

현안과 과제

■ 북한 외자유치 정책의 성과와 한계

목 차

■ 북한 외자유치 정책의 성과와 한계

1. 개 요	1
2. 각 시기별 주요 내용	2
3. 최근 북한 외자유치 정책의 성과와 한계	6

본 보고서에 있는 내용을 인용 또는 전재하시기 위해서는 본 연구원의 허락을 얻어야 하며, 보고서 내용에 대한 문의는 아래와 같이 하여 주시기 바랍니다.

총 괄 : 이 부 형 이 사 대 우 (2072-6306, Leebuh@hri.co.kr)

동북아연구실 : 이 해 정 연 구 위 원 (2072-6226, hjlee@hri.co.kr)

1. 개요

○ 북한은 다양한 외자유치 정책을 도입하였으나 효과는 미미한 실정

- 1984년 합영법 도입 이후 본격 추진된 북한의 외자유치 정책은 2012년 이후 3차 준비기를 지나고 있음

① 1차 준비기(1984~1997년) : 재일동포 및 對 중국 투자 유치 저조

- 합영법 도입(1984년) : 외국인 투자를 장려할 목적으로 합영법을 제정
- 최초의 경제특구 설치(1991년) : 북한 최초의 경제특구인 라진·선봉자유무역지대를 설치·추진

② 2차 준비기(1998~2011년) : 남북경협이 부침(浮沈)과 북중경협 지속

- 남북경협 본격화(1998년) : 남북관계 개선을 계기로 금강산 관광 등 남북경협이 본격화
- 신의주 특구의 실패(2002년) : 중국과 신의주특구사업을 추진, 실패로 돌아감
- 나선·황금평 개발 노력(2010년) : 중국과 나선 및 황금평·위화도지대 공동 개발

③ 3차 준비기(2012년~현재) : 전방위적 특구 정책 추진

- 특구 지속 개발 : 기존 5대 중앙 특구(나선·개성·금강산·신의주·황금평/위화도) 개발 노력 지속
- 경제개발구 대거 신설 : 21개의 경제개발구를 신설, 기능별로 육성할 계획

< 북한의 외자유치 정책 시기 구분 >

	1차 준비기 (1984~1997년)	2차 준비기 (1998~2011년)	3차 준비기 (2012년~현재)
정권별	▪ 김일성 주석 시기	▪ 김정일 국방위원장 시기	▪ 김정은 국무위원장 시기
특징	▪ 재일동포 및 對 중국 투자 유치 저조	▪ 남북경협이 부침(浮沈)과 북중경협 지속	▪ 전방위적 특구정책 시행
주요 내용	▪ 합영법 도입(1984년) ▪ 최초의 경제특구 설치 (1991년):라진·선봉자유무역지대	▪ 남북경협 본격화(1998년) ▪ 신의주 특구의 실패(2002년) ▪ 나선·황금평 등 개발 노력 (2010년)	▪ 기존 5대 중앙특구 개발 지속 ▪ 21개 경제개발구 신설

자료 : 현대경제연구원 작성.

2. 각 시기별 주요 내용

① 1차 정비기(1984~1997년) : 재일동포 및 對 중국 투자 유치 저조

- **합영법 도입** : 외국인 투자를 장려할 목적으로 합영법을 제정
 - 북한 당국은 중국 심천경제특구 방문 등의 준비를 거쳐 외자 유치를 도모하기 위해 1984년 합영법을 도입1)
 - 동법 시행 이후 1993년 말까지 147건의 합영 계약을 체결, 이 중 88%인 130건을 조총련계 재일동포와 체결하였으며 그나마도 북한의 일방적 경영으로 성과 부진2)
- **최초의 경제특구 설치** : 북한 최초의 경제특구인 라진·선봉자유무역지대 추진
 - 1991년 7월 국제연합개발계획(UNDP)은 두만강유역개발계획(TRADP : Tumen River Area Development Programme)을 동북아지역 최우선 사업으로 지정3)
 - 이에 북한은 라진·선봉지역을 자유경제무역지대로 지정, 1992년 헌법 개정을 통해 대외경제개방정책의 법적 토대를 마련한 후 법제 정비를 꾸준히 진행
 - 그러나 라진·선봉자유무역지대는 실질적인 성과는 거두지 못한 것으로 평가4)

< 1차 정비기(1984~1997년) >

	촉발 요인	제도 형성	과정	결과
구조적 요인	<ul style="list-style-type: none"> - 北 채무불이행(디폴트) 선언(1976년) - 중국의 개혁·개방 추진(1978년) - 8.3 인민소비품 생산 운동(1984년) - 2.28 교시(1986년) 	<ul style="list-style-type: none"> - 합영법 제정(1984년) 	<ul style="list-style-type: none"> - 사회주의권 붕괴(1989년) - UNDP의 두만강유역 개발계획(TRADP) 수립(1991년) - 北 NPT 탈퇴(1993년) 	<ul style="list-style-type: none"> - 외국인투자법·합작법·외국인 기업법 제정(1992년) - 자유경제무역지대법 제정(1993년) - 무역법 제정(1997년)
제도적 요인	<ul style="list-style-type: none"> - 사회주의 헌법 채택(1972년) 		<ul style="list-style-type: none"> - 민법 제정(1990년) - 헌법 개정(1992년) - 사회주의상업법 제정(1992년) 	
행위자 요인	<ul style="list-style-type: none"> - 대외경제위원회(1967년) 		<ul style="list-style-type: none"> - 합영공업부 신설(1988년) 	

자료 : 현대경제연구원 작성.

주 : '8.3 인민소비품 생산 운동'이란 유희 자재나 폐품을 활용해 소비품을 생산하여 주민들에게 공급하도록 한 것으로 중공업우선정책의 폐해를 해소하기 위해 추진, '2.28 교시'는 김일성이 재일본조선인 상공연합회를 대상으로 합영사업 투자를 강조한 것으로 이를 계기로 조총련계 재일동포의 대북 투자가 본격화.

1) 권은민, "북한 외국인투자법제에 관한 연구 : 시기별 변화와 전망", 경남대학교 박사학위논문, 2012. p. 74.
 2) KOTRA, "북한의 외자유치 현황과 전망", 『기획조사 06-010』, 2006. p. 3.
 3) 북한은 동북아소지역계획회의(1991.7.6~7)에서 라진선봉을 자유경제무역지대로 지정하고 청진, 라진-선봉항을 동북아의 교통중심지로 개발하겠다는 계획을 제시. 배종렬, "다자간 국제협력 : KEDO와 TRADP 사업을 중심으로", 『수은북한경제』, 2005년, pp. 51~59 참조.
 4) 1997년 말까지 나진선봉지대에 유입된 외국인투자액은 실행 기준으로 5,792만 달러에 불과. KOTRA, "북한 라진선봉지대 외국인투자유치 현황", KOTRA 북한뉴스레터, 1998년.

② 2차 준비기(1998~2011년) : 남북경협외 부침(浮沈)과 북중경협 지속

- 남북경협 본격화 : 남북관계 개선을 계기로 금강산 관광 등 남북경협이 본격화
 - 북한은 남한과의 금강산 관광 및 개성공단 개발 등 경협 사업을 적극 추진
 - 그러나 북핵 문제 및 남북관계 변화에 따라 남북경협은 부침을 지속하였으며, 1998년에 시작된 금강산관광은 관광 개시 10년 만에 중단
 - 2011년 북한은 「금강산국제관광특구법」을 제정하여 중국 등 제3국 사업자와의 관광사업 재개에 나섰으나 성과를 거두지 못함
- 신의주 특구의 실패 : 중국과는 신의주특구사업을 추진하였으나 실패로 돌아감
 - 2002년 신의주 특구 초대 행정장관에 임명된 중국인 사업가가 탈세 등의 혐의로 중국 당국에 체포되면서 신의주 특구 개발의 추동력 상실
- 나선·황금평 등 개발 노력 : 중국과 나선 및 황금평·위화도경제지대 등에 대한 공동 개발에 나서고 있음
 - 중국의 동북3성 개발계획에 부응하여 북한은 2010년 나선시를 특별시로 승격, 중국과 나진항 1호 및 4~6호 부두 개발 및 북중 간 철도·도로 건설 합의
 - 2010년 12월 황금평·위화도경제지대에 대한 공동 개발 및 공동 관리 합의

< 2차 준비기(1998~2011년) >

	촉발 요인	제도 형성	과정	결과
구조적 요인	<ul style="list-style-type: none"> - 김정일 시대 공식 출범 (1998년) - 금강산 관광 시작 (1998년) - 1차 남북정상회담 (2000년) - 7.1 경제관리개선조치 (2002년) 	<ul style="list-style-type: none"> - 신의주특별행정구기본법 제정 (2002년) - 금강산관광지구법 - 개성공업지구법 제정(2002년) - 북남경제협력법 제정(2005년) 	<ul style="list-style-type: none"> - 1차 핵실험(2006년) - 2차 남북정상회담 (2007년) - 금강산관광 중단 (2008년) - 2차 핵실험(2009년) - 5.24 조치(2010년) 	<ul style="list-style-type: none"> - 나선시를 특별시로 승격(2009년) - 나선경제무역지대법 개정(2011년) - 황금평·위화도경제지대법 제정(2011년) - 금강산국제관광특구법 제정(2011년)
제도적 요인	<ul style="list-style-type: none"> - 헌법 개정(1998년) 		<ul style="list-style-type: none"> - 헌법 개정(2009·2010년) 	
행위자 요인	<ul style="list-style-type: none"> - 무역성 신설(1998년) 		<ul style="list-style-type: none"> - 합영투자지도국 (2009년) → 합영투자위원회(2010년) 	

자료 : 현대경제연구원 작성.

③ 3차 준비기(2012년~현재) : 전방위적 특구정책 추진

- **경제개발구법 제정** : 2013년 5월 29일 채택된 경제개발구법은 북한 전역에 걸쳐 경제특구 확대가 핵심 내용임
 - 특히 북한에서 단일 법 규정에 근거하여 외자유치를 도모하는 경제특구가 운영되는 것은 최초임
 - 또한 중앙정부가 아닌 지방정부 차원에서도 당 위원장과 인민위원장이 주도권을 갖는 경제개발구 설치가 가능한 법적 토대가 마련된데 의미
- **신규 경제개발기구 출범** : 북한은 2013년 10월 17일 각 道별 경제특구 개발과 외국기업 지원을 전담할 '조선경제개발협회'를 새롭게 출범
 - 조선경제개발협회는 경제특구에 대한 외국인 투자의 유치는 물론, 각종 토론회, 정보 교류, 자문 등의 서비스를 제공하는 역할을 수행 중
 - 최근 조선경제개발협회는 양강도 삼지연군에 위치한 무봉 국제관광특구를 본격적으로 개발하기 위해 중국과의 협력을 강화하고 있는 것으로 알려짐
- **기존 경제개발기구 통합** : 2014년 6월 18일 외자유치 확대를 위한 일환으로 기존의 대외협력 기구들을 통합해 대외경제성으로 새롭게 출범
 - 북한은 대외 경제 부문의 위상을 강화하기 위해 무역성⁵⁾에 합영투자위원회⁶⁾와 국가경제개발위원회⁷⁾를 통합하고 무역성을 대외경제성으로 격상
 - 북한의 기구 통합 의도는 그동안 외자 유치 및 대외 경제 활동에 있어 업무가 중복된 부서를 통합해 대외 경제 업무의 효율성을 높이기 위함으로 분석
- **중앙급 경제특구 지속 개발** : 기존 5대 중앙 경제특구(나선·개성·금강산·신의주·황금평/위화도) 개발 노력 지속
 - 중앙급 경제특구는 대규모 복합형 경제특구(현재 5개)의 성격으로, 이 가운데 개성공업지구와 금강산국제관광특구는 남북관계 경색으로 사실상 중단
 - 북중 경제특구로 구분될 수 있는 나선·신의주·황금평/위화도 특구 역시 북핵 문제 등 정치·군사적 상황에 영향을 받고 있음

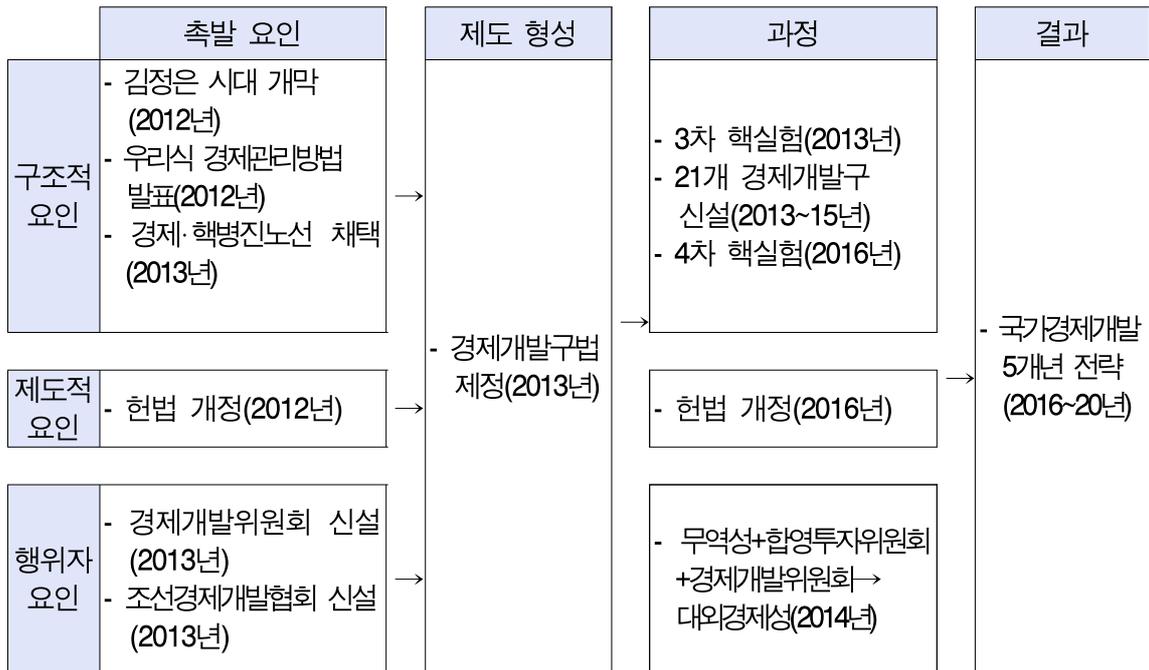
5) 무역성은 1998년 최초 출범 이후 주로 대외 교역을 담당해 왔음.

6) 합영투자위원회(합투위)는 2010년 7월 출범 이후 외자유치와 관련된 모든 업무를 총괄해 왔음.

7) 국가경제개발위원회는 2013년 10월 국가경제개발총국을 승격한 단체로, 각 지방급 경제개발구를 담당.

- **경제개발구 대거 신설** : 김정은 정권 출범 이후 21개⁸⁾의 중앙급(4개), 지방급(17개) 경제개발구를 신설, 기능별로 육성할 계획
 - 북한은 2013년 11월 21일 최고인민회의 상임위원회 정령을 통해 지방급 경제개발구 13개를 각 도에 설치하는 계획을 발표
 - 이후 중앙급 및 지방급 경제개발구 정령을 지속 발표하여 현재까지 총 21개(중앙급 4개+지방급 17개)가 신설된 상황
 - 기존 국경지역 중심의 특구에서 내륙지역까지 개방을 확대하는 한편, 지역별 특성에 따라 공업, 농업, 관광, 수출가공 등 개발 분야를 구분해 외자유치 경로의 다양화를 모색
 - 한편 북한의 중앙급, 지방급 경제개발구도 중앙급 경제특구와 마찬가지로 국제사회의 對북 제재 지속 등으로 큰 진전이 없는 상황
- **국가경제발전 5개년전략(2016~20년) 수립** : 7차 당대회(5.8)를 통해 국가경제발전 5개년전략을 제시하면서 대외경제관계의 확대·발전을 강조
 - 이를 위해 대외무역구조 개선, 합영·합작의 확대, 경제개발구 활성화 등의 과제를 제시

< 3차 준비기(2012년~현재) >



자료 : 현대경제연구원 작성.

8) 김정은 정권 출범 이후 신규로 신설된 중앙급, 지방급 경제개발구 현황은 참고자료를 참조.

3. 최근 북한 외자유치 정책의 성과와 한계

- 북한은 개방의 지역적 범위 확대, 특구 형태의 다양화, 투자 유치 대상 다변화 등의 성과를 도출, 실질적 투자로 이어지지 못하는 한계 존재
 - 개방의 지역적 범위 확대 : 남북 혹은 북중접경지역에 국한되어 운영되었으나, 최근 전국 단위의 전방위적 특구 운영으로 운영 지역이 대폭 확대
 - (한계) 2016년 현재 북한 전역에 총 26개의 경제특구(특구 5, 경제개발구 21) 지정, 이 가운데 11개가 북·중 접경지역에 집중
 - 특구 형태의 다양화 : 복합형 특구 개발과 함께 지역별 특색에 맞는 지방급 경제개발구를 지정, 농업·관광·첨단기술 등 특화된 단일형 특구 개발 병행
 - (한계) 각 지역의 특성을 반영한 실용적 개발 계획 수립을 통해 외자 유치 노력을 지속하고 있으나, 실질적 투자 유치로 이어진 사례가 별로 없음
 - 투자 유치 대상 다변화 노력 : 기존 투자가 남한 및 중국에 편중되었던 반면, 투자 대상의 다양화를 위한 노력을 지속
 - (한계) 북핵 문제와 국제사회의 대북제재 국면이 지속되는 한 이러한 다변화 노력의 현실화는 제한적임
 - 외자유치 관련 법제 구축 노력 지속 : 개성·금강산 등 특구 개발 관련 법률의 제·개정 경험이 외자유치 법제 구축에 반영되면서 점차 진화되고 있음
 - (한계) 지속적인 제·개정 노력에도 불구하고 선진적 기업친화 법제에는 미치지 못함

< 북한 외자유치 정책의 성과와 한계 >

구분	주요 내용	
개방의 지역적 범위 확대	성과	- 남북 혹은 북중접경지역 → 전국 단위 특구 운영
	한계	- 총 26개의 특구 중 11개가 북·중 접경지역에 집중
특구 형태의 다양화	성과	- 복합형 특구와 함께, 지역별 특화된 단일형 특구 개발 병행
	한계	- 실질적 투자 유치로 이어진 사례가 별로 없음
투자 유치 대상 다변화 노력	성과	- 투자 대상의 다양화를 위한 노력을 지속
	한계	- 북핵 문제와 국제사회의 대북제재 국면으로 한계가 존재
외자유치 관련 법제 구축 노력	성과	- 외자유치 관련 법제 인프라가 점차 진화
	한계	- 선진적 기업친화 법제에는 미치지 못함

자료 : 현대경제연구원 정리.

이해정 연구위원 (2072-6226, hjlee@hri.co.kr)

이용화 연구위원 (2072-6222, yhlee@hri.co.kr)

< 참고 > 김정은 정권 이후 북한의 경제개발구 현황

○ 김정은 정권 출범 이후 총 21개의 경제개발구가 신설

구분		주요 내용	면적 (km ²)	투자액 (억달러)
중앙급 (4개)	황해남도 강령 녹색시범구	- 농업, 수산업, 축산, 과수 등	-	-
	평양 은정 첨단기술개발구	- IT 첨단기술 산업단지(1지구, 2지구)	19.0	-
	남포시 진도 수출가공구	- 수출가공, 무역, 창고보관업 등	-	-
	양강도 무봉국제관광특구	- 백두산 연계관광 등(中 화룡시 공동개발)	20.0	-
지방급 (17개)	평안북도 압록강경제개발구	- 현대농업 ⁹⁾ , 관광휴양, 무역 등	6.6	2.4
	평안북도 청수관광개발구	- 혁명사적지, 과수원 관광단지 등	37.7	-
	자강도 만포경제개발구	- 현대농업, 관광휴양, 무역 등	3.0	1.2
	자강도 위원공업개발구	- 광물자원가공, 기계설비 제작 등	3.0	1.5
	함경북도 온성섬관광개발구	- 골프장, 수영장, 경마장 등	1.7	0.9
	함경북도 경원경제개발구	- 2015.10.8 발표(알려진 내용 없음)	-	-
	양강도 혜산경제개발구	- 수출가공, 현대농업, 관광휴양, 무역	2.0	1.0
	황해북도 송림수출가공구	- 수출가공, 관광휴양, 무역 등	2.0	0.8
	황해북도 신평관광개발구	- 휴양, 체육, 오락 등 복합 관광지구	8.1	1.4
	남포시 와우도수출가공구	- 수출 가공조립업 등	1.5	1.0
	평안남도 숙천농업개발구	- 2014.7.23 발표(알려진 내용 없음)	-	-
	평안남도 청남공업개발구	- 2014.7.23 발표(알려진 내용 없음)	-	-
	강원도 현동공업개발구	- 정보산업, 경공업, 광물자원 활용 등	2.0	1.0
	함경남도 흥남공업개발구	- 보세가공, 화학, 건재, 기계설비제작	2.0	1.0
	함경남도 북청농업개발구	- 현대적인 농업개발구 건설	3.0	1.0
	함경북도 청진경제개발구	- 금속가공, 경공업, 수출가공업 등	5.4	2.0
	함경북도 어랑농업개발구	- 현대적인 농업개발구 건설	4.0	0.7

자료 : 북한 국가경제개발위원회 투자제안서, 국내외 각종 언론보도 종합.

9) 현대농업이란, 기존의 고리형 순환생산체계(농업과 축산 결합)를 바탕으로 농업과학연구기지(채종 및 육종), 박막온실 등 현대식 채소재배시설 등을 복합적으로 결합한 농업방식을 말한다.