

긴장 국면 속의 남북 경협 과제

장호근

한국무역협회 남북교역반 조사역

지난 9월 발생한 동해안 무장 공비 침투 사태와 잇달은 북한의 대남 보복 발원 등 일련의 사태로 인해, 남북 관계는 그동안의 경색 국면을 넘어서 긴장 국면으로 전개되고 있다. 북한은 최근 나진·선봉자유경제무역지대 개발 등 제한적이거나 개방을 시도하고 있는 것으로 평가되었지만, 다른 한편으로 무장 공비를 태운 잠수함을 침투시키는 등 여전히 대남 적화 통일 전략을 유지하고 있어, 이에 따른 안보·군사·외교 면에서의 철저한 대비책이 요망되고 있다. 이처럼 남북 관계에 긴장이 고조됨에 따라 남북 경협에도 찬 바람이 불고 있다. 기업인 방북 및 협력 사업자 신규 승인이 불허되고 있으며, 이미 승인된 10개사의 협력 사업도 대우의 남포공단 사업을 제외하고는 사업 추진이 연기될 것으로 보인다. 또한 그동안 추진되어왔던 나진·선봉 전용 공단 조성 사업, 무역관 설치 협상 등도 상당 기간 추진이 어려울 것으로 예상된다. 그러나 남북간의 단순 물자 교역은 과거 북핵 문제, 판문점 사태 등에 비추어볼 때 직접적으로 큰 차질은 없을 것으로 보인다. 실

제로 무역협회가 주요 남북 경협 참여 업체들에게 문의해본 결과, 교역은 별다른 영향없이 진행되고 있는 것으로 파악되었다. 남북 경협이 갖는 전략적·경제적 가치가 지대함을 감안할 때 신축적인 대응이 필요하기는 하나, 긴장된 남북 관계 속에서도 남북 경협의 기조는 계속 유지되어야 할 것이다. 따라서 본 고에서는 남북 경협의 중요성을 재조명하면서 지난 8년간의 진행 과정에서 나타난 문제점을 알아보고, 남북 경협 활성화를 위한 정책 방향과 과제를 정리해보고자 한다.

남북 경협의 중요성

남북 경협은 먼저 전략적 측면에서 현재와 같은 긴장 국면 속에서도 남북간 상호 접촉과 교류를 가능케 하는 사실상 유일한 수단이다. 우리는 남북간의 활발한 경제 교류를 통해 정치·군사적 긴장을 완화하고, 상호 불신의 벽을 허물어 북한의 점진적 변화를 주도적으로 유도해야 한다. 북한도 시장 경제권과의 경제 교류가 필연적임을 인식하고 있으며, 이미 남

남북 경협은 먼저 전략적 측면에서 현재와 같은 긴장 국면 속에서도 남북간 상호 접촉과 교류를 가능케 하는 사실상 유일한 수단이다. 경제적 측면에서도 남북한 모두에게 이익을 가져올 수 있다. 현재 남북한의 경제는 기술·자본·산업·노동력·자원 면에서 많은 차이가 있으나, 이 차이는 경쟁적이기 보다는 상호 보완적 성격이 많기 때문에 경제 협력의 가능성은 매우 높다.

한과의 경제 교류를 통해 경제적 이익을 실현하고 있기 때문에, 다른 분야와는 달리 남북 경협에 적극적인 관심을 나타내고 있다. 남북 경협은 그동안 많은 난관에도 불구하고 지난해 교역 규모가 약 3억 달러에 달해, 남한이 북한의 3대 교역국으로 부상하는 등 규모 면에서 큰 성장을 이룩했다. 그리고 이에 못지 않은 또다른 성과는 기업인 방북과 경제적 접촉을 통해 남한의 자본주의적 기업 경영 방식과 시장 경제 마인드를 북한에 불어 넣고 업무 추진 과정에서 상호간의 이해와 경험, 인적 유대와 같은 눈에 보이지 않는 성과를 쌓은 것이다. 남북간에 경제적 접촉과 교류가 많을수록 상호 이해와 신뢰의 폭은 더욱 넓어질 것이다.

한편, 남북 경협은 경제적 측면에서도 남북한 모두에게 이익을 가져올 수 있다. 현재 남북한의 경제는 기술·자본·산업·노동력·자원 면에서 많은 차이가 있으나, 이 차이는 경쟁적이기 보다는 상호 보완적 성격이 많기 때문에 경제 협력의 가능성은 매우 높다. 교역 측면에서 북한의 풍부한 광산물 등 1차 상품 반입과 남한의 생필품 반출, 북한의 저렴한

노동력을 활용한 섬유류 위탁 가공 교역 등은 대표적인 상호 보완의 예이다. 특히, 대북·위탁 가공 교역은 현 상태에서 남북 경협을 실질적으로 주도할 수

있는 분야로, 섬유류 위탁 가공 이외에 전자·기계 조립 등 대부분의 노동 집약적 산업으로 확대될 수 있고, 시설재 반출을 통해 자연스럽게 대북 투자로까지 발전될 수 있다. 투자 측면에서도 노동 집약적 산업의 대북 투자는 경쟁력 제고와 함께 생산 설비의 효율적 재배치라는 효과도 기대할 수 있다. 또한 북한의 풍부한 광산 자원 개발, 관광 자원 개발, 남한의 기술과 북한의 노동력을 이용한 제3국 공동 진출 등 남북간의 경제 협력 분야는 매우 다양하다. 지난해 남북 교역은 약 3억 달러에 달했으나, 남한 전체 교역액(2,600억 달러)에서 남북 교역이 차지하는 비중은 0.1%에 불과하며, 이는 남북간 상호 보완성과 잠재성에 비쳐볼 때 매우 미미한 수준이라 할 수 있다.

남북 경협의 특징과 문제점

지금까지 나타난 남북 교역의 주요 특성을 살펴보면 첫째, 철강 금속류, 농수산물, 위탁 가공 의류의 반입 위주 교역으로 특히 금과, 아연과, 빌레트 등 특정 품목이 총반입액의

60% 이상을 차지하고 있다. 이는 남북한간의 경제력 차이, 북한의 경제난에 따른 외화 부족과 생산 부진 등 경제적 요인과 남한 상품의 북한내 유입을 꺼리는 북한 당국의 정치적 의도가 함께 어우러진 결과로 보여진다. 둘째, 제3국 중개상을 이용한 간접 교역이 주류를 이루어 남북 교역의 90% 이상이 중국, 홍콩 등의 중개상을 통한 간접 교역 방식으로 수행되고 있다. 남북 교역이 간접 교역 위주로 이루어지는 것은 북한측 요인에 따라 직교역을 위한 제도적 장치가 마련되지 않은 데 있으며, 부분적으로는 중개상을 통한 간접 교역의 경우 클레임 처리가 용이하다는 점도 작용하고 있다. 셋째, 위탁 가공 교역의 활성화 추세이다. 1995년의 경우 위탁 가공 교역은 반

남북 교역의 주요 특징을 살펴보면 첫째, 철강 금속류, 농수산물, 위탁 가공 의류의 반입 위주 교역이며 둘째, 제3국 중개상(중국, 홍콩 등)을 이용한 간접 교역이 주류(90% 이상)를 이루며 셋째, 위탁 가공 교역의 활성화 추세이며 넷째, 남북 경협이 저변이 취약하며 다섯째, 교역은 정치적 영향을 덜 받고 있으나, 협력 사업은 정치 상황에 큰 영향을 받는다는 것이다.

입 승인액 기준 전년 대비 59.6%나 증가했으며 대상 품목도 섬유류 위주에서 컬러 TV 등으로 다양화되고 있다. 넷째, 남북 경협이 저변이 매우 취약하다는 점이다. 지난해 남북 교역 참여 업체 수는 1994년에 비해 53 개사가 늘었음에도 213 개 업체에 불과하다. 또한 대기업이 차지하는 비중이 매우 높아 1988~95년간의 남북 교역 전체 누계액 가운데 삼성, 대우, LG 등 3 개 대기업이 40% 이상을 차지하고 있는 실정이다. 다섯째, 교역은 비교적 정치적 영향을 덜 받고 있으나, 협력 사업은 정치 상황에 크게 영향받고 있다. 정부

〈표〉 주요 정치 상황과 협력 사업자 승인 현황

연도	주요 정치 상황	협력 사업자 승인 현황
1992	7월: 김달현 부총리 남한 방문 9월: 부속합의서 발효 10월: 조선노동당 간접 사건 10월: 북한 핵문제 돌출 이후 1994년 중반까지 북한 핵문제 심화	10월: (주)대우
1994	10월: 북미 제네바합의 11월: 남북 경협 활성화 조치	-
1995	6월: 대북 쌀지원 합의 8월: 삼선비너스호 억류	5~9월: 고합 등 6 개사
1996	4월: 4자회담 제의 9월: 무장 공비 사태	4월: 삼성전자 등 3 개사

남북 경협이 문제점은 북한 당국이 남한과의 경제 교류를 공식 인정하지 않는 데서 파생되고 있다. 이에 따라 중개상을 통한 간접 교역의 불가피, 직접 통신 및 자유 왕래 불가능, 국적선을 이용한 직송로 부재 등 근본적인 문제가 제기되고 있다. 남한측 요인에 의한 문제점은 주로 정부 정책이 지원 측면보다 규제 측면이 강한 데 기인하고 있다. 즉, 대북 접촉에서 반출입 승인·통관에 이르기까지 교역 절차가 매우 복잡하고 까다로우며 협력 사업도 승인 절차가 까다롭고, 특히 정치 상황과 연계되어 기업이 안정적으로 투자하기 어려운 현실이다.

로부터 승인받은 협력 사업자는 지금까지 10 개사(한국전력 제외)인데 승인 시점을 살펴보면, 핵문제에 관한 제네바 기본합의가 이뤄진 후 1995년에 고합 등 6 개사가 승인을 받았고, 1996년 4자회담 제의 후에 삼성전자 등 3 개사가 추가로 승인을 받았다. 이는 협력 사업이 철저히 정치 상황과 연계되어 있음을 의미하고 있다.

이와 같은 특징은 남북 경협이 안고 있는 정치·경제적 제약 요인과 문제점때문에 나타난 필연적인 결과이다. 남북 경협 과정상 발생하는 문제점은 크게 북한측 요인과 남한측 요인으로 분류할 수 있는데 기본적인 문제는 북한 당국이 남한과의 경제 교류를 공식 인정하지 않는 데서 파생되고 있다. 이에 따라 중개상을 통한 간접 교역의 불가피, 직접 통신 및 자유 왕래 불가능, 국적선을 이용한 직송로 부재 등 근본적인 문제가 제기되고 있다. 한편, 남한측 요인에 의한 문제점은 주로 정부 정책이 지원 측면보다 규제 측면이 강한

데 기인하고 있다. 즉, 대북 접촉에서 반출입 승인·통관에 이르기까지 교역 절차가 매우 복잡하고 까다로우며 협력 사업도 승인 절차가 까다롭고, 특히 정치 상황과 연계되어 기업이 안정적으로 투자하기 어려운 현실이다.

무역협회가 금년 2월 발간한 「남북 교역 및 투자 실태 조사」에 따르면, 남북 경협에 종사하는 기업들의 실무적 애로 사항은 크게 여섯 가지로 대별된다. 첫째, 직접 통신 불가능에 따른 업무의 비효율성이다. 북한 상사원과 전화나 팩스를 직접 주고받지 못하고 중개상을 통하거나 제3국에서 만남에 따라, 업무 처리의 신속성이 결여되고 시간·경비의 손실이 많은 실정이다. 둘째, 간접 교역 방식에 따른 애로점으로 업무 처리의 신속·정확성이 결여되고 비싼 중개 수수료를 지불해야 하는 경우가 많다. 셋째, 북한 관련 정보의 질적·양적 불충분으로 이는 북한 사회의 폐쇄성에 근본 원인이 있으나, 국내적으로도 북한 정보의 공유체제가 미흡한 데 부분적 원인이 있는 것으로 보인다. 넷째, 위탁 가공 교역의 품질 관리상 장애이다. 즉, 현지 기술 지도 및 검사가 곤란함에 따라 품질 관리상 장애가 많고, 이에 따라 고부가 제품, 유행 상품 등의 원활한 생산을 기대하기 어렵다. 다섯째, 물

자 수송의 어려움이다. 적기 선박 확보가 어렵고 과도한 수송비 부담은 남북 교역의 경쟁력 약화 요인으로 작용하고 있다. 여섯째,

교역 및 투자 리스크 보전 장치 미흡으로 남북 경협 리스크가 높은 데 비해, 수출 보험 등 지원책이 전혀 마련되어 있지 않다. 이같은 문제점은 우리 정부만의 조치와 노력으로 해결될 수 있는 경우도 있으나, 북한과의 합의를 통해야만 해결될 수 있는 경우도 있으므로 우선 순위에 따른 지속적인 해결 노력이 요구된다.

남북 경협 정책의 방향 및 과제

남북 경협 정책의 바람직한 방향은 첫째, 최대한 경제 논리에 입각, 일관되게 추진해야 한다는 점이다. 즉, 남북 경협은 정치 문제와 가급적 분리, 경제 논리에 입각하여 일관되게 지속적으로 추진해야 할 필요성이 있다. 남북 관계에서 정치 문제와 경제 문제가 완전 분리되기는 어려운 면이 있으나, 정치·군사적 문제가 발생할 때마다 남북 경협이 축소되거나 금지되어서는 남북 경협의 활성화를 기대할 수 없다. 북한의 정전협정 위반과 대남 도발 사례는 정도의 차이는 있지만, 과거부터 지금

남북 경협 정책의 바람직한 방향은 첫째, 정치 문제와 가급적 분리, 경제 논리에 입각하여 일관되게 지속적으로 추진해야 할 필요성이 있다. 남북 관계에서 정치 문제와 경제 문제가 완전 분리되기는 어려운 면이 있으나, 정치·군사적 문제가 발생할 때마다 남북 경협이 축소되거나 금지되어서는 남북 경협의 활성화를 기대할 수 없다.

까지 계속되었고 앞으로도 예상될 수 있다. 따라서 정치·군사적 문제는 정치·군사·외교적으로 철저히 대비·대응하되 남북 경협은 이와는 분리하여 추진하는 것이 바람직하다. 남북 경협을 중국·대만간의 경제 교류와 단순 비교할 수는 없으나 양안간 경제 교류는 우리에게도 시사점이 있다. 양안 교역은 중국·대만간의 정치적 대립과 군사적 긴장에도 불구하고 상호간의 경제적 보완성에 따라 꾸준히 성장, 1995년 중 교역 규모는 약 178억 달러로 대만 교역 총액의 8% 수준에 달하고 있다. 양안간의 교역이 제도적·물리적 하부 구조가 마련되지 않은 상태에서도 이처럼 성장한 것은, 양측 정부가 민간의 호혜적인 경제 교류를 수용하는 융통성 높은 정책을 취하고 있기 때문이다. 이런 점을 고려해볼 때, 남북 경협은 상호 보완적 관계에서 남북한 모두 경제적 이익이 실현될 수 있는 한 지속적으로 추진되어야 한다. 또한 남북 경협을 대북 정책상 레버리지로 사용하는 것은 효과 면에서 아직 회의적이며, 오히려 그나마 구축해온 상호 이해와 인적 유대, 신뢰 기반만 훼손

둘째, 남북 경협을 주체는 민간이 되고 정부는 기본적 정책 수립과 제도적 틀을 마련하는 데 주력해, 정부의 개입 부분을 점차로 줄여나가야 한다.

셋째, 민족 내부간 거래의 국제적 인정을 위한 대책 마련이 필요하다. 우리 정부는 남북 교류 협력에 관한 법률 및 부속합의서에 민족 내부간 거래를 반영했으나, 아직 국제적 인정은 받지 못한 실정이다. 넷째, 남북 경협의 본격 추진에 대비한 남북한 법령을 정비하는 일이다.

할 여지가 있다.

둘째, 정부와 민간의 역할 분담을 보다 명확히 해야 한다. 다시 말해, 남북 경협을 주체는 민간이 되고 정부는 기본적 정책 수립과 제도적 틀을 마련하는 데 주력해, 정부의 개입 부분을 점차로 줄여나가야 한다. 지금과 같이 북한이 남한 정부를 배제하고 기업만 상대하겠다는 현실에서, 당국간 대화와 협정을 고집하면 남북 경협을 활성화할 수 없다. 따라서 일정 범위 내에서는 공익적 성격을 가진 민간 경제 단체를 중심으로 기업을 전면에 내세우면, 정부의 조정 능력을 유지하면서도 민간 차원에서 남북 경협을 효과적으로 추진할 수 있을 것이다. 현재 교역 측면에서 정부의 역할은 규제 완화 및 절차 간소화를 통해 계속 축소되어야 하며, 협력 사업의 경우는 정부의 개입 여지가 있으나, 소규모 시범적 투자의 경우는 기업 차원에서 리스크 경감 방안을 수립·추진할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

남북간 경제 교류 활성화를 위한 과제로는 제도적 측면에서 첫째, 청산 결제, 이중 과세 방지, 투자 보호, 분쟁 조정 절차, 자유 왕래 절차, 산업재산권 보호 등에 관한 제도적 장치

마련이다. 또한 전화, 팩스 등 직접 통신 상호 허용, 판문점내 상담 창구 개설, 국적선 자유 왕래 등도 직교역체제 구축 차원에서 해결되어야 할 과제이다. 남북간에 제도적 장치 마련을 위해서는 일단 남북경제공동위원회 개최를 통해 세부적인 합의를 도출해야 하나, 현 상황에서 남북경제공동위원회 가동은 매우 어려운 실정이다. 그러나 북한측에게 남한 기업의 적극 유치를 위해서는 제도적 장치 마련이 불가피하다는 사실을 지속적으로 인식시키는 노력이 필요하며, 일단 남북간 대화가 재개되면 제도적 장치 마련을 최우선 협상 과제로 다뤄야 할 것이다

셋째, 민족 내부간 거래의 국제적 인정을 위한 대책 마련이 필요하다. 우리 정부는 남북 교류 협력에 관한 법률 및 부속합의서에 민족 내부간 거래를 반영했으나, 아직 국제적 인정은 받지 못한 실정이다. WTO체제 하에서 남북 경제 교류 규모가 커질 경우, 민족 내부 거래성에 대한 이해 관계국의 이의 제기

가능성을 배제할 수 없다.
남북간 경제 교류가 민족
내부 거래로 인정받지 못할
경우, 국제 기구와 선진국
들로부터 남북간의 무관세
교역, 청산 계정 설치, 물
자 무상 지원 등이 문제가
될 수 있다.

넷째, 남북 경협을 본격 추진에 대비한 남
북한 법령을 정비하는 일이다. 북한도 1992
년 이후 대외 교역 확대 및 해외 자본 유치를
위해 법령을 제정 또는 개정하고 있으나, 부
족한 점이 많고 기존 법령 가운데 모호한 부
분에 대해서도 명확한 조치가 필요하다. 남한
도 남북간 경제 교류 촉진을 위한 법률, 시행
령, 고시 등이 제정되어 있으나, 세부 절차에
있어서는 대외무역법 등이 준용되는 경우가
많아 민족 내부간 거래성을 충분히 반영하지
못하고 있는 실정이다.

한편, 실무적 차원에서 해결되어야 할 과제는
첫째, 각종 절차 간소화 및 규제 완화다.
북한 주민 접촉 승인, 수출입 공고외 통일원
고시에 따른 반출입 제한 승인, 남북간 선박
운행에 관한 승인, 통관시 원산지 증명 및 제
3국 단순 경유 입증 서류, 시설재 공급 위탁
가공 교역시 제한 승인 등 대북 접촉에서 통
관에 이르기까지 까다로운 절차 및 규제가 산

실무적 차원에서의 해결 과제는
첫째, 각종 절차 간소화 및 규제 완화다.
둘째, 위탁 가공 교역의 활성화 대책 마련이다.
셋째, 북한 관련 정보 수집, 공유체제 구축 및 남북 경협 저변
확대가 필요하다. 넷째, 과도한 수송비 경감책의 수립이다.
마지막으로, 기업들도 과당 경쟁이나 대북 비지니스를
선점하기 위한 무리한 대북 접촉,
무책임한 약속 등은 지양해야 한다.

재하고 있다. 협력 사업도 번거로운 절차 및
승인 업종, 규모 등에 정부의 권한이 절대적
이다. 이처럼 남북 경협 전반에 걸쳐 복잡한
절차와 규제는 기업의 남북 경협 추진 의욕을
상실케 하는 요인으로 작용할 수 있기 때문에
지속적인 절차 간소화 및 규제 완화 노력이
요구된다.

둘째, 위탁 가공 교역의 활성화 대책 마련
이다. 현재 상태에서 남북 경협을 실질적으로
주도할 수 있는 위탁 가공 교역도 금년의 경
우 8월 말까지 반입 승인 실적이 전년 동기
대비 19.1%나 감소한 상태이다. 위탁 가공
교역이 이처럼 감소 추세를 보이는 데는 현지
기술 지도 불가, 과도한 수송 비용, 복잡한
절차 및 시설재 반출 제한, 정보 부족 등의
원인이 있다. 따라서 대북 위탁 가공 교역이
더욱 확대되기 위해서는 현지 기술 지도 실
현, 운송비 경감 방안 마련, 시설재 반출 확
대 및 절차 간소화, 품목 다변화 등의 노력이
필요하다.

셋째, 북한 관련 정보 수집, 공유체제 구축 및 남북 경협 저변 확대가 필요하다. 북한 관련 정보는 양적인 면에서 과거보다는 다소 나아졌지만, 정부, 업계, 관련 단체 및 연구소 간에 수집·가공·축적된 정보를 상호 교환하는 체제가 마련되어야 한다. 한편, 대기업 위주로 진행되고 있는 남북 경협의 저변 확대를 위해서는 중소기업의 참여가 필수적이며 특히, 위탁 가공 교역에 중소기업이 참여할 수 있도록 정보 제공 등 적극적인 정부의 지원책이 필요하다.

넷째, 과도한 수송비 경감책의 수립이다. 이는 북한측 요인에 따라 남북간 직송로가 마련되지 않아서 파생된 결과이긴 하나, 북한 운항 회수를 늘리고 수송 비용을 경감할 수 있도록 남북협력기금 등을 통해 대북한 수송 선사 자금 지원 방안도 검토할 필요가 있으며, 중장기적으로는 물류센터 건설, 남북간 화물통합운송체계 구축도 염두에 두어야 한다.

마지막으로, 기업들도 과당 경쟁이나 대북 비즈니스를 선점하기 위한 무리한 대북 접촉, 무책임한 약속 등은 지양해야 한다. 기업의 대북 진출 전략은 충분한 타당성 조사와 경험 축적을 통해 실현 가능한 부분부터 단계적으로 추진해나가야 한다.

21세기를 눈앞에 두고 있는 지금 세계 조

류는 탈냉전·탈이념과 경제력 증대 및 국가 경쟁력 강화로 집약된다. 이러한 세계 조류에 대처, 21세기 아·태시대의 중심 국가로 발전하기 위해서는 남북간에 상호 이해와 교류 협력을 통해 민족 경제 공동체를 형성하고 통일의 시대를 열어나가야 한다. 이를 달성할 수 있는 효과적인 수단이 바로 남북 경협이다. 그러나 유감스럽게도 남북 경협은 아직도 뿌리를 깊게 내리지 못한 모목 상태이다. 남북 경협이라는 어린 나무가 성장해 풍성한 결실을 맺도록 인내심을 가지고 잡초도 뽑고 가지도 치고 때로는 비료도 주는 꾸준한 노력이 요망된다. **統**