

北韓과 中國의 經濟特區法制 研究

- 「開城工業地區法」과 「廣東省經濟特區條例」를 중심으로 -

張明奉*

차 례

I. 머리말

II. 북한외 경제특구법제

1. 북한의 경제특구 개황
2. '개성특구'의 지정과 '개성특구법'의 내용
3. '개성특구' 관련 규정

III. 중국의 경제특구법제

1. 중국 경제특구의 개황
2. '광둥성경제특구'의 지정과 '광둥성경제특구조례'의 내용
3. 중국 경제특구의 전망

IV. 북한의 '개성특구'와 중국의 '광둥성경제특구'의 비교

1. '개성특구'와 '광둥성경제특구'의 비교
2. 중국의 경제특구가 북한의 경제특구에 주는 시사점

V. 맺음말 : 북한 경제특구법제의 과제와 전망

1. 과 제
2. 전 망

* 國民大 法大 教授, 法學博士

1. 머리말

북한의 경제특구 중 '개성공업지구'(이하 '개성특구')는 민간차원에서 경제협력력을 실화시킬 수 있다는 점에서 중요한 의의를 가진다. '개성특구'의 지정은 1991년 12월 설정한 나진·선봉경제무역지대가 유명무실화되고 '신의주특별행정구'(이하 '신의주행정특구')가 좌초한 상태에서 '금강산관광지구'(이하 '금강산특구')와 함께 북한경제 회생의 양대 축으로 삼으려는 의도에서 경제특구화 했다고 볼 수 있다. 이러한 변화는 북한이 2002년 7월 1일부터 시행된 경제관리개선조치에 뒤따라 중국식 개혁·개방 모델이 북한에 적용된 구체적 사례로 판단된다. 이는 북한의 일련의 경제개혁·개방정책의 연장선에서 취해진 법제도화의 추진이라고 할 수 있다.

북한의 이러한 변화는 대외경제개방을 위한 법적 근거를 마련하는 것이며, 대내적인 경제개혁조치와 함께 경제회생에 주안점을 두고 있는 것으로 보인다. 이와 관련하여 중국의 경제특구는 1980년 처음 설정된 이후 중국 개혁·개방정책의 상징적인 역할을 담당할 정도로 발전되었는데, 중국은 이들 경제특구를 통해서 외국인 투자와 기술의 도입, 수출산업과 관광산업에 의한 외화 획득, 경영기술과 마케팅기술의 습득, 노동자들의 교육, 국내산업의 육성 등을 도모하고자 한 점에서 북한의 경제특구제도에 많은 시사점을 준다. 그러한 의미에서 경제특구 운영의 성공적인 사례로 들 수 있는 중국의 경제특구에 관한 연구의 필요성이 제기된다.

북한의 개혁·개방과 경제발전은 경제난의 해결뿐만 아니라 한반도의 안정과 평화유지와도 밀접한 관계에 있다고 할 수 있다. 더욱이 이러한 상황에서 북한의 경제개혁·개방은 시대적인 요청이라 할 수 있다. 또한 북한의 개혁·개방은 남한과 중국 등 주변 국가들의 이익에도 밀접한 연관이 있다. 따라서 중국의 경제개혁·개방이 북한 경제개혁·개방에 주는 시사점 탐구는 매우 중요하다고 할 수 있다.¹⁾

이 논문에서는 북한과 중국의 모든 경제특구법제를 연구한다는 것은 벅찬 과제를 감안하여 북한의 '개성특구'와 중국의 '광둥성경제특구'만을 연구의 대상으로 삼았다. 특히 「개성공업지구법」(이하 「개성특구법」)과 「광둥성경제

1) 김용남, "중국의 경제체제개혁이 북한에 주는 시사점", 『현대중국의 이해』, 한울, 2002, 1면.

특구조례」를 비교 고찰하고, 중국의 경제특구가 북한의 경제특구에 주는 시사점을 살펴보고자 한다. 그리고 북한 경제특구법제의 과제와 전망에 관하여도 논급함으로써 남북간에 제기되는 법적 문제점은 무엇인지를 알아보고 그 해결 방안을 제시하고자 한다.

II. 북한의 경제특구법제

1. 북한의 경제특구 개황

북한은 서방자본 유치를 통한 경제회복을 위해 1991년 12월 나진·선봉지역을 자유경제무역지대로 지정함으로써 소위 '제한적 개방정책'이 시작되었다. 북한은 나진·선봉일대를 자유경제무역지대²⁾로 선포한 이래 이 지역의 개발과 외국인투자유치를 위한 노력을 기울여왔다. 그리고 북한은 이 지대를 개발하기 위한 기구로서 대외경제협력추진위원회 산하 대외경제협력총국, 나진·선봉지도국, 조선설비총회사 등을 설치하여 외국인투자유치를 위한 환경을 조성해왔다.³⁾ 북한은 1992년부터 외국인투자관련법규의 모법(母法)이라 할 수 있는 「외국인투자법」(1992. 12)을 비롯하여 「합작법」(1992. 10), 「외국인기업법」(1992. 10)을 제정하고 「합영법」(1994. 1)을 개정하는 등 본격적인 법제도 정비에 들어갔다. 나진·선봉지대에 대한 법제도 정비와 개발은 1993년부터 본격화되었다. 북한은 먼저 1993년 1월 13일 최고인민회의 상설회의 결정으로 「자유경제무역지대법」을 채택하고 그 하위규정으로 「외국인출입규정」(1993. 11), 「자유무역항규정」(1994. 4), 「외국인체류 및 거주규정」(1994. 6), 「세관규정」(1995. 6) 등을 잇달아 제정하였다. 북한은 「자유경제무역지대법」을 채택한 이후, 1999년 2월 26일 최고인민회의 상임위원회 정령 제484호로 「라진·선봉 경제무역지대법」으로 다른 외국인투자법제의 개정과 함께 정비하면서 외국인의

2) 「자유경제무역지대(나진·선봉경제무역지대)란 1991년 12월 28일 정무원 결정 제74호에 의하여 지정된 나진·선봉지역을 말한다. 이 결정에서는 나진시의 14개 동, 리와 선봉군의 10개 리를 포함하는 621km²를 자유경제무역지대로 선포하였으나, 그 후 1993년 9월 24일 북한 중앙인민위원회 정령에 의하여 은덕군의 3개 리 125km²가 선봉군에 편입되어 현재 나진·선봉 경제무역지대의 현재 총면적은 746km²에 이르고 있다. 신용식·안성조 공저, 「북한의 외국인투자법」, 한국무역협회, 1998, 351면; 「신의주특별행정구 기본법」 관련 설명 자료, 통일부, 2002. 9 참조.

3) 자유경제무역지대에 관한 북한의 원전으로는 「라진·선봉 자유무역지대 투자환경」, 중앙: 김일성종합대학출판사, 1995, 7~187면 참조.

경영활동을 보장하는 동시에 투자확대를 위한 제도를 마련하고자 하였다.⁴⁾

이 법은 제정 당시 북한의 경제무역지대의 기본법이라 할 수 있으며, 경제무역지대에 대한 외국인투자에 대해서는 무자유형, 세제, 토지임대, 임금, 출입국, 의화관리 등에서 다른 북한지역에 투자하는 것에 비해 우대조치를 보장하였다고 할 수 있다. 그러나 외자유치를 위한 전반적인 시책과 실천조치의 미흡, 미·일 서방국가 및 남한과의 관계교류에 장애 요인 상존, 내수시장 기반 미약, 지방분권화를 통한 자유경제무역지대내 자율권 부여 미흡, 그밖의 특혜조치를 위한 법제도 등 투자환경 조성시책 미비 등이 실패의 요인이 되었다.⁵⁾ 그럼에도 불구하고, 나진·선봉자유경제무역지대 개발에 관한 결정을 채택·공포한 이래 동 지대를 동북아시아지역의 중계무역 요충지, 수출가공기지, 국제관광기지로 키우려는 목표 하에 나진·선봉자유경제무역지대 내에서 화폐개혁, 자유시장 개설·자영업 허용 등 개혁조치(1997. 6)를 취하였다. 또한 최근까지 58개의 외국인투자관련 법률·규정을 제정하는 등 외자유치를 위한 법적·제도적 장치를 마련해 왔으며, 2003년 10월에는 나진·선봉경제무역지대의 지속 개발의지를 표명하고 있어 앞으로 이 지역에 대한 관심이 모아진다.⁶⁾

북한은 나진·선봉경제무역지대의 설정에 이어 2002년 9월 12일 신의주를 '신의주행정특구'로 지정하고, '신의주특별행정구기본법'(이하 '신의주기본법')을 채택하였다. 이 법은 6장 101조 부칙 4조로 구성되어 있으며, 이 법의 특색은 '신의주행정특구'에 고도의 자치권을 부여한 홍콩식 특구 운영시스템을 도입하려는 조치라고 할 수 있다. 북한이 지난 해 '7·1경제관리개선조치'를 취한 데 이어 '신의주행정특구' 설치를 결정한 것은 북한의 대외경제개방의지가 확고

4) 북한은 1998년 김정일 국방위원장이 나진·선봉지대를 방문하였을 때 '자유'라는 표현을 삭제하라는 지시와 1998년 헌법개정에서 '특수경제지대'의 개념을 신설한 바에 따라 '자유경제무역지대법'의 명칭을 1999년 최고인민회의 상임위원회에서 개정하였다고 한다. 『조선일보』, 1999년 9월 27일.

5) 장명봉, "북한의 개성특구법제에 관한 법적 고찰", 『인권과 정의』 제324호, 대한변호사협회, 2003. 8. 45면; 박인성, "중국의 경제특구 건설·운영경험 연구", 『통일정책연구』 제11권 1호, 통일연구원, 2002. 309~310면; 황동연, "개성산업단지의 성공을 위한 선결 요건", 『통일경제』 제71호, 현대경제연구원, 2000. 11. 63면.

6) 재일본조선인총연합회 기관지인 '월간조국'(10월호)은 북한의 나선시인민위원회 김수일 위원장과의 회견을 통해 나선시를 세계적인 경제무역지대로 만들려는 정부의 정책에는 변함이 없으며, 앞으로 나선시는 동북아시아지역의 중계무역 요충지로 경공업과 전자공업, 식품공업 등 여러 분야의 수출 가공기지, 금융 및 관광봉사기지로서의 면모를 갖추게 될 것이라고 보도하였다. 통일부, "나·선 경제무역지대 지속 개발의지 표명", 통일부 분석자료, 2003. 10. 7. 1~4면.

함을 보여주는 것이라 할 수 있다. '신의주행정특구'는 북한의 주권이 행사되는 특수행정단위이며, 중앙에 직할시켰다(제1조). 국가는 '신의주행정특구'에 입법권, 행정권, 사법권을 부여하며(제2조), 행정구의 법률제도를 50년간 변화시키지 않기로 하였다(제3조). 북한이 '신의주기본법'을 채택함에 따라 신의주는 독자적인 입법권, 행정권, 사법권을 가지며 자체 여권까지 발급할 수 있는 '행정특구'라고 할 수 있다.⁷⁾

'금강산특구'와 관련하여 북한의 최고인민회의 상임위원회는 2002년 10월 23일 경제특구로 지정하는 정령을 발표하고, 이어 11월 13일 「금강산관광지구법」(이하 「금강산특구법」)을 채택하였다. 이 법은 모두 29조와 부칙 3조로 구성되어 있으며, 「라진·선봉경제무역지대법」과 「신의주기본법」과는 달리 남한 사회를 염두에 두고 제정되었음을 엿볼 수 있게 한다.⁸⁾ 이 점에서 국제사회 일반에 대하여 '문화개방'을 하였던 「신의주기본법」과 구별된다. 이 법에서 '금강산특구'의 설치목적은 "공화국의 법에 따라 관리 운용하는 국제적인 관광지역으로 관광지구의 개발과 관리 운영에서 제도와 질서를 엄격히 세워 금강산의 자연생태관광을 발전시키는데 이바지"하는 데에 있다(제1조)고 하였다. '금강산특구'에서의 관광주체는 남측 및 해외동포들을 원칙으로 하고, 외국인도 금강산 관광을 할 수 있다(제2조).⁹⁾

그리고 북한은 2002년 11월 13일 개성시 일대를 개성특구로 지정하고, 11월 20일 「개성특구법」을 채택하였다. 북한의 '개성특구'의 지정은 2002년 '7·1경제관리개선조치'와 '신의주행정특구' 지정 등 일련의 경제개혁·개방정책의 연장선상에서 취해진 조치라고 할 수 있다. 이는 '금강산특구'의 지정과

7) '신의주행정특구'에 관한 법제 분석으로는 장명봉, "북한의 행정특구법제에 관한 법적 고찰 - 「신의주특별행정구기본법」을 중심으로 -", 「공법연구」 제31권 4호, 한국공법학회, 2003, 209~233면; 정영화, "북한의 경제특구관련 입법동향과 과제", 「2002년도 남북 법제개선 연구보고서」, 법제처, 2002, 288~295면.

8) 북한의 '7·1경제관리개선조치'와 일련의 경제특구법의 제정은 개혁·개방을 통하여 경제난을 극복하고자 하는 북한 당국의 강한 의지의 소산이다. 「금강산특구법」의 제정은 경제특구의 복수화·다변화·다양화정책의 일환이며, 그간 계약주의에 근거하여 추진되어 오던 금강산관광과 관광지구개발사업을 법제화·정규화함으로써 사업추진의 안정성을 확보하고, 외국자본을 유치하기 위한 법적·제도적 기반을 마련하였다는 점에서 그 의의가 크다. 신영호, "금강산관광지구법의 주요 내용과 쟁점", 「북한법연구」 제6호, 북한법연구회, 2003, 155면.

9) 북한의 '금강산특구'에 관한 법제 연구로는 장명봉, "북한의 금강산특구법제에 관한 약간의 법적 고찰", 「저스티스」 통권 제73호, 한국법학원, 2003, 6, 2, 188~209면; 신영호, 앞의 논문, 155~185면; 정영화, "북한의 경제특구관련 입법동향과 과제", 앞의 논문, 296~297면.

함께 남한으로부터의 무자유치에 중점을 두고 공단개발을 남측에 상당한 정도 위임하고 있어 사실상 남한기업의 전용공단으로 선정된 것이라 할 수 있다. 이것은 지난 1991년 12월 설정한 '라진·선봉경제특구'가 유명무실화되고 '신의주행정특구'가 좌초한 상태에서 '금강산특구'와 '개성특구'를 북한 경제회생의 앞대 측으로 삼으려는 의도로 특구화 했다고 볼 수 있다. 이에 관하여 상세히는 아래에서 다루기로 한다.

2. '개성특구'의 지정과 「개성특구법」의 내용

(1) '개성특구'의 지정

개성공단 건설사업과 관련하여 지난 1998년 6월 남한의 현대아산과 북측의 민족경제협력연합회가 서해안 공단조성사업에 대해 논의하고, 1999년 10월 1일 고(故) 정주영 현대그룹 명예회장과 김정일 국방위원장이 서해안 공단조성사업에 대한 현대의 사업계획에 원칙적으로 동의한 후, 현대와 북측 아시아태평양평화위원회(이하 '아태')간에 의향서 수준의 합의를 체결하였다. 2000년 8월 9일에는 정몽헌 현대 회장과 김정일 국방위원장간에 개성지역 산업단지 조성에 합의하고, 8월 20일 현대와 아태간 관련 합의를 체결하였다. 2000년 11월에는 현대와 한국토지공사가 공단개발을 공동 시행기로 합의하고, 1단계로 개성직할시의 개성시 및 판문군 평화리 일대의 100만평에 대해 현지측량 및 지질조사를 실시하였다. 2000년 12월 현대는 북측의 개성공단 관련 특별법 제정에 참고하도록 「국제자유경제지대법」 시안을 북측에 전달한 바 있다.¹⁰⁾

그리고 2002년 8월 12일부터 14일까지는 서울에서 제7차 남북장관급회담이 열렸는데, 이 회담에서는 개성공단 건설문제와 그 밖의 경제협력문제들에 대해 합의를 체결하였으며, 2002년 10월 19일부터 22일까지는 평양에서 제8차 남북장관급회담이 열렸다. 여기서 쌍방은 1차적으로 경의선·철도 도로를 개성공업단지에 연결하기로 하고, 남과 북은 개성공단 건설작업을 2002년 12월중에 하는 문제와 건설과 관련한 실무적 문제들을 개성공단건설실무협의회에서 논의하기로 하였다. 10월 30일부터 11월 2일까지 평양에서 개성공단 건설실무협의회 제1차 회의를 갖고 북측은 개성공단 건설을 빨리 진척시키기

10) 「남북장관급회담 실천과제」, 통일부, 2001.9.25. 7면.

위하여 「개성특구법」을 11월에 발표할 수 있도록 한다는 데에 합의하였다.¹¹⁾

그후 북한의 최고인민회의 상임위원회에서는 2002년 11월 13일 개성지구를 경제특구로 지정하고,¹²⁾ 11월 20일 「개성특구법」을 채택하였다.¹³⁾ 이 법은 '개성특구'에 남한기업의 투자유치를 위한 전용공단으로 선정한 것이라 볼 수 있다. 즉, 북한의 '개성특구'의 지정은 '금강산특구'와 함께 남한 기업들의 투자유치에 중점을 둔 것으로 '개성특구' 안에서의 기업활동을 최대한 보장하고 공단개발을 남측에 상당한 정도 위임하고 있는 것으로 분석된다.¹⁴⁾

또한 현재의 개성 시가지를 관광구역으로 정하고, 별도의 공업지구로 지정함으로써 개성을 관광과 공업이 병행 발전할 수 있는 지역으로 개발한다는 구상을 드러내고 있다.¹⁵⁾ 북한의 '개성특구'의 지정과 이 지역의 개발을 위한 법제의 제정은 이른바 북한식의 '자본주의 실험장'으로서 '개성특구'를 선정하고 이에 대한 법적 기반을 마련한 것이라 할 수 있다.¹⁶⁾

11) 제9차 남북장관급회담에서는 2003년 1월 21일부터 24일까지 서울에서 진행되었는데, 이 회담에서는 쌍방은 역사적인 '6·15 남북공동선언'(이하 '6·15 공동선언') 발표 이후 남북관계가 발전하고 있는 데 대하여 긍정적으로 평가하고 앞으로도 6·15 공동선언을 계속 준수하고 이행해 나가기로 합의하였다. 그리고 남과 북은 민족경제를 균형적으로 발전시켜 나가기로 하였다. 「제9차 남북장관급회담 공동보도문」, 통일부, 2003. 1. 24. 3면 참조.

12) 북한의 최고인민회의 상임위원회는 「조선민주주의인민공화국 개성공업지구를 내용에 대하여」라는 결정을 채택하였다. 「연합뉴스」, 2002년 11월 27일.

13) 「연합뉴스」, 2002년 11월 27일; 「매일경제」, 2002년 11월 28일, 1면.

14) 「매일경제」, 2002년 11월 28일, 3면.

15) 개성공단은 서울에서 2시간 안에 갈 수 있는 개성시 관문군 평화리 근처 경의선 봉동역 남쪽에 있고, 북방한계선에서 북서쪽으로 4km 정도 떨어져 있어 남한지역으로부터는 관문점을 통해 쉽게 접근할 수 있는 곳으로 물류비가 절감됨은 물론, 남측의 기술과 북측의 노동력이 결합됨으로써 생산제품의 국제 경쟁력을 강화시킬 수 있는 입지적 이점을 가지고 있다. 심희섭, 「북한의 경제현황과 개방정책의 전망: 경제특구를 중심으로」, 제14기 민족화해아카데미, 경실련 통일협회, 2002. 12. 11. 7면. 또한 개성지역은 지명적으로도 짐작할 수 있듯이 관문점 바로 앞에 있는 북한의 주요 도시 가운데 하나로서, 남한과 인접하여 교통 입지가 양호하고 북한의 우수인력 공급이 가능하다. 여기에 2,000만평 규모의 대규모 공단과 배후 도시가 건설될 계획이다. SOC 투자가 열약한 북한으로서는 개성이라는 지역에 경제특구를 확보하고, 여기서 파생된 생산력으로 전 지역의 산업화를 견인할 수 있을 것으로 기대된다. 조봉현, 「기업의 개성공단진출 전략과 과제」, 「통일경제」 제70호, 현대경제연구원, 2000. 10. 28면; 남성욱, 「북한의 새로운 특구정책과 남북경협」, 「북한의 특구정책 어떻게 볼 것인가」, 연세대 통일연구원 정기학술회의, 연세대 통일연구원, 2002. 11. 22. 31면 참조.

16) 「한국경제신문」, 2002년 11월 28일, 3면. 2000년 8월 현대와 북측 간의 합의에 따라 추진된 개성공단 사업은 총 2천만평(공단 8백50만평과 배후도시 1천1백50만평)규모에 공단건설에만 10억달러가 드는 대규모 대북 투자사업이다. 현대와 토지공사가 공동으로 2004년까지 벌일 1단계 공사는 1백만평의 시범공단 조성으로 2천억원이 소요될

북한이 개성공단개발에 심혈을 기울여 온 데에는 지난 1990년대 들어서면서 경제성장률이 마이너스로 전환된 이래 1998년까지 9년간 계속 마이너스 성장률을 기록한데에서 연유한다. 북한은 지난 2002년 '7·1 경제관리개선조치'에 이어 신의주, 금강산, 개성으로 이어지는 경제특구를 지정함으로써 내부적으로 이들 지역에 대한 경제개혁·개방조치를 위한 기초적인 법제도화 작업을 이룬 셈이다.

북한은 최고인민회의 상임위원회에서 2002년 11월 13일 개성을 공업지구로 지정한다는 정령을 발표하였는데, 이 정령은 모두 8개 조항으로 구성되어 있다. 그 내용은 다음과 같다.

첫째, 개성시에 민족정제를 발전시켜 나가는 것을 기본으로 하였다(1항).

둘째, 공업지구의 범위를 개성시 자남동, 선죽동, 동흥동, 관훈동, 남문동, 남안동, 동형동, 북안동, 해운동, 부산동, 망월동, 문학1동과 고려동 일부, 은덕동 일부, 내성동 일부, 역전동 일부, 풍산동 일부, 문학2동 일부, 덕암동 일부, 보선동 일부, 방직동 일부, 송악동 일부, 남산1동 일부, 남산2동 일부, 판문군의 판문읍 일부, 삼봉리 일부, 전제리 일부지역으로 정하였다(2항).

셋째, 개성시 판문군 판문읍을 봉동리로 고치며 판문군의 봉동리, 진봉리, 평화리, 동창리, 판문점리와 삼봉리 일부, 전제리 일부를 개성시에, 개풍군의 해선리 일부를 개성시 송악동에, 판문군의 전제리 일부를 선적리에 합치고 선적리를 장풍군에, 판문군의 삼봉리 일부를 상동리에 합치고 상도리, 대련리, 화곡리, 령정리, 신흥리, 월정리, 조강리, 립한리, 덕수리, 대봉리를 개풍군에 넘기며 판문군은 없앴다(3항).

넷째, '개성특구'의 '주권'이 북한에 있음을 분명히 하였다(4항).

다섯째, '개성특구'안의 현 개성시까지는 관광구역으로만 하며 그에 대한 관리는 개성시인민위원회가 맡도록 하였다(5항).

여섯째, '개성특구' 개발을 위한 법인과 개인, 기타 경제조직들의 자유로운 투자를 허용하며 그 재산을 법적으로 보호한다고 명시하였다(6항).

일곱째, 중앙공업지구지도기관은 '개성특구'가 건설되고 그 관리운영이 활성화 되는데 따라 공업지구를 더 늘릴 수 있도록 대책을 세울 것을 규정하였다(7항).

여덟째, 북한의 내각과 해당 기관들은 '개성특구' 정령을 집행하기 위해 실무대책을 세울 것을 규정하였다(8항).

예정이다. 「중앙일보」, 2002년 11월 28일, 1면; 홍익표, 「북한 개성공단 설치의 의미와 향후 과제」, 『세계경제』, 대외경제정책연구원, 2000. 11. 78~79면.

(2) 「개성특구법」의 주요 내용

「개성특구법」은 총 5장 46조 부칙 3조로 구성되어 있으며, 그 내용은 다음과 같다.¹⁷⁾

1) 「개성특구법」의 기본

「개성특구법」의 기본에서는 '개성특구'를 공화국의 법에 따라 관리 운영하는 국제적인 공업, 무역, 상업, 금융, 관광지역으로 규정하였다(제1조). 공업지구 개발은 지구의 토지를 개발업자가 임대받아 부지정리와 하부구조 건설을 하고 투자를 유치하는 방법으로 하였으며, 공업지구는 공장구역, 상업구역, 생활구역, 관광구역으로 나누었다(제2조). 공업지구에는 남측 및 해외동포, 다른 나라의 법인, 개인, 경제조직들이 투자할 수 있으며, 투자는 공업지구에 기업을 창설하거나 지사, 영업소, 사무소 같은 것을 설치하고 경제활동을 자유롭게 할 수 있다. 그리고 공업지구는 공화국 법에 따라 관리·운영하는 국제적 공업·무역·상업·금융·관광지역으로 노력제용, 토지이용, 세금 납부 등 특별적 경제활동의 조건을 보장한다(제3조). 공업지구에서는 사회의 안전과 민족경제의 전전한 발전, 주민들의 건강과 환경보호에 저해를 주거나 경제 기술적으로 뒤떨어진 부분의 투자와 영업활동은 할 수 없다(제4조). 공업지구의 사업에 대한 통일적 지도는 중앙공업지구지도기관이 하며, 중앙공업지구지도기관은 공업지구관리기관을 통하여 공업지구의 사업을 지도한다(제5조). 공업지구에서는 투자자의 권리와 이익을 보호하며 투자재산에 대한 상속권도 보장하고, 투자자산은 국유화하지 않으며 사회공동의 이익과 관련하여 부득이하게 투자자의 재산을 수용하고자 할 경우에는 투자자와 사전 협의를 하며 그 가치를 보상하여 준다(제7조). 법에 근거하지 않고는 남측 및 해외동포, 외국인을 구속, 체포하거나 문, 살림집을 수색하지 않으며, 신변안전 및 형사사건과 관련하여 북남사이의 합의 또는 공화국과 다른 나라사이에 맺은 조약이 있을 경

17) 북한의 '개성특구'에 관한 법제 연구로는 장명봉, "북한의 개성특구법제에 관한 법적 고찰", 『인권과 정의』 제324호, 대한변호사협회, 2003, 44~62면; 장명봉, "북한의 경제특구법제에 관한 고찰-「개성공업지구법」을 중심으로-", 『통일정책연구』 제12권 제1호, 통일연구원, 2003. 6. 30, 183~218면; 정영화, "북한의 경제특구관련 입법동향과 과제", 앞의 논문, 298~304면; 정영화, "북한 경제특구법의 분석과 전망", 『북한법연구』 제6호, 북한법연구회, 2003, 141~147면; 박형일, 앞의 논문, 187~210면.

우에는 그에 따른다(제8조). 공업지구에서 경제활동은 이 법과 그 시행을 위한 규정에 따라야 하며, 법규로 정하지 않은 사항은 중앙공업지구지도기관과 공업지구관리기관이 협의하여 처리한다(제9조).

2) '개성특구'의 개발

'개성특구'의 개발은 정해진 개발업자가 하며, 개발업자를 정하는 사업은 중앙공업지구지도기관이 한다(제10조). 개발업자는 중앙공업지구지도기관과 토지임대차계약을 맺어야 하며, 중앙공업지구지도기관은 토지임대차계약을 맺은 개발업자에게 해당 기관이 발급한 토지이용증을 주어야 한다(제11조). '개성특구'에서의 토지임대기간은 토지이용증을 발급한 날로부터 50년으로 하며, 토지임대기간이 끝난 다음에도 기업의 신청에 따라 임대받은 토지를 계속 이용할 수 있다(제12조). 중앙공업지구지도기관은 개발공사에 지장이 없도록 건물과 부작물을 제때에 철거, 이설하고 주민을 이주시켜야 하며, 개발구역안에 있는 건물, 부작물의 철거와 이설, 주민이주에 드는 비용은 개발업자가 부담한다(제15조). 공업지구의 하부구조건설은 개발업자가 하며, 필요에 따라 전력, 통신, 용수보장시설 같은 하부구조대상을 다른 무자가와 공동으로 건설하거나 양도, 위탁의 방법으로 건설할 수도 있다(제17조). 개발업자는 하부구조대상건설이 끝나는 차제로 공업지구개발총계획에 따라 무자기업을 배치하여야 하며, 이 경우 공업지구의 토지이용권과 건물을 기업에 양도하거나 제임대할 수 있다(제18조). 개발업자는 공업지구에서 살림집 건설업, 관광오락업, 광고업 같은 영업활동을 할 수 있으며(제19조), 중앙공업지구지도기관과 해당 기관은 공업지구개발에 지장이 없도록 인원의 출입과 물자의 반출입조건을 보장하여야 한다(제20조).

3) '개성특구'의 관리

'개성특구'의 관리는 중앙공업지구지도기관과 공업지구관리기관으로 구분하고, 중앙공업지구지도기관의 지도 밑에 공업지구관리기관이 하며, 공업지구관리기관은 공업지구관리운영사업정형을 분기별로 중앙공업지구지도기관에 보고하여야 한다(제21조).¹⁸⁾ 공업지구관리기관은 개발업자가 추천하는 인사로 구

18) '중앙공업지구지도기관'의 임무는 다음과 같다. ① 개발업자의 지정, ② 공업지구관리기관의 사업에 대한 지도, ③ 공업지구개발사업에 대한 지도, ④ 대상건설설계문건의 합의, ⑤ 공업지구법규의 시행계획작성, ⑥ 기업이 요구하는 노력, 용수, 물자의 보장, ⑦ 공업지구에서 생산된 제품의 북측지역판매실행, ⑧ 공업지구의 세무관리, ⑨ 이밖에 국가로부

성하고 중앙공업지구지도기관이 추천하는 성원들도 성원으로 될 수 있다(제24조).¹⁹⁾ 공업지구관리기관의 책임자는 이사장이 하며, 이사장은 공업지구관리기관의 사업전반을 조직하고 지도한다(제26조).²⁰⁾ 공업지구관리기관은 운영자금을 가지며, 운영자금은 수수료 같은 수입금으로 충당한다(제27조). 남측 지역에서 공업지구로 출입하는 남측 및 해외동포, 외국인과 수송수단은 공업지구관리기관이 발급한 출입증명서를 가지고 지정된 통로로 사증없이 출입할 수 있다(제28조).²¹⁾ 아울러 공업지구에서 남측 및 해외동포, 외국인은 문화, 보건, 체육, 교육분야의 생활상 편의를 보장받으며 무편, 전화, 팩스 같은 통신수단을 자유롭게 이용할 수 있다(제29조). 공업지구에 출입, 체류, 거주하는 남측 및 해외동포, 외국인은 정해진 데 따라 개성시의 혁명사적지와 역사유적유물, 명승지, 천연기념물 같은 것을 관광할 수 있다(제30조). 공업지구에서 광고는 장소, 종류, 내용, 방법, 기간 같은 것을 제한 받지 않고 할 수 있으나 야외에 광고물을 설치하려 할 경우에는 공업지구관리기관의 승인을 받는다(제31조). 공업지구에서 물자의 반출입은 신고제로 하며, 물자를 반출입하려는 자는 반출입신고서를 정확히 작성하여 물자출입지점의 세관에 내야 한다(제32조). 공업지구에 들어 오거나 공업지구에서 남측 또는 다른 나라로 내가는 물자와 공화국의 기관, 기업소, 단체에 위탁가공하는 물자에 대해서는 관세를 부과하지 않는다. 다만 다른 나라에서 들어 온 물자를 그대로 공화국의 다른 지역에 판매할 경우에는 관세를 부과할 수 있다(제33조).

4) '개성특구'의 기업창설 및 운영

'개성특구의 기업창설 및 운영과 관련하여, 투자가는 공업지구에 기업을 창설

터 위임 받은 사업을 그 임무로 한다(제22조).

19) '공업지구관리기관'의 임무는 다음과 같다. ① 투자조건의 조성과 투자유치, ② 기업의 창설승인, 등록, 영업허가, ③ 건설허가와 준공검사, ④ 토지이용권, 건물, 운전기계의 등록, ⑤ 기업의 경영활동에 대한 지원, ⑥ 하부구조 시설의 관리, ⑦ 공업지구의 환경보호, 소방대책, ⑧ 남측지역에서 공업지구로 출입하는 인원과 수송수단의 출입증명서 발급, ⑨ 공업지구관리기관의 사업준칙 작성, ⑩ 이밖에 중앙공업지구지도기관에 위임하는 사업을 그 임무로 한다(제25조).

20) 공단관리는 당국이 직접 나서지 않고 개발업자(현대아산과 한국토지공사)와 북한의 중앙공업지구지도기관에서 추천하는 인물들로 구성되는 '공업지구관리기관'에 맡기기로 하였다. 기관책임자도 '이사장'이라고 명시하여 남측에서 추천하는 인사가 맡을 수 있도록 여지를 남겼다. 「한국경제신문」, 2002년 11월 28일, 3면.

21) 공단관리기관이 발급하는 출입증을 소지하고 있으면 언제든지 통행이 가능하다. 세관 검역절차도 국제수준으로 정비될 예정이다. 「한국경제신문」, 2002년 11월 28일, 16면.

하러 할 경우 공업지구관리기관에 기업창설신청서를 내야 하며, 공업지구관리기관은 기업창설 신청서를 접수한 날로부터 10일 안으로 기업창설을 승인하거나 부결하는 결정을 하고 그 결과를 신청자에게 알려주어야 한다(제35조). 기업창설 승인을 받은 무자가 정해진 출자를 하고 공업지구관리기관에 기업등록을 한 다음 20일 안으로 해당기관에 세관등록, 세무등록을 하여야 한다(제36조). 기업은 종업원을 공화국의 노력으로 채용하여야 하며, 관리인원과 특수한 직종의 기술자, 기능공은 공업지구관리기관을 통하여 중앙공업지구지도기관과 협의하고 남측 또는 다른 나라 노력으로 채용할 수 있다(제37조). 기업은 승인받은 업종 범위 안에서 경영활동을 하여야 하며, 업종을 늘리거나 변경하려 할 경우에는 공업지구관리기관의 승인을 받아야 한다(제38조). 기업은 공업지구 밖의 공화국 영역에서 경영활동에 필요한 물자를 구입하거나 생산한 제품을 공화국 영역에 판매할 수 있으며, 필요에 따라 공화국의 기관 기업소 단체에 원료, 자재, 부분품의 가공을 위탁할 수도 있다(제39조). 공업지구에서 상품의 가격과 봉사요금, 기업과 공화국의 기관 기업소 단체 사이에 거래되는 상품의 가격은 국제시장 가격에 준하여 당사자들이 합의하여 정한다(제40조). 공업지구에서 유통화폐는 전환성 외화로 하며 신용카드 같은 것을 사용할 수 있으며, 유통화폐의 종류와 기준화폐는 공업지구관리기관이 중앙공업지구지도기관과 합의하여 정한다(제41조). 기업은 공업 지구에 설립된 은행에 돈자리²²⁾를 두어야 하며, 공업지구관리기관에 신고하고 공업지구 밖의 남측 또는 다른 나라 은행에도 돈자리를 둘 수 있다(제42조). 공업지구에서 기업소 특세율은 결산이윤의 14%로 하며 하부구조건설부분과 경공업부분, 첨단과학기술부분은 10%로 한다(제43조). 공업지구에서는 외화를 자유롭게 반출입할 수 있으며, 경영활동을 위하여 얻은 이윤과 그 밖의 소득금은 남측 지역 또는 다른 나라로 세금없이 송금하거나 가지고 갈 수 있다(제44조).

5) 분쟁해결

‘개성특구’에서 분쟁해결 방법으로 공업지구의 개발과 관리운영, 기업활동과 관련한 의견상이는 당사자들 사이의 협의의 방법으로 해결하며, 협의의 방법

22) ‘돈자리’란 기관, 기업소 또는 개인이 은행에 돈을 맡겨놓고 돈거래를 계산하기 위하여 설정한 계산자리를 말한다. 모든 기관, 기업소들의 경리운영과정에서는 원료, 자재의 구입 및 생산, 판매활동과 관련한 돈거래가 끊임없이 이루어진다. 이러한 돈거래관계는 은행에 있는 해당 기관, 기업소의 은행돈자리를 거쳐서만 이루어진다. 따라서 기관, 기업소들의 돈자리에는 물자구입과 생산, 판매와 같은 경영활동의 전반적 과정이 화폐형태로서 종합적으로 반영된다. 『경제사전 1』, 평양: 사회과학출판사, 1985, 447면.

으로 해결할 수 없을 경우에는 북남 사이에 합의한 상사분쟁 해결절차 또는 중재, 재판절차로 해결한다(제46조).

6) 합의서의 효력과 해석

부칙에서는 법적 효력에 대하여 이 법은 채택한 날부터 실시하며(부칙 제1조), '개성특구'와 관련하여 북남 사이에 맺은 합의서의 내용은 이 법과 같은 효력을 가진다(부칙 제2조). 이 법의 해석은 최고인민회의 상임위원회가 한다(부칙 제3조).

3. '개성특구' 관련 규정

최근 북한은 '개성특구' 개발과 관련한 각종 법제정비를 마련하는 등 후속조치에 주력하고 있다. '개성특구' 지정과 '개성특구법', 채택에 이어 '개성특구' 관련 하위규정으로 '개성공업지구 개발규정'(2003. 4. 24), '개성공업지구 기업창설운영규정'(2003. 4. 24), '개성공업지구 세금규정'(2003. 9. 18), '개성공업지구 노동규정'(2003. 9. 18) 등 현재까지 4건의 규정을 채택하였다. 그리고 지난 6월 30일에는 개성공단 착공식도 있었다.²³⁾

북한은 모두 19개 조문으로 구성된 '개성공업지구 개발규정'을 2003년 4월 24일 최고인민회의 상임위원회 결정 제102호로 채택하였다. 이 규정은 '개성특구법'에 따라 공업지구개발에서 제도와 질서를 엄격히 세워 공업지구를 효과적으로 개발하는데 이바지함을 목적으로 한다(제1조). 개발업자 선정은 중앙공업지구지도기관이 하며, 중앙공업지구지도기관은 남북 사이에 맺은 합의서에 따라 개발업자를 선정해야 한다(제2조). 개발구역안에 있는 건물과 부작물의 철거, 이설과 관련한 사업을 중앙공업지구지도기관과 합의해야 한다(제7조). 개발업자는 공업지구의 하부구조건설사업, 에너지(에너지)공급사업, 수송사업, 물자보관사업, 광고사업 같은 분야의 사업권을 가진다. 필요에 따라 개발업자는 사업권을 제3자에게 양도·위탁할 수 있다(제19조).

더불어 북한은 모두 32개 조문으로 구성된 '개성공업지구 기업창설 운영규

23) 북한은 개성공업지구 건설 착공식이 6월 30일 개성공단 1단계 지역(구 관문군 평화리)에서 남북관계자들이 참석한 가운데 '6·15 공동선언'의 기치 밑에 민족의 화해와 단합, 통일을 앞당기려는 7천만 겨레의 열의가 그 어느 때보다도 높아가고 있는 속에 '개성공업지구 착공식'이 개최되었다고 보도하였다(조선중앙TV·평양방송, 2003. 6. 30). '주간북한동향' 제650호, 통일부 정보분석국, 2003. 6. 27~7. 3. 29면.

정」을 2003년 4월 24일 최고인민회의 상임위원회 결정 제103호로 채택하였다. 이 규정은 「개성특구법」에 따라 공업지구에서 기업의 창설, 등록, 운영질서를 엄격히 세워 기업활동의 편의를 보장한다는 데에 목적을 두고 있다(제1조). 투자당사자와 투자부문을 남측 및 해외동포, 다른 나라의 법인, 개인, 경제조직들이 투자할 수 있으며, 공업, 건설, 운수, 채신, 과학기술, 상업, 금융, 관광을 비롯한 여러 부문에 할 수 있도록 규정하였다(제2조). 공업지구에서는 하부구조건설부문, 정공업부문, 첨단과학기술부문의 기업창설에 특별히 투자를 장려한다(제3조). 공업지구에서 지사, 영업소, 개인이 영리활동을 하려할 경우에는 공업지구관리기관에 등록하여야 하며, 이 경우 공업지구관리기관은 해당 등록증을 발급해 주도록 하였다(제32조).

북한은 「개성공업지구 세금규정」을 2003년 9월 18일 최고인민회의 상임위원회 결정 제1호로 채택하였다.²⁴⁾ 「개성공업지구 세금규정」은 모두 9장 86조로 구성되어 있는데, 「개성특구」에서 세무질서를 엄격히 세워 세금의 부과와 납부를 정확히 하는데 이바지하고자 함을 그 목적으로 한다(제1조). 공업지구 내 창설기업 및 182일 이상 체류 개인이 납세자가 된다(제6조). 기업소득세는 절산이윤의 14%(장려부분은 10%) 또는 판매수입 및 봉사수입액의 2% 또는 1.5%로 적용한다(제22조). 공업지구에서 소득을 얻은 개인은 개인소득세를 납부하여야 한다(제35조).²⁵⁾ 기업과 개인은 공업지구에 소유하고 있는 영구건물에 대하여 재산세를 납부하여야 한다(제41조).

그리고 「개성공업지구 노동규정」은 2003년 9월 18일 최고인민회의 상임위원회 결정 제2호로 채택되었는데, 모두 7장 49조로 구성되어 있다. 이 규정은 「개성특구」의 기업에 필요한 노력의 채용과 관리에서 제도와 질서를 엄격히 세워 기업의 경영활동과 종업원의 노동생활 조건을 원만히 보장하는 데에 그 목적이 있다(제1조).²⁶⁾ 기업에 필요한 노력은 북한의 노력을 채용하며, 필요시 기업은 남측 및 해외동포, 외국인 노력을 채용할 수도 있다(제3조). 노동분쟁은 당사자간의 협의나 노동중재 절차로 해결하며(제48조), 이 규정의 위반 및 제재에 대해 공업지구

24) 「조선중앙통신」, 2003년 10월 1일.

25) 개인소득세에는 노동보수, 이자소득, 배당소득, 고정재산임대소득, 재산관매소득, 지적재산권과 기술비결의 제공에 의한 소득, 기술고문, 기능공양성, 상담같은 경영봉사소득, 증여소득이 속한다(제35조).

26) 최소 근로조건은 임금(월50달러)·사회보험료 15%(7.5달러)·연5%미만 임금상승·주 48시간 노동·초과근무시 보수지급(노임의 50% 할증) 등을 말한다. 「주간북한동향」, 제662호, 통일부 정보분석국, 2003. 9. 26~10. 2, 10면.

관리기관에 의견을 제기하거나 중앙공업지도기관에 신소할 수 있다(제49조).

이번에 발표된 「개성공업지구 세금규정」과 「개성공업지구 노동규정」의 특징은 개성특구의 개발의지를 표명했다는 점과 투자유치를 위해서 중국과 동남아시아 지역 국가들의 외국기업소득세 수준을 감안하여 세율을 설정한 것이라 볼 수 있다. 최저임금을 월 50달러(한화 60,000원 상당)로 설정하고, 북한 근로자 고용을 전제로 노동규정을 제정하였으며, 최저임금 수준이 기존의 북한 임금수준에 비해 높은 수준으로 책정하였다.²⁷⁾ 이와 같이 북한이 「개성공업지구 세금규정」과 「개성공업지구 노동규정」을 발표한 것은, 핵위기 속에서도 그 동안 담보상태에 있었던 특구사업을 적극 추진함으로써 경제개방을 본격화하겠다는 의지의 표현으로 남북간 경제협력을 지속적으로 추진시켜 경제적 실리를 확보하려는 것으로 여겨진다.²⁸⁾

Ⅲ. 中國의 經濟特區법제

1. 中國 經濟特區의 개황

中國의 경제체제개혁은 사회주의 국가들 중 가장 성공적인 사례라 할 수 있다. 中國의 경제는 이미 세계 경제의 중요한 일 부분을 차지하는 위치에 서 있기 때문이다. 따라서 북한은 최근 들어 中國과 같이 사회주의 정치체제의 골격을 유지하면서 경제를 개혁하기 위해 中國식의 개혁노선을 추구할 가능성을 보이고 있다²⁹⁾는 점에서 中國의 경제특구에 관한 연구가 필요하다.³⁰⁾

中國이 현재와 같은 괄목할 만한 변화와 경제성장을 이루기 시작한 것은 1976년 9월 모택동(毛澤東) 사후 덩소평(鄧小平)이 개혁과 개방에 대한 새로운 방향전환을 모색하면서부터이다.³¹⁾ 이때부터 中國에서는 과거에 금지시되

27) 이번 노동규정상의 최저 임금수준은 월 50달러(7,500 북한원)로 북한주민의 기본임금(2,200 북한원)보다 3~4배 높은 수준이다.

28) 「주간북한동향」 제662호, 앞의 자료, 11면.

29) 오승련, 「북한에 대한 中國 개혁·개방의 시사점」, 『통일경제』, 제76호, 현대경제연구원, 2001. 7·8, 54~55면.

30) 中國의 경제특구에 관한 일반적 분석자료로는 「북한과 中國의 경제특구」, 제4차 국제학술대회(명지대 경제경영연구소, 中國 杭州商學院 WTO 研究中心, 2002. 10. 21); 殷少平, 「中國經濟特區現狀和發展趨勢」, 「東北亞 經濟協力 活性化를 위한 法的 課題」, 東北亞 經協 國際學術會議(韓國 國民大 法大 北韓法制研究센터·韓國法學教授會 北韓法研究特別委員會/中國人民大學 法學院, 2002. 12. 11) 참조.

31) 中國의 경제개혁 초기 여건은 1970년대 모택동 사후 어느 한 정치세력이 권력을 독

있던 사회주의 계획경제에 대한 비판적 토론이 이루어지기 시작하였고, 새로운 경제정책에 대한 모색이 시작되었다.³²⁾ 중국의 경제특구의 설립은 개혁·개방정책의 실시 초기 순조롭게만 진행된 것은 아니었다. 중앙의 지도부 내에서는 경제특구 혹은 개방정책의 진행방향을 둘러싸고 당내 개혁파와 보수파 사이에 적지 않은 의견 대립이 있었다.³³⁾

등소평의 개혁·개방정책에 있어서 가장 핵심적인 정책은 경제특구의 개발을 통한 대외개방이었다. 등소평의 정책에 따라 중국은 1978년 12월 중국공산당 제11기 중앙위원회 3중전회(三中全會)³⁴⁾에서 대외경제개방, 대외활성화 정책을 실시할 것을 결정하고, 1979년 12월 광둥성(廣東省)의 심천(深圳), 주해(珠海), 산두(汕頭), 그리고 복건성(福建省)의 하문(廈門) 등 4개의 경제특구를 설치하였다.³⁵⁾ 당시에는 이 지역을 '수출특별구역'이라 하였고, 1980년 5월에 정식으로 '경제특별구역'이라 명명하였다. 같은 해 8월 26일 전국인민대표대회 상무위원회에서는 「광둥성경제특구조례」를 비준하여 국내외에 공포하였다. 그리고 1988년 4월 제7기 전국인민대표대회 제1차 회의에서 전국최대의 경제특구인 해남도(海南島)를 성(省)으로 승격하는 것을 비준하여 해남도 해남(海南)경제특구의 설정을 추가로 결정하였다.³⁶⁾

점하기 어려운 상황하에 놓여 있었으며, 실질적으로 중국은 성향을 달리하는 정파와 정치원로 각 그룹이 일정한 영향력을 행사하는 집단지도체계의 성격을 가지고 있었다. 오승연, 「북한 경제관련 개혁 조치의 의미-중국사례와의 비교-」, 「북한의 변화와 남북관계」, 통일연구원, 2002. 9. 19. 9면.

32) 중국의 사회주의 계획경제에 관한 원전으로는 李善岳, 「新編社會主義經濟管理讀本」, 北京: 中共中央黨校出版社, 2000; 沈善洪, 「中韓經濟發展比較研究」, 杭州: 杭州出版社, 1996; 張杰林, 「市場經濟法律体系新論」, 北京: 中國檢察出版社, 2001 등이 있다.

33) 중국에서는 경제특구의 설립에 관하여 찬반양론으로 의견이 분분하였는데, 이에 관한 상론은 이상직·박기성, 「중국 경제특구의 성과와 성공요인」, IDI연구보고서, 인천발전연구원, 2003. 36~37면.

34) 1976년 모택동(毛澤東)의 사망으로 문화혁명이 종결되면서 4인방이 타도되고, 등소평을 중심으로 하는 실용주의파가 정권의 주도권을 잡은 후, 1978년 12월에 개막된 '중국 공산당회의'이다. 이 회의에서 향후 국정운영의 기본방향을 '개혁, 개방, 활성화(搞活)'로 확정하였다. 이상직·박기성, 위의 IDI연구보고서, 39면.

35) 정형근, 「심천 경제특구의 개발 및 운영정책: 성공요인과 시사점」, 「KDI 북한경제리뷰」, 한국개발연구원, 2002. 18면.

36) 중국의 경제특구에 관하여는 王關義, 「中國五大經濟特區可持續發展優劣勢分析」, 「特區經濟 与 港澳台經濟」, 北京: 中國人民大學 書報資料中心, 2003年 3期; 唐永紅, 「試驗加入 WTO 后我國特殊經濟區製」, 「特區經濟 与 港澳台經濟」, 北京: 中國人民大學 書報資料中心, 2003年 3期; 習健棟·伍斌, 「構建深圳會展經濟新樓架」, 「特區經濟 与 港澳台經濟」, 北京: 中國人民大學 書報資料中心, 2003年 3期 참조.

이리하여 심천, 주하이, 산둥, 허문, 해남 5개의 경제특구가 연이어 설정됨으로써 이러한 경제특구는 중국의 개혁·개방에서 외국자본과 신진기술의 유치를 주도하는 대외개방의 문호가 되었고, 중국이 세계를 향해 현대화로 나아가는 계기가 되었다.³⁷⁾

중국은 외자유치정책과 관련하여 지역별 투자유치정책을 추진해 왔다. 중국 정부는 대외경제개방의 실험지로 1979년 4개의 경제특구를 지정하여 외자기업에 대해 세제와 무역관리 면에서 우대혜택을 부여하였다. 이러한 우대정책은 1984년부터 설립되기 시작한 '경제기술개발구'(經濟技術開發區), 1988년 중국 5개년계획의 일환으로 1991년부터 국무원에서 비준한 '고신기술개발구'(高新技術開發區), 그리고 '보세지역'(保稅地域) 등에도 확대 적용되어 중국 대부분 지역이 경제특구화되는 결과를 가져왔다. 현재 중국에는 52개 경제기술개발구, 53개 고신기술개발구, 그외 상해(上海) 포동신구(浦東新區)와 소주공업원구(蘇州工業園區), 400여 개 성급 및 각 현급 개발구가 있다. 경제기술개발구는 중국 국무원 상무부에서 비준하고 있으며, 국내의 기업(합자나 독자기업 포함)을 대상으로 투자를 유치하고 있다.³⁸⁾

이하에서는 중국의 대표적인 경제특구인 「광둥성경제특구조례」에 관하여 살펴보기로 한다.

2. '광둥성경제특구'의 지정과 「광둥성경제특구조례」의 내용

(1) '광둥성경제특구'의 지정

중국의 경제특구 설치 구상의 기원은 1978년 중국정부가 홍콩에 설립한 투자유치구에 한 기업이 제출한 진의에서 비롯되었다. 당시 이 기업은 진의를 통하여 그 업무범위를 중국 본토에까지 확장하는 것을 허가해 달라고 요청하였는데, 그 중 하나의 방안이 홍콩과 인접한 중국 내 일단의 지구 내에 일종의 수출상품생산기지를 건설한다는 것이었다. 이 기지의 성격은 당시 중국내에 있었던 수출상품기지와는 명확하게 달랐으며, 동남아국가들에 건립된 수출가공구와 유사하였다. 그해 말에 개최된 중국공산당 제11기 중앙위원회 3중전회 직후 이 진의는 매우 빠르게 현실화되었다. 이 같은 진의에 대해 광둥성

37) 殷少平, 앞의 논문, 63면.

38) 인천발전연구원 홈페이지(<http://korcha.khaitec.com/>).

계획위원회와 성(省)혁명위원회는 토론을 거쳐, 우선 보안현(寶安縣: 심천시
의 전신)과 주해현(珠海縣)에 수출특구를 설치하기로 하고 당중앙과 국무원에
건의하였다. 그해 2월에 중국 국무원은 광둥성 보안현과 주해현에 공업과 농
업이 결합된 수출상품생산기지, 홍콩과 마카오의 관광객을 유치하기 위한 관
광지구, 새로운 형태의 국경도시를 건설하는 방안을 작성하였다. 이어서 같은
해 3월에 국무원과 광둥성계획위원회는 보안현을 심천시로 개명 승격시키고,
주해현을 주해시로 승격시켜 광둥성의 감독을 받도록 결정하였다.³⁹⁾

이어서 중국공산당 중앙위원회와 국무원은 광둥성과 복건성에 대해 현지조
사를 시행하고, 두 성의 지도간부들과 공동으로 특구 설립에 관한 문제를 연
구 검토하였다. 당시 중국 국무원은 특구는 '정치특구가 아닌 '경제특구'라는
점을 특별히 강조하였다. 즉, 경제특구는 특수하고 융통성 있는 경제정책과
시책의 시행을 통하여 지역의 입지적 우세조건을 발휘하도록 하고 외자유치와
다양한 대외경제합작 추진을 통하여 선진기술을 도입하며, 대외교류를 통하여
국제경제와 기술의 발전추세를 관찰·연구하고 국제시장의 각종 정보들을 수
집하고, 간부들을 훈련하고 인재를 양성하는 것이 목적이었다. 그 당시는 중
국의 경제특구정책 채택의 배경으로 반환귀속을 앞두고 있던 홍콩(1997년 귀
속)과 마카오(1999년 귀속)의 경제발전을 지속시키며 반환 귀속과정을 원만
하게 관리하기 위한 것과 대만과의 통일정책 추진을 위한 '1국가 2체제'(一國
兩制)⁴⁰⁾의 실험이라는 측면이 매우 중시된 시기였다.⁴¹⁾

39) 경제특구 설치가 결정되는 중요한 대목은 1979년 4월 5일부터 28일까지 북경(北京)
에서 개최된 국무원 중앙공작회의에 참석한 광둥성 공산당 서기 습중훈(習仲勳) 등이
당 중앙의 지도자들에게 보고한 내용에서 알 수 있다. "만일 광둥성이 하나의 독립된 국
가라면, 수년 내에 경제를 급성장시킬 수 있다. 그러나 현재의 체제하에서는 쉽지 않다"
고 하였다. 이어서 그는 중앙정부의 권리 하방(下放), 홍콩과 마카오에 인접한 심천과
주해 그리고 중요한 화교의 고향인 산둥시에 수출가공구 설립을 요청하였고, 동시에 광
둥성에게 대외경제무역활동상의 자주권을 달라고 요청하였다. 회의기간 중 습중훈은 임
검영(葉劍英)의 주선으로 당시 최고지도자인 덩소평에게 광둥성계획위원회의 구상을 보
고하였다. 박인성, 앞의 논문, 290~291면.

40) 중국의 특별행정구제도는 '一國兩制'의 지도방침 아래 중화인민공화국의 영역 내에 단
일제국이 구조하여 홍콩과 마카오 등 특정지구에 대륙의 사회제도 및 생활방식과 다른
특수한 법적 지위를 가진 행정지역 전선을 실행하는 것으로 법에 의거하여 고도의 자치
권을 행사하여 그 지방사무를 관리하도록 하는 일종의 국가지방제도이다. 李元超, "特別
行政區制度的建設成就及發展前景", 「東北亞 經濟協力 活性化를 위한 法的 課題」, 東北亞
經協 國際學術會議(韓國 國民大 法大 北韓法制研究센터·韓國法學教授會 北韓法研究特
別委員會/中國人民大學 法學院, 2002. 12. 11), 35~53면.

41) 박인성, 앞의 논문, 292면.

(2) 「광둥성경제특구조례」의 주요 내용

중국은 1980년 5월에 중국공산당 중앙위원회와 국무원이 광둥성과 복건성에 대해 특구의 명칭을 '경제특구'로 명명하고, 같은 해 8월에 개최된 제5기 전국인민대표대회 상무위원회는 「광둥성경제특구조례」⁴²⁾를 비준하고 경제특구의 설치를 대의적으로 선포하였다. 1981년 7월에 중국공산당 중앙위원회는 광둥성과 복건성의 양성과 경제특구 작업회의 결정을 근거로 하여 심천경제특구의 공간적 범위를 확대하였다. 심천경제특구는 공업, 상업, 농업, 목축업, 주택, 관광 등 다양한 업종의 종합성 경제특구로 확정되었다. 심천시가 정식으로 경제특구로 지정된 후에 광둥성위원회는 심천시의 정치, 경제상의 대우를 성정부 소재지인 광주(廣州)시와 동등하게 부성급시(副省級市)로 승격시켜 심천특구당위원회와 인민정부에 더욱 큰 권리를 부여하였다. 이후 1988년 4월에는 이들 지역의 성공을 바탕으로 해남(海南)섬 전체를 경제특구로 추가 지정하였으며, 1990년 4월에는 상해(上海) 포동지구를 추가로 지정하였다.⁴³⁾

중국의 「광둥성경제특구조례」는 모두 6장 26조로 구성되어 있는데, 그 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 총칙에서는 대외경제합작, 기술교류의 발전과 사회주의 현대화건설의 추진을 위하여 광둥성의 심천, 주해, 산두 3개의 시에 일정지역을 정하여 경제특구를 설치하며, 특구는 외국인, 화교, 홍콩·마카오동포 및 그 회사와 기업(이하 '객상'(客商))의 투자 및 공장설립, 중국측과 합작한 공장설립, 기업 및 기타 사업의 창립을 장려하고, 그 자산과 소득 및 기타 합법권익은 법에 의해 보호한다(제1조). 특구내의 기업과 개인은 반드시 중화인민공화국의 법률, 법령과 관련 규정을 준수하여야 하며, 본 조례가 특별히 규정하는 것은 본 조례의 규정에 의해 집행한다(제2조). 특구는 객상에게 광활한 경영영역을

42) '조례'는 중국의 경제특구에 관한 첫 번째 법규이며, 특구건설을 지도한 중요문헌으로 경제특구 설립목적과 특수정책, 특구내 기업개선, 노동자 조단에 관한 규정 및 특구의 조직관리 형식을 규정하고 있다. '조례'는 경제특구의 목적이 당시의 유리한 국제적 기회를 충분히 이용하여 대외경제합작 및 기술교류를 적극 발전시키는 것이라는 점을 잘 보여주고 있으며, 이러한 합작 및 교류는 중국이 오랜 역사과정에서 조성된 쇠국 또는 반봉쇄적 경제발전상태를 벗어나도록 하여 현재의 국제 자금시장 및 선진기술, 설비 및 관리경험을 최대한 이용하여 중국 사회주의 건설을 더 빨리 추진할 수 있도록 할 수 있었다. 이상직·박기성, 앞의 ID1연구보고서, 40면.

43) 이상직·박기성, 위의 글, 같은 면.

제공하고, 양호한 경영조건을 창조하여 안정된 경영장소를 보장하며, 국제경제협작과 기술교류 중 일체의 적극의지를 가지고 있는 공업, 농업, 목축업, 양식업, 여행업, 주택과 건축업, 고급기술 연구제조업 및 객상과 중국측이 공통으로 흥미를 가지고 있는 기타 업종은 무자하여 창업하거나, 중국측과 합자하여 창업할 수 있다(제4조).

둘째, 광둥성경제특구에서 등기와 경영에 관하여는, 객상이 특구에 무자하여 공장을 설립하거나 각종 경영사업을 창립할 경우에는 광둥성경제특구관리위원회에 신청서를 제출하여야 하고, 심의와 비준을 거친 후 등기증명서와 토지사용증명서를 발급한다(제7조). 객상은 특구 내에서 독립적으로 자신의 기업을 경영할 수 있고 외국인을 고용하여 기술과 관리작업을 맡게 할 수 있다(제10조). 객상이 특구에 개설한 기업을 도중에 업무를 정지하고자 할 경우 광둥성특구관리위원회에 이유를 보고하여야 하며, 업무정지 수속을 하고, 채무와 채권을 정리한다. 업무정지 후 그 자산은 이전이 가능하고 자금은 송금할 수 있다(제11조).

셋째, 광둥성경제특구에서 무자기업에게 우대하는 방법을 규정하고 있는데, 특구의 토지는 중화인민공화국이 소유하며, 객상이 토지를 사용할 경우, 그 수용에 따라 제공하고 사용연한, 사용비용과 납부방법은 산업과 용도에 근거하여 우대를 하고 구체적인 방법은 별도로 규정한다(제12조). 특구기업이 생산에 필요한 기계설비, 조립품, 원재료, 운송공구, 기타 생산재료 등을 수입할 경우 수입세가 면제된다(제13조). 특구기업의 소득세율은 15%로 하며, 이 조례 공포 후 2년 이내에 무자기업을 창립하거나 혹은 무자금액이 500만달러 이상인 기업, 또는 기술성이 매우 강하고 자금의 회전기간이 비교적 긴 기업은 특별우대 혜택을 준다(제14조). 특구에 왕래가 빈번한 외국인, 화교와 홍콩·마카오동포는 출입국 수속을 간편히 하여 편의를 제공한다(제18조).

넷째, 노동관리와 관련한 규정으로는 각 특구에 인력서비스회사를 설립하며, 특구기업이 고용하는 중국의 근로자와 노동자 또는 해당 지역의 인력서비스회사가 소개하였거나 광둥성경제특구관리위원회의 동의를 거쳐 객상 스스로 초빙하였든 모두 기업이 고용을 심사하고, 근로자와 노동계약을 체결하여야 한다(제19조). 그리고 특구기업은 반드시 필요한 노동보호조치를 취하여야 하고, 근로자의 안전과 위생이 확보된 조건에서 작업을 행하도록 하여야 한다(제22조).

다섯째, 경제특구의 조직관리는 광둥성특구관리위원회를 두어 직권행사를 한다(제23조).⁴⁴⁾ 심천특구는 광둥성경제특구관리위원회가 직접 관리하며(제

44) 중국의 '광둥성경제특구'에는 광둥성특구관리위원회를 두고 있다. 이 위원회에서는 다

24조), 주해, 산둥특구에는 필요한 사무기구를 설치한다(제24조), 특구경제 활동의 전개를 위하여 광동성정제특구발전공사를 설립한다(제25조).⁴⁵⁾

여섯째, 부칙에서는 조례의 통과 및 시행과 관련하여, 본 조례는 광동성인 민대표대회에서 통과되고, 중화인민공화국 전국인민대표대회 상무위원회의 비준을 거친 후 시행한다(제26조)고 규정하고 있다.

3. 중국 경제특구의 전망

이와 같이 중국의 등소평의 개혁·개방정책에 있어서 가장 핵심적인 정책은 경제특구의 개발을 통한 대외개방이었다고 할 수 있다. 중국은 이들 경제특구를 통해서 외국인 투자와 기술의 도입, 수출산업과 관광산업을 통한 외화획득, 경영 기술과 마케팅기술의 습득, 노동자들의 교육, 국내산업의 육성, 새로운 경제정책의 실험, 홍콩·마카오 및 대만 점수를 위한 신뢰구축을 하고자 하였다.⁴⁶⁾

최근 중국의 국무원에서는 1995년 6월 20일부터 시행해 온 「외국인투자방향 지도규정규정」을 중국의 국민경제 및 사회발전계획에 적용하고 투자자들의 합법적인 권익을 보호하기 위해 2002년 2월 26일 폐지하고, 중국내 외국인 투자에 대한 각종 우대부여 및 심사비준의 정책적 기준이 되는 「외국인투자방향지도규정」(2002. 2. 11 국무원령 제346호, 2002. 4. 1 시행)을 공포하였다.⁴⁷⁾ 이는 중국이 7~8%에 달하는 경제성장을 지속적으로 유지하기 위해 경제개혁과 산업조정을 추진하고 WTO 가입 이후 투자지침의 합리화를 위하여 「외국인투자방향지도규정」이 발표되었다고 볼 수 있다. 따라서 이 규정의 발표로 인해 중국의 투자정책 방향이 분명히 제시되어 앞으로 중국에 대한 외국인투자가 더

음과 같은 직권을 행사한다. ①특구발전계획 및 조직을 제정 실시한다. ②객상의 특구내 투자사업을 심사 비준한다. ③특구의 상업등기와 토지배정을 허가한다. ④특구내에 설치된 은행, 보험, 세무, 세관, 검역, 우정등 기구의 업무관계를 조절한다. ⑤특구기업이 필요로 하는 근로인력을 제공하고, 근로자의 정당한 권익을 보호한다. ⑥특구의 교육, 문화, 위생과 각종 공익사업을 실시한다. ⑦특구의 치안을 유지하고, 특구내의 인명과 재산이 침해받지 않도록 법에 의해 보호한다(제23조).

45) 공사의 업무범위는 다음과 같다. 자금조달과 신탁투자업무, 특구의 관련기업을 경영하거나 객상과 특구의 관련기업을 합자경영, 특구의 객상과 내지무역 왕래의 구매와 판매 업무를 대리하고 상업서비스를 제공한다(제25조).

46) 중국 정부는 경제특구를 통해서 개혁을 시작했던 1978년부터 2002년까지 연 10%의 높은 경제성장률을 보였다. 이에 관해 상세히는 정형근, 앞의 논문, 18~19면.

47) 이 규정은 모두 17조로 구성되어 있으며, 외국인투자 법률규정과 산업정책 수요에 근거하여 본 규정을 제정한다(제1조)고 입법 목적을 명시하고 있다.

속 확대될 것으로 보인다.⁴⁸⁾ 이 규정의 적용대상으로는 중국 대륙 및 경제특구는 물론, “화교, 홍콩, 마카오, 대만지역의 투자기업도 본 규정에 따른다”(제16조)라고 명시하고 있으며, 아울러 서부지역에 대한 외국인 투자와 관련하여 허가·제한 영역인 경우에도 ‘중서부지역의 외국인 투자 장려산업 목록’ 범위에 속하는 영역은 장려영역에 준하는 외국인투자 우대조치를 향유(제11조)할 수 있게 되어 향후 서부지역에 대한 외국인 투자가 더욱 확대될 전망이다.

중국의 경제특구는 개혁·개방이 지속적으로 추진됨에 따라 주로 우대정책에 의존하는 단계로부터 이제는 자신의 우위를 창조하고 발휘하는 단계로 진입하고 있다. 새로운 세기에 들어서서 지식경제의 발전과 경제의 세계화 추세가 가져오는 새로운 기회화 도전에 직면하여 경제특구는 중국의 대외개방과 현대화과정에서 계속 적극적 선도기능을 발휘하고 있다.⁴⁹⁾ 그동안 경제특구는 경제체제 개혁의 실험 및 시범기지로써 노동계약제도, 토지사용권 유상양도 및 전매 등 여러 항목의 개혁조치를 시행함으로써 많은 성공사례를 전국적으로 확대시킨 바 있다.⁵⁰⁾

또한 중국은 외자 유치에 대성공을 거두자 국내기업들에 대한 역차별을 바로잡는다는 명분 아래 1993년부터 이런 특혜들을 축소해 나가고 있어 장기적으로는 경제특구에 대한 각종 세제혜택은 폐지될 가능성이 높다. 특히 최근에는 개혁·개방의 확대에 따라 지역별로 다양한 형태의 경제특별구역 제도⁵¹⁾를 실시하면서 시기적으로 시효가 떨어진 제도는 개선하고 지역별 특화를 심화하는 정책을 추진하고 있다. 더불어 중국이 WTO에 가입함으로써 외자기업

48) 「외국인투자방향지도규정」을 보면, 외국인투자영역은 장려, 허가, 제한, 금지 4가지로 분류하고 있다(제4조). 장려영역을 보면, ① 농업 신기술과 종합개발, 에너지, 교통 및 공업용 주요 원자재, ② 하이테크기술, 선진 실용기술, 제품성능 개선 및 기업 경제효율성 향상에 필요한 기술, 중국내 생산이 부족한 신설비와 신자재, ③ 시장수요에 근거한 우수한 제품, 국제 경쟁력을 향상시킬 수 있는 영역, ④ 신기술, 신설비 및 에너지 절약을 위한 원자재, 자원·재생자원의 종합이용, 환경오염 방지, ⑤ 중서부지역의 인력과 자원 우위를 이용한 국가산업정책에 적합한 영역, ⑥ 법률·법규가 규정한 기타 영역이다(제5조).

49) 중국 경제특구의 발전과 전망에 관하여는 董曉遠, 「深圳2002年經濟形勢分析與2003年展望」, 「特區經濟與港臺經濟」, 北京: 中國人民大學 書報資料中心, 2003年 1期; 高興民, 「WTO規則與經濟特區發展」, 「特區經濟與港臺經濟」, 北京: 中國人民大學 書報資料中心, 2003年 2期 참조.

50) 이상적·박기성, 앞의 IDI연구보고서, 61~62면.

51) 중국은 경제특구 이외에도 1984년 연해개방도시, 1985년 연해경제개방구, 1990년 주둥 신구, 1990년 이후 보세구, 첨단기술 개발구 등 유사한 형태의 특구를 신설하는 등 개발정책을 활발하게 추진하였다.

에 대한 시장접근 제한 조치들은 장기적으로 철폐될 것이나, 또한 그동안 외 자기업에 부여되었던 특혜조치, 특히 세금우대 정책에 대한 재검토가 불가피 하다. 따라서 향후 중국의 경제특구는 각종 우대제도를 축소 또는 폐지하는 대신 그 기능을 점차 첨단화(공업중심형에서 지식창조형으로 발전)시켜, 여전히 중국 경제를 견인하는 역할을 할 것으로 예상된다.⁵²⁾

IV. 북한의 '개성특구'와 중국의 '광둥성경제특구'의 비교

1. '개성특구'와 '광둥성경제특구'의 비교

북한의 '개성특구'와 중국의 '광둥성경제특구'를 비교⁵³⁾해 보면 다음과 같다.

(1) 공통점

북한의 '개성특구'와 중국의 '광둥성경제특구'의 공통점으로는,

첫째, 북한과 중국의 경제특구의 설립목적 면에서 유사하다. 북한의 '개성특구'는 개발과 관리운영에서 제도와 질서를 엄격히 하여 민족경제를 발전시키는데 이바지함을 목적으로 하고 있다(제1조). 중국의 경제특구도 대외경제합작, 기술교류의 발전과 사회주의 현대화건설의 육진을 위하여 광둥성의 심천, 주해, 산두 세 개의 시에 일정지역을 정하여 경제특구화하여 국가경제 발전을 그 목적으로 하고 있다(제1조). 따라서 사회주의 경제발전이라는 측면에서 경제특구를 설립하였다고 볼 수 있다.

둘째, 북한의 '개성특구'와 중국의 경제특구는 외자 유치에 중점을 두고 있다. 『개성특구법』에서 무자유치 대상을 남한 및 해외동포, 외국의 법인·개인·경제조직으로 하였으며, 특히 남한전용 공업단지로서 중점을 두었다. 중국의 경제특구법도 무자유치 대상을 외국인, 화교, 홍콩·마카오동포 및 그 회사와 기업으로 규정하였다. 북한은 개성공단을 경제특구로 지정함으로써 남한 등 외부로부터의 외국인투자 및 기술을 적극 유치·도입하고, 무관세를 통해 생산제품의 해외 수출 및 북한내 위탁가공을 활성화하며, 또한 제품의 북한내 판매를 허용함으로써 북한 주민의 생활개선을 도모하고자 하였다.⁵⁴⁾

52) 이상직·박기성, 앞의 IDI 연구보고서, 62~63면.

53) 이에 관한 비교는 본 논문 말미에 있는 〈별표〉 참조.

54) 북한은 남한 등 외부로 반출되는 물자에 대해서는 관세를 부과하지 않기로 하였기 때

셋째, 북한과 중국의 경제특구는 투자자의 상속권과 사유재산권을 모두 법적으로 보장하고 있다는 점에서 동일하다. 법규정을 보면, '개성특구'의 경우 공업지구에서는 투자자의 권리와 이익을 보호하며 투자재산에 대한 상속권을 보장하며 투자자의 재산은 국유화하지 않는다. 사회공동의 이익과 관련하여 부득이하게 투자자의 재산을 거두어 들이려 할 경우에는 투자자와 사전협의를 하며 그 가치를 보상하여 주도록 하였다(제7조). 중국 광둥성경제특구의 경우도 외국인, 화교, 홍콩·마카오동포 및 그 회사와 기업의 투자 및 공장설립, 중국측과 합작한 공장설립, 기업 및 기타 사업의 창립을 장려하고, 그 자산과 소득 및 기타 합법권익은 법에 의해 보호(제1조)하도록 규정하고 있으나, 다만 국유화 및 기타 재산권 제한 조치에 대한 조항을 따로 두고 있지 않다. 한편 「중의합자경영기업법」 제2조와 「해남도의 투자개발촉진을 위한 국무원 규정」 제4조, 그리고 「대만동포투자촉진을 위한 국무원 규정」 제8조, 제9조 등은 다음과 같이 관련사항을 명시하고 있다. "국가(중국)는 투자자의 재산에 대해 국유화조치를 취하지 않는다. 특별한 상황에서 사회공공이익보호를 위해 필요한 경우 법률상의 과정을 거쳐 적절한 보상을 한 뒤에 처리하도록 한다"라고 규정하고 있을 뿐이다.⁵⁵⁾

넷째, 토지임대 규정에 관한 내용으로 경제특구내의 토지는 국가소유로 하고 있으며, 토지는 임대하여 사용할 수 있도록 하였다. 북한의 '개성특구'의 경우 토지임대기간은 50년으로 연장이 가능하며 이때 토지이용증을 발급하여 준다. 중국의 경제특구의 경우도 토지사용연한, 사용비용과 납부방법은 별도로 규정하고 등기증명서와 토지사용증서를 발급하여 임대토록 하였다.

다섯째, 경제특구지역에 노동력 고용에 있어서 양국의 경제특구 모두 외국인 노동력의 고용을 허용하였다. '개성특구'의 경우 남한 노동자를 고용할 수 있도록 규정하고 있으며(제37조), 중국의 경제특구도 각 특구에 인력서비스회사를 설립하며, 특구내의 기업이 인력고용에 대하여 심사하고, 근로자와 노동계약을 체결하도록 하였다(제19조). 특구기업이 고용한 근로자는 해당기업이 그 경영의 필요에 따라 관리를 행하고 필요시 해고할 수 있으며, 그 절차는 노동계약의 규정에 따라 처리하도록 하였다(제20조).

문에 앞으로는 개성공단에서 생산된 제품을 남한으로의 반출뿐만 아니라 미국, 유럽 등 제3국으로의 수출도 활발해질 수 있을 것으로 예상된다. 오상봉, "북한 개성공단의 경제특구 지정과 투자진출 예상분야", 「산업경제정보」, 제124호, 산업연구원, 2002. 11. 2년.

55) 오승린, "북한과 중국의 경제특구정책 비교 및 정책적 함의", 「북한의 특구정책 어떻게 볼 것인가」, 연세대 통일연구원 정기학술회의, 연세대 통일연구원, 2002. 11. 22. 49면.

여섯째, 양국 모두 경제특구에 출입하고자 할 경우 자유롭게 왕래할 수 있도록 법적으로 마련해 놓았다. 북한의 '개성특구'에 출입하고자 하는 남측 및 해외 동포, 외국인과 수송수단은 공업지구관리기관이 발급한 출입증명서를 가지고 지정된 통로로 사증없이 출입할 수 있도록 하여 공단내 자유활동을 보장하였다(제28조). 중국의 경우도 특구에 왕래가 빈번한 외국인, 화교와 홍콩·마카오 동포는 출입국 수속을 간편히 하여 편의를 제공하도록 규정해 놓았다(제18조).

(2) 차이점

북한의 '개성특구'와 중국의 경제특구의 차이점으로는,

첫째, 양국의 경제특구내에서의 투자업종면에서 상이하다. 북한의 '개성특구'는 북한내에서의 국제적 공업·무역·상업·금융지역으로 특구화하였으며, 또한 개성의 유적지를 관광할 수 있도록 관광지역으로도 특구화하였다.⁵⁶⁾ 반면, 중국의 경제특구는 공업, 농업, 목축업, 양식업, 여행업, 주택과 건축업, 고급기술 연구제조업 및 객상과 중국측이 공동으로 흥미를 가지고 있는 기타 업종은 투자하여 창업하거나 중국측과 합자하여 창업할 수 있도록 하여 투자업종면에서 상당한 차이를 보이고 있다. 중국의 경제특구는 외자 유치와 수출 촉진을 위한 방안으로서의 역할 이외에 제조 기술 및 관리 기술의 흡수 및 전파, 개혁 정책의 실험 및 개선, 중서부 지역에 대한 경제개발의 과금 효과 등을 목적으로 한 종합적 '특별 구역'이었다. 이는 일반적으로 외자 유치를 위한 편의제공이나, 세제 간소화 및 기반 시설 제공을 통한 수출 촉진 등을 목적으로 하는 자유무역지대나 자유무역항 혹은 보세가공구역 등과는 그 역할과 설립 목적에 있어 차이가 있다.⁵⁷⁾

둘째, 경제특구내에서의 투자자와 근로자의 신분안전과 형사사건에 관한 규정 유무에서 차이를 보인다. 북한의 「개성특구법」을 보면, 법에 근거하지 않

56) 개성공단으로의 투자진출 예상분야로는 우선 100만평 규모로 조성될 예정인 제1단계 사업기간에는 섬유, 의복, 가전, 식료품 등 경공업이나 관광, 호텔, 광고 등 서비스산업, 소프트웨어 개발, 게임, 애니메이션 등 일부 정보통신산업의 투자진출이 이루어질 것으로 전망된다. 제1단계 사업 완료후 제2단계 사업(2~5년차, 200만평 조성 예정)과 제3단계(6~9년차, 550만평 조성 예정)기간 중에는 전력, 용수, 통신 등을 비롯한 인프라시설이 확충되기 때문에 농기계 및 건설기계, 농약, 화학비료, 철강, 시멘트 등 북한의 농업생산성을 향상시키거나 사회간접자본 확충에 필요한 중화학산업분야 등에서의 투자진출이 활발해질 것으로 전망된다. 오상봉, 앞의 논문, 3면; 남성욱, 앞의 논문, 32~33면 참조.

57) 오승렬, "북한에 대한 중국 개혁·개방의 시사점", 앞의 논문, 54면; 오승렬, "북한 경제관리 개혁 조치의 의미", 앞의 논문, 19면.

고는 남측 및 해외동포, 외국인을 구속, 체포하거나 폭, 살립집을 수색하지 않기로 하였다. 신변안전 및 형사사건과 관련하여 남북사이의 합의 또는 북한과 다른 나라사이에 맺은 조약이 있을 경우에는 그에 따르도록 규정(제8조)하고 있는 반면, 중국의 「황동성경제특구조례」에서는 신변안전 및 형사사건과 관련한 규정을 찾아볼 수 없다는 점에서 차이가 보인다.

셋째, 경제특구내에서의 분쟁발생이 그 해결절차에 관한 규정 유무에서 차이를 보인다. 북한의 「개성특구법」에서는 분쟁해결에 대한 법·제도적 장치를 마련해 두고 있는 반면, 중국의 경우 분쟁해결에 대한 규정은 경제특구법에서는 찾아 볼 수 없으나 대외경제무역중재위원회라는 기관을 통하여 중재를 요청할 수 있도록 하였다. 북한의 「개성특구법」을 보면, 공업지구의 개발과 관리운영, 기업활동과 관련한 의견 상이는 당사자들 사이에 협의의 방법으로 해결하되, 협의의 방법으로 해결이 불가능한 경우에는 북남사이에 합의한 상사 분쟁해결절차 또는 중재, 재판절차로 해결한다(제46조)고 규정하고 있어 법률 분쟁 발생시 그 해결방법을 직접 특구법에 명시하고 있다는 점에서 중국의 경제특구법과는 다소 차이가 있다. 중국의 경우는 경제특구법에 직접 규정하지 않고 합영 및 합작기업 경영과정에서 당사자간에 분쟁 발생시 '중국국제무역 촉진위원회 대외경제무역중재위원회'에 중재를 요청할 수 있으며, 당사자간의 합의에 따라 합영·합작의 본국 혹은 제3국의 중재기관에 중재를 요청할 수 있도록 하였다. 쟁의 발생시에는 합영·합작 당사자들은 각각 '중국인민법원'에 상대편을 기소할 수 있는 권리를 가진다.⁵⁸⁾

2. 중국의 경제특구가 북한의 경제특구에 주는 시사점

중국의 경제특구제도는 1978년 중국이 개혁·개방 정책을 추진하기로 결정한 이후 지금까지 새로운 경제정책의 실험지로서 과거 20여년간의 중국 경제 개혁과 발전에 커다란 역할을 하였다. 즉 1978년 이후 중국의 개혁·개방정책은 실험적 정신에 입각한 실용적 접근 방법, 거시경제 상황 변화에 따른 정책 조율, 보수적 세력과 진보적 세력간의 이론적 토론에 의한 합의 도출 등 유연한 정책 환경을 바탕으로 고도의 경제성장을 이루어낼 수 있었다. 일반적으로 사회주의 경제체제의 개혁은 기존 체제 틀 속에서의 계획 기제의 개선, 부분적인 시장 기구 도입 및 활용, 경제체제의 시장화 및 적극적인 대외 개방

58) 오승렬, "북한과 중국의 경제특구정책 비교 및 정책적 합의", 앞의 논문, 49면.

등으로 나누어 볼 수 있으나, 중국 모델의 성공은 경제체제의 시장화와 적극적인 대외 개방이 유일한 대안이 될 수 있음을 보여 주고 있다.⁵⁹⁾

중국의 경제특구가 북한의 경제특구에 주는 시사점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 북한의 경제체제 전환 모델은 중국식 모델을 접목한 북한식 사회주의 시장경제체제 모델을 목표로 국가 주도적인 점진적 개혁·개방을 하는 것이 현실적이며 합리적이라는 점을 시사한다.⁶⁰⁾ 중국의 경제특구를 보면, 시장경제 체도를 도입하여 폭넓은 경영활동의 자유를 허용하였다. 심천특구에서는 1987년 토지사용제도를 개혁하여 토지이용권 사유제도를 도입하였으며, 1988년에는 주거제도 개혁을 통해 주택 매매를 허용하였다. 그리고 1990년에는 증권시장이 심천에서 개설되기도 하였다.⁶¹⁾

둘째, 중국의 경제특구는 일관된 정책과 추진 주체에 대한 전권을 부여하였다. 정치적으로 등소평으로 대표되는 개혁 세력이 주도권을 장악하면서 개혁·개방정책, 특히 경제특구의 발전을 적극 지지하였다.⁶²⁾ 중국의 심천특구를 보면 적극적 개방을 통해 외자를 유치함으로써 경제발전을 주로 외자 유치 및 이용에 의존했다는 점이다. 적극적으로 외자를 도입하기 위해 중앙 정부는 강력한 개방정책으로 경제특구를 지원하였다. 예를 들어 항만, 도로, 전기, 통신 등의 각종 인프라와 주변 여건 등 투자 환경을 완비하였으며, 외국인 기업에 대해 기업소득세, 지방세 등 각종 세제 우대조치가 취해졌고, 첨단산업 등 중요 산업에 대해서는 특혜조치가 부여되었다.⁶³⁾

셋째, 중국의 경제개혁개방 의지가 강하다는 점이다. 즉 북한 당국의 경제체제 개혁의지가 중국과 비교시 미약하다는 점이다. 북한도 자유경제무역지대를 설치할 때 중국 경제특구를 모델로 하였으며, 사회주의 계획경제체제에 시장메카니즘을 도입하기 위한 개혁개방정책 실험장의 역할을 부여하려는 의도를 갖고 있었다. 그러나 소유제 개혁과 시장경제 도입 측면에서만 보아도 북한의 체제개혁 의지는 중국 보다 소극적이며, 아직까지도 사회주의 공유제에 대한 집착이 매우 강하게 나타난다. 따라서 북한은 아직 내부 자본 축적을 위한 금융 및 가격체제 개혁에도 상대적으로 소극적이며, 경제특구내의 투자환

59) 오승연, "북한에 대한 중국 개혁·개방의 시사점", 앞의 논문, 54~55면.

60) 김용남, 앞의 글, 13면.

61) 황동연, 앞의 논문, 66면.

62) 이상직·박기성, 앞의 IDI연구보고서, 89면.

63) 황동연, 앞의 논문, 66면.

정을 보장하는 제도적 장치도 미흡한 편이다. 중국 경제특구의 경험을 통해 알 수 있듯이 적극적인 대내 경제개혁이 보장되어야 대외개방을 통한 외자유치도 성공할 수 있다.⁶⁴⁾

넷째, 중국의 경제특구는 선진기술을 사용하는 공업부문과 농수산업부문의 발전을 동시에 추구해 왔으며, 이와 연관된 무역부문 및 관광을 포함한 서비스부문의 확충 등 종합적 발전계획에 의해 건설되어 왔다. 또한 공업부문에 있어서는 해안에 가까우며 정보유입에 유리한 입지조건을 최대한 활용하여, 방직·전축자재·전자·의류·식품부문의 선진 제조기술을 이용한 노동집약적 상품의 생산에 주력하였다. 한편 노동인력의 기술수준 및 경영관리 경험이 축적됨에 따라 점차 가공도 및 부가가치가 높고, 국제시장의 수요가 급증해 온 정보집약형 소형·정밀산업의 발전을 통해 국제시장 확보와 함께 중국경제에 대한 기술 전파를 꾀하고 있다.⁶⁵⁾ 북한도 경제특구를 환설화하기 위해 외국 자본과의 합영·합작 및 외국인 단독투자는 물론, 국내 각 지역 기업이 공동 투자나 합작 혹은 단독투자를 통해 특구의 전산업분야에 자발적으로 참여할 수 있게 하고 북한의 낙후된 통신 및 정보유통체계와 지역간 시장분할 현상으로 인해 야기되는 비효율성을 보완하여야 할 것이다.

다섯째, 중국 경제특구의 공통된 특징 중 하나는 이들 지역은 경제특구로 지정되기 이전에는 사회간접자본이 상대적으로 미비된 변경지역의 작은 마을이거나 도시였다는 점이다. 따라서 경제특구의 투자환경을 조성하기 위해서는 도로, 항만 및 공항, 통신, 전기, 수자원, 공업용지, 주거용·상업용 건물 등 사회간접시설에 대한 막대한 투자가 선행되어야 했다. 이를 위해 「광둥성경제특구조례」 제1장 제5조에서는 광둥성경제특구관리위원회가 특구의 공업용지 조성, 전기 및 수자원 공급, 도로·통신·항만·창고 등 투자환경 조성을 위한 사회간접자본의 확충에 대해 책임져야 한다고 명시하고 있으며, 필요한 경우 외자도 유치할 수 있도록 하였다.⁶⁶⁾ 북한의 경우 경제특구 전반에 해당되

64) 그러나 북한의 현재의 정치경제체제 현황을 총체적으로 고려할 때, 북한이 지금 당장 1978년말 중국과 같이 개혁·개방정책의 적극적 추진 방침을 공포하고 준비하고자 결정한다 해도 중국이 경제특구 설치를 결정한 1980년 초반 당시 수준의 객관적 정치경제환경을 조성하는 데에도 3~5년 이상의 기간이 필요할 것으로 예상하고 있다. 박인성, 앞의 논문, 312면.

65) 오승렬, "북한과 중국의 경제특구정책 비교 및 정책적 함의", 앞의 논문, 46면.

66) 그러나 실질적으로 5개 중국 경제특구의 기본시설을 위한 투자재원 중 외자가 차지하는 비율은 평균 17.8%에 불과하며, 외자의 비율이 가장 높은 산둥의 경우에도 그 비율은

는 것이지만, 사회간접자본시설(SOC)이 확충된 후 외국 기업들의 투자가 있어야 하기 때문에 단기간내에 현실화되기는 어려운 측면이 있다. 특히 개발 초기에 투입될 막대한 비용을 누가 어떤 방식으로 적절하게 조달하느냐가 앞으로 특구 운영의 향방을 가늠할 중요 변수로 작용할 전망이다.⁶⁷⁾ 궁극적으로 미비한 인프라 구축을 위한 북한당국의 자구노력이 있어야 할 것이다. 이를 위해서는 인프라 건설부문에 대해 투자 우선순위 부여, 대미관계 개선을 통한 국제금융기관 자금 도입 등에 주력해야 할 것이다.⁶⁸⁾ 북한경제특구의 성공 조건 중 하나는 사회간접자본 시설이 전무한 상황에서 인프라가 구축되어야 한다는 것이다. 북한의 경제 사정을 고려할 때, 전력과 통신 등 대부분의 시설은 남측에서 건설해야 하는데, 문제는 자원 조달이라는 점을 간과해서는 안될 것이다.⁶⁹⁾

여섯째, 중국의 경제특구는 과거의 20여년간 개혁·개방정책의 실행으로 지속적이고 빠른 경제성장을 유지하였다. 그 중 기존에 있었던 에너지원, 운송 교통, 통신, 정책실정 등 내제되었던 하드웨어적 환경이 근본적으로 변화하였고, 이에 따라 시장화가 가속화되고, 법률체계가 개선되고, 정부직능의 변화 등 소프트웨어적 환경상의 개선이 있었다. 경제특구는 외국자본을 흡수하여 중국 국내 건설자금의 부족을 보충하였을 뿐만 아니라 다량의 선진응용 기술과 관리경험을 도입하여 개방형 경제발전을 촉진하였다.⁷⁰⁾ 중국의 경제특구가 성공할 수 있었던 것처럼 북한의 경우도 경제특구라는 제한된 지역에서만 시장경제제도를 도입함으로써 기존의 계획경제체제에 의한 자원배분의

30% 미만이다. 이로부터 중국은 대부분 국내재원의 조달을 통해 경제특구의 사회간접자본 확충을 추진함으로써 투자환경을 조성하였음을 알 수 있다. 오승연, 위의 논문, 47면.

67) 특히 다른 지역도 마찬가지지만 신의주를 예로 들면, 제대로 실사작업이 이뤄진 적이 없기 때문에 개발 초기 비용 규모를 가늠하기 힘든 실정이다. 일부 전문가들은 신의주의 항만, 교통, 전력, 통신시설, 공단 배후지 조성 등 기본적인 인프라를 갖추는 데만 최소 20~30억달러 정도가 필요할 것으로 추정하고 있다. 북한당국은 과거 나진·선봉지구를 1백만명의 인구를 수용하는 국제적 화물중계기지, 수출가공기지, 관광지구로 육성한다면 33억달러의 외국 자본을 유치해 항만, 공항, 도로, 통신시설 등 인프라 확충을 벌인다는 계획을 세운바 있다. 『연합뉴스』, 2002년 9월 29일.

68) 2002년 9월 23일 평양에서 열린 외신 기자회견에서 양면 장관은 신의주의 도로망이나 전력 등 사회간접자본이 열악하다는 지적에 대해 "신의주행정특구에 필요한 사회간접자본 시설 건설을 위해 국제자본을 유치하겠다고"고 답변한 바 있다. 『연합뉴스』, 2002년 9월 24일.

69) 김연철 외, 『남북경협 GUIDE LINE』, 삼성경제연구소, 2001, 196면.

70) 殷少平, 위의 논문, 70면.

를 버리고, 시장에 의한 자원배분 메커니즘을 보장해야 할 것이다.⁷¹⁾

임금제, 중국의 경험에 비추어 볼 때, 북한이 본격적인 경제개혁·개방에 착수하는 경우, 경제개혁은 다음과 같은 방향으로 추진하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 명령식 계획경제영역의 축소 및 계획 기능 및 수단의 조정, 가격구조 조정 및 가격 자유화, 효율적 세제 및 금융제도의 확립, 기업경영 기능과 당·정 관리기능의 분리를 통한 기업 자율권 신장, 노동 인센티브를 반영한 임금제도 개혁 및 영농체제 개혁, 집체소유, 사유, 외국인 소유 등 다양한 형태의 소유제도 도입 등을 시사하고 있다. 현재 북한이 직면하고 있는 경제난과 국제적 고립도 등을 고려해 볼 때, 북한이 개혁에 착수할 수 있는 환경 조성과 순조로운 북한 경제의 개혁을 위해서는 외부로부터의 지지가 필수적인 것임을 알 수 있다. 특히 중국 경제개혁 과정에서 볼 수 있었던 홍콩과 대만의 긍정적 역할을 감안하면, 남북한간의 경제관계 확대는 북한의 경제개혁에 크게 기여할 수 있을 것이다.⁷²⁾

여덟째, 중국은 경제특구를 거점으로 해서 국내의 경제체제 개혁을 실현하고 더 나아가 이곳을 거점으로 해서 중국을 국제경제에 결합시키고 그 과정 속에서 고용확대, 외화획득, 기술획득을 실현하고자 하는 것이며, 나아가 경제특구의 설치를 통해 홍콩, 마카오, 대만에 대한 정치적 문제도 동시에 해결하고자 하였다. 이와 같이 중국은 궁극적으로 경제특구를 개혁·개방정책의 실험지역으로 삼아 중국의 실제 상황과 외국의 경험을 참고하여 중국적 특색을 지닌 사회주의국가로 발전시켜 사회주의국가의 대외개방 모델을 창조하고자 하는 명확한 목표를 설정하였다는 데에 시사점을 준다.⁷³⁾

V. 맺음말 : 북한 경제특구법제의 과제와 전망

최근 북한의 경제특구와 관련한 「개성특구법」의 제정은 이제까지 남북경협과 관련하여 남한의 요구가 반영된 내용을 포함하고 있다. 개성공단 사업은 남북경협의 향방에 중대한 영향을 미칠 것으로 판단된다.⁷⁴⁾ 특히 통신·통행·통관·검역 등 제도적 장치가 만들어짐으로써 남북경협사업을 안정적으로

71) 김형곤, 앞의 논문, 44면.

72) 오승렬, "북한에 대한 중국 개혁·개방의 시사점", 앞의 논문, 55면.

73) 이상직·박기성, 앞의 IDI연구보고서, 95면.

74) 신지호, 앞의 분석, 2면.

추진할 수 있게 되었다.⁷⁵⁾ 따라서 명실상부한 교역 시대가 열리게 됨으로써 신속하게 대규모 인원과 물자의 이동이 가능하도록 하여 성공적인 공단건설의 토대가 될 것으로 보인다. 또한 위탁가공과 단순교역 등 교역중심으로 이루어지던 남북경협은 합영, 단독투자 등 본격적인 투자실험을 거쳐 새로운 단계로 진입하게 된 것이다. 이러한 실험이 성공하여 공단의 규모가 확대되면 남북간의 경제적 상호의존도는 비약적으로 높아질 것이다.⁷⁶⁾ 이렇게 볼 때, 북한의 「개성특구법」의 제정은 남한 기업의 투자유치를 통한 경제개발에 대한 강한 의지를 실천에 옮긴 것이라 할 수 있다.⁷⁷⁾

이러한 면에 입각하여 북한의 경제특구법제인 「개성특구법」의 과제와 그 성공 가능성에 대한 전망을 다루고자 한다.

1. 과 제

첫째, 그동안 북한 경제특구의 전반을 살펴보면, 투자환경상 외자유치를 위한 전반적인 대내경제개혁 시책과 실천조치가 미흡한 것이 현실이었다. 국내 자원의 고갈로 내수시장의 기반이 빈약한 것도 문제였다. 추진정책 및 시책상의 주요 요인은 낙후되고 고립된 위치의 지구선정으로 기반시설 부족과 배후경제권 빈약, 국내 여타 지역과의 연계 및 협력 붕괴, 특혜조치를 위한 법제도 등 투자환경 조성시책 미비 등의 문제가 지적되었다. 다만 '개성특구'는 남한기업의 투자유치를 위한 전용공단으로 지리적 여건으로는 우월적이나 자율권의 부여 측면에서는 법규정상 아직 미흡한 면이 있다.

둘째, 법·제도적 측면에서의 투자 환경 조성을 위해서는 2003년 8월에 발효된 남북경협 4개 합의서의 '실질적' 발효와 「개성특구법」의 구체적인 세부하위 규정을 조속히 마련해야 한다.⁷⁸⁾ 합의사항 규정에 있어서는 보다 세분화·무명화·국제화·명문화 원칙의 적용이 필요하다. 또한 남측도 기합의된 규정을 바탕으로 정형 완성화를 위해 적용할 수 있는 부분은 우선 적용하면서 점차 개선해 나가야 할 것이다. 예컨대 투자보장합의서가 발효되었으므로 북한 지역에 무자한 시설과 설비를 자산으로 인정하여 장기 저리의 담보 대출과

75) 남과 북의 경제협력추진위원회는 2002년 12월 8일 합의서에 서명함으로써 효력이 발생하였다.

76) 신지호, 앞의 분석, 2면.

77) 「중앙일보」, 2002년 11월 28일, 5면.

78) 앞서 살펴본 바와 같이 하위 세부규정의 제정이 잇달아야 할 것이다.

분양금의 중도 대출 허용이 요구된다.

셋째, 북한은 경제개혁·개방에 대한 의지와 태도면에서 적극적이고 개방적이어야 한다. 북한은 「합영법」의 제정(1984)과 나진·선봉지역을 자유경제무역지대로 설정하는 등 외자유치와 경제특구의 개발 및 운영을 위하여 나름대로 노력해 왔으나, 그 결과는 중국의 경제특구에서 거둔 성공과는 대조적으로 매우 저조하였다. 이는 북한의 대내 경제개혁과 대외개방에 대한 의지와 태도가 중국에 비해 소극적이고 방어적이기 때문이라 할 수 있다.

넷째, 개성공단에 진출하고자 하는 기업들은 개성공단의 투자 안전성 보장, 수익성 추고, 기업경영의 자율성 확보 등 여러 요소들을 종합적으로 고려하여 진출 전략을 수립하는 것이 중요하다.⁷⁹⁾ 개성공단 내에 막대한 자금을 투입한 후 우리 기업들이 진출하더라도 부득이한 사유로 공단에서 철수해야 하거나 공장 가동이 중단되는 등의 사태가 발생할 위험도 배제할 수 없기 때문이다.

다섯째, 북한의 경제특구정책이 본격화되면 내지(內地)의 기업들에게 경제특구 진출에 대한 많은 혜택을 부여하게 될 것이고, 기업 또한 이러한 혜택을 향유하려 여겨진다. 다시 말해 중국에서의 경우와 마찬가지로 북한의 경우도 외자기업들이 경제특구에 진출하게 되면 이것은 내지기업(內地企業)들을 특구에 유치하는데 대단히 중요한 역할을 하게 될 것이다. 그리고 이들 기업들을 통해서 외국의 선진기술·관리방안 등이 북한 전역으로 확산될 것이다. 북한의 경제특구 제반정책이 성공적으로 수행되기 위해서는 북한내부의 경제체제개혁을 과감히 시행하지 않으면 안된다.⁸⁰⁾

여섯째, '개성특구' 사업의 성공적 추진은 향후 남북경협 모델의 새로운 모델이 될 수 있다는 점을 인식하고, 정치·사회·문화 등 다양한 분야의 교류협력을 통하여 남북간 화해협력의 새로운 전기를 마련할 수 있도록 노력해야 할 것이다.⁸¹⁾ 북한은 국제적인 수준의 특구를 운영해 본 경험이 없기 때문에 사업이

79) 조봉현, 앞의 논문, 29~30면; 홍순직, 「개성공업지구 개발의 경제적 효과와 성공 과제」, 「개성공단의 성공조건과 추진과제」, 북한경제전문가 100인 포럼, 제3차 정책세미나, 2003. 11. 10. 16면.

80) 박정동, 「중국 경제특구정책에 대한 평가와 시사점」, 「KDI정책포럼」, 한국개발연구원, 1995, 8면; 박정동, 「중국 경제특구정책에 대한 평가와 시사점」, 「북한과 중국의 경제특구」, 제4차 국제학술회의, 명지대학교 경제경영연구소, 2002. 10. 21. 88면.

81) 개성공단 개발이 성공적으로 추진될 경우, 이는 제조업 부문의 본격적인 대규모 대북 투자와 대기업과 중소기업의 협력은 물론, 남북한 공동의 경제적 이익과 번영을 추구하는 '동반자적 남북경협 모델'을 제시할 것으로 보고 있다. 홍순직, 「개성공업지구 개발의 경제적 효과와 성공 과제」, 앞의 발표논문, 14면.

환발해질 경우 오히려 나진·선봉개발 당시와 같이 중간에 정치적인 이유로 사업을 위축시킬 가능성이 있다는 우려를 불식시키는 데 주력하여야 한다.⁸²⁾

일곱째, 북한의 '개성특구'가 성공적이기 위해서는 시장경제체제의 전면적이고 과감한 도입이 전제되어야 할 것이다. 근로자의 직접 채용 및 해고, 자유로운 임금조정 및 성과급 도입, 송금 자유 및 세금감면 등이 보장되어야 한다. 중국 경제특구의 주요 성공요인 중의 하나가 신흥공업국의 임금상승으로 인하여 가격경쟁력을 상실한 기업의 유치에 있다는 점을 인식해야 한다.⁸³⁾ 중국의 실천특구의 경우 노동시장 역시 상당히 자유로운 편이었다.⁸⁴⁾ 한편, 북한은 시장경제운용을 대비한 인력양성의 교육인프라의 지원도 필수적인 조건이 되고 있어 이에 대한 대비도 필요하다.⁸⁵⁾

여덟째, 남한 정부 및 기업은 '개성특구'의 개발방향과 구체적 요건에 대해 명확한 청사진을 가지고 북한과 합의를 도출해야 한다.⁸⁶⁾ 나진·선봉지역에 대한 북한의 정책선회는 향후 '신의주행정특구'나 '개성특구' 건설과정에서 북한의 자세가 그 동안의 경험을 바탕으로 보다 실용적이며 유연한 방향으로 진전될 수 있음을 보여주고 있다. 그러나 북한은 경제개혁이나 개방의 측면에서 아직은 경험이 부족하며, 국제시장 질서의 요구 조건에 대한 인지도가 낮다고 할 수 있다.

아홉째, 남한은 북한의 '7·1경제관리개선조치'와 경제특구를 통한 개발정책을 측면 지원함으로써 북한으로 하여금 시장경제의 학습효과를 통해 개혁·개방을 촉진하고, 국제사회로의 진출 기회를 확대시킬 수 있는 방안을 마련해야 할 것이다. 즉 개성공단 개발을 북한으로 하여금 '상호 발전을 통한 변화 유도 전략'의 한 수단으로 환용할 수 있다. 나아가 민족경제의 균형적 발전과 남북경제공동체 형성 등을 통한 통일 비용 절감에도 매우 유용한 대안으로 제시된다.⁸⁷⁾

끝으로 북한의 개방적인 조치에 상응하도록 현행 법제의 유연한 대처를 가능하게 할 수 있는 남한의 국내법제의 정비가 요청된다고 할 것이다. 즉 북한의 '개성특구법'의 경우 남한의 투자에 대한 배려와 혜택을 부여하고 있으므

82) 남성욱, 앞의 논문, 37면.

83) 조동호, "북한경제발전전략의 모색과 우리의 역할", 정책토론회, 한국개발연구원, 2002. 10. 11. 74면 참조.

84) 각 기업의 인력모집 방법은 간접모집 방법이 있지만, 회사와 근로자 개인이 직접 노동시장에서 대면하는 직접모집 방법이 가능하여 자유로운 노동력 채용이 가능하였다. 황동인, 앞의 논문, 66면.

85) 정영화, "북한의 경제특구관련 입법동향과 과제", 앞의 논문, 299면.

86) 오승연, "북한과 중국의 경제특구정책 비교 및 정책적 함의", 앞의 논문, 50-51면.

87) 홍순직, "개성공업지구 개발의 경제적 효과와 성공 과제", 앞의 발표논문, 14-15면.

로 이를 통한 남한의 해당지역에 대한 투자에 있어 발생할 수 있는 법적 문제에 대한 사전 검토가 요청된다. 예전대 북한의 특수경제지대에 대한 자유로운 왕래와 공직취임의 개방에 따라 남한 인사의 북한 특수경제지대에 대한 출입 내지 해당지역에서의 공직취임 등의 경우를 생각할 수 있다. 이 경우 현행 법제 하에서는 불가능한 판단을 내리게 될 것이기 때문이다.

2. 전 망

첫째, 개성지역은 평양권 및 서울권과 지리적으로 가까워 남북 연계가 용이하고, 철, 석회석 등 지하 자원이 풍부하며,⁸⁸⁾ 풍부한 양질의 노동력을 확보할 수 있어 개성공단이 조성되면 중장기적으로 발전 가능성이 높을 것으로 전망된다.⁸⁹⁾ 반면 개성지역은 산업기반 시설과 항만시설 등이 부족하고 투자관련 법제도가 마련되어 있지 않는 등 위험 요소가 산재해 있어 공단 추진에 걸림돌로 작용할 가능성도 있다는 점을 염두에 두어야 할 것이다.

둘째, 개성공단 개발이 순조롭게 이루어질 경우 한반도는 물론 동북아의 정치·경제·사회 문화에도 매우 지대한 긍정적 효과⁹⁰⁾를 미칠 것이다. 즉 남북관계 개선과 상호 신뢰구축, 한반도의 긴장 완화와 민족의 동질성 회복, 남북한간의 법·제도 정비와 민족경제공동체 형성의 촉진, 북한의 개방 및 국제 무대로의 진출 기회 확대 등의 비경제적 효과는 물론, 경제적으로도 유무형의 많은 긍정적

88) '개성특구'는 지리적·경제적인 측면에서 큰 이점이 있다. 지리적으로 남북한 접경지역 및 남한의 수도권 인접지역에 위치하고 있어 유통과 소비, 생산측면에서 유리하다. 또한 개성은 한반도의 중심 지역으로 경의선이 통과하는 교통의 요충지인 뿐 아니라 남한 최대의 소비시장인 서울과 수도권에 인접해 있다. 더욱이 남북한 공동의 공업벨트 형성 및 남한의 SOC와 투자 환경 이용에도 유리할 뿐 아니라 개성 주변의 문화 유적지 개발을 통한 관광사업 전망도 밝다는 이점이 있다. 홍순직, "개성공단 개발의 경제적 효과와 성공 조건", 『 통일경제』 제82호, 현대경제연구원, 2002. 7·8, 62면; 홍순직, "개성공업지구 개발의 경제적 효과와 성공 과제", 앞의 발표논문, 13면.

89) 남북한의 DMZ 접경지대인 개성을 경제특구로 개발하는 동기는 남한의 기업들에게 토지이용과 풍부한 인력활용 등의 투자유인을 제공하는 반면에, 북한은 전기와 같은 에너지와 경영기법 등의 네트워크를 보완하기 위함이다. 따라서 '개성특구'는 남측의 전기 공급이 용이하고, 육로와 철도의 개통으로 사회적 인프라의 구축이 용이하기 때문에 유리한 지리적 조건에 놓여 있다고 할 수 있다. 정영화, "북한의 경제특구관련 입법동향과 과제", 앞의 논문, 299면.

90) 개성공업단지 개발에 대한 부정적 효과도 있을 수 있으나, 긍정적 효과에 비해서는 매우 미미하며, 이는 부정적 효과라기보다는 향후 추진 과정에서 보완되어야 할 과제로 인식하는 편이 합리적일 것이다. 홍순직, "개성공단 개발의 경제적 효과와 성공 조건", 앞의 논문, 56면.

효과를 초래할 것이다. 경제적 효과면에서 보면, 남북한 양측은 인건비 수입과 원부자재 판매 수입 등과 같은 직접적인 외화 수입과 함께 설비 무자와 인프라 구축, 공장 신속, 무자환경 개선으로 인한 외자 유치 증대 등의 유형의 경제적 효과를 얻게 된 것이다. 남한에게는 국내 경제 부양과 가격 경쟁력 회복, 유희설비의 효율적 활용과 동북아 진출을 위한 거점 확보 등의 무형의 효과를 가져다 줄 것이다. 반면 북한에게는 고용과 소득 증대를 통한 인민들의 삶의 질 향상, 산업 인프라와 자본 축적, 공급 능력 확충 등을 통한 성장 잠재력 증대와 국가경제력 강화로 경제의 선순환 구조 형성, 공단 개발에 따르는 관련 산업과 지역 개발의 촉진으로 새로운 수요 창출 등 무형의 경제적 효과를 촉발시킬 것이다.⁹¹⁾

셋째, 북한이 최근 경험사업의 최대 장애물이었던 비무장지대 통행문제와 관련해 정전협정을 받아들여 남북간 통행문제가 해결됨에 따라 개성공단 건설과 경의선 및 동해선 연결이 순조롭게 진행될 수 있게 되었다. 북한의 개성공단 조성사업은 경의선 복원사업과 함께 남북정상회담 이후 남북한이 공동으로 추진하는 대표적인 경제협력사업이다.⁹²⁾ 북한 대외개방의 새로운 실험이라는 측면에서 이 지역의 성공여부는 향후 북한의 개혁·개방정책의 향방과도 연관되어 있다고 할 수 있다.

넷째, 북한의 '신의주행정특구', '금강산특구', '개성특구'는 각각 그 성격을 달리하여 개발이 추진되는 것으로 보인다. 각기 지리적 및 배후여건, 무자대상과 범위, 산업별무자 및 발전목표 등에 있어 뚜렷한 구별이 가능하다. 그러나 이러한 구별은 북한의 대외경제개방과 특수경제지대에 대한 기본적인 정책 목표를 파악하는 데 어려움을 주기도 한다. 기존의 나진·선봉 경제무역지대의 개발의 경험과 관련해서도 그 성과를 분석하기도 전에 북한의 전역에 걸친 특수경제지대의 설정을 통한 개발추진은 각각의 경제특구의 비교우위를 가능하게 어렵게 하고 있다. 무엇보다 법제면에서 북한이 경제특구방식의 개발을 위한 각 지역에 해당하는 기본법을 제정한 것은 북한의 경제정책의 목표와 방

91) 홍순직, 위의 논문, 같은 면.

92) 남북경협은 지난 2000년 6월 평양에서 개최된 남북정상회담을 통해 새로운 도약의 기회를 마련하였다. 이 회담은 분단 55년 만에 이루어진 실질적인 남북한 정상회담이라는 점에서, 그리고 한반도의 통일 및 화해·협력의 실질적 이행의 틀이 마련되었다는 점에서 남북관계의 새로운 지평을 연 것으로 평가할 수 있다. 이러한 남북정상회담의 여운이 채 가시기도 전에 북한의 아태평화위원회와 현대가 2000년 8월 22일 북경에서 '개성경제지구 및 관광사업 합의를'를 발표한 것은 향후 남북경협의 발전에 매우 중요한 의미를 갖고 있다. 홍익표, 앞의 논문, 78면.

향을 제시하고 있다는 점에서 큰 의미를 찾아볼 수 있다. 이와 함께 향후 이에 대한 후속조치로서 세부법령의 제정이 과제로 남아 있다.

다섯째, 북한의 김정일 국방위원장은 경제정책과제와 관련하여 사회주의강성대국건설을 강조하면서 기존의 김일성의 시정연설에서 그 원칙과 실천적 목표를 제시하였다.⁹³⁾ 이것은 기본적으로 자립적 민족경제건설노선의 전지를 여전히 강조하는 것이었다.⁹⁴⁾ 한편 제11기 최고인민회의에서 개편된 내각체제의 성격에서 향후 북한의 경제정책의 방향을 엿볼 수 있다. 북한은 외부요인에도 불구하고 내부로 강한 경제개혁 의지를 내각제 개편을 통해 보여준 것으로 평가된다. 총리를 비롯한 일부 경제부처 관료들이 대체로 실물경제에 밝은 인사들로 교체된 데서 알 수 있다. 실무에 밝고 대체로 신사고를 갖춘 실무형의 테크노크라트에 속하는 인물들이 배치됨으로써⁹⁵⁾ 북한경제에 대한 지속적 변화가 예상된다.⁹⁶⁾ 특히 대외무역의 국가독점적 체제를 완화하고 다방면에서의 무역강화를 통한 북한경제의 활성화는 더욱 강화된 것이다. 나진·선봉 이외의 특수경제지대(경제특구)의 확대가 예상되었으며, 2002년 '신의주 행정특구', '금강산특구', '개성특구' 등의 설정을 통하여 구체화되고 있다. 북한은 경제난 극복을 최우선과제로 삼고, 이를 위해 서방의 자본과 기술을 도입하기 위한 개방정책 및 실용주의노선을 취해 나갈 것이다. 북한은 대외경제개방 및 외국인투자법제의 정비를 통해 대외경제개방을 법적·제도적으로 뒷받침하는 후속조치를 마련해 나아갈 것이다.⁹⁷⁾

93) 북한 최고인민회의 제9기 제1차회의(1990. 5. 24)에서의 김일성의 시정연설에 제시된 경제과업을 철저히 할 데 대한 「내각결정」의 채택, 「민주조선」, 1998년 10월 17일; 최근 북한의 김정일체제 출범과 관련한 법제의 동향과 분석에 관하여 상세히는 장명봉, 「김정일체제 출범 이후 북한법제 정비동향」, 통일부, 2001 참조.

94) 이에 관한 분석은 「주간북한동향」 제407호, 통일부 정보분석국, 1998. 10. 31~11. 6. 6~8면 참조.

95) 박봉주 화학공업상이 내각총리에 선출됐고, 전 정무원(현 내각) 자재공급위원장을 지낸 제11기 최고인민회의 대의원 로두철과 전금속기계공업상 전승훈이 부총리를 맡았다. 국가경제발전 계획을 수립하는 국가계획위원장에 김광린 부위원장이, 금속기계공업상에 김승현 부상이 각각 승진했고, 채취공업상과 화학공업상은 잘 알려지지 않은 리광남과 리무영이 각각 선출되었다. 이미 교체된 리광호 과학원장과 리경식 농업상, 주동일 전기석탄공업상 까지 포함하면 큰 폭의 경제요직의 개편이라 할 수 있다. 「연합통신」, 2003년 9월 4일.

96) 장명봉, 「김정일체제의 출범과 북한 헌법의 개정」, 「북한법권 55년: 북한법제의 변화와 전망」, 북한법연구회 창립 10주년 기념 학술대회, 북한법연구회, 국민대 북한법제연구센터, 한국법학교수회 북한법연구특별위원회, 2003. 11. 1~2. 65면.

97) 북한은 법규범의 고정불변성을 부정하고 현실에 맞게 고쳐져야 한다는 점을 인정하면서 대외경제관계법규들이 새로운 사회관계를 규제하고 현실발전의 요구에 기초하여 수

북한의 최근 이러한 경제특구의 설정은 우리에게 북한 경제특구가 통일로 가는 중요한 수단이자 과정이 될 수 있다는 점에서 매우 강력한 시사점을 제공해준다. 즉 북한경제특구가 성공적으로 설치되고 운영된다면, 경제특구에서 시작된 남북한의 교역과 교류가 점차 다양한 분야와 부분의 민족간 교류 및 교역으로 확대·발전되어 나아갈 것이며, 그것이 결국 반세기 이상 형성 교착화되어 온 북한 분단체제를 민족통합의 방향으로 변화하도록 유도해 나갈 수 있을 것으로 기대할 수 있기 때문이다.

정·보충, 개정되어 사회주의경제제도와 자립적 민족경제토대를 구축하는 데 이바지한다고 설명하고 있다. 진유현, "사회주의법제정의 합법적성", 『김일성종합대학학보-역사·법학-』, 제43권 제4호, 평양: 김일성종합대학출판사, 1997, 49~52면.

〈별표〉 북한의 「개성특구법」과 중국의 「광둥성경제특구조례」의 비교표

구분	북한의 「개성특구법」	중국의 「광둥성경제특구조례」
위 치	개성시 판문군 평화리 일대	중국 광둥성의 심천, 주해, 산두
제정시기	2002년 11월 20일	1980년 8월 26일
법률명칭 및내장기관	-개성공업지구법 *최고인민회의 상임위원회 제정 *5장 46조 부칙3조로 구성	-광둥성경제특구조례 *전국인민대표대회 상무위원회 비준 *6장 26조로 구성
설립목적	개성공업지구의 개발과 관리운영에서 제도와 절차를 엄격히 세워 민족경제발전시키는 데 이바지	대외경제합작, 기술교류 발전과 사회주의 현대화 건설의 촉진
투자유치 대상	남한, 해외동포, 외국인의 법인·개인·경제조직(남한진출을 공인되지)	외국인, 화교, 홍콩·마카오동포, 회사와 기업
관리기구	중앙공업지구지도기관, 공업지구관리기관 *공업지구관리기관 책임자: 이사장 *개성시가지 관장구역의 관리는 개성시인민위원회가 함(정밀에 명시)	광둥성경제특구관리위원회
자문기구	없음	자문위원회 설치
투자업종	-공업, 무역, 상업, 금융, 관광위주(선발된 노동집약업종, 고용효과가 높은 품목, 일반 경공업 품목)	-공업, 농업, 목축업, 양식업, 여행업, 주택과 건축업, 고급기술 연구제조업 및 회사·기업과 중국측의 흥미있는 기타업종
법적지위	-개성공업지구에 북한의 주권이 행사됨(정밀에 명시) -북한내에서의 국제적 공업·무역·상업·금융·관광지역으로 특구화	-중국의 법률, 법령과 관련 규정을 준수함 -중국내에서의 광둥성을 경제특구화
투자여건	-상속권과 사유재산권 보장 -특구의 토지는 국가 소유 -토지임대기간 50년이며 연장 가능(토지이용증 발급) -경제적 혜택(무관세원칙) -기업소득세율은 집산이윤의 14%(하부구조건설·정공업·철단과학기술부문은 10% 적용) -남한 노동자 고용 가능 -외화민출입 자유 -환경 저해하는 투자 금지 -유통화폐는 전환성화폐로 하여 신용카드 사용 -공업지구에서 광고 허용 *하부구조건설·정공업·철단과학기술부문의 투자는 특별 장려	-특구내 자산과 소득 및 기타 합법권익은 법에 의해 보호 -특구의 토지는 국가 소유 -토지사용인한, 사용비용과 납부방법은 별도 규정(토지사용증서 발급) -특구내 중국은행 또는 중국비준 설립은행에 구좌개설 -외국인 고용 -기업의 소득세율은 15%(조세 공포후 2년 이내 투자기업 창립 또는 투자금액 500만 달러 이상인 기업은 특별우대 혜택 부여) -특구내에서 5년 이상의 기간으로 재투자 세 소득세에 대해 면세·감세를 신청 가능
특 정	-개성시를 공업지구로 지정하는 것 외에 유치지를 관광모형 함 -출입증명서로 지정된 형태로 사증없이 출입(공단내 자유활동 보장) -남한·해외동포·외국인은 유권, 전화, 팩스 등 통신수단 자유 이용 -법에 근거하지 않고는 남측 및 해외동포, 외국인을 구속, 체포하거나 들, 살릴질 수 없게 함	-외국인, 화교, 홍콩·마카오동포는 출입국 수속 권리 제공 -노동계약규정
구현관련대리기관	없음	-광둥성경제특구발전공사
분쟁해결	-관리운영, 기업활동의 의견상이는 당사자 협의함(협회가 안될 경우 상사분쟁해결절차, 중재, 재판절차로 해결)	-분쟁해결에 관한 규정 없음

※ 이 비교표는 북한의 「개성특구법」과 중국의 「광둥성경제특구조례」에 의거하여 작성한 것임.

A Study on the Special Economic Zone Laws in North Korea and China : with Emphasis on the Gaeseong Industrial Complex Law & the Regulations on Special Economic Zones in Guangdong Province

Chang, Myung-Bong*

The Gaeseong Industrial Complex(hereinafter referred to as 'the Gaeseong special zone') in North Korea was designated to make double axes with Mt. Geumgang Tourist Zone for economic recovery in consideration of the standstill of the Rajin-Sunbong Economic Trade Zone and the strand of the 'Sinuiju Special Administrative Region'. The purpose of this study is to analyze legal problems in connection with the Gaeseong special zone in comparison to the Regulations on Special Economic Zones in Guangdong Province; to examine China's experiences with reference to the special economic zone; and to find countermeasures against inter-Korean legal problems by examining issues and prospects of special economic zones in North Korea.

It can be determined that the designation of special economic zones, following the enforcement of the 'July 1 Economic Management Improvement Measures', was a tangible example in which North Korea have a similar application to the chinese style in economic reform and opening model. In reality, reform and the opening of North Korea are in close connection with inter-Korean relations, as well as the interests of China, Russia, Japan, etc. Therefore, it is very important that the way of chinese economic reform reflects that of North Korea.

After all, the economic management improvement measures and the designation of Gaeseong special zone are aimed at realizing economic gains and stability of its socialist structure by demonstrating its willingness internally and externally to open its doors to the outside. In general, economic reform and the opening of China, have been successful. At this point in the study, stress should be placed on chinese economic reform and opening, as a successful case in comparison with the Gaeseong case.

Especially, I will prepare an intense study of the Guangdong special eco-

conomic zone, in order to develop economic cooperation and technical exchanges with foreign countries and to promote the socialist modernization programme. The special zones - certain areas will be outlined respectively, within the three cities of Shenzhen, Zhuhai and Shantou in Guangdong Province for the establishment of special economic zones - shall encourage investors, including foreign investors, Chinese living abroad, and those residing in Hong Kong and Macao, along with their business. Their purpose will be to open factories and set up enterprises and other establishments with their own investment, or in joint ventures, and protection will be provided to their assets, the profits due them, and their other lawful rights and interests in accordance with the law.

While keeping this in mind, matters of its enforcement in connection with the Gaeseong special zone in North Korea are as follows : employment of North Korea's sovereignty in the special zone, safeguard of the status of a business proprietor toward the South Korean citizens, protection of the freedom to do business and the safeguard of the investment assets, safeguard of personal liberty, burden of environmental subsidy, entering and leaving, approval on removing and bringing in special zones, etc. In addition, there are some legal problems with waiting solutions in order to succeed economic measures in Gaeseong special zone. Moreover, it refers to in the study in more details.

* Professor, College of Law, Kookmin Univ.