



연구보고서 18-14



북한의 무역제도 연구: 남북한 CEPA 체결에 대한 시사점

최장호
최유정
임소정
이효영

북한의 무역제도 연구: 남북한 CEPA 체결에 대한 시사점

최장호 · 최유정 · 임소정 · 이효영

연구보고서 18-14

북한의 무역제도 연구: 남북한 CEPA 체결에 대한 시사점

인 쇄 2018년 12월 24일
발 행 2018년 12월 31일
발행인 이재영
발행처 대외경제정책연구원
주 소 30147 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 경제정책동
전 화 044) 414-1179
팩 스 044) 414-1144
인쇄처 경성문화사 T. 02-786-2999

©2018 대외경제정책연구원

정가 7,000원
ISBN 978-89-322-1713-0 94320
978-89-322-1072-8(세트)



서 언

최근 한반도 정세가 급격하게 변화하는 가운데 남북관계 개선에 따라 남북 교류협력과 경제협력에 대한 관심이 높아지고 있습니다. 한반도 비핵화 문제 해결과 북미관계 개선의 불확실성이 큰 상황이나 이러한 때일수록 갑작스럽게 찾아올지 모를 북한의 개혁개방과 남북경제협력 재개를 대비하기 위한 정책 대안을 미리 모색해 나가야 할 것입니다. 대외경제정책연구원에서는 국제사회와의 공조 가운데서 추진되는 대북제재 해제와 남북경협 추진을 뒷받침할 수 있는 제도적 기반을 연구하고 있습니다.

대표적인 것이 북한의 무역·투자 관련 법·제도에 대한 연구입니다. 그러나 이를 체계적으로 분석한 연구가 많지 않고 그마저도 대부분 2010년 이전에 이루어졌기에 북한의 최근 경제상을 반영하지 못하는 문제가 있었습니다. 북한은 2011년 지도자가 교체된 후 ‘우리식 경제관리방법’이나 ‘경제개발구법’ 등 새로운 경제정책을 도입하고 관련 법·제도를 개정하였습니다. 또 최근에는 남북 및 북미 관계 개선에 시기를 같이하여 ‘경제건설총력집중’ 노선을 채택하고 비핵화와 경제발전을 위해 애쓰고 있습니다. 안정적인 대북정책 추진을 위해서는 북한의 새로운 변화 양상을 점검하고 북한 대외관계 정상화에 대비하여 북한 무역제도에 대한 이해를 제고할 필요가 있습니다.

이 보고서는 북한의 무역·투자 관련 법·제도를 검토하고 이를 국제기준(WTO 규정체계)에 맞추어 분석함으로써 북한 경제개혁개방과 남북한 경제협력강화약정(CEPA) 체결에 주는 시사점을 도출하였습니다. 북한의 무역제도와 거래관행, 그리고 그것을 국제기준과 비교하였다는 점에서 기존의 연구와 차별성이 있으며, 북한경제의 변화과정에서 개혁의 지향점과 특징을 이해할 수 있는 기초자료를 제공한다는 점에서 의의가 있습니다.

보고서의 내용을 살펴보면 먼저 북한 무역의 확대와 그에 따른 법·제도 변화를 살핀 후 북중경협과 남북경협이 북한 무역 법·제도 변화에 미친 영향을 살펴보았습니다. 그리고 현재 북한의 실제 무역관행이 얼마나 법·제도와 합치하는지, 주목할 만한 특징과 야기되고 있는 문제점은 무엇인지 살펴본 후 이를 국제기준에 맞추어 비교하였습니다. 이 과정에서 주요 체제전환국들의 무역제도 개혁경험에 대해서 살펴보았습니다. 마지막으로 북한 무역 법·제도의 쟁점과 개선방향, 이 과정에서 남북한 CEPA 체결의 필요성 및 쟁점 그리고 지향점 등을 제시하였습니다.

이 연구에는 KIEP 최장호 부연구위원과 최유정 전문연구원, 임소정 연구원, 그리고 국립외교원의 이효영 교수님이 공동으로 참여하였습니다. 연구 수행과정에서 자문과 조언을 해주신 우리 원의 윤덕룡 선임연구위원과 구경현 부연구위원, 심사를 맡아준 기획재정부 이상희 남북경제과장님, 북한대학원대학교 양문수 교수님께 감사의 뜻을 전합니다. 인터뷰 과정에서 적극적인 도움을 주신 대만 현지 전문가 여러분들께도 감사의 마음을 전합니다.

한반도 평화와 남북관계 개선은 우리 경제뿐만 아니라 ‘뉴노멀’ 시대에 들어선 세계경제에도 새로운 성장 동력이 될 것입니다. 이 연구가 남북관계 개선의 디딤돌이 되어 한반도 평화와 남북한 경제의 공동번영을 위한 정책 수립에 유용하게 활용될 수 있기를 기대합니다.

2018년 12월

원장 이재영



최근 한반도 정세가 급격하게 변화하는 가운데 남북관계 개선에 따른 남북 교류협력과 경제협력에 대한 관심이 높아지고 있으나 북한 무역제도에 대한 우리의 이해는 낮은 수준에 머물러 있다. 북한의 개혁개방과 남북경제협력 재개의 여건이 마련될 것에 대비하여 북한 무역제도의 특징과 선진화 지원방안에 대해 고민해볼 필요가 있다. 이에 본 연구는 북한의 무역 관련 법·제도의 변천사와 실제 무역거래 관행을 살펴보고 이를 국제기준(WTO 규정체계)에 맞추어 분석함으로써 남북한 CEPA 체결을 대비한 북한 무역제도의 개선방안을 도출하였다.

이 연구의 주요 내용은 ‘1990~2010년대까지 북한 대외무역제도의 변화양상’, ‘세부분야별 북한 무역제도와 실제 거래관행’, ‘WTO 기준에 부합하는 북한 무역제도 개선방안’ 도출이다.

제2장에서는 북한 무역의 확대와 그에 따른 법·제도의 변화를 살폈다. 먼저 북한의 무역 확대 과정을 살핀 뒤, 이를 법·제도의 변화와 연계하여 설명하였다. 또, 북·중 경제협력 변화, 남북 경제협력 변화를 북한의 무역제도 변화와 연계하여 분석하였다. 북한 무역 법·제도의 문제점을 남한의 시각에서 이해하기 위하여 남북교류협력법이 남한에서 어떠한 문제점을 야기하였는지, 또 그로 인하여 소수의 학자들을 중심으로 제기되었던 2000년대의 남북한 CEPA 체결 논의도 정리하였다.

제3장에서는 북한 무역 법·제도의 규정과 거래관행을 주요하게 분석하였다. 먼저 북한식 무역제도의 특징과 시기별 변화양상을 구체적으로 살폈으며, 다음으로 중국의 대북사업가들이 제기하는 북한 무역제도의 특징과 문제점도 분석하였다. 구체적으로 북한 공식 및 비공식 무역제도를 상품 및 서비스 교역,

투자보호, 통관 및 검역, 무역구제 및 분쟁해결 등 세부분야별로 분석하였다.

제4장에서는 북한 무역제도와 국제기준, 특히 WTO 규정과 관련하여 문제점을 살폈다. 북한 무역제도를 중심으로 분석하되, 관련 자료가 많지 않은 점을 극복하기 위하여 체제전환국들이 WTO에 가입하는 과정에서 주요하게 제기되었던 쟁점과 해결방안 등을 고려하였다.

제5장에서는 북한 무역 법·제도의 쟁점과 개선방향을 살폈다. 먼저 북한의 경제성장, 특히 수출주도형·외국인투자주도형 경제성장을 위해 북한 무역제도가 개선되어야 하는 점을 살폈다. 다음으로 남북한 CEPA 체결의 쟁점과 개선방향을 살폈다. 마지막으로 동북아 지역무역협정 체결을 위해 북한 무역 법·제도가 어떠한 지향점을 가져야 하는지 살폈다. 구체적으로 남북경제협력강화약정(CEPA) 체결을 대비한 북한 무역제도 개선방안 도출 및 한국 정부의 협상 전략을 제언하였다. 또 장기적으로 북한의 대외무역 정상화 및 WTO 체제 편입 등도 고려하여야 함을 보였고, 마지막으로 대북 협상전략만이 아니라 對 WTO 설득전략도 제시하려고 시도하였다.

연구결과에 따르면 그동안 북한의 무역법제화 노력에도 불구하고 법제화가 무역확장을 견인하지는 못했던 것으로 분석된다. 외국인투자, 남북교역, 경제협력에 있어 해외자본을 유치하기 위해 제도적인 구색을 갖추고자 노력한 점들이 있지만 많은 사례에서 볼 수 있듯이 실제 집행에 있어 투자자를 보호할 만한 제도적 장치가 미흡한 것으로 나타났다. 북한의 부분적 법치주의는 ① 무역의 양적·질적 성장을 제약 ② 북한 무역 참여자들을 북한주민으로 제한 ③ 무역 관련 법이 제정된다 하더라도 법의 구속력을 제약한다는 측면에서 수출주도·FDI 주도의 경제성장정책을 도모하는 데 제약요인으로 작용하므로 개선이 필

요하다.

북한이 다수의 아시아 국가들이 그러했던 것처럼 FDI와 수출주도형 경제성장정책을 택하는 것은 불가피할 것으로 보이며, 이는 남북한 CEPA 체결 → 동북아지역무역협정 체결 → WTO 가입 등 3단계에 걸쳐 이루어지는 것이 바람직해 보인다. 이 과정에서 북한은 ① 관세 및 비관세 장벽 개선 ② 부분적 법치주의 문제 해결 ③ 국제사회로부터의 신뢰 회복과 분쟁 해결 ④ 국제무역협정 체결 및 인력 양성을 위한 노력이 필요하다. 또한 북한이 원만한 대외무역관계를 유지하고 국제사회로부터 투자 유치를 받기 위해서는 ① 무역·투자 계약의 성실한 이행 ② 투자로 발생한 이윤의 회수 보장 ③ 상환되지 못한 채무 해결이 필요하다.

본 연구의 결과는 향후 남북경제협력강화약정(CEPA) 체결 시 협상에서 북한에 요구할 수 있는 무역제도 개선안의 근거자료로 활용될 수 있을 것으로 기대된다. 또한 북한경제의 변화과정에서 중점적인 역할을 할 무역 관련 법·제도의 지향점과 특징을 이해할 수 있는 기초자료를 제공한다는 점에서 의의가 있다.



차 례

서언	3
국문요약	5
제1장 서론	13
1. 연구의 목적과 필요성	14
2. 연구의 범위와 방법론	19
가. 연구 내용	19
나. 주요 연구 이슈와 쟁점	22
제2장 북한 무역의 확대와 관련 제도 변화	27
1. 북한 무역의 확대와 무역제도화의 연계	28
2. 무역제일주의와 대외무역제도 법제화(1990년대)	36
3. 남북교역 및 북중무역의 확대와 양자협정(2000~12년)	44
4. 김정은 집권 이후 무역제도 개선(2013년 전후)	51
5. 소결	54
제3장 북한 무역제도 규정과 거래관행	57
1. 북한 무역제도의 특징	58
2. 상품교역 규정과 거래관행	59
가. 상품교역 규정	59
나. 상품교역 관행	64
3. 서비스 교역 및 투자보호: 외국인투자기업의 애로사항을 중심으로	66
가. 외국인투자 관련법, 제도	66
나. 외국인투자 관행	69

4. 통관 및 검역 제도와 관행	72
가. 통관 및 검역의 법적·제도적 근거	72
나. 통관 및 검역 관행	74
5. 수출입 규제 분석	80
6. 남북교역 규정과 거래관행	83
가. 남북교역의 법적·제도적 근거	83
나. 남북교역 관행	84
7. 소결	86

제4장 북한 무역제도와 국제기준 비교 및 쟁점 분석 89

1. GATT/WTO 다자무역체제하의 의무와 혜택	90
가. 상품교역 관련 의무	92
나. 서비스 교역 관련 의무	100
다. 무역 관련 투자조치 관련 의무	104
라. 분쟁해결 관련 의무	106
2. 주요 체제전환국의 WTO 가입경험 및 쟁점	108
가. WTO 신규 가입 현황 및 배경	108
나. 주요 체제전환국의 WTO 가입 협상 과정에서의 쟁점	110
3. 북한 무역제도에 대한 시사점	124
가. 북한의 WTO 가입 협상 시 예상 쟁점	124
나. 북한의 WTO 가입 과정에 대한 전망	128

제5장 북한 무역제도의 쟁점과 개선방향 137

1. 북한 경제성장과 무역 확대의 필요성, 제도 개선방향	138
가. 관세 및 비관세 장벽의 개선방향	139

나. 부분적 범치주의 문제 해결	143
다. 대북제재 해제	145
라. 국제사회로부터 신뢰 회복 및 과거 분쟁 해결	147
마. 국제무역협정 체결 및 인력 양성	149
바. 소결: 무역 법·제도의 개선방향	151
2. 남북한 경제통합(CEPA 체결)의 쟁점과 방안	153
3. 동북아 지역무역협정 체결과 WTO 가입	157
참고문헌	160
부록	167
1. 북한의 통상·외국투자 부문 27개 법률	168
2. 조선민주주의인민공화국정부와 중화인민공화국정부의 투자 촉진 및 보호에 관한 협정	172
Executive Summary	182



표 차례

표 2-1. 북한의 통상·외국투자 부문 법제 변화 동향	33
표 2-2. 북한 경제특구 및 남북경협 관련 법제 변화 동향	35
표 2-3. 북한이 신규 제정·개정된 무역·통상 관련 주요 법률 (날짜순, 1992~94년)	38
표 2-4. 북한이 신규 제정·개정된 무역·통상 관련 주요 법률 (날짜순, 1995~96년)	42
표 2-5. 남북한 당국 간 주요 경협 관련 합의(1989~2000년 이전)	43
표 2-6. 북한 외국인투자법 제3조 수정보충 내용	45
표 2-7. 남북한 당국 간 주요 경협 합의서(날짜순, 2000년 이후)	46
표 2-8. 북중 주요 경제·무역 협정·협약(2000년 이후)	49
표 2-9. 2010년 전후 정비된 북한의 대외경제 관련 법규	51
표 2-10. 2013~14년 제정된 라선경제무역지대 시행규정 및 세칙	53
표 2-11. 북한이 신규 제정·개정된 무역·통상 관련 주요 법률 (날짜순, 2013년 이후)	54
표 3-1. 북한 무역수출입세관신고서 승인 기관	62
표 3-2. 외국인투자 관련 규정	67
표 3-3. 북한 외국인기업의 형태	68
표 3-4. 통관 및 검역 관련법	73
표 3-5. 2018년 물류성과지수 대비 북한의 물류	77
표 3-6. 세관통과 효율성 LPI 비교	78
표 3-7. 남북교역 관련법	84
표 3-8. 남북교역 및 투자협력상의 당면 문제	85
표 4-1. WTO 신규 가입 체제전환국의 가입 협상 기간	131



그림 차례

그림 1-1. 연구 개념도	22
그림 2-1. 북한의 무역·투자 제도화의 대내외 요인	28
그림 2-2. 북한과 남한·중국·일본 교역의 북한 대외무역 점유율 (1999~2017년)	29
그림 2-3. 북한 무역통계 변화 추이와 남북·북중 무역 관련 합의 (1990~2017년)	30
그림 2-4. 북한의 직접투자 유치 현황(1989~2000년)	40
그림 3-1. 무역허가 승인 순서	63

제1장



서론

1. 연구의 목적과 필요성

2. 연구의 범위와 방법론



1. 연구의 목적과 필요성

북한은 노동당 제7기 제3차 전원회의(2018. 4. 20)를 통해 “경제건설에 총력을 집중할 데 대한 새로운 전략적 노선을 철저히 관철하자”고 천명하였다.¹⁾ 핵무기 개발로 ‘경제·핵 병진노선’이 성공을 거두었으니, 이제는 노선을 변경하여 ‘사회주의 경제건설’에 총력을 기울이겠다는 것이다. 구체적으로, 경제성장을 위해 ① 나라의 인적, 물적 자원을 총동원할 것이며 ② 경제건설에 유리한 국제적 환경을 마련하고 ③ 주변국들은 물론 국제사회와 긴밀하게 협력해 나가겠다는 방안도 제시하였다.

1) 이 외에도 ‘경제건설 집중노선’을 관철시키기 위하여 제시한 방안은 다음과 같다.

결정서 『경제건설과 핵무력건설병진노선의 위대한 승리를 선포함에 대하여』에는 다음과 같은 결정들이 명시되어 있다.

첫째, 당의 병진노선을 관철하기 위한 투쟁과정에 립계전핵시험과 지하핵시험, 핵무기의 소형화, 경량화, 초대형핵무기와 운반수단개발을 위한 사업을 순차적으로 진행하여 핵무기병기화를 믿음직하게 실현하였다는 것을 엄숙히 천명한다.

둘째, 주체 107(2018)년 4월 21일부터 핵시험과 대륙간탄도로켓시험발사를 중지할 것이다. 핵시험 중지를 투명성 있게 담보하기 위하여 공화국 북부핵시험장을 폐기할 것이다.

셋째, 핵시험중지는 세계적인 핵군축을 위한 중요한 과정이며 우리 공화국은 핵시험의 전면중지를 위한 국제적인 지향과 노력에 합세할 것이다.

넷째, 우리 국가에 대한 핵위협이나 핵도발이 없는 한 핵무기를 절대로 사용하지 않을 것이며 그 어떤 경우에도 핵무기와 핵기술을 이전하지 않을 것이다.

다섯째, 나라의 인적, 물적자원을 총동원하여 강력한 사회주의경제를 일떠세우고 인민생활을 획기적으로 높이기 위한 투쟁에 모든 힘을 집중할 것이다.

여섯째, 사회주의경제건설을 위한 유리한 국제적환경을 마련하며 조선반도와 세계의 평화와 안정을 수호하기 위하여 주변국들과 국제사회와의 긴밀한 연계와 대화를 적극화해나갈 것이다.

결정서 『혁명발전의 새로운 높은 단계의 요구에 맞게 사회주의경제건설에 총력을 집중할데 대하여』에는 다음과 같은 결정들이 밝혀져 있다.

첫째, 당과 국가의 전반사업을 사회주의경제건설에 지향시키고 모든 힘을 총집중할 것이다.

둘째, 사회주의경제건설에 총력을 집중하기 위한 투쟁에서 당 및 근로단체조직들과 정권기관, 법기관, 무력기관들의 역할을 높일 것이다.

셋째, 각급 당조직들과 정치기관들은 당중앙위원회 제7기 제3차전원회의 결정집행정형을 정상적으로 장악총화하면서 철저히 관철하도록 할 것이다.

넷째, 최고인민회의 상임위원회와 내각은 당중앙위원회 전원회의 결정서에 제시된 과업을 관철하기 위한 법적, 행정적, 실무적조치들을 취할 것이다.

자료: 「조선로동당 중앙위원회 제7기 제3차전원회의 진행 조선로동당 위원장 김정은동지께서 병진노선의 위대한 승리를 금지높이 선언하시고 당의 새로운 전략적노선을 제시하시였다」(2018. 4. 21), 『로동신문』.

노선 변경은 북한 연구자들에게 ‘변화의 진정성’에 대한 의문을 불러일으키고 있다. 한편에서는 북한은 늘 변화하겠다고 선언해왔음에도 불구하고 여전히 자립형 폐쇄경제를 유지하고 있기 때문에 이번 변화도 특별한 것이 아니라는 해석이 주를 이루고 있다. 북한경제는 ‘1970년대 대외개방 노선, 1980년대 합영법 제정을 통한 외국인투자(FDI) 유치, 1990년대 나진·선봉 경제무역지대 설치, FDI의 합작투자 허용, 남한의 대북투자 허용, 2000년대 국제적 분업 강조’ 등²⁾ 많은 변화를 보여온 듯하나 여전히 외국인들이 접근하기 어려운 시장으로 남아 있다. 그러니 다수의 학자들이 이번의 노선 변화도 그러한 연장성상에서 구호성, 선동성 성격의 것이며 특별한 경제환경(시장 확산, 시장경제 확산 등) 변화를 이끌지 못할 것이라는 평가를 내놓고 있다.

다른 한편에서는 이번의 변화는 전통적인 북한의 성장노선을 바꾼 특별한 것이며 중대한 변화로 이어질 것이라는 해석이 있다. 북한 경제정책의 핵심에는 김일성 주석과 김정일 위원장이 주창한 ‘경제-국방 병진노선’이 자리하고 있다.³⁾ 김정은 위원장은 ‘경제-핵 병진노선’으로 승계 발전시켰다가 이번 노동당 전원회의를 통해 ‘경제 총 집중노선’의 새로운 경제정책을 발표하였는데, 이는 북한에서 김일성 주석과 김정일 위원장이 갖는 상징적 지위와 사회주의 건설의 전통적인 방식을 일정부분 변경한 것이어서 상당한 의미를 갖는다는 것이다. 북한이 통상적으로 지향해왔던 사회주의 건설 방식의 새로운 방향을 제시하였다고 해석할 수 있는 대목이다. 북한이 동아시아 다수의 국가(중국, 베트남, 라오스 등)가 성공하였듯이 공산당 집권이 유지되는 ‘사회주의 시장경제’로의 전환⁴⁾을 도모할 수 있다는 가능성을 배제할 수만은 없는 형국인 것이다.

실제 북한의 변화가 어떠한지는 정확하게 전망하기는 어려운 상황이나 이번에 발표된 ‘경제 총 집중노선’은 북한경제의 변화를 기대해 볼 수 있다는 점에

2) KDI 경제정보센터 교육컨텐츠, 「북한 경제 정책의 변화」(온라인 자료, 검색일: 2018. 8. 6).

3) 임수호, 최유정, 홍석기(2015), p. 16.

4) Shimomura *et al.*(1994), p. 71.

서 많은 의미를 갖는다. 북한경제는 성장 잠재력이 커 변화 가능성 그 자체만으로 주변국에 많은 기대감을 준다. 북한의 지정학적 위치가 주는 경제적 가치는 물론 풍부한 노동력과 광물·관광 자원은 주변국가의 자본·기술과 결합할 경우, 경제성장의 새로운 전기를 제공해 줄 것으로 기대된다. 특히 북한이 이번 전원회의를 통해 ② 국제적 환경 마련과 ③ 주변국과의 긴밀한 협력을 해나가겠다고 밝힌 점은 주변국의 기대감을 더욱 키우는 데 일조하고 있는 것으로 보인다.

그러나 아직은 북한경제가 주변국의 경제와 원활하게 경제협력을 추진할 수 있는 여건이 조성되어 있지 않은 상황이다. 북한은 오랫동안 자립적 폐쇄국가 형태를 유지해왔고 대외경제협력 원칙으로 ‘자주성과 주체성 확보, 외국의 내정 불간섭’을 중시해왔다.⁵⁾ 또 시장을 제한적으로 수용하고 있다고 하나 ‘거시적 사회주의 체계 내의 미시적 시장메커니즘’⁶⁾의 형태로 수용하고 있어 주변국의 기업이 북한 내부에서 자유로운 기업 활동을 하기 어려운 상황이다.

그럼에도 불구하고 북한경제가 변화한다면 주요하게 부상할 이슈는 바로 ‘경제개방’이 될 것이다. 이는 무엇보다 북한이 경제성장을 위해서는 경제를 개방하고 외국의 자본과 자원을 활용하는 것이 불가피하기 때문이다. 동아시아의 다수 국가들은 단기간에 압축성장하기 위해 ① 해외차관 도입을 통한 산업자본 형성과 ② 산업 활동에 필요한 자본재 수입 ③ 외국인투자 유치를 통한 수출산업 육성 ④ 수출주도 경제성장 등의 정책을 활용하였다. 남한도 1966~75년 외자도입 정책을 펴고 이를 자본재 수입에 활용하여 압축적인 경제성장의 근간을 마련할 수 있었다.⁷⁾ 북한도 결과는 좋지 못하였으나 1960년대에 유사한 정책

5) 「조선민주주의 인민공화국 사회주의헌법」(2013) 제17조 ‘자주, 평화, 친선’은 조선민주주의인민공화국의 대외정책의 기본리념이며 대외활동원칙이다. 국가는 우리 나라를 우호적으로 대하는 모든 나라들과 완전한 평등과 자주성, 호상존중과 내정불간섭, 호혜의 원칙에서 국가적 또는 정치, 경제, 문화적 관계를 맺는다.

국가는 자주성을 옹호하는 세계인민들과 단결하며 온갖 형태의 침략과 내정간섭을 반대하고 나라의 자주권과 민족적, 계급적 해방을 실현하기 위한 모든 나라 인민들의 투쟁을 적극 지지성원한다.

자료: 장명봉 편(2015), p. 74.

6) 김병로(2016), p. 56.

을 퍼 총생산량 대비 무역 비중이 1961~67년 19.2%에서 1971~76년 30.3%까지 증가하였으며 경제성장률도 10.4% 이상을 달성한 경험이 있다.⁸⁾ 결국 북한이 '경제 총 집중노선'에 따라 변화와 성장을 주도한다면 경제를 일정 정도 개방할 수밖에 없을 것으로 보인다.

이 경우 개방전략의 근간이 되는 것이 북한의 무역·외국인투자과 관련된 법·제도이다. 일반적으로 무역 법·제도는 상품, 서비스 등의 수출입과 외환 거래 전반에 대한 것을 규정하고 거래질서를 확립하는 것을 목적으로 한다.⁹⁾ 이는 북한도 마찬가지이다. 앞으로 북한의 무역·외국인투자과 법·제도 변화 양상에 따라 북한경제 변화의 폭과 속도가 결정될 것으로 보인다.

한편 남북한 CEPA(Comprehensive Economic Partnership Arrangement, 포괄적경제협력강화협정)¹⁰⁾ 추진을 위해서도 북한의 무역제도를 이해할 필요가 있다. 남북한 CEPA 체결은 남북한의 경제협력사업을 추진할 수 있는 안정적인 제도적 기반을 확충하는 것으로 남북교류협력법을 국제적인 수준에 부합하도록 체결하는 것을 말한다. 현재 법·제도적으로 남한과 북한의 경제협력과 관련하여 4개의 층위가 존재한다. 첫째는 남한의 무역법, 둘째는 북한의 무역법, 셋째는 이 둘을 연결하는 남북교류협력법, 넷째가 국제법이다. CEPA 체결과정에서 남북교류협력법을 국제적인 수준에 부합하도록 체결한다는 것은 북한의 무역법이 국제법과 별다른 충돌 혹은 갈등을 빚지 않는다는 것을 의미한다. 이 경우 북한이 남북한 CEPA 체결에 응하고 국제적인 수준으로 북한의 무역법을 개정할 수 있는지 여부는 북한 무역법과 국제법이 얼마만큼의 차이가 있는지에 따라 결정될 것이다. 북한법과 국제법의 차이를 이해하기 위해서는 북한 무역법의 구조와 특징에 대한 이해와 분석이 선제되어야 한다.

그러나 아직까지 북한의 무역·투자 관련 법·제도에 대해서는 거의 알려진

7) 이진수(2012), p. 33.

8) 김병로(2016), p. 172.

9) 「대외무역법」을 참고하여 저자가 작성(온라인 자료, 검색일: 2018. 8. 23).

10) 임수호 외(2016), p. 17.

바가 없고 관련 연구도 남한에서 이루어지고 있는 법제도 관련 연구와 비교하여 제한적으로만 이루어졌다. 가장 주요한 이유는 막연하게 북한은 법·제도를 갖고 있지 않을 것이라고 생각하거나, 북한은 법·제도가 있더라도 종종 이를 무시하고 자의적인 조치를 취할 때가 많다고 믿고 있기 때문인 것으로 보인다. 다른 한편에서는 북한사회가 1950년대부터 ‘법 사멸론’ → ‘정치종속론’ → ‘제한적 법치론’ 등으로 변화하면서 사실상 ‘법’이 북한사회에서 할 수 있는 역할이 거의 없다는 분석도 있었다.¹¹⁾ 때문에 북한이 가진 법제도를 연구하기 보다는 남북경협제도나 체제전환국(주로 중국, 베트남 등)의 법제도를 연구하는 경향성이 컸다. 결과적으로 북한의 무역 관련 법·제도를 북한경제의 개방 폭 및 속도와 연계하여 분석하기에는 관련 연구가 많이 부족한 상황이 되었다.

특히 2000년대에 들어 북한의 무역제도가 빠르게 변화하고 있음에도 불구하고 관련 연구가 수행되지 않아 북한의 경제를 이해하는 데 어려움이 있었다. 다수의 선행연구가 2010년 이전의 상황만 반영하고 있다. 구체적으로 북한에서는 외국인투자법·외국인기업법·합작법·합역법(2011년), 무역법·세관법(2012년), 수출입상품검사법(2013년), 대외경제증재법(2014년) 등이 새롭게 제정되었다. 반면 손희두(2000),¹²⁾ 조영기(2001),¹³⁾ 김석진(2007),¹⁴⁾ 양문수(2008)¹⁵⁾ 등 관련 연구 대부분이 2010년 이전에 이루어진 연구이다.

북한의 무역제도를 국제적인 기준(세계무역기구, WTO)과 비교한 연구도 전무한 실정이다. 북한의 무역제도에 대해서 알려진 바가 거의 없고 낙후한 제도 그 자체가 일정 수준의 비관세장벽으로 작용하고 있는 상황에서 북한경제가 개방 선상에 들어선다면 경제성장의 핵심적인 장애요인으로 작용할 것으로 전망된다. 북한 무역 관련 법·제도에 관한 기초자료 구축을 위해 후속연구 추진

11) 법제처(2007a), 『남북법제개선 연구보고서』, p. 77.

12) 손희두(2000), 『북한의 무역관련 제도에 관한 연구』, 한국법제연구원.

13) 조영기(2001), 『북한의 무역 및 관세체계에 관한 연구』, 한국관세학회 학술대회.

14) 김석진(2007), 『베트남 사례를 통해 본 북한의 대외무역 정상화 전망』, 산업연구원.

15) 양문수(2008), 『북한 무역의 제도와 실태』, 북한대학원대학교.

이 필요한 상황이다.

본 연구의 목적은 북한의 무역 관련 법·제도에 대한 이해를 돕는 것이다. 북한의 무역제도를 국제기준(WTO 규정체계)에 맞추어 분석하고 남북한 CEPA 체결을 대비하여 북한 무역제도 개선방안을 도출하고자 한다.

연구내용은 크게 세 가지 부분으로 나뉘어 있는데, ‘북한 대외무역제도의 변화양상’, ‘세부분야별 북한 무역제도 분석’, ‘WTO 기준에 부합하는 북한 무역제도 개선방안 도출’ 등으로 구성하였다. 구체적으로, 먼저 북한당국의 시기별 무역제도 정책을 분석하여 경제개방에 대한 북한당국의 방향성을 파악하고자 하였다. 다음으로 북한 무역제도의 내용과 특징, 거래관행을 분석하고자 하였다. 마지막으로 이를 남한의 무역 법·제도 혹은 국제적인 법과 관례와 비교하여 그 차이를 이해하고자 하였다. 북한경제가 가진 무역 관련 법·제도와 남한 혹은 WTO의 격차를 비교하여 만약 북한경제가 변화한다고 할 경우, 개방의 폭과 속도를 짐작해보고자 한다.

2. 연구의 범위와 방법론

가. 연구 내용

본 연구의 주요 내용은 북한의 무역·투자 관련 법·제도를 분석한 것이다 (편의상 본 연구에서는 ‘무역·투자’를 ‘무역’으로 지칭하였는데, 이는 무역·투자가 긴밀한 연관관계를 갖고 있음에도 불구하고 통상적으로 무역으로 통칭되어 인식되기 때문이다). 법·제도는 크게 두 가지 측면에서 분석할 수 있는데, 하나는 법·제도의 구성과 특징을 밝히는 것이고, 다른 하나는 이들 법·제도가 실제 현실에서 어떻게 구현되고 있는지를 보는 것이다. 본 연구에서는 이 두 가지를 모두 검토하려 노력하였다.

본 연구에서는 북한의 대외무역과 남북교역제도를 함께 살펴본다는 점을 명확하게 하고자 한다. 남북교역은 넓은 의미에서 북한의 대외무역으로 포함할 수 있지만, 현재 남북 양측은 합의에 따라 남북교역을 ‘민족 간 내부 거래’로 보고 대외무역과 구분하고 있다. 그러나 국제규정에 부합하는 북한 무역제도 개선방향 수립, 남북한 CEPA 체결방안 마련 등을 목적으로 하는 본 연구에서는 남북교역도 주요한 연구의 대상이다. 이는 남북교역이 북한의 사회주의 경제와 남한의 자본주의 경제를 연결시켜주는 교량 역할을 하고 있고, 북한이 경제성장을 도모할수록 남북교역을 일정 정도 고려할 수밖에 없다고 판단하였기 때문이다. 또 북한의 국제사회 편입에 따라 남북교역법이 결국 국제수준에 부합하는 법률적·현실적 완결성을 갖기 위해서는 북한의 대외무역법과 함께 살펴보는 것이 중요하다.

본 연구의 제2장에서는 남북교역의 특수성을 살펴보기 위해 남북교역 관련 법제 변화 동향과 그동안 제기되어온 문제점을 중점적으로 살펴봤고, 제3장에서는 남북교역 관련 법률의 세부규정과 거래관행에 대해 살펴봤다. 이를 토대로 5장에서 남북한 경제통합(CEPA 체결)의 쟁점과 개선방안을 도출하였다.

구체적으로, 제2장에서는 북한 무역의 확대와 그에 따른 법·제도의 변화를 살폈다. 먼저 북한의 무역 확대 자체를 살핀 뒤, 이를 법·제도의 변화와 연계하여 설명하였다. 또 북·중 경제협력 변화, 남북 경제협력 변화를 북한의 무역제도 변화와 연계하여 분석하였다. 북한 무역 법·제도의 문제점을 남한의 시각에서 이해하기 위하여 남북교류협력법이 남한에서 어떠한 문제점을 야기하였는지, 또 그로 인하여 소수의 학자들을 중심으로 제기되었던 2000년대의 남북한 CEPA 체결 논의도 정리하였다.

제3장에서는 북한 무역 법·제도의 규정과 거래관행을 주요하게 분석하였다. 먼저 북한식 무역제도의 특징과 시기별 변화양상을 구체적으로 살폈으며, 다음으로 중국의 대북사업가들이 제기하는 북한 무역제도의 특징과 문제점도 분석하였다. 구체적으로 북한 공식 및 비공식 무역제도를 상품 및 서비스 교역,

투자보호, 통관 및 검역, 무역구제 및 분쟁해결 등 세부분야별로 분석하였다.

제4장에서는 북한 무역제도와 국제기준 특히 WTO 규정과 관련하여 문제점을 살폈다. 북한 무역제도를 중심으로 분석하되, 관련 자료가 많지 않은 점을 극복하기 위하여 체제전환국들이 WTO에 가입하는 과정에서 주요하게 제기되었던 쟁점과 해결방안 등을 고려하였다.

제5장에서는 북한 무역 법·제도의 쟁점과 개선방향을 살폈다. 먼저 북한의 경제성장을 위하여, 특히 수출주도형·외국인투자주도형 경제성장을 위해 북한 무역제도가 개선되어야 하는 점을 살폈다. 다음으로 남북한 CEPA 체결의 쟁점과 개선방안을 살폈다. 마지막으로 동북아 지역무역협정 체결을 위해 북한 무역 법·제도가 어떠한 지향점을 가져야 하는지 살폈다. 구체적으로 남북한 CEPA 체결을 대비한 북한 무역제도 개선방안 도출 및 한국 정부의 협상전략을 제언하였다. 또 장기적으로 남북한 양측이 북한의 대외무역 정상화 및 WTO 체제 편입 등도 고려하여야 함을 보였고, 양측이 활용할 수 있는 대북 협상전략만이 아니라 대(對)WTO 설득전략도 제시하려고 시도하였다.

이상의 논의를 정리한 연구의 내용과 방향은 [그림 1-1]과 같다.

연구 총괄과 본 보고서의 제1장과 제5장 집필은 최장호 박사, 제2장은 최유정 전문연구원, 제3장은 임소정 연구원, 제4장은 이효영 교수가 맡아주었다.

연구의 범위는 1990년 이후에 제정된 북한의 무역 법·제도이며, 가급적 김정은 국무위원장 집권(2011년 12월) 이후 제정된 법·제도를 중심으로 분석하고자 노력하였다.

주요 연구방법론은 문헌조사와 현지조사, 전문가 자문회의, 전문가 위탁연구 등이다. 문헌조사를 위해 1990년 이후 연합뉴스에 보도되었던 북한 무역 법·제도, 북·중 경제협력, 남북교류협력법 관련 논의 등을 검토하였으며, 북한의 경제학술잡지인 '경제연구'도 분석하였다. 현지조사를 위해 2018년 하반기에 세 차례(2018년 6월, 8월, 10월)에 걸쳐 북·중 접경지역 대북사업가들을 면담하였다. 전문가 자문회의를 위해 북한의 대외경제성에서 중사하였던 체제

그림 1-1. 연구 개념도



자료: 저자 작성.

이탈주민을 면담하였으며, 그 외에도 국내 법·제도 및 CEPA 연구 관련 전문가와 간담회를 개최하였다. 위탁연구로 국내 통상법 관련 전문가인 국립외교원의 이효영 교수가 연구진으로 참여하였다.

나. 주요 연구 이슈와 쟁점

본 연구도 선행연구와 동일한 연구환경에서 수행되었기에 많은 어려움과 한계에 봉착할 수밖에 없었다. 그로 인해 경제학자나 법학자가 보기에 본 연구의 내용이 추상적이거나 비현실적으로 보일 가능성도 배제하기 어려운 상황이 되었다. 후술할 연구의 어려움과 한계점은 북한 연구가 갖는 근본적이고 구조적인 한

계이다. 이를 극복하기 어렵기에 관련 연구 수행 자체를 시도하지 않는 것은 북한 무역 관련 법·제도에 대한 이해 자체를 시도하지 않는 것과 같으며, 이는 남북한 경제통합의 장애물로 작용할 것이다. 본 연구에서는 이러한 한계점을 최대한 극복하려 하였으며, 이를 통해 북한 무역 법·제도에 대한 이해를 높이고자 하였다.

가장 큰 어려움은 북한이 가진 무역 관련 법·제도의 현실을 파악하기에는 활용할 수 있는 자료를 구하기 어려웠다는 점이다. 선행연구가 공동으로 활용한 것은 북한의 법령집이었다. 그러나 관련 법령집은 제한적인 북한 무역법 내용을 제공하고 있는데다 남한법과 비교하여 관련 내용이 매우 부족하고 모호하기에 시사점을 도출할 수 있는 연구를 수행하기에는 부족한 점이 많았다.

다음으로 봉착한 한계와 어려움은 북한사회 자체가 제한적 법치주의를 채택하고 있는 사회라는 점이다. 북한체제의 특성상 법이 제정되더라도 현실에서 구속력을 갖는 경우는 미미하며 선언적·형식적 성격을 많이 갖는 것으로 보인다.¹⁶⁾ 이렇게 되면 무역 관련 법과 제도를 분석해도 제한적인 의미를 가질 수밖에 없다. 또 법무부(2018)에 따르면 북한주민에게 직접적인 구속력을 갖는 것은 ‘김일성 주석과 김정일 위원장의 유훈 → 김정은 위원장의 교시와 지시 → 노동당의 지침과 강령 → 사회주의 헌법 → 내각의 정령과 지침 → 성문법률’ 순인 것으로 보인다.¹⁷⁾ 이 경우, 북한의 무역제도를 연구가 북한에 실제하고 있는 북한 무역의 거래 현실을 분석하는 것은 아니라는 비판이 제기될 수밖에 없다. 이 비판은 본 연구의 목표와 기대효과에 대한 물음으로 이어지기에 보다 신중한 접근이 필요할 수밖에 없다.

동일한 맥락에서 북한사회가 가진 권위주의적 사고도 어려움으로 작용하였다. 김병로(2016)는 남한은 국가에 대한 개인의 자유를 중시하는 ‘절차적 민주성’ 사회인 반면, 북한은 다수의 대중이 정한 사회적 목표와 이에 대한 개인의

16) 법무부(2018), p. 3.

17) 위의 책, p. 3.

복종을 중시하는 ‘결과의 민주성’ 사회라고 규정하였다.¹⁸⁾ 결국 사회운영에 있어 개인의 권한과 의무를 규정한 ‘법·제도’보다 집단의 목표와 이에 대한 강조를 담은 중앙의 ‘교시와 지시’가 모든 것에 우선시된다. 이러한 북한사회의 특징은 무역제도 연구의 근본적인 제약요인으로 작용한다.

위에서 열거한 북한체제의 두 가지 특징은 북한의 ‘폐쇄성’으로 요약할 수 있다. 이 폐쇄성은 외국인이 북한경제에 진출하는 데 장벽으로 작용한다. 북한경제 외부자와 내부자의 폐쇄성에 대한 체감 정도가 다르다. 예를 들어 외부자인 중국은 ‘북한의 법과 제도가 제대로 갖추어져 있지 않다’고 문제제기를 하였고,¹⁹⁾ 남한기업도 대북 경협사업에서 남기지연, 계약 불이행 등 다수의 분쟁을 경험하였다.²⁰⁾ 반면 북한은 중국과 한국의 문제제기는 합당하지 않으며, 외국인투자자들의 요구에 부응하여 충분한 수준의 법률 제정을 하였다고 주장한다.²¹⁾ 북한이 가진 법·제도에 대해 내외 관계자가 느끼는 폐쇄성의 수위가 다른데, 이는 외국인의 대북 무역과 투자에 장애요인으로 작용하고 있다.

이 폐쇄성은 사회·경제·문화적 체화(體化) 여부에서 기인하는 것으로 보인다. 북한주민은 일상적인 군중대회와 조직활동 등을 통해 사회에서 통용되는 정권의 목표, 의사결정방식, 사고방식, 문제해결방식에 익숙한 상황이다. 그래서 무역 등의 경제활동에서 문제와 갈등이 발생하는 경우, 체화된 경험에 의존하여 문제를 해결하게 되고 법률에 의존할 필요성을 느끼지 못하는 것이다. 결과적으로 현 수준의 법률이 북한주민에게는 충분하며 추가적으로 보완될 필요성을 느끼지 못하는 것이고, 이에 대한 보완 요구는 체제에 대한 지나친 간섭과 요구로 해석되는 것이다.

18) 김병로(2016), p. 148.

19) 「中매체, 장성택 투자 유치에 찬물 끼얹기 보도」(2012. 8. 17), 연합뉴스(온라인 자료, 검색일: 2018. 8. 23).

20) 「경협합의서 내일 발효... 내용 및 기대효과」(2003. 8. 17), 연합뉴스 프리미엄(온라인 자료, 검색일: 2018. 8. 24).

21) 「北학자 “라선 개발, 국제적 협력 절실”」(2010. 11. 1), 연합뉴스(온라인 자료, 검색일: 2018. 8. 24).

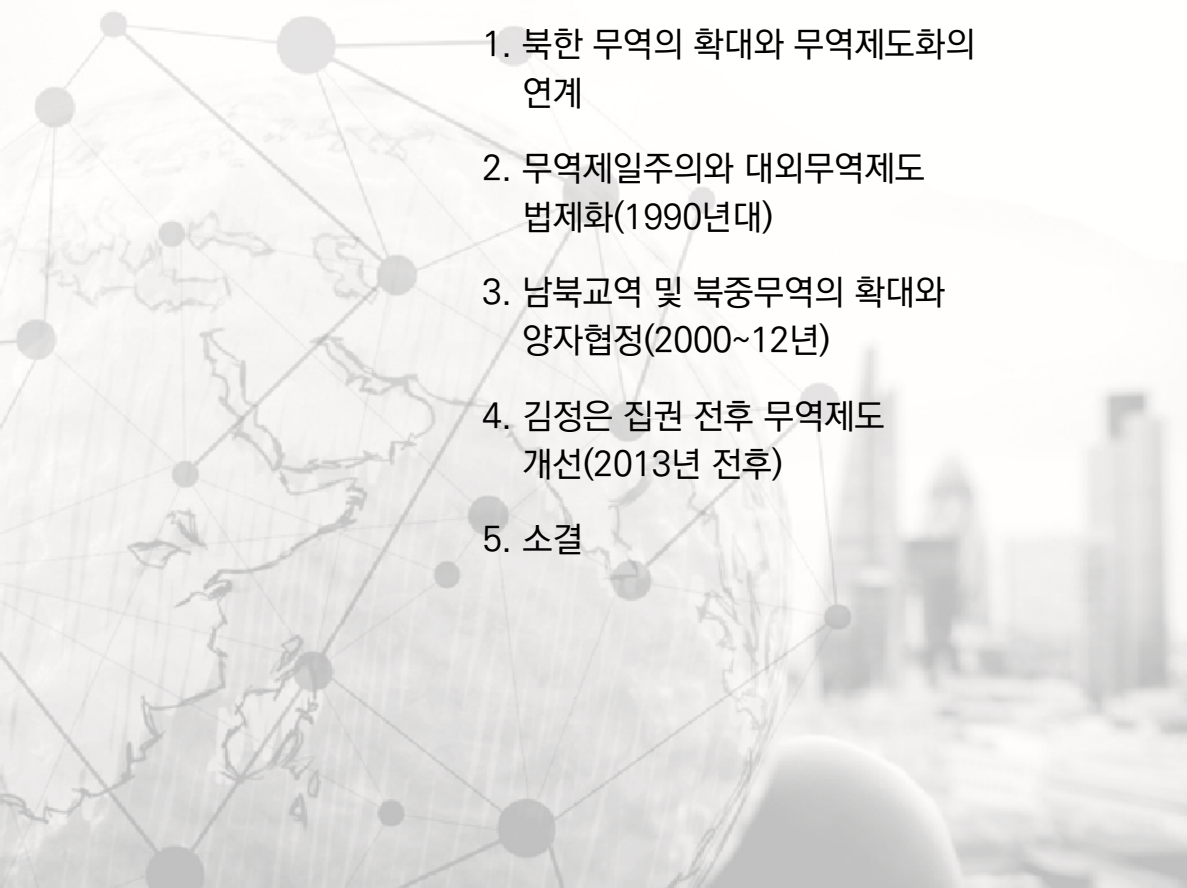
이 폐쇄성은 북한 무역제도를 연구하는 데 부정적으로 작용하였다. 연구를 수행하는 과정에서 다수의 대북사업가를 면담하였는데, 이들이 가지고 있는 정보가 매우 제한적이어서 어려움을 겪었다. 북한의 무역은 완전하게 북한주민에 의해 이루어진다. 무역 과정에서 분쟁이 발생하더라도 북한주민에 의해서 해결되는 경우가 대부분이었다. 결국 다수의 대북사업가라 하더라도 북한 무역제도에 대해 잘 알지 못하였으며, 면담 과정에서 일부는 알 필요가 없고 답답하지 않다고 답하였다. 그러나 이러한 태도는 소규모 무역업에는 적합할 수 있으나, 중대규모 무역에는 적용될 수 없다. 사업 성사 여부를 문서화된 법률이 아닌 북한주민의 문제해결 능력에만 의존하게 되어 사업의 불확실성을 높이는 것으로 작용하게 된다. 이는 극복되어야 하는 문제이다.

이상에서 열거한 ‘연구 자료의 부재’, ‘제한적 범치주의’, ‘권위주의적 사고’, 이로 인한 ‘폐쇄성’은 본 연구의 제약요인으로 작용하였다. 그러나 그렇다고 해서 본 연구의 수행이 의미가 없는 것은 아니다. 북한의 무역 관련 법·제도의 연구가 북한의 현실을 보여주지 않을 수는 있다. 법·제도는 크게 그 자체로서의 ‘완결성’, 또 현실에 대한 ‘구속성’ 등 두 가지 특징을 갖는다. 현실에 대한 ‘구속성’이 약하여 북한의 현실과 동떨어질 수는 있다. 그러나 ‘완결성’을 분석하는 것은 북한체제의 지향점과 이념적 특징을 이해할 수 있다는 점에서 의미를 갖는다. 본 연구는 북한경제의 변화과정에서 중점적인 역할을 할 무역 관련 법·제도의 지향점과 특징을 이해할 수 있는 기초자료를 제공한다는 점에서 의미를 갖는다.

제2장



북한 무역의 확대와 관련 제도 변화

- 
- A background graphic featuring a globe with a network of lines and nodes overlaid on it, symbolizing global trade and connectivity. The globe is rendered in a light, semi-transparent style.
1. 북한 무역의 확대와 무역제도화의 연계
 2. 무역제일주의와 대외무역제도 법제화(1990년대)
 3. 남북교역 및 북중무역의 확대와 양자협정(2000~12년)
 4. 김정은 집권 전후 무역제도 개선(2013년 전후)
 5. 소결

이 장에서는 북한의 경제정책기조 변화와 무역의 확대에 따른 대외무역제도 변화를 개괄적으로 살펴본다. 북한과 같이 무역정책과 실무 전반을 주도하는 경우에는 대내경제기조(혹은 경제발전전략) 및 산업정책이 무역정책과 밀접하게 연계되어 있으므로 무역제도 변화를 파악하기 위해서는 더 포괄적인 범위, 즉 경제전반의 정책 변화를 함께 살펴볼 필요가 있다. 그러나 주요 전략노선 이외에 북한의 구체적인 대내외 정책을 파악하는 것은 연구의 범위를 비대하게 만들며, 북한 정보의 특성상 접근성 측면에서도 어려움을 초래한다. 이러한 연구의 방대성(龐大性)을 고려하여 이 장에서는 북한의 통상·외국투자 관련 법령 변화와 무역통계 변화와 같이 실제적으로 확인할 수 있는 변화양상을 중심으로 북한의 대외무역 관련 제도 변화의 흐름을 살펴본다.

1. 북한 무역의 확대와 무역제도화의 연계

북한의 대외경제정책을 살펴보기 위해서는 대내경제정책 변화와 같은 내부적인 요인뿐만 아니라 외부(해외)요인을 함께 고려해야 한다(그림 2-1). 1990년 전후 대외무역 확장을 위한 북한의 무역다각화 정책에도 불구하고 북한의 교역대상국은 남한·중국·일본에 집중되어 있었으며, 2000년대 이후에는 남한·중국에 집중되어 있었다. 때문에 이들 국가와의 교역 행태가 북한의 무역 법·제도화에 주요한 영향을 미쳤을 개연성이 크다(그림 2-2). 먼저 이 절에서는 북한과 이들 국가와의 무역통계를 통해 북한의 대외무역 확대 동향을 살펴본다.

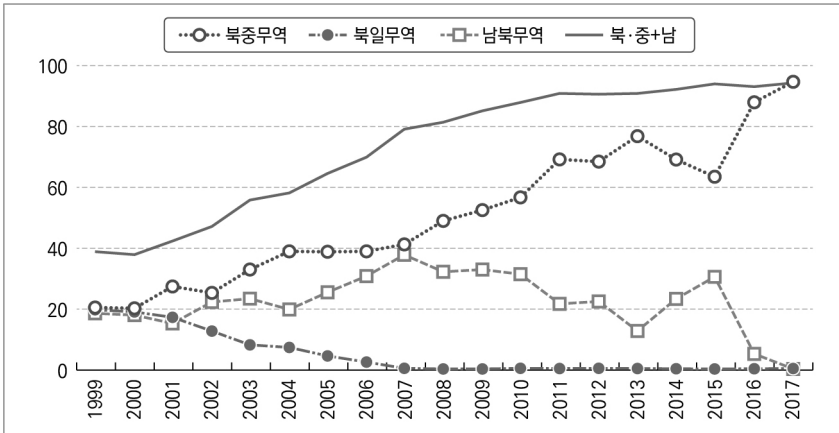
그림 2-1. 북한의 무역·투자 제도화의 대내외 요인



자료: 저자 작성.

그림 2-2. 북한과 남한·중국·일본 교역의 북한 대외무역 점유율(1999~2017년)

(단위: 백만 달러)



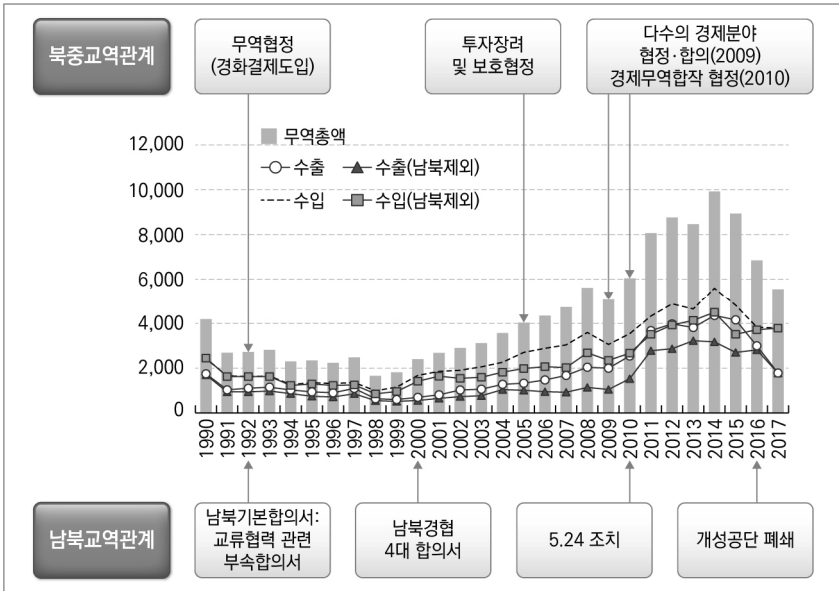
자료: KOTRA, 북한 대외무역동향, 각 연도(온라인 자료, 검색일: 2018. 7. 8).

2000년대 전후 주요국가의 북한과의 교역 점유율을 살펴보면 중국이 약 20%, 일본이 약 19%, 남한이 약 17%를 차지하는 등 이들 세 국가가 북한 대외 무역의 약 60% 정도를 점유하고 있다(수출입 총액 기준, 그림 2-2). 그러나 2002년 전후로 일본인 납치자 문제와 북핵문제가 불거짐에 따라 북일관계가 급격히 악화되었다. 일본은 2006년에는 대북수입, 2009년에는 대북수출을 전면적으로 중단하였으며 결과적으로 2003년부터는 남북교역과 북중무역이 북한 대외무역의 50% 이상을 차지하게 되었다.

특히 2002년 「남북 간의 개성공업지구건설운영에 관한 합의서」가 체결되어 2004년부터 개성공단을 통한 남북 반출입이 이루어짐에 따라 북한의 대외무역에서 남한의 점유율이 급격하게 증가하였다. 2004년에는 19.6%였던 점유율이 2007년에는 37.9%까지 성장하였다. 하지만 북핵문제와 대북정책기조 변화로 인해 2007년을 기점으로 남북교역의 점유율은 2013년까지 점차 하락 추세를 보였다. 2013년부터 2015년까지 단기간의 상승세를 보였으나 2016년 2월 개성공단 가동이 전면 중단됨에 따라 현재는 거의 0에 가까운 수준으로

그림 2-3. 북한 무역통계 변화 추이와 남북·북중 무역 관련 합의(1990~2017년)

(단위: 백만 달러)



자료: KOTRA, 북한 대외무역동향(무역통계, 온라인 자료, 검색일: 2018. 7. 8)을 참고하여 저자 작성.

수렴하였다.

반면 중국의 북한 무역 점유율은 꾸준히 증가하였으며 남북관계가 소원해지는 동안에도 일부 기간을 제외하고는 점유율이 더욱 급격하게 상승하는 추세를 보였다. 기본적으로 북중무역의 증가는 북한의 외화벌이 수요와 중국의 경제성장이 맞물린 결과이다. 2000년대 초반부터 중국의 경제성장률이 연평균 9% 이상을 기록하면서 대외 원자재 수입이 급증하였으며, 북한은 중국에 무연탄과 철광석 등 원자재 수출을 증가시킨 것이 2013년 전후까지 북중무역 급증의 배경이 되었다. 최근 중국의 대북무역 점유율이 급증한 것은 남북교역 중단과 북한 대외 무역에 직접적인 감소를 초래하는 UN 대북제재 결의안 통과에서 기인한다.

[그림 2-3]은 북한의 대외무역(금액)통계 변화 추이와 시기별 남북, 북중 간에 이루어진 주요 협정과 합의를 보여준다. 1991년 남북은 고위급회담을 통해

‘남북기본합의서’와 ‘3개의 부속합의서’를 채택하였다. 이 합의를 통해 남북은 상품교역, 자원공동개발, 투자 분야에서의 경제협력 추진과 편의 보장에 합의하였다. 그 결과 1992년 남북교역은 전년대비 56%나 성장하였다. 같은 해 북한은 중국과 무역협정을 체결하여 경화결제를 도입하였다. 이는 사회주의권이 붕괴하고 외화 확보에 어려움을 겪고 있는 북한의 교역조건을 더욱 악화시키는 결과를 초래했다. 그 결과 2000년 전후까지 북한의 대외무역은 크게 확대되지 못하였다.

북한의 대외무역이 확대되기 시작한 것은 ‘남북경협 4대 합의서’가 채택된 2000년 전후이다. 1998년 전년대비 -38%까지 감소하였던 북한의 대외무역은 2000년 전년대비 32%의 성장률을 기록하였으며 이후 점차 확대되기 시작하였다. 중국과의 ‘투자 장려 및 보호협정’이 체결된 2005년에도 전년대비 14%가 상승하였다. 2009년 북한의 2차 핵실험으로 인해 대외무역이 감소하였고, 2010년 남한의 5.24 조치로 인해 남북교역이 전년대비 10%나 감소하였지만 북중 간에는 다수의 경제 분야에서 협정과 합의가 이루어졌으며 2011년 북중무역은 전년대비 62%가 증가하여 남북교역 감소 효과를 상쇄시켰다. 2016년에는 남북교역의 주축이 되었던 개성공단이 폐쇄되었고, UN의 대북제재가 스마트제재²²⁾에서 북한의 대외무역에 직접적인 타격을 주는 방식으로 전환됨에 따라 북한의 대외무역은 급감하는 추세를 보이고 있다.

[표 2-1]은 북한의 통상 및 외국투자 부문 법제 변화 동향을 보여준다. 이는 북한법연구회에서 발간한 북한법령집을 참고하여 작성하였다.²³⁾ 이 법전은 우리 법전 분류체계에 따라 북한법령을 17개 부문으로 분류하여 제공하고 있다. 그 중에서 통상·외국투자 부문에 속하는 법령은 모두 27개 법령이며, 경제특구 및 남북경협 부문에 속하는 법령은 모두 9개 법령이다. 법전은 개정(수정)된

22) 스마트제재는 특정인과 기업 등 선별적인 대상에 제재를 가하는 제재방식으로 제재대상국 경제 전반과 주민들의 삶에 부정적인 영향을 최소화하는 제재이다.

23) 장명봉 편(2018), 북한법연구회.

법률의 개정시기를 표기하여 법령의 변화시기를 파악할 수 있도록 되어 있는데 개정법안 중 개정시기가 불분명한 법률은 ‘수정보충’으로 표기하고 있다. 이를 바탕으로 [표 2-1]과 [표 2-2]와 같이 1983년부터 2017년까지 북한의 통상·외국투자·경제특구·남북경협 관련 법제의 채택 및 개정시기와 횟수를 한눈에 볼 수 있도록 정리하였다.²⁴⁾

무역통계 변화 추이와 남북·북중무역 관련 합의 현황에 따르면 1990년대에는 북한의 대외무역 확대 정책이나 일부 법제화 노력에도 불구하고 대외무역의 확대가 어려웠던 것으로 보인다. 또한 북한과 남한·중국과의 무역이 북한 대외무역에서 차지하는 점유율과 이들 간의 주요 합의·협정에 근거하여 직관적으로 판단하면, 2000년대 초중반에는 남북경협이, 2005년 전후와 2010년 이후에는 북중무역이 북한 대외무역제도의 법제화에 영향을 주었을 개연성이 있다고 평가할 수 있다. 실제로 [그림 2-3]과 [표 2-1]을 연계하여 살펴보면 1990년대 지지부진하던 북한의 대외무역이 확대되기 시작한 1999년 전후와 대외무역금액이 비약적으로 상승한 2011년(전년 동기 대비 33% 상승, 남북교역 포함) 전후 북한의 통상·외국투자 부문 법제의 제·개정이 활발했음을 확인할 수 있다. 물론 무역통계의 확대와 법제화의 활성화에 대한 연관성만으로는 남북·북중무역이 북한의 대외무역 법제화를 견인한 것인지 혹은 북한의 대외무역 법제화가 대외무역 확장에 영향을 주었는지 인과관계의 명확한 방향성에 대해서는 명확하게 논하기 어렵다. 이를 판단하기 위해서는 북한의 대외통상·투자 부문 관련 법안과 남북·북중 간에 맺어진 협정을 자세히 살펴볼 필요가 있다. 따라서 다음 절에서는 북한의 대외무역이 확대되기 시작한 2000년대 전후부터 현재까지의 북한의 경제정책과 대외무역 법제도의 변화, 남북·북중 무역관계의 변화와 상호간의 합의서·협정문 등을 살펴봄으로써 이들 간의 관계를 분석해보고자 한다.

24) 27개의 통상·외국투자 부문의 법령 중 가장 먼저 채택된 법령은 1983년 채택된 「세관법」으로 관련 부문 법제 변화 동향 역시 1983년부터 정리하였다.

표 2-1. 북한의 통상·외국투자 부문 법적 변화 동향

구분	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
	대외경제개방법	대외인사관리법	대외경제통제법	상업회의소법	무역법	기공법	세관법	외국투자법	합법법	입법법	외국기업법	토지임대법	외국투자기업 재정관리법	외국인투자기업 회계법
1993							채택							
1994										채택				
1995														
1996														
1997														
1998														
1999		수정	채택		수정	채택	수정	수정	수정	수정	수정	수정	수정	
2000	수정					채택	수정	수정	수정	수정	수정	수정		
2001							수정			수정				
2002														
2003														
2004					수정		수정	수정	수정	수정	수정			
2005							수정	수정	수정	수정	수정			채택
2006							수정	수정	수정	수정	수정			
2007					수정		수정	수정	수정	수정	수정			
2008	수정		수정				수정	수정	수정	수정	수정	수정	채택	수정
2009					수정		수정	수정	수정	수정	수정			
2010				채택			수정	수정	수정	수정	수정			
2011					수정		수정	수정	수정	수정	수정	수정	수정	수정
2012					수정		수정	수정	수정	수정	수정	수정	수정	수정
2013														
2014			수정							수정				
2015														
2016					수정									
2017														

표 2-1. 계속

구분	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	수정보충
	외국인투자기업보증금	외국인투자기업보증금	외국인투자기업보증금	외국인투자기업보증금	외국인투자기업보증금	외국인투자기업보증금	외국인투자기업보증금	외국인투자기업보증금	외국인투자기업보증금	외국인투자기업보증금	외국인투자기업보증금	외국인투자기업보증금	외국인투자기업보증금	채권
1983														1
1984														1
1985														
1986														
1987														1
1988														
1989														1
1990														10
1991														
1992														
1993	채권				채권									3
1994														3
1995														1
1996							채권							2
1997														1
1998														1
1999	수정보충	수정보충	수정보충	수정보충	수정보충	수정보충	수정보충(2)							1
2000				채권										12
2001		수정보충												2
2002		수정보충			수정									3
2003														2
2004														5
2005														2
2006														4
2007			채권											7
2008		수정보충(2)												9
2009	채권		수정보충				수정보충	채권	채권					3
2010														4
2011	수정보충	수정보충	수정보충	수정보충	수정보충									14
2012														2
2013														2
2014										채권				2
2015	수정보충	수정보충								수정보충				3
2016											채권			1
2017													채권	3

주: () 안은 해당 연도에 수정보충이 2차례 이루어졌음.
 자료: 자기 작성

표 2-2. 북한 경제특구 및 남북경협 관련 법제 변화 동향

구분	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	자유경제 무역지대법	라선경제 무역지대법	신의주 특별행정구 기본법	금강산 관광 지구법	금강산 국제관광 특구법	황금평 위화도 경제지대법	경제 개발구법	개성 공업지구법	북남 경제협력법
김일성	1983								
	1984								
	1985								
	1986								
	1987								
	1988								
	1989								
	1990								
	1991								
	1992								
	1993	채택	채택						
	1994								
김정일	1995								
	1996								
	1997								
	1998								
	1999		수정보충						
	2000								
	2001								
	2002		수정	채택	채택			채택	
	2003				수정보충			수정보충	
	2004								
	2005		수정보충						채택
	2006								
	2007		수정보충						
	2008								
2009									
2010		수정보충							
2011		수정보충			채택	채택			
2012									
김정은	2013						채택		
	2014								
	2015								
	2016								
	2017								

자료: 저자 작성.

2. 무역제일주의와 대외무역제도 법제화(1990년대)

1991년 사회주의권의 붕괴와 함께 대외무역 다각화의 필요성에도 불구하고 이 시기 북한은 대외무역 활성화에 어려움을 겪었다. 1991년 북한의 제1무역국이었던 소비에트 연방이 붕괴하고 공산주의 블록이 무너짐에 따라 원조와 무역 거래가 감소되었고 북한 역시 대외개방이 불가피하게 되었다. 1992년에는 북중 무역협정이 체결되어 기존의 '구상무역(求償貿易)' 방식에서 '경화(달러)결제'로 북중 간 무역결제 방식이 전환되었다.²⁵⁾ 이는 북한이 무역수출을 제대로 이행하지 못해 북중무역에서 중국에 지속적인 무역적자가 발생함에 따라 중국이 북중 무역을 경화결제 방식으로 전환할 것을 요청하였기 때문이다.²⁶⁾ 러시아 역시 1992년부터 북한과의 무역에서 전면적인 경화결제방식을 도입하였다. 더불어 북중 간의 무역상품 가격도 국제시장 가격을 참조하여 결정하기로 합의하였다. 주요 무역대상국이었던 중국과 러시아 등이 취한 일련의 조치는 북한의 외화벌이 부담을 가중시켰다. 이러한 어려움을 타파하기 위해 북한은 무역구조 개선과 신규시장 개척을 위한 노력을 전개할 수밖에 없었다.

1990년대 초 북한의 대외무역제도의 특징은 '특구를 중심으로 한 해외투자 제도 마련'이다. 북한은 대외무역 확대와 신규시장 개척을 위해 1993년 '무역제일주의'를 천명하고 해외투자 유치를 위해 관련 법안을 마련하였다.²⁷⁾ 1994년에는 '신무역정책'²⁸⁾을 발표하고 국가무역기구가 독점하고 있던 무역권한을 생산담당위원회 및 행정경제위원회에도 부여하여 각 부문 및 지방별로 생산품을 수출입할 수 있게 하였다. 북한은 대외무역 확대를 위해서는 선진기술 도입

25) 구상무역은 양국이 상호무역차액을 영으로 만들거나 차액을 상품으로 지급하여 화폐결제를 하지 않는 무역방식을 말한다.

26) 「北韓, 中國과 硬貨결제 무역협정 체결」(1992. 1. 29), 『연합뉴스』.

27) 「북한, 대외무역정책 전환추진」(1994. 10. 10), 『연합뉴스』; 「北韓, “향후 2~3년간 대외무역발전예 주력”」(1993. 12. 10), 『연합뉴스』.

28) 그러나 신무역정책이 무역자유화나 지방분권화를 의미하는 것은 아니다. 분권보다는 분산에 가깝다고 평가할 수 있다; 국제정보연구원(2000), p. 325.

과 국제시장의 수요를 충족시킬 수 있는 품목 개발이 필요하다는 것을 인지하고 있었다.²⁹⁾ 이 때문에 합영·합작을 통한 경제기술 협조와 교류를 강조하였다. 북한의 외자유치 정책의 특징은 특구를 중심으로 한 외자유치이다. 북한은 자유경제무역지대를 설치하고 헌법 개정 및 해외투자 유치를 위한 법제도를 정비하였다. 북한은 최초의 자유경제무역지대인 ‘라진-선봉 자유경제무역지대’를 1991년 12월 설치하였으며, 1993년에는 「자유경제무역지대법」과 「라선 경제무역지대법」을 제정하였다. 특구 내에 외국인투자 매력도를 높이기 위해 북한은 해외투자에 대한 우대조치를 마련하였다. 선진기술의 도입, 기술자 양성, 현대적인 기계설비 도입, 지속적인 기술투자를 위해 「외국인투자법」, 「외국인기업법」 등을 제정하고, 합영·합작을 장려하기 시작하였다.

이 시기 북한이 새로 제·개정된 무역·통상 관련 주요 법률은 [표 2-3]과 같다. 이들 법안의 주요 특징은 ① 일부 공업부문에서 모든 공업부문으로 투자 분야 확대 ② 단일적 ‘합영’에서 ‘합작’과 ‘외국인 단독기업’ 허용³⁰⁾ ③ 노동집약형에서 첨단기술 분야로 투자 구조를 개선했다는 점이다. 특히 주목할 점은 1993년 제정된 「토지임대법」인데 이때부터 북한은 자유무역지대에 한해 외국 투자기업에 최장 50년간의 토지 임대를 허용하기 시작하였으며, 더불어 임대권의 매매·전대·상속·저당설정 등을 허용하였다. 당시 북한의 「외국인세금법」에서 제시된 각종 세율은 당시 중국에 비해 낮게 책정되어 있어 북한이 이 시기 해외투자 유치를 적극적으로 모색하였음을 보여준다.³¹⁾ 그러나 북한이 투자 장려분야를 명시하고 ‘기술적으로 뒤떨어진 기업은 창설이 불가’하다

29) 북한은 1984년부터 「합영법」을 채택하여 운영하였으나, 1992년 1월 현재 합작실적은 총 140여 건에 불과하고, 그 중 60%가량이 재일본조선인총연합회(조총련)와의 합작으로 서방의 선진기술과 자본 유치는 부진한 상태였다; 「北韓, 조선외국인투자법 채택」(1992. 10. 20), 『연합뉴스』.

30) 기존의 「합영법」은 주로 해외동포들과의 합영 관련 내용을 다루고 있는 데 반해 수정보충된 「합영법」은 해외동포뿐만 아니라 외국인투자자들까지 보장의 대상을 확대하였다.

31) 법안에 따르면 북한의 기업소득세는 결산이윤의 25%(자유경제무역지대 안의 기업은 14%)이며, 중국은 30%(경제특구·개방구는 15%)로 북한이 중국보다 5%가 더 낮다; 「〈해설〉 북한 외국인 세금법 등 제정 의미」(1993. 2. 8), 『연합뉴스』.

는 규정을 두었다는 점에서 해외투자를 적극 유치하면서도 투자분야를 제한하

표 2-3. 북한이 신규 제정·개정된 무역·통상 관련 주요 법률(날짜순, 1992~94년)

시기	법안	제개정	제정 당시 주요내용
1992	외국인투자법	제정	<ul style="list-style-type: none"> 구성: 전문 22조 합영·합작, 기업창설 적극 장려 첨단기술과 경쟁력이 높은 제품의 생산, 자원개발과 기술개발 부문 투자 장려 소득세 감면(이윤 발생 이후 3년간 소득세 면제, 그 다음 2년 까지 50% 감면), 토지이용 보장(50년, 양도·상속 가능), 은행대부의 우선권 제공. *소득세율: 14% 무관세(특정 품목을 제외) 특수직종 외 북한인력 활용 필요
	합작법	제정	<ul style="list-style-type: none"> 구성: 전문 21조 수출가능 제품, 선진기술 도입제품 생산부문에 조직 장려, 관광 봉사부문도 가능 북한 정무원 대외경제기관의 승인하에 합작기업 해산 가능
	외국인기업법	제정	<ul style="list-style-type: none"> 구성: 전문 21조 전기·자동차·기계제작공업·식품공업·의류·운수 등 분야 기업 설립운영 장려 '기술적으로 뒤떨어진 기업' 규정 북한 보험 가입 필수
1993	토지임대법	제정	<ul style="list-style-type: none"> 구성: 6장 42조 자유경제무역지대에서의 50년간 토지임대 허용
	외국인세금법	제정	<ul style="list-style-type: none"> 구성: 전문 8개장 57조 중국의 관련법을 원용했으나 중국보다 각종 세율을 비교적 낮게 책정 단, 개인소득세는 중국보다 불리 공화국 영역 밖 재산 상속 시에도 상속세 징수(재일동포기업인에 불리함)
	외환관리법		<ul style="list-style-type: none"> 구성: 4개장 31조항
	자유경제무역지대법	제정	<ul style="list-style-type: none"> 구성: 7개장 43조항 특혜관세제도 운영
	라선경제무역지대법	제정	<ul style="list-style-type: none"> 외국인투자자의 소득의 법적 보장 특혜관세제도 운영 청진향을 자유무역항으로 운영
	외국인투자은행법	제정	<ul style="list-style-type: none"> 구성: 전문 32조 금융분야에서의 대외협력 확대 발전 독려 자유경제무역지대 내 외국은행 설립 규정
1994	합영법	개정	<ul style="list-style-type: none"> 구성: 5장 47조 '공화국에 해로운 산업' 투자금지조항 토지사용 우대혜택

자료: 장명봉 편(2015, 2018), 『북한법령집』과 연합뉴스를 참고하여 저자 작성.

고자 하는 의도가 있었음을 알 수 있다(표 2-3 참고).

북한의 '무역제일주의'와 '신무역정책'에도 불구하고 이 시기 북한의 대외무역은 크게 확장되지 못했고 무역 과정에서의 부정부패도 만연했던 것으로 파악된다. 1990년대 중반 에너지 및 원자재 부족으로 인해 북한의 생산력과 구매력은 떨어지고 있었다. 북중무역 과정에서도 북한이 대외무역 결제대금을 제대로 지불하지 않아 중국이 대북 신규투자를 망설이는 경향이 나타났다. 예컨대 중국 정부는 북한이 상품대금을 지불할 능력이 없기 때문에 북한과 신규거래를 삼가도록 대외무역관리를 비롯한 무역담당자들에게 지시하기도 하였다.³²⁾ 당시 중국의 무역회사들은 북한의 잦은 국내정책 변화와 사기행위로 인해 북중무역의 어려움을 토로하였다. 예컨대, 무역 과정에서 ① 국내정책 변경을 이유로 계약과 무관한 조건을 새로이 제시하거나(수출금지, 수출허가증·수출세 요구 등) ② 제출한 샘플보다 품질이 떨어지는 상품을 수출하는 경우 등이 존재했다. 북한이 수입물품이 준비되었다고 말한 후에도 막상 화물 인도 시 휘발유·중유·식량 등의 추가 물자를 요구하고, 그러한 요구가 충족되지 않는 경우 수출을 거부하는 경우도 존재하였다.³³⁾

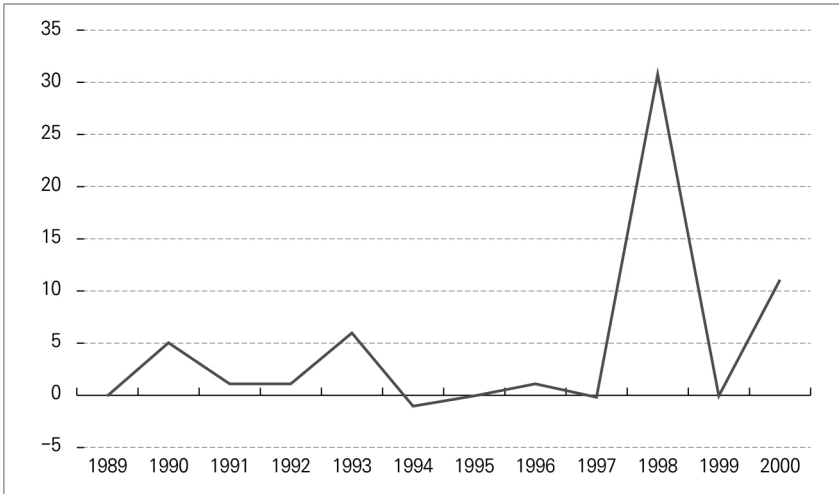
한편 이 시기 북한의 해외투자 유치 성과도 지지부진하였다. [그림 2-4]는 북한의 직접투자 유치 현황을 보여준다. 1990년대 초중반 외국인투자법제 정비에도 불구하고 1990년대 평균 직접투자 유치 금액이 600만 달러에 그쳤다. 이 수치마저도 3,100만 달러를 유치하였던 1998년을 제외하면 더 낮아진다. 1998년 북한의 해외직접투자 유치 통계가 급상승하는 것은 이 시기 북한이 여러 나라와 투자보장협정을 맺은 데에서 기인한 것으로 보인다. 북한은 1997년 이집트·라오스·대만, 1998년 루마니아·말레이시아·스위스 등과 투자보장협정을 체결하였으나, 대북직접투자 통계에 따르면 해외투자 유치 상승효과는 1998년에 매우 단기적으로 나타났던 것으로 보인다.

32) 「중국, 대북한 신규무역거래 자제 지시」(1994. 8. 25), 『연합뉴스』.

33) 「북한, 對중국 국경무역서 사기」(1998. 6. 7), 『연합뉴스』.

그림 2-4. 북한의 직접투자 유치 현황(1989~2000년)

(단위: 백만 달러)



자료: UNCTAD(온라인 자료, 검색일: 2018. 11. 17).

이 시기 미진한 무역통계와 대북투자 실적은 외국인투자 법제화에도 불구하고 북한경제의 낮은 매력도와 주변국들이 법률의 이행에 대한 신뢰가 없었던 것에서 기인한 것으로 파악된다. 아울러 북한 역시 특구에서의 시장경제원리 도입실험이 국가 전반에 파급되는 것을 우려했기 때문에 효과가 더욱 미미할 수밖에 없었다. 실제로 북한은 내수시장 판매를 엄격히 제한하고 있어 외국투자자들이 체감할 수 있는 신규 시장 확보의 메리트가 부족했다. 내수시장 접근성이 개선된다 하더라도 대내적으로 재원이 고갈된 상태였기 때문에 구매력 또한 저조했다. 북한은 일본을 포함한 서방국가들에 대외채무를 지불하지 못하고 있어 투자법제를 아무리 잘 정비하더라도 실질적인 투자를 기대할 수 없는 상황이었다.³⁴⁾ 또한 북한의 법제화 노력에도 불구하고 기존 북한의 통치관행으로 미루어보았을 때 관련 법률이 실질적으로 운용되는 데에는 한계가 있을 것

34) 1992년 당시 북한의 외채는 97.2억 달러였으며, 이 중 서방국가에 대한 부채가 36억 달러, 사회주의권에 대한 부채가 61억 달러였다. 이는 북한 GDP의 46%를 차지하는 수준이다; 국제정보연구원 (2000), p. 330.

으로 주변국은 평가하고 있었다.³⁵⁾

이러한 상황을 타파하기 위해 북한은 1990년대 중반부터 국제신용도 상승을 위한 노력과 함께 대외관계를 고려한 대외무역법제를 마련하였다. 북한은 대외무역에서 신용을 철저히 지키는 것이 중요하다고 여러 차례 강조하였으며 화물수송에서의 '신용제일주의' 원칙을 준수할 것이라고 언급하였다.³⁶⁾ 이는 1997년 채택된 「무역법」 제1장 무역의 기본 부분에 반영되어 있다.

1990년대 중반 북한 무역제도 변화의 특징은 '무역제도의 체계화'이다. 이 시기 북한이 제정·개정된 무역·통상 관련 주요 법률은 [표 2-4]와 같다. 이 시기 제정·개정된 법률의 특징은 ① 북한 무역의 원칙과 방침을 제시하고 대외무역 절차를 확립하고 ② 분쟁해결의 원칙과 방안을 마련함으로써 무역과정에서의 정치적 비중을 줄여나간 것이다. 구체적으로 살펴보면 먼저 1995년 「대외경제계약법」, 「대외민사관계법」을 제정하여 대외경제계약의 원칙과 이행, 분쟁해결 방안을 법제화하였다. 1997년에는 「무역법」을 채택하여 무역법의 원칙과 구체적인 방법을 제시하여 무역질서의 체계화를 도모하였다.³⁷⁾ 1999년 7월에는 「대외경제중재법」을 채택하여 대외무역에서 발생하는 분쟁을 해결하는 절차를 마련하여 국제관계를 고려하기 시작하였다.³⁸⁾

특히 1999년에는 북한이 12개의 법제를 수정 및 보충하는 등 무역·통상 관련 법률을 대대적으로 개정한 것이 눈에 띈다(표 2-4 참고). 앞서 [그림 2-3]에서도 살펴보았듯이 1998년 북한의 대외무역은 1990년 이후 최저치를 기록하였고, 1999년부터 비약적으로 상승하기 시작하였다. 이는 당시 남북 및 북

35) 「북한 외국인투자 관련제도 분석」(1993. 2. 15), 『연합뉴스』.

36) 「북한, “국제무역서 신용지킬 것” 촉구」(1996. 7. 19), 『연합뉴스』.

37) 이정철(2010), p. 187.

38) 1999년에 개정된 민법에서도 북한이 대외거래에서 국제법을 중시하는 경향을 엿볼 수 있다. 기존에 “조선민주주의인민공화국 민법은 국제조약이나 협정으로 달리 정하지 않는 이상 공화국의 기관, 기업소, 단체, 공민과 공화국령역 간에 있는 외국의 기관, 기업소, 단체, 공민에게 적용된다”고 규정하던 민법 제10조를 “민사활동과 관련하여 우리나라와 다른 나라 사이에 맺어진 조약에서 달리 정하였을 경우에는 그에 따른다”고 수정한 점에서 대외관계를 고려하기 시작하였음을 알 수 있다.

표 2-4. 북한이 신규 제정·개정한 무역·통상 관련 주요 법률(날짜순, 1995~96년)

시기	법안	재개정
1995	대외경제계약법	제정
1996	대외민사관계법	제정/수정보충(1998)
	수출입상품검사법	제정
1997	무역법	제정
1998	기술수출입법	제정
	대외경제계약법	수정보충
1999 (총 13건)	대외경제중재법	제정
	무역법	수정보충
	세관법	
	외국인투자법	
	합작법	
	합영법	
	외국인기업법	
	토지임대법	
	외국인세금법	
	외국인투자은행법	
	기술수출입법	
	수출입상품법	
	라선경제무역지대법	

자료: 장명봉 편(2015, 2018), 『북한법령집』을 참고하여 저자 작성.

미 관계 개선 등 대외관계 여건이 개선됨에 따라 이를 동력으로 하여 대외무역을 확대하고자 하는 북한의 의지를 보여준다. 1994년 북미 제네바 합의 이후 대북제재가 단계적으로 완화되었고, 1998년부터 남한도 햇볕정책을 펼치고 있었기 때문이다. 북한은 먼저 무역기구를 개편하여 무역을 활성화하고 효율성을 제고하고자 하였다. 당시 내각 산하에 있던 대외경제위원회를 무역성으로 개칭하고 무역성의 권한과 지위를 강화하였다. 또한 성과가 없는 무역회사를 통폐합함으로써 효율성을 제고하는 동시에 통제를 강화하고자 하는 의지를 표명하였다. 또 한 가지 특징으로 분권화를 통해 대외무역주체를 확대했다. 북한은 1998년 시장화의 확산과 계획경제의 붕괴에 따라 헌법 개정을 실시하여 분

권화를 추진하였다.³⁹⁾ 그동안 국가가 대외무역을 독점해왔으나 헌법 개정 이후 사회협동단체가 무역에 주체적으로 참여할 수 있게 되었다.

결과적으로 1990년 이후 북한은 총 12개의 통상·외국투자 부문 관련 신규 법안을 채택하고, 총 17번의 법안 개정을 단행하였다(표 2-1 참고). 이 중 대부분의 수정보충은 대외무역의 기본이 되는 「무역법(1997)」 제정 이후 이루어졌는데 이는 1990년대 내내 지지부진했던 대외무역의 성과를 배경으로, 대외무역과 투자유치를 위한 무역질서의 체계화와 대북무역을 기피하게 만드는 부정부패를 타파하기 위한 노력의 일환으로 평가할 수 있다. 북한의 무역정책은 무역 다각화·다양화, 수출품 생산 증대, 무역 확대와 합영·합작과의 연계, 신용제일주의 등을 중심으로 전개되었다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 주변국과 서방국가들의 북한 시장과 법률 이행에 대한 불신으로 인해 1990년대 북한의 대외무역과 해외투자 유치 실적은 저조하였다.

마지막으로 북한의 남북교역 관련 법제도 변화를 살펴보면 1990년대 초 남북관계가 개선됨에 따라 남북교류협력에 관한 필요성이 대두되었고 이때부터 관련 법제가 양측에 마련되었다는 것을 알 수 있다. 1991년 남북은 UN에 동시 가입하고, 그해 12월 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서」를 채택하였고 이듬해 부속합의서를 통해 구체적인 이행방안에 합의하였다. 1989년부터 2000년 이전 남북한 당국 간에 이루어진 주요 합의와 남북교역과 관련한 양측의 주요 법제는 [표 2-5]와 같다.

남북경협 관련 합의의 출발점은 1992년 「남북기본합의서의 교류협력 관련

표 2-5. 남북한 당국간 주요 경협 관련 합의(1989~2000년 이전)

합의일시	명칭
1991. 12. 13	남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서
1992. 9. 17	남북기본합의서의 교류협력 관련 부속합의서

자료: 저자 작성.

39) 손희두(2000), pp. 6~7.

부속합의서」라고 볼 수 있다. 남북은 동 합의를 통해 남북한 간 상품교역을 민족내부거래로 규정하고 무관세거래와 청산결제의 원칙을 적용하였다. 또한 남북 물자교류(상품교역), 자원공동개발(광물·수산자원 등), 투자(공업·농업·건설·관광) 등의 분야에서 경제협력을 추진하며, 자유로운 활동과 편익을 보장하기로 합의하였으며, 2000년 남북정상회담 이후부터는 남북경협 관련 다양한 합의서들이 도출되었다.

3. 남북교역 및 북중무역의 확대와 양자협정 (2000~12년)

2000년대 북한 대외무역의 가장 큰 특징은 ‘남북경협의 활성화’와 ‘북중무역의 확대’이다. 2000년대 초중반에는 남북경협이, 2000년대 중후반에는 북중무역이 북한 무역제도 법제화에 많은 영향을 준 것으로 보인다.

2000년대 초부터 북한은 남북경협 활성화를 위해 자체적인 법안을 마련하고, 현실과 충돌하는 법안을 개정하였다. 구체적인 예시는 2000년에 제정된 「가공무역법」과 2002년 제정된 「개성공업지구법」의 연계성, 같은 해 제정된 「금강산 관광지구법」과 2004년 개정된 「외국인투자법」의 연계성에서 찾아볼 수 있다. 또한 「개성공업지구법」 채택과정에서도 확인할 수 있다.

북한은 2000년 「가공무역법」을 제정하여 대외경제교류 확대발전에 대한 의지를 표명하였다. 이 법은 「자유경제무역지대법」의 ‘가공무역규정’을 확대한 것으로⁴⁰⁾ 라선경제무역지대에서만 이루어지던 가공무역을 여러 지역으로 확대한 것에 의의가 있다.⁴¹⁾ 그런 의미에서 2년 후 제정된 「개성공업지구법」과도 연관성이 있는데, 이는 다양한 지역에서의 가공무역을 통해 대외무역을 활

40) 「북한 가공무역법 채택 의미」(2001. 4. 5), 『연합뉴스』.

41) 북한 「가공무역법」 제4조.

성화하고자 하는 북한의 의지가 엿보이는 대목이다. 그리고 당시 남한과 일본의 대북 위탁가공무역이 전체의 80% 이상을 차지했다는 점에서 남북교역 활성화 위한 작업이었음을 추측할 수 있다.

2002년에는 「금강산 관광지구법」을 마련하여 금강산 관광사업에만 적용되는 법안을 마련하여 원활한 사업 운영을 도모하였다. 2004년에는 「외국인투자법」을 개정하여 정해진 지역에서 외국인기업 창설이 가능하도록 함으로써 자체적인 법과의 충돌문제를 개선하였다. 원래 1999년 당시 북한의 외국인투자법 제3조에 따르면, 라선경제무역지대 외 지역에서 외국인기업의 창설 운영이 불가하였다(표 2-6 참고). 여기서 외국인기업이란 외국투자자가 단독으로 투자하여 경영하는 기업을 말한다. 해당 조항에 근거하면 현대의 '단독투자'로 이루어진 금강산 개발계획은 위법적인 행위로 간주된다. 이러한 문제점을 신속하게 해결하기 위해 금강산 관광지구에만 적용되는 법을 먼저 마련한 후, 전반적으로 적용되는 외국인투자법을 개정한 것이다.

「개성공업지구법」 채택과정을 보면 북한 대외경제 관련 법제에 대한 남북교역의 영향은 더욱 명확하다. 애초에 북한의 「개성공업지구법」을 마련하기 위해

표 2-6. 북한 외국인투자법 제3조 수정보충 내용

구분	1992년 제정	1999년 구법	2004년 수정보충	2008년 또는 2011년(불명확)
제3조	외국투자자는 공화국 영역 안에 합작기업, 합영기업을 설립할 수 있으며 자유경제무역지대 안에 외국인기업 을 창설 운영할 수 있다.	외국투자자는 공화국영역 안에 합작기업, 합영기업과 라선경제무역지대 안에 외국인기업 을 창설 운영할 수 있다.	외국인투자자는 공화국령 안에 합작기업, 합영기업을 창설 운영할 수 있다. 외국인기업은 정해진 지역에 창설 운영할 수 있다.	외국투자자는 우리나라에서 외국인투자기업 과 외국투자은행을 창설 운영할 수 있다. 이 경우 투자관리 기관의 승인을 받는다.

자료: 장명봉 편(2015, 2018), 『북한법령집』을 참고하여 저자 작성.

표 2-7. 남북한 당국 간 주요 경험 합의서(날짜순, 2000년 이후)

합의일시	명칭
2000.12.16	남북 투자보장 합의서
	남북 청산결제 합의서
	남북 소득 이중과세방지 합의서
	남북 상사분쟁 해결절차 합의서
2002.12.8	개성공업지구 통신 합의서
	개성공업지구 통관 합의서
	개성공업지구 검역 합의서
2003.7.31	남북 원산지 확인절차 합의서
2003.10.12	남북 상사중재위원회 구성·운영 합의서
2004.1.29	개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류 합의서
2006.6.6	남북 경공업 및 지하자원 개발협력 합의서
2007.7.7	남북 경공업 및 지하자원 개발협력 세부합의서
2007.10.4	남북관계 발전과 평화번영을 위한 남북정상선언
2007.11.16	남북경제협력공동위원회 구성·운영 합의서

자료: 임수호 외(2016), p. 51.

개성공단 추진 당시 현대가 ‘개성특구법’이라는 명칭으로 해당 법률의 초안을 북한 제시한 후 남북 간 논의를 통해 최종적으로 법안이 통과되었기 때문이다.⁴²⁾

한편 북한의 자체적인 법안 마련 이외에 남북 당국간에도 남북경협을 위한 주요 합의서가 꾸준히 마련되었다. [표 2-7]은 남북 당국간의 주요 합의서를 보여준다. 2000년 남한 대북기업인들이 이중과세 방지 및 투자보장, 신변보장 등의 제도 개선을 북한에 요청함에 따라⁴³⁾ 마침내 그해 12월, 「4대 경험 합의서」가 채택되었고 남북교역이 활성화되기 시작하였다. 2002년에는 개성공단에서의 통신·통관·검역 합의서가 채택되었으며 2003년 개성공단 개발이 착수된 후 2007년 본격적인 운영까지 남북교역의 구체적인 원칙과 방법을 마련하기 위한 합의서들이 채택되었다. 남북교역을 위해 북한은 자체적으로 「개성공업지구법(2002)」, 「북남경제협력법(2005)」을 채택하였으며, 남한은 「남북

42) 「개성공단 영향으로 북 시장경제 법제 발전」(2012. 12. 31), 『연합뉴스』

43) 「재계, 북에 투자보장협정 등 제도개선 요구(종합)」(2018. 6. 15), 『연합뉴스』.

교류협력에 관한 법률(2010)», 「개성공업지구 지원에 관한 법률(2010)», 「남북협력기금법(2010)」 등을 마련하고 있다.

그러나 남북교역 관련 법·제도(합의서)는 ① 법적지위와 이행 ② 법률의 완결성 ③ WTO 규정 위반 측면에서 문제점을 내포하고 있다.

첫째, 북한 내의 관련 법안의 법적지위와 이행 문제이다. 이는 북한의 다른 대외무역제도가 갖는 한계점과 같은 맥락이다. 2000년 남북 간에 4대 경협합의서가 도출되었지만, 남북교역의 청산결제나 상사분쟁 발생 시 원활한 분쟁해결은 여전히 이루어지지 않는 실정이다. 또한 남북 투자보장합의서에 따르면 북한이 제멋대로 남한의 투자자산을 수용하거나 국유화하는 것을 금지하는 내용이 있음에도 불구하고 2011년 북한은 금강산국제관광특구법을 채택하는 등 마련된 법률을 제대로 이행하지 않고 있다.

둘째, 남한의 남북교역 관련 법안이 과도한 준용 및 위임규정을 두고 있다는 점이다. 남한의 남북교류협력 관련 법안은 준용규정이 지나치게 많으며 그 범위도 광범위하여 국내법과 상충하는 요소가 존재한다. 대표적으로 「대외무역법」, 「외국환관리법」, 「수출보험법」, 「출입국관리법」 등 ‘대외’ 무역 관련 법안을 준용하고 있어 향후 국제사회에서 남북교역을 ‘민족내부거래’로 주장하는 데에도 부정적인 요인이 내재되어 있다.

셋째, 남북한 간 무관세거래는 WTO 회원국의 기본의무인 최혜국대우(most favored nation(MFN) treatment) 위반으로 분쟁의 소지가 있다. WTO는 회원국이 다른 국가에 부여한 무역특혜를 다른 회원국에도 무조건적으로 즉시 부여해야 할 의무를 부여하고 있다. 남북은 기본합의서에 따라 남북교역을 ‘민족내부거래’로 규정하고 무관세 원칙을 상정하고 있어 남북한 무관세거래는 WTO가 규정하는 최혜국대우의 의무로 보지 않고 있다. 그러나 남북교역 규모가 커지거나, 북한이 독자적으로 국가성을 확보하게 되는 경우 WTO 규정과의 충돌 문제가 생길 개연성이 있다.

이러한 문제점을 배경으로 2007년부터 남북교역을 제도화하는 방안으로서

남북한 경제협력강화약정(CEPA) 체결에 대한 논의가 남한 내에서 새로운 이슈로 부상하였다. 당시 북핵문제 해결과 한미 FTA 체결의 조짐이 보이고 있었기 때문에, 이러한 국면전환이 남북경협을 위한 새로운 시대를 가져올 것이므로 남북교역의 제도화를 추진하고 대북투자의 안정성을 확보해야 한다는 것이 주된 논리이다. 남북한 CEPA는 남북교역의 특수성을 고려한 무역협정을 지칭한다. 중국과 홍콩이 체결한 CEPA, 중국과 대만이 체결한 ECFA와 같이 1국 내 독립 관세구역 간의 FTA 모델에서 착안한 구상이다. 그러나 관련 논의에 대한 남북 간의 논의는 아직까지 진전이 없는 상황이다.

게다가 2006년 10월 북한의 1차 핵실험 등 북핵 문제가 불거짐에 따라 2007년 「남북경제협력공동위원회 구성·운영 합의서」 체결을 마지막으로 이후 남북교역에 대한 법제도적인 발전은 정체되어 있는 상황이다. 남북교류협력은 2008년 전후 남한의 대북정책기조 변화로 인해 2009년 전년대비 8% 하락하였으며, 그해 5.24 조치가 단행되어 대북투자 또한 제한되었다. 남북교역은 그후 등락을 거듭하다가 2016년 2월 개성공단 가동이 전면 중단됨에 따라 2017년 현재 남북교역이 거의 중단된 상태이다.

이러한 남북경제관계의 변화는 2000년대 중반부터 북중무역을 활성화하는 계기가 되었다. 2003~04년 북중무역은 각각 전년대비 39%, 35% 상승하였으며, 남북교역이 2007년부터 점차 하락한 데 반해 북중무역은 2008년 전년대비 41% 성장하는 등 점차 북한의 대중국 무역의존도가 급증하였다. 이 시기 북중 무역·투자 협력의 진전은 북한의 외화벌이 수요와 중국의 경제성장이 맞물린 결과이다. 2000년대 초반부터 중국의 경제성장률이 연평균 9% 이상을 기록하면서 대외 원자재 수입이 급증하였으며, 북한은 중국에 무연탄과 철광석 등 원자재 수출을 증가시킨 것이 2013년 전후까지 북중무역과 투자 급증의 배경이 되었다.

2005년 후진타오의 방북과 2009년 원자바오 중국 총리의 방북은 북중무역 관련 법제도 개선의 새로운 전환점을 가져왔다. 투자보호협정과 세관협력, 경

제협력, 검사·검역 등 다양한 분야에서 경험 관련 합의를 도출함으로써 복중 무역·투자 협력의 제도를 마련한 것이다. 2000년대 복중 간에 체결한 경제·무역협정은 [표 2-8]과 같다. 2005년 복중 간의 투자 장려 및 보호협정이 체결된 2005년 전후로 북한의 자체적인 통상·외국투자 부문의 법률 역시 수차례 개정되었다. 2004년부터 2009년까지 5개년을 살펴보면 통상·외국투자 부문

표 2-8. 복중 주요 경제·무역 협정·협약(2000년 이후)

시기	협정	주요 내용
2002.8 2005.4	규격 및 계량 품질분야 협조 협정	-
2005.3	복중 투자 장려 및 보호에 관한 협정	<ul style="list-style-type: none"> • 14조로 구성 • 투자자 규정 • 손해 및 손실 배상방안 • 분쟁해결 방안
2005.7	세관협력협정	
2005.10	경제협력협정	정부주도, 기업참여, 시장운영의 경험 3대 원칙 합의
2006.5.17	검사·검역분야 협조에 관한 협정	-
2006.7	복중 경제기술협정	-
2008.6.4	세관협조협정 체결	-
2009.10	<ul style="list-style-type: none"> • 경제원조에 관한 교환문서 • 경제기술협조협정 체결 • 국가품질감독기관 사이의 수출입품 공동 검사 의정서 	-
2010.2	北-中, 신압록강대교 건설·관리협정 체결	-
2010.7	경제기술협조에 관한 협정	-
2010.11	라선경제무역지대와 황금평·위화도 경제지대 공동개발 및 공동관리에 관한 협정	<ul style="list-style-type: none"> • 총 11장으로 구성 • 계획배경과 총개발목표 • 라선경제무역지대 공동개발요강 • 황금평경제지대 공동개발요강 • 관리 및 정책보장
2011.2	북한 지하자원 공동개발 관련 협정	-
2013.1	복중 경제기술협조에 관한 협정	-
2013.4	복중 양강도 경제개발구 추진 합의	-

주: 제시한 내용 이외의 자세한 협정 내용은 파악하기가 어려움.
 자료: 연합뉴스를 참고하여 저자 작성.

법안 중 총 6건의 법률이 새롭게 제정되었으며, 28번의 법안 개정이 이루어졌다(표 2-1 참고).

특히 2011년에는 북한이 12개의 법제를 수정, 보충하는 등 무역·통상 관련 법률을 대대적으로 개정한 것이 눈에 띄는데, 이는 그동안 단순교역 수준에서 거래하던 2010년을 기점으로 북중경제협력이 투자협력사업으로 확대된 것에서 많은 영향을 받은 것으로 보인다(표 2-8 참고).

대표적인 예시로는 2010년 북중 간에 체결된 ‘라선경제무역지대와 황금평·위화도 경제지대 공동개발 및 공동관리에 관한 협정’이다. 북중은 라선경제무역지대와 황금평경제지대를 공동 개발·관리하기로 하는 내용의 조중협정을 체결하고, 조중협정의 내용을 구체화하기 위한 총계획요강을 작성하였다. 총계획요강 제47항은 “조선 측은 상술한 정책에 기초하여 두 경제지대에 적용할 법률을 전문적으로 제정하며 중국 측은 해당 기술과 자문봉사의 제공을 희망한다”고 규정하고 있다. 북한은 조중협정 및 총계획요강에서의 합의사항을 실행하기 위하여 2011년 한 차례에 걸쳐 「라선경제무역지대법」을 전면적으로 개정하였다.⁴⁴⁾ 2013년 9월에는 이를 보완하는 하위규정들을 제정하였다. 나선특구 및 황금평 개발을 위해 부분적인 시장경제 원칙을 도입한 북중 간의 투자협력 관련 법제도의 토대를 마련한 것이다.

북한이 2011년 「라선경제무역지대법」을 전면 개정하면서 거의 동시에 다른 통상·외국투자 부문도 대다수 개정하였다는 점은 「라선경제무역지대법」과 그 하위규정뿐만 아니라, 북한의 여타 통상·외국투자 부문 법제가 북중무역·투자경협 관계의 영향을 받았음을 반증해준다(표 2-9 참고). 이러한 북중경협의 심화와 중국 정부의 요구를 반영한 북한 법제 정비는 북한 법제와 남북 법제의 이질화를 심화시키고 향후 남북한 경제통합에 부정적인 요인으로 작용할 수 있다.⁴⁵⁾ 북한의 경제 법제도가 국제규범이나 우리 민족의 특수성을 반영하기 보

44) 최우식(2014), p. 157.

45) 유현정(2012)도 북한의 최근 대외경제관련 법제가 중국 정부의 요구사항을 반영하고 있다고 지적한다.

표 2-9. 2010년 전후 정비된 북한의 대외경제 관련 법규

기업활동 단계	세부조건	관련법제	2011년 개정 시기
경제특구 기본법	특구 운영의 기본 지침 마련	라선경제지대법	2011.12.3. 수정
		황금평·위화도경제지대법	2011.12.3. 채택
설립단계	설립절차의 간소화	외국투자기업등록법	2011.12.21. 수정
	토지이용권의 보장	토지임대법	2011.11.29. 수정
운영단계	기업활동에 대한 규제 철폐 및 완화	합영법	2011.11.29. 수정
		합작법	2011.11.29. 수정
		외국인기업법	2011.11.29. 수정
		외국투자은행법	2011.12. 21. 수정
		외국인투자기업재정관리법	2011.12.21. 수정
	외국투자기업회계법	2011.12.21. 수정	
	조세우대혜택 제공	외국인투자법	2011.11.29. 수정
		외국투자기업 및 외국인 세금법	2011.12.21. 수정
유연한 노동정책 운영	외국인투자기업로동법	2011.12.21. 수정	
분쟁해결 및 파산단계	평화적 분쟁해결절차 마련	-	-
	공정한 해산청산절차 마련	외국인투자기업 파산법	2011.12.21. 수정

주: 일부 법들은 2011년 이후에 수정보충이 이루어졌으나, 이 표는 해당 법제들이 2011년 조중협정과 비슷한 시기에 이루어졌다는 것을 보여주기 위한 것으로 가장 최근에 개정된 시기는 반영하지 않았다.

자료: 유현정(2012), p. 8.

다는 북·중 협력사업과 같은 국지적이거나 특정한 사업의 여건을 더 반영하게 될 가능성이 있기 때문이다.

4. 김정은 집권 전후 무역제도 개선(2013년 전후)

김정은 집권 이후 북한의 통상·외국투자 부문 법제에서 가장 큰 변화는 2013년 「경제개발구법」을 채택한 것이라고 할 수 있다.

북한의 경제특구·개발구 정책은 북한이 추진하는 전반적인 경제정책의 보완적 정책에서 벗어나 국가 전반의 발전방향을 제시하는 주요 정책으로 확대·변경되었다. 2012년 김정은은 12.1 조치를 통해 13개 직할시와 220개 군에

지역별 특성에 맞는 경제개발구를 설치하였으며, 2013년에는 「경제개발구법」을 제정하여 지방급 경제개발구를 북한 전역으로 확대하는 등 경제특구·개발구 정책이 외자유치를 위한 주요 대외개방정책으로 부상하였다. 이를 통해 중앙정부 차원이 아닌 지방정부 차원에서도 경제개발구를 설치할 수 있는 법적 토대를 마련함으로써 해외자본 유입을 촉구하였다. 경제개발구 설립의 주요 목표는 최신과학기술 도입과 기술 이전⁴⁶⁾으로 기존의 경제자유무역지대와 설립 목적은 같으나, 그 주체를 국가 전반으로 확대시킨 것으로 평가할 수 있다.

김정은 위원장이 집권한 2013년 이후에도 북한 통상·외국투자 부문 법제에 대한 중국의 영향력은 지속된 것으로 보인다. 북한이 주요 경제정책과 법제를 마련하는 과정에서 중국의 자문을 구하거나, 중국 정부의 요구사항을 수용하고 있는 것으로 파악되기 때문이다. 먼저, 북한은 경제개발구를 설치하기 전 이와 관련한 중국의 자문을 받았다. 2010년 북한은 라선경제무역지대 외 새로운 경제개발구를 창설하기 위해 중국에 광범위한 자문을 구한 바 있으며,⁴⁷⁾ 2013년에도 중국 상무부가 북한에 70여 명의 전문가를 파견하여 라선경제무역지대와, 황금평·위화도 경제지대에 대한 ‘합작 컨설팅’을 진행한 것으로 알려졌다.⁴⁸⁾ 또한 2013년 1월 30일 중국신문사에 따르면 중국은 북한 라선경제무역지대에 진출한 자국 기업과 근로자를 보호하기 위해 관련 법안 제정을 촉구한 것으로 파악되는데,⁴⁹⁾ 북한은 「외국투자기업로동규정」, 「기업창설운영규정」 등 관련 규정과 세칙을 2013~14년 동안 제정하였다(표 2-10 참고).

또한 북한은 북한 내 공식환율과 시장환율 격차에 대한 중국기업들의 애로사항과 관련하여 2016년 「경제개발구에서의 외화관리 규정」을 통해 경제개발

46) 리명숙(2014), pp. 109~112.

47) 「北, 새 개발구 추진.. 中에 자문」(2010. 9. 13), 『연합뉴스』.

48) 「중, 북에 전문가 70명 파견 경제특구 ‘컨설팅」(2013. 1. 9), 『연합뉴스』.

49) 보도에 따르면 지린성 경제기술합작구 왕즈허우 국장은 “북한과 공동으로 추진 중인 ‘라선경제무역구법’을 비롯한 관련 법률의 초안 작성과 제정을 가속화해 올해 안에 북한이 이를 공포·시행하도록 노력하겠다”고 밝혔으며, “북한의 이들 법률은 중국 측 인원과 기업의 합법적인 권익과 이익을 보장할 것”이라고 덧붙였다; 「중국 “북한 나선경제무역구법” 연내 시행 추진」(2013. 1. 30), 『연합뉴스』.

표 2-10. 2013~14년 제정된 라선경제무역지대 시행규정 및 세칙

	시행규정	제정시기	주요내용
1	기업창설운영규정	2013.9.12	기업 경영 지침 및 분쟁해결절차 마련
2	외국투자기업로동규정	2013.9.12	노동 관리 지침 및 분쟁해결절차 마련
3	관리위원회 운영규정	2013.9.12	관리위원회 운영 지침 및 분쟁해결절차 마련
4	개발규정	2013.9.12	개발계획 및 분쟁해결절차 마련
5	인민보안단속규정	2013.2.6	인민보안 단속 및 치안 관리
6	도로교통규정	2013.6.6	도로교통 관리
7	환경보호규정	2014.7.23	환경보호 관리
8	부동산규정	2014.12.24	부동산 관리 및 분쟁해결절차 마련
9	기업창설운영규정시행세칙	2014.5.5	기업 경영 지침 및 분쟁해결절차 마련
10	외국투자기업로동규정시행세칙	2014.11.17	노동생활조건의 원만한 보장

자료: 장명봉 편(2015, 2018), 『북한법령집』을 참고하여 저자 작성.

구 내 기준환율을 명시하기도 하였다. 2016년 4월 해당 규정을 채택하여 경제 개발구 내 은행들은 조선은행이 정한 환율과 시장상황에 따라 환율을 결정한다고 규정하였다.⁵⁰⁾

이 시기 북한이 새로 제·개정한 무역·통상 관련 주요 법률은 [표 2-11]과 같다. 상술한 바와 같이 「경제개발구법」이 새롭게 제정되었고, 이밖에도 「무역 집배용선중개법」, 「종합무역장관리법」을 제정하여 용선중개와 도로를 통한 상품 무역관리 법안을 마련하였다. 이는 북한이 최근 활용하고 있는 다양한 무역 방식에 대한 제도적 기반을 마련한 것으로 보인다. 2012년 「무역법」 개정에 따라 이전까지 무역거래의 주체는 국가의 승인을 받은 ‘무역회사’에 한정되어 있었으나 중앙무역지도기관으로부터 영업허가를 받은 ‘기관, 기업소, 단체’로 무역의 주체가 확대되었다.⁵¹⁾

50) 2011년 대북투자합작안내서(중국 상무부)에서는 대북투자 시 공식환율과 시장환율의 차이로 인해 큰 손해를 볼 수 있다고 명시하고 있어 중국 기업인들이 대북투자 시 환율격차로 인한 애로사항이 있었다는 것을 알 수 있다; 유 옥(2013), p. 78.

51) 조선민주주의인민공화국 무역법(2015) 제11조; 장명봉 편(2018), p. 533.

표 2-11. 북한이 신규 제정·개정한 무역·통상 관련 주요 법률(날짜순, 2013년 이후)

시기	법안	제개정	주목할 만한 내용
2013	경제개발구법	제정	<ul style="list-style-type: none"> 경제개발구 창설과 관리 관련 규정 경제개발구법 시행규정을 함께 마련함
	수출입상품검사법	개정	[무역화물검수법 제5조] - 법제 변화: 산적화물 검사기관 명시
	무역화물검수법		
2014	무역집배용선증개법	제정	[종합무역장관리법 제2조] - 정의: 종합무역장이란 국경교두를 통하여 반출입되는 화물의 인도인수와 검사, 검역 및 검수를 종합적으로 편리하게 할 수 있도록 하기 위하여 설치한 장소이다.
	종합무역장관리법		
	대외경제중재법	개정	[대외경제중재법 제3조] - 규정 신설: 대외경제분쟁해결 담당기관과 담당업무 명시 [합영법] - 규정 신설: 합영금지, 제한대상 명시 (내용) 환경보호기준을 초과하는 대상, 자연부원을 수출하는 대상, 경제·기술적으로 뒤떨어진 대상, 경제적 실리가 적은 대상, 식당, 상점 같은 봉사업 대상의 합영은 금지 또는 제한
	합작법		
합영법			
2015	외국투자기업 회계검증법	제정	<ul style="list-style-type: none"> 외국투자기업의 회계검증 관련 내용 규정
	무역법	개정	[무역법 제11조] - 규정 변화: 무역거래 주체의 확대 (구법) 무역회사는 무역거래의 당사자이다. (개정) 무역거래는 중앙무역지도기관으로부터 영업허가를 받은 기관, 기업소, 단체가 한다. [외국인투자기업로동법 제21조, 제22조] - 규정 변화: 로동자 복지규정 추가 마련 (개정) 유급휴가 규정 보충, 출산휴가 및 육아휴가 규정 신설
	외국인투자기업로동법		
	외국인세금법		

자료: 장명봉 편(2015, 2018), 『북한법령집』을 참고하여 저자 작성.

5. 소결

본 장에서는 북한의 대외무역·투자 법제를 북한무역 통계와 연계하여 살펴봄으로써 북한 무역·투자 법제화와 대외무역 확장의 연관성을 살펴보았다. 1990년대 초반 북한은 사회주의 블록이 붕괴함에 따라 서방국가들과의 무역

확장이 불가피하였고, 이에 따라 무역·투자 관련 제도를 법제화하고 무역질서를 체계화하고자 노력하였다. 그러나 무역통계에 따르면 법제화 노력에도 불구하고 1990년대 북한의 대외무역은 크게 확대되지 못하였다.

일련의 경험에 근거하였을 때 이후에도 북한의 무역제도 법제화 자체가 무역의 확대를 견인하지 못했다는 것을 알 수 있다. 1999년부터 북한의 대외무역은 이전과 비교하였을 때 비약적으로 증가하기 시작하였고, 해당 연도에만 1건의 새로운 법안 제정, 13건의 법안 수정이 이루어졌다. 2000년대에 들어서는 남북관계가 개선되고 북중경협이 확대됨에 따라 남북 간, 북중 간의 다양한 합의문과 이와 관련된 북한 내 대외무역·투자 법안도 지속적으로 제정·개정되었다. 법제화와 북한의 대외무역 확장이 어떠한 연관관계를 가지는지는 이때부터 명확하게 나타난다. 먼저, 이 시기에도 북한의 대외무역 법제화가 대외무역 확장에 영향을 주었다기보다는 당시 한반도 정세가 긍정적인 국면전환을 맞이함에 따라 남북·북중 경협 확장의 현실이 북한의 대외무역·투자 법제화를 견인한 것으로 보는 것이 타당하다. 그리고 이 과정에서 남한과 중국과의 경협 사업 과정에서 구체적인 법안이 마련되거나 수정되었음을 알 수 있었다. 그리고 이러한 경향은 김정은 집권 이후에 더욱 심화되었다. 마지막으로 2002년 「금강산관광지구법」의 제정, 2013년 「라선경제무역지대법」의 전면 개정, 2015년 「외국인투자기업로동법」 개정 경험들로 미루어봤을 때 구체적인 경제사업을 진행하고 있는 상대측의 요구를 비교적 적극적으로 수용하였다는 것을 알 수 있다.

이러한 사실은 우리에게 두 가지 시사점을 준다. 첫째, 북한 무역·투자 관련 법제화를 촉진하기 위해서는 북한과의 직접적인 사업을 매개로 하여 관련 제도 경험을 공유하고 해당 기업인들의 애로사항을 피력하는 방안이 효과적이라는 것이다. 둘째, 최근 대북제재로 인해 북중 간의 경협이 심화되고 있는 상황이 지속될 경우 향후 남북한 경제통합 과정에서 남북 간 경제법·제도의 괴리가 깊어질 수 있다는 점이다. 이러한 측면을 고려하였을 때 본 연구의 제5장

에서 제시하고자 하는 남북한 CEPA 체결을 통한 남북교역 법적 안정성 확보는 현재의 남북교역뿐만 아니라 앞으로의 남북경협의 방향성을 남북한이 주도적으로 가져갈 수 있게 하는 매개물이 될 수 있을 것이다.

북한은 당국의 무역제도가 이미 국제적인 수준이라고 주장하고 있지만 법제화만으로 대외 경협을 확대하는 것은 어려운 일이다. 물론 북한이 1990년대부터 나름의 법제화 노력을 전개하였으며, 외국인자본에 대한 우대 조항이나 대내 분권화를 통해 무역의 주체를 확대해온 것도 사실이다. 하지만 북한이 무역을 통한 경제성장을 도모하기 위해서는 관련 법제도의 고도화는 물론 실질적 이행을 바탕으로 한 법적 안정성이 보장되어야 하며, 법제도를 뒷받침할 수 있는 경제적인 여건 개선도 함께 수반되어야 한다. 외국인투자기업에 유리한 법률을 도입한다 하더라도 그러한 제도에 대한 신뢰가 구축되지 않으면 경제협력의 확장이 어렵다는 사실을 북한은 이미 1990년대부터 지속적으로 경험했다. 제3장에서 살펴보겠지만 북한은 법제도는 아직까지 완결성과 안정성 측면에서 투자자와 기업인들의 신뢰를 확보하기에 미비하다.

본 장에서는 북한 무역제도의 변천을 살펴보았으며, 이어지는 부분에서는 현재의 북한 무역제도와 실태를 살펴보고 북한 무역제도의 국제화와 남북교역의 안정성을 확보하기 위해 개선해야 하는 점과 개선방향을 살펴보도록 한다.

제3장



북한 무역제도 규정과 거래관행

1. 북한 무역제도의 특징
2. 상품교역 규정과 거래관행
3. 서비스 교역 및 투자보호: 외국인 투자기업의 애로사항을 중심으로
4. 통관 및 검역 제도와 관행
5. 수출입 규제 분석
6. 남북교역 규정과 거래관행
7. 소결

1. 북한 무역제도의 특징

북한식 무역제도는 북한이 계획경제원칙으로 운영되고 있다는 점에서 다른 개방경제체제들과는 다소 차이가 있다고 볼 수 있다. 따라서 북한의 무역은 기본적으로 수출입품의 종류, 수량, 가격 등에 대해 국가의 허가를 반드시 받아야 수출입이 가능한 허가제로 운영되는 Positive 시스템이라 할 수 있다. 그러나 이와 동시에 1990년대 고난의 행군을 거치면서 자율성이 다소 완화되어 이전에 비해 실제 행해지는 무역과 제도적인 규정에는 어느 정도 괴리가 있다고 볼 수 있다. 일단 북한의 무역제도만 봤을 때 다음과 같은 특징으로 요약된다고 볼 수 있다.

첫째, 북한의 수출입은 국가의 계획에 따라 이뤄진다. 북한의 수출입은 정부에서 결정된 지표(품목)의 수량과 가격을 정부에서 지정해주는 대로 사전허가를 받은 무역주체들이 승인을 받아야 하는 것이 원칙이다. 그러나 이전에는 대부분의 무역에 대해 정부에서 결정하여 하달하였으나 2012년 이후로 개정된 법령에 의하면 현물지표의 무역가격은 정부의 승인을 받으나 기타지표의 무역가격은 무역거래 당사자가 결정하는 것으로 다소 완화되었다.⁵²⁾

둘째, 법제도의 경우 한국과 같이 대외개방도가 높고 각종 국제무역레짐에 가입된 국가와 비교했을 때 명시돼 있는 부분이 훨씬 적고 단순하다. 명문화된 부분이 적은 것은 북한의 절대적인 대외무역규모가 제한돼 있기도 하고 법제화된 부분, 특히 상위법규에 비해 국가기관 또는 의사결정권자의 재량이 상대적으로 크다는 것을 의미한다. 이러한 점은 한국기업들이 개성공단에서 경제활동을 하는 과정과 북한 내 입법과정에서도 어느정도 드러났는데, 즉 한국에서는 상위법의 범위 내에서 하위 법체계가 규정되고 있으나 북한 법체계에서는 상위법의 권한범위를 벗어나도 입법가의 권한범위 내에서 하위 법규를 제정할 수 있다.⁵³⁾

52) 임수호, 양문수, 이정균(2017), p. 29.

셋째, 원칙적으로 국가계획에 따라 이뤄지는 수출입이기 때문에 수출입 승인을 얻기 위한 공식적인 과정이 복잡하다. 무역거래 허가를 받는 과정부터 정부에서 하달하는 품목, 수량, 가격을 정하는 과정을 비롯하여, 수출입세관신고서 승인까지 다수의 기관을 거쳐야 가능하다.

넷째, 시장화 현상과 비공식 경제의 확대로 인해 북한의 무역 역시 비공식적으로는 보다 효율적이고 자율적인 수출입에 대한 요구가 크다 보니 제도적 측면과 실제 관행 간에는 일정 정도의 간극이 존재한다. 고난의 행군과 화폐개혁 실패 등으로 인해 배급제도가 무너지고 경제 전반에 시장화가 어느 정도 이뤄진 상황에서 무역회사나 기업소는 무역거래를 통해 이윤을 창출할 인센티브가 생겼다. 정부는 이에 대해 제도적인 자율성을 조금씩 확대하고 계획 부분을 완화하긴 했으나 이를 넘어서는 이윤 창출의 기회가 생길 경우 제도일탈적 행위가 일어나는 것으로 보인다.

다음에서는 다양한 대외경제관계에서 북한의 법규에 대해 살펴보고 실제로는 그 법규들이 어떻게 적용이 되는지, 법규와 실제 관행의 간극이 얼마 정도인지에 대해 살펴보고자 한다.

2. 상품교역 규정과 거래관행

가. 상품교역 규정

북한 무역법에 의하면 “무역은 인민경제계획과 계약에 따라 진행한다”고 규정하고 있으며, “국가는 무역에서 계획 및 계약규률을 엄격히 지키도록 한다”(제1장 5조), “무역에서 신용을 지키는 것과 수출품의 질과 납입기일, 지불의무를 제때에 정확히 이행하도록”(제1장 4조) 명시하고 있어 법적으로는 ‘계획’과

53) 개성공업지구 법제연구회(2012), p. 82.

‘계약’에 따른 엄격한 집행을 강조하고 있음을 볼 수 있다. 여기서 ‘계획’은 정부에서 사전에 계획된 수출입 물품과 가격 및 수량에 따라 승인해준 워크(북한 정부에서 승인한 무역수출입세관신고서)에 명시돼 있는 여러 가지 사전 계획·합의된 정보들, 가령, 수입상품·수입량·수입가격·수입대상 등을 통틀어서 지칭하는 것으로 볼 수 있다. ‘계약’은 거래 상대국의 무역상이나 회사와 합의한 계약서를 의미하는 것으로 볼 수 있다.

무역법에 명시돼 있듯이, 북한의 공식 수출입은 국가의 계획에 의해 이뤄진다. 무역법 제3장에서 국가가 규정하는 무역계획에 대한 상세한 설명이 제공된다. 무역계획에는 “수출입계획, 수출품과 수출협동품생산계획, 무역화물수송계획 등이 속한다”(제3장 28조)고 명시하고 있다. 수출입계획은 1년 단위로 이뤄지며, 허가를 받은 지정된 무역회사에 의해 계획된 지표(품목)를 설정하는 것이다. 우선 무역허가를 받은 각 기관·기업소·단체는 예비숫자, 계획숫자 등을 밝힌 이듬해 무역계획초안을 국가계획기관(국가계획위원회)에 제출해야 하고 이 기관은 국가적인 전략지표와 제한지표를 계획화하고 기타지표는 수출입 액상을 계획하고 이는 내각의 비준을 받아야 한다(무역법 제30조). 전략지표와 제한지표는 국가에서 꼭 필요한 중요한 품목에 대해서 허가를 해주고 나머지는 최대한 수출입할 수 있는 금액 한도를 설정해주는 것이다. 이렇게 비준된 무역계획을 토대로 허가받은 기관, 기업소, 단체는 시달된 무역계획을 월별로 분할하여 계획서를 작성해야 하고 기타지표는 시달된 수출입액상범위 내에서 자율적으로 계획하여 상급기관 승인을 받게 된다(무역법 제31조). 이렇게 승인된 계획에 따라 해당 기관, 기업소, 단체는 수출입업무를 집행해야 하고 국가계획위원회에서 시달한 수출입총액범위 내에서 수입은 승인된 업종에 따라, 수출은 승인된 업종과 자체수출기지에서 생산한 지표에 따라 집행해야 한다(무역법 제32조).

가격은 대외경제위원회 가격국, 재정성가격국에서 정해지는데, 무역거래에서는 대외경제위원회 가격국에서 국제가격에 맞춰 지정한다. 무역성 정보자료국을

통해서 여러 지표의 국제가격을 취합한다. 예를 들어 금속의 경우 LME(London Metal Exchange)를 참고한다. 또한 북한이 대부분의 무역을 함께 하는 중국무역참사부에 상근하는 무역서기관이 시장조사한 가격을 취합하기도 하고, 가격국 담당자가 직접 출장을 나가 현지에서 거래되는 가격 정보를 취합하기도 한다. 이 모든 정보를 종합해 시세에 맞는 가격을 정한다.

한편 이와 같이 다양한 방법으로 가격국에서 취합하여 지정한 국제시세가 품목별로 시시때때로 바뀌므로 이 속도를 따르지 못하는 경향이 있어 실제 거래 당시 국제시세와 가격국 가격지정 시 국제시세의 격차로 인해 거래에 애로점이 발생할 수 있다. 즉, 북한 체제의 보수성과 정보 유통속도의 차이로 인해 가령 국제시세가 빠르게 하락하는 경우, 북한 상품의 가격 하락속도가 느려 수입국의 기업이 피해를 감수해야 하는 경우가 발생할 수 있다. 반대로 국제시세가 빠르게 상승하는 경우에는 북한 수출 무역상에서 그 물건의 가치만큼 돈을 받지 못하는 경우가 발생하기도 한다.

가격국에서 가격이 어느 정도 책정이 되면 개별 무역주체들은 외국의 무역상대와 가격을 참조하여 국가에서 정한 가격과 비슷한 수준으로 맞춰서 계약을 한다. 계약되는 가격은 조금 높거나 낮을 수도 있는데 이는 어느 정도 가격국과 토론하여 조정 가능한 것으로 보인다.

이렇게 국가계획에 따라 승인된 지표와 가격에 해당되는 물품이 구체적으로 어떻게 수출입되는지 그 절차를 알기 위해서는 소위 '와크'라고 불리는 무역수출입세관신고서를 분석해봐야 한다. 계획된 물품을 계획된 양만큼 수출 또는 수입하기 위해서는 관련 기관에서 승인도장이 모두 찍힌 무역수출입세관신고서가 필요하며, 이는 각 승인을 허가해준 상급기관으로부터 세관에 하달된 제품과 그 양, 품질 등이 일치해야 한다. 각 무역회사에서 승인받아야 할 수출입세관신고서에는 제품명, 수량, 가격, 품질 및 규격, 포장방법, 총금액, 지불방법 등이 명시되어 있다. 수출입세관신고서를 완전히 승인받기 위해서는 국가계획위원회, 대외경제위원회 수출입지도국, 대외경제위원회 가격국, 재정성 가격

표 3-1. 북한 무역수출입세관신고서 승인 기관

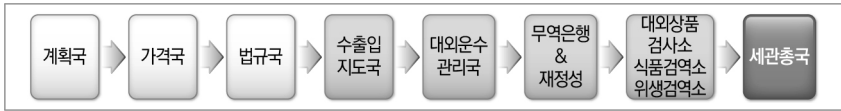
승인종류	소속기관	기관명	검토내용
무역계획승인	대외경제성	계획국	지표나 수량 계획 확인
계약승인	대외경제성	법규국	외국의 무역상대와 맺은 계약이 국가의 이익을 침해받지 않도록 제대로 이뤄졌는지 검토
반출입승인	대외경제성	수출입지도국 (구 무역지도국)	수출입 권한이 있는 회사인지를 검토
가격승인	대외경제성	가격국	가격이 사전에 승인된 가격에 준해서 기입됐는지를 확인
	재정성	재정성	가격금액, 상품명 확인. 입출금되어야 하는 금액 파악
	재정성	무역은행	
수출입품 검사	국가과학기술위원회	대외상품검사소	물품의 종류에 따라 각 품질 및 규격에 대한 검사를 받음. 식품의 경우는 식품검역소, 의약품의 경우 위생검역소, 기타 장비나 원료의 경우 대외상품검사소 등
	-	식품검역소	
	보건성	위생검역소	
운송승인	대외경제성	대외운수관리국	수출입품 통관지역 검토
세관검사	독자기관이나 실제 소속은 국가안전보위성	세관총국	통관예정인 물품 확인, 해당 관세 수수

자료: 현지조사 결과를 종합하여 저자 작성.

국, 대외상품검사소, 재정성 무역은행, 식품검역소, 위생검역소, 대외운수관리국, 세관총국 등 약 8~9개 부서에서 승인도장을 받아야 한다. 물론 품목에 따라 식품검역 또는 위생검역 승인 단계 등이 생략될 수 있다. 이 모든 과정은 빠르면 하루, 길게는 10일까지도 걸린다고 한다.

무역허가서의 승인순서는 [그림 3-1]과 같다. 무역허가서는 가장 먼저 계획국에서 국가계획에 해당 지표와 수량이 있는지, 국가계획과 부합하는지를 검토·승인받는다. 그 다음 가격국에서는 사전에 국가에서 조사하여 책정한 가격에 부합하는지를 검토한다. 법규국에서는 무역상대방과 맺은 계약서를 총체적으로 검토하여 국가의 이익이 침해받을 여지가 있는지를 검토한다. 그 다음 수출입지도국(구 무역지도국)의 승인을 받아야 되는데, 이는 수출입 권한이 있는 무역회사인지를 확인하는 단계이다. 대외운수관리국에서는 수출입품이 어떤 운송

그림 3-1. 무역허가 승인 순서



자료: 북한 무역성 출신 탈북자와의 면담(2018. 10. 22, 한국 서울)을 토대로 저자 작성.

수단으로 어느 지역에서 통관하는지를 검토한다. 재정성과 무역은행에서는 자금의 입출금 관련한 계획을 확인하고 통계지 작성을 위한 승인을 진행한다. 대외상품검사소, 식품검역소, 위생검역소는 물품의 종류에 따라 샘플 등을 제출해서 성분을 검사받는 절차이다. 마지막으로 세관총국의 승인을 받아야 하는데 여기서 해당 관세를 수수하게 된다. 세관총국에서 승인한 지표, 수량에 대해 개별 국경세관에 하달하게 되면 이후 실제 통관과정에서 세관총국에서 승인받은 내용과 실제 수출입하는 물품과 대조·확인하는 과정을 거친다.

이렇게 일정한 지표와 수량, 가격 등을 확정된 워크를 승인받으면, 이 수량이 모두 수출되거나 수입될 때까지 무역허가서의 기능을 한다. 즉, 석탄 100톤에 대한 워크를 얻었고 첫 회에 30톤을 수출했다면 국경세관에서는 허가된 100톤에서 30톤을 제외한 70톤의 수량이 남아 있는 것으로 기록하여 이후 누적 100톤을 수출하기까지 다회 간 수출이 가능하다. 그러나 물품에 따라 가격이 수시로 변하기 때문에 승인된 기간이 지나면 위의 과정을 다 거친 새로운 워크를 다시 받아야 한다. 따라서 모든 워크에는 건당 가격 유효기간을 명시해놓고 있다. 이 유효기간은 품목에 따라 다른데, 보통 몇 개월 단위로 승인해주는 것으로 보인다. 또한 개별무역단위에서 승인받은 워크 이상으로 수출이나 수입을 해야 하는 상황이 오면 이 역시 새로운 워크를 승인받아야 한다.

계약과 관련된 부분은 대외무역에서는 보통 외국기업과 계약체결을 하는데, 계약된 제품, 품질, 가격 등 모든 부분에서 국가에서 계획한 것과 일치해야 수출입을 원활하게 할 수 있다. 수출입세관신고서에 그러한 상세 내역이 명시돼 있는데, 이를 승인해주는 세관총국에서 개별 세관에 그 내용을 하달하기 때문

에 각 세관에서 물품이 수입 또는 수출 통관을 거칠 때 세관총국에서 승인되어 하달된 서류의 내용과 무역업체가 제출한 수출입세관신고서의 내용이 일치되어야만 수출입 통관이 원활하게 이뤄진다.

나. 상품교역 관행

어느 국가이든 법규정과 실제 관행 사이에는 일정 정도의 차이가 날 수 있으나 개도국 또는 국제무역체제에 긴밀하게 연결되어 있지 않은 국가일수록 이 괴리가 더 큰 경향이 있으며, 이는 여러 국가기관 중 세관기관에 더 두드러지게 나타난다.⁵⁴⁾ 북한 역시 법에서 명시하고 있는 것과 실제 관행에는 괴리가 존재한다. 우선 정부 측에서 변화하는 경제상황과 조건에 따라 규정을 실제로 완화하는 측면이 있다. 김책, 명성, 강성 등과 같은 대규모 기업소들을 비롯한 국가 전략지표를 생산하는 기업소들은 기존과 같이 국가가 개입해서 재료나 부품까지 공급을 하지만, 중소기업의 생필품 생산기업들은 국가에서 일일이 원자재를 공급하기 어려워 개별 기업소가 외국의 원자재 공급처와 계약을 맺어 수입하고 그것을 이용해 생산한 제품을 수출하는 과정을 당국에 보고하는 식으로 자율성을 허용해주고 있다. 즉, 개별 기업소가 무엇을 얼마나 생산하고 얼마에 수출할지를 결정할 재량을 정부에서 허용하고 있다.

여기서 더 나아가 개별 무역주체들이 편법적인 방법을 취하는 경우도 있다. 예를 들어 법적으로 계획과 계약에 따른 엄격한 집행을 명시⁵⁵⁾하고 있으나 와크제도 실행에 대해 조금 자세하게 알아보면 여러 방법으로 법과 상관없이 이뤄지는 관행들이 존재한다. 앞서 언급한 대로 원칙적으로 국가에서 허가한 ‘계획’인 와크와 외국 거래기업과 맺은 계약서가 일치해야 한다. 실제로도 문서상 와크와 거래처 간 계약서는 일치하도록 하지만 종종 현실적 필요에 따라 유동

54) Wulf and Sokol eds.(2005), p. 67.

55) 북한 무역법 제1장 5조.

적으로 가격 및 수출입량을 조정하는 경우가 더러 발생한다. 예를 들면 과실 1톤을 수입하겠다는 워크를 세관에 제출했지만 무역소가 돈을 더 벌기 위해 그 두 배를 수입하고자 하는 의지가 있다면, 세관 관리와 협상을 해서 과실 2톤을 수입하는 것을 눈감아주는 대신 0.5톤을 세관관리에게 양도하는 조건을 걸 수 있다. 이렇게 추가 수입한 과실을 장마당에서 팔면 세관통과를 위해 손실된 부분들을 만회하고도 이익이 남게 된다.

수출의 경우에도 마찬가지이다. 수출할 수 있는 석탄 워크가 30만 톤인데 팔 수 있는 석탄은 50만 톤이라고 한다고 예를 들자. 이번에 수출하는 석탄 양이 만 톤이라고 치면 30만 톤 워크에서 만 톤이 삭제되어야 하는데 세관원과 협상하여 5천 톤이 수출된 것으로 기록에 남긴다. 이 경우 30만 톤 워크에서 실제로 만 톤이 수출됐음에도 불구하고 29.5톤의 워크가 남아 있게 된다. 이런 식으로 무역허가권을 보유한 단위들 중 추가적인 이익을 챙기기 위해 요령을 부리는 경우도 있다.

가공무역에서도 북한 내 기업소와 중국 무역업자의 자의적인 협의에 따라 각 품목당 생산 단가가 임의로 변경되는 경우가 있다. 가공무역법에 의하면, 그 목적이 외화벌이에 있음을 분명히 하고 있다(가공무역법 제1조). 가공무역 역시 일반 상품무역과 마찬가지로 국가의 계획을 기반으로 하고 있으므로 단가에 대한 사전 승인이 필요하다. 또한 가공제품을 생산할 능력을 갖추지 못한 대상, 가공비를 낮게 정한 대상, 국가의 안전보장과 사회공동의 이익에 반하는 대상은 승인이 불가하다고 명시되어 있다(가공무역법 제12조). 그러나 가공무역에 대해 가격국이 중국에서 생산하는 단가를 기준으로 책정하다 보면 중국 무역업자는 굳이 북한 노동력을 사용할 동기가 사라지게 된다. 이를 방지하기 위해 북한 기업소에서는 단가가 낮고 이윤 마진이 높지 않은 심플한 샘플로 가공무역 승인을 얻고 실제 생산하는 품목은 보다 복잡한 공정이 들어가고 마진이 높은 제품을 생산하는 식의 비공식 계약을 맺는 경우가 있다.⁵⁶⁾

56) 단동의 대북 무역업자 면담(2018. 8. 5~6, 중국 랴오닝성 단둥시).

3. 서비스 교역 및 투자보호: 외국인투자기업의 애로사항을 중심으로

가. 외국인투자 관련법, 제도

외국인투자 관련법은 13가지나 될 정도로 일반 무역 전반에 관한 법제에 비해 더 세분화되어 있다. 이는 외국인투자자들이 국제적으로 통용되는 기준을 갖고 투자할 경우 여러 제도적 정비에 대한 요구에 부응해야 했기 때문일 수 있다. 한 예로 장성택 당시 북한 국방위원회 부위원장의 2012년 중국 방문 시 원자바오 당시 중국 총리가 외국인투자를 유도하기 위해서는 북한에서 외국인투자기업들이 겪는 애로사항들을 해결하고 관련 법률과 법규를 정비해야 한다고 지적하기도 했다.⁵⁷⁾

북한의 외국인투자법에서는 외국투자기업은 외국인투자기업과 외국기업으로 분류하는데, 외국기업은 투자관리기관에 등록하고 경제활동을 하는 외국기업이고, 외국인투자기업이란 합영, 합작, 그리고 외국인기업을 말한다(외국인투자법 제2조). 합영기업은 북한기업과 외국기업의 공동투자, 공동경영을 원칙으로 하고 당사자들이 출자한 재산과 재산권에 대한 소유권을 가지며 독자 경영활동을 하고 경영활동과정에서 발생한 채무에 대해 자기 등록 자본으로 책임지며(합영법 제5조) 투자 몫은 계약조건에 따라 분배한다. 합작기업은 북한투자자와 외국투자자가 공동 투자하지만 북한 측에서 단독으로 경영하고 계약을 어떻게 했는지에 따라 외국 상대의 출자 몫을 상환하거나 이윤을 분배하는 형태이다. 외국인기업은 외국투자자가 단독으로 투자하고 운영하는 기업을 말한다.

57) 「원자바오, 장성택 부위원장에 “중기업 고충해결” 요구」(2012. 8. 18), 『중앙일보』(온라인 자료, 검색일: 2018. 9. 2).

표 3-2. 외국인투자 관련 규정

관련법	제정연도	내용
외국인투자법	1992년 (2011년 최신개정)	외국인투자에 대한 정의 및 투자부문, 장려부문, 우대, 금지 대상, 재산권 등 기본적인 내용
합영법	1984년 (2014년 최신개정)	합영법의 기본, 합영기업의 창설, 기구와 경영활동, 결산과 분배, 해산과 분쟁해결
합작법	1992년 (2014년 최신개정)	합작법의 기본, 합작기업의 창설신청, 승인, 채용, 관세부과, 해산, 분쟁해결 등
외국인기업법	1984년 (2011년 최신개정)	외국인기업의 기본 정의, 창설, 경영활동, 해산과 분쟁해결 등
외국투자은행법	1993년 (2011년 최신개정)	외국투자은행법의 기본, 외국인투자은행의 설립과 해산, 자본금과 적립금, 업무와 결산, 제재 및 분쟁해결
외국투자기업 등록법	2006년 (2011년 최신개정)	외국투자기업등록법의 기본, 창설등록, 주소등록, 세무등록, 세관등록, 제재 및 신고
외국인투자기업 및 외국인세금법	1993년 (2015년 최신개정)	외국투자기업 및 외국인세금법의 기본, 기업소득세, 개인소득세, 재산세, 상속세, 거래세, 영업세, 자원세, 도시경영세, 자동차리용세, 세무사업에 대한 지도통제
외국인투자기업 재정관리법	2008년 (2011년 최신개정)	외국인투자기업재정관리법의 기본, 자본의 조성, 재정계획, 고정자산, 유동자산, 비용, 재정수입, 재정결산과 리윤분배, 재정청산, 감독통제 및 신고
외국투자기업 회계법	2006년 (2011년 최신개정)	외국투자기업회계법의 기본, 회계계산, 회계검증, 감독통제 및 신고
외국투자기업회계 검증법	2015년	외국투자기업회계검증법의 기본, 회계검증기관의 설립과 운영, 자격과 임무, 회계검증절차와 방법, 회계검증사업에 대한 감독통제
외국인투자기업 로동법	2009년 (2015년 최신개정)	외국인투자기업로동법의 기본, 채용 및 로동계약의 체결, 로동과 휴식, 보수, 종업원의 해임, 제재 및 분쟁해결
외국인투자기업 파산법	2000년 (2011년 최신개정)	외국인투자기업파산법의 기본, 파산제기와 사판신고, 파산채권의 신고와 조사 및 확정, 파산재산의 분배, 화해, 제재
대외경제중재법	1999년 (2014년 최신개정)	대외경제중재법의 기본, 중재합의, 중재부, 중재절차, 재결, 재결의 효력 및 취소제기, 재결의 집행
경제개발구법	2013년	경제개발구법의 기본, 경제개발구의 창설, 개발, 관리, 경제개발구에서의 경제활동, 장려 및 특혜, 신고 및 분쟁해결
라선경제무역지대법	1993년 (2011년 최신개정)	라선경제무역지대법의 기본, 경제무역지대의 개발, 관리, 기업창설 및 경제무역활동, 관세, 통화 및 금융, 장려 및 특혜, 신고 및 분쟁해결
황금평, 위화도 경제지대법	2011년	경제지대법의 기본, 경제지대의 개발, 관리, 기업의 창설 및 등록, 운영, 경제활동조건외의 보장, 장려 및 특혜

자료: 국가정보원 편(2017)을 참고하여 저자 작성.

제도적으로 외국인투자기업은 북한인력을 채용하는 것을 기본으로 하고, 특수직종 기술자나 일부관리 인원 등을 예외적으로 채용할 수 있도록 한다(외국인투자기업로동법 2조). 또한 특이점은 외국인투자기업이 채용한 노동력이라 하더라도 “로력관리사업에 대한 통일적인 장악과 지도는 중앙로동행정지도기관이 한다”고 명시되어 있어 외국인투자가가 자유롭게 노동력을 이용할 수 없다는 애로점이 제도적으로 정해져 있는 실정이다. 노동력 고용 및 관리에 대한 북한당국의 통제는 개성공단 입주기업에서도 종종 애로사항으로 제기했었던 문제이다. 주로 부족한 노동력에 대한 보충을 호소하는 기업들이 노동력 보충이 어렵다거나, 필요한 만큼의 노동력을 고용할 수 없는 점들을 어려운 점으로 꼽았다.⁵⁸⁾ 이외에도 북한에서의 노동임금지급 방식의 특수성 등은 자본주의 체제하에서 운영되는 기업 방식과는 상당한 차이가 있어 이 역시 개성공단 기

표 3-3. 북한 외국인기업의 형태

기업형태	합영기업	합작기업	외국인기업
관련법령	합영법	합작법	외국인기업법
경영 요건	공동투자, 공동경영, 투자비율, 이윤분배	공동투자, 단독경영, 이윤분배계약조건 북한법인, 위험부담, 법정세율부담	외국인직접투자, 경영독립책임 북한법인, 경제특구
투자업종	과학기술, 공업건설, 운수봉사 부문	수출품, 선진기술 도입, 생산부문, 관광부문, 봉사부문	전자공업, 동력공업, 자동차공업, 식품공업, 피복, 건재공업, 화학건설운수, 서비스
노동 채용조건	북한 노동력 채용 원칙, 일부 관리인원과 특수직종 기술자, 기능공은 투자관리기관에 통지, 외국인 채용가능(합영법26조), 관리는 외국인투자기업 노동법규 따름	북한 노동력 채용 원칙, 특수직종 기술자, 기능공은 투자관리기관에 통지, 외국인 채용가능(합작법11조)	북한 노동력 채용 원칙, 일부 관리인원과 특수직종 기술자, 기능공은 투자관리기관에 통지, 외국인 채용가능 (외국인기업법19조)

자료: 법제처(2007b), 『북한의 외국인 투자법제의 문제점과 개선방안』 참고하여 저자 작성.

58) 뒤에 보충하겠지만 외국인투자 관련 노동법규와 개성공업지구 노동규정에는 다소 차이가 있으나 다른 국가에 비해 노동의 고용이나 관리가 자유롭지 못하다는 점은 비슷하다고 볼 수 있음.

업들이 마주쳤던 애로점 중 하나로 꼽힌다.

분쟁이 생겼을 때 외국인투자기업이 선택할 수 있는 제도적 장치는 조정, 중재, 재판 등이 있다고 명시되어 있다(외국인기업법 30조). 또한 대외경제중재법에 의하면 이 법을 통해 “대외경제분쟁해결에서 제도와 질서를 엄격히 세워 분쟁사건을 정확히 심리해결하고 분쟁당사자들의 권리와 리익을 보호하는데 이바지한다”고 명시하고 있다(1조). 관련기관 종사자에 의하면 북한 측에서 중재 관련 국제기준을 잘 알지 못해 싱가포르에 체류 중인 영국 법률전문가들을 고용해 자문을 받아 현재 중재법을 완성하는 등, 최대한 국제적인 표준에 대해 인지하고자 하며 제도적으로 뒷받침하기 위한 노력을 기울이고 있음을 알 수 있다.

나. 외국인투자 관행

북한 정부 차원에서 외국인투자를 유치하기 위한 노력은 법제적인 수정을 통해 지속되어왔음을 보여주나 실제 북한 내 투자한 기업들은 어려움을 호소하는 경우가 많다. 특히 김정은 정권 들어서 이전의 북중경협 중심에서 벗어나 다양한 특구와 경제개발구를 지정하여 전방위적인 투자유치 노력을 펼치고 있으나 선진적, 기업친화적인 법제에 근접하지 못하고 있다.⁵⁹⁾

실례로 이집트 이동통신회사 오라스콤에서 북한에서 얻은 수익 달러에 이르는 이익금을 본국으로 송출하지 못해 어려움을 겪은 게 언론에서 큰 화제가 되었다. 2012년에는 중국 랴오닝성에 근거를 두고 있는 시양그룹(西洋集團)에서 2.4억 위안을 광산 개발에 투자했으나 북한의 일방적인 계약해지로 투자회수를 하지 못하고 철수할 수밖에 없었던 사례도 있다.⁶⁰⁾ 이는 북한 외국인 투자법 19조, 20조 등에서 언급한 대로 외국인투자자, 외국인투자기업, 외국투

59) 이해정(2016), p. 6.

60) “North Korea Blasts Chinese Company in Failed Deal”(2012. 9. 5), New York Times(온라인 자료, 검색일: 2018. 9. 27).

자은행의 재산을 국유화하거나 기업이 얻은 이익금의 해외송금을 허용한다는 조항과는 실제로 맞지 않다고 할 수 있다. 한국의 현대아산그룹도 1998년부터 금강산 관광사업을 개시하여 10년 동안 사업을 진행했으나 북한군으로 인한 관광객의 갑작스러운 피살 사고로 인해 북측에 투자한 모든 시설을 압류당했고 현대그룹은 북한에 투자한 시설에 접근권한을 갖지 못하고 있다.

다른 한편으로는 거의 독점이나 다름없는 북한 시장 진출을 통해 이익을 얻은 경우도 있다. 북한의 콩기름 생산이 수요보다 월등히 낮아 콩기름 공장을 세운 한 중국 대북사업가는 특히 대북제재 상황에서 북한 내 콩기름 공장을 세우면 무조건 이익을 낸다며 이러한 공급처를 중국이 독점하기 전에 한국기업들이 빨리 진출해야 한다고 독려했다.⁶¹⁾ 콩기름을 1톤 생산하면 100달러의 이익이 생기는데 그중 본인의 투자 몫에 따라 70%의 이익을 가져가고 공장 부지를 제공한 북한 측은 그에 해당하는 30%의 이익금을 가져가는 식으로 운영하고 있다. 북한에서 콩기름 수입량이 제한되어 있기 때문에 생산 즉시 시장에 공급이 가능하고 수입은 보장되어 있는 식이다. 그는 또한 콩기름 공장의 설비와 원재료 등의 원활한 수송을 위해 남포항 일부를 임차하고 있다고 한다. 이와 같이 접근성이 상대적으로 좋고 네트워크를 가진 중국 사업가들은 리스크에도 불구하고 아직 개방도가 낮은 북한시장을 선점하고자 하는 목적으로 적극적인 진출을 꾀하고 있는 것으로 나타났다.

나선에 자주 방문하는 훈춘의 한 관리자에 의하면 외국인노동자법이나 나선 지역특구법 등이 아직 정립되고 있는 단계라 실제로는 합작, 합영회사를 설립하는 데 규제가 느슨하게 집행되는 편이라고 한다.⁶²⁾

북한과 사업하면서 생기는 한 가지 애로점으로 북한을 방문하거나 체류 시 이동이 자유롭지 않다는 점을 꼽았다. 북한에서는 항상 한두 명의 안내원이 함께 이동해야 하고 누구도 자유롭게 활동하지 못한다.

61) 단둥 대북 무역업자 면담 내용(2018. 8. 5~6, 중국 랴오닝성 단둥시).

62) 훈춘시 정부 관계자(2018. 8. 3~4, 중국 지린성 훈춘시).

또한 많은 서구 국가의 투자자들이 우려하는 부분이 기본적인 비즈니스 인프라 부족인데, 특히 사업적 분쟁이 생겼을 때 현지 법제도가 공정하게 적용이 될지에 대해서 많은 의구심을 갖고 있다. 대외경제중재법을 비롯해서 북한 다수의 법령에 법적 보호 장치에 대해 간단하고 통합적으로 명시하고 있으나 구체적으로 개별 사안에 대해 이러한 법제도들이 효력을 발휘할지에 대해서는 많이 알려진 바가 없다. 북한의 한 전 무역성 직원에 의하면 중재위원회 구성원들은 국제기준 또는 관례에 대해 이해도가 좀 부족하나 이를 보충하기 위해 영국 전문가들의 자문을 받으며 실제로 중재를 제기해서 성공한 사례들이 많다고 한다. 대체로 선박 문제로 중재한 경우들 또는 보험 관련 분쟁 등이 많고 상품무역에서 단기로 수출입하는 중에 분쟁이 발생해 중재를 요구하는 경우는 상대적으로 적다고 한다. 그러나 중재가 성공적으로 이뤄졌다고 하더라도 그 결과가 실제로 이행되는지는 알려진 바가 없어 이러한 제도적인 장치가 외국인투자자들에게 안심하고 투자할 만한 최소한의 안전망을 제공해줄지 불명확하다고 볼 수 있다.

제도적인 인프라 외에도 전력, 교통, 통신 인프라 등에서도 여러 가지 애로 사항들이 있다. 예를 들면 나선특구의 인터넷 사용 비용은 한 달에 북한 돈으로 7,000원(1,089USD)이나 하는데 그 속도는 턱없이 느리다.⁶³⁾

앞서 제도적으로 이미 명시되어 있는 노동력 채용 및 관리에 있어서 외국인 투자기업의 자율성이 제한된다는 점을 언급했었다. 이 점이 실제로 어떤 식으로 발현되는지는 상황과 기업에 따라 다르게 나타나는 것으로 보인다. 개성공단 기업들의 경우 노동력의 직접채용과 해고가 불가능하며 불만이 발생할 경우 북한의 직장장이나 총무를 통해서만 관리할 수밖에 없고, 이로 인해 단기적으로 노동자의 효율적인 배치와 활용, 노동인센티브 제공 등의 어려움을 호소하는 기업이 많았다. 반면 북한 내부 외국인투자기업은 아니지만 북한 해외파견

63) "N. Korean, Chinese scholars at odds over investment in N. Korea"(2015. 9. 23), Yonhap news(온라인 자료, 검색일: 2018. 9. 2).

노동력을 사용하는 중국 기업들의 경우 비록 관리와 수급에 대한 자율성이 떨어지지만 노동 수준이 높고 근면성실하면서 인건비가 낮은 점 등 때문에 대부분 만족스러워 하는 실정이다. 해외파견 노동자의 경우 기숙사 및 편의시설을 따로 제공해야 하는 조건까지 붙는데도 불구하고 제재로 인해 북한 노동력 공급에 차질이 생기는 것에 대해 아쉬움을 토로하는 기업들이 많은 것으로 미루어보아 북한 노동 임금 및 수준 등이 중국 시장에서는 경쟁력이 있는 것으로 볼 수 있다.⁶⁴⁾ 실제로 중국 최대 의류회사인 야겔그룹(雅戈尔集团股份有限公司)이 북한 노동자 고용의 이점 때문에 훈춘에 공장을 옮겼으나 최근 제재로 인해 북한 노동력 수급에 난항이 생겨 경영자들이 난감한 상황에 몰린 경우도 있다.⁶⁵⁾

4. 통관 및 검역 제도와 관행

가. 통관 및 검역의 법적·제도적 근거

북한 역시 다른 국가와 마찬가지로 통관 및 검역의 제도적 장치들이 존재하며, 무역량이 증가하고 수출입물품이 늘어남에 따라 이와 관련된 제도적인 법 제정을 확대해왔다. 1996년 북한은 수출입상품검사법, 국경위생검역법, 출입국법을 제정, 1997년에는 국경동식물검역법을 제정, 2009년에는 수출품원산지법을 제정하여 세관통과 시 수출입물품의 품질, 수량, 위생상태 등을 검사하는 것을 의무적으로 정하고 있다. 2012년에는 무역화물검수법을 제정하여 화물 종류를 규정하고 수출입 화물에 대한 보다 철저히 검수하기 위한 지침을 마련했다.

64) 단둥에서 대북 무역업자 면담 내용(2018. 8. 5~6, 중국 랴오닝성 단둥시).

65) 훈춘시 정부 관계자 면담 내용(2018. 8. 3~4, 중국 지린성 훈춘시).

표 3-4. 통관 및 검역 관련법

관련법	제정연도	내용
수출입상품검사법	1996년 (2013년 최신개정)	수출입상품검사에 대한 기본적인 사항, 검사신청방법, 검사방법, 지도통제
국경위생검역법	1996년 (2007년 최신개정)	국경위생검역 기본사항, 대상, 장소, 시간, 검역증명서 관련 사항
출입국법	1996년 (2013년 최신개정)	출입국법 기본, 국민의 출입국, 외국인의 입출국, 통행검사, 외국인의 체류, 거주, 여행, 제재
국경동식물검역법	1997년 (2008년 최신개정)	동식물검역 기본사항, 대상, 금지대상 처리, 장소, 기관 등
수출품원산지법	2009년	수출품원산지의 정의, 기준, 증명신청서 발급방법
무역화물검수법	2012년 (2013년 최신개정)	무역화물검수 기본사항, 대상, 기관, 장소, 문건관련사항, 형사적 책임 등
국경통과지점관리법	2014년	국경통과지점관리 기본사항, 설정, 건설, 관리운영, 검사와 검역, 지도통제
세관법	1993년 (2012년 최신개정)	세관법 기본사항, 세관등록 및 수속, 세관검사와 감독, 관세와 선박통세, 세관요금, 세관사업에 대한 지도통제

자료: 국가정보원 편(2017)을 참고하여 저자 작성.

국경위생검역법에 의하면 국경통과지점에서의 다양한 운수수단과 물품 및 인원에 대해 위생검역을 의무적으로 하는 것을 원칙으로 하고 있다. 해당 물품의 수출입 시 해당 물품의 품명, 수량, 수출 및 수입하는 국가명, 수송방법, 국경통과 지점, 도착 또는 출발 예정날짜가 명시돼 있는 위생검역신청서를 국경검역기관에 제출하도록 하고 있다(제13조). 물품에 대한 위생검역은 검역문건 확인, 시료채취검사로 일반적인 방법을 명시하고 있으며 구체적인 시료채취방법과 그 양은 중앙국경검역지도기관에서 정한다(18조). 타국으로 출항하고자 하는 북한 배도 국경위생검역을 받은 후 출항위생검역증을 발급받은 후 출항이 가능하다(16조).

무역화물검수법에서는 국경교두, 철도역, 무역항, 공항 등을 통해 북한으로 들어가거나 외국으로 나가는 물품들에 대한 검수를 의무적으로 할 것을 법으로 정하고 있으며 신청자명, 기관명, 품명, 수량, 출발지, 목적지, 출발날짜, 도착날짜 및 이밖에 필요한 내용이 적힌 검수신청문건을 제출하도록 하고 있다(10

조). 또한 화물수송기관 또는 그 대리인은 무역화물이 국경통과지점에 도착하면 즉시 검수기관에 알려야 하고(13조), 검수신청문건을 접수한 후 무역화물검수기관은 검수를 제때에 합리적으로 해야 한다(12조)고 명시하고 있어 검수과정의 신속성과 합리성이 반영되어 있다.

세관법에 의하면 세관수속을 위한 세관수속문건은 전자무역수속체계를 사용해야 하고, 부득이한 경우에만 세관수속문건을 직접 제출하도록 하고 있어(15조) 전자무역 시스템을 사용하고 있음을 보여주고 있다. 세관수속문건 접수 후 세관에서는 수속을 제때에 해주어야 한다고 명시되어 있어(15조) 효율적인 수속을 강조하고 있음을 볼 수 있다. 관세부과대상과 관세율은 비상설관세심의위원회에서 심의 결정하고, 이를 공포하는 사업은 내각이 한다(42조). 세관에 대한 장악과 지도는 중앙세관지도기관이 하고 모든 세관은 그에 복종해야 한다고 명시되어 있어, 중앙집권적인 통제를 제도적으로 명확히 하고 있으며(63조), 국경교두 및 철도역 등에서는 해당 세관장의 지휘하에 세관과 통행검사소, 수출입품검사검역소, 무역지사일군들이 정기적으로 모여 세관 관련 문제들을 협의하도록 명시하고 있다(66조).

수출품원산지법에서는 북한에서 생산된 광물, 동식물, 수산물 등의 원재료를 비롯해 북한의 원료를 이용한 가공품, 수입 부품을 이용해 북한에서 새롭게 만든 중간재나 최종재 등도 북한산 원산지 승인을 받을 수 있도록 규정하고 있다(6조). 이러한 수출품원산지 증명신청은 신청당사자의 의사에 따라 신청할 수 있도록 하고 있어 강제성이 떨어지고(8조) 오히려 발급기준에 부합하지 않을 시 발급을 해줄 수 없다고 명시되어 있다(7조).

나. 통관 및 검역 관행

북한 측과 거래하는 중국 측 사업가들은 중국 측 통관제도에 따라 대행업체에서 서류작업을 외주하고 북한 무역회사들도 통관절차 관련 서류들을 대행해주

는 통관업자(customs broker)에게 외주하는 것으로 나타났다. 중국 측 통관 서류대행업체들은 별개의 서비스업체 형태로 존재하고 북한 쪽에서는 보통 큰 단위의 무역회사에 통관서류만을 전문적으로 준비해주는 직원이 상주하기도 하여 무역회사들의 수출입 서류 업무를 맡아 각 기관의 승인을 받는 작업을 대행하는 것으로 보인다.⁶⁶⁾ 그러나 대외인수지도국 국경지사에 근무하는 공무원들이 대행을 해준다는 의견도 있다.⁶⁷⁾

북한 세관을 통과할 때 물품의 종류 및 세관에 따라, 그리고 세관관리에게 얼마나 많은 사적 이익을 제공하는지에 따라 통관과정이나 시간이 차이가 난다. 동쪽 지역의 북·중 국경세관은 큰 규모의 무역상보다 주로 보따리 상인들이 많아 소량이지만 다양한 품목들이 많이 수출입되는 경향이 있다. 때문에 다양하고 소량인 보따리 무역 제품들을 일일이 다 검사하기에는 현실적인 어려움이 있어 소규모 무역상에 대해서는 통관과정이 크게 까다롭게 이뤄지지 않는 것으로 나타났다.⁶⁸⁾ 반면 북·중무역의 대부분이 이뤄지는 단둥세관에서는 대규모 무역이 많이 발생하기 때문에 보다 정형화된 세관검사절차가 이뤄지고 있다고 볼 수 있다. 관계자에 의하면 유통속도가 중요한 농산품이나 수산물의 경우 세관에서 시간을 지체할 경우 품질에 문제가 생길 여지가 높아 세관 관리들에게 물품으로 또는 금전적인 로비를 함으로써 신속한 통관을 꾀하기도 한다.

북한에서 통관 속도는 수출이나 수입이 비슷하긴 하지만 보통 수입 통관이 더 빠르다고 한다.⁶⁹⁾ 통상적으로는 수입하는 물품의 위생상태를 검사하기 때문에 좀 더 까다로울 것으로 생각되나 북한의 경우 위생검역이나 국경동식물검사 등 샘플을 채취해서 검사하거나 품질 증명서 발급을 통해 확인하는 등 법규가 존재하긴 하지만 실제 현장에서는 허술하게 적용된다고 한다.⁷⁰⁾ 현장에서

66) 훈춘시 정부 관계자 인터뷰(2018. 8. 3~4, 중국 지린성 훈춘시).

67) 북한 무역성 출신 탈북민 인터뷰(2018. 10. 22, 한국 서울).

68) 훈춘시 정부 관계자 면담(2018. 8. 3~4, 중국 지린성 훈춘시).

69) 북한 무역성 출신 탈북민 인터뷰(2018. 10. 22, 한국 서울).

70) 북한 무역성 출신 탈북민 인터뷰(2018. 10. 22, 한국 서울).

샘플을 채취하기는 하지만 분석을 하지 않고 사후에 문제가 생기면 샘플을 확인하는 정도로 형식적인 절차인데, 그 가장 큰 이유는 검사설비가 현대화되지 않은 데에 있다. 수입은 또한 북한주민들에게 필요한 물품들이 신속하게 전달되기 위해 보다 빠르게 이뤄져야 하는 당위성이 있는 것으로 보인다. 반면 수출은 국가의 자원을 반출하는 과정으로, 절박성에 있어서 비교적 수입보다는 느슨하다고 볼 수 있다.

현장에서 발생하는 또 다른 현상은 국제정세의 변화에 따라 통관 및 검역의 강도도 달라진다는 점이다. 북중관계가 좋고 다른 국제정세가 안정적인 때는 검역 및 통관이 비교적 수월하게 이뤄지나 북중관계가 긴장돼 있고 국제정세가 긴장국면일 때는 통관 및 검역도 보다 엄격하게 이뤄져 시간과 비용이 많이 든다.⁷¹⁾ 이는 한국의 사드배치로 인해 한중관계가 긴장국면에 도달했을 때 중국으로 수출되는 한국화장품 통관에 어려움을 겪었던 것과 비슷한 맥락이라 할 수 있다.

일례로 한 대북사업가에 의하면 대북제재 이전 한국에서 중국을 통과해 북한국으로 수출되는 물품이 한국 신문지를 사용하여 포장이 되어 있는데 무역업자가 그 부분을 놓치고 북한에 세관 검사를 당해 통관이 막힌 적이 많다고 한다.⁷²⁾

그러나 북·중 접경지역의 중국 측 국경지역 관계자에 의하면 북한 내 인기 품목인 한국산 또는 미국산 원산지 표시가 되어 있는 물품들은 북한 수입금지 대상인데 이러한 제품들이 북한 내에서는 더 비싼 가격으로 팔리기 때문에 수출입업자들은 이들 물품을 들여오기 위한 여러 가지 노력을 한다. 가장 흔한 방법 중 하나는 내용물은 동일하게 하되 포장을 벌크로 하는 방법이다. 가령, 개별 포장이 되어 있는 한국산 셔츠의 경우 개별 포장된 제품들 몇백 장을 비닐 포장으로 싸서 통관과정에서 원산지 라벨이 드러나지 않도록 하는 방법을 종종 사용한다고 한다. 중국 쪽에서 이런 포장 작업을 전문적으로 해주는 업체들이 있어 약간의 비용을 들이더라도 북한 현지에서 보다 높은 가격으로 팔 수 있기

71) 선양 대북 무역업자 면담 내용(2018. 8. 4, 라오닝성 선양시).

72) 단둥 대북 무역업자 면담 내용(2018. 8. 5~6, 라오닝성 단둥시).

표 3-5. 2018년 물류성과지수 대비 북한의 물류

물류성과 6대부문	내용	최고점	최하점	북한지수 (161개국 중 순위)
세관통관 (Customs)	세관을 비롯한 국경통과의 효율성	독일(4.09)	앙골라(1.57)	2 (144위)
인프라 (Infrastructure)	무역과 물류 관련 인프라의 수준(항만, 철도, 도로, 통신시설 등)	독일(4.37)	기니(1.56)	1.6 (160위)
국제수송 (International shipments)	경쟁에 기반한 좋은 가격에 수출할 수 있는 용이성	벨기에(3.99)	부탄(1.8)	2.8 (68위)
물류능력 (Logistics Competence)	물류서비스의 능력과 수준(물류종사자, 무역대행업자 등)	독일(4.31)	파푸아뉴기니(1.88)	1.2 (161위)
추적 용이성 (Tracking & Tracing)	화물 추적 용이성	핀란드(4.32)	리비아(1.64)	1 (161위)
신속성 (Timeliness)	예정된 시간 내 화물이 목적지에 도달할 수 있는 신속성	벨기에(4.41)	기니(2.04)	2 (161위)
총 물류성과지수(LPI)		독일(4.20)	아프가니스탄 (1.95)	1.77 (161위)

주: 북한파트는 본 연구진이 전문가 간담회와 현지조사를 통해 설문조사를 진행하였음.

자료: 북한파트는 질문지 응답결과(비공개 자료)를 토대로 저자 작성. 나머지 국가 평균은 2018년 물류성과지수보고서,
<https://wb-lpi-media.s3.amazonaws.com/LPI%20Methodology.pdf>(검색일: 2018. 10. 23) 참고⁷⁵⁾

때문에 이 방법이 인기가 높은 것으로 보인다.⁷³⁾

본 연구에서는 대략적으로나마 북한의 세관 통과 수준이 어느 정도인지 수치적으로 도출하기 위해 세계은행에서 2~3년마다 한 번씩 도출하는 물류성과지수(Logistics Performance Index)를 이용하여 북한의 경우 어느 정도 수준인지 약식으로 조사했다.⁷⁴⁾ 물류성과지수는 1에서 5 사이의 지수로 물류성과가 좋을

73) 훈춘시 정부 관계자 면담 내용(2018. 8. 3~4, 중국 지린성 훈춘시).

74) 물류성과지수(LPI: Logistics Performance Index)는 세계은행에서 160개국을 대상으로 2~3년에 한번씩 물류 관계자들을 대상으로 한 설문조사 응답결과를 토대로 책정된다. 이를 통해 각국의 물류인프라의 수준을 다른 국가들과 비교해서 가능해볼 수 있으며 각국에서 부족한 부분을 개선해나갈 수 있도록 돕는 것을 목적으로 한 지수이다. 설문문항은 정해져 있으며, 각국에 대한 설문응답자는 대상국의 무역상이 아닌 개발도상국의 경우 가장 주요한 무역상대국들의 무역업자, 선진국의 경우 가장 주요

표 3-6. 세관통과 효율성 LPI 비교

구분	동아시아국 평균	최상위국 25% 평균	최하위 25% 평균	북한
수입과정 중 승인받아야 할 정부기관의 수(개)	3.31	4.79	2.12	6.9
수출과정 중 승인받아야 할 정부기관의 수(개)	3.16	4.76	1.93	6.9
수입 승인을 위해 제출해야 할 서류의 수(개)	4.56	5.14	2.41	6.6
수출 승인을 위해 제출해야 할 서류의 수(개)	4.17	5.21	2.02	6.6
수입과정 중 세관신고서 제출부터 세관통과 승인까지 걸리는 평균 시간 (물건 검사가 없는 경우)(일)	1.2	2.34	0.73	6.1
수입과정 중 세관신고서 제출부터 세관통과 승인까지 걸리는 평균 시간 (물건 검사가 포함될 경우)(일)	2.57	3.86	1.60	10.9
수입화물에 대한 물리적인 검사(엑스레이 또는 스캔)가 이뤄질 평균적인 확률(%)	22	32	10	80
수입화물에 대해 한 번 이상 물리적인 검사가 이뤄질 확률(%)	13	13	5	92

자료: 북한파트는 질문지 응답결과(비공개 자료)를 토대로 저자 작성. 나머지 국가 평균은 2018년 물류성과지수보고서, <https://wb-lpi-media.s3.amazonaws.com/LPI%20Methodology.pdf>(검색일: 2018. 10. 23) 참고.⁷⁶⁾

수록 높은 수를 나타낸다. 총체적인 LPI 수치가 도출되지만 세관통관, 인프라, 국 제수송, 물류 6가지 주요 물류 부문에서의 지수도 따로 계산을 한다.

[표 3-5]에 정리된 세계 각국의 물류성과지수 대비 북한을 봤을 때 북한 물 류를 담당했던 인사들의 시각에서 북한 물류 수준은 총체적으로 2018년 기준

한 무역상대국들의 무역업자 및 각 대륙별로 한 국가씩 무작위로 추첨한 국가의 무역업자 등으로 다소 복잡한 절차를 거친다. 설문지 결과를 통한 지수계산 역시 Weighted average로 도출하는 등 다소 복잡하다. 본 보고서에서는 본격적으로 북한의 물류인프라 수준을 계산하고자 하는 것이 아닌, 대략적인 수준을 가늠해보기 위한 목적에 부합하면서 제한된 시간과 자원을 고려해 절차를 조금 변형·간략화 하여 북한에서 무역부문에 종사했던 탈북자 5인을 대상으로 LPI 질문지에 대한 응답을 받았다. 설문결과에 따른 지수계산도 단순 평균으로 간단히 도출하였다. 따라서 북한의 대략적 물류성과지수도 출은 본 보고서에서만 참고만 할 뿐, 공식적인 LPI 지수로 간주할 수 없다는 점을 밝힌다. 자세한 LPI 관련 방법론은 다음을 참고하기 바란다. <https://wb-lpi-media.s3.amazonaws.com/LPI%20Methodology.pdf>(검색일: 2018. 10. 23).

가장 낮게 나온 아프가니스탄보다 낮은 수준이다. 6개 부문 중 대부분은 최하 위점을 기록하여 북한 물류 수준이 세계적인 수준에 비해 상당히 뒤처져 있었으나 세관통관 부문과 국제수송 부문은 다른 부문에 비해서 다소 양호한 것으로 나타났다. 특히 국제수송 부문, 즉 수출입 물류 가격은 비교적 경쟁력이 있는 것으로 북한의 무역업자들은 평가했다. 이는 북한의 수출입에 있어서 물품에 대한 가격은 물론, 물류 가격 역시 어느 정도 국가에서 책정하고 그것을 감안하여 수출입 워크 배정을 하기 때문에 물류 가격에 대한 부담이 그만큼 적게 느껴질 수 있는 것이 아닌지 추정해본다.

이상은 북한에 대한 대략적인 물류성과지수를 도출한 것으로, 정식 방법론으로 도출하게 된다면 그 결과는 차이가 날 것으로 본다. 그러나 약식으로 북한 물류 부문의 수준을 세계표준과 비교했을 때 어느 정도인지 1차적으로 가늠할 수 있게 한다는 의미를 가진다.

물류성과지수(LPI)에서 측정하는 또 다른 부분은 세관통관 절차의 효율성 부분인데, 이를 위와 같은 방법론으로 북한에 적용해봤다.

LPI 조사 결과를 봤을 때 전반적으로 높은 소득을 가진 국가들이 낮은 소득을 가진 국가들보다 세관통과가 비효율적인 것으로 나타났다. 이는 국내경제에 대한 보호 및 관리를 어느 정도 철저하게 하기 위한 규제일 것으로 보인다. 동아시아는 평균적으로 소득이 높은 국가들보다는 세관통관 효율성이 높은 것으로 나타났다. 또한 특징적인 것은 대개 수출보다는 수입 통관이 서류면에서나 통관 시간 면에서 보다 까다롭게 나타나고 있다.

북한은 LPI 조사 대상들에 비해 세관통관 효율성이 월등히 낮게 나타났다. 수출입을 위해 거의 7개의 정부기관의 승인을 받아야 하며 제출해야 할 서류의 개수도 6.6개에 육박했다. 이는 고소득국가의 다섯여 개보다 더 많은 것으로 국가의 규제가 그만큼 많은 것으로 보인다. 수입에서 세관신고서 제출부터 세

75) Arvis *et al.*(2018), pp. 45-48.

76) *Ibid.*

관통과 승인까지 걸리는 평균 시간도 6~10일이 걸릴 만큼 비효율적인 것으로 나타났다. 수입화물에 대한 물리적 검사도 80~90%에 육박할 정도로 거의 대부분의 화물을 검사하는 비효율성을 보이고 있다.

이상을 종합해봤을 때 북한에 있어서 수출입은 “주체적으로”, “자력갱생”을 위해 국가가 작동할 수 있을 만큼만 하는 것으로, 경제적인 효율, 기업, 소비자 편의보다는 국가의 필요에 초점이 맞춰져 있는 것으로 해석된다. 또한 시장화가 진행되었지만 기본적으로 계획경제의 토대 위에 세워진 국내경제에 대외무역도 함께 맞춰서 진행되어야 하는 구조로 인해 수출입되는 모든 물품에 대한 계획과 승인을 병행해야 한다는 점도 이러한 비효율성이 빚어지는 이유로 꼽을 수 있다.

5. 수출입 규제 분석

북한의 수출입은 기본적으로 국가계획이라는 토대에서 이뤄지기 때문에 그 바탕에는 이미 모든 수출입이 어느 정도 규제되고 있다고 볼 수 있다. 이는 기본적으로 모든 수출입품이 국가소유라는 개념 때문인데, 즉, 수출입을 하는 무역회사들은 국가의 대리인으로서 국가의 이익이 침해되지 않도록 물품과 가격을 수출입해야 한다는 전제가 선행된다. 국가기관은 개별 무역주체들이 국가의 이익에 반하는 수출입 활동을 하는지에 대한 규제를 제도적으로 강제하고 있기 때문에 수출입해야 할 물품의 쿼터나 가격을 국가기관에서 정하는 등 국제적 기준으로 봤을 때 어긋나는 부분들이 상당부분 존재할 수 있다.

그러나 다른 한편으로는 수출입 물품에 대한 가격을 가격국에서 정한다고는 하지만 일방적이거나 당위적인 가격을 강제하는 것이 아니라, 국제가격을 참고하고 무역상대와 타진해서 국가의 이익에 반하지 않는 수준에서 적절한 가격을 정하기 때문에 그 효율성이 좀 떨어진다고는 할 수 있으나 반드시 가격을 강제한다고 볼 수는 없을 것이다. 또한 관세율의 부분에서는 보통 선진국보다 낮은

수준의 관세율로 인해 만약 이대로 시장을 개방하게 된다면 국내산업을 보호할 수 있는 기제도 매우 취약할 수 있다.

일단 제도적으로 봤을 때 북한 무역법에는 수출입을 제한 및 금지할 수 있는 경우를 명시하고 있는데, 이는 대부분 국가들이 일반적으로 명시하는 예외적인 사항들이다. 수출입을 제한하는 경우는 국내수요 보장과 자연부원, 환경을 보호해야 하는 경우, 인민경제발전에 지장을 줄 수 있는 경우, 국제수지와 무역수지의 균형을 보장해야 할 경우, 해당 조약이나 협정에 따라 수출입을 제한해야 할 경우(제4장 40조) 등이 있고 수출입을 금지할 수 있는 경우는 나라의 안전과 사회공공질서를 침해할 수 있을 경우, 사람의 생명에 피해를 줄 수 있을 경우, 환경보호와 동식물의 생장에 위험을 줄 수 있을 경우, 경제적 실리가 보장되지 않을 경우, 해당 조약이나 협정에 따라 수출입을 금지하여야 할 경우(제4장 41조) 등이 있다. 구체적인 수출입제한 금지목록의 작성 권한은 국가계획기관과 중앙무역지도기관에 있다(제4장 42조).

세관법에 의하면 “중요공업부문과 나라의 자원을 보호할 필요가 있을 경우에는 일정한 기간 특별보호관세, 반투매관세, 보복관세 같은 조치를 취할 수 있다”(세관법 59조)라고 명시되어 있어 개방경제에서도 종종 차용하는 유치산업 보호, 반덤핑 조치 등이 제도적으로 존재함을 볼 수 있다.

그러나 앞서 언급했듯이 이러한 특수상황을 제외하고서라도 공식적으로 북한의 모든 품목에 대한 수출입 과정은 국가에서 그 가격과 수출입량에 대한 승인을 해야 가능하기 때문에 공식적으로 일어나는 수출입은 모두 쿼터제로 인한 규제대상으로 볼 수 있다. 무역거래가격 역시 시장가격에 의존하기보다 중앙무역지도기관의 승인을 받을 것을 원칙으로 하고 있다(무역법 2장 19조). 이는 일단 국가의 무역계획의 일부분으로 각 기관, 기업소, 단체가 제출한 각 품목에 대한 무역계획초안을 토대로 국가계획기관에서 국가적인 전략지표와 제한지표를 계획하고 기타 지표는 수출입액상으로 계획화하고 내각의 비준을 받아야 한다(무역법 2장 30조). 대외경제위원회 가격국에서 국제가격을 참고하여 가

격을 정해주는지는 하지만 무역회사가 가격을 정해서 올리면 가격국에서는 수입 물품은 되도록 낮은 가격으로 구입하고, 수출품목은 되도록 높은 가격에 팔도록 독려하는 관례가 있다.⁷⁷⁾ 이는 북한 무역의 가장 큰 목적 중 하나가 외화획득이기 때문에 수입품에 대해서는 최대한 외화유출을 줄이고 수출물품에 대해서는 최대한 외화를 많이 획득하기 위한 전략이 반영된 결과라 볼 수 있다.

수입품에 대한 관세부과도 당국의 판단여하에 따라 차등적으로 이뤄지는 경우가 있다. 무역회사 또는 국내 유통업자가 인민생활상품, 즉 생필품을 수입해서 큰 마진을 붙여 고가로 판매하는 경우 높게 책정된 가격을 낮추기 위해 국가가 다른 무역회사들에 수입품을 싼 가격으로 들여와 팔도록 하기 위해 관세 부과를 하지 않는 경우가 있다. 이는 제도적으로 정해졌다고보다 가격상황에 따라 당국에서 임의로 시행하는 것으로 보인다.⁷⁸⁾ 또한 한국의 면세점과 같이 지정된 상점에서는 수입품에 관세 부과를 하지 않는 경우가 있는데, 한국의 면세점은 사치품에 대한 면세적용을 통해 소비와 관광 활성화에 그 목적이 있다면 북한의 면세지정상점은 주로 인민들이 필수적으로 필요한 생필품 위주의 상품들이 판매되고 있는 점이 다르다고 볼 수 있다. 이러한 관행은 수입품에 대한 관세율을 국내소비자들의 후생을 위해 임의적으로 낮추는 것으로, 장벽이라기보다 대외무역 활성화에 기여하는 긍정적인 규제라고 볼 수 있다.

많은 국가들이 국가산업을 보호하기 위해 관세율을 높이고 이를 낮추는 문제로 인해 세계무역기구 가입과정에서 의견조율을 위해 많은 시간이 걸리는데, 북한의 경우 관세율이 오히려 매우 낮은 편이라 개방경제가 되었을 때 오히려 국가산업 성장에 해가 될 가능성이 크다. 현재 계획과 와크라는 통제하에 무역이 이뤄지고 있으므로 관세의 기능이나 역할이 큰 의미가 없지만 만약 이러한 비관세적 통제가 없어진다면 북한의 선진국 수준에 육박하는 현재 관세율을 조정해야 할 필요도 있어 보인다.

77) 북한 무역성 출신 탈북민 인터뷰(서울, 2018. 10. 22).

78) 77번 각주와 동일.

6. 남북교역 규정과 거래관행

가. 남북교역의 법적·제도적 근거

북한은 2005년 남북 간 경제협력을 법적으로 규정한 북남경제협력법을 제정했으며 “이 법은 북남경제협력관계를 보다 새로운 높이로 발전시키기 위한 원칙적인 문제들과 여기에서 반드시 지켜야 할 절차와 방법을 구체적으로 규제하고 있다”⁷⁹⁾고 발표하였다. 남북교역은 이 법이 제정되기 전에도 지속적으로 일어났으나 2000년 남북정상회담을 비롯하여 보다 우호적인 남북관계의 시초가 마련됨으로써 보다 활발한 교류를 위한 법적 토대를 마련하는 동시에 한국과 교류협력을 하기 위한 합법성을 유지하기 위해 입법을 한 것으로 보인다.⁸⁰⁾

이 법에 따르면 북남 당사자는 경제협력에 화폐재산, 현물재산, 지적재산을 이용할 수 있으며 투자재산은 북남투자보호합의서에 따라 보호한다(16조). 남한기업이 북측지역에서 노동력을 채용할 시 원칙적으로 북한 노동력을 사용해야 하고 남한이나 제3국 노동자를 채용할 경우 중앙민족경제협력지도기관의 승인을 받아야 한다(17조)고 명시하고 있다. 관세는 남북이 합의한 대로 부과하지 않는다고 명시하였으나 다른 나라에서 공업 또는 관광 지구에 들여온 물자를 그대로 다른 지역에 판매할 경우에는 관세를 부과할 수 있다(19조).

개성공업지구법은 2002년 개성공업지구를 지정한 후 그 법적 토대를 마련하기 위해 제정됐다. 이 법에 의하면 외국인투자법과 달리 공업지구의 투자당사자에 ‘남측의 법인, 개인, 경제조직’을 포함하고 있다(3조). 또한 투자자의 권리와 이익 보호와 투자재산에 대한 상속권을 보장한다(7조)는 부분이 있으며 법에 근거하지 않고는 남측 및 해외동포, 외국인을 구속, 체포하거나 몸, 살림집을 수색하지 않는다(8조)고 명시하고 있어 경제개발구에서와 비슷하게 외국

79) 「북·북남경제협력법 제정」(2005. 8. 7), 『연합뉴스』(온라인 자료, 검색일: 2018. 10. 1).

80) 최은석(2011), pp. 353~354.

인에 대한 신변안전의 보장 조항이 포함되어 있다. 또한 “법규로 정하지 않은 사항은 중앙공업지구지도기관과 공업지구관리기관이 협의하여 처리한다”(9조)고 명시하고 있어 개성공단 내에서의 경제활동에 관해서는 북한 일반법의 적용을 배제하겠다는 취지를 보이고 있다.⁸¹⁾ 이는 경제개발구법에서 “경제개발구의 개발과 관리, 기업운영 같은 경제활동에는 이 법과 이 법에 따르는 시행규정, 세칙을 적용한다”(9조)고 명시한 것과 대조를 이룸을 볼 수 있다.

나. 남북교역 관행

남북교역은 2010년 5.24 조치 이후 거의 전무하였고 2016년 북한의 핵실험 및 로켓발사로 인해 한국에서 개성공단 가동 전면 중단 결정을 하였다. 따라서 현재는 그 명맥이 거의 유지되고 있지 않다고 볼 수 있으나, 이러한 조치들이 이뤄지기 전 경험과 통계를 토대로 남북교역이 어떤 식으로 실제 이뤄졌는지에 대해 시사점을 얻을 수 있을 것으로 본다.

2009년까지 남북교역은 점점 그 규모가 줄어들고 있는 추세였으나 개성공단 거래규모는 그와 반대로 점점 늘어나는 형태를 보였다. 그러나 참여업체 수는 일반교역에서 399개에서 389개로, 개성공단에서 193개에서 172개로 줄어드

표 3-7. 남북교역 관련법

관련법	제정연도	내용
북남경제협력법	2005년	출입증, 검사 및 검역, 남측 인사의 체류 및 거주, 재산권, 노동력 채용, 무관세원칙, 결제방법, 분쟁해결 등
개성공업지구법	2002년 (2003년 최신개정)	개성공업지구법의 기본, 개발, 관리, 기업 창설운영, 분쟁해결 등
금강산 국제관광특구법	2011년	금강산국제관광특구법의 기본, 국제관광특구의 관리, 관광 및 관광봉사, 기업창설 및 등록, 운영, 경제활동조건외 보장, 제재 및 분쟁해결

자료: 국가정보원 편(2017), p. 21, 26.

81) 개성공업지구 법제연구회(2012), p. 71.

표 3-8. 남북교역 및 투자협력상의 당면 문제

(단위: 명, %)

구분	일반교역	위탁가공	개성공단	기타경제	전체
3통 문제 해결	36(69.2)	23(59)	5(55.6)	17(85)	81(67.5)
양질의 북한근로자 조달	3(5.8)	7(17.9)	1(11.1)	1(5)	12(10)
임금직불제 시행	0	3(7.7)	2(22.2)	0	5(4.2)
외국기업 유치	0	1(2.6)	0	0	1(0.8)
북측의 적극적 의지	11(21.2)	4(10.3)	0	1(5)	16(13.3)
무응답	2(3.8)	1(2.6)	1(11.1)	1(5)	5(4.2)
계	52(100)	39(100)	9(100)	20(100)	120(100)

자료: 한국무역협회(2008), p. 25.

는 등, 2009년 668개로 전체적으로 전년대비 12.1% 감소 추세를 보였다.⁸²⁾

2009년에 따르면 북한산 반입품이 전량 내수용이라고 응답한 기업이 72.3%를 차지해 북한산 물품을 수출하는 경우는 적었던 것으로 보였다. 일부 업체는 북한에서 가공하거나 반입한 물품을 재가공하여 한국산으로 미국에 수출하는 흥미로운 경우도 있었다.⁸³⁾

남북경제협력에 참여하는 여러 기업들이 공통적으로 호소하는 애로사항은 3通(통행·통신·통관) 문제였던 것으로 보인다(표 3-6 참고). 특히 남북 간 통신체계가 불편하고 대부분 중국 소재의 대리인 또는 연락 사무소를 통해 우회적으로 북한과 연락을 취했다. 개성공단 진출기업들도 팩스 외에는 다른 통신수단이 없어 불편을 호소했던 것으로 나타났다. 이와 관련해서 북한이 북한국적선 이용 시에만 원산지증명서를 발급해주는 관행으로 인해 어쩔 수 없이 업체들이 시장 운임보다 2~3배 비싼 북한선을 이용할 수밖에 없어 물류비가 높다는 점도 애로사항으로 꼽혔다.⁸⁴⁾

또한 분쟁이 생겼을 때 중재하는 제도가 제대로 갖춰지지 않아 문제가 생긴

82) 한국무역협회(2010), p. 4.

83) 위의 책, p. 8.

84) 위의 책, p. 24.

기업들이 많은 애로사항을 호소했다. 2009년 조사업체의 47%가 북한 상대와의 분쟁 발생 시 다음 거래에서 타협점을 찾는 방식으로 해결을 꾀했고, 25.5%는 피해를 입을 수밖에 없는 상황에 처했다.⁸⁵⁾ 이는 북한경제협력법, 개성공업지구법 등에서 분쟁해결에 대한 조항이 존재함에도 불구하고 실제로는 이러한 부분들이 충분히 해소되지 못하고 있음을 보여준다. 개성공단의 법제 적용에 있어서 지적되는 문제 중 하나가 바로 이러한 불균형한 구조적 문제점인데, 즉 개성공단지구가 남과 북이 공동으로 개발한 특수지역임에도 불구하고 실제로는 남측의 관리위원회가 북측의 지도총국보다 하위기구로 배치됨으로써 최하위 규범인 관리준칙을 규정할 수밖에 없는 등, 남북이 대등하지 않은 구도가 유지되었다는 점이다.⁸⁶⁾ 또한 북한의 법체계 특성상 하위법규가 상위법규의 범주 안에서 반드시 제정되지 않는다는 점에서 법체계의 위계질서가 확립되지 않은 상황으로, 북한과 거래하는 남측 기업의 입장에서는 상위 법체계의 틀에 따라 의사결정을 하고 행동하다가 그에 상반되는 하위체계 법규정이 임의로 제정되는 혼란스러운 상황을 마주할 경우가 발생할 여지가 있다.

7. 소결

비록 시장화가 진전되고 있다고 하지만, 북한경제의 근간인 계획경제의 특성은 상품무역제도에도 그대로 작동하고 있다. 대외무역은 국내 수요와 생산이 반영되기 때문에 국내 경제의 계획에 따라 무역 지표와 수량이 계획되어 할당량에 맞게 개별 무역주체들이 무역활동을 하는 것이 북한 대외무역제도의 큰 줄기를 이루고 있다.

그러나 계획 및 워크허가제 등의 제도에 비해 실제 통관 자체는 대부분의 국

85) 위의 책, p. 24.

86) 한명섭(2018. 4. 17).

가에서 하는 검역과정의 형식은 갖추고 있음을 볼 수 있다. 또한 실제 무역활동이 이뤄지는 형태를 살펴봤을 때, 제도에 따라 이뤄지는 부분들도 있지만 개별 무역주체들 또는 세관 관리자들의 재량에 따라 다양하게 이뤄지고 있었다. 한편으로는 북한의 계획식 제도가 시장경제적 바탕을 가진 국제기준과 비교했을 때 상당한 괴리가 있을 수 있으나, 다른 한편으로는 통관 등 현장에서의 기술적인 부분 및 실제 무역활동을 하는 주체들에게 새로운 제도가 도입되었을 때 유연하게 대처하고 적응할 수 있는 여지가 있다는 점을 고려해 볼 수 있다. 이는 본 보고서에서 약식으로 북한 무역에 종사했던 탈북자들을 대상으로 한 물류성 과지수(LPI) 조사 결과에서도 볼 수 있듯이, 북한의 물류의 효율성이 상대적으로 낮지만 국제표준에 준하는 그 형식은 갖추고 있다. 다만 국제기준에 비해 대부분 지표에서 하위권에 머무는 것으로 보여, 개방경제로의 전환 시 발전가능성이 큰 부분이라 할 수 있겠다.

무역의 상당부분이 계획에 의해 이뤄지므로 대부분 수출입 물품들을 국가가 통제하는 특성으로 인해 수출입 규제가 심각할 수밖에 없다. 그러나 정작 많은 국가들이 국내경제를 보호하기 위한 관세율은 매우 낮은 수준으로, 개방경제로의 이행 시 현재의 비관세장벽을 없애고 선진국 수준인 현재의 관세율을 그대로 적용한다면 국내 경제성장에 해로운 요소로 작용할 수 있다.

외국인투자나 남북교역, 경제협력에 있어서는 해외 자본을 끌어들이기 위해 제도적인 구색을 갖추고자 노력한 점들이 있지만 많은 사례에서 볼 수 있듯이 실제 집행 시 투자자를 보호할 만한 제도적 장치들이 상당히 미흡하다. 분쟁이 생겼을 때 보호를 받을 수 있는 구체적인 법규와 실제로 철저히 집행되는 사회적 보장이 뒷받침되어야 비로소 투자자들에게 좋은 환경이 조성되었으나, 북한 사회의 특성상 법치보다 당이나 정치적 필요에 따른 결정이 이뤄지는 경우가 많으므로 이 부분에서 국제적인 기준에 준하기 위해서는 현 상태에서 추가적, 형식적인 법 제정보다는 근본적인 법적 시스템 전환이 필요하다고 볼 수 있다.

제4장



북한 무역제도와 국제기준 비교 및 쟁점 분석

-
- The background of the lower half of the page features a semi-transparent globe with a network of grey lines and dots connecting various points across its surface. In the bottom right corner, a blurred city skyline with several skyscrapers is visible.
1. GATT/WTO 다자무역체제하의 의무와 혜택
 2. 주요 체제전환국의 WTO 가입경험 및 쟁점
 3. 북한 무역제도에 대한 시사점

1. GATT/WTO 다자무역체제하의 의무와 혜택

1947년의 ‘관세 및 무역에 관한 일반협정(General Agreement on Tariffs and Trade, 이하 GATT)’ 및 1995년의 세계무역기구(World Trade Organization, 이하 WTO) 출범 이후 전세계 대부분의 국가들이 GATT/WTO에 가입함으로써 국제무역에 적극적으로 참여해왔다.⁸⁷⁾ 대다수의 국가들이 무역협정을 통한 국제무역시장 진출에 적극적으로 나서고 있는 것은 무역의 확대가 소비자 효용 증대는 물론 생산성 증가를 통한 자원 이용의 효율성 증대를 촉진시키고 궁극적으로는 전체적인 경제 후생을 증대시키기 때문이다. 특히 다자무역협정의 가입을 통해 모든 가입국은 다른 회원국들로부터 동일한 무역상 의무와 혜택을 받게 되기 때문에 선진국뿐 아니라 개도국에도 공정한 경쟁여건이 조성되어 수출경쟁력을 갖추게 되지만 하면 수출 증대를 통한 경제 성장을 기대해 볼 수 있다.

GATT/WTO 체제에서 모든 회원국의 무역확대를 보장하기 위해 채택하고 있는 가장 기본적인 원칙은 비차별대우(non-discrimination) 원칙이다. 보호 무역정책의 수단으로 관세 이외의 기타 수량할당(quota)을 포함한 비관세장벽을 철폐할 것을 규정하고 있는데, 모든 회원국에 대하여 비차별적으로 적용할 것을 의무화하고 있다. 우선 관세 인하와 관련하여, 관세율을 최대한 낮추고 이를 모든 회원국에 대하여 비차별적으로 적용하며 상호주의에 입각하여 관세상의 차별대우를 하지 않을 것을 기본 원칙으로 설정하고 있다. 관세에 대해서는 일정 부분 정책적 필요성을 인정하고 있는 반면, 수량 제한과 관련하여서는 직접적 수입규제 수단으로서 무역당사국에 미치는 영향이 심각하기 때문에 완전한 철폐를 규정하고 있다.

비차별 원칙은 두 가지 형태로 규정되어 있는데, 우선 최혜국대우(MFN) 원

87) 2018년 11월 기준 WTO 가입국은 164개국이며, WTO 가입 절차를 진행 중인 국가는 21개국이다. WTO Accessions-2017 Annual Report, p. 3.

칙은 특정 무역상대국에 대하여 다른 국가(비회원국 포함)보다 불리한 교역조건을 부여해서는 안 된다는 원칙이며, 내국민대우(National Treatment) 원칙은 수입물품에 대하여 국내조세 및 국내규범에 의하여 같은 종류의 국내 상품 또는 서비스에 주어지는 대우보다 불리한 대우를 부여해서는 안 된다는 원칙을 말한다. 즉, 최혜국대우는 회원국 사이의 균등한 경쟁여건(국경 통과 시의 비차별적 대우)을 의미하며, 내국민대우는 수입국 내에서의 국내 상품과 수입 상품 사이에 동등한 경쟁여건을 형성해야 함을 의미한다. 이와 같은 비차별 원칙은 상품, 서비스 및 투자, 지적재산권 관련 모든 규정에 공통적으로 적용되는 가장 기본적인 다자무역규범의 원칙이다.

이 외에도 다자무역체제는 기본 원칙으로서 협상을 통한 호혜적, 점진적 자유화를 추구하고 있다. WTO는 기본적으로 무역장벽의 완화를 통한 시장개방을 추구하지만, 시장개방에 따른 필연적인 구조조정의 부담에 대한 해결방안으로서 협상주의를 원칙으로 하고 있다. 즉, 다자간 무역협상을 통하여 무역장벽의 완화를 추구할 수 있도록 하여 협상 대상국과의 상호주의적 시장개방을 도모하여 국내정치적 압력에 대응하고, 다자적 협상을 통한 점진적 자유화를 통해 구조조정의 부담을 완화할 수 있다.

또한 WTO는 회원국들의 무역 관련 정책에 대한 투명성과 예측가능성을 중요하게 여긴다. 불투명한 무역정책은 그 자체로서 무역장벽으로 작용할 수 있으며 무역장벽을 높이지 않겠다는 약속을 통한 시장개방은 기업들이 생산 및 투자 계획을 사전에 수립할 수 있도록 예측가능성을 제공하기 때문이다. 이에 따라 WTO 회원국들은 무역에 영향을 미치는 모든 정책 및 조치에 대하여 공개적으로 공포하거나 WTO에 통보할 의무를 갖고 있으며, 주기적으로 무역정책검토(Trade Policy Review) 대상이 되어 투명성이 보장되도록 해야 한다.

가. 상품교역 관련 의무

1) 원산지 및 통관 관련 규정

원산지규정은 국제무역에서 거래되는 상품의 원산지 국가를 결정하기 위해 적용되는 각종 법률, 규칙 및 일반적으로 적용되는 행정적 결정으로서, 상품의 제조국을 판정하기 위한 기준이다. 원산지규정은 각국별로 매우 상이하게 운영되므로, 그 자체의 복잡성과 차별성으로 인하여 실질적인 비관세장벽으로서 기능한다. 특히 지역경제통합의 경우 역내국의 입장에서는 역외국의 우회침투를 방지하기 위하여 원산지를 판정해야 할 필요성이 증대되는 한편, 자의적인 원산지규정은 역외국에 대한 무역장벽으로 작용할 수 있다.

GATT 제9조에서는 원산지표지(marks of origin)에 관해서만 규정하고 있으므로, 우루과이라운드(UR) 협상 결과 채택된 WTO 원산지규정에 관한 협정(ARO: Agreement on Rules of Origin)에서는 조화된 원산지규정(harmonized rules of origin)을 규정하고 있다. WTO ARO 협정에서는 특혜 원산지에 대해서는 규정하고 있지 않으며, 비특혜 원산지에 관한 일반적 규정만을 포함하고 있다. 즉, GATT 제1조의 최혜국대우(MFN) 원칙이 적용되지 않는 특혜관세제도를 제외한 일반적인 교역에 있어서 상품의 원산지 국가를 결정하는 것으로 그 범위가 한정되어 있다고 볼 수 있다.

원산지 판정기준으로는 특정 물품이 하나의 국가에서 완전히 획득된 경우인 완전생산기준과, 둘 이상의 국가가 상품생산에 관련된 경우 최종적인 실질 변형이 이루어진 국가가 원산지가 되는 실질변형기준이 있다. 실질변형기준은 국제통일상품분류제도(HS)의 품목분류표에 의한 세번변경기준을 우선 사용하고, 이것만으로 실질적 변형을 표시할 수 없는 경우에는 부가가치기준과 가공공정기준을 보완적으로 적용하도록 규정하고 있다.

세관통과를 위한 국제무역규범은 2013년 타결된 무역원활화협정(TFA: Trade Facilitation Agreement)이 발효되기 이전에는 국가마다 다른 품목분

류체계를 적용하도록 되어 있는데, GATT 협정에서는 단순히 각국의 서로 다른 품목분류의 조화를 위해 1983년 채택된 ‘상품분류와 기호체계의 조화에 관한 국제협약(International Convention on the Harmonized Commodity Description and Coding System)’을 따르도록 규정하고 있다. 이 외에도 GATT 제10조는 ‘무역규제의 출판과 운영’으로 국제무역규율의 투명성을 규정하고 있는데, 각 회원국에 단순한 법령과 규제의 공표를 요구하고 있다. GATT 제18조는 ‘수출입과 관련된 요금과 절차’로 무역에 관련된 행정적 문제를 다루고 있으며, 특히 수출입과 관련된 비관세 수수료나 요금에 대하여 각 회원국이 수출입과 관련되는 규제적 서비스를 제공하는 비용과 대체로 합치하도록 해야 하며 국내산업을 보호하는 목적이나 정부재정 충원의 목적으로 사용하지 않을 것을 규정하고 있다. 또한 수수료와 요금에 대하여 그 종류와 수를 줄이고 수출입 절차의 복잡성을 최소화시키고 수출입 관련 서류의 요구사항을 간소화할 필요성이 있다고 규정하고 있다. GATT 제5조는 ‘화물통과의 자유’에 대한 것으로 통과 물품을 신고 있는 운송도구에 대하여 규정된 통관시설을 통한 입국 의무와 불필요한 지체 및 요구사항, 운송비나 통과와 관련된 행정적 비용 등을 제외하고는 기타 통관요금 및 수수료를 부과할 수 없다고 규정하고 있다. 또한 통과화물에 징수 가능한 요금은 운송비용 및 통관업무와 관련된 행정적 비용에 대한 수수료에 한정할 것을 규정하고 있다.

2013년 제9차 각료회의에서 합의된 WTO 무역원활화협정은 회원국의 2/3가 수락하면서 2017년 2월 발효되었으며, 모든 회원국의 통관수속 간소화를 통해 사실상의 무역장벽을 철폐하도록 하고 있다. 무역원활화협정은 기본적으로 통관규정의 투명성 강화, 통관절차의 간소화, 세관당국 간 정보교환 활성화 등을 규정해 통관의 신속화 및 무역비용 감소를 통한 국가 간 교역 확대를 목표로 하고 있다. 이로써 그동안 개도국 회원국에 수출하는 경우 겪었던 과도한 통관절차와 비용, 지역별로 다른 통관 규정, 자의적인 품목분류에 따른 부당한 관세 징수, 신선식품의 통관 및 검역 소요시간 지연 등의 통관 애로를 해소할 수

있을 것으로 기대되고 있다.⁸⁸⁾ 단, 무역원활화협정의 의무사항은 개발도상국 및 최빈개도국 회원국에 예외가 적용되는데, 무역원활화협정은 개도국에 협정의 각종 조치를 세 가지 유형으로 분류하여 유형A는 협정의 발효와 동시에 적용될 조치, 유형B는 일정한 유예기간 후 적용될 조치, 유형C는 일정한 유예기간 내에 적합한 지원을 받고 적용될 조치로 구분하도록 허용하고 있다. 이를 통해 개도국 회원국에 즉시 적용될 조치와 유예기간 후 적용될 조치를 회원국의 상황에 따라 선정할 수 있도록 권리를 부여하고 있다.

2) 수출입의 수량제한 등 관련 규정

GATT 제11조는 상품의 수출입과 관련하여 수량제한(쿼터), 수출입 허가 및 그 밖의 조치는 종류에 불문하고 관세, 조세 및 그 밖의 과징금 이외의 금지 또는 제한조치를 채택 및 유지하지 않도록 규정하고 있다. 단, 수량제한 금지와 관련하여 여러 가지 예외가 허용되고 있는데, 식품 또는 수출국에 불가결한 기타 생산품의 위급한 부족(critical shortage) 시 일시적 수출의 금지나 제한, 국제무역에 있어서의 분류, 등급부여 또는 판매를 위한 표준 또는 규정의 적용에 필요한 수출입의 제한, 동종 국내상품의 일시적 과잉상태, 국제수지 보호, 국내산업의 보호 등을 위해 허용되고 있다.

수출자율규제(VER: Voluntary Export Restraint)는 수입국의 수입규제 조치를 우회하기 위해 수출국 자체적으로 특정 상품의 수출물량을 제한하는 조치로서, 사실상 수입국의 요청에 의한 수출규제조치이다. GATT 제19조는 특정상품의 수입물량이 증가하여 국내산업의 피해가 우려되는 경우, 일정 조건 하에서 해당 상품에 대하여 긴급수입제한조치(세이프가드)를 취할 수 있도록 허용하고 있는데, 수출자율규제는 이를 우회하기 위한 조치인 것이다.⁸⁹⁾ 그러

88) 「산업부 “WTO 무역원활화협정 22일 발효...통관절차 효율화로 기업 수출여건 개선 전망”」(2017. 2. 22), 『조선비즈』.

89) GATT 제19조상의 긴급수입제한조치를 발동하기 위해 필요한 수입의 급증과 국내 생산산업의 심각한 피해 사이의 인과관계를 입증하는 것이 일반적으로 어렵기 때문에 수출자율규제(VER)를 통해 수

나 수출자율규제는 WTO의 긴급수입제한조치에 관한 협정(Agreement on Safeguards)에 의하여 원칙적으로 금지된다.

수입허가절차(import licensing procedures)는 수입국이 자국의 관세영역으로 수입하기 위한 선행조건으로 신청서나 그 밖의 문서를 자국의 관련 행정기관으로 제출할 것을 요구하는 행정절차를 의미한다. WTO 수입허가절차에 관한 협정(Agreement on Import Licensing)은 수입허가제도가 불공정한 비관세장벽으로 작용하지 못하도록 수입허가절차에 대한 원칙을 확립하고, 특히 비자동수입허가의 투명성과 예측가능성을 확보하는 것을 목표로 하고 있다. 이에 따라 모든 수입허가 신청에 대하여 일정요건을 충족하는 경우 자동적으로 수입허가를 부과해야 하며, 비자동 수입허가의 경우에도 제한의 부과야기되는 효과가 수입제한 또는 무역왜곡 효과를 가져서는 안 되며, 수량제한 이외의 목적을 위한 허가요건의 경우 회원국은 허가를 부여하는 근거를 공표할 것을 의무로 규정하고 있다.

3) 수입규제(반덤핑, 상계관세, 긴급수입제한) 관련 규정

WTO 체제는 회원국들로 하여금 교역상대국의 불공정한 무역행위로 인한 자국 국내산업의 피해를 구제하기 위한 목적으로 수입규제조치의 발동을 허용하고 있다. WTO 체제하에서 허용되는 수입규제조치는 세 가지 형태로, 상대국 수출기업이 상품을 국내시장에서 통상적으로 거래되는 정상가격보다 낮은 가격으로 수출하는 덤핑행위에 대한 구제조치인 반덤핑(anti-dumping) 조치, 상대국 수출국 정부가 자국의 정책목표를 달성하기 위해 기업 및 산업에 제공하는 보조금 조치에 대한 구제조치인 상계관세(countervailing duty) 조치, 상대국으로부터 특정 상품의 수입이 급증하여 자국의 국내 산업에 심각한 피해를 주거나 우려가 있을 때 사용할 수 있는 무역구제조치인 긴급수입제한 또는 세이프가드(safeguard) 조치이다. 각 회원국은 자국의 국내무역법에 따라 수

입제한조치의 적용을 우회하기 위해 주로 사용되었다.

입규제조치를 부과하기 위한 조사를 수행하고 조사결과에 따라 피해금액에 상응하는 관세를 부과할 수 있는데, WTO 협정은 동 수입규제조치의 부과를 위한 조사 및 발동 방식에 대한 일반적 기준을 제공하고 있다.

이에 따라 관련 WTO 협정에서는 반덤핑 및 상계관세, 세이프가드 조치의 부과를 위한 기술적 내용들을 규정하고 있다. 반덤핑 및 상계관세 조치의 경우 덤핑 또는 보조금의 존재 여부, 반덤핑 관세의 수준을 결정하기 위한 가격의 산정 및 비교, 국내산업의 피해 여부 및 인과관계, 보조금으로 인한 국내산업의 피해 정도 등을 결정하기 위한 기준을 제시하고 있다. 또한 WTO 규범과 합치하는 세이프가드 조치의 부과를 위해 고려되어야 할 충족요건들을 규정하고 있다. WTO 규범상 모든 수입규제조치는 공통적으로 한시적으로 운영되는 것이 원칙이며, 해당 불공정 무역행위가 더 이상 존재하지 않는 경우 피해를 상쇄하기 위해 부과된 수입규제조치는 정해진 절차에 따라 철회되어야 한다.

일반적으로 반덤핑 조치는 일반관세와 달리 발생 원인이 수출자의 불공정한 덤핑행위이므로 특정 수출국 또는 특정 수출기업의 상품에 대해 선별적으로 부과될 수 있으며, 보상의무가 면제되므로 적용이 비교적 용이하다. 또한 반덤핑 조치의 근본적인 성격상 국내산업을 보호하기 위한 조치로서, 덤핑의 산업피해 여부 조사에 있어서 각국이 조사기준을 자국의 국내산업에 유리하도록 설정할 수 있으며 조사절차 역시 복잡하고 장기적으로 운영될 수 있도록 WTO 협정상 불명확하게 규정된 내용이 많아 남용될 소지가 많다.

WTO 보조금 규정상 수출실적에 따라 지급되거나 수입품 대신 국내 상품의 사용을 조건으로 지급되는 보조금은 금지된다. 각국 정부의 정책목표를 추진하기 위하여 일반적으로 보조금 지원은 각국의 고유권한이지만 이와 같은 수출보조금이나 수입대체 보조금은 특정 산업이나 기업의 경쟁력을 변화시켜 수출을 촉진하거나 수입을 억제하는 등 무역왜곡 효과를 초래한다는 점에서 규제의 대상이 되어왔다. 또한 수출이나 수입에 직접적 영향을 미치지 않더라도 교역상 대국의 국내 경쟁 산업에 피해를 주는 보조금 역시 불공정 무역관행으로 간주

되어 조치가능 보조금(actionable subsidies)으로서 WTO 분쟁해결절차에 회부되어 제소되거나 상계관세를 통해 대응할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 과거에는 연구개발 보조금, 지역개발 보조금, 환경보조금은 허용보조금(non-actionable subsidies)으로서 회원국들이 사용할 수 있었으나 2000년 1월 1일 이후 효력이 정지되어 다른 경우와 마찬가지로 자국의 국내산업에 심각한 부정적 효과를 초래한다고 간주되면 조치가능 보조금으로서 제소 및 상계관세조치를 통해 대응할 수 있다.

반면 농업 관련 보조금은 별도의 농업협정(Agreement on Agriculture)을 통해 규율되는데, 기본적으로 농업에 대한 보조금은 국내보조금과 수출보조금으로 구분하고, 국내보조금을 감축약속이 면제되는 국내보조금과 감축약속의 대상이 되는 보조금으로 구분하고 있다. 감축약속이 면제되는 국내보조금은 상계관세를 부과할 수 없으며, 조치가능 보조금으로서도 제소의 대상이 될 수 없다. 대신 감축약속이 면제되는 보조금은 무역왜곡효과나 생산에 미치는 효과가 없거나 최소한도가 되어야 한다. 즉, ① 당해 보조금이 소비자로부터의 소득이 전을 수반하지 않고 공적으로 재원이 조달되는 정부의 계획에 의해 제공되어야 하며 ② 생산자에 대한 가격지지효과가 없어야 하고 ③ 그 외 일반서비스, 식량안보 목적의 공공비축, 국내식량구호 등 정책특정적인 기준과 조건에 합치해야 한다. 반면 감축약속의 대상이 되는 보조금은 보조금협정에 따라 피해 또는 피해우려의 판정이 내려지지 않는 한 상계관세 부과 및 제소로부터 면제될 수 있다. 농업 관련 수출보조금은 물량, 가격에 미치는 효과 또는 영향에 근거하여 피해 또는 피해우려의 판정이 있는 경우에 상계관세 부과의 대상이 되지만, 제소 대상으로서는 면제된다.

4) 기술규제 및 위생검역조치 관련 규정

WTO 무역기술장벽에 관한 협정(Agreement on Technical Barriers to Trade, TBT 협정)은 기본적으로 차별적인 기술규제와 보호무역을 목적으로

하는 자의적인 기술규제를 금지하는 한편, 국가 기술규제 간의 불필요한 차이를 줄이고 국제표준 개발에 적극 참여하고 국제표준을 사용하도록 규정하고 있다. 또한 교역상대국이 채택하고 있는 기술규제에 대한 정보의 부족으로 인한 문제를 해결하기 위하여 투명성 이행을 의무화하고, 개도국에 대한 기술적 지원을 규정하고 있다. 또한 TBT 협정의 이행을 강화하기 위하여 TBT 위원회를 운영하며 기술규제 관련 분쟁에 대한 분쟁해결 규정을 별도로 마련하고 있다.

WTO 규범의 규율 대상이 되는 기술규제는 공산품과 농산물을 포함하는 모든 상품에 대한 기술규제를 포함한다. 대상조치는 회원국 간에 상이한 표준(standard), 기술규정(technical regulation)과 인증 및 검사절차 등을 포함하는 적합성평가절차이다. 기본적으로 회원국 정부가 자국 국민의 안전, 보건, 위생 및 환경보호 등을 위해 기술적 조치를 도입하는 것을 허용하지만, 지리적 환경이나 기후 등을 여타 이유로 국제표준과 상이한 제도를 운영하여 무역장벽으로 작용하는 것을 방지하고자 하는 데에 목적이 있다.

또한 TBT 협정의 규율 대상기관은 중앙정부 기관뿐 아니라 지방정부 기관과 기술규정을 시행할 법적 권한을 가진 비정부 기관도 포함된다. 모든 대상기관에 대하여 거의 동일한 의무사항이 적용되나, 기술규정에 대한 통보 및 투명성 의무는 중앙기관에만 적용된다.

식품 등에 대한 위생검역조치 관련 규정을 규율하는 WTO 위생 및 식물위생 조치의 적용에 관한 협정(Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS 협정)은 각 회원국이 적합하다고 간주하는 생명 및 건강의 보호 수준을 정하도록 하고 이를 확보하기 위한 위생조치를 선택 및 시행할 수 있는 고유한 주권적 권리를 보장하고 있다. 그러나 또 한편으로는 이러한 주권적 권리의 행사로 인해 국제무역에 불필요한 장벽이 초래되지 않도록 규제하는 이중의 목적을 지니고 있다.

SPS 협정이 규율하는 대상조치는 식품에서 기인하는(food-borne) 인간과 동물의 건강상의 위험으로부터 보호하기 위한 목적의 조치, 병해충 또는 질병

으로 인한 인간, 동물 및 식물에 대한 위협으로부터 보호하기 위한 조치, 병해충으로 인한 위협으로부터 다른 손해의 방지나 제한을 목적으로 하는 조치이다. 이러한 조치들이 생명과 건강의 보호를 위해 필요한 조치인지 여부를 판단하기 위한 기준으로 가장 중요하게 고려되는 것은 과학적 원리에 근거한 충분한 과학적 증거에 기반하여 해당 조치가 유지되고 있는지 여부이다. 이와 관련하여 관련 국제표준이나 국제지침 또는 권고에 기반하고 있는 경우에는 WTO 규정과 합치하는 조치로서 간주한다. 국제기준보다 더 보호수준이 높은 위생검역조치도 허용되나 과학적 정당성이 입증되도록 규정하고 있다.

위생검역 관련 조치를 처음 도입할 때에는 위험평가에 기초해야 하며, 회원국이 결정한 적정보호수준(appropriate level of protection)에 대하여 일관성을 유지하여 자의적이거나 정당화되지 않는 차별 또는 무역에 대한 위장된 제한이 없도록 해야 한다. 또한 위생조치를 통해 적정보호수준이 달성되는 데 필요 이상의 무역제한적 조치를 취하지 않도록 규정하고 있다. 이와 관련하여 수출국의 위생 관련 조치가 수입국의 적정보호수준을 달성하고 있다는 사실을 객관적으로 입증하는 경우에는 수입국 또는 동일한 품목을 거래하는 다른 회원국의 조치와 다르더라도 동등한 SPS 조치로 인정해야 할 것을 규정하고 있다. 또한 투명성 규정에 따라 자국의 위생검역 관련 조치가 변경될 경우에는 이를 즉시 통보하고 관련 정보를 타 회원국들에 제공할 의무가 있다.

5) 예외 규정(일반적 예외, 안보 예외, 지역무역협정 체결 관련 예외)

WTO 규정상 기본원칙인 비차별대우 의무에 대해 다양한 예외사항을 인정하고 있다. 특히 국가의 공공이익을 위해 정당한 목적의 조치를 시행하는 경우 주권적 권리를 인정하고 있다. 따라서 원칙적으로 GATT/WTO 규정상 금지되는 차별적 조치라 하더라도 정당한 정책적 목적을 달성하는 데 필요한 조치이며 자의적이거나 위장된 무역제한적 조치가 아닌 경우에는 예외로서 허용된다.

GATT 제20조의 '일반적 예외' 조항은 GATT/WTO 체제의 기본원칙인 비

차별 원칙의 예외로 인정될 수 있는 ‘필요한’ 조치인 경우 일정 조건하에 이들 조치가 갖는 차별성을 예외적으로 허용해준다. 특히 환경의 보호 및 자원의 보존과 관련된 조치, 공중도덕을 보호하기 위한 조치, 인간 및 동식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위한 조치 등을 허용하고 있다. 이외에도 GATT 제21조는 ‘안보 예외’ 조항으로서 회원국이 취한 조치가 비록 차별적 조치라 하더라도 중대한 안보상 이익⁹⁰⁾의 보호를 위해 필요하다고 간주하는 경우에 한하여 허용된다고 규정하고 있다. 또한 GATT 제24조는 회원국 간 경제개발 수준의 차이 등을 감안하여 무역자유화 및 시장개방을 확대하기 위하여 일정한 요건을 충족하는 경우에 한하여 일부 회원국 간 지역무역협정(regional trade agreement) 또는 자유무역지대(free trade area) 및 관세동맹의 형성을 허용하고 있다.

나. 서비스 교역 관련 의무

1) 기본원칙

서비스 무역에 대한 국제무역규범은 1994년 12월 타결된 우루과이라운드 협상의 최종협정문인 WTO 설립협정의 부속서 1B의 ‘서비스 무역에 관한 일반협정(GATS: General Agreement on Trade in Services)’을 통해 채택되고 있다. GATS는 주로 상품무역을 규율하는 부속서 1A와 부속서 1C의 ‘무역 관련 지적재산권에 관한 협정(TRIPs: Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights)과 함께 WTO 체제하의 세계무역 질서를 규율하는 3대 축이라 할 수 있다.

GATS는 점진적으로 서비스 무역을 확대함으로써 모든 교역국들의 경제성

90) 중대한 안보상 이익(essential security interest)에 해당되는 경우는 다음의 세 가지에 한정된다: ① 핵분열성 물질 관련 조치 ② 군사적 사용을 위한 무기, 탄약, 전쟁도구의 거래 및 재화의 직간접 거래 관련 조치 ③ 전쟁 및 국제관계의 비상시 조치.

장을 촉진하는 것을 주된 목적으로 하고 있다. 그러나 상품무역과 달리 서비스 무역은 개도국의 경제발전 수준 차이를 감안하여 개도국의 서비스 무역 시장 개방을 유도하면서도 국내서비스의 공급능력과 효율성 및 경쟁력을 감안하여 자국 상황에 맞는 시장개방 약속을 할 수 있도록 하고 있다. 이에 따라 회원국의 의무를 일반적인 의무사항과 특정적 의무사항으로 구분하고, 두 가지 의무사항에 의한 무역자유화의 수준을 달리 규율하고 있다. 일반적인 의무사항은 모든 서비스 부문에 적용되는 의무로서, 최혜국대우(MFN) 의무가 여기에 해당된다. 즉, 모든 회원국은 타 회원국의 서비스와 서비스공급자에 대하여 여타 국가에 제공하고 있는 동등한 대우를 즉각적이고 무조건적으로 부여해야 한다.⁹¹⁾ 반면 내국민대우(NT) 의무는 특정적 의무사항에 포함되어 각 회원국이 자국의 양허계획표(schedule of commitments)에 포함된 서비스 부문에만 적용된다. 즉, 외국의 서비스 및 서비스공급자에 대한 대우는 자국이 시장개방을 약속한 서비스 부문에 대해서만 국내 서비스 및 서비스공급자에 대한 대우와 동등하게 부여할 수 있다.

2) 시장접근과 내국민대우, 자유화 방식

상품교역과 달리 서비스 교역에서는 관세라는 개념이 없으며, 대신 시장접근(market access)과 비차별대우 중에서도 내국민대우(national treatment)가 자유화 조치의 핵심을 이루고 있다. 즉, 특정 서비스공급자가 상대국 시장에 진입할 수 있는 시장접근의 가능성 여부와, 시장접근이 허용된다 하더라도 현지의 국내 서비스공급자와 동등한 대우가 제공되는지 여부가 서비스 교역 분야에 있어서 가장 핵심적인 자유화 조치라 할 수 있다. 시장접근과 관련하여 회원

91) 그러나 GATS 협정에서는 최혜국대우(MFN) 의무에 대한 광범위한 예외를 인정하고 있어, 면제에 대한 부속서에 열거되어 있고 동 부속서의 조건을 충족하는 경우에 한하여 MFN 원칙에 대한 예외를 인정받도록 하고 있다. 이는 서비스 무역의 경우, 서비스 분야별로 상호주의에 입각한 양자협정체계가 지배적이어서, MFN 원칙을 무조건적으로 적용할 경우에는 관련 서비스 분야를 개방하지 않은 국가가 무임승차할 수 있는 불공정한 경우가 발생할 수 있기 때문이다.

국들은 타 회원국의 서비스 및 서비스공급자에 대하여 자국의 양허표상에 명시된 조건과 제한보다 불리한 대우를 부여하지 않도록 규정하고 있다. 내국민대우와 관련해서는 각 회원국에 양허표에 기재된 서비스 분야 및 명시된 조건과 제한하에서, 서비스 공급에 영향을 미치는 모든 조치와 관련하여 외국 서비스 및 서비스공급자에게도 국내의 동종 서비스 및 서비스공급자와 동등한 대우를 부여해야 한다.

또한 회원국들은 모든 서비스 분야를 일시에 개방하는 것이 아니라 5년의 협상 주기로 점진적으로 자유화하도록 규정하고 있다. 즉, 각 서비스 업종의 자유화는 국가별로 산업발전 수준의 차이를 반영할 수 있도록 점진적 자유화 원칙을 채택하고 있다. 이에 따라 GATS는 양허 방식으로 ‘포지티브 방식’(양허표에 열거한 서비스 부문에 대해서만 자유화함)을 채택하고 있으며, 시장접근과 내국민대우에 대한 제한은 ‘네거티브 방식’(기재된 제한조치 외에는 규제하지 못하도록 함)으로 절충형 방식을 채택하고 있다.

3) 국내규제와 자격 인정

투명성 원칙은 서비스 국내규제의 자유화 방식으로 매우 중요한데, 서비스 무역과 관련된 국내법규, 사법적 및 행정적 결정과 절차를 명료히 하고 공개하는 원칙을 의무화하고 있다. 공표가 불가능한 경우에는 해당 정보를 다른 방법에 의해 공개적으로 이용하도록 해야 할 것을 규정하고 있다.

국내규제와 관련하여 GATS 제6조는 양허약속이 행해진 분야에서 각 회원국은 서비스 무역에 영향을 미치는 조치가 ‘합리적이고 객관적이며 공평한 방식’으로 시행되도록 보장할 것을 요구하고 있다. 또한 각 회원국은 서비스 무역에 영향을 미치는 행정적 결정을 신속하게 검토하도록 하며, 행정결정에 대한 적절한 구제조치를 제공할 사법적·중재·행정재판소 또는 절차를 가능한 조속히 유지하거나 설치하도록 규정하고 있다.

또한 전문직서비스(의사, 변호사, 회계사 등)와 같은 특별한 서비스 분야에서

는 자격제도를 운영하는 경우 특정국 내에서 습득한 교육이나 경험, 충족된 요건 및 부여받은 면허나 증명을 인정할 수 있도록 규정하고 있다. 이와 같은 인정(recognition)은 관련국과의 협정을 통해 혹은 일방적으로 부여될 수 있다. 그러나 인정은 다자간 합의기준에 의거해야 하며 회원국 간에 차별적 수단이나 서비스 무역에 위장된 제한이 되는 방식으로 부여할 수 없도록 규정하고 있다.

4) 보조금

상품무역 분야와는 달리 서비스 무역과 관련된 보조금에 대해서는 구체적인 규정이 존재하지 않는다. 이는 서비스 분야를 대상으로 한 보조금 지급과 보조금 지급으로 인한 피해, 서비스의 출처, 서비스 시장의 점유율 및 서비스 무역에 대한 경제적 영향을 측정하기 어렵다는 요인에 기인하고 있는 것으로 평가된다. GATS 제15조에서는 단지 특정 상황에서 보조금이 서비스 무역을 왜곡시키는 효과를 가질 수 있음을 인정하면서, 이를 방지하기 위하여 필요한 다자적 규범을 마련해야 할 필요성에 따라 협상의 개시와 상계관세 부과 절차의 적절성 문제도 다루어야 한다고 규정하고 있다. 그러나 이는 서비스 무역 분야에서의 보조금 지급을 금지하는 실질적 의무 사항으로 간주할 수 없으므로, 현재로서는 서비스 산업에 대한 회원국들의 보조금 지급을 규율하는 규범이 아직 부재한 것으로 평가된다.

5) 예외

상품교역을 규율하는 GATT/WTO 협정과 마찬가지로 서비스 교역을 규율하는 GATS도 다양한 예외규정을 두고 있는데, 긴급수입제한조치에 대한 예외, 국제수지 보호를 위한 예외, 정부조달 예외, 일반적 예외 및 안보 예외, 지역경제통합 예외 등이다. 서비스 무역에 있어서의 긴급수입제한조치 예외는 상품교역 분야와 달리, 서비스 교역의 특성상 관련 국내 서비스 산업의 정의 및 범위, 피해의 판정 등에 있어 기술적 어려움이 있기 때문에 긴급수입제한조치의 발동

요건과 절차에 관한 구체적인 기준을 마련하지는 못하고 있다. 국제수지와 대외 금융상 심각한 어려움이 있거나 그러한 우려가 있는 경우에도 회원국들은 자국의 구체적 약속에 합치하지 않는 서비스 무역에 대한 제한조치를 채택하거나 유지할 수 있다(GATS 제12조). 그러나 이러한 제한조치는 타 회원국에 대해 차별적으로 운영되어서는 안 되며, 다른 회원국의 상업적, 경제적, 재정적 이익에 불필요한 피해를 주지 않는 범위 내에서 일시적으로 취할 수 있다. 또한 모든 제한 조치의 도입이나 변경은 일반이사회에 신속히 보고해야 하며, 국제수지제한위원회와도 신속하게 협의해야 한다. 또한 정부의 상용목적으로 구매되며, 상업적인 재판매나 상업적 판매를 위한 서비스 공급에 사용할 목적이 아닌, 정부기관의 서비스 조달을 규율하는 법률, 규정 및 요건에는 GATS 협정상의 최혜국대우 및 내국민대우, 시장접근의 규정이 적용되지 않는다(GATS 제13조).

GATS 규범상으로도 공중도덕이나 공공질서의 보호를 위한 필요한 조치, 인간 및 동식물의 생명과 건강보호를 위해 필요한 조치, 기만행위 및 사기행위의 방지를 위한 조치, 사생활 및 비밀 보호, 안전관련 법률이나 규정의 준수를 위해 필요한 조치 등을 예외로 인정하고 있다(GATS 제14조). 또한 안전보장의 예외도 규정하고 있는데, 무역의 대상이 상품 혹은 서비스인지 여부를 불문하고 국가 및 국제공동체의 안전문제는 국제무역에 의해 규율될 수 없도록 규정하고 있다. 이외에도 상품교역 분야와 마찬가지로 서비스 무역과 관련하여 회원국들이 양자간 혹은 다자간 지역경제통합을 위한 협정을 체결하는 것을 허용하고 있다. 이를 위하여 지역무역협정은 상당한 분야를 포괄해야 하며, 협정 당사국 간에 실질적으로 모든 차별조치를 폐지하고 협정 당사자가 아닌 모든 GATS 회원국에 대해서는 전반적인 장벽의 수준을 높이지 않도록 규정하고 있다.

다. 무역 관련 투자조치 관련 의무

GATT/WTO 체제하에서 투자 관련 국제규범은 거의 마련되어 있지 않은

상황이다. 단지 해외투자를 많이 하는 선진국 회원국들의 투자를 보호하고 무역을 확대하기 위하여 무역제한을 초래할 수 있는 투자조치를 방지할 수 있도록 다자간 규범으로 '무역 관련 투자조치에 관한 협정(TRIMs: Agreement on Trade-Related Investment Measures)'이 채택되었다. 그러나 이는 무역과 관련된 투자조치에 대해서만 제한적인 내용의 규범을 마련하고 있을 뿐이며, 실질적인 투자 보호 관련 내용은 국가 간에 체결하는 FTA 투자 챗터 또는 양자간 투자협정(BIT: Bilateral Investment Treaty)을 통해서 규율되고 있다.

TRIMs 협정의 규제대상 투자조치는 기본적으로 내국민대우와 수량제한 금지의 의무가 적용된다(TRIMs 제2조). TRIMs 협정의 규제대상 투자조치는 상품무역과 관련된 투자조치만 해당되는데, ① 기업들로 하여금 국산품 또는 국내 생산제품을 사용하도록 하거나 ② 수입제품의 사용을 국산품의 수출과 연계시키거나 ③ 국내 생산에 필요한 제품의 수입을 제한하거나 제품의 수입을 수출과 연계하거나 ④ 기업의 외화취득을 동 기업이 벌어들인 외환과 관련된 액수로 제한하거나 ⑤ 국내 생산의 규모나 가치 또는 그 비율에 따라 제품의 수출이나 수출을 위한 판매를 제한하는 조치 등을 포함한다(부속서-예시목록). 이와 같이 WTO 규정에 합치하지 않는 투자조치는 WTO 협정의 발효 후 일정 기간이 지난 후 철폐하도록 규정하고 있는데, WTO 협정 발효 후 이미 상당기간이 지났으므로 신규 WTO 가입국의 경우 가입 즉시 철폐가 요구된다.

개도국의 경우에는 일정한 조건을 충족하는 경우 내국민대우나 수량제한금지의 규정으로부터 일시적으로 예외를 적용받을 수 있는데, 주로 국제수지의 균형 목적으로 취한 조치인 경우에 해당된다(TRIMs 제4조). 또한 개도국에는 투자조치의 철폐에 대한 5년(최빈개도국은 7년)의 유예기간이 주어지는데, 협정 의무의 이행이 어려운 이유를 입증하는 경우 추가적인 유예기간이 주어질 수 있다고 규정하고 있다(TRIMs 제5조). 반면 TRIMs 협정 이행의 투명성을 확보하기 위하여 모든 회원국들은 자국의 무역 관련 투자조치를 WTO 사무국에 통보해야 한다.

투자 관련 조치에 대한 규정은 GATS 협정에도 포함되어 있는데, 상업적 주재(commercial presence)⁹²⁾에 대한 서비스 교역 관련 규정이 적용된다. 즉, 서비스 무역 관련 자국의 양허표상에 명시된 내용에 따라 시장접근 및 내국민 대우의 의무가 적용된다.

라. 분쟁해결 관련 의무

WTO ‘분쟁해결규칙 및 절차에 관한 양해(DSU: Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes)’는 WTO 회원국 간에 발생하는 다양한 무역, 투자, 서비스, 지적재산권 문제에 관한 준사법적 분쟁해결 규정이다. 분쟁해결절차를 마련함으로써 다자무역체제는 국제통상규범의 강제력을 부여하고 있으며, 이를 통해 다자무역체제의 예측가능성과 안정성을 보장하고 있다. WTO 회원국들은 WTO 협정의 적용을 받는 분야에 대하여 협정상 의무사항뿐 아니라 협정을 위반하지 않은 조치라도 이익의 침해 받은 경우에 분쟁해결절차를 원용할 수 있다. 분쟁의 당사국들은 분쟁사안에 대한 WTO 규정 위반 여부에 대한 판정 내용이 담긴 패널보고서와 상소기구보고서가 합의(consensus)에 의해 채택하지 않기로 결의되지 않는 한 WTO 분쟁해결기구의 판정 내용에 의해 구속받는다.⁹³⁾ 그러나 분쟁당사국 외의 회원국에 대해서는 구속력이 없으며, 판정결과 또한 선례로서 법적 구속력은 없다. 그러나 판정 결과가 이행되지 않았을 경우 DSU에 의거하여 분쟁당사국(제소국)은 무역피해 규모에 상응하는 관세 보복조치를 취할 수 있도록 규정하고 있어, 판정결과와 이행을 유도하는 기제를 마련하고 있다. 또한 WTO 분

92) GATS 협정에서는 서비스 교역을 그 공급방식을 기준으로 네 가지 형태의 서비스 공급으로 정의하고 있으며, 세 번째 형태인 ‘상업적 주재(Mode 3)’는 일국의 서비스 공급자가 서비스 공급을 위하여 자회사나 지사의 설립 등을 통해 타국의 영토에 주재하는 것을 의미(주로 자본의 이동을 수반함)하므로 일반적인 투자의 개념과 일치한다고 볼 수 있다.

93) 분쟁해결규칙 및 절차에 관한 양해(DSU) 제16조4항 및 제17조14항.

쟁해결기구(DSB: Dispute Settlement Body)는 분쟁사안에 대한 1차 심의를 하는 패널(Panel) 심의절차 외에도 항소심의 역할을 하는 상소기구(Appellate Body)에 의한 심의절차를 마련하고 있다.

WTO 회원국들은 교역상대인 타 회원국의 특정 조치로 인하여 무역상 피해를 입었을 경우 우선 협의(consultation)를 통해 분쟁 사안을 해결할 수 있는 기회가 주어진다. 공식적인 분쟁해결절차를 개시하게 되면 많은 시간과 비용이 소요되기 때문에 회원국 간 효율적으로 통상 문제를 해결할 수 있도록 기회를 제공하고 있다. 이러한 협의 요청을 접수한 회원국이 10일 이내에 답변하지 않거나, 30일 또는 상호 합의한 기간 이내에 협의에 응하지 않는 경우, 협의 개최를 요청한 회원국은 패널의 설치를 요구할 수 있다. 이와 같이 협의 요청일로부터 60일 이내에 협의를 통한 분쟁해결에 실패한 경우, 제소국은 패널의 설치를 요청할 수 있도록 규정하고 있다.⁹⁴⁾ 예외적으로 식품과 같은 부패하기 쉬운 상품(perishable goods)의 경우에는 협의 요청일로부터 10일 이내에 협의를 개최해야 하며, 20일 이내에 협의를 통한 해결에 실패할 경우 패널 설치를 요청할 수 있다.

패널의 설치는 제소국이 요청한 후 15일 이내에 개최되는 분쟁해결기구(DSB) 회의를 통해 합의로 결정된다. 패널은 3인의 패널위원으로 구성되며, 패널위원은 충분히 다양한 배경 및 광범위한 경험이 확보된 인사들로 구성되어야 한다. 패널의 심의는 비공개적으로 진행되며, 일정한 기간이 경과한 후 패널은 조사결과와 결론을 포함하는 잠정보고서를 분쟁당사국에 회람시킨다. 이 경우 분쟁당사국은 잠정보고서의 특정 부분을 최종보고서의 배포 이전에 검토해 줄 것을 요청할 수 있으며, 추가 회의를 개최한 후 잠정보고서는 최종보고서로 간주되어 회원국들에 배포된다. 패널보고서는 일방 분쟁당사자가 상소를 하지 않거나 DSB에 의해 합의로 채택되지 않기로 결정되지 않는 한, 회원국들에 배포된 날로부터 60일 이내에 채택된다. 그러나 일방 당사국이 상소를 하면 상소절

94) DSU 제4조3항 및 제5조.

차 종료 후까지는 패널보고서의 내용이 논의될 수 없다.

분쟁당사국은 패널의 판정 내용에 대해 상소할 수 있다. 상소기구의 판정법위는 패널보고서에서 다룬 법률적 문제와 패널이 전개한 법률 해석에 국한된다. DSB는 상소내용을 심의할 상설 상소기구를 설치하며, 이는 7인의 위원으로 구성되며 이 중 3인이 하나의 분쟁 사건을 담당한다. 상소기구는 법률, 국제 무역 및 협정 전반의 주제에 전문지식을 갖춘 권위자로 구성된다. 상소기구는 패널의 법률적인 조사결과와 결론에 대하여 확정(uphold)하거나, 변경(modify) 또는 기각(reverse)할 수 있다. DSB는 상소기구보고서가 회원국에 배포된 후 30일 이내에 동 보고서의 채택에 대하여 거부하기로 합의되지 않는 한 보고서를 채택하며, 분쟁당사국은 동 보고서의 판정내용을 무조건 수락해야 한다.⁹⁵⁾

분쟁당사국인 회원국이 협정의 위반으로 결정된 DSB의 권고 및 판정 내용을 합리적인 기간 내에 이행하지 않는 경우에는 분쟁당사국과 보상 협상을 개시할 수 있다. 그러나 20일 이내에 만족할 만한 보상에 대한 합의가 이루어지지 않을 경우 제소국은 양허 또는 그 밖의 의무를 피제소국인 회원국에 대하여 정지시키기 위한 승인을 DSB에 요청할 수 있다.⁹⁶⁾

2. 주요 체제전환국의 WTO 가입경험 및 쟁점

가. WTO 신규 가입 현황 및 배경

WTO 출범 이후 신규 가입하는 회원국들 중 상당수는 체제전환국으로서 WTO 가입을 위해 높은 수준의 구조개혁 등 경제개혁의 과제를 수행해야 한

95) DSU 제17조.

96) DSU 제22조.

다.97) 일반적으로 WTO에 가입하는 신규 회원국들은 다자무역체제 가입을 통해 기존 회원국들의 시장에 대한 접근기회를 확대하여 자유무역의 혜택을 공유하는 것이 궁극적인 목적이지만 이를 위해서는 WTO 규범에 합치하는 방향으로 자국의 무역제도와 관행을 개선하고 경제개혁을 단행해야 하는 고통스러운 과정을 겪게 된다. 특히 대부분의 체제전환국들은 WTO 가입을 통해서 기존의 계획경제체제를 시장경제체제로 전환하기 위한 계기로 삼고 있을 정도로98) WTO 가입 과정은 자국의 경제적 구조조정을 통해 궁극적으로 경제발전 목표를 달성하는 과정이라 할 수 있다. WTO 체제는 시장경제국인 기존 회원국들로 구성되어 있기 때문에 신규 회원국의 가입 협상 과정에서 제대로 된 시장경제체제를 갖추지 못하고 있는 체제전환국의 제도와 정책에 대한 심사 과정이 더욱 엄격하다는 것은 자명한 사실일 것이다.99) 실제로 WTO 출범 이후 신규 가입한 국가들 중 기존의 계획경제체제에서 시장경제체제로의 이행을 촉진하기 위해 WTO 가입을 추진한다고 밝힌 국가들은 절반에 이르는 것으로 나타난다.100)

이와 같이 대외개방을 통한 국내경제의 구조조정을 강화하기 위하여 외부적 효과를 빌리는 차원에서 WTO에 가입하는 정치적 의도 외에도 체제전환국은 WTO 가입을 통해 국내경제 및 무역 관련 정책과 조치의 투명성과 예측가능성을 보장하여 외국 자본의 유입이 더욱 증대될 수 있는 제도적 여건을 조성할 수 있다. 국제규범에 부합하는 제도 개선을 통해 대외적 신뢰도가 향상되어 외국 투자의 유입이 확대되면 이를 바탕으로 국내경제의 구조조정도 더욱 심화될 수 있다. 또한 강화된 국제적 위상을 바탕으로 국제협상 무대에서의 입지도 향상

97) 2018년 11월 현재 WTO에 신규 가입한 회원국은 36개국이며, 이 중 체제전환국은 구소련연방 15개국 중 11개국(러시아, 우크라이나, 몰도바, 카자흐스탄, 타지키스탄, 키르기스스탄, 아르메니아, 조지아, 에스토니아, 라트비아, 리투아니아), 아시아 지역 5개국(중국, 몽골, 캄보디아, 베트남, 라오스), 발칸반도의 3개국(크로아티아, 알바니아, 마케도니아), 그 외 불가리아, 몬테네그로 등으로 21개국이다.

98) WTO(2016), p. 15.

99) Langhammer and Lucke(1999), pp. 838-839.

100) WTO(2016), pp. 15-16.

될 수 있다. 중국의 경우에도 WTO 가입을 통해 장래의 국제무역규범을 논의하는 협상에 중국의 이해를 더 많이 반영하는 것도 목적 중 하나였다고 할 수 있다.¹⁰¹⁾

이외에도 신규 가입국들은 내전 후 경제 회복, 독립 후 국가수립, 지역통합기구에 가입하기 위한 구조개혁의 일환 등의 목적으로 WTO 가입을 추구하고 있는 것으로 나타난다.¹⁰²⁾ 가장 최근에 WTO에 가입한 아프가니스탄의 경우 WTO 가입을 통해서 전쟁으로 피해를진 자국 경제를 중앙아시아와 남아시아를 연결하는 상업허브로서 전환시키는 계기로 활용하고자 하였다.¹⁰³⁾

나. 주요 체제전환국의 WTO 가입 협상 과정에서의 쟁점

1995년 이후 WTO에 가입한 체제전환국들은 크로아티아, 알바니아 등 구 동구권 국가들이나 러시아를 포함한 타지키스탄, 카자흐스탄, 우크라이나 등 구 소비에트연방 국가들 및 중국, 베트남, 라오스, 캄보디아 등 아시아 지역의 구 공산권 국가 등으로 구분된다.¹⁰⁴⁾ 이 중 WTO 신규 가입국의 가입경험에 대한 연구 대상으로서 주로 중국이나 러시아 및 CIS 국가들이 언급된다. 그러나 이 국가들은 경제규모가 큰 국가들로서, 북한의 향후 WTO 가입에 대한 함의를 도출하기 위해서는 비교대상으로서 적합하지 않을 수 있다. 오히려 북한과 유사한 최빈개도국에 가까운 경제 소국이면서 아시아 지역 체제전환국의 WTO 가입경험이 더욱 적합한 사례가 될 것이다. 이에 따라 최빈개도국으로서 WTO에 가입한 캄보디아(2004년 가입) 및 라오스(2013년 가입)와 개도국인 베트남(2007년 가입)을 연구의 대상으로 삼았다. 이 국가들의 WTO 가입 협상

101) 백승욱(2002), p. 17.

102) 특히 베트남, 캄보디아, 라오스의 경우에는 ASEAN 회원국이 되기 위한 가입 과정에서 WTO 가입을 추진하였다.

103) WTO(2017), p. 5.

104) Current status of WTO Accessions(온라인 자료, 검색일: 2018. 11. 7).

과정에서 제기된 쟁점을 중심으로 향후 북한의 WTO 가입 협상 시 제기될 수 있는 예상 쟁점을 사전에 파악해보고자 한다.

1) 무역권한 관련 쟁점

상품의 수출입을 관리하는 권한인 무역권한(trading rights)은 대부분의 체제전환국의 가입 협상 과정에서 제기되는 쟁점이다. 베트남의 경우 수출입 관련 일에 종사하기 위해서는 베트남 정부에 등록되어 있어야 하며 수입권한을 획득하기 위한 조건으로 베트남 내 투자가 요구되었다. 또한 외국투자기업은 베트남 기업과 동등한 수출입 권한이 부여되지 않아 당초 투자 허가를 획득한 제품과 동등한 제품을 수입하기 위해서는 새로운 투자 라이선스를 획득해야 했다. 이에 대하여 베트남은 WTO 가입 조건으로서 다자무역규범에 합치하는 방향으로 무역권한을 운용할 것으로 약속하였으며, 국영무역의 대상인 모든 상품에 대하여 무역권한을 부여하고 특혜대우를 받는 기업들은 상업적 고려(commercial considerations) 의무와 비차별주의 원칙을 준수할 것을 약속하였다.¹⁰⁵⁾

캄보디아는 수출입 활동의 등록을 위해서 등록신청서를 비롯한 각종 서류와 기업 이사진 및 주주들의 사진을 제출하도록 요구하였으며, 이로 인해 수출입 등록 절차는 약 2주 소요되며 등록비용도 약 미화 70달러 수준으로 과도하다는 점이 협상 과정에서 제기되었다. 또한 특정 제품의 수입을 제한하고 있었는데, 수입 의약품에 대한 수입권한은 약사에게 한정하고 농산물 원재료에 대한 수입도 농업기술전문가에게 한정하고 있었다. 이에 대하여 캄보디아는 관련법을 개정하여 무역권한을 특정인에게 제한하지 않도록 하고, 무역권한 및 관련된 제 비용과 절차를 WTO 규범과 합치하는 방향으로 운용할 것을 약속하였다.¹⁰⁶⁾

105) WTO(2006), 베트남 가입 작업반 보고서, Accession of Vietnam - Report of the Working Party on the Accession of Vietnam, WT/ACC/VNM/48(27 October 2006), 35-37항.

106) WTO(2003), 캄보디아 가입 작업반 보고서, Report of the Working Party on the Accession of Cambodia, WT/ACC/KHM/21(15 August 2003), 8-9항.

라오스의 경우에도 수출입 활동을 하기 위해서는 라오스 내에서 기업 등록을 해야 하며, 외국산 제품이 라오스에 수입되기 위해서는 우선 라오스 국내기업이나 라오스에 주재하는 외국기업에 의해 수입되어야 했다. 이에 대하여 WTO 가입에 앞서 라오스는 관련 법 개정을 통해 라오스 거주 여부와 상관없이 수입활동을 할 수 있도록 허용하였으며, WTO 가입 발효 즉시 WTO 기존 회원국의 기업 및 수입업자에게 라오스 내 거주 또는 투자 여부와 무관하게 수입권한을 부여할 것을 약속하였다.¹⁰⁷⁾

2) 가격정책 관련 쟁점

캄보디아는 1989년 이후 전기와 물을 제외한 상품·서비스에 대하여 모든 가격통제조치를 폐지하고, 시장원리에 따라 가격정책을 운용해왔다. 전기와 물 분야 외에 향후 가격정책을 운용할 필요가 있는 분야에 대해서는 정부의 결정사항으로 남겨두었다. 이에 따라 캄보디아는 WTO 가입 발효 즉시 모든 가격통제조치를 WTO 규범과 합치하는 방향으로 운용할 것으로 약속하였으며, 통제대상 상품 및 서비스 목록 및 변경사항을 모두 공개하고 향후에도 공표의무를 이행할 것을 약속하였다.¹⁰⁸⁾

라오스는 정부에 의한 가격감시 및 가격통제제도를 운용해왔다. 시장원리에 따라 가격을 설정하고, 정부는 관련 법규정에 따라 상업적 활동의 가격 결정 및 가격 경쟁을 인정하고, 필요한 경우에만 가격관리조치를 시행하며, 비차별적이며 투명한 가격정책을 운용하는 것을 원칙으로 하였다. 단, 농부들의 소득 보전을 위하여 쌀에 대해서는 최저가격기준을 설정하였는데 선택적 적용이 가능하였으며, 쌀 최저가격이 국제시장가격보다 매년 낮은 수준이었으므로 쌀 수입에는 영향을 미치지 않는 것으로 간주되었다. 향후에도 쌀 제품의 사회경제적

107) WTO(2012), 라오스 가입 작업반 보고서, Report of the Working Party on the Accession of Lao PDR to the WTO, WT/ACC/LAO/45(1 October 2012), 14-15항.

108) WTO(2003), 캄보디아 가입 작업반 보고서, 25-27항.

중요성을 감안하여 정부가 계속 쌀 가격통제제도를 유지할 계획이며, 대신 쌀 수입에 대한 제한적 조치를 운용하고 있지 않으며 자동적인 수입허가제도를 운용하고 있음을 강조하였다.¹⁰⁹⁾

베트남의 경우에는 수출입 제품에 대한 가격정책이 협상 과정에서 큰 쟁점이 되지 않았다. 베트남 정부는 민간기업의 자유로운 가격설정을 허용하고 대부분 상품의 서비스에 대하여 시장원리에 따르는 가격정책을 운용하고 있었다. 정부가 가격정책에 관여하는 경우는 수입제품의 덤핑이 발생한 경우나 독점적 지위를 남용하는 경우, 사회경제적 상황을 안정화시키기 위해 필요한 경우 및 생산자와 소비자의 합법적 이해관계를 보호하기 위해 필요한 경우에 한정되었다. 이외에도 베트남은 수출입 제품에 대하여 최저 가격을 설정하지 않으며, 특히 면화, 설탕, 소금의 수출입에 대한 가격 설정 제한이 존재하지 않았다. 또한 외국 기업 및 상품에 대하여 국내 제품과 다른 가격을 적용하는 이중가격제도를 단계적으로 철폐해왔으며, 수출입 가격통제를 비교적 투명하고 공정하게 운용해온 것으로 평가되었다.

3) 국영기업 및 국영무역 관련 쟁점

라오스는 1990년 이후 대부분의 국영기업이 민영화 과정을 거치게 되면서 1990년 800개의 국영기업이 2002년 37개로 감소하였다. 민영화는 통신, 교통, 보험, 부동산 및 관광 분야에서 이루어졌으며, 대부분 정부의 초기 51% 지분율을 단계적으로 감축하는 합작투자(joint venture) 형태로 추진되었다. 라오스는 37개의 국영기업은 유지할 계획이며, 향후 민영화 또는 외국 지분 참여 가능성은 고려할 예정이다. 국영기업은 국가안보, 국방, 경제 및 사회개발을 위해 중요한 건설 및 기술장비, 에너지, 광물, 의류, 공중보건, 농업·산림, 금융, 수자원, 교통 및 통신 등 분야를 담당하고 있다. 이 중 16개의 국영기업

109) WTO(2012), 라오스 가입 작업반 보고서, Report of the working party on the Accession of Lao PDR to the WTO, WT/ACC/CAO/45(1 October 2012), 38항.

은 수출입을 하고 있는데, 이와 관련하여 이들 국영기업의 수입물량에 대한 독점 및 특권 존재 여부가 쟁점으로 제기되었다. 이에 대하여 라오스는 정부가 이들 기업의 수출입 활동에 대한 결정에 관여하지 않으며, 무역활동을 위한 지정무역기업, 가격 및 수익 설정, 구매 및 판매에 대한 정부의 결정 등은 존재하지 않음을 주장하였다. 결과적으로 라오스는 WTO 가입 발효 즉시, 모든 국영기업의 수출입 활동에 특별 및 배타적 권한을 부여하지 않으며, 여타 WTO 회원국의 기업들에 동등한 경쟁의 기회를 제공하고, 라오스 정부가 국영기업에 의한 상품의 판매 물량 및 가치 결정 등 상업적 활동에 관여하지 않을 것을 약속하였다.¹¹⁰⁾

캄보디아는 1987년 이후 국가소유 기업을 국가계획체제로부터 점진적으로 자유화하였다. 민영화는 두 단계로 이루어졌는데, 1단계인 1991~93년 기간에는 외국투자 유치와 이를 통한 고용 창출이 주된 목적이었으며, 2단계인 1995년 이후에는 민영화 전략을 수립하고 절차를 감독하는 심화 단계를 거쳤다. 토지소유 관련 분야를 제외하고 민영화가 진행된 결과, 2000년 기준 177개의 국유기업이 민영화되었으며, 공공 서비스를 제공하는 주요 분야 관련 13개의 국영기업은 유지되었다. 이와 관련하여 캄보디아는 진행 중인 민영화 계획의 투명성을 보장하고 향후 경제 및 무역제도 개선의 진행상황을 지속적으로 여타 WTO 회원국들에 통지할 계획임을 알렸다. 또한 향후에도 민영화 계획의 진행상황에 대하여 WTO 회원국들에 정기적으로 보고서를 회람할 것을 약속하였다.¹¹¹⁾

베트남의 경우에는 가입 협상 과정에서 국영기업에 대한 쟁점이 다른 국가들의 경우보다 중요하게 다루어졌다. 베트남은 계획경제체제에서 시장경제체제로 이행하는 과정에서 2004년 기준 12만 개의 기업 중 3,364개의 국영기업

110) WTO(2012), 라오스 가입 작업반 보고서, Report of the working party on the Accession of Lao PDR to the WTO, WT/ACC/CAO/45(1 October 2012), 8-10항.

111) WTO(2003), 캄보디아 가입 작업반 보고서, Report of the Working Party on the Accession of Cambodia, WT/ACC/KHM/21(15 August 2003), 4-5항.

이 있었으나 2005년에는 2,663개로 감소하였다. 국가경제와 기술적으로 중요한 분야, 대규모 투자가 필요한 리스크가 큰 분야, 투자회수 기간이 오래 소요되는 분야, 사회경제적으로 소외된 지역의 발전을 위해 필요한 분야 등에서 국영기업이 유지되고 있었다. 협상 과정에서 국영기업에 대한 정부 소유가 50% 미만인 경우에도 국가가 기업의 결정과정에 관여할 수 있는지 여부에 대한 쟁점이 제기되었는데, 베트남은 이에 대하여 지분 소유비율에 따라 기업의 결정 내용에 영향을 미칠 수 있으나 기업의 운영 전반을 결정하는 과정에는 영향을 미칠 수 없음을 확인하였다. 또한 2003년 국영기업 관련 법 개정을 통해 국영기업의 효율성을 제고하여 민간기업과의 동등한 경쟁 여건이 조성되도록 하였으며, 수익은 투자 및 자본기여율에 따라 배분되고 있음을 확인하였다. 또한 재정적으로 부실한 국영기업의 경우 과거에는 정부의 보조금을 통해 손실이 보전되었으나, 관련법의 개정 이후 국영기업의 상업적 활동과 결정은 독자적으로 책임지도록 하여 17개의 국영기업이 파산하였음을 확인하였다. 또한 조세의무를 다하지 못한 국영기업 행정적 벌금 또는 형사 처벌을 받을 수 있으며, 국가자본의 비효율적 사용이 드러나는 경우 이사회의 감봉 조치 등을 통한 손실 보전이 이루어질 수 있도록 하였다. 이외에도 국영기업의 자산평가 개입 여부, 회계감사, 공공조달 및 공개입찰, 공공서비스의 가격 설정, 수출연계 활동 여부 등이 쟁점으로 부각되었다. 특히 기존 회원국들은 국영무역 관련하여 베트남이 쌀, 비료, 의약품, 석탄, 인쇄장비 등이 목록에서 제외된 것에 대하여 확인을 요청하기도 하였다.¹¹²⁾

4) 수출물량 제한 관련 쟁점

캄보디아는 쌀, 목재류, 골동제품, 마약류, 폭발물·무기류, 군사용 차량 및 기계류에 대한 수출제한조치를 유지하고 있었다. 쌀에 대한 수출제한조치는

112) WTO(2006), 베트남 가입 작업반 보고서, Accession of Vietnam - Report of the Working Party on the Accession of Vietnam, WT/ACC/VNM/48(27 October 2006), 14-21항.

2001년 이후 폐지되었지만, 향후 심각한 식량부족 문제의 방지 또는 해결을 위해 필요한 경우 제한조치를 재도입할 수 있다는 입장을 확인하였다. 이에 대하여 기존 회원국들은 쌀과 목재류에 대한 수출제한조치가 자원보존의 목적보다는 경제적 목적을 위하여 유지되고 있는 것인지 여부에 대하여 문제를 제기하였다. 이에 대하여 캄보디아는 목재류의 경우 지속적인 삼림관리계획 및 환경영향평가 관련 서류를 제출하는 경우에만 벌목을 허용할 수 있다는 정부의 입장을 재확인하였으며, 2002년 이후 삼림개발 금지 정책을 계속 유지해왔음을 확인하였다. 이에 따라 캄보디아는 WTO 가입 발효 즉시 WTO 규범과 합치하는 방향으로 수출제한조치 관련 법규정을 이행할 것을 약속하였다.¹¹³⁾

라오스의 경우에도 수출 금지 및 수출 허가(라이선스)를 통한 제한 대상품목을 관리하고 있다. 수출제한조치는 국가안보, 공공질서의 유지, 인간 및 동식물의 생명과 건강 보호, 역사·예술품의 보존 및 자연자원의 보존을 위하여 적용되었다. 특히 기존 회원국들은 캄보디아의 광산 및 목재류에 대한 수출제한조치를 통해 추구하는 정책적 목적이 무엇인지, 순수한 자연자원의 보존 목적인지 또는 다른 목적을 위한 것인지 확인하고자 하였다. 이와 관련하여 라오스는 광산과 삼림은 모두 고갈 위기의 자연자원으로서 보존이 필요하다고 주장하였으며, 자연삼림의 개발은 원칙적으로 금지된다는 입장을 재확인하였다. 이에 따라 라오스는 WTO 가입 발효 즉시 WTO 규범과 합치하는 방향으로 수출제한조치 관련 법규정을 이행할 것을 약속하였다.¹¹⁴⁾

베트남의 경우에도 환경보호 목적으로 목재류, 목탄 및 기타 가공목재류에 대한 수출제한조치를 라이선스 허가를 통해 운영하고 있다. 기존 회원국들은 동일한 환경보호를 위한 목적으로 이들 제품의 국내 생산도 제한되고 있는지 여부를 확인하고자 하였다. 베트남의 쌀 수출제한조치에 대해서도 기존 회원국

113) WTO(2003), 캄보디아 가입 작업반 보고서, Report of the Working Party on the Accession of Cambodia, WT/ACC/KHM/21(15 August 2003), 22-23항.

114) WTO(2012), 라오스 가입 작업반 보고서, Report of the working party on the Accession of Lao PDR to the WTO, WT/ACC/CAO/45(1 October 2012), 25항.

들은 문제를 제기하였는데, 특히 수출물량제한조치는 심각한 식량부족 문제를 해소하기 위한 일시적 사용 원칙을 위반하고 있다고 주장하였다. 베트남은 수출입 관련 일반적 라이선스 제도는 1998년 이후 폐지되었으며, 현재 유지되고 있는 수출제한조치는 GATT 제20조의 정책적 목적을 달성하기 위해 필요하다는 입장을 확인하였다. 결국 베트남은 쌀과 목재류 수출제한조치를 WTO에 합치적인 방향으로 개정하도록 요구받았는데, 베트남은 쌀은 자국의 사회경제적 안보를 위해 필수적인 관제로 생산에 대한 통제는 폐지할 수 없으나, 수출 쿼터는 더 이상 존재하지 않으며 대신 매년 정부가 쌀 수출물량을 공지하면 등록된 모든 무역기업은 수출계약을 체결하여 쌀을 수출할 수 있다고 답변하였다. 베트남은 WTO 가입 후에도 2011년까지 쌀 수출은 국영무역기업을 통해서 하도록 하겠다는 입장을 재확인하였다. 이외에 베트남은 WTO 가입 직후 나머지 모든 수출제한 및 관리 조치를 WTO 규범과 합치하는 방향으로 적용할 것을 약속하였다.¹¹⁵⁾

5) 수입제한조치 관련 쟁점

캄보디아는 농산물 원자재와 의약품에 대한 수입 등록 및 허가제를 도입하고 있는데, 이에 대하여 기존 회원국들은 WTO 규범상의 내국민대우 의무와 무역 권한을 제한할 소지가 있다고 지적하였다. 캄보디아는 동 수입 허가제가 객관적인 기준을 충족하면 수입업자의 국적과 무관하게 등록 및 허가가 부여되며 허가 기준은 소비자의 건강과 안전 및 국내수요 등에 의거한다고 설명하였다. 반면 캄보디아는 마약류 및 살충제에 대한 수입을 금지하고 있으며, 수입제한 품목은 건강, 소비자 이익, 국가안보 및 환경보호의 목적으로 관리하고 있다. 또한 군사적 용도의 항공기 및 부품, 선박 등에 대해서는 수입 허가제를 운용하고 있다.¹¹⁶⁾

115) WTO(2006), 베트남 가입 작업반 보고서, Accession of Vietnam - Report of the Working Party on the Accession of Vietnam, WT/ACC/VNM/48(27 October 2006), 68-69항.

116) WTO(2003), 캄보디아 가입 작업반 보고서, Report of the Working Party on the Accession of Cambodia, WT/ACC/KHM/21(15 August 2003), 13-15항.

라오스는 국가안보, 공공질서, 건강 및 환경보호에 심각한 위협을 제기하는 수입상품의 수입을 금지하고 있으며, 가입협상 과정에서 기존 금지목록에 포함되어 있던 중고제품의 수입 금지를 해제하였다. 라오스는 가입 협상 과정에서 수입제한제도를 다양하게 개선하였는데, 일례로 2007년 무역수지의 균형을 맞추기 위한 정책과 지정수입계획을 폐지하였다. 기존 회원국들은 라오스의 수입허가(import licensing)제도에 대하여 WTO 수입허가절차에 관한 협정(WTO Agreement on Import Licensing Procedures)의 의무를 준수하는 방향으로 개정을 요구하였는데, 라오스는 수입금지 대상이 아니거나 위생검역 및 기술규제 조치의 적용을 받지 않는 품목은 수입허가를 획득하지 않더라도 곧바로 통관 절차로 이관된다는 점을 확인하였다. 또한 라오스는 가입 협상 과정에서 회원국들의 요구를 수용하여 수입허가 대상 품목을 조정하여, 쌀, 목재 가공기계류, 냉장고 등은 자동라이선스 대상품목으로 전환되었다. 이외에도 기존의 선착순 기준에 의한 수입허가 발행기준을 개정하였다.¹¹⁷⁾

베트남의 경우에는 기존 회원국들로부터 수입금지, 쿼터 및 수입허가를 포함한 모든 수입제한조치에 대한 통합된 목록을 제출할 것을 요구받았으며, 각 제한조치에 대한 폐지, 감축 및 개정 계획에 대하여 자료를 제공하거나 이를 유지할 경우 이에 대한 WTO 규범에 합치하는 근거를 제시할 것을 요구받았다. 특히 베트남의 중고의류 수입금지조치와 관련하여 건강 및 환경보호의 목적을 위한 것인지 여부에 대한 문제가 제기되었는데, 이에 대하여 베트남은 중고의류 처리·가공을 위한 절차 및 시설을 갖추고 있지 못하여 동 조치가 필요하며, 베트남보다 경제개발 및 기술력 수준이 높은 기존 회원국도 중고의류에 대한 수입을 금지하고 있다는 사실을 상기하였다. 또한 베트남은 담배 제품의 생산·유통을 담당하고 있는 지정기업이 제품의 수입·판매도 독점하고 있는데, 이에 대하여 베트남은 WTO 가입 즉시 담배에 대한 수입금지조치를 폐지

117) WTO(2012), 라오스 가입 작업반 보고서, Report of the working party on the Accession of Lao PDR to the WTO, WT/ACC/CAO/45(1 October 2012), 18-20항.

하고 대신 수입물량을 고려한 생산 할당제를 도입할 계획임을 확인하였다. 또한 베트남의 교통안전을 위한 조치로서 대형 모터사이클 수입금지조치 문제도 제기되었는데, 베트남은 가입 협상 중인 2007년 대형 모터사이클의 수입, 유통 및 소비에 대한 비차별적인 투명한 제도를 도입하겠다고 약속하였다. 베트남은 중고자동차 수입금지조치를 폐지하거나 덜 무역제한적인 조치로 대체할 것을 요구받기도 하였는데, 이에 대하여 베트남은 WTO 가입 즉시 동 제품에 대한 수입금지를 해제하고 수입관세 인상으로 대체할 것을 약속하였다. 어린이 장난감 수입 시 교육 및 사회적 안전을 이유로 다양한 제한조치를 도입하고 있는 것과 관련하여 베트남은 동 조치에 대하여 어린이에게 위해한 내용을 방지하기 위한 기준만을 적용할 것이며, 그 외의 목적으로는 수입 및 유통 기회를 제한하지 않을 것을 약속하였다. 이외에도 암호화 소프트웨어, 30% 이상 알코올 농도의 주류, 화학제품, 유제품 및 설탕 등의 수입금지조치도 쟁점으로 제기되었다.¹¹⁸⁾

6) 수입규제 및 비시장경제 지위 관련 쟁점

캄보디아는 가입 협상 당시 반덤핑, 상계관세 및 긴급수입제한조치(세이프가드)에 대한 국내 법제도를 갖추고 있지 않은 상태였다. 이에 따라 일부 기존 회원국들은 캄보디아가 WTO 규범에 합치하는 수입규제 법제도를 갖출 때까지 수입규제조치를 채택하지 않을 것을 요구하였고, 관련 법안을 회원국들이 검토할 수 있도록 제출할 것을 제안하였다. 이에 대하여 캄보디아는 수입규제 법제도를 WTO 규범에 합치하게 도입할 것이며 그 이전까지는 수입규제조치를 채택하지 않을 것을 약속하였다.

라오스의 경우에도 가입 협상 당시 수입규제 관련 법제도를 갖추지 않고 있는 상태였으나, 긴급수입제한조치에 대해서는 WTO 가입 후 5년간의 유예기

118) WTO(2006), 베트남 가입 작업반 보고서, Accession of Vietnam - Report of the Working Party on the Accession of Vietnam, WT/ACC/VNM/48(27 October 2006), 51-58항.

간을 요청하였으며 동 기간 동안 특정 품목에 대하여 필요시 WTO 규범에 합치하는 방식으로 긴급수입제한조치를 발동할 수 있도록 할 것을 제안하였다. 반면 반덤핑과 상계관세 조치에 대해서는 관련 법제도가 WTO 규정에 합치하는 방향으로 도입되기 전까지는 동 조치를 활용하지 않을 것임을 확인하였다.

베트남의 경우에도 가입 협상 개시 당시 수입규제 관련 국내 법제도를 갖추지 않고 있었으나, WTO 가입 전에 법제도가 도입될 준비를 마칠 예정이었다. 이에 따라 기존 회원국들은 베트남이 시장경제체제로 전환하고 있는 과정 중에 있음을 지적하며 반덤핑 및 상계관세 조사 과정에서 가격 비교 기준의 설정에 어려움이 있을 수 있다는 문제를 제기하였다. 이와 관련하여 베트남은 WTO 가입 즉시 적용하게 될 방식에 대하여 입장을 확인하였다. 즉, 수출가격과 국내 가격을 비교함에 있어 ① 조사대상 기업이 해당 산업에 시장경제 상황이 우세(prevaling market economy conditions)하다는 점을 입증할 수 있을 경우 베트남의 국내 가격 또는 비용을 사용하며 ② 조사대상 기업이 동종 제품의 생산 및 판매와 관련하여 시장경제 상황의 존재를 입증하지 못하는 경우에는 베트남의 국내 가격 또는 비용과 엄격하게 비교하지 않는 다른 방법을 사용할 수 있다고 규정하고 있다. 반면 반덤핑 및 상계관세 조사에서 적용하게 될 이와 같은 비시장경제 지위(non-market economy status) 규정은 베트남의 WTO 가입 발효일에 시장경제 기준을 포함하는 국내 법제도가 갖추어져 있을 경우에는 적용되지 않으며, 이와 무관하게 2018년 12월 31일 이후에는 동 규정의 효력이 만료하게 될 것이라고 규정하고 있다.¹¹⁹⁾

7) 투자조치 관련 쟁점

캄보디아는 수출과 연계된 투자에 대해 다양한 인센티브를 제공하고 있는데, 전략적 분야 및 투자사업의 성격에 따라 기업소득세 및 수출세 면제 등의

119) WTO(2006), 베트남 가입 작업반 보고서, Accession of Vietnam - Report of the Working Party on the Accession of Vietnam, WT/ACC/VNM/48(27 October 2006), 65-66항.

혜택의 대상이 되었다. 또한 수출과 연계된 투자 프로젝트에 사용되는 건설자재, 생산설비 및 부품 등은 관세 면제 혜택을 제공하였다. 캄보디아는 동 제도가 WTO 규범과 합치하는 내용임을 재확인하였으며 기존 회원국들에 의해 특별한 쟁점으로 제기되지 않았다. 이외에도 외국인 고용 관련 법제도의 내용에 대해서도 GATS 규범과 합치하는 내용임을 확인하였다. 특히 외국인 소유의 기업은 캄보디아 내에서 땅을 소유할 수 없으며, 외국인 고용 비율은 전체 노동력의 10% 이내로 제한(캄보디아 거주 조건)된다. 단, 국내시장에 전문기술이 부족한 경우에는 노동부의 승인에 의거하여 외국인 고용 비율을 확대할 수 있도록 규정하고 있다.¹²⁰⁾

라오스는 기존 회원국들로부터 투자 관련 인센티브 조치들이 수출실적과 연계 및 수입대체를 촉진하는 성격을 갖고 있다는 점이 문제로 제기되었다. 또한 라오스는 최빈개도국으로서 TRIMs 협정 의무의 이행에 대한 유예기간을 요청하였는데, 회원국들은 라오스에 유예기간의 적용을 원하는 구체적인 분야를 적시할 것과 WTO 규정과 합치하지 않는 투자조치의 철회 및 감축 계획을 명시할 것을 요구하였다. 이에 대하여 라오스는 관련 법 개정을 통해 투자 조치에 대한 수출실적 및 수입대체 요건을 폐지하였으며, 유예기간 없이 WTO 가입 즉시 TRIMs 협정 의무를 이행할 것을 약속하였다. 또한 기업법 개정을 통해 국내외 투자자에게 동등한 기업활동의 기회를 제공하기로 하였으며, 단지 문화적으로 민감한 분야인 관광가이드 서비스에 대해서는 내국민대우의 의무를 유보하였다. 또한 외국인 및 외국법인의 토지 소유는 금지하지만 임대할 수 있도록 규정하고 있다.¹²¹⁾

베트남의 경우에도 기존 회원국들로부터 투자 인센티브를 받기 위한 요건으로 현지부품조달 및 수출실적을 연계하고 있다는 점이 문제로 제기되었다. 기

120) WTO(2003), 캄보디아 가입 작업반 보고서, Report of the Working Party on the Accession of Cambodia, WT/ACC/KHM/21(15 August 2003), 31-32항, 46-47항.

121) WTO(2012), 라오스 가입 작업반 보고서, Report of the working party on the Accession of Lao PDR to the WTO, WT/ACC/CAO/45(1 October 2012), 38-39항, 56-57항.

존 회원국들은 베트남 내 투자 허가를 받기 위하여 특정 요건을 포함한 계약을 강제하지 않을 것을 권고하였다. 이에 따라 베트남은 TRIMs 협정의 의무 이행을 위한 계획을 제출하였는데, 동 내용에 따라 2륜 자동차 및 기계·전자제품 및 부품과 관련하여 현지조달 요건을 폐지하였음을 확인하였다. 또한 기존 회원국들은 투자 허가 절차 및 요건들이 시장접근에 장벽으로 작용해서는 안 되며 베트남에 대하여 투자 허가(licensing)를 위한 요건 및 절차, 자격인정(qualification)을 위한 요건 및 절차의 투명성을 보장할 것을 요구하였다. 특히 허가 및 승인 절차와 요건에 대한 사전 공개, 객관적인 기준 수립, 허가 및 승인 신청을 위해 필요한 모든 중요한 정보의 제공, 단계별 기한 설정 및 담당자 지정을 보장하도록 요구하였다. 이에 대하여 베트남은 모든 관련 법규정과 제도 및 담당기관을 공개할 것을 약속하였으며, 투자 허가 절차와 관련하여 사전 공표, 승인 검토 및 결정 기한 명시, 합리적인 수수료 및 비용 청구 등을 보장할 것을 약속하였다.¹²²⁾

8) 통관 및 위생검역 관련 쟁점

베트남의 통관 절차와 관련하여 기존 회원국들은 통관 공무원의 재량에 따라 통관 절차가 복잡하고 때로는 예측 불가능하다는 점을 문제로 제기하였다. 높은 수입 관세로 인해 밀수가 성행하고 불법복제품도 대량으로 유출되고 있는 점도 지적되었다. 이에 따라 베트남은 신속, 단순 및 투명한 통관 절차를 도입하고, 지적재산권의 보호 강화 및 국경조치의 이행 강제력을 강화하도록 권고 받았다.

캄보디아의 경우에도 기존 회원국들은 통관 과정에서 밀수가 대량으로 발생해 일반적 시장접근의 기회를 침해하고 있다는 점에서 우려를 표명하였다. 이에 대하여 캄보디아는 대응책 마련 및 기술적 지원을 요청하였다.¹²³⁾

122) WTO(2006), 베트남 가입 작업반 보고서, Accession of Vietnam - Report of the Working Party on the Accession of Vietnam, WT/ACC/VNM/48(27 October 2006), 125-126항.

라오스는 WTO SPS 협정의 규정에 합치하는 방향으로 위험평가 절차 및 관련 법규정을 개선하고 식품위생검역 관련 절차와 인프라를 개선·발전할 필요가 있다는 점을 인정하고 있다. 이를 위하여 라오스는 SPS 규정의 이행을 위한 행동계획을 제출하였으며, 동 내용은 식품검사를 위한 신규 규정 및 행정명령의 공표, 동물이동의 통제, 질병관리, 동식물 관리, 식물 검역 및 보호 등을 포괄하고 있다. 기존 회원국들은 라오스가 SPS 협정의 의무사항을 이행하기 위한 법제도를 어떻게 발전시킬 것이며 식품안전검사, 동식물의 건강 보호를 위한 조치를 어떻게 적용할 것인지 구체적인 정보를 요구하였다. 또한 관련 법규정을 도입하기 위해 필요한 기술적 지원 및 제도적 역량에 대한 구체적 요구사항을 제시할 것을 권고하였다. 라오스의 위험평가(risk assessment) 제도, 식품 검사 방법 및 식품안전 인증 요건 등에 대한 문제도 쟁점으로 제기되었다.¹²⁴⁾

베트남의 위생검역제도는 SPS 협정상 요구하는 국제기준과의 조화를 이루기 위한 노력이 이루어지고 있는 상황이다. 기존 회원국들은 베트남이 운영하고 있는 육류 수입, 식물 및 원예제품, 곡물류에 대한 위생검역 기준에 대한 구체적인 내용을 요구하였으며, 가금류 수입 요건과 관련하여 수입업체의 과도한 부담을 문제로 제기하고 SPS 협정상 의무인 내국민대우, 조화, 지역화 등 요건 금지를 이행할 것을 요구하였다.¹²⁵⁾

9) 특별경제구역 및 자유무역지대 관련 쟁점

특별경제구역과 관련된 공통된 쟁점은 이들 자유무역지대에서 생산된 제품이 신규 회원국의 역내로 반입될 경우 정상적인 수입관세 부과대상이 되어야 한다는 요구사항이다. 이에 대하여 모든 신규 가입국은 WTO 가입 협상 과정

123) WTO(2003), 캄보디아 가입 작업반 보고서, Report of the Working Party on the Accession of Cambodia, WT/ACC/KHM/21(15 August 2003), 19항.

124) WTO(2012), 라오스 가입 작업반 보고서, Report of the working party on the Accession of Lao PDR to the WTO, WT/ACC/CAO/45(1 October 2012), 31-37항.

125) WTO(2006), 베트남 가입 작업반 보고서, Accession of Vietnam - Report of the Working Party on the Accession of Vietnam, WT/ACC/VNM/48(27 October 2006), 78-84항.

에서 동 사항에 대한 이행을 약속하였다.

라오스의 경우에는 특별경제구역에서 생산된 제품에 대하여 수입품에 적용된 동일한 수입 관세가 적용되어야 하며, 동 구역 내에서 현지부품조달 요건이 적용되고 있는 것에 대하여 문제가 제기되었다.¹²⁶⁾

베트남의 경우에는 수출가공지역에서 활동하는 기업에 대한 금지보조금(수출실적과 연계되어 보조금 지급)에 대한 우려가 제기된 바 있는데, 이에 대하여 베트남은 수출가공지역 내 기업에 수출활동을 요구하지 않으며, 투자, 토지대여, 고용훈련, 전력공급 등에 대한 보조금 지원만 가능하며 내외국인 모두에 동등하게 지원이 제공된다는 점을 확인하였다.¹²⁷⁾

3. 북한 무역제도에 대한 시사점

가. 북한의 WTO 가입 협상 시 예상 쟁점

1) 무역권한 및 계획무역제도

제3장의 내용을 통해 파악하였듯이 북한의 대외교역은 기본적으로 국가의 계획에 의해 이루어지며 허가를 받은 지정된 무역회사를 통해서 계획된 수출입 물량만을 거래할 수 있는 형태로 이루어지고 있다. 국가의 수요에 기반하여 필요한 품목에 대해서는 수입 허가가 부여되는데, 수입 허가를 확보하기 위한 절차와 필요한 서류가 과도하게 부담이 되는 형태이다. 이외에도 수출가격은 국가기관이 정하는데, 국제 시세를 제대로 반영하지 못하여 수입업자가 손해를 보는 사례도 종종 발생하기도 한다. 수출입 통관 또한 계획된 지표와 맞지 않

126) WTO(2012), 라오스 가입 작업반 보고서, Report of the working party on the Accession of Lao PDR to the WTO, WT/ACC/CAO/45(1 October 2012), 39-40항.

127) WTO(2006), 베트남 가입 작업반 보고서, Accession of Vietnam - Report of the Working Party on the Accession of Vietnam, WT/ACC/VNM/48(27 October 2006), 86-87항.

면 통관 절차 및 기간이 오래 소요되기도 한다.

WTO 규범상 무역권한은 기본적으로 모든 상품에 대하여, 내국인과 외국인을 구별하지 않고 특정인 또는 기업에 대하여 비차별적으로 부여되어야 한다. 이에 따라 앞서 살펴본 신규 가입국들의 사례에서와 같이 WTO 규범상 기본적인 의무로서 모든 상품과 기업에 대하여 비차별적으로 무역권한을 부여하도록 요구하고 있다.

가격정책은 기본적으로 시장원리에 따라 운용되어야 하는 것이 WTO 규범상 원칙이다. 이에 따라 정부에 의한 가격 감시 및 통제제도를 운용하더라도 법규정에 따라 상업적 활동의 가격을 설정하고 필요한 경우에만 가격을 통제하도록 해야 하며, 투명하고 비차별적으로 가격정책을 운용하도록 해야 한다. 정부가 가격정책에 관여하는 경우는 수입제품에 의한 인위적 가격 인하로 인하여 피해가 발생하는 경우, 사회경제적 상황을 안정화시키기 위해 필요한 경우, 생산자-소비자 간의 이해관계를 조정하기 위해 필요한 경우 등으로 한정된다. 따라서 북한이 인위적인 가격정책을 운용하고 있지는 않더라도 시장기준을 적절하게 반영하지 않는 가격정책으로 인하여 수입국이 피해를 보는 경우에는 문제가 제기될 수 있다.

이외에도 지정된 무역회사에 의한 매우 통제된 대외교역은 향후 북한의 WTO 가입 협상 과정에서 큰 쟁점이 될 것으로 예상된다. 대부분의 WTO 회원국들은 국영기업을 민영화하는 방향으로 경제적 구조개혁을 추진하고 있고, 이미 민영화가 성공적으로 정착된 회원국들도 존재하며, 캄보디아와 라오스와 같이 최빈개도국 자격으로 WTO에 신규 가입한 회원국들도 가입 협상 과정에서 상당한 수준의 국영기업 민영화 계획을 제출해야 했다. 특히 라오스의 경우에도 정부가 국영무역회사에 의한 수출입 활동을 통제하고 있었는데, 결과적으로 WTO 가입을 위한 요구 조건으로 국영기업의 수출입 활동에 배타적 권한을 부여하지 않을 것과 정부가 국영기업의 상품 판매 물량 및 금액 결정에 관여하지 않을 것을 약속해야 했다. 북한의 경우에도 국영무역기업의 대외교역 활동

과 관련하여 WTO 가입의 조건으로서 라오스와 유사한 약속을 제시해야 할 것으로 예상된다.

2) 수출입 규제

북한은 계획무역에 따라 수출물량을 규제하고 있는데, WTO 규범상 수출물량의 제한 등 수출제한조치는 원칙적으로 국가안보, 공공질서의 유지, 인간·동식물의 생명·건강 보호, 자연자원의 보존 등의 정책적 목적 외에는 허용되지 않는다. WTO 규범은 기본적으로 북한과 같은 계획경제체제를 인정하지 않으며, 체제전환국들의 WTO 가입 사례를 통해 보았듯이 시장경제체제로의 궁극적 전환을 통해 다른 회원국들과 동등한 시장접근 및 비차별대우의 제공을 의무화하고 있다. 이에 따라 특수한 정책적 필요성에 의한 수출제한조치가 아닌, 국가 차원의 계획에 의한 수출제한조치는 WTO 규범상 정당화될 수 없는 것으로 예상된다.

북한은 국내수요 충족, 자연자원 및 환경의 보전, 경제발전, 국제수지 및 무역수지의 균형 등 정책적 목적을 위해 수입을 제한하고, 국가안보, 사회 공공질서의 유지, 생명 보호, 환경 보호 등의 목적을 위해서는 수입금지조치를 운영하고 있다. WTO 규범상으로도 국가안보, 자연자원 및 환경의 보호, 공공질서의 유지 등 중요한 정책적 목적을 달성하기 위해 필요한 경우 수출입 제한조치를 허용하고 있다. 그러나 이러한 제한조치는 무역제한적 효과가 정책적 목적의 달성을 초과할 경우 조치의 필요성을 정당화하는 것이 어려우며, 가능한 한 해당 정책적 목적을 직접적으로 달성할 수 있는 덜 무역제한적인 조치를 사용하는 것이 권고된다.

캄보디아와 라오스의 사례에서도 나타나듯이 특정 품목에 대한 수입제한조치를 도입하는 경우 해당 조치를 통해서 추구하고자 하는 정책적 목표에 대하여 기존 회원국들의 검토 및 확인을 거쳐야 했다. 수입 허가제를 통해 수입을 제한하는 경우에도 적용되는 기준의 객관성 여부 및 비차별적 적용 여부를 집

증적으로 검토하였다. 특히 수입 허가를 승인하는 과정에서 관련 당국의 재량권이 개입되는지 여부에 대하여 확인하는 반면, 신규 가입국의 역량 및 기술 부족으로 덜 무역제한적인 조치를 채택할 수 없는 경우에는 해당 상황이 고려되기도 하였다.

3) 투자 및 고용 관련 조치

북한은 노동의 고용 및 관리를 통제하고 있을 뿐 아니라 북한 내에서의 투자 활동을 수행하기 위한 제반 인프라가 매우 열악한 상황이다. 전력, 통신, 교통 등 기본적인 무역인프라가 매우 미흡한 상태이며, 투자가 어렵게 이루어진다 하더라도 북한당국의 일방적 계약 해지로 인한 투자 회수는 거의 불가능하다. 투자 분쟁이 발생하였을 경우에도 분쟁 당사자 간 조정제도가 법적으로는 존재 하더라도 실제로 이행되는지는 매우 불확실하다.

WTO 규범상 투자 관련 조치에 대한 다자무역 규율은 일반적으로 투자 촉진을 위한 인센티브의 제공이 비차별적으로 이루어지는지 여부와 수출 촉진 또는 수입 대체 등의 요건을 조건으로 제공되는지 여부를 확인하는 것이 주된 내용이다. 투자의 보호를 위한 조치는 현재까지는 다자무역규범상에서 규제하고 있지 않으며, 대신 양자간 체결되는 무역협정(FTA) 또는 투자협정(BIT)을 통해서 규율되고 있다. 이에 따라 북한의 WTO 가입 협상 과정에서는 북한의 투자 보호 관련 조치들이 미흡한 수준이라 하더라도 가입 의무의 일환으로 조치의 개정을 요구하거나 권고사항을 강제할 수 있는 방안은 없을 것으로 판단된다. 이에 따라 북한에 대한 외국기업의 투자 보호를 위해서는 실질적으로 남북한 간의 FTA 또는 BIT 체결을 통해 투자 보호를 위한 양자 간 적용된 규범을 마련하는 방법이 가장 주효할 것으로 예상된다.

4) 통관 및 위생검역 관련 조치

북한은 국경 통과 지점에서의 위생검역이 의무화되어 있지만, 이 역시 법규

정만 존재할 뿐 실제로는 위생검역이 제대로 이루어지고 있지 않은 것으로 파악된다. 또한 세관 통과 시 부정부패가 많이 발생하며, 특히 농산물 등 제품의 통관 지연으로 인해 수입업자에 대한 피해가 큰 것으로 나타난다.

다른 체제전환국의 WTO 가입 협상 과정에서도 나타나듯이 통관 당국의 재량에 따라 통관 절차가 일관적이지 않고 복잡하며 밀수품과 불법복제품이 중간 과정에서 많이 발생하는 것으로 드러난다. 이러한 불투명하고 복잡한 통관 절차로 인한 문제점을 해소하기 위하여 최근 다자간 무역협상의 성과로서 WTO 무역원활화협정(Trade Facilitation Agreement)이 체결되어 개도국의 발전 수준에 따라 통관 절차의 간소화, 전자 통관 시스템의 도입을 통한 투명성과 신속성 개선 등의 이행 성과를 기대하고 있다. 북한 또한 WTO에 가입하게 되면 자동적으로 무역원활화협정 규정에 따라 자발적으로 의무 이행 속도를 선택하여 채택하게 될 것이다.

위생검역 분야에서도 체제전환국들은 제대로 된 국내 제도를 갖추지 못한 경우가 많았으며, 이에 따라 WTO 가입 협상 과정에서 위생검역을 위한 역량, 인력 및 시설에 대한 기술적 지원을 기존 회원국들에 요청하는 사례가 많았다. 북한의 WTO 가입 협상 과정에서도 WTO 규범에 합치하는 방향으로 제도를 도입하기 위해서 식품 위생검역 절차와 인프라를 개선하기 위한 기술적 지원을 제공받을 수 있도록 요구할 필요가 있을 것으로 보인다.

나. 북한의 WTO 가입 과정에 대한 전망

1) 북한의 WTO 가입 절차

북한이 WTO에 가입하기 위해서는 가입신청서가 제출되어 공식적인 절차의 개시 후 궁극적으로 북한에 대한 가입의정서(Protocol of Accession)가 WTO 회원국들의 과반수(2/3)에 의해 채택되어야 한다.¹²⁸⁾ WTO 사무국에

128) WTO 설립협정(Agreement on Establishing the World Trade Organization) 제12조 제2항에

가입신청서가 접수되면 가입 작업반(Accession Working Party)이 설립되며¹²⁹⁾ 작업반의 의장이 선출된다. 또한 작업반은 작업반의 설립과 함께 북한의 WTO 가입을 위한 다자 및 양자 협상이 동시에 진행된다. 다자협상은 북한이 제출하게 되는 북한의 무역제도에 대한 양해각서(MFTR: Memorandum on the Foreign Trade Regime)를 바탕으로 진행되는데, 작업반 회의에서는 북한의 무역정책과 가입 조건을 논의하는 과정에서 회원국들이 질의하면 북한이 이에 응답을 하고, 정책 및 조건의 개선이 필요하다는 요청에 대하여 북한은 수정안을 제출해야 한다.

다자협상과 동시에 북한은 가입 작업반 참여국 중 북한과 개별적으로 상품 무역 및 서비스 무역에 대한 협상을 원하는 회원국들과 양자협상을 진행해야 한다. 이 경우 WTO 회원국 모두를 상대로 협상을 하는 것은 아니며, 작업반 참여국 중 주로 북한과의 무역관계가 긴밀하거나 향후 무역관계 형성에 관심 있는 국가들을 중심으로 시장접근 및 무역규범 분야의 관세 및 비관세 장벽을 완화하기 위한 목적으로 양자협상을 하게 된다. 양자협상이 완료되면 북한은 WTO 사무국에 상품 및 서비스 품목별로 시장접근 일정이 명시된 양허안(offer)을 제출하게 된다. 사무국은 북한의 양허안을 회원국들에 회람시킨 후, 회원국의 검토 및 수정·제안을 거쳐 최종적으로 확정하게 된다.

이와 같은 북한의 WTO 가입을 위한 다자 및 양자 협상이 모두 완료되면 북한의 작업반보고서(Working Party Report), 가입의정서, 상품 및 서비스에 관한 양허표(schedule of specific commitments)와 각료회의/일반이사회 결정 초안(Decision on accession)으로 구성된 '가입패키지(accession package)'가 일반이사회에 제출된다. 각료회의에서는 이를 회원국의 3분의 2 찬성으로 북

의거하여, “가입은 각료회의가 결정한다. 각료회의는 세계무역기구 회원국 3분의 2 다수결에 의하여 가입조건에 관한 합의를 승인한다.”

129) 가입 작업반에 참여를 희망하는 모든 WTO 회원국은 작업반 회의에 참여할 수 있다. 일례로 중국의 마지막 가입 작업반 회의 참여국은 미국, EU, 일본, 한국 등 62개 회원국이었으며(WT/ACC/CHN/2/Rev.11, 2 June 2001), 러시아의 경우에는 65개 회원국이 참여하였다(WT/ACC/RUS/1/Rev.30, 16 November 2011).

한의 WTO 가입을 결정하게 된다. 이후 북한은 국내 헌법에 따라 조약의 비준 절차를 거치게 되며, 북한이 가입의정서를 비준하여 WTO 사무국에 통보한 후 30일이 지나면 북한은 공식적으로 WTO 회원국이 된다.¹³⁰⁾

2) WTO 가입 협상 기간

WTO 출범 후 신규 가입한 체제전환국들의 가입 협상 기간은 [표 4-1]과 같다. 보이는 바와 같이 WTO 출범 초기에 가입한 신규 가입국의 협상기간에 비해 최근 몇 년간 가입한 국가들의 협상 기간이 최대 6~9배인 것으로 나타난다. 가입 협상 기간이 가장 짧았던 경우는 WTO 출범 초기에 가입한 키르기스 공화국과 그루지야로 2~3년 소요되었으며, 2000년 초까지는 대부분의 신규 가입국의 가입 절차에 5~7년 소요되었다. 반면 가장 오랜 기간이 소요된 신규 가입국은 카자흐스탄(19년 9개월, 2015년 가입), 러시아(19년 1개월, 2012년 가입), 중국(14년 9개월, 2001년 가입) 및 우크라이나(14년 5개월, 2008년 가입)이다. 최빈개도국 중 신규 가입국인 캄보디아는 9년 10개월(2004년 가입), 라오스는 15년(2013년 가입) 소요되었다.¹³¹⁾ 18개 체제전환국의 평균 가입 협상 기간은 9년 10개월이다.

이와 같이 WTO 신규 가입국에 대한 협상 기간은 평균 기간인 최소 10년 소요될 것으로 보이며, 최빈개도국에 대한 협상 기간도 10~15년 소요되는 것으로 보아 북한의 향후 WTO 가입 결정 시 가입 협상에 소요될 기간은 최소 10년, 또는 가장 길게는 카자흐스탄과 러시아의 경우처럼 19년까지 소요될 수 있을 것으로 추정된다.

130) WTO 가입 관련 홈페이지(온라인 자료, 검색일: 2018. 11. 6).

131) 가장 최근에 WTO에 신규가입한 최빈개도국인 아프가니스탄(2016년 7월 가입)의 가입기간은 11년 7개월이었다.

표 4-1. WTO 신규 가입 체제전환국의 가입 협상 기간

	신규 가입국	작업반 설립	WTO 가입	가입절차 소요기간	비고
1	몽골리아	1991.10	1997.1	5년 3개월	
2	키르기즈 공화국	1996.4	1998.12	2년 8개월	
3	라트비아	1993.12	1999.2	5년 2개월	
4	에스토니아	1994.3	1999.11	5년 8개월	
5	그루지아	1996.7	2000.6	3년 11개월	
6	알바니아	1992.12	2000.9	7년 9개월	
7	크로아티아	1993.10	2000.11	7년 1개월	
8	리투아니아	1994.2	2001.5	7년 3개월	
9	몰도바	1993.12	2001.7	7년 7개월	
10	중국	1987.3	2001.12	14년 9개월	
11	아르메니아	1993.12	2003.2	9년 2개월	
12	캄보디아	1994.12	2004.10	9년 10개월	최빈개도국
13	베트남	1995.1	2007.1	12년	
14	우크라이나	1993.12	2008.5	14년 5개월	
15	러시아	1993.7	2012.8	19년 1개월	
16	라오스	1998.2	2013.2	15년	최빈개도국
17	타지키스탄	2001.7	2013.3	11년 8개월	
18	카자흐스탄	1996.2	2015.11	19년 9개월	

자료: WTO(2016), WT/ACC/28 바탕으로 저자 작성.

3) 주요 WTO 회원국과의 관계

WTO에 가입하기 위한 협상 과정은 다수의 기존 WTO 회원국과의 양자협상이 가장 큰 비중을 차지할 것으로 예상된다. 특히 북한은 시장경제체제로서의 투명한 경제·무역정책을 갖추고 있지 못하므로 관련 자료의 준비에 많은 시간이 소요될 뿐 아니라 협상 과정에서도 기존 회원국의 시장개방 및 제도개선 등에 대한 요구사항을 수용하는 것이 쉽지 않을 것이다. 이와 같은 요구사항이 어느 정도 충족된다 하더라도 기존 회원국 중 주요 회원국이 북한의 WTO 가입에 동의하지 않을 경우 북한의 가입 절차는 더욱 어려워질 수 있다.¹³²⁾ 특히

132) 신규 가입희망국의 WTO 가입에 반대하는 국가가 있는 경우, WTO 설립협정 제13조에 따라 해당 회원국과 가입희망국 간에는 WTO의 상품무역 관련 규범(GATT) 및 서비스무역 관련 규범(GATS)을 적용하지 않아도 된다.

미국 등 기존 회원국의 북한 WTO 가입에 대한 지지 여부는 다른 회원국의 북한 WTO 가입 찬성 여부에 영향을 미치게 될 것으로 보인다.

중국, 러시아, 베트남 등 주요 체제전환국의 WTO 가입경험을 살펴보면, 이 국가들은 WTO 가입 직전에 미국으로부터 ‘항구적 정상무역관계(PNTR: Permanent Normal Trade Relations)’ 지위를 부여받았다는 공통점이 존재한다. 2001년 WTO 회원국이 된 중국은 WTO에 가입하기 직전인 2000년에 PNTR 지위를 미국으로부터 부여받았으며, 2007년 가입한 베트남은 2006년에 미국으로부터 PNTR 지위를 획득하였다. 러시아도 2012년 WTO 가입국이 되었는데, 2011년 미국으로부터 PNTR를 부여받았다.¹³³⁾ 이에 따라 북한의 WTO 가입에 있어 미국과 정상적 무역관계가 우선 형성되는 것이 중요할 것이며, 이를 공식화하는 미국의 PNTR 지위를 부여받는 것이 중요한 계기가 될 것으로 보인다. 공산주의 국가와의 정상적 무역관계 형성을 반대하는 미국의 법안이 폐지된 관계로 미국이 북한에 PNTR 지위를 부여하는 것은 원칙적으로 가능하지만, 현재 북한에 대한 미국의 경제제재가 진행 중인 상황에서는 경제제재의 해제가 우선 이루어져야 할 것으로 보인다. 베트남의 경우 1995년 미국과 국교 정상화 및 2006년 미국으로부터 PNTR 부여 이전인 1994년 미국의 경제제재 조치가 해제된 사례가 있다. 중국의 경우에도 1979년 미국과 국교정상화가 이루어진 후 2000년 PNTR 지위 확보 및 2001년 WTO 가입이 가능했음을 알 수 있다.

4) 북한의 가입 의지 및 재원 마련

북한의 WTO 가입은 북한이 궁극적으로 시장경제체제에 기반한 자유무역

133) 미국은 당초 1974년 통상법(Trade Act of 1974) 제402조(Jackson-Vanik Amendment)에 따라 러시아 등 공산주의 국가에 대하여 MFN 지위의 부여를 유보하였으나, 2012년 오바마 대통령에 의하여 Jackson-Vanik 개정안이 철폐되면서 러시아에 PNTR 지위를 부여하게 되었다. PNTR 지위는 미국과 대외교역 관계에 있는 국가에 부여하는 MFN 대우 제공을 의미하며, 1998년 이후부터 MFN(최혜국대우 국가) 대신 PNTR(항구적 정상무역관계)이라는 용어를 사용하고 있다.

을 받아들이는 것이기 때문에 이를 위한 관련 무역제도 및 관행을 보다 투명하고 시장경제 원리에 부합하는 방향으로 대대적으로 개선하는 작업이 수반되어야 한다. 이러한 경제의 개혁개방은 대대적인 구조조정을 요구하며, 이를 수행하기 위한 재원 마련이 필요하다. 이에 따라 WTO 가입 절차의 개시와 함께 가입 과정에서 수행되어야 할 국내적 제도개선 및 구조조정 작업을 재정적으로 지원할 수 있는 국제금융기구 가입 노력이 필요할 것으로 보인다.

국제금융기구에 대한 가입 노력은 북한이 이미 몇 차례 시도한 것으로 나타난다. 북한은 1997년과 2000년에 각각 아시아개발은행(ADB)에 가입 신청을 한 바 있으며, 1997년에는 IMF 사절단을 북한으로 공식 초청해 IMF 가입 의사를 밝힌 적도 있다. 또한 2005년에는 WTO에 옵서버로 가입하기 위한 시도를 한 것으로도 알려져 있다.¹³⁴⁾ 당시에는 미국 등 주요 WTO 회원국의 반대와 당시 북한의 핵실험으로 인해 북한의 국제기구 가입 노력이 긍정적으로 받아들여지지 않았지만, 북한의 국제기구에 대한 관심이 존재한다는 것을 보여주는 단적인 사례라 할 수 있다. 가장 최근인 2015년에는 아시아인프라투자은행(AIIB)의 가입을 타진하기 위하여 중국에 북한 특사를 보낸 것으로도 알려져 있다.¹³⁵⁾ 이에 따라 북한이 국제금융기구의 지원을 받기 위한 조건을 충족하기 위한 일련의 과정을 통해서도 북한의 국제경제체제에 대한 편입 노력이 더욱 가속화될 것으로 보인다.

5) 개도국 우대 조치

WTO는 최빈개도국(LDC: Least-Developed Country)의 가입을 촉진하기 위하여 특별한 절차를 마련하고 있다. WTO 가입을 원하는 최빈개도국은 시장접근, WTO 규범, 가입절차 및 역량 개발을 위한 기술적 지원 분야에서 특별대우(SDT: Special and Differential Treatment)가 적용되어 보다 단순

134) 최장호, 최유정(2018), p. 75.

135) 위의 책.

하고 신속한 가입 절차를 보장받도록 규정하고 있다.¹³⁶⁾

시장접근과 관련해서는 다른 회원국들은 최빈개도국에 대하여 상품 및 서비스의 시장개방 양허를 최소한으로 추구하도록 하며, 대신 최빈개도국의 개발수준 및 재정적 수요에 따라 상품 및 서비스 무역에 대한 합리적인 양허를 제공할 것을 규정하고 있다. 규범과 관련해서는 최빈개도국의 가입의정서 발효일로부터 특별대우를 적용하도록 하며, WTO 의무에 대한 유예기간을 허용하도록 한다. 또한 최빈개도국이 가입하는 복수국간 무역협정은 향후 다자무역협정에 대한 가입을 전제조건으로 하지 않도록 규정하고 있다. 최빈개도국은 가입서류 작성 단계부터 법제도 수립 및 이행 단계에 이르기까지 WTO 가입 절차의 전 단계에 대해서 역량개발 지원을 받을 수 있다.¹³⁷⁾

그러나 현재 북한은 UN에서 지정하고 있는 최빈개도국 목록에 포함되어 있지 않기 때문에 WTO에서 제공하는 최빈개도국 특별대우의 대상이 되지 않는다.¹³⁸⁾ 그러나 향후 북한의 WTO 가입절차가 공식적으로 개시되는 시점에 북한의 최빈개도국 지위가 인정된다면 북한이 WTO 가입 과정에서 직면하게 될 많은 문제들을 부분적으로나마 해소할 수 있을 것으로 보인다.

6) 비시장경제 지위

북한의 경우 WTO 가입 협상 과정에서 반덤핑 및 상계관세의 조사 및 부과를 위한 비시장경제 지위와 관련하여 중국과 베트남의 사례가 적용되기는 어려울 것으로 예상된다. 중국과 베트남은 다른 체제전환국과는 달리 저렴한 노동력을 기반으로 역내 생산네트워크(GVC)에 적극 편입되어 있는 상황이며, 중국의 대외교역량은 세계 1, 2위를 다투고 있는 상황에서 이 국가들로부터의 수입

136) WTO(2003).

137) *Ibid.*

138) 2018년 3월 현재 UN에 따른 최빈개도국 목록은 47개국을 포함하고 있다. 북한은 동 목록에 포함되어 있지 않은데, 이는 북한의 1인당 국민소득 수준이 UN의 최빈개도국 기준인 1인당 국민총소득(GNI)이 1,035달러를 약간 상회하고 있기 때문이다. www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/ldc_list.pdf(검색일: 2018. 11. 5).

급증에 대한 우려는 자명한 것이다. 이와 달리 북한은 라오스 및 캄보디아의 사례와 더 유사할 것으로 보이는데, 이 국가들의 경우에는 WTO 가입 협상 당시 국내 수입규제제도가 갖추어져 있는 상황이 아니었으므로 협상 과정에서 비시장경제국에 대한 적용방식을 논의할 단계는 아니었다. 북한도 이와 유사한 상황일 것으로 예상되며, 비시장경제 지위의 적용에 대한 논의는 제기되지 않을 것으로 예상된다.

7) 남북한 간 교류의 MFN 의무 예외 인정

한국이 1967년 GATT에 가입할 당시에는 북한과의 교역에 대한 MFN 의무 예외를 인정받는 것에 대하여 요구를 하지 못했다. 이는 한국의 GATT 가입 당시 한국과 북한 간의 적대적 관계로 인하여 남북한 교역의 가능성이 현실적으로 매우 낮았던 시기였기 때문이었던 것으로 파악된다. 이에 따라 북한의 WTO 가입 협상 과정에서는 남북교역에 대한 MFN 예외를 요구할 수 있도록 북한과의 사전 준비 작업이 필요할 것이다. 특히 향후 남북한 간 교류의 규모가 확대될 것에 대비하여 현재 남북한 간 교역에 적용되고 있는 무관세 적용을 유지할 수 있도록 대비가 필요하다. 단, 경제자유지대 등에 적용되는 WTO 규범과 충돌하지 않도록 사전에 남북한 간 교역에 관한 법규정이 조율되어야 할 것이다. 향후 개성공단과 같은 자유무역지대가 더 많이 설립될 것에 대비하여 남북한 교역에 대한 MFN 예외 인정이 특별공업단지에서 생산되는 제품의 반출·입에도 적용되도록 협상 과정에서 노력이 필요할 것으로 예상된다.

제5장



북한 무역제도의 쟁점과 개선방향

1. 북한 경제성장과 무역 확대의 필요성, 제도 개선방향
2. 남북한 경제통합(CEPA 체결)의 쟁점과 방안
3. 동북아 지역무역협정 체결과 WTO 가입

1. 북한 경제성장과 무역 확대의 필요성, 제도 개선방향

다수의 아시아 국가들이 ‘수출주도·외국인투자(FDI) 주도’ 정책으로 경제 성장을 이룩해왔다. 수출주도형 성장정책은 수입대체와 다양한 수출 진흥정책으로 지속적인 무역흑자를 달성하는 것을 목표로 한다. FDI 주도형 경제성장 정책은 외국인의 투자로 국내 경기 활성화, 선진 기술의 국내 전수, 생산성 개선, 자본축적 등의 장점을 활용하기 위해 추진된다. 또 체제전환 국가에서는 구 체제에 대한 관성으로 체제전환에 대한 사회·정치적인 저항에 직면하는 경우가 많은데, 이를 국외 요인의 요구로 국내 법·제도를 단기간에 개혁하고 사회 인식도 빠른 시간 안에 바꿀 수 있기에 FDI를 선호하는 경향도 나타나고 있다. 수출주도 성장, 외국인투자 주도 성장정책은 해외에서 조달한 잉여 자본으로 산업을 육성하고 고도화해간다는 점에서 공통점을 갖는다. 대표적인 나라가 한국, 베트남, 중국, 싱가포르, 대만 등이며, 이들 국가는 단기간에 높은 수준의 경제성장을 이루었다는 점뿐만 아니라, 동시에 국내 법·제도를 국제적인 수준으로 개정하였다는 공통점도 갖는다.

북한도 단기간에 경제성장을 추구하려고 할 경우 ‘수출주도·FDI 주도’ 성장정책을 택하는 것이 불가피해 보인다. 그러나 북한경제가 처한 현실은 이와 같은 정책을 펴기에 부적합한 구조를 갖고 있다. 본 연구에서 지속적인 분석을 통해 문제제기를 해온 것처럼 여기에는 크게 다섯 가지 이유가 있는데, 이를 정리하면 ① 국제수준에 부합하는 관세 및 비관세 장벽의 개정 ② 부분적 법치주의 문제 해결 ③ 대북제재 해제 ④ 국제사회로부터 신뢰 회복 및 과거 분쟁 해결 ⑤ 국제무역협정 체결 및 무역·투자 관련 인력 양성’ 등이다. 이들 각 요인에 대한 개편 방향을 정리하면 다음과 같다.

가. 관세 및 비관세 장벽의 개선방향

먼저 국제수준에 부합하는 관세 및 비관세 장벽의 개정은 ① 관세와 ② 비관세 장벽 문제로 나누어 살펴볼 수 있다. ① 관세의 경우, 북한의 내수산업을 보호 및 육성할 수 있고, 향후 체결될 국제무역협정에서 유리한 지위를 점하기 위하여 개정할 필요가 있다.

‘① 관세’는 경제성장에 필요한 제조업과 중화학공업의 성장을 보호하기에 적합한 수준이 아니다. 현재 관세율 수준에서 개방을 할 경우, 북한의 산업은 중장기적으로 외국인 기업과 산업에 의해 주도될 가능성이 크며, 수출주도 성장을 추진하기 위한 국내기업을 육성하기에는 부족한 면이 많다. 북한 관세의 산술평균은 약 4.9%, 가중평균은 약 6.9%로 남한의 산술평균 약 6.0%, 가중평균 약 4.0%보다 높은 수준이다.¹³⁹⁾ 이 관세율은 두 가지 문제점이 있는데, 첫째는 국내산업을 보호·육성하기 위해서는 원자재에는 낮은 관세율을, 최종 생산품에는 높은 관세율을 부과할 필요¹⁴⁰⁾가 있는 데 반해, 북한의 관세율은 이와 정반대의 관세율이 책정되어 있었다. 즉, 원자재에는 높은 관세율을, 최종 생산품에는 낮은 관세율을 부과하는 경향이 있었는데, 이는 북한이 물자부족 문제로 겪는 어려움을 최소화하기 위함인 것으로 판단된다.

북한이 수출주도 정책을 펴기 위해서는 국내기업이 내수시장을 기반으로 성장할 수 있어야 한다. 그런데 최종 생산품의 관세율이 낮을 경우, 해외 제품이 저렴한 가격으로 내수시장에 공급됨으로써 산업발달 초기에 가격경쟁력을 갖

139) 저자가 북한의 관세율표를 참조하여 직접 계산하였음.

140) 최종재에 높은 관세율이 부과되어야 낮은 생산성을 가진 국내기업의 생존가능성이 높아짐. 일반적으로 생산성이 낮은 기업이 생산한 최종재의 가격은 높게 형성되는 경향이 있고, 생산성이 높은 기업은 낮게 형성되는 경향이 있음. 생산성이 낮은 국내기업이 생산한 최종재가 내수시장에서 판매되기 위해서는 해외에서 수입되는 최종재에 높은 관세율이 부과되어야 수입재의 가격이 높아져 국내기업의 제품이 가격경쟁력을 가질 수 있음. 반대로 원부자재에 낮은 관세율이 부과되는 경우, 국내기업이 상대적으로 낮은 가격 원부자재로 최종재를 생산하여 수출할 수 있게 됨으로써 해외시장에서 가격경쟁력을 가질 수 있게 됨. 한편 관세율이 소비자 효용에 영향을 미침에도 불구하고 국내기업 보호와 직접적인 연관성은 없음.

지 못한 국내기업의 성장이 제약을 받게 된다. 또 원부자재에 부과되는 높은 관세율도 국내기업이 생산한 제품의 가격경쟁력의 약화로 이어지는데, 구체적으로 원유나 고무, 고급 기계설비와 전자제품 등 북한에서 생산되지 않아 수입이 불가피한 제품을 생각해볼 수 있다. 결국 수출주도형 경제성장 과정에서는 원부자재는 낮은 관세율, 소비품은 높은 관세율을 부과하여 국내 임가공 산업을 보호·육성할 필요가 있는 것이다.

또한 북한의 관세율 수준과 적절한 부과도 국제무역협정 체결에 유리한 수준이 아니었다. 김일성대학과 북한 사회과학원 관계자는 관세는 정부의 재정 수입이고 북한기업도 대부분 국영기업이므로 관세율을 조정하고 부과 여부를 결정하는 것은 큰 의미가 없다고 답을 한다.¹⁴¹⁾ 그러나 과세율의 적절한 부과 및 관세율 조정은 현재로서는 북한의 시스템에서 불필요한 것으로 보일지라도, 장기적으로는 북한이 국제무역협정 협상 과정에서 관세율을 일정수준으로 완화하는 대신, 당국이 필요로 하는 부분을 얻어내기 위해서 현재의 관세율을 미리 일정수준 조정할 필요가 있다.

결국 관세 분야에서 북한의 경제성장과 무역확대를 추구하기 위해서 가장 선제적으로 이루어져야 하는 것은 북한 관세율을 적정 수준으로 개편하는 것이다. 다만 수출주도 성장 추진을 위해 '원자재에는 낮은 관세, 최종 생산품에는 높은 관세율'을 부과하되 이를 전략적으로 추진할 필요가 있다. 국제무역협정 체결 시에는 정책적으로 대부분의 관세율을 없애는 것을 지향하므로 협상의 레버리지를 높이기 위하여 전략적으로 전반적인 관세율을 현행 수준보다 높은 수준으로 책정하되, 협상 과정에서 일부를 인하하는 대신 협상 상대방부터 다른 부분의 양보를 받아내는 방식으로 적정수준의 관세율로 수렴해 가는 과정이 필요할 것으로 보인다.

북한의 현행 관세율의 조정은 다음의 세 가지 방법으로 가능할 것으로 생각

141) 저자가 중국 연변대학교에서 개최되었던 학술행사(2018년 7월, 2018년 10월)에서 북한 사회과학원과 김일성대 교수에게 청취한 것임.

한다. ㉠ 북한경제와 산업 사정에 맞추어 현재 낮은 수준의 관세율을 적정수준으로 높이는 방안 ㉡ 남한의 1970~80년대 관세율 수준을 기준점으로 하는 방안 ㉢ 제3세계 체제전환국의 평균관세율을 기준점으로 하는 방안 등이다. ㉠의 경우가 가장 바람직할 것이나, 다수의 무역 및 관세 분야 전문가를 필요로 하는 점, 적절한 관세율을 설정하기 위한 경제통계가 존재하지 않는 문제점이 있다. 단기간에 북한의 관세율을 조정하기 위해서는 ㉡안과 ㉢안이 적절할 것으로 생각된다. 다만 두 안은 70~80년대 남한 또는 제3세계의 경제 및 현재 북한의 경제와 이질적일 수 있다는 단점이 있다.

‘㉡ 비관세장벽’은 북한이 가진 가장 높은 수준의 장벽이다. 비관세장벽은 북한 무역에 외국인이 참여하는 것을 거의 불가능하게 만들고 있으며, 북한주민에 의해서만 독점적으로 무역이 이루어지도록 하는 데 결정적인 역할을 하고 있다. 결과적으로 수출주도 성장과 FDI 주도 성장을 막는 결정적인 장애요인이 되고 있는 것이다.

북한의 비관세장벽이 가진 가장 큰 문제점은 제3장에서 밝힌 바와 같이 비관세장벽과 관련된 조건 규정을 명문화하지 않고 북한정권과 주민만이 공유하고 있는 특유의 집단 문화와 그 외 외부로 알려지지 않은 「대외무역법」과는 무관한 내규에 의하여 규정되고 준수되고 있다는 것이다. 그러다 보니 외부인이 북한이 가진 비관세장벽의 종류와 규모를 짐작하기 어렵다. 이는 북한과 무역을 시작하고자 하는 기업이 무역절차에 대해서 전적으로 북한주민에게 의존할 수밖에 없는 상황으로 이어지고, 무역에서 중요한 역할을 하는 북한주민과 이해관계가 상충하는 경우 손실을 감수할 수밖에 없게 된다. 외국기업이 북한과의 무역·투자를 기피하게 되고, 하더라도 합법보다는 관행과 편법 위주로 거래를 하게 되는데, 이는 북한 무역의 양적인 성장을 가로막는 가장 큰 걸림돌이다.

그 외에도 북한과 사업을 하였던 기업가들이 지적하였던 북한이 가진 대표적인 비관세장벽은 3통(통신, 통관, 통행)에 관한 것이었다. 북한은 기본적으로 대외무역과 투자, 인적교류가 북한주민의 사상에 영향을 미치는 것을 막기 위

하여 3통을 엄격하게 금하고 있다. 그러다보니 당장 기업인들이 북한과 무역을 하는 데 효율성이 급격하게 저하된다. 정해진 장소에서 정해진 시간과 조건에 맞춰 해외와 소통할 수 있다 보니 무역과 투자 의사결정을 위해 필요한 정보가 전해지는 속도가 늦어지게 된다. 이는 기업의 손실과 생산성 저하로 이어진다. 통관도 마찬가지이다. 북한의 내규에 따라 통관 규정과 속도가 영향을 받게 되니 무역의 효율성이 급격하게 저하된다. 예를 들어 무역과정에서 신문, USB, CD 등에 문자가 적힌 물품(뉴스, 글, 사진, 그림)이 포함되는 경우 무조건 압류 조치를 하고 있는데, 이는 다른 체제전환국의 비관세장벽과 비교해 봤을 때 높은 수준의 라벨링 통관 규정에 해당하는 것이다. 통행 역시 마찬가지이다. 기업이 무역과 투자를 위해 필요로 하는 적정 인원에 맞춰 사업소를 운영하는 것이 아니라, 북한당국의 필요와 허가에 의해서만 인원이 통행을 할 수 있게 되니 기업 운영에 많은 어려움을 겪게 되고 결국에는 북한과의 거래나 투자를 꺼리게 되는 것이다.

3통 외에도 외국인기업이 북한에 투자를 하고 고용하는 경우에 직접적인 노동관리가 불가능한 것도 비관세장벽으로 작용하게 된다. 북한 노동자에게 직접 업무를 지시하는 것이 불가능할 뿐만 아니라 고용과 해고 또한 북한 측 관계자의 동의를 얻어야 가능한 상황이다. 그러다보니 기업의 필요에 의해서 단기간에 노동자를 효율적으로 배치하거나 활용할 수 없고, 또 필요에 의해 노동인센티브도 제공할 수 없는 문제가 발생하는데, 이는 북한 노동자의 생산성 저하로 이어진다.

결과적으로 북한의 비관세장벽 역시 국제적인 기준에 맞춰서 개편되어야 한다.¹⁴²⁾ 다만 북한의 비관세장벽의 개편은 북한당국의 주민에 대한 통제는 물

142) 비관세장벽이란 관세 이외의 무역장벽을 의미하는 것으로 그 범위가 매우 포괄적이나, 국제적으로 WTO 및 FTA 협정 등에서 통상적으로 받아들여지는 비관세장벽의 항목에 대해서는 어느 정도 합의가 이루어진 상황임. UN에서는 비관세장벽과 관련된 다양한 측정 수단을 제시하고 있음(추가적인 설명이 필요한 경우 다음을 참고할 것: Data on non-tariff measures, <https://unctad.org/en/Pages/DITC/Trade-Analysis/Non-Tariff-Measures.aspx>, 검색일: 2018. 12. 26).

론, 경제에 대한 통제권과 직접적인 연관관계를 갖기에 비관세장벽 개편에 대해서는 관세개편보다 더욱 전략적인 방향으로 접근할 필요가 있다. 궁극적인 지향점은 국제기준에 부합하는 비관세제도 개편이겠으나, 실제 개편 과정에서는 북한경제 성장은 물론 남한경제에 대한 영향, 궁극적으로 한반도 경제권에 대한 영향까지 고려하여 이루어져야 할 것이다.

그런 면에서 남한이 가진 비관세장벽의 개편 경험을 북한이 참조할 필요가 있다. 한국은 WTO 등 세계자유무역 체제 내에서 선도적인 비관세장벽 개선과 활용 능력을 보이고 있다. 최근 WTO 등 국제사회는 비관세장벽을 정량화하여 국가 간 비교를 가능하게 하는 데 중점을 두고 있는 바, 국제무역협정 체결을 위해 북한이 가진 비관세장벽을 평가받는 경우 협상에 있어 불리한 위치를 점할 수밖에 없다. 북한의 비관세장벽은 한반도경제에 대한 영향을 고려하여 국제무역협정에 임하기 전에 남한과의 협력을 통해 선제적으로 개편을 협의할 필요가 있다.

나. 부분적 법치주의 문제 해결

서론과 제3장에서 서술한 바와 같이 북한은 부분적 법치주의를 시행하고 있는데, 이는 수출주도 성장과 FDI 주도 성장을 위해 중장기적으로 법치주의로 개편되어 나가야 한다. 비관세장벽과 마찬가지로 부분적 법치주의는 북한당국의 경제에 대한 통제권과 직접적인 연관을 갖기에 개혁이 어려운 부분이다.

제2장에서 밝힌 바와 같이 북한이 부분적 법치주의를 시행하는 것은 북한정권 수립의 역사적 배경에서 기인한다. 법치주의를 시행한다는 것은 한편에서는 ‘공포되고 명확하게 규정된 법에 의해 국가권력을 제한·통제함으로써 자의적인 지배를 배격하는 것을 핵심’¹⁴³⁾으로 한다. 북한은 모든 것이 파괴된 한국전쟁 이후 복구과정에서 ‘단기간’에 경제를 정상화하고, 또 남한과의 체제 경쟁에

143) 김도균(2006), 서문.

서 우위를 점하기 위해 도약성장할 필요성이 있었던 것으로 보인다. 때문에 법치주의에 기반한 안정적이고 점진적인 사회경제의 성장보다 능력 있고 통찰력 있는 지도자의 영도에 따라 빠르게 사회경제를 발전시키는 사회주의와 수령주의에 기반하여 경제성장을 도모하는 것이 보다 효율적이라고 판단한 것으로 보인다. 절차적 정당성보다 '결과적인 목적성'의 달성을 중시하게 되다보니, 부분적 법치주의를 채택하게 되었고, 법·제도보다 노동당의 강령을 중시하게 되고, 노동당 강령보다는 김정은 위원장의 교시를 중시하며, 그보다는 김일성 주석과 김정을 위원장의 유훈을 중시하는 사회 풍토가 자리한 것으로 보인다.

북한의 부분적 법치주의는 다음의 세 가지 문제를 야기하고 있는 것으로 보인다. ① 무역의 양적·질적 성장을 제약한다. ② 북한 무역 참여자들을 북한 주민으로 제한한다. ③ 무역 관련 법이 제정된다 하더라도 법의 구속력을 제약한다. 결과적으로 이들 세 가지 문제는 북한이 수출주도·FDI 주도 경제성장 정책을 펴는 데 제약으로 작용하고 있다.

구체적으로 ① 무역의 양적·질적 성장을 보면, 법치주의는 기업인이 경제 활동을 하는 데 미래에 대한 예측성을 기반으로 자율적으로 경제활동을 계획하고 수행할 수 있도록 해준다. 그런데 노동당의 강령이나 김정은 위원장의 교시를 중시하게 되면 강령과 교시가 이루어지는 경제상황에 따라 강령과 교시의 내용이 변화를 보이게 되니 미래에 대한 예측성이 줄어들게 되고 불확실성이 커지게 된다. 상황논리가 법·제도보다 우선시되면서 과거 남한의 기업인이 북한과 무역·투자를 하는 경우 법과 상충되는 강령·교시를 근거로 기업인의 거래에 제약을 받는 경우가 발생하였다. 또 부분적 법치주의하에서는 무역이 중앙 당국의 요구와 지시에 기반한 중앙 계획으로 일정 규모까지 성장은 가능하나, 중앙 계획이 갖는 일원성에서 발생하는 비효율성으로 일정 규모를 넘어서면 중앙의 통제를 벗어나게 되어 모순적이게도 중앙에서 무역의 성장을 규제하게 되는 상황이 발생한다.

그러다보니 앞 절에서 서술한 바와 같이 무역과 투자에 있어 ② 북한 무역 참

여자가 북한의 문화와 관행에 익숙한 북한주민에 한정되게 된다.

이는 ③ 법이 제정된다 하더라도 법의 구속력이 제약되는 문제로 이어진다. 북한당국은 공식적인 석상에서 '북한이 제정한 법의 양과 질은 다른 나라의 것과 비교해볼 때 뒤떨어지지 않으며, 북한에 무역과 투자를 하는 데 충분한 수준'이라고 답하고 있다. 그러나 이는 외부인이 보기에는 납득이 잘 되지 않는 설명이다. 법의 양과 질을 떠나 북한의 부분적 법치주의는 법보다 법 외부의 것을 중시함으로써 법이 현실 속에서 구속력을 갖지 못하는 문제로 이어지고 있다. 이 경우 국제무역협정을 체결하고 그에 준하여 북한의 법과 제도를 개편해 간다 하더라도 이게 현실에서 구현되지 않게 될 것이다. 이는 외국인이 북한과의 무역과 투자를 기피하게 되는 주요 원인이 될 것이며, 북한경제에 대한 예측 가능성을 줄여 불확실성을 키우고 건전성을 저해하는 방향으로 작용하게 될 것이다.

부분적 법치주의 개혁방향을 제안하면 다음과 같다. ① 법의 양과 질을 국제적인 수준으로 확대해가는 한편, ② 노동당의 강령이나 지도자의 교시 등 법 외의 것이 법의 테두리 내로 흡수되는, 즉 관행과 관례가 점진적으로 철폐되고 법이 엄격하게 적용되는 방식으로 개편되어야 한다. 그런 연후에야 외국인이 북한경제에 대한 불확실성을 줄이고 무역과 투자를 할 수 있게 되며, 북한당국도 여기에 기반하여 수출주도·FDI 주도의 경제성장을 할 수 있게 될 것이다.

다. 대북제재 해제

북한이 국제사회와 정상적인 경제활동을 하기 위해서는 대북제재 해제가 필요하다. 북한에 필요한 것은 경제성장이다. UN에 따르면 북한의 실질 인당 GDP는 665 USD(2016년 기준)¹⁴⁴⁾으로 세계 최빈국 수준이다. 경제적인 측

144) 자료: GDP per capita in US Dollars, National Accounts Main Aggregates Database, UN STATS(온라인 자료, 검색일: 2018. 11. 17).

면에서 국제적인 격차를 줄여 북한정권을 안정적으로 유지하기 위해서라도 경제성장이 필요한 상황이다. 이 연구에서 일관되게 밝히고 있듯이 단기간에 경제성장을 하기 위해서는 수출주도·FDI 주도 경제성장정책을 채택할 필요가 있으며, 이를 위해서는 국제사회와 정상적인 경제관계를 유지해야 하고, 다시 이를 위해서는 대북제재가 해제되어야 한다.

대북제재에서 가장 중점적인 역할을 하는 것이 북한의 성실한 비핵화 이행과 미국과의 관계 개선이다. 북한은 2016년에 두 차례의 핵실험을 행하였으며, 2017년에 한 차례의 핵실험과 두 차례의 ICBM급 미사일을 발사하였다. 여기에 대응하여 국제사회는 유엔 안전보장이사회를 중심으로 대북제재를 만장일치 결의하였는데, 2017년 12월 23일에 결의한 UNSCR 2397호가 마지막이었다. 중요한 점은 북한이 미국 본토를 염두에 둔 ICBM 미사일 실험을 하자, 미국이 주도하여 유엔 안보리에서 대북제재 결의안의 채택을 이끌었다는 점이다. 제재를 해제하기 위해서는 일련의 과정을 역순으로 진행하여 먼저 북한이 미국 본토를 공격할 수 있는 의지도 없고 위협수단도 없음을 보여야 할 것이며, 동시에 미국과의 관계 개선을 추진하여 대북제재가 해제될 수 있도록 하여야 할 것이다.

북한이 정상적인 무역을 하고, 더 나아가 수출주도·FDI 주도 경제성장정책을 펴기 위해서는 우선적으로 유엔 안보리의 대북제재가 해제되어야 한다.¹⁴⁵⁾ 대북제재 해제는 국제적인 지지를 받는 공감대를 형성하여 해결하는 방식과 국제적인 공감대와는 별개로 대북제재 결의안을 기계적으로 해석하여 제재안에 저촉되지 않는 방식으로 해결해가는 방안이 있다. 국제적인 공감대를 얻으면서 해결을 해가는 방식이 가장 이상적인 것일 것이나, 이를 위해서는 북한의 성실한 비핵화 이행과 미국과의 관계 개선이 필요하다. 만약 기계적으로 대북제재를 해제해간다면 유엔안보리의 대북제재를 일괄적으로 폐기하는 방안과 단계

145) 유엔 안보리 대북제재 외에 미국의 양자 대북제제도 해제되어야 하나, 양자 대북제재의 해제 방안은 본 연구에서 언급하지 않는 것으로 한다.

적으로 폐기하는 방안 모두를 생각해 볼 수 있다. 대북제재의 일괄적 폐기는 개념적으로 이해가 쉽다. 그동안 결의되었던 제재를 모두 폐기하면 된다. 그러나 부분적인 유예는 내용과 과정이 복잡하다.

대북제재의 부분적인 유예는 두 가지 방식으로 추진될 것으로 보인다. ① 우선적인 것은 단계적 폐기이다. 일차적으로 대북제재를 비스마트제재의 성격을 갖게 된 UNSCR 2270(2016. 3. 2 결의) 이전의 수준으로 되돌려야 한다. 이 경우 북한이 강점을 가진 무연탄과 금, 희토류 등의 광물 수출에 제약이 없어지며, 현재 북한경제에 압박으로 작용하고 있는 기계류, 전자제품류의 수입도 가능해 진다. 다음으로 생각해 볼 수 있는 것은 ② 유엔 대북제재의 단계적 해제가 결의안의 단계적 철폐가 아닌 특정 사업과 지역, 국가를 대상으로 한 거래 허용으로 유예가 이루어지는 것이다. 예를 들어 남한의 개성공단·금강산 거래를 허용하거나, 중국, 남한, 러시아 등 일부 국가에 무역 쿼터를 부여하고 그 범위 내에서 무역을 허용하는 방식이다. 다시 한 번 강조하고 싶은 것은 ① 단계적이든 ② 지역적/범위적이든 대북제재가 해제되지 않는 한 북한의 경제성장은 지장을 받을 수밖에 없다는 사실이다.

라. 국제사회로부터 신뢰 회복 및 과거 분쟁 해결

국제사회로부터 신뢰 회복을 살펴보면 북한이 원만한 무역관계를 유지해가고 국제사회로부터 투자 유치를 받기 위해서는 ① 무역·투자 계약의 성실한 이행 ② 투자로 발생한 이윤의 회수 보장 ③ 상환되지 못한 채무 해결 등이 필요하다.

먼저 ① 무역·투자 계약의 성실한 이행을 보면, 다수의 대북사업가는 북한이 성실하게 계약을 이행하지 않고 있다고 말하고 있다. 이는 북한의 내부 문화와 국제적인 계약 문화가 차이를 보이기 때문인 것으로 보인다. 북한에서는 관행적으로 민관 사업을 혼용하여 적용하는 경우가 많은 것으로 짐작된다. 북한

기업에 할당된 국가계획의 이행을 위해 자신이 거래하는 해외 민간기업의 무역·투자를 활용하는 경우가 많은 것이다. 이 경우, 북한 측 거래기업이 자신에게 할당된 국가계획을 달성하기 위해 해외 거래처의 자본을 사용하여 무역·투자가 부실화 되는 문제가 발생하고, 정작 계약을 이행하여야 할 때 예산이 부족하여 계약이 이행되지 못하는 문제가 발생한다. 북한이 국제사회와 정상적인 경제관계를 유지하기 위해서는 북한기업의 문화를 개선해갈 필요가 있다.

② 투자로 발생한 이윤의 회수 보장도 개선되어야 한다. 북한에 대한 거래와 투자는 워낙 민감하여 구체적인 내역을 알기 어렵다. 다만 그동안 외부에 알려진 것을 종합해보면 북한은 주도 구상무역, 즉 물물교환 형태의 투자이윤 회수는 허용해온 것으로 보인다. 다만 현금 형태의 투자이윤 회수에는 부정적이었던 것으로 보인다. 대표적인 사례가 이집트에 기반을 둔 투자기업인 오라스콤(Orascom)으로, 2008년 북한 이동통신에 투자하여 2015년까지 약 8억 달러의 이윤을 낸 것으로 알려져 있다. 그러나 북한당국의 외화반출 미승인으로 투자이윤을 해외로 송금하지 못하고 있는 것으로 알려져 있다. 물론 외화반출을 위해 비용 계상을 할 때 북한 내수설비 투자에 활용된 투자금을 공식환율과 시장환율 중 어떤 것을 적용하여 계상할 것인지에 대해 북한당국과 오라스콤이 합의를 이루지 못한 것에 불과하다고 사건을 단순화해서 이해할 수도 있다. 그러나 오라스콤 사례는 상징적인 사건이 되어 서구권 외국인기업의 대북투자를 가로막는 역할을 하게 된다. 북한이 국제사회로부터 신용을 얻기 위해서는 외국인투자로 발생한 이윤을 보장해 주어야 한다.

그동안 ③ 상환되지 못한 채무도 탕감이나 상환의 형태로 해결되어야 한다. 1970년대 초 북한은 외화주도 경제성장정책을 펴면서 대규모의 차관을 들여와 경제를 개발하려 하였으나, 1974년 중동 오일쇼크와 1975년 대가뭄으로 부채를 상환하지 못하고 어려움에 빠진 것으로 알려져 있다.¹⁴⁶⁾ 그 당시 북한이 상환하지 못한 부채규모는 정확하게 알려진 것은 없으나, 일반적으로 2000

146) 김병로(2016), p. 172.

년 기준 120억 달러의 채무를 가지고 있는 것으로 알려져 있다.¹⁴⁷⁾ 이들 채무가 상환되지 못한 경우, 채권국과 경제관계 정상화에 많은 어려움을 겪게 된다. 채권국의 채권 관련 기업이나 단체 등이 지속적으로 북한의 채무 상환을 요구하면서 경제관계 중단을 요구하기 때문이다.

그 외에도 군사안보적인 이유로 사업이 중단되면서 북한이 몰수한 재산권과 사업권 문제도 해결되어야 한다. 1970년대에 발생한 채무 외에도 2000년대 일본의 대북제재, 2010년 남한의 대북제재 과정에서도 일부 기업의 재산과 사업권이 계약 위반을 이유로 북한당국에 의하여 몰수되었다. 관련 기업이 북한과의 사업을 재개하기 위해서는 관련 재산권과 사업권이 적절한 방법으로 해결되어야 할 것이다.

마. 국제무역협정 체결 및 인력 양성

국제무역협정의 체결 없이는 북한이 수출주도·FDI 주도 경제성장을 할 수 없다. 국제사회에 알려진 바에 따르면 북한은 공식적으로 무역협정을 체결한 사례가 없다. 현재 북한의 무역은 중국·러시아·유럽 등과 관행적인 수준에서 거래를 하고 있다. 이 국가들은 관행적으로 북한과의 무역에서 WTO 최혜국에 준하는 관세혜택을 주는 것으로 알려져 있는데, 높은 수준의 관세혜택을 주는 이유는 북한과의 무역은 거래규모가 작아 자국에 주는 경제적 피해가 거의 없기 때문인 것으로 알려져 있다. 그러나 그러한 관행적 거래는 법적인 근거가 없기에 거래규모가 커져 관계국의 경제에 피해가 발생할 경우 관세율의 급격한 상승 같은 문제를 야기할 개연성도 배제할 수 없게 된다. 이 경우 북한 경제가 피해를 입는 것은 불가피하다. 중장기적으로 경제가 성장할 경우에 대비하여 북한이 무역협정을 체결하고 무역환경을 안정적으로 바꾸어갈 필요가 있다.

147) 김병로(2016), p. 178.

한편 FDI를 살펴보면, 현재 FDI가 북한에 투자를 하는 경우 생산한 물품의 판매 경로는 총 세 가지로 생각해볼 수 있다: '① 북한 내수시장에 판매 ② FDI 투자국으로 재수입하여 내수시장에 판매 ③ 제3국(북한과 FDI 투자국 제외)으로 수출하여 판매.' ②의 대표적인 사례가 개성공단이다. 개성공단에서 생산된 물품은 전부 남한으로 반입되어 소비되었다. 반면 ①과 ③은 실현가능성이 낮은 상황이다. ①은 북한의 낮은 구매력과 작은 내수시장 규모로 실현가능성이 낮으며, ③은 북한이 세계자유무역기구(WTO) 회원국이 아니며, 무역협정(trade agreement)도 체결한 바 없어 실현가능성이 낮은 상황이다. 북한경제가 저렴한 인건비와 풍부한 자원 등으로 높은 성장 잠재력을 갖고 있으나, 이를 상업화할 수 있는 제도적 환경을 갖추고 있지 못하여 외국기업이 북한에 투자할 유인이 높지 않아 보인다.

결국 북한경제가 수출주도·FDI 주도 성장을 하기 위해서는 중장기적으로 국제무역협정을 체결하는 방향으로 개편되어야 한다. 무역협정이 제도적 뒷받침을 하는 경우야 북한기업은 물론 외국인기업도 안정적으로 투자와 생산, 해외 판매 활동을 할 수 있다.

국제무역협정 체결을 위해서는 충분한 전문가 인력도 양성되어야 한다. 국제무역협정은 그자체로 복잡한 구조를 갖고 있기에 자국경제에 대한 영향력을 평가하기 위해서는 고도의 전문가 집단이 이를 뒷받침하고 있어야 한다. 무역협정의 체결 방식과 내용에 대해서 다양한 해석을 제시하는 한편, 무역협정 체결 과정을 자국에 유리한 방식대로 이어가기 위해서는 이를 뒷받침할 수 있는 인력풀이 확보되어야 한다. 그러나 북한은 충분한 수준의 인력풀을 갖추고 있지 못한 것으로 보인다. 북한경제 자체가 폐쇄적으로 운용될 뿐만 아니라 학술분야 자체도 해외에서 자유롭게 교류할 수 있는 환경을 갖추고 있지 못하기에 국제무역협정 체결과정에서 요구되는 소양을 갖춘 인물이 충분하게 갖춰지지 못한 것으로 보인다. 중장기적으로 북한이 국제무역협정을 체결하기 위해서는 이를 뒷받침할 인력을 증점적으로 양성할 필요가 있다. 이 점에서 북한은 남한

정부가 북한 인력의 기술교육에 중점을 두고 다양한 제안을 하고 있음을 진지하게 고려해볼 필요가 있다.

바. 소결: 무역 법·제도의 개선방향

이 절에서는 단기간에 북한경제 성장을 위한 방안으로 수출주도·외국인투자 주도 정책을 채택할 것을 제안하였으며, 그 구체적인 방법으로 ① 국제수준에 부합하는 관세 및 비관세 장벽의 개정 ② 법치주의 확산 ③ 대북제재 해제 ④ 국제사회로부터 신뢰 회복 및 과거 분쟁 해결 ⑤ 국제무역협정 체결 및 무역·투자 관련 인력 양성 등을 제안하였다.

구체적으로, ① 국제수준에 부합하는 관세 및 비관세 장벽 개정을 위해 관세율에서는 현행 관세율을 ‘원자재에 높은 관세율을 부과하고, 최종 생산물에 낮은 관세율을 부과하는 방식’으로 개편할 것을 제안하였고, 비관세장벽에 대해서는 비관세장벽의 명문화, 대표적인 비관세장벽인 3통 문제 해결, 남한의 비관세장벽 운용 참조 등을 제안하였다.

② 법치주의 확산을 위해서는 법의 양과 질을 국제적인 수준으로 개편하고, 관행과 관례에 의해 처리하던 무역과 투자의 영역을 줄이고 점진적으로 법에 의존하여 무역과 투자를 처리하도록 제안하였다.

③ 대북제재 해제는 경제성장을 위해서 반드시 필요하며 이를 위해서는 북한의 성실한 비핵화 이행 및 미국과의 관계 개선이 필요함을 제안하였다.

④ 국제사회로부터 신뢰 회복을 위해 무역과 투자 계약의 성실한 이행과 투자로 발생한 이윤의 해외 반출 보장, 과거에 군사안보적인 이유로 중단되었던 사업의 재산권과 사업권의 원만한 처리가 필요함을 밝혔다.

마지막으로 북한이 수출주도·FDI 주도 경제성장을 이루기 위해서는 ⑤ 국제무역협정 체결이 필요하며 이를 선제적으로 준비하기 위하여 관련 전문가 육성이 필요함을 밝혔다.

이상의 논의에서 북한경제가 성장하기 위해서는 무역 관련 법·제도와 제반 환경이 개편되어야 함과 그 지향점이 무엇이 되어야 하는지 밝혔다. 주의해야 할 점은 무역 관련 법·제도의 개편은 정권과 사회에 대한 변화를 동반한다는 점이다. 무역제도 개편, 즉 경제 개방의 속도가 빠르면 빠를수록 사회의 변화 속도와 그 파급효과가 큰데, 이는 사회적 혼란과 북한경제의 안정성을 뒤흔들 것으로 보인다.

이에 본 연구에서는 북한 무역 관련 법·제도의 개편 방법으로 3단계 개편안을 제안한다. 북한의 무역 관련 법·제도를 단계적으로 개편하는 것은 두 가지 이유 때문이다. 하나는 상술한 바와 같이 법·제도 개편이 북한경제에 미칠 영향이 크기 때문이다. 이를 단계적으로 추진하여 북한이 수용할 수 있는 변화를 야기하는 한편 북한경제에 대한 영향을 최소화한다. 다른 하나는 국제무역협정을 체결하는 데에는 비교적 오랜 시간이 필요하다. 이는 무역협정은 각국 경제에 영향을 미치게 되는데, 그에 맞추어 각국이 협상안을 만들고 그에 기반하여 합의를 이끌어내는 데까지 시간이 필요하기 때문이다. 본 연구에서는 북한의 국제무역협정 체결 시나리오를 ‘남북한 CEPA 체결 → 동북아 지역무역협정 체결 → 북한의 WTO 가입’으로 두고 그에 맞추어 단계적으로 북한의 무역 관련 법·제도를 개편하고자 한다.

제1단계에서는 북한이 수용할 수 있는 수준 내에서 북한의 무역 관련 법·제도를 국제수준으로 개편한다. 이를 기반으로 남북한 CEPA를 체결한다. 다음 절에서 후술하겠으나 남북한 CEPA는 남북한 간에 체결된 교류협력법, 특히 2000년에 체결된 4대 경협합의서를 개정하는 것을 목표로 체결한다. 경협합의 개정을 위한 협상이 시작되면 일정기간 동안의 남북한 간 협상과정을 거쳐 국제기준에 준하는 형태로 개정해 국제기준에 부합하는 남북한 CEPA 형태로 완결한다. 동일한 기간 동안 북한이 수용할 수 있는 수준에서 북한의 무역 관련 법·제도를 개편하고 그것이 북한경제에 미친 영향을 분석하여 그에 따른 대응을 하도록 한다. 이 단계에서는 관세는 종래대로 민족내부거래에 따른 ‘무관세

원칙'을 견지하되, 비관세장벽은 명문화, 3통문제를 해결하는 것에 방점을 두고 북한의 무역 관련 법·제도를 추진한다.

제2단계에서는 지역무역협정을 체결하는 것을 목표로 한다. 이 역시 다음 절에서 후술하겠으나, 북한과 남한을 포함한 중국, 러시아, 일본, 일부 동남아 국가 등을 포함한 동북아 지역무역협정을 체결하는 것을 목표로 한다. 지역무역협정이 체결되는 경우, 북한이 수출주도 성장으로 상품을 판매할 수 있는 시장이 확대되며, 또 FDI로 북한에 투자할 수 있는 기업의 수도 증가하게 된다. 역시 지역무역협정 체결기간 동안 북한의 무역 관련 법·제도도 개편되어야 할 것이다. 이 기간 동안 북한의 무역 관련 법·제도는 북한경제가 감당할 수 있는 수준에서 경제통계를 외부에 공개하고, 자본과 노동 교류를 일부 허용하며, 지적 재산권에 대한 법적 근거를 마련하고, 외국인투자 이윤의 자유로운 해외 반출, 과거 주변국과의 채무 및 재산권·사업권 문제 해결 등도 고려하여 북한의 무역제도가 개편되어야 할 것이다.

제3단계에서는 북한이 WTO 가입을 전제로 무역 관련 법·제도를 개편하게 된다. 이때 북한의 법·제도는 국제적인 수준에 준하는 것으로 남한과 같은 형태를 갖추고 있어야 한다. 이 경우 북한경제는 상당한 수준으로 개방되고 국제사회와 큰 부담 없이 경제적 교류를 하고 있을 것으로 판단된다.

2. 남북한 경제통합(CEPA 체결)의 쟁점과 방안

남북한 CEPA 체결은 단기 혹은 중기적 북한경제 개방에 해당한다. 임수호, 양문수, 이정균(2017)에서 구체적인 필요성과 쟁점, 효과를 정리하였다. CEPA 체결은 중장기적으로 남북한 경제통합으로 이어져 한반도 경제권, 즉 민족경제 구축을 촉진하는 역할을 할 것으로 기대된다. 단기적으로 CEPA 체결은 현재처럼 북한이 제재를 받고 있어 남북한 간에 경험을 추진하기 어려운 상황에서

대북제재와 무관하게 추진할 수 있다는 장점이 있다. 남북경협을 제도적으로 뒷받침해줄 수 있는 제도적 기반의 역할을 하면서 先남북제도 개선, 後남북경협 추진의 구도를 만들 것이다. 현재 남북한 간에는 15개의 합의서가 존재한다. 다만 주요한 합의인 남북기본합의서(1991년)와 4대 경협합의서(2000년)는 오래 전에 체결되어 경협을 뒷받침하기 위한 협정으로서의 완결성이 떨어지는 상황이어서 개정이 필요하다. 남북한 간에 체결된 15개의 합의서는 대부분 남북 교류협력, 즉 상품무역에 집중하고 있다. 이를 노동/서비스/자본투자 등의 분야로 확장시킬 필요가 있다.

CEPA는 Comprehensive Economic Partnership Arrangement로 ‘포괄적 경제협력 강화 약정’으로 통칭할 수 있다. 기본적으로 한국정부가 체결해 왔던 FTA와 개념이 유사하다. 다만 FTA라 하더라도 상품무역에만 국한되지는 않으며, 서비스, 노동, 투자 등 다양한 분야를 포괄하는 FTA에 해당한다.

CEPA 체결과 관련하여서는 ‘① 남북관계의 특수성과 보편성 ② 북한의 국가성 논쟁’ 문제를 중점적으로 검토할 필요가 있다.

먼저 ① 남북관계의 특수성과 보편성 논쟁을 보면, 대외무역의 측면에서 남북관계에는 4개의 법·제도적 층위가 존재한다. 첫째가 남한법과 제도이며, 둘째가 북한법과 제도, 셋째가 남한의 법과 북한의 법을 연결하는 남북교류협력 법이고, 넷째가 국제법이다. 이때, 남북교류협력법은 남한법과 북한법을 연결하는 통로 역할을 한다.

남북관계의 특수성은 남북교역은 민족내부거래로 무관세 거래를 원칙으로 하며 대외교역과 구분한다는 것을 말한다. 남북관계의 특수성을 강조할수록 남북관계에서 남북한 각각이 민족내부거래로 간주하여 상호 거래와 투자에 대해 배타적인 특별대우를 받게 된다. 남북한 모두는 남북관계의 특수성을 근거로 남북교역을 대외교역과 구분하여왔다. 그런데 남한은 이러한 배타적인 특별대우를 자유롭게 받을 수 없다는 아직 표면화 되지 않은 한계점을 가지고 있다. 남한은 WTO 회원국으로 관련 규정을 준수해야 하는데, 남북의 무관세 거래

원칙은 WTO의 최혜국대우 원칙과 보조금 지급 위반의 소지가 있다. 이에 남한은 중장기적으로 남북교류협력법과 국제법의 격차를 줄이는 것이 중요해진다. 이를 남북관계의 특수성에 대비되는 ‘보편성’이라 칭할 수 있다. 남북관계에서 보편성이 확대될수록 북한법과 국제법의 격차도 줄어들 것이다. 남북교류협력법에서 보편성의 확대는 북한에 법치주의가 확산되는 것을 의미한다. 다만, 남북교류협력법에서 보편성이 확대될수록 남북한 상호가 상대측으로부터 제공받는 배타적·독점적 권한은 약화될 가능성이 크다.

저자의 개인적인 의견으로는 남북교류협력에 있어 보편성과 특수성의 문제는 단기적으로는 특수성을 추구해가되, 중장기적으로는 보편성을 추구해가는 방식이 바람직해 보인다.

다음으로 ② 북한의 국가성 논쟁을 살펴보면, 헌법에 따르면 북한은 경제통합의 측면에서 협상과 협력의 대상단체이나, 군사안보적으로는 반국가단체이다. 헌법 제3조에 따르면, “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다.” 헌법의 이 조항에 따라 한반도 북부의 조선민주주의인민공화국은 인정되지 않으며, 북한은 북부 지역을 점거한 반국가단체로 규정된다. 반면 헌법 제4조에 따르면 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일 정책을 수립하고 이를 추진한다.” 이 조항에 따라 북한은 평화통일의 대상이자 협상단체가 된다. 문제는 이 두 조항의 충돌로 인해 북한을 본격적으로 국가로 인정하기 힘들다는 점에 있다. 북한의 국가성 논쟁은 국제적인 측면을 포함하면 더욱 복잡해진다. 국제적으로 남북한은 UN에 동시 가입하였다. 이후부터 북한은 국제적으로 UN의 회원국으로서 지위를 인정받고 있으며, UN이 주도하는 국제회의나 이벤트(예를 들어 올림픽 게임, UN 총회 연설 등)에서 정식 국가로 인정받고 있다.

저자의 개인적인 의견으로는 북한의 국가성은 헌법을 개정하여 북한의 국가성에 대한 모순을 해결하는 방안이 바람직하나, 그렇지 않은 경우에는 북한과 관련된 국가성 자체를 언급하지 않는 ‘무대응’의 원칙으로 처리하는 것이 관련

문제를 해결할 수 있는 방안이라고 생각한다. 북한의 국가성 논쟁은 남북경제 협력을 추진할수록, 남북한의 경제통합을 추진할수록 관련 논의의 진척을 막는 형태로 작용하고 있다. 북한의 국가성이 남북관계를 가로막지 않도록 하기 위해서는 각 사안별로 북한을 평화 통일의 대상으로 혹은 반국가 이적단체로 규정하여 유동적으로 처리하는 것이 바람직하다고 생각된다.

남북한 CEPA 체결은 북한경제 개방의 디딤돌 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다. 남한은 북한과 한민족이기에 북한경제가 가진 특수성을 높은 수준에서 배려해줄 수 있는 유일한 협력 상대이다. 또한 남한은 1960년대부터 2000년대 초반까지 50년 동안 급격한 경제성장과 개방화·국제화를 경험하였기에 이에 대한 충분한 경험을 가지고 있다. 남북한 CEPA 체결은 남한의 경험을 북한에 전수하는 채널이 될 수 있다.

일부 국가들은 남북관계 개선이 한국의 대동남아·극동러시아 투자 감소로 이어질 가능성에 우려를 표하고 있다. 그러나 저자의 의견으로는 이는 기우에 불과하다. 북한의 GDP는 168억 미국 달러(16년, UN 추정)로 한국의 1% 수준에 불과하며, 무역규모는 65억 3,000만 달러(16년, KOTRA 추정)로 남한의 0.6% 수준에 불과하다. 직관적으로 보더라도 북한의 경제규모는 남한 경제규모 대비 지나치게 작아 남북경협이 남한의 무역과 투자에 영향을 미칠 수 있는 수준이 아니다. 실제로 연합뉴스에 따르면 삼성 기업이 2008년 베트남에 진출한 이래로 2017년까지 투자한 총액은 173억 달러(한화 19조 6,000억 원)에 육박하며, 현재 삼성의 휴대전화 수출은 베트남 전체 수출의 2012년 10.5%에서 2015년 20.2%에 육박한다고 한다.¹⁴⁸⁾ 173억 달러는 북한 연간 GDP에 상응하는 것으로 북한보다 경제규모가 월등하게 큰 베트남의 경제에서 남한기업인 삼성이 주요한 역할을 하고 있다는 점을 알 수 있다. 단기적으로 남북관계 개선은 삼성의 베트남 투자보다 작은 규모로 이루어지는 것이 불가피하기에 한

148) 「'베트남을 생산허브로' 공격적 행보…삼성 투자액 20조원 육박」(2017. 2. 26), 『연합뉴스』(온라인 자료, 검색일: 2018. 11. 7).

국의 대동남아 투자에 부정적인 요인으로 작용하지는 않을 것이다.

CEPA 체결 방식은 다음과 같은 형태로 이루어졌으면 한다. 먼저 협의의 시작은 ‘남북 기본합의서와 4대 경제협약서 개정’으로 시작하되, 협의 완료는 ‘남북한 포괄적 경제협력강화약정(CEPA) 체결’로 하는 방식이 적합하다고 생각한다. 협정의 체결은 북한의 수용가능성을 고려하여 잠정협정 형태로 체결하는 것을 제언한다.

3. 동북아 지역무역협정 체결과 WTO 가입

다음으로 동북아 지역무역협정에 북한이 참여하는 방안을 검토해보자. 남북한 CEPA 체결이 안정을 찾아갈 때 즈음, 북한의 접경국(중국, 러시아, 일본, 일부 동남아 국가) 등과 지역무역협정(Regional Trade Agreement)을 체결하여 북한의 산업발전과 무역 관련 법·제도의 개편을 가속화할 필요가 있다.

동북아 지역무역협정 체결은 문화적 유사성과 지역적 근접성에 기반하고 있다는 점에서 남북한 CEPA 체결보다는 어려우나, 북한의 WTO 가입보다는 쉽다고 판단된다. 남북한 CEPA 체결이 한반도 경제권 형성에 기여할 수 있다면, 동북아 지역무역협정은 동북아 경제공동체 형성에 기여할 수 있을 것으로 기대된다. 동북아 지역무역협정을 체결함으로써 북한은 저렴한 노동력과 풍부한 자원을 활용하여 수출 시장을 더욱 확대할 수 있을 뿐만 아니라 동북아 가치사슬(Northeast Asia Regional Value Chain)에 편재될 수 있다. 또 단기적으로 북한에 FDI를 할 수 있는 국가는 주로 접경국일 것으로 예상되는 바, 이들 국가와의 무역협정 체결을 통해 안정적인 FDI 유치도 가능할 것으로 보인다. 사회개혁의 측면에서 본다면 남북한 CEPA보다 높은 수준의 무역 관련 법·제도에 대한 개편 요구가 이어질 것이나 이것은 WTO 가입 시에 요구되는 수준보다는 낮을 것으로 예상된다.

동북아 지역무역협정은 다음의 사항을 고려할 필요가 있다. 먼저 시기와 속도에 대한 고민이 필요하다. CEPA 체결과정에서 변화한 북한의 무역 관련 법·제도로 북한경제의 혼란이 안정화되고 북한 내 자생산업이 일정 정도의 생산성을 확보한 이후에 동북아 접경국과의 지역무역협정 체결을 시도하는 것이 바람직해 보인다. 다음으로 주변국과의 경제규모의 비대칭성으로 북한경제가 피해를 입을 가능성에 대한 검토도 필요하다. 접경국인 중국, 일본은 전세계 5위 이내의 무역대국이며, 러시아의 경제규모도 큰 상황이다. 상대적으로 규모가 작은 북한이 이들 국가와의 무역협정 체결 시 북한경제에 상당한 규모의 긍정적·부정적 영향이 발생할 수 있다. 다른 측면에서는 동북아 지역무역협정이 체결된다면 주변국에서 남북한 경제, 즉 한반도 경제권이 자국경제에 미치는 영향에 대해 많은 관심을 보일 것으로 보인다. 중장기적으로 이에 대한 검토와 대안 마련이 필요하다.

한편 북한의 WTO 가입도 긍정적으로 검토할 필요가 있다. 최장호, 최유정(2018)은 체제전환국의 WTO 가입 경험이 북한경제에 갖는 시사점을 정리하고 있다. 여기에서는 관련 연구 내용을 소개하는 방식으로 논의를 진행하고자 한다.

북한경제가 성장하기 위해서는 국제시장(international market)에 편입되어야 하는데, 이를 위해서는 궁극적으로 WTO에 가입해야 한다. 문제는 WTO 가입에 많은 시간이 소요된다는 점이다. 물론 예외적으로 협상 시작 후 1년 만에 WTO에 가입한 경우도 있으나, 통상적으로 협상을 시작한 이후 10년 이상의 시간이 소요된다. WTO 가입은 북한에 많은 부담을 줄 것으로 보인다. WTO에서 요구하는 사회·경제적 개혁의 수준이 매우 엄격하며 비시장경제국 지위 부여로 북한경제가 WTO 체제에서 충분한 의무를 이행하지 않고 경제적 이익을 가져가는 것에도 상당한 수준의 견제가 이루어지기 때문이다.

WTO 가입에서 핵심적인 역할을 하는 것은 북한의 의지이다. 북한이 WTO 가입 의지를 갖고 당장이라도 WTO 옵서버(observer) 지위를 얻는다면 남한

정부가 충분한 수준으로 경제통계 구축 및 WTO 가입을 위한 기술 지원 등을 할 수 있다.

그러나 안타깝게도 북한은 WTO 가입에 부정적인 입장을 가지고 있는 것으로 보인다. 여기에서 근본적으로 작용하는 것은 그동안 북한이 국제기구와의 협력에서 얻은 불신이다. 구체적으로 국제사회는 UNFPA(유엔 인구 기금, United Nations Population Fund)의 1998년, 2008년 북한 인구총조사 결과를 활용하여 1990년대 고난의 행군기 동안 북한에서 발생한 아사자의 수와 북한 정규군 수를 추정하여 발표하였다. 북한은 이를 두고 국제사회에 북한을 망신을 준 사건으로 인식하는 듯하다.

WTO 가입 과정도 북한이 동일한 선상에서 해석할 개연성이 있다. 동북아 지역무역협정과 WTO 가입을 위해 전제되어야 하는 것이 북한의 경제통계 수집 및 공개이다. 그러나 북한은 이에 대해 거부감이 큰 상황이다. 상술한 바와 같이 경제통계 공개를 통해 북한경제의 장단을 밝히고 이를 평가받는 것에 거부감을 가지고 있기에 경제통계 공개에 유보적인 입장이다.

북한의 WTO 가입은 중장기적인 관점에서 추진되어야 할 것으로 보인다. 그러나 추진과정에 많은 시간이 소요되는 만큼, 지금부터라도 차분하게 추진해갈 필요가 있다. 북한의 WTO 가입을 위해서는 북한의 이해가 필요하나, 다른 한편에서는 국제사회의 북한경제 상황에 대한 이해도 필요한 상황이다. 남북한이 한반도 경제권을 형성하기 위해서는 보다 단계적으로 서로를 이해해갈 필요가 있다.

참고문헌

[국문자료]

- 개성공업지구 법제연구회. 2012. 『개성공업지구 법제의 진화와 미래』. 경남대학교 극동문제연구소.
- 국가정보원 편. 2017. 『2017 북한 법령집(하)』.
- 국제정보연구원. 2000. 『북한정보총람』.
- 김도균. 2006. 『법치주의의 기초』. 서울대학교 출판부.
- 김병로. 2016. 『북한, 조선으로 다시 읽다』. 서울대학교출판문화원.
- 김석진. 2007. 『베트남 사례를 통해 본 북한의 대외무역 정상화 전망』. 산업연구원.
- 리명숙. 2014. 「경제개발구에 대한 일반적리해」. 『경제연구』, 제60권 제2호.
- 백승욱. 2002. 「신자유주의 세계질서하의 중국의 WTO 가입」. 『동향과 전망』, 통권 제52호.
- 법무부. 2018. 『통일법무 기본자료』.
- 법제처. 2007a. 『남북법제개선 연구보고서』.
- _____. 2007b. 『북한의 외국인 투자법제의 문제점과 개선방안』.
- 손희두. 2000. 『북한의 무역관련 제도에 관한 연구』. 한국법제연구원.
- 양문수. 2008. 『북한 무역의 제도와 실태』. 북한대학원대학교.
- 유 욱. 2013. 「북한 경제개발구법 제정 배경과 의미」. 『통일경제』, 겨울호.
- 유현정. 2012. 『북한의 대외경제관련 법규 정비 평가』. 세종연구소.
- 이정철. 2010. 「북한의 경제법제와 거시경제정책의 이중성: 중국과 베트남 경제법과의 비교를 중심으로」. 『한국정치연구』, 제19집 제1호.
- 이진수. 2012. 『2012: 경제발전경험모듈화사업: 외자도입 운용경험』. KDI 국제정책대학원.
- 이해정. 2016. 『북한 외자유치 정책의 성과와 한계』. 현대경제연구원.
- 임수호, 최유정, 홍석기. 2015. 『북한 경제개혁의 재평가와 전망: 선군경제노선과의 연관성을 중심으로』. 대외경제정책연구원.
- 임수호, 이효영, 최장호, 최유정, 최지영. 2016. 『남북한 CEPA 체결의 중장기 효과

- 분석 및 추진 방안 연구』. 대외경제정책연구원.
- 임수호, 양문수, 이정균. 2017. 『북한 외화획득사업 운영 메커니즘 분석: 광물부문 (무연탄 철광석)을 중심으로』. 대외경제정책연구원.
- 장명봉 편. 2015. 『북한법령집(2015)』. 북한법연구회.
- _____. 2018. 『북한법령집(2018)』. 북한법연구회.
- 조영기. 2001. 「북한의 무역 및 관세체계에 관한 연구」. 한국관세학회 학술대회.
- 최우식. 2014. 「북한 라선경제무역지대법의 최근 동향」. 『實務研究』, 12월호.
- 최은석. 2011. 「남북교류협력에 대한 북한의 법제 인식」. 『공법연구』, 제39집 제4호.
- 최장호, 최유정. 2018. 『체제전환국의 WTO 가입경험과 북한 경제』. 연구보고서 18-02. 대외경제정책연구원.
- 한국무역협회. 2008. 「남북교역 2007년 평가, 2008년 전망 및 애로사항」.
- _____. 2010. 「남북교역 2009년 평가, 2010년 전망」. *Trade Focus*, 9, NO. 10.
- 한명섭. 2018. 「개성공단의 발전적 재개방안」. 개성공단 발전적 재개와 정상화 방안 정책토론회 발표문. (4월 17일)

[영문자료]

- Arvis, Jean-François *et al.* 2018. “Connecting to Compete 2018: Trade Logistics in the Global Economy.” World Bank.
- Langhammer, Rolf J. and Matthias Lucke. 1999. “WTO Accession Issues.” *The World Economy*, Vol. 22 Issue 6.
- Shimomura, Yasutami, Akira Kohsaka, Akifumi Kuchiki, Osamu Nariai, Nobuki Sugita, Shingo Hosaka, Tsuyoshi Mihira, Hiroshi Tsuchikawa, Motoi Tsunekawa, and Munekazu Uchikawa. 1994. “Transition to Market Economies in Asia.” *Economic Research Institute Economic Planing Agency*.
- WTO. 2001. “Working Party on the Accession of China-Membership and Terms of Reference-Revision.” WT/ACC/CHN/2/Rev.11. (2 June)
- _____. 2003. “Report of the Working Party on the Accession of Cambodia.” WT/ACC/KHM/21. (15 August)
- _____. 2006. “Accession of Vietnam-Report of the Working Party on the Accession of Vietnam.” WT/ACC/VNM/48. (27 October)
- _____. 2011. “Working Party on the Accession of the Russian Federation-

- Membership and terms of reference – Revision.” WT/ACC/RUS/1/Rev.30. (16 November)
- _____. 2012. “Report of the Working Party on the Accession of Lao PDR to the WTO.” WT/ACC/LAO/45. (1 October)
- _____. 2016. “WTO Accessions-2016 Annual Report by the Director General.” WT/ACC/28. (2 December)
- _____. 2017. “WTO Accessions-2017 Annual Report by the Director General.” WT/ACC/31. (29 November)
- Wulf, Luc de and José B. Sokol eds. 2005. “Customs Modernization Handbook.” The World Bank.

[온라인 자료]

- 「경협합의서 내일 발효... 내용 및 기대효과」. 2003. 『연합뉴스 프리미엄』. (8월 17일). <https://www.premiumnews.co.kr/service/search.do>(검색일: 2018. 8. 24).
- 대외무역법 참고. <http://www.law.go.kr/LSW/LsiJoLinkP.do?docType=JO&lsNm=%EB%8C%80%EC%99%B8%EB%AC%B4%EC%97%AD%EB%B2%95&joNo=000200000&languageType=KO¶s=1#>(검색일: 2018. 8. 23).
- 「‘베트남을 생산허브로’ 공격적 행보…삼성 투자액 20조원 육박」. 2017. 『연합뉴스』. (2월 26일). <https://www.yna.co.kr/view/AKR20170225037300084>(검색일: 2018. 11. 7).
- 「북 ‘북남경제협력법 제정」. 2005. 『연합뉴스』. (8월 7일). <http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=58407>(검색일: 2018. 10. 1).
- 「北학자 “라선 개발, 국제적 협력 절실」. 2010. 『연합뉴스』. (11월 1일). <http://www.yonhapnews.co.kr/politics/2010/11/01/0503000000AKR20101101135800097.HTML>(검색일: 2018. 8. 24).
- 「원자바오, 장성택 부위원장에 “중기업 고충해결” 요구」. 2012. 『중앙일보』. (8월 18일). <https://news.joins.com/article/9081323>(검색일: 2018. 9. 2).
- 「中매체, 장성택 투자 유치에 찬물 끼얹기 보도」. 2012. 『연합뉴스』. (8월 17일). <http://www.yonhapnews.co.kr/politics/2012/08/17/0511000000AKR20120817081200083.HTML>(검색일: 2018. 8. 23).

- KDI 경제정보센터 교육컨텐츠. 「북한 경제 정책의 변화」. <https://eiec.kdi.re.kr/material/archive/concept/view.jsp?cc=00002000010000100002&cid=28>(검색일: 2018. 8. 6).
- KOTRA. 북한 대외무역동향. 각 연도. <https://www.kotra.or.kr>(검색일: 2018. 7. 8).
- WTO 가입 관련 홈페이지. http://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/acc_status_e.htm(검색일: 2018. 11. 6).
- Current status of WTO Accessions. http://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/acc_status_e.htm(검색일: 2018. 11. 7).
- Data on non-tariff measures. <https://unctad.org/en/Pages/DITC/Trade-Analysis/Non-Tariff-Measures.aspx>(검색일: 2018. 12. 26).
- GDP per capita in US Dollars. National Accounts Main Aggregates Database, UN STATs. <https://unstats.un.org/unsd/snaama/dnlList.asp> (검색일: 2018. 11. 17).
- <http://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/10/globalBbsDataView.do?setIdx=247&dataIdx=860&pageViewType=&column=&search=&searchAreaCd=&searchNationCd=&searchTradeCd=&searchStartDate=&searchEndDate=&searchCategoryIdxs=&searchIndustryCateIdx=&searchItemCode=&searchItemName=&page=53&row=20>(검색일: 2018. 9. 2).
- The LPI Methodology. <https://wb-lpi-media.s3.amazonaws.com/LPI%20Methodology.pdf>(검색일: 2018. 10. 23).
- “N. Korean, Chinese scholars at odds over investment in N. Korea.” 2015. *Yonhap news* (September 23). <https://en.yna.co.kr/view/AEN20150923012800315>(검색일: 2018. 9. 2).
- “North Korea Blasts Chinese Company in Failed Deal.” 2012. *New York Times*. (September 5). <https://www.nytimes.com/2012/09/06/business/global/north-korea-blasts-chinese-company-in-failed-deal.html>(검색일: 2018. 9. 27).
- UN. www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publications/ldc_list.pdf(검색일: 2018. 11. 5).
- UNCTAD. <http://unctadstat.vnctad.org>(검색일: 2018. 11. 17).

[언론자료]

- 「개성공단 영향으로 북 시장경제 법제 발전」. 2012. 『연합뉴스』. (12월 31일)
- 「북한 가공무역법 채택 의미」. 2001. 『연합뉴스』. (4월 5일)
- 「북한, “국제무역서 신용지킬 것” 촉구」. 1996. 『연합뉴스』. (7월 19일)
- 「북한, 대외무역정책 전환추진」. 1994. 『연합뉴스』. (10월 10일)
- 「북한, 對중국 국경무역서 사기」. 1998. 『연합뉴스』. (6월 7일)
- 「북한 외국인투자 관련제도 분석」. 1993. 『연합뉴스』. (2월 15일)
- 「北, 새 개발구 추진.. 中에 자문」. 2010. 『연합뉴스』. (9월 13일)
- 「北韓, 조선외국인투자법 채택」. 1992. 『연합뉴스』. (10월 20일)
- 「北韓, 中國과 硬貨결제 무역협정 체결」. 1992. 『연합뉴스』. (1월 29일)
- 「北韓, “향후 2~3년간 대외무역발전에 주력”」. 1993. 『연합뉴스』. (12월 10일)
- 「산업부 “WTO 무역원활화협정 22일 발효...통관절차 효율화로 기업 수출여건 개선 전망”」. 2017. 『조선비즈』. (2월 22일)
- 「재계, 북에 투자보장협정 등 제도개선 요구(종합)」. 2018. 『연합뉴스』. (6월 15일)
- 「조선로동당 중앙위원회 제7기 제3차전원회의 진행 조선로동당 위원장 김정은동지께서 병진로선의 위대한 승리를 긍지높이 선언하시고 당의 새로운 전략적으로 선을 제시하시였다」. 2018. 『로동신문』. (4월 21일)
- 「중국, 대북한 신규무역거래 자제 지시」. 1994. 『연합뉴스』. (8월 25일)
- 「중국 “북한 나선경제무역구법” 연내 시행 추진」. 2013. 『연합뉴스』. (1월 30일)
- 「중, 북에 전문가 70명 파견 경제특구 ‘컨설팅」. 2013. 『연합뉴스』. (1월 9일)
- 「〈해설〉 북한 외국인 세금법 등 제정 의미」. 1993. 『연합뉴스』. (2월 8일)

[전문가 간담회]

전문가 간담회(2018. 6. 15, 김광길 법무법인 수륜 변호사).

전문가 간담회(2018. 10. 22, 무역부서 출신 탈북민).

[법령]

북한 「가공무역법」 제4조.

북한 무역법 제1장 5조.

분쟁해결규칙 및 절차에 관한 양해(DSU).

외국인기업법 30조

외국인투자기업로동법 2조

조선민주주의인민공화국 무역법. 2015.

[기타]

북한 사회과학원과 김일성대 교수. 2018. 연변대학교 학술행사(2018년 7월, 10월).

[현지조사 인터뷰]

랴오닝성 단둥시, 대북 무역업자(2018. 8. 5~6, 중국 랴오닝성 단둥시).

랴오닝성 선양시, 북중무역상(2018. 8. 3~4, 중국 랴오닝성 선양시).

북한 무역성 출신 탈북자 면담(2018. 10. 22, 한국 서울).

지린성 훈춘시 정부 관계자(2018. 8. 3~4, 중국 지린성 훈춘시).



부 록

1. 북한의 통상·외국투자 부문 27개 법률
2. 조선민주주의인민공화국정부와 중화인민공화국정부의 투자 촉진 및 보호에 관한 협정

부록 1. 북한의 통상 · 외국투자 부문 27개 법률

법명	구성	주요 내용
대외경제계약법 (2008)	5장 42조항	대외경제계약법의 기본 대외경제계약의 체결 대외경제계약의 리행 대외경제계약의 양도와 변경, 취소 대외경제계약 위반에 대한 책임과 분쟁해결
대외민사관계법	5장 62조항	대외민사관계법의 기본 대외민사관계의 당사자 재산관계 가족관계 분쟁해결
대외경제중재법	6장 65조항	대외경제중재법의 기본 중재합의 중재부 중재절차 재결 재결의 효력 및 취소제기 재결의 집행
상업회의소법	22조항	-
무역법	5장 51조	무역법의 기본 무역거래의 당사자 무역계획 무역사업에 대한 지도 제재 및 분쟁해결
가공무역법	5장 42조	가공무역법의 기본 가공무역의 대상선정과 심의 가공무역계약의 체결 및 리행 가공무역기업의 경영 가공무역사업에 대한 지도통제
세관법(2012)	5장 72조항	세관법의 기본 세관등록 및 수속 세관검사 관세와 선박통세, 세관료금 세관사업에 대한 지도통제
외국인투자법(2011)	22조항	*경제적 성과성이 적은 대상 투자 제한
합작법(2014)	23조항	-

법명	구성	주요 내용
합영법(2014)	5장 46조항	합영법의 기본 합영기업의 창설 합영기업의 기구와 경영활동 합영기업의 결산과 분배 합영기업의 해산과 분쟁해결
외국인기업법	4장 30조	외국인기업법의 기본 외국인기업의 창설 외국인기업의 경영활동 외국인기업의 해산과 분쟁해결
토지임대법	6장 41조	토지임대법의 기본 토지의 임대방법 토지이용권의 양도와 저당 토지임대료와 토지사용료 토지이용권의 반환 제재 및 분쟁해결
외국인투자기업재정관리법	10장 72조항	외국인투자기업재정관리법의 기본 자본의 조성 재정계획 고정재산 류동재산 비용 재정수입 재정결산과 리윤분배 재정청산 감독통제 및 신소
외국인투자기업회계법 (2011)	4장 59조항	외국투자기업회계법의 기본 회계계산 회계검증 감독통제 및 신소
외국인투자기업로동법 (2015)	8장 51조항	외국인투자기업로동법의 기본 로력의 채용 및 로동계약의 체결 로동과 휴식 로동보수 로동보호 사회보험 및 사회보장 종업원의 해임 제재 및 분쟁해결

법명	구성	주요 내용
외국투자기업 및 외국인세금법(2015)	11장 73조항	외국투자기업 및 외국인세금법의 기본 기업소득세 개인소득세 재산세 상속세 거래세 영업세 자원세 도시경영세 자동차리용세 세무사업에 대한 지도통제
외국인투자기업등록법 (2011)	6장 34조항	외국투자기업등록법의 기본 창설등록 주소등록 세무등록 세관등록 제재 및 신소
외국인투자기업파산법 (2011)	6장 54조항	외국인투자기업파산법의 기본 파산제기와 파산선고 파산채권의 신고와 조사 및 확정 파산재산의 분배 화해 제재
외국투자은행법(2011)	5장 32조항	외국투자은행법의 기본 외국투자은행의 설립과 해산 외국투자은행의 자본금과 적립금 외국투자은행의 업무와 결산 제재 및 분쟁해결
기술수출입법	4장 31조항	기술수출입법의 기본 수출입기술의 심의 기술의 수출입허가 기술수출입사업에 대한 지도통제
수출입상품검사법(2013)	4장 33조항	수출입상품검사법의 기본 수출입상품의 검사신청 수출입상품의 검사방법 수출입상품검사사업에 대한 지도 통제
종합설비수입법	5장 43조항	종합설비수입법의 기본 종합설비의 수입계획과 계약 종합설비의 반입과 검수 종합설비의 조립과 시운전 종합설비수입사업에 대한 지도통제

법명	구성	주요 내용
수출품원산지법	23조항	-
무역화물검수법	28조항	-
무역집배용선중개법	4장 31조항	무역집배용선중개법의 기본 용선의뢰 및 중개 용선계약체결 및 리행 무역집배용선중개사업에 대한 지도통제
종합무역장관리법	5장 40조항	종합무역장관리법의 기본 종합무역장의 건설 종합무역장의 관리 종합무역장의 운영 종합무역장의 관리운영사업에 대한 지도통제
외국인투자기업회계검증법	5장 47조항	외국투자기업회계검증법의 기본 회계검증기관의 설립과 운영 회계검증원의 자격과 의무 회계검증절차와 방법 회계검증사업에 대한 감독통제

자료: 저자 작성.

부록 2. 조선민주주의인민공화국정부와 중화인민공화국정부의 투자 촉진 및 보호에 관한 협정¹⁴⁹⁾

조선민주주의인민공화국정부와 중화인민공화국정부(쌍방)은 협약 체결국 일방의 다른 일방의 영토 내 투자시 유리한 조건 조성, 상호 격려와 투자 촉진 및 보호가 투자자의 경영 적극성과 양국의 이익 증진에 도움이 된다는 인식하에 평등호혜의 원칙에 기초하여 쌍방의 합작 증진을 위해 아래와 같이 합의하였다.

제1조. 정의

1. '투자'란 체결국 일방의 투자자가 다른 일방의 법률과 법규에 의거하여 후자의 영토 내에서 투입하는 각종 재산을 가리킨다. 특히 아래 각항을 포함하나 아래 각항에만 국한되지는 않는다.

- (1) 동산, 부동산 및 저당, 질권 등 기타 재산권
- (2) 기업의 주식, 채권 및 기타 형식의 지분
- (3) 금전청구권 혹은 투자 관련 기타 경제가치를 갖는 행위 청구권
- (4) 지재권, 특히 저작권, 특허, 상표, 상호, 공예유통, 독점기술 등
- (5) 법률 혹은 법률이 비준한 계약에 의해 부여된 광산탐축, 경작, 제련, 자연자원개발을 포함한 상업 특허권. 투자 재산의 어떤 형식상의 변화에도 불구하고 투자의 성격에는 영향을 미치지 않는다.

149) <http://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/10/globalBbsDataView.do?setIdx=247&dataIdx=860&pageViewType=&column=&search=&searchAreaCd=&searchNationCd=&searchTradeCd=&searchStartDate=&searchEndDate=&searchCategoryIdxs=&searchIndustryCatelIdx=&searchItemCode=&searchItemName=&page=53&row=20>(검색일: 2018. 9. 2).

2. “투자자”란

- (1) 쌍방 중 어느 일방의 법률에 의거하여 그 국적을 보유한 자연인
- (2) 쌍방 중 어느 일방의 법률, 법규에 의거해 설립되거나 조직되어 동 일방의 경내에 소재하는 회사, 협회 및 기타조직을 포함한 경제실체

3. “수익”이란 투자를 통해서 획득한 이윤, 배당, 이자 등 합법적인 수입

4. “영토”란

- (1) 북한측 국내법과 국제법에 의거하여 그 주권 혹은 관할권을 행사하는 영토, 영해, 배타적경제수역, 대륙붕을 가리킨다.
- (2) 중국측 국내법과 국제법에 의거하여 그 주권 혹은 관할권을 행사하는 영토, 영해, 배타적경제수역, 대륙붕을 가리킨다.

제2조. 투자 촉진 및 투자 보호

1. 쌍방 중 일방은 다른 일방의 투자자가 경내에 투자할 수 있도록 격려하고 그 법률과 법규에 의거하여 투자를 받아야 한다.
2. 다른 일방의 경내에 투자한 투자자는 지속적인 보호와 안전을 보장받아야 한다.
3. 해당 법률, 법규를 침해하지 않는다는 전제하에 쌍방 중 일방은 다른 일방의 투자자의 경내 투자의 관리, 유지, 사용 등에 대해서 어떠한 불합리하거나 차별적인 조치를 취해서는 안된다.
4. 쌍방 중 일방이 그 영토 내에서 업무 종사와 투자 유관 활동을 위해 비자와 공작허가증을 획득할 때 다른 일방은 해당 법률과 법규에 의거하여 도움과 편리를 제공해야 한다.

제3조. 투자대우

1. 쌍방 중 일방의 투자자가 다른 일방의 영토 내에 투자할 경우에 공평하고 평등한 대우를 받아야 한다.
2. 해당 법률과 법규를 침해하지 않는 전제하에 쌍방 중 일방은 다른 일방의 투자자의 그 경내에서의 투자 및 투자 유관 활동에 대해 자국 투자자의 투자 및 그 투자 유관활동과 동일한 대우를 해야 한다.
3. 쌍방 중 일방의 투자자의 그 경내에서의 투자 및 투자 유관활동에 대해 다른 일방은 제3국 투자자의 투자 및 투자 유관활동과 동일한 대우를 해야 한다.
4. 본 조 제1항에서 3항까지 언급한 대우란 쌍방 중 일방이 아래와 같은 연유로 발생한 대우, 특혜 혹은 특권을 다른 일방 투자자에게 제공할 의무가 있는 것으로 해석하지는 않는다.
 - (1) 관세동맹, 자유무역구, 경제연합 및 관세동맹, 자유무역구, 경제연합을 형성하는 모든 국제 협약
 - (2) 관세와 관련된 국제협약의 또는 계획의 전체 혹은 주요 내용

제4조. 징수

1. 쌍방 중 일방은 다른 일방의 투자자의 그 영토 내 투자에 대해서 아래 조건에 부합되는 경우를 제외하고는 징수, 국유화 혹은 기타 유사조치(이하 '징수'라고 함)를 취할 수 없다.

- (1) 공공 이익을 위한 경우
- (2) 국내 법률 절차에 의거한 경우
- (3) 비차별적인 경우
- (4) 보상이 있는 경우

2. 본 조 제 1항의 보상이란 징수 발생 혹은 징수 사실이 알려진 바로 전의 투자 가치 중에서 먼저 것을 우선으로 한다. 동 가치는 보편적으로 인정되는 평가 원칙에 따라 확정한다. 보상은 징수 개시일부터 보상금 지급 시점까지의 일반 은행 이율에 따른 이자를 포함한다. 보상의 지급이 지연되어서는 안되며, 태환과 자유 이전이 유효해야 한다.

제5조. 손해 및 손실배상

쌍방 중 일방의 투자자가 그 영토 내에서 투자를 할 경우에 만약 전쟁, 긴급상황, 무장충돌, 폭동 혹은 기타 유사한 사건으로 손실이 발생할 때 다른 일방은 원상복구, 배상, 보상 혹은 기타 조치의 대우를 취해야 하며, 그 대우는 자국 혹은 임의의 제3국 투자자에 대한 대우와 같아야 한다.

제6조. 투자 및 수익의 이전

1. 쌍방 중 일방은 법률 및 법규에 의거하여 다른 일방의 투자자가 그 영토 내의 투자와 수익을 전이하는 것을 보장해야 한다.

- (1) 이윤, 배당, 이자 및 기타 합법적인 수입
- (2) 전부 혹은 부분 자산 매각 및 청산을 통해 획득한 자금

- (3) 투자자와 관련된 대출 협의의 상환 자금
- (4) 본 협정 제 1조 제 1항(4)의 공제액
- (5) 기술원조 혹은 기술서비스비 및 관리비
- (6) 도급 프로젝트 관련 지출
- (7) 쌍방 중 일방의 영토 내 종사 및 투자 유관 활동을 통한 다른 일방 국민의 수입

2. 본 조 제 1항의 규정은 투자자가 제4조에 의해 획득한 보상의 자유 이전을 훼손하지 않는다.

3. 상술한 이전은 자유 태환 화폐로 이전 당일 쌍방 중 일방이 통용하는 시장환율에 따라 진행된다.

제7조. 대행

쌍방 중 일방 혹은 그 지정 기구가 그 투자자의 다른 일방 영토 내에서의 임의의 투자에 대해서 담보를 하며, 이에 근거하여 투자자에게 지불할 경우 다른 일방은 동 투자자의 권리와 청구권이 법률 혹은 법률절차에 따라서 전자 혹은 그 지정 기관에게 양도됨과 전자 혹은 그 지정 기관의 상술한 권리와 청구권에 대한 대행을 인정한다. 대행하는 권리와 청구권은 동 투자자가 원래 보유한 권리와 청구권을 초과할 수 없다.

제8조. 쌍방 간 분쟁해결

1. 쌍방은 본 협정의 해석 혹은 적용시 발생하는 분쟁에 대해 최대한 외교 수단을 통한 협상을 통해 해결한다.

2. 만약 분쟁이 6개월 내에 원만하게 해결되지 못하면 쌍방 중 일방의 요구에 따라 특별 중재청으로 이관해서 분쟁을 해결할 수 있다.
3. 동 중재청은 중재원 3명으로 구성되며, 서면 중재 요구서를 받은 후 2개월 이내에 쌍방은 각자 중재원 1인을 임명해야 한다. 임명된 중재인 2인은 임명일 후 2개월 이내에 쌍방 모두와 외교 관계가 있는 제3국 국민을 수석 중재원으로 선정해야 한다.
4. 만약 서면 중재 신청 이후 4개월 내에 중재청이 구성되지 못하고, 쌍방간 기타 약정이 없을 경우에 쌍방 중 일방은 국제법원장이 필요한 임명을 할 수 있도록 요청할 수 있다. 만약 국제법원장이 쌍방 중 일방의 국민이거나 기타 원인으로 본 임명을 이행할 수 없을 경우에는 국제법원 중 협약이 체결되지 않은 임의의 일방의 국민, 기타 불복 원인이 없는 최적격의 법관을 본 임명을 이행할 수 있도록 요청해야 한다.
5. 중재청은 스스로 그 절차를 결정해야 한다. 중재청은 본 협정 및 쌍방이 모두 인정하는 국제법 원칙에 근거하여 중재 결정을 해야 한다.
6. 중재청의 중재안은 다수결에 의해서 결정된다. 중재안은 최종안이며, 쌍방 모두에게 구속력을 갖는다. 임의의 일방의 요청이 있을 경우에 중재청은 중재안에 대해 해석해야 한다.
7. 쌍방은 임명한 중재원 및 중재 과정에 출석한 대표인의 비용을 부담해야 한다. 수석 중재원과 중재청의 기타 비용은 분쟁 쌍방이 균등하게 부담한다.

제9조. 쌍방 투자자간 분쟁해결

1. 쌍방 투자자간 일방의 영토 내에서 투자 관련 법률 분쟁이 발생했을 경우에 분쟁 쌍방 당사자는 최대한 우호적인 협상을 통해 문제를 해결해야 한다.
2. 만약 협상 시작 후 6개월 내에 분쟁이 해결되지 않는 경우에는 투자자가 투자 소재지 영토 내의 관할 법원에 분쟁 해결을 제기할 수 있다.
3. 협상 시작 후 6개월 내에 본 조 제1항의 규정에 따라 분쟁을 해결할 수 없을 때 임의의 일방의 요청에 따라 전담 중재청에 분쟁을 회부할 수 있다. 분쟁 회부의 조건은 중재 회부 이전에 분쟁 일방 당사자의 협약 체결 측이 관련 투자자가 쌍방의 법률 및 법규가 규정하고 있는 국내 행정 재심 절차를 이행해야 한다는 것이다. 그러나 만약 관련 투자자가 이미 본 조의 제 2항 규정의 절차를 사용했을 경우에 본 조 규정은 적용하지 못한다.
4. 본 조 제3항 규정을 훼손하지 않는다는 전제하에 제3항에서 규정한 전담 중재청은 아래 방식에 따라 설립한다. 분쟁 쌍방은 각자 중재원 1인을 임명한다. 임명된 중재원 2인은 쌍방과 외교관계가 있는 제3국 국민 1인을 수석 중재원으로 위촉한다. 중재원 2인은 분쟁 서명 통지 후 2개월 이내에 임명해야 하며, 수석 중재원은 4개월 이내에 임명해야 한다.
5. 중재청은 스스로 그 절차를 제정해야 한다. 다만 중재청이 절차를 제정할 경우에 연합국 국제무역법 위원회의 중재 규칙을 참조할 수 있다.
6. 본 조 제3항에서 언급한 전담 중재청은 다수결에 의해 중재안을 결정한다. 중재안은 최종안이며, 분쟁 쌍방에 구속력을 갖는다. 쌍방은 중재안을 집행

할 의무를 갖는다.

7. 본 조 제3항에서 언급한 전담 중재청은 분쟁 당사자 일방의 법률, 본 협정의 규정 그리고 적용 가능한 국제법 원칙에 근거하여 중재안을 결정한다.
8. 쌍방은 임명한 중재원 및 중재 과정에 출석한 대표인의 비용을 부담해야 한다. 수석 중재원과 중재청의 기타 비용은 분쟁 쌍방이 균등하게 부담한다. 중재청은 중재안을 통해서 쌍방 중 어느 일방이 좀더 많은 비용을 부담할지에 대해서 제시할 수 있다.

제10조. 최혜국 조항 및 기타 의무

1. 만약 쌍방 중 일방의 입법 혹은 쌍방 간 현존하거나 후에 설립된 국제 의무가 본 협정에서 규정하는 것보다 더욱 유리한 지위를 투자자에게 보장할 경우에 동 지위는 본 협정의 영향을 받지 않는다.
2. 쌍방 중 일방은 다른 일방의 투자자와 투자 관련 보장한 사항을 엄격히 준수해야 한다.

제11조. 적용

본 협정은 쌍방 중 일방의 투자자가 다른 일방의 경내에서 다른 일방의 법률, 법규에 따라 본 협정 효력 발생 이전 혹은 이후에 이루어진 모든 투자에 대해 적용된다. 다만, 본 협정 효력 발생 이전에 발생한 분쟁은 적용되지 않는다.

제12조. 쌍방의 관계

쌍방간 외교 혹은 영사 관계 유무와 상관없이 본 협정의 규정은 모두 적용된다.

제13조. 교섭

1. 쌍방의 대표는 아래 목적으로 수시로 회담을 할 수 있다.

- (1) 본 협정 집행 상황에 대한 심사
- (2) 법률 정보 및 투자 기회의 교류
- (3) 투자로 인해 발생한 분쟁의 해결
- (4) 투자 촉진 건의 제안
- (5) 투자 관련 기타 사항의 연구

2. 쌍방 중 일방이 본 조 제1항에서 언급한 사항과 관련된 교섭을 제안할 경우에 다른 일방은 신속히 반응해야 하며, 교섭은 평양과 북경에서 교대로 진행한다.

제14조. 효력 발생 및 기한 종료

1. 본 협정은 쌍방이 각자 국내 법률 절차를 완료하고 상호 서면 통지를 한 다음 달 1일부터 효력이 발생되며 유효기간은 10년으로 한다.

2. 만약 쌍방 중 일방이 본 조 제1항에서 규정한 유효기간 만료 1년 이전에 다른 일방에게 본 협정 종료를 서면 통지하지 않는 한 본 협정은 자동顺延된다.

3. 본 협정은 유효기간 10년 후에는 임의의 일방의 요청에 따라 본 협정을 종료할 수 있으나 최소한 1년 이전에 다른 일방에게 서면 통지해야 한다.

4. 본 협정 종료 이전의 투자 부분은 본 협정 제1조에서 13조에 따라 본 협정 종료일부터 10년간 계속 적용한다.

쌍방 정부는 각자 대표에게 본 협정 서명을 위임하며, 이를 준수한다.

본 협정은 2005년 3월 22일 베이징에서 체결하며, 1식 2부로 하여 한중영문으로 작성하며, 본문 해석에 이견이 있을 경우에는 영문을 기준으로 한다.

조선민주주의인민공화국정부

중화인민공화국정부

대표 (林景萬)

대표 (魏建國)

Executive Summary

Study on North Korea's Trade System: Implications for the CEPA between South and North Korea

CHOI Jangho, CHOI Yoojeong, IM So Jeong, and LEE Hyo-young

This study examines changes in trade-related laws and systems in North Korea and actual trade practices, and analyzes them in accordance with international standards (the WTO regulatory framework). Recently, as the situation on the Korean Peninsula changes rapidly, interest in economic cooperation has risen in hand with the improvements in inter-Korean relations. However, our understanding of the North Korean trade system remains low. In order to prepare for the reform and opening up of North Korea and the resumption of inter-Korean economic cooperation, it is necessary to consider the characteristics of the North Korean trade system and measures to support advancement.

The main contents of this study are as follows: an examination of changes in the North Korean foreign trade system from 1990 to 2010, a review of the North Korean trade system and actual trade practices by detailed sectors, and a proposal of improvement plans for the North Korean trade system in accordance with WTO standards.

Chapter 2 examines the expansion of North Korean trade and changes in related laws and institutions. First, after examining the

expansion of North Korea's trade, explanations are provided in connection with changes in laws and institutions. In addition, we analyze the changes in North Korea-China economic cooperation and the changes in inter-Korean economic cooperation in connection with the changes in the North Korean trade system. In order to understand the problems associated with North Korean trade laws and systems from the viewpoint of South Korea, we discuss the problems caused by the Inter-Korean Exchange and Cooperation Act of South Korea and provide a review of discussions in the 2000s concerning the conclusion of a CEPA between South and North Korea.

Chapter 3 analyzes regulations and trading practices within North Korean trade laws and trade system. First, we examined the characteristics of the North Korean trade system and changes by period. Next, we analyzed the characteristics and problems of the North Korean trade system proposed by North Korean businessmen in China. In particular, we conducted an analysis of specific areas within North Korean official and informal trade systems, reviewing the areas of commodity and service trade, investment protection, customs clearance and quarantine, trade relief and dispute resolution.

Chapter 4 examines issues of concern between the North Korean trade system and international standards, especially WTO rules. In order to overcome the lack of related data, we focus on issues and solutions that arose during the process of transition economies joining the WTO.

In Chapter 5, we examine the issues and areas requiring improvement within North Korean trade laws and systems. First, we looked at how the North Korean trade system should be improved for economic

growth, especially for export-led and foreign-funded economic growth. Next, we examined the issues and areas for improvement that must be addressed to establish a CEPA between the two Koreas. Finally, we looked at how North Korean trade laws and systems should be oriented to conclude a Northeast Asian regional trade agreement. In particular, we suggest an improvement strategy for the North Korean trade system, and negotiation strategy of the Korean government, in preparation for the conclusion of a CEPA. In the long run, North Korea should consider normalizing foreign trade and joining the WTO system. Lastly, we propose a negotiation strategy that takes into consideration the necessary process of persuading WTO members.

The results of the study indicate that North Korea's efforts toward legalization were not sufficient to lead the expansion of its trade. Although there have been efforts to establish a proper institutional framework to attract foreign capital into North Korea in the form of foreign investment, inter-Korean trade, and economic cooperation, there are numerous cases demonstrating how institutional devices to protect investors remain insufficient in terms of their actual enforcement. The partial rule of law within North Korea limits the quantitative and qualitative growth of trade, restricts North Korean trade participants to only North Koreans, and restricts the actual binding effect of trade-related legislation even if they are enacted. Improvement will be needed in these areas.

It appears that North Korea will have no choice but to adopt a strategy that centers on FDI and export-led growth policies, as many Asian countries have, and this will likely proceed in the three stages of signing a CEPA between South and North Korea, concluding regional trade

agreements in Northeast Asia, and accession to the WTO. In this process, North Korea will need to: (1) improve its tariffs and non-tariff barriers, (2) solve the problem of partial rule of law, (3) gain the trust of the international community and resolve disputes, and (4) conclude international trade agreements and cultivate human resources. In addition, in order for North Korea to maintain good foreign trade relations and attract investment from the international community, it will be necessary to faithfully carry out trade and investment contracts, to ensure the recovery of profits stemming from investment, and to resolve outstanding debts.

We hope the findings of this study can offer valuable proposals for the reform of North Korea's trade system to be considered during the negotiation process of an inter-Korean CEPA. The study is also significant in that it provides general reference data on the trends and characteristics of trade-related laws and regulations within North Korea, which will play a key role in the transition process of the North Korean economy.

최장호(崔壯鎬)

서울대학교 농경제사회학부 학사
서울대학교 농업경제학 석사
미국 Oregon State University 응용경제학 박사
대외경제정책연구원 신북방경제실 통일국제협력팀장
(現, E-mail: choi.j@kiep.go.kr)

저서 및 논문

『남북한 경제통합 분석모형 구축과 성장효과 분석』(공저, 2017)
『체제전환국의 WTO 가입경험과 북한 경제』(공저, 2018) 외

최유정(崔有晶)

서강대학교 경제학 학사
서강대학교 동아시아지역학 석사
대외경제정책연구원 신북방경제실 통일국제협력팀 전문연구원
(現, E-Mail: choiyj@kiep.go.kr)

저서 및 논문

『북한의 무역과 산업정책의 연관성 분석』(공저, 2017)
『체제전환국의 WTO 가입경험과 북한 경제』(공저, 2018) 외

임소정(任炤貞)

이화여자대학교 정치외교학 학사
서울대학교 행정대학원 정책학 석사
하버드대학교 동아시아학 석사
옥스퍼드대학교 정치학 박사과정
대외경제정책연구원 신북방경제실 통일국제협력팀 연구원
(現, E-mail: sjim@kiep.go.kr)

저서 및 논문

『대북제재로 인한 북중 접경지역에서의 무역 거래관행 변화 분석』(공저, 2016)
『북한의 무역과 산업정책의 연관성 분석』(공저, 2017) 외

이효영(李効映)

이화여자대학교 정치외교학 학사
KDI 국제정책대학원 통상산업정책학 석사
서울대학교 국제학 박사
국립외교원 국제통상연구부 조교수
(現, E-mail: hylee17@mofa.go.kr)

저서 및 논문

『남북경협의 제도적 안정화를 위한 통상외교 전략』(2018)
『미국 트럼프 행정부의 통상과 안보의 연계: 동향과 시사점』(2018) 외

KIEP 연구보고서 발간자료 목록

- 2018년

18-01 글로벌 부동산 버블 위험 진단 및 영향 분석 / 정영식 · 김경훈 · 김효상 · 양다영 · 강은정

18-02 리쇼어링의 결정요인과 정책 효과성 연구 / 이수영 · 최혜린 · 김혁황 · 박민숙 · 남시훈

18-03 디지털혁신의 국제비교와 시나리오별 무역영향 분석 / 최낙균 · 이규엽 · 김혁황 · 장윤중

18-04 미국 통화정책이 국내 금융시장에 미치는 영향 및 자본유출입 안정화방안 / 강태수 · 김경훈 · 서현덕 · 강은정

18-05 ASEAN 지역의 인프라 시장 확대와 한국기업의 진출방안 / 광성일 · 정재완 · 이재호 · 김제국 · 김미림

18-06 통화정책이 환율에 미치는 영향분석과 정책적 시사점: 기축통화 보유 여부를 중심으로 / 윤덕룡 · 김소영 · 이진희

18-07 국제사회의 기후변화 대응 인프라 투자와 한국의 정책과제 / 문진영 · 나승권 · 이성희 · 김은미

18-08 소득주도성장 관련 유럽 및 미국의 정책사례 연구 / 조동희 · 김종혁 · 김홍중 · 문성만 · 윤여준 · 임유진

18-09 개도국 SDGs 이행 지원을 위한 개발재원 확대방안 / 정지원 · 정지선 · 이주영 · 유애라

18-10 중동 주요국의 중소기업 육성정책과 한·중동 협력 확대방안 / 이권형 · 손성현 · 장윤희 · 유광호

18-11 아프리카 농업 가치사슬 분석과 한국의 농경경험을 활용한 정책제안 / 박영호 · 정재욱 · 김예진

18-12 비핵화에 따른 대북경제제재 해제: 분석과 시사점 / 정형곤 · 김병연 · 이 석 · 조남훈 · 이정균 · 김범환

18-13 푸틴 집권 4기 극동개발정책과 한·러 신경제협력 방향 / 박정호 · 강부균 · 민지영 · 세르게이 루코닌 · 올라 쿠즈네초바

18-14 북한의 무역제도 연구: 남북한 CEPA 체결에 대한 시사점 / 최장호 · 최유정 · 임소정 · 이효영

■ 2017년

- 17-01 대ASEAN FDI 결정요인의 특징과 정책적 시사점 / 정형근 · 방호경 · 이보람 · 백종훈
- 17-02 중동지역의 전력산업 정책과 국내기업 진출 확대방안 / 이권형 · 손성현 · 장윤희 · 유광호
- 17-03 중국의 일대일로 전략 평가와 한국의 대응방안 / 이승신 · 이현태 · 현상백 · 나수엽 · 김영선 · 조고운 · 오윤미
- 17-04 한국 중소기업의 동남아 주요국 투자실태에 대한 평가와 정책 시사점 / 광성일 · 김재완 · 김재국 · 신민이
- 17-05 부패 방지의 국제적 논의와 무역비용 개선의 경제적 효과 / 김상겸 · 박순찬 · 강민지
- 17-06 북한의 무역과 산업정책의 연관성 분석 / 최장호 · 임수호 · 이석기 · 최유정 · 임소정
- 17-07 주요국의 4차 산업혁명과 한국의 성장전략: 미국, 독일, 일본을 중심으로 / 김규판 · 이형근 · 김종혁 · 권혁주
- 17-08 세계 무역둔화의 구조적 요인 분석과 정책 시사점 / 최낙균 · 강준구 · 이홍식 · 한치록
- 17-09 환율변화가 한국기업에 미치는 영향분석과 정책적 시사점: 기업데이터 분석을 중심으로 / 윤덕룡 · 김효상
- 17-10 남미공동시장(MERCOSUR)의 경제환경 변화와 한·MERCOSUR 기업간 협력 활성화 방안 / 권기수 · 김진오 · 박미숙 · 김효은
- 17-11 국제금융시장 통합이 한국 통화정책과 장기금리에 미치는 영향 및 정책 시사점 / 김경훈 · 김소영 · 강은정 · 양다영
- 17-12 원산지 누적 조항의 무역비용 추정과 경제적 효과 / 정 철 · 박순찬 · 박인원 · 김민성 · 곽소영 · 정민철
- 17-13 아프리카 소비시장 특성 분석과 산업단지를 통한 진출방안 / 박영호 · 정재욱 · 김예진
- 17-14 미국 신정부 통상정책 방향 및 시사점: 미·중 관계를 중심으로 / 윤여준 · 김종혁 · 권혁주 · 김원기
- 17-15 한·유라시아경제연합(EAEU) 산업협력 증진방안 / 박정호 · 염동호 · 강부균 · 민지영 · 윤지현
- 17-16 ODA 성과평가 개선방안과 정책과제: 영향력평가를 중심으로 / 허윤선 · 정지선 · 이주영 · 유애라 · 윤상철 · 이종욱
- 17-17 인도 제조업의 세부 업종별 특성 분석을 통한 한·인도 협력방안 / 이 용 · 배찬권 · 이정미

- 17-18 수출이 국내 고용에 미치는 영향 /
황운중 · 이수영 · 김혁황 · 강영호
- 17-19 디지털상거래가 무역과 고용에 미치는 영향 /
이규엽 · 배찬권 · 이수영 · 박지현 · 유세별
- 17-20 북한 외화획득사업 운영 메커니즘 분석: 광물부문(무연탄 · 철광석)을
중심으로 / 임수호 · 양문수 · 이정균
- 17-21 뉴노멀 시대 중국의 지역별 혁신전략과 한국의 대응방안 /
정지현 · 이상훈 · 오종혁 · 박진희 · 이한나 · 노수연
- 17-22 대외개방이 국내 분배구조에 미치는 영향 /
김영귀 · 남시훈 · 금혜윤 · 김낙년
- 17-23 중국의 제조업 발전 현황과 한국의 대응방안 /
이현태 · 최장호 · 최혜린 · 김영선 · 오윤미 · 이준구
- 17-24 신보호무역주의하에서의 비관세조치 현황과 영향에 관한 연구:
UNCTAD 비관세조치 분류체계를 중심으로 /
조문희 · 김종덕 · 박혜리 · 정민철
- 17-25 글로벌 통상환경 변화와 일본의 통상정책 /
김규판 · 이형근 · 이정은 · 김제국
- 17-26 아시아 주요국의 4차 산업혁명 추진전략과 협력방안: 중국, 인도,
싱가포르를 중심으로 / 조충제 · 정재완 · 송영철 · 오종혁
- 17-27 국제 에너지시장 구조변화의 거시경제효과 분석 /
안성배 · 김기환 · 김수빈 · 이진희 · 한민수
- 17-28 브렉시트 이후 EU 체제의 전망과 정책 시사점 /
조동희 · 이철원 · 오태현 · 이현진 · 임유진
- 17-29 한 · 중 · 일의 서비스무역규제 분석 및 정책적 시사점 /
최보영 · 이보람 · 이서영 · 백종훈 · 방호경
- 17-30 대중국 서비스무역 활성화 방안: 주요 업종별 · 지역별 분석 /
이상훈 · 정지현 · 김홍원 · 박진희 · 이한나 · 최지원 · 김주혜 · 최재희
- 17-31 온실가스 감축을 위한 국제사회의 탄소가격제 도입과 경제영향
분석 / 문진영 · 한민수 · 송지혜 · 김은미
- 17-32 투자주도 성장정책의 이론과 정책의 국제비교 / 표학길

KIEP 발간자료회원제 안내

- 본 연구원에서는 본원의 연구성과에 관심 있는 전문가, 기업 및 일반에 보다 개방적이고 효율적으로 연구 내용을 전달하기 위하여 「발간자료회원제」를 실시하고 있습니다.
- 발간자료회원으로 가입하시면 본 연구원에서 발간하는 모든 보고서를 대폭 할인된 가격으로 신속하게 구입하실 수 있습니다.

■ 회원 종류 및 연회비

회원종류	배포자료	연간회비		
		기관회원	개인회원	연구자회원*
S	외부배포 발간물 일체	30만원	20만원	10만원
		8만원		4만원
A	East Asian Economic Review	8만원		4만원

* 연구자 회원: 교수, 연구원, 학생, 전문가풀 회원

■ 가입방법

우편 또는 FAX 이용하여 가입신청서 송부 (수시접수)
30147 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 경제정책동
대외경제정책연구원 연구조정실 기획성과팀
연회비 납부 문의전화: 044) 414-1179 FAX: 044) 414-1144
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 (해당란에 ✓ 표시를 하여 주십시오)

기 관 회 원 <input type="checkbox"/> 개 인 회 원 <input type="checkbox"/> 연 구 자 회 원 <input type="checkbox"/>	S 발간물일체	A 계간지

* 회원번호

* 갱신통보사항

(* 는 기재하지 마십시오)

특기사항



Study on North Korea's Trade System: Implications for the CEPA between South and North Korea

CHOI Jangho, CHOI Yoojeong, IM So Jeong, and LEE Hyo-young

본 연구는 최근 북한의 무역제도와 거래관행 전반을 체계적으로 제시하고 이를 국제기준과 비교한 최초의 연구라는 점에서 차별성이 있다. 그동안 북한의 노력에도 불구하고 무역법제화가 무역확장을 견인하지는 못했던 것으로 분석된다. 외국인투자자와 남북경협을 유치하기 위한 법제도 준비를 하였으나 실제 집행과정에서는 투자자를 보호할 만한 제도적 장치가 미흡한 것으로 나타났다. 북한이 다수의 아시아 국가들이 그러했던 것처럼 FDI와 수출주도형 경제성장정책을 택하는 것은 불가피할 것으로 보이며, 이는 남북한 CEPA 체결-동북아 RTA 체결-WTO 가입 등 3단계에 걸쳐 이루어질 것이다. 이 과정에서 북한은 관세·비관세장벽 개선, 부분적 법치주의 문제 해결, 국제사회로부터의 신뢰 회복과 분쟁 해결, 국제무역협정 체결 및 인력 양성 등의 노력이 필요하다.



ISBN 978-89-322-1713-0
978-89-322-1072-8(세트)

정가 7,000원