

北韓 外國人投資法制的 動向과 評價

박 환 일*

- I. 머리말
- II. 北韓 對外經濟法制的 시대적 변천
- III. 外國人投資法制的 정비 동향
- IV. 평가 및 전망

I. 머리말

2005년은 日帝의 강점에서 解放되었으나 38선을 중심으로 남과 북이 分斷된 지 60년이 되는 해이다. 1950년 민족상잔의 한국전쟁을 겪고 난 후 남한과 북한은 東과 西가 첨예하게 대립한 냉전체제 속에서 각기 경제건설을 서둘렀다. 1960년대 이후 對外指向的 경제개발정책을 편 남한은 여러 차례의 경제위기를 슬기롭게 극복하고 ‘한강의 기적’이라 불리는 경제발전을 이룩할 수 있었다. 반면 自力更生의 사회주의 구호를 내걸었던 북한은 외환부족과 北核 문제가 겹쳐 대외경제활동이 거의 정지된 채 주민의 절대다수가 기아선상에 허덕이고 있는 실정이다.

1970년대 이후 대화를 재개한 남과 북은 1988년의 ‘민족자존과 통일번영을 위한 7·7 특별선언’에 의해 남북 경제교류를 개시하였고, 1991년의 남북기본합의서 채택과 2000년 6월의 남북정상회담으로 경제교류협력이 본 궤도에 올랐다. 현재 4대 경협합의서와 하위규정의 발효·시행에 따라 남북간의 경제교류·협력은 법적·제도적 기반 위에서 안정적으로 추진될 수 있게 되었다.

본고는 해방 후 60년을 되돌아보면서 북한의 외국인투자법제가 어떻게 변천되어 왔는지 살펴보고, 본격적인 남북경협의 활성화를 위해서는 북한의 외국인투자법제가 어떻게 변화하는 것이 바람직한지 전망해보고자 한다.

II. 北韓 對外經濟法制的 시대적 변천

1. 북한경제의 時代區分

한 나라의 대외경제관련 법제는 경제적 수요의 산물이다. 특별히 외자를 유치할 필요가 없는 나라에서는 굳이 국내 기업과 차별해가면서까지 각종 규제 및 금융·세제

* 경희대학교 법과대학 조교수, 법학박사.

면의 혜택을 부여할 필요가 없을 것이다. 그러나 우리나라가 1960년대 경제개발을 추진하면서 外資를 긴급히 필요로 할 때도 그러했거니와 북한도 외자유치의 필요성을 절감하게 되자 대외경제법제를 서둘러 정비하고 나섰다.

북한당국은 북한 경제발전의 시대적 변천과 맥락을 같이 하여 대외경제법제를 제정하거나 개정하였다. 그리고 중국의 성공사례를 본받아 사회주의경제 시스템의 예외가 적용되는 경제특구를 여러 곳에 건설하였다.

(1) 解放 이후 1960년대까지: 自給自足經濟의 건설

해방 후 38선 이북을 지배한 북한당국은 사회주의적 소유제도와 중앙집권적 계획경제를 기본으로 하여 경제를 운영하였다. 북한은 비교적 풍부한 천연자원을 바탕으로 舊소련과 중국의 원조를 받아가며 중공업 우선의 자립적 민족경제 건설과 군사·경제의 병진정책을 추진하였다.

북한의 대외무역은 국가독점의 원칙, 자급자족경제의 원칙, 호혜평등의 원칙에 입각한 自立經濟의 완성을 위한 보조적인 수단으로 간주되었을 뿐이다.¹⁾

(2) 1970년대: 社會主義經濟의 위기

1970년대 전반까지만 해도 북한은 일본을 비롯한 서방국가들과의 무역을 적극적으로 확대하였다. 그 동안 군사력 증강을 무리하게 추진하여 경제성장이 둔화됨에 따라 대외무역에서 돌파구를 찾고자 하였던 것이다. 여기에는 남한의 경제개발계획이 착실하게 성공을 거둔 것도 큰 자극제가 되었다.

그러나 1970년대 두 차례의 오일 쇼크는 북한경제에 감당할 수 없을 정도의 충격을 안겨주었다. 더욱이 중국 및 소련으로부터의 원조가 급격히 줄어들고 그 나머지는 借款으로 대체되었다. 국제 원자재가격이 급등하고 외채 원리금의 상환기간이 도래함에 따라 북한은 1975년부터 심각한 외환부족에 봉착하게 되었다. 그 결과 서방 공업국과의 무역대금을 제때 결제하지 못하는 일이 자주 일어나고 대외무역은 급격하게 감소하기 시작하였다.

(3) 1980년대~1990년대 초: 對外經濟政策의 시행착오

1970년대 말부터 개혁·개방에 나선 중국은 북한으로서도 주목 대상이었다. 북한은 일부 중국의 사례를 모방하여 1984년 9월 북한 최고인민회의 상설회의에서 「합영법」을 제정하였다. 외국인이 북한 내에 합영기업을 설립할 수 있게 하는 외국인투자(foreign direct investment: FDI) 유치정책을 본격 추진하기로 한 것이다. 1985년에는

1) 이백규, “북한의 외국인투자법과 가공무역법”, 『북한 대외경제교류법령의 주요 논점』 특수사법제도연구위원회 제5차 회의 결과보고, 법원행정처 통일사법정책자료 2001-1, 37~38면.

합영법시행세칙과 합영회사소득세법 및 동 세칙, 외국인소득세법 및 동 세칙 등을 제정하여 외국인의 북한 내 투자유치에 본격적으로 착수하였다.

그럼에도 외국인투자 유치에 별 실효를 거두지 못하자 1991년 12월 중국의 경제특구를 본뜬 라진·선봉 자유경제무역지대를 선포하기에 이르렀다.

(4) 1992년~2000년대 초: 社會主義經濟의 복구

1992년의 북한 헌법은 아주 획기적으로 사유재산을 일부 허용²⁾하는 한편 외자유치를 위해 제37조에 “국가는 우리나라 기관·기업소·단체와 다른 나라 법인 또는 개인들과의 기업 합영과 합작을 장려한다”는 규정을 두어 합영법과 자유경제무역지대의 운영에 관한 법적 기초를 마련하였다. 1992년 10월에는 외국인투자법 등 외국인투자유치에 관한 주요 법령을 새로 제정하고, 이후 합영법을 개정하는 등 모두 50여개의 대외경제교류법령을 새로 제정하거나 개정하였다.

북한이 1990년대에 들어와 외국인의 투자를 규율하는 다양한 법령들을 제정한 것은 기존 합영법만으로는 외국자본의 유치에 한계가 있음을 절감하였기 때문이다. 동구의 사회주의 국가들이 시장경제체제로 전환한 것이나 중국과 베트남이 자본주의 방식을 도입하기 시작한 것도 북한으로서는 커다란 충격이었다.

북한당국은 우선 중국의 사례를 모방하여 합영기업 외에 합작기업과 외국인이 100% 투자한 외국인기업 등 다양한 형태의 외국인투자 방식을 도입하였다. 또한 자유경제무역지대를 경제특구로서 운영하기 위해서는 그 운영에 필요한 규정을 새로 마련하여 외국의 투자자들에게 적극 선전할 필요도 있었다.

1998년에는 사회주의 헌법을 채택하고 이에 발 맞추어 1999년 2월 외국인투자법 등 모두 9개의 법령과 외국인투자기업 로동규정 등 5개의 규정을 개정하였다. 다시 2001년 4월에는 가공무역법, 저작권법 등 3개의 법령을 새로 채택하였다.

(4) 2002년 이후: 對南 經濟協力の 강화

그 동안 외국인투자 대상지역은 사실상 라진·선봉 지역으로 제한되어 있었다. 그러나 10년이 지나도록 별 성과가 없자 북한당국은 이를 신의주 등지로 확대하였다. 이러한 조치에는 1998년 말에 개시된 금강산관광³⁾ 사업이 자극제가 되었다.

2002년은 북한 경제정책에 일대 변혁이 일어난 한 해였다. 그 해 7월 1일에는 근로

2) 북한은 헌법개정을 통하여 국가 및 협동단체의 소유대상을 축소함으로써(제21, 22조) 주민들이 가축·농기구·주택·자동차·어선 등을 합법적으로 소유할 수 있는 길을 열어놓고, 텃밭 생산물에 대해서도 소유범위를 확대하였다(제24조).

3) 1998년 11월18일 뱃길을 통한 금강산 관광이 개시된 지 6년 반 만인 2005년 6월 7일 관광객 수가 100만명을 돌파했다. 현대아산의 집계에 의하면 그 동안 해로 관광객은 55만 7681명, 육로 관광객은 44만 3905명에 달하였다. 특히 2003년 9월 시간과 비용이 대폭 줄어든 육로 관광이 시작되면서 해로 관광은 중단되었는데 금강산 지역의 1일 체류인구는 3천명을 넘어섰다.

자의 급여 인상, 가격 현실화, 배급제의 일부 폐지, 독립채산제의 도입 등을 내용으로 하는 경제관리개선조치(이하 “7·1 조치”라 함)⁴⁾를 실시하고, 일련의 경제특구법을 제정하여 신의주특별행정구(9. 12), 금강산관광지구(11. 23), 개성공업지구(11. 27) 등을 차례로 지정하였다. 이들 지역에 대해서는 각종 투자우대조치를 내세우면서 남측 기업의 대북투자를 유치하였다. 신의주특별행정구기본법이 국적에 관계없이 외국인투자를 유치하려고 한 것과는 달리 금강산관광지구법과 개성공업지구법은 현대아산을 비롯한 남측 기업을 대상으로 하는 것이었다.

이와 같이 북한당국이 남한 기업의 투자에 대하여 전향적인 자세를 취하고, 특히 개성공단의 북한 근로자들에 대한 임금이 경쟁력이 있는 수준으로 책정됨에 따라 남한 기업들의 대북투자에 대한 인식이 달라지고 있다. 남북경협은 상호보완적인 관계를 잘 활용할 경우 성공적인 사업이 될 수 있는 잠재력이 매우 큰 분야이다. 중국에 진출한 한국 기업들이 예상외로 고전하고 있는 것과는 달리⁵⁾ 남한의 높은 기술과 자본을 북한의 노동력과 결합한다면 국제경쟁력이 있는 상품생산에 유리할 것으로 보인다.⁶⁾

2. 북한의 經濟特區

위에서 살펴본 바와 같이 합영법의 제정과 라진·선봉 자유경제무역지대의 설치는 북한의 사회주의경제 운영 및 외국인투자법제에 있어서 일대 획을 긋는 사건이었다. 북한의 합영법 기타 외국인투자관련법은 다음 장에서 살펴보기로 하고, 여기서는 경제특구에 대하여 알아본다.

중국은 1970년대 말 경제를 개혁·개방하면서 광둥(廣東), 하이난(海南) 등 남중국에 4개의 경제특구(special economic zone)를 설치하였다. 그 목적은 경제특구를 통해 국제경제의 변화를 관찰하는 동시에 서방의 자본과 기술, 경영기법을 도입하여 실험하는 장소로 삼기 위한 것이었다. 그리하여 경제특구에서의 실험이 성공을 거두면 그 다음으로는 해안지역을 개방하고, 그 성과를 점차 내륙지역으로 전파시킨다는 유명한 ‘點-線-面’ 전략이었다.

이에 따라 중국당국은 경제특구에 외자를 유치할 때 국가소유제 또는 협동단체의 공유제와 결합하여 시장경제의 초기자본을 형성하는 한편 시장의 기능을 존중하고 그

4) 북한의 7·1 조치는 사회주의경제 시스템을 정상화하기 위한 것이라기보다 배급제의 붕괴에 따른 식량 등 재화의 공급을 원활히 하기 위해 가격을 현실화하고 근로자들의 급여를 인상한 것이다. 그러나 독립채산제 및 성과급은 재화의 공급이 원활하고 외화가 충분히 확보된 상태에서 성공할 수 있는 법인데 그렇지 못한 상태에서 준비없이 7·1 조치가 단행됨으로써 북한 경제는 경제활동의 편중과 인플레이션으로 적잖은 타격을 입을 것으로 전망된다. 정영화, “북한 경제특구법의 분석과 전망”, 『북한법연구』 제6호, 북한법연구회, 2003, 124면.

5) 한국경제신문, “中진출 한국기업 절반은 이익 못내”, 2005.8.23.

6) 손희두, 『북한의 경제특구와 관련한 교류협력법제 개선방안』, 한국법제연구원, 2004.11, 113면.

운영의 노하우를 가진 인적 자원을 확보하는 데 주력하였다. 경제특구에서는 투자자를 우대하고 시장진입 및 퇴출을 원활히 하는 동시에 경제특구를 관리하는 지방정부에 강력한 권한을 부여하였다.⁷⁾

북한당국은 중국의 경제특구가 놀라운 성과를 거둔 것을 본받아 中國式으로 관련법제를 정비하고 라진·선봉지구에 자유경제무역지대를 설치하였다. 그러나 외양만 본뜬 경제특구로는 외자를 유치하기가 어려웠다. 북한당국은 실질적인 외자유치를 위해 획기적인 사업제안서를 제출한 네덜란드 국적의 중국 어우야(歐亞) 그룹 총수 楊斌에게 홍콩이나 선전(深圳)과 비슷한 신의주특별행정구의 건설을 일임하였다. 그러나 양빈이 신의주특별행정구 행정장관 임명 직후 탈세와 부동산개발 등의 위법행위로 중국 당국으로부터 사법처리를 받는 바람에 북한당국의 기대와는 달리 신의주 특구의 건설은 흐지부지되고 말았다.

반면 현대아산 등 남측 기업이 제안한 금강산관광지구와 개성공업지구는 남북경협 무드에 힘입어 각각 남측 국영기업인 관광공사, 토지공사의 도움을 받아 사업이 본궤도에 오르고 있다. 두 곳 모두 당초 개발사업자와의 포괄적인 계약(lump-sum) 방식으로 사업을 개시하였으나 북한당국은 2002년 이를 경제특구방식으로 전환하기로 하고, 각각 국제적인 관광지역, 국제적인 공업·무역·상업·금융·관광지역으로 선포하는 한편 그 적용대상을 남측 주민에서 해외동포, 외국인으로 확대하였다(금강산관광지구법 제1조 및 제2조, 개성공업지구법 제1조 및 제3조).

중국의 선례와 비교하여 볼 때 북한의 경제특구는 외부자본에 의존하여 사회간접자본을 형성하는 데 역점을 두고 있으나, 경제적 인프라와 인적 자원의 절대부족으로 외부로부터의 투자를 제대로 감당할 수 있을지 문제가 산적해 있다. 북한측은 투자의 효율성을 높이고 투자자들은 기대수익을 올리는 데 관심이 있으므로 적정선에서 타협이 이루어져야 하며, 특구 내에서는 관리기구가 중앙정부로부터 권한을 대폭 위임받아 자율적으로 특구를 운영하여야 성공을 거둘 수 있을 것이다.⁸⁾

그 관건은 관련법제의 정비에 달려 있다고 하겠다. 왜냐하면 남측 기업을 비롯한 외국인투자자들이 안심하고 사업을 영위할 수 있게 객관적이고 예측 가능한 특구의 운영이 이루어져야 하고, 북한당국의 간섭에서 벗어나 관련법규를 해석·적용하는 전문인력의 조력을 받을 수 있어야 하기 때문이다.

III. 外國人投資法制의 정비 동향

북한에는 현재 60개가 넘는 대외경제법령이 시행되고 있다. 그런데 북한의 법령은

7) 상계서, 125~126면.

8) 상계서, 140~143면.

그 종류와 발령기관이 다양하고 상호간의 위계가 불분명하여 공·사법이나, 민·상사법 등의 법역 구분이 모호하다.⁹⁾ 그리고 새로운 법령을 제정하면서 기존 법령과의 관계를 명시하지 않아 新·舊法의 상호관계 내지 舊法의 효력 유무가 확실하지 않고 법의 現行性 판단도 용이하지 않다.¹⁰⁾

북한의 대외경제법령의 체계를 보면 맨 위의 사회주의헌법이 최상위의 근거법령¹¹⁾이 되고, 외국인투자법은 대외경제법령의 기본법 내지 일반법의 지위에 있다고 해석된다.¹²⁾ 외국인투자법의 부문법 내지 특별법의 지위에 있는 것으로 합병법, 합작법, 외국인기업법, 외국인투자은행법 및 그 시행규정을 들 수 있다. 그 중 합병법, 합작법, 외국인기업법은 기본법인 외국인투자법에서 인정하고 있는 외국인투자의 유형에 따른 외국투자기업의 구체적인 설립과 운영에 관한 법률이고 각기 상세한 시행규정을 두고 있다. 외국인투자은행법은 투자유형에 따른 부문법이라기보다는 은행업의 특수성에 초점을 맞춘 개별법령으로 볼 수 있다.

그밖에 대외경제교류와 관련한 부문법으로는 외국인투자기업 및 외국인세금법, 대외경제계약법, 토지임대법, 외화관리법, 대외민사관계법, 공증법, 세관법, 보험법, 무역법 등을 들 수 있다. 그 하위의 세부규정들로는 외국인투자기업등록규정, 노동규정, 명칭제정규정, 부기계산[기업회계]규정, 부기검증규정, 토지건물의 출자규정 등이 시행되고 있다.

한편 라진·선봉경제무역지대법은 라진·선봉 경제특구의 설치와 그 안에서의 영업활동에 관한 일반적인 사항을 규정하고 있다. 그 하위규정으로는 자유경제무역지대 외국인출입규정, 외국인체류 및 거주규정, 건물양도 및 저당규정, 가공무역규정, 국경검역규정, 중계무역규정 등 20여개의 세부규정들이 라진·선봉 경제특구의 구체적인 운영방법에 관하여 규율하고 있다.

그러나 라진·선봉경제무역지대가 기대한 만큼 외국인투자를 유치하지 못하고 오히려 남측에서 제안하였던 경제특구 방식이 실효를 거둬에 따라 북한당국은 前向的으로

9) 북한에서는 法이 법치주의(rule of law)를 구현하기보다는 黨의 정책목표를 선전하는 도구로 인식되고 있으며, 현실적으로 법 위에 김일성 부자의 교시·말씀이 최고의 권위를 갖고 있다. 권재열 외, 『북한의 법체계 - 그 구조와 특색』, 아산재단 연구총서 제160집, 집문당, 2004, 420면.

10) 이백규, 전제서, 39면.

11) 1998년 9월 5일 최고인민회의 제10기 제1차회의에서 채택된 북한 사회주의헌법의 관련조항은 다음과 같다.

(제16조) 조선민주주의인민공화국은 자기 영역 안에 있는 다른 나라 사람의 합법적 권리와 리익을 보장한다.

(제36조) 조선민주주의인민공화국에서 대외무역은 국가 또는 사회협동단체가 한다. 국가는 완전한 평등과 호혜의 원칙에서 대외무역을 발전시킨다.

(제37조) 국가는 우리나라 기관, 기업소, 단체와 다른 나라 법인 또는 개인들과의 기업합영과 합작, 특수경제지대에서의 여러 가지 기업창설 운영을 장려한다.

12) 외국인투자법 제2조는 “이 법은 외국투자자의 투자를 보호하며 외국투자기업의 합법적 권리와 리익을 보장하기 위한 일반 원칙과 질서를 규제한 외국투자관계의 기본법이다”라고 규정하고 있다.

외국인투자법제를 정비하고 있는 것으로 알려졌다. 이러한 맥락에서 가장 최근인 2002년에 제정 또는 개정된 외국인투자 관련법령—외화관리법, 외국인투자기업 및 외국인세금법, 외국인투자은행법, 외국인투자기업과산법—의 주요 내용을 차례로 살펴보기로 한다. 외국인투자법제의 골간을 이루는 외국인투자법, 합영법, 합작법, 외국인기업법 등은 이미 국내에 그 내용을 상세히 소개한 자료와 문헌이 많이 있으므로¹³⁾ 본고에서는 최근에 제·개정된 법과 관련하여 설명하는 데 그치기로 한다.¹⁴⁾

1. 외화관리법

북한의 외화관리법은 남측의 외국환거래법에 해당한다. 1993년 1월 31일 최고인민회의 상설회의에서 채택되었고, 1999년 2월 26일 최고인민회의 상임위원회¹⁵⁾에서 개정되었으며, 가장 최근에는 2002년 2월 21일 개정되었다.

주요 개정내용을 보면, 첫째, 외국환관리에 있어서 국가의 통제를 크게 강화한 것이 특징이다. 목적 조항에서 외국환거래 제도와 질서를 엄격히 세워 외화를 통일적으로 장악하고 합리적으로 이용함을 선언(제1조)하는 한편, 중앙재정지도기관이 외화를 통일적으로 장악하고 관리한다는 권한과 책임관계를 법률에 명시(제3조 2항)하고 제4장에 외화관리사업에 대한 지도통제 규정(제31~37조)을 신설하였다.

종전에 통합적으로 규율하였던 특수경제지대에서의 외화관리에 대하여 별도의 규정을 두기로 함으로써 지역별로 외화관리상의 차이를 두는 것을 전제로 하고 있다(제10조 2항). 외화수입이 있는 기관·기업소·단체¹⁶⁾에 대하여 ‘국가외화의무납부금’을 우

13) 권재열 외, 전거서 420면 이하 참조; 북한의 법령은 인터넷 상에서 통일부 북한자료센터 <<http://unibook.unikorea.go.kr>>, 대한투자무역진흥공사(KOTRA) <<http://www.kotra.or.kr/main/trade/nk/law/lawsub1.jsp>>, 연합뉴스 <<http://www.yonhapnews.co.kr/ynafile/2000/nk/law201.html>> 등의 홈페이지에서 참고할 수 있다. 2004년 북한이 대중용 법전을 발간하여 국내에 반입 소개된 데 이어 2005년 7월에는 북한법연구회에서 북한법령을 총정리한 장명봉 편저 『김정일 체제하의 북한법령집』을 펴냈다.

14) 1999년 북한의 외국인투자관련법 개정은 1998년의 헌법 개정에 따른 정부조직의 변화를 반영하고, 중앙정부의 지도·관리를 강화하면서 실용적인 방향으로 개선조치를 취하기 위함이었다. 첫째, 외국인투자에서 해외조선동포투자를 분리하고, 둘째, 외국인이 외국인기업, 합영기업, 합작기업을 설립할 수 있는 지역을 기본적으로 나진·선봉경제무역지대로 제한하였다. 다만, 외국인투자관련 법규에 규정되어 있지 않은 남측 기업의 대북 투자는 남북기본합의서(1991)에 의거하여 처리할 것으로 보인다. 셋째, 외국인투자에 대한 중앙정부의 지도관리를 강화하고, 넷째, 외국인투자에 있어 실용적인 개선이 이루어졌다. 예컨대 근로자 채용 시 북한 담당기관과 계약을 하도록 하던 것을 임의규정으로 바꾸고(개정 외국인투자법 제16조), 초과근무, 임금기준도 유연하게 변경할 수 있도록 했다(개정 외국인투자기업노동규정 제24, 26조). 각주 11) KOTRA 홈페이지 참조.

15) 북한 헌법상 최고인민회의는 입법권을 갖는 최고주권기관으로서 인구 3만명당 1인의 비율로 선출되는 임기 5년의 대의원(현재 제11기)으로 구성되어 있다. 휴회 시에는 최고인민회의 상설회의가 그 권한을 행사하므로 실제로는 명목상의 권한만 갖는 추인기관이라 할 수 있다. 1998년 헌법 개정으로 ‘상임위원회’로 기구 명칭이 바뀌었으며, 최고인민회의 상임위원장은 국가를 대표한다.

16) 기관·기업소·단체는 북한에서 생산활동을 수행하는 일반적인 경제주체이다.

선적으로 납부하도록 하였다(제14조). 그 요율의 책정 수준에 따라 각 경제주체의 외화수입을 국가재정으로 흡수할 수 있는 채널을 확보한 것이다. 종전에도 공민[일반 주민]에 대하여 보유할 수 있는 외화의 범위를 지정하였는데 개정법에서는 한도초과 외화의 외국환자은행[외국환은행] 앞 매각·저금의무를 규정(제15조 2항)함으로써 외화의 집중 및 일반인의 외화보유를 엄격히 통제하기 시작한 것으로 풀이된다.

그리고 외화관리사업의 계통을 내각(통일적 지도) → 중앙재정지도기관(중앙의 지도 통제) → 道 인민위원회(지방에서의 지도) → 기관·기업소·단체로 확립하였다(제31, 32조). 외화를 취급하는 기관·기업소·단체는 분기 및 연도별로 외화계획실행결산서를 작성, 중앙재정지도기관에 제출(제36조 1항)하고, 중앙재정지도기관은 이를 총합하여 내각에 보고(제36조 2항)하도록 하였다. 이와 관련하여 중앙재정기관은 기관·기업소·단체 및 외국환자은행의 외화관리상태를 검열(제37조)할 수 있도록 하였다.

두 번째 특기사항은 외화관리에 다소 융통성을 부여하고 기술적인 내용을 구체화한 것으로 요약할 수 있다. 대외결제에 송금, 대금청구, 지불위탁 외에 신용장 방식을 추가하였으며(제18조), 기관·기업소·단체가 외화수입계획을 초과하여 외화를 벌어들인 경우에는 이를 자체적으로 이용할 수 있게(제20조) 하는 등 인센티브를 부여하였다.

외국환자은행에 대하여는 예·저금 비밀보장 및 외화인출 준비 의무를 부과하고(제21조), 외국환자은행의 중앙재정지도기관과의 합의 및 내각 비준 조건부 외화대부의 취급을 허용하였다(제22조). 기관·기업소·단체에 대하여는 중앙재정지도기관과의 합의 및 내각의 비준을 얻는 조건부로 차관도입(제23조) 및 해당기관의 승인 후 외화유가증권의 발행(제24조)을 허용하였다.

이번 외화관리법 개정내용을 보면, 국가의 통일적인 지도통제를 명시하는 등 물샐 틈없는 외화관리체계를 도모하고 있음을 알 수 있다. 기관·기업소·단체에 대하여 외화수입계획을 적시에 실행토록 하고, 국가외화의무납부금을 우선적으로 납부하게 하여 실적에 관계없이 계획상으로 국가적 차원에서 외화수입목표를 달성하려는 의도를 엿볼 수 있다.

그리고 외화관리법 위반행위에 대하여 벌금, 몰수형은 물론 행정적·형사적 처벌을 규정(제40~42조)한 것을 볼 때 과거 우리나라에서도 외국환관리법이 주요 인사의 신병확보 수단으로 이용되었던 점에 비추어 북한 당국이 새 규정을 외국(인)과의 교류가 있는 일반 국민에 대한 통제수단으로 악용할 여지가 많다고 생각된다.

2. 외국투자기업 및 외국인세금법

외국투자기업 및 외국인세금법은 처음 1993년 1월 31일 최고인민회의 상설회의에서 채택되었고, 1999년과 2001년 최고인민회의 상임위원회에서 개정되었는데, 다시 2002

년 11월 7일 개정되었다.

외국투자기업은 북한 영역 내에서 기업활동을 하여 얻은 소득, 기타 북한에서 얻은 소득(이자, 임대 및 판매소득, 재산양도차익, 지재권수입 등)에 대하여 기업소득세[우리나라의 법인세에 해당]를 납부하여야 한다. 종래 북한이 외국투자기업에 부과하는 세금은 기업소득세, 개인소득세, 재산세, 상속세, 거래세, 지방세 등이었다.

북한당국은 2002년 외국인투자(FDI)에 대한 稅收확대 차원에서 영업세를 새로운 과세종목으로 추가한 것이다. 납세자는 봉사, 건설사업을 영위하는 외국투자기업이고, 과세대상은 교통운수, 동력, 상업, 무역, 금융, 보험, 관광, 광고, 려관, 급양, 오락, 위생 편의 등17)의 서비스 수입 및 건설사업에 따른 건설물 인도수입금이다. 세율은 업종별로 다른데 해당 수입금의 2~10% 정도이다. 외국투자기업이 여러 업종을 동시에 영위할 경우 업종별로 세액을 계산한다. 세금은 월별로 계산하여 다음달 10일 내에 소재지 재정기관(재무 및 조세행정 담당기관)에 납부하여야 한다. 조세특례도 인정되는바, 라진·선봉경제무역지대의 외국투자기업에 대해서는 50%를 절감해준다. 다만, 상업·급양·오락업은 감면대상에서 제외하고 있다.

북한의 영업세는 당해 서비스업의 부가가치에 대하여 과세되므로 우리나라의 부가가치세에 해당한다. 영업세는 다분히 中國式 과세방식이며, 중국은 개혁·개방 과정에서 영업세를 분리하여 과세하기 시작하였는데, 현재 1993년 중화인민공화국 영업세잠행조례에 의하여 서비스산업 부문에 영업세를 부과하고 있다.18)

북한당국도 중국의 영향을 받아 북한 지역내의 서비스산업에 영업세를 부과하기로 한 것이다. 다만, 북한 지역에서 서비스업에 종사하는 외국투자기업이 희소하고 세율을 업종별로 2~10%로 부과하기로 한 점에 비추어 稅收확대는 크게 기대할 수 없는 형편이다.

3. 외국투자은행법

외국투자은행법은 1993년 11월 24일 최고인민회의 상설회의에서 채택되어, 1999년 2월 26일 최고인민회의 상임위원회에서 개정되었고, 가장 최근에는 2002년 11월 7일 개정되었다.

이번에 개정된 주요 내용을 보면, 첫째, 외국투자은행을 합병은행과 외국인은행, 외국은행 지점으로 구분한 것은 종전과 같지만, 외국인은행과 외국은행 지점은 자유경제무역지대가 아닌 라진·선봉경제무역지대에 한하여 설립할 수 있도록 하였다(제2

17) 여기서 다소 생소하게 느껴지는 북한의 용어는 봉사=서비스업, 동력=전기·가스업, 려관=숙박업, 급양=음식점업 등으로 풀이하면 된다.

18) 영업세는 다분히 '中國的'이라고 볼 수 있는 것이 臺灣에서도 현재 부가가치세형 영업세와 총액형 영업세를 실시하고 있다.

조). 둘째, 외국투자은행의 자본금을 대폭 인상하였다(제18조). 합영은행, 외국인은행의 등록자본금은 22억 5천만원 이상(종전 3천만원)으로 하였고, 외국은행 지점의 운영자본금은 6억원 이상에 해당하는 전환성(兌換性, convertible) 외화로 보유하도록 의무화했다. 셋째, 외국투자은행에 대한 회계검사기관의 명칭을 부기검증사무소에서 회계검사무소로 변경하였다(제27조).

2002년 7월 1일 경제개선조치 전후의 환율 폭등과 인플레이션을 감안하더라도 외국투자은행의 등록자본금을 대폭 증액한 것은 외국투자은행을 통한 외화수입증대를 의도한 것으로 풀이된다. 1차 불입자본금은 등록자본금의 50% 이상이어야 하는데, 현재 미달러화는 북한에서의 비공식 통화이지만, US\$1=150원 정도의 현재 환율을 적용하면 외국투자은행에 대하여 적어도 미화 15백만달러의 50% 이상을 가지고 외국환업무를 개시할 것을 요구하고 있는 셈이다.

새로 개정된 법에 따르면 외국인은행, 외국은행 지점은 라진·선봉경제무역지대에만 설립할 수 있으므로 개성공업지구와 금강산관광지구에 지점을 설치하고자 하는 국내은행들의 계획은 다소 어려움에 봉착할 것으로 예상된다.

4. 외국인투자기업파산법

외국인투자기업파산법은 2000년 4월 19일 최고인민회의 상임위원회에서 처음으로 채택되었다.

그 주요 내용을 보면, 외국인투자기업이 상환불능에 빠졌을 때 재판소의 주도 하에 채무자의 재산을 채권자들에게 분배하고 기업을 해산하는 절차를 규정한 것이다. 그 대상은 외국인투자기본법에 의하여 북한에 법인으로 등록하고 기업활동을 하는 외국인투자기업이다. 관할법원은 기업소재지의 도·직할시 재판소이며, 라진·선봉경제무역지대에서는 라진·선봉시 재판소이다.

파산사유는 상환불능, 채무초과 외에 과도한 결손이며, 정상적인 해산이 불가능한 경우에는 재판소가 파산을 선고한다. 파산의 예외 사유는 북한의 기관·기업소·단체로부터 자금을 얻을 수 있거나 파산신청 후 6개월 내에 채무를 청산할 담보가 있는 경우이다. 그리고 파산절차는 당사자들 간에 화해[和議]가 성립한 경우에는 중지된다.

외국인투자기업파산법에서 정하는 파산절차는 書面신청주의로 파산제기는 일정 서식에 따라 입증자료를 첨부하여 서면으로 하되 1명 이상 다른 채권자의 동의가 있어야 하고, 파산기업의 경우 이사회 또는 공동협회의 결정이 있어야 한다. 파산제기권자는 상환불능에 처한 기업, 채권자, 청산위원회이다. 심리 결과 재판소가 파산제기가 정당하다고 인정되는 경우에는 판결로써 기업파산을 선고한다.

파산선고의 효력은 당해 기업이 판결서 등본을 받은 날로부터 회계계산과 정상적인

재산거래 및 경영활동을 중지하여야 한다. 또한 재판소의 파산선고 통지를 받은 후 2일 내에 법인등록기관에 신고하고 소정 사항을 등록하여야 한다. 파산기업의 법정대표 또는 그 대리인은 파산절차가 종결될 때까지 재판소의 허가 없이 기업소제지, 거주지를 떠날 수 없으며 파산절차에 협조하여야 한다. 그리고 파산제기 전 6개월 이내의 파산기업의 편파행위는 무효이다.

북한의 파산절차에 있어서 중심 역할을 하는 청산위원회의 활동에 주목할 필요가 있다. 재판소는 파산선고 후 5일 내에 2~3인으로 구성된 청산위원회를 설치하는데,¹⁹⁾ 청산위원회는 60일 이내의 채권신고기간을 정하고, 채권을 조사·확정하며, 파산선고 후 20일 내의 제1차 채권자회의 등 절차를 진행한다. 청산위원회는 채권자 등 앞 파산통지, 파산기업의 채권관계 정리, 파산재산의 확보, 잔여재산의 평가, 재산목록 작성 등 청산에 필요한 업무를 수행한다. 청산위원회는 파산기업의 채권자로부터 서면으로 채권신고를 받아 채권을 등록한다. 채권신고기간 내에 신고하지 않은 채권은 무효이다. 이해관계자는 채권신고기간 중에 신고된 채권에 대하여 의견을 제기할 수 있으며, 재판소에 채권의 확정을 위한 민사소송을 제기할 수도 있다.

채권의 조사 및 확정을 끝마친 채권에 대하여 채권표를 작성하고 채권자회의의 동의 및 재판소의 비준을 받아 그에 따라 처리한다. 채권신고서와 채권표는 재판소에 보관하고 관계자가 열람할 수 있도록 한다.

파산재산의 분배는 <표 1>의 순서에 따라 재판소가 비준한 파산재산분배표[배당표]에 의하여 실시한다.²⁰⁾ 파산재산의 부족으로 청산할 수 없는 채권은 무효로 하며, 재판소가 청산위원회의 기업파산총화[결과]보고서를 심의한 후 파산절차를 종결한다.

파산기업이 화의를 제기하였을 때 채권자들이 이를 승낙하는 경우 재판상으로 파산절차를 중지하고 화해[和議]절차로 이행할 수 있다. 청산위원회가 화해제기를 받으면 5일 내에 재판소에 통보하고 재판소의 의견에 따라 채권자회의에서 화해 여부를 심의

19) 南韓에서는 법원이 파산관재인을 1인 선임하는 것이 보통이다. 그러나 법원이 필요하다고 인정하면 數人을 선임할 수도 있다(파산법 제147조, 제148조). 파산절차에 있어서 관리위원회를 두는 것은 파산법 제101조의2에 의한 것으로 회사정리법 제93조의2 규정에 의한 관리위원회가 설치된 경우 관리위원회는 법원의 지휘를 받아 파산관재인의 선임에 대한 의견의 제시(파산법 제147조) 및 감독, 채권자집회에 관련된 업무 등 행정적인 업무와 법원의 위임사무를 수행하게 된다.

20) 원칙적으로 파산채권은 동일 순위이고 그 채권액에 응하여 파산절차에 의하여 배당이 이루어진다(남한 파산법 제31조). 南韓의 파산법에 의하면 구체적으로 채권의 성질상 또는 다른 채권자와의 형평상 우선적 파산채권, 일반파산채권, 後順位파산채권으로 나뉜다. 이 중 우선적 파산채권은 파산재단에 속하는 재산에 대하여 일반우선권이 있는 채권으로서(파산법 제32조), 예컨대 회사와 사용인간의 고용관계로 인한 채권(상법 제468조) 등을 말하며, 후순위 파산채권은 ① 파산선고 후의 이자, ② 파산선고 후의 불이행으로 인한 손해배상액 및 위약금, ③ 파산절차참가비용, ④ 벌금, 과료, 형사소송비용, 추정금 및 과태료, ⑤ 기한이 파산선고 후에 도래할 무이자채권이나 기한이 불확정한 무이자채권에 있어서 일정 부분, ⑥ 채권액 및 존속기간이 확정된 정기금채권인 경우 일정 부분(파산법 제37조) 등을 말한다. 파산채권 중 위 두 가지에 속하지 않는 채권은 모두 일반파산채권으로서 공평한 배당을 받는다.

결정하게 된다. 화해제기는 채권자회의 참석 채권자의 반수 이상의 찬성과 채권액 기준으로는 파산채권총액의 2/3 찬성으로 가결하며, 재판소가 판정으로 이를 승인하거나 부결한다. 화해를 제기한 기업이 의무이행을 게을리 하면 재판소에 화해취소를 제기할 수 있다.

사회주의국가인 북한에서 약간 의외일 정도로 파산법을 제정하여 시행하게 된 것은 중국에 진출한 외국인투자기업의 파산사례 급증한 것에 자극을 받았기 때문이다. 외국인투자기업은 파산할 수도 있고 이 경우에는 이해관계자, 특히 근로자들의 권리를 조정할 필요가 있다고 보았다.

<표 1> 파산재산의 분배 순서

분 배 순 서	비 고
1. 국가수수료 및 파산절차비용	
2. 노임과 보험금 ²¹⁾	
3. 세금을 비롯한 국가의무납부금	
4. 파산절차 중에 계약취소로 발생한 위약금	
5. 담보채권 ²²⁾	
6. 무담보채권	
7. 채권 외의 청구권	

북한에서는 외국인투자기업에 파산사유가 있는 경우의 파산절차는 물론 파산기업과 채권자들이 합의하는 경우의 화해절차도 함께 규정하고 있는 것이 특징이다. 파산절차는 재판소가 관할하며, 판결로써 선고하도록 하고 있으나, 파산절차의 수행은 2~3명으로 구성된 청산위원회가 주도하게 된다.

21) 북한에서는 외국인투자기업이 파산하였을 때 그곳에서 일하던 근로자의 체불임금과 보험금을 우선적으로 변제하게 하고 있다. 中國에서는 심지어 파산기업의 재산으로 파산재단을 형성할 수 없는 ‘無產可破’의 경우에도 국가의 사회보장 기능을 개별 기업에 떠넘겨 기업의 토지사용권의 매각대금에서 종업원의 실업구제금과 체불임금을 우선적으로 변제하도록 하였다. 남한의 파산제도에서는 담보권을 가진 채권자가 別除權을 행사하여 담보목적물을 파산재단에서 제외시킬 수 있는데, 북한에서는 적법하게 담보권을 취득한 채권자도 종업원들보다 후순위로 변제를 받게 되므로 담보권의 우선변제적 효력이 큰 위협을 받게 된다. 박현일, “중국의 금융개혁과 담보제도”, 『기업법연구』 제12집(2003.3.31), 기업법학회, 228~229면.

22) 북한에서는 원칙적으로 담보물권이 인정되지 않지만, 토지임대법(1993)은 토지임차자가 토지임대기관의 승인을 받아 토지의 전부 또는 일부에 해당하는 이용권을 제3자에게 저당하는 것을 허용하고(동법 제15조), 토지, 건물의 출자규정에서는 북한측 투자자가 출자한 토지이용권과 건물소유권 및 건물 이용권에 대하여 합영·합작기업이 저당권을 설정하도록 하고 있다(동 규정 제4조). 또한 자유경제구역지대 건물양도 및 저당규정에서도 건물에 대한 저당을 허용하고, 건물이 저당되는 경우에는 토지 이용권도 함께 저당되도록 하고 있다(동 규정 제2조).

다만, 현실적으로 볼 때 라진·선봉에서 파산위기에 처한 외국인투자기업의 채권자가 누구일까 하는 점이다. <표 1>의 분배순서를 보더라도 국가 및 종업원들이 청산위원회 등을 통해 주도권을 잡게 되고, 담보권을 취득하고 대출을 해준 채권은행이 있다 할지라도 발언권은 별로 크지 못할 것으로 보인다.

요컨대 파산절차의 대강은 우리나라와 크게 다르지 않으나, 파산에 따른 복잡한 법률관계를 단 54개 조항으로 공정하게 처리할 수 있을지 의문시되고 있다.

IV. 평가 및 전망

북한의 외국인투자관련 법제가 변천되어 온 것을 보면 전세계에 마지막으로 남은 사회주의경제체제의 몸부림처럼 느껴진다. 북한이 1990년대부터 대외무역 및 외자유치, 私所有의 확대에 적극성을 보였음에도 아직 성과는 미지수이다. 외국인직접투자를 비롯한 외자도입에 성공할 것인지의 여부도 법제의 정비 못지 않게 북한당국이 개혁·개방을 어느 범위까지 허용할 것인가에 달려 있다고 하겠다. 다시 말해서 북한이 법률만 많이 만들어서는 아니되며 진정한 재산권 보장, 공정한 분쟁해결 등 법치주의를 시행하지 않고 경제를 개혁·개방하지 않는다면 중국과 같은 ‘外資의 러시’를 기대할 수 없다는 의미이다.

그러나 2002년에 개정된 외자관계 법령들을 보면 종전에 비해 괄목할 만한 변화를 보이고 있는 것도 사실이다. 이는 1998년의 사회주의헌법 및 정부조직의 변화에 맞추기 위한 것도 있지만, 투자자의 입장에서 법제의 개선을 꾀한 것은 주목할 만하다.

북한의 외국인투자법제에 있어서 특기할 만한 사항은 외국인투자를 원칙적으로 라진·선봉경제무역지대로 제한함으로써 금강산 및 개성지역에서 투자활동을 하고 있는 남측 기업들과의 법 적용상의 차별화가 불가피하다는 점이다. 예컨대 개성공업지구법을 라진·선봉경제무역지대법과 비교하여 볼 때 북한의 기존 법규에 우선 적용되는 특별법이라는 점은 같지만, 라진·선봉경제무역지대법의 규정이 미비되어 있는 경우에는 북한법이 적용된다. 그러나 개성공업지구법에서는 중앙공업지구지도기관과 공업지구관리기관이 협의하여 처리할 수 있게 하여(법 제9조 2항) 법규의 미비점이 있더라도 북한법 체계를 따르지 않고 공업지구관리기관²³⁾을 통하여 남측 개발업자의 의견을 존중하도록 하고 있다.

이 문제는 금강산·개성·신의주를 제외한 북한 지역에서 사업을 하는 남측 기업인

23) 개성공업지구법 제24조에 의하면 공업지구관리기관은 개발업자가 추천하는 성원과 중앙공업지구지도기관이 추천하는 성원으로 구성하게 되어 있다. 공업지구관리기관의 책임자인 이사장은 사업전반을 조직하고 지도하는 바, 2004년 6월 초대이사장에는 남측 인사(김동근 전 한국산업단지공단 이사장)가 임명되었다.

에게도 해당하므로 남측 기업인을 포함한 외국인투자자들에게 법적 안정성과 예측가능성을 부여하기 위해서는 보다 완화된 기준으로 통일적으로 법제를 정비할 필요가 있다.

북한당국도 외자를 유치하여 경제의 애로점을 해소하는 데는 법령의 정비만으로는 부족하다는 점을 인식하여야 한다. 그보다는 법에 의한 지배와 법 앞의 평등이 지켜져야 하고, 법령의 해석 및 적용에 있어 일관성과 합리성이 유지되어야 한다. 法보다 黨이 우위에 있고 그것도 김일성·김정일의 敎示와 말씀으로 좌우되는 것이라면 법적 안정성은 기대할 수 없기 때문이다.

무엇보다도 외자를 원활히 유치하기 위해서는 신뢰(trust)의 토대가 마련되어야 하며, 이것은 아시아개발은행(ADB)과 같은 국제금융기구에의 가입을 통해 보장될 수 있다. 북한이 개혁·개방 초기에 중국과 같은 경제특구 방식만으로는 한계가 있다는 점을 인식할 필요가 있다.²⁴⁾ 중국의 경제특구에서는 華僑자본이 결정적인 역할을 하였지만 북한의 경제특구에서는 화교자본과 같이 큰 자본을 공급할 수 있는 海外 韓民族 자본이 적기 때문이다. 그렇다면 북한은 국제금융기구가 제시한 경제사회 전반에 대한 구조개혁 프로그램을 이행하면서 국제공적자금을 지원 받는 것이 훨씬 현실적이라 하겠다.

남북경협을 둘러싸고 협상에 임하는 남측 협상대표들도 유념해야 할 사항이 있다. 이미 금강산관광지구법이나 개성공업지구법을 제정할 때 북측에 많은 조언을 하였고, 그 하위규정을 마련할 때에도 그 법적 의미를 설명하면서 제정을 독려했다고 한다. 북한의 법규 제정에 남측 전문가들이 깊이 참여하는 것은 고무적인 일이지만, 남측 기업들이 사업을 순조롭게 수행하는 것 이상으로 장기적으로 한반도 통일을 내다보고 통일시대에 법제의 정합성을 도모할 수 있는 남·북한 법령의 정비를 추구해야 할 것이다.²⁵⁾ 이를 통하여 북한당국이 학습효과(learning effect)를 발휘할 수 있게 된다면 그것만으로도 상당한 통일비용을 줄이는 일이 될 것이다.

24) 中國의 경우 개혁 초기에 주로 경제특구를 통한 외국인투자 유치와 국제 공적자금의 도입에 주력하였다. 동유럽 국가들도 국제금융기구의 공적자금 유치에 중점을 두는 한편 외국인투자 유치를 위한 다각적인 노력을 기울였다. 그러나 지금까지 북한의 외자정책을 보면 국제사회의 無償지원방식과 경제특구를 통한 남측 기업의 투자유치 외에는 별다른 대책이 없다. 외국의 무상지원은 인도주의적인 식량과 의료지원이 대부분이고, 개발자금은 농업부문 지원에 국한되어 있다. 따라서 북한당국은 국제 공적자금조달을 위한 국제적인 협력을 강화하면서 외국인직접투자, 포트폴리오 투자, 상업차관 등 국제민간자금을 유치하기 위한 다각적인 노력을 병행해야 할 것이다.

25) 민간부문의 경제활동이 원활히 이루어지려면 기업을 설립·경영하는 데 필요한 자금을 쉽게 융통할 수 있어야 하며 실패한 기업은 순조롭게 퇴출되어야 한다. 이러한 견지에서 통일에 대비하여 북한에 시급히 요청되는 私法분야의 법률로는 계약법, 회사법, 담보법, 도산법 등이 있다. 박훤일, 「남북경협 확대에 대비한 북한 담보제도의 정비방안」, 아산재단 연구총서 제146집, 집문당, 2004, 52면.