

북한의 경제특구법제에 관한 고찰

- 「개성공업지구법」을 중심으로 -

장 명 봉 (국민대 법대 교수)

◆ 논문 요약 ◆

북한은 2002년 11월 13일 개성시 일대를 '개성공업지구'(이하 '개성특구')로 지정하고, 11월 20일 「개성공업지구법」(이하 「개성특구법」)을 채택하였다. 북한의 '개성특구'의 지정은 2002년 '7.1경제관리개선조치'와 '신의주특별행정구' 지정 등 일련의 경제개혁·개방정책의 연장선상에서 취해진 법제도화의 추진이라 할 수 있다. 이는 '금강산특구'의 지정과 함께 남한으로부터의 투자유치에 중점을 두고 공단개발을 남측에 상당한 정도 위임하고 있어 사실상 남한기업의 전용공단으로 선정한 것이라 할 수 있다. 이것은 지난 1991년 12월 설정한 '라진·선봉경제특구'가 유명무실화되고 '신의주특구'가 좌초한 상태에서 '금강산특구'와 '개성특구'를 북한 경제회생의 양대 축으로 삼으려는 의도로 특구화 했다고 볼 수 있다.

한편, 「개성특구법」을 보면, 우선 법리적인 측면에서 제기되는 다음의 사항들을 고려해야 할 것이다. ①「개성특구」에는 북한의 '주권'이 행사된다는 점과 관련한 문제, ②남측인사의 '개성특구' 개발사업자로서의 지위와 관련한 문제, ③「개성특구」에서 사업활동의 자유 보장과 투자재산의 보호와 관련한 문제, ④신체의 자유 보장과 관련한 문제, ⑤개발환경조성비 부담과 관련한 문제,

⑥「개성특구」에의 인원 출입 및 물자 반출입과 관련한 문제, ⑦남측인사의 '개성특구' 관리기관장(이사장) 취임과 관련한 문제, ⑧분쟁해결과 관련한 문제, ⑨「개성특구법」의 '해석'과 관련한 문제 등이다.

이제 북한이 「개성특구법」, 「금강산특구법」 등을 제정·시행함에 따라 남한에서는 해당지역에 대한 남한의 인적·물적교류에 대하여 새로운 접근방법을 찾아야 하고, 투자재산의 보호와 투자자의 권익보호를 비롯하여 여러 가지 발생할 수 있는 법적 문제들에 대한 대응책을 강구해 나가야 한다. 사실 「국가보안법」이 존재하는 가운데 현행 남북교류협력법체제로는 예상되는 문제들에 대하여 확실한 해결방안을 찾기 어려운 것이 우리의 법현실이기 때문에 현행 우리 법제의 정비가 요청된다. 그리고 「개성특구」가 성공하기 위한 조건으로는 국제환경 개선, 생산·공급 측면에서의 경쟁력 제고, 수요측면의 판로 확보, 법제도 확립 등을 들 수 있다. 이와 관련하여 남북이 이미 합의 서명한 남북경협관련 4개 합의서에 대해 남한에서 조속히 국회의 비준 동의 절차 등을 거쳐 법적 구속력을 확보해야 하고, 북한에서도 조속한 발효절차를 밟아야 한다.

I. 머리말

개성공단 건설사업은 지난 1998년 6월 남한의 현대아산(주)과 북측의 민족경제협력연합회가 서해안 공단조성사업에 대해 논의하고, 1999년 10월 1일 故 정주영 현대그룹 명예회장과 김정일 국방위원장이 서해안 공단조성사업에 대한 현대의 사업계획에 원칙적으로 동의한 후, 현대와 북측 아시아태평양평화위원회(이하 ‘아태’)간에 의향서 수준의 ‘서해안공단 개발 합의서’를 체결하였다. 2000년 8월 9일에는 정몽헌 현대 회장과 김정일 국방위원장간에 개성지역 산업단지 조성에 합의하고, 8월 20일 현대와 아태간 관련 합의서를 체결하였다. 2000년 11월에는 현대와 한국토지공사가 공단개발을 공동 시행키로 합의하고, 1단계로 개성직할시의 개성시 및 판문군 평화리 일대의 100만평에 대해 현지측량 및 지질조사를 실시하였다. 2000년 12월 현대는 북측의 개성공단 관련 특별법 제정에 참고하도록 『국제자유경제지대 기본법 및 규정』 시안을 북측에 전달한 바 있다.¹⁾ 이후 2002년 6월 임동원 특사의 방북으로 개성공단 착공, 경의선·동해선 연결 합의 때까지 소강상태를 면치 못하였다. 그리고 2002년 8월 12일부터 14일까지는 서울에서 제7차 남북장관급회담이 열렸는데, 이 회담에서는 개성공단 건설문제와 그 밖의 경제협력문제들에 대해 합의서를 체결하였으며, 2002년 10월 19일부터 22일까지 평양에서 열린 제8차 남북장관급회담에서 쌍방은 1차적으로 경의선·철도 도로를 개성공업단지에 연결하기로 하고, 개성공단 건설착공을 2002년 12월중에 하는 문제와 건설과 관련한 실무적 문제들을 개성공단건설실무협의회에서 토의하기로 하였다. 이에 따라 10월 30일부터 11월 2일까지 평양에서 개성공단건설실무협의회 제1차 회의를 갖고 합의서를 도출하였다. 이 합의서에서는 남과 북은 개성공단 건설착공을 12월 중에 하며 개성공단 1단계 100만평에 대한 개발을 2003년까지 끝내도록 적극 협력할 것과 북측은 개성공단 건설을 빨

1) 『남북장관급회담 실천과제』 (통일부, 2001. 9. 25), p. 7. 현대아산(주)에서는 북측에게 지난 2001년 1월 상기안의 설명 회의를 금강산에서 가졌다고 한다. 윤만준, “북한의 개성 및 금강산특구법제의 과제와 전망,” 『북한법연구회 제73회 월례연구발표회 발표문』 (북한법연구회, 2003. 1. 28), p. 1.

리 진척시키기 위하여 「개성특구법」을 11월중에 발표할 수 있도록 하였으며, 개성공단이 건설되면 그 안에 남측의 해당부문 사무소를 설치하기로 합의하였다.²⁾ 이어 북한은 2002년 11월 13일 개성시 일대를 ‘개성공업지구’(이하 ‘개성특구’)로 지정하고,³⁾ 11월 20일 「개성공업지구법」(이하 「개성특구법」)을 채택하였다.⁴⁾

북한의 「개성특구법」은 개성특구에 남한기업의 투자유치를 위한 전용공단으로 선정한 것이라 볼 수 있다. 다시 말해 북한의 ‘개성특구’의 지정은 ‘금강산관광지구’(이하 ‘금강산특구’)와 함께 남한기업들의 투자유치에 중점을 둔 것으로 ‘개성특구’ 안에서의 기업활동을 최대한 보장하고 공단개발을 남측에 상당한 정도 위임하고 있는 것으로 분석된다.⁵⁾

북한은 현재의 개성 시가지를 관광구역으로 정하고, 별도의 공업지구로 지정함으로써 개성을 관광과 공업이 병행 발전할 수 있는 지역으로 개발한다는 구상을 드러내고 있다.⁶⁾ 북한의 ‘개성특구’의 지정과 이 지역의 개

2) 『제8차 남북장관급회담 공동보도문』 (통일부, 2002. 10. 22), p. 2.

3) 북한의 『조선중앙통신』은 최고인민회의 상임위원회가 2002년 11월 13일 『조선민주주의인민공화국 개성공업지구를 내움에 대하여』라는 정령을 채택했다고 발표하였다. 『조선중앙통신』, 2002년 11월 26일; 『연합뉴스』, 2002년 11월 27일.

4) 『연합뉴스』, 2002년 11월 27일; 『매일경제』, 2002년 11월 28일, p. 1.

5) 『매일경제』, 2002년 11월 28일, p. 3.

6) 개성공단은 서울에서 2시간 안에 갈 수 있는 개성시 판문군 평화리 근처 경의선 봉동역 남쪽에 있고, 북방한계선에서 북서쪽으로 4km정도 떨어져 있어 남한 지역으로부터는 판문점을 통해 쉽게 접근할 수 있는 곳으로 물류비가 절감됨은 물론, 남측의 기술과 북측의 노동력이 결합됨으로써 생산제품의 국제 경쟁력을 강화시킬 수 있는 입지적 이점을 가지고 있다. 심의섭, “북한의 경제현황과 개방정책의 전망: 경제특구를 중심으로,” 『제14기 민족화해아카데미』 (경실련 통일협회, 2002. 12. 11), p. 7.

또한 개성지역은 지명적으로도 짐작할 수 있듯이 판문점 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 열악한 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), p. 28; 남성욱, “북한의 새로운 특구정책과 남북경협,” 『북한의 특구정책 어떻게 볼 것인가』, 연세대 통일연구원 정기학술회의(연세대 통일연구원, 2002. 11. 22), p. 31 참조.

발을 위한 법제의 제정은 이른바 북한식의 ‘자본주의 실험장’으로서 ‘개성특구’를 선정하고 이에 대한 법적 기반을 마련한 것이라 할 수 있다.⁷⁾

이처럼 북한이 개성공단개발에 심혈을 기울여 온 배경은 지난 1990년대 들어서면서 경제성장률이 마이너스로 전환된 이래 1998년까지 9년간 계속 마이너스 성장률을 기록한데에서 연유한다. 1995년부터 1997년을 ‘고난의 행군시기’, 1998년을 ‘사회주의 강행군의 해’라고 북한 스스로 명명한 것을 보아도 1990년대 후반 들어 북한이 경제난의 최악의 상태에서 탈피하고자 한 것으로 보인다.⁸⁾ 북한은 지난 해 ‘7·1 경제관리개선조치’에 이어 신의주, 금강산, 개성으로 이어지는 특구를 지정함으로써 내부적으로 이들 지역에 대한 경제개혁·개방조치를 위한 기초적인 법제도화 작업을 이룬 셈이다.⁹⁾

북한의 경제특구 중 ‘개성특구’의 설정은 네 번째가 된다. 북한내 특구로서 첫번째는 1991년 12월 나진·선봉일대를 ‘자유경제무역지대’로 지정한

7) 『한국경제신문』, 2002년 11월 28일, p. 3. 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 예정이다. 『중앙일보』, 2002년 11월 28일, p. 1; 홍익표, “북한 개성공단 설치의 의미와 향후 과제,” 『세계경제』 (대외경제정책연구원, 2000. 11), pp. 78~79.

8) 북한은 ‘강성대국’ 건설의 기치하에 경제회생에 주력하였으며, 이는 김정일 총비서의 경제부문 현지지도가 최근 현저히 증가하고 있는 데에서도 잘 드러나고 있다. 홍익표, 위의 논문, p. 79.

9) 중국의 경우도 덩소평(鄧小平)의 개혁·개방정책에 있어서 가장 핵심적인 정책은 경제특구의 개발을 통한 대외개방이었다. 덩소평의 정책에 따라 중국은 1978년 개혁과 개방을 선포하고 1980년대 초반에는 광둥성(廣東省)에 심천(深圳), 주해(珠海), 산두(汕頭), 그리고 복건성(福建省)에 하문(廈門)의 네 개의 경제특구를 설치하였으며, 1988년에는 해남도(海南島)의 해남(海南)이 경제특구로 추가 지정되었다. 중국은 이들 경제특구를 통해서 외국인 투자와 기술의 도입, 수출산업과 관광산업을 통한 외화획득, 경영기술과 마케팅기술의 습득, 노동자들의 교육, 국내산업의 육성, 새로운 경제정책의 실험, 홍콩, 마카오 및 대만 접수를 위한 신뢰구축을 하고자 했다. 경제특구를 통해서 중국정부는 개혁을 시작했던 1978년부터 2002년까지 연 10%의 높은 경제성장률을 보였다. 정형곤, “심천 경제특구의 개발 및 운영정책: 성공요인과 시사점,” 『KDI 북한경제리뷰』 (한국개발연구원, 2002), pp. 18~19.

것이고, 두 번째는 2002년 9월 12일 파격적인 개방내용을 담은 「신의주 특별행정구 기본법」(이하 「신의주특구법」)을 제정하여 신의주를 ‘홍콩식 경제특구’로 개발키로 결정한 것이다. 세 번째는 북한의 최고인민회의 상임위원회에서 2002년 10월 23일 ‘금강산특구’를 지정하고, 이어 11월 13일 「금강산관광지구법」을 채택한 것이다.

이 논문에서는 북한의 경제특구법제를 고찰하되, 「개성특구법」을 중심으로 논구한다. 먼저 「개성특구법」의 내용과 의의 및 평가에 관하여 논급하고, 다음에 「개성특구법」과 「라진·선봉경제무역지대법」(이하 「라진·선봉경제특구법」)의 비교를 통하여 그 차이와 ‘라진·선봉경제무역지대’(이하 ‘라진·선봉경제특구’)의 시사점을 도출해 보고자 한다. 그리고 ‘개성특구’의 전망과 과제를 다룬 후, 맺음말에서는 북한의 ‘개성특구’ 사업을 성공적으로 이끌어 나가기 위해 법적인 측면에서 제기되는 문제점들이 무엇인가를 살펴보고 그에 대한 대응방향을 모색해 보고자 한다.

II. 북한의 ‘개성특구’의 지정과 「개성특구법」의 내용

1. ‘개성특구’ 지정에 대한 정령의 내용

먼저 개성공업지구 지정 정령¹⁰⁾은 모두 8개항으로 이루어져 있다. 이를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 개성시에 “민족경제를 발전시켜 나가는 것을 기본으로 하는 조선민주주의인민공화국 개성공업지구를 내온다”(1항).

둘째, ‘개성특구’는 “개성시 자남동, 선죽동, 동흥동, 관훈동, 남문동, 남안동, 동현동, 북안동, 해운동, 부산동, 만월동, 운학1동과 고려동 일부, 은덕동 일부, 내성동 일부, 역전동 일부, 용산동 일부, 운학2동 일부, 덕암동 일부, 보선동 일부, 방직동 일부, 송악동 일부, 남산1동 일부, 남산2동 일부, 판문군의 판문읍 일부, 삼봉리 일부, 전재리 일부로 한다”(2항).

10) 이 정령은 『조선민주주의인민공화국 개성공업지구를 내움에 대하여』라는 제목으로 2002년 11월 13일 최고인민회의 상임위원회에서 채택한 것이다. 『조선중앙통신』, 2002년 11월 26일.

셋째, “개성시 판문군 판문읍을 봉덕리로 고치며 판문군의 봉덕리, 진봉리, 평화리, 동창리, 판문점리와 삼봉리 일부, 전재리 일부를 개성시에, 개풍군의 해선리 일부를 개성시 송악동에, 판문군의 전재리 일부를 선적리에 합치고 선적리를 장풍군에, 판문군의 삼봉리 일부를 상도리에 합치고 상도리, 대련리, 화곡리, 령정리, 신흥리, 월정리, 조강리, 립한리, 덕수리, 대룡리를 개풍군에 넘기며 판문군은 없앤다”(3항).

넷째, ‘개성특구’에는 “조선민주주의인민공화국 주권이 행사된다”(4항).

다섯째, ‘개성특구’안의 “현 개성시가지는 관광구역으로만 하며 그에 대한 관리는 개성시 인민위원회가 한다”(5항).

여섯째, “조선민주주의인민공화국은 개성공업지구 개발을 위한 법인과 개인 기타 경제조직들의 자유로운 투자를 허용하며 그 재산을 법적으로 보호한다”(6항).

일곱째, “중앙공업지구지도기관은 개성공업지구가 건설되고 그 관리운영이 활성화되는데 따라 공업지구를 더 늘일 수 있도록 해당한 대책을 세울 것이다”(7항).

여덟째, “조선민주주의인민공화국 내각과 해당기관들은 이 정령을 집행하기 위한 실무적 대책을 세울 것이다”(8항).

2. 「개성특구법」의 주요 내용

「개성특구법」은 총 5장 46조 부칙 3조로 구성되어 있으며, 「개성특구법」의 기본, ‘개성특구’의 개발과 관리, 특구내 기업창설 및 운영, 분쟁해결 방법, 합의서의 효력과 해석 등을 다루고 있다. 그 주요 내용은 다음과 같다.

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 하부구

조 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 창설¹¹⁾하거나 지사, 영업소, 사무소 같은 것을 설치하고 경제활동을 자유롭게 할 수 있다. 그리고 공업지구는 공화국 법에 따라 관리·운영하는 국제적 공업·무역·상업·금융·관광지역으로 노력채용, 토지이용, 세금 납부 등 특혜적 경제활동의 조건을 보장한다(제3조). 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 몸, 살림집을 수색하지 않으며, 신변안전 및 형사사건과 관련하여 북남사이의 합의 또는 공화국과 다른 나라사이에 맺은 조약이 있을 경우에는 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). ‘개성특구’에서의 토지임대기간은 토지이용증을 발급한 날로부터 50년으로 하며, 토지임대 기간이 끝난 다음에도 기업의 신청에 따라 임대받은 토지를 계속 이용할 수 있다(제12

11) 투자자가 설립할 수 있는 기업의 형태에 대한 명시적 규정은 없으나, 북한의 『외국인투자법』에 따라 합작기업, 합영기업, 외국인기업을 설립할 수 있을 것으로 보인다. ‘개성특구’에서의 기업의 설립과 운영제도에 관하여는 조영조, “개성공단의 현황 및 과제,” 『수은해외경제』 (한국수출입은행, 2003. 1), p. 36 참조.

조). 개발업자는 공업지구개발총계획을 정확히 작성하여 중앙공업지구지도 기관에 내야하며, 중앙공업지구지도기관은 공업지구개발총계획을 접수한 날부터 30일안으로 심의결과를 개발업자에게 알려 주어야 한다(제13조). 공업지구의 개발은 승인된 공업지구개발총계획에 따라야 하며, 공업지구개발총계획을 변경시키려 할 경우에는 중앙공업지구지도기관에 신청서를 내어 승인을 받는다(제14조). 공업지구의 하부구조건설은 개발업자가 하며, 필요에 따라 전력, 통신, 용수보장시설 같은 하부구조대상을 다른 투자자와 공동으로 건설하거나 양도, 위탁의 방법으로 건설할 수도 있다(제17조). 개발업자는 하부구조대상건설이 끝나는 차제로 공업지구개발총계획에 따라 투자기업을 배치하여야 하며, 이 경우 공업지구의 토지이용권과 건물 등을 기업에 양도하거나 재임대할 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).¹²⁾ 공업지구관리기관은 개발업자가 추천하는 인사로 구성하고 중앙공업지구지도기관이 추천하는 성원들도 성원으로 될 수 있다(제24조).¹³⁾ 공업지구관리기관의 책임자는 이사장이

12) ‘중앙공업지구지도기관’의 임무는 다음과 같다. ①개발업자의 지정, ②공업지구관리기관의 사업에 대한 지도, ③공업지구개발사업에 대한 지도, ④대상건설설계문건의 합의, ⑤공업지구법규의 시행세칙작성, ⑥기업이 요구하는 노력, 용수, 물자의 보장, ⑦공업지구에서 생산된 제품의 북측지역판매실행, ⑧공업지구의 세무관리, ⑨이밖에 국가로부터 위임 받은 사업을 그 임무로 한다(제22조).

13) ‘공업지구관리기관’의 임무는 다음과 같다. ①투자조건의 조성과 투자유치, ②기업의 창설승인, 등록, 영업허가, ③건설허가와 준공검사, ④토지이용권, 건물, 운전기계의 등록, ⑤기업의 경영활동에 대한 지원, ⑥하부구조 시설의 관리,

하며, 이사장은 공업지구관리기관의 사업전반을 조직하고 지도한다(제26조).¹⁴⁾ 남측 지역에서 공업지구로 출입하는 남측 및 해외동포, 외국인과 수송수단은 공업지구관리기관이 발급한 출입증명서를 가지고 지정된 통로로 사증없이 출입할 수 있다(제28조).¹⁵⁾ 아울러 공업지구에서 남측 및 해외동포, 외국인은 문화, 보건, 체육, 교육분야의 생활상 편의를 보장받으며 우편, 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

‘개성특구’의 기업창설 및 운영과 관련하여, 투자가는 공업지구에 기업을

⑦공업지구의 환경보호, 소방대책, ⑧남측지역에서 공업지구로 출입하는 인원과 수송수단의 출입증명서 발급, ⑨공업지구관리기관의 사업준칙 작성, ⑩이밖에 중앙공업지구지도기관에 위임하는 사업을 그 임무로 한다(제25조).

- 14) 공단관리는 당국이 직접 나서지 않고 개발업자(현대아산(주)과 토지공사)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, p. 3.
- 15) 공단관리기관이 발급하는 출입증을 소지하고 있으면 언제든지 통행이 가능하다. 세관 검역절차도 국제수준으로 정비될 예정이다. 『한국경제신문』, 2000년 11월 28일, p. 16.

창설하려 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 투자가는 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). 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 공업지구에 설립된 은행에 돈자리¹⁶⁾를 두어야 하며, 공업지구관리기관에 신고하고 공업지구 밖의 남측 또는 다른 나라 은행에도 돈자리를 둘 수 있다(제42조). 공업지구에서 기업소 특세율은 결산이윤의 14%로 하며 하부구조건설부문과 경공업부문, 첨단과학기술부문은 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, 기업할

16) ‘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), p. 447.

동과 관련한 의견상이는 당사자들 사이의 협의의 방법으로 해결하며, 협의의 방법으로 해결할 수 없을 경우에는 북남 사이에 합의한 상사분쟁 해결 절차 또는 중재, 재판절차로 해결한다(제46조).

6) 합의서의 효력과 해석

여섯째, 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).

III. 「개성특구법」의 의의와 평가

최근 북한의 경제특구와 관련한 「개성특구법」의 제정은 이제까지 남북 경협과 관련하여 남한의 요구가 반영된 내용을 포함하고 있다.¹⁷⁾ 개성공단 사업은 남북경협의 향방에 중대한 영향을 미칠 것으로 판단된다. 특히 통신·통행·통관·검역 등 제도적 장치가 만들어지면 명실상부한 직교역 시대가 열리게 된다.¹⁸⁾ 또한 위탁가공과 단순교역 등 교역중심으로 이루어지던 남북경협은 합영, 단독투자 등 본격적인 투자실험을 거쳐 새로운 단계로 진입하게 될 것이다. 이러한 실험이 성공하여 공단의 규모가 확대되면 남북간의 경제적 상호의존도는 비약적으로 높아질 것이다.¹⁹⁾ 이렇게 볼 때, 북한의 「개성특구법」의 제정은 남한 기업의 투자유치를 통한 경제

17) 신지호, 『개성공업지구법 분석-경제적 타당성을 중심으로』 (한국개발연구원, 2002. 12), p. 2; 윤만준, 앞의 발표문, pp. 1~2.

18) 남과 북은 남북경제협력추진위원회 제3차 회의 합의에 따라 개성공단건설실무접촉을 2002년 12월 6일~8일까지 금강산에서 개최하여 개성공단 관련 통신, 통관, 검역에 관한 합의서를 채택함으로써 공단건설을 안정적으로 추진하기 위한 제도적 장치를 마련한 셈이다. 따라서 신속하게 대규모 인원과 물자의 이동이 가능하도록 하여 성공적인 공단건설의 토대가 될 것으로 보인다. 『연합뉴스』, 2002년 12월 8일.

19) 신지호, 앞의 분석, p. 2.

개발에 대한 강한 의지를 실천에 옮긴 것이라 할 수 있다.²⁰⁾

다음에 북한의 『개성특구법』의 의의와 평가를 서술해 보고자 한다.

첫째, 북한의 ‘개성특구’의 지정은 지난 2002년에 있는 ‘7·1 경제관리 개선조치’와 ‘신의주특구 지정’ 등 북한의 일련의 경제개혁·개방정책의 연장선상에서 취해진 법제도화의 추진이라 할 수 있다.²¹⁾ 이는 ‘금강산특구’의 지정과 함께 남한으로부터의 투자유치에 중점을 두고 공단개발을 남측에 상당한 정도 위임하고 있어 사실상 남한기업의 전용공단으로 선정한 것이라 할 수 있다. 이것은 지난 1991년 12월 설정한 ‘라진·선봉경제특구’가 유명무실화되고 ‘신의주특별행정구’(이하 ‘신의주특구’)가 좌초한 상태에서 ‘금강산특구’와 ‘개성특구’를 북한경제 회생의 양대 축으로 삼으려는 의도로 특구화했다고 볼 수 있다.²²⁾ 북한의 이러한 변화는 대외경제개방을 위한 법적 근거를 마련하는 것이며, 대내적인 경제개혁조치와 함께 경제회생에 주안점을 두고 있는 것으로 보인다.

둘째, 북한은 『개성특구법』에서 남한 투자재산의 보호와 투자자의 권익을 보호하고, 투자재산에 대한 상속권을 보장한다는 자본주의적 소유권 원리를 도입하였다. 나아가 남한 및 외국인 노동력 채용과 광고를 허용해 공업지구내의 자본주의적 기업활동에 자율성을 보장하였다. 경공업, 첨단기술 부문에 대해 기업소득세율을 ‘신의주특구’보다 낮은 수준(10%)으로 규정하는 등 기업활동에 다양한 혜택도 부여하였다. 북한의 이러한 조치는 투자 환경을 자본주의적 기준에 맞도록 조성해 그동안 북한의 사회주의 시스템에 불안을 느껴온 외부 기업들의 투자를 이끌어내려는 적극적인 의지라고 할 수 있다.²³⁾

셋째, ‘개성특구’에 거주하는 남한 주민들과 외국인의 신분보장과 자유로운 통신이용 허용, 신용카드 사용 허용 등 특구내 투자자들의 활동여건을 보장하고 있다. ‘개성특구’내 투자자들의 기본권 보장은 신의주만큼은 아니지만, 2002년 11월 13일 제정된 『금강산관광지구법』(이하 『금강산특구

20) 『중앙일보』, 2002년 11월 28일, p. 5.

21) 『신의주특구법』과 『금강산특구법』에 이어 『개성특구법』을 채택함으로써 북한의 강한 경제개혁개방 의지를 보여주었다.

22) 『중앙일보』, 2002년 11월 27일.

23) 『한겨레신문』, 2002년 11월 27일.

법」)보다는 앞선 것이라 할 수 있다. 「금강산특구법」은 관광객의 자유여행을 보장하되, 관광목적 이외의 통신 등에 제한을 두었다. 이런 차이는 금강산과 개성을 각각 관광을 통한 외화획득의 통로와 직접투자를 통한 생산기지로 활용하겠다는 의도에 따른 것으로 분석된다.²⁴⁾

넷째, 북한의 「개성특구법」의 제정은 북한경제의 변화에 상응한 입법조치로 보여진다. 북한이 이 법을 선포하면서 현재의 개성 시가지를 관광구역으로 동시에 지정한 것은 이곳의 관광 자원도 적극 활용해 개방의 효과를 극대화하기 위한 것이라고 볼 수 있다. 특히 경의선 도로, 철도가 연결되면 개성은 금강산관광과 같은 남한주민들의 주요 관광지가 될 가능성도 있다.

다섯째, 「개성특구법」의 제정은 그동안 ‘라진·선봉경제특구’에서의 경험과 성과에 대한 북한의 분석과 판단이 크게 작용한 것으로 보인다. 실제로 북한은 ‘라진·선봉경제특구’는 경제개방의 실험에서 크게 성공을 거두지 못한 것으로 평가되고 있다.²⁵⁾ 이러한 현실을 반영하여 북한은 투자여건과

24) 『한겨레신문』, 2002년 11월 27일.

25) 북한이 관련 통계를 신속하게 발표하지 않기 때문에 ‘라진·선봉경제특구’에 대한 투자현황을 정확히 파악하기는 어려운 실정이다. 다만 밝혀진 바에 따르면, 북한의 발표를 그대로 수용한다고 하더라도 외국인투자 규모는 매우 부진하며, 당초 1993년 5월에 세운 라진·선봉에 대한 투자유치계획에 비추어 보더라도 외국인 투자부진의 심각성을 알 수 있다. 1995년말에 중국 및 러시아의 두만강지역에 투자된 액수는 중국이 2억 5,000만 달러, 러시아가 6,000만 달러인데 비해, 북한의 라진·선봉지역은 2,000만 달러에 불과하며, 1996년말 예상투자액도 6,000만 달러를 넘지 못한 것으로 추측되고 있다. 1996년 6월까지 라진·선봉지역에 대한 외국인투자는 49건 3억 5,000만 달러의 계약에 22건 3,400만 달러가 투자 실행된 것으로 북한 당국이 밝히고 있다. Rim Tae Dok, “Rajin-Sonbong: Present Status and Its Masterplan For Development,” The DPR Korea Rajin-Sonbong Zone International Investment and Business Forum, Organized by the CPEEC, UNIDO & UNDP, 13~15 September 1996, p. 3. 배종렬, “北韓 外國投資關係法令의 問題點과 對策,” 『남북한 경제협력: 발전전략과 정책과제』 (한국수출입은행, 2000), p. 307 재인용; ‘라진·선봉경제특구’ 실패의 시사점에 관하여는 홍익표, 앞의 논문, p. 81; 남성욱, 앞의 논문, pp. 26~27.

라진·선봉경제특구에의 투자상황을 1997년말 기준으로 볼 때 총 111건 750,846천달러의 투자계약에 실행된 투자는 77건에 57,920천달러로 알려져 있다. 대한무역투자진흥공사(KOTRA) website (<http://www.kotra.or.kr/main/>)

관리·운영 등에 주목하고 공업지구 내 상품가격과 서비스요금 등을 국제 시장 가격에 준해 정하도록 하는 등 국제기준에 맞는 경제특구의 개발에 관심을 둔 것으로 보인다.²⁶⁾

여섯째, 「개성특구법」은 시장원리에 입각한 국제 금융·유통 및 첨단과 학기술 도입을 위한 ‘경제개방구’ 개발 방식을 취하고 있다고 할 수 있다.²⁷⁾ 이는 신속하고 탄력적인 관리운영을 위해 자체적인 개발·이용·관리 권 등 공업지구에 대해 전례 없는 자율성을 부여한 면에서 찾아 볼 수 있다.

일곱째, 북한의 ‘개성특구’는 궁극적으로 제조·금융·상업·관광산업을 포함하는 종합적인 경제특구로서의 발전을 도모하는 특성을 띠고 있다.²⁸⁾ ‘개성특구’의 경우 시장원리에 입각한 외국 금융기관의 설립을 허용함으로써 외자도입과 남한기업에게도 투자유치를 확대한 것이 특징이며, 무역 및 상업유통의 활성화와 함께 위락시설 및 관광상품 개발을 통한 일정수준의 외화 획득의 가능성을 열어 두었다.

여덟째, 「개성특구법」은 북한의 「신의주특구법」이나 「금강산특구법」과 마찬가지로 현재 변화하고 있는 북한의 실정을 잘 보여주는 예로서 이들 법제에는 북한의 대내적인 경제현실의 변화내용과 대외적인 개방의지가 잘 반영되어 있다. 이는 다시 말해 김정일체제의 경제환경을 보여주는 것이며, 북한의 국정운영의 방향을 제시하는 중요한 지표가 되는 것이다. 이들 경제특구방식의 법제는 대외적으로 북한의 경제개방의 자세를 분명하게 제시하고 있는 것으로 평가된다. 아울러 남한에 대해서도 종래에 비해 확실한 대북경협 및 교류에 대한 법제도화의 조치를 보여주고 있다.²⁹⁾

trade/nk/research/najin_07.jsp.

26) 박정원, 『북한 김정일체제의 법제정비 현황과 전망』, 연구보고서 2002-17(한국 법제연구원, 2002. 12), p. 132.

27) ‘개성특구’에 투자가 가능한 사업영역은 하부구조의 건설부문, 경공업부문, 첨단과 학기술부문의 투자를 특별히 장려하는 반면에, 사회안전과 민족경제의 건전한 발전이나 주민의 건강과 환경보호에 저해되거나 기술적으로 낙후된 부문의 투자와 영업활동을 제한하고 있다. 정영화, “북한의 경제특구관련 입법동향과 과제,” 『2002년 남북법제개선 연구보고서』 (법제처, 2002), p. 300.

28) 『한국경제신문』, 2002년 11월 28일, p. 3.

29) 박정원, 앞의 연구보고서, pp. 132~133.

아홉째, 『개성특구법』은 ‘신의주특구’가 외국인을 위한 경제특구로 설정되었다면, 개성공단은 주요 협력대상을 남한으로 삼았다는 점에서 다른 경제특구와 다른 면을 보여주고 있다.³⁰⁾ 『개성특구법』에는 투자 유치와 관련하여 그동안 남측사업자인 현대아산(주)과 토지공사측의 요구사항이 상당부분 수용되었다는 점에서 이를 엿 볼 수 있다.³¹⁾ 남측이 가장 중점을 둔 사안은 토지 분양가와 세금, 노동력 등에서 중국·베트남에 비해 ‘경쟁력’을 갖춰야 한다는 것과 남측 인사의 개입이 허용되어야 한다는 것을 강조해왔었다는 점에 주목하면, 『개성특구법』은 남한에서의 주장을 상당부분 반영하고 있다고 할 수 있다.³²⁾ 『개성특구법』의 규정을 보면, “공업지구에는 남측 및 해외동포, 다른 나라의 법인, 개인, 경제조직들이 투자할 수 있다”(제3조), “개성공업지구와 관련하여 북남사이에 맺은 합의서의 내용은 이 법과 같은 효력을 가진다”(부칙 제2조)는 조항으로부터 북한이 ‘개성특구’를 남북합작 프로젝트로 인식하고 있음을 알 수 있다.³³⁾ 무관세를 명기한 것도 남북한간의 거래가 민족내부거래라는 논리를 반영한 것으로 ‘개성특구’가 그 적용대상임을 나타내는 것이다. 과거 북한의 나진·선봉에 적용되었던 『자유경제무역지대법』이 “공화국 영역 밖에 거주하고 있는 조선동포들도 이 법에 따라 자유경제무역지대 안에서 경제무역활동을 할 수 있다”(제7조)고 하여 남한기업이 포함되는지 여부를 두고 논란이 있었던

30) 지난 해 10월말부터 11월초까지 남한을 방문한 북한 경제시찰단에 의하면, 앞으로 남한기업을 모두 ‘개성특구’로 유치할 것이라고 하였는데, 지난 해 11월 26일 공개된 한국개발연구원(KDI)의 조사 결과에 의하면, 74개 남북교역 업체 중 개성공단 입주에 긍정적 반응을 보인 곳이 21.6%에 불과했다는 점은 사정이 녹록치 않음을 보여준다. 『중앙일보』, 2002년 11월 27일.

31) 북한이 공표한 『개성특구법』은 성안과정에서부터 남측의 의견을 수렴하고 법률가의 조언까지 받는 등 노력한 점이 평가된다. 특히 사유권과 상속권 보장, 외화 및 이윤과 소득보장, 통신수단의 자유로운 이용, 공단내 광고 허용 등은 북한이 개성공단의 성공적인 정착을 위해 내린 결단이다. 심의섭, 앞의 글, p. 10.

32) 윤만준, 앞의 발표문, p. 2.

33) 북한의 개성공단 개발과 운영, 공단내 외자 유치 등을 남한기업에 일괄 위탁하는 ‘프로젝트 전략’ 성격의 새로운 특구 방식을 채택함으로써, 공단개발을 통한 경제회생 전략에 대한 북한 당국의 강한 의지를 엿볼 수 있다. 홍순직, “개성공단 개발의 경제적 효과,” 『VIP Report』 (현대경제연구원, 2001. 5. 30), p. 1.

것과 비교할 때 상당한 변화라고 아니할 수 없다. 지난 해 9월에 지정된 ‘신의주특구’도 남한기업을 주요 대상으로 삼고 있지는 않았다. 이런 점에서 「개성특구법」의 제정은 이제까지 북한내에서 뚜렷한 제도적 틀 없이 진행되어 왔던 남북경협이 제도화 단계로 진입하였음을 의미한다.³⁴⁾

IV. 「라진·선봉경제특구법」과의 비교

1. ‘라진·선봉경제특구’법제의 개황

북한이 서방자본 유치를 통한 경제회복을 위해 1991년 12월 28일 나진·선봉지역을 ‘자유경제무역지대’³⁵⁾로 지정함으로써 소위 ‘제한적 개방정책’이 시작되었다. 북한은 나진·선봉일대를 ‘자유경제무역지대’로 선포한 이래 이 지역의 개발과 외국인투자유치를 위한 노력을 기울여왔다. 그리고 북한은 이 지대를 개발하기 위한 기구로서 대외경제협력추진위원회 산하 대외경제협력총국, ‘라진·선봉지도국’, ‘조선설비총회사’ 등을 설치하여 외국인투자유치를 위한 환경을 조성해왔다.³⁶⁾ 북한은 1992년부터 외국인 투자관련법규의 모법(母法)이라 할 수 있는 「외국인투자법」(1992. 12)을 비롯하여 「합작법」(1992. 10), 「외국인기업법」(1992. 10)을 제정하고 「합영법」을 개정(1994. 1)하는 등 본격적인 법제도 정비에 들어갔다. 나진·선봉지대에 대한 법제도 정비와 개발은 1993년부터 본격화되었다. 북

34) 신지호, 앞의 분석, p. 4.

35) ‘자유경제무역지대’(‘라진·선봉경제특구’)란 1991년 12월 28일 정무원 결정 제74호에 의하여 지정된 ‘라진·선봉지역’을 말한다. 이 결정에서는 ‘라진시의 14개 동, 리와 선봉군의 10개 리’를 포함하는 621km²를 자유경제무역지대로 선포하였으나, 그 후 1993년 9월 24일 북한 중앙인민위원회 정령에 의하여 은덕군의 3개 리 125km²가 선봉군에 편입되어 현재 ‘라진·선봉경제특구’의 현재 총면적은 746km²에 이르고 있다. 신웅식·안성조 공저, 『북한의 외국인투자법』(한국무역협회, 1998), p. 351; 『신의주특별행정구 기본법』 관련 설명 자료』(통일부, 2002. 9); 張明奉, 『金正日體制 出凡以後 北韓法制 整備動向』(통일부, 2001), pp. 64~65.

36) ‘자유경제무역지대’에 관한 북한의 원전으로는 『라진·선봉 자유무역지대 투자환경』(평양: 김일성종합대학출판사, 1995), pp. 7~187 참조.

한은 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 잇따라 제정하였다.

북한은 1993년에 「자유경제무역지대법」을 채택한 후, 1999년 2월 26일 최고인민회의 상임위원회 정령 제484호로 「라진·선봉경제무역지대법」으로 개칭하고 다른 외국인투자법제의 개정과 함께 이를 정비하였다.³⁷⁾ 여기서 주목할 만한 내용은 「자유경제무역지대법」 제7조에서 “공화국령역 밖에 거주하고 있는 조선동포들도 이 법에 따라 자유경제무역지대안에서 경제무역활동을 할 수 있다”라고 규정하였던 것을 「라진·선봉경제특구법」 제7조에서는 “외국투자가는 라진·선봉경제무역지대안에서 합작, 합영, 단독투자 같은 형식으로 경제무역활동을 할 수 있다”로 개정하여 투자가의 범위를 개정한 것이다.³⁸⁾

「라진·선봉경제특구법」은 총 7장 42조로 구성되어 있으며, 그 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

-
- 37) 북한은 1998년 김정일 국방위원장이 라진·선봉지대를 방문하였을 때 ‘자유’라는 표현을 삭제하라는 지시와 1998년 헌법개정에서 ‘특수경제지대’의 개념을 신설한 바에 따라 『자유경제무역지대법』의 명칭을 1999년 최고인민회의 상임위원회에서 『라진·선봉경제무역지대법』으로 개칭하였다고 한다. 『조선일보』, 1999년 9월 27일; 『북한의 외국인투자 관련 법규집』 (통일부, 2000), 일러두기.
- 38) 종래 외국인투자법규에서는 ‘해외조선동포투자’를 ‘외국인투자’에 포함하여 규정하고 있었는데, 개정법은 ‘공화국 영역 밖에 거주하고 있는 조선동포들’이라는 대목을 ‘해외조선동포들’이라고 변경하여 규정하였다(외국인투자법 제5조). 이에 따라 외국인투자관련 법규에서 ‘공화국영역밖에 거주하고 있는 조선동포의 투자’에 관한 규정을 삭제하였다. 이에 대하여 남한기업 및 기업인의 대북투자는 외국인투자관련 법규에서 언급되지도 않고 새로이 마련되는 해외조선동포투자 관련 법규에서도 적용되지 않을 것이라는 분석에 따라 북한은 남한기업과 기업인의 대북투자에 대해 사실상 ‘남북기본합의서’에 근거하여 처리할 것이라는 점이 지적되었다. 한편 개정 『외화관리법』 제10조는 이 법의 적용대상에서 북한 영역 안에서 외화를 이용하는 조선동포에게도 이 법의 적용을 규정함으로써 남한주민에 대한 『외화관리법』의 적용가능성을 열어 두고 있다. 북한에서 남한주민은 ‘남조선동포’로 불리며 ‘해외조선동포’와는 구별하고 있으며, ‘남조선동포’와 ‘해외조선동포’에 대한 당과 당국의 대응조직이 다르다는 점을 들고 있다. 이찬우, “북한 외국인투자 관련법규 개정,” 한국무역투자진흥공사(KOTRA) website (<http://crm.kotra.or.kr/main/info/nk/law/lawsub3.php3>).

『라진·선봉경제특구법』의 기본에서는 ‘라진·선봉경제특구’를 효과적으로 관리 운영하여 다른 나라들과의 경제협력과 교류를 확대 발전시키는데 이바지하는데 목적을 두었다(제1조). 자유경제무역지대의 법적 지위 내지 여기에 적용되는 법규에 관해서는 ‘라진·선봉경제특구’에는 국가가 특별히 수립한 제도와 질서에 따라 경제무역활동을 진행하도록 하고(제2조 제2항),³⁹⁾ 이 법의 적용대상은 외국투자자로 하며, 외국투자자는 ‘라진·선봉경제특구’안에서 합작, 합영, 단독투자 같은 형식으로 경제무역활동을 할 수 있도록 하였다(제7조). ‘라진·선봉경제특구’에 투자한 외국투자자는 투자한 자본과 얻은 소득, 자신에게 부여된 권리를 법적으로 보호받는다(제4조).

‘라진·선봉경제특구’의 관리운영기관은 “중앙무역지도기관, 해당 중앙기관과 라진·선봉시인민위원회이다”(제8조).⁴⁰⁾ 중앙무역지도기관과 해당 중앙기관은 자기 임무와 권한에 따라 무역, 외국투자, 지대개발과 그 관리운영사업을 지도하는 기관이며, ‘라진·선봉시인민위원회’는 지대전반사업을 현지에서 집행하는 기관으로서의 지위를 갖는다(제8조).

경제활동의 조건 보장과 관련하여, 외국투자자는 ‘라진·선봉경제특구’안에서 기업을 창설운영하거나 중계수송을 할 수 있다(제18조 제1항).⁴¹⁾ 외국투자기업과 외국인은 ‘라진·선봉경제특구’안에서 필요한 토지를 임차할 수 있으며 토지를 임대한 기관의 승인 아래 토지임차기간을 연장받을 수 있다(제20조). ‘라진·선봉경제특구’안에서 특혜관세제도⁴²⁾를 실시하며(제25조), 다만 다른 나라로부터 ‘라진·선봉경제특구’안에 상품을 팔기 위하여 들어오는 경우나 북한의 다른 지역에 팔기 위하여 내가는 경우에는 관세를 부과한다(제27조). 통화 및 금융에 관하여는, ‘라진·선봉경제특구’안

39) 개정법은 제2조에서 “자유경제무역지대에는 조선민주주의인민공화국의 주권이 행사된다”고 규정했던 구법의 조문을 삭제하였다. 이는 이 지대에 대한 외국인의 자유로운 투자환경의 조성과 관련하여 완화된 북한의 정책전환의 의도를 반영한 것이라 할 수 있다.

40) 구법 제8조에서는 ‘중앙대외경제기관’과 ‘지대당국’으로 규정하고 있었다.

41) 여기서 ‘기업’이란 ‘외국인단독투자기업’은 물론 ‘합작기업·합영기업’을 포함한다.

42) ‘특혜관세제도’란 ‘라진·선봉경제특구’ 외의 지역에 비교하여 관세부과 특혜를 부여한다는 의미이다.

에서 유통화폐는 조선원으로 하며 모든 거래에 대한 결제는 조선원 또는 전환성외화로 할 수 있다(제30조). 외국인은 ‘라진·선봉경제특구’에 사증 없이 직접 들어올 수 있으며 해당 절차에 따라 체류, 거주할 수 있다(제41조). ‘라진·선봉경제특구’안에서 경제활동과 관련한 의견상이는 당사자들 사이의 협의의 방법으로 해결하되, 협의의 방법으로 해결할 수 없을 경우에는 북한이 정한 중재 또는 재판절차로 해결하며 제3국의 중재기관에 제기하여 해결할 수도 있다(제42조).⁴³⁾

2. 「라진·선봉경제특구법」과의 차이

「개성특구법」과 「라진·선봉경제특구법」은 북한의 기존 법규에 우선 적용되는 특별법적 지위를 가지게 된다는 점⁴⁴⁾과 외국자본 투자유치에 중점을 둔 경제특구라는 점에서 공통성을 갖는다. 경제적 혜택으로 ‘개성특구’는 무관세(제33조)를, ‘라진·선봉경제특구’는 특혜관세제도를 실시하고 경제에 따라 관세를 적용하기로 하였다(제26조, 제27조). ‘개성특구’와 ‘라진·선봉경제특구’에서는 투자재산의 보호와 투자자의 권익 보호라는 점에서도 공통성이 있다.⁴⁵⁾ 경제특구지역에 노동력 고용에 있어 양 경제특

43) 이 경우 제3국 중재기관의 중재에 의한 분쟁해결은 분쟁당사자간의 합의가 있어야 가능하다. 북한의 『대외경제중재법』을 보면, 대외경제분쟁의 해결은 ‘조선국제무역중재위원회’와 ‘조선해사중재위원회’ 같은 중재위원회가 한다. 조선국제무역중재위원회는 무역, 투자, 봉사와 관련한 분쟁을, 조선해사중재위원회는 해상수송, 해난구조, 공동해손 같은 분쟁을 심리해결한다(대외경제중재법 제2조). 대외경제중재는 분쟁당사자들의 서면합의에 따라 분쟁당사자 일방이 낸 중재제기 문건에 의하며, 서면합의에는 계약에 포함되어 있는 중재조항인 분쟁발생후 당사자들이 맺은 중재계약이 속한다(동법 제5조)고 규정하고 있다.

44) 윤만준, 앞의 발표문, p. 2.

45) ‘개성특구’에서는 투자자의 권리와 이익을 보호하며 투자재산에 대한 상속권을 보장한다고 규정하고, 투자자의 재산은 국유화하지 아니한다고 규정하고 있다(제7조). 사회공동의 이익과 관련하여 부득이하게 투자자의 재산을 거두어 들이려 할 경우에는 투자자와 사전협의를 하며 그 가치를 보상하여 준다고 명시하고 있다(제7조). 즉 북한정부는 ‘개성특구’에 투자하는 남한기업, 동포기업, 그 밖의 외국기업 등에 대하여 투자재산의 보호, 상속권의 인정, 국유화의 금지, 부득이한 투자재산 수용시의 사전협의절차 및 그 가치보상의 보장을 밝히고 있다. 이상철, “南韓企業의 開城工業地區 進出에 따른 法的 考察 -개성공업지구법을

구 모두 외국인 노동력의 고용을 허용하고 있으며,⁴⁶⁾ 북한은 다른 지역에 비해 ‘개성특구’와 ‘라진·선봉경제특구’에서 투자자에게 사증없이 출입할 수 있도록 하고 있다는 점에서 공통성을 가진다.⁴⁷⁾

한편, 「개성특구법」과 「라진·선봉경제특구법」을 비교해 보면, 여러 가지 면에서 차이점을 찾아 볼 수 있다.

우선 「개성특구법」과 「라진·선봉경제특구법」의 큰 차이는 투자유치 대상이 다르다는 점이다. 「개성특구법」은 “공업지구에는 남측 및 해외동포, 다른 나라의 법인, 개인, 경제조직들이 투자할 수 있다”(제3조)라고 규정하여 남한을 주된 투자유치 대상으로 법에 규정하고 있는 반면, 1993년 「자유경제무역지대법」에서는 “공화국영역 밖에 거주하고 있는 조선동포들도 이 법에 따라 자유경제무역지대안에서 경제무역활동을 할 수 있다”(제7조)고 하여 남한 기업도 투자유치 대상으로 보았으나, 1999년의 「라진·선봉경제특구법」에서는 “외국투자자는 라진·선봉경제무역지대안에서 합작, 합영, 단독투자 같은 형식으로 경제무역활동을 할 수 있다”라고 규정하여 사실상 남한기업을 투자유치 대상에서 제외하였다고 할 수 있다.⁴⁸⁾

또한 「개성특구법」과 「라진·선봉경제특구법」의 큰 차이점 중의 하나가

중심으로-,” 『2002년도 남북법제개선 연구보고서』 (법제처, 2002), p. 167.

- 46) 『개성특구법』의 경우 관리인원과 특수한 직종의 기술자, 기능공은 공업지구관리기관을 통하여 중앙공업지구지도기관과 협의하고 남측 또는 외국의 노동력을 채용할 수 있다(제37조)고 규정하고 있으며, 『라진·선봉경제특구법』의 경우도 북한의 노동자 및 필요에 따라 일부 관리인원과 특수한 직종의 기술자, 기능공을 외국인으로 채용할 수 있는데 이 경우 ‘라진·선봉시민민위원회’와 협의하도록 하였다(제21조).
- 47) 『개성특구법』에서는 ‘개성특구’에 출입시 남측 및 해외동포, 외국인과 수송수단은 공업지구관리기관이 발급한 출입증명서를 가지고 지정된 통로로 사증없이 출입할 수 있도록 하고 있다(제28조). 『라진·선봉경제특구법』의 경우도 무역선과 선원들이 국적에 관계없이 항출입질서에 따라 자유롭게 나들 수 있으며(제23조), 외국인은 ‘라진·선봉경제특구’에 사증없이 직접 들어올 수 있으며 해당 절차에 따라 체류, 거주할 수 있도록 하였다(제41조).
- 48) 『라진·선봉경제특구법』의 경우 법 규정상 남한기업을 배제한 외국기업의 투자유치에 중점을 두었으며, 또한 남한을 상대로 투자유치 상담회는 거의 이루어지지 않았다는 점에서 투자유치 대상을 명문화한 『개성특구법』과는 큰 차이를 보여 준다. 李燦雨, “두만강 지역의 외국 직접 투자 현황과 잠재적 투자 분야,” 『통일경제』 (현대경제연구원, 2000. 9), p. 101.

바로 ‘신변안전 및 형사사건’과 관련된 규정이라 할 수 있다. 『개성특구법』에서는 “법에 근거하지 않고는 남측 및 해외동포, 외국인을 구속, 체포하거나 몸, 살림집을 수색하지 않으며, 신변안전 및 형사사건과 관련하여 북남사이의 합의 또는 공화국과 다른 나라사이에 맺은 조약이 있을 경우에는 그에 따른다”(제8조)라고 하여 신변안전 보장에 관한 기본권 조항을 두고 있다. 반면 『라진·선봉경제특구법』에서는 신변안전 및 형사사건과 관련된 기본권 보장 조항을 두고 있지 않다.

그리고 『개성특구법』에서는 “공업지구의 개발과 관리운영, 기업활동과 관련한 의견상이는 당사자들 사이에 협의의 방법으로 해결하며, 협의의 방법으로 해결할 수 없을 경우에는 북남사이에 합의한 상사분쟁해결절차 또는 중재, 재판절차로 해결한다”(제46조)고 규정하고 있다. 『라진·선봉경제특구법』에서는 “라진·선봉경제무역지대안에서 경제무역활동과 관련한 의견상이는 당사자들 사이의 협의의 방법으로 해결하며, 협의의 방법으로 해결할 수 없을 경우에는 북한이 정한 중재 또는 재판절차로 해결하며 제3국의 중재기관에 제기하여 해결할 수도 있다”(제42조)고 규정하고 있다. 따라서 『개성특구법』에서는 제3국의 중재기관에 의뢰하지 않고, 남북간에 합의하여 서명된 ‘남북사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서’에 의거해 해결하고자 하였다.⁴⁹⁾ 『라진·선봉경제특구법』에서는 제3국의 중재기관에 제기하여 해결할 수 있는 여지를 두었으나, 상사분쟁해결절차에 관한 남북간의 합의에 의거한 해결 시도는 규정하고 있지 않다.

그밖에 『개성특구법』과 『라진·선봉경제특구법』은 여러 면에서 차이를 보여주고 있는데, 구체적인 사항은 다음의 표를 참조하기 바란다.

49) 이 합의서는 제2차 남북경제협력 실무접촉(평양: 2000. 11. 11)에서 가서명하고, 제4차 남북장관급회담(평양: 2000. 12. 16)에서 서명한 바 있다. ‘남북사이의 상사분쟁해결절차에 관한 합의서 체결동의안’을 우리 정부가 지난 2001년 6월 22일 제16대 국회 제222회(임시회) 제3차 통일외교통상위원회에 제출하였으나 아직 국회를 통과하지 못한 상태에 있다.

<표 1> 북한의 「개성특구법」과 「라진·선봉경제특구법」의 비교

구분	「개성특구법」	「라진·선봉경제특구법」
특구 위치	개성시 일대 남한접경	함경북도 북동부 러시아 접경 라진·선봉지역
지정 및 시기	개성시 일대 ‘개성공업지구’ 지정 (2002년 11월 13일 최고인민회의 상임위원회 정령)	라진·선봉일대 ‘자유경제무역지대’ 지정 (1991년 12월 28일 정무원 결정)
입법 및 시기	「개성공업지구법」 (2002년 11월 20일 최고인민회의 상임위원회 정령)	「자유경제무역지대법」 (1993년 1월 31일 최고인민회의 상설회의 결정)
		「라진·선봉경제무역지대법」 (1999년 2월 26일 최고인민회의 상임위원회 정령)
입법 목적	- 민족경제 발전에 기여	- 외국과의 경제협력과 교류 확대 발전
특구 성격	- 국제적인 공업·무역·상업·금융·관광 지역	- 특혜적인 무역 및 중계수송과 수출가 공, 금융, 봉사지역
지도 및 운영 기관	- 중앙공업지구지도기관, 공업지구관리기관	- 중앙무역지도기관, 해당 중앙기관, 라진·선봉시인민위원회
투자 업종	- 신발 등 노동집약 업종 - 고용효과가 높은 품목 - 일반 경공업 품목	- 화학, 철강 등 중공업 중심
투자 여건	- 지리적으로 남한과 근접하여 교역 에 유리 - 경제적 혜택(무관세원칙) - 환경 저해하는 투자 금지 - 공단내 광고 허용	- 동해에 인접, 러시아 교역에 유리 - 경제적 혜택(특혜관세 적용) - 토지임대기간에 대해 특정기간 없음
특징	- 법 규정상 남한기업을 주된 투자유 치 대상으로 삼음 - 법에 근거하지 않고는 남측 및 해외 동포, 외국인을 구속, 체포하거나 몰, 살립집을 수색하지 못함(신변안 전 및 형사사건관련 규정) - 통신수단의 자유로운 이용 규정	- 법 규정상 외국기업 투자유치에 중점 (남한기업 투자에 대해 명시하고 있지 않음) - 신변안전 및 형사사건관련 기본권 조항 없음 - 통신수단의 자유로운 이용 규정 없음
공 통 점	- 기존 법규에 우선 적용되는 특별법적 성격 - 외자유치에 중점을 둠 - 투자재산의 보호와 투자자의 권익 보호 - 관리인원과 특수한 직종의 기술자, 기능공에 대해 외국의 노동력 채용 - 출입증명서로 지정통로로 사증없이 출입 가능	- 기존 법규에 우선 적용되는 특별법적 성격 - 외자유치에 중점을 둠 - 투자재산의 보호와 투자자의 권익보호 - 관리인원과 특수직종의 기술자, 기능공 에 대해 외국인 채용 - 사증없이 직접 들어올 수 있으며 해당 절차에 따라 체류, 거주할 수 있음

차 이 점	- 법의 목적은 민족경제 발전에 기여 - 투자유치 대상을 남측 및 해외동포, 외국의 법인, 개인, 경제조직으로 함 - 특구 설립목적은 국제적인 공업, 무역, 상업, 금융, 관광지역으로 규정 - 투자재산의 상속권 보장과 투자자의 재산에 대한 비국유화 규정 - 신변안전 및 형사사건 관련 기본권 보장 규정 - 토지임대차 기간은 토지이용증 발급한 날로부터 50년(기업 신청에 따라 연장 가능) - 유통화폐로 전환성외화, 신용카드 사용 - 광고는 장소, 종류, 내용, 방법, 기간에 대해 제한없음 - 분쟁해결방법에 있어 당사자들 사이에 협의의 방법으로 해결할 수 없을 경우 남측이 합의한 상사분쟁해결절차 또는 중재, 재판절차로 해결	- 법의 목적은 외국과의 경제협력과 교류를 확대 발전시키는데 기여 - 투자유치 대상을 외국투자자로 하여 남한기업을 제외하였음 - 특구 설립목적은 특혜적인 무역 및 중계수송, 수출가공, 금융, 봉사지역으로 규정 - 투자재산의 상속권 보장과 투자자의 재산에 대한 비국유화 규정 없음 - 신변안전 및 형사사건 관련 기본권 보장 규정 없음 - 필요한 토지를 임차할 수 있으며 토지를 임대한 기관의 승인을 받아 토지임차기간 연장 가능(토지임대차기간 불명시) - 유통화폐로 조선원 또는 전환성외화(신용카드 사용 불가) - 광고규정 없음 - 분쟁해결방법에 있어 당사자들 사이에 협의의 방법으로 해결할 수 없을 경우 북한이 정한 중재 또는 재판절차로 해결하며, 제3국의 중재기관에 제기하여 해결할 수도 있음
-------------	---	---

[이 표는 「개성공업지구법」과 「라진·선봉경제무역지대법」에 의거하여 작성한 것임]

3. ‘라진·선봉경제특구’의 시사점

나진·선봉에 대한 투자유치계획에 비추어 보더라도 외국인 투자부진의 심각성을 알 수 있다. 이로 인해 개발 계획 및 투자유치전략에 수정을 가하는가 하면 투자유치희망 리스트도 현실을 반영하여 수정과 변경을 거듭하고 있다. 북한이 외국인 투자관련 법제도의 지속적인 정비와 대대적인 대외 홍보 활동에도 불구하고 나진·선봉지대에 대한 외국인 투자 유치가 이처럼 부진한 것은 다음과 같은 여러 가지 원인에서 기인한다. 따라서 ‘개성특구’가 성공하기 위해서는 여기서 지적되는 점을 교훈으로 삼아야 할 것이다.

첫째, ‘라진·선봉경제특구’의 열악한 하부구조(infrastructure)를 들 수 있다. 항만, 부두건설, 전력, 수송, 주거시설 등 외국인투자기업의 생산활동에 필요한 제반 기초시설 개발이 계획대로 갖추어지지 않음으로써 나진

·선봉지역의 개발가능성에 대해서 외국인 투자예정기업들이 의문을 지녀 왔다. 특히 교통·통신 등 인프라 시설이 부실한 것도 과도한 물류비용을 부담해야만 하는 기업들의 참여를 꺼리게 만드는 요인이 되고 있다.⁵⁰⁾ 따라서 ‘개성특구’의 경우 전력, 용수, 통신 등을 비롯한 사회간접자본 확충에 필요한 투자진출을 활발히 전개해 나가야 한다는 점에서 시사점을 찾을 수 있다.⁵¹⁾

둘째, 그동안 북한이 경제특구를 설정하여 경제성장을 꾀해 왔으나 여전히 마이너스 성장을 면치 못해 국제사회에서 경제회생에 대한 의구심을 갖게 하였다. 경제가 회생하지 못할 경우 북한 내부의 정치사회적인 불안정성이 높아져 투자위험도가 커지기 때문에 외국인투자는 상당한 제약을 받을 수밖에 없다. 이미 중국, 베트남, 여타 동남아 국가들이 상당히 안정된 대외개방단계에 이르러 있기 때문에 북한의 경제특구는 이들 국가들과 외자유치경쟁에서 떨어질 수밖에 없다. 이를 극복하기 위해서는 북한의 대외개방 성과에 결정적인 역할을 담당하게 될 남한기업의 참여가 미미한 수준에 머물러 있다는 것도 한 요인으로 지적할 수 있으며, 남북관계의 긴장에 따른 투자분위기가 냉각된 점도 대북투자에 소극적으로 임하게 하는 요인으로 작용하고 있다. 때문에 북한은 남한 및 서방기업들의 투자유치에 힘써야 할 것이며, 무엇보다 북한지역에서 자유롭게 투자할 수 있는 투자환경조성에 주력해야 할 과제를 안고 있다.

셋째, 그동안 외국인투자관련 법제에서는 남한 주민과 기업들이 투자유치대상에 포함되는지의 문제가 명확하지 않았다. 투자유치대상 범위에 있어 1984년의 「합영법」에서 재일조선상공인을 비롯한 해외에 거주하는 동포(제5조)를 포함하였는데, 1994년 1월 개정된 「합영법」 제2조, 신설된

50) 남성욱, 앞의 논문, pp. 26~27.

51) 이와 관련하여 북한의 『개성특구법』 제2조를 보면, 주로 남한기업으로 예정되어 있는 것으로 보이는 개발업자가 우선 공업지구안의 토지를 북한당국으로부터 장기임대받아 공장부지로 개발함과 동시에 공업지구의 하부구조 내지 사회간접자본시설을 건설한 후에 투자입주기업을 모집하는 방식으로 개방한다는 원칙을 정하고, 아울러 동 공업지구에 지역지구제를 적용하여 공장구역·상업구역·생활구역·관광구역 등 일정한 용도구역으로 분할하여 효율적인 공업도시로 개발하고자 한 점을 알 수 있다. 이상철, 앞의 논문, p. 165.

「외국인투자법」 제5조, 「합작법」 제5조, 「외국인기업법」 제6조, 「자유경제무역지대법」 제7조 등에서는 모호하게나마 남한의 기업이 북한에 투자할 수 있는 길을 열어 놓은 것으로 해석된다.⁵²⁾ 이와 관련하여 논란이 제기되었던 것은 남한측 투자자에게도 투자자로서의 자격이 인정되는가의 문제이다. 그러나 「개성특구법」 제3조에서는 남한기업을 법률상 투자유치대상에 포함하고 있어 그동안 제기되어 왔던 투자유치대상에 대한 논란문제는 일단락되었다. 그리고 남한기업인이 ‘개성특구’에 출입하고자 할 경우 출입증서를 가지고 지정된 통로로 사증없이 출입할 수 있도록 하였으며, 우편, 전화, 팩스 같은 통신수단을 자유롭게 이용할 수 있도록 규정하여 ‘라진·선봉경제특구’에서 문제시되었던 점들은 일부 개선되었다고 할 수 있다.

넷째, 나진·선봉의 실패의 원인은 하드웨어의 문제라기보다는 북한 경제정책이 가동되는 소프트웨어적 시스템에 있다. 국제자본은 세계 각 지역의 경제특구 및 자유무역지대를 철저히 비교·검토하여 투자여부를 결정한다. 북한으로서는 각종 혜택을 부여하지만 국제자본 입장에서 여타 지역과 비교하여 결코 만족스럽지 못하다. 은연중에 부과된 각종 정치적 규제와 제약은 사업 활성화를 가로막고 있으며, 근로자들의 수동적이고 경직적인 자세도 부담스러운 요인이다. 또한 소비시장이 형성되어 있지 않다는 점등이 지적되고 있는데, 이러한 부정적 요인들은 ‘개성특구’ 개발에서 해결되어야만 하는 과제들이다.⁵³⁾

52) 김달현 부총리가 외국인투자법제의 전면개정 이전에 이미 대우그룹의 남포공단투자를 요청한 사실, 또 전면개정 이후 김달현 부총리의 삼성, 럭키금성 등에 대한 투자요청(『중앙일보』, 1993년 2월 1일), 그리고 전면개정 이후 홍콩에서 개최된 국제회의에서 북한 대외경제협력추진위원회의 관계자가 합작법상 ‘조선동포’에 한국인도 포함된다고 밝힌 점(『동아일보』, 1992년 11월 6일) 등을 볼 때 한국기업도 북한의 외국인투자법제에 따라 투자할 수 있다는 해석이 가능하다. 全洪澤·吳剛秀, 『北韓의 外國人投資制度和 對北投資 推進方案』(韓國開發研究院, 1995, pp. 100~101.

53) 남성욱, 앞의 논문, p. 27.

V. ‘개성특구’의 전망과 과제

다음에 ‘개성특구’의 성공 가능성에 대해 전망해 보고 그에 따른 과제를 살펴보고자 한다.

첫째, 개성지역은 평양권 및 서울권과 지리적으로 가까워 남북 연계가 용이하며, 철, 석회석 등 지하 자원이 많고,⁵⁴⁾ 풍부한 양질의 노동력을 확보할 수 있어 개성공단이 조성되면 중장기적으로 발전 가능성이 높을 것으로 전망된다.⁵⁵⁾ 우선 남한과 지리적으로 가까워 송전을 통해 전력 부족문제를 용이하게 해결할 수 있으며, 경의선은 물론이고 육로를 통한 물자수송이 가능하며, 인근에 있는 인천항이나 인천신공항을 활용할 수 있어 물류비를 절감할 수 있다는 점을 꼽을 수 있다. 특히 ‘개성특구’를 남한의 경인공업지역과 연계시킬 경우 남북간의 경제협력은 양적·질적으로 급진전될 수 있을 것이다.⁵⁶⁾ 그러나 개성지역은 산업기반 시설과 향만시설 등이 부족하고 투자관련 법제도가 마련되어 있지 않는 등 위험 요소가 산재해 있어 공단 추진에 걸림돌로 작용할 가능성도 있다. 또한 개성공단 내에 막대한 자금을 투입한 후 우리 기업들이 진출하더라도 부득이한 사유로 공단에서 철수해야 하거나 공장 가동이 중단되는 등의 사태가 발생할 위험도 배제할 수 없다. 따라서 개성공단에 진출하고자 하는 기업들은 개성공단의 투자 안전성 보장, 수익성 추구, 기업경영의 자율성 확보 등 여러 요소들을 종합적으로 고려하여 진출 전략을 수립하는 것이 중요하다.⁵⁷⁾

54) ‘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 요충지일 뿐 아니라 남한 최대의 소비시장인 서울과 수도권에 인접해 있다. 더욱이 남북한 공동의 공업벨트 형성 및 남한의 SOC와 투자 환경 이용에 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), p. 62; 조봉현, 앞의 논문, p. 29.

55) 조봉현, 위의 논문, pp. 29~30.

56) 임강택, “개성공단, 경인공업지대와 연계가능,” 『통일한국』 (평화문제연구소, 2000. 9), p. 9.

둘째, 개성공단 개발이 순조롭게 이루어질 경우 한반도는 물론 동북아의 정치·경제·사회 문화에도 매우 지대한 긍정적 효과⁵⁸⁾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 효과를 가져올 것이다. 경제적 효과면에서 보면, 남북한 양측은 인건비 수입과 원부자재 판매 수입 등과 같은 직접적인 외화 수입과 함께 설비 투자와 인프라 구축, 공장 신축, 투자환경 개선⁵⁹⁾으로 인한 외자 유치 증대 등의 유형의 경제적 효과를 얻게 될 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.⁶⁰⁾

셋째, 북한의 개성공단 조성사업은 경의선 복원사업과 함께 남북정상회담 이후 남북한이 공동으로 추진하는 대표적인 경제협력사업이다.⁶¹⁾ 북한

57) 조봉현, 앞의 논문, pp. 29~30.

58) 개성산업단지 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, p. 56.

59) 투자 여건을 개선하기 위해서는 투자보장협정을 비롯한 당국간 제도적 장치의 마련, 투자기업에 대한 각종 우대 조치의 실현, SOC를 비롯한 인프라시설의 완비, 행정 서비스의 획기적 개선 등이 필요하다. 황동연, “개성산업단지의 성공을 위한 선결 요건,” 『통일경제』, 제71호 (현대경제연구원, 2000. 11), p. 61.

60) 홍순직, “개성공단 개발의 경제적 효과와 성공조건,” 앞의 논문, p. 56.

61) 남북경협은 지난 2000년 6월 평양에서 개최된 남북정상회담을 통해 새로운 도약의 기회를 마련하였다. 이 회담은 분단 55년 만에 이루어진 실질적인 남북한 정상회담의 첫 만남이라는 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 현대아산(주)이 2000년 8월 22일 북경에서 ‘개성경제지구 및 관

대외개방의 새로운 실험이라는 측면에서 이 지역의 성공여부는 향후 북한의 개혁·개방정책의 향방과도 연관되어 있다고 할 수 있다. 북한이 최근 경협사업의 최대 장애물이었던 정전협정을 받아들여 남북간 통행문제가 해결됨에 따라 개성공단 건설과 경의선 연결이 급물살을 탈 수 있을 것으로 전망되고 있다.⁶²⁾ 개성공단 착공식과 경의선 연결사업은 비무장지대(DMZ) 통행시 유엔군사령부의 승인을 받아야 한다는 정전협정의 수용여부 논란으로 지연돼 왔으나 북한이 최근 입장을 바꿔 정전협정을 받아들임에 따라 가능하게 되었다.

넷째, 북한은 국제적인 수준의 특구를 운영해 본 경험이 없기 때문에 사업이 활발해질 경우 오히려 나진·선봉개발 당시와 같이 중간에 정치적인 이유로 사업을 위축시킬 가능성이 있다는 우려를 불식시키는 데 주력하여야 한다. 따라서 남북한은 투자보장, 이중과세방지, 상사분쟁해결,⁶³⁾ 원산지 확인 등 경협관련 4개 합의사항에 대해서도 논의해야 한다.⁶⁴⁾ 결국 개성공단사업의 성공적 추진은 향후 남북경협의 새로운 모델이 될 수 있으며, 정치·사회·문화 등 다양한 분야의 교류협력을 통하여 남북간 화해협력의 새로운 전기를 마련하게 될 것이기 때문이다.

다섯째, ‘개성특구’에서 합리적인 노사관계의 구축 문제이다.⁶⁵⁾ 남측 기

광사업 합의서’를 발표한 것은 향후 남북경협의 발전에 매우 중요한 의미를 갖는 것이었다. 홍익표, 앞의 논문, p. 78.

62) 우리 기업들이 개성공단에 진출한다고 해서 반드시 성공하는 것은 아니며, 도리어 다른 해외투자보다 더 어려움이 많을 것으로 예상된다. 따라서 개별기업들은 개성공단 진출에 앞서 투자사업의 손익분기점 분석, 물류비 및 초기 사업 투자 규모, 현지 설비 및 인원 활용 방안, 공단지역의 인프라환경 등에 대한 충분한 검토 및 대비를 해야 할 것이다. 위의 논문, p. 86.

63) 『개성특구법』 제46조를 살펴보면, 공업지구의 개발과 관리운영, 기업활동과 관련한 의견 상이는 당사자들 사이에 협의의 방법으로 해결하며, 나아가 협의로 해결이 안되는 경우에는 남북한 상사분쟁해결절차 또는 중재, 재판절차로 해결하도록 규정되어 있다. 그러나 재판절차는 개발사업자에게 북한의 재판관할권의 적용에 대해서는 수긍하기 어렵다고 본다. 이 법의 해석은 최고인민회의 상임위원회가 하도록 되어 있다. 정영화, 앞의 논문, p. 304.

64) 남성욱, 앞의 논문, p. 37.

65) ‘개성특구’에서 노무관리 부분은 가장 우려되는 부분 중의 하나이다. 노동력은 중앙지도기관이 공급하며(제26조 제6호 참조), ‘개성특구’에 투자하는 기업은 북한 노동력을 채용하여야 한다(제37조). 따라서 투자기업이 직접 종업원을 선

업이 리스크를 무릅쓰고 북측에 진출하는 일차적인 이유는 양질의 저임금 노동력이다. 이러한 장점이 활용되기 위해서는 과거 신포 경수로 건설현장에서 나타났던 전례가 재발되지 않도록 하여야 한다.⁶⁶⁾ 어느 날 갑자기 근로자 임금을 외국노동자의 수준으로 여섯 배 인상해 줄 것을 요구하는 노사관행은 기업의 정상적인 조업을 어렵게 하기 때문이다.⁶⁷⁾ 따라서 생산 및 공급측면에서 공단의 경쟁력이 있게 하기 위해서는 공단 분양가와 북한 노동력의 임금이 적절한 수준으로 책정되어야 한다. 즉, 중국이나 베트남과 비교하여 경쟁력이 있다고 판단되어야 우리 기업들이 개성으로 진출할 것이다.⁶⁸⁾

여섯째, 북한의 ‘신의주특구’, ‘금강산특구’, ‘개성특구’는 각각 그 성격을 달리하여 개발이 추진되는 것으로 보인다. 각기 지리적 및 배후여건, 투자 대상과 범위, 산업별투자 및 발전목표 등에 있어 뚜렷한 구별이 가능하다. 그러나 이러한 구별은 북한의 대외경제개방과 특수경제지대에 대한 기본적인 정책목표를 파악하는 데 어려움을 주기도 한다. 기존의 ‘라진·선봉경제특구’의 개발의 경험과 관련해서도 그 성과를 분석하기도 전에 북한의 전역에 걸친 특수경제지대의 설정을 통한 개발추진은 각각의 경제특구의 비교우위를 가늠하기 어렵게 하고 있다. 무엇보다 법제면에서 북한이 경제특구방식의 개발을 위한 각 지역에 해당하는 기본법을 제정한 것은 북한

택할 수 있는 기회가 희박하며, 북한이 충성심이 강한 종업원을 공급할 경우에는 회사 조직과 노동당 조직간의 이원화된 명령계통이 존재할 가능성이 매우 높은 실정이다. 다만 관리인원, 특수 직종 기술자·기능공에 대해서는 중앙공업지구지도기관과 ‘협의’하고 남측 또는 외국의 노동력을 채용할 수 있도록 (제37조) 한 것은 ‘라진·선봉경제특구’의 시인민위원회와의 ‘합의’로 외국인을 채용토록 한 것과 비하여서는 다소 완화된 규정이다. 한편, 노동시간·휴식 및 임금에 대해서는 명시적 규정이 없다. 조영조, 앞의 논문, pp. 37~38.

66) 한반도에너지개발기구(KEDO)는 북한 함경남도 신포시 금호지구에서 건설중인 경수로 사업과 관련하여 경수로 건설 노동자의 임금을 월 110달러에서 390달러로 대폭 인상해 달라는 북한측 요구를 임금 인상폭을 최대 2.5%로 한다는 협정을 들어 거부하고 그 대안으로 KEDO 가맹국으로부터 노동자들을 충당키로 했다. 『연합뉴스』, 2001년 2월 12일.

67) 남성욱, 앞의 논문, p. 37.

68) 김삼식, “개성공단이 사는 길,” 『통일한국』 (평화문제연구소, 2003. 1), pp. 27~28.

의 경제정책의 목표와 방향을 제시하고 있다는 점에서 큰 의미를 찾아볼 수 있다. 이와 함께 향후 이에 대한 후속조치로서 세부법령의 제정이 과제로 남아 있다.

일곱째, 나진·선봉지역에 대한 북한의 정책선회는 향후 ‘신의주특구’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. 따라서 남한 정부 및 기업은 ‘개성특구’의 개발방향과 구체적 요건에 대해 명확한 청사진을 가지고 북한측과 합의를 도출해야 할 필요성이 있다.⁶⁹⁾

여덟째, 중국의 경험에 비추어 볼 때, 북한이 본격적인 경제개혁·개방에 착수하는 경우, 경제개혁은 다음과 같은 방향으로 추진하는 것이 바람직한 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 인센티브⁷⁰⁾를 반영한 임금제도 개혁 및 영농체제 개혁, 집체소유, 사유, 외국인 소유 등 다양한 형태의 소유제도 도입 등을 시사하고 있다. 현재 북한이 직면하고 있는 경제난과 국제적 고립 등을 고려해 볼 때, 북한이 개혁에 착수할 수 있는 환경 조성의 순조로운 북한 경제의 개혁을 위해서는 외부로부터의 지지가 필수적인 것임을 알 수 있다. 특히 중국 경제개혁 과

69) 오승렬, “북한과 중국의 경제특구정책 비교 및 정책적 함의,” 『북한의 특구정책 어떻게 볼 것인가』, 연세대학교 통일연구원 정기학술회의(연세대 통일연구원, 2002. 11. 22), pp. 50~51.

70) 『개성특구법』 제4조를 보면, “공업지구에서는 사회의 안전과 민족경제의 건전한 발전, 주민들의 건강과 환경보호에 저해를 주거나 경제기술적으로 뒤떨어진 부문의 투자와 영업활동은 할수 없다. 하부구조건설부문, 경공업부문, 첨단과학기술부문의 투자는 특별히 장려한다”라고 하고 있다. 이는 북한의 낙후된 경제수준을 하루빨리 발전시키기 위하여는 고도의 전문성과 기술력을 요하는 산업분야는 특별히 인센티브정책을 구사하여 촉진하되, 북한경제의 건전한 발전에 도움이 되지 않거나 북한주민의 건강과 환경보호에 반하는 공해유발산업이나 후진국형에 속하는 낙후된 업종은 유지하지 아니하겠다는 입장으로 해석된다. 이상철, 앞의 논문, p. 165.

정에서 볼 수 있었던 홍콩과 대만의 긍정적 역할을 감안하면, 남북한간의 경제관계 확대는 북한의 경제개혁에 크게 기여할 수 있을 것이다.⁷¹⁾

아홉째, ‘개성특구’의 성공을 위한 선결 요건으로 판로 여건의 개선을 지적할 수 있다. 판로 여건을 개선하기 위해서는 기본적으로 북한과 주변국과의 협력이 전제되어야 한다. 지금까지 북한은 개방이 지연되어 왔기 때문에 대외경제 협력 측면이 취약하다. 따라서 이를 시급히 해결하지 않으면 안된다.⁷²⁾

열째, 우리 기업들의 개성공단 진출을 위한 전략은 다음과 같은 기본적인 원칙하에 설정되어야 할 것이다. 개성공단 진출은 북한의 경제개혁·개방 정도와 개성공단의 사업성, 그리고 우리 기업들의 구조조정 전망 등을 감안하여 중장기적인 관점에서 단계적으로 추진되어야 한다. 그리고 투자의 안정성을 고려하여 소규모 사업에 우선 진출하되, 시장경제원리에 따른 수익성 추구를 전제로 추진되어야 한다. 또한 개성공단 진출은 현대그룹층의 입장뿐만 아니라 정부, 각종 경제 단체 및 지원 기관, 외국 기업간의 긴밀한 조정과 협의 속에 추진되는 것이 효율적이다. 아울러 정치·경제·사회문화·법과 제도·기술 등 다각적인 측면에서 체계적인 환경분석이 이루어져야 한다.⁷³⁾

끝으로 북한의 「금강산특구법」과 「개성특구법」의 경우 남한의 투자에 대한 배려와 혜택을 부여하고 있으므로 이를 통한 남한의 해당지역에 대한 투자에 있어 발생할 수 있는 법적 문제점에 대한 사전 검토가 요청된다. 이는 남한의 국내법제의 정비를 필요로 하게 될 것이다. 예컨대 북한의 특수경제지대에 대한 자유로운 왕래와 공직취임의 개방에 따라 남한 인사의 북한 특수경제지대에 대한 출입과 해당지역에서의 공직취임 등의 경우를 생각할 수 있다. 이 경우 현행 법체제하에서는 난점이 있다는 판단

71) 오승렬, “북한에 대한 중국 개혁·개방의 시사점,” 『통일경제』, 제76호(현대경제연구원, 2002. 7·8), p. 55.

72) 판로 여건을 개선하기 위해서는 첫째, 생산제품 판로의 다양화를 허용해야 한다. 둘째, 최대의 수출시장인 북미시장의 개척을 위해서는 북미관계의 개선이 절대적이다. 셋째, 환율의 대폭적인 현실화가 필요하다. 황동언, 앞의 논문, pp. 70~71.

73) 조봉현, 앞의 논문, p. 30.

을 내리게 될 것이다. 따라서 북한의 개방적인 조치에 상응하도록 현행 법제의 효율적인 대처를 가능하게 할 수 있는 법제정비가 요청된다.

VI. 맺음말: 법리적 문제점과 대응방향

북한은 2002년 11월 개성시 일대를 경제특구로 지정하고, 민족경제를 발전시키는데 이바지할 목적으로 「개성특구법」을 제정하였다. 「개성특구」는 북한의 개혁·개방의 효과를 높일 것이며, 「개성특구」 조성사업은 이제 본격적인 실행단계에 접어들었다. 「개성특구」 사업은 남북경협을 획기적으로 발전시킬 수 있을 뿐만 아니라 남북간 인적·물적 교류의 활성화를 가져올 것이다. 나아가 「개성특구」 사업은 한반도 평화와 남북공동번영에 이바지할 수 있는 중요한 의미를 가진다. 그러나 「개성특구」 사업을 성공적으로 이끌어 나가기 위해서는 「개성특구법」과 관련하여 우리의 국내법적인 측면에서 제기되는 다음의 사항들을 고려해야 할 것이다.

첫째, 「개성특구」에는 북한의 「주권」이 행사된다는 점과 관련한 법리 문제이다. 북한은 「개성특구법」 채택에 앞서 「개성공업지구를 내움에 대하여」라는 별도의 선행 규범 제4호에서 “개성공업지구에는 조선민주주의인민공화국 주권이 행사된다”고 규정하고 있다. 「개성특구」에 북한의 「주권」이 행사되는 지역으로 규정하고 있는 이상, 「개성특구법」상의 개별조항들이 다양한 형태의 재량과 자유를 부여한다고 할 지라도 북한의 정치적 지배로부터 자유로울 수는 없을 것이다. 즉, 「개성특구법」이 당해 지구에 각양의 재량권을 부여한다 할 지라도 비상시 또는 필요시 언제든지 각종 특권이나 특혜를 「주권」 행사 차원에서 제한하거나 회수할 수 있는 여지가 얼마든지 있는 것이다. 따라서 이러한 사태가 발생하지 않도록 남북한 「당국간」에 부수적 합의가 마련되어야 할 것이다.

둘째, 남측인사의 「개성특구」 개발사업자로서의 지위와 관련한 법적 문제이다. 「개성특구법」 제11조에 의하면 개발업자는 북한 정부의 「중앙공업지구지도기관」으로부터 해당 기관의 토지이용증을 발급받아 사업을 수행한다. 또 동법 제12조에 의하면 개발업자는 50년의 토지임대기간과 이 기

간이 끝난 다음에도 신청에 따라 임대 받은 토지를 계속 이용할 수 있다. 그리고 동법 제14조에서는 개발업자는 승인된 공업지구개발총계획을 변경 시키려 할 경우 중앙공업지구지도기관에 신청서를 내어 승인을 받아야 한다. 「개성특구법」상 개발업자는 이처럼 북한 정부와 밀접불가분한 관계에 있으므로 북한 정부의 하부기관적 기능을 수행하지 않으면 안되는 관계에 있다. 그러나 남한의 「국가보안법」은 물론 「남북교류협력법」은 이러한 점을 규범체계상 전혀 고려하고 있지 않아 남측기업이나 인사들의 대북투자를 유도하고 있는 북측의 입법취지를 살리기 위해서는 「남북교류협력법」상 ‘개성특구 특례조항’을 신설하여 적극적으로 대처할 필요가 있다. 아울러 「국가보안법」에도 특례조항 신설이 필요하다.⁷⁴⁾

셋째, ‘개성특구’에서 사업활동의 자유 보장과 투자재산의 보호와 관련한 법적 문제이다. 사업활동의 자유 보장과 관련한 조항으로 「개성특구법」 제6조를 보면, “기관, 기업소, 단체는 공업지구의 사업에 관여할 수 없다. 필요에 따라 공업지구의 사업에 관여하려 할 경우에는 중앙공업지구지도기관과 합의하여야 한다”라고 규정하고 있어 원칙적으로 사업활동, 즉 경영의 자율성을 제한하고 필요에 따라 사업에 관여할 수 있는 길을 열어주고 있다는 점에서 문제가 된다. 따라서 이 조항은 보다 구체적인 기준을 담은 ‘한계조항’을 신설할 필요가 있다. 투자재산의 보호와 관련한 조항으로는 「개성특구법」 제7조에서 “공업지구에서는 투자가의 권리와 이익을 보호하며 투자재산에 대한 상속권을 보장한다. 투자가의 재산은 국유화하지 않는다. 사회공동의 리익과 관련하여 부득이하게 투자가의 재산을 거두어 들이려 할 경우에는 투자가와 사전협의를 하며 그 가치를 보상하여 준다”라고 하고 있다. 따라서 투자재산의 국유화는 원칙상 부인하되, 예외적으로 허용되는 투자재산의 귀속절차 만큼은 ‘명확성의 원칙’에 입각하여 보다 세부적 원칙이 명문으로 규정되어야 할 것이다.

넷째, 신체의 자유 보장과 관련한 법적 문제이다. 「개성특구법」 제8조

74) 이와 관련하여 문제가 되고 있는 규정은 『국가보안법』 제3조(반국가단체의 구성 등), 제4조(반국가단체 목적수행), 제6조(북한 지역으로의 잠입, 탈출), 제7조(북한에 대한 찬양·고무 등), 제8조(북한 인사들과 회합·통신 등) 등이라 할 것이다.

를 보면, “법에 근거하지 않고는 남측 및 해외동포, 외국인을 구속, 체포 하거나 몸, 살림집을 수색하지 않는다. 신변안전 및 형사사건과 관련하여 북남사이의 합의 또는 공화국과 다른 나라사이에 맺은 조약이 있을 경우에는 그에 따른다”고 하고 있다. 따라서 이 규정을 보면, 북한의 「개성특구법」에서는 ‘신변안전 및 형사사건’과 관련하여 최소한의 보장조항을 두고 있는데 반하여 남한의 경우 「남북교류협력법」상 별도의 조항이 존재하지 않고 있어 이에 대한 법적 조치가 있어야 할 것이며, 아울러 남북 당국간에 이에 대한 합의가 조속히 이루어져야 할 것이다.

다섯째, 개발환경조성비 부담과 관련한 법적 문제이다. 「개성특구법」 제15조에서는 “중앙공업지구지도기관은 개발공사에 지장이 없도록 건물과 부착물을 제때에 철거, 이설하고 주민을 이주시켜야 한다. 개발구역안에 있는 건물, 부착물의 철거와 이설, 주민이주에 드는 비용은 개발업자가 부담한다”라고 규정하고 있다. 이렇듯 ‘개성특구’의 인프라를 구축하기 위한 ‘개발환경 조성’을 위한 제비용(철거 및 주민 이주 비용 등) 부담 조항이 신설되었는 바, 이 ‘개발환경조성비’(인프라 비용)를 공식적인 투자비용으로 법적 보장을 받을 수 있도록 하기 위해서는 남북당국간의 부수적 합의를 통해 보장 장치를 마련해야 할 것이다.

여섯째, ‘개성특구’에의 인원 출입과 관련한 법적 문제이다. 「개성특구법」 제20조에서는 “중앙공업지구지도기관과 해당 기관은 공업지구개발에 지장이 없도록 인원의 출입과 물자의 반출입조건을 보장하여야 한다”라고 규정하고 있고, 동법 제28조에서는 “남측 지역에서 공업지구로 출입하는 남측 및 해외동포, 외국인과 수송수단은 공업지구관리기관이 발급한 출입증명서를 가지고 지정된 통로로 사증없이 출입할 수 있다”라고 규정하여 인적 출입과 관련하여는 무비자임을 밝히고 있다. 이에 대해 남한의 국내법적으로는 「남북교류협력법」 시행 이후 ‘북한주민접촉승인’ 여부 및 ‘북한방문허가’ 여부를 결정하는 심사기준을 적용해 온 바 있다. 그러나 이러한 심사기준에 대해서 향후 법령 개정시에는 이를 명문의 규정으로 객관화하여 행정관청의 자의적 심사 가능성을 배제할 수 있도록 법제개선 내지 법제정비가 필요하다고 할 것이다.

일곱째, 남측인사의 ‘개성특구’ 관리기관장(이사장) 취임과 관련한 법적

문제이다. 「개성특구법」 제26조에서는 “공업지구관리기관의 책임자는 리사장이다. 리사장은 공업지구관리기관의 사업전반을 조직하고 지도한다”라고 규정하고 있다. 현실적으로 남측인사가 ‘개성특구’ 관리기관장(이사장)이 되어 지속적으로 북한 정부의 지시를 받아 사업을 수행할 경우 「국가보안법」과의 관계는 밀접불가분하다. 북한을 아직도 반국가단체로 인식하고 있는 사법당국의 입장이 불변인 한 「국가보안법」 제3조상의 ‘반국가단체구성등의 죄’와 동법 제4조상의 ‘반국가단체등의 목적수행 등의 죄’에 해당하게 될 것이다. 따라서 「국가보안법」의 개정을 통해서라도 국익 및 민족이익에 부합한다면 관리기관장직 수행의 길을 열어 줄 수 있도록 입법정책적 차원에서 검토해 볼 단계라고 본다.

여덟째, 분쟁해결과 관련한 법적 문제이다. 「개성특구법」 제46조를 보면, “공업지구의 개발과 관리운영, 기업활동과 관련한 의견상이는 당사자들사이에 협의의 방법으로 해결한다. 협의의 방법으로 해결할수 없을 경우에는 북남사이에 합의한 상사분쟁해결절차 또는 중재, 재판절차로 해결한다”라고 규정하고 있다. 이와 관련하여 2000년 ‘6·15 공동선언’ 이후 남북경제교류협력의 활성화를 위해 남과 북은 2000년 12월 16일 제4차 남북장관급회담에서 「남북사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서」를 포함한 ‘남북경협 4개 합의서’를 체결한 바 있다. 따라서 ‘개성특구’에서 발생하는 분쟁해결과 관련한 법적 문제를 해결하기 위해서는 조속한 시일내에 국회의 비준 동의 처리가 필요하다.⁷⁵⁾ 이는 곧 ‘남북경협 4개 합의서’의 법적 구속력을 확보하기 위해 필요한 절차로써 국회의 비준 동의를 받지 못할 경우 북한의 「개성특구법」 제46조는 사문화된 조항이 될 가능성이 있다.

아홉째, 「개성특구법」의 ‘해석’과 관련한 법적 문제이다. 「개성특구법」 부칙 제3조를 보면, “이 법의 해석은 최고인민회의 상임위원회가 한다”라고 규정하고 있다. 따라서 「개성특구법」에서 발생하는 법적 문제점에 대한 규범해석의 최종적 권한은 북측만이 갖게 된다는 형평성과 정당성이라는

75) 이와 관련하여, 북한이 정치적인 이유로 ‘개성특구’ 사업을 축소·중단시킬 가능성에 대비하는 제도적 장치를 마련하는 측면도 있다는 분석이 있다. 조영조, 앞의 논문, p. 46.

점에서 모순이 발생하며, 또한 이 법의 입법 목적은 민족경제의 발전에 이바지하는 데에 있다는 점과 주된 투자유치대상으로 남측을 고려하였다는 점을 염두에 두었다는 점에서 법 ‘해석’에 대해서는 남북한 ‘당국간’에 부수적 합의가 마련되어야 할 것이다.

이제 북한이 「개성특구법」, 「금강산특구법」 등을 제정·시행함에 따라 남한에서는 해당지역에 대한 남한의 인적·물적교류에 대하여 새로운 접근 방법을 찾아야 하고, 투자재산의 보호와 투자자의 권익보호를 비롯하여 여러 가지 발생할 수 있는 법적 문제에 대한 대응책을 강구해 나가야 한다. 사실 「국가보안법」이 존재하는 가운데 현행 남북교류협력법체제로는 예상되는 문제에 대하여 해결방안을 찾기 어려운 것이 우리의 법현실이기 때문에 현행 우리 법제의 정비가 요청된다.