

# 북한의 대외개방 현황과 전망

— 외자유치 관련법 제정을 중심으로 —

1994. 2

최수영

(북한연구실 책임연구원)

民族統一研究院

- 이 報告書는 民族統一研究院의 研究計劃에 依據한 自體 研究 結果임.
- 收錄된 內容은 統一問題研究 및 政策開發의 參考資料로 提供되는 것으로 刊行處의 意見을 반드시 反映하는 것은 아님.

民族統一研究院 北韓研究室

## 목 차

I. 문제 제기 .....	1
II. 대외개방 시도 및 현황 .....	2
1. 1984년 「합영법」 제정 배경 .....	2
2. 외자유치 현황 및 부진 요인 .....	3
III. 1990년대 대외개방 확대 조치 .....	5
1. 외자유치 관련법 정비 배경 .....	5
2. 외자유치 관련법 제정 현황 .....	6
3. 외자유치 관련법의 주요 특징과 의의 .....	10
4. 외자유치 관련법의 문제점 .....	14
IV. 대외개방 전망 및 대응방안 .....	18
1. 외자유치 및 대외개방 전략 .....	18
2. 대외경제개방 전망 .....	19
3. 우리(한국)의 대응방안 .....	22

## I. 문제 제기

- 북한의 외국인 투자유치 관련법규(이하 외자유치 관련법)는 1980년대 중반과 1992년 10월 이후 두 시기에 집중되어 이루어졌음.
  - 1980년대 중반에는 「합영법」 및 이에 따른 부수법령이 제정됨.
  - 1992년 10월 이후에는 외자유치의 기본법이라 할 수 있는 「외국인투자법」을 비롯하여 외자유치 관련법들이 잇달아 제정되고 최근 1994년 1월에는 기존의 「합영법」이 개정됨.
  
- 외자유치를 법적으로 뒷받침하기 위한 북한의 최근 외자유치 관련법 제정은 가중되는 경제적 어려움과 국제질서 재편에 따른 외부 충격에 대응하려는 의도로 판단됨.
  - 이에 앞서 북한은 외자유치(합영사업)를 활성화하고자 1991년 12월 자유경제무역지대를 나진·선봉 지역에 설치하였음.
  
- 따라서 북한이 자유경제무역지대를 설치하고 외자유치 관련법을 새롭게 정비하게 된 배경을 살펴보는 것은 최근 북한이 추진하고 있는 대외경제개방의 방향을 분석하는데 중요한 시사점을 제공할 것임.

## II. 대외개방 시도 및 현황

### 1. 1984년 「합영법」 제정 배경

- 외연적 성장에 기초한 북한경제는 1960년대 중반부터 성장이 둔화되기 시작하였음.
  - 기대했던 구소련과 중국으로부터의 원조도 격감하여 제1차 7개년계획(1961~1970)의 목표 달성을 위해 계획기간을 3년간 연장하지 않을 수 없었음.
- 이를 인식한 북한은 내포적 성장으로 전환하기 위해 1970년대 초반 유럽 및 일본으로부터 대규모의 차관을 들여오는 등 이들 선진 자본주의 국가와의 경제협력 강화를 시도하였음.
- 그러나 차관에 의한 서구 선진국으로부터의 대대적인 기계, 설비, 플랜트 등 자본재의 도입은 제1차 석유위기에 따른 세계경제의 불황과 수출부진으로 북한에게 1970년대 중반 이래 외채누적과 대외신용의 상실을 가져다 줌.
- 1980년대 초반 북한은 대외교역의 전면개방을 선언하면서 자본 및 기술도입을 위해 서구 선진국과의 교섭을 다시 추진한 바 있

으나 성과를 거두지 못함.

- 따라서 북한은 현실적으로 불가능한 차관 도입을 대신할 상환부담이 없는 외자유치 방법인 외국인의 직접투자를 유도하기 위하여 1984년 9월 「합영법」을 제정하였음.
  - 북한이 「합영법」을 제정하는데 있어서 1979년 8월 「중외합자경영기업법」을 제정하고 경제특구를 설치하는 등 경제발전을 위해 추진해 온 중국의 대외경제개방의 성과에 고무되었던 것으로 보임.

## 2. 외자유치의 현황 및 부진 요인

- 「합영법」을 제정한 이래 1991년까지 북한이 외국 기업과 합의한 합영사업 건수는 약 140여 건, 투자유치 금액은 약 1억 5천만 달러에 불과하였음.
  - 외국투자의 대부분은 조총련 기업과의 소규모 합영이었음.
  - 조총련 기업인은 북한의 현실에 대해 덜 비판적이며, 이들의 북한내 투자는 북한에 대한 충성 및 북한 내에 있는 가족, 친지들의 지위향상과도 무관하지 않음.
- 1980년대 외자유치(합영사업)가 부진했던 이유는 다음과 같음.
  - 북한의 에너지 및 원자재 공급의 어려움, 사회간접자본의 미

- 비, 낮은 대외신용도, 경직된 경제관리운영체제 및 좁은 내수 시장 등 투자환경이 열악했기 때문임.
- 개방을 위한 실질적인 조치를 취하지 않은 채 폐쇄적인 경제 정책을 지속해 왔기 때문임.
  - 중국과는 달리 「합영법」을 제정하면서 시장경제원리가 적용되는 경제특구를 설치하지 않았으며 외자유치 관련법이 미비했기 때문임.
- 북한이 「합영법」 제정 당시 중국과는 달리 경제특구를 설치하지 않았던 이유는 다음과 같음.
- 경제특구의 관리체제는 다른 지역에 비해 기업의 자주권과 시장메카니즘 등 자본주의 요인들이 폭 넓게 적용되기 때문에 북한은 경제특구를 통해 주민이 자본주의 사상에 오염되는 것을 두려워 했음.
  - 북한은 경제특구를 통한 자본주의 시장경제의 시험 자체를 김 일성 유일체제와 지도력에 대한 도전으로 파악하고 있었음.
  - 1980년대 중반 이래 구소련과의 정치·경제적인 밀월관계는 경제특구의 설치를 지연토록 하는 요인으로 작용하였음(1984~1988년 기간 동안 북한의 구소련으로부터 수입은 4배 이상 이례적으로 급팽창하였으며, 이는 서구 선진국과의 합영부진에 따르는 자본과 기술도입의 부족을 어느 정도 상쇄하는 것이었음).

### Ⅲ. 1990년대 대외개방 확대 조치

#### 1. 외자유치 관련법 정비 배경

- 1980년대 말부터 진행된 동구 사회주의 국가의 몰락은 북한의 국제적인 고립을 심화시켰으며, 특히 구소련의 해체에 따르는 경제 협력(수입)의 감소는 북한의 경제난을 더욱 가중시켰음.
  - 사회주의체제의 내재적 모순 및 외부충격으로 인하여 북한은 1990년대에 들어와 3년 연속 마이너스 경제성장을 보인 것으로 추정되고 있음.
- 국제질서의 대변혁으로 북한도 경제난 해결을 위해 대외개방의 필요성을 새롭게 인식하게 됨.
- 이와 관련, 북한은 현 체제를 유지하면서 선진 자본과 기술을 도입하는 대안으로 중국 등이 채택해 온 경제특구의 설치를 본격적으로 모색하게 됨.
- 북한은 1991년 12월 28일 정무원 결정 74호에 의거 나진·선봉지역을 중국식의 경제특구인 자유경제무역지대로 설정하고 나진, 선봉, 청진의 3개항을 자유무역항으로 지정함.

- 두만강유역에 위치한 함경도 최북단의 오지인 나진·선봉지역을 자유경제무역지대로 지정함으로써 북한은 주민의 자본주의에 대한 노출을 완전히 차단할 수는 없지만 노출의 최소화는 보장된다고 판단하였음.
- 북한이 「합영법」 제정 당시에는 고려하였으나 설치하지 않았던 경제특구를 그 후 7년이 지나서 설치하게된 배경은 1992년 이후 진행된 일련의 외자유치 관련법의 정비와 직접적으로 연계되어 있음.
- 나진·선봉 자유경제무역지대의 설치로 북한이 취할 다음 조치는 1980년대 중반에 제정된 외자유치 관련법의 미비점을 보완하고 자유경제무역지대와 관련한 법령을 제정하는 것이었음.

## 2. 외자유치 관련법 제정 현황

- 1980년대 중반 제정된 북한의 외자유치 관련법은 다음과 같음.
  - 1984년 9월 8일 「합영법」 제정
  - 1985년 3월 7일 「합영회사소득세법」,  
3월 17일 「외국인소득세법」,  
3월 20일 「합영법시행세칙」,  
5월 17일 「합영회사소득세법세칙」과 「외국인소득세법세칙」 제정

○ 1992년 10월 이후 최근까지 제정 또는 개정된 외자유치 관련법은 다음과 같음.

- 1992년 10월 5일 「합작법」, 「외국인투자법」, 「외국인기업법」 제정

10월 16일 「합영법시행세칙」 개정

- 1993년 1월 31일 「외국투자기업 및 외국인세금법」, 「외화관리법」, 「자유경제무역지대법」,

10월 27일 「토지임대법」,

11월 24일 「외국투자은행법」,

11월 29일 「자유경제무역지대 외국인출입규정」,

12월 30일 「외국투자기업 노동규정」 제정

- 1994년 1월 20일 기존의 「합영법」 개정

○ 「외국인투자법」은 외국투자자들이 외국인투자기업을 창설·운영하는 일반원칙과 질서를 포괄적으로 규제하는 외국인 투자와 관련한 기본법 내지 일반법의 성격을 지니고 있음.

- 따라서 합작, 합영, 외국인기업의 창설·운영 방식을 각각 규정하고 있는 「합작법」, 개정된 「합영법」, 「외국인기업법」은 「외국인투자법」의 하위법이라 할 수 있음.

- 외국투자은행의 설립·운영을 규정하고 있는 「외국투자은행법」도 하위법에 속한다고 할 수 있음.

- 「외국투자기업 및 외국인세금법」은 외국인투자기업을 대상으로 한 법령으로서 외국투자기업 및 외국인에 대한 세금과 관련한 일반법의 성격을 지님.
  - 이 법의 제정으로 이 법과 충돌되는 부분이 적지 않았던 기존의 「합영회사소득세법」 및 동법세칙, 「외국인소득세법」 및 동법세칙은 북한측의 존폐여부에 대한 언급이 없으나 사실상 폐지된 것으로 보아야 할 것임.
  
- 외자유치 관련법은 기업활동에 적용되는 다수의 법령과 관련을 맺고 있음.
  - 「외국투자기업 및 외국인세금법」 외에도 자유경제무역지대 내의 외국인투자를 규율하는 기본법의 역할을 수행하는 「자유경제무역지대법」, 외환의 거래 및 반출입 등과 관련한 원칙과 절차를 규제하는 「외화관리법」, 외국투자가와 외국기업의 토지 임대 및 이용에 관련한 「토지임대법」 등도 외국인투자기업을 대상으로 한 법령과 밀접한 관계가 있음.
  
- 외국투자기업에 필요한 인력을 보장하고 종업원들의 권리 및 이익 보호를 위해 제정된 「외국투자기업 노동규정」은 외국인투자기업을 대상으로 법령이 규정한 노동인력 관리운영에 대한 시행세칙의 성격을 지니고 있음.

- 「자유경제무역지대 외국인출입규정」은 「자유경제무역지대법」의 시행령 성격을 지니고 있음.
- 북한의 외자유치 관련법은 상당 부분 중국의 관련법을 참고하거나 원용하고 있음.
  - 「토지입대법」은 중국의 「도시국유토지사용권 양도·제양도 잠정조례」를 참고함.
  - 「외국투자기업 노동규정」은 「중외합자경영기업 노동관리규정」과 「중외합자경영기업 노동관리규정 실시규칙」을 참고함.
  - 「외국투자기업 및 외국인세금법」은 중국의 관련법을 대부분 원용한 것으로 보이나, 중국과는 달리 외국투자가들에 적용할 각종 세제를 하나로 종합한 것이 특징임.
- 한편 북한의 외자유치 관련법은 「합영법」을 제외하고는 구체적인 시행세칙이 마련되지 않고 있음.
  - 따라서 외자유치 관련법 각각의 시행세칙을 포함하여 필요한 법률의 추가제정이 있어야 하고 내부법과 외자유치 관련법간의 관계를 명확히 하는 후속조치도 있어야 할 것임.
  - 개정된 「합영법시행세칙」의 경우에도 개정된 「합영법」 이전에 제정된 것임으로 추가 개정이 요구됨.

### 3. 외자유치 관련법의 주요 특징과 의의

- 최근 외자유치 관련법의 제정은 당면한 경제난을 타개하기 위해서는 제한적이기는 하지만 대외경제개방을 더이상 늦출 수 없다는 북한의 정책전환 의지가 반영된 것이라 할 수 있음.
  - 기존의 외자유치 관련법에서 미비했던 법·제도적 장치를 보완함으로써 외국인의 북한내 투자에 대한 불안에서 오는 대북 투자 회피현상을 해소하려 하였음.
  - 외국인의 북한내 투자를 장려한다는 원칙(외국인투자법 제1조)을 채택하여 외자유치를 적극 모색하고 있는 것은 매우 긍정적으로 평가할 수 있음.
  
- 「합영법」 발표 이후 10년 만에 북한의 외자유치와 관련한 법적인 틀은 어느 정도 완성된 것으로 볼 수 있음.
  
- 또한 「자유경제무역지대법」을 채택하여 나진·선봉 자유경제무역지대에 대한 법적인 근거를 마련하였음.
  
- 우선 북한은 과거 합영에 국한되어 있던 외국인이 북한 내에 투자하여 설립할 수 있는 기업형태를 합작기업, 합영기업, 외국인기업의 3가지 형태(외국인투자법 제2조)로 확대하였음.
  - 합작기업은 북한측과 외국측 투자가가 공동으로 투자하나 운

영은 북한측에서 하며 계약조건에 따라 상대측에 투자몹을 상환하거나 이윤을 분배하는 기업임.

- 합영기업은 양측투자자가 공동으로 투자·운영하고 투자몹에 따라 이윤을 분배하는 기업임.
- 외국인기업은 투자와 경영이 전적으로 외국투자자에 있는 기업임.

○ 외국투자자는 북한 내에 외국투자은행을 설립·운영(외국투자은행법 제2조)할 수 있게 되었으며, 이러한 외국투자은행에게는 재산에 대한 소유권 및 경영활동의 독자성이 인정(외국투자은행법 제3조)되고 있음.

- 외국투자은행의 종류에는 합영은행과 자유경제무역지대에만 설립 가능한 외국은행 및 외국은행 지점이 있음.

○ 북한은 자유경제무역지대 내의 외자유치를 촉진하기 위한 여러 가지 특혜를 부여하고 있음.

- 자유경제무역지대 내에 100% 외국인 투자에 의한 외국인기업 허용(외국인투자법 제2조 및 제3조)
- 외국인기업에 대해 세제상의 특혜 부여(수출입물자에 대한 무관세: 외국인투자법 제9조 1항; 소득세 감면 및 낮은 소득세율 적용: 동법 제9조 2항)
- 자유경제무역지대 내에서 외국인기업의 창설과 운영의 편의를



6조, 토지임대법 제2조, 외국투자은행법 제7조, 자유경제무역지대 외국인출입규정 제2조, 외국투자은행법 제7조)로 확대함.

- 법인소득세, 장려부문(자유경제무역지대내 생산부문 포함)에서의 소득세 감면, 재투자시의 소득세 환급(외국투자기업 및 외국인세금법 제12조, 제15조 2항, 제16조) 등 북한은 외국인투자자에 대해 중국에 비해 대체로 세제상 우대 조치하고 있음.
  - 법인소득세: 북한은 일반지역에서 25%(중국은 30%), 자유경제무역지대에서 14%(중국은 경제특구에서 15%)
  - 소득세 감면: 북한은 장려부문(자유경제무역지대내 생산부문 포함)에서 10년 이상 기업을 경영할 경우 이윤 발생 후 3년간 면세하고 다음 2년간은 50% 범위 내에서 감세(중국은 이익 발생 후 2년간 면세와 다음 3년간 50%까지 감세)
  - 재투자시의 소득세 환급: 북한은 이윤을 재투자하여 5년 이상 기업경영을 할 경우 소득세 납부액의 50%까지 환급(중국은 40%)
  
- 북한은 조선동포들과 하는 합영기업에 대한 우대 조항(개정된 합영법 제7조)을 두어 우선적으로 해외동포들의 대북투자를 유치하려는 의도를 보이고 있음.
  
- 북한은 외국투자자들에게 적용될 세제상의 법규인 「외국투자기업

및 외국인세금법」을 제정하는데 있어 중국과의 경쟁을 의식한 것 같음.

- 유엔개발기구(UNDP)가 주관하는 두만강지역개발계획과 관련하여 독자개발을 염두에 두고 있는 북한으로서는 외자유치 경쟁에서 우위를 확보하기 위하여 외국투자가에게 세제상 대체로 중국보다 유리한 조건을 제시하고 있음.
- 세제상의 우대조치만으로 투자여건이 좋다고 말할 수 없으나, 북한의 외자유치 노력이 반영되어 있다는데 의의가 있음.

○ 사회주의 경제체제를 고수하고 있는 북한이 「토지임대법」을 제정한 것은 생산수단 국유화 원칙의 예외를 인정하는 것임.

- 외국투자가와 외국기업에 대해 토지이용권의 양도(판매, 재임대, 증여, 상속) 및 저당을 허용(토지임대법 제15조)함으로써 북한은 극히 제한적인 범위에서 토지이용권을 사유재산권으로 인정하고 있음.
- 이것은 경제개방을 위한 진일보한 조치로 평가받을 수 있을 것임.

#### 4. 외자유치 관련법의 문제점

○ 한편 북한의 외자유치 관련법에서는 다음과 같은 문제점이 발견되고 있음.

- 투자에 대한 상환과 이윤분배에 있어서 합작제품을 기본으로 하는 조항(합작법 제13조)
  - 생산과 경영에 필요한 물자 수입에 대한 사전 승인(합작법 제12조)으로 합작기업의 물자조달에 차질 예상
  - 북한 근로자의 우선 사용을 요구하는 종업원 채용의 배타성(외국인투자법 제16조, 외국인기업법 제20조, 자유경제무역지대법 제21조, 개정된 합영법 제26조)
  - 외국인기업에 대한 생산 및 수출입계획의 제출 요구(외국인기업법 제15조) 등 기업경영에 대한 북한당국의 지나친 간섭
  - 분쟁발생시 북한의 재판기관이나 중재기관에 의한 해결에 의존해야 하는 조항(외국인기업법 제31조, 합작법 제21조, 외국투자기업 노동규정 제48조, 외국투자은행법 제32조)
  - 기존 합영법의 문제점을 그대로 답습하고 있는 (등록)자본을 늘일 수는 있으나 줄일 수 없는 조항(외국인기업법 제26조, 개정된 합영법 제15조)
- 외국투자가와 외국투자기업 또는 토지임차자에게 불리한 조항도 다수 포함되어 있음.
- 외국인기업 및 합영기업에게 사실상 이중부담인 보험을 들 경우 반드시 북한의 보험에 가입해야 한다는 조항(외국인기업법 제23조, 개정된 합영법 제31조)
  - 외국투자가와 외국투자기업이 필요로 하는 토지의 임대 및 이

- 용과 관련하여 토지임차자가 토지이용권의 양도 또는 저당시 임대한 기관의 승인을 받아야 하는 조항(토지임대법 제15조)
  - 토지임차자가 토지이용권을 판매하고자 하는 경우 북한당국의 우선 구매권(토지임대법 제19조)
  - 40년 이상 토지를 임차하지 않을 경우 임대기간의 만료시 토지임차자가 해당토지에 설치한 건물과 부속물에 대한 보상없는 반환(토지임대법 제34조)
- 그밖에 내용이 모호하거나 북한의 자의성이 개재될 여지가 있는 조항도 있음.
  - “나라의 안전에 지장을 주거나 기술적으로 뒤떨어진 기업”(외국인기업법 제3조) 및 “인민경제발전에 해를 주는 행위”(외국인기업법 제5조) 등은 내용이 추상적이고 불명확하여 외국인 투자시 당사자들간의 계약에 모든 조건들을 명시해야만 하는 번거로움이 발생함.
  - 외국투자가와 외국인기업이 법을 위반한 경우 정상에 따라 처벌한다는 조항(외국인기업법 제29조)은 주체가 모호하며 법의 적용이나 해석에 북한의 자의성이 개재될 여지가 많음.
- 노동임금과 관련하여 노임을 북한 원화로만 표시(외국투자기업 노동규정 제26조)하고 있어 환율 적용에 따라 상당한 차이가 발생할 수 있음.

- 한편 외자유치 관련법 여러 곳에서 개방에 따른 체제에 미칠 부작용을 고려하여 개방의 바람을 자유경제무역지대 내로 국한시키려는 북한의 의도를 발견할 수 있음.
  - 「자유경제무역지대 외국인출입규정」을 제정하면서 자유경제무역지대로 직접 들어오는 외국인에게는 사증 대신 지대안의 기관, 기업소, 단체 또는 외국인투자기업의 초청장으로 가능(자유경제무역지대 외국인출입규정 제6조)하도록 하였으나, 운용 여하에 따라 이것은 사실상의 사증심사제도로써 외국인의 입출국을 전면적으로 통제할 수 있음.
  - 「외국투자기업 노동규정」에서 자유경제무역지대 근로자의 최저임금을 다른 지역보다 낮게 책정한 것 등을 포함하여 일반적으로 다른 지역보다 자유경제무역지대를 우대하는 것은 이 지대에 대한 외자유치를 우선시한다는 의미 외에 개방의 바람을 이 지대에 국한하겠다는 북한의 의도가 동시에 담겨 있음.
  
- 비록 이번의 법제정을 통해 북한의 외자유치 관련법이 어느 정도 정비되었다고는 하지만 중국의 외국인 투자관련법규와 비교해 볼 때 아직도 상대적으로 미흡함.
  - 중국은 북한이 가지고 있는 법규 외에도 섭외경제계약법, 특허법, 상표법, 외국인투자 장려규정, 기타 조세에 관한 규정 등의 국가차원의 법규뿐만 아니라 이들 외에도 지방정부차원의 특별법이 다양하게 제정되어 있음.

## IV. 대외개방 전망 및 대응방안

### 1. 외자유치 및 대외개방 전략

- 북한의 경제진로는 나진·선봉 자유경제무역지대의 설치로 이미 대외경제개방으로 선회하고 있음.
- 최근 외자유치 관련법의 정비, 국내외에서의 각종 투자설명회 개최 및 UNDP와 유엔공업개발기구(UNIDO) 등의 국제기구를 통한 투자유치 활동의 강화 등은 북한이 대외개방의 폭을 점점 확대해 나가고 있는 움직임이라고 볼 수 있음.
- 이러한 개방 확대의 움직임에도 불구하고 북한은 경제적인 면에 있어서 개혁을 위한 조짐은 보이지 않고 있음.
  - 오히려 북한은 우리식 사회주의의 우월함을 주민에게 선전하기 위해 사상교육을 더욱 강화하고 있음.
  - 북한은 경제회생을 위해서 개방 확대의 필요성을 인정하고 있지만 기존의 체제에 대한 도전은 용납하지 않고 있음.
- 북한은 현재의 정치·경제적인 체제를 유지하면서 대외개방 및 외자유치의 범위와 속도를 조절하는 전략을 구사할 것임.

- 그 이유로서 자유경제무역지대 내의 시장경제적인 요소가 다른 지역으로 확산되는 것을 최소화하기 위해 자유경제무역지대를 북한의 동북부 오지인 나진·선봉지역에 설치한 것을 들 수 있음.
- 최근에 제정된 외자유치 관련법은 적용대상의 범위에 “공화국 령역 밖에 거주하고 있는 조선동포들”을 포함하고 있음.
  - 기존의 「합영법」에서처럼 특별히 조총련 기업인을 지칭하지 않고 있는 것은 이들과의 합영이 부진했음을 시사함.
  - 이제부터는 외자유치를 위해 미국 등 각지에 살고 있는 동포들의 투자를 우선 환영하겠다는 것으로 받아들일 수 있음.
  - 이러한 경우에도 조총련 기업인 등 북한에 우호적인 해외동포들을 우선 대상으로 삼고 있다고 할 수 있음.
- 북한은 경제난을 해결하기 위해 개방이 필연적이며 외자유치를 위한 합영사업이 불가피하다 하더라도 가급적 체제에 영향을 적게 주는 개방전략을 추구하고 있음.

## 2. 대외경제개방 전망

- 북한은 자유경제무역지대를 설치하고 일련의 외자유치 관련법을 정비하면서 개방의 폭을 확대해 나가고 있으나, 중국과는 달리

국내경제의 시장경제화 개혁조치는 함께 추진하지 않고 있음.

- 실질적으로 북한은 여전히 폐쇄적인 경제정책을 유지하면서 체제개혁은 뒤로 미룬 채 극히 제한적이고 부분적인 개방정책을 추진하고 있음.

○ 체제개혁을 수반하지 않는다고 해서 북한의 개방을 반드시 회의적이고 부정적으로 볼 필요는 없을 것임.

- 체제유지를 위해 실질적이며 전면적인 개방을 추진하고 있지는 않지만 부분적인 개방정책의 성공을 위해서 북한도 나진·선봉과 같은 자유경제무역지대 내에서는 시장경제적 요소의 도입을 고려할 것임.
- 북한이 자유경제무역지대를 설치한 것은 바로 사회주의 경제체제가 안고 있는 비효율성을 인정하고 시장주의 경제체제를 기본으로 운용되는 특수지역이 필요했기 때문이었음.

○ 북한은 체제안정과 경제발전을 동시에 보장해 줄 수 있는 방식이라는 확신하에 나진·선봉지역을 자유경제무역지대로 설치했음.

- 북한이 추진하고 있는 부분적인 개방정책(자유경제무역지대)의 성공여부는 북한당국이 중앙의 통제와 간섭을 최소화하고 이 지대 내에서 만이라도 경제개혁(자본주의 시장경제요소의 도입)을 어느 정도로 확고하게 진행시킬 수 있느냐에 달려있음.

- 지금까지 북한의 대외경제개방은 중국의 경제개방을 참고하여 추진해 온 것은 사실임.
  - 나진·선봉 자유경제무역지대를 설치하기 전에 북한당국자들은 중국의 경제특구를 시찰한 바 있음.
  - 북한의 외자유치 관련법의 대부분은 중국의 관련법들을 참고하거나 원용하였음.
  
- 그러나 북한이 중국을 모델로 삼아 중국과 유사한 방식으로 경제개방의 폭을 확대해 나갈 것으로는 보이지 않음.
  - 중국의 경우 연안지역을 먼저 개방하고 이러한 개방을 내륙으로 확산시켜 나갔을 뿐만 아니라 시장경제적 요소를 전국적으로 도입하였음.
  - 북한은 일부 지역을 개방하되 이 지역에서의 개방 바람이 다른 지역으로 확산되는 것을 엄격히 통제할 것임.
  - 체제안정 속에서의 경제회생을 최대의 목표로 삼고 있는 북한으로서는 자력으로 해결할 수 없는 당면한 경제난을 극복하기 위해 개방의 폭을 어쩔 수 없이 확대해 나간다고 하더라도 그 방식에 있어서 중국과는 차이가 있을 것임.
  
- 따라서 북한의 경제개방은 나진·선봉 자유경제무역지대가 성공한다면 이와 유사한 경제특구를 점진적으로 확대·설치해 나갈 것으로 전망됨.

### 3. 우리(한국)의 대응방안

- 북한이 제한적이거나 경제개방으로 나아가고 있는 가장 큰 이유는 당면하고 있는 경제난을 해결하기 위해서는 대외개방 이외에는 다른 선택이 없기 때문이다.
- 북한은 자유경제무역지대와 같은 일부 지역만을 시범적으로 개방하고 이 지역 내에 외국인의 투자를 유치하기 위해서는 해외동포를 우선시하는 전략을 구사할 것으로 예상된다.
- 북한이 체제개혁은 뒤로 미룬 채 부분적인 개방에 치중하고 있지만 이것을 우리는 북한의 중요한 정책 변화로 보아야 할 것이다.
  - 북한도 국제사회에서의 고립을 원하지 않고 있으며 점진적인 변화를 추구하고 있음.
- 북한의 대외개방 전략이 자유경제무역지대의 설치를 확산해 나가는 것이라면 우리의 대응방안도 여기에 기초를 두고 수립되어야 할 것이다.
  - 체제안정과 경제회생이라는 두 개의 목표를 동시에 만족시키기 위해 이러한 선택 밖에 할 수 없었던 북한의 고충을 먼저 고려해야 함.
  - 비록 북한의 변화시도가 미흡하게 보일지라도 이러한 조그마

- 한 변화라도 우리는 효과적으로 활용하여야 할 것임.
- 북한이 개방의 바람을 일부지역에 국한시키면서 경제난을 해결하려해도 외부와의 경제협력 확대는 북한사회 전반의 변화를 초래하는 원동력으로 작용할 것이기 때문임.
- 개방 바람이 자유경제무역지대 내에만 머물기를 북한이 원한다면 우리도 여기에 맞추어 이 지대 내에 진출할 수 있는 구체적인 방안을 마련하여야 할 것임.
- 논란의 소지가 있는 북한의 외자유치 관련법에 명시된 “공화국 영역 밖에 거주하는 조선동포들”에 우리 기업(인)이 포함되는지의 여부는 남북대화의 재개시 확인되어야 할 것임.
  - 현행 「남북교류협력법」과 북한의 「토지임대법」과의 상충되는 부분 등 우리 기업의 대북진출을 위한 법·제도적인 조정이 있어야 할 것임.
- 남북경협을 활성화하는 것은 바로 북한의 변화를 유도하는 효과적인 대응방안임.
- 남북경협은 단기적으로는 북한의 경제난을 덜어주는 ‘당근’인 동시에 장기적으로는 북한의 체제변화를 이끌어내는 ‘채찍’의 역할을 수행할 것임.
  - 따라서 우리는 국민·기업·정부가 혼연일체되어 남북경협을 조속히 활성화할 수 있도록 최선을 다해야 함.

빈 면

● 發刊資料目錄案內 ●

〈세미나시리즈〉

- 91-01 轉換期の 東北亞 秩序와 南北韓 關係
- 91-02 岐路에 선 北韓의 經濟社會: 實相과 展望
- 91-03 北韓體制的 變化: 現況과 展望
- 92-01 南北和解·協力時代, 우리의 座標와 課題
- 92-02 北韓의 權力構造와 金日成 이후 政策方向 전망
- 92-03 北韓의 核問題와 南北韓 關係
- 92-04 韓半島 周邊4國의 對北韓政策
- 92-05 轉換期の 南北韓關係: 現況과 展望
- 93-01 統一理念으로서의 民族主義
- 93-02 北韓 核問題: 展望과 課題
- 93-03 中國의 改革·開放
- 93-04 北韓開放에 대한 周邊 4強의 立場
- 93-05 南北韓 關係 現況 및 94年 情勢展望
- 94-01 北韓 核問題와 南北韓 關係 展望

〈研究報告書〉

- 91-01 第2次大戰後 新生國家의 聯邦制度 運營事例
- 91-02 北韓聯邦制案의 分析 및 評價
- 91-03 美國聯邦制 研究: 歷史的 發展過程을 中心으로
- 91-08 韓半島 非核地帶化 主張에 대한 對應方向

- 91-09 東西獨 事例를 통해 본 南北韓關係 改善方案: 정상회담과 기본조약체결 사례 중심
- 91-10 國際的 平和保障 事例研究
- 91-11 在野統一案 研究
- 91-12 蘇聯의 東北亞政策 變化와 東北亞秩序 改編: 1990年代 東北亞秩序 豫測(I)
- 91-13 北韓體制的 實相과 變化展望
- 91-14 「한민족공동체」 具體化方案 研究: 社會·文化·經濟 交流·協力 中心
- 92-01 統一獨逸의 分野別 實態 研究
- 92-02 中國의 改革·開放 現況과 展望: 北韓의 中國式 改革·開放 모델 受容 可能性과 關聯
- 92-03 美國의 對韓半島政策: 韓國安保와 南北韓 統一問題를 중심으로
- 92-04 日本의 國際的 役割增大와 東北亞秩序: 1990年代 東北亞秩序 豫測(II)
- 92-05 1992年度 統一問題 國民輿論調查 結果
- 92-06 軍備統制 檢證 研究: 理論 및 歷史와 事例를 中心으로
- 92-07 北韓住民의 人性研究
- 92-08 國際社會에서의 南北韓間 協力方案 研究
- 92-09 日本의 對韓半島政策
- 92-10 러시아聯邦의 對韓半島政策
- 92-11 東北亞 經濟協力的 發展方向
- 92-12 統一獨逸의 財政運用 實態研究: 統一關聯 財政政策 中心

- 92-13 南北韓 國力趨勢 比較研究
- 92-14 南北韓 社會·文化共同體 形成方案：社會 文化的 同質性  
增大方案 中心
- 92-15 北韓의 權力엘리트 研究
- 92-16 東北亞 新國際秩序下에서의 韓半島 統一基盤 造成方案
- 92-17 南北韓 經濟共同體 形成方案
- 93-01 1993年度 統一問題 國民輿論調查 結果
- 93-02 金日成著作 解題
- 93-03 日本의 對北韓政策
- 93-04 中國의 改革·開放 加速화와 東北亞秩序：1990年代 東北亞  
秩序 豫測(IV)
- 93-05 中·臺灣關係의 現況과 發展方向
- 93-06 美國 클린턴 行政府의 東北亞政策과 東北亞秩序 變化  
- 1990년대 東北亞秩序 豫測(III) -
- 93-07 東北亞地域에서의 多者間 安保協力體 形成展望과 對應策
- 93-08 獨逸統一後 東獨地域에서의 私有化政策 研究
- 93-09 對北 投資保護 및 紛爭解決方案 研究
- 93-10 脫冷戰期 北韓의 對中國·러시아 關係
- 93-11 北韓 軍事政策의 展開樣相과 核政策 展望
- 93-12 北韓의 人權實態 研究
- 93-14 베트남 統合事例 研究
- 93-15 金正日著作 解題
- 93-16 韓半島 軍費統制方案 研究：유럽 軍費統制條約의 示唆點  
과 관련하여

- 93-17 北韓 家族政策의 變化
- 93-18 主體思想의 理論的 變化
- 93-19 예멘 統合事例 研究
- 93-20 北韓 政治社會化에서 傳統文化의 役割: 北韓映畫分析을 中心으로
- 93-21 北韓의 에너지 수급실태 연구
- 93-22 北韓 國營企業所의 管理運營體系
- 93-23 社會主義體制 改革·開放 事例 比較研究
- 93-24 南北韓 國力趨勢 比較研究(改訂版)
- 93-25 「한민족공동체」 形成過程에서의 僑胞政策
- 93-26 日本의 核政策
- 93-27 東北亞의 新經濟秩序
- 93-28 러시아聯邦의 對北韓政策
- 93-29 南北韓 政治共同體 形成方案 研究

### 〈統一情勢分析〉

- 91-01 韓·蘇, 日·蘇 頂上會談 結果 分析: 韓半島 周邊情勢 및 南北韓關係에 미칠 影響을 중심으로
- 91-02 고르바초프 權力的 現況과 展望
- 91-03 李鵬 中國總理의 訪北 結果 分析: 韓半島 周邊情勢 및 南北韓關係에 미칠 影響을 중심으로
- 91-04 第85次 國際議會聯盟(IPU) 平壤總會 綜合分析
- 91-05 中·蘇 頂上會談 結果 分析
- 91-06 北·日, 北·美關係 變化展望과 對策

- 91-07 北韓의 유엔加入宣言의 影響과 政策變化展望
- 91-08 美國의 東北亞 安保政策 基調와 最近動向
- 91-09 유고슬라비아의 民族葛藤과 聯邦解體 危機
- 91-10 中國의 對韓政策 展望
- 91-11 엘친의 러시아大統領 當選이 蘇聯國內情勢에 미칠 影響  
分析
- 91-12 美·蘇의 對 東北亞政策과 東北亞 軍事秩序 再編 可能性
- 91-13 美·蘇 頂上會談의 結果 分析
- 91-14 戰術核 관련 부시 美大統領 宣言이 東北亞 및 韓半島安保  
에 미치는 影響
- 92-01 부시 美國大統領의 아시아4個國 巡訪結果 分析: 南·北韓  
關係와 관련하여
- 92-02 豆滿江地域開發計劃 發展方向
- 92-03 中國의 改革·開放 深化가 北韓에 미치는 影響
- 92-04 러시아聯邦의 改革과 韓·러關係 展望
- 92-05 東北亞情勢와 統一環境: 1992年 上半期
- 92-06 북방정책 이후 동북아정세와 한반도 통일환경
- 92-07 豆滿江地域開發計劃의 現況과 展望: 開發代案 및 法制度  
中心
- 93-01 最近 러시아聯邦의 政局推移: 國民投票 結果를 中心으로
- 93-02 北韓 核問題의 展開過程 分析 및 展望
- 93-03 北韓의 對南動向 分析(1993. 1~6)
- 93-04 「조국통일을 위한 전민족대단결 10대강령」과 北韓의 對南  
政策

- 93-05 東北亞 多者間 安保協力體 構成展望과 南北韓關係
- 93-06 北韓의 對南動向 分析(1993. 7~9)
- 93-07 中國의 核實驗이 國際 및 東北亞情勢에 미칠 影響
- 93-08 第5次 亞·太經濟協力體(APEC) 會議을 契機로 본 亞·太  
地域協力の 展開方向
- 93-09 1993年 12月 黨 中央委 全員會議 및 最高人民會議 結果  
分析
- 94-01 美國의 對韓半島 政策－北韓 核問題와 美·北 關係改善을  
中心으로
- 94-02 中國의 對北韓政策: 現況과 展望
- 94-03 북한의 대외개방 현황과 전망－외자유치 관련법 제정을  
중심으로

### 〈世界主要事件日誌〉

- 91-01 世界主要事件日誌(1991. 4. 1~1991. 6. 30)
- 91-02 世界主要事件日誌(1991. 7. 1~1991. 9. 30)
- 91-03 世界主要事件日誌(1991. 10. 1~1991. 12. 31)
- 92-01 世界主要事件日誌(1992. 1. 1~1992. 3. 31)
- 92-02 世界主要事件日誌(1992. 4. 1~1992. 6. 30)
- 92-03 世界主要事件日誌(1992. 7. 1~1992. 9. 30)
- 92-04 世界主要事件日誌(1992. 10. 1~1992. 12. 31)
- 93-01 世界主要事件日誌(1993. 1. 1~1993. 3. 31)
- 93-02 世界主要事件日誌(1993. 4. 1~1993. 6. 30)
- 93-03 世界主要事件日誌(1993. 7. 1~1993. 9. 30)

93-04 世界主要事件日誌(1993. 10. 1~1993. 12. 31)

### 〈年例情勢報告書〉

91 統一環境斗 南北韓 關係: 1991~1992

92 統一環境斗 南北韓 關係: 1992~1993

93 統一環境斗 南北韓 關係: 1993~1994

### 〈論叢〉

統一研究論叢 創刊號(1992. 6)

統一研究論叢 第1卷 2號(1992. 12)

統一研究論叢 第2卷 1號(1993. 7)

統一研究論叢 第2卷 2號(1993. 12)

THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION vol. 1  
(1992)

THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION vol. 2  
(1993)

THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION special  
edition(1993)

한독 WORKSHOP : ECONOMIC PROBLEMS OF NATIONAL  
UNIFICATION(1993)

### 〈資料〉

92-01 統一 및 北韓關聯 研究文獻目錄(國文篇)

92-02 統一 및 北韓關聯 研究文獻目錄(外國語篇)

93-01 藏書目錄：單行本 研究報告書

93-02 藏書目錄：特殊資料

93-03 獨逸 統一條約 批准法律

---

---

북한의 대외개방 현황과 전망

- 외자유치 관련법 제정을 중심으로 -

統一情勢分析 94-03

---

發行處 民族統一研究院

編輯人 民族統一研究院 北韓研究室

서울 중구 장충동 2가 산 5-19

전화 : 237-9288, FAX : 232-5341

印刷處 양동문화사            전화 : 272-1767

印刷日 1994년 2월 일

發行日 1994년 2월 일

---

---