

# 북한 외자 유치 정책의 변화 요인과 시사점\*

이해정 (현대경제연구원 연구위원)

- I. 서론
- II. 각 시기별 주요 내용
- III. 종합 평가
- IV. 시사점

## 〈요약〉

북한은 다양한 외자유치 정책을 도입하였으나 효과는 미미한 실정이다. 1984년 합영법 도입 이후 본격 추진된 북한의 외자유치 정책은 2012년 이후 3차 준비기를 지나고 있다. 1차 준비기(1984~1997년)에는 재일동포 및 對 중국 투자 유치를 적극 추진하였으나 실적은 저조한 수준에 그쳤다. 이 시기 가장 큰 특징은 1991년 북한 최초의 경제특구인 라진·선봉자유무역지대를 설치·추진했다는 것이나, 본격적인 투자 유치에는 실패한 것으로 보인다. 2차 준비기(1998~2011년)에 남북 경협은 정치적 상황에 따라 부침(浮沈)을 거듭한 반면, 북중 경협은 지속 추진되었다. 1998년 남북 관계 개선을 계기로 금강산 관광 등 남북 경협이 본격화되었으나, 북한의 잇따른 핵실험과 군사적 도발 등으로 남북 경협이 축소되었다. 한편, 북한은 2002년 중국과 신의주 특구 사업을 추진하였으나, 성공을 거두지 못하였다. 이후 북한은 중국과 나선 및 황금평·위화도지대 공동 개발에 나서고 있다. 3차 준비기(2012년~현재)에는 전방

\* 본고는 현대경제연구원, “북한 외자유치 정책의 성과와 한계”, 『현안과 과제』 16-37호(2016) 자료를 대폭 수정·보완한 것이다.

위적 특구 정책을 통해 적극적인 외자 유치에 나서고 있다. 기존의 5대 중앙 특구(나선·개성·금강산·신의주·황금평/위화도) 개발 노력을 지속하는 한편, 21개의 경제개발구를 신설하여, 기능별로 육성할 계획을 수립하였다.

최근 북한의 외자유치 정책은 개방의 지역적 범위 확대, 특구 형태의 다양화, 투자 유치 대상 다변화, 관련 법제 정비 등의 성과를 도출한 것으로 평가되나, 실질적 투자로 이어지지 못하는 한계가 남아있다.

따라서 경제개발구법 제정 및 전국 단위의 경제개발구 확대 등 최근 북한의 외자유치 노력과 변화 노력이 확대될 수 있도록 측면 지원이 필요하다. 이를 위해서는 첫째, 시장경제관련 법제 인프라 구축 지원을 고려할 수 있다. 둘째, 한국의 고도성장 노하우를 전수하는 등 북한의 전문 인력에 대한 특구 운영 교육 등이 가능하다. 셋째, 개성공단 사업이나 금강산 관광 등 기추진 경험사업의 재개를 통해 상호 신뢰 회복의 기회를 모색할 필요가 있다. 넷째, 다자간 사업 추진을 위한 기반 조성도 필요하다. 마지막으로 아시아인프라투자은행(AIIB: Asian Infrastructure Investment Bank)을 활용한 북한 인프라 개선 방안도 모색할 필요가 있다.

## 1. 서론

북한의 외자 유치 정책은 1984년 9월 합영법 발표를 계기로 본격 추진되었으나, 그 실적은 매우 저조하였으며 유치된 자본의 대부분도 조총련계 기업에 의한 것이었다. 1989년부터 급진전된 사회주의권 변화로 1991년 사회주의 경제협력체제인 상호경제원조회의(CMEA)가 해체되고<sup>1)</sup>, 경제난이 심화되면서 북한은 경제특구 설치 등을 통한 외자 유치에 노력을 기울여 왔다. 특히, 북한은 김정은 시대에 들어 ‘경제개발구법’ 제정 등 법제 정비와 함께 경험 및 외자유치 전담 기구를 마련하는 노력을 지속하고 있으나, 아직까지도 투자 유치 실적은 미미한

1) 북한은 자력갱생의 정책 기조하에 CMEA 가입을 거부하여, CMEA 회원국은 아니었지만, 북한의 對 사회주의권 무역은 CMEA 회원국들간 무역과 본질적으로 같은 성격을 갖고 있었다.

실정이다. 북한은 현재 내부 자원이 고갈된 상황이기 때문에 외부로부터 자본을 도입하지 않고는 사실상 경제난 극복이 불가능한 상황이나, 북한이 추진해 온 외자 유치 정책에는 근본적인 문제가 있는 것으로 보인다.

이에 본 연구에서는 북한의 외자 유치 정책을 시기별로 구분하고, 각 시기별 정책 변화 요인을 분석하여 시사점을 도출하고자 한다. 본 연구의 범위는 북한 최초의 대외경제법제인 합영법 제정 시기부터 현재까지로 정하고자 한다. 외자 유치 정책 변화는 크게 1차 정비기(1984~1997년), 2차 정비기(1998~2011년), 3차 정비기(2012년~현재)로 구분하고자 한다. 시기의 구분은 여러 가지 방법이 가능할 것이나, 대외경제법제 역시 헌법에 귀속될 뿐 아니라 헌법 개정에 따라 대내외 경제 관련 조항도 개정되기 때문에 주요 헌법 개정을 기준으로 시기를 구분하는 것이 본 연구에 가장 적합할 것으로 보인다.

정책에 영향을 미치는 요인으로는 구조적 요인, 제도적 요인, 행위자적 요인의 세 가지로 구분하여 분석하고자 한다. 역사적 신제도주의에서 제도 변화는 구조적·제도적·행위자적 요인의 상호작용에 의해 발생한다고 보고 있다.<sup>2)</sup> 구조적 요인은 대외적·대내적 환경을 의미한다.<sup>3)</sup> 여기에는 제도의 요소들에 위거나 충격으로 다가와 변화의 자극을 주는 대내외적 변수들이 포함되어 있다. 제도적 요인은 제도적 맥락에서 법적 요소와 제도화된 이념 등을 의미한다. 행위자적 요인에서 말하는 행위자는 대내외적 요인과 제도 요인에 의해 영향을 받는 객체로서의

2) 김윤권, 『중국 국무원(國務院)의 변화와 그 요인에 관한 연구 : 역사적 신제도주의 시각의 적용을 중심으로』 (서울: 서울대학교 대학원 행정학박사학위 논문, 2004), pp. 45~63.

3) Thelen, Kathleen and Sven Steinmo, "Historical Institutionalism in Comparative Politics." *Structuring Politics*. (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), p. 10.

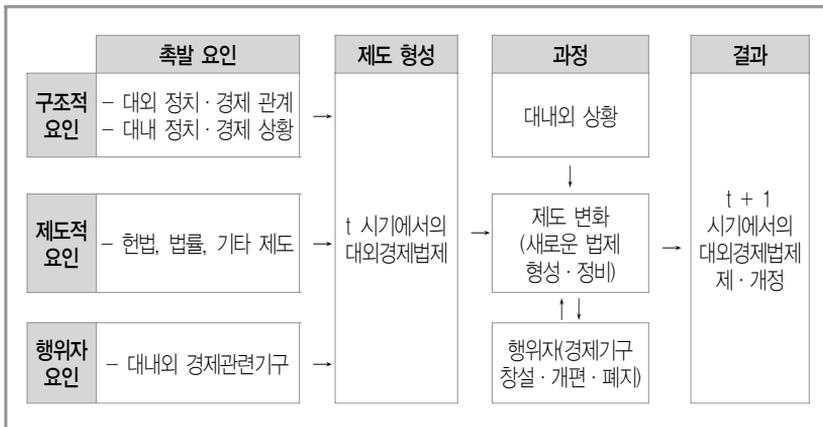
행위자이면서, 동시에 제도를 현실화하고 재생산하는 변화의 주체이다. 대체로 최고지도자와 행정 관료들 의미할 수 있으며, 주요 행정기관을 의미하기도 한다. 경로의존 분석은 제도 변화의 과정에서 다양한 요인의 상호 관련성을 중시하고 있어, 북한 외자 유치 정책의 변화 요인을 살펴보고자 하는 본 연구에서는 역사적 신제도주의에 의한 분석이 유용할 것으로 보인다.

〈표1〉 변수의 선정

구조적 요인	대외적 요인	국제 정치 상황 · 대외 정치적 관계
		대외 경제적 관계(무역 및 대외 채무)
	대내적 요인	대내 정치적 상황
		대내 경제적 여건
제도적 요인	법적 요인	헌법, 법률
행위자적 요인	대내외경제관련 기구	

자료 : 필자 작성.

〈그림1〉 분석틀



자료 : 필자 작성.

## II. 각 시기별 주요 내용

### 1. 1차 정비기(1984~1997년) : 재일동포 및 對 중국 투자 유치 저조

북한은 구소련 및 중국에 대한 의존에서 벗어나기 위해 1970년대부터 서방 국가들과의 경제 협력을 모색하게 되었다. 그러나 북한은 수출 부진에 따른 외화 부족 때문에 서방의 차관 도입에 대한 원리금 상환이 불가능해지자 1976년 채무불이행(디폴트)을 선언하면서 차관 도입 정책을 사실상 포기하게 되었다. 이러한 상황에서 중국이 1978년 덩소평의 등장으로 실용주의 정책을 표방하면서, ‘중외합자경영기업법’ 제정(1979.8) 및 5대 특구 개발 등 개혁·개방 정책을 통한 외자 유치에 상당한 실적을 보이자 북한은 해외 자본과 기술을 도입하는 방안으로 외자 유치의 필요성을 인식하게 되었다. 북한은 중국의 성과에 고무되어 1983년 4월과 7월 사이에 고위급 대표단을 중국 경제특구에 파견하여 시찰하도록 하였다. 또한, 1984년 8월에는 정무원 총리 강성산이 경제 각료와 함께 상하이의 생산 시설과 건설 현장을 시찰하는 등 중국의 개혁·개방정책에 대한 북한의 관심이 고조되었다.<sup>4)</sup>

이에 북한은 1984년 합영법 제정을 통해 제한적인 대외 개방을 시도 하였다. 그러나 낮은 대외신용도와 열악한 투자 환경으로 별다른 성과를 거두지 못하자, 북한은 1986년 ‘2·28 교시’를 통해 김일성의 지시로 소위 애국사업으로 불리는 조총련과의 합영사업을 적극 추진하였다.<sup>5)</sup>

4) 최수영, “북한의 외국자본 유치 현황과 과제”, 『통일안보연구』 제1권 제1호(2001), pp. 313-328.  
5) 권은민, 『북한 외국인투자법제에 관한 연구 : 시기별 변화와 전망』, (창원: 경남대학교 박사학위 논문, 2012), p. 74.

동법 시행 이후 1993년 말까지 147건의 합영 계약을 체결하였으나, 이 중 88%인 130건을 조총련계 재일동포와 체결하였으며 그나마도 북한의 일방적 경영으로 성과도 부진하였다.<sup>6)</sup>

경제난과 합영사업의 부진을 만회하기 위한 돌파구로 북한은 합영법 제정 이래 미루어 온 중국식의 경제 특구인 자유경제무역지대의 창설을 시도하게 되었다.<sup>7)</sup> 북한의 경제특구 실험은 1991년 7월 국제연합개발계획(UNDP)의 동북아소지역계획회의(Northeast Asia Sub-regional Program Meeting)에서 두만강유역개발계획(TRADP: Tumen River Area Development Programme)이 동북아지역 최우선 사업으로 지정되면서 본격화되었다.<sup>8)</sup> 북한은 1991년 12월 28일 정무원 결정 74호에 의해 라진·선봉지역의 621km<sup>2</sup>를 자유경제무역지대로 지정하고, 라진, 선봉, 청진의 3개항을 자유무역항으로 지정하였다. 또한 북한은 1992년 헌법 개정을 통해 대외경제개방정책의 법적 토대를 마련한 후 각종 법률 정비 사업을 꾸준히 진행하였다. 그러나 이러한 북한의 노력에도 불구하고, 북한 최초의 경제특구인 라진·선봉자유무역지대는 실질적인 성과는 거두지 못한 것으로 평가된다. 1997년 말까지 나진선봉지대에 유입된 외국인투자액은 실행 기준으로 5,792만 달러에 불과한 것으로 나타났다.<sup>9)</sup>

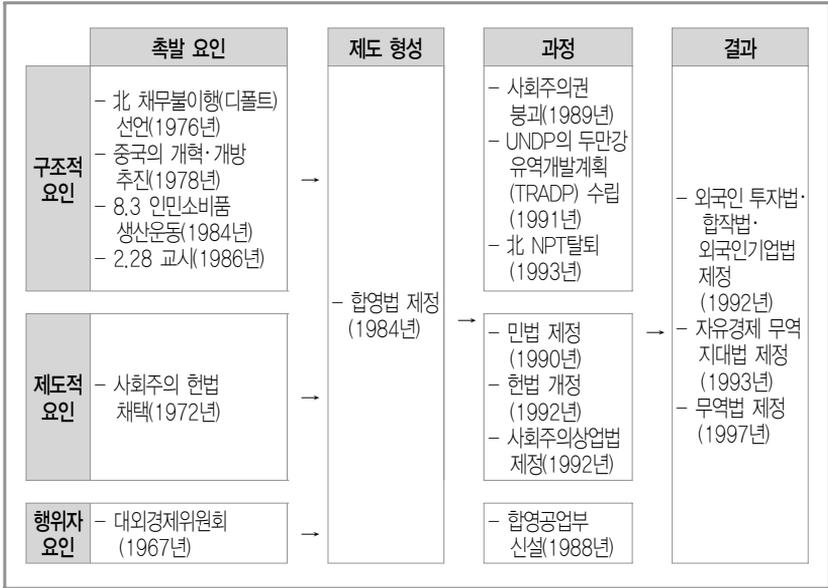
6) KOTRA, “북한의 외자유치 현황과 전망”, 『기획조사 06-010』(2006), p. 3.

7) 최수영, “북한의 투자유치정책 10년사 평가와 과제”, 『북한의 대외경제정책 10년 평가와 과제』 (서울: 대외경제정책연구원, 2001), p. 37.

8) 몽골 울란바토르에서 열린 동북아소지역계획회의(1991.7.6~7)에서 북한은 라진선봉을 자유 경제무역지대로 하고 청진, 라진-선봉항을 동북아의 교통중심지로 개발하겠다는 계획을 제시하였다. 배종렬, “다자간 국제협력: KEDO와 TRADP 사업을 중심으로”, 『수은북한경제』, 2005년 봄호(2005), pp. 51-59.

9) KOTRA, “북한 라진선봉지대 외국인투자유치 현황”, 『KOTRA 북한뉴스레터』(1998). 참고로 북한은 1993년 5월 라진선봉 투자유치 프로젝트를 제시하면서 제조업과 인프라 부문에 총 70억 달러의 유치 계획을 세운 바 있다.

〈그림2〉 1차 정비기(1984~1997년)



자료: 필자 작성.

주: '8.3 인민소비품 생산 운동'이란 유류 자재나 폐품을 활용해 소비품을 생산하여 주민들에게 공급하도록 한 것으로 중공업우선정책의 폐해를 해소하기 위해 추진.

## 2. 2차 정비기(1998~2011년) : 남북 경험의 부침(浮沈)과 북중 경험 지속

1998년 김대중 정부의 출범과 함께 대북 화해·협력 정책이 추진되고, 북한도 본격적인 김정일 체제가 출범하면서 남북 경험은 새로운 국면을 맞이하게 되었다. 1998년 4월 2차 남북 경험 활성화 조치<sup>10)</sup>로 기업인

10) 2차 남북 경험 활성화 조치의 주요 내용은 대기업 총수와 경제단체장 방북 전면 허용, 대북 투자규모 제한 완전 폐지, 대북 투자제한업종의 '네거티브 리스트'화, 생산 설비 대북반출 제한 폐지 등이다. 한편, 1994년 11월 발표된 1차 남북 경험 활성화조치는 기업 총수를 제외한 기업인 방북 등 남북 경제인사의 상호방문 허용, 1회 100만 달러 이하의 위탁가공용

들의 수시 방북이 확대되고, 11월 금강산관광 사업이 시작되면서 남북 경협이 본격화되었다. 2000년 6월 1차 남북정상회담과 동년 12월 4대 경협 합의서<sup>11)</sup>에 서명하면서 대규모 인적·물적 교류 활성화의 계기가 마련되었다. 특히, 2003년 6월 개성공단 착공으로 남북 경협은 새로운 전기를 맞게 되었다. 2007년에는 2차 남북정상회담을 통해 남북 경협의 확대·발전에 합의하였으며, 동년 12월에는 개성관광이 시작되었다.

그러나 남북 경협은 북핵 문제 및 남북 관계 변화에 따라 부침을 지속하였다. 2006년 10월 북한의 1차 핵실험 이후 북핵 문제는 경협 활성화의 걸림돌로 작용하고 있으며, 2008년 7월 금강산 관광객 피격 사건으로 금강산·개성관광이 중단되었다. 2010년에는 천안함 침몰에 대한 5.24 대북 경제 제재 조치가 발표되어 개성공단을 제외한 남북 교역이 전면 중단되었다.

한편, 북한은 중국과 신의주 특구 사업을 추진하였으나 실패로 돌아갔다. 2002년 신의주 특구 초대 행정장관에 임명된 중국인 사업가가 탈세 등의 혐의로 중국 당국에 체포되면서 신의주 특구 개발의 추동력을 상실했기 때문이다. 북한은 중국과 나선 및 황금평·위화도경제지대 등에 대한 공동 개발에도 나서고 있다. 중국의 동북3성 개발계획에 부응하여 북한은 2010년 나선시를 특별시로 승격하였으며, 중국과 나선항 1호 및 4~6호 부두 개발 및 북중간 철도·도로 건설에 합의한 바 있다. 2010년 12월에는 황금평·위화도경제지대에 대한 공동 개발 및 공동 관리에 합의하였다.

---

시설재 반출 및 기술자 방북 허용, 500만 달러 이하의 시범적인 경제협력사업 실시 등의 내용을 담고 있다.

11) 남북간 4대 경협합의서는 이종과세방지합의서, 청산결제합의서, 상사분쟁합의서, 투자보장 합의서 등으로 2013년 8월 발효되었다.

〈그림3〉 2차 정비기(1998~2011년)

	촉발 요인	제도 형성	과정	결과
구조적 요인	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 김정일 시대 공식출범 (1998년)</li> <li>- 금강산 관광 시작 (1998년)</li> <li>- 1차 남북정상 회담 (2000년)</li> <li>- 7.1 경제관리 개선조치 (2002년)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 신의주특별 행정구기본법 제정(2002년)</li> <li>- 금강산관광 지구법·개성 공업지구법 제정(2002년)</li> <li>- 북남경제협력법 제정(2005년)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1차 핵실험 (2006년)</li> <li>- 2차 남북정상 회담(2007년)</li> <li>- 금강산관광 중단(2008년)</li> <li>- 2차 핵실험 (2009년)</li> <li>- 5.24조치 (2010년)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 라선시를 특별시로 승격(2009년)</li> <li>- 라선경제무역 지대법 개정 (2011년)</li> <li>- 황금평·위화도 경제지대법 제정 (2011년)</li> <li>- 금강산국제관광 특구법 제정 (2011년)</li> </ul>
제도적 요인	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 헌법 개정 (1998년)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 헌법 개정 (2009·2010년)</li> </ul>	
행위자 요인	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 무역성 신설 (1998년)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 함영투자지도국 (2009년)→함영 투자위원회 (2010년)</li> </ul>	

자료: 필자 작성.

### 3. 3차 정비기(2012년~현재) : 전방위적 특구 정책 추진

김정은 시대의 북한은 ‘전국토의 특구화’로 불릴 정도로 전방위적인 특구 정책을 통한 적극적인 외자유치에 나서고 있는 것으로 보인다. 이러한 특구 정책을 가장 잘 반영한 것이 2013년 5월 29일 채택된 경제개발구법이다. 동법의 핵심은 북한 전역에 걸쳐 경제특구를 확대해 나간다는 것이다. 특히 북한에서 단일 법 규정에 근거하여 외자유치를 도모하는 경제특구가 운영되는 것은 처음있는 일이다. 또한 중앙정부가 아닌 지방정부 차원에서도 당 위원장과 인민위원장이 주도권을 갖는

경제개발구 설치가 가능한 법적 토대가 마련되었다는 데 동법의 제정 의미가 있다. 한편, 2014년 6월 18일 외자유치 확대의 일환으로 기존의 대외협력 기구들을 통합한 대외경제성이 새롭게 출범하였다. 북한은 대외 경제 부문의 위상을 강화하기 위해 무역성<sup>12)</sup>에 합영투자위원회<sup>13)</sup>와 국가경제개발위원회<sup>14)</sup>를 통합하고 무역성을 대외경제성으로 격상시켰다. 이는 그동안 외자 유치 및 대외 경제 활동에 있어 업무가 중복된 부서를 통합해 대외 경제 업무의 효율성을 높이기 위한 조치로 보인다.

북한은 기존 5대 중앙 경제특구로 구분되는 나선·개성·금강산·신의주·황금평/위화도 특구 개발에 대한 노력을 지속하고 있으나 경제외적 상황에 영향을 받고 있다. 중앙급 경제특구는 대규모 복합형 경제특구의 성격을 가지고 있으며, 이 가운데 개성공업지구와 금강산 국제관광특구는 남북 관계 경색으로 사실상 중단되었다. 북중 경제특구로 구분될 수 있는 나선·신의주·황금평/위화도 특구 역시 북핵 문제 등 정치·군사적 상황에 영향을 받고 있다. 북한은 김정은 정권 출범 이후 21개의 중앙급(4개), 지방급(17개) 경제개발구를 신설하였으며, 기능별로 육성할 계획이다. 북한은 2013년 11월 21일 최고인민회의 상임위원회 정령을 통해 지방급 경제개발구 13개를 각 도에 설치하는 계획을 발표하였다. 이후 중앙급 및 지방급 경제개발구 정령을 지속 발표하여 현재까지 총 21개(중앙급 4개+지방급 17개)가 신설된

12) 무역성은 1998년 최초 출범 이후 주로 대외 교역을 담당해 왔다.

13) 합영투자위원회(합투위)는 2010년 7월 출범 이후 외자유치와 관련된 모든 업무를 총괄해 왔다.

14) 국가경제개발위원회는 2013년 10월 국가경제개발총국을 승격한 단체로, 각 지방급 경제개발구를 담당하고 있다.

〈표2〉 김정은 시대의 경제개발구 현황

구 분		주요 내용	면적 (km <sup>2</sup> )	투자액 (억 달러)
중앙급 (4개)	황해남도 강령 녹색시범구	- 농업, 수산업, 축산, 과수 등	-	-
	평양 은정 첨단기술개발구	- IT 첨단기술 산업단지(1지구, 2지구)	19.0	-
	남포시 진도 수출가공구	- 수출가공, 무역, 창고보관업 등	-	-
	양강도 무봉국제관광특구	- 백두산 연계관광 등(中 화릉시 공동개발)	20.0	-
지방급 (17개)	평안북도 압록강경제개발구	- 현대농업 <sup>15)</sup> , 관광휴양, 무역 등	6.6	2.4
	평안북도 청수관광개발구	- 혁명사적지, 과수원 관광단지 등	37.7	-
	자강도 만포경제개발구	- 현대농업, 관광휴양, 무역 등	3.0	1.2
	자강도 위원공업개발구	- 광물자원가공, 기계설비 제작 등	3.0	1.5
	함경북도 온성섬관광개발구	- 골프장, 수영장, 경마장 등	1.7	0.9
	함경북도 경원경제개발구	- 2015.10.8 발표(알려진 내용 없음)	-	-
	양강도 해산경제개발구	- 수출가공, 현대농업, 관광휴양, 무역	2.0	1.0
	황해북도 송림수출가공구	- 수출가공, 관광휴양, 무역 등	2.0	0.8
	황해북도 신평관광개발구	- 휴양, 체육, 오락 등 복합 관광지구	8.1	1.4
	남포시 외우도수출가공구	- 수출 가공조립업 등	1.5	1.0
	평안남도 숙천농업개발구	- 2014.7.23 발표(알려진 내용 없음)	-	-
	평안남도 청남공업개발구	- 2014.7.23 발표(알려진 내용 없음)	-	-
	강원도 현동공업개발구	- 정보산업, 경공업, 광물자원 활용 등	2.0	1.0
	함경남도 흥남공업개발구	- 보세가공, 화학, 건재, 기계설비제작	2.0	1.0
	함경남도 북청농업개발구	- 현대적인 농업개발구 건설	3.0	1.0
	함경북도 청진경제개발구	- 금속가공, 경공업, 수출가공업 등	5.4	2.0
	함경북도 어랑농업개발구	- 현대적인 농업개발구 건설	4.0	0.7

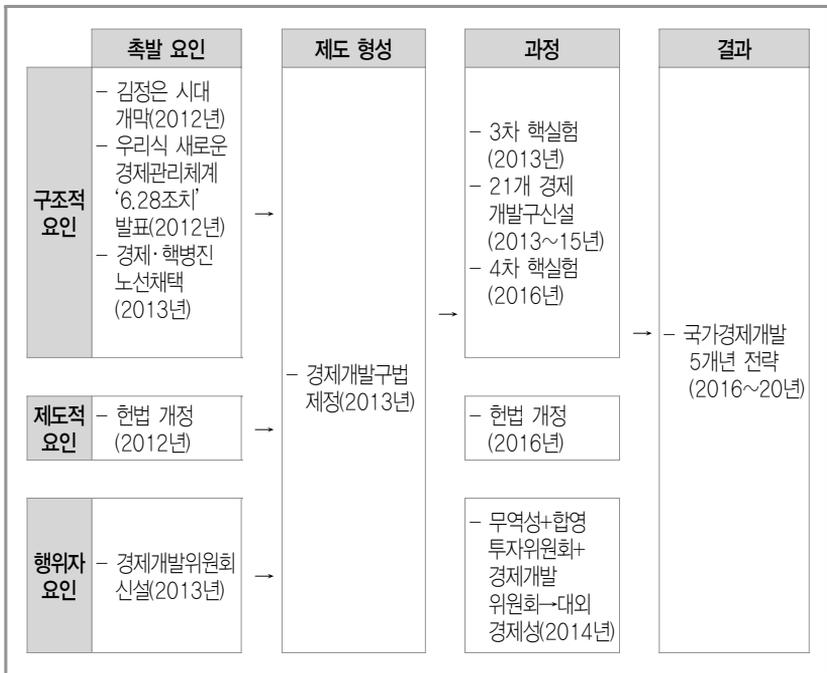
자료: 북한 국가경제개발위원회 투자제안서, 국내외 각종 언론보도 종합.

15) 현대농업이란, 기존의 고리형 순환생산체계(농업과 축산 결합)를 바탕으로 농업과학연구기지 (채종 및 육종), 박막온실 등 현대식 채소재배시설 등을 복합적으로 결합한 농업방식을 말한다.

상황이다. 기존 국경지역 중심의 특구에서 내륙지역까지 개방을 확대하는 한편, 지역별 특성에 따라 공업, 농업, 관광, 수출가공 등 개발 분야를 구분해 외자 유치 경로의 다양화를 모색하고 있다. 한편 북한의 중앙급·지방급 경제개발구도 중앙급 경제특구와 마찬가지로 국제사회의 對북 제재 지속 등으로 큰 진전은 없는 상황이다.

최근 북한은 7차 당대회(5.8)를 통해 국가경제발전 5개년전략(2016~20년)을 제시하면서 대외경제관계의 확대·발전을 강조하였다. 이를 위해 대외무역구조 개선, 합영·합작의 확대, 경제개발구 활성화 등의 과제를 제시하였다.

〈그림4〉 3차 준비기(2012년~현재)



자료: 현대경제연구원 작성.

### Ⅲ. 종합 평가

#### 1. 종합 정리

북한은 다양한 외자유치 정책을 도입하였으나 효과는 미미한 실정이다. 1984년 합영법 도입 이후 본격 추진된 북한의 외자유치 정책은 2012년 이후 3차 준비기를 지나고 있다. 1차 준비기(1984~1997년)에는 재일동포 및 對 중국 투자 유치를 적극 추진하였으나 실적은 저조한 수준에 그쳤다. 이 시기 가장 큰 특징은 1991년 북한 최초의 경제특구인 라진·선봉자유무역지대를 설치·추진했다는 것이나, 본격적인 투자 유치에는 실패한 것으로 보인다. 2차 준비기(1998~2011년)에 남북 경협은 정치적 상황에 따라 부침(浮沈)을 거듭한 반면, 북중 경협은 지속적으로 추진되었다. 1998년 남북 관계 개선을 계기로 금강산 관광 등 남북 경협이 본격화되었으나, 북한의 잇따른 핵실험과 군사적 도발 등으로 남북 경협이 축소되었다. 한편, 북한은 2002년 중국과 신의주 특구 사업을 추진하였으나, 성공을 거두지 못하였다. 이후 북한은 중국과 나선 및 황금평·위화도지대 공동 개발에 나서고 있다. 3차 준비기(2012년~현재)에는 전방위적 특구 정책을 통해 적극적인 외자 유치에 나서고 있다. 기존의 5대 중앙 특구(나선·개성·금강산·신의주·황금평/위화도) 개발 노력을 지속하는 한편, 21개의 경제개발구를 신설하여, 기능별로 육성할 계획을 수립하였다.

〈그림5〉 북한의 외자유치 정책 시기 구분

	1차 준비기 (1984~1997년)	2차 준비기 (1998~2011년)	3차 준비기 (2012년~현재)
정권별	▪ 김일성 주석 시기	▪ 김정일 국방위원장 시기	▪ 김정은 국무위원장 시기
특징	▪ 재일동포 및 對 중국 투자 유치 저조	▪ 남북경협외의 부침(浮沈)과 북중경협 지속	▪ 전방위적 특구정책 시행
주요 내용	▪ 합영법 도입(1984년) ▪ 최초의 경제특구 설치(1991년):라진·선봉자유 무역지대	▪ 남북경협 본격화(1998년) ▪ 신의주 특구의 실패(2002년) ▪ 나선·황금평 등 개발 노력(2010년)	▪ 기존 5대 중앙특구 개발 지속 ▪ 21개 경제개발구 신설

자료: 필자 작성.

## 2. 최근 북한 외자유치 정책의 성과와 한계

최근 북한의 외자유치 정책은 개방의 지역적 범위 확대, 특구 형태의 다양화, 투자 유치 대상 다변화, 관련 법제 정비 등의 성과를 도출한 것으로 평가되나, 실질적 투자로 이어지지 못하는 한계가 남아있다.

최근 북한의 외자유치 정책의 성과와 한계로는 첫째, 개방의 지역적 범위가 확대되었다. 북한의 특구 정책은 1991년 이후 개성·금강산 및 신의주·나선·황금평 등 남북 혹은 북중접경지역에 국한되어 운영되었으나, 최근 전국 단위의 전방위적 특구 정책 추진으로 운영 지역이 대폭 확대되었다. 그러나 2016년 현재 북한 전역에 지정된 총 26개의 경제특구(중앙 특구 5, 경제개발구 21) 가운데 11개가 북·중 접경지역에 집중되어 있다는 한계는 존재한다. 둘째, 특구 형태가 다양해졌다. 북한은 복합형 특구 개발과 함께, 지역별 특색에 맞는 지방급 경제개발구를 지정하여 농업, 관광, 첨단기술, 수출가공 등 특화된 단일형

특구 개발도 병행하고 있다. 각 지역의 특성을 반영한 실용적 개발 계획 수립을 통해 외자 유치 노력을 지속하고 있으나, 실질적 투자 유치로 이어진 사례가 별로 없다는 점은 한계로 지적된다. 셋째, 투자 유치 대상을 다변화하기 위한 노력을 기울이고 있다. 기존 투자가 한국 및 중국에 편중되었던 반면, 최근 투자 대상의 다양화를 위한 노력을 지속하고 있다. 그러나 북핵 문제와 국제사회의 對북 제재 국면이 지속되는 한 이러한 다변화 노력이 현실화되는 데에는 일정한 한계가 존재한다. 넷째, 외자유치 관련 법제 구축 노력을 지속하고 있다. 개성·금강산 등 특구 개발 관련 법률의 제·개정 경험이 외자유치 법제 구축에 반영되면서 점차 진화되고 있다. 그러나 지속적인 제·개정 노력에도 불구하고 선진적 기업친화 법제에는 미치지 못하는 수준으로 평가된다.

〈표3〉 북한 외자유치 정책의 성과와 한계

구 분	주요 내용	
개방의 지역적 범위 확대	성과	- 남북 혹은 북중접경지역 → 전국 단위 특구 운영
	한계	- 총 26개의 특구 중 11개가 북·중 접경지역에 집중
특구 형태의 다양화	성과	- 복합형 특구와 함께, 지역별 특화된 단일형 특구 개발 병행
	한계	- 실질적 투자 유치로 이어진 사례가 별로 없음
투자 유치 대상 다변화 노력	성과	- 투자 대상의 다양화를 위한 노력을 지속
	한계	- 북핵 문제와 국제사회의 대북제재 국면으로 한계가 존재
외자유치 관련 법제 구축 노력	성과	- 외자유치 관련 법제 인프라가 점차 진화
	한계	- 선진적 기업친화 법제에는 미치지 못함

자료: 필자 정리.

## IV. 시사점

경제개발구법 제정 및 전국 단위의 경제개발구 확대 등 최근 북한의 외자유치 노력과 변화 노력이 확대될 수 있도록 측면 지원이 필요하다. 이를 위해서는 첫째, 시장경제관련 법제 인프라 구축 지원을 고려할 수 있다. 이를 위해서는 세계은행(World Bank), 아시아개발은행(ADB), 유럽부흥은행(EBRD) 등 국제금융기구에서 지원대상국에 제공하는 법적 기술 지원(Legal Technical Assistance) 프로그램을 참고할 수 있을 것이다. 이러한 프로그램들은 단순 입법 작업 지원에 그치지 않고 법 집행기구의 구성, 담당 인원에 대한 교육 등의 프로그램도 포함하고 있다. 현재 법무부에서 시행하고 있는 체제전환국 법제 정비 지원 등 법률 문화 교류사업의 경험에 기초하여 북한에 대한 입법 지원 프로그램도 고려할 수 있을 것이다. 둘째, 한국의 고도성장 노하우를 전수하는 등 북한의 전문 인력에 대한 특구 운영 교육 등이 가능하다. 남북 관계가 개선될 경우 자본주의 시장경제 학습을 위해 한국으로 시찰단을 파견하거나, 체제전환국과 선진국 등지로 남북한 합동 경제 시찰단을 파견하는 등의 방식이 추진될 수 있다. 셋째, 개성공단 사업이나 금강산 관광 등 기추진 경험사업의 재개를 통해 상호 신뢰 회복의 기회를 모색할 필요가 있다. 이를 위해서는 개성공단 운영에 대한 국제적 수준의 법제도화 노력과 금강산 관광객 신변안전 보장, 투자재산의 보호, 분쟁해결절차 마련 등이 필요할 것이다. 넷째, 다자간 사업 추진을 위한 기반 조성도 필요하다. 남북 양자간 사업 뿐 아니라 다자간 사업 추진방안도 모색할 수 있다. 광역두만강개발계획(GTI)<sup>16)</sup>, 북중·북러간

철도·도로·항만 사업과 시베리아횡단철도(TSR)~중국횡단철도(TCR)~한반도종단철도(TKR) 연결, 남북러 가스관 연결사업 등 북중·북러간 접경지역을 중심으로 한 역내 경제 협력 사업에 북한의 참여를 유도하는 방안도 고려할 수 있다. 마지막으로 아시아인프라투자은행(AIIB: Asian Infrastructure Investment Bank)을 활용한 북한 인프라 개선 방안도 모색할 필요가 있다. 초기 단계에서는 인프라 개보수 지원 후 북한이 본격적인 인프라 개발에 나설 수 있도록 유도하고, 중장기적으로 종합개발계획 수립을 지원하는 등 단계별 맞춤형 접근이 필요하다. 이 과정에서 AIIB를 활용하는 방안도 고려할 수 있다. 

---

16) 1991년 유엔개발계획(UNDP)의 주도로 두만강개발계획(Tumen River Area Development Programme, TRADP)이 설립되어 한국, 중국, 러시아, 몽골, 북한(2009년 탈퇴) 등이 참여하였다. 2005년 '광역두만강개발계획'(the Greater Tumen Initiative, GTI)로 개칭되었다.

[ 참고문헌 ]

- 권은민, 『북한 외국인투자법제에 관한 연구 : 시기별 변화와 전망』, 창원: 경남대학교 박사학위논문, 2012.
- 김윤권, 『중국 국무원(國務院)의 변화와 그 요인에 관한 연구 : 역사적 신제도주의 시각의 적용을 중심으로』, 서울: 서울대학교 대학원 행정학박사학위 논문, 2004.
- 배종렬, “다자간 국제협력 : KEDO와 TRADP 사업을 중심으로”, 『수은 북한경제』, 2005년 봄호, 2005.
- 양문수, 이석기, 김석진, 『북한의 경제 특구·개발구 지원방안』, 세종: 대외경제정책연구원, 2015.
- 유 욱, “북한 경제개발구법 제정 배경과 의미”, 『통일경제』2013년 겨울호, 2013.
- 이해정·이용화 외, 『통일경제의 현재와 미래』, 서울: 현대경제연구원, 2016.
- 임을출, “김정은 시대의 경제개발구 정책: 특징, 평가 및 전망”, 『동북아 경제연구』 27권 3호, 2015.
- 최수영, “북한의 외국자본 유치 현황과 과제”, 『통일안보연구』 제1권 제1호, 2001.
- \_\_\_\_\_, “북한의 투자유치정책 10년사 평가와 과제”, 『북한의 대외경제 정책 10년 평가와 과제』, 서울: 대외경제정책연구원, 2001.
- 현대경제연구원, “북한 외자유치 정책의 성과와 한계”, 『현안과 과제』 16-37호, 2016.
- KOTRA, “북한 라진선봉지대 외국인투자유치 현황”, 『KOTRA 북한뉴스 레터』, 1998.
- KOTRA, “북한의 외자유치 현황과 전망”, 『기획조사 06-010』, 2006.
- Thelen, Kathleen and Sven Steinmo. “Historical Institutionalism in Comparative Politics.” *Structuring Politics*. Cambridge: Cambridge University Press. 1992.