

중국의 외자 도입 정책 성공과 북한의 정체

박정동

한국개발연구원 연구위원

중국보다 6 년이나 늦은 외자 도입 정책의 실시, 중국보다 12 년이나 늦은 경제특구의 설치, 정책 노선을 둘러싼 당·정·군간의 갈등, 개혁없는 개방의 한계, 빛바랜 시장으로서의 매력, 불안한 정국, 한국을 비롯한 해외 교민들의 투자 실적 부진 등의 이유로, 북한은 중국보다 투자 법규 상에서 유리한 점이 있음에도 불구하고, 중국과는 비교할 수 없을 정도의 열악한 투자 환경을 가지고 있다.

이러한 열악한 투자 환경의 결과 북한은 1984년부터 1993년 말까지 140여 건, 1억 5,000만 달러의 외자밖에 유치하지 못했다. 북한의 외자 유치가 걸음마 단계를 벗어나지 못하고 있는 것은 시작 당시부터 예견된 당연한 결과일 수도 있다.

하지만 그렇다고 해서 북한의 외자 유치가 전혀 가망이 없는 것은 아니다. 지금이라도 몇개 부문에 대한 정책 수정이 이루어진다면 나름대로 성공할 가능성은 충분히 있다. 즉, 당·정·군의 일치된 개혁·개방 의지의 표명, 개방과 아울러 적극적인 개혁 정책의 실시, 정치·외교적인 안정 추구, 민족 자본에 대한 우대 정책 실시, 한국과의 화해 국면 모색 등이 그러한 것들이다.

아울러 한국 정부 역시 남북 관계를 좀더 장기적이고 거국적인 차원에서 보아야 할 것이다. 다시 말해, 우리 기업들의 대북 진출이 반드시 북한에게만 도움을 준다는 편협된 사고에서 탈피해 우리 기업들의 국제화·세계화, 나아가서는 동북아 질서의 재편 과정에서 우리의 외교적 입지 강화에도 도움이 된다는 사실을 인식하여야만 할 것이다.

즉, 우리의 대북 정책은 지금과 같이 사건사건에 따라 달라지는 단기적 대응의 정책이 아니라 동북아시아라는 큰 틀 속에서의 한반도 경제권 형성이라는 방향으로 재편되어야 할 것이다.

북한은 1984년 9월 「합영법」을 제정하고 외국인 직접 투자를 유치하기 시작했다. 시작 이후 1993년 말까지 10 년간의 외자 유치 실적은 계약 기준으로 140여 건, 1억 5,000만 달러에 불과하였다. 반면, 중국은 1978년 12월의 중국공산당 제11기 3중전회(제3회 중앙위원회 전체회의)에서부터 개혁·개방 정책이 시작되었는데, 북한과 같은 시기 즉, 1984년에서 1993년까지 10 년간의 중국의 외자 유치 실적은 계약 기준으로 17만 3,761 건, 2,903억 9,500만 달러에 달한다.¹⁾ 서로 국경을 접하고 있는 국가이고, 더군다나 같은 사회주의 국가라는 유사점이 있음에도 불구하고, 두 나라의 외자 유치 실적이 비교조차 의미없을 정도로 이토록 차이가 나는 이유는 무엇인가?

1) 물론 두 국가간의 인구나 경제 규모의 차이가 고려되어야 함은 두말할 나위도 없다. 하지만, 그것을 고려하더라도 두 국가 사이의 외자 유치 실적이 크게 차이가 난다.

개방 시기의 차이

북한과 중국의 대외 경제 개방 정책 시행 시기에는 6 년간의 격차가 있고, 자유경제무역지대(이하 경제특구)의 설치 역시 중국은 개혁·개방과 동시에 실시한 데 비해, 북한의 경우는 1984년에 합영법이 제정된 이후 7 년이 지난 1991년 12월에 경제특구 설치를 결정했다.

먼저, 중국의 경우를 보면 1978년 12월의 3중전회에서 '4대 현대화'(농업, 공업, 국방, 과학 기술)를 공산당의 개정 규약과 신헌법에 삽입하였다. 그리고 중국은 '4대 현대화'의 실현을 위하여 시장 경제 도입과 대외 경제 개방을 골자로 하는 '대외 경제 개방, 대내 활성화' 정책을 실시할 것을 결정했다. 그 후, 농촌에서는 各戶청부책임제가 실시되고, 도시에서는 ① 기업에 자주권 부여, ② 가격 체계의 합리화, ③ 사회주의 상품 경제의 발전과 가치 법칙, 운영 등을 중심으로 하는 경제체제 개혁이 실시되었다. 대외 경제 정책 면에서는 지금까지의 쇄국 정책을 포기하고 외국 정부, 국제 금융 기관 혹은 민간 은행으로부터의 차관, 경제특구의 설치, 외국 기업의 유치 등을 적극적으로 추진해왔다. 대외 개방 지역도 '경제특구-연해개방도시-연해 경제개방구-연해성·시·자치구-내륙부'의 형태로 점에서 선을 거쳐 면으로 확대되어 왔다.

반면, 북한의 경우 1984년 1월의 최고인민회의 제7기 제3회 회의에서 「南南 협력과 대외 경제 사업을 강화하고, 무역을 한층 발전시키기 위하여」라는 결정(이하 「南南協力」)을 채택하고 5~6 년 이내에 사회주의 제국과의 무역을 10 배로 증대시킨다는 야심적이고도 구체적인 목표를 설정했다. 이어 1984년 5~6월 김일성은 구소련(60년대 이후 처음)과 동구 사회주의 제국을 방문했고, 9월에는 합영법 제정,²⁾ 1985년에는 구소련과의 무역경제협력협정이 체결되었다. 그리고 중국과도 1986년 새로운 무역협정을 체결했다. 또한 「南南協力」과 제3차 7개년계획은 우호적인 자본주의 제국과의 경제 관계를 발전시켜나갈 것도 명확히 했다.

단, 이 시점에서는 '경제특구'는 부정되었다.³⁾ 이것은 중국과는 다른 독자성의 강조와

2) 이것은 중국의 대외 개방 정책의 성공에 영향을 받은 것으로서, 외화의 제약을 받지 않고서 자본주의 제국을 포함한 외국의 자본과 기술의 도입에 의해 산업의 발전을 꾀한다는 정책이다. 1994년에 개정된 합영법에 발표.

3) 북한은 1984년 합영법을 제정할 때, 경제특구에 대해서 "북한의 실정에 경제특구는 적합하지 않고 그 설정도 전망하고 있지 않다"고 하였다. 그 이유로서 "석탄, 동, 아연, 마그네시아사이트, 흑연 등의 공동 개발을 위한 합영을 하려면 이들 채굴 지역에서 합영을 하면 충분하다. 또 수산업과 관련하여 합영을 하려면 해변 도시에서 합영하면 충분하고, 공작기계와 경공업 부문에서 합영을 하려고 한다면 도시에서 하면 된다. 끝으로 합영 당사자의 합의에 기초하여 임의의 장소에서도 합영이 가능한 것"이라고 하면서 경제특구를 설치할 필요가 없다고 설명하였다. 朝鮮問題研究所, 「朝鮮資料」, 1984년 12월호 p. 25.

더불어, 정신 오염이나 외국 기업에 의한 경제 지배가 두려웠고 또한 어디까지나 한정적으로 외자를 이용한다는 방침이었기 때문이라고 여겨진다.⁴⁾

하지만, 이러한 한정된 대외 경제 정책으로는 급변하는 국제 경제 질서에의 대응은 물론이고 경제난의 타개에도 한계가 있다는 판단 아래 1984년에는 명백히 부정되었던 경제특구의 설치를 1988년부터 그 설치를 검토하기 시작했다.⁵⁾

1991년 12월 북한은 아시아에 있다는 지리적 이점을 살리면서, 세계 시장에서의 진출을 꾀하기 위하여 중국과 러시아와의 국경 지대에 위치한 두만강 유역의 나진·선봉 지역에 '자유경제무역지대'를 설치하기로 결정하고 관련 법규(「외국인투자법」, 「외국인기업법」,

「합작법」 등)도 제정했다.

투자 법규의 우열

북한의 투자 3법이라 할 수 있는 외국인투자법, 합작법, 외국인기업법을 중국의 경우와 비교하면 다음과 같다.

① 합작에서 중국과 크게 다른 점은, 북한의 경우 합작 기업의 운영은 북한이 담당하는 것으로서, 북한에서는 합작을 일종의 위탁 가공 형태로 고려하고 있다.

② 외국인투자법 제6조에서는 투자 분야를 '공업, 농업, 건설, 운수, 통신, 과학 기술, 관광, 유통, 금융을 비롯한 각 분야'로 규정하고 있는데, 유통, 금융, 통신 분야에의 개방은 중국의 경우에도 최근까지 엄격히 제한해오던 분야이다.

③ 외국인투자법 제7조~8조에는 특별 장려 업종에 대해 세금의 감면, 토지 사용 조건 등에 대해 우대 조치를 한다고 밝히고 있지만, 구체적인 내용이 불명확하다.

④ 자유경제무역지대에서의 기업 소득세는 14%로 규정하고 있는데, 이는 중국의 15%보다는 유리하다.

⑤ 북한의 경우 합영법 시행세칙 제20조에 토지 사용료의 징수를 요구하고 있지만, 중국의 훈춘, 丹東 등의 지방개발구에서는 토지 사용료를 5~10년간 면제하는 우대 조치를 취하고 있다.

4) 1984년 당시 중국의 경제특구에서는 외화의 암거래, 밀수 등의 경제 범죄가 크게 성행했다. 즉, 특구 내에 있는 개인 상업자 혹은 기업들이 수출입 특권을 이용해서 1 달러당 6~7 人民幣이라고 하는 비싼 환율(은행 공식 환율의 2~2.5 배)로 암달러 시장에서 사모은 외화로 자동차, 라디오 카세트, 컬러 TV 등의 소비재를 수입해 이것을 내지에서 온 사람들에게 비싸게 팔아 넘겼던 것이다.

5) 일부 재일교포 투자자들 사이에서는 경제특구는 북한이 나진·선봉이라는 특정 지역에 외자 기업을 독립화시키고자 하는 정책이라는 비판도 있다. 즉, 1984년 합영법 제정 이후 본격화된 재일교포 기업가들의 북한 투자에서 교포 기업가들은 기업의 경영 효율화를 꾀하기 위해 북한과의 합영 형태가 아닌 단독 투자를 원하게 되었고, 이같은 요구를 전면적으로 받아들일 수 없는 북한 입장에서 나진·선봉 지역에 한정해 외국인들의 단독 투자를 허용하는 형태로 정책을 바꾸었다는 것이다.

⑥ 외국인투자법 제15조에는 토지의 임대 기간을 최고 50 년으로 설정하고 있다. 중국의 경우 토지 사용 기한은 일반 50 년, 최고 70 년으로 정하고 있다.

⑦ 외국인투자법 제16조에 의하면, 외국인 투자 기업은 노동력의 고용에 대해 노동 기관과 계약을 맺고, 이 계약에 의거해 채용·해고하도록 규정하고 있다. 하지만, 중국의 경우는 외자 기업은 독자적으로 노동력을 채용할 수 있고, 계약은 피고용자와 직접 체결한다.

북한의 외자 유치 관련 법규는 중국과 비교했을 때 유치 업종의 범위나, 기업 소득세 등의 면에서는 중국보다 유리하다. 하지만, 토지 사용료, 노동자 채용 등의 면에서는 중국보다 불리하고, 특별 장려 업종에 대한 우대 조치와 같이 아직 그 내용이 구체화되지 못한 부분이 많다. 전체적으로 볼 때, 북한의 투자 법규는 중국의 사례를 참고로 하여 만들어졌기 때문에, 중국보다 유리한 면이 적지 않다고 보아야 할 것이다.

당·정·군의 일치된 개혁·개방 의지와 노선의 갈등

1978년 鄧小平에 의해 제창된 중국의 개혁·개방 노선이 오늘날의 성공으로 귀결될 수 있었던 것은, 당시의 중국 공산당과 국무원, 인민해방군의 일치된 의지 표명이 있었기 때문에 가능했다.

반면, 북한의 경우 당·정·군 사이에는 아직도 정책 노선을 둘러싸고 적지 않은 갈등이 초래하고 있는 것으로 알려지고 있다. 이는 중국의 개혁·개방 노선이 중국의 실질적인 최고 권력 기관인 중국 공산당 제11기 3중전회에서 결정된 사항인 반면, 북한의 개방 정책의 핵이라 할 수 있는 자유경제무역지대 설치의 북한 최고 권력 기관인 노동당이 아닌 우리의 내각에 해당하는 정무원에서 결정된 것만 보더라도 잘 알 수 있다(정무원 결정 제 74호, 1991년 12월 28일).

물론, 중국의 경우도 정책을 수행하는 과정에서 내부 마찰이 전혀 없었던 것은 아니다. 대표적으로 보수파로 불리워졌던 陣雲의 경우 1981년 12월 22일, 중국 공산당 성·시·차지구 제1서기 좌담회 석상에서 개방 정책의 핵이라 할 수 있는 경제특구 문제에 대해 “광둥성·북건성의 특구는 경험을 총괄하지 않으면 안된다. 강소성과 같은 곳은 특구를 설치해서는 안된다. 특구의 유리한 측면뿐만 아니라 부작용에 대해서도 충분히 예측하지 않으면 안된다”라고 지적했다. 또한 陣雲은 1982년 1월의 국가계획위원회 구성원들과의 좌담회에서도 특구 문제에 대해 “모든 성들이 특구를 설립해서 돌파구를 찾으려 하고 있다. 그러나 만약 그렇게 하게 되면 외국의 자본가나 국내의 투기자들이 대대적으로 투기 활동을 할 것이 틀림없다”라고 지적하면서 특구 설립 무드에 썩기를 박았다. 그리고 최

고 지도자 鄧小平 역시 1984년 6월 25일 알제리아대표단과의 면담에서 “深圳 특구는 하나의 실험에 불과하다. 성공할 것을 바라고 있지만, 실패하더라도 그 나름대로의 교훈을 얻을 것이다”라고 지적했다. 이와 같은 특구 비판론은 일견 지도부 내의 심각한 노선 갈등으로 보여지기도 하겠지만, 이것은 어디까지나 특구의 확대 혹은 방향성을 둘러싼 문제이지, 결코 특구의 존재 그 자체를 문제시하는 것은 아니었다.

하지만, 북한의 경우는 설립된 지 5년이 지난 아직까지도 노동당이 나진·선봉지대 개발에 대한 공식적인 입장을 표명하지 않고 있다. 즉, 개방 정책이 체제 붕괴로까지 이어질지도 모른다는 노동당의 보수적 생각이 중국과는 달리 당의 공식 노선으로서의 나진·선봉자유경제무역지대 설치를 유보시키고 있는 것이다.

따라서 노동당의 전폭적인 지지가 없는 상황에서의 경제특구 건설은 아무래도 한계가 있을 수밖에 없다. 몇번에 걸친 건설 계획의 축소는 이 한계를 단적으로 나타내고 있는 것이라 볼 수 있다. 뿐만 아니라 이러한 갈등의 모습은 외부 투자자들에게도 북한의 개방 정책에 관한 많은 의구심을 낳게 하고 있다. “全國支援特區, 特區服務全國”(전국은 특구를 지원하고, 특구는 전국을 위해 봉사한다)라는 중국의 특구 지원을 위한 중앙으로부터의 독려는, 정책 노선을 둘러싸고 심한 갈등

을 빚고 있는 지금의 북한 모습과는 너무나 대조적이라고 할 수 있다.

‘개혁·개방’과 개혁없는 개방의 한계

개혁과 개방은 동전의 앞뒷면과 같은 것으로서 서로 분리되어 실시할 수 없는 성질의 것이다. 따라서 중국의 경우 개방 정책을 실시함에 있어서 개혁 정책도 동시에 실시했다. 즉, 중국은 ‘개혁·개방’ 정책으로의 선회 선언과 동시에 농업 개혁, 기업 개혁, 가격 개혁, 재정 개혁, 금융 개혁, 무역·직접 투자 개혁, 유통 개혁 등 거의 경제 쏠분야에 걸친 경제체제 개혁을 단행하였다. 아울러 경제특구에 대해서도 鄧小平은 그것이 갖는 역할에 대해 ‘기술의 창구, 관리의 창구, 지식의 창구, 대외 정책의 창구’라고 규정했다. 즉, 중국의 개방 정책은 경제특구를 거점으로 해서 국내의 경제체제 개혁을 실현하고, 더 나아가 여기를 기점으로 해서 중국을 국제 경제에 결합시키고 그 과정 속에서 고용 확대, 외화 획득, 기술 획득을 실현하는 정책이었다고 볼 수 있다. 개혁과 개방이 한 틀이 되어 움직이고 있다고 이야기할 수 있다.

북한의 경우는 어떠한가. 아직은 외자 유치라는 것을 세금 감면과 저렴한 노동력만 공급하면 성공으로 이끌 수 있다고 생각하는 듯하다. 외자 유치는 원하지만 경제 개혁으로 분류될 수 있는 그 어떤 정책도 실시되고 있지

않다. 하지만, 기업 활동이라는 것이 그렇게 간단한 것이 아니다. 경제특구 하나만 보더라도 북한은 746 km²에 해당하는 이 지대를 철조망으로 가로막아 외부와의 연결을 차단하는 조치만 단행했다. 특구 내에 있어서의 자유로운 기업 활동을 보장하기 위한 소유제와 경제관리시스템에 대해서는 구체안이 아무것도 제시되고 있지 않다. 외부 투자자들에게 좀 더 확실한 믿음을 주기 위해서는 특구 내에서의 부동산 시장, 소비재 시장, 생산재 시장, 자본 시장, 노동력 시장의 형성에 대한 구체적인 계획과 아울러 토지, 건물 등의 소유 형태에 대해서도 명확한 규정을 밝혀야만 할 것이다. 즉, 개혁과 개방은 서로 분리되어 실시할 수 없는 성질의 것으로서, 개혁·개방이 동시에 진행될 때만이 서로 상승 효과를 발휘해 성공할 수 있는 것이다. 하지만, 북한은 아직도 개혁의 필요성에 대해서는 그리 심각하게 인식하지 않고 있는 듯하다.

시장으로서의 매력

자전거, 재봉틀, 손목시계, 라디오 - 이것을 중국에서는 '老四件'이라고 부른다. 이들 품목의 보급은 도시부에서는 포화 상태에 달해 있고, 농촌부에 있어서도 이미 신분을 상징하던 시대는 지났다. '新四件'은 TV, 녹음기, 냉장고, 세탁기이다. 이 가운데 TV는 도시부에서는 흑백에서 컬러로 교체되고 있고, 농촌부에서도 보급이 시작되어 생산이 수요를 따르지 못하고 있다. 1980년에 100 명당 0.9(TV), 0.21(녹음기), 0.034(냉장고), 0.026(세탁기)이었던 보급률이 2000년에는 18.4(TV), 12(녹음기), 0.6(냉장고), 11.6(세탁기)으로 예측되고 있다. 이들 수요를 충족시키기 위해서는 얼마나 더 생산해야만 하는가. <표 1>은 이들 품목에 대한 수요와 생산 사이의 격차를 잘 나타내주고 있다. 중국이 가지는 시장으로서의 매력은 바로 이러한 데에 있다.

〈표 1〉 중국의 TV, 녹음기, 냉장고, 세탁기의 보급 예측(2000년)

	단위	TV	녹음기	냉장고	세탁기
1980년 말 사회 소유수	만 대	902	206	35	26
100 명당 소유수	대	0.9	0.21	0.034	0.026
2000년 예상 사회 소유수	만 대	23,000	15,000	6,900	14,500
100 명당 소유수	대	18.4	12	0.6	11.6
2000년 보급률	%(호)	80	52	24	50
도시	%(호)	92	80	70	90
농촌	%(호)	75	42	15	36
2000년까지의 수요 증가수	만 대	22,100	14,800	6,860	14,470
2000년 생산 총수	만 대	2,000	1,800	850	1,500

자료: 程秀生編, 「2000年中國的人民所費」, 中國社會科學出版社, 上海人民出版社, 經濟日報出版社, 1987, p. 136.

〈표 2〉 북한의 경제 성장률

(%)

	1990	1991	1992	1993	1994
경제 성장률	-3.7	-5.2	-7.6	-4.3	-1.7

자료: 한국개발연구원, 「북한경제지표집」, 1996. 6.

1994년 11월 독일의 벤츠·포르세, 미국의 GM·포드, 일본의 도요타·닛산 등 세계 유수의 자동차 회사(18 개 회사)들이 북경에서 개최된 '중국 패밀리 카 심포지엄'에 참가했다. 1994년 7월 발표된 新자동차 정책으로 인해 새로운 자동차 회사를 유치하겠다는 중국측의 발표에 각 회사가 앞다투어 참가한 것이다. GM은 거액의 전기 자동차까지 중국에 선물했다. 자동차 朝貢貿易이라고까지 불렀던 이 행사에서 우리는 다시 한 번 중국 시장의 매력을 느낄 수 있다.

반면, 북한은 어떠한가? 중국의 약 1/60에 해당하는 인구 규모(1994년 현재 2,295만 명)까지 거론하지 않고, 최근 악화일로로 북한 경제(5년 연속 마이너스 성장)만 보더라도 북한이 가지는 시장으로서의 매력은 중국과 비교해 얼마나 빈약한 것인가를 잘 알 수 있다(<표 2> 참조).

중국과는 달리 많은 외자 기업들이 북한 진출에 대해 크게 매력을 느끼지 못하는 것은 어쩌면 당연한 것인지도 모른다. 실제 진출한 기업들의 진출 동기에 관한 조사를 해보아도 중국의 경우는 대부분이 시장 개척이라는 차원의 진출이고, 북한의 경우는 저렴한 생산 비용을 이용한 제3국 수출 목적의 진출이다.⁶⁾

정치·외교적 안정도

외국 자본을 유치하는 데 있어서 정치·외교적 안정은 매우 중요하다. 중국은 이 점에 있어서 보기 드물게 성공한 경우라고 이야기할 수 있다. 鄧小平시대를 그 이전의 시대, 즉 毛澤東이 정치·외교를 이끈 시대와 비교해보면, 鄧小平이 주도한 정치·외교는 한마디로 경제 우선의 전방위 유화 전략(全方位緩和戰略)이라고 할 수 있다. 毛澤東 사후 잔존하는 毛澤東주의자와의 경쟁에서 승리하면서 鄧小平이 도입한 공산당의 기본 노선은 계급 투쟁보다는 경제 건설 즉, 정치보다 경제를 중심으로 하는 것이었다. 당연한 결과이지만 외교도 경제 건설에 기여하는 것이 그 주요 과제였다. 문화대혁명 당시의 혁명을 수출하는 전략도 아니고, 구소련의 패권주의에 대항하기 위한 국제적인 통일전선의 형성을 최우선 과제로 하는 반패권 전략도 아닌, 모든 나라와의 선진 우호와 호혜적인 경제 교류의 진전을 도모하는 전방위 유화 전략을 기조로 한 것이었다.

중국의 국정을 지휘하는 鄧小平의 생각은

6) 비록 중국에 진출해 있는 대부분의 한국 기업들이 아직은 제3국 수출 위주의 생산이 대부분이지만 이들도 결국은 중국 시장의 공략에 주안점을 두고 있다.

그의 담화에 잘 나타나 있다. “지금의 중국은 아직 가난합니다. 국민총생산은 1 인당 300 달러에 불과합니다. 우리의 목표는 금세기 말 까지 1 인당 800 달러에 도달하는 것입니다. 800 달러는 경제가 발전된 국가들에게는 아무것도 아니겠지만 중국으로서는 위대한 희망이라고 할 수 있습니다. … 우리는 전쟁이 발발하지 않기를 진심으로 바라며, 오래도록 평화를 얻기 위해 전력으로 노력해야 합니다.”⁷⁾

즉, 鄧小平 지도 하에서 중국 정치·외교의 핵심은 최우선 과제인 경제 건설을 수행하기 위해 유화적인 대외 관계의 구축을 기초로 한 평화로운 국제 환경의 확보를 목적으로 하는 것이었다. 다시 말해, 중국은 가난한 개발도상국이므로 군비에 국력을 쏟아부어서는 경제 건설을 이룩할 수 없다는 것이 당시의 공산당 지도부의 공통된 인식이었다고 할 수 있다.

경제 건설 우선이라는 이러한 공산당 지도부의 인식에 화답이라도 하듯 지금까지 미국은 중국을 적극적으로 지원했다. 1978년 미·중 국교 정상화 이후 중국은 미국으로부터 국부와 국력을 추구하는 데 필요한 물질적 지원과 기술적 조언을 받아왔다. 뿐만 아니라 1994년 현재 미국 기업의 對중국 진출도 홍콩, 대만에 이어 3번째를 차지하고 있다.

일본 역시 對중국 지원에는 매우 적극적이었다. 이는 현재 중국에 있어서의 최대 경제 원조국이 일본이라는 사실에서도 잘 알 수 있다. 일본은 이미 3차에 걸친 円 차관을 중국에 지원했고, 제3차 円 차관의 경우 그 금액이 8,100억 엔에 달했다. 일본 기업 역시 對중국 진출에는 매우 적극적이어서 1994년 현재 미국에 이어 제4위를 기록하고 있다.

그러면 북한의 경우는 어떠한가. 북한 역시 대외 경제 관계를 정립하는 데 있어서 자주·평화·친선의 개념을 강조하고 있다. 즉, “공화국 정부는 자주·평화·친선의 이념에 기초하여 다른 나라들과 경제 관계를 맺고 발전시켜나가고 있다. 자주·평화·친선의 이념은 온갖 지배와 예속을 반대하고 자주적이고 평화로우며 친선적인 새로운 세계를 건설하려는 우리 인민과 세계 인민들의 공통된 지향과 염원을 반영하고 있는 이념이다”⁸⁾라고 서술하고 있다.

이러한 정치적인 구호뿐만 아니라 실제에 있어서도 북한은 외국 자본의 유치에 매우 적극적이다. 1995년 8월부터 시작된 로스엔젤레스, 뉴욕, 동경, 베이징, 홍콩, 유럽 등지에서 일련의 투자 유치 활동이나 최근의 나진·선봉 투자 포럼 등이 이러한 북한의 적극성을 입증해주는 것들이라 할 수 있다. 하지만, 문제는 한편에서 이러한 투자 유치 활동이

7) 1984년 5월 29일 鄧小平이 브라질 대통령 피괴이레도(Joao Baptista de Oil-Veira Figueiredo)를 접견했을 때 한 담화의 일부이다. 「등소평 문선 上」, 범우사, 1994, p. 90.

8) 김일성종합대학출판사, 「나진·선봉 자유경제무역지대 투자 환경」, 1994, pp. 9~10.

벌어지고 있는 반면, 다른 한편에서는 끊임없는 정치 공세가 계속되고 있다는 데에 있다. 즉, 최근의 “서울은 불바다가 될 것이다”, “정전협정 파기”, “보복은 백 배, 천 배가 될 것이며 발포에는 발포로 응수할 것이다”, “북한 인민군은 가까운 시일 안에 보복할 것이다” 등의 대남 발언이 이를 이야기해주고 있다. 정치·경제적인 안정을 투자 요건의 제1항목으로 인식하고 있는 기업인들로서는 이러한 정치·사회적 불안을 결코 소홀히 넘길 수 없다.

실제적으로 1995년 8월부터 시작된 일련의 해외 투자 유치 활동에 있어서도 투자자들의 반응은 극히 냉담했다. 기대 이하의 참가자 그리고 이들의 대부분이 해외 교민이라는 사실이 이를 단적으로 입증해주고 있다. “북한 이외에도 투자 여건이 좋은 곳은 얼마든지 있다. 따라서 구태여 정국이 불안한 북한으로 가서 투자를 해야 할 하등의 이유가 없다”는 것이 투자자들의 일반적인 생각이다.

중국에 있어서의 홍콩·마카오·대만과 북한에 있어서의 남한

중국의 경우 1994년의 전체 외국인 투자 가운데 삼포(三胞) 자본(대만 교포, 홍콩 및 마카오 교포, 기타 화교)이 차지하는 비중은 70%(237억 2,346만 달러)에 달한다. 반면, 북한에 있어서는 1993년 말까지의 외자 유치 실적 140여 건, 1억 5,000만 달러 가운데,

90%가 조총련계 기업에 의한 朝朝합영이다. 현재 조업 중인 66 건의 합영 기업 가운데는 일본(조총련계)과의 합영이 56 건으로 가장 많고, 구소련 및 중국어 각각 4 건, 프랑스와 스웨덴이 각각 1 건인 것으로 나타나고 있다.⁹⁾ 일견 두 나라의 국가별 외자 유치 형태가 비슷하게 보일지 모르지만, 내용 면에 있어서는 완전히 다르다. 즉, ‘삼포 자본’의 중국 진출은 동포애 이전에 순수 투자 동기에 의해 이루어진 것이 대부분인 반면, 朝朝합영의 경우에는 순수 경제적 의미의 직접 투자라고는 보기 힘든 ‘동포애’ 차원의 투자가 많기 때문이다. 북한에 있어서 조총련계 이외의 한국 자본과 재미교포, 재일교포(민단) 등 자본의 대북 진출이 극히 미비하다는 것이 이를 잘 나타내주고 있다.¹⁰⁾

‘삼포 자본’이 중국 진출에 적극적인 반면 한국 및 재외교포 자본이 북한 진출에 소극적인 이유는 무엇인가? 몇가지 이유가 지적될 수 있다.

정치적인 적대 관계

정치적 적대 관계에 있어서는 중국·대만 관계와 남북한 관계가 정도의 차이는 있을지

9) 「한겨레신문」, 1992. 10.3.

10) 대표적인 예로, 한국 자본이 북한에 직접 투자한 경우는 (주)대우와 북한 삼천리총회사가 각각 500만 달러를 투자, 설립한 민족산업총회사가 전부이다.

모르지만 기본적으로 같은 처지이다. 하지만, 중국·대만 관계와 남북한 관계 사이의 가장 큰 차이점은 중국·대만은 정경 분리의 원칙을 암묵적으로 고수한 반면, 남북한은 거의 명시적으로 정경 분리 원칙이 배제되었다는 것이다. 따라서 정치적 관계 여하에 따라 기업들의 對북한 투자가 적지 않은 제약을 받아왔다고 할 수 있다. 그리고 재미교포들의 투자 역시 미국 정부의 적성국과의 교류 통제에 묶여 많은 제약을 받고 있다.

같이, 정부와의 조율이 필요하다. 그외 일본, 중국 등지에 교민들이 있지만, 그 숫자는 모두 합쳐도 수백만에 지나지 않고, 더군다나 이들 가운데 기업가로서 성공한 사례는 극히 드물다. 재일교포 가운데 약간의 자본가들이 있지만, 이들도 대부분 제조업이 아닌 서비스업을 통해 자산을 모은 사람들이다. 따라서 이러한 점들을 고려할 때, 북한의 경제 개발에 이들 해외 교민들이 큰 역할을 할 수 없다는 것은 자명하다.

'삼포 자본' 과 '재외 동포' 의 경제력 차이

일반적으로 해외에서 중국 국적을 보유하고 있는 자를 '화교', 현지의 국적을 취득한 자를 '화인' 이라고 구별하고 있는데, 이들의 총수는 2억 8,000만 명으로 이 가운데 약 85%가 동남아시아에 거주하고 있다. 그밖에도 홍콩과 마카오에 약 600만 명, 대만에 약 2,100만 명의 중국 동포가 살고 있다. 이들의 경제력이 중국 경제 발전의 원동력이 되었다는 것은 두말할 나위도 없다. 특히, 광둥·북건성의 발전과 이들 '화교', '화인', '동포' 들의 경제력¹¹⁾과는 깊은 연계성을 지니고 있다.

반면, 북한의 경우는 어떠한가. 남한에 4,400여만에 해당하는 한국인들이 있지만 중국의 '화교', '화인' 들과는 달리 독자적으로 투자를 결정할 수 없다. 앞서 지적한 것과

우대 법규의 유무

중국의 경우 대만 교포, 홍콩 및 마카오 교포, 기타 화교, 화인에 대하여 특별우대법을 전국적 차원에서 제정하여 적용하고 있으며, 또한 지방 차원에서도 이들에 관한 별도의 우대 법규를 시행하고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이, '삼포 자본' 이 중국의 외국인 투자의 중심이 되어온 데는 삼포 특히, 대만 동포에 대한 특별 우대 조치가 기여한 바 적지 않다 (<표 3> 참조).

11) 도쿄의 후지쯔연구소가 아시아 주요 6 개국의 상장 기업들을 분석한 결과 과반수를 훨씬 넘는 기업들이 화교 소유인 것으로 드러났다(태국 81%, 싱가포르 81%, 인도네시아 73%, 말레이시아 61%, 필리핀 50%). 더 놀라운 사실은 태국은 전체 인구의 3%가 중국계이고, 필리핀 4%, 인도네시아 4%, 말레이시아는 전체의 35%에 지나지 않는다는 것이다. 인구 비율로 볼 때, 화교들의 경제력은 상상을 초월하는 수준이라 할 수 있다.

〈표 3〉 중국의 삼포 투자 우대 법규

중앙	대만 교포에 대해서만 적용되는 법규	<ul style="list-style-type: none"> • 1983. 4 「대만 동포의 경제특구 투자에 대한 특별 우대법」 • 1988. 7 「대만 동포 투자 장려 규정」
	외자 기업 법규 가운데 삼포에 대해 적용되는 것	<ul style="list-style-type: none"> • 1984. 4 「중외 합자 경영 기업의 수출입 화물의 감독과 징면세에 관한 규정」 • 1985. 4 「화교 투자 장려에 대한 잠행 규정 통지」 • 1986. 10 「외상 투자 장려 규정」
지방	1981년부터 1988년까지 총 88 개의 삼포 우대 또는 대만 동포 우대 법률, 규정, 조례	

자료: 전홍택, 「남북 경협 관련 북한의 법제도 현황과 과제」, 『통일경제』, 1995. 1. p. 67

반면, 북한의 경우 합영법에서는 “공화국 영역 밖에 거주하고 있는 조선 동포들도 합영법에 근거하여 투자할 수 있다”라고 규정하고 있어 동포들의 투자는 가능하지만, 중국과 같이 동포들에 대한 특별한 우대는 두고 있지 않다.

뿐만 아니라, ‘조선 동포’라는 개념에 과연 한국 기업 및 개인도 포함되느냐는 것을 둘러싸고는 아직도 논란이 계속되고 있다. 한국 기업 및 개인의 투자 자체가 가능하냐를 둘러싼 법조문 해석 차원의 북한과, 대만 교포에 대한 우대 조치까지도 실시하고 있는 중국과의 사이에는 너무나 커다란 격차가 존재하고 있다고 하지 않을 수 없다.

대만의 對중국 투자 정책과 한국의 對북한 투자 정책

대만 정부는 80년대 후반까지 대만 기업의 對중국 직접 투자를 금지한다는 원칙 이외에

특별한 제도적 장치를 마련해두지 않고 있었다. 그러나 80년대 중반 이후 제3국을 통한 對중국 투자가 급격히 증가하면서, 그때까지 제도적 장치없이 암묵적으로 인정해왔던 對중국 투자에 대해 보다 명확한 정책을 수립하지 않을 수 없게 되었다. 1989년 10월에 대만 정부는 제3국을 경유하여 이루어지는 중국과의 간접적인 교역·투자·기술 협력을 허용하는 규정을 발표하였고, 이어서 1990년 10월에는 「對대륙 지구 투자 및 기술 협력에 관한 관리 방법」을 공표하여, 대륙 투자에 관한 제도적 장치를 갖추기 시작하였다.

1993년 3월 현재 대만 기업의 對중국 투자가 허용되어 있는 업종은 농업 부문 130 항목, 제조업 부문 3,811 항목, 서비스업 부문 14 항목 등이다. 투자 금지 업종은 전략적·군사적인 중요성을 갖거나, 대만 경제에 중대한 악영향을 줄 수 있는 업종을 포함하고 있는데, 농업 부문 9 항목, 제조업 부문 299 항목, 서비스업 4 항목 등이다.

반면, 한국의 경우, 1994년 11월 8일 남북 경협 활성화 조치를 발표한 이후, 남북 경협 처리 규정, 국내 기업 및 경제 단체의 북한사무소 설치 지침 등을 제정해왔다. 하지만, 그 내용 면에서 보면, 시범적 경협 사업, 위탁 가공 교역 활성화, 기업인 방북 등 남북 경제인사 상호 방문 등으로 대만과 같이 구체적인 허용 업종이나 규모가 제시된 것이 아니고, 아직은 개략적인 수준에 머물고 있다.

그리고 현 시점에서 보면, 그 이후 남북간의 정치적인 갈등 관계로 인해 이것마저도 제대로 지켜지지 않는 실정이다. 투자에 앞서 그것을 수습하는 차원에서의 대만의 법 제정과는 너무나 거리가 있다고 하지 않을 수 없다.

이상 7 개 부문에서 중국의 외자 유치 성공과 북한의 부진 요인을 살펴보았다. 전체적으로 볼 때, 북한은 중국보다 투자 법규 상에서 유리한 점이 있음에도 불구하고, 중국과는 비교할 수 없을 정도의 열악한 투자 환경을 가지고 있다. 따라서 북한의 외자 유치가 아직도 절음마 단계를 벗어나지 못하고 있는 것은 어쩌면 시작 당시부터 예견된 것인지도 모른다. 하지만 그렇다고 해서 북한의 외자 유치가 전혀 가망이 없는 것은 아니다. 지금이라도 몇개 부문에 대한 정책 수정이 이루어진다면 나름대로 성공할 가능성은 충분히 있다. 즉, 당·정·군의 일치된 개혁·개방 의지의 표명, 개방과 아울러 적극적인 개혁 정책의

실시, 정치·외교적인 안정 추구, 민족 자본에 대한 우대 정책 실시, 한국과의 화해 국면 모색 등이 그러한 것들이다.

아울러 한국 정부 역시 남북 관계를 좀더 장기적이고 거국적인 차원에서 보아야 할 것이다. 다시 말해, 우리 기업들의 대북 진출이 반드시 북한에게만 도움을 준다는 편협된 사고에서 탈피해, 우리 기업들의 국제화·세계화, 나아가서는 동북아 질서의 재편 과정에서 우리의 외교적 입지 강화에도 도움이 된다는 사실을 인식하여야만 할 것이다. 즉, 우리 기업들의 대북 진출은 고임금, 고금리, 고지가, 고물류비 등의 악순환 고리에서 탈피해 우리 경제의 재도약에 일대 계기를 마련해줄 뿐만 아니라, 북한을 연결 고리로 하는 중국·러시아로의 진출 기회도 크게 확대시켜줄 것이다.¹²⁾ 아울러 우리의 적극적인 대북 경제 교류는 한반도의 긴장 완화를 유도할 뿐 아니라, 다가오는 21세기의 이 지역에 대한 우리의 외교적 입지도 강화시킬 수 있을 것이다. 따라서 우리의 대북 정책도 지금과 같이 사건사건에 따라 달라지는 단기적 대응의 정책이 아니라, 동북아시아라는 큰 틀 속에서의 한반도 경제권 형성이라는 방향으로 재편되어야 할 것이다. **就**

12) 현재의 한반도 주변 정세는 미·일, 중·러의 대치 관계 속에서 서로의 세력 확장을 위한 북한 끌어안기 경쟁이 가속화되고 있는 형국이다. 「이코노미스트」, No. 341, 1996. 6.11.