

외자 유치 정책

박정동 / 한국개발연구원 연구위원

빛바랜 외자 유치의 성과

목 1980년대 정권 수립 이래 '자립적 민족 경제의 건설'을 경제 정책의 기본 노선으로 추구하면서, 대외 경제 관계는 자립 경제의 완성을 위한 보조적인 수단으로 간주해왔다. 그렇기 때문에 수출 상품의 고부가가치 창출은 물론, 기술 혁신이나 경영 기법의 개선 의지 또한 기대할 수 없었다. 따라서 수출 상품의 구조도 원료 및 1차 상품이 주류를 이루고 있었고, 이로 인해 서방제국으로부터 경제 개발에 필요한 기계 및 설비를 도입하는 과정에서 무역 적자는 필연적이었다. 그리고 「합영법」을 제정하기 이전까지만 해도 외국인 직접 투자의 유치는 외국 자본에 의한 경제적 예측이라 여기고 이를 완강하게 거부해왔다. 이러한 북한의 대외 경제 정책 기조는 80년대에 들어서면서 약간의 변화를 보이기 시작했다. 무역의 다각화와 다양화, 신용제일주의 등 무역 증진 정책의 잇따른

발표, 외국인 직접 투자 유치를 위한 「합영법」의 제정 등이 그 대표적인 것이라 하겠다. 하지만, 이러한 일련의 조치에도 불구하고 북한의 대외경제관리체제는 여전히 극히 경직적이고 비효율적이어서 제도 개혁의 효과가 극히 부진했다.

즉, 외국인 직접 투자 유치의 경우 북한에 경제특구라는 종합 경제 개발 지역을 설치한 이후 1997년 12월까지 6 년간의 외자 유치 실적은 계약 기준으로는 111 건 7억 5,077만 달러, 실제 투자 집행 기준으로는 77건 6,242만 달러에 불과하다.¹⁾ 이를 같은 사회주의 국가인 중국의 경우와 비교하면, 중국은 1978년 12월의 중국공산당 제11기 3중전회(제3회 중앙위원회전체회의)에서부터 개혁·개방 정책이 시작되었고, 이어 1980년 초에 深川, 珠海, 廈門에 경제특구가 설치되었다. 북한과 같은 기간 즉, 설치후 6 년간의 중국 경제특구의 외자 유치 실적은 실제 투자된 금액 기준으로 보더라도 17억 3,467만

1) 기업 창설의 승인 건수는 121 건으로 이 가운데 외국 투자 기업이 86 건(합영 기업 52 건, 합작 기업 13 건, 외국인 투자 기업 21 건), 국내 기업이 35 건이다. 창설 승인 이후 실제 운영 중인 기업은 42 건(합영 기업 26 건, 합작 기업 5 건, 외국인 투자 기업 11 건)이다.

달러에 달했다.

개혁·개방의 동시 추진과 개혁없는 개방의 한계

서로 국경을 접하고 있는 국가이고, 더군다나 같은 사회주의 국가라는 유사점이

있음에도 불구하고, 두 나라의 외자 유치 실적이 비교조차 의미없을 정도로 차이가 난 이유가 무엇인가.²⁾ 가장 큰 차이점은 '개혁·개방의 동시 추진'과 '개혁없는 개방'의 한계라고 볼 수 있다.

즉, 개혁과 개방은 동전의 앞뒷면과 같은 것으로서 서로 분리되어 실시할 수 없는 성질의 것이다. 따라서 중국의 경우 경제특구 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 쏠분야에 걸친 경제체제 개혁을 단행하였다. 아울러 경제특구에 대해서도 鄧小平은 그것이 갖는 역할에 대해 '기술의 창구·관리의 창구·지식의 창구·대외 개방 정책의 창구'라고 규정했다. 즉, 중국의 개방 정책은 경제특

중국과 북한은 서로 국경을 접하고 있는 국가이고, 더군다나 같은 사회주의 국가라는 유사점이 있음에도 불구하고, 외자 유치 실적이 비교조차 의미없을 정도로 차이가 난 이유는 '개혁·개방의 동시 추진'과 '개혁없는 개방'의 한계라고 볼 수 있다. 중국의 경우 경제특구 정책을 실시함에 있어서 개혁 정책도 동시에 실시했다. 북한의 경우는 외자 유치를 세금 감면과 저렴한 노동력만 공급하면 성공으로 이끌 수 있다고 생각했던 듯하다. 외자 유치는 원하지만 경제 개혁으로 분류될 수 있는 그 어떤 정책도 실시하지 않았다.

구를 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 움직였다고 이야기할 수 있다.

북한의 경우는 어떠했는가? 북한은 외자 유치를 세금 감면과 저렴한 노동력만 공급하면 성공으로 이끌 수 있다고 생각했던 듯하다. 외자 유치는 원하지만 경제 개혁으로 분류될 수 있는 그 어떤 정책도 실시하지 않았다. 하지만, 기업 활동이라는 것이 그렇게 간단한 것이 아니다. 경제특구 하나만 보더라도 북한은 746 km²에 해당하는 이 지대를 철조망으로 가로막아 외부와의 연결을 차단하는 조치만 단행했다.

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

북한의 이러한 개혁없는 개방의 외자 유치 정책에 있어서, 변화의 조짐은 1998년 9월 5일 개최된 최고인민회의의 결과가 그 가능성을 가늠해볼 수 있는 하나의 기준이 될 수도 있다. 여기서 북한은 수정헌법을 채택 공포하였으며, 주석직과 중앙인민위원회를 폐지하고 정무원을 내각으로 바꾸는 등 권력 구조의 전면적인 개편을 단행했다. 뿐만 아니라 수정헌법에서는 경제 관련 조항에도 적지 않은 수정이 가해졌다. 북한의 이러한 일련의 움직임에 대해 일부에서는 김정일의 권력 구조를 개혁·개방 초기의 중국의 鄧小平의 권력 구조와 비교하는 일이 종종 있다. 나아가 경제 관련 부문에서도 헌법 조항의 수정 내용을 바탕으로 북한 경제가 '사회주의 시장 경제'로 지향하는 움직임을 보이는 것으로 해석하는 경향도 존재한다.

경제 개혁의 가능성은 존재하는가?

그러면 북한의 이러한 개혁없는 개방의 외자 유치 정책에 있어서, 최근에 들어 어떤 변화의 조짐이 나타나고 있는가? 즉, 북한 경제가 '사회주의 시장 경제'로 지향하는 움직임을 보일 것이라든가 혹은 북한체제가 과거의 중국과 같이 시장 경제적 요소를 적극 도입하려는 조짐이 보이는가 하는 것이다. 1998년 9월 5일 개최된 최고인민회의의 결과가 그 가능성을 가늠해볼 수 있는 하나의 기준이 될 수도 있다.

북한은 지난 9월 5일 평양만수대의사당에서 개최된 최고인민회의 제10기 1차회의를 통해 수정헌법을 채택 공포하였으며, 주석직과 중앙인민위원회를 폐지하고 정무원을 내각으로 바꾸는 등 권력 구조의 전면적인 개편을 단행했다. 뿐만 아니라 수정헌법에서는

경제 관련 조항에도 적지 않은 수정이 가해졌다.

북한의 이러한 일련의 움직임에 대해 일부에서는 김정일의 권력 구조를 개혁·개방 초기의 중국의 鄧小平의 권력 구조와 비교하는 일이 종종 있다. 즉, 중국의 鄧小平이 1982년 헌법 개정때 중앙군사위원회 주석직만 가

지고 당·정·군 전반을 장악했던 사례와 지금의 김정일 국방위원회 위원장 체제가 비교되고 있는 것이다. 나아가 경제 관련 부문에서도 헌법 조항의 수정 내용을 바탕으로 북한 경제가 '사회주의 시장 경제'로 지향하는 움직임을 보이는 것으로 해석하는 경향도 존재한다.

그러면 북한의 수정헌법에 대한 이러한 의미 부여가 어느 정도의 설득력을 가지고 있을까? 북한의 경제 관련 조항 수정헌법을 1982년 당시 중국의 헌법 개정과 비교하면 다음과 같은 특징을 살펴볼 수 있다.

중국의 경우 개정 헌법에서 "개인 경영은 사회주의 공유 경제의 보완물이다", "국가는 개인 경영의 합법적 권리와 이익을 보호한다"라고 소유 관계를 규정했다. 하지만, 소유 관계에 대한 이러한 새로운 규정은 실질적으로는 이미 상당 부분 보편화되고 있는 현상

을 정식으로 법제화한 것이 지나지 않는다.

사실 중국의 경우 이전까지만 해도 도시의 자유 시장은 물론이고, 농촌도 자유 시장의 형성이 극히 억제되었다. 하지만, 자유 시장 장려 정책의 결과, 농촌의 자유 시장은 1978년에 3만

3,303 개였던 것이 1983년에는 4만 3,513 개소로, 그리고 거래액도 125억 원에서 328억 원으로 늘었다. 도시의 자유 시장은 전무한 상태에서 4,488 개소로 늘어났고, 거래액도 52억 원이나 되었다. 뿐만 아니라 공장의 자가 판매도 가능하게 되었고, 국영농장계의 농공상 연합기업도 장려되었다.

아울러 개인 상업에 대한 규제도 서서히 완화되어 1980년 8월의 당중앙 「通知」에 의하면 개인 경영은 “사회주의 공유 경제의 불가피한 보완물로서, 적당히 발전시키지 않으면 안된다”라고 지적하고 있다. 그 결과, 개인 상업 종사자는 1978년에 26만 명이었던 것이 1982년에는 271만 명으로 늘어났고, 거래액도 1억 5,000만 원에서 53억 5,000만 원으로 증가하였다.

이상에서도 알 수 있듯이 1982년 중국의 개정 헌법에서의 소유 관계 규정은 이미 관행화된 내용을 정식으로 법률화한 것에 지나

북한의 금번 헌법 개정 내용 가운데서 가장 중요한 항목은 제24조에서 텃밭 경리외에 기타 합법적인 경리 활동의 수입도 개인의 소유로 한다는 점이다. 과연 중국과 같이 북한 내부의 농민 시장의 존재를 인정하고 여기서 얻어지는 개인 소득에 대하여 소유권을 확실히 인정한다고 볼 수 있을 것인가 하는 점은 여전히 의문으로 남아있다. 同조항만 가지고 북한의 소유 구조가 개혁 초기 중국과 같은 방향으로 변화될 것으로 기대하는 데는 많은 무리가 따른다. 왜냐하면 북한의 경우는 중국과는 달리 농민 시장에서의 거래를 합법화 혹은 장려하는 어떠한 규정이나 하위법도 제정되지 않은 상태이기 때문이다.

지 않는다.

반면, 북한의 경우는 어떠한가? 제21조에서 국가만이 소유할 수 있는 대상 가운데 교통 운수가 철도·항공·운수로 세분화된 것은 자동차 등 교통 수단에 대해 개인 혹은 집단적 소유를 허용하는 조치로 해석되기도 한다. 그러나 이는 어디까지나 추측일 따름이며 아직까지 확실한 법리 해석이 제시되지 않고 있다.

금번 헌법 개정의 내용 가운데서 가장 중요한 항목은 제24조에서 텃밭 경리외에 기타 합법적인 경리 활동의 수입도 개인의 소유로 한다는 점이다. 그런데 문제는 ‘합법의 범위’가 어디까지인가 하는 점이다. 과연 중국과 같이 북한 내부의 농민 시장의 존재를 인정하고 여기서 얻어지는 개인 소득에 대하여 소유권을 확실히 인정한다고 볼 수 있을 것인가 하는 점은 여전히 의문으로 남아 있다. 이러한 해석이 가능하다고 하더라도 同조항

북한의 금번 헌법 개정은 기본적으로 중국의 헌법 개정의 배경이나 정도와는 본질적으로 차이가 있다. 따라서 군사 부문의 최고위직만을 차지하고 있으면서 당·정·군 전반에 걸쳐 실권을 행사하는 모습 하나만 가지고 중국과의 유사성을 언급하는 것은 비현실적이라 여겨진다. 더 나아가 몇개의 경제 관련 헌법 조항의 수정 내용을 바탕으로 북한 경제가 '사회주의 시장 경제'로 지향하는 움직임을 보일 것이라든가 혹은 북한체제가 과거의 중국과 같이 시장 경제적 요소를 적극 도입할 것이라고 진단하는 것은 아직은 시기상조인 듯 싶다.

만 가지고 북한의 소유 구조가 개혁 초기 중국과 같은 방향으로 변화될 것으로 기대하는 데는 많은 무리가 따른다. 왜냐하면 북한의 경우는 중국과는 달리 농민 시장에서의 거래를 합법화 혹은 장려하는 어떠한 규정이나 하위법도 제정되지 않은 상태이기 때문이다.

농업 구조에 있어서 중국의 경우는 이미 1978년 말부터 생산책임제의 도입이 실시되어, 1978년에 5.7%, 1980년 7.1%, 1981년 15%, 1983년 98%로 점차 확대되었다. 이러한 경위로 볼 때, 중국이 1982년 헌법 개정에서 인민공사의 조직에 대해 언급한 것은 기존의 변화를 반영하여 현실화한 조치로 여겨진다. 하지만, 북한의 경우는 농업 조직에 관한 어떠한 언급도 개정 헌법에서 보여지지 않는다.

사회협동단체가 소유할 수 있는 대상에서 부림짐승(農牛)을 삭제한 것이 개인 소유를 허용하는 것을 의미하지 않는냐는 해석도 있다. 그러나 현실적으로 개인이 농우를 소유

한다는 것은 농지의 사유화, 혹은 적어도 계약청부제와 같은 제도의 변화가 있기 전에는 불가능하다는 점을 감안할 때, 이 역시 비현실적인 해석이라 여겨진다.

이상의 유사점과 차이점을 종합해볼 때, 북한의 금

번 헌법 개정은 기본적으로 중국의 헌법 개정의 배경이나 정도와는 본질적으로 차이가 있다. 따라서 군사 부문의 최고위직만을 차지하고 있으면서 당·정·군 전반에 걸쳐 실권을 행사하는 모습 하나만 가지고 중국과의 유사성을 언급하는 것은 비현실적이라 여겨진다. 더 나아가 몇개의 경제 관련 헌법 조항의 수정 내용을 바탕으로 북한 경제가 '사회주의 시장 경제'로 지향하는 움직임을 보일 것이라든가 혹은 북한체제가 과거의 중국과 같이 시장 경제적 요소를 적극 도입할 것이라고 진단하는 것은 아직은 시기상조인 듯 싶다.

개혁없는 개방 정책과 외자 도입


지금의 북한은 1998년 9월 5일의 최고인민회의를 통해 경제 관련 조항을 수정한 수정헌법이 제정되었음에도 불구하고, 그 성격이 시장 경제적 요소의 도입을 통한 경제 개

혁이라고 보기에는 힘들다. 따라서 지금의 수동적인 외자 유치 정책(Passive Policy Toward Foreign Investment) 역시 '개혁없는 개방'이라는 한계 속에서 그 성과를 기대하기는 힘들다고 여겨진다. 외자 유치를 위한

외자 유치를 위한 투자 환경이라는 측면에서 보더라도 북한은 중국보다 투자 법규 상에서 유리한 점이 있음에도 불구하고, 중국과는 비교할 수 없을 정도의 열악한 투자 환경을 가지고 있다. 그렇다고 해서 북한의 외자 유치가 전혀 가망이 없는 것은 아니다. 당·정·군의 일치된 개혁·개방 정책의 동시 추진 의지 표명, 개방과 아울러 적극적인 개혁 정책의 실시, 정치·외교적인 안정 추구, 민족 자본에 대한 우대 정책 실시, 한국과의 화해 국면 모색 등의 정책 수정이 이루어진다면 그 나름대로의 성공 가능성은 충분히 있다.

투자 환경이라는 측면에서 보더라도 북한은 중국보다 투자 법규 상에서 유리한 점이 있음에도 불구하고, 중국과는 비교할 수 없을 정도의 열악한 투자 환경을 가지고 있다. 따라서 북한의 외자 유치가 아직도 걸음마 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.³⁾ 즉, 당·정·군의 일치된 개혁·개방 정책의 동시 추진 의지 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 좀 더 장기적이고 거국적인 차원에서 보아야 할 것

이다. 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 우리 경제의 재도약에 일대 계기를 마련해줄 뿐만 아니라, 북한을 연결 고리로 하는 중국·러시아로의 진출 기회도 크게 확대시켜줄 것이다. 아울러 우리의 적극적인 대북 경제 교류는 한반도의 긴장 완화를 유도할 뿐 아니라, 다가오는 21세기의 이 지역에 대한 우리의 외교적 입지도 강화시킬 수 있을 것이다. 

3) 북한의 외자 유치 정책의 성공 가능성을 가늠할 수 있는 주요 상황 변수로는 ① 북일 수교에 따른 대일 배상금 문제, ② 미국의 對북한 경제 제재 완화 조치, ③ 한국과의 화해 국면 모색으로 인한 對북한 투자 리스크 감소 등을 들 수 있다.