

북한의 외국인 투자법제 현황과 과제*

-중국의 외국인투자법제와의 비교를 중심으로-

Comparative Study on Foreign Investment Legislation between North Korea and China

박 승 일**

Park, Soung-Il

만 연 교***

Wan, Yan-Jiao

목 차

- | | |
|----------------------------------|---------------------|
| I. 서론 | IV. 외국인투자관계법의 향후 과제 |
| II. 북한의 외국인투자 법제 환경 | V. 결 론 |
| III. 북한의 외국인 투자관계법의 변천과정
과 체계 | |

북한의 외국인투자 관련 법제를 살펴보고 북한이 경제발전의 모델로 삼고 있는 중국이 외국 자본의 유치를 위해 2020년 1월 1일부터 시행예정인 외국인투자법과 비교함으로써 시사점을 도출하고자 한다. 이에 앞서 그 전제가 되는 문제들로서 북한의 외국투자법제의 체계와 정비과정을 살펴봄으로써 북한의 외국투자법제가 어떤 과정을 거쳐 변천되었는지를 전체적으로 조망해보고, 향후 과제는 무엇인지 살펴보고자 한다.

DOI: 10.35148/ilsir.2019.43.69

투고일: 2019. 5. 31. / 심사회의일: 2019. 6. 10. / 게재확정일: 2019. 6. 21.

* 제251회 통일과북한법학회 월례발표회 발표(2019. 5. 30) 자료를 수정·보완하여 제출함.

** 동국대학교 일반대학원 법학 박사

Majoring In Real Estate Law Department of Law The Graduate School of Dongguk University

*** 경희사이버대학교 중국학과 외국인교수, 경희대학교 법학전문대학원 박사생과정

Foreign Professor of Chinese Studies at Kyung Hee Cyber University, A Ph.D. Student at Graduate School of Law, Kyung Hee University

북한의 외국인투자법제 환경을 살펴보고, 중국의 외국인투자법의 체계와 비교하는 것은 북한의 체제전환과정에서 안정적인 법통합의 토대를 마련하고 통일한국의 외국인투자법제 통합을 대비하는데 그 의미가 있다. 특히 중국의 외자3법의 통합 성격의 법제인 외국인투자법을 모델로 하여 북한 개혁개방의 본보기로 삼아 외국인 투자법제에 있어서 북한이 지향해야할 법제방향과 대안을 모색하고자 한다.

[주제어] 외국인투자법, 북한의 외국투자법제, 체제전환, 투자법, 개혁개방의 과정

I. 서론

북한은 1980년대 중반부터 외자유치를 위한 조치를 취하기 시작하였다. 최고인민회의 제7기 3차 회의(1984. 1)에서 ‘대외경제사업 및 무역확대 발전’방침¹⁾을 채택하였으며, 1984년 9월에는 합영법을 제정하는 한편, 이후 북한은 외국인 투자유치를 위한 법적 여건을 조성하기 위해 「외국인소득세법」·「외국인소득세법세칙」, 「합영회사소득세법」·「합영법시행세칙」 등을 제정하였다.

1998년 3월에는 「무역법」을 발표하여 무역질서를 확립하고자 하였으며, 1998년 9월에는 헌법을 개정²⁾하여 외국기업들의 활동범위를 확대해주는 조치를 취하였다.²⁾ 1999년 8월에는 「대외경제중재법」을 도입하여 대외경제분쟁 해결체계를 개선하였으며, 2001년 4월에는 「가공무역법」, 「저작권법」 등을 도입하였다.

이러한 법령 등을 제정 외국인 투자유치를 위해 노력했음에도 불구하고, 북한 체제의 경직성 등으로 외자유치에 대한 성과를 거두지 못하였고, 1991년 12월에 라진·선봉자유경제무역지대를 설치하여 제한적이나마 대외개방을 표방하는 정책을 택하면서 보다 적극적인 외자유치에 나섰다. 그 후 북한은 1992년 10월 「외국인기업법」과 「외국인투자법」, 「합작법」을 제정·공포하였으며, 「자유경제무역지대법」(1993. 1) 등 2014년까지 50여 개가 넘는 외자유치관련 법규와 제도를 제정하거나 개정하여 외국의 자본유치에 필요한 법적인환경을 마련하고자 노력해 왔다.

1) 북한 헌법 제37조: 국가는 우리나라 기관, 기업소, 단체와 다른 나라 법인 또는 개인들과의 합영, 합작, 특수 경제 지대에서의 여러 가지 기업창설운동을 장려한다.

2) 임강택, 북한의 개혁·개방정책 추진 전망, 통일연구원 연구총서 2001-29, 2001, 151쪽.

연구의 목적과 범위 그리고 방법은 다음과 같다.

본 연구의 목적은 북한의 외국인투자법제의 재편을 위한 법적과제가 무엇인지 살펴보는 것이다. 먼저 북한의 외국인투자법제 환경에 대하여 살펴보고, 북한의 외국인투자관계법 변천과정과 체계를 살펴볼 것이다. 이후 중국의 외국인투자법의 특징과 주요내용을 살펴보고 비교하므로, 북한의 외국인투자 관계법의 향후과제에 대한 시사점을 도출하여 북한 외국인투자법제재편을 위한 법적 과제를 제시하고자 한다.

사회주의 국가들은 외국인 직접투자³⁾가 국가경제의 성장과 발전에 많은 기여를 한다는 점을 인식하고 지난 오랫동안 외국인 직접투자의 유치를 위하여 개방정책이나 외국인 투자 우대정책 등 여러 가지 방면으로 노력하고 있다. 정도의 차이는 있으나 북한도 예외는 아니다.

북한의 외국인투자 관련 법제를 살펴보고 북한이 경제발전의 모델로 삼고 있는 중국이 외국 자본의 유치를 위해 2020년 1월 1일부터 시행예정인 외국인투자법과 비교함으로써 시사점을 도출하고자 한다. 이에 앞서 그 전제가 되는 문제들로서 북한의 외국투자법제의 체계와 정비과정을 살펴봄으로써 북한의 외국투자법제가 어떤 과정을 거쳐 변천되었는지를 전체적으로 조망해보고, 향후 과제는 무엇인지 살펴보고자 한다.

북한의 외국인투자법제 환경을 살펴보고, 중국의 외국인투자법의 체계와 비교하는 것은 북한의 체제전환과정에서 안정적인 법통합의 토대를 마련하고 통일한국의 외국인투자법제 통합을 대비하는데 그 의미가 있다. 특히 중국의 외자 3법의 통합 성격의 법제인 외국인투자법을 모델로 하여 북한 개혁개방의 본보기로 삼아 외국인 투자법제에 있어서 북한이 지향해야할 법제방향과 대안을 모색하고자 한다. 2020년 1월 1일 시행을 앞둔 중국의 「외국인투자법」의 외국인투자자 보호조치 강화, 외국인투자 촉진 유도, 외국인투자관리 규제 등 시사점하는 바가 크다.

3) 한국은행, “해외투자의 유형과 그 경제적 효과”, 조사월보, 제32권 제15호, 1978.5, 23쪽, 일반적으로 외국인 직접투자라 함은 “해외사업에 대한 경영 지배를 목적으로 외국의 실물자산 또는 주식을 취득하는 경우”를 뜻한다.

II. 북한의 외국인투자 법제 환경

1. 북한의 외국인투자법제 정비과정

1.1 1980년대 이전

북한은 광복 이후 1940년대 후반부터 외국인투자관계법을 제정하기 시작하였다. 1949년 12월 30일에는 내각비준 제115호로 북한과 구소련 간의 ‘조선-쏘련해운주식회사규정’을 제정·공포하였다.⁴⁾ 이 규정은 북한에서 최초로 제정된 외국인투자관계법규이다. ‘조선-쏘련해운주식회사규정’은 1955년 7월 22일 내각결정 제14호로 폐지되었고, 개인의 자금을 전제로 하는 주식회사 형태의 외국인투자기업의 창설·운영에 대한 사회적 기초가 사라지게 됨에 따라 ‘조선-쏘련해운주식회사’는 1958년 존재를 상실하게 되었다.

북한은 주식회사 형태에 이어 유한책임회사 형태의 외국인투자기업을 창설·운영하기 위해 규정들을 제정·공포하였다. 북한은 1965년 11월 19일 폴란드와 ‘공동해운회사조직에 관한 협정’을 체결하였다. 그리고 1966년에는 내각결정으로 ‘유한책임회사규정’과 ‘회사등록규정’ 및 ‘회사파산규정’을 제정·공포하였다. 그리고 이 규정들에 따라 1967년 2월 7일 북한 최초의 유한책임 형태의 외국인투자기업인 ‘조선-뽄스까유한책임회사’가 평양에 창설되었다.⁵⁾

북한의 대외경제 개방정책의 시기적 구분은 합영법을 제정한 1984년을 기점으로 하여 그 이전과 그 이후로 나눌 수 있다. 북한은 정권수립 후 1960년대까지 소련과 중국을 중심으로 주로 사회주의 권역에 속하는 국가와 교류하였다. 1970년도에는 냉전분위기가 확산되는 시기 북한은 점차 서방과의 무역교류의 확대를 시도하였다. 그러나 북한은 계속되는 무역수지의 악화로 인해 외채상환의 어려움을 겪게 되었다.⁶⁾

4) 북조선인민위원회는 구소련 외국무역성과 1947년 3월 25일 ‘조선-쏘련해운주식회사조직에 관한 협정리행을 위한 합의서’를 체결하였고, 이 합의서에 따라 1948년 12월 ‘조선-쏘련해운주식회사’가 평양에 창설되었다. 이 회사는 북한 최초의 주식회사 형태의 외국인투자기업이라고 할 수 있다.

5) 강정남, “공화국외국투자관계법의 발생발전과 그 체계”, 김일성종합대학학보: 역사·법학 제46권 제1호, 2000, 63-66쪽; 리현철, “공화국외국투자관계법 제정에 대한 고찰”, 김일성종합대학학보: 역사·법학 제57권 제2호, 2000년, 123-125쪽.

6) 권재열, “북한의 외국인직접투자유치법제에 관한 연구(3) -외국인기업법상 외국인기업의 설립 및 운영을 중심으로”, 법학논총 제14권, 숭실대학교 법학연구소, 2004, 95-109쪽.

1.2 1980년대

1980년에는 수출기반을 확대하는 방향으로 경제정책을 변경하여 중국의 개방경제정책을 모델로 대외경제의 개방을 일환으로 합영법을 제정하였다. 북한은 1984년 1월 26일 「남남협조와 대외경제사업을 강화하며 무역사업을 더욱 발전시킬 데 대하여」라는 최고인민회의 결정을 채택하였다. 이 결정에 따라 1984년 9월 8일 「합영법」이 제정·공포되었고,⁷⁾ 1985년 3월 7일에는 「합영회사소득세법」이 제정·공포되었다

외국인투자법제 측면에서 합영회사라는 형태의 외국인투자기업이 허용되었다는 점에서 과거에 존재하지 않았던 새로운 기업형태가 창설되었고, 이로써 외국인 투자가 공식화·제도화되었다는 점에서 합영법 제정의 의미를 평가할 수 있다. 그러나 선진국들의 외국인 직접투자를 유치하는 목적을 가진 합영법은 남한에 대한 명확한 근거조항이 없었고, 외채문제로 인한 낮은 대외신인도, 우리식 사회주의체제의 경직성, 조총련 자본의 유치 실패 등 경영부진으로 활성화되지 못하였다.⁸⁾

1.3 1990년대

북한은 가장 먼저 주식회사 형태의 외국투자기업을 창설·운영하기 위한 규정을 제정·공포하였다.⁹⁾

1990년대에 들어와서는 북한의 대외경제정책 중에서 가장 두드러진 변화로 자유경제 무역지대를 설치한 것을 들 수 있다. 그 당시 소련을 위시한 동유럽의 사회주의 국가의 붕괴에 직면함에 따라 사회주의 국가들만을 대상으로 한 경제협력이 어렵게 되어 북한은 1990년대 중반에 합영법을 대폭 개정하여 남한을 비롯한 서방의 자본과 기술도입을 위한 새로운 도전을 시도하였다. 또한 1992년의 헌법 개정에서 북한은 외국인투자자와의 합영·합작을 적극적으로 추진할 의도를 명시적으로 규정하였다.(헌법 제37조)¹⁰⁾

북한은 두 차례(1992년과 1998년)에 걸친 헌법 개정을 통하여 김정일 시대를 위한

7) 북한 최고인민회의 상임위원회 결정 제10호로 제정(1984.09.08.), 2011.11.29 개정.

8) 이규창, “김정은 체제구축을 위한 북한의 법제 정비”, 2012 남북법제연구보고서, 2012, 12-13쪽.

9) 북한 최고인민회의 상임위원회 결정 제17호로 제정(1992. 10. 5)

10) 권재열, 북한의 법체계, 집문당, 2004년, 418쪽. 헌법상 대외개방정책의 내용을 담고 있는 조항으로는 외국인의 합법적 권리와 이익보장규정(헌법 제16조), 자주친선을 대외정책의 기본이념이자 대외활동원칙으로 선언한 규정(헌법 제17조), 평등과 화해의 원칙에 의한 대외무역을 발전시킨다는 규정(헌법 제36조) 등이 있었다.

권력구조의 개편과 함께 경제관련 조항의 일부분을 개정하였다.¹¹⁾ 북한헌법상 경제조항의 개정은 심화되고 있는 북한의 경제난의 극복과 관련하여 중요한 의미를 포함하고 있다.

먼저 1992년 헌법은 경제조항(제19조~제38조)에서 북한의 경제난 타개라는 현실을 반영하고 경제 질서의 주요부분에 대한 변화를 시도하는 조항을 신설하였다. 그 가운데 북한 내 외국인의 합법적 권익보장(제16조), 외국 법인 또는 개인들과의 기업합영과 합작장려조항(제37조)을 신설한 것은 북한의 대외경제개방 정책의 법적 근거를 마련한 것이다.¹²⁾

1992년 헌법의 외국인 합법적 권익보장과 외국과의 합영·합작의 장려를 위한 규정(제16조, 제37조)에 근거하여 북한은 외국인투자를 위한 기본법으로 「외국인투자법」을 비롯한 「외국인기업법」, 「합작법」 등을 제정(1992. 10. 5)하였다. 북한에서 합영법의 경우 이미 1984년 중국의 경제개방정책을 모방하여 제정되었으나, 그 내용이 외국인의 투자를 보장할 정도로 구체적이지 못하고, 당시 북한의 사회주의헌법(1972년 헌법)상 사회주의경제의 기본원리에 상충됨으로써 그 운영에 제약을 받을 수밖에 없는 상황에서 소기의 성과를 거둘 수 없는 한계를 노출하였다.¹³⁾

1993년에는 외국인투자관련법의 정비를 가속하였다. 즉, 「자유경제무역 지대법」, 「외국투자기업 및 외국인세금법」·「외화관리법」·등의 제정(1993. 1. 31), 「지하자원법」(1993. 4. 8) 및 「토지임대법」의 제정(1993. 10. 27), 「외국인투자은행법」(1993. 11. 24), 「자유경제무역지대 외국인 출입규정」(1993. 11. 29), 「외국인투자기업 노동규정」(1993. 12. 30)등을 제정하였다.

1994년에는 「합영법」전문 개정(1994. 1. 20), “자유무역지대 외국기업상주 대표사무소 규정”, “외국인투자기업 및 외국인세금법 시행규정” 등의 제정(1994. 2. 21), “외국인기업법 시행규정”(1994. 4. 28) 및 “자유무역항규정” 제정(1994. 5. 25) 등을 통해 여러 대외경제개방 및 외자유치법률을 마련하였다.

다음 1998년 헌법은 경제 질서에서 1992년 헌법에서 보다 많은 변화를 보이고 있는데, 소유구조의 조정과 개인소유의 범위 확대, 경제의 자율성 확대, 대외경제개방의 확대

11) 북한헌법의 1992년과 1998년 개정내용에 관해서는 장명봉, “북한의 1998년 사회주의헌법 개정의 배경·내용·평가”, 공법연구 제22집 제3호, 한국공법학회, 1994; 장명봉, “최근의 북한 사회주의헌법 개정(’98. 9. 5)의 분석: 배경·내용·평가 및 정책전망”, 통일연구논총 제7권 제2호 민족통일연구원, 1998 참조

12) 박정원, “북한 외국인투자법제의 현황과 과제”, 저스티스 통권 제121호, 한국법학원, 2010년, 473쪽.

13) 이규창, 앞의 논문, 13쪽.

등과 관련한 내용을 담고 있다. 1998년 북한헌법의 경제관련 조항의 개정과 관련하여 북한은 1999년 일부지만 주요한 외국인투자관련 법규를 개정하였다. 최고인민회의 상임위원회 정령(1999. 2. 26)으로 「외국인투자법」, 「자유경제무역지대법」, 「외국인기업법」, 「합작법」, 「합영법」, 「외국투자기업 및 외국인세금법」, 「외화관리법」, 「외국투자은행법」, 「토지임대법」 등 9개의 법률이 개정되고, 이후 같은 해 5월까지 내각 결정으로 「외국인투자기업노동규정」 등 5개의 규정이 개정되었다.¹⁴⁾

이 가운데 북한의 대외경제개방과 관련한 개정내용으로 ‘특수경제지대’에서의 다양한 기업창설 · 운영의 장려를 추가하고 있음을 들 수 있다(제37조). 특수경제지대는 라진 · 선봉 이외의 자유경제무역제대의 확대 및 개성공업지구와 금강산관광지구의 지정을 통해 실현되었다. 북한은 그러한 제한된 지역 내에서의 자유로운 경제활동을 보장함으로써 외국 및 남한의 투자를 적극 유치하여 북한 경제의 활로를 찾으려고 하였다. 이에 따라 북한은 경제특구방식을 통한 경제발전을 추구하고 있다.

1.4 2000년대

2000년대에 들어와서 첫째, 외국(인)투자기업과 관련된 분야별 법령들이 제정되었다. 2000년 4월 19일 「외국인투자기업과산법」이 제정되었다.¹⁵⁾ 2006년 1월 25일에는 「외국투자기업 등록법」¹⁶⁾이, 같은 해 10월 25일에는 「외국투자기업회계법」¹⁷⁾이 각기 제정되었다. 또한 「외국인투자기업재정관리법」¹⁸⁾이 2008년 10월 2일에, 외국인투자기업노동법¹⁹⁾이 2009년 1월 21일에 각각 제정되었다.

둘째, 라선경제특구에 이어 신의주특별행정구 개발을 위한 「신의주특별행정구 기본법」이 2002년 9월 12일에 제정되었다.²⁰⁾ 그러나 신의주특별행정구 개발은 양빈이 신의

14) 박정원, 앞의 논문, 479쪽. 주요 개정내용의 특징을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, ‘외국인투자’로부터 ‘해외 조선동포의 투자’를 분리하였다. 둘째, 외국인투자 대상지역을 기본적으로 나진 · 선봉경제무역지대로 한정하여 규정하였다. 셋째, 외국인투자에 대한 국가의 지도관리를 강화하였다. 넷째, 외국인투자에 있어 실용적인 면이 반영되었다.

15) 북한 최고인민회의 상임위원회 결정 제1504호로 제정

16) 북한 최고인민회의 상임위원회 결정 제1530호로 제정

17) 북한 최고인민회의 상임위원회 결정 제2307호로 제정

18) 북한 최고인민회의 상임위원회 결정 제2907호로 제정

19) 북한 최고인민회의 상임위원회 결정 제3053호로 제정

20) 북한 최고인민회의 상임위원회 결정 제3303호로 제정

주특별행정구 행정장관 임명 직후 탈세와 부동산개발 등의 위법행위로 중국 당국으로부터 사법처리를 받는 바람에 무산되었다.²¹⁾

셋째, 2000년 6월 15일 제12차 남북정상회담 직후인 2000년 12월 16일 소위 4대 경협합의서로 불리는 ① ‘남북사이의 투자보장에 관한 합의서,’ ② ‘남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서,’ ③ ‘남북사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서,’ ④ ‘남북사이의 청산결제에 관한 합의서’가 각각 남북 사이에 체결되었다.

넷째, 이 시기에는 남북관계의 발전에 힘입어 개성공단(개성공업지구)과 금강산관광지구가 개발되었다. 2002년 11월 13일 금강산관광지구법이 제정되었다.²²⁾ 같은 달 20일에는 개성공업지구법이 제정되었고,²³⁾ 이후 개발규정을 비롯한 16개의 하위규정이 제정되었다. 남북 사이에는 ‘개성공업지구 통선에 관한 합의서’와 ‘개성공업지구 통관에 관한 합의서,’ ‘개성공업지구 검역에 관한 합의서’가 각각 2002년 12월 8일에 체결되었고, ‘개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서’가 2004년 1월 29일 체결되었다.

다섯째, 2005년 7월 6일에는 남북경제발전을 목적으로 하는 「북남경제협력법」이 제정되었다.²⁴⁾

1.5 2010년대

북한이 2009년 11월 30일 화폐개혁(화폐교환)을 전격적으로 단행하였지만 실패하면서 북한 주민들의 생활은 더욱 피폐해졌다.²⁵⁾ 북한은 이 시기 노동 및 경제관련 법령들의 정비를 통해 경제 강국 건설을 도모하였다.²⁶⁾

21) 문준조, “중국의 개혁·개방 법제 변천을 통해서 본 북한의 외국인투자 법제 전망”, 2011 남북법제연구보고서, 2011, 356쪽.

22) 북한 최고인민회의 상임위원회 결정 제3413호로 제정

23) 북한 최고인민회의 상임위원회 결정 제3430호로 제정

24) 이규창, 앞의 논문, 14쪽, 최고인민회의 상임위원회 결정 제1182호로 제정

25) 북한의 만성적인 경제난과 식량난은 북한 주민들의 범죄에도 나타나고 있다. 특히 화폐개혁 이후 인육을 먹었다는 이유로 공개 처형된 사례가 증언되었다. 2011년 6월 탈북한 북한이탈주민 ○○○은 양강도 혜산시 마산동에 거주하던 남자가 살인 후 인육을 먹었다는 죄목으로 2009년 12월 처형되었다는 소문을 들었다고 증언하였다. 그는 화폐개혁 직후 너무 먹을 것이 없는 상황에서 어떤 남자가 지나가는 10세 정도의 여자아이를 잡아먹어서 공개처형 당한 것이라고 하였다.

26) 이규창, “김정은 후계구도하의 북한인권법제 분석과 평가”, 2011년 남북법제연구보고서, 법제처, 2011, 257-267쪽.

그럼에도 불구하고 북한은 2009년과 2010년 2월에 걸쳐 마이너스 성장을 기록하였다.²⁷⁾ 이와 같은 난관에 봉착한 김정은이 자신의 체제 구축을 위해 경제특구 확대와 외자유치 확대를 통해 경제성장 및 북한 주민의 생활향상을 위한 전기 마련에 나선 것으로 보인다.²⁸⁾

북한이 외자유치를 통한 경제성장을 도모하고 있다는 점은 외자유치 강연회, 투자손실보상시스템 도입 계획 등에서도 감지된다. 대북 매체에 따르면 북한 정부 관료 20여명이 2012년 3월 중순 평양에서 싱가포르 출신 경제 전문가들에게 국제 금융의 체계와 전략, 외국 자본 유치, 국제경영법 등을 포괄적으로 다루는 강연회를 2일간에 걸쳐 수강하였다.²⁹⁾

또한 북한은 외국인 투자 유치를 위해 투자손실보상시스템을 도입할 계획을 가지고 있는 것으로 전해지고 있다. 북한이 조선국제보험회사를 설립했는데 이 보험사가 국제 보험에 재가입할 예정이며, 이는 외국인 투자위험을 줄여주기 위한 조치라고 한다. 북한에는 상품의 도난·분실 등에 대비한 보험이 존재하지만, 외국인의 투자위험을 줄여주기 위해 별도의 보험사를 설립해 국제보험 가입을 추진하는 것은 이례적이다.³⁰⁾

III. 북한의 외국인 투자관계법의 변천과정과 체계

1. 북한의 외국투자법제 체계

1.1 외국투자관계 기본 법령

외국인투자법은 이 법이 외국투자관계의 기본법이라고 성격 규정을 하고 있다(제1조). 이 법은 장의 구분 없이 모두 22개 조문으로 구성되어 있다. 외국투자자는 공업, 농업, 건설, 운수, 통신, 과학기술, 관광, 유통, 금융 등의 여러 부문에 다양한 방식으로

27) 2009년에는 -0.9%, 2010년에는 -0.5%를 기록하였다. 북한의 주요통계지표 2011, 통계청, 2012, 78쪽.

28) 이규창, 앞의 논문, 19쪽.

29) 자유아시아방송, “북 관료들, 3월 평양서 국제 경제 연수”, <https://www.rfa.org/korean/in_focus/lesson-03022-012163413.html?searchterm=utf8:ustring=%20%EA%B5%AD%EC%A0%9C%20%EA%B2%BD%EC%A0%9C%20%EC%97%B0%EC%88%98>, 보도일: 2012.3.2, 검색일: 2019.5.15

30) 이규창, 앞의 논문, 9쪽. 연합뉴스, “北, 투자유치 위해 남북경협보험 모델 도입”, <<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=001&aid=0005548610>>, 보도일: 2012.3.11, 검색일: 2019.5.15.

투자할 수 있다(제6조). 외국의 법인과 개인이 북한에 투자할 수 있으며, 해외동포도 북한에 투자할 수 있다(제7조). 외국투자자의 합법적인 권리와 이익은 보호되고 외국인 투자기업과 외국투자은행의 경영활동조건은 보장되며(제4조), 북한에 투자하는 외국투자자들의 입출국 편리를 보장하도록 규정하고 있다.(제10조)

1.2 외국투자기업 설립 관련 법령

합영법, 합작법, 외국인기업법, 외국투자은행법, 외국투자기업등록법이 이 부류에 속하는 법령들로 분류할 수 있다.

1.2.1 합영법

북한의 외국인투자 관련 최초 법령으로 ‘합영법’³¹⁾이 있다. 이 법의 제정배경은 1980년대 들어서서 몰아닥친 경제난을 타개할 필요에 있었다. 당시 북한은 사회주의경제체제의 모순에 의한 대외파산, 중국의 개혁개방정책의 성공 등에 자극을 받아 중국식의 경제개방 정책에서 교훈을 얻고 그 법제적 기반을 모방하게 되었다.³²⁾

초기의 합영법은 제일상공인과 해외조선동포의 합영(조총련자본 투자유치)을 대상으로 입법한 것으로 조총련 자본의 투자유치를 위주로 한 것이었다.³³⁾

이러한 북한의 초기 합영법은 우선 경제정책의 변화를 도모하였다는 평가를 받았었지만, 서방자본유치에는 실패하였다. 그 이유로는 합영법을 뒷받침하는 입법체계가 미비하였으며, 합영에 대한 헌법적 근거가 결여 되었으며, 법제의 불투명성과 강한 제약성이 남아 있어 효과적인 서방자본의 유치를 하기에는 미흡한 점이 많았다. 하지만 이 법에 의해 북한에서 민간기업의 운영이 공식적으로 허용되었으며, 북한에서 철폐되었다던 자본주의식의 세금부과제도가 정식으로 도입되는 계기가 되었다.³⁴⁾

합영법은 총칙에 해당하는 기본(제1장)과, 합영기업의 창설(제2장), 합영기업의 기구 및 경영활동(제3장), 합영기업의 결산과 분배(제4장), 합영기업의 해산과 분쟁해결(제5

31) 북한 최고인민회의 상임위원회 결정 제10호로 제정 (1984.09.08. 제정)

32) 당시 중국의 등소평의 개혁개방정책에 따른 ‘중외합자경영기업법’을 모방하여 중국식 경제개방정책을 실험적으로 도입하였다.

33) 정봉민, 남북한 물류체계 통합 및 활용방안(Ⅱ)-남북한 연결 교통·물류 수요 전망 및 시설확충 방안-, 한국해양수산개발원, 2008, 139쪽.

34) 박정원, 앞의 논문, 475-476쪽.

장) 등 5개 장, 46개 조문으로 구성되어 있다. 합영기업의 합법적 권리와 이익은 법적인 보호를 받으며(제6조), 특히 장려대상의 합영기업과 해외동포와 하는 합영기업은 세금 감면, 유리한 토지이용조건의 보장, 은행대부의 우선적 제공 등의 우대를 받는다(제7조).

1.2.2 합작법

합작법³⁵⁾은 장의 구분 없이 46개 조문으로 구성되어 있다. 장려대상의 합작기업, 해외동포와 하는 합작기업은 세금 감면, 유리한 토지이용조건의 보장, 은행대부의 우선적 제공 등의 우대를 받는다(제5조). 그리고 합작기업의 외국 측 투자자는 분배받은 이윤과 기타 소득, 기업을 청산하고 받은 자금을 제한 없이 송금할 수 있다(제16조). 합작기업은 북한 측 투자자와 외국측 투자자가 공동으로 투자하고 북한 측이 운영하며 계약조건에 따라 상대측 투자 몫을 상환하거나 이윤을 분배하는 기업을 말한다.³⁶⁾

1.2.3 외국인기업법

외국인기업법³⁷⁾은 기본(제1장)과 외국인기업의 창설(제2장), 외국인기업의 경영활동(제3장), 외국인기업의 해산과 분쟁해결(제4장) 등 4개의 장과 30개 조문으로 구성되어 있다. 외국투자자가 투자한 자본과 기업운영에서 얻은 소득을 법적으로 보호하고 있다(제4조).

1.2.4 외국투자은행법

외국투자은행법³⁸⁾은 기존(제1장), 외국투자은행의 설립과 해산(제2장), 외국투자은행의 자본금과 적립금(제3장), 외국투자은행의 업무와 결산(제4장), 제재 및 분쟁해결(제5장) 등 5개의 장으로 편제되어 있고, 조문 수는 32개에 달한다. 외국투자은행의 종류에는 합영은행과 외국인은행, 외국은행지점이 있다. 외국인은행과 외국은행지점은 특수경제지대에만 설립할 수 있다(제2조). 북한지역에 설립된 외국투자은행의 합법적 권리와 이익은 보호된다(제4조).

35) 북한 최고인민회의 상임위원회 결정 제173호로 개정(1992.10.5. 제정, 2014.10.8. 개정)

36) 강정남, “공화국외국투자관계법의 발생발전과 그 체계”, 김일성종합대학학보 제46권 제1호(루계315호), 김일성종합대학출판사, 2000년, 65쪽.

37) 북한 최고인민회의 상임위원회 결정, 1992.10.5. 제정, 최근 법 개정: 2011.11.29.

38) 북한 최고인민회의 상임위원회 결정, 1992.10.5. 제정, 최근 법 개정: 2011.12.21.

1.2.5 외국투자기업등록법

외국투자기업등록법³⁹⁾은 기본(제1장), 창설등록(제2장), 주소등록(제3장), 세무등록(제4장), 세관등록(제5장), 제재 및 신소(제6장)로 편제되어 있고, 34개의 조문을 두고 있다. 외국투자기업이 경영을 하기 위해서는 등록을 해야 한다(제4조). 등록된 외국투자기업의 합법적 권리와 이익은 법적인 보호를 받는다(제5조). 등록을 하지 않고 기업을 운영하거나 등록증을 위조하였을 경우에는 벌금 부과, 영업 중지, 등록 취소 등의 제재를 받는다(제33조).

1.3 외국투자기업 운영 및 청산 관계 법령

토지임대법, 외국인투자기업노동법, 외국인투자기업재정관리법, 외국투자기업 및 외국인세금법, 외국투자기업회계법은 외국투자기업 운영에 관계된 법령들로 외국인투자기업파산법은 청산 관계 법령으로 구분할 수 있다

1.3.1 토지임대법

토지임대법⁴⁰⁾은 기본(제1장), 토지의 임대방법(제2장), 토지이용권의 양도와 저당(제3장), 토지임대료와 토지사용료(제4장), 토지이용권의 반환(제5장), 제재 및 분쟁해결(제6장)로 편제되어 있고 조문 수는 42개에 달한다.

외국의 법인과 개인은 북한 토지를 임대받아 이용할 수 있으며, 토지임차자는 토지이용권을 갖는다. 그러나 임대한 토지에 있는 천연자원과 매장물은 토지이용권의 대상에 속하지 않는다(제3조). 토지임대기간은 50년 이내의 범위에서 계약 당사자들이 합의하여 정한다(제6조).⁴¹⁾

1.3.2 외국인투자기업노동법

외국인투자기업노동법⁴²⁾은 기본(제1장), 노력의 채용 및 노동계약의 체결(제2장), 노동과 휴식(제3장), 노동 보수(제4장), 노동보호(제5장), 사회보험 및 사회보장(제6장), 종업원의 해임(제7장), 제재 및 분쟁해결(제8장)로 편제되어 있고, 조문 수는 51개이다.

39) 북한 최고인민회의 상임위원회 결정, 1992.10.5. 제정, 최근 법 개정: 2011.12.21.

40) 북한 최고인민회의 상임위원회 결정, 1993.10.27. 제정, 최근 법 개정: 2011.11.29.

41) 이규창, 앞의 논문, 19쪽.

42) 북한 최고인민회의 상임위원회 결정, 1993.10.27. 제정, 최근 법 개정: 2011.12.21.

일반법인 사회주의노동법 및 노동보호법과 비교할 때 노동과 휴식, 노동보호는 비슷하게 규정되어 있다. 이에 비해 노동 보수에 관한 규정들과 종업원 해임에 관한 규정들은 사회주의 노동법 및 노동보호법에 규정되어 있지 않다. 외국인투자기업에 종사하는 근로자들에게 보다 유리한 조건을 보장하고 있는 것이다. 반면 종업원의 해임사유를 명시(제45조)하고 있는 것은 투자자에게 유리한 조건을 제시함으로써 외자 유치 확대를 의도하고 있다고 볼 수 있다.⁴³⁾

1.3.3 외국인투자기업재정관리법

외국인투자기업재정관리법⁴⁴⁾은 기본(제1장), 자본의 조성(제2장), 재정계획(제3장), 고정재산(제4장), 유동재산(제5장), 비용(제6장), 재정수입(제7장), 재정결산과 이윤 분배(제8장), 재정청산(제9장), 감독통제 및 신소(제10장)로 편제되어 있고, 조문 수는 72개이다. 외국인투자기업의 재산은 법적으로 보호되며, 부득이한 사유로 외국인투자기업의 재산을 국유화하거나 수용할 경우에는 보상하는 것으로 규정되어 있다. 북한과 외국 사이에 투자보호협정이 체결되어 있을 경우에는 해당협정에 따라 보호를 받는다(제8조).⁴⁵⁾

1.3.4 외국투자기업 및 외국인세금법

외국투자기업 및 외국인세금법⁴⁶⁾은 기본(제1장), 기업소득세(제2장), 개인소득세(제3장), 재산세(제4장), 상속세(제5장), 거래세(제6장), 영업세(제7장), 자원세(제8장), 지방세(제9장), 제재 및 신소(제10조)로 편제되어 있고, 65개 조문을 두고 있다. 이 법은 북한에서 경제거래를 하거나 소득을 얻는 외국투자기업과 외국인, 해외동포를 적용 대상으로 한다(제6조). 북한은 1974년 3월 21일 조세제도를 폐지하였다. 흥미로운 점은 북한이 자국민에 대해서는 세금제도를 폐지하였으면서 외국기업과 외국인을 상대로는 각종 명목의 세금제도를 운영하고 있다는 점이다. 외국투자법제 정비의 궁극적인 목적이 세금 징수의 확대를 통한 국가운영 자금의 융통에 있다고 해도 과언이 아니다.

1.3.5 외국투자기업회계법

외국투자기업회계법은 기본(제1장), 회계계산(제2장), 회계검증(제3장), 감독통제 및

43) 이규창, 앞의 논문, 19-20쪽.

44) 북한 최고인민회의 상임위원회 결정, 1993.10.27. 제정, 최근 법 개정: 2011.12.21.

45) 이규창, 앞의 논문, 20쪽.

46) 북한 최고인민회의 상임위원회 결정, 1993.10.27. 제정, 최근 법 개정: 2011.12.21.

신소(제4장)로 편제되어 있고, 59개의 조문을 두고 있다. 회계와 관련된 기술적인 내용과 제재에 대해 규정하고 있다. 주목되는 조항은 제9조로 회계분야에서의 국제기준 존중을 천명하고 있다. 동 조항은 “회계관련 법규에서 정하지 않은 사항은 국제적으로 인정되는 회계 관습에 따른다.”고 규정되어 있다.⁴⁷⁾

1.3.6 외국투자기업파산법

외국인투자기업파산법은 기본(제1장), 파산제기와 파산선고(제2장), 파산채권의 신고와 조사 및 확정(제3장), 파산재산의 분배(제4장), 화해(제5장), 제재(제6장)로 편제되어 있고, 54개의 조문을 두고 있다. 파산 및 화해절차가 규정되어 있다는 점이 특이하다. 일반법인 북한 기업소법에는 이에 관한 규정들이 없다.⁴⁸⁾

〈표 III-1〉 북한의 외국인 투자관계법의 제·개정 현황

법령	최근 개정 일시	제정 일시	
합영법	2011.11.29. 개정	1984.09.08. 제정	최고인민회의 상설회의 결정 제10호로 제정 최고인민회의 상임위원회 정령 제1993호로 수정보충(8차 개정)
합영법 시행규정		1985.03.07. 제정	최고인민회의 상임위원회 결정 제11호
외국인소득세법		1985.03.07. 제정	최고인민회의 상임위원회 결정 제12호
외국인기업법	2011.11.29. 개정	1992.10.05. 제정	최고인민회의 상설회의 결정 제19호로 제정 최고인민회의 상임위원회 정령 제1994호로 수정보충(6차 개정)
외국인기업법 시행규정	2005.08.01. 개정	2000.10.27. 제정	내각결정 제60호로 제정(2000) 내각결정 제22호로 수정(2005)
외국인투자법	2011.11.29. 개정	1992.10.05. 제정	최고인민회의 상설회의 결정 제17호로 제정 최고인민회의 상임위원회 정령 제1991호로 수정보충(6차 개정)
합작법	2014.10.08. 개정	1992.10.05. 제정	최고인민회의 상설회의 결정 제18호로 제정 최고인민회의 상임위원회 정령 제1992호로 수정보충(7차 개정)
합작법 시행규정	2004.12.28. 개정	2000.03.11. 제정	내각결정 제18호로 제정(2000) 내각결정 제57호로 수정보충(2004)
외국인투자기업 및 외국인세금법	2011.12.21. 개정	1993.01.31. 제정	최고인민회의 상설회의 결정 제26호로 제정 최고인민회의 상임위원회 정령 제2048호로 수정보충(6차 개정)
외국인투자기업 및 외국인세금법 시행규정	2002.12.26. 개정	2002.06.14. 제정	내각결정 제39호로 제정(2002) 내각결정 제88호로 수정(2002)
자유경제무역지대법		1993.01.31. 제정	최고인민회의 상임위원회 결정

47) 이규창, 앞의 논문, 20쪽.

48) 이규창, 앞의 논문, 20-21쪽.

법령	최근 개정 일시	제정 일시	
라선경제무역지대법	2011.12.03. 개정	1993.01.31. 제정	최고인민회의 상설회의 결정 제28호로 제정 최고인민회의 상임위원회 정령 제538호로 수정보충(5차 개정)
토지입대법	2011.11.29. 개정	1993.10.27. 제정	최고인민회의 상임위원회 결정
토지입대법 시행규정		1994.09.07. 제정	정무원 결정으로 제정(1994)
대외경제계약법	2008.08.19. 개정	1995.02.22. 제정	최고인민회의 상설회의 결정 제52호로 제정 최고인민회의 상임위원회 정령 제2842호로 수정보충(2차 개정)
외국투자은행법	2011.12.21. 개정	1993.11.24. 제정	
외국인투자기업 파산법	2011.12.21. 개정	2000.04.19. 제정	최고인민회의 상임위원회 정령 제1504호로 제정(2000) 최고인민회의 상임위원회 정령 제2050호로 수정보충(1차 개정)
신의주특별행정구 기본법		2002.09.12. 제정	최고인민회의 상임위원회 정령 제3303호로 제정
금강산관광지구법	2003.04.24. 개정	2002.11.13. 제정	최고인민회의 상임위원회 정령 제3413호로 제정
개성공업지구법	2003.04.24. 개정	2002.11.20. 제정	최고인민회의 상임위원회 결정 제3430호
외국인투자기업 재정관리법	2011.12.21. 개정	2008.10.02. 제정	최고인민회의 상임위원회 결정 제2907호
외국인투자기업 노동법	2011.12.21. 개정	2009.01.21. 제정	최고인민회의 상임위원회 결정 제3053호
외국투자기업등록법	2011.12.21. 개정	2009.08.04. 제정	
황금평, 위화도 경제지대법		2011.12.03. 제정	

* 장명봉, 2018 『북한법령집』을 참고하여 작성

2. 중국의 외국인 투자관계법의 특징과 주요내용

2.1 외국투자관계 기본 법령

중국 건국초기 50-70년대 사회주의체제를 채택했고 80년대 개혁·개방초기에는 일본 법을 중심으로 된 대륙법체계를 참조했다. 90년대 이후에는 개혁개방의 심화와 WTO 세계무역기구 가입을 위해 미국법 중심인 영미법계를 받아들여 융합했다. 이들 4개 법률 체계는 특수한 시대 배경의 차이가 있어 중국 특유의 종합적이고 다층적인 법률 체계를 형성하였다.⁴⁹⁾

중국은 외국인 직접투자를 적극적으로 유치하기 위해 1978년 이후 대외개방을 표방한

49) 만연교, 中韓法律體系考察, 中韓研究學刊 第二輯 (總第19期), 2017, 135쪽.

이래 경제특구의 설치 및 합영기업의 인가 등 일련의 외국자본을 유치하기 위한 정책을 순차적으로 실시하였다. 2018년 중국은 개혁개방 40주년을 맞이하였으며, 개혁개방을 시작한 1979년 이래 중국의 GDP 규모는 12조 2,377억 달러를 돌파함으로써 세계경제의 2위를 차지하는 위엄을 차지하였다.⁵⁰⁾

중국은 40년 전만 하여도 민영기업은 없고, 단지 국유기업만 존재하였는데, 이때 중국의 기업은 세계 500대 기업에도 끼지 못하였다. 하지만, 현재는 이미 세계 500대 기업 중 115개 기업이 중국기업이다. 이 중에서 화웨이(HUAWEI, 華為) 등 25개 기업이 민영기업이다. 이처럼 중국은 장족의 발전을 거듭하여 왔으며, 이에는 외국인투자가 중국경제 발전에 매우 큰 영향을 끼쳤다. 중국의 외국인투자와 관련한 주요 법제를 살펴보면, 「외상투자산업지도목록」, 「중외합자경영기업법(1979)」, 「외자기업법(1986)」, 「중외합작경영기업법(1988)」, 그리고 2015년 1월 「외국투자법 초안」, 「외국 투자자의 경내기업 인수에 관한 규정」 등이 있다. 특히, 2014년 중국의 실제 외자사용 금액은 1,195억 6,000만 달러로 1.7% 증가하면서, 급성장하는 중국경제를 뒷받침하기 위해 2015년 중국 상무부가 「중화인민공화국 외국투자법(초안)」을 발표하고, 동년 2월 17일까지 의견수렴을 거쳤다. 다시 2017년 7월 「외국투자법(초안)」이 수정되어 초안이 국무원에 보고되었다.⁵¹⁾

한편, 2017년에는 1,363억 달러의 외자를 유치해 세계 2위를 기록하는 등 사상 최고치를 기록⁵²⁾하는 한편, 외자로 설립한 공장의 중국 철수 소식이 신문에 보도되기도 하면서 외국인 투자에 대한 위기도 맞이하게 되었다. 이에 중국은 외국인 투자에 대한 대책마련이 절실하게 되면서 중국은 현재 「외국투자법」에 거는 기대가 매우 크다.⁵³⁾

중국의 외자투자에 대하여, 오랫동안 회사형식으로 투자하여, 「외자기업법」, 「중외합자경영기업법」, 「중외합작경영기업법」 등의 법규를 근거로 규제하였다.⁵⁴⁾ 그러나 외자

50) 2017년 통계청 KOSIS 기준 주요국 GDP 현황: 미국 19조 3,906만 달러(1위), 중국 12조 2,377억 달러(2위), 일본 4조 8,721만 달러(3위), 한국 1조 5,302억 달러 (12위), 출처: 한국은행, The World Bank, 대만 통계청.

51) 만연교, “중국의 외국인투자: 외국투자법 중심으로”, 한중청년논총 제8집, 한양대학교 중국문제연구소, 2018, 82쪽 참조, 鳳凰財經, “商務部: 《外國投資法》草案已經上報國務院”, <http://finance.ifeng.com/a/20170720/15541325_0.shtml>, 보도일: 2017.7.20, 검색일: 2019.5.15.

52) 한편, 중국 상무부의 최신 통계에 따르면, 2018년 1월에서 5월 전국의 신규 외국 투자기업은 2만 4,026개 업체로 전년 동기 대비 97.6% 증가하였다. 실제 외국투자금액은 526억 6,000만 달러로 전년 동기 대비 3.6% 증가했다. 중국 상무부: <<http://www.mofcom.gov.cn/article/tongjiziliao/v/201806/20180602758126.shtml>>, 검색일: 2019.5.15.

53) 권재열, “중국의 개정중외합자경영기업법에 관한 연구-개정내용을 중심으로”, 연세법학연구 2권 1호, 연세법학회, 1992, 603쪽.

54) 중국법이 허용하는 對 중국 직접투자는 일반적으로 다음과 같이 3가지 형태의 기업설립을 통하여 이루어진다.

의 투자방법이 다양해지면서 외국인 투자 증가와 향후 외국인 투자를 촉진하기 위한 외자기업의 위탁 등 사회경제 상황과 실제상황에 따라 외자투자에 대한 새로운 법률체계의 정비의 필요성은 나날이 높아지고 있다.⁵⁵⁾ 복잡한 투자 사전 인허가 제도에 대하여 개선해야 한다는 목소리가 높아지고, 외국자본에 의한 국내기업 인수합병으로 발생하는 국가안전에 대한 우려, 회사법 등 국내관련 법률과의 상충 문제, 그리고 중-미, 중-EU 양자 간 투자협정 협상과정에서 미국과 유럽이 외국인에 대하여 투자진입 전에 내국민대우를 부여할 것을 강력하게 요구하는 등 대내외의 환경변화는 중국정부로 하여금 기존의 복잡한 외국인 투자법률제도에 대한 통합 및 개정의 필요성을 느끼게 하였다.

2.2 외국투자법(초안)의 주요내용

중국 「외국투자법」 제1조에 따르면 대외개방을 확대하고 외국투자를 촉진 및 규율하며 외국투자자의 합법적 권익을 보호하고 국가안전 및 사회공공이익을 수호하며 사회주의 시장경제의 건강한 발전을 촉진하기 위한 목적으로 이 법을 제정한다고 되어 있다.

2020년 1월 1일부터는 외자3법(外資三法)이 하나로 통일된 「외국투자법」 법안이 시행될 것이다. 외국기업의 심사승인 관리절차가 사라지며, 허가 기업에 한해 투자제한 분야의 투자를 허용하는 등 외국인 투자가 대폭 확대한다.

중국 상무부는 “30여 년 전에 제정한 ‘국외합자경영기업법’, ‘외자기업법’ 및 ‘중외합작경영기업법’ (즉 외자3법)은 전면 심화개혁 및 개방 확대에 더 이상 부합하지 않는다. 예전의 외자3법의 심사승인제는 절차가 복잡할 뿐 아니라, ‘회사법’등의 관련 법률과 마찰을 빚고 있다”고 밝혔다.

외국투자자들은 외자 진입 허가를 받기만 하면 네거티브리스트(負面清單: 투자제한 업종) 분야에 투자를 할 수 있다. 또한 블랙리스트 업종 외에서도 중국정부에 대한 정보 보고의 의무를 이행하기만 하면 중국내 투자가 허용된다.

외국투자법초안은 ‘외국투자자’와 ‘중국투자자’를 정의(제11조, 제12조)하여 ‘통제’의 개념(제11조, 제18조, 제45조) 중요성이 명시되어 있다. “통제”란, 직접 또는 간접적으로

즉, 다른 나라에서도 흔히 볼 수 있는 합자경영기업(Equity joint ventures)을 설립하는 형태와 계약방식에 따라 설립되는 합작경영기업(contractual or cooperative joint ventures), 그리고 외국의 기업과 개인 및 기타 경제조직인 외국투자자가 중국에 진출하여 단독으로 기업을 설립하는 형태인 독자기업(wholly foreign owned enterprises)이 그것이다.

55) 만연교, 앞의 논문, 2018, 83쪽.

주식, 주주권, 지분권, 의결권이나 기타 권한을 50% 이상 보유하는 경우, 50%에 미치지 못하더라도 당해 기업의 이사 등 경영자를 과반 수 이상 선임 또는 지명할 수 있거나 주주총회나 이사회 결의에 중대한 영향을 미칠 수 있는 의결권을 가진 경우, 계약이나 신탁 등으로 기업의 경영, 재무, 인사 또는 기술 등의 업무에 결정적인 영향을 미칠 수 있는 경우(제18조)등이 포함한다.

2.2.1 기업인수를 통한 중국투자

2006년 8월 「외국투자자의 경내기업 인수에 관한 규정」에서 지분매입방식과 자산매입 방식(규정 제6조), 상장회사의 경우 공개매수 가능(증권법 제85조), 「기업결합신고기준에 관한 규정」에 해당하는 경우 반독점법에 따라 상무부에 기업 결합신고필요(규정 제51조)

2.2.2 기타 중점사항

2.2.2.1 외상투자기업의 진입에 관한 허가 및 관리제에서 신고제로 전환

2017에는 다시 2015판 「외국인투자산업지도목록」을 개정하여 외자의 준입(外資准入)을 제한하는 영역을 65% 축소하고, 신고 위주의 외자관리체제를 개혁하였다. 제도를 바꾸면서 이제 96% 이상의 외자비안신고는 멀리 북경에 올 필요가 없이 현지에서 바로 처리할 수 있게 되었다. 종래 외상투자기업의 설립마다 엄격한 심사비준절차 필요하고 외국인투자기업의 운영에 관해서도 삼자기업법 등 여러 법률과 규정이 복잡하게 얽혀 적용한다. 이로 인한 혼란과 불경제를 극복하기 위하여 외국투자자의 중국경내 투자에 내국민대우(National Treatment)를 부여 하고 경영조직이나 경영활동에 관한 규제를 두지 않는다. ‘특별관리조치목록’에 규정한 것을 제외하고는 중국투자자와 동일한 설립절차를 거치면 족한다(Negative System). 실시 제한 목록에 열거되어 있지 않는 경우는 진입허가를 신청할 필요가 없다(외국투자법 26조).⁵⁶⁾

2.2.2.2 정보보고(信息報告)제도

「외국투자사항보고」에서 투자실시 전 또는 투자 완성 후 30일 내에 제출 (초안 제85조)로 규정한다. 「투자변경보고」에서 보고 사항 중에는 실제투자자, 투자자금의원천 등과 같은 민감한 정보도 포함(초안 제87조, 제89조, 제92조, 제93조)하며, 정기보고, 연도보고, 분기보고(대형 외국투자기업, 초안 제94조)로 나눈다.⁵⁷⁾

56) 만연교, 위의 논문, 96쪽.

2.2.3 국가안전심사(國家安全審査)제도

대상 “국가안전을 해하거나 국가안전을 해할 가능성이 있는 외국투자”(제48조), 외국 투자국가안전심사연석회의가 담당한다. 외국투자자의 신청(제50조, 제51조) or 직권(제55조), 일반심사와 특별심사(제61조 내지 제64조), 사전 임시조치(제70조), 심사 후 투자의 불허나 중지, 주식이나 자산의 이전 등을 명하는 강제조치(제71조), 투자자가 손실부담(제72조), 쟁송금지(제73조)등에 대해 규정되어 있다.⁵⁸⁾

2.2.4 외국투자법(초안)의 검토 과정

외국인투자법은 준국민대우와 네거티브리스트 관리모델을 포함해 법 제정함으로 외국인 투자 자신감 높이고 있고 외국인에게 중국을 투자환경이 좋다는 신호를 준다.⁵⁹⁾

개혁개방 이래 대 중국 외국인직접투자의 3대 주요 진출 방식은 크게 2번 현저한 구조변화를 나타냈다.⁶⁰⁾ 처음에 외자기업은 중국의 실제상황과 경제정책에 대해 잘 이해하지 못하기 때문에 합자나 합작경영을 선호한다. 개혁 초기부터 프로젝트 수나 계약 외자금액 혹은 실제 임금외자금액의 저수량과 유동량은 모두 합작기업이 많다는 점이 나타나 합자기업과 독자기업보다 많았었다. 1986년부터 합자기업의 프로젝트 수와 계약 외자금액은 합작기업을 초과하여 그 이후 10년 동안 선점한 우세를 유지했다. 후에 중국 국내에 생산과 경영을 현지화를 위해 연구센터를 많이 설립해 다국적 기업의 대중 직접 투자 방식이 독자기업 위주로 바뀌게 되었다. 1997년 이후 외국인의 대중 직접투자 방식은 또 한 차례의 구조적인 변화를 겪었고, 독자기업은 10여 년의 지속적 성장을 거쳐 처음으로 프로젝트수와 계약외자금액에서 합자기업을 앞섰다. 1997년에는 비준한 20,976개 3자회사 중에 중외합자회사는 9001개(42.91%차지), 중외합작경영기업은 2373개(11.13%), 외상독자기업은 9602개(45.78%)에 달해 1999년, 실제로 장부에 입금한 외자금액도 처음으로 합자기업을 앞질렀다.

1990년대 이래, 다국적기업이 중국에 설립한 지역본부와 지역본부 기능을 갖춘 투자

57) 만연교, 위의 논문, 98쪽.

58) 만연교, 위의 논문, 98쪽.

59) 중국상무부, <<http://www.mofcom.gov.cn/article/tongjiziliao/v/201806/20180602758126.shtml>> : 2018년1-5월 대중 투자 10위국/지역 순으로 홍콩자치구(375.5억 달러), 싱가포르(28.2억 달러), 대만성(21.9억 달러), 한국(17.3억 달러), 일본(15.2억 달러), 미국(13.9억 달러), 영국(9.9억 달러), 마카오자치구(7.2억 달러), 네덜란드(7억 달러), 독일(5.3억 달러)이다.

60) 사효려, 국제투자법, 중국정법대학출판사, 2005년 6월 제1판, 152쪽.

회사의 수는 계속 증가하고 있다. 베이징에서는 다국적기업 본사 성격을 가진 투자회사가 110여 개에 이르고, 상해에는 이미 25개 기업이 지역본부를 세웠으며 14개 기업이 본사 성격을 가진 투자회사를 세웠다. 현재 상해의 외국 상사 사무소는 이미 1500여 개로, 조건이 성숙되면, 많은 사무처가 신속하게 지역 본부로 승격될 것이다. 이어 몇 년 동안 다국적기업이 제품 연구의 현지화를 중시하여 연구개발센터에 투자하여, 중국은 다국적기업의 글로벌 연구개발기지가 되고 있으며, 2001년 연말 베이징에 있는 다국적 기업의 독립연구개발기관(機構)은 34개, 상해 41개(그 중에서 14개는 세계적연구개발센터임), 심천에는 18개, 소주에는 7개를 설립했다. 다국적기업이 중국에 설립한 연구개발기관은 대부분 외국 상인이 독자적으로 투자한 연구개발기관이다. 주요 정보통신, 바이오제약, 미세물화공, 운송장비 제조 분야에 집중되어 있다. 마이크로소프트, 마이크로소프트, 인텔, IBM, 파나소닉 등 대형 글로벌기업 내포한다.

중국인민정부망자료에 따르면, “외국투자법” 2014년 국무원 입법업무계획 수립해 중국공산당 18기3중전회에서 “내·외자법률법규를 통일하여 외자정책의 안정성·투명성·예측성을 유지해야 한다”고 명시했다. 시진핑 주석은 중앙재경영도팀 제16차 회의에서 “내·외자법률법규를 통일해 새로운 외자기초성법률을 제정하는 것을 조속히 해야 한다”고 다시 강조했다. 이어서 상무부(商務部)는 수십 차례의 부처별조정회, 기업, 전문가간담회 및 내부 토론회를 개최해 입법에 대한 문제점을 면밀히 연구하여 초안 본을 제정하였다. 2015년 1월 19일 기존 외자 투자의 주요 법률인 외자 3법(합작·합자·독자3법)을 통일하여 신설 융자성(融資性) <외자투자법초안>을 발표하고 초안에 대한 의견수렴 절차를 시작했다. 초안은 총 11장 170조항, 총칙, 외국투자자와 외국투자의 정의, 투자진입관리, 국가안전심사, 투자자의 보고의무, 투자촉진, 투자보호 등 외국 투자 관련 내용과 투자과정에서 투자자 신고접수처리, 감독규제, 법률책임 및 부칙 등장으로 구성된다. 2016년 9월 12기 전국인민대표대회 상무위원회 제22차 회의에서 “외자3법”을 내포하여 관련된 법률의 수정을 완료했다. 이와 함께 상무부는 <외상투자기업설립 및 변경비안관리잠정방법(의견수렴안)>을 공표했다. “준입전국민대우+네거티브리스트(Negative List/負面清單: 투자제한 업종)” 관리모델이 전국적으로 확대되었다.

중국 상무부는 2015년 1월 19일 ‘중화인민공화국 외국투자법(초안 의견수렴)’을 발표하고 의견수렴에 나섰고 2월 17일까지 의견을 수렴했다. 2017년 7월 「중화인민공화국 외국투자법(초안)」이 수정⁶¹⁾되어 초안이 국무원에 보고되었다.

61) 구체적으로 말하면, 그 이유는 세 가지이다. 첫째, 외자 3법이 확립된 각각안전추심제(逐案審批制) 관리유

2.3 중국의 외국인투자법(외상투자법)의 주요 내용

중국 새통합법률 「외상투자법」은 내년 2020년부터 전면 시행하며 중국제도 개방의 중요한 이정표이다. 중국정부는 기존의 외자 3법(외자기업법,⁶²⁾ 중외합자경영기업법,⁶³⁾ 중외합작경영기업법⁶⁴⁾을 통합한 「외상투자법」을 발표(2019. 3. 15)하고 2020년 1월 1일부터 전면적으로 시행할 예정이며, 「외국인투자법」은 총 6장, 42개 조항으로 구성 (제1장 총칙, 제2장 투자촉진, 제3장 투자보호, 제4장 외국인투자 관리, 제5장 법률책임, 제6장 부칙⁶⁵⁾)으로 되어 있으며, 동 법의 시행으로 개혁·개방 초기부터 40년간 외국인투자기업에 적용되었던 외자 3법이 2019년 12월 31부터 폐지된다. 제1조에 따르면 대외개방을 더 확대하고 적극적 외상투자를 촉진하고 외상투자자의 합법적 권익을 보호하고 및 규율하며 사회주의 시장경제의 건전한 발전을 촉진하기 위한 목적으로 헌법에 근거해 이법을 제정한다고 되어 있다.

외국인 투자를 적극적으로 촉진하기 위해 국가가 높은 수준의 투자 자유화 편의화 정책을 시행하고, 외국인 투자 촉진 메커니즘을 수립 및 보완하며, 안정적이고 투명하며, 예상되는 투자 환경을 조성하는 동시에, 주로 아래와 같이 규정하였다.

외국인투자법의 시행으로 △외국인투자자 보호조치 강화 △외국인투자 조치 유도 △외국인투자관리 규제 등이 이루어질 예정이다.

새로운 외국인투자법이 단시간 내 확정된 것은 현재 진행 중인 미·중 협상의 실질적 중국정부의 의지로 평가되며, 향후 외국인투자법의 구체적인 실시 법령, 법규가 추가적으로 제정 발표될 것으로 예상된다. 특히 지식재산권 보호와 강제 기술이전 금지에 관한 내용을 포함하여 강화된 외국인투자자의 보호 관련 규정은 2018년부터 진행 중인 미·중

형은, 이제 개방형 경제의 새로운 체제를 구축하는 수요에 더 이상 잘 부응하지 못하여, 시장의 활력을 북돋우고 정부 기능을 전환시키는 데 불리하기 때문이다. 둘째, 외자 3법 중 기업조직형태, 경영활동 등에 관한 규정과 회사법 등에 관련 법률이 중복되거나 심지어 충돌되는 문제가 존재하기 때문이다. 셋째, 외자 인수합병, 국가안전심사 등 중요한 제도는 외국투자의 기초적인 법률에 포함시켜 보완해야 하기 때문이다.

62) 1986년 제정(24개 조항)한 외자기업법은 외자 지분이 100%인 기업에 적용되는 법률로 1990년 13장 88개 조항으로 구성된 실시세칙을 발표.

63) 1979년 16개 조항으로 구성되 중외합자경영기업법은 외자 지분 25% 이상, 선진기술 및 장비 활용 독려, 수익의 국외송금 허가 등에 대해 명시하고 있으며 1983년 16장 105조로 구성된 구체적인 실시조례를 발표.

64) 1988년 제정 (28개 조항)된 중외합작경영기업법은 삼품수출형·선진기술 생산형 합작기업 설립 장려, 지정 금융기관 외환구좌 개설 등을 명시하고 있으며, 1995년 10장 58조로 구성된 실시세칙을 발표.

65) 國務院辦公室, 中華人民共和國常用法律法規規章司法解釋大全, 中國法制出版社, 2018年總第十一版.

무역협상 논의를 반영한 것으로 평가된다.

2.3.1 외국인투자자 보호조치 강화

외국인투자자 보호조치로는 “내국민대우”와 “지식재산권보호 및 비밀유지”가 있다.

내국민대우에 해당하는 조항은 외상투자법 제4조로 외국인투자기업 대상 내국민 대우를 적용하고 있고, 외상투자법 제9조 및 제10조에서는 내·외자 기업 대상 공평한 정책을 적용하도록 되어 있다.

지식재산권 보호 및 비밀유지 조항은 지식재산권 침해 시에 법률적 책임을 추궁하며 강제적 기술이전을 금지하는 제22조와 행정기관 종사자의 비밀보장 조항으로 제23조를 두고 있다.

2.3.2 외국인투자 촉진

외국인투자 촉진은 “정부조달 서비스 시장”과 “행정 간편화”를 중점사항으로 두고 있다. 정부조달 서비스 시장과 관련해서는 외국인투자기업은 중국 내에서 생산한 제품과 서비스에 대해 평등하게 적용 하도록 제16조에 명기하고 있으며, 행정 간편화를 위하여 제19조에 각급 지방정부는 편의성·효율성·투명성의 원칙에 따라 절차를 간소화하고 외국인투자 관련 서비스의 질 제고를 의무화 하고 있으며, 관련 주관 부서는 외상투자 안내를 작성하고 공포해야 하고 외국인투자자와 외국인투자기업에 서비스와 편의를 제공한다. 제21조에서 외국인투자자의 중국 내 출자, 이윤, 자본수익, 자산처분 소득, 지식재산권 사용료, 법에 따른 보상 및 배상, 청산 소득 등은 법에 따라 위안화 또는 외화로 전출입이 가능하도록 명시하고 있다.

2.3.3 외국인투자관리 규제

외국인투자관리 규제에는 “진입관리”, “적용법 변화”, “인수합병 관련 심사의무” 등을 중점사항으로 두고 있다. 진입관리에 해당하는 조항은 외국인투자 범위를 규정하고 있는 제28조와 네거티브리스트를 위배한 법적책임을 추궁하는 제36조이다. 외국인투자 관리 규제 부분 중 적용법 변화에 대한 부분은 제31조에서 외국인투자기업의 조직 형태, 조직 기구, 활동 규칙은 「회사법」과 「합자기업법」을 적용하도록 명시하고 있고, 인수합병 관련 심사의무에 관해서는 제33조에서 외국인투자기업의 M&A는 중국 반독점법에 따라 경영자 심사를 수행하도록 명시하고 있다.

추가적으로 중국정부는 자국기업이 해외투자 시 차별적 대우를 받을 경우에 대비하여 법적보호조항을 신설하는 등 중국기업의 대미 투자규제에 대한 대응방안을 마련하였다.⁶⁶⁾

외국인투자법은 준국민대우와 네거티브리스트 관리모델을 포함해 법 제정함으로써 외국인 투자 자신감 높이고 있고 외국인에게 중국을 투자환경이 좋다는 신호를 준다. 새로운 외국인투자법이 단시간 내 확정된 것은 현재 진행 중인 미·중 협상의 실질적 중국정부의 의지로 평가되며, 향후 외국인투자법의 구체적인 실시 법령, 법규가 추가적으로 제정 발표될 것으로 예상된다. 특히 지식재산권 보호와 강제 기술이전 금지에 관한 내용을 포함하여 강화된 외국인투자자의 보호 관련 규정은 2018년부터 진행 중인 미·중 무역협상 논의를 반영한 것으로 평가된다.

〈표 III-2〉 중국의 새로운 「외국인투자법」의 주요 특징

중점사항		해당조항
외국인투자자 보호조치 강화	내국민대우	- 외국인투자기업 대상 내국민 대우 적용(제4조) - 내·외자 기업 대상 공평한 정책 적용(제9조, 제10조)
	지식재산권보호 및 비밀유지	- 지식재산권 침해 시에 법률적 책임을 추궁하며 강제적 기술이전 금지(제22조)
		- 행정기관 종사자의 비밀 보장(제23조)
외국인투자 촉진	정부조달 서비스 시장	- 외국인투자기업은 중국 내에서 생산한 제품과 서비스에 대해 평등하게 적용(제16조)
	행정 간편화	- 각급 지방정부는 편의성, 효율성, 투명성의 원칙에 따라 절차를 간소화하고 외국인투자 관련 서비스 질제고 의무(제19조) - 외국인투자자의 중국 내 출자, 이윤, 자본 수익, 자산처분 소득, 지식재산권 사용료, 법에 따른 보상 및 배상, 청산 소득 등은 법에 따라 위안화 또는 외화로 전출입이 가능(제21조)
외국인투자관리 규제	진입관리	- 외국인투자 범위 규정(제28조) - 네거티브 리스트를 위배한 법적책임 추궁(제36조)
	적용법 변화	- 외국인투자기업의 조직 형태, 조직 기구, 활동 규칙은 「회사법」 및 「합자기업법」 적용(제31조) - 세수, 회계, 외환 등은 관련법에 의거하여 수행하고, 관련 부처의 관리·감독 실시(제32조)
	인수합병 관련 심사의무	- 외국인투자기업의 M&A는 중국 반독점법에 따라 경영자 심사 수행(제33조)
기타		- 정보보고 의무(제37조) - 안전심사제도(제35조) - 신용정보시스템 기록(제38조)

출처: 박민숙/이효진, “중국의 새로운 외국인투자법 주요 내용과 평가”, 세계경제포커스 19-2, 대외경제정책연구원, 2019, 2쪽.

66) 박민숙/이효진, “중국의 새로운 외국인투자법 주요 내용과 평가”, 세계경제포커스 19-2, 대외경제정책연구원, 2019, 2쪽.

2.4 외국인투자의 주요법규

중국 외국인투자의 기본 외상투자법 이외의 주요법규는 2020년까지 아직 유효하는 3자법 (즉 합자·합작·외자기업법임)이 있고 그리고 2차원 외국인투자자와 관련된 행정법규(行政法規)-합자기업법실시조례, 합작기업법실시조례, 외자기업법실시세칙, 합작경영각측출자에 관한규정, 외상투자방향지도규정, 외국인투자기법청산방법 등이 있다. 1.2차원 외국인투자의 주요법규, 3차원 정부의 산업지도성정책이 이외에는, 4차원 부문규장과 5차원은 지방성산업정책도 있다. 이는 함께 외국인 투자 행위가 합법적인지를 판별하는 주요 법률 체계를 구성되어 있다.

〈표 III-3〉 중국의 외국인투자 관련 외자기본법 비교

기업형태	경영요건	투자영역	법령근거	중국과 대비
합영기업	공동투자-공동경영-투자비율로 이윤분배	과학기술, 공업건설, 운수봉사부문	합영법(84년 제정, 14년 제9차 수정)현5장46조	중국 합자경영기업에 비해 투자 영역 범위가 좁고 출자 비율이 다르다
합작기업	공동투자, 단독경영, 이윤분배계약 조건, 북한법인, 위험부담, 법정세율부담	수출품, 선진기술도입 생산부문, 관광부문 봉사부문	합작법(92년 제정, 14년 제8차 수정)현23조	북한의 협력 당사자는 비교적 다양하다(개인, 기관, 단체, 그리고 공동 협의 기관이 있다)
독립외자기업	외국인직접투자기업 또는 외국기업, 경영독립, 북한법인, 경제특구	전자공업, 동력공업, 자동화공업, 식품공업, 기계제작 및 제약공업, 건재공업, 화학건설운수, 서비스	외국인기업법(92년 제정, 2011년 제6차수정)현4장30조	중국의 외자경영기업법에 비해 내용이 비교적 간단하여, 지정구역은 개방범위를 제한하고 있으며, 또한 북한투자관리기관에 수출입년도·분기계획을 제출해야 한다.
외국인 투자	외국 기업 및 개인투자관계를 규율하는 상기 3법의 기본법	공업, 농업, 건설, 운수, 통신, 과학기술, 관광, 류통, 금융 등 각 분야 및 첨단현대기술 프로젝트; 높은 경쟁력을 가진 프로젝트; 인프라 건설프로젝트; 과학연구와 기술개발 프로젝트의 투자	외국인투자법(92년 제정2011년 제6차수정)현22조	내용이 너무 간략하다.또 중국의 외상투자법 시행 이후 외자 3법이 폐지된 것과 달리 북한은 외자 3법을 폐지하지 않았다.

출처: 만연교, “조선민주주의인민공화국의 외국인투자법률제도 초탐”, 중국법연구 제38집, 한중법학회, 2019.5, 11쪽.

2.4.1 기업소득세법

중화인민공화국 기업소득세법은 중국 내 기업과 기타 소득을 취득한 조직으로 하여금 기업소득세를 납부하도록 하기 위해 제정된 법률이다. 중화인민공화국 제10기 전국인민대표대회 제5차 회의가 2007년 3월 16일 채택되었고 2017년 2월 24일 제12기 전국인민대

표대회 상무위원회 제26차 회의가 1차 개정되었다. 현행 버전은 2018년 12월 29일 13기 전국인민대표대회 상무위원회 7차 회의에서 통과된 2차 개정 버전이다.

총칙, 납세소득액, 조세혜택, 원천징수, 특별납세조정, 징수관리, 부칙 등 총 8장 60조로 구성되어 있다.

개방된 방침과 각종 정책 및 국제관례를 참조해 섬외세목을 만들기 시작했다. 1980년 9월과 12월에는 제5기 전국인민대표대회 제3차와 제4차 회의가 각각 중화인민공화국 중외합자경영기업소득세법(中華人民共和國中外合資經營企業所得稅法)과 중화인민공화국 외국기업소득세법(中華人民共和國外國企業所得稅法)을 통과시켜 공포하면서 중국의 외국기업소득세제도가 초보적으로 세워졌다. 1990년에는 경제특구와 경제개발구, 개방도시, 개발지역 등 연안에서 내륙으로 추진되는 개방구조가 형성됐다. 외자를 흡수하고 기술을 도입하는 규모, 경로와 방식이 크게 발전했다. 이런 가운데 계속 기업별 형식과 투자합작 방식에 따라 세법, 세율별, 세제혜택을 달리해 객관적 상황에 맞지 않는 모순이 날날이 부각되고 있었다. 외국인 투자를 보다 유연하게 유치하고, 국제간 경제협력을 확장하며, 중국의 조세관할원칙을 합리적으로 규범화하기 위하여 1991년 4월 9일 중화인민공화국 제7기 전국인민대표대회 제4차 회의에서 외자세법---중화인민공화국 외상투자기업과 외국기업소득세법(中華人民共和國外商投資企業和外國企業所得稅法)을 통과하여 공포하였다. 같은 해 7월 1일부터 실시되었으며, 전에 시행했던 ‘중외합자경영기업소득세법’과 ‘외국기업소득세법’을 동시에 폐지하였다. 2007년 3월 16일 중화인민공화국 제10기 전국인민대표대회 제5차 회의에서 중화인민공화국 기업소득세법을 통과해 2008년 1월 1일부터 시행하는 한편, 외자세법---외상투자기업과 외국기업소득세법은 2008년 1월 1일부터 폐지되었다.

2.4.2 외국인투자 산업지도목록

중앙정부의 관련 산업정책, 본 차원의 가장 큰 특징은 출범 방식의 탄력적이고 융통성이 있고, 조정범위가 광범하며, 국내외 경제 상황의 발전 요구에 부응하지만, 현행 입법 체계에 대한 충격도 가장 크므로, 기존 산업정책의 수정이 수시로 가능하다⁶⁷⁾

2017년 6월 28일 국가발전개혁위원회, 중화인민공화국 상무부령 제4호, ‘외국인투자

67) 예를 들어 국무원의 비준을 거쳐 국가발개위, 상무부가 2007년 11월 8일 공동으로 발표한 「외국상투자산업지도목록(2007년 개정)」은 원래 중국이 외국인투자산업에 관한 범위가 가장 높고 규정이 가장 구체적인 중앙정책성문서이다. 그러나 2010년 2월 6일 국무원은 <외자 이용에 관한 더 나은 여러 의견>이라는 새로운 정책적 문서를 내놓았고, 그중에는 외국인 투자의 범위를 더욱 확대한 규정이 있다.

산업지도목록(2017년 개정)’은 당 중앙, 국무원의 동의를 거쳐 2017년 7월 28일부터 시행된다. 2015년 3월 10일 국가발전개혁위원회, 상무부가 발표한 ‘외국인 투자산업 지도목록(2015년 개정)’은 동시에 폐지되었다.

외국인투자산업지도목록은 1995년에 처음으로 작성되었고 2017년에는 일곱 번 개정했다. 2015년판 목록은 규제적 조치를 2011년판 180조에서 93조로, 2017년판 목록은 추가로 규제적 조치를 63조로 줄여 2011년판 총계보다 65% 감축한다. 2017년 개정은 규제적 조치를 더욱 줄이고 서비스업, 제조업, 채광업의 개방 수준을 더욱 높이고 외국인 투자 제한 조치를 줄였다. 장려품목은 총 348개로 전체적으로 안정적이고, 2015년 버전보다 6개 신설, 7개 삭제, 35개가 수정했다. 2017년판 산업지도목록의 가장 큰 포인트 중 하나는 외국인 투자기업 설립 및 변경 심사의 범위를 더욱 간편화하고, “국내 회사, 기업 또는 자연인이 그 재외 합법적으로 설립 또는 통제하는 회사가 관련된 중국 경내 회사를 인수합병한 경우”를 제외하고 특별관리조치에 준거한 외자인수합병설립 및 변경은 더 이상 하지 않을 것이고, 상장회사의 외국인 투자유치를 포함하여 모두 심사비준(審批)에서 비안(備案)⁶⁸신고 위주의 외자관리체제를 개혁하였다. 준입특별관리조치의 외자인수합병의 설립 및 변경은 상장회사의 외국인투자유치와 외국인전략투자를 포함하여 모두 비안(備案)관리에 포함된다. 심사비준(審批)한 경우 외국인투자기업은 컴퓨터에 있는 엄격한 기준에 부합하면 할 수 있는 것이고 부합하지 않으면 할 수 없는 것이다. 부합하지 않는 경우 아예 입력하지도 못한다. 기술성 있는 일이 아니고 잘못 되면 회사는 책임이 없다. 「외국인투자산업지도목록」을 개정하여 외자의 준입(外資准入)을 제한하는 영역을 65% 축소하고, 신고 위주의 외자관리체제를 개혁하였다. 제도를 바꾸면서 2018년 6월 상무부는 적시에 ‘외국투자기업 설립 및 변경 비안관리잠정방법(外商投資企業設立及變更備案管理暫行辦法)’을 개정해 설립업체 인수 및 변경을 위한 준비절차를 명확히 했고 96% 이상의 외자비안신고는 멀리 갈 필요가 없이 현지에서 온라인으로 바로 처리할 수 있게 되었다. 종래 외상투자기업의 설립마다 엄격한 심사비준절차가 필요하고 외국인투자기업의 운영에 관해서도 삼자기업법 등 여러 법률과 규정이 복잡하게 얽혀 적용한다. 이로 인한 혼란과 불경제를 극복하기 위하여 외국투자자의 중국경내 투자에 내국민대우(National Treatment)를 부여 하고 경영조직이나 경영활동에 관한 규제를 두지 않는다. ‘특별관리조치목록’에 규정한 것을 제외하고는 중국투자자와 동일한

68) 비안(備案[“備案”는 “我做了, 告訴你一聲”; 審批는 “我要做, 請您批准”。 간단하게 말하면 비안은 “제가 할 것이고 알려주는 것”이고 심비비준은 “제가 할 것이고 심사하여 비준해주세요”라는 차이다.

설립절차를 거치면 네거티브시스템(Negative System)을 실시해 제한 목록에 열거되어 있지 않는 경우는 진입허가를 신청할 필요가 없다.⁶⁹⁾ 외자 인수 기업의 수속을 대폭 간소화해 제도적인 거래 코스트를 착실히 인하했다.

2.4.3 준입전 국민대우 플러스 네거티브 리스트 관리모델

제4조에서 국가는 외상투자에 대해 준입 전 국민대우(准入前國民待遇)플러스 네거티브 리스트(Negative List/負面清單: 투자제외·제한 업종)관리제도를 실행한다고 명문화되어 있다.

준입 전 국민대우이란 투자 준입 단계에서 외국투자 및 투텔자에게 중국투자 및 투자자보다 낮지 않는 대우를 하는 것을 말한다. 네거티브 리스트란 국가가 규정한 특정한 지역에서 외상투자에 대해 준입 특별관리조치를 실행하는 것을 말한다. 국가는 네거티브 리스트 이외의 외상투자에 대해 내국민대우(國民待遇)를 한다.

무역관리를 위하여 수출입의 허용품목과 금지품목을 정하는 방법에는 Positive List System과 Negative List System이 있는데, 서로 대립되는 개념이다. 포지티브 리스트는 수출입이 허용되는 품목만을 표시하고 표시되지 않는 품목은 수출입을 제한·금지하는 제도이고, 즉 이는 원칙적으로 수입이 제한된 무역제도에서 예외적으로 특수한 품목의 수입을 인정하는 방식을 말한다. 네거티브 리스트는 수출입이 제한·금지되는 품목만 표시하고 표시되지 않은 것은 수출입이 허용되는 것으로 하는 제도를 가리킨다. 즉 원칙적으로 수입자유화가 인정된 무역제도하에서 예외적으로 특수한 품목의 수입을 제한 또는 금지하는 방식을 취하는 제도이다.

중국 네거티브 리스트(Negative List/負面清單: 투자제외·제한 업종)는 상해에서 처음 시작해 2013년에 총 190개나 있었는데 이듬해 139개로 줄었다. 다시 말하면 네거티브리스트에서 금지하지 않은 것을 모두 투자가능하다는 의미를 나타내고 있으며 중국 국내법을 부합하면 전면 내국민대우를 받는다는 것은 대외 개방의 글로벌화를 반영하는 것이기도 하다. 이는 중국제도 개방의 중요한 이정표이다. 앞으로 중국은 경제 세계화에서 방관자뿐 아니라 주요 참여자, 리더가 될 것이다. 네거티브 리스트 관리제도는 국제화와 법제화의 특징을 잘 보여준다.

69) 만연교, 앞의 논문, 96면.

〈표 III-4〉 외국인투자법제 개정현황

구분	명칭	제정기관	제.수정년도	장/조수
내·외 자적용	외국인투자산업지도목록	발전개혁위원회&상무부	2011, 2015, 2017	63
	기업소득세법(企业所得税法)	전인대	2007, 2017, 2018	8/60
통일법률	외상투자법	전인대상무위원회	2019. 3. 15	6/42
합작기업	중외합작 경영기업법 (中外合作经营企业法)	전상대제정·인민대상위수정	1988, 2000	27
	합작기업법실시조례	국무원	1995	58
외자기업	외자기업법(外资企业法)	전인대제정·인민대상위수정	1986, 2000	24
	실시세칙	대외무역경제합작부	1986, 1997, 2001	6
	잠정규정	대외무역경제합작부	1995	28
합자기업	중외합자경영기업법 (中外合资经营企业法)	전인대제정·전인대수정	1979, 1990, 2001, 2016	17
	합자기업법실시조례	국무원	1983, 1987, 2001, 2011, 2014	10/105

출처: 만연교, “중국의 외국인투자: 외국투자법 중심으로”, 한양대학교 중국문제연구소, 한중청년논총 제8집, 2018, 89쪽 논문을 참고하여 수정

중국정부는 1978년 개혁개방 이후 외자3법과 ‘외국인투자 산업지도목록(이하지도 목록)’을 통해 선별적으로 외자를 유치, 중국정부는 외자 3법과 ‘지도목록’을 통해 외국인투자를 적극적으로 유치해 왔으며, 2013년에는 상하이 자유무역시범구에 시범적으로 ‘네거티브 리스트(negative List)’를 도입하였다.

한편 2017년 발표된 ‘지도목록’은 처음으로 외국인투자를 ‘장려 산업’과 ‘네거티브 리스트’로 구분하고, 네거티브 리스트는 다시 ‘제한 산업’과 ‘금지 산업’으로 구분하여 발표하였다.

중국정부는 통일된 「외국인투자법」에 대한 필요성에 따라 2015년 1월 처음으로 「외국인투자법(초안)」을 발표하여 의견수렴과정을 거쳤으나, 2018년 12월에서야 1차 심의를 시작하고 2019년 3월15일 이를 확정하였다. 중국정부는 2018년 12월 「외국인투자법(초안)」의 심의를 시작하여 기존 초안을 대폭 수정한 후 2019년 3월 15일 양회 폐막식에서 「외국인투자법」의 입법을 확정하였다.

2015년 초안이 공개되었을 당시 「외국인투자법」은 「외국 투자법」이라는 명칭으로 총 11장 170개 조항을 발표하였다. 외국인투자법은 2015년 초안에 비해 ‘외국인투자자 및 외국투자’, ‘진입관리’, ‘국가안전심사’, ‘정보보고’ 등 부분의 많은 내용이 삭제되고 일부 내용은 수정 보완되었다.

이번에 확정된 「외국인투자법」은 기존의 외자 3법(외자기업법, 중외합자경영 기업법,

중외합작경영기업법)을 통합한 법으로 2020년 1월 1일부터 전면적으로 시행될 예정이다. 외국인투자법은 총 6장, 42개 조문으로 구성 (제1장 총칙, 제2장 투자촉진, 제3장 투자보호, 제4장 외국인 투자관리, 제5장 법률책임, 제6장 부칙)되어 있으며, 동 법의 시행으로 개혁·개방 초기부터 40년간 외국인투자 기업에 적용되었던 외자3법이 폐지될 예정이다.

2.4.4 네거티브 리스트 시대

무역관리를 위하여 수출입의 허용품목과 금지품목을 정하는 방법에는 Positive List System과 Negative List System이 있는데, 서로 대립되는 개념이다. 포지티브 리스트는 수출입이 허용되는 품목만을 표시하고 표시되지 않는 품목은 수출입을 제한 금지하는 제도이고, 즉 이는 원칙적으로 수입이 제한된 무역제도에서 예외적으로 특수한 품목의 수입을 인정하는 방식을 말한다. 네거티브 리스트는 수출입이 제한, 금지되는 품목만 표시하고 표시되지 않은 것은 수출입이 허용되는 것으로 하는 제도를 가리킨다. 즉 원칙적으로 수입자유화가 인정된 무역제도 하에서 예외적으로 특수한 품목의 수입을 제한 또는 금지하는 방식을 취하는 제도이다. 2016년 9월 3일 제12기 전국인민대표대회 상무위원회 제22차 회의에서는 “외자기업법”, “중외합작경영기업법”, “중외합작경영기업법” 및 “대만동포투자보호법” 4부 법 개정이 결정되었으니, 이것은 중국외국인투자의 행정 심사비준제인 본격적으로 새로운 시대-“Negative list management mode”가 도래했다.

중국은 2013년부터 종래의 포지티브 시스템에서 네거티브 리스트로 전환했다.⁷⁰⁾ 따라서 중국은 네거티브시대를 도래했다. 이에 해당되지 않는 품목은 일반수출입이 자동적으로 승인된다는 뜻이다. 2013년 <중국(상해) 자유무역시험구 외국인 투자승인특별관리조치(네거티브리스트)를 시행했다. 이는 <중국(상해) 자유무역 실험지역 전체 방안>, <외국인투자산업지도목록, 2011년>에 근거하여 대외투자 프로젝트와 외국인 투자기업 설립에 따른 국민대우 등에 맞지 않는 준입조치를 명시했다. 네거티브 리스트는 ‘국민경제업종 분류 및 코드’(2011년판)에 따라 분류되며, 총 18개 업종을 내포한다. S공공관리, 사회보장 및 사회조직, T국제기구 등 2개 업종은 네거티브 리스트를 적용되지 않는다. 네거티브 리스트는 갈수록 가벼워진다. 2014년 네거티브 리스트 중 190개 특별관리조치

70) 한국은 1967년부터 종래의 포지티브 시스템에서 네거티브 시스템으로 전환했는데, 이는 가트 가입과 더불어 무역자유화를 가속화하기 위함이었다. 현재 상공부에서 발표하고 있는 수출입기별공고가 바로 이 네거티브 리스트로서, 여기에는 수출입 금지품목과 제한품목이 열거되어 있다.

를 139개로 축소했고 2015판 네거티브리스트가 탄생하여 2017년 122개로 축소했다. 이제 네거티브리스트제도는 상해 자유무역구역에서 기타 경제무역구로, 외자관리 체제에서 전체시장준입관리체제로 확대되고 있다.

2018년 4월에 중국국가발전개혁위는 중국이 외국자본의 주식비율규제를 철폐하는 시기의 안배를 밝혔다. 1단계, 2018년에 중국은 신에너지자동차, 전용차의 외국인투자주식비율제한 철폐, 2단계, 2020년까지 상용차 외자주식비율제한 철폐, 3단계, 2022년 승용차 외자주식비율 제한을 철폐할 것이다. 이와 동시에 합자기업은 두 개 설립할 수 없는 제한도 철폐했다. 5년 내에 점차 완전개방을 실현한다. 국가발전개혁위, 상무부는 지난 6월 28일 <외국인투자승인특별관리조치(네거티브 리스트) (2018년판)>를 발표했다.

2018년 7월 28일부터 시행한다. 네거티브 리스트에서 “자동차제조업은 본 관리조치를 7월 28일 본격적으로 시행한 후, 전용차, 신에너지 자동차를 제외해 중국 자동차제조업의 주식 비중은 50%를 밑돌지 않아야 하고 한 외국인투자자가 국내에서 같은 종류의 두 개 합자기업을 세울 수 있다. 즉 외국인 투자 네거티브 리스트를 통해 2022년부터는 승용차 분야의 외자 지분 제한을 100%(전용차와 신에너지자동차를 포함)철폐하기로 했다.

이어 독일 자동차 BMW가 36억 유로(약 4조7,000억 원)를 투자해 중국 합작사의 지배권을 확보하였다.⁷¹⁾ 외국 자동차 메이커가 중국 합작법인 지분 50% 이상을 확보하는 방안을 추진하는 것은 이번이 처음이다. 글로벌 자동차 기업 중에서 중국 합작사 지배지분을 확보하는 첫 사례다. 2018년 10월 10일 리커창(李克强) 중국 총리는 베이징 집무실인 중난하이(中南海) 자광각(子光閣)에서 하랄트 크루거 BMW 최고경영자(CEO)와 만나 “BMW는 중국 정부가 자동차 산업에서 외국 기업 투자 지분 제한을 완화하고 나서 첫 수혜자”라고 지적했고 리 총리는 “다음 단계에 중국은 대외개방의 강도가 더욱 세지고 개방의 수준이 높아질 것”이라며 “중국은 지속적으로 외국 투자자의 열토(뜨거운 투자처를 비유함)가 될 것”이라고 말했다.⁷²⁾ 외국투자자의 열토라는 것은 중국이 투자자가 엄청 선호하는 지역이다.

71) 10일 CCTV 뉴스에 따르면 BMW는 성명을 내고 36억 유로(약 4조7천억 원)를 들여 중국 합작법인인 화천(华晨)바오마 지분을 75%로 끌어올릴 계획이라고 밝혔다. 지난 2003년 설립된 화천바오마의 지분은 BMW가 50%, 중국 화천자동차가 40.5%, 공장이 있는 랴오닝성 선양(瀋陽)시 정부가 9.5%를 갖고 있다. 합자 기한은 2028년이다.

72) 중국 인민망신문: “李克强: 中国将推进高水平的对外开放 会继续成为外商投资的热土”, <<http://politics.people.com.cn/n1/2018/1010/c1024-30333459.html>>, 보도일: 2018.10.10, 검색일: 2019.5.15.

외국인 투자의 중점 분야로 최근 몇 년 동안 제조업의 외국인 투자 허가 제한이 계속 줄어들었다. 새로 수정한 「외국 투자 산업 지도 목록(2017년)」이 외국인 투자에 대한 준입제 한을 대폭 줄였다. 제조업 31개 대형종류, 179개 중형종류와 609개 소형종류에서, 외국인에게 완전히 개방한 분야는 22개 대형종류, 167개 중형종류, 585개 소형종류가 되었다. 각각 71%, 93.3%와 96.1%를 차지했다.

지속적인 개방은 외자의 중국 진출로 더욱 넓은 공간을 제공했다. 정통부에 따르면 2017년 중국 제조업은 외국인 투자기업 4,986개를 신설하여 전년 동기 대비 24.3% 증가했다.

중국 건국초기 50-70년대 사회주의체제를 채택했고 80년대 개혁·개방초기에는 일본법을 중심으로 된 대륙법체계를 참조했다. 90년대 이후에는 개혁개방의 심화와 WTO 세계무역 가입을 위해 미국법 중심인 영미법계를 받아들여 융합했다. 이들 4개 법률 체계는 특수한 시대 배경의 차이가 있어 중국 특유의 종합적이고 다층적인 법률 체계를 형성하였다.⁷³⁾

중국정부는 1978년 계획에서는 중국정부 1978년 개혁개발 이후 외자 3법과 ‘외국인투자 산업지도목록’을 통해 선별적으로 외자를 유치 중국정부는 외자 3법과 ‘지도목록’을 통해 외국인투자를 적극적으로 유치해 왔으며, 1995년 발표된 ‘지도목록’에서는 외자유치업종을 장려·허가·제한·금지의 4종류로 분류하는 포지티브 방식으로 총 7번에 걸쳐 수정되면서 투자제한 항목이 간소화되고 일부 산업의 외자 지분 제한이 있다. 2013년에는 상하이 자유무역시점지구에 시점적으로 ‘네거티브 리스트’를 도입하였다.

3. 외국인투자의 주요법률

중국 외국인투자와 관련된 행정법규(行政法規), 2차는 외국 상인이 법률 체계에 투자하는 주체적인 내용을 구성하였다. 합자기업법실시조례, 합작기업법실시조례, 외자기업법실시세칙, 합작경영각측출자에 관한규정, 외상투자방향지도규정, 외국인투자기업청산방법 등이 있다. 1차 3가지 기본법률과 2차 행정법규를 함께 외국인 투자 행위가 합법적인지를 판별하는 주요 법률 체계를 구성하였다.

중앙정부의 관련 산업정책, 본 차원의 가장 큰 특징은 출범 방식의 탄력적이고 융통성이 있고, 조정범위가 광범하며, 국내외 경제 상황의 발전 요구에 부응하지만, 현행 입법

73) 만연교, 중한법률체계적고찰, 중한연구학간 제2집 (총제19기), 2017, 135쪽.

체계에 대한 충격도 가장 크므로, 기존 산업정책의 수정이 수시로 가능하다⁷⁴⁾

중앙정부 관련 주관 부서의 규정, 이 차원의 입법은 미시적 시각에서 외국인투자 법률 제도를 정착시키는 데 있어서 규범적 역할을 하는 것이 더 많다. 그 제정 주체는 단일 주관 부서도 있고, 여러 부서가 연합 입법하는 형식도 있다. 예를 들어 「외국인투자 투자회사를 개최하는 규정」은 상무부가 단일 입법 주체로 제정한 것이고, 「외국인투자 기업합병 및 분리에 관한 규정」은 원래 외경제무역부와 국가공상관리행정총국이 공동으로 공포한 것이다.

지방전인대, 지방정부가 내놓은 산업 관련 정책, 지방법규와 지방정부규정을 내포한다. 입법 체계의 가장 큰 특징은 “지방성”인데, 결합은 각종 투자 유치 정책이라는 이름 아래 외국 외국인상인에게 초국민대우를 쉽게 하는 것이 흠이다.

기타 규범적인 문서(其他规范性文件), 이는 사실상 정부의 광의 입법행위의 산물로서 중앙정부 관련 주무부처 및 지방정부와 그 관련 부처에 의해 제정된 중요문건(紅頭文件) 등, 혹은 어떤 종류나 어떤 사안에 대한 비준회답(批複), 규정(規定), 답변(答複) 등 이런 규범적인 문건들을 포함한다. 이런 입법 체계의 가장 큰 특징은 “사람에 따라 달라진다”는 가능성이 존재하며, 상위법에 대해 입법정신에 맞지 않는 해석을 내리기 쉽다는 것이다. 또 공식성이 없는 것으로 인해 외국인 및 국내 투자자가 그 은밀한 특성에 대한 의문이 생기기도 한다.

최고법원은 “계약법해명1(合同法解釋一)”에서 계약이 유효함에 대해 “전인대와 그 상무위원회가 제정한 법률과 국무원이 제정한 행정 법규에 근거를 두어야 하고 지방성법규 지방성행정규정에 근거를 두면 안 된다”는 절대적인 규정⁷⁵⁾을 두었다. 그러나 실제로 이런 일률적인 규정이 시행되고 있어 논란이 일고 있다. 필자는 특별한 경우 규정과 국가산업정책이 모두 외국인투자행위효력을 확인하는 근거로 삼을 수 있다고 생각한다. 사실 중국은 여러 산업투자 영역에서 현재 아직 적용할 전문적인 법률이나 행정법규가 제공하지 못하고 있으며, 많은 투자 행위는 국가주관 부서의 규정성 문서에 의존해 조정 근거로 삼고 있다. 예를 들어 외국인투자 영역에서의 인수합병 재편 등에 대해서는 주로 상무부, 국가발개위 등의 부문규정류를 적용해 조정하고, 합작금융투자 분야는 중국인

74) 예를 들어 국무원의 비준을 거쳐 국가발개위, 상무부가 2007년 11월 8일 공동으로 발표한 「외국상투자산업지도목록(2007년 개정)」은 원래 중국이 외국인투자산업에 관한 범위가 가장 높고 규정이 가장 구체적인 중앙정책성문서이다. 그러나 2010년 2월6일 국무원은 <외자 이용에 관한 더 나은 여러의견>이라는 새로운 정책적 문서를 내놓았고, 그중에는 외국인 투자의 범위를 더욱 확대한 규정이 있다.

75) 합동법사법해석(一)제4조, 법석 19호, 1999. 참조.

민은행 및 은행감독회의 관련 금융규정을 주로 적용한다. 위와 같은 각종 규정에는 강제성이나 금지성 규정 및 특별행정허가제도가 대량으로 설치되어 있기 때문에 이러한 외국인투자 영역에서 발생하는 민상행위의 효력은 반드시 이러한 규정에 근거해서 조정하고 판단하여야 한다. 만약 융통성이 없이 단순 계약법사법해석을 적용한다면 경제활동에서 ‘근거할 법률법규가 없는’ 처지가 될 것이다.

2000년 7월 1일 전(즉 입법법 시행 전) 중국의 행정입법 체계는 ‘실체주의(實質主義)’의 효력원칙(效力原則)을 채택했다. 즉 행정입법의 실질적인 효력은 형식적 연원급수(形式淵源級別)에 달려 있지 않고, 규범적인 문건이 대표되는 실질적인 의지로 된 기관으로 효력을 확인한다는 것이다. 입법법 제5장 작용과 비안심사(適用與備案審查)에 대해 규정했다. 따라서 국무원부위(國務院部委)명의로 발표되었지만, 이 규범적인 문건은 국무원의 비준을 거쳐 제정한 것으로, 권한을 받아 제정한 것, 통과된 것, 공포된 것 혹은 상급전재한 각종 국무원의지를 대표하는 “규정”은 모두 행정 법규의 효력을 가지고 있으며, 마땅히 외국인투자의 투자에 관한 법률 행위의 효력을 판별하는 근거에 속해야 한다. 해서 입법법의 요소를 고려하지 않고 국무원 명의로 제정하여 국무원령으로 반포한 규범적인 문건만이 ‘행정법규’라고 볼 수 있는 인식은 잘못된 것이라고 여긴다.

4. 중국기업의 종류

민법총칙과 민법통칙에 따라 중국기업의 종류는 크게 상사주체는 상개인, 상사 조합, 상법인 3가지로 나눌 수 있다. 상개인이라는 것은 개인상공업자(총칙 제54조, 통칙 제26조), 농촌도급경영자(총칙 제55조, 통칙 제27조), 개인 독자기업⁷⁶⁾(총칙 제102조)이다. 상사조합이라는 것은 개인조합(통칙 제30조 내지 제35조) 법인자격이 아닌 전문 서비스 기구 등 (총칙 제102조, 통칙 제32-35조), 조합기업법 상의 조합 기업(일반조합기업)과 유한조합기업이다. 영리상법인(商法人, 총칙 제76조⁷⁷⁾ 통칙 제41조) 전민소유제기업법인(國有企業)·집체소유제기업법인(集體企業), 사인기업법인(私營企業), 회사 및 비영리상법인(총칙 제87조⁷⁸⁾ 비영리법인은 사업단위, 사회단체, 기금회, 사회봉사기관 등)을 포함한다.

76) 민법총칙 제102조 제2관: 비법인조직포괄개인독자기업, 합화기업, 불구유법인자격적전업복무기구등.

77) 민법총칙 제76조 제2관: 영리법인포괄유한책임공사, 고빈유한공사화기타기업법인등.

78) 민법총칙 제87조 제2관: 비영리법인포괄사업단위, 사회단체, 기금회, 사회복무기구등.

IV. 북한의 외국인투자관계법의 문제점 및 향후 과제

1. 북한의 외국인투자관계법의 문제점

북한의 외국인투자법제는 구 합영법 체제와 비교하여 진일보한 것으로 여겨지나 전반적인 법령체계에 있어서는 물론, 그 내용에 있어 미흡하거나 불명확한 점이 많고 특히 중국의 경우와 비교하여 개방의 폭 내지 법령정비 면에서 부족한 면을 보여준다. 이와 같은 현상은 북한이 개방정책을 적극 추진하면서도 경제적 효과를 얻는데 관심을 갖는 것 이상으로 정치·사회적인 부정적 영향의 최소화에 관심을 쏟고 있는 데에서 비롯된 것이라 할 수 있다.

외국투자자가 북한에 기업을 설립하여 경영함에 있어서 여러 가지 법률문제에 봉착하게 될 것이며 특히 사회주의체제의 낯선 풍토 하에서 안정적 기업활동을 영위하기 위하여서는 법규에 의한 제도적 보장 장치가 마련되어 있어야 할 것이므로 우리 정부나 기업은 이점에 보다 많은 관심을 기울일 필요가 있다.

북한의 경우 민법(상사에 관한 사항까지 포함)·소송법 등 기본법과 노동법·환경법·토지법 등 부문법이 제정되어 있으나 그 내용이 너무 추상적이고 특히 파산법·중재법·등기관계법 등 민사 관련 특별법이라는지 인·허가 등 영업규제, 정부기업운영, 예산·회계제도·행정쟁송 등에 관한 행정법의 분야가 거의 형성되어 있지 않다.

북한의 외국인투자법제에 따라 대북투자를 하게 될 경우 예상되는 문제점을 살펴보면 외국인투자법제 그 자체로서도 많은 미비점을 안고 있을 뿐만 아니라 북한의 엄격한 사회주의체제와 당면한 경제적 침체상황, 그리고 국제정치·외교적 투자환경, 북한 당국의 행정행태 등 여러 가지 측면에 걸쳐 장애요인이 산적해 있다.

북한의 제한적 개방정책의 채택과 관련하여 종전부터 많은 문제점을 갖고 있던 합영법을 정비하면서 그 주요쟁점에 대하여서는 종전의 태도를 고수하였고 외국인 기업은 자유경제무역지대 안에서만 허용함으로써 결과적으로 합영기업이나 외국인기업에 의한 투자를 제한하고 합작기업 위주의 투자유치정책을 펴고 있는 점이다. 합작기업은 중국의 합작경영기업과 달리 외국투자자는 자본을 제공하고 이윤만을 분배받도록 하며 경영은 북한 측이 전담하도록 하였던 때문에 사실상 직접투자의 범주에 넣을 수 없으며 이윤분배도 경영성과가 있어야 가능하다는 점에서 차관방식에 의한 간접투자보다 불리한 측면이 있다.

다음으로 북한의 체제상 특징과 당면한 경제현실 및 국제정치상황 등에 비추어 투자 장애 요인으로 거론될 수 있는 사항을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 북한에서는 자원의 배분이 국가의 계획경제구조 아래 이루어지며 이와 같은 점을 감안하여 북한 내에서의 원자재 기타 물자구입과 제품판매는 북한의 무역기관을 통하도록 하였기 때문에 기업의 독자적 경영에 지장을 받고 있다.

둘째, 노무관리에 있어서도 노동행정기관의 노동력배분계획에 따라 채용·해고하도록 하고 있어 자율적 인력관리가 불가능하고 노동조합 대신 정치적 성격이 강한 직업동맹이 법제상 또는 정책적으로 강제되어 경영활동에 영향력을 행사하도록 함으로써 차라리 노동조합을 허용하는 것만 못한 결과를 빚을 것으로 본다.

셋째, 북한이 겪고 있는 극심한 외환부족현상을 들 수 있는데 북한 당국은 외환의 집중관리와 사용토대, 특히 해외유출금지 정책을 펴고 있기 때문에 제품수출에 의하지 않고 북한 내수판매에 의하여 얻어진 이윤을 외화로 교환한다는 것을 기대하기 어려우며 외화에 의한 이윤송금에도 여러 가지 제약이 다를 것으로 예측된다.

넷째, 수출상의 애로요인을 보면 우선 외채지불연기로 인하여 EC로부터 파산국 선고를 받았기 때문에 대유럽수출이 봉쇄되고 미국의 경우에도 적성국 내지 인권문제를 이유로 북한산 제품의 수입을 금지하고 있기 때문에 생산된 제품의 수출에 막대한 지장을 받을 것으로 본다.

다섯째, 정치·외교적 문제로서 북한을 국가로 인정하기 곤란한 우리나라나 미수교상태의 미국·일본 등은 북한과 각종 투자관련 협정, 예컨대 투자보장협정·이중과세방지협정·무역협정·상사중재협정 등을 체결하는데 어려움이 따르기 때문에 대북투자가 국제법적 보장을 받는데 각별한 노력을 기울일 필요가 있다.

그밖에 북한 당국의 행정형태에서 비롯된 제약을 보면 북한은 사회주의국가의 전형으로서 법규 자체가 추상적이고 각종 승인요건·절차라든지 앞에서 본 바와 같이 행정제재수단의 행사 측면에서 법규의 흠결현상이 두드러질 뿐만 아니라, 법보다 정책당국의 방침이라든지 실무자의 재량에 의한 집행이 일반화되어 있고 관료조직 역시 정치성이 농후하거나 경직적 사고를 갖고 있기 때문에, 예측가능한 경제원칙이나 법규에 입각한 기업 활동이 거의 불가능할 것으로 판단된다. 경우에 따라 외국투자자의 친분 관계라든지 기타 로비능력에 의하여 융통성을 부여받을 수 있지만 이와 같은 기업 활동이 바람직하지 못하고 불안정한 것임은 두말할 나위도 없다.

결국 최근에 북한이 취하고 있는 외국인투자법제에 관한 제정·개정·재정비 등

일련의 조치가 경제현실과 국제환경 및 남북한 간의 경제협력에 큰 실효를 거두지 못하고 오히려 역행되는 결과를 가져온다는 현실적 자각과 자성이 뒤따를 때 여러 가지 측면에서 지적되고 있는 외국인투자법제의 문제점에 대한 개선으로 이어질 것으로 예상된다.

2. 중국의 외국인투자법 등 개혁·개방 정책이 북한에 주는 시사점

북한당국은 중국의 경제특구가 놀라운 성과를 거둔 것을 본받아 중국식으로 관련 법제를 정비하고 라진·선봉지구에 자유경제무역지대를 설치하였고, 외양만 본뜬 경제특구로는 외자를 유치하기가 어려웠다.

이와 관련하여 북한식 경제특구제도의 특징은 중국의 선례와 비교하여 볼 때 중국과 달리 특구관리기구가 중앙정부로부터 권한을 대폭 위임받지도 못하였으며, 자율적으로 특구를 운영하는 방식을 채택하고 있지 않다. 물론 중국의 경제특구의 경우도 사실상 중앙정부의 영향에서 자유롭지는 않지만 형식적으로 경제특구 당국은 권한을 중앙으로부터 대폭적으로 위임받아 처리한다는 것을 경제특구법에 명시하고 있다.

물론 북한은 현재 구 소련법제의 영향에서 벗어나 나름대로 법제발전을 도모하는 조치를 취하여 왔으나, 대외경제 분야의 법령들은 북한정권의 경제개방 의지를 반영하듯 신속하고 양적으로 풍부한 입법경향을 보여주고 있기는 하지만, 북한체제가 기본적으로 견지하고 있는 체제수호적인 태도 때문에 외국투자가의 입맛에 맞는 전향적인 경제개방을 추진하는 입법을 하기에는 한계를 보이고 있다.⁷⁹⁾

3. 북한의 외국투자관계법의 개선방안

외국인투자자의 범위에 대하여 남한에 관한 규정이 애매하게 되어 있기에, 남한이 포함됨을 명시하고 별도의 투자장려 규정을 제정하는 것이 바람직할 것이며, 외국기업의 투자지역이 자유경제무역지대로 한정되어 있기에, 지역제한 완화 또는 철폐가 이루어져야 하겠다.

기술도입 및 지식소유권 보호의 차원에서 불명확한 관련규정을 국제적 수준의 법제화와 더불어 국제협약에 가입하는 것도 한 방법일 수 있다. 물자구입 및 제품판매에 있어서

79) 문준조, 앞의 논문, 2011, 359쪽.

는 북한의 무역기관을 통하도록 하고 국가통제가격을 적용하도록 되어 있는 것을 직거래를 허용하고 시장가격을 인정하도록 개선해야 한다.

토지평가와 관련해서는 불명확한 관련 규정을 개선하고, 출자지분으로 할 경우 토지평가에 대한 객관적 평가방법을 도입하고, 임대형식으로 할 경우 임대료를 현실성 있게 표준화 작업을 실시하여야 하겠다.

분쟁처리제도와 관련하여 북한의 중재·재판기관에 제기하도록 되어 있는 부분을 제3국 중재기관을 활용하도록 인정하는 한편, 불명확한 관련 법규(중재·재판)에 대한 정비를 실시하여야 하겠다.

기업회계제도의 불명확한 관련 규정을 정비하는 한편, 회계 관련 법규도 정비하여야 하겠으며, 투자이익 등 송금과 관련해서도 송금 관련 제한 규정을 철폐하는 한편, 외화로 교환 가능여부가 불명확한 것을 감안하여 외화교환 보장을 명시할 필요가 있다. 위반에 대한 제재가 행정적·형사적 제재로 막연하게 규정(외국인기업법·외화관리법·세법·노동관계법·환경관계법 등 관련법규 전반) 되어 있는 것을 행정처분의 내용과 요건에 대하여, 형벌 구성요건 및 벌칙(벌칙금)에 대하여 명확히 규정할 필요가 있다.

노무관리에 있어서도 노동행정기관의 노동력배분계획에 따라 고용·해고하도록 하고 있어 자율적 인력관리가 불가능하도록 되어있는 것을 직접적인 고용·해고 하도록 허용하고, 노동조합 대신 정치적 성격이 강한 직업동맹이 법제상 또는 정책적으로 강제되어 경영활동에 영향력을 행사하도록 되어 있는 것을 노동조합을 허용하는 것으로 대체할 필요가 있다.

다섯째, 정치·외교적 문제로서 북한을 국가로 인정하기 곤란한 우리나라나 미수교상태의 미국·일본 등은 북한과 각종 투자관련 협정, 예컨대 투자보장협정·이중과세방지협정·무역협정·상사중재협정 등을 체결하는데 어려움이 따르기 때문에 대북투자가 국제법적 보장을 받는데 각별한 노력을 기울일 필요가 있다.

당국의 통제와 관련하여 외국기자재 수입, 업종변경에 대한 승인에 있어서 승인절차·요건 등 명시하고, 반기단위·연단위로 완화할 필요가 있다.

〈표 IV-1〉 북한의 외국인투자관계법의 개선방안

항목	현행제도	개선방안
외국인투자자의 범위	우리나라에 관한 규정 애매	우리나라가 포함됨을 명시하고 별도의 투자장려규정 제정
투자지역 제한	외국인기업을 자유경제무역 지대로 한정	지역제한 완화 또는 철폐, 자유경제무역지대 확대지정
기술도입 및 지적소유권 보호	관련규정 불명확	국제적 수준의 법제마련, 국제협약에 가입
물자구입 및 제품 판매	무역기관을 통하도록 하며 국가통제가격 적용	직거래 허용, 시장가격 인정
토지평가	관련규정 불명확	출자지분으로 할 경우 객관적 평가방법 도입, 임대형식으로 할 경우 임대료의 표준화
노무관리	고용·해고 노동행정기관을 통하도록 함, 근로조건에 관한 구체적 규정 미비, 직업동맹 활동보장 의무	직접적인 고용·해고 허용, 노동 관련 법규 정비 노동조합 허용으로 대체
보험가입	가입시 북한 보험기관으로 한정 관련규정 불명확	제3자보험·제3국보험 인정, 보험관계법제 정비
분쟁처리입	북한의 중재·재판기관에 제기 관련규정 불명확	제3국 중재기관 활용 인정, 중재·재판 법규의 정비
기업회계제도	관련규정 불명확	회계관련법규 정비
투자이익 등 송금	외국인 근로자의 노임 60%까지 송금 허용 외화로의 교환가능여부 불명확	제한규정 철폐, 외화교환보장 명시
환경보호 관련 사항	환경저해업종 투자금지 환경법규 규제기준 불명확	환경관련 법규 정비 (세부기준 마련)
위반에 대한 제재	행정적·형사적 제재로 막연하게 규정(외국인기업법·외화관리법·세법·노동관계법·환경관계법 등 관련법규 전반)	행정처분의 내용·요건, 형벌 구성요건 및 벌칙의 명확화
합작기업 관련 사항	원칙적으로 제품에 의하도록 합계약불이행 여부에 대한 당국의 승인	경화려제 허용 중재·재판 절차에 따라 자율적으로 확인하도록 함
- 투자상환과 이윤분배		
- 경영성과 평가	북한측 단독평가로 객관성 보장 곤란	경영과 평가에 대한 외국측의 관여 인정
- 당국의 통제	외국기자재 수입, 업종변경에 대한 승인 매월단위 경영결산 보고의무	승인절차·요건 등 명시, 반기단위·연단위로 완화

V. 결론(시사점)

북한의 외국인투자법제는 세부적인 측면에서 ① 기술도입 및 지적소유권 보호 관련 법령으로서 과학기술법·발명 및 창 의 고안에 관한 규정 등이 있으나 그 내용이 국제적 기준에 크게 미달하여 서방국가의 선진기술이 적정한 보호를 받기 어렵고, ② 토지임대법의 제정에도 불구하고 토지 등에 대한 평가기준이 불명확하여 합영기업의 경우 출자지분의 과대계산, 외국인기업의 경우 토지임차료 과다부담 등의 문제점이 예상된다. ③ 재정부기계산규범 등 북한에서 채택하고 있는 기업회계제도가 불명확하여 경영성과의 평가 및 그에 따른 조세납부·이윤분배에서 외국투자자가 부당한 손해를 입을 우려가

있고, ④ 환경보호법 등에 규정된 환경규제기준이 불명확하여 투자업종의 선정 및 기업 활동에 있어 어려움이 예상되며, ⑤ 보험가입에 있어서도 북한의 보험제도가 미비하고 보험관리기법이나 지불능력 등에 의문이 있음에도 북한의 보험기관에만 가입하도록 하여 실효성을 기대하기 어렵고, ⑥ 분쟁해결에 관하여 북한의 중재·재판관에서 이를 담당하도록 하고 있는데 분쟁유형의 다양성에 대한 고려가 전혀 없고, 북한의 관련법규가 미비 되어 합리적이고 공정한 분쟁해결을 기대할 수 없도록 하고 있는 점 등 각 분야별로 문제점이 산적해 있다.

반면 2020년 1월 1일 시행을 앞둔 중국의 「외국인투자법」의 외국인투자자 보호조치 강화, 외국인투자 촉진 유도, 외국인투자관리 규제 등 시사점하는 바가 크다.

사회주의 국가들은 외국인 직접투자⁸⁰⁾가 국가경제의 성장과 발전에 많은 기여를 한다는 점을 인식하고 지난 오랫동안 외국인 직접투자의 유치를 위하여 개방정책이나 외국인 투자 우대정책 등 여러 가지 방면으로 노력하고 있다. 정도의 차이는 있으나 북한도 예외는 아니다.

이러한 측면에서 북한의 외국인투자법제는 지식재산권 및 기술이전 관련 법적 책임을 명문화하고, 내·외자 기업의 동등한 대우에 관한 규정을 새롭게 마련하여 외국인투자자 보호를 강화해야 할 것이며, 정부조달 서비스시장 개발 조항을 신설하고, 행정 간소화를 위해 가족 저차 간소화와 외국인투자기업의 자본이동의 자율성을 확대하는 조항을 마련하는 것이 바람직하다. 또한 외국인투자자가 중국기업 M&A할 경우 경영자 심사를 의무화하여 외국인투자에 대한 규제를 강화하고, 외국인투자 정보보고 제도 구축, 기업 신용정보제공, 안전심사제도 등을 시행하는 것도 고려해보는 것이 좋겠다.

사회주의 시장의 붕괴와 경제적 어려움을 고려할 때, 북한의 대외경제 확대의 중요성은 증가할 수밖에 없는 실정이다. 따라서 북한은 대외개방의 확대를 지속적으로 추진할 것으로 예상되며 이 과정에서 시장경제에 대한 교육 확대, 경제특구 추가 지정, 추가적인 법규 제정 등의 조치들이 가시화될 것으로 보인다.

우선 외국인투자법제로 나타난 9개 법률을 보면 이들 상호간의 관계, 특히 총론에 해당하는 외국인투자법과 각 개별법인 합병법·합작법·외국인기업법의 관계가 애매하고 규정내용이 추상적으로 되어 있거나 흠결된 부분이 많은 반면 동일한 사항에 관하

80) 한국은행, “해외투자의 유형과 그 경제적 효과”, 조사월보 제32권 제15호, 1978.5, 23쪽; 일반적으로 외국인 직접투자라 함은 “해외사업에 대한 경영 지배를 목적으로 외국의 실물자산 또는 주식을 취득하는 경우”를 뜻한다.

여 여러 법률에서 중복 규정하는 정도가 지나침을 보여주는데(외국인투자법·합영법·외국인기업법 상호간의 중복은 물론 세법·외화관리법·자유경제무역지대법·토지임대법·외국투자은행법과의 중복도 상당함을 보여준다.

먼저 북한으로서는 자본주의 시장경제에 대한 교육 및 연구조사 확대를 통해 전문적인 지식을 갖춘 전문인력 양성이 무엇보다 절실할 것이므로 경제 관료나 경제학자들에 대한 외국연수와 외국학자의 초빙교육 프로그램을 지속적으로 확대해 나가는 것도 고려해 볼만하다.

북한은 경제특구를 추가적으로 설치함으로써 외국인의 투자를 유치하고자 할 것이다. 경제(관광)특구 지정 및 이를 통한 투자유치에 가장 적극적일 것으로 보인다. 이러한 시기에 북한은 외국인투자법제의 합리적 변화방향을 모색하는 측면에서 외국인투자자 보호조치 강화, 외국인투자 촉진 유도, 외국인투자관리 규제 등을 위한 부단한 노력을 경주해야 할 것이며,

정치·외교적 문제로서 북한을 국가로 인정하기 곤란한 우리나라나 미수교상태의 미국·일본 등은 북한과 각종 투자관련 협정, 예컨대 투자보장협정·이중과세장지 협정·무역협정·상사중재협정 등을 체결하는데 어려움이 따르기 때문에 대북투자가 국제법적 보장을 받는데 각별한 노력을 기울일 필요가 있다.

참고문헌

1. 단행본

권재열, 북한의 법체계, 집문당, 2004.

임강택, 북한의 개혁·개방정책 추진 전망, 통일연구원 연구총서 2001-29, 2001.

2. 학술지

강정남, “공화국외국투자관계법의 발생발전과 그 체계”, 김일성종합대학학보: 력사·법학 제46권 제1호(2000), 65-125쪽.

권재열, “중국의 개정중외합자경영기업법에 관한 연구-개정내용을 중심으로”, 연세법학연구 2권 1호, 연세법학연구원, 1992, 603-621쪽.

_____, “북한의 외국인직접투자유치법제에 관한 연구(3) -외국인기업법상 외국인기업의 설립 및 운영을 중심으로”, 법학논총 제14권, 숭실대학교 법학연구소, 2004, 95-109쪽.

리현철, “공화국외국투자관계법 제정에 대한 고찰”, 김일성종합대학학보: 역사·법학 제57권 제2호, 2011, 123-125쪽.

만연교, “중국의 외국인투자: 외국투자법 중심으로”, 한중청년논총 제8집, 한양대학교 중국문제연구소, 2018, 81-107쪽.

_____, “조선민주주의인민공화국의 외국인투자법률제도 고찰”, 중국법연구 제38집, 한중법학회, 2019.5, 379-415쪽.

박민숙/이효진, “중국의 새로운 외국인투자법 주요 내용과 평가”, 세계경제포커스 Vol. 2, No. 12, 대외경제정책연구원, 2019.4.17., 1-12쪽.

박정원, “북한 외국인투자법제의 현황과 과제”, 저스티스 통권 제121호, 한국법학원, 2010, 471-502쪽.

이규창, “김정은 체제구축을 위한 북한의 법제 정비”, 2012 남북법제연구보고서, 법제처, 2012 3-43쪽.

_____, “김정은 후계구도하의 북한인권법제 분석과 평가”, 2011 남북법제연구보고서,

법제처, 2011년, 233~274쪽.

한국은행, “해외투자의 유형과 그 경제적 효과”, 조사월보 제354호, 1978, 22-34쪽.

3. 기타자료

정봉민, 남북한 물류체계 통합 및 활용방안(Ⅱ) - 남북한 연결 교통·물류 수요 전망 및 시설확충 방안, 경제인문사회연구회 협동연구총서 08-24-01, 한국해양수산개발원, 2008.

자유아시아방송, “북 관료들, 3월 평양서 국제 경제 연수”, <https://www.rfa.org/korean/in_focus/lesson-03022012163413.html?searchterm:utf8:ustring=%20%EA%B5%AD%EC%A0%9C%20%EA%B2%BD%EC%A0%9C%20%EC%97%B0%EC%88%98>, 보도일: 2012.3.2, 검색일: 2019.5.15.

연합뉴스, “北, 투자유치 위해 남북경협보험 모델 도입”, <<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=001&aid=0005548610>>, 보도일: 2012.3.11, 검색일: 2019.5.15.

中國商務部, <<http://www.mofcom.gov.cn/article/tongjiziliao/v/201806/20180602758126.shtml>>, 검색일: 2019.5.15.

鳳凰財經, 商務部: 《外國投資法》草案已經上報國務院, <http://finance.ifeng.com/a/20170720/15541325_0.shtml>, 보도일: 2017.7.20, 검색일: 2019.5.15.

[Abstract]

Comparative Study on Foreign Investment Legislation between North Korea and China

Park, Soung-II*

Wan, Yan-Jiao**

By looking at North Korea's foreign investment related legislation and comparing it with the Foreign Investment Law that China, which North Korea uses as a model for economic development, will be enacted from January 1, 2020 to attract foreign capital, I want to derive a suggestion. Prior to this, by looking at North Korea's foreign investment law system and its maintenance process as the underlying issues, let's take a general look at what process the North Korean foreign investment law goes through, and how it changes, I will try to find out what the future challenges are.

Looking at the foreign investment law environment in North Korea and comparing it with the system of foreign investment law in China, it will provide a basis for the integration of stability laws in the process of regime change in North Korea. It makes sense to prepare for the integration of human investment law. In particular, based on the foreign investment law, which is an integrated law of China's three foreign capital laws, as an example of the reform and opening up of North Korea, let us explore the legal direction and alternatives that North Korea should aim for in the foreign investment law.

The purpose of this research is to find out what is the legal issue for the restructuring of North Korean foreign investment legislation. First, we look at the foreign investment legal environment in North Korea and examine the transition process and system of North Korean foreign investment related laws. Since we look at and compare the characteristics and main contents of China's foreign investment law from now on, we will derive suggestions on the

* Majoring In Real Estate Law Department of Law, The Graduate School of Dongguk University

** Foreign Professor of Chinese Studies at Kyung Hee Cyber University, A Ph.D. student at Graduate School of Law, Kyung Hee University

future issues of the North Korean foreign investment law, and restructure the North Korean foreign investment law. Try to present legal issues for.

[Key Words] Foreign investment law, North Korean foreign investment law, regime change, legislation and substitution, process of reform and opening