



◆ 북한의 외국인투자정책

북한은 1984년 9월 9일 외국투자제도의 전면적인 확립을 위한 법적 기초인 ‘합영법’을 제정하였다.¹⁾ 그러나 외자유치 관련 법제도 마련에도 불구하고 정치적 상황 및 경제적 여건이 서방 국가의 투자욕구를 자극하지 못하여 별다른 성과를 거두지 못함에 따라, 북한은 1991년 12월 28일 나진·선봉 지역을 자유경제무역지대로 선포하는 제한된 경제개방 조치를 단행하였다.

이후 북한은 다양한 형태의 외국인투자를 적극 유치하기 위한 법적, 제도적 정비에 착수하였다. 1992년에는 헌법에서 합영·합작 개념이 사용되기 시작한 데 이어, ‘외국인투자법’, ‘합작법’, ‘외국인기업법’이 제정되었다. 또, 1993년에는 ‘외국투자은행법’이 제정되었고²⁾, 1994년에는 ‘합영법’이 개정되었다.

북한은 1998년 헌법 개정에 이어, 1999년에는 외국인투자법 등 9개의 외국인투자 관련 법률과 ‘외국인투자기업로동규정’ 등 5개의 외국인투자 관련 규정을 새롭게 개정하였으며, 2002년 3월 27일 홍성남 내각 총리는 2002년도 내각 과업의 하나로 ‘합영·합작사업의 확대’를 제시³⁾함으로써

외국인 투자에 대한 관심을 지속적으로 보이고 있다.

한편, 지난 4월 5일 임동원 대통령 특사는 김용순 노동당 비서와의 회담을 통하여 제2차 남북경제협력추진위원회를 5월 7일부터 10일까지 서울에서 개최하는 데 합의하였다. 공동 보도문에는 남북 경제협력 관련 4개 합의서⁴⁾에 대한 언급은 없으나, 남북경제협력추진위원회 등을 통해 남북 경제협력 관련 4개 합의서가 발효되고 후속조치가 취해질⁵⁾ 경우에는 합의서의 실효성이 담보될 수 있다는 점에서 향후 대북 투자가 증가할 것이라는 기대감이 작용하고 있다.

1. 외국인투자 관련 법령체계

북한의 외국인투자 관련 법령은 법령 상호간의 위계가 불분명하며, 신규(新舊) 법령간의 관계를 명시하지 않고 있을뿐만 아니라, 흠결이 있거나 내용이 알려지지 않은 것들도 많아 외부 세계에서 북한의 법령체계를 완전히 이해하기는 어렵다.

1972년도 북한 헌법은 외국인투자를 명문으로 인정하지 않았기 때문에 1984년에

- 1) 조선민주주의인민공화국 대외경제협력추진위원회·위탁국제(홍콩)유한공사, 라진-선봉 자유경제무역지대 투자환경, 1995, p.36. 한편, 북한은 법률 명칭 앞에 ‘조선민주주의인민공화국’이라는 용어를 사용하고 있으나, 본고에서는 이를 생략하고 사용하였음.
- 2) 김일성은 “완전한 평등과 호혜의 원칙에서 외국 투자자들이 공화국 영역 안에 투자하는 것을 장려하며 외국 투자자들의 투자를 보호하고 그들의 합법적 권리와 이익을 보장해 주기 위하여” 외국인투자법을 비롯한 외국투자 관련법들을 제정하였다고 함(조선로동당출판사, 김일성 저작집 제44권, 1996, p.343.).
- 3) 로동신문, 2002. 3. 28자 보도.
- 4) 남북경제협력 관련 4개 합의서란 2000년 12월 16일 남북한 당국이 서명한 투자보장·이중과세방지·청산결제·상사분쟁해결절차에 관한 합의서를 말함. 한편 우리 정부는 이 합의서에 대한 법적 효력 부여를 위하여 2001년 6월 1일 국회에 체결동의안을 제출해 놓은 상태임.

제정되었던 합영법을 뒷받침하지 못하였으나, 1992년 헌법 수정을 통하여 “국가는 우리나라 기관, 기업소, 단체와 다른 나라 법인 또는 개인들과의 기업 합영과 합작을 장려한다”라는 규정(제37조)을 신설함으로써 외국인투자 관련법의 헌법적 근거를 마련하였다.⁶⁾

북한의 외국인투자 관련법으로는 외국인투자법, 합영법, 합작법, 외국인기업법, 외국인투자은행법이 있으며, 모두 하위규정을 가지고 있다. 한편, 경제특구 관련법으로 ‘라진-선봉경제무역지대법’이 있으며, 이에 기초한 ‘외국인출입규정’, ‘외국기업상주 대표사무소에 관한 규정’, ‘외국인 체류 및 거주 규정’ 등이 있다. 이들 법률 상호간의 관계를 체계화시켜 본다면, 외국인투자법은 외자기업의 설립과 운영에 관한 일반원칙을 포괄적으로 규율하는 기본법의 성격을 지니고 있으며(외국인투자법 제2조), 합영법·합작법·외국인기업법·외국인투자은행법·라진-선봉경제무역지대법은 개개의 투자유형⁷⁾ 또는 경제특구에 적용되는 외국인투자법의 부분법⁸⁾이라 할 수 있다. 한편 외국인 투자기업의 경영활동은 외국인투자 관련 법규의 적용을 받는 외

에도 대외경제계약법, 대외민사관계법, 외국투자기업 및 외국인세금법, 토지임대법, 노동법, 외화관리법, 세관법 등의 적용을 받게 된다.

2. 외국인 투자기업의 형태

북한은 중국이 외자기업을 합자기업(Equity Joint Ventures), 합작기업(Contractual Joint Ventures), 독자기업(Fully Foreign Owned Enterprises)으로 분류하는 것을 모방하여⁹⁾ 외국인 투자기업의 조직형태를 합영기업, 합작기업, 외국인기업으로 분류하고 있으며, 기타 보상무역(구상무역) 및 위탁가공무역 방식도 허용하고 있다.¹⁰⁾

‘합영기업’이란 북한측 투자자와 외국측 투자자가 공동으로 투자하고 공동으로 운영하여 투자지분에 따라 이윤을 분배하는 기업으로, 우리가 흔히 합작투자라고 부르는 지분참여형 합작투자기업(joint venture)을 말한다. 합영기업은 투자지분에 따라 남한측 투자자도 기업경영권을 가질 수는 있지만, 북한이 남한 기업인의 장기체류 및 상주를 제한하고 있기 때문에 실

5) 정세현, 대북정책 방향과 남북경협 활성화 방안, 전경련 남북경협위원회 강연자료, 2002. 4. 12, p.8.

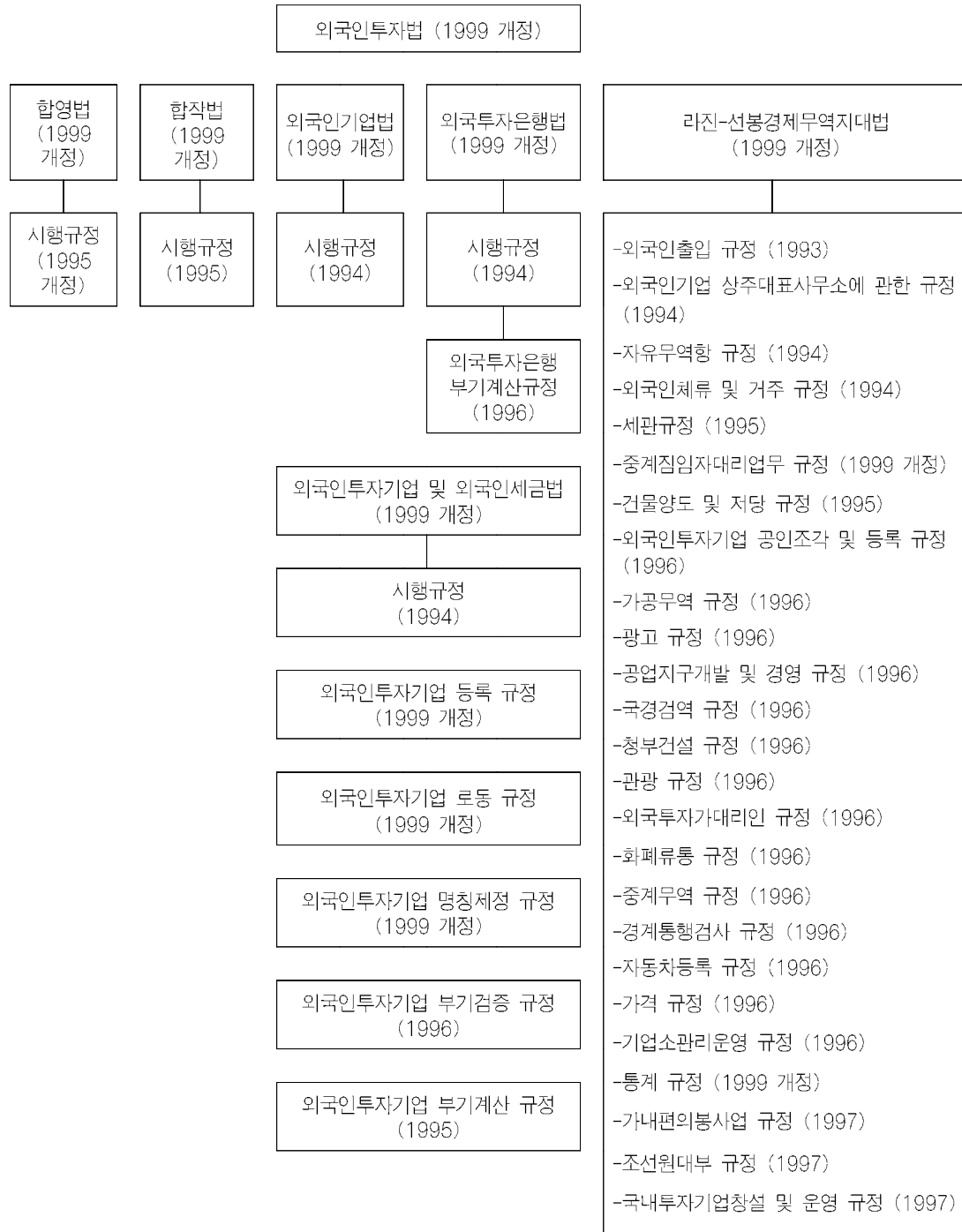
6) 북한도 외국인투자법의 입법적 근거로 사회주의헌법 제37조를 들고 있음(앞, 라진-선봉 자유경제무역지대 투자환경, p.37.). 이에 반해 북한의 헌법은 중국 및 베트남과는 달리 외국인투자의 장려와 보호의 법률적 근거에 대한 명문규정이 없으며, 단지 외국인투자를 보호하고 장려하는 것에 그친다는 견해도 있음(전홍택·오강수, 북한의 외국인투자제도와 대북투자 추진방안, 한국개발연구원, 1995, p.83.).

7) 정확히 말해서 외국인투자은행법은 투자유형에 따른 외국인투자법의 부문법이라기보다는 은행업의 특수성에 맞춘 개별 법령이라 할 것임. 한편 지난 6년간(1992~97)에 걸쳐 라진-선봉 경제지대 관련 법령 50개 이상을 공포했다고 하나(UNDP·UNIDO, *DPR Korea's Investment & Business Guide to the Rajin-Sonbong Economic and Trade Zone*(’98), 1999. 6, p.2.), 법령 전체에 대하여서는 파악되지 않고 있음.

8) 외국인투자법과 합영법, 합작법, 외국인기업법 등 각 개별 법률은 상위법과 하위법의 관계에 있는 것처럼 보이나, 양자의 내용이 서로 상치될 경우에는 우리 법체계에서 말하는 상·하위법간의 효력관계를 그대로 적용할 수는 없으므로, 사안에 따라 융통성 있게 해석하여야 할 것임(법무부, 북한법의 체계적 고찰(Ⅲ)-상사·경제, 노동관계법-, 1997, p.187.).

〈그림〉

북한의 외국인투자 관련 법령체계



주: 경제무역지대 관련 규정의 명칭 앞에는 자유무역항규정을 제외하고는 '라진-선봉경제무역지대'(1999년 이후 개정된 규정의 경우) 또는 '자유경제무역지대'(1999년 이전 제정된 규정의 경우)라는 명칭이 첨가됨

자료: 대한무역진흥공사 홈페이지(<http://www.kotra.or.kr>)를 근거로 일부 수정

질적인 경영권 행사는 불가능하다고 할 것이다.¹¹⁾

‘합작기업’이란 북한측 투자자와 외국측 투자자가 공동으로 투자하고 북한측이 경영을 전담하며, 계약조건에 따라 상대측 투자지분을 상환하거나 이윤을 분배하는 기업으로, 일종의 생산분배(production sharing) 또는 기술공여계약에 의한 투자 기업을 말한다. 북한의 합작기업은 외국측의 경영권을 배제하고 있다는 점에서 중국의 합작기업과 차이가 있으며¹²⁾, 북한 입장에서는 합작기업에 대한 경영권을 북한측이 전담하기 때문에 이를 선호하고 있는 것으로 보인다.¹³⁾

‘외국인기업’은 외국측이 단독으로 투자하여 경영하는 기업으로 중국, 베트남과 달리 북한에서는 특정지역인 라진·선봉 경제무역지대에서만 설립할 수 있다(외국인투자법 제3조). 이는 북한이 평양에서 멀리 떨어져 있는 특정 지역에 한하여 외국의 자본·기술을 도입함으로써 개방은 하되 자본주의 황색바람은 차단하려는 것으로서, 경제개방이 가져올 부정적 영향을 최소화하기 위한 조치로 보인다.

3. 투자가능 · 투자장려 · 투자제한

북한은 외국인투자법 제6조에서 투자가 능 분야로 ‘공업, 농업, 건설, 운수, 채신, 과학기술, 관광, 유통, 금융을 비롯한 여러 부문’으로 명시하고 있으며, 개별법인 합영법 제3조 및 동법 시행규정 제8조, 합작법 제3조 및 동법 시행규정 제4조, 외국인기업법 제3조 및 동법 시행규정 제7조에서 투자형태에 따른 투자부문을 상세하게 규정하고 있다. 북한은 투자가능 분야를 ‘~을 비롯한 여러 부문’으로 표현함으로써 명확한 기준을 제시하고 있지 않으므로, 북한에 투자할 때는 투자교섭 단계에서부터 투자하려는 분야가 북한측에 의해 승인될 수 있는지 여부를 확인하는 것이 필요하다고 하겠다.

북한의 외국인투자법 제7조는 외국인투자 대상에서 첨단기술을 비롯한 현대적 기술과 국제시장에서 경쟁력이 높은 제품을 생산하는 부문, 자원개발 및 하부구조 건설 부문, 과학연구 및 기술개발 부문에 대

9) 중국은 중외합작경영기업법(1979. 7. 1 공포), 중외합작경영기업법(1988. 4. 13 공포), 외자기업법(1986. 4. 12 공포)을 통하여 이른바 三資企業을 도입하였으며, 베트남은 외국인투자법(1987. 12. 29 제정)을 통하여 합작기업(Joint Venture Enterprises), 합작경영(Business Cooperation Contracts), 단독투자기업(Enterprises with 100% Foreign Capital)이라는 세 가지 외국인투자 형태를 도입하였음.

10) 조선민주주의인민공화국 대외경제협력추진위원회, 라진-선봉자유경제무역지대투자문답집, 1996. 6. p.21. 한편 북한은 외국인 투자기업의 명문명칭으로 Equity Joint Venture(합영기업), Contractual Joint Venture(합작기업), Wholly Foreign-owned Enterprise(외국인기업)를 사용하고 있음(Collection of laws & regulations, 1999, p.5.)

11) 합영기업의 사장은 원칙적으로 북한이 담당하나, 필요에 따라 상대방도 맡을 수 있음(김만식, “외국인투자기업의 형태와 그 특징”, 김일성종합대학학보(경제학), 김일성종합대학출판사, 제43권 제1호, 1997, p.53.). 한편 최초의 남북 합영기업이었던 대우의 의류제조 사업은 1999년 1월 북한의 남한 경영진 및 기술자 전원 출국 조치로 인하여 사실상 중단된 상태이며, 태창의 금강산 샘물 개발사업은 2000년 6월 북한의 무리한 물값 인상요구로 인하여 중단된 상태에 있음.

12) 중국의 합작기업은 계약 또는 정관에 따라 경영상 관리의무의 분담을 허용하고 있음(한국무역협회, 중국 경제관계법령집, 1997, p.136.).

13) 북한은 합작기업에 대하여 사회주의 경제관리체계에 따라 관리·운영될 뿐만 아니라, 출자받는 측의 완전한 소유로 전환시킬 수 있는 가능성이 크기 때문에 북한측에 매우 유리한 방식이라고 설명하고 있음(김만식, 앞의 글, pp.54~55.).

〈표 1〉

북한의 외국인 투자기업 형태

구 분	투자방식	경영방식	분 배 방 식	
			이 익	손 실
합영기업	공 동	공 동	공 동 (지분율)	공 동 (지분율)
합작기업	공 동	단 독 (북한측)	공 동 (계 약)	단 독 (북한측)
외국인기업	단 독 (외국측)	단 독 (외국측)	단 독 (외국측)	단 독 (외국측)

한 투자를 장려하고 있으며, 합영법 제3조 및 동법 시행규정 제9조, 합작법 제4조 및 동법 시행규정 제5조에도 유사한 규정을 두고 있으나, 외국인기업법에는 투자장려에 관한 규정이 없다.

아울러 외국인투자법 제8조는 투자장려 부문에 대해서는 소득세를 비롯한 세금의 감면, 유리한 토지사용조건의 보장 및 은행대부의 우선적 제공 등의 혜택을 부여하고 있으며, 합영법 제7조 및 동법 시행규정 제10조, 합작법 제6조 및 동법 시행규정 제6조에도 유사한 규정을 두고 있다. ‘외국인투자기업 및 외국인세금법’에 의할 경우 투자장려부문의 기업소득세율은 10%이며(제12조), 외국인 투자기업이 10년 이상 기업을 운영할 경우에는 일정 기간동안 기업소득세를 감면해주고 있다(제15조). ‘토지임대법’ 제30조는 투자장려부문에 대한 토지임대료를 5년간 분할지급할 수 있도록 우대하고 있으며, 동법 제33조는 투자장려부문에 투자하는 경우 토지사용료를 10년까지 감면해 줄 수 있도록 하고 있다.

북한은 외국인투자에 대하여 혜택을 부여하는 반면, 일반적이고 상식적인 기준에 입각한 투자제한 또는 금지부문을 두고 있

다. 즉, 기술이 떨어지거나 환경오염을 유발하는 산업, 나라의 안전과 사회의 공동이익을 저해하는 부문의 투자를 금지하고 있다(외국인투자법 제11조, 합영법 시행규정 제11조, 합작법 시행규정 제7조). 한편 외국인기업법 제3조는 국가안전 저해 부문 및 기술적 낙후 부문을 투자금지 부문으로 명시하고, 동법 시행규정 제9조와 제10조를 통하여 투자제한 분야를 구체화하고, 제8조에서는 설립요건도 강화하고 있다. 이는 외국인기업이 북한에 미치는 부정적 영향을 고려하여 합영기업이나 합작기업보다 엄격한 승인기준을 적용하려는 것으로 보인다.¹⁴⁾

4. 투자보호 제도

북한은 외국인투자를 보호하기 위하여 국유화 방지, 이윤 등의 송금 보장 및 경영비밀 보장 등을 명문화하고 있다. 북한 외국인투자법 제19조는 중국, 베트남 등과 마찬가지로 외국인 투자자의 재산에 대한 국유화 또는 수용을 하지 않음을 원칙으로 하고 있으며, 불가피한 사유로 국유화 또는 수용을 할 경우에는 상응한 보상을 하

14) 북한은 외국인기업이 북한에 미치는 영향을 고려하여 외국인기업에 대한 투자조건을 엄격하게 하고 투자대상을 제한하는 조치를 취한 것이라 함(김만식, 앞의 글, p.56.).

〈표 2〉

북한의 외국인투자 가능·장려·제한 부문

구 분	투 자 가 능	투 자 장 려	투자제한 또는 금지
외국인 투자법	공업, 농업, 건설, 운수, 체신, 과학기술, 관광, 유통, 금융 등	첨단기술을 비롯한 현대적 기술, 국제경쟁력이 높은 제품생산 부문, 자원개발 및 하부구조 건설 부문, 과학연구 및 기술개발 부문	민족경제발전과 국가안전 저해 부문, 경제기술적 낙후 부문, 환경보호 저촉 부문
합영법	과학기술, 공업, 건설, 운수 등	첨단기술 및 현대적 기술도입 부문, 국제경쟁력 높은 제품생산 부문, 하부구조 건설대상, 과학연구 및 기술개발 부문	-
동법 시행규정	과학기술, 전자, 자동화, 기계 제작, 금속, 채취, 동력, 건재, 제약, 화학, 건설, 운수, 금융, 관광, 봉사 등	상 동, 자원개발	〈금지〉 국가가 따로 정한 부문, 국가안전 및 사회공동이익 저해 부문 〈제한〉 환경보호기준 초과 부문, 설비·생산공정 낙후 부문, 단순 자원수출 부문, 경제적 효과성 적은 부문
합작법	수출제품 생산분야, 선진기술 도입분야, 관광, 봉사	현대적 설비 및 첨단기술 투자 부문, 국제경쟁력 높은 제품생산 부문	-
동법 시행규정	상 동	상 동, 과학연구 및 기술개발, 자원개발 및 하부구조 건설 부문	국가안전 및 사회공동이익 저해 부문, 국가가 따로 정한 부문, 환경보호기준 초과 부문, 설비·생산공정 낙후 부문, 단순 자원수출 부문, 경제적 효과성 적은 부문
외국인 기업법	전자, 자동화, 기계제작, 식료 가공, 피복가공, 일용품공업, 운수, 봉사 부문 등	-	국가안전 저해 부문, 기술적 낙후 부문
동법 시행규정	상 동, 동력, 건재, 제약, 화학, 건설	-	〈승인 불허〉 국가안전 저해 부문, 국민 건강과 국토·자원 피해 부문, 설비·생산공정 낙후 부문, 생산제품 수요 미미 부문, 국민 사상과 생활기풍 저해 부문 〈설립 금지〉 출판, 보도, 방송, 체신, 국가가 금지한 부문

도록 규정하고 있다. 합영법·합작법·외국인기업법에는 관련규정이 없으나, 합영법 시행규정 제4조는 합영기업의 국유화 및 수용을 금지하고 있다.

국유화 또는 수용 사유인 ‘불가피한 사정’은 통상적으로는 전쟁(war)·무력충돌(armed conflict)·국가비상사태(state of emergency)·항거(revolt)·폭동(riot) 등의 불가항력 사유를 의미하나¹⁵⁾, 북한은 외국인투자 관련법규상 이를 구체적으로 명시하지 않고 투자문답집을 통하여 ‘자연 재해, 국토건설계획의 변경과 같은 사정’으

로 설명하고 있을 뿐이다¹⁶⁾.

국유화 또는 수용시 보상방법과 관련하여 국제관례는 ‘충분·신속·유효한(full, prompt and effective)’ 보상을 의미하나,¹⁷⁾ 북한은 ‘해당한 보상’이라는 용어를 사용하면서 이를 ‘등가보상의 원칙에서 투자된 재산가치를 국제시장가격에 기초하여 합의한 가격을 합리적인 시간 안에 외화 또는 대치물자로 보상하는 것’을 의미하는 것으로 설명하고 있다.¹⁸⁾

한편, 외국인투자법 제20조, 합영법 제42조, 합작법 제15조 및 외국인기업법 제

22조는 이윤, 기타 소득, 청산 후 잔여 재산에 대하여 외화관리법의 규정에 따라 국외로 송금하는 것을 보장하고 있다.

북한은 외국인투자법 제21조를 통하여 외국인 투자기업의 경영비밀을 법적으로 보장하고 외국인 투자가와의 합의 없이는 그 공개를 금지하고 있으나, 합병법·합작법·외국인기업법에는 관련규정이 없다. 북한이 비록 경영비밀 보장제도를 두고 있기는 하나 북한의 모든 기업이 국가 또는 사회협동단체 소유인 점을 감안할 때, 실효성이 있을지는 의문이다.

한편, 2000년 12월 16일 남북 당국이 서명한 '남북사이의 투자보장에 관한 합의서' 제4조는 국유화 또는 수용의 경우 수용 관련 결정이 공포되기 직전 투자자산의 국제시장가치로 신속하고 충분하며 효과적인 보상을 하도록 규정하고 있으며, 제5조는 이윤 등에 대한 태환성 통화로의 송금을 보장하고 있기 때문에, 합의서가 발효될 경우에는 북한 법규의 모호성으로 인한 투자보호 관련 문제가 많이 해소될 수 있을 것으로 보인다.

【趙 泳 照】

- 15) 재무부 국제금융국, 투자보장협정집, 1991. 6, p.419 (대한민국 정부와 헝가리 정부간의 투자의 증진 및 상호보호에 관한 협정 제4조) 등.
- 16) 앞, 라진-선봉자유경제무역지대투자문답집, p.20.
- 17) 위, 투자보장협정집, p.593 (대한민국 정부와 인도네시아공화국 정부간의 투자의 증진 및 보호에 관한 협정 제6조) 등.
- 18) 앞, 라진-선봉자유경제무역지대투자문답집, p.20.