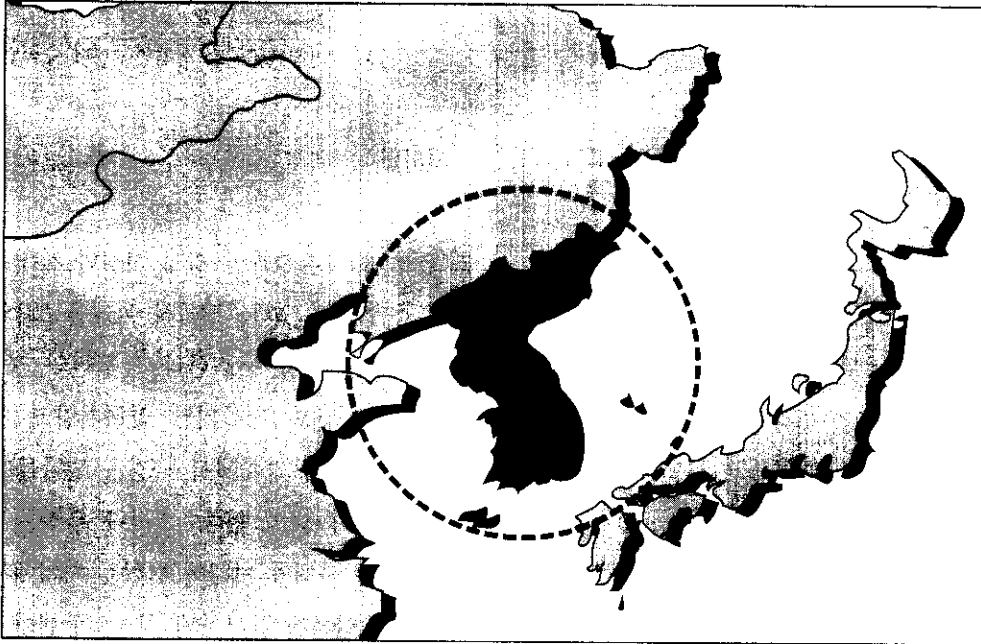


시사논단



46. 남북한 위탁가공 교역의 현황과 전망

동용승 / 삼성경제연구소 정책연구센터 수석연구원

57. 북한에서 합영기업의 설립과 운영

권재열 / 연세대학교 법학연구소 선임전문연구원

72. 북미 미사일회담의 전망과 대책

박종철 / 민족통일연구원 연구위원

남북한 위탁가공 교역의 현황과 전망

동용승

삼성경제연구소 정책연구센터 수석연구원

머리말

남북 위탁가공 사업의 성과는 첫째로 남북 경제 교류 가능성 면에서, 남북 경제 교류를 주도하고 있고, 남북 경제 교류의 관심도를 높여주고 있으며, 남북 경제 교류의 장래 가능성을 열어주고 있다. 둘째로 북한 경제 변화 측면에서, 북한이 對서방 무역에 대한 자신감을 가질 수 있도록 하였으며, 북한 경제의 변화를 가져오고 있다는 것이다.

그러나 이런 성과에도 불구하고 현실적으로 많은 난관이 존재하고 있다. 즉, 북한의 경우 제품은 중국 제품에 비해 가격 경쟁력이 없기 때문에 남한에서 외면당하고 있고, 생산 과정 상의 의사 소통 문제가 있고, 사업 성사 소요 기간이 너무 길고, 시장 확보가 어렵다는 것이다. 또 남한의 경우 기업들의 북한과의 경제 교류는 어렵다는 패배감이 확산되고 있고, 국내 섬유 시장이 오랫동안 무역 상사 중심의 수직 계열화로 이루어져왔기 때문에, 북한에 대한 새로운 주문 확대를 위해 기존 거래선을 포기해야 하는 상황 발생으로 주문량의 급격한 증가는 사실상 곤란하다는 것이다.

따라서 이러한 난관을 극복하고 남북 경제 교류의 명맥을 이어갈 수 있는 유일한 방법은 섬유 위탁가공을 통해 남북간에 경험한 노하우를 바탕으로 위탁가공 품목을 전자, 기계 등 여타 품목으로 확장할 수 있도록, 합영 또는 외국인 기업같은 직접 투자의 길을 확대하는 것이다.

이를 위해서는 우선, 북한은 남한 기업의 북한내 활동을 보장하여야 하며, 우리 정부도 기업들의 대북 투자를 적극 지원할 수 있는 입장 전환이 있어야 한다. 다만, 기업은 의도하지 않은 상황 발생의 위험성이 도처에 있기 때문에, 대북 사업 접근을 절대 무모하게 해서는 안됨을 지적하고자 한다.

세 계는 본격적인 경제 전쟁의 시대에 돌입하고 있다. 정치적 이데올로기의 대립은 80년대 말 구소련과 동구권의 붕괴와 함께 먼 시대의 이야기로 잊혀져가고 있다. 기업들은 세계 각지에서 국경을 넘나들며 이윤 추구에 여념이 없다. 그러나 우리는 아직도 냉전의 잔재가 지배하고 있는 지역에서 살고 있다. 남북한이 분단된 지 50여 년이 흐르고 있고, 분단의 원흉으로 지목되오던 김일성도 사망한 지 2년이 흐르고 있지만, 남북한 간의 휴전선은 세계 어느 곳의 국경 지대보다 살벌하기 이블데 없다. 북한의 대남 비방은 그치지 않고 있으며 남한의 대북 경계심도 좀처럼 풀리지 않고 있다.

이러한 와중에서도 질긴 생명력을 유지해 온 것이 바로 남북간 경제 교류이다. 1988년 10월 천지무역의 쌀 교역을 통해 100만 달러 규모로 시작된 남북 교역은 1995년 말에는 승인 기준으로 3억 1,000만 달러를 기록했으

며, 통관 기준으로는 2억 8,700만 달러를 기록했다.¹⁾ 아직도 간접 교역의 형태를 벗어나지 못하고 있지만²⁾ 남북한의 정치적 대립 상황을 감안한다면 실로 괄목할 만한 성장이 아닐 수 없다. 경제 교류 방식도 초창기 단순 교역에서 시작하여 현재는 위탁가공 교역은 물론 직접 투자까지 성사될 정도로 다양화되고 있다. 1994년 11월 정부는 남북경협 활성화 조치를 발표하였고 기업들의 방북으로 이어지면서 1996년 6월 현재 사업자 승인을 받은 기업이 10 개 기업이며, 협력 사업 승인도 1 건이 이루어졌다. 남북한 경제 교류가 투자의 시대로 접어들고 있는 것이다. 이러한 성과를 거두게 된 데는 위탁가공 사업이 일등 공신이라해도 과언이 아니다. 1991년 코오롱 상사의 가방 위탁가공에서 시작된 남북한 위탁가공 교역은 이제는 가장 중요한 교역 방식으로 자리잡고 있다. 1995년까지는 섬유 봉제류에 국한되었던 품목도 1996년 들어 LG 상사의 컬러TV, 삼성전기의 스피커 등 전자 제품류로 확대되고 있다. 위탁가공 교역은 남

북 경제 교류의 필요성을 입증해준 사업이라 할 수 있는 것이다. 또한 교역의 시대에서 투자의 시대로 접어드는 가교 역할도 하고 있다.

그러나 이렇게 중요한 위탁가공 교역이 통계 상에 나타나는 장미빛 포장과는 달리 실질적으로는 많은 명암이 교차하고 있다. 현재의 시점에서 남북한 위탁가공 사업의 명암을 조명해보고 장기적으로 문제점을 어떻게 해소하는 것이 바람직한지를 검토해볼 필요가 있다. 이에 따라 이하의 내용은 위탁가공 사업의 성과 및 절차보다는 문제점 및 그 해소 방안에 초점을 맞춘다. 또한 대부분의 북한 경제 관련 분석이 그러하듯이 정확한 통계 및 분석 틀을 이용하는 데 현실적 한계가 있음을 우선 밝힌다. 되도록 통계에 기초하려고 노력하였지만 많은 부분 필자가 그동안 접해온 기업들의 경험을 근거로 논리를 전개하고자 한다.

남북 위탁가공 사업의 성과

남북 위탁가공 사업의 성과는 두 가지 측면에서 볼 수 있다. 하나는 남북 경제 교류의 가능성이라는 측면과 또 하나는 북한 경제의 변화라는 측면이다. 우선, 남북 경제 교류의 가능성 측면부터 살펴보면, 1991년부터 시작된 남북 위탁가공 교역의 성과는 세 가지 정

1) 통관 기준 금액은 쌀지원을 제외한 수치이며, 쌀지원을 포함할 경우 5억 2,400만 달러에 달한다. 통일원, 「월간 남북교류협력동향」, 제55호, p. 32.

2) 간접 교역의 형태가 초창기에는 홍콩, 일본 등 제3국을 직접 경유하였지만, 최근에는 대부분 북한의 남포항을 출발하여 공해상으로 나갔다가 곧바로 인천항으로 들어오는 형태를 취하고 있기 때문에 실질적으로 직접 교역과 크게 다를 바 없다. 물론 계약 및 선적 서류는 제3국을 경유하는 것으로 되어 있다.

도로 정리할 수 있다. 첫째는 남북 경제 교류를 주도하고 있다는 점이다. 1996년 4월 말 현재 승인 누적 기준으로 1억 500 달러를 기록하여, 전체 교역의 8.3%를 차지하고 있다. 연도별로는 1993년에 4%에 불과하였으나 1995년에는 15.3%, 1996년 1~4월은 27.1%로 비중이 점차 증가하고 있다. 연간 증가율도 전체 교역은 1991년부터 1994년까지는 2억 달러 수준에서 정체되었으나, 위탁가공 교역은 1991년 3만 6,000 달러에서 시작하여 1994년에는 2,800만 달러로 급증하였다. 전체 교역이 35.5% 증가한 1995년에도 위탁가공 교역은 68%의 증가율을 기록하였다. 이는 농수산물 및 광산물을 중심으로 한 단순 교역의 한계를 위탁가공을 통해 극복하고 있으며, 전체 교역 증가를 주도하고 있음을 의미하는

것이다.

둘째는 남북 경제 교류의 관심도를 높여주고 있다. 위탁가공 교역의 품목별 현황을 보면, 1995년까지는 섬유, 봉제, 신발 부문이 주류를 이루고 있었다. 1996년에 들어서는 이외에도 자동차 배선, 컬러TV, 패트병 등 다양화되는 모습을 보이고 있다. 이는 섬유 위탁가공을 통해 축적된 노하우를 바탕으로 여타 부문으로의 확대를 모색하고 있음을 보여주는 것이다. 참여 업체도 초창기 10여 개에 불과하였으나 1996년 말 현재 39 개 업체가 참여하고 있다. 이들 업체는 대기업보다는 중소기업이 주종을 이루고 있는 점이 주목된다. 국내 생산비 상승으로 해외 투자를 모색해온 중소기업들이 북한 지역으로의 진출에 관심이 높아지고 있는 것이다.

〈표 1〉 남북한 경제 교류 추이(승인 기준)

(단위: 만 달러)

연도	반입		반출		합계	
	총액	위탁가공	총액	위탁가공	총액	위탁가공
1988	104	-	-	-	104	-
1989	2,224	-	7	-	2,230	-
1990	2,035	-	473	-	2,509	-
1991	16,600	2.3	2,618	1.3	19,217	3.6
1992	20,069	55.6	1,282	41.3	21,350	96.9
1993	18,853	438.5	1,026	361.1	19,879	799.6
1994	20,352	1,659.8	2,542	1,196.6	22,894	2,856.4
1995	23,608	2,649.0	7,375	2,074.7	30,983	4,723.7
1996. 1~3	5,147	909.0	2,317	1,110.9	7,464	2,019.9
총계	108,990	5,714.2	17,640	4,785.9	126,630	10,500.1

자료: 통일원, 「월간 남북교류협력 동향」, 매월호를 이용하여 작성.

셋째는 남북 경제 교류의 장래 가능성을 열어주고 있다. 일반적으로 위탁가공 교역은 투자의 전단계로서 인식되고 있다. 초보적 수준에서 남북한 경제 상황에 기초한 분업에서 출발하여 북한 경제의 실정을 파악하면서 수년의 경험을 통해 투자 가능성을 모색할 수 있게 되었다. 이에 따라 정부는 1994년 11월 남북 경제 교류 활성화 조치를 통해 남한 기업의 대북 투자를 제한적이거나 허용하는 조치

를 취하였다. 현재는 10 개 기업에 대한 협력 사업자 승인, 이 가운데 (주)대우의 사업에 대해서는 협력 사업 승인을 해주었다. 이는 장기적으로 남북 경제 교류가 어떤 형태로 전개될 것이라는 점을 암시하는 것으로서 그 가능성이 밝음을 나타낸다.

한편, 북한 경제의 변화 측면에서도 두 가지 점에서 성과를 거두고 있다. 첫째는 북한이 對서방 무역에 대한 자신감을 가질 수 있

〈표 2〉 남북 경제 협력 사업자 승인 현황

(단위: 만 달러)

기업명	승인일	사업 내용	규모	복속 회사	투자 지역
(주)대우	95. 17(사업승인) (92. 10. 5 협력 사업자승인)	셔츠·블라우스(283) 가방(114) 자켓(115)	512	삼천리총회사	남포공단
고합물산	95. 5. 17	의류·봉제(70) 직물(450) 이불·솜(66) 수지병(100)	686	광명성총회사	협의중
한일합섬	95. 6. 26	웨타(250) 봉제(110) 모포(220) 방직(400)	980	조선은하무역총회사	남포
국제상사	95. 6. 26	신발 제조	350	조선은하무역총회사	남포
녹십자	95. 9. 15	의약품 제조 (유로키나제)	300	광명성총회사	평양시 대동강 또는 용성 구역
동양시멘트	95. 9. 15	시멘트 저장 싸이로 1기 건설	300	대외경제협력추진위원회	나진항
동룡해운	95. 9. 15	하역 설비 (지게차 2대, 크레인 1대)	500	해양무역회사	나진항
삼성전자	96. 4. 27	통신센터 건설	700	조선체신회사	나진
대우전자	96. 4. 27	컬러TV, 전자렌지, 세탁기 생산	640	조선삼천리총회사	남포
태창	96. 4. 27	금강산 샘물 개발	580	조선능라888무역회사	금강산

자료: 상동.

도록 하였다. 북한의 경제사전 85년판에도 위탁가공 사업에 대한 용어 정의가 기록되어 있는 점을 본다면,³⁾ 위탁가공 방식은 사회주의권 국가들의 붕괴 이전에도 북한에서 사용되어온 개념이다. 사회주의권 국가들의 붕괴와 함께 90년대 들어 서방 국가들과의 무역 확대를 모색하고 있는 북한으로서는 국제 시장에 내놓을 수 있는 제품이 없었기 때문에 상당한 불안감을 가지고 있었다. 실제로 북한 무역 총액은 1990년 47억 달러에서 1995년에 20.5억 달러 급감하였다. 그러나 총액 규모의 급감에도 불구하고 방직요 섬유 및 그 제품의 수출은 증가하고 있으며, 1994년부터는 북한 수출에서 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 1994년에는 1억 9,900만 달러로서 23.7%였으며, 1995년에는 2억 3,300만 달러로서 31.7%를 차지한 것이다.⁴⁾ 이에 따라 북한의 대외 경제 담당자들도 위탁가공 사업을 통한 서방국들과의 교역에 어느 정도 자신감을 가지게 된 것으로 보인다.⁵⁾

둘째는 북한 경제의 변화를 가져오고 있다

3) 조동호, 최병선, 「남북위탁가공교역의 현황 및 확대 방안」, 한국개발연구원, 1995. 5.

“일반적으로 북한은 위탁가공이란 용어를 사용하고 있지 않다고 이야기되고 있으나, 이는 잘못 이해하고 있는 것으로 여겨진다. 실제로 북한의 경제사전은 위탁가공 및 위탁가공 무역이란 용어에 대하여 설명하고 있으며, 가공 무역 항목에서는 위탁가공 무역이 가공 무역의 한 종류라고 설명하고 있다.”

4) 대한무역진흥공사, “1995년도 북한의 대외 무역 동향”, 「북한뉴스레터」, 1996년 6월호.

는 점을 지적할 수 있다. 북한 경제 운영의 근간은 사회주의 계획경제체제, 자립적 민족경제 건설, 중공업우선주의 등의 세 가지이다. 그러나 위탁가공을 통한 수출 의존도 증가 및 수출 가능성 확대는 자연스럽게 이들 세 가지 근간을 변화시킬 수밖에 없는 것이다. 계획경제체제에서 무역의 개념은 수입량을 결정한 후 이에 맞추어 수출량을 계획하는 것이다. 그러나 위탁가공 사업의 경우 자신들의 사전 계획보다는 상대방 기업의 주문량에 따라 공장의 가동률이 결정되는 것이다. 또한 위탁가공 사업이 활성화되면서 수출 전담 기업뿐 아니라 일반 사업장에서도 이 사업에 대한 관심이 높아질 수밖에 없다. 당연히 사전 계획은 무의미해지면서 계획 경제라는 개념도 자연스럽게 변화해갈 수밖에 없다. 자립적 민족경제 건설도 외국 기업의 주문에 의존하는 형태가 증가함에 따라 수출 지향형 형태로 변모하게 된다. 한편, 위탁가공 사업은 주로 경공업을 위주로 행해지므로 달러 획득이 가능한 경공업 부문으로의 투자가 계속될 것이므로 중공업 우선 정책도 무색해진다.⁶⁾

5) 1996년 4월 워싱턴을 방문한 김정우 북한대외경제협력추진위원회 위원장은 북한의 무역 형태가 다양화되고 있으며, 서방 국가와의 경제 교류 확대에 대한 일말의 자신감을 보인 바 있다. 또한 최근 들어 북한의 대외 무역 일꾼들로부터 위탁가공 사업에 대한 제안이 증가하고 있는 것으로 알려지고 있다.

〈표 3〉 남북 위탁가공 교역(반입 승인 기준) 증가 추이

(단위: 배)

연도	1992	1993	1994	1995	1996. 1~4
전년(동기) 대비 증가 추이	24.8	7.9	3.8	1.6	1.2

자료: 『월간 남북교류동향』을 이용해 작성.

남북 위탁가공 교역의 문제점과 그 원인

이상과 같은 총량적 성장세에도 불구하고 남북 위탁가공 교역에서 몇가지 이상 징후가 나타나고 있어서 장기적 발전 가능성이 불투명해지고 있다.

우선 총량적 증가세가 주춤하고 있다는 점이다. <표 3>에서 알 수 있듯이, 1992년에는 1991년에 비해 무려 24.8 배를 기록하였으나, 점차 증가세가 둔화되면서 1995년에는

1.6 배에 그쳤다. 증가율로는 60%에 불과한 수치이다. 이러한 현상은 1996년에 들어 더욱 심화되고 있는데 1996년 1~4월 누계 실적이 1995년 동기간에 비해 20% 증가에 그치고 있다. 물론 이러한 현상을 단순 수치로 계산하는 데는 초창기 교역 규모와 최근의 교역 규모가 큰 차이가 있기 때문에 무리가 있을 수 있다. 그러나 추이 상으로 감소하고 있는 점은 부인할 수 없는 현상이다.

다음으로 교역 참가 업체의 실적에서 찾아

〈표 4〉 주요 기업별 남북 위탁가공 사업 현황

(단위: 천 달러)

업체명	1992년 이전	1993	1994	1995	1996. 1~4	합계
코오롱 상사	206				9	215
국제상사		10	116	258	81	465
삼성물산	218	1,879	5,105	7,430	741	15,373
엘지상사		660	6,695	7,486	4,050	18,891
(주)대우		1,461	2,883	3,698	884	8,926
고합상사		169	538	1,696	247	2,650
한일합성	28	67	1,037	3,044	739	4,915
(주)신원			48	1,347		1,395
(주)진도패션			92	438	27	557
삼보무역				158	458	616
서전어패럴					340	340
(주)대래					1,072	1,072

자료: 상동.

주: 합계 20만 달러 이하 기업은 27 개가 있음.

볼 수 있다. 앞서서도 지적했듯이, 1996년 4월 말 현재 위탁가공 교역을 경험하고 있는 기업은 39 개에 달하고 있다. 이 가운데 초창기부터 지금까지 꾸준히 추진해오고 있는 기업은 엘지상사, 삼성물산, (주)대우, 한일합성, 고합상사, 국제상사 등 6 개 기업이며 모두 자금력을 가지고 있는 대기업들이다. 그밖에 (주)신원, 진도패션, 삼구교역 등이 후발주자로서 꾸준한 실적으로 보이고 있다. 그러나 나머지 기업들은 단발성 사업에 그치고 있음을 알 수 있다. 실적 기준으로 대북 위탁가공 교역의 5대 기업인 엘지상사, 삼성물산, (주)대우, 한일합성, 고합상사 등도 1996년 들어 컬러TV를 들여온 엘지상사를 제외하고 나머지 4 개 기업은 감소세를 보이고 있다.

이상과 같은 상황을 볼 때, 남북 위탁가공 사업이 표면 상의 성과 및 그 효용성에 비추어, 현실적으로 많은 난관이 존재하고 있음을 암시한다고 할 수 있다. 이들 기업들이 느끼고 있는 난관을 종합적으로 정리하면 모든 남북 관계가 그러하듯이 남북한 모두에게서 그 원인과 문제점을 찾을 수 있다.

우선 북한이 원인을 제공하고 있는 것부터 살펴보면 다음과 같다.

- 6) 물론 이러한 분석은 북한의 제2 경제 부문(군수 부문)을 감안하지 않은 것이라고 볼 수 있지만, 최근 무기 수출이 어렵게 되면서 군수 부문의 무역 상사들도 위탁가공 사업에 대한 관심이 높아지고 있기 때문에 예외될 수 없을 것이다.

첫째, 중국산 제품에 비해 가격 경쟁력이 없기 때문에, 북한산 위탁가공 제품의 주 소비 시장인 남한에서도 외면당하고 있다는 점이다. 주지하다시피 북한산 제품을 남한 시장으로 반입할 경우 관세가 면제되고 있다. 그리고 북한의 인건비가 중국에 비해 그다지 높다고 할 수도 없다.⁷⁾ 그럼에도 불구하고 국내 시장에 출시된 북한산 제품이 중국산에 비해 가격 경쟁력을 갖지 못함에 따라 소비자들로부터 외면을 당하고 기업들로서는 팔리지 않는 제품을 계속 생산할 수는 없는 노릇인 것이다. 이는 직접 비용 이외에 간접 비용이 높기 때문으로 지적되고 있다. 우선 물류 비용이다. 북한산 제품은 대부분 남포항에서 선적하여 인천항으로 들어오고 있다. 이때 제품을 선적하기 위한 컨테이너 박스를 대부분 북한에 주문을 한 남한이 직접 구입하여 운영하고 있다. 이에 따른 추가 비용은 기업에 따라 차이가 있지만 큰 부담으로 작용하고 있다. 또한 남북한 운항선은 정기선이 아니기 때문에 북한으로부터 선적해오기 위해서는 왕복 비용을 지불해야 한다. 그리고 물량이 많지 않

7) 북한의 월평균 임금에 대해서는 정확한 수치를 알 수 없다. 왜냐하면 대북 위탁가공 사업에서 제품 생산 단계에 임금이 포함되어 있기 때문에 이를 분리하여 알 수는 없는 것이다. 그러나 나진·선봉자유경제무역지대에서 북한의 임금을 약 70 달러 정도로 산정하고 있으며, 위탁가공을 통한 임가공비를 주먹구구식으로 산출할 경우, 1인당 약 30~50 달러/월 정도로 평가하는 경우가 많다.

아 컨테이너 또는 선박의 물량을 전부 채우지 못한 채 비용을 지불하는 경우가 많기 때문에 제품 단가에 부가되는 물류 비용이 증가하게 된다.

한편, 이러한 물류 비용 이외에 사업 추진을 위한 부수적 비용 또한 만만치 않다. 일종의 정보 비용이라 할 것이다. 북한의 대외 사업 일꾼들과 연결하기 위해서는 중간에 중국, 미국 등 외국 국적의 에이전트를 고용할 수밖에 없다. 이들의 북한 입국은 상대적으로 남한 사업가들에 비해 자유롭기 때문이다. 직접 하는 것에 비해 추가적 비용이 드는 것은 당연지사이다. 또한 사업을 한 번 성사시키기 위해서는 수많은 시행 착오가 계속됨으로써 소요되는 기획 비용 또한 무시할 수 없을 정도이다. 이러한 실정에서 시장이 개방된 중국산 제품에 비해 경쟁력을 가지기에는 단순히 관세 혜택만으로는 해결될 수 없는 것이다.

둘째는 생산 과정 상의 의사 소통의 문제이다. 주문을 낸 기업이 정확한 요구 수준을 알려주기 위해서는 무엇보다 기술자들이 직접 현지 지도하는 것이 필수적이다. 특히, 최근과 같이 단순히 입기 위한 의류가 아니라 저가품이라도 기능성 및 디자인을 중시하는 추세에서 기술 지도는 반드시 있어야 한다. 그러나 현재는 기술자 방북이 원천적으로 봉쇄되어 있기 때문에, 서류상 또는 에이전트를 통한 간접적 기술 지도로 인해 의도한 대로

제품이 나오지 않는 경우가 종종 있다. 예를 들면, 신사복 상의는 착용감을 위해 입체 재단이 유행하고 있다. 이 경우 새로운 기술에 대한 기술자의 직접 지도가 필요하지만 서류상 설명으로는 입체감이 떨어지는 결과를 보이는 것이다. 또한 최근에는 북한의 식량난이 가중되면서 공장 노동자들의 결근이 잦아져 납기가 지연되는 경우도 발생한다. 제품의 끝마무리도 종전에 비해 떨어지는 경우가 많아지고 있다.⁸⁾

셋째는 사업 성사를 위해 소요되는 시간이 너무 길다는 점이다. 앞서 지적된 바와 같이, 에이전트를 통한 사업이므로 직접 접촉을 통한 사업에 비해 시간이 지연되게 마련이다. 또한 북한은 최근 외화 부족으로 인하여 무역 제일주의를 추진하면서 무역에 대한 각 생산 단위 및 행정 단위의 관심이 집중되고 있다. 사업성이 좋든 나쁘든 외국 기업과 성사된 사업에 대해 내부에서 치열한 경쟁이 일어나고 있다. 특히, 최근에는 섬유 사업은 물론이고 전자 등 다양한 제품을 생산하게 됨에 따라 이에 대한 기득권 경쟁이 심한 상태이다. 예를 들어, 직접 계약을 체결한 북한 기업과 사

8) 이러한 현상은 종전에는 남한 기업으로부터의 주문에 대해 많은 신경을 기울였기 때문에 발생하는 경우가 적었는데, 최근에는 일본으로부터의 주문이 증가하면서 남한 기업으로부터의 주문을 소화해내는 공장들이 변두리 지역으로 옮겨가고 있기 때문으로 판단된다.

업을 추진하기 위해 행정적으로 진행이 되지 않는 경우, 차상위 행정 단위에 협조를 요청하면 예외없이 자신들과 직접 사업을 하자는 제안이 들어온다. 그러나 최초 계약 기업은 절대 이를 포기하지 않으며 이에 대한 입장 조정으로 또한번 많은 시간이 소요된다. 이에 따라 계약 체결 이후 짧게는 6 개월에서 길게는 2 년 이상의 지리한 초기 작업이 이루어지는 것이다. 이러한 동안 당초 예상했던 소비 시장은 이미 소멸해버리고 다른 유행이 성행하는 상황이 초래되는 것이다. 특히, 최근과 같이 3 개월 또는 6 개월 단위로 유행이 변화하는 상태에서 시장 변화에 대한 적응성이 결여된 사업은 추진하기 어려운 것이다.

넷째는 시장 확보의 어려움이다. 북한산 제품의 최대 구매 시장은 남한 시장이다. 그러나 남한 시장에서는 북한에 대한 정치적 이미지가 나쁘기 때문에 실제 생산 기술에 비해 저평가되고 있다. 원산지가 북한인 제품에 대한 신뢰성이 없어서 시장 확대에 한계가 있다. 더욱이 기호품 및 각종 소비재 등 저가격의 북한산 제품에 대한 판매 초기에는 소비자들의 호기심에 의한 구매가 이루어졌지만, 이를 구매, 사용해본 소비자들은 북한산 제품의 열악성을 경험함으로써 상대적으로 고가인 위탁가공 제품에 대한 불신감이 높아진 상태이다. 자연히 시장을 북한산 제품에 대한 불신이 적은 다른 시장으로 판매선을 전환해야

할 상황이며, 미국 및 일본 시장을 타겟으로 해야 하지만 미국 시장은 미국의 경제 재제로 인하여 접근할 수 없으며, 일본 시장은 이미 총련계 기업 및 일부 일본 섬유 업체에 의해 시장이 잠식된 상태이므로, 남한 기업이 진출하기 어려운 실정이다. 결국 위탁가공 제품을 어렵게 생산하게 되어도 궁극적으로 판매할 수 있는 시장을 찾을 수 없는 근본적 한계에 부딪히고 있는 것이다.

다음으로 남한이 제공하는 요인을 살펴보면 다음과 같다.

우선, 기업들의 상대적 패배감이 확산되고 있다는 점이다. 초창기 남북 위탁가공이 시작되었던 것은 교역의 확대를 통한 상호간 구축된 신뢰를 바탕으로 추진된 것이 아니라, 교역 대금 결제 지연으로 인해 새로운 사업을 통한 돌파구 모색이라는 차원으로 진행되었던 것이다. 처음 예상보다 비교적 성과가 양호했으나, 시간이 갈수록 앞서 지적한 애로요인이 발생함에 따라 “역시 북한과의 경제 교류는 어렵다”라는 패배감이 증가하게 되었다. 동시에 북한 사업에 대해 들어는 공을 여타 해외 시장에 들인다면 몇배 이상의 효과를 거둘 수 있다는 기회 비용 차원으로 사고가 발전하고 있는 것이다.

또한 국내 섬유 시장은 무역 상사를 중심으로 오랜 기간 수직 계열화가 이루어져왔기 때문에, 북한에 대해 새로운 주문을 확대하기

위해서는 기존의 거래선을 포기해야 하는 상황이 발생하게 된다. 기업들은 북한 시장을 위해 이러한 위험 부담을 하기에는 아직 북한 시장에 대한 확신이 없는 것이다. 그렇기 때문에 주문량의 급격한 증가가 사실상 어려운 것이라 해도 과언이 아니다. 이를 극복하기 위해서는 새로운 브랜드를 개발해야 하는데 앞서 지적한 바와 같이, 북한산 제품에 대한 국내 소비자들의 불신으로 신규 브랜드 전략을 추진하는 것도 현실적 한계가 있는 것이다. 섬유 제품 이외의 품목 전환을 모색하는데 있어서도 현실적 제약이 가로놓여 있다. 섬유 제품의 경우 초기에 설비 및 기자재 제공이 비교적 소규모에서도 가능하였으나, 여타 품목의 경우 이들 규모가 위탁가공 비용으로 상쇄하기에는 너무 크므로 엄두를 내지 못하는 것이다.

시사점 및 대응 방안

이상과 같은 현상들이 시사하는 바는 남북 경제 교류가 이제는 투자 단계로 진입해야 할 시기임을 의미하는 것이라 할 것이다. 섬유 위탁가공 사업은 비록 북한 제일의 무역 품목이 되었고 남북 교역에서도 가장 중요한 위치를 차지하고 있지만, 이러한 현상이 한계에 부딪히고 있다는 점이다. 그러나 북한 경제의 현 주소를 감안할 때, 위탁가공 품목을 전자,

기계 등 여타 품목으로 확장하기 위해서는 이제는 합작, 합영 또는 외국인 기업과 같은 직접 투자가 필요하다. 더 이상 교역 방식으로 확대하기 어려운 것이다. 북한에서 각종 부작용이 발생하는 것도 결과적으로 투자를 해야 할 시점에서 교역으로 상쇄하려고 하기 때문에 나타나는 당연한 증상이라 할 것이다. 비록 직교역, 해상 운송에서 육상 운송으로의 전환 등 제도적 보완 장치가 마련된다 하더라도 섬유 위탁가공이 갖는 한계는 극복할 수 없을 것이다. 그러므로 섬유 위탁가공을 통해 남북간에 경험한 노하우를 바탕으로 투자의 길을 확대하는 것만이 남북 경제 교류의 명맥을 이어갈 수 있는 유일한 방법이다. 그러나 위탁가공 사업을 중단하고 투자 성사에 전념해야 한다는 것은 물론 아니다. 아직도 남북 경제 교류에서 차지하는 위탁가공 사업의 역할은 절대 간과할 수 없다. 다만 현재 당면한 위탁가공 사업의 문제점을 인식하지 못하고 위탁가공 사업에만 매달릴 경우 남북간에 8년 동안 쌓아온 실적이 오히려 불신의 골을 깊게 만드는 것과 같은 역효과를 보이게 될 위험성도 배제할 수 없는 상황이라는 점을 인식하는 것이 필요하다.

이를 위해서는 북한은 물론 우리 정부 및 기업들의 노력이 한층 배가되어야 할 것이다. 우선, 북한으로서는 남한 기업의 북한내 활동을 보장해야 한다. 당장 눈앞에 다가온 달러

벌이에 급급하여 장기적으로 북한 경제의 활성화를 도모할 수 있는 남한 기업이 북한내 사업 활동에서 부정적 감정이 커지게 될 경우 절대 긍정적 결과를 기대하기는 어려울 것이다. 북한으로서는 남한 기업과의 교역 및 투자를 단기적으로 어떻게 이용할 것인가라는 근시안적 시각에서 탈피해서 보다 장기적인 관점에서 자체적인 의견 조율이 우선돼야 할 것이다.

우리 정부도 시기 및 규모의 조절은 적당한 선에서 이루어져야 하지만, 기업들의 대북 투자를 적극 지원할 수 있는 입장 전환이 있어야 한다. 북한이 우리가 하는 것에 대해 어느 정도의 성의를 보여야 한다는 주장은 물론 일리가 있는 것이다. 그러나 경제 교류의 당사자인 기업의 입장에서는 서방 기업들은 북한을 직접 방문하여 상담을 벌이고 있는 반면, 우리 기업은 아직 사업을 위한 북한 방문이 어려울 뿐 아니라, 투자에 대한 자율성도 결여되어 있기 때문에 서방 기업들에 대해 불리한 상황이라고 여길 것이다. 어렵사리 북한과의 투자건을 성사시키더라도 정부의 승인 지연 등으로 인해 더 이상의 진전이 어렵다면 상황이야 어쨌든 당장은 정부를 탓할 수밖에 없는 것이다. 정부의 입장에서 경제 교류가 정책적으로 북한의 변화를 유도하는 것이라면 좀더 자신감을 가지고 장기적 시각에서 접근해야 한다. 그리고 남북 경제 교류는 위탁

가공의 시대를 지나 투자의 시대로 전환돼야 할 시점이며, 이는 실질적인 남북한 경제 통합의 길로 접어드는 것이라는 점도 정책 결정 시에 감안해야 함은 물론이다.

한편, 기업은 절대 무리수를 두면 안된다는 점을 지적하고자 한다. 지금 시점의 남북 경제 교류는 양파에 비유할 수 있다. 양파는 껍질을 벗기기 전에는 무엇인가 영양가있는 알맹이가 있을 것으로 기대하지만 결국은 알맹이가 없다. 껍질을 벗기는 과정에서 눈물만 날 뿐이다. 물론 이러한 표현은 극단적인 것이며, 그동안의 성과를 무시하는 것은 절대 아니다. 다만 의도하지 않은 상황이 발생할 위험성이 도처에 도사리고 있기 때문에, 무모한 대북 사업 접근보다는 항상 이러한 점을 염두에 두어야 함을 상기한 것이다. 