



## 추세 분석을 통해 본 남북 경험의 특징

장원태<sup>1)</sup>

LG경제연구원 선임연구원

남북 경험은 단기적으로 정치적·군사적 요인에 의해 영향을 받지만, 장기적으로는 남북한의 경제적인 요인에 의해 영향을 받는다고 볼 수 있다. 즉, 남북한 당국 간에 경제 교류의 의지가 일치하여 경제 협력 단계로 접어든 상태에서, 돌발적인 정치 상황에 의해 일시적으로 남북 경제 협력이 위축될 수 있지만, 장기적으로는 크게 영향을 받지 않을 것으로 보여진다.

**남**북 관계는 지난 9월에 발생한 북한의 잠수함 침투 사건과 북한의 대남 강경 보복 발언으로 경색되고 있다. 북한은 최근 나진·선봉자유무역지대 개발 등 제한적으로 개방을 시도하고 있으나, 한편으로는 잠수함을 침투시키는 등 대남 침투 전략을 여전히 유지하고 있다. 이처럼 북한이 남한에 양면성을 보여주고 있는 상황에서, 추세 분석을 통해 나타난 남북 경험의 특징을 분석해보고, 향후 경제 협력이 어떻게 변화될 것인지 살펴보는 것은 의미있을 것이다.

특히, 남북 경험이 시작된 지 9년이 지난 현 시점에서 북한의 NPT 탈퇴, 불바다 선언,

김일성 사망과 조문 파동 등 정치 상황이 남북 경험에 어떤 영향을 주었는지 살펴보고자 한다.

### 정치적 사건이 남북 교역에 미치는 영향

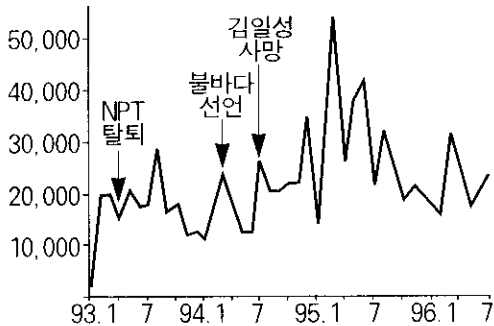
<그림 1>과 <그림 2>에서 보는 바와 같이, 1992년부터 1994년까지 북한의 NPT 탈퇴, 불바다 선언, 김일성 사망과 조문 파동 등 남북 관계를 얼어붙게 만든 사건들은 1~2 개월의 시차를 두고 남북 경험을 위축시켰다. 그러나 이러한 정치적 사건들이 남북 경험에 미치는 영향은 그렇게 오래 지속되지는 않았다. 남북 교역 규모는 1992년부터 1994년까지 연간 2억 달러 수준을 꾸준히 유지해왔으며 1995년에는 3억 달러를 기록했다.

북한의 불바다 선언이 있었던 1994년 3월 이후, 남북 교역은 6월까지 감소 추세를 보였지만 곧이은 상황 반전으로 제자리를 찾았다. 특별한 정치적 사건들이 없을 때에도 월별로 증감이 계속된 경우가 발견되는 만큼, 정치적 상황이 교역 규모를 결정짓는 가장 중요한 변

1) 본고는 LG경제연구원의 김도경 연구위원과 유승경 선임연구원의 도움으로 작성됐다.

〈그림 1〉 남북한 반출입

(단위: 천 달러)



수였다고 볼 수 없다. 즉, 남북 교역 추이가 정치적 악재에 큰 영향을 받지 않았는데 그 이유는 다음과 같다.

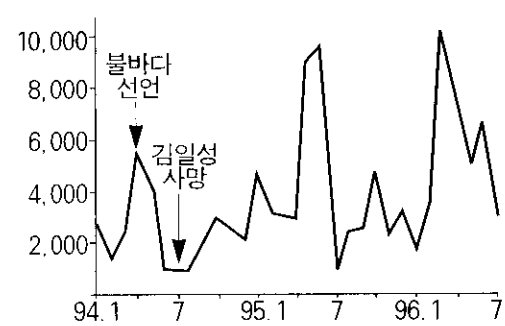
첫째, 반입·반출과 위탁 가공 교역에 관한 남북한의 정책이 일관되었기 때문이 아닐까 한다. 우리 정부는 교역과 위탁 가공에 대해서는 일관된 원칙을 견지해왔고, 북한도 경제적 필요성때문에 이에 응해왔던 것이다.

둘째, 핵문제의 경우는 그 사안의 중요성에도 불구하고, 특정 사안을 둘러싼 외교적 협상의 문제였기 때문에 급반전의 가능성도 높았다. 따라서 북한의 NPT 탈퇴와 같은 핵위협이 남북 교역에 크게 영향을 주지는 않았다.

셋째, 남북 경협은 수많은 정치적 부침 속에서도 주어진 제도적 틀 내에서는 큰 동요없이 꾸준히 진행되어왔다고 할 수 있다. 이로 인해 1992년부터 1994년까지 불바다 선언, 김일성 사망과 조분 파동 등 남북 관계를 일시에 얼어붙게 만드는 사건들이 있었지만, 남

〈그림 2〉 위탁 가공 교역

(단위: 천 달러)



북 교역은 연간 2억 달러 수준을 유지할 수 있었다.

넷째, 많은 기업들은 대북 사업의 기반 마련이라는 장기적 전략 하에 경협에 참여하고 있기 때문에, 남북 경협은 일시적인 정치적·군사적 사건에 좌우되지는 않았다.

이처럼 정치 상황이 남북 경협에 있어서 교역에 크게 영향을 주지는 않고 있지만, 투자에는 크게 영향을 미치고 있다. 즉, 교역은 비교적 정치적인 영향을 덜 받고 있으나, 협력 사업은 정치 상황에 크게 영향을 받고 있다. 정부로부터 승인받은 협력 사업자는 지금까지 10 개사인데, 승인 시점을 살펴보면 핵문제에 관한 제네바기본합의가 이루어진 후 1995년 고합 등 6 개사가 승인을 받았다. 이는 협력 사업이 철저하게 정치 상황과 연계되어 있음을 의미한다.<sup>2)</sup>

2) 장호근, 「통일경제」, 현대사회경제연구원, 1996. 10, pp. 21~22.

### 기업, 장기적 전략 하에 남북 경협에 참여

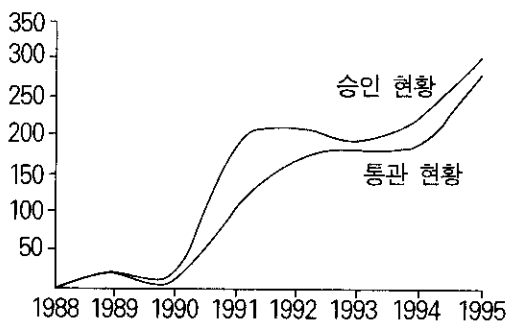
이렇듯 협력 사업자 승인과 같은 것을 제외하고는 정치적인 사건이 남북 교역에 일시적으로 영향을 주었을 뿐 장기적으로는 영향을 주지 못하고 있다. 반면, 남북 교역에 크게 영향을 미쳤던 것은 정치적 사건 자체보다 이러한 사건들이 남북 관계의 장기적인 전망에 미치는 영향이다. 이 시기에 위탁 가공을 위한 기업인 방북과 설비재의 대북 반출이 허락되는 등 일련의 제도적 개선과 경협 활성화에 대한 기대가 남북 경협에 큰 역할을 했다. 1988년 이후 지금까지 남북 경협의 방향을 크게 변화시켰던 것은 다음 두 가지에서 찾아볼 수 있다. 하나는 1991년에 남북고위급회담 성사와 1992년 '남북기본합의서'로 인해 조성된 화해와 협력 분위기이다. 이 합의서 제3장(남북 교류·협력) 제15조는 “남북이 민족 경제의 통일적이며 균형적인 발전과 민

족 전체의 복리 향상을 도모하기 위하여, 자원의 공동 개발, 민족 내부 교류로서의 물자 교류, 합작 투자 등 경제 교류와 협력을 실시한다”는 내용이었다. 이런 화해와 협력 분위기는 기업인들로 하여금 북한과 교역하고자 하는 마음(mind)을 고취시켰던 것이다. 이에 따라 남북 교역은 1990년에 2,500만 달러에서 1991년에 약 2억 달러 수준으로 크게 증가되었다.

또 다른 하나는 남한 정부가 1994년 10월 21일 북미 핵협상의 타결로 1994년 11월 8일 일방적인 남북 경협 완화 조치를 취해 경제 교류가 활성화되었기 때문이다. 이를 계기로 남한의 대기업 최고 경영자들이 1994년 말부터 1995년 초에 걸쳐 평양, 남포, 나진, 선봉 지역 등을 방문하여 대북 투자 가능성을 돌아보고 왔고, 지금도 많은 중소기업들이 대북 진출의 기회와 가능성의 포착을 위해 관심을 쏟고 있다. 즉, 1995년은 지난 1994년 11월에 발표된 정부의 '1단계 남북 경제 협력 활성화 조치'가 가시적으로 표면화된 해로서 과거 어느 해보다도 많은 기업인들의 방북이 이루어졌고, 제3국에서의 경제인 접촉도 활발하였다. 특히, 1995년 6월 남북한 정부 당국간 회담에서 15만 톤의 쌀 제공이 합의되고, 합의된 전량이 약 6개월간에 걸쳐 인도 완료됨으로써 분단 이후 최대의 대북 경제 지원이 실현되는 기록을 남겼다. 이에 따라 1994년 11월 남북 교류 활성화 조치 이후 교

〈그림 3〉 연도별 교역 추이

(단위: 백만 달러)



자료: 통일원

역은 큰 폭으로 증가하여, 그 규모가 1994년에 2억 2,000만 달러에서 1995년에는 3억 달러로 크게 증가하였다.

### 남북한은 교류 확대의 필요성을 인식

이처럼 남북 교역이 확대될 수 있는 경험 활성화 조치는 앞으로도 계속되리라 본다. 왜냐하면 남북한은 당국간에 교류의 필요성이 정치적·경제적으로 계속 증대될 것이기 때문이다.

북한 경제 정책의 기본 노선이 자력 갱생의 원칙에 따라 자립적 민족 경제를 건설하는 것이다. 이를 달성하기 위하여 북한은 90년대 이전에는 중공업 우선의 '대내 지향적 공업화 전략'을 채택해왔다. 그러나 90년대에 들어서면서 사회주의 국가들의 붕괴와 이들 국가와의 장단기 무역 협정 중단으로 인한 경제 협조 및 교역의 부진, 북한의 핵개발 의혹을 둘러싼 국제적인 긴장 고조로 경제 침체가 가속화됨에 따라, 기존의 중공업우선주의에서 경공업제일주의체제로의 변화를 추진하고 있으며, 대외적으로도 자유경제무역지대 지정, 외국인 투자 관련 법규 정비 등 제한적이거나 개방을 적극 추진 중이다. 그렇지만 북한의 대외 무역은 지난 1991년 전년 대비 40% 이상 격감한 이래 1995년까지 지속적으로 감소되어왔다. 반면, 남북 교역은 계속 증가되어왔다. 이것은 북한의 개방 정책이 결국 남한

기업과의 교류를 필요로 하고 있다는 것을 의미한다고 볼 수 있다.

또한 남한 입장에서도 북한과의 교류를 확대할 필요성이 증대되는 이유가 있다. 우리의 남북한 강경 정책에 의해 남북 교역이 위축되는 동안 일본, 중국, 러시아 등 외국 기업에게 북한 시장을 빼앗길 수 있기 때문이다. 1996년 상반기 북일 위탁 가공 실적을 보면, 북한의 對日 수입 가운데 방직용 섬유 및 원부자재가 15.9% 증가했으며, 의류 제품의 對日 수출은 17.6% 증가했다.<sup>3)</sup> 특히, 남북 위탁 가공의 주요 품목이기도 한 여성용 셔츠, 자켓 등은 對日 수출액이 103%나 늘어났다. 금액 면에서 보면 對日 수출액이 3,153만 달러로 같은 기간 남북 위탁 가공액의 2.2 배에 달한다. 특히, 지난해의 경우 북일간 위탁 가공액(대일 수출액 기준)이 32.2% 증가한 사실을 고려해보면, 북한이 남북 위탁 가공의 상당 부분을 일본쪽으로 돌리고 있다는 것을 의미하고 있다. 그리고 나진·선봉자유무역지대 개발에서도 일본은 매우 적극적이다. 이런 상황에서 만약 우리 정부가 적극적으로 남북 경제 협력에 나서지 않으면, 일본·중국·러시아에게 북한 투자 등의 경제적인 이점을 선점당할 수도 있을 것이다. 그러므로 우리 정부는 남북 경제 교류를 더욱 활성화시켜야 할 것이다.

3) 유승경, 「LG 주간경제」, 1996. 8.12.

### 경제적 요인에 영향받는 남북 교역

1996년 들어 남북 경협은 1994년 수준으로 돌아가고 있다. 1996년 1~10월 남북 교역은 승인 기준으로 2억 1,000만 달러를 기록해, 전년 동기 2억 7,000만 달러에 비해 21% 감소하였다. 이렇게 1995년에 비해 교역이 감소하는 이유는, 1995년까지 남북 교역에 영향을 미쳤던 요인과는 달리 경제적인 면에서 주로 찾아볼 수 있을 것이다. 그러면 경제적인 면이 남북한 단순 교역에 어떠한 영향을 주는지 살펴보자.

우선, 구 동서독이나 대만·중국간 거래를 살펴봄으로써, 현재 남북한 사이에 이루어지고 있는 교역 수준이 남북한 경제력을 고려한 교역 규모보다 큰지, 작은지 알아보고자 한다. 만약 북한이 자본주의경제체제를 받아들이고 무역 자유화를 실시한다면, 남북한의 무역 규모는 어느 정도가 될 것인가? 연세대학교의 이영선 교수와 Noland는 북한이 무역 자유화를 실시하면, 북한의 무역 규모는 GNP의 60% 수준이 된다고 한다.<sup>4)</sup> 그리고 이 가운데서 남북 교역의 비중이 30%라고 할 때, 무역 규모는 40억 달러 수준이 될 것이라고 보고 있다. 그렇지만 북한은 현 체제를 유지하면서 경제난을 타개하기 위해 제한적인 개혁 개방 정책을 취할 것이므로 이에 미치지

는 못할 것이다. 구 동서독과 중국·대만의 사례를 통해 남북한 경제력 규모를 고려한 교역 수준이 어느 정도 될 것인지 알아보자. 구 동독은 통일되기 전에 구서독과의 경제 교류 활성화 조치를 취함에 따라 구 동서독의 교류는 활발하게 이루어졌다. 그렇지만 구동독의 對구서독 무역 의존율은 1985년에 8.4%, 1989년에 7.9% 수준이었다. 대만·중국의 경우에서 대만의 對중국 무역 의존율은 1992년에 4.8%이고, 중국의 대만 무역 의존율은 4.47% 수준이었다. 그런데 1995년 기준으로 북한의 무역량은 20억 달러였고 남북한 교역 규모는 3억 달러였다. 즉, 현재 북한의 남한에 대한 무역 의존 비율은 15%인데, 현재의 남북 교역 규모는 구 동서독과 대만·중국의 교역을 기초로 해서 살펴볼 때, 남북한 경제력을 부분적으로 반영한 수준이라고 여겨진다.

둘째, 북한산 제품을 무관세로 남한 시장에 들여올 수 있다. 이 제품은 판매 초기에는 북한산 제품에 대한 소비자들의 호기심에 의해 구매가 이루어졌다. 그렇지만 북한 상품은 중국산에 비해 가격 경쟁력이 떨어지기 때문에 남한의 소비자로부터 외면당하고 있다.

위탁 가공 교역의 경우도 비슷하다. 이는 그 규모가 1991년부터 계속해서 증대해왔다. 그러나 그 증가세는 둔화되고 있다. 전년 대비 증가율이 1992년에 24.8 배, 1993년에 7.9 배, 1994년에 3.8 배, 1995년에 1.6 배,

4) 이영선, 「남북한 경제 관계: 도전과 과제」, 사단법인 통일경제연구협회, 1996. 10, pp. 87~88.

1996년 상반기에는 0.99 배 수준이다. 이처럼 위탁 가공 교역의 증가세가 둔화되고 있는 이유를 경제적인 요인으로 설명해보고자 한다.<sup>5)</sup>

첫째, 남북 위탁 가공 교역시에 물류 비용이 과다하게 들기 때문이다. 북한산 제품은 대부분 남포항에서 선적하여 인천항으로 들여오고 있다. 이때 남북한 운항선은 정기선이 아니므로 북한으로부터 선적해오기 위해서 남한 기업들은 왕복 비용을 지불해야 한다. 또한 선적 물량이 많지 않기 때문에, 선박이나 컨테이너의 불량을 전부 채우지 못한 채 비용을 지불해야 하므로, 제품 단위당 원가가 높아지게 된다. 이처럼 물류 비용이 과다하게 들기 때문에 위탁 가공 교역의 증가율은 둔화되는 것이다.

둘째, 북한과의 의사 소통이 원활하게 이루어지지 않으므로 제품을 의도한 대로 만들지 못하는 경우가 종종 발생한다.

셋째, 위탁 가공 사업은 성사시키는 데 시간이 많이 소요되므로, 유행 변화에 민감하게 대처할 수 없다.

넷째, 남한의 무역 상사는 오랫동안 수직 계열화가 이루어져왔기 때문에, 북한에 대해 새로운 주문을 하기 위해서는 기존의 거래선을 포기해야 하는 상황이 발생하게 된다.

물론, 수해 등으로 북한의 반출 능력이 약화된 것도 큰 요인이 되고 있다. 또한 남북 관계가 다시 부침을 거듭함에 따라 조건이 허락하는 부분에서만 교역과 위탁 가공이 이뤄지고 있기 때문에, 남북한 위탁 가공 교역의 증가세는 둔화된다고 볼 수 있다.

### 맺음말

지금까지 남북 교역의 추세와 특징을 살펴 보았다. 그동안 정치적 사건이 교역에 큰 영향을 미치지 않았다는 사실보다는 남북 관계가 담보를 거듭함에 따라 남북 경협이 새로운 전환의 계기를 맞이하지 못했다고 보는 것이 상황에 대한 정확한 인식이 아닐까 한다. 잠수함 사건 이후 우리 정부가 신규 사업의 승인을 유보하는 등 경협에 대해 부분적인 규제를 가하고 있지만, 경협의 지속성을 보장하는 정책은 계속될 것으로 보인다. 따라서 이러한 정책 기조가 유지된다면 앞으로도 남북 교역은 꾸준히 증가할 수 있을 것이다. 그러나 정치적 관계 개선, 경협에 대한 제도적 개선과 지원이 뒤따르지 않는다면 현 수준을 벗어날 수 없을 것이다.

결국, 앞으로의 남북 경협은 잠수함 사건 이후 남북한 당국이 정책의 일관성을 어떻게 유지하고 기업인들이 장기적 전략을 수립할 수 있도록 제도적 개선이 어떻게 진행되는가에 달려 있다. **號**

5) 동용승, 「남북 경제 교류 현황과 효율적인 대북 투자 방안」, 고려대학교 평화연구소, 1996. 11, pp 133~135.

〈표〉 정치 사건과 남북 경험

구분	교역	임가공	투자 논의	비고
남북고위급회담(1990. 9. 4) ~ 남북 화해와 불가침 및 교류 협력에 관한 합의서(1991. 12. 13)	크게 증가	시작	협력사업자승인(대우)	
NPT 탈퇴(1993. 3. 12)	조금 감소 후 다시 증가			2개월 후 반전
불바다 선언(1994. 3. 19)	조금 감소 후 다시 증가			2개월 후 반전
김일성 남북정상회담 제의 (1994. 6. 18)		크게 증가		
김일성 사망(1994. 7. 9)	조금 감소 후 다시 증가			2개월 후 반전
북미핵협상 타결(1994. 10. 18)	급증			
미국 대북 경제 제재 완화 (1995. 1. 21)	급증			
경수로 지원 타결(1995. 6. 12) 대북 쌀지원 합의(1995. 6. 21)	급증	급증		
잠수함(무장 공비 침투) 사건 (1996. 9)	큰 변화없음*		투자 논의 위축	

\* 북한의 잠수함 침투 사건 후인 1996년 10월의 반입 승인 실적은 74 건, 35 개 품목, 1,400만 달러로 전월 69 건, 33 개 품목, 1,200만 달러에 비해 18.7% 증가하였는데, 이러한 사실에 비춰보면 무장 공비 침투 사건이 남북 교역에 큰 영향을 주지 못했다고 할 수 있다.