

# 남북 교류 · 협력의 문제점과 실천적 과제

김영운

민족통일연구원 연구위원

## 머리말

**남**북한 교류는 그 규모 면에서 볼 때, 지난 1995년 말을 기준으로 최초로 연 3억 달러(통관 기준: 2억 8,730만 달러)에 근접했다. 이는 1994년에 비해 무려 50% 가까이 상승한 규모로서 북한 경제가 지난 수년간 마이너스 성장에 따른 장기적 경제 침체와 에너지난 및 식량난에 봉착해 있는 점을 감안할 때, 다음과 같은 중요한 의미를 던져주고 있다.

첫째, 북한의 대남 경제적 의존도가 심화되고 있음을 말한다.<sup>1)</sup> 현재 북한의 식량 사정은 지난해 수해로 인해 아주 심각한 상태이며, 에너지난에 따른 산업 숲분야의 생산 감소와 식량 부족은 사회 생산물의 비정상적인 분배를 가져와 음성적인 방법을 통한 소득이 그나

1) 1995년 상반기 중 북한의 대외 무역 총액은 약 9억 3,000만 달러(잠정치)로 전년 동기에 비해 6.0% 감소하였으나, 남북 교역액은 1억 6,500만 달러로 전년 동기 8,240만 달러보다 약 2 배 정도 증가하여 상반기 중 북한의 대남 무역 의존도는 약 17%에 달했다.

남북 교류 · 협력의 문제점이 많은 국외의 경우, 정치적 관계의 영속으로 이루어지며, 단일 · 간접 거래 · 대기원 무역의 리스크와, 전통적인 선취권과 영유권, 국제 무역은 다 자다들이 복잡한 측면을 띠고 있다. 특히 개교 무역의 경우, 제국의 증가나 현지 법인을 통해 무역에 유리 가능 상민, 기술 지도 및 전략에서의 시간적 · 공간적 양 비 존재, 계약의 간접적 체결과 부합의 조건과 입찰의 불 명확한 반영, 남북한 기술차이 부하 현지 직접 생산 지도 나 국내 직접 지도의 불가항으로 거래 위험성 상존, 남북 한간 직간접 거래의 불합치로 원부자재 및 임가공 제품 의 적기 수송 지원과 제품의 적기 운수 불가항으로 북한 에서 기밀된 제품의 해외 시장 수출이 곤란하다. 또 남북 투자에서는 남북간의 남북 투자 중심의 영합인 협조 및 상호 이익 추구 등의 입회 생산, 자원의 공동 개발이나 영 다 건설 및 사회간접시설 투자 등의 거의 전무한 실정이다.

이런 문제점을 벗어나기 위해서는 ① 남북 교류 · 협 령에 있어서 북한은 민족 통일에 지향한 영웅 혁명 투구 의 영웅적 투쟁 무력 영웅의 기풍 양식, ② 남북 영합 의 입회 생산, ③ 남북 교류 · 협력 수준을 극대화, ④ 경제 협력과 상호 이익을 직접 무역의 직접 무역으로 전환, 남북 무역 기구의 남북 조립으로 민족 남북 거래의 적기 운과 투자의 안정성 확보를 위한 협조 · 공동 투자 등의 구축 등이 필요하다.

대북 경제 협력과 관련된 정부의 역할은 북한의 대북 경제 활동의 규제보다는 지원이며, 기업에 대한 조처도 기 업의 효율적인 대북 투자가 이루어지도록 직접적 역할에 국한되고 나머지는 기업의 자율 조정 격하에 맡겨야 할 것이다. 기업 보호 차원에서 북한에 투자한 기업이 피해 보지 않도록 정보 제공 및 관망에 자기 이익을 추구되 지 않게 하는 정부 차원의 책임이며, 우리 기업의 대북 경험의 소나기식 단발성으로 그치지 않고 지속되도록 북 한에 대한 충분한 정보 제공과 투자 상담을 강화하며, 특히 단기적인 수익이 실현되지 않더라도 장래의 갖는 장기적 인 차원에서 정치 · 사회적 파급 효과를 고려하여 대북 경제 협력을 추진하도록 지원해 주는 것이다.

마 경제를 유지하고 있다고 해도 과언이 아니다. 이런 가운데서 북한의 對남한 교역이 큰 규모로 증가한 것은 북한 경제의 對남한 의존도가 그만큼 크게 심화되었음을 의미한다.

둘째, 이와 같은 남북한 교역의 증가는 남북한간 경제의 상대적 결속도를 증가시키고 있으므로 앞으로의 남북 경제 협력이 어떤 목표와 방향으로 추진되어야 하는가를 점진하게 해준다.

본 고에서는 위와 같은 관점에서, 우리의 대북 경제 교류·협력이 처해 있는 위치를 진단해보고, 남북한 경제 협력 추진 상의 특징과 문제점을 논의함으로써, 앞으로 어떤 방향으로 남북 경제 협력이 이루어져야 할 것인지를 논의하고자 한다.

### 남북 경제 협력<sup>2)</sup>의 특징과 문제점

#### 일반 교역

남북한의 교류·협력은 분단 50년이라는 장기간을 거치면서도 실질적인 교류·협력은 제대로 이루어지지 못한 것이 사실이다. 그나마 1992년 「남북한기본합의서」를 채택함으로써 교류·협력이 제도화될 수 있는 밑바탕

을 마련하였으나, 남북한의 정치적 사안과 밀접하게 연계되어 그 실효성을 거두지 못하고 있다. 남북 교역의 특징을 요약하면 다음과 같다.

#### ○ 정치 관계의 종속 변수인 남북 교역

남북 교역은 남북한간의 정치적 관계의 발전과 밀접하게 연관되어 이루어져왔는 바, 이는 그동안 추진된 교류·협력 전개 과정을 통해 여실히 나타나고 있다.

남북한 교역은 지난 1984년 9월 북한 적십자사가 수해 물자인 쌀과 직물을 제공, 이를 남한이 인수함으로써 시작되었다. 그 이전 1959년 사라호 태풍시 북한이 남한 수재민에게 구호 물자를 제공하겠다고 발표함으로써, 남북 교역이 이루어질 수 있는 가능성이 있었으나 성사되지는 않았다. 1984년 수해 물자를 제공받은 남한은 그해 10월 경제회담을 제의하고 1985년 11월까지 다섯 차례에 걸친 남북경제회담을 진행시켜, 쌍방간에 교역 품목을 제시하기까지에 이르렀으나 교역은 행해지지 않았다.

남북한의 실질적인 교역은 1988년 남북한간 교역 문호 개방과 남북한 교역을 민족 내부 교역으로 간주하는 것을 골자로 하는 「민족 자존과 통일 번영을 위한 대통령 특별 선언」(일명 7·7선언)과 1988년 10월 「대북 경제 개방 조치」를 발표함으로써 시작되었다.

2) 남북한 경제 협력은 교역을 중심으로 하는 경제 교류와 투자를 통한 생산 발전 및 지역 개발을 포함하는 협력의 의미를 포함하고 있다. 경제 협력이라고 할 경우에는 일반적으로 경제 교류와 경제 협력을 모두 포함하고 있다.

이로써 남북 교역은 정부 당국의 승인 하에 공식적으로 이루어질 수 있는 계기를 맞게 된 동시에, 정부는 대북 교역품에 대해 관세 및 방위세를 면제하는 조치를 단행했다.

1988년 12월 현대그룹이 북한산 모시조개를 수입하고 1989년 1월 정주영 회장이 북한을 공식 방문, 금강산의 공동 개발 등 경제 협력 사업을 발표한 이후부터는 남한의 대기업들이 대북 교류에 적극 가담하게 되었다. 직항로를 통해 북한산 무연탄을 도입(1989. 2)했는가 하면, 북한산 명태 3,000 톤을 반입한 것을 계기로 「남북교류민간추진협의회」를 발족(1990. 9)시킨 바 있다. 1990년 8월 1 일에는 「남북교류협력법」이 제정되고, 「남북교류협력기금법」이 제정·시행됨으로써 남북 경제 교류가 법적·제도적 뒷받침 하에 이루어질 수 있는 단계로 발전하였다. 1991년 1월 한국산 상품이 최초로 원산지 표시를 달고 북한에 반출되었으며, 이어 남한 쌀 5,000 톤이 북한에 반출됨으로써 남북한간 첫 직교역이 이루어지게 되었다.

1992년 2월 18일 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」가 발효되면서부터는 남북간 각종 분과위원회 및 공동위원회가 설치됨으로써, 금강산 공동 개발 및 북한 남포공단 건설 등의 경제 사업에 대해 합의하고, 1992년 7월 19일 김달현 당시 북한 부총리의 남한 방문, 두만강 유역 개발 사업과 관련한 우리 대표단의 방북을 비롯하

여 남포조사단의 방북 등이 이루어지면서, 남북한간의 교류는 실질적인 경제 협력 단계에 진입하는 듯한 양상을 보이기까지 하였다. 그러나 1992년 10월 6일 '남한조선노동당'의 대규모 간첩단 사건이 터지자 정부가 대북 경제 협 불가의 입장을 천명함에 따라, 기업인의 방북이 금지되고 대북 경제 사업은 중단되었다. 이와 같은 사태는 때마침 북한 핵문제와 연결되어 남북한이 악화 일로의 긴장 관계를 형성하게 됨으로써 남북 경제 교류는 침체 상태를 면치 못하게 되었다.

이와 같은 남북한 관계의 경색 국면은 그로부터 2 년여가 지난 1994년 10월 북미간 핵 협상이 타결됨으로써 전환되는 계기를 맞게 되었다. 기업인의 방북을 비롯한 일련의 대북 경제 활성화 조치가 단행되었으나 대북 경수로 지원 문제와 관련, 남북이 다시 대치 상태에 돌입함으로써 경제 협력 관계는 활성화되지 못하였다. 지난 1995년 6월 쿠알라룸푸르 회담에서 경수로 지원과 관련, 한국의 중심적 역할이 보장되는 방향으로 타결되자, 남한 정부는 남한의 다수 기업이 북한 지역 투자를 위해 북한 방문을 승인한 바 있다. 이와 함께 북한의 쌀지원 요청을 정부가 받아들여 1995년 6월부터 10월까지 15만 톤의 쌀을 무상으로 북한에 제공하였다. 그러나 쌀제공 과정에서 인공기 계양 사건(1995. 6. 26), 안승운 목사 납북(1995. 7. 24), 쌀수송선 억류 사건(1995. 7. 31)이 발생하고, 무장 간첩 사건

(1995. 10. 24)을 비롯하여 북한의 계속적인 대남 비방으로 남북 경제 협력 관계는 경색 국면에 휩싸이게 되었다.

1995년 6월 이후 경색되어 있는 남북 경제 관계는 지난 1996년 4월 16일 한국과 미국이 공동으로 제안한 4자회담의 수용 여부에 따라 크게 진전될 수 있는 가능성을 남겨 놓고 있다.

위와 같이 정치적으로 연계된 남북 교역은 <표 1>에 잘 반영되어 있는데, 1988년 대북 경제 개방 조치 이래 남북한간 교역은 1989년과 1990년의 탐색기를 거쳐 1991년부터 본격적으로 증가되기 시작하였으나, 북한 핵 문제 등으로 정치적인 경색 관계를 유지한 1993년과 1994년에는 침체 상태를 벗어나지 못하였다. 그러나 1995년에 들어서는 1994년 10월 북미 핵타결과 함께 정부가 핵·경협 완화 조치를 발표(1994. 11)하면서부터는

그 규모가 다시 크게 증가하였음을 알 수 있다. 1995년 남북 교역액은 통관 기준으로 2억 8,730만 달러(대북 지원 쌀 포함시 5억 2,450만 달러)로서 1994년에 비해 47.6%나 증가하였다.

○ 반입 위주의 교역

남북 교역은 남한이 북한으로부터 반입하는 양이 전체 교역의 거의 대부분을 차지하는 반입 절대 초과의 불균형 상태를 나타내고 있다. <표 1>에서 보는 바와 같이, 1995년 말까지 통관액을 기준할 경우 남한의 반입은 8억 7,700만 달러로서 전체 교역 총액 9억 8,500만 달러의 약 89%를 차지하고 있다.

이와 같은 현상은 무엇보다도 첫째, 남북한 간의 경제력 격차와 정치·사회적인 점에 기인하는 것으로 보인다. 즉, 북한은 남한과 비

<표 1> 연도별 남북 교역 규모(통관액 기준)

(단위: 백만 달러)

연도	반입	반출	총액	연증가율(%)
1988	-	-	-	
1989	18.6	0.1	18.7	
1990	12.3	1.2	13.5	-27
1991	105.7	5.5	111.2	831
1992	162.9	10.6	173.5	156
1993	178.2	8.4	186.6	108
1994	176.3	18.2	194.5	104
1995	222.9	64.4*	287.3*	147
계	876.9	108.4	985.3	

자료: 통일원 교류협력국, 「남북교류협력동향」, 1996. 3.

주: \*는 대북 지원 쌀을 제외한 수치.

교하여 경제력 면에서 큰 차이를 나타내고 있으며 외화가 크게 부족한 상황에서 국제 경쟁력을 갖추고 있는 남한 상품의 대량 구입이 거의 불가능할 뿐만 아니라 둘째, 남한 상품의 대규모 유입이 북한 사회 전반에 파급될 사회 심리적 부작용을 우려하고 있기 때문인 것으로도 분석된다. 그러나 남한이 북한으로부터의 반입 위주의 교역 형태를 유지하고 있음에도 불구하고, 남한의 반입량은 1993년 이후 정체 상태를 보이면서 그 증가폭이 둔화되고 있는 반면, 북한으로의 반출은 크게 늘어나고 있음을 알 수 있다. 1994년 남한의 반입은 1993년에 비해 약 1% 정도 줄어들었으나, 반출은 200% 이상 크게 늘어났으며 1995년에 들어서도 대북 쌀지원을 제외하더라도 지난 1995년 12월까지의 반출 실적은 작년 동기에 비해 무려 455%나 늘어났다. 이는 남한의 교류·협력 활성화 조치에 따른 위탁 가공용 섬유류 원부자재의 대북한 반출이 크게 증가한 데 기인하는 것으로 판단된다.

이와 같은 위탁 가공용 원부자재의 북한 반입에 따른 교역 상의 반출 급등 현상은 남한의 교역 활성화 조치에 의해 크게 좌우된 것으로 남북한간의 교역이 앞서 언급한 바와 같이, 정치적인 관계와 밀접히 연계되어 있는 결과로 나타나는 현상이라고 할 수 있다. 즉, 북한은 남한과의 교역에 있어 일관되게 교역을 추진하려는 의도를 견지하여 對남한 반출량을 유지시키고 있는 반면, 남한의 반출은

對북한 정책에 따라 탄력적으로 이루어지게 하고 있는 것을 감지할 수 있다.

이와 같은 정책은 남북 교역 물자의 승인 현황에서도 잘 나타나고 있다. 남북한간의 물자 반입과 반출에 대한 승인은 통일원의 제한승인과 주무 은행의 자동 승인 과정을 통해 이루어지고 있는데, 1994년 통일원의 제한적인 승인을 받아 반입한 교역액은 총 1,996만 9,000천 달러에 달해 전체 반입 승인액이 1993년의 4.6%에 비해 9.8%로 크게 높아졌다. 반출의 경우에 있어서도 승인을 받아야 하는 대상액이 1994년 총 769만 3,000 달러로 전체 반출 승인액의 30.3%를 기록하여 1993년 13.5%보다 크게 증가하였다.<sup>3)</sup> 이는 정부가 대북 교역을 정치 관계와 연계시켜 신속적으로 통제하고 있음을 증명하는 것이다.

#### ○ 국제 교역보다 까다로운 대북 교역

남북 교류 협력과 관련하여 북한으로부터 물품을 반입하거나 북한에 반출하고자 하는 자는 당해 물품 또는 거래 형태·대금 결제 방법에 관하여 정부(통일원)의 승인을 얻도록 되어 있다. 정부는 물품의 반출입에 관한 자동 승인 품목과, 제한 승인 품목 또는 금지 품목을 구분하여 미리 공고하고 있다.

반출입 제한 승인 대상은 대외무역법 제18

3) 통일원 교류협력국, 「남북교류협력 동향」, 제43호.

조 및 제19조의 규정에 의하여, 통상산업부장관이 고시한 수출입 공고, 별도 공고, 통합 공고 등에서 수출입 제한 대상이 되는 품목과 同공고에 명시된 비제한 품목이라도 다음에 해당하는 경우에는 반출 승인을 제한하고 있다. 첫째, 위탁 가공용 기계 장치 및 설비로서 물물 교환(barter trade), 구상 무역(compensation trade), 대응 구매(counter purchase)의 형태로 이루어지는 연계 교역으로서, 대응 물품이 반입 제한 승인 품목인 경우 둘째, 1회 미화 100만 달러 이상 또는 미화 만 달러 이상의 반출 셋째, 설비 반출 대금의 100분의 30 이상을 생산 물품이나 가공비 등으로 상계하는 경우이다. 반입 승인을 제한하는 대상은 미술품이나 도예·공예 작품, 우표, 화폐 등의 유가 증권으로서 이미 사용되었거나 통용되지 아니한 것 모두 포함되며, 무상으로 반입되는 품목 및 별도 정부가 공고한 품목이 해당된다. 지난 1995년 1월 3일자로 정부는 225 개 품목을 반입 제한 승인 품목으로 새로 고시한 바 있는데, 이와 같은 조치는 1995년부터 WTO 체제가 출범함에 따라 그동안 수입 제한 품목으로 묶여 있던 각종 농수산물에 자유화 품목으로 고시됨으로써, 무관세 혜택을 받는 북한산 농수산물의 급격한 반입이 이루어질 경우 국내 시장을 교란시킬 염려가 있다고 판단하여 이에 따른 농산물 생산 업자를 보호하기 위한 배경에서 취해진 것이다.<sup>4)</sup> 이와 같은 조치는 그 자

체만을 보면, 대북한 교역이 다른 나라와의 교역보다 더 강한 규제 상태 하에서 이루어지고 있음을 의미한다. 따라서 북한과 교역을 하거나 하려는 기업은 이점에 대해 보다 세심한 주의를 요하고 있다.

#### ○ 전형적인 선후진국형 교역

남북 교역의 대상 품목수는 1988년 이후 계속 증가해오고 있는데, 1995년 12월 통관 기준으로 볼 때, 반입 79 개 품목, 반출 57 개 품목으로 총 136 개에 달하고 있으며, 1993년 및 1994년과 비교해 각각 38 개 및 11 개가 증가하였다.<sup>5)</sup> 그럼에도 불구하고 북한으로부터 반입되는 품목은 금괴 및 아연괴를 포함한 빌레트 등 1차 자원인 철강·금속 제품이 지난 1991년부터 1995년 말까지 전체 반입량의 평균 78%에 달하는 소품종 일변도를 나타내고 있으며, 반출 품목도 1993년 이후 화학 제품과 섬유 제품을 생산하기 위한 위탁 가공용 섬유류 제품의 원부자재 및 설비 부품을 비롯한 공업 제품이 80% 이상 주류를 이루고 있다.

이와 같은 점에서 볼 때, 남북 교역은 북한의 천연 자원과 남한의 공업 제품이 주로 교

4) 한국무역협회, 「남북경협」, 1995. 1.

5) 연도별 대북 교역 통관 품목수는 1989년 25 개, 1990년 24 개, 1991년 67 개, 1992년 105 개, 1993년 98 개, 1994년 125 개, 1995년 188 개였다. 통일원 교류협력국, 「남북교류협력동향」, 각년호.

〈표 2〉 연도별 반입 품목 구성(통관기준)

연도	농수산물	광산물	철강·금속	섬유류	화학제품	기타	총계
1989	3.1	5.9	80.8	7.0	-	3.2	100
1990	43.3	13.0	36.9	17.7	-	5.1	100
1991	7.2	6.3	81.4	1.5	1.6	2.0	100
1992	9.5	8.9	77.0	2.3	0.8	1.5	100
1993	5.9	0.8	86.6	5.0	0.4	1.3	100
1994	7.4	0.8	77.3	10.5	0.6	2.4	100
1995	13.2	1.6	68.4	14.0	-	2.8	100

자료: 통일원 교류협력국, 「남북교류협력동향」, 각년호.

환되는 전형적인 선·후진국간 교역 형태를 나타낸다고 할 수 있다.

반입 품목 가운데 철강·금속 제품 다음으로 큰 비중을 차지하고 있는 품목은 섬유류로서 1994년 이후 전체 반입액의 10% 이상을 차지하고 있는데, 이는 위탁 가공용 섬유 제품의 반입량이 늘어나고 있는 데서 비롯된 것으로 보인다. 그 다음으로는 농수산물인데 1994년의 경우 전체 7.4%를 차지하였으며, 1995년에는 이보다 훨씬 증가한 13.2%를 기록하였는 바, 이는 북한산 한약재의 반입이

크게 늘어난 데 기인하고 있다.

반출품으로는 위탁 가공용 원부자재인 섬유류와 화학 제품 다음으로 비누, 설탕 등의 생필품이 차지하고 있는데, 특히 1995년의 실적을 보면 설탕 단독 제품이 전체 반출량의 14.4%를 차지해 일반적으로 후진국에서 나타나는 현상인 높은 설탕 수요를 그대로 반영하고 있다.

對북한 반출 품목에 있어 특징은 임가공용 원부자재를 제외하고는 단 1회성 거래로 그치고 있으며, 반출품에 원산자가 표시되지 않

〈표 3〉 연도별 반출 품목 구성(통관기준)

연도	농수산물	섬유류	전기·전자	기계류	화학 제품	철강재	기타	총계
1989	-	-	-	-	-	-	-	-
1990	-	-	-92.2	7.0	-	0.8	100	-
1991	29.0	0.5	8.1	-	62.5	-	-	100
1992	0.6	4.7	-	0.2	75.1	18.5	0.9	100
1993	0.1	74.5	5.5	-	13.0	0.5	6.6	100
1994	0.8	70.5	0.0	0.2	7.4	1.3	19.8	100
1995	1.5*	59.3	0.0	0.6	19.0	3.4	16.2	100

자료: 통일원 교류협력국, 「남북교류협력동향」, 각년호.

주: \*는 쌀지원 제외.

는다는 점이다. 원산지 미표시는 북한이 남한 제품의 북한 반입이 미칠 부정적 영향을 우려하기 때문인 것으로 평가된다. 또한 정치적인 결정에 의한 쌀반입을 제외하고는 북한 주민의 생계를 위한 물품 반입은 거의 이루어지지 않고 있다는 점이다. 따라서 남북한간 교역이 증대되기 위해서는 교역 가능 품목의 적극적인 개발과 동시에 북한으로 하여금 남한의 물품을 구입할 수 있게 하는 정책 추진이 요구된다.

○ 간접 거래 위주의 교역

남북한간 교역 방식은 해외 중개상을 통한 순수 형태의 간접 교역 또는 국내 기업의 해외 현지 법인을 통해 북한 당사자와 직접 협의·계약하되, 대금 결제는 해외 중개상을 통하는 방식이 주류를 이루고 있다.

간접 교역이 전체 교역에서 차지하는 비중은 - 1991년 이후 위탁 가공 교역과 직교역도 증가함으로써 교역 형태가 차츰 다양화되고 있는 것으로는 나타나고 있으나 - 1994년의 경우만 하더라도 전체 교역의 95.5%, 1995년 95.0%를 차지하고 있다.

남북간의 직교역은 1991년 천지무역의 쌀, 1992년 농수산물유통공사의 농산물, 1993년과 1994년 한중약업사 등의 한약재 반입 및 설탕, 비누 등이 대표적인 사례로 손꼽히며, 1993년 340만 달러로 전체 교역의 1.7%를

차지하였으나, 1994년에는 1,000만 달러 이상을 기록, 4.5%로 크게 증가하였다.

직교역은 거래의 번거로움을 덜고 간접 교역에 따른 비용과 시간 절약적 면에서 권장되는 것이 바람직할 수 있는 측면을 가지고 있으며, 그 추진과 관련하여 장애 요소가 없음에도 불구하고 잘 이루어지지 않고 있다. 특히, 직교역 승인 건수에 비해 실제 거래가 성사되는 비율이 낮은데, 그 이유는 무엇보다도 對북한 교역에 임하는 남한 기업이 현지 사정에 어둡거나, 북한의 교역 신용도가 크게 낮기 때문에 직교역을 통할 경우, 중개상이라는 안전 장치가 없어지기 때문에 거래 위험성이 오히려 높아질 우려가 있다. 다시 말해, 대북한 교역 상에 마찰이 발생할 경우, 간접 교역의 경우에는 국제 거래의 차원에서 클레임을 제기할 수 있는 당사자가 있다는 점에서 비롯된다. 따라서 남북한간의 직교역이 성사되기 위해서는 정부 차원에서 남북 합의가 이루어지고 이를 보장할 수 있는 제도적 장치 마련이 시급하다고 하겠다.<sup>6)</sup>

6) 남북한 간접 교역의 중개지로는 홍콩이 가장 많이 이용되고 있으며, 그 다음이 일본, 중국, 싱가포르 순이다. 홍콩은 특히 반입 중개지보다 반출 중개지로서 더 많이 이용되고 있는데, 1988년부터 1995년까지 총 1,704 건의 반입 거래를 중개, 전체 교역 건수의 64.0%를 차지하였으며, 반출 거래를 위해서는 전체 940 건 가운데 659 건을 중개하여 70.1%를 기록하였다.



〈표 4〉 주요 기업별 반출입 규모(1988년~95년 누계)

(단위: 백만 달러)

업체명	반입 승인 누계액	반출 승인 누계액
삼성물산	171.7(16.7)	26.8(17.8)
(주)대우	166.8(16.2)	8.1(5.4)
엘지상사	144.2(14.0)	27.1(18.0)
효성물산	25.6(2.5)	1.1(0.7)
현대종합상사	23.7(2.3)	1.9(1.3)
쌍용	22.7(2.2)	-
선경	14.6(1.4)	8.3(5.5)

자료: 통일원 교류협력국, 「남북교류협력동향」, 각년호.

주: ( ) 안은 전체 교역 중 차지하는 비율.

## ○ 대기업 위주의 남북 교역

남북 교역은 거의 대기업 위주로 이루어지고 있다. 대기업이 전체 교역액의 약 70% 이상을 차지하고 있다.

1995년까지 업체별 반입 승인 누계액은 삼성물산이 1억 7,200만 달러, 대우가 1억 6,700만 달러, 엘지상사가 1억 4,400만 달러로 이들 3개 상사가 전체 교역액의 약 47%를 차지하였으며, 반출의 경우에 있어서도 엘지상사가 2,700만 달러, 삼성물산이 2,700만 달러, 대우가 800만 달러로 약 41%를 차지하였다.

1994년 남북 교역에 참여한 업체는 총 160개 업체로서 1993년에 비해 28개 업체가 증가하였으나 대부분의 교역이 대기업 위주로 이루어졌으며, 지금까지 對북한 교역에 경험이 있는 240여 개 기업체 중 170개 이상 이 단 1회로 거래가 끝나버린 것을 알 수 있다.

향후 남북 교역이 중소기업을 발판으로 꾸준하게 이어지는 것이 바람직한 것임을 감안할 때, 중소기업의 적극적인 참여가 이루어질 수 있는 조치가 요구된다고 하겠다.

## 위탁 가공 교역

위탁 가공 교역은 가공임을 지급하는 조건으로 가공할 원자재의 전부 또는 일부를 생산자에게 공급하여 이를 가공하게 한 후, 가공 불품을 반입하는 교역으로 임가공 교역이라고도 하며 대부분 선·후진국간에 이루어지고 있는 것이 보통이다.

남북한 위탁 가공 교역 분야는 해가 거듭할수록 크게 활기를 띠고 있으며<sup>\*)</sup> 그 내용이 고급·다양화되는 추세에 있다.<sup>\*)</sup>

위탁 가공 교역은 국내의 노동 집약 산업이 고임금 등의 이유로 생산 기지를 해외로 이전시키려는 상황에서 경쟁력을 확보할 수 있는

방안으로 유리하며, 북한도 다른 교역 형태와는 달리 자본과 기술이 부족한 상황에서 자체 설비와 노동력을 이용하여 비교적 큰 부가가치를 창조하여 외화를 획득할 수 있다는 점에서 앞으로도 크게 활성화될 것으로 전망된다.

그럼에도 불구하고, 위탁 가공 교역도 해결해야 할 많은 문제점들을 내포하고 있다.

우선, 위탁 가공 교역은 반출입 교역과 비슷하게 위탁 가공의 상담에서 기술 지도, 검사에 이르기까지 대부분 제3국의 중개 또는 현지 법인을 통해 간접적으로 이루어짐으로써 시간적·금전적 낭비를 초래하고 있는 것이 사실이다. 계약 체결에 있어서도 북한의 무역상사가 계약의 직접 당사자가 되지 못하고 중개상과 체결하기 때문에, 북한의 조건과 입장이 명확히 반영되지 못하는 경우가 허다하다. 따라서 중개상과 신뢰 관계가 형성되어

있지 않을 경우에는 위탁 가공 교역 추진 상의 어려움이 많다.

그리고 대부분의 경우, 국내 기술자가 직접 현지에 가서 임의의 생산 지도를 할 수 있는 단계까지 미치지 못한 형편이며, 북한의 기술자를 국내에 초청하여 지도할 수 있는 상황이 아니기 때문에 거래의 위험성이 상존해 있다.

위탁 가공 생산에 대한 계약이 체결되면 원부자재의 선적에서부터 생산지까지 도착, 생산 과정과 선적 등 일련의 과정이 체크되어야 함에도 불구하고, 북한과의 직접적인 연락이 이루어지지 않고 중개상에 전적으로 의존하는 경우가 대부분이며, 간접 통신으로 인한 의사 전달이 제대로 되지 않는 경우도 많다. 가공임의 지불에 있어서도 통상적으로 화물 선적 이후 대금을 지불하는 것이 관행이나, 북한은 생산이 거의 끝나게 될 즈음 중개인을 통해 임가공비를 송금해줄 것을 요청해오고 있는 실정이다.

그밖에도 남북한간 직항로(현재 부산·나진간 개설)가 충분히 개설되어 있지 않기 때문에, 원자부재 및 임가공 제품의 적시 운송에 지장을 주고 있으며 이에 따른 경비도 많이 발생하고 있다. 북한과 제3국과의 정기적인 운송편도 보장되어 있지 않는 상태에다 항만 시설이 미비하여 하역 또는 선적을 위한 시간도 부정확하기 때문에, 제품의 납기를 엄수한다는 것이 불가능한 경우가 허다해 북한에서 가공된 제품을 해외 시장에 수출할 수

7) 승인 기준으로 1991년 3만 6,000 달러, 1992년 96만 9,000 달러, 1993년 799만 6,000 달러, 1994년 2,856만 달러를 기록함으로써, 절대액 면에서 해마다 급신장하는 추세를 보이고 있으나 그 신장률은 크게 둔화되었다. 1995년에도 이와 같은 증가세는 계속되어 그 실적은 4,633만 달러로서 전년에 비해 62%나 증가하였다. 전체 교역에서 차지하는 비중도 1992년의 0.45%에서 1994년 12.5%, 1995년 15.5%로 늘어났다.

8) 남북한간의 위탁 가공 거래는 1991년 말부터 시작되어 초기에는 시범적 차원에서 봉제 인형, 가방 등이 주류를 차지하다가 북한에서 생산된 제품의 품질이 상당한 수준을 보이자 위탁 가공에 대한 신뢰감이 형성되었으며, 그 대상도 바지, 셔츠, 스웨터, 자켓 등으로 늘어났다. 현재는 북한 시장을 겨냥하고, 향후 경험 관계를 고려한 협력선 구축 차원에서 급속히 확대되고 있는 실정이다.

있는 상황까지 발전하지 못하고 있다.

이와 같은 문제들을 해소하기 위해서는 남북한 당국자가 하루 빨리 이에 대한 협의를 통해 쌍방이 이익을 볼 수 있는 방법으로 협정을 통한 제도적 장치를 마련하는 데 역점을 두어야 할 것이다.

### 대북 투자

남북한간에는 對북한 투자를 중심으로 하는 경험, 예를 들어, 합작 및 합영을 통한 제품의 공동 생산을 비롯하여 자원의 공동 개발이나 공단 건설 및 사회간접시설 투자 등은 거의 전무한 실정이다.

북한이 1984년 9월 「합영법」 발표 이후 1993년 말까지 재일 조총련계 등 외국 기업과 투자 유치 계약을 체결한 투자 기업수는 전자, 기계, 화학, 의류, 식품, 광산 등 각 분야에 걸쳐 약 210 건, 이 가운데 합영 및 합작 기업의 국내 유치는 144 건, 해외 진출이 66 건인 것으로 알려져 있다. 그러나 북한내 투자 유치 기업 가운데 92.4%에 달하는 133 건이 조총련계 일본 기업에 의한 투자 기업으로 총투자 기업의 대부분을 차지하고 있을 뿐, 이 기간 중 국내 기업의 북한 투자는 한 건도 이루어지지 않았다.

1996년 5월 현재 남북한간의 경험은 (주)대우의 남포합작공장 1 건만이 남한 정부의 대북 협력 사업자 승인과 협력 사업 승인까지

모두 받아 실제 합영 형태로 대북 투자에 착수한 상태이다. 대우는 현재 남포공단 협력 사업 추진을 위해 기술자의 방북과 북한 체류를 정부로부터 승인받았으며, 이미 512만 달러에 상당하는 투자 승인을 득했다. 그러나 삼성의 선봉 지역 통신센터 건설 및 운영 사업, 국산 전자 교환기(TDX) 생산 사업을 비롯하여 태창의 금강산 샘물 개발 판매 사업, 대우전자의 컬러 TV, 세탁기 및 전자레인지 합작 생산 등은 오래 전부터 이미 사업 승인을 신청해왔으나, 정부의 정책적 고려때문에 승인을 보류해왔던 사업이었다. 정부는 지난 4월 27일 對북한 4자회담 성사를 위한 분위기 조성의 전략적 차원에서 이들 사업에 대한 사업자 승인을 한 바 있다. 사업자 승인을 받은 사업은 사업 승인을 받아야 실제 투자를 할 수 있기 때문에, 이들 사업의 남북한 경험이 이루어지기까지는 앞으로도 많은 시간을 요할 수 있으며 남북 관계의 진전에 크게 좌우될 것이다.

### 대북 교류·협력의 정책적 과제

#### 대북 교류·협력에 대한 기본 인식

우리 정부의 對북한 경제 관계에 대한 인식은 남북한간의 정치적 관계를 고려, 아주 신중하면서도 소극적이다. 북한을 민족 통일을 지향하는 동반자로서 공동 번영을 추구하자

고 말해왔지만, 결과적으로 그와 같은 목표를 지향하는 데 필요한 실질적 조치를 취한 것은 별로 없었다. 남북 관계를 개선시킬 수 있는 분야라면 경제 협력 분야인데, 핵문제를 비롯한 정치적인 문제로 말미암아 경제 협력의 기회를 많이 상실했다.

지난 1994년 11월 8일 단행한 대북 경제협력 활성화 조치도 북미 합의에 따른 핵문제 해결의 돌파구가 열림에 따라 핵·경제 연계 고리를 풀 수밖에 없는 입장에서 나온 것이었으나, 그나마 기존의 핵·경제 연계 정책의 완전 포기가 아니라 단계적으로 완화해나가는 것을 기본 방침으로 설정하고 있다.

이와 같은 정부의 소극적인 자세는 대북한 관계에 있어서 정부가 이중적인 사고 내지 북선적 전략을 견지하고 있기 때문인 것으로 판단된다. 다시 말해, 우리 정부가 북한을 '적도 우방도 아닌 특수 관계'로 설정하고 있기 때문에, 대북 관계에서 소극적인 입장 내지는 기존의 입장을 계속 견지할 수밖에 없는 상황이 되는 것이다.

남한에는 현재 북한을 경제적으로 지원하는 것이 북한 주민의 생활 수준을 향상시켜 북한 내부의 변화를 촉진시킬 수 있다는 주장과 함께 북한을 경제적으로 지원할 경우 북한 정권이 더 오래 지탱하는 데 도움이 될 것이며, 북한이 남한의 지원을 군비 강화에 이용할 가능성도 있다는 주장이 병존하고 있다. 북한에 대한 이러한 이중적 사고에 정부 정책

이 편승하고 있다고 보여진다.

그러나 북한이 남한과의 경제 협력을 통해 발전을 이룩할 수 있다면, 그것 자체가 우리의 대북 발언권을 강화하고 북한을 움직일 수 있는 지렛대로 사용할 수 있다는 점도 간과해서는 안될 것이다. 이런 과정에서 우리는 대북 교류·협력에 대한 치밀한 전략을 취할 수 있을 것이다.

### 정책 추진의 일관성 확보

지난 1995년 10월 15일 김영삼 대통령은 뉴욕타임즈誌와의 회견에서 "북한에 대해 배신감과 실망감을 느껴 가까운 시일 안에는 한반도내 화해와 대화를 위한 더 이상의 조치를 취하지 않겠다"고 밝힌 바 있다. 정부는 대북한 쌀지원이 이루어지면 남북 당국자간 대화가 열릴 것으로 예상했으나, 북한이 인공기 계양 사건과 쌀수송선 억류에 이어 대남 비방을 강화하고 있을 뿐만 아니라, 우성호 선원을 보내주지 않고 있음으로써 형성된 대북한 비우호적 여론과 대북 지원에 대한 부정적 시각을 의식하여 대북 정책 방향을 선회한 것이다.

이와 같은 정부의 정책 전환은 전략적 차원에서 이루어진 것으로 해석할 수 있으나, 정부가 스스로 강경책을 천명하는 것은 오히려 우리의 정책 선택의 폭을 좁히는 셈이 된다. 또한 대북 정책을 다시 변화시켜야 할 경우가

왔을 때 선뜻 이를 추진하지 못함으로써 정부의 입지를 약화시킬 수 있다. 그러나 보다 더 중요한 것은 그와 같은 대북 정책은 경제적인 면과 관련하여 추진되어야 할 우리의 통일 정책에는 아무런 긍정적인 효과를 발휘하지 못한다는 사실이다. 이와 같은 대북 정책의 결과로 나타나는 남북한 경제 협력 관계는 지난해 10월 쌀지원을 끝으로 북한의 수해로 인한 극심한 식량난에도 불구하고 냉기류에 휩싸인 채 돌파구를 찾지 못하는 상태에 있다.

정부의 대북 경제 정책은 전략적 차원에서 얼마든지 바뀔 수 있으나, 첫째로 그 기조가 흔들려서는 안될 것이다. 북한의 성직된 태도에도 불구하고 보다 대범한 자세에서 대북 경제 정책을 일관성있게 추진하는 것이 요구된다. 이를 위해서는 먼저 정부의 대북 교류·협력 의지가 확고하게 정립되어야 하며 정책 추진에 자신감을 가져야 할 것이다.

둘째로 정부는 남북 경제 협력을 통해 북한이 경제난을 극복하는 데 지원할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 북한을 경쟁 대상으로 취급하여 경제 협력을 추진하는 것은 남북 관계의 개선과 경제 통합 실현에 바람직하지 않다. 우리의 대북 지원이 마치 북한만 덕보게 하는 것으로 생각하고 있다면, 여기에서 탈피하여 북한의 경제적 지원이 북한 체제의 변화와 남북한 통일을 오히려 촉진시키는 지름길임을 인식해야 할 것이다. 경제 협력을 통한 대북한 경제적 지원은 북한 주민의 생활 수준

을 향상시킬 뿐만 아니라 민주화와 자유화에 대한 인식을 고조시킬 수 있다.

대북 정책은 국민적인 합의의 토대 위에서 추진하는 것이 바람직하나, 국제 정세와 남북 관계가 가변적이라는 점을 고려할 때 국민적 합의를 도출하는 일은 결코 쉽지 않다. 그러나 국민적 합의가 정부 정책에 대한 국민의 지지로 문제 귀착되는 것이라면 문제는 일관성있는 정책이 최우선적 요소로 고려되어야 할 것이다.

#### 교류·협력 수준의 고도화

북한과의 경제적 접촉은 계속 시도되어야 하며, 그 규모는 확대 발전되어야 한다. 경제 협력은 북한의 개혁과 개방 및 대남 협력을 확인하거나 촉구할 수 있는 중요한 매체이자 북한 경제를 발전시킬 수 있는 실제적인 수단이다. 북한으로 하여금 실질적인 경제 개혁을 추진할 수 있게 하는 최선의 방법은 지속적이며 다양한 경제적 접근과 교류의 확대밖에 없다. 경제 교류의 양과 질은 상호 보완 관계에 있다. 교류가 많아질수록 남북한간 산업적 연계는 더 긴밀해진다. 산업 관계의 긴밀화는 다시 교류 규모의 증대를 가져온다. 경제 교류가 많을수록 북한의 경제 발전은 물론 남북한간의 경제적 관계도 발전시킨다.

북한은 체제 동요를 우려하여 이산가족 상봉 등 인도적 차원의 인적 교류 및 제반 교류

에 대해서 부정적 자세를 견지하고 있는 것이 사실이다. 따라서 북한의 이러한 우려를 불식시킬 수 있는 방안과 제도적 장치를 마련함으로써 남북한간 상호 경제 의존도가 심화될 수 있는 방향으로 경제 협력의 고도화를 이룩해야 할 것이다.

경제 교류·협력에 있어서는 다른 분야의 교류 협력 사업도 중요하지만 특히, 북한의 농업을 살리고 발전시키는 것이 우선 시급하다고 판단된다. 북한 농업의 발전은 정치·군사적 문제에 앞서 동포애를 통해 당면한 식량난을 해결하기 위한 과제로서 중요성을 지니고 있다.

### 법·제도적 장치 구축

경제 협력과 관련된 제도적 장치가 남북한간의 합의를 통해 시급히 마련되어야 할 것이다. 먼저, 간접 교역을 직접 교역으로 전환하고 지난 1992년 11월 남북 경제교류협력위원회가 합의한 청산 계정 설치를 추진하여, 외화가 부족한 북한이 경화없이 남한의 물품을 반입할 수 있도록 할 필요가 있다. 또한 직접 교역이 이루어지기 위해서는 대금 결제 방식에 대한 합의가 필요하다. 즉, 남북 교류 협력에 관한 부속합의서에 명시된 청산 계정 방식의 대금 결제 원칙에 청산 방법이나 단위 기간 은행 지정 한도 초과시 처리 방법 등 세부 합의를 도출해야 할 것이다.

이와 함께 국제무역기구로부터 남북 직교

역이 민족 내부의 거래로서 승인받을 수 있도록 해야 한다. 남북한간의 교류를 '민족 내부 교류'로 간주하며 무관세로 교역할 경우, 미국 등 다른 나라에 의해 GATT 규정 위배로 제소될 여지가 있다. 무역 분쟁에 휘말릴 경우, WTO의 분쟁 해결 절차를 밟게 되겠지만 WTO의 권고 사항이 미국에게 그대로 통용될 것인지 살펴보아야 할 것이다. 미국은 WTO의 결정이 자신의 국익을 보호하지 않는다고 판단될 경우에는, 슈퍼 301조 등을 발동할 수 있기 때문에 이에 대한 대책 마련도 요구된다.

그밖에도 투자에 대한 안전성 확보를 위한 투자 보장 장치의 마련을 비롯하여 과실 송금 허용, 분쟁 해결 및 조정을 위한 제도적 장치, 통행에 따른 편의 제공과 북한 지역에서의 활동에 대한 신변 보장을 북한으로부터 획득받아야 할 것이다.<sup>9)</sup>

### 맺음말: 정부의 역할

남북 교류·협력은 앞서 제시된 남북 교류상에 나타나고 있는 문제점부터 개선하기 시작해야 할 것이다. 다시 말해, 반입 위주의

9) 정부는 방북하는 기업에 대해 북한으로부터 신변 안전과 무사 귀환을 보증하는 서류를 첨부하여 방북신청서를 제출하도록 되어있다. 그러나 엄밀히 따져 신변 안전과 무사 귀환 보장은 정부가 북한 당국으로부터 받아야 할 제도적 장치의 하나이다.

남북 교류에서 반출과 반입이 균형을 맞출 수 있도록 북한의 구매력을 제고시킬 수 있는 방법을 마련하고, 국제 교역보다 까다롭고 승인을 득해야 하는 절차들을 간소화할 필요가 있다. 또한 1차 상품 위주의 반입과 위탁 가공용 원부자재의 반출 위주의 교역 내용을 점차 다품종·다분야로 전환하고, 대기업 위주의 거래에서 중소기업도 참여할 수 있게 함으로써 남북 거래가 보다 안정된 기반을 확보할 수 있도록 하는 것이 요구된다.

이와 함께 대북 경제 협력과 관련된 정부의 조치가 남한의 대북 경제 활동을 규제하는 목적이 아니라, 지원을 목적으로 이루어져야 할 것이다. 정부의 대북 경제 교류 기업에 대한 조치는 기업을 선도하고 효율적인 대북 투자가 이루어질 수 있게 하는 지침적 역할을 하는데 국한하고, 나머지 많은 부분을 기업의 자율적인 조정 기능에 맡겨야 할 것이다. 투자 규모, 투자 지역의 선정 등에 있어서도 기업이 스스로 결정할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 그러지 않아도 우리 기업의 북한 지역에서의 활동은 북한 당국의 규제를 받을 수밖에 없기 때문에, 북한이 오히려 우리 기업의 과당 경쟁을 부추겨 이를 활용할 수도 있다는 점을 고려해야 할 것이다. 이와 관련해서 정부는 기업 보호 차원에서 북한의 각종 투자유치법에 따라 투자한 기업이 피해를 보지 않도록 정보를 제공함과 동시에 분쟁 발생 시 이를 해결하는 데 적극 협력해야 할 것이

다. 이밖에도 정부의 역할이 크게 기대되는 분야는 중소기업 분야로서 대북 경험에서 남한의 중소기업이 소외되지 않도록 하는 정부 차원의 배려가 필요하다. 남북 경험이 시작부터 대기업·대형 사업 위주로 흐르는 것보다는 중소기업이 위탁 가공 형태의 소규모 사업에 우선 참여할 수 있도록 배려를 해주는 것이 요망된다.<sup>10)</sup>

마지막으로, 정부는 우리 기업의 대북 경험이 소나기식 단발성으로 그치지 않고 대북 지원의 차원에서 계속 이어질 수 있도록 유도할 필요가 있다. 지금까지 북한 합영법을 통해 경험에 임한 조총련계 등 외국 기업들이 사업에 실패한 선례로 보아 우리 기업도 북한과의 경험에서 손해를 볼 수 있다. 또한 기대만큼의 수익이 발생하지 않을 경우, 자본주의적 논리에 입각해 북한과의 경험 활동을 중단할 수도 있다. 정부는 우선 그와 같은 사태가 발생하는 것을 미연에 방지하기 위해 북한에 대한 충분한 정보를 제공하고 투자 상담에 임하며, 비록 단기적인 수익이 실현되지 않더라도 경험이 갖는 장기적인 차원에서의 정치·사회적인 파급 효과를 고려하여 대북 경험을 추진하도록 지원해야 할 것이다. **統**

10) 현재 크게 성장하고 있고 전망이 밝은 위탁 가공 교역의 경우에 있어 실질적으로 참여하고 있는 업체수는 1995년 22 개 업체였으며, 그나마 1995년 13 개사가 신규 참여한 실정임을 감안할 때 중소기업의 대북 교역 참여도가 얼마나 미비한 것임을 알 수 있다.