

북한 경제개발구법 제정 배경과 의미⁴⁰⁾

유 옥 / 법무법인(유) 태평양 변호사

2013. 5. 29. 채택된 경제개발구법은 북한 전역에 경제특구를 확대하는 것을 내용으로 하는바, 이는 북한의 경제특구정책이 새로운 단계(phase 2)로 넘어가는 것을 의미한다. 경제개발구법은 총 7장 62개 조문으로 구성되어 있는바, 개성공업지구법 보다는 나선법의 구조와 유사하다. 이제까지의 북한 경제특구는 모두 특정 지역을 대상으로 하는 것으로 북한 사회와 엄격하게 분리 또는 단절된 것인데 비하여 경제개발구법은 중앙 또는 지방정부가 필요에 따라 지역을 정하여 경제특구를 창설할 수 있는 근거를 마련하고 있다. 이에 따라 최근 북한은 13개의 경제개발구를 발표하였는바, 경제개발구, 공업개발구, 수출가공구, 농업개발구, 관광개발구로 그 유형이 나뉜다. 경제개발구법은 경제특구의 전국적 확산을 가능하게 하는 법적인 기반으로 중국의 예에 비추어 보면 점에서 선/면 단계로 넘어가는 것을 의미한다. 경제개발구법에서 주목되는 또 다른 점은 지방 정부가 경제개발구를 설립할 수 있도록 하고 있다는 점이다. 지방정부가 주도한다는 의미는 지방의 특성과 장점을 살린 창의적인 실험이 이루어질 수 있다는 장점이 있는 반면, 13개 경제개발구 및 중앙급 경제개발구의 동시다발적 진행에 따른 재정지원의 미비와 가용한 물적·인적 자원의 제약, 그리고 경우에 따라서는 전통적 사회주의적 방식에 따른 문제점 등으로 어려움을 겪을 가능성도 배제할 수 없다. 경제개발구법은 북한 기업소가 주도적으로 참여할 수 있는 길을 열어 놓고 있으며 상당한 수의 경제개발구의 경우 특정 기업이 주도적 역할을 할 것으로 보인다. 경제개발구법은 “경제개발구에서 류통화폐와 결제화폐는 조선원 또는 정해진 화폐로 한다.”고 규정하여 외화의 합법적 유통의 길을 열어 놓고 있다. 경제개발구의 전국적 확산과 그 지역에서의 외화유통 허용은 외화유통의 확산이라는 의미를 가질 것인데, 그 실제 경제적 효과가 어떤 것일지 주목할 필요가 있다. 경제개발구법은 거버넌스 구조, 개발방식, 경제활동조건보장의 원칙, 투자가의 재산과 이익, 권리보호원칙 등 나선법, 개성공업지구법과 유사한 규정을 두고 있으며, 수속간소화, 지적재산권보호, 분쟁해결방법 등에 관하여도 유사한 규정을 두고 있다. 다만, 나선법 제40조가 규정한 기업의 권리 조항은 보이지 않는바, 동 조항은 로력채용, 로임기준 및 지불형식과 관련하여 아무런 제한을 두지 않고 기업이 독자적으로 결정하도록 규정하고 있다. 이러한 입법의 태도는 경제개발구를 나선지대의 실험 정도까지 나아가는 어려운 사정을 엿보게 한다. 향후 경제개발구의 성패는 북한경제의 성패를 좌우할 것인바, 그 추이가 주목된다.

40) 이 글은 2013년 10월 31일 제194회 북한법연구회 월례발표회에서 발표한 내용을 수정·보완한 것이다.

들어가며

2011. 12. 김정일 국방위원장 사망 이후 김정은 제1비서로 권력 승계가 있는 지 2년이 가까워 온다. 김정은 시대의 북한이 어떻게 변화할까 라는 물음에 대하여 결론을 내리기에 충분한 시간은 아니겠지만, 어느 정도 중간 평가 정도는 할 수 있는 때가 된 듯하다.

북한의 국가 정책기조는 2013년 법령으로 발표된 핵과 경제 병진 노선에서 확인할 수 있는바, 문제는 양자 사이의 관계이다. 나선지대의 역사는 양자 사이의 관계를 단적으로 보여주는 것으로 김일성 주석이 1991년 나선지대를 북한 경제 재건의 프로젝트로 시작한 유훈 프로젝트임에도 불구하고 20년간 지지부진하던 나선지대를 살리기 위해 김정일은 사망 직전 2010년과 2011년 사이 중국을 3차례나 방문하며 중국 중앙정부와 지방정부를 끌어들이며 공동 개발하는 구도를 만들었다.

1991년부터 2011년까지 20년의 시간 동안 북한 경제는 아무런 변화의 계기를 마련하지 못하였다. 중국이 경제특구를 중심으로 성장과 발전을 가속화하여 이제 G2, 세계 제2위의 경제대국으로 발돋움한 그 20년 동안 북한은 나선지대에서 보듯이 제자리 뛰기와 뒷걸음질을 쳐 온 것이다. 개성공단 역시 개성공업지구법이 만들어진 지 11년이 되었지만, 겨우 123개 기업이 가동되는 소규모 공단에 머무르고 있고 핵실험, 천안함 사건, 근로자철수로 인한 중단 등 존폐위기에 직면하기도 했다. 체제불안에서 비롯한 안보 우위의 정책결정구조는 나선지대를 포함하여 개성 등 경제특구정책을 안보논리의 절대 종속변수가 되게 하였고, 그에 따라 북한은 경제특구정책을 포기하지는 않지만 그렇다고 본격적으로 추진하지도 않았다.

개발이 체제에 미치는 영향에 대한 우려에 따라 정책이 일관되고 체계적인 뒷받침 속에 진행되지 못하였고 남북관계, 북미관계의 절대종속변수가 된 결과는 앞서 본 나선의 실패와 개성의 성장 부진이다. 중국의 경우 1989년 천안문 사태 이후 개혁개방노선이 지속될 지 의문이 제기되는 상황에서 등소평이 남순강화를 통하여 개혁개방의 정책기조를 확인한 것을 계기로 성장과 발전의 흐름을 이어간 것과 극단적인 대조를 볼 수 있다. 안보불안, 체제불안이 지속되는 가운데에서 경제특

구를 본격적으로 추진하면 체제가 불안해질 것 같고, 그렇다고 경제특구를 통해 외부 자본과 기술을 받아들이지 아니하면 경제회생의 가능성은 없는 딜레마에 빠져 20년 넘는 기간 동안 고민이 이어지는 상황에서 북한 경제는 퇴보와 정체를 거듭하지 않을 수 없었던 것이다.

김정은 시대에 이러한 흐름은 변화할 수 있을까? 최근 개성공단의 근로자철수와 5개월여의 중단, 그리고 재개 등 일련의 흐름은 큰 변화를 기대하기 어렵게 한다. 개성공단 근로자 철수라는 카드는 북한에 대한 신뢰의 기반을 무너뜨리는 것으로서 북한경제 소생의 마지막 가능성인 경제특구정책을 포기하는 결과를 가져올 수 있는 엄청난 결정이다. 개성공단의 잠정폐쇄는 북한이 과거에 그랬던 것처럼 언제라도 투자자의 자산을 몰수할 수 있다는 것(금강산 자산몰수에서 보듯이)을 의미하고 이는 개성공단의 영구폐쇄로 귀결되며 궁극적으로 나선지대나 황금평도 폐쇄하거나 그 조치를 취할 수 있음을 보여주는 것이다. 지난 20년 넘게 유지되어 온 국가정책기조의 한 축을 포기하는 중차대한 결정이라고 해도 과언이 아닌 것이다.

그런데 주목을 요하는 것은 북한이 개성공단의 문을 다시 열었다는 점이다. 그러면 북한은 개성공단 근로자 철수라는 카드를 꺼낼 때 전술적인 차원에서 재개할 수 있다는 생각을 가지고 있었던 것일까? 만일 그러하다면 이는 김정일 시대에도 하지 않던 개성공단 근로자폐쇄라는 카드를 쓸 정도로 안보논리가 더 우위에 있게 된다는 것으로 시사한다. 다른 한편, 북한이 허둥지둥 개성공단을 재개하는 것을 보면 과연 북한이 개성공단의 중단이 궁극적인 폐쇄로 이어질 수 있다는 점과 그것이 나선, 황금평까지 영향을 미쳐 경제특구정책의 파탄을 가져올 수 있다는 점까지도 인지하며 위 카드를 뽑아든 것일까 의문이 들기도 한다. 아래에서 보듯이 나름 경제회생정책을 추진하는 가운데에서 벌어진 일회적 해프닝이라고 한다면 북한 내부 의사결정구조에 문제가 있는 것 아닐까? 한편으로는 경제회생을 위한 정책을 추진하는 가운데 다른 한편으로는 정반대의 결과를 가져올 수 있는 조치를 취하는 자기모순과 의사결정구조의 불안정성이 엿보였다면 성급한 속단일까? 아무튼 개성공단의 중단과 재개라는 최근의 사태는 북한의 중장기 전략부재를 단적으로 드

러낸 것으로 북한의 경제특구정책에 대한 신뢰에 깊은 상처를 준 정책 실패라고 할 수 있으며 김정은 시대의 변화에 대한 기대를 우려로 바꾸는 것이기도 하다.

그럼에도 북한이 일정한 변화를 하고 있는 것도 부인할 수 없는 사실이다. 2002년 7.1 경제개선조치를 주도한 박봉주 총리가 다시 내각 총리에 기용되고 그 실무진이 복귀한 것은 그 대표적인 예이다. 2013. 5. 29. 채택된 경제개발구법은 주목을 요한다. 아래에서 보듯이 경제개발구법은 북한 전역에 경제특구를 확대하는 것을 내용으로 하는바, 이는 북한의 경제특구정책이 새로운 단계(phase 2)로 넘어가는 것을 의미하며 이는 중국의 점-선-면 확산이라는 경제특구의 흐름과 일정 부분 궤를 같이 하는 것으로 보이기 때문이다. 이하에서 상세히 살펴본다.

경제개발구법의 주요 내용 및 평가

개요

경제개발구법은 총 7장 62개 조문으로 구성되어 있는바, 개성공업지구법은 5장 46개 조문, 나선법은 총 8장 83개 조문으로 구성되어 있다. 기본적인 구성과 조문은 나선법과 유사한 것으로 보이는바, 전체적인 구조와 개요는 아래와 같다.

〈 경제개발구법의 주요 내용 〉

	추진 현황	해당 국가
제1장	경제개발구법의 기본	제5조(투자자에 대한 특혜), 제6조(투자장려 및 금지, 제한부문), 제7조(투자자의 권리와 리익보호), 제8조(신변안전의 보장) 등
제2장	경제개발구의 창설	제11조(경제개발구의 지역선정원칙), 제12조(경제개발구와 관련하여 제기된 문제의 처리) 제13조(해당 나라 정부의 승인과 그 정형통지), 제17조(경제개발구의 창설승인) 등
제3장	경제개발구의 개발	제19조(경제개발구의 개발원칙), 제22조(개발계획의 작성과 승인), 제24조(토지임대차계약), 제25조(토지임대기간 및 임대기간연장), 제29조(토지리용권과 건물의 매매, 재임대가격), 제30조(토지리용권, 건물소유권의 등록) 등
제4장	경제개발구의 관리	제31조(경제개발구관리기관), 제32조(경제개발구의 관리원칙), 제33조(중앙특수경제지대지도기관의 사업내용), 제34조(도(직할시)인민위원회의 사업내용), 제35조(관리기관의 구성과 책임자), 제36조(관리기관의 사업내용), 제37조(관리기관의 예산편성과 집행)

	추진 현황	해당 국가
제5장	경제개발구에서의 경제활동	제42조(종업원 월로임최저기준의 제정), 제45조(기업소득세률), 제47조(외화, 리윤, 재산의 반출입), 제48조(지적소유권의 보호), 제50조(인원, 운수수단의 출입과 물자의 반출입조건보장), 등
제6장	장려 및 특혜	제52조(토지리용과 관련한 특혜), 제53조(기업소득세의 감면), 제54조(재투자분에 해당한 소득세반환특혜), 제55조(개발기업에 대한 특혜), 제56조(특혜관세제도와 관세면제대상), 제57조(물자의 반출입신고제) 등
제7장	신소 및 분쟁해결	제59조(신소와 그 처리), 제60조(조정에 의한 분쟁해결), 제61조(국제중재에 의한 분쟁해결), 제62조(재판에 의한 분쟁해결)

경제개발구법은 개성공업지구법 보다는 나선법의 구조와 유사하나, 경제개발구 창설에 관한 장을 두고 있는 점, 무역-관세-통화 및 금융에 관하여 별개의 장이 없이 소수의 규정을 두고 있는 점 등이 나선법과 다르다.

개성공업지구법이나 나선법은 모두 지역에 기반한 것이기 때문에 지구(지대)의 창설에 관한 규정을 별도로 둘 필요가 없지만, 경제개발구는 아직 지역이 정해진 것이 아니기 때문에 창설절차에 관하여 제2장에서 9개 조문을 두고 있는 것이 가장 두드러진 차이점이다.

경제개발구법의 의의

① 경제특구의 전국적 확산

이제까지의 북한 경제특구는 모두 특정 지역을 대상으로 하는 것으로 나선경제무역지대(최초 명칭은 ‘나선자유무역지대’), 신의주특별행정구, 금강산국제관광지구(종전 명칭은 금강산관광지구) 및 개성공업지구 모두 특정 지역에 한정하는 것으로 정도의 차이는 있지만 북한 사회와 엄격하게 분리 또는 단절하고 있다.⁴¹⁾ 개성공업지구의 경우는 펜스를 쳐서 주변 북한 지역과 철저히 단절시키고 있고 개성공업지구법 제6조는 “기관, 기업소, 단체는 공업지구의 사업에 관여할 수 없

41) 유육, “북한경제특구법의 변천과 전망” 통일과 법률 2010 가을호 통권 제3호, 제40면.

다. 필요에 따라 공업지구의 사업에 관여하려 할 경우에는 중앙공업지구지도기관과 협의하여야 한다.”고 규정하며 나선지대법은 개성공업지구법 제6조와 같은 제한규정은 두고 있지 않고 기관, 기업소, 단체의 관여를 허용하고 있으나(제8조에서 “이 법에서 정한 경우를 제외하고 다른 기관은 관리위원회의 사업에 관여할 수 없다.”고 하여 기관의 경우에만 제한하는 규정을 두고 있음), 나선지대라는 특정 지역에 한정하는 것이다. 그런데 경제개발구법은 지역을 특정하지 아니하고 제3조에서 “관리소속에 따라 지방급 경제개발구와 중앙급경제개발구로 구분하여 관리”하도록 규정하고 제14조, 15조는 “지방급 경제개발구의 창설신청문건은 ... 해당 도(직할시)인민위원회”가, “중앙급경제개발구”의 경우는 해당 기관이 중앙특수경제지대지도기관에 내도록 규정하여 특정 지역에 한정되는 특정 경제특구가 아니라 중앙 또는 지방정부가 필요에 따라 지역을 정하여 경제특구를 창설할 수 있는 근거를 마련하고 있다.

김정은은 지난 3월말 노동당 중앙위원회 전원회의에서 “각 도들에 자체의 실정에 맞는 경제개발구들을 내오고 특색있게 발전시켜야 한다.”고 강조한 바 있다. 북한은 올해 원산⁴²⁾과 칠보산을 관광지구로 개발하겠다고 밝혀 왔으며 지난 7월에는 황해남도 강령군을 경제특구로 개발하고 있는 사실이 확인됐다. 또한 조선중앙통신은 지난 17일 북한과 외국컨소시엄이 개성첨단기술개발구를 공동개발하기로 합의했다고 보도하였다.⁴³⁾

최근 북한의 보도에 의하면 올해에 14개의 경제개발구들이 생겨났다고 하는 바,⁴⁴⁾ 한 언론이 입수했다고 하는 북한의 경제개발구 투자제안서에 의하면 13개의 경제개발구⁴⁵⁾는 유형에 따라 아래와 같이 나뉜다.

42) 원산특구 개발계획에 대하여는 김승재, “북 갈마반도 천기개벽 ‘김정은 도시’ 원산의 부른 꿈” 주간동아 2013. 9. 9. 904호. 김정은이 추구하는 관광산업 발전전략의 중심에는 원산 관광지구가 있고 마식령 스키장 건설을 추진하는 것도 원산 관광지구 개발과 맞물려 있다고 한다. 연합뉴스 2013. 10. 17.

43) 연합뉴스 2013. 10. 18.자 조선중앙통신은 외국기업들로 구성된 국제컨소시엄이 개성첨단기술개발구 건설을 위해 합작하는 방안에 대해 북한의 유관기관들과 협의했으며 곧 이행에 착수한다고 하고 이 컨소시엄에는 싱가포르의 주룽회사(Jurong Consultants)와 OKP 부동산회사(OKP Holdings), 홍콩의 P&T 건축 및 공정유한공사(P&T Architects & Engineers Ltd.) 등 동아시아와 중동 기업들이 참여한다고 소개했다. 최근 북한은 개성첨단기술개발구는 기공식을 하였는바, 개성공단과 별개의 공단을 의미하는 것으로 보인다.

44) 연합뉴스 2013. 10. 23.자 북한 로동신문은 인터넷 홈페이지에 따르면 김일성종합대 법대의 강정남 박사가 평양에서 개최된 경제특구 국제토론회에서 “우리나라에서는 나선경제무역지대와 황금평·위화도경제지대, 개성공업지구, 금강산국제관광특구와 같은 4

〈북한의 경제개발구〉

경제개발구	4개(만포, 압록강, 해산, 청진)
공업개발구	3개(위원, 흥남, 현동)
수출가공구	2개(와우도, 송림)
농업개발구	2개(어랑, 북청)
관광개발구	2개(온성 ⁴⁶⁾ , 신평)

이러한 5가지 유형은 경제개발구법 제2조에 따른 것으로 제2조에 열거된 경제개발구의 유형 중에는 첨단기술개발구가 아직 보이지 않고 유형으로 열거되지 않은 경제개발구라는 명칭의 개발구가 가장 많은 것이 눈에 띈다. 경제개발구의 성격은 위 투자제안서에 소개된 개요와 대상계획자료를 보면 알 수 있는데, 만포, 압록강(농업, 관광휴양, 무역), 해산(수출가공, 현대농업, 관광휴양), 청진(금속가공, 기계제작, 건재·전자·경공업 및 무역)으로 되어 있어 농업, 관광, 무역, 수출가공, 공업 등 다수의 유형이 복합된 형태를 의미하는 것으로 보인다.⁴⁷⁾ 반면 수출가공구는 수출가공형 가공조립(와우도), 수출가공, 창고보관, 화물운송(송림)으로 되어 있고, 공업개발구는 광물자원 및 목재, 농토산물 가공(위원), 보세가공, 화학제품, 건재, 기계설비(흥남), 정보산업, 경공업(현동)으로 되어 있어 단일 유형의 경제개발구로 보인다. 한편 이와 같은 유형은 중국 경제개발구에서 보이는 유형을 벤치마킹한 것으로 보인다.

이와 같이 경제개발구법은 경제특구의 전국적 확산을 가능하게 하는 법적인 기

개의 특수경제지대들이 이미 전에 나왔고 올해에는 곳곳에 14개의 경제개발구들이 생겨났다”고 하며 “이에 맞게 특수경제지대들에 대한 개발과 관리운영을 위한 법적 조치들이 새롭게 취해지고 기존 법규들을 수정보충하는 사업이 진행되고 있다.”고 덧붙였다고 한다. 한편 중국 신화통신은 10. 16. 특수경제지대(경제특구) 개발 평양 국제심포지엄에서 조선경제개발협회 책임자 윤영석이 “현재 우리나라에는 수백 개의 외국투자기업이 기계, 전자, 경공업, 수산, 제약, 건축자재, 식품가공 등의 생산분야는 물론 통신, 운수, 은행, 요식 등 서비스업 분야에도 진출해 있다면서 우리는 모든 도에 경제개발구 설치와 외자유치를 적극적으로 준비하고 있다고 밝혔다. 그는 지난 3월 노동당 중앙전체회의에서 대외무역의 다원화다양화 실현, 관광활성화를 위한 관광구 설치, 도마다 현지 실정에 맞는 경제개발구 설치를 결정했다면서 현재 각 도는 계획에 따라 개발구 설치 준비와 외자유치작업을 추진하고 있다고 설명했다.” 윤영석은 “나선경제특구, 황금평·위화도경제지대, 금강산국제관광특구, 각 도의 경제개발구 발전은 우리나라의 일관된 정책”이라고 강조했다.

45) 동아일보 2013. 10. 28.

46) 연합뉴스 2013. 7. 18. 자 북한 합영투자위원회는 지난해 5월 중국 지린성 투먼시 정부와 함경북도 온성군 두만강에 있는 온성도를 지방급 경제특구로 개발하기 위한 합의를 체결했다고 한다.

47) 청진경제개발구 투자제안서는 “첨단기술개발구와 현대적인 물류봉사구를 결합한 복합형경제개발구로 확대발전시키도록 한다.”고 하여 복합형경제개발구라는 용어를 사용하고 있다.

반이 되는바, 특정 지역이라는 한계를 뛰어넘어 전국적인 확산이 되도록 한 것은 북한 경제특구가 새로운 단계(phase 2)로 넘어가는 것을 시사하는 것이라 하겠다. 중국의 예에 비추어 보면 점에서 선/면 단계로 넘어간다고 할 수 있을 것이다. 북한의 경제개발구가 나선지대가 지정된 지 22년이 경과한 후 나타난 것은 만시지탄이지만, 중국의 경제특구 흐름과 유사하게 ‘확산’ 되고 있다는 것을 경제개발구법은 보여주는 것이며, 특히 중국의 경우 경제특구에 대한 본격적인 실험이 있기 전에 선과 면으로 확산이 있었는데, 개성과 나선지대의 본격적인 개발이 이루어지고 있지 않은 상태에서 경제개발구가 도입된 것은 유사한 측면이 있다.

이와 같은 중국의 경제개발구 벤치마킹이 중국식 경제개발로 이어질 수 있을까? 속단하기는 어려우나, 나선지대, 황금평·위화도 지대가 중국 중앙 및 지방정부와 합작으로 추진되는 점, 경제개발구의 명칭과 유형 모두 중국 경제개발구의 경험에서 온 것으로 보이는 점, 국제사회의 제재와 남북관계의 경색으로 북중 경제관계가 지난 6년간 심화되어 와 북한 경제의 중국의존이 심화되어 온 점, 그 가운데 경제개발전략 등 정책 소프트웨어의 측면에서도 북중교류가 심화되어 온 것으로 보이는 점 등을 고려하면 이는 북한 당국이 중국식 경제개발 모델을 조금 더 적극적으로 수용함을 의미하는 것으로 보인다. 이런 측면에서 경제개발구의 전국적 확산은 북한의 경제정책과 국가정책이 새로운 단계의 실험으로 넘어감을 시사하는 것이 아닐까 생각되기도 한다.

다만 앞서 본 바와 같이 대부분 위치가 북중접경 및 동해연안지역으로 수도 평양과 멀리 떨어져 있는 점, 규모가 소규모인 점 등은 북측이 체제에 미치는 영향을 고려하여 조심스럽게 접근하고 있는 면을 보여주는 것으로 생각된다.

북한 경제개발구의 향후 행로를 가늠하여 보려면, 중국 경제개발구의 발전과정, 특히 중앙급 경제개발구와 지방급 경제개발구의 관계와 차이, 지방급 경제개발구의 양태, 경제개발구의 성공조건, 경제개발구의 종류별 특징과 성과, 한계 등에 대하여 보다 심도 있는 분석을 할 필요가 있고 이를 바탕으로 그 발전방안에 대하여 모색하여 볼 필요가 있을 것이다.

② 지방의 주도에 의한 경제개발구 건설

경제개발구법에서 가장 주목되는 점 중의 하나는 경제개발구를 중앙급과 지방급으로 나누어 지방 도(직할시)인민위원회가 해당 도(직할시)에 경제개발구를 설립할 수 있도록 하고 있다는 점이다. 법 제3조는 “국가는 경제개발구를 관리소속에 따라 지방급경제개발구와 중앙급경제개발구로 구분하여 관리하도록 한다.”고 규정하고 제14조는 “지방급 경제개발구의 창설신청문건은 해당 도(직할시)인민위원회가 중앙특수경제지대 지도기관에 낸다. 이 경우 도(직할시)안의 해당 기관들과 합의한 문건을 함께 낸다.”고 규정하며 제15조는 “중앙급 경제개발구의 창설신청문건은 해당 기관이 작성하여 중앙특수경제지대 지도기관에 낸다. 이 경우 해당 기관들과 합의한 문건을 함께 낸다.”고 규정하고 있다.

이제까지 개성공업지구법이나 금강산국제관광지구법, 신의주특별행정구법에서도(직할시)인민위원회가 어떤 역할을 할 근거는 없었고 다만 나선법에서 시행세칙 작성, 노동력 보장 등의 제한된 역할이 부여되었다(나선법 제30조).

반면 경제개발구법은 “관리소속에 따라” ‘중앙급’ 과 ‘지방급’ 으로 “나누어 구분하여 관리” 한다는 것이고 지방급 경제개발구의 경우 창설신청을 도(직할시)인민위원회가 하도록 함으로써 도(직할시)가 지방급 경제개발구를 설립할 수 있는 길을 열어 놓았다.

중앙급과 지방급 경제개발구에 대하여 경제개발구법은 관리소속과 신청절차에 관한 규정 외에는 다른 규정을 두고 있지 않는바, 관리소속과 신청절차 이외에 어떠한 차이가 있는지 의문이다. 관련하여 제34조는 도(직할시)인민위원회는 “자기소속의 경제개발구와 관련하여” 관리기관의 조직, 시행세칙 작성, 경제개발구의 관리와 기업에 필요한 로력 보장 등 사업을 한다고 규정하고 있는바, 이 규정에서 “자기 소속”의 의미를 지방급 경제개발구에 한정하는 것으로 볼 수도 있으나, 그렇게 보게 되면 중앙급의 경우 관리기관의 조직, 시행세칙 작성, 경제개발구의 관리와 기업에 필요한 로력 보장 등에 관한 담당기관을 정한 규정이 경제개발구법에 없게 되는 문제가 있으므로 제34조는 중앙급에도 공통되게 적용되는 규정으로 보아야 할 것으로 생각된다. 이렇게 보면 경제개발구법상 중앙급과 지방급 경제개발

구는 관리소속과 신청절차 외에 큰 차이가 없어 보인다. 법상으로는 아직 명확하게 정리되어 있지는 않으나, 현실적으로는 중앙급의 경우 중앙정부가 주도하고 도(직할시)인민위원회는 보조적인 역할을 할 가능성이 클 것으로 예상된다.

지방정부가 주도한다는 의미는 지방의 특성과 장점을 살린 창의적인 실험이 이루어질 수 있다는 장점이 있는 반면, 13개 경제개발구 및 중앙급 14개 경제개발구의 동시다발적 진행에 따른 재정지원의 미비와 가용한 물적·인적 자원의 제약, 그리고 경우에 따라서는 전통적 사회주의적 방식에 따른 문제점 등으로 어려움을 겪을 가능성도 배제할 수 없을 것이다.

③ 북한 기업소의 주도적 참여

제20조는 “우리나라의 기관, 기업소도 승인을 받아 경제개발구를 개발할 수 있다.”고 규정하고 제26조는 “기관, 기업소, 단체는 다른 나라 투자자와 함께 개발 기업을 설립하는 경우 정해진 데 따라 토지이용권을 출자할 수 있다.”고 규정하고 있는바, 앞서 본 13개 경제개발구에 대한 투자제안서에 따르면 대부분의 개발방식은 북측 기업과 외국투자가 사이의 합영개발기업을 설립하여 개발하는 방식이어서 북측 기업의 적극적이고 주도적인 참여의 길을 열어놓고 있다.

투자제안서에는 특정 기업의 명칭이 보이기도 하는데, 예컨대 황해제철연합기업소(송림), 룡성기계연합기업소, 2.8연합기업소, 흥남비료연합기업소, 함흥목재가공공장, 함흥시리카트벽돌공장(흥남), 북청과일가공공장, 북청과수기계공장(북청), 김책제철연합기업소, 라남탄광기계연합기업소, 청진빠스공장, 청진화학섬유공장(청진) 등이 언급되어 있다.

경제개발구법 제20조, 제26조는 이들 기업소가 지방정부와 함께 외국투자를 유치하여 사업을 전개할 수 있는 길을 열어 놓은 규정으로 보이는데, 이와 관련하여 과거 중앙정부의 통제를 위한 체계와 방식 및 관련 입법이 변화되어 나갈지 살펴 볼 필요가 있을 것이다.

④ 외화유통의 합법적 확산

제46조는 “경제개발구에서 류통화폐와 결제화폐는 조선원 또는 정해진 화폐로 한다.”고 규정하고 제47조는 “경제개발구에서는 외화를 자유롭게 반출입할 수 있으며”라고 규정하고 있는바, 경제개발구에서 외화유통을 합법화하는 의미가 있는 것으로 보인다. 특히 외국투자자의 입장에서 보면 북한의 공식환율과 시장환율의 괴리는 투자를 꺼리게 만드는 결정적인 요인 중 하나이다. 중국 상무부가 작성한 <2011 대북투자합작안내서(對外投資合作國別(地域)指南 朝鮮)⁴⁸⁾는 대북 투자 주의 사항으로 북한의 공식환율과 시장환율은 차이가 크기 때문에 주의하지 않으면 큰 손해를 볼 수 있다는 것을 들고 있을 정도이다.⁴⁹⁾

북한 경제의 어려움은 북한 화폐가치의 불안정으로 나타났고 이에 북한경제의 달러화, 위안화 현상이 발생하며 북한 금융의 미비로 인하여 내부 자본이 형성되지 아니하는 형편에 있는바, 최근의 보도에 의하면 공식환율이 1:100 또는 1:120 인데, 시장환율은 1:8,000으로 그 차이가 무려 80배에 달한다. 최근 일부 보도에 의하면 해외동포들이나 외국인들에게만 시장환율을 적용하는 특혜를 주는 이른바 ‘국내협동화폐가격’이 시행되기도 한다는 것이나,⁵⁰⁾ 이는 공식환율이 아니고 또 북한의 외화관리법은 외국투자기업에도 적용되는데, “외국투자기업은 무역은행에 돈자리를 두고 번 외화를 입금시켜야 한다.”(동법 제13조)고 하여 엄격한 외화관리제도를 규정하고 있는바, 이러한 상황에서 시장환율에 의한 외환거래가 합법화되지 않는 한 외국투자자의 투자는 사실상 어렵게 된다.

경제개발구의 전국적 확산과 그 지역에서의 외화유통 허용은 외화유통의 확산이라는 의미를 가질 것인데, 그 실제 경제적 효과가 어떤 것일지 검토할 필요가 있을 것이다.

48) 중국 상무부 홈페이지 참조 <http://www.mofcom.gov.cn>.

49) 윤승현, “북중 경협 현황과 전망,” 이태환 편, 『중국 동북3성과 한반도의 미래』, 오름, 2012, 제231면.

50) 통일뉴스, 2013. 4. 4. 자 북한은 외화를 취급하는 모든 개인과 기업소, 기관에 내화구좌와 함께 외환구좌를 별도로 개설해 거래하도록 하고 실제 시장에서 통용되는 환율을 적용하는 변동환율제를 실시했다고 하며 “원래 은행 지정환율이 1:100이지만 시중에 유통되는 가격은 1달러당 5,800원 이상으로 괴리가 생겨 시장경제질서가 확립되지 않아 외국기업 진출의 장애요인으로 확인되어 이에 대한 대책으로 이른바 ‘협동환율제도’를 시행한 것이라고 한다. 재미인터넷 신문인 <민족통신>에 의하면 평양 광복지구 상업중심에서 계산대에 외화바꿈이라는 조그마한 창구에 미화 1달러에 조선돈 8천원, 1유로에 10,240원, 1원(중국돈)에 1,270원, 1원(일본돈) 8,120원으로 표기되어 있었다고 하며 이러한 환율은 국제 공식환율이 아니고 조선을 방문하는 해외동포들이나 외국인들에게 특혜를 주는 이른바 ‘국내협동화폐가격’이라고 한다. 통일뉴스 5. 27.

거버넌스(Governance)

개발구법의 거버넌스 구조는 “지도기관(중앙특수경제지대지도기관) - 도(직할시)인민위원회 - 관리기관 - 개발업자의 4단계 모델을 취하고 있으나, 그 실질은 “지도기관 - 관리기관 - 개발업자”라는 개성공업지구의 기본틀과 유사하다. 그러나 앞서 본 바와 같이 도(직할시)인민위원회가 관리기관을 조직하도록 되어 있기 때문에 지방정부가 주도하는 구조가 되는바, 내용적으로는 관리기관을 개발업자가 구성하도록 한 개성공업지구와는 전혀 다른 구조가 된다. 이는 과거 나선지대의 구조와 유사한바, 과거 나선지대의 경우 지도기관의 지도 밑에 나선시인민위원회가 직접 관리기관의 역할을 하였다(2010. 1. 27. 최고인민회의 상임위원회 정령 제583호로 수정보충된 구 나선경제무역지대법 제2장 참조).

다만 구 나선지대법의 경우 개발구법의 관리원칙에 관한 규정(법제32조)와 같은 규정이 없었고, 또한 실제로는 중앙정부가 주도하는 것이었기 때문에 질적으로는 큰 차이가 있어 보인다.

개발방식

개발구법 제23조는 개발방식에 관하여 “경제개발구의 개발방식은 해당 경제개발구의 특성과 개발조건에 맞으며 나라의 경제발전에 이바지할 수 있는 합리적인 방식으로 정할 수 있다.”고 규정하고 있다.

이와 비교하여 나선법 제13조는 ① 토지종합개발경영방식(일정한 면적의 토지를 개발기업이 종합적으로 개발하고 경영하는 방식), ② 특별허가경영권 부여방식(기업에게 하부구조 및 공공시설의 건설과 관리, 경영권을 특별히 허가해 주어 개발하는 방식) 및 ③ 개발당사자들 사이에 합의한 방식으로 규정하고 있다.

개성공업지구법은 개성공업지구 개발은 지구의 토지를 개발업자가 임대 받아 부지정리와 하부구조 건설을 하고 투자를 유치하는 방법에 의한다고 규정하고 있는데(개성공업지구법 제2조), 개발구법은 이와 유사한 것으로 보인다.

한편 개발구법 제19조는 개발원칙을 규정하고 있는바, 이는 나선법 제11조와

유사하나, 제1호와 2호에서 “계획에 따라 단계별로 개발하는 원칙, 투자유치를 다각화하는 원칙”을 규정하는 점이 다르다.

투자보장 규정

① 경제활동조건보장의 원칙

개발구법 제5조는 “다른 나라의 법인, 개인과 경제조직, 해외동포는 경제개발구에 투자할 수 있으며 기업, 지사, 사무소 같은 것을 설립하고 경제활동을 자유롭게 할 수 있다. 국가는 투자자에게 토지리용, 로력채용, 세금납부 같은 분야에서 특혜적인 경제활동조건을 보장하도록 한다.”고 규정하여 있는바, 이는 나선법 제5조, 개성공업지구법 제3조와 유사하다.

② 투자가의 재산과 이익, 권리보호원칙

개발구법 제7조는 “국가는 투자가의 재산을 국유화하거나 거두어들이지 않으며 사회공공의 이익과 관련하여 부득이하게 투자가의 재산을 거두어 들이거나 일시리용하려 할 경우에는 사전에 통지하며 그 가치를 제때에 충분하고 보상하도록 한다”고 규정하고 있는바(이는 나선법 제7조 및 개성공업지구법 제7조와 유사하다.

다만 나선법 제7조와 비교하여 “해당한 법적절차를 거치며 차별없이”와 “효과있게”라는 문구가 빠져 있는바, 굳이 이러한 문구를 삭제한 이유가 무엇인지 의문이다. 나선법 제7조의 경우 수용의 일반적 요건과 보상의무를 명시한 것으로 수용에 있어서 적법절차의 원칙 및 차별금지의 원칙에 따라서 적시에 충분하고 효과있는 보상을 할 것을 규정하고 있다는 점에서 과거에 비하여 진일보한 것으로 평가되었다.⁵¹⁾

51) 참고로 북한과 중국 사이에 2005. 3. 22. 체결된 “투자 장려 및 혜택에 관한 협정(投資者優惠與保護協定)”(이하 “조중투자보호협정”)과 비교하여 볼 필요가 있다. 조중투자보호협정은 중국 투자자의 북한에 대한 투자를 보호하기 위하여 체결된 양자간 투자협정(Bilateral Investment Treaty, BIT)의 일종이다. 그런데, 조중투자보호협정 제4조 제1항은 투자의 수용·국유화 또는 이에 상당하는 조치를 수용으로 규정하면서, 원칙적으로는 수용을 금지하되 ① 공공이익을 위하여 ② 국내법 및 국제 표준에 따른 적법절차에 의하여 ③ 비차별적으로 ④ 보상이 이루어지는 경우에 한하여 수용을 할 수 있도록 정하고 있으며, 동조 제2항은 수용시의 보상 금액은 수용된 투자의 가치에 상응하는 것이어야 하며, 보상은 지체없이 지불되어야 한다고 규정하고 있다.

기타 규정

① 공통된 규정

개발구법 제39조는 수속절차의 간소화를 규정하고 있는바, 이는 나선법 제36조와 유사하며, 지적재산권의 보호에 관한 제48조는 나선법 제72조와 유사하다. 다만 개발구의 경우 해당법규에 따른다고 하여 나선법 제72조가 나선시인민위원회에게 지적재산권의 등록, 이용, 보호와 관련된 사업체계를 세울 의무가 있다고 규정한 것과 차이가 있다.

분쟁해결 조항과 관련하여 신고, 조정, 중재, 재판에 의한 분쟁해결조항을 든 것은 유사하다. 다만 제62조는 “도(직할시) 재판소 또는 최고재판소에 소송을 제기”할 수 있다고 한 것이 다르고 나선법 제83조에서 규정한 “행정소송절차”에 대하여는 아무런 규정이 없는 점이 다르다.

② 나선법에 있으나 누락된 조항 - 기업의 권리 조항

나선법은 “경제무역지대에서 기업은 경영 및 관리질서와 생산계획, 판매계획, 재정계획을 세울 권리, 로력채용, 로임기준과 지불형식, 생산물의 가격, 리윤의 분배방안을 독자적으로 결정할 권리를 가진다. 기업의 경영활동에 대한 비법적인 간섭은 할 수 없으며 법규에 정해지지 않은 비용을 징수하거나 의무를 지을 수 없다.”는 규정을 신설하여(개정 나선법 제40조), 기업의 권리 보호 규정을 두고 있다. 로력채용, 로임기준 및 지불형식과 관련하여 아무런 제한을 두지 않고 기업이 독자적으로 결정하게 한다면 이는 북한 경제특구 역사상 획기적인 것으로 진정한 개혁개방의 출발점으로 보더라도 무리가 아니다. 개성공업지구의 경우 개성공업지구 로동규정에서 노동자와 직접 채용계약을 체결하도록 하고(제10조), 임금을 직불하도록 규정(제32조)하고 있지만, 현실에서는 이들 규정이 지켜지지 않고 있다. 이와 관련하여 총요강은 보다 구체적으로 규정하여, “두 경제지대의 로동시장을 마련하여 전체 종업원들을 대상으로 로동계약제를 실시함으로써 기업과 로동자간의 자주적인 호상선택을 실현한다”고 하고(총요강 제41항), “기업경영과정에

서 로동력 채용과 해고, 제품의 국내외판매비율, 가격의 확정, 병합재조직, 파산, 청산 등 행위는 기업이 시장원칙에 따라 자주적으로 결정한다.”(총요강 제45항)고 규정하고 있다.

그런데 개발구법은 이러한 규정을 두고 있지 않아 북한 외국인투자법제의 로동 관련 규정들이 적용되게 될 것으로 보인다. 합영기업, 합작기업, 외국인기업과 같은 외국인투자기업에 적용되는 외국인투자기업로동법(2009. 1. 21. 채택되어 2011. 12. 21. 수정보충) 제14조는 “외국인투자기업은 기업의 직업동맹조직과 로동계약을 맺고 리행하여야 한다.”고 규정하고 있다.

이러한 입법의 태도는 경제개발구를 나선지대의 실험 정도까지 나가는 어려운 사정을 엿보게 하는 것이 아닐까 생각된다.

그 밖에 자연부원의 개발에 관한 나선법 제47조, 계약의 중시와 이행과 관한 제 42조 등이 누락되어 있다. 출입에 대한 규정이 포함되어 있지 않은 것은 규모나 성격상 출입규정을 둘 필요가 없기 때문일 것으로 이해된다. 統