

# 경제 자료

라진특구의 현황과 남북 경제협력을 위한 과제  
이수현



# 라진특구의 현황과 남북 경제협력을 위한 과제

이수현 | 법무법인 세종 변호사 | leesh@shinkim.com

## I. 머리말

라진은 북한 함경북도의 동북단에 위치한 지역이다. 이 지역은 그 지정학적, 지경학적 특수성으로 인해 동북아시아 국가들의 관심이 집중되고 있는 지역이다. 북한 당국 역시 1991년에 이 지역을 라선경제무역지대로 선포하여 현재에 이르고 있다. 이하에서는 라진 지역의 중요성, 라진 지역의 연혁, 라진에 남한 자본을 포함한 외국 자본이 투자할 경우 적용될 법률 환경과 제반 문제점, 향후 일반적인 남북경제교류가 활성화되기 위한 방안 등을 검토할 것이다.

## II. 라진의 의의

라진항은 한반도 동북단의 항구로서 일제시대 서일본으로부터의 해상운송과 만주로 가는 육상운송을 연결하는 지점으로 일제 당국에 의해 개발되었고, 이때 라진시도 도시계획에 의해 건설되었다고 한다. 이로 인해 라진은 현재 북한의 지방 도시 중에서 가장 정비된 편에 속한다.

1860년 베이징 조약에 의해 청나라는 연해주를 러시아에 할양하였는데, 그 결과 중국의 동북지방은 동해로 나가는 항구를 상실하게 되었다. 이로 인해 동북3성의 물류는 서해의 항구인 랴오둥성의 따렌 등지로 몰리게 되는 결과가 초래되었고, 중국으로서는 동해로 나가기

위해서는 다른 나라의 항구를 빌려야 하는 차항출해(借港出海)의 상황에 처하게 되었다. 이러한 맥락에서 중국은 후술하는 바와 같이, 2010년 12월 “조선민주주의인민공화국 정부와 중화인민공화국 정부 사이의 라선경제무역지대와 황금평, 위화도경제지대 공동개발 및 공동관리에 관한 협정”(이하 “조중협정”)을 체결하게 된다. 중국 국무원은 2009년 11월 16일 두만강개발계획인 “중국 두만강구역 합작개발계획 강요: 창지투를 개발, 개방의 선도구로...”라는 두만강개발계획을 통과시켰는데,<sup>1)</sup> 창지투는 창춘, 지린, 투먼을 지칭하는 것으로서 결국 중국의 라진에 대한 관심은 창지투 지역을 연결하는 동북3성 동반부 광역개발계획의 일환으로 볼 수 있을 것이다.

러시아는 전술한 베이징 조약에 의해 청나라로부터 연해주를 획득하였지만, 극동에서 부동항을 구하려는 노력은 극동에서 러시아의 남하정책으로 이어졌고, 이는 결국 러일전쟁을 초래하였다. 러일전쟁에서 패한 러시아는 1917년 공산혁명으로 소련을 탄생시켰고, 소련군은 태평양전쟁에서 일본의 항복 직후 북한 지역에 주둔하여 북한이라는 국가의 탄생에 지대한 영향을 미치게 된다. 연해주에는 블라디보스토크, 자루비노 등을 비롯한 여러 항구가 있으나, 항구로서의 입지조건이 좋지 않고 균형으로 이용되고 있는 등의 문제가 있으며 무엇보다 겨울에도 전혀 얼지 않은 부동항은 여전히 러시아에게 필요하다. 구 소련은 1970년대에 라진항에 기중기 등의 설비를 제공하고, 라진항을 이용하여 당시 미국과 전쟁 중이던 베트남에 전략물자를 수송하기도 하였다고 한다.<sup>2)</sup> 또한 러시아는 2008년 북한과 합작하여 라손콘트란스라는 합영회사를 설립하여 라진항을 이용한 철로/해상의 복합운송업을 영위하는 사업을 추진하기 시작하였다. 2013년 11월 러시아의 푸틴 대통령은 방한하여 박근혜 대통령과 극동시베리아의 개발과 남·북·러 3각 협력을 위한 양해각서를 체결하기도 하였다.

몽골은 자연자원은 풍부하나 항구가 없는 내륙국가로서 자국의 자원 수출을 위한 항구의 이용이 필요한 상황이다. 서해상의 중국 항구들이 이미 포화상태이므로 몽골로서는 라진항을 이용하여 동해와 태평양 등지의 대양으로 수출할 필요성이 있는 것이다. 이러한 맥락에서 북한의 강종관 육해운상은 2015년 3월 몽골을 방문하여 투무르후 몽골 도로교통부 장관을 만나 라진항을 이용한 몽골산 광산물의 수출협력에 합의한 바 있다고 한다.<sup>3)</sup>

최근 지구온난화로 인해 북반구의 여름철에 북극해를 통해 극동에서 유럽으로 항해하는 것이 기술적으로 가능해졌으며, 이러한 북극항로는 말라카 해협과 수에즈 운하를 거치는 기존의 아시아-유럽 항로를 상당히 단축할 것으로 보인다. 이러한 북극항로는 중간에 기항지가

1) 김영운(2011).  
2) 연합뉴스(2008. 3. 24).  
3) 통일뉴스(2015. 3. 23).

될 만한 항구가 거의 없다는 점에서 아직은 상업성이 검증되지 않았으나, 라진항은 이러한 극동지역에서의 북극항로의 출발점이 될 수 있는 가능성도 가지고 있다.

북한은 1991년 12월 28일 라진시의 14개 동, 리와 선봉군의 10개 리를 포함하는 621 평방 킬로미터를 자유경제무역지대로 선포하였다. 이는 북한 역사상 최초의 경제특구라 할 수 있다. 북한은 라선을 자유경제무역지대로 지정하면서 사회주의권 붕괴와 한·소수교 등으로 인한 고립을 라선을 거점으로 하여 탈출하고자 시도하였다. 라선을 경제특구로 지정한 것은 전술한 바와 같이 라진이 대륙으로부터 해양으로의 출구인 동시에 해양으로부터 대륙으로의 입구라는 점, 라진이 국토의 최동북단으로서 북한의 중심인 평양으로부터 거리가 멀기 때문에 라진에서의 개혁, 개방의 바람이 평양에 미치기 힘들 것이라는 점 등이 고려되었을 것이다.

이와 같이 라진항은 그 역사와 지경학적, 지정학적 위치로 인해 북한을 포함한 동북아 국가들의 관심이 집중되고 있는 지역이다. 라진은 동북아의 대륙국가들이 동해와 태평양으로 나오기 위해 반드시 거쳐야 하는 지역이며, 동시에 해양국가인 일본이 대륙으로 진출하기 위해 반드시 거쳐야 하는 지역이다. 환황해 지역이 중국과 북한, 남한의 인구가 밀집한 지역으로서 세계에서 가장 인구밀도가 높은 지역 중의 하나이고 해상운송이 이미 활발한 지역임에 반해, 환동해 지역은 중국이 바다로 가는 길이 막혀 있고, 러시아, 북한, 일본 모두 비교적 인구가 희소한 지역이라는 점 등의 이유로 운송이나 교역의 비중이 상대적으로 낮은 지역이다. 이는 달리 말하면 발전이나 개발 가능성이 상당하다는 것이고, 대륙으로 진출해야 하는 한국의 입장에서도 반드시 관심을 가져야 할 지역이며, 라진은 그 핵심 지역이라 할 것이다.

### Ⅲ. 라진특구의 연혁과 현황

1988년 7월 7일 당시 노태우 대통령은 남북관계의 주도과 공산국가와의 관계 개선 등 북방정책의 기본 방향을 담은 7·7 선언을 발표하였다. 이를 기초로 하여 1990년 9월 30일에 한국과 소련의 수교가 이루어졌다. 당시 동유럽 사회주의국가의 붕괴와 한·소수교 등으로 인한 북한의 고립감과 위기의식은 1991년 12월 31일 남북기본합의서의 체결로 이어진다.

이 남북기본합의서가 체결되기 3일 전인 1991년 12월 28일 북한 당국은 라진시와 선봉군을 묶은 621 평방 킬로미터의 지역을 자유경제무역지대로 선포하였다. 이는 북한 역사상 최초의 자유경제무역지대이다. 북한 문헌은 이 지역을 경제특구로 지정한 이유를 중국, 러시아와 인접하였다는 점, 라진항, 선봉항 등의 좋은 항구가 있다는 점 등을 이유로 들었다.<sup>4)</sup> 그로부터

1년여가 지난 1993년 1월 31일 북한 당국은 최고인민회의 상설회의 결정 제27호로 “자유경제무역지대법”을 채택하였다. 이후 김일성의 사망(1994. 7), 북핵문제에 관한 북미 간의 제네바 합의(1994. 10), 북한의 경제난 등의 일련의 사태가 전개되는 동안 라선특구는 별다른 진전을 보지 못하였다.

그러던 중 2010년 12월 북한과 중국은 라선과 황금평, 위화도 경제지대를 묶어 양국이 공동 개발하고 공동 관리하기 위해 전술한 조중협정을 체결하게 된다. 이 조중협정에 따라 구성된 ‘조중공동지도위원회’는 조중협정의 내용을 구체화하고 위 경제지대들에 대한 양국의 공동개발과 관리의 체계를 수립하기 위해 2011년 “조중라선경제무역지대와 황금평경제지대 공동개발총계획요강”(이하 “총계획요강”)을 제정하게 된다.

총계획요강 제47항은 “조선 측은 상술한 정책에 기초하여 두 경제지대에 적용될 법률을 전문적으로 제정하며 중국 측은 해당 기술과 자문봉사를 희망한다”라고 규정하여, 북한 당국은 동 조항에 따라 라선특구에 적용되는 법령을 재정비하게 되었고, 이에 따라 2011년 12월 3일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2007호로 “라선경제무역지대법”으로 수정·보충되게 된다.

이후 김정일이 사망(2011. 12)하고 북한 당국은 2013년 9월 12일에 최고인민회의상임위원회의 결정으로 4개의 하위 시행규정을 제정하게 된다. 라선경제무역지대 기업창설운영규정, 외국투자기업로동규정, 관리위원회운영규정, 개발규정이 그것이다.

관리위원회 운영규정은 라선경제무역지대를 관할하는 관리위원회의 설치와 그 산하기구에 관한 조항들과 관리위원회의 사업내용 등을 그 내용으로 하고 있다. 라선시인민위원회가 라선시 전체를 관할하는 행정기관인 것에 반해, 관리위원회는 라선경제무역지대를 관할하는 행정기관이라 할 수 있다. 관리위원회의 주된 사업으로는 지대개발총계획, 지구개발계획, 세부계획 등의 실행과 지대 내의 기업창설 승인, 영업허가, 토지이용권과 건물소유권 등록 등이 있다.

라선경제무역지대 개발규정은 관리위원회가 지대를 개발하기 위해 개발계획을 작성하고 개발기업을 선정하고 개발기업과 계약을 체결하고 개발을 실행하는 절차 등에 관해 규정하고 있다.

라선경제무역지대 기업창설 운영규정은 지대에서의 기업 설립 절차 등에 관해 규정하고 있다. 특기할 점은 기업창설의 승인과 등록은 라선시인민위원회 또는 관리위원회가 하는데, 은행, 보험 같은 특수한 분야의 기업창설승인은 중앙지도기관이 한다라고 규정하여(동 운영규

4) 김일성, 「라진-선봉자유경제무역지대개발과 수력발전소 건설을 다그칠 데 대하여, 라진-선봉 자유경제무역지대 개발과 발전소 건설관계 부문 일군협의회에서 한 연설, 1994. 6. 16.

정 제4조) 금융회사의 기업창설에 대한 승인권은 중앙정부에 유보하고 있다는 점이다. 한편, 동 규정 제13조에서 ‘등록자본은 총투자액의 30% 이상 되어야 한다’라고 하여 자본과 부채의 비율을 규정하고 있다. 즉, 총 부채가 총 투자액의 70%를 초과하지 못하게 하고 있다. 동 운영규정 제30조는 ‘지대에서 기업회계는 정해진 회계기준에 따라야 한다’고 규정하고 있는데, ‘정해진 회계기준’이 무엇인지 여부에 대해서는 별도로 언급하고 있지는 않다.

라선경제무역지대 외국투자기업로동규정은 로력(노동력)의 채용, 로동과 휴식, 보수, 사회보험 등에 관한 조항들로 구성되어 있다. 동 규정 제6조는 ‘지대에서 종업원월로임최저기준은 라선시인민위원회가 관리위원회와 협의하여 정한다’고 규정하며 ‘라선시인민위원회는 종업원 월로임최저기준을 정기적으로 공포하며 지대의 실정에 맞게 체계적으로 높인다’고 규정하고 있다. 동 규정 제9조는 ‘지대에서 로력을 보장하는 사업은 라선시인민위원회가 한다’고 규정하고 있다. 결국 지대에서 북한의 노동력을 이용하기 위해서는 해당 기업이 라선시인민위원회에 로력제공 신청을 하여야 하며, 라선시인민위원회가 이를 심사하여 해당 기업에 로력을 제공하게 된다. 동 규정 제11조에 의해 ‘로력을 보장받은 기업은 라선시인민위원회에 해당하는 요금을 지불하여야 한다’고 규정하여, 해당 기업과 라선시인민위원회가 ‘노동력 공급 계약’의 당사자가 됨을 밝히고 있다. 실제로도 현재 라선특구에는 해당 외국투자기업이 라선시인민위원회와 로력공급계약을 체결하고 이에 따라 필요한 노동력을 공급받고 있는 것으로 보인다. 한편, 동 규정 제49조는 ‘기업은 우리나라 국민인 종업원에게 지불하는 월로임총액의 15%를 사회보험료로 라선시인민위원회에 납부’해야 함을 규정하고 있다.

#### IV. 적용 법률/분쟁 해결의 문제

현재 라선경제무역지대에는 다수의 중국 자본과 러시아 자본이 합영기업의 형태로 진출해 있는 것으로 보인다. 한국의 경우 박근혜 정부의 유라시아 이니셔티브의 일환으로 라진항을 거점으로 한 철로운송/해상운송의 복합물류사업에 한국 기업들이 진출하여 남·북·러 삼각 협력을 시도하고 있는 것으로 보인다. 한국기업들이 직간접적으로 북한 지역에 투자할 경우, 북한 지역의 적용 법률을 고려하지 않을 수 없다. 이는 최근 개성공단의 최저임금 인상안과 관련한 분쟁을 보아도 그러하다. 북한은 헌법상으로는 대한민국의 영토이나 사실상 한국의 헌법과 법률이 적용되지 않고 있는 지역이라는 점에서, 북한 지역에 대한 투자는 일반적인 외국 투자와 마찬가지로 해당 국가의 법률 관련 리스크에 노출될 수밖에 없기 때문이다.

북한 당국은 1991년 라선특구를 처음으로 지정한 후 2010년 전술한 바와 같이, 황금평, 위화도 경제지대도 설립하였다. 그 후, 2013년에 경제개발구법을 제정함으로써 북한 전역에 걸쳐 경제개발구 13곳을 지정하기도 하였다.

북한의 입장에서는 경제개발을 위해 외화가 필요할 수밖에 없는데, 해외에 수출할 물품이 제대로 없는 사정으로 인해 이러한 외화자본이 내부적으로 형성되는 것이 불가능하다. 따라서 외국자본을 유치하는 것이 반드시 필요한 상황이다. 그런데 외국자본을 유치하기 위해서는 자유로운 투자와 영업, 투자의 회수, 이익배당 등이 보장되어야 하는데, 이러한 현대적 법치주의를 도입할 경우 북한의 기존 체제의 변화가 불가피하다. 라선특구를 비롯한 특구의 남발은 체제를 유지하면서 경제개발을 해야 하는 북한의 딜레마를 반영하고 있다. 이러한 딜레마는 소위 '모기장식 개방'으로 나타나는데, 이는 필요한 자본과 기술은 받아들여 자본주의적 제도와 기풍의 유입은 막겠다는 것이다.

다시 말해, 북한 체제 전체의 제도적 변화를 수반하지 않고, 일정 구역에만 외국자본을 유치할 수 있는 제도를 도입하는 것이 라선특구를 비롯한 북한의 각종 특구와 경제개발구들인 것이다. 북한의 이러한 특구와 경제개발구들은 자본주의 제도의 확산을 막는 일종의 모기장들이인 것이다.

이러한 특구에 적용되는 법률들은 기존의 북한 지역에 적용되는 법률과는 판이하게 다르다. 이익배당, 이익의 대외 송금 등의 현대적 제도들이 일부 포함되어 있는 것이다.

현재 북한에 진출하는 많은 외국자본들이 합영기업의 형태를 이용하고 있으므로, 북한에 진출하는 기업들에게 가장 먼저 적용되는 법률은 일단 합영법일 것이고, 특구에 진출할 경우에는 해당 특구 관련 특별법(라선의 경우에는 라선경제무역지대법)이 적용될 것이다. 합영법과 해당 특구 특별법은 중복되거나 상호 모순되는 내용이 있는 등 북한의 법체계는 아직 정비되어 있지 않다. 전술한 바와 같이 '정해진 회계기준'에 따른다고 규정되어 있는데, 정해진 회계기준이 무엇인지는 정비되어 있지 않은 것으로 보인다. 무엇보다 세계적으로 주식회사 형태의 합작이나 투자가 일반적인 현상인데, 북한은 주식회사에 해당하는 제도를 가지고 있지 않다. 합영법상의 '출자몫'이 그나마 그에 유사한 것인데, 지분을 전제로 한 주주총회 등의 회사지배구조는 전혀 마련되어 있지 않다.

사실 북한 전역에 적용되는 일반법으로서의 회사법이 부재한 상황에서, 특구에 적용할 특별법으로서의 회사법의 발전을 기대하기는 어려울 것이다. 그렇다고 하여 북한 당국으로서는 일반법으로서의 회사법을 북한 지역 전체에 본격적으로 도입하게 될 경우 북한 사회 전체에 본격적인 시장경제의 형성이 불가피해 지는 곤란한 면이 있을 것이다. 이러한 점에서 합영법이나



특구 관련 특별법에 보이는 자본주의적 요소는 의의는 있으나 그 한계가 있는 것이다.

또한 북한 지역에 사실상 민사법원에 해당하는 기관이 부재한 것도 문제일 것이다. 북한 지역에 진출한 외국자본이 설립한 합영기업들은 북한 측과의 합영계약에 분쟁 해결방법으로 유럽 등의 제3국에 설립된 중재재판소를 통하기로 한다는 규정을 두는 경우가 많은 것으로 보인다. 그런데, 설사 비용을 들여 해외에서 중재판정을 받더라도 북한 지역에서 그 판정을 집행할 수 있느냐의 문제는 여전히 남을 것이다.

## V. 남북경협의 활성화를 위한 과제 - 맺음말

한반도 경제공동체의 복원은 정치적인 통일로 가기 위해 반드시 거쳐야 할 길이다. 이 복원은 남북한 간의 물건, 서비스의 거래 외에도 남한 자본의 북한 지역에 대한 투자를 필수요소로 할 것이다. 이러한 자본거래와 남한 기업의 북한 지역에서의 활동은 여러 경로로 북한의 체제에 영향을 줄 것이다.

이러한 거래의 빈번은 점진적으로나마 북한의 법률, 회계, 분쟁해결 등의 제도에 영향을 줄 수 있을 것이다. 현재 한국이 보유하고 있는 법률, 회계, 분쟁해결 등의 제도는 한국 특유의 것이 아니라, 선진 자본주의 국가들로부터 수입되고 역사를 통해 검증받은 것들이다.

남북한 간의 교류를 통해 이러한 제도가 자연스럽게 이식되는 면도 있을 테지만, 다른 한편으로는 북한 지역에 또는 최소한 특구 지역에라도 최소한의 근대적 시장경제 요소가 도입되면 이는 북한 지역 투자에 관한 법률 리스크를 줄여 남북경제교류의 대폭적인 활성화를 가져올 수도 있을 것이다. 그런 점에서 북한에 현대적인 법제의 도입을 지원하는 것도 의미 있는 남북교류의 한 방편이 될 것이다.

## 참고문헌

- 김영윤, 「중국의 대북한 경제력 영향력 확대와 한국의 과제: 라진, 선봉지역을 중심으로」, 『정책과학연구』, 제20권 제2호, 단국대학교 정책과학연구소, 2011.
- 김일성, 「라진-선봉자유경제무역지대개발과 수력발전소 건설을 다그칠 데 대하여」, 라진-선봉 자유경제무역지대 개발과 발전소 건설관계 부문 일군협의회에서 한 연설, 1994. 6. 16.
- 배종렬, 「최근 개정된 북방특구법제의 개혁·개방성: 라선경제무역지대법을 중심으로」, 『수은 북한경제』, 한국수출입은행, 2012.
- 서종원, 「북한 라선지역 개발이 동북아 교통물류체계에 미치는 영향」, 『나라경제』, 제14권 제4호, 한국개발연구원, 2012.
- 유욱, 「북한 경제특구법의 변천과 전망」, 『통일과 법률』, 통권 제3호, 법무부, 2011.
- 정영화, 「북·중간의 경제특구 투자법제의 현안과 전망」, 『전북대학교 동북아법연구』, 제8권 제3호, 전북대학교 동북아법연구소.
- 최우진, 「북한 라선경제무역지대법의 최근 동향」, 『법조』, 제63권 제12호, 법조협회, 2014.
- 연합뉴스, 「중러 북한 라진항 놓고 과거부터 각축전」, 2008. 3. 24.
- 통일뉴스, 「러시아 북라진항 수송규모 연간 1백톤 가능」, 2015. 3. 23.