

The Reunified Korea Economy

統一經濟

Briefs

● 남북경협의 한 단계 성숙을 위한 제도화 방안

Executive Summary

□ 남북경협을 위한 한 단계 성숙을 위한 제도화 방안

현 주변 환경으로 볼 때 남북경협 환경의 급격한 개선은 기대할 수 없는 상태이다. 그러나 부분적으로는 북한 당국이 경제실리를 추구하는 정책으로 선회하고 있고 북한 주민들의 경제 활동 폭도 넓어지고 있어 남북경협 활성화에 긍정적 영향을 미치고 있다. 특히, 지난해 10월 28일의 남북경협사무소 개소는 남북 경협사의 획기적 전환점이 될 수 있으며, 이로 인해 평양을 중심으로 진행되어 온 남북경협의 중심축이 개성으로 이동할 전망이다.

남북경협 활성화의 장애 요인은 북측이 안고 있는 근본 문제에 기인하는데 세부적으로 상담 창구, 직통신 수단, 높은 운송비 등 상담 및 사업 추진 인프라가 크게 미비하다. 개성공단과 같은 경우 국내에서 경쟁력을 상실한 업종이 적극 진출을 시도해야 하나 향후 일정이 불투명하여 머뭇거리고 있는 듯한 인상이다.

남북경협 활성화를 위한 제도화 방안으로서 우선 새롭게 개설된 남북경협사무소를 적극 활용할 방안을 찾아야 하고, 당국은 남북경추위의 정례화와 일관성 있는 주제를 상정하여 실질적인 환경 개선이 이루어지도록 해야 한다. 핵심 주제로서 「① 남북 기업인(상공인)간 교류 확대 방안 ② 육로 운송 개통과 상업적 운용 ③ 남북상사중재위원회 운용」 등을 고려할 수 있다. 그리고, 업체에 대한 지원 방안으로서 남북간 높은 해상 운임에 대해 한시적으로 보조금을 지급할 필요가 있고 유명무실한 손실보조제도를 개선시켜야 한다. 개선 방안으로서 북한에 대한 실사가 이루어지기 어려운 신용 위험에 대한 손실보조는 유보하고 비상 위험에 대한 손실에 대해서만이라도 보조해주면서 손실보조 비율을 상향 조정할 필요가 있다. 또한, 남북 당국 간에 합의한 청산결제제도를 즉시 시행하여 상호 대금 결제와 관련한 리스크를 줄여줘야 한다.

궁극적으로 당국이 중점 추진해야 할 과제는 남북경협에 대한 북측의 호응을 지속적으로 유도하고 보다 명확한 목표를 설정하여 경협 환경을 개선해 나가는 것이다.

□ 남북경협의 한단계 성숙을 위한 제도화 방안

1. 남북경협의 현황과 평가

- 여전히 북한의 개방이 이루어지지 않고 있고, 북핵 문제 역시 전망이 불투명한 상태 하에서 남북경협 환경의 급격한 개선을 기대하기 어려움
 - 6자 회담 공동성명 타결로 인한 기업들의 기대감 증폭
 - 2005년 9월 19일 채택된 북핵 공동성명은 북한에 대한 주변국들의 경제적 지원 및 북한의 대외 개방 정책으로 연결될 수 있다는 기대감을 가지게 하였음
 - 각국이 추구하고자 하는 목표가 공동성명에 명기됐으나 실제 북핵 문제의 완전한 해결까지는 상당한 시간이 걸릴 것으로 전망되므로 남북경협 분위기의 극적 반전을 기대하기는 이른 것으로 판단됨
- 부분적으로는 북한이 경제실리를 추구하는 정책으로 선회하고 있어 북한 주민들의 경제활동 폭이 넓어지고 있으며 이 같은 현상은 남북경협 활성화에도 긍정적 영향을 미치고 있음
 - 통일부의 2005년 12월 남북교류협력동향에 발표한 자료에 의하면, 남한 경제인의 방북 숫자가 2004년 중 560건 13,075명이었으나 2005년 중에는 1~11월까지만 2,846건 39,094명이었음
 - 2005년 9월중 안동대마방직(주)이 주선한 평양투자설명회는 주목할 만한 것이었고 아리랑공연 관람을 위한 남한 주민들의 대규모 방북도 이전에는 없었던 사례였음
 - 남북경제협력추진위원회(이하 “남북경추위”) 합의에 따라 기업들의 참여 가능성 증대
 - 제10차 남북경추위에서 남북당국이 합의한 신경협(‘남측 경공업 물자’와 ‘북측 지하자원’의 상호 교환)추진이 결정될 경우 다수의 기업들이 새롭게 남북경협에 참여할 가능성이 있음
 - 제11차 남북경추위에서 합의도출에 실패하였으나 전반적 협의 분위기는 이어갈 수 있을 것으로 기대됨

- 2005년 10월 28일의 남북경제협력협약사무소 (이하“경협사무소”) 개소는 남북경협사의 새로운 이정표
 - 남북 당국이 운영하게 될 경협사무소가 개성공업지구에 개설됨으로써 여태껏 주로 중국에서 이루어진 남북경협 상담이 지리적으로 가까운 개성에서 이루어 질 수 있는 토대를 마련하였음
 - 남측 14명, 북측 12명이 동일한 건물에서 근무하게 됨으로써 상시 협상과 상담이 가능하게 되었음
- 평양을 중심으로 진행되어 온 남북경협의 중심축이 개성으로 이동할 전망
 - 2004년 6월 개성공단 분양이 개시된 이래 매월 개성공단 반출입 물량이 증가하고 있으며 15개 시범업체가 모두 정상 가동할 경우 생산품의 출하가 급증할 것으로 전망됨
 - 전체 남북교역 대비 개성공단 관련 반출입실적은 2004년 6% 수준에서 2005년 1~11월 현재 16%까지 증가하였고 지속 늘어날 전망이다.

연도	남북교역실적	개성공단실적	비중
2004	6억 9,701만 달러	4,116만 달러	6%
2005. 1~11	9억 7,863만 달러	1억 5,750만 달러	16%

자료 : 한국무역협회, 「남북교역 실적」

- 평양을 중심으로 진행되고 있는 일반교역 및 위탁가공교역도 꾸준한 증가세를 보이고 있으나 일부 품목에 편중된 현상을 보이고 있음
 - 일반교역의 경우, 북한산 모래, 조개류, 북어포, 아연 등의 반입사업이 주류를 이루고 있음
 - 위탁가공교역의 경우, 품목의 변화가 거의 없이 의류가 주류를 이루고 있음

구분	2005년 11월			2005년 1~11월		
	반출	반입	합계	반출	반입	합계
일반교역	1,542 (△36.0)	22,208 (63.8)	23,750 (48.7)	19,625 (10.1)	169,167 (25.6)	188,792 (23.8)
위탁가공교역	4,799 (57.4)	18,107 (16.3)	22,906 (23.0)	71,408 (15.8)	124,041 (21.8)	195,449 (19.5)

자료 : 한국무역협회, 「남북교역 실적」

주 : ()는 전년 동기 대비 증가율

- 기타 경제 협력 사업은 부진을 면치 못하고 있음
 - 일반교역, 위탁가공교역의 경우 교역품목수가 한계를 보이고 있음. 남북경협
의 확대를 위해서는 투자가 수반되는 경제협력 사업의 증가가 이루어져야
하나 오히려 위축되는 현상을 보이고 있음
 - 개성공단을 제외한 기타 경제 협력 사업은 새롭게 추진되는 사업이 거의 없
음 (2005년 중 승인받은 협력사업(자)은 3건에 불과)

< 2005년 중 승인받은 협력사업(자) 현황 >

기 업	사업 상대자	사 업 내 용	지 역	금 액	사업자승인일 (사업승인일)
(주)KH 인터내셔널	새별총회사	섬유제품 제조 및 판매	평양	-	'05. 4. 15
(주)스튜디오 오투모로우	코스타	애니메이션 제작 용역 (Hello Kitty)	평양	3.8만 불	'05. 6. 1 ('05. 6. 1)
아이니무역	개선총회사	다슬기 가공설비 투자 및 반입·판매	원산	15만 불	'05. 6. 15 ('05. 6. 15)

자료 : 통일부(2005. 11), 「월간 남북 교류 협력 동향」

- 개성공단 참여 희망업체가 급증하고 있으나 1단계 100만평 잔여부지 분양
일정과 2단계 개발 일정이 확정되지 않아 진출 계획 수립의 어려움에 직면
해 있음
- 국내 다수의 한계 기업들은 개성공단 진출을 희망하고 있으나 개성공단내
인프라 미비와 불명확한 향후 일정에 불만을 표시함. 일부 공장 이전이 시
급한 업종별로 별도의 진출 계획을 세우고자 하는 조짐도 있음
 - 중소기업중앙회는 개성공단 진출을 서두르는 회원 기업들의 요청으로 별도
중소기업 전용공단 건설을 추진하고 있음
- 투자 여력이 있는 대기업들은 여전히 관망 자세를 보이고 있음

2. 남북경협 활성화의 장애 요인

- 남북경협 활성화의 장애 요인은 북측이 안고 있는 근본 문제에 기인함
 - 북측은 남측 기업의 접근에 대해 개방적 자세로 받아들이는 것이 아니고 일정 한계를 설정하여 제한적으로 받아들이고자 함
 - 북측은 유일한 대남 경협 창구인 민족경제협력연합회 (이하“민경련”)를 통해서만 남측 기업의 상담요청을 선별적으로 받아들이고자 하기 때문에 남측기업들은 협소한 상담 창구를 통해 어렵게 상담을 진행해야 함
 - 사업 가능성 타진을 위한 남북 전문 인력 간 상담 기회도 크게 부족함
 - 기존 사업을 추진하고 있는 업체들조차 자유로운 방북이 이루어지지 않고 있으며 남북인적 접촉에는 제한을 받고 있음
 - 최근 평양 관광단 등 몇 차례 대규모 방북이 이루어져 남한인들의 자유로운 방북이 이루어질 것으로 기대되었으나 일시적인 현상으로 판단됨
 - 단지, 개성공단 내에서는 다소 자유로운 활동을 보장받고 있어 변화의 가능성을 보이고 있음
 - 과거 사례로 볼 때 북측의 갑작스런 정책 변화 가능성은 상존하며 개성공업지구를 제외하고 남한 기업의 대북 진출을 보장해 줄 관련 법률이 부재한 상황임
 - 1998년 나진·선봉경제특구의 경우 갑작스런 남한인의 출입금지 사례가 있었고, 현재까지 개성공단을 제외하고 남한 기업들이 참고할 만한 법률이 없음 (1984년 제정된 합영법, 합작법, 외국인기업법 등은 같은 민족에게는 적용시키지 않는다는 것이 북한의 입장임)
- 상담 및 사업 추진 인프라가 크게 미비함
 - 북한의 공식 대남교역 창구인 민경련을 통해야만 상담이 가능하므로 남북교역 참여를 희망하는 다수의 남한 기업들은 간접교역 방식을 택하거나 사업 추진에 많은 시간을 소요하게 됨

- 남북간 직통신 수단이 부재함
 - 북한의 산업 현황 파악이 어려운 상황에서 상호 교신 수단도 없이 다양한 사업을 추진하기란 거의 불가능

- 운송 수단의 문제와 물류 비용 과다 발생
 - 남북 육로가 개통되어 있어도 상업적 이용이 제한되어 있어 주로 해상 운송에 의존하여야 함
 - 해상 운송비가 한중간 해상 운송비의 2~2.5배 수준이나 현 남북교역 물동량이 적어 당분간 해소되기 어려운 상황

- 국내에서 경쟁력을 상실한 업종은 해외 진출이 시급하나 개성공단 개발 일정을 포함하여 남북한의 정책이 명확하지 않은 인상을 주고 있음
 - 국내 한계기업들은 생산 설비의 해외 이전을 서두르면서 우선 북한 진출을 고려하고 있으나, 사업 이전을 결정하기 위한 정보를 획득하기가 어려운 상황 (정부의 지원 정책과 북한의 불확실성 가운데서 고민하고 있는 상황)
 - 개성공단에 진출한 시범업체들도 자체 축적된 경험을 대외에 공개하기를 꺼리고 있어 후발 업체들이 충분한 사업성 검토를 하기가 어려운 상황
 - 전략물자 반출문제, 원산지 문제, 통행 불편 문제 등도 해결 과제임
 - 본 단지 1차 분양시 의류, 가죽제품 봉제, 신발가공 등의 업종으로 제한하여 타업종은 진출 시기를 가늠하기 어려운 상황
 - 불확실한 사업 환경에 대한 보험제도가 미흡함
 - 남북간 거래시 계약당사자에게 책임지울 수 없는 비상위험(非常危險) 혹은 신용위험에 대해 남북협력기금에서 보조해 주는 제도가 있으나 손실보조 비율(금액)이 기업들의 기대치에 못 미쳐 실용화되고 있지 못하고 있음

3. 경험 활성화를 위한 제도화 방안과 과제

○ 새롭게 개설된 남북경협사무소를 적극 활용해야 함

- 직통신 수단이 부재한 상태에서 사실상 간접교역에 의존할 수밖에 없었던 현실을 감안한다면 경험사무소의 설립은 남북경협의 상담 패턴을 근본적으로 바꿀 수 있는 계기가 될 수 있음
 - 남북거래정보 교환, 거래 알선, 상담소 제공, 투자 상담, 직교역 창구 역할을 수행하게 해야 함
 - 민경련 단동대표부의 역할도 경험사무소로 이전하게 해야 함
 - 교역문건, 견본 등을 송수신하는 창구로 활용하여야 함
 - 남북간 상품 전람회, 상담회, 학술교류 등의 창구로도 활용함으로써 완전한 남북 직교역의 메카로 자리잡게 하여야 함

- 남북경협 문제점을 발견하고 해결하는 창구로도 활용

- 경험사무소를 경험상의 문제점과 모순점을 찾아내 남북 당국이 수시 협의해 나가는 협상 테이블로 활용한다면 남북경협 정책 방향을 정립해 나가는 창구로 발전시킬 수 있을 것임

○ 남북경추위의 정례화와 일관성 있는 주제 상정 : 남북경협 환경 개선을 위한 핵심 주제를 선정하여 실질적 진전을 이루게 함

- 남북경추위의 핵심 주제를 「① 남북기업인(상공인)간 교류 확대 방안 ② 육로 운송 개통과 상업적 운용 ③ 남북상사중재위원회 운용」 등으로 설정하는 것이 바람직함

- 환경 개선은 당국의 몫이란 점을 감안할 때, 당국간 회담인 남북경추위에서 기업들이 현실적으로 필요로 하는 사안에 대해 일관성 있게 협상하여, 합의를 도출해 나가는 것이 필요함
- 환경이 조성되면 사업은 당연히 활성화되어 나갈 것임

○ 남북간 해상 운임에 대해 한시적으로 보조금을 지급할 필요가 있음

- 현재 남북간 해상 운송 루트인 인천 ⇔ 남포, 부산 ⇔ 나진 간 운임은 한중간 해상 운임보다 2~2.5배 이상이 높은 수준임.
 - 이는 운항 선사들이 물동량 부족으로 채산성을 맞추지 못하는 데 기인하는 것으로 당장 획기적 개선이 어려움
 - 오랜 기간 어려운 여건 하에서도 평양을 중심으로 남북교역을 추진해 온 기업들은 정부가 3대 남북경협 사업에만 일방적 지원을 하는 것에 대한 불만을 갖고 있음
- 남북간 직교역 물자에 대해서는 우리 정부가 육로 운송이 개시되기 전까지 해상 운임에 대한 보조금을 지급할 필요가 있고, 보조금 수준은 한중간 물류비와 경쟁할 수 있는 수준으로 책정해야 함

○ 유명무실한 손실보조제도를 개선시켜야 함

- 현황 : 한국수출입은행에서 시행하고 있는 손실보조제도의 손실보조 비율은 교역 손실의 경우 50%, 경제협력 사업 손실의 경우 70%~90%임
- 이용률이 매우 낮은 것으로 알려져 있음

< 손실보조제도 현황 >

손실보조대상	손실액 대비 손실보조 비율
교역손실보조(비상위험, 신용위험)	50%
경제협력사업손실보조(비상위험)	- 개성공단 90% - 기타지역 70%

자료 : 한국수출입은행 손실보조제도

- 남북교역 참여업체들의 사업 추진 현황을 보면, 일반교역의 경우 연간 50만달러, 위탁가공교역의 경우 연간 190만 달러(매출액 기준은 약 90만 달러)의 소규모 거래로 이루어짐
 - 매건 거래는 더 적은 규모의 거래로 진행된다고 볼 수 있으므로 경제협력사업(투자사업) 업체가 아닌 교역업체들은 50%의 손실 회수를 기대하기 위해 굳이 보험료를 납부해야 하는 손실보조제도를 이용하고자 하지 않을 것임

< 교역업체들의 평균 교역량 >

구분		2001년	2002년	2003년	2004년	4년간 평균
일반 교역	참여업체수(개)	309	303	338	308	315
	실적(천 달러)	111,389	171,782	223,670	171,325	169,542
	업체당 평균실적 (천달러)	360	567	662	556	538
위탁 가공 교역	참여업체수(개)	80	71	87	103	85
	실적(천 달러)	124,924	171,177	185,009	175,959	164,267
	업체당평균실적 (천 달러)	1,562	2,411	2,127	1,708	1,933

출처 : 한국무역협회 「남북 교역 실적」을 참조하여 재편집

- 손실보조제도의 활용도를 높이기 위해 당분간 신용위험에 대한 손실보조는 유보하고 비상위험에 대한 손실에 대해서만 보조를 하며 그 비율도 상향조정할 필요가 있음 (신용위험은 북측 상황을 파악하기가 어려워 현실적으로 적용하기가 어려운 문제가 있음)

- 경제 협력 사업의 경우 참여업체들이 유효 적절하게 사용될 수 있는 제도인 것으로 사료되나 약정 한도를 20억 원으로 정해 두었기 때문에 활성화의 기대에 미치지 못함. 따라서, 이의 상향조정이 필요함 (개성공단 15개 시범업체의 경우, 각각 26억~165억 원의 투자를 하였음)

○ 남북 당국간 기 합의한 남북청산결제제도를 즉시 시행해야 함

- 교역을 활성화시키고, 경화가 부족한 북한 입장을 고려한 가장 합리적인 방안이 청산결제제도임

- 청산결제제도 시행에 있어 가장 큰 문제점은 북측이 남측에 공급할 대응 물자가 부족하다는 점인데, 이에 대해서는 남측이 북측의 자원 개발, 위탁가공 확대, 유희설비 활용 등 산업 협력 방안에 대한 아이디어를 제시해 나갈 수 있을 것임

- 남북경추위에서 합의한 새로운 경협 부문도 청산결제제도에 편입시킨다면 보다 쉽게 추진 방안을 설정할 수 있을 것임

○ 당국이 중점 추진해야 할 과제는 남북경협에 대한 북측의 호응을 유도하고 보다 명확한 목표를 설정하여 일관성 있게 추진해 나가는 것임

- 정책 목표는 「당국의 환경 개선, 기업의 사업 추진」으로 해야 함
 - 간접교역을 직교역으로 전환할 수 있도록 경협사무소에 효과적인 기능과 역할을 부여하여 환경 개선이 이루어지도록 함
 - 북측이 단일 창구를 통하여 사업을 추진하고자 하는 데 대해 남측은 기업들이 보다 다양한 북측 회사들을 접촉할 수 있도록 대응해 나가야 함
 - 개성공단 외 지역 (평양 등지)에 대해서도 개성공단과 같은 수준의 관련 법률이 제정, 공포되도록 해야 함

- 개성공단의 경우 1단계 조성된 토지에 대해 조기 분양하는 것이 바람직
 - 한계업종들의 해외 진출에 대비 예측 가능한 일정 제시가 중요

< 남북경협 장애 요인과 제도화 방안 주요 내용 >

장애 요인	제도화 방안
- 북측이 안고 있는 근본 문제 <ul style="list-style-type: none"> · 남측 기업의 접근을 선별적으로만 받아들임 · 자유로운 방북 불허 · 남북경협 관련 북측의 법률 부재 · 단일창구 민경련에만 의존 	- 남북경협사무소를 창구로 활용 - 남북경추위의 정례화와 일관성 있는 주제 상정
- 상담 및 사업 추진 인프라 미비 <ul style="list-style-type: none"> · 직통신 수단 부재 · 높은 물류비 	- 남북간 해상 운임 보조금 지급 - 손실보조제도 개선 - 남북청산결제제도 시행
- 개성공단의 경우 향후 일정 불명확	- 1단계(100만 평) 조기 분양 필요

이종근 현대경제연구원 객원연구위원(☎6000-5591, jkleeb@kita.net)

한국무역협회 남북교역팀 수석연구위원

< 남북 경험 추이 >

		단위	2003	2004	2005. 11	2005.1~11
상업적 거래	남북 교역	만 달러	40,868	34,780	4,666	38,424
	- 일반 교역	(%)	(19.2)	(-14.9)	(34.9)	(21.6)
	- 위탁가공교역		22,367	17,179	2,375	18,879
			18,501	17,601	2,291	19,545
경제협력사업	경제협력사업	만 달러	2,103	8,867	2,015	24,612
	- 개성공단	(%)	(-15.8)	(321.6)	(35.0)	(228.2)
	- 금강산관광		0	4,116	1,542	15,750
			1,602	4,177	555	8,239
소 계		만 달러	42,971	43,647	6,681	63,036
		(%)	(16.8)	(1.6)	(34.9)	(61.2)
비상업적	대북 지원	만 달러	27,065	25,840	3,592	34,716
	기 타	(%)	(27.0)	(-4.5)	(56.6)	(52.5)
			2,377	215	25	111
소 계		만 달러	29,442	26,055	3,617	34,827
		(%)	(7.5)	(-11.5)	(57.3)	(51.6)
총 계		만 달러	72,413	69,701	10,298	97,863
		(%)	(12.8)	(-3.7)	(42.0)	(57.7)

주 : ()는 전년 동기 대비 증가율.

< 남북한 주요 경제 지표 비교 >

		단위	2000	2004		비교
			북한	북한(A)	남한(B)	B/A(배)
인 구		천 명	22,175	22,709	48,082	2.1
경제성장률		%	1.3	2.2	4.6	-
명목 GNI		억 달러	168	208	6,810	32.8
1인당 GNI		달러	757	914	14,162	15.5
무역	무역 총액		19.7	28.6	4,783.0	167.2
	- 수출	억 달러	5.6	10.2	2,538.4	248.9
	- 수입		14.1	18.4	2,244.6	122.0
에너지	발전용량	만 kW	755	777	5,996	7.7
	발전량	억 kWh	194	206	3,421	16.6
	원유도입량	만 배럴	285	390	82,579	211.7
생산량	쌀	만 톤	142.4	180.0	500.0	2.8
	철광석	만 톤	379.3	457.9	22.6	0.05
	자동차	만 대	0.7	0.45	346.9	770.9
	비료	만 톤	53.9	43.4	361.4	8.3
SOC	철도 총연장	km	5,214	5,235	3,380	0.6
	도로 총연장	km	23,633	25,185	100,278	4.0
	항만 하역	만 톤	3,550	3,690	53,278	14.4