성공적인 외자유치 사례라고 할 수 있다.[254]

또한 북한 입장에서 개성공단 사업을 통한 고용확대도 중요한 경제적 효과라고 할 수 있다. 1990년대 이후 북한의 산업가동률은 전력난과 원자재난 등으로 인해 크게 떨어졌다. 언론 보도기사와 탈북자들의 증언에 따르면 북한의 원자재난, 에너지난, 경제난은 공장가동을 중단시켰으며, 근로자들로 하여금 공장에 출근하는 대신 장마당에 나가 장사하며 생계를 유지하도록 북한 내 생산, 분업구조의 변화를 유도하였다.[255] 이는 현재 북한의 산업구조가 내부의 구조적인 문제로 인하여 근로자들을 수용하는

252) 2009년 개성공단에 근무한 북한 근로자 42,561명 * (69.9달러+37.8달러+기타 4.3달러)= 476만 달러, 69.9달러=기본급 60.8달러+사회시책비 15%(9.12달러), 37.8달러=식대 18.7달러+간식 9.1달러+버스비 10달러, 4.3달러는 작업복, 물품 등 기타 비용 포함. 자료: 통일부(2011), 『통계자료: 개성공단 사업』; 조명철 외(2010), 『개성공단과 주요 해외공단과의 경쟁력 비교연구』, 한국무역협회 용역연구자료.

253) UNCTAD가 발표한 2010년 북한의 해외유치 추정액은 200만 달러로 집계된다. UNCTAD (2010), *World Investment Report* 2010.

254) 장형수, 「북한의 2000년대 외화수급 추정」, 『비교경제연구』, 16권 2호(2009) 참고.

255) 새터민들 면담, 2011. 5; 좋은 벗들(2009), 『함경북도 김책시 조선소 노동자, 삯벌이로 끼니 연명』, 2009. 9. 22.

데 한계가 있음을 나타내는 증거로 풀이될 수 있다. 이러한 상황에서 개성공단은 북한 근로자들에게 일자리를 제공함으로써 북한 내 고용문제를 해결하는 수단의 일환으로 작용하고 있다. 개성공단에 근무하는 북한 근로자 수는 2011년 말 4만 6,000명을 초과하였으며, 이는 개성 및 인근 지역의 가용노동력을 거의 흡수한 수준이다.[256] 최근 개성공단 입주기업들이 제기하고 있는 가장 큰 애로사항 중 하나는 추가 노동력 확보문제로 알려져 있다. 따라서 남북관계가 개선되어 개성공단 사업이 한층 활성화된다면 북한 근로자들에게 추가 일자리가 제공될 것으로 보이며, 이는 북한의 고용확대로 이어질 전망이다.

북한이 개성공단 사업을 통해 얻을 수 있는 긍정적 효과로는 남한기업의 선진기술 및 경영노하우 도입이다. 현재 개성지역에서 남북한 간의 합작기업 설립이 허용되지 않고 있기 때문에 직접적인 기술이전이나 경영기법 전수가 이루어지고 있지는 않다. 그러나 개성공단에 파견된 북한 근로자들은 남한 기업들의 설비를 이용하면서 선진화된 생산기술을 습득할 뿐만 아니라 북한 측 관리자들은 남한 측 기업관계자들과의 노무관리 및 사업운영에 대한 사항들을 협의함으로써 간접적으로 경영 노하우를 전수받는다. 이러한 지식과 기술, 간접경험은 향후 북한이 기업개혁을 실시하고 생산기술을 개발할 때 주요한 자원으로 활용될 것으로 보인다.

마지막으로 개성공단을 통해 북한이 얻을 수 있는 긍정적 효과는 공단개발 과정의 경험축적이다. 북한은 1980년대 합영법 제정 이후 나선특구 개발, 신의주특구 지정 등 외자유치를 위한 다양한 노력을 전개하였지만 실질적 성과를 거두지 못하였다. 개성공단은 남북관계 및 주변정세 등에

256) 통일부(2011), 『통계자료: 개성공단 사업』.

따른 정치·안보상의 제약과 투자부문의 제한 등에도 불구하고 경제협력사업과 관련하여 비교적 성공한 모델로 평가되고 있다. 예를 들면 초기단계에 북한 근로자의 최저임금이 상대적으로 너무 낮게 정해졌다는 것 외에는 개성공단 사업에 대해 북한당국은 큰 이의를 제기하지 않고 있다. 또한 개성공단 개발과정의 경험과 운영·관리체계 등이 현재 북·중 접경지역의 황금평 및 나선특구 공동개발에 거의 그대로 적용되고 있다는 점에서도 잘 나타나고 있다. 실제 황금평 및 나선특구의 경우 개발회사에 의한 산업단지 개발과 분양, 관리위원회와 개발회사 간의 공동 관리·운영체계 등은 개성공단의 아산, 토지공사에 의한 토지개발, 공단관리위원회 구성, 북한 중앙지도총국의 역할 등의 부분과 매우 유사하다.[257] 따라서 개성공단의 경험은 향후 북한당국이 특구나 산업단지 개발을 통한 외자유치 방식을 결정하는 데 있어 중요한 기준의 하나로 작용할 가능성이 높다.

2. 북한 외자유치 정책 변화에 따른 남북경협의 방향 및 과제

현재 남북경협은 지난 2010년 3월 천안함 사건에 따른 '5·24 조치'로 인해 개성공단 사업을 제외하고는 전면 중단된 상태이다. 북한당국이 천안함 사건에 대한 공식사과를 하지 않는 가운데 남북관계 개선이 지연되고 경제협력도 정상화되기까지는 상당한 시간이 필요할 것으로 보인다.

257) 『연합뉴스』, 「北 황금평에 사무국 개설…개성모델 도입 예상」, 2011. 11. 2; 『세계일보』, 「북, 황금평에 사무국 개설 …개성공단 벤치마킹 가능성」, 2011. 11. 2.

따라서 최근 북한의 외자유치 정책 변화에 따라 당장 대북 경제협력 정책을 변화시키기는 어렵다. 따라서 이러한 현실적 제약요인에 대한 인식을 바탕으로 북한의 외자유치 정책 변화에 따른 남북경협의 향후 추진방향 및 과제를 검토해 보고자 한다. 향후 남북경협의 방향 및 과제는 △ 개성공단에 대한 투자협력 △ 비개성지역에 대한 투자협력 △ 다자간 협력사업 등으로 구분해서 살펴보고자 한다.

가. 개성공단에 대한 투자협력

현재 남북관계 상황을 감안할 때 가장 쉬운 접근방법은 개성공단 사업을 확대하는 것이다. 최근 북한이 중국과의 접경지역 개발이나 중국자본 유치에 적극 나서고 있는 가운데, 북한경제의 대중국 의존도 심화에 대한 우려가 제기되고 있다. 북중경협이 열악한 북한경제 회생에 일부 도움이 되고, 북한체제의 변화를 유도할 수 있다는 긍정적 평가도 있다. 그러나 남북경협이 정체된 가운데 북중경협이 지나치게 확대되어, 북한 자원개발에 대한 중국기업의 독점현상이나 북·중 산업협력의 구조화가 확산될 경우 남북경제공동체나 통일에도 부정적인 영향을 줄 수 있기 때문이다.

따라서 북한의 대중국 쏠림현상을 완화하기 위해서는 개성공단 활성화를 위한 정책적 노력이 필요하다. 개성공단은 남북한 모두에게 경제적 실익이 있을 뿐만 아니라, 북한에게는 가장 성공적인 외자유치 사례라고 할 수 있다. 또한 개성공단은 입지, 기반시설, 노동력, 세제 등에서 충분한 국제경쟁력을 확보하고 있다. 이러한 경쟁력을 보다 적극적으로 활용해서 공단을 발전시켜 나가는 것이 바람직하다.

개성공단사업이 정치안보상의 리스크 요인에도 불구하고 지속되는 가

장 큰 이유는 경제적 이해관계가 크기 때문이다. 현재 개성공단의 최저임금 수준은 인접한 중국의 평균최저임금 수준의 38% 수준에 불과하다.[258] 또한 북한 근로자들은 언어장벽도 없고 이직 가능성도 크지 않다는 점에서 안정적 노무관리가 이루어지고 있다. 특히 높은 교육수준에 따른 기술숙련도가 높다는 점에서 중국이나 동남아 지역 근로자들에 비해 높은 경쟁력을 가지고 있는 것으로 평가되고 있다. 이러한 개성공단의 노동경쟁력은 개성공단 진출을 결정하는 데 있어 가장 중요한 고려요소라고 할 수 있다.

개성공단이 남한경제에 주는 가장 긍정적 효과 중의 하나는 바로 개성공단 입주기업들과 남한기업들과의 산업연관 효과이다. 2010년 현재 개성공단에 입주한 기업들은 평균 34.4개의 남측 기업과 거래관계를 맺고 있으며, 연평균 거래규모는 47.9억원에 이르는 것으로 조사되었다. 업종별로 보면 섬유부문의 업종이 평균 43.6개로 가장 많으며, 거래규모에서는 전기전자업종이 75억원으로 가장 크게 나타났다.[259]

현재 개성공단 입주기업들은 개성공단 내에서 생산활동을 하고 있지만, 해당 기업들의 원자재·부품 조달, 사업기획, 홍보, 영업 등의 기업활동은 남한 내에서 이루어지고 있다. 따라서 개성공단 입주기업들의 생산활동에 따라 일자리 증가를 비롯하여 생산유발 및 부가가치 창출효과 등이 남한 내에서도 발생하고 있다. 한국산업단지공단의 보고서에 따르면 2005년 12월부터 2010년 9월까지 개성공단 사업을 통해 남한경제에는 △약

258) 중국은 2011년에 31개 성·시·자치구 가운데 21곳에서 최저임금을 평균 20% 인상하는 등 임금인상 정책을 펴고 있어 해당지역에 진출한 기업의 이윤율이 크게 악화되고 있다.

259) 한국지식공단, 『개성공단기업의 국내산업 파급효과 및 남북 산업간 시너지 확충방안』(2010), p. 68.

47억 4,368만 달러의 생산유발효과, △ 13억 7,817만 달러의 부가가치 유발효과 △ 9억 3,548만 달러의 수입유발효과 등이 창출된 것으로 나타났다. 특히 고용유발효과와 관련해서는 남한에 1만 9,721명의 고용자를 포함해 모두 2만 7,547명의 취업자가 발생한 것으로 분석하였다.[260]

개성공단의 이와 같은 직접적 산업연관효과 외에도 다양한 측면에서 남한경제에 긍정적 영향을 미칠 가능성이 높다. 우선, 국내 경제의 경쟁력을 제고하고 우리의 투자환경을 개선해주는 효과가 있다. 1990년대 중반 이후 고비용구조의 확산으로 경쟁력을 상실한 국내의 한계기업들이 중국이나 동남아로 생산기지를 찾아 떠나고 있는데, 해당 국가의 임금 및 물가 상승 등으로 인한 경영환경 악화로 새로운 대체 생산기지 모색이 절실한 상황이다. 또한 수도권 소재 중소기업은 공장설립 규제로 마땅한 입지공간을 구하지 못해 어려움을 겪고 있다. 중소기업에게는 개성공단이 수도권 인근 공단의 대체지역이자, 중국진출 리턴기업의 대안지역으로 기능할 수 있다. 즉, 개성공단은 향후 국제경쟁력을 갖춘 수도권 공단으로서의 역할을 충분히 해낼 수 있을 것으로 전망된다.[261]

또한 남북한은 각자 갖고 있는 비교우위의 결합을 통해 남북 공동의 경제적 이익과 번영을 추구해나가야 한다. 개성공단은 북한의 풍부한 노동력과 남한의 자본 및 기술력이 결합함으로써 남한 기업들의 성장 동력을 창출할 수 있는 중요한 경제공간이다. 개성공단사업을 통해 북한의 경제

---

260) 위의 책, p. 123.

261) 개성공단이 생산관련 기반시설을 충분히 활용할 경우 홍콩의 선전, 마카오의 주하이, 대만의 샤먼과 다름없는 배후 수도권 생산기지로서의 역할도 기대해 볼 수 있다. 개성공단이 정상 가동되면 남한경제의 공단개발효과는 24.4억 달러, 공단운영에 따른 효과는 연간 44.2억 달러에 이를 것으로 추산된다(조봉현, 「전환기의 새로운 개성공단 발전방안」, 『북한경제리뷰』, 2010. 2, p. 25).

회복과 동시에 현재 남한 기업들의 국제경쟁력을 강화시킴으로써 공동의 이익을 확대할 수 있다. 특히 개성공단을 장기적으로 개발하고 우리 경제의 새로운 성장동력으로 발전시키기 위해서는, 현재의 노동집약적 산업 위주의 진출에서 벗어나 첨단기술 분야를 중심으로 한 대기업과 경쟁력 있는 업종의 진출이 점차 확대되는 것이 바람직하다.

한편 개성공단을 중심으로 남북협력이 확대된다면 남북분단으로 인해 단절된 협력공간을 복원함으로써 해양과 대륙의 연결부문 기능이 되살아나게 할 수 있다. 우리는 분단으로 인해 사실상 '섬'으로 전락하여 경제발전에 긴요한 대륙의 관문기능을 상실한 상황이다. 따라서 개성공단 개발을 통해 북한과의 경제협력이 본격화되면, 한반도가 동북아 경제협력의 거점지역으로 부상할 수 있을 것으로 전망된다.

또한 개성공단 생산제품은 저임금에 기초한 가격경쟁력은 물론 브랜드 가치에 기초한 품질경쟁력도 확보할 수 있다. 중국과 공동 개발하는 황금평과 나선지구의 생산제품은 '북한산(Made in North Korea)' 또는 '중국산(Made in China)'가 될 것이다. 그러나 개성공단에서 생산되는 제품은 '한국산(Made in Korea)'으로 분류될 수 있다. 한국은 미국, EU, ASEAN 등과의 FTA 체결과정에서 개성공단의 역외공단 및 한국산 제품 인정 가능성을 확보하였다. 국제시장에서 중국산·북한산 제품보다 한국산 제품으로 인정될 경우 제품에 대한 신뢰도나 브랜드 가치가 크게 상승하는 점을 감안할 때, 개성공단 생산제품의 국제시장 경쟁력은 황금평·나선지구의 제품에 비해 우수하다고 볼 수 있다.

지금까지 살펴본 바와 같이 개성공단사업은 북한으로서는 지금까지의 어느 외자유치 사업보다 성공적인 실적과 함께, 안정적 산업활동이 지속

되고 있는 사업이라고 할 수 있다. 또한 부족한 외화의 안정적 수입과 북한 근로자의 고용확대, 선진기술 및 경영노하우 습득, 향후 특구개발 및 운영의 모범적 사례 등에서 긍정적 효과를 주고 있는 것으로 평가된다. 또한 남한경제 입장에서도 경제수익과 시장원리에 기초한 사업이라는 점에서 향후 남북경협 확대과정에서 중요한 선례가 될 것으로 보인다. 특히 개성공단 기업들이 남한 기업과의 산업적 연계에 따른 생산유발, 부가가치발생 및 고용창출 등의 효과를 내고 있는 것으로 평가된다.[262] 따라서 개성공단사업은 남북경협이 남북경제 모두에게 윈윈(win-win)이 될 수 있는 성공적 사례로 볼 수 있으며, 남북경제협력을 통한 경제적 시너지를 확대해 나가기 위한 정책적 노력의 강화 필요성이 제기되고 있다.[263]

결국 개성공단 사업 확대와 안정적 성장기반 조성은 남북경협이 나아가야 할 기본 방향이다. 개성공단은 인프라 시설, 임금수준, 지리적 위치뿐만 아니라 산업고도화, 인력전문화, 시장경제 원리가 반영된 경영노하우 학습 기회 차원에서도 나선 및 황금평지대보다 경쟁력이 높다. 그러나 발전 가능성에도 불구하고 개성공단의 외국인투자 유치는 △정치·안보 불안 △통행, 통관, 통신 3통 문제 △국제사회 대북제재 △기업의 독자

262) 남북제조업협력이 활성화되면 남측 기업들의 경영활성화, 고용확대가 이루어져 경제활동이 촉진되고 관련산업 발전에 기여할 것으로 전망된다. 개성공단이 3단계까지 완성되면 남측 협력업체 수는 6만 9,000개, 협력업체와의 거래규모는 연간 9조 6,000억 원으로 추정된다(현대경제연구원(2011. 11), 『남북 경협의 경제적 가치 재발견』 참고).

263) 대외경제정책연구원이 실시한 '개성 2단계 사업에 대한 비용편익 분석' 자료를 보더라도 개성공단 사업은 수익성 있는 사업으로 평가된다. 간략히 정리하면, 개성공단 2단계 사업에서 7.5% 할인율을 적용할 시 비용편익 비율이 1.1196이 나와 사업경제성이 있는 것으로 분석되었다(대외경제정책연구원, 2008, 내부 용역 보고서). 따라서 남북관계가 개선된다는 전제하에 한국정부는 개성공단 사업의 활성화 방안을 모색, 추진할 수 있을 것이다.

적인 노무관리의 어려움 등으로 인해 한계를 보이고 있다. 북핵문제로 인한 한반도 안보위험과 남북 간 정치·군사적 불안은 국내외 기업들로 하여금 남북교역 및 대북투자 참여를 주저하게 하는 대표적인 요인으로 작용하고 있다.

2007년 무역협회가 발표한 남북교역 평가서에 따르면, 국내 기업의 26.7%가 남북한 간의 불안한 정치·군사관계로 인해 대북투자를 주저하고 있는 것으로 보고되었다.[264] 한반도 정치·안보불안은 외국기업들에게도 개성공단 진출을 방해하는 주요 요인으로 작용하고 있다. 스위스 신발제조업체인 마사이 베어풋 테크놀러지(Masai Barefoot Technology)사 대표와 관계자들은 개성공단에 대한 투자 가능성을 모색하기 위해 2007년 공단을 방문하였다. 방문 후 업체대표는 인터뷰에서 개성공단 내 투자위험 및 국제사회의 대북제재 등이 개성공단의 투자를 저해하는 요인으로 지적하였다.[265]

우리 정부는 북핵문제 해결과 대외관계 개선을 위해 북한이 전향적인 태도변화를 보이면 남북경협의 방향을 개성공단 사업을 확대하고 사업의 안정적인 성장기반을 조성하는 차원에서 전개해야 할 것이다. 개성공단 사업 활성화를 위한 우리 정부의 정책과제는 크게 △ 3통 관련 제도 개선 △ 공단 운영·관리 자율성 강화 △ 기타 조치 등으로 요약된다.

첫째, 우리 정부는 개성지대 내 3통 제도를 개선하는 노력이 필요하다. 통행문제를 해결하기 위해 한국은 북한과 합의하여 지정 통행시간대를 폐

264) 무역협회는 2007년 1월 22일~2월 9일까지 19일간 무역협회 통계상 2006년도 남북교역실적이 있는 업체 및 경협사무소 등을 통해 남북사업을 추진하고 있는 업체들을 대상으로 남북교역 현황 및 문제점에 대한 설문조사를 실시하였음. 출처: 무역협회(2007).

265) 코트라, 2007. 4. 20,「스위스 기업이 보는 개성공단투자의 위험 요소」,『북한경제정보』.

지하고 무선인식기술 시스템을 구축, 적용하여 북한의 통행수속을 기존의 수기 형태에서 전기·자동 형태로 전환하는 방안을 모색할 수 있다. 만일 통행시간 폐지가 단기간에 이루어지기 어렵다면 통행시간을 연장하여 출입경 시간에 탄력성을 부여하는 방안도 모색할 수 있다. 통행절차를 간소화하기 위해 우리 정부는 전자출입증 제도 도입 이외에 방북·승인신고를 한 번에 처리하는 원스톱(One-stop) 서비스 제도 도입방안을 모색할 수 있다. 우리 정부는 운행허가신청서 및 운행허가서 교부과정을 '통행차량등록명부'와 '방문인원·차량, 물자출입계획'으로 대체하여 통행절차 간소화를 유도할 수 있다. 통신시설 개선을 위해서는 2007년 남북한 총리회담에서 논의된 개성공단 내 인터넷 및 유무선 통신서비스 제공 내용을 북한당국에 주지시키고 논의된 사항이 실천될 수 있도록 북한당국과 협조체계를 만드는 노력이 필요하다. 단기적으로 우리 정부는 제한된 수준이라도 개성공단에서 인터넷을 개통시키고 이동통신이 사용될 수 있도록 북한당국의 협조를 유도하는 노력이 필요하다. 또한 중장기적으로 통신공급 확대를 위해 한국통신(KT)은 북한 조선체신회사와 사업자간 통신서비스 공급 합의서를 체결하는 노력이 필요하다.

통관시설 개선을 위해 우리 정부는 2007년 12월 제7차 남북장성급군사회담에서 합의된 사항들이 실천될 수 있도록 북한정부의 협조를 유도하는 노력이 필요하다. 2007년 남북당국은 통관절차를 간소화하기 위해 검수방식을 변경하고 세관검사장을 신설·확충하는 방안에 대해 합의하였다. 그러나 이러한 합의사항은 남북관계 경색으로 인해 실천되지 못하고 있는 실정이다. 따라서 우리 정부는 기 합의된 사항이 실천될 수 있도록 북한과 관계개선을 유도하고 동시에 북한의 협력을 유도하는 노력이 필요하다.

둘째, 우리 정부는 남측 개발주체의 공단 운영·관리의 자율성이 강화될 수 있도록 북한정부의 협조를 유도해야 한다. 구체적으로 노무관리 차원에서 북한 중앙특구개발지도총국의 역할이 제한되고 대신 입주기업들의 자율성이 강화될 수 있도록 북한을 설득하는 노력이 필요하다. 북한당국을 설득하는 과정에서 우리 정부는 베트남 내 대표적인 공단개발 성공사례로 평가받는 탄뚜언 수출가공구와 베트남, 싱가포르 공업단지 사례를 참고할 수 있을 것이다. 탄뚜언 수출가공구와 베트남, 싱가포르 공업단지에서는 외국 개발사업자가 공단개발 및 입주기업 관리를 전담하고 베트남 협력업체는 대정부 교섭과 행정지원을 전담한다. 따라서 우리 정부는 개성공단 개발사업자인 현대아산과 토지공사, 관리기관인 개성공업지구관리위원회가 자율권을 확보할 수 있도록 외국의 성공사례를 참고하여 북한을 설득하는 노력이 필요하다.

셋째, 이 외에도 우리 정부는 △ 개성공단을 역외지역으로 규정하여 지대 내 생산물품에 대한 원산지 분쟁 해소 △ 4대 남북경협합의서의 실질적 이행을 위한 후속조치 마련 등의 노력을 기울일 수 있다. 개성공단 원산지 문제와 관련하여, 우리 정부는 개성공단이 역외가공지역으로 인정받도록 국제사회를 설득하는 노력이 필요하다. 이를 통해 입주기업들이 개성공단에서 생산한 물품을 북한산이 아닌 역외가공지역에서 생산한 물품으로 인정받아 수출 및 판로개척에 어려움을 경험하지 않도록 적극 지원하는 노력이 필요하다. 또한 우리 정부는 남북경협 4대 합의서의 실질적 이행을 위한 후속조치를 마련하는 노력이 필요하다. 구체적으로 우리 정부는 남북상사중재위원회를 설치할 뿐만 아니라 이를 운영하는 방안을 검토할 수 있다. 남북한 간에 일방통행, 통신협정이 체결되어 있지 않은 현 단계에

서 남북교역에 따른 클레임을 원만하게 처리하기 위해서는 신속한 분쟁해결 절차 및 분쟁조정 제도를 마련해야 할 것이다. 또한 철도·도로의 상시적인 통행을 보장할 수 있는 '통행합의서' 체결도 필요한 과제로 대두되며, 남북경협업체들의 사업 활동을 지원하는 차원에서 법률적 보호체제를 마련하는 작업도 우리 정부의 정책과제로 제시된다.

나. 비개성지역에 대한 투자협력

비개성지역에 대한 투자는 북한 핵문제 해결에 대한 진전과 함께 남북관계 개선이 이루어지지 않는다면 단기간 내에 활성화되기 어렵다. 국제사회는 지난 2009년 6월에 북한의 2차 핵실험에 대한 제재조치로 유엔안보리 차원에서 '1874호'를 결의한 바 있다. 또한 한국 정부도 2010년 3월에 발생한 천안함 사건에 대한 제재조치로 인도적 지원과 개성공단사업을 제외한 모든 대북 경협사업 중단을 골자로 하는 '5·24조치'를 발표하였다. 따라서 핵문제 진전과 남북관계 개선이 이루지지 않는다면 한국기업의 대북투자는 사실상 불가능한 실정이다.

따라서 비개성지역에 대한 투자협력은 현실적으로 정치·안보적 상황과 연계해서 단계적·점진적으로 추진해나가는 것이 불가피하다. 그러나 남북경협의 기본적인 목적이 경제공동체 형성을 통한 통일기반 조성이라는 점에서 개성 이외의 지역에 대한 경제협력 방안도 적극 검토할 필요가 있다.

남북경제공동체 형성 및 북한경제 자력성장 기반 확충에 있어 중요한 의의를 갖고 있는 비개성지역에 대한 투자협력은 남북한 산업적 연계확대를 중심으로 추진해나가는 것이 바람직하다. 북한경제의 자력성장 기반을 확충하고, 남북한 경제 동반성장의 토대를 마련하는 데 있어 가장 중요한

과제가 산업협력이다. 남북한 산업협력은 남북관계 및 북한의 대외관계 발전과 북한 경제의 회복 및 성장에 따라 단계적으로 확대되어 나가는 것이 바람직하다.

산업협력 추진에 있어 첫째 고려사항은 진출업종 문제이다. 남북한 산업협력은 중소기업 중심의 노동집약적 제조업에서 출발해 점차 대기업 중심의 자본·기술집약적 부문으로 확장해 나가야 한다. 이때 단순히 남한 산업의 관점뿐만 아니라 남북한 산업협력의 진전에 따른 북한 산업의 발전과 이에 의한 새로운 협력 가능성 창출이라는 선순환 구조를 통해 단계별로 고도화시켜 나가는 것이 바람직하다.

현재 남한의 산업 중 국제경쟁력이 약화되고 있는 부문은 노동집약적 부문이며, 북한 진출을 통해서 얻을 수 있는 이점은 북한의 저임 노동력에 있으므로, 노동집약도가 높은 업종과 분야에서 일차적으로 대북 진출이 진행되어야 한다. 북한 입장에서 보아도, 심각한 경제위기로 인해 사실상의 실업률이 매우 높아 고용창출이 필요하다. 또한 남북간 기술격차가 워낙 크기 때문에 노동집약적 업종에서도 기술·숙련 이전 효과를 얻을 수 있다. 그러나 최근 북한당국이 외자유치를 통해 기대하는 효과는 첨단과학기술 및 선진경영 노하우 도입, 북한산업 현대화 등이라는 점을 고려해야 한다. 따라서 남북 산업협력이 초기단계에서는 노동집약적 제조업 중심으로 출발한다고 하더라도 다양한 업종의 대북 진출을 유도·지원하는 것이 바람직하다. 노동집약적 제조업을 경공업과 동일시하는 경우가 많으나, 중화학공업으로 분류되는 부문에서도 세부 업종 수준에서는 노동집약적인 성격을 갖는 업종이 많다. 중장기적으로 북한 산업을 우리 경제를 위해 더욱 효과적으로 활용하기 위해서는 가능한 한 다양한 업종에 걸쳐

북한의 산업 및 기술, 인력 기반을 구축해 나가는 것이 바람직하다.

남북한 산업협력의 장기적 지향점은 남북한 비교우위 요소에 의거한 상호보완적 분업구조 형성을 통해 한반도 전체의 산업경쟁력과 생산성을 높이는 것이다. 남북한 산업협력에 있어 남한의 비교우위 요소는 자본, 기술, 그리고 기업경영능력 등이며, 북한의 비교우위 요소는 노동력, 자원, 공업용지, 지경학적 위치 등이다. 이러한 비교우위 요소들을 결합시키는 방식을 단계적으로 고도화시켜 나가야 한다.

또한 비개성지역의 투자협력은 산업협력과 에너지 및 인프라를 연계해서 개발해야 한다. 물론 이러한 투자협력은 기본적으로 북한 핵문제 진전과 연계해서 추진될 수밖에 없다. 그러나 대북송전, 도로 및 철도 개·보수 등 주요한 인프라 개발 프로젝트는 북한에 진출한 남측 기업이 그 혜택을 받을 수 있도록 지원 대상 지역을 선정해야 한다. 또한 북한의 에너지 및 인프라 개발을 우리 정부가 지원하는 대가로, 비개성지역의 경제협력에 대한 제도적 환경을 획기적으로 개선할 것을 북한당국에 요구해야 한다. 남한 기업 관계자의 방북, 장기체류, 통신의 자유화, 노무관리의 자유화, 투자대상 지역 확대 등의 조건을 반드시 확보해야 한다. 특히 철도, 도로 등 교통시설 투자를 지원할 경우, 이에 대한 반대급부로 남북한 육상 운송 및 통행을 실현할 수 있도록 해야 한다.

비개성지역에 대한 투자협력 활성화를 위해서는 제2의 경제특구 건설을 통한 선택과 집중이 필요하다. 제2의 경제특구 건설은 남북경협을 '교역중심'에서 '투자중심'으로 한 단계 발전시키는 계기가 될 것이다. 특히 북한경제개발 지원을 위한 우리의 재원 및 물적 기반이 제한되어 있다는 점에서 특정 개발지역을 선정해서 해당 지역에 산업설비, 전력·도로·통신

등 산업인프라, 노동력 등을 집중적으로 투입해야 북한경제개발 및 남북경협의 효율성을 제고시킬 수 있다.

비개성지역에의 새로운 경제특구 조성은 가급적 기존 북한의 주요 공업지구를 우선대상으로 해서 검토해 나가는 것이 바람직하다. 북한의 주요 공업입지는 총 9개 지구로 구분할 수 있다. 대공업지구는 평양·남포, 신의주, 함흥, 청진, 강계 등의 5개 공업지구이며, 중소공업지구는 해주, 안주, 원산, 김책 등 4개 지구이다. 최근 북·중 경협이 단둥-신의주(황금평), 훈춘-나선 등의 양국 접경지역을 중심으로 진행되고 있지만, 양국이 청진·함흥·원산·남포 등의 지역으로 협력을 확대할 가능성도 배제할 수 없다. 따라서 북한 주요 공업지구에 대한 투자환경 및 개발방안 등에 대한 사전적 검토가 필요하며, 이를 바탕으로 향후 남북관계 개선 및 북핵문제 진전 등에 따라 효과적인 대응이 가능할 것으로 전망된다.

다. 다자간 협력사업

남북경협은 이제 남북한 간의 양자간 협력 외에도 중국, 러시아, 몽골, 일본 및 미국 등 주변 관련국들과의 다자간 협력사업 차원에서도 접근할 필요가 있다. 특히 최근 북한이 중국, 러시아 등과의 경제협력 확대에 주력하고 있는 점을 감안할 때 해당 국가들과의 3각협력 방안을 적극 모색할 필요가 있다. 남북경협 활성화는 동북아 경제협력 확대와 한반도가 동북아 경제협력에서 중추적 역할을 담당하는 데 유리한 환경을 조성하게 될 것이다. 21세기의 한반도는 남북관계 진전과 더불어 대륙진출 단절에 따른 '인공의 섬'을 벗어나 반도의 지정학적 이점과 기회를 살릴 수 있는

전환기를 맞이하고 있다.

이러한 차원에서 남북한과 주변국들 간에 다양한 형태의 다자간 협력사업이 검토·추진되어 왔다. 다자간 협력사업은 특히 대규모 인프라 개발 및 에너지 협력사업을 중심으로 활발히 논의되고 있다. 이러한 한반도 및 동북아지역의 인프라 협력사업은 관련국들이 공동으로 계획을 수립하고 사업을 추진함으로써 사업의 안정성을 제고시키고, 과잉경쟁 및 중복개발 등에 따른 비효율성을 사전에 차단할 수 있을 것이다. 한국 정부는 한반도 및 동북아 지역 인프라 개발과정에서 관련국들 간의 협력사업을 제기하고 방안을 조율하는 데 있어 주도성을 발휘하는 것이 바람직하다.

현재 한반도 및 동북아 지역에서 논의되고 있는 가장 대표적인 협력사업으로는 남·북·러 3국간에 논의되고 있는 가스파이프 연결사업(PNG: Pipeline Natural Gas)과 대륙철도연결사업이 있다.

최근 북·러 정상회담 및 한·러 정상회담 등에서 남·북·러를 잇는 가스관 건설에 원칙적으로 합의함에 따라, 향후 이 프로젝트가 남·북·러 3국간 경제협력의 최우선적 과제 중 하나로 추진될 가능성이 높다. 특히 한·러 양국이 이 사업을 검토하기 위한 남·북·러 3자 위원회를 발족하기로 함으로써 향후 남북관계는 물론 한·러 관계에서도 상당한 변화가 있을 것으로 예상된다. 러시아측은 이번에 남·북·러 3국을 잇는 1,700㎞ 규모의 가스관을 연결해서 연간 100억㎥의 가스를 수송하는 프로젝트를 제안한 것으로 알려지고 있다. 북한과 러시아는 조만간 '북·러 경제공동위원회'를 개최하여 관련 후속 논의를 진행할 것으로 보이며, 양국간 협의 진행속도에 따라 한국에도 3자 위원회 참여를 제의할 것으로 보인다. 남·북·러 가스관 연결사업은 3국 모두에게 경제적 실리 차원에서 '윈-윈' 할 수 있

는 프로젝트라는 점에서 경제적 효과도 크고 사업의 추진 가능성도 매우 높은 것으로 평가된다.

세계 최대 천연가스 매장·수출국인 러시아는 극동지역의 가스전 개발과 함께 안정적인 판로를 확보할 수 있다. 남한은 해상을 통해 운송하는 것보다 훨씬 싼 값에 안정적으로 가스를 들여올 수 있다. 북한도 러시아~우크라이나 사이의 가스관 통과 요율을 적용할 경우 가스관 통과료로 매년 1억 달러 이상의 수익을 챙길 수 있을 것으로 예상되며, 향후 경제개발 과정에서 필요한 에너지원을 저가에 안정적으로 공급받을 수도 있다. 그러나 천안함 및 연평도 사건 등으로 악화된 남북관계로 인한 당국간 대화재개 여부의 불확실성, 대규모 프로젝트인 파이프라인 사업에 있어 기본적인 전제가 되는 남북간의 정치적 신뢰문제, 그리고 가스파이프 건설에 소요되는 자금(약 30억 달러로 추산) 확보 문제 등이 사업의 걸림돌로 지적되고 있다.

한반도를 둘러싸고 가장 오랫동안 논의되었던 다자간 협력프로젝트는 시베리아횡단철도(TSR)와 한반도종단철도(TKR)를 연결하는 사업이다. TKR-TSR 연결사업 구상은 푸틴 러시아 대통령이 집권한 2000년부터 현실적인 프로젝트로 전환되었다. 특히 2006년 3월 블라디보스토크에서 개최된 제1차 남·북·러 철도운영자회의는 그 이전까지 답보상태였던 사업 추진에 새로운 모멘텀을 제공하였다. 야쿠닌 러시아 철도공사 사장의 강력한 추진력에 따라 당시 이철 한국철도공사 사장, 김용삼 북한 철도상이 참가한 가운데 회의가 진행되었고, 러·북 간에 '나진-하산' 구간 철도 개·보수 사업 추진에 관한 합의가 도출되었다.[266] 이후 북한과 러시아는 나

266) '나진-하산' 구간은 총 55㎞로 러시아의 광궤(1,520㎜)와 북한의 표준궤(1,435㎜)가

진-하산을 잇는 55km 철도 개·보수를 지난 2011년 10월 완공하였다.[267)]

다자간 협력사업은 남-북-중 간에도 활발히 논의되고 있다. 이러한 논의는 최근 북·중 접경지역 개발이 본격화되면서 더욱 확대되고 있다. 남-북-중 3각 협력 구도에서 북·중 접경지대를 3국이 공동으로 개발·활용하는 방안도 고려할 수 있다. 또한 향후 단둥-신의주 공동개발과 인천-개성-신의주-단둥 경제개발 벨트 형성, 북한지역의 철도 개·보수 및 고속도로 건설을 통한 베이징-단둥-신의주-평양-개성-서울-부산 연결 사업 등도 남-북-중 3국간의 협력사업으로 추진될 수 있다. 남-북-중 3각 협력 역시 국제사회의 제재조치 및 5·24조치 등으로 인해 추진과정에서 다양한 어려움이 제기될 수 있다. 그러나 3국 협력이 향후 개발의 경제적 가치 및 한반도 평화·안정 등에 미치는 효과를 종합적으로 고려한다면 보다 적극적인 정책대안이 필요할 수 있다.

한국은 21세기 한반도의 역사의식을 바탕으로 남북경제공동체 건설, 한반도 평화정착 등을 통해 남북관계의 성숙화를 이룩할 수 있는 대북전략을 수립하여 추진해야 하고, 아울러 이를 촉진시킬 수 있는 동북아 환경조성에도 주력해야 한다. 이는 통일을 지향한 대북정책의 성공적인 추진을 위해서는 남북관계 차원의 노력뿐 아니라 주변국의 협력 및 지지 또한 중요함을 의미하는 것이다. 한국은 통일 및 대북정책에 대한 주변국의 협력과 지지를 유도·확보하기 위해 남북한과 한반도 주변지역의 상호 이익 증대 및 상호의존도 심화를 꾀할 수 있는 상생의 전략(win-win strategy)을

병설되어 있는데 1990년대 이후 이용률이 저조하여 매주 승객용 차량 2대, 목재 적재용 화차 1대가 운영되었다.

267) 『연합뉴스』(2011. 10. 14), 「러시아-북한 연결 철도 제대로 뚫렸다」.

지향하여야 하며, 상생의 전략으로서 '한반도-동북아 연계발전전략'을 추구하는 것이 바람직하다.

남한으로서는 한반도-동북아 연계발전전략에 따라 남북관계 성숙화의 요체가 되는 한반도 경제공동체 건설과 21세기 동북아 지역발전의 순기능적 상관관계를 강조하는 한편 미·일·중·러 등과 동북아 지역경제협력을 추진해 나가는 것이 바람직하다. 특히 동북아지역 차원에서는 중국의 동북지방 개발계획, 일본의 대륙진출 및 환동해 경제발전 계획, 러시아의 극동연해지방 개발계획 등과 연계하여 동북아 인프라 구축 등 역내 경제협력 활성화를 촉구할 수 있으며, 아울러 투자안전보장과 함께 역내 다자간 포괄적 협력의 필요성을 한층 제고시킬 수 있을 것으로 전망된다.

참고문헌

[국문자료]

강종철. 2011.「나선경제무역지대 외국투자기업 및 외국인세금 제도의 특징과 그 운영을 개선하는데서 나서는 몇 가지 문제」.『경제연구』, 2호, pp. 56~58.

경남대학교 극동문제연구소. 2004.『북한문헌연구 문헌과 해제』.

권오국. 2011.「중국의 대북 접경지역 개발전략이 갖는 지정학적 함의」.『통일 문제연구』, 상반기, 통권 제55호, pp. 229~269.

김영윤 · 추원서 · 임을출. 2010.『나진 · 선봉지역 물류분야 남북 협력방안 연구』. 통일연구원.

김원배 · 이성수 · 조명철 · 홍익표 · 정승호 · 박현정. 2006.『중국 동북3성 개발이 북·중 접경지역 산업 및 기반시설개발에 미치는 영향 분석』. 국토연구원.

김종선. 2010.『북한의 산업기술 발전경로와 수준 및 남북 산업협력 강화방안』. 과학기술정책연구원.

김주영. 2010.「중국의 최근 북한지역 개발 동향과 향후 전망」.『수은북한경제』, 여름호, pp. 63~76.

김철준. 2007.「합영, 합작은 선진기술도입의 중요공간」,『경제연구』, 1호.

나선경제무역지대법. 2010.

대외경제정책연구원. 2010. 전문가풀 회의보고서. (10월 29일)

_____. 2011. 11. 전문가 간담회 내부 보고서 자료 인용.

대외경제정책연구원 편. 2003.『2002 북한경제백서』.

『민족21』. 2011.「북, 중 '일구양도' 공동개발합의 나선 특구와 위화도, 황금평 개발이 핵심」, 1월호.

_____. 2011.「북, 제한조치 대폭 완화된 투자법 올해 공표 외자유치 통한 제한적 경제개발정책 추진」, 3월호.

_____. 2011.「북, 중 공동개발, 공동관리 방식 합의 중앙, 지방정부 공동 관리체계 마련」, 7월호.

_____. 2011. 「'동북아 협력 중심'의 틀에서 정경분리에 기초한 남북관계 복원해야 한다」, 8월호.
_____. 2011. 「북, 중국에서 나선 투자설명회 개최 10월 초 하산-나진항 철도개통식 예정」, 10월호.
박정동. 1996. 『북한의 경제특구: 중국과의 비교』. 한국개발연구원.
박동훈. 2010. 「두만강지역개발과 국제협력: 중국 창지투 선도구 건설의 국제 환경 분석」. 『한국동북아논총』, 제57호, pp. 191~211.
배종렬. 2007. 「7·1조치 이후 북한의 대외경제부문 변화」. 『수은북한경제』, 여름호.
_____. 2008. 「북한의 외국인투자 실태와 평가: EU와 중국 기업의 대북진출을 중심으로」. 『수은북한경제』, 가을호.
_____. 2010. 「나선특별시 지정배경과 개발과제」. 『수은북한경제』, 여름호, pp. 1~24.
백성호. 2009. 「두만강유역 개발현황과 발전전망」, 대한상공회의소 세미나 발표자료.
법률출판사. 2005. 『조선민주주의인민공화국 법규집: 외국투자부문』.
_____. 2007. 『조선투자법 안내』
북한 대외경제협력추진위원회. 1993. 『황금의 삼각주: 나진-선봉』.
북한자원연구소 · 한국광물자원공사. 2010. 『북한 자원개발사업 실태분석』. 북한자원연구소.
서갑성. 2007. 「북한의 대외경제정책 수립을 위한 관련 법률에 관한 연구」. 『동북아논총』, 44집.
서재영. 2005. 『우리당의 선군경제발전전략 해설자료』. 조선로동당출판사.
송광석. 2010. 『민간기업의 대북사업을 통한 남북한 교류협력 증진에 관한 연구: 통일그룹의 대북사업 사례를 중심으로』. 경기대학교 박사논문.
신동천. 2011. 「중국의 대북투자와 북한경제」. 『통일연구』, 15권 1호.
양문수 외. 2008. 11. 『북한의 거시경제 운용체계 연구』. 통일부 용역과제.
양장석·우상민. 2007. 「북-EU 경제관계 현황과 전망: 북핵사태 해결 이후를 중심으로」. 『수은북한경제』, 2007년 봄호.
엄선희. 2009. 「북한과 중국의 수산협력 실태와 시사점」. 『수산정책연구』, 2월호.
오승일. 2010. 「현시기 대외무역에서 가치법칙의 옳은 리용은 대외경제관계발전의 중요담보」. 『경제연구』, 2호.

우영자. 2007.「중국기업의 대북한 투자 실태와 전망」.『통일교육연구』, 제6권.
우하오. 2010.「창지투 개발개방 선도구와 대 투먼강 지역협력 개발과의 관계」.『대두만강 개발계획과 환동해권 지역의 발전전략』, pp. 26~35. 강원발전연구원·강원경제포럼.
원동욱. 2009.「두만강유역 개발을 둘러싼 국제협력방안: 북중러 3자게임을 중심으로」, 대한상공회의소 주최 세미나 발표자료. (12월 9일)
윤승현. 2007.「중국의 두만강지역 개발 현황과 시사점」.『한중사회과학연구』, 5권 2호.
이상준. 2003.『북한의 개혁·개방과 산업인프라 개발의 새로운 과제』. 국토연구원.
이석기. 2010.「2000년대 북한 산업 동향과 시사점」.『KIET 산업경제』, 2010년 12월호.
이석기 · 김석진 · 김계환 · 양문수. 2010.『2000년대 북한의 산업과 기업: 회복 실태와 작동 방식』. 산업연구원.
이재호 · 고일동 · 김상기. 2010.『동북아 분업구조하에서의 북중 경제협력: 현황과 전망, 그리고 정책적 시사점』. 한국개발연구원.
이종석. 2011.「북-중 경제협력의 심화: 특징과 함의」.『정세와 정책』, 7월호, pp. 8~11.
이찬우. 2002.『북한의 외국인직접투자 현황과 잠재적 투자분야』. KDI 연구용역보고서.
이춘근 · 김종선. 2009.『북한의 주력 연구과제와 수준』. 과학기술정책연구원.
이호. 1987.「북한경제의 딜레마-외채문제」.『민족재결합의 모색』, 제34집. 국토통일원.
임금숙. 2005.「중국기업의 대북한 투자에 관하여」.『통일정책연구』, 14권 1호.
임수호 · 최명해. 2010.『북 · 중 경제밀착의 배경과 시사점』, Issue Paper. 삼성경제연구원. (10월 1일)
장명봉 편. 2011.『최신 북한법령집』. 북한법연구회.
장형수. 2009.「북한의 2000년대 외화수급 추정」.『비교경제연구』, 16권 2호.
장혜지. 2009.「중국 동북지역 경제발전과 대외협력」. 신 동해권 경제교류 전망과 지역협력 구상 국제세미나 자료집. 강원도&강원발전연구원, pp. 133~141. (4월 3일)
전홍택·오강수. 1995.『북한의 외국인투자제도와 대북투자 추진방안』, 연구보고서 95-05. 한국개발연구원.
제성호. 1998.『북한 외자유치법령의 문제점』. 민족통일연구원.
조명철· 김지연. 2011.「김정일 위원장의 방중과 북-중 경협 전망」. KIEP 오늘의 세계경제 제11-18호. 대외경제정책연구원.

조명철 · 양문수 · 정승호 · 박순찬. 2005.『북한경제의 대중국 의존도 심화와 한국의 대응 방안』. 대외경제정책연구원.
조명철 · 이종운 · 이상훈. 2010.『개성공단과 주요 해외공단과의 경쟁력 비교연구』. 지식경제부&한국무역협회.
조명철 · 홍익표. 1998.『북한의 외국인투자 유치 정책과 투자환경』. 대외경제정책연구원.
조선대풍그룹. 2011.『북한의 경제개발 중점분야: 2010-2020년』.
조중 나선경제무역지대와 황금평경제지대 공동개발총계획요강. 2010.
좋은 벗들. 2009.『함경북도 김책시 조선소 노동자, 삯벌이로 끼니 연명』. (9월 22일)
중소기업진흥공단. 2008.『개성공단 입주기업 생산성 제고방안』.
최경수. 2010.『북한 지하자원의 이해』. 북한자원연구소.
최성근. 2010.「북한 나선특별시 개발전망과 시사점: 나진항, 동북3성 개발과 연계된다」. 『경제주평』. 현대경제연구원. (2월 11일).
최우길. 2010.「중국 동북진흥과 창지투 선도구 개발계획: 그 내용과 국제정치적 함의」. 『한국동북아논총』, 제57호, pp. 35~59.
통일부. 2001.『주간동향』, 제555호. (8월 28일)
_____. 2009.『개성공업지구 법규집』.
_____. 2011.『통계자료: 개성공단』.
한국은행. 2010.『2009년 북한 경제성장률 추정 결과』.
한국항만기술단. 2007.『북한 항만 현황 및 개발 방향』, 발표자료.
해양수산부. 2001.『통일대비 한반도 항만개발 구상연구』.
현대경제연구원. 2008.「EU 신아시아 전략의 분석과 시사점」.『한국경제주평』, 08-05, 통권 283호.
_____. 2009.「북중 경제협력 심화와 파급 효과: 북-중 경협 5대 특징과 시사점」. 『경제주평』, 09-53, 통권 372호.
현동일. 2011.『나선시 투자환경 분석』, KIEP 세미나 자료에서 인용; pp. 27~39. (10월 27일)
홍익표. 2002.「최근 북한 경제개혁조치에 대한 평가 및 향후 전망」. KIEP 오늘의 세계경제, 9월호.
KOTRA. 2001.『북한의 IT산업 현황과 남북협력 활성화 방안』.

_____. 2006.「북한의 외자 유치 현황과 전망」. KOTRA 기획조사 06-010.
_____. 2011.『2010 북한의 대외무역동향』.
KITA. 2001.『북한의 IT산업 현황과 남북협력 활성화 방안』

[영문자료]

Shoichi Kobayashi. 2000.「나진-선봉 자유경제 무역거래의 노동력과 향후 기술개발 프로그램(The workforce in the Rajin-Sonbong free economic and trade zone and possible future skill-development programs」.『북한의 노동제도와 노동력에 관한 국제비교 연구』, pp. 185-207. 한국노동연구원.

DPRK Central Bureau of Statistics. 2009. *DPR Korea 2008 Population Census National Report.*

European Business Association Pyongyang DPRK. http://eba.nosotek.com.

Fitzgerald, D. 2008. *Vietnam Pocket Tax Book 2008.* Ho Chi Minh City: Price Water House Coopers Ltd.

Minister of Commerce of People's Republic of China. 2009. *2008 Statistical Bulletin of China's Outward Foreign Direct Investment.*

Orascom Telecom Holding. 2011. *Orascom Telecom Holding First Quarter 2011 Result*.

Rembrandt, Scott. 2008. "Peace in Our Time at What Cost? Possible Financial and Legal Implications of Denuclearizing North Korea." *Joint U.S.-Korea Academic Studies,* Vol. 18.

The Chosun Fund Presentation. June 2009 Retrieved from http://www.chosunfund.com/pages/chosun/about.aspx.

UNCTAD. World Investment Report.

Wikipedia. 2011. *Taxation in the People's Republic of China*. Retrieved on November 12, 2011 from http://en.wikipedia.org/wiki/Taxation_in_the_People's_Republic_of_China.

World Bank. 2011. 7. *World Development Indicators Database*. Retrieved on November

11, 2011 from http://siteresources.worldbank.org/DATASTA-TISTICS/Resources/GNIPC.pdf.

[언론보도]

길림신문. 2010. 3. 12.
노동신문. 2000.「북한 신년공동사설」.
_____. 2010.「북한 신년공동사설」.
매일경제. 2009. 10. 7.
문화일보. 2011. 8. 11.
부산일보. 2011. 8. 8.
세계일보. 2011. 11. 2.
연합뉴스. 2005. 7. 25.
_____. 2005. 10. 9.
_____. 2007. 9. 11.
_____. 2008. 12. 16.
_____. 2009. 9. 13.
_____. 2009. 9. 26.
_____. 2009. 10. 7.
_____. 2010. 12 .2.
_____. 2010. 12. 26.
_____. 2011. 3. 30.
_____. 2011. 5. 9.
_____. 2011. 7. 12.
_____. 2011. 11. 2.
자유아시아방송. 2005. 12. 14.
조선신보. 2006. 3. 29.
_____. 2010. 1. 27.
_____. 2011. 5. 30

_____. 2011. 10. 8.
중앙일보. 2011. 6. 1.
한국경제신문 2001. 7. 16.
한국일보. 2006. 10. 25.
헤럴드경제. 2006. 6. 7.
황장수. 2011.「간단하지 않은 남북러 가스관 연결의 정치학」.『민중의 소리』. (8월 26일자)
흑룡강신문. 2010. 9. 7.
코트라 뉴스레터. 2009. 7. 10.
코트라 빈무역관 뉴스레터. 2006. 1. 3.
_____. 2007. 12. 11.
_____. 2009. 7. 10.
AFP. 2005. 10. 16.
CBS 노컷뉴스. 2006. 1. 5.
Energy-pedia news. 2005. 9. 18.

[인터뷰 또는 세미나 발표자료]

단둥 소재 대북 의류 임가공업자 인터뷰.
새터민들 면담. 2011. 5.
중국 관계자 면담. 2010. 8.
_____. 2011. 9.
_____. 2011. 11.
태국 록슬리 퍼시픽 관계자 인터뷰. 2011. 6.
훈춘 정부관계자 면담. 2011. 10. 28.

Executive Summary

Change in North Korea's Policy for Foreign Direct Investment and Future Direction of the Inter-Korean Economic Cooperation

Hyung-Gon Jeong, Jiyeon Kim, Jong-Woon Lee, and Ihk Pyo Hong

North Korea, experiencing chronic economic hardship, has been attempting to make partial policy changes to expand external economic relations and to attract foreign investors since the early 2000s. For the expansion of trade and foreign investment, the North Korean regime attempted to establish special industrial zones in 2000s and took some reform measures in their legislations and administrative system. In 2002, North Korea announced expansion of special economic zones as a follow-up measure from the 'July 1st Economic Reform Measures.' Starting with the announcement of Sinuiju Special Administrative Zone in September of 2002, the country designated and announced the Mt Kumgang Tourism District in October and the Gaesong Industrial Zone in November as new special industrial zones in the same year. In June 2011, North Korea and China's joint development plan was announced with the groundbreaking ceremony for Rasun Special Zone and Hwanggeumpyeong area near Sinuiju. Indeed, since the mid-2000s, legislation related to foreign investment was revised. For example, International Trade Arbitration Committee was first formed under the trade department in 2004, and law firms were opened for foreign legal consultancy within North Korea, which in turn is for resolving legal issues regarding investment in North Korea.

In addition to the changed attitude and increased interest of the North

Korean regime towards foreign direct investment, foreign companies' interest in investing in North Korea grew in the 2000s with such reasons of development of natural resources, utilization of cheap labor and/or sales of their products in North Korea. Although the volume of foreign investment flow into North Korea has been very low compared to most transitional economies like Vietnam and Third World developing countries, both quantitative and qualitative change has taken place in North Korea's foreign investment attraction since the early 2000s. Centered on resource development area, North Korea attracted foreign investments in such areas as manufacturing, finance, product distribution, telecommunications, and construction. Foreign companies including Chinese, European, and South Korean, not only moved into special industrial zones of Gaesung Industrial Complex and Rajin Seonbong District, but also to major cities such as Pyeongyang, Nampo and Cheongjin. Because of the increase in the volume of investment, number of foreign companies and investment area, the impact of foreigners' investment on the North Korean economy has increased.

The most significant feature in North Korea's recent foreign investment policy and performance is that Chinese investment in North Korea has largely increased and North Korea's economic dependence on China has further deepened. Chinese investment in North Korea, which remained in operations of restaurants and retail shops by small businessmen and traders in the past, emerged as the largest foreign investing country since the full-scale advance into the development of natural resource by Chinese state-owned enterprises in the mid-2000s. Chinese companies also invest in such areas as manufacturing, domestic sales and service industry. Moreover, in the connection of the development plans of the three Northeastern provinces in China, China's investment in industrial infrastructure of Sino-North Korea border area has recently been

visualized. In 2011, North Korea and China announced their plan for the joint development and management of Rasun and Hwanggeumpyeong districts as special economic zones. As a part of implementing Changjitu development plans by Jilin Province of China, China seeks to secure the right to use the Rajin port and Chongjin port in North Korea. In return, North Korea pursued to construct and develop the infrastructure facilities within Rasun area. China is developing Hwanggeumpyeong district in connection with economic development projects of Liaoning province as well, and in return, North Korea has provided development rights of its Hwanggeumpyeong district to China.

There are both positive and negative aspects in the increase in China's investment towards North Korea and the expansion of North Korea and China's bilateral economic cooperation. When the transportation infrastructure of North Korea and China's border is improved through China's investment in Rasun and Sinuiju areas, the potential for regional development in these areas will increase significantly. In addition, when the Rasun and Sinuiju areas become developed through a joint management with the Chinese authority, there is a possibility that the economic cooperation of North Korea and China will bring positive impact to the recovery and marketization of the North Korean economy.

However, North Korea's large reliance to China's investment has taken place during the ongoing deterioration of North Korea's foreign relations due to its nuclear problem. The close economic relations between North Korea and China could create negative consequences by subordinating the North Korean economy to China in terms of its economic structure. In the early 2000s, the North Korean regime attempted to promote partial economic opening and pushed for diversification in economic cooperation by improved relations with South Korea and several European countries. But, due to its continued nuclear ambition, North Korea's international isolation has once again intensified. Moreover,

inter-Korean relations became idle with series of incidents like North Korea's Yeonpyeong Island shelling. As a consequence of the decreased investment in North Korea by the South following the worsened relations in the late 2000s, North Korea's dependence of foreign investments to China has been growing. North Korea's heavy reliance on China has caused the problem of limiting North Korea's political and economic cooperation with one particular country, China.

Foreign investment environment in North Korea is still very poor. Foreign companies' movement into North Korea is being limited due to North Korea's absence of reform in the internal economic system, outdated industrial infrastructure, poor legal system, rigid administrative system, etc. Though there has been an increase in the investment by foreign companies in 2000s, North Korea's system of attracting foreign investors shows problems. It is known that foreign companies who considered or implemented investment in North Korea often experienced conflicts with North Korean partners. The reasons behind the deferred or withdrawal of investments by South Korean, Chinese, and European companies who have entered into contract with North Korean mining companies was found to be excessive payment demands by the North Korean authority in the return for the exclusive rights for the development of mines, and incidental expenses for foreign companies entering into North Korea. In addition, there have been several cases where investments were terminated or investing foreign companies withdrew from North Korea with such reasons as conflict with related North Korean agencies, limitation of communication and transportation, and low production quality. Above all, North Korea's delay in resolving nuclear problem and the economic sanctions from the international community are the major obstacles in expanding and diversifying foreign investments in North Korea. Therefore,

the most urgent issues that remain as a challenge for North Korea, the country in need of foreign investments, are the improvement of foreign relations through North Korea's resumption of six-party talks and denuclearization.

There is limit in specific and comprehensive study on current North Korea's policy for foreign investments even with the greater academic and policy interest in changes in North Korea's policy for attracting foreign investors and its implications for inter-Korean economic cooperation. An analysis of the current status of North Korea's investment policies and the current status of foreign investment in North Korea is important as it is closely connected to the future reform orientation of North Korea. This study examines the changes and characteristics of North Korean policies for foreign investment during the 2000s. It analyzes North Korea's current management system, legislations and government organizations related to foreign investments. This study then evaluates the status and performance of foreign companies who entered North Korea in the 2000s. In addition, this report specifically examines the actual conditions of Rasun District and Hwangguempyeong of Sinuiju, the areas that China will implement development projects and discuss its future prospects, which are the forefront areas in North Korea's promotion for foreign investments. The last part of the report studies the future direction of North Korea's promotion for foreign investments, and it discusses the direction and tasks of inter-Korean economic cooperation. This study on North Korea's policies in foreign investment could contribute to the increase in our understanding of the North Korean economy and to the development of inter-Korean economic cooperation.

KIEP 연구보고서 발간자료목록

■ 2011년

11-01 미국·캐나다의 녹색성장 전략과 시사점 / 고희채 · 이준규 · 오민아 · 이보람

11-02 동북아 경제협력에서 동아시아 경제통합까지: 동아시아 시대를 향하여 / 이창재 · 방호경

11-03 신국제통화체제: 필요성 및 대안 분석 / 윤덕룡 · 오승환 · 백승관

11-04 국제금융에서 중국의 위상 변화와 시사점 / 박복영 · 오승환 · 정용승 · 박영준

11-05 대외 위험요인 진단과 거시경제효과 분석 / 이동은 · 박영준 · 강은정

11-06 국제 단기자본 규제 효과 분석 및 시사점 / 허 인 · 안지연 · 양다영

11-07 글로벌 금융위기 이후 국제경제환경의 변화와 한국의 대외경제정책 방향(1, 2권) / 박복영 편

11-08 동아시아 발전모델의 평가와 향후 과제: 영·미 모델과의 비교를 중심으로 / 조종화 · 박영준 · 이형근 · 양다영

11-09 국제곡물가격의 변동성 요인분석과 한국의 정책적 대응 / 서진교 · 이준원 · 김한호

11-10 한 · EU FTA 이후 대EU 통상정책의 방향과 전략 / 강유덕 · 이철원 · 이현진 · 오현정

11-11 한국의 일반특혜관세제도(GSP) 도입 추진 방향 / 조미진 · 김영귀 · 박지현 · 강준하

11-12 개방화 효과 극대화를 위한 경쟁구조에 대한 연구 / 김영귀 · 박혜리 · 금혜윤

11-13 한국의 중간재 교역 결정요인과 생산성 파급효과에 관한 연구 / 김영귀 · 강준구 · 김혁황 · 현혜정

KIEP 설립 이후 현재까지의 모든 발간자료 원문은 홈페이지(http://www.kiep.go.kr)에 수록되어 있습니다.

11-14 무역상 기술장벽(TBT)이 무역에 미치는 영향과 정책적 대응방안 / 장용준 · 서정민 · 김민성 · 양주영

11-15 글로벌시대의 보호무역에 대한 경제적 비용분석과 정책 시사점 / 최낙균 · 김정곤 · 박순찬

11-16 APEC 경제통합과 원산지규정: 경제적 효과와 APEC의 협력 과제 / 김상겸 · 박인원 · 박순찬 · 임경수

11-17 국제사회의 남남협력 현황과 우리의 추진방안 / 권 율 · 정지선 · 박수경 · 이주영

11-18 일본 제조업의 경쟁력 실태분석과 시사점 / 김규판 · 이형근 · 김은지

11-19 한 · 중 · 일 서비스산업 직접투자 현황과 역내협력 활성화 방안 / 정형곤 · 윤미경 · 방호경 · 나승권

11-20 중국의 보조금 현황과 주요국의 대응사례 연구 / 박월라 · Sherzod Shadikhodjaev · 나수엽 · 여지나 · 마 광

11-21 북한의 투자유치정책 변화와 남북경협 방향 / 정형곤 · 김지연 · 이종원 · 홍익표

11-22 베트남 및 인도네시아 진출 한국기업의 경영실태와 생산성 분석 / 김태윤 · 이재호 · 정재완 · 백유진 · 강대창

11-23 세계 주요국의 아프리카 진출 전략 및 시사점 / 박영호 · 전혜린 · 김성남 · 김민희

11-24 브라질 경제의 부상과 한 · 브라질 산업협력 확대 방안 / 권기수 · 김진오 · 박미숙 · 고희채

11-25 인도 주별 성장패턴 전망과 정책 시사점 / 조충제 · 최윤정 · 송영철

11-26 CIS의 경제통합 추진현황과 정책 시사점: 관세동맹을 중심으로 / 이재영 · Sherzod Shadikhodjaev · 박순찬 · 황지영

11-27 대중국 경제협력 및 무역투자 활성화 방안: 내수시장 진출과 투자 활성화를 중심으로 / 이승신 · 최필수 · 김부용 · 여지나 · 박민숙 · 임민경

11-28 인도진출 한국기업 경영실태 및 성과분석 / 조충제 · 최윤정 · 송영철 · 손승호

11-29 한국·인도네시아 중장기 경제협력 방안 연구: 지역개발과 인적자원을 중심으로 / 강대창 · 김규판 · 오윤아 · 이재호 · 신민금 · Siwage Dharma Negara · Latif Adam

11-30 남미공동시장(MERCOSUR) 20년 평가와 시사점 / 김진오 · 권기수 · 고희채 · 박미숙 · 김형주

11-31 중동 노동시장 현황 및 우리의 대응: 사우디아라비아와 UAE를 중심으로 / 한바란 · 윤서영 · 박광순

■ 2010년

10-01 국제무역의 비교우위 패턴 분석과 정책 시사점 / 최낙균 · 이홍식

10-02 한국 해외투자의 경제적 효과 분석: 생산성, 무역, 고용을 중심으로 / 현혜정 · 장용준 · 강준구 · 김혁황 · 박철형

10-03 포스트교토체제하에서 한국의 대응전략: 탄소배출권 시장의 국제적 연계를 중심으로 / 서정민 · 김영귀 · 박지현 · 김정곤 · 금혜윤

10-04 동아시아 FTA를 대비한 한국 원산지규정 추진방안 / 조미진 · 김한성 · 김민성 · 양주영

10-05 보고르 목표 이행평가와 APEC의 경제통합과제 / 김상겸 · 박인원 · 박순찬 · 임경수

10-06 우리나라의 환율변동 요인분석과 안정을 위한 정책방향 / 윤덕룡 · 오승환 · 김소영

10-07 글로벌 금융위기 이후 아시아 채권시장의 변화와 우리나라의 대응전략 / 허인 · 이동은 · 이윤수 · 양다영

10-08 새로운 국제금융질서하에서 동아시아 금융협력 방안 / 박영준 · 이동은 · 오용협 · 안지연

10-09 중국의 외환정책과 국제통화질서: 위안화의 절상과 국제화를 중심으로 / 조종화 · 박복영 · 박영준 · 양다영

10-10 중국의 경기순환 및 거시경제정책: 구조적 특징과 시사점 / 지만수 · 박월라 · 이승신

10-11 글로벌 경제위기에 대한 중국의 대응과 미·중 경제관계 / 이장규 · 나수엽 · 여지나 · 박민숙

10-12 중국의 미래 내수시장 형성전략과 시사점: 중부지역의 4대 도시군 형성전략을 중심으로 / 중국권역별 · 성별연구단

10-13 한·중·일 역내 투자동향과 활성화 방안 / 정형곤 · 이홍식 · 방호경 · 나승권

10-14 일본과 EU의 환경협력 추진전략과 시사점 / 정성춘 · 김규판 · 이형근 · 김균태 · 오태현

10-15 유로존 10년의 평가와 향후 과제 / 김흥종 · 강유덕 · 이철원 · 오태현 · 이현진

10-16 한·러 극동지역 경제협력 20년: 새로운 비전과 실현방안 / 이재영 · 이철원 · 황지영 · 파벨 미나키르

10-17 중남미 건설·플랜트시장 특성과 한국의 진출방안 / 권기수 · 김진오 · 고희채 · 박미숙 · 허경신

10-18 한·중미 경제협력 확대방안 / 김진오 · 권기수 · 고희채 · 박미숙

10-19 한·인도 CEPA 이후 대남아시아 통상정책 / 조충제 · 성한경 · 최윤정 · 송영철

10-20 ASEAN 주요국의 비관세 장벽 현황과 대응방안 / 김태윤 · 손기태 · 정재완 · 이재호 · 백유진

10-21 한국의 대아프리카 환경개발협력 추진방안 / 박영호 · 한바란 · 정지선 · 주진홍 · 김민희 · 전혜린

10-22 동남아 산업구조 변화와 시사점: 전략산업을 중심으로 / 김태윤 · 손기태 · 정재완 · 이재호 · 백유진

10-23 인도의 권역별 특성과 활용 전략 / 조충제 · 최윤정 · 송영철 · 이순철

10-24 핵 포기 국가에 대한 국제사회의 경제개발 지원경험이 북한에 주는 시사점 / 조명철 · 김지연 · 홍익표

10-25 주요국의 저출산·고령화 대비 성장전략 연구와 정책 시사점 / 김양희 · 강유덕 · 손기태 · 김은지 · 이현진

10-26 우리나라 다자원조 추진전략과 정책과제 / 정지원 · 권 율 · 한바란 · 정지선 · 박수경 · 이계우

■ 2009년

09-01 기후변화협상의 국제적 동향과 시사점 / 정성춘 · 이형근 · 권기수 · 이철원 · 오태현 · 김진오 · 이순철

09-02 해외자원개발의 전략적 추진방안: 4대 신흥지역 중심으로 / 박영호 · 이철원 · 권기수 · 정재완 · 황지영

09-03 FTA 효과 극대화를 위한 국내대책 및 구조조정 정책 방향 / 최낙균 · 이경희 · 김정곤

09-04 국내 외국인직접투자의 경제적 효과 및 투자환경 개선방안 / 김준동 · 강준구 · 김혁황 · 김민성 · 이성봉

09-05 FDI 결정요인 분석에 따른 한·중·일 비즈니스 서비스 산업 경쟁력 비교 / 정형곤 · 이성봉 · 나승권

09-06 한·ASEAN FTA 효율적 이행을 위한 연구: 상품 무역을 중심으로 / 김한성 · 조미진 · 정재완 · 김민성

09-07 FTAAP의 경제적 효과 및 한국에의 파급영향 / 김상겸 · 박인원 · 박순찬

09-08 글로벌 환경에서의 한국 사업 서비스 발전방안: IT 서비스를 중심으로 / 송영관 · 강준구 · 금혜윤

09-09 주요국의 서비스 교역장벽 측정과 정책 시사점 / 성한경 · 박혜리 · 남호선 · 양주영

09-10 DDA 타결의 경제적 효과 분석과 정책과제 / 서진교 · 최낙균 · 박지현 · 이창수 · 박순찬

09-11 OECD/DAC 주요규범과 ODA 정책 개선방안 / 권 율 외

09-12 동아시아 FTA 실현을 위한 당면과제와 해결방안 / 이창재 · 김한성 · 방호경 · 노유연

09-13 안정적 성장을 위한 거시경제구조: 해외의존도의 합리적 조정 / 윤덕룡 · 문우식 · 송치영 · 유재원 · 이영섭 · 채희율

09-14 해외충격에 따른 거시경제 안정화 정책에 대한 연구 / 이동은 · 송원호 · 오승환

09-15 해외자본이 한국채권 및 파생시장에 미친 영향과 정책 시사점 / 윤덕룡 · 허 인 · 오승환 · 이호진

09-16 서브프라임 위기 이후 국제금융질서 재편과 시사점 / 오용협 · 최창규 · 박영준 · 김연실

09-17 해외자본이 외환과 주식시장에 미치는 영향: 금융시장 및 경상수지 안정화를 위한 정책적 시사점의 모색 / 윤덕룡 · 오승환 · 이호진

09-18 중국의 유통서비스업 현황 및 활용방안: 소매유통을 중심으로 / 이승신 · 윤창인 · 박월라 · 여지나 · 배승빈 · 박민숙 · 조현준

09-19 일본의 저탄소사회전략에 관한 연구 / 정성춘 · 김양희 · 김규판 · 이형근 · 김은지

09-20 한국기업의 대중남미 투자진출 성과와 과제 / 권기수 · 김진오 · 고희채

09-21 북한의 대외경제 제약요인 분석과 정책적 시사점 / 조명철 · 김지연 · 홍익표 · 이종운

09-22 한국의 대아프리카 농촌개발협력 방향 / 박영호 · 정지선 · 허윤선

09-23 중국의 부상에 따른 한국의 국가전략 연구(1, 2, 3권) / 이장규 외

■ 2008년

08-01 서비스자유화 협상의 Mode 4 관련 대응방안 연구: 독립전문가를 중심으로 / 김준동 외

08-02 APEC 경제협력 주요과제와 우리의 활용방안 / 김상겸 · 유재원 · 한홍렬 · 김수이 · 이상현

08-03 한·중 FTA 대비 중국의 FTA 서비스협정 분석과 정책 제언 / 이장규 · 이준규 · 이승신 · 여지나 · 배승빈

08-04 한·중·일 3국의 FTA 비교분석과 동북아 역내국간 FTA 추진방안 / 최낙균 · 정형곤 · 김한성

08-05 WTO체제의 개혁방향과 한국의 대응 / 서진교 · Sherzod Shadikhodjaev · 이경희 · 박지현 · 윤창인

08-06 지식기반서비스의 개방과 외국인투자를 통한 발전방안: 대학교육서비스를 중심으로 / 송영관 · 송백훈 · 강준구

08-07 한국의 교역구조와 경상수지 변동요인 분석 / 정 철 · 김정렬 · 김혁황 · 성한경

08-08 사회안전망 측면에서의 무역조정지원제도 발전방안 /
임혜준 · 김정곤 · 박혜리 · 이홍식

08-09 한국 FTA 원산지규정의 특성 및 활용전략 /
김한성 · 조미진 · 정재완 · 김민성

08-10 국경간 M&A를 통한 한국기업의 해외진출전략 연구 /
현혜정 · 김혁황 · 박철형 · 성한경

08-11 국제자본이동 패턴의 변화와 미국의 경상수지 적자 보전 /
조종화 · 강삼모 · 이인구

08-12 원화국제화에 대한 연구 II /
오용협 · 백승관 · 김연실

08-13 중국 소비시장의 특징과 진출전략 /
지만수 · 박월라 · 이승신 · 박현정 · 최의현

08-14 일본의 기체결 EPA의 분석과 한·일 FTA에의 정책 시사점 / 김양희 · 정성춘 · 이형근 · 김은지

08-15 한국기업의 대러시아 현지경영 현황과 과제 /
이재영 · 이순철 · 황지영 · 이종문

08-16 미국 서비스산업의 성장요인 분석과 한국에 주는 시사점 /
이준규 · 김종혁 · 고희채

08-17 미주개발은행(IDB)을 활용한 대중남미 경제협력 확대 방안 / 권기수 · 김원호 · 권 율 · 김진오 · 박수완

08-18 우리나라 대외원조 역량의 현황과 과제 /
박복영 · 이계우 · 이순철 · 정지선 · 박수경

08-19 아프리카 개발협력의 체계적 추진방안 /
박영호 · 박복영 · 권 율 · 허윤선

08-20 체제전환국의 시장경제교육 경험이 북한에 주는 시사점 /
조명철 · 홍익표 · 김지연

정형곤(鄭衡坤)

독일 쾰른(Köln)대학교 경제학 박사
대외경제정책연구원 협력정책실 통일국제협력팀 선임연구위원
(現, E-mail: hgjeong@kiep.go.kr)

저서 및 논문

『FDI 결정요인 분석에 따른 한·중·일 비즈니스서비스 산업 경쟁력 비교』(공저, 2009)
『한·중·일 역내직접투자 동향과 활성화 방안』(공저, 2010) 외

김지연(金知演)

University of Texas at Austin, Masters' Sciences at Social Work
KDI School of Public Policy and Management, Master' s at Public Policy
대외경제정책연구원 협력정책실 통일국제협력팀 전문연구원
(現, E-mail: jykim@kiep.go.kr)

저서 및 논문

「최근 UN의 대북제제 동향과 전망」(공저, 2009)
『북한의 대외경제 제약요인 분석과 정책적 시사점』(공저, 2009) 외

이종운(李鍾雲)

영국 University of Sussex, 개발학 박사
대외경제정책연구원 협력정책실 통일국제협력팀 전문연구원
(現, E-mail: jwlee@kiep.go.kr)

저서 및 논문

"Moving Beyond the Stalemate: International Engagement in North Korea's Economic Transition," Asian Profile (2011)
North Korea's Economic Reform under an International Framwork (2004) 외

홍익표(洪翼杓)

한양대학교 정치학 박사
북한대학원대학교 겸임교수
대외경제정책연구원 협력정책실 통일국제협력팀 전문연구원
(現, E-mail: iphong@kiep.go.kr)

저서 및 논문

「북한의 2차 핵실험에 따른 국제사회의 대북제재 동향 및 한국의 대응방안」(공저, 2009)
『북한의 대외경제 제약요인 분석과 정책적 시사점』(공저, 2009) 외

연구보고서 11-21

북한의 투자유치정책 변화와 남북경협 방향

2011년 12월 20일 인쇄
2011년 12월 30일 발행

발 행 인 채 욱
발 행 처 대외경제정책연구원
137-747 서울특별시 서초구 양재대로 246
전화: 3460-1142 FAX: 3460-1144
인 쇄 (주)예원기획 전화 745-8090
등 록 1990년 11월 7일 제16-375호

ISBN 978-89-322-1372-9 94320 정가 10,000원
978-89-322-1072-8 (세트)

절취선

KIEP 발간자료회원제 안내

■ 본 연구원에서는 본원의 연구성과에 관심있는 專門家, 企業 및 一般에 보다 개방적이고 효율적으로 연구 내용을 전달하기 위하여 「발간자료회원제」를 실시하고 있습니다.

■ 발간자료회원으로 가입하시면 본 연구원에서 발간하는 모든 보고서 및 세미나자료 등을 대폭 할인된 가격으로 신속하게 구입하실 수 있습니다.

■ 회원 종류 및 연회비

회원종류	배포자료	연간회비		
		기관회원	개인회원	연구자회원*
S	외부배포 발간물 일체	30만원	20만원	10만원
A	(계간) 대외경제연구	1만 5천원		1만 2천원

* 연구자 회원: 교수, 연구원, 학생, 전문가풀 회원

■ 가입방법

우편 또는 FAX 이용하여 가입신청서 송부 (수시접수)
137-747 서초구 양재대로 246 대외경제정책연구원 지식정보실 출판팀
연회비 납부 문의전화: 02) 3460-1179 FAX: 02) 3460-1144
E-mail: sklee@kiep.go.kr

■ 회원특전 및 유효기간

· S기관회원의 특전: 본 연구원 해외사무소(美 KEI) 발간자료 등 제공
· 자료가 출판되는 즉시 우편으로 회원에게 보급됩니다.
· 모든 회원은 회원가입기간 동안 가격인상에 관계없이 신청하신 종류의 자료를 받아보실 수 있습니다.
· 본 연구원이 주최하는 국제세미나 및 정책토론회에 무료로 참여하실 수 있습니다.
· 연회원기간은 加入月로부터 다음해 加入月까지입니다.

KIEP 발간자료회원제 가입신청서

기관명 (성명)	(한글)	(한문)
	(영문: 약호 포함)	
대표자		
발간물 수령주소	우편번호	
담당자 연락처	전화 FAX	E-mail :
회원소개 (간략히)		
사업자 등록번호		종목

회원분류 (해당난에 ✓ 표시를 하여 주십시오)

	S 발간물일체	A 계간지
기 관 회 원 □ 개 인 회 원 □ 연 구 자 회 원 □		

* 회원번호 * 갱신통보사항

(* 는 기재하지 마십시오)

특기사항

Policy Analysis 11-21

Change in North Korea's Policy for Foreign Direct Investment and Future Direction of the Inter-Korean Economic Cooperation

Hyung-Gon Jeong, Jiyeon Kim, Jong-Woon Lee, and Ihk Pyo Hong

만성적인 경제난을 겪고 있는 북한은 2000년대 들어 대외경제관계 확대와 해외자본 유치를 위해 부분적인 정책변화를 시도하였다. 무역 확대와 외국인 투자유치를 위해 북한당국은 2000년대 경제특구 확대를 시도하고 법제도, 행정체계 정비 등의 조치를 취하였다. 북한의 최근 외자유치정책과 실적에서 나타나는 가장 두드러진 특징은 중국의 대북 투자가 크게 증가하고 북한의 대중 의존도가 더욱 심화되고 있는 것이다. 중국의 대북 투자 확대와 북·중 양자간 경제협력 강화는 북·중 접경지역의 개발 잠재력 증가, 북한경제 회복과 시장화를 촉진하는 촉매제로 작용하는 등 긍정적 변화를 가져올 수 있는 반면, 북한의 대중국 편중 현상은 부정적인 측면으로 작용한다. 2000년대 북한의 외자유치정책 변화와 남북경협의 역할에 대한 국내외의 관심에도 불구하고, 북한의 외국인 투자유치정책과 실태에 대한 구체적이고 종합적인 연구가 부족한 실정이다. 따라서 본 보고서는 북한의 외자유치 동향을 조사하고, 관련 법률 및 정책을 분석하며, 이를 기반으로 향후 북한의 외자유치 방향을 진단하고자 한다.

KIEP 대외경제정책연구원
Korea Institute for International Economic Policy

137-747 서울특별시 서초구 양재대로 246
137-602 서울 서초우체국 사서함 235호
T.02-3460-1001, 1114 F.02-3460-1122, 1199
http://www.kiep.go.kr

94320
9 788932 213729
ISBN 978-89-322-1372-9
978-89-322-1072-8(세트)

정가 10,000원