

정경 분리 원칙 하에서의 경협 성과와 향후 과제

이찬도 / 중부대학교 국제통상학과 교수

지난 1998년 10월로 정부의 '대북한 경제 개방 조치'에 따라 남북한 교역이 시작된 지 만 10 년이 지났다. 그동안 어려운 환경 속에서도 쌍방간 교역은 꾸준히 증가하여 남한은 북한의 세번째 교역 상대자로 부상하였다. 특히, 1998년 4월 정부는 정경 분리 원칙에 입각하여 남북한 경협을 확대해 나간다는 취지 하에서 '남북 경협 활성화 조치'를 발표함으로써, 향후 교역과 투자 부문에서 질적·양적인 발전을 가져올 수 있는 전기를 마련하였다.

현 정부가 천명한 정경 분리 원칙은 과거에 비해 분명 진전된 정책이라 평가할 수 있다. 즉, 남북한 경협은 경제 논리에 따라 기업의 자율적 판단을 존중하는 방향에서 추진하며, 우선 북한이 시급히 필요로 하는 분야부터 추진한다는 내용이다. 정부 당국은 이를 위해 기업인 방북 확대, 투자 규모 상향 조정, 경협 절차 간소화 등의 제반 조치를 시행하였다.

첫째, 교역 부문의 경우 국내 시장의 영향을 최소화하는 범위 내에서 포괄 승인 품목

을 확대하고, 반입 승인을 요하는 품목을 205 개에서 178 개 품목으로 축소하였다. 둘째, 위탁 가공 교역을 촉진하기 위해 생산 설비의 반출 제한을 폐지하였고, 경제 협력 사업용 물자의 반출입 승인 절차도 간소화하는 조치를 취하였다. 셋째, 협력 사업 부문에서도 투자 규모 제한을 완전 폐지하고, 투자 제한 업종을 Negative List화하였다.

이러한 조치로 지난 1 년간 대기업 총수의 방북을 비롯해서 금강산 관광 사업, 다수확 옥수수 품종 개량을 위한 시험 재배와 두레마을영농조합의 나진합작농장 운영 사업 등 단순 물자 교역에서 농업과 관광업까지 남북 경협 분야가 확대·발전되었다.

정경 분리 원칙, 성과는 있었지만 평가는 시기 상조

그러나 이러한 노력에도 불구하고 정경 분리의 원칙이 남북 경협 활성화에 어느 정도 기여하였으며, 또 향후 어떤 긍정적인 결과를 가져올 것인가에 대해 의문을 제기하

고 한다. 특히, 현 정부의 대북 정책 기조 하에서 기업의 행동 범주와 정부 당국의 역할 정도를 두고 혼란이 야기되기도 하며, 정경 분리 정책의 본질성에 대한 논쟁도 있다.

첫째, 대북 정책 기조에 대해서 정확히 인식할 필요가 있다. 즉, 정부 당국과 기업의 행동 및 역할 범위에 대해 명확히 해석하는 것이 중요하다. 정경 분리에 의한 경협이란 사실 기업의 자율적 판단과 책임이 최대한 주어진 것으로 해석하기 쉽다. 왜냐하면 “남북한간 경제 교류 협력을 정치적 상황에 연계시키지 않고 시장 경제 원리에 따라 기업이 자율적으로 추진하도록 한다”는 내용 때문이다. 그러므로 기업의 행동 범위는 사업 타당성 검토와 추진 시기, 방법 등의 결정을 기업이 자율적으로 할 수 있다는 의미로 해석된다.

그러나 현실적으로 대북 사업을 최종 승인하고, 감독·관리하는 주체는 어디까지나 정부 당국이다. 따라서 현 정부의 대북 정책 기조는 기업 등 민간 차원에서 대북 사업을 자율적으로 판단하여 추진하되, 정부 당국은 과당 경쟁 방지 등 경협 추진을 위한 여건 조성에 주력한다는 것으로 이해해야 할 것이다.

현 정부의 대북 정책 기조 하의 기업의 행동 범주 및 정부 당국의 역할 정도에 대한 혼란 야기와 정경 분리 정책의 본질성에 대한 논쟁을 막기 위해서는 다음과 같은 인식, 평가와 예측이 필요하다. 첫째, 대북 정책 기조에 대해서 정확히 인식할 필요가 있다. 즉, 정부 당국과 기업의 행동 및 역할 범위에 대해 명확히 해석하는 것이 중요하다. 둘째, 정경 분리의 원칙이 남북 경협 활성화에 어느 정도 기여하였는가 하는 평가이다.

최근 정부 당국은 “타당성 검토없이 남북 석유 공동 개발 계획, 해주·남포에 대규모 대북 사업 계획 등 북측과 사전 협의가 없고, 또 남북 경협 사업자 신청도 내지 않는 단계에서 발표하는 것은 바람직스럽지 못하다”라는 견해를 밝혔다. 당국의 입장은 대북 경협에서 과당 경쟁 등 경협 질서에 어긋나는 행위를 방치하지 않겠다는 뜻이다. 따라서 정부 당국은 「남북교류협력법」에 의거하여 남북 경협 사업에 대한 승인권과 조정명령권을 최대한 활용할 것으로 보이며, 이처럼 사전에 발표된 기업측의 일방적인 계획에 대해 승인하지 않을 수도 있을 것이다.

둘째, 정경 분리의 원칙이 남북 경협 활성화에 어느 정도 기여하였는가 하는 평가이다. 1998년 한 해를 돌이켜볼 때 정부의 대북 정책은 나름대로 일관성을 유지해왔다는 평가를 받고 있다. 단순한 교역 규모나 인적 교류만으로 정책의 실효성 문제를 따질 수는 없지만, 이를 바탕으로 향후 경협의 발전을 위한 토대를 마련했다는 데 큰 의의가 있다.

셋째, 현행 대북 정책 기초가 향후 어떤 긍정적인 결과를 가져올 것인가 하는 점이다. 이는 정경 분리의 원칙이 과연 옳은 것인가 아니면 또 다른 대안책은 없는 것인가 하는 문제이기도 하다. 지난 1년간 경협 부문에서는 뚜렷한 진전을 가져왔지만 한편으로 북한은 여전히 이중적 태도(강성 대국 건설 명분 하의 정치·사상적 통제 강화와 잠수함 침투 등)를 보이고 있다. 반면, 경제 분야에서는 실용적·실리 추구적인 정책을 펴고 있으며, 향후 더 큰 폭의 변화(제한적이지만 남한 기업에 의한 북한의 개방 지역 확대, 투자 업종의 다양화 등)도 예상된다.

잠수함 침투 등 과거와 마찬가지로 경제 외적인 악조건 하에서도 금강산 개발 계획 등을 비롯해서 남북한 경협을 확대·발전시킬 수 있는 몇몇 주요한 계획들이 실천 단계에 접어들었고, 이로써 향후 가시적인 성과를 낳게 되리라는 기대감을 갖게 했다. 특히, 1998년 들어 대북 투자의 자격을 부여하는 '경제 협력 사업자'가 13 건(총 40 건) 승인되었고, 대북 투자의 최종 사업 승인이라 할 수 있는 '경제 협력 사업'도 9 건(총 15 건) 승인되었다. 또한 중소기업인들의 방북 승인도 꾸준히 이루어졌다. 대기업 위주에서 중소기업의 실질적인 참여가 예상되며, 국내 중소기업의 유희 설비 이전·임가공 등 다양한 경협이 모색되었다. 무엇보다 현대의 금강산 관광 실현 및 개발 사업이 남북한 관계에 하나의 전환점을 가져다주었으며, 향후 교역 및 투자 부문에서의 촉매 역할을 할 것으로 기대된다.

이러한 성과와는 달리 물자 교역 부문은

감소 추세를 보였다. 남북한 총교역 규모는 1995년 2억 8,000만 달러에서 1997년 3억 달러로 매년 증가하였고, 그 결과 북한은 1991~97년까지 7년간 연평균 1억 4,000만 달러의 흑자를 보아왔다. 이러한 규모는 북한의

총대의 규모가 20억 달러를 약간 상회한다는 점을 고려해볼 때 적지 않은 규모라 하겠다.

그러나 1998년 4월 정부가 남북 경협을 확대해나간다는 대북 정책 기초에 따라 남북 교역 관련 규제를 완화하고 승인 절차를 간소화하였음에도 불구하고, 1998년 10월말 현재 반입이 7,400만 달러, 반출이 1억 달러에 머물고 있다. 이와 같은 액수는 1997년 동기간 2억 7,600만 달러에 비해 약 35.3%가 감소한 것이다.

사실 이처럼 교역이 감소세를 보인 것은 IMF 영향으로 국내 경제 환경이 불리하게 작용한 때문으로, 환율 상승에 따른 업체의 결제 대금 부족, 내수 경기 위축으로 인한 구매력 감소 등이 주요인으로 작용했기 때문이다. 또한 북한 상품의 질적 경쟁력 저하 등이 맞물려 나타난 결과이기도 하다.

향후 기업의 대북 투자 및 위탁 가공 등이 활성화되고 경제 여건이 호전될 경우 교역이 확대될 것으로 기대된다. 따라서 지난 1년간

남북한 경험은 국내 사정을 제외하고는 경제외적인 요인에 큰 영향을 받지 않은 것으로 판단된다.

셋째, 현행 대북 정책 기조가 향후 어떤 긍정적인 결과를 가져올 것인가 하는 점

이다. 이는 정경 분리의 원칙이 과연 옳은 것인가 아니면 또 다른 대안책은 없는 것인가 하는 문제이기도 하다. 지난 1년간 경험 부문에서는 뚜렷한 진전을 가져왔지만 한편으로 북한은 여전히 이중적 태도를 보이고 있다. 즉, 북한은 이른바 '강성대국'을 건설한다는 명분 하에 정치·사상적 통제를 강화하고 있고, 잠수함 침투 등 무장 행위를 중단하지 않고 있다. 반면, 경제 분야에서는 실용적·실리 추구적인 정책을 펴고 있으며, 향후 더 큰 폭의 변화도 예상된다. 비록 제한적이기는 하나 남한 기업에 의해 북한내 개방 지역이 확대되고 있고, 투자 업종도 보다 다양화되고 있다.

따라서 경험을 활성화해야 한다는 원칙에는 변함이 있을 수 없다. 다만, 이러한 긍정적인 결과가 과연 정경 분리 정책의 결과로 평가할 수 있느냐 하는 것인데 본격적인 경험 확대를 위한 여건 조성이 어느 정도 마련된 단계로 보아야 할 것이며, 나아가 정책의 타당성 및 실효성 여부에 대한 평가는 충분

대북 정책이 기업의 자율이라는 시장 기능을 반영했다고는 하나 이것이 모든 가치에 우선한다는 식의 시장근본주의의 맹신은 금물이다. 남북한 교역에서도 시장 기능이 당연히 중요시되어야 하겠지만 역기능적인 측면이 매우 강하다는 특수성을 인식해야 할 것이다. 따라서 기업들이 남북 경험의 활성화에 주도적인 역할을 해야 하겠지만 북한에 의해 악용될 소지가 많으므로 민관간의 유기적 협력체제 구축이 필요하다.

한 시간적 여유를 가져야 할 것이다. 즉, 대북 정책에서 소기의 성과를 얻기 위해서는 이로 인해 향후 예상되는 부작용을 어떻게 해결할 것이며, 여전히 미비한 법적·제도적 장치를 어떻게 마련하느냐 하는 점이다.

정경 분리의 악용 가능성, 시장근본주의의 맹신은 금물

정경 분리 정책을 추구함에 있어 예상되는 부작용은 무엇인가? 우선 북한이 남한의 대북 정책을 악용할 우려가 있다는 사실이다. 현재 북한은 남한 당국을 배제한 채 민간 기업들만 상대하면서 대남 정책을 '정경 분리' 및 '관민 이간'을 중심으로 추진하는 이른바 북한식 '정경 분리' 정책을 추구하고 있다. 그러므로 기업인, 종교인 등을 대상으로 경쟁적 방북을 유도함으로써 실리 확보 및 통일 전선 형성에 주력할 가능성도 농후하다.

한편, 이윤 추구를 지상의 명제로 삼고 있

정경 분리의 원칙이 합당한 정책으로 평가받기 위해서는 일선 기업들이 겪는 현실적 어려움을 보완하지 않으면 안될 것이다. 예를 들면, 대금 결제, 과도한 운송비 문제, 위험에 대한 보상 및 분쟁 해결 문제 등을 들 수가 있다. 이 가운데 대금 결제와 육상 운송과 관련된 문제는 어디까지나 북한 당국과의 협의에서 모색될 수밖에 없다는 한계점이 있으나 정부 당국 나름대로의 방향 제시는 마련되어야 할 것이다.

는 기업이 공동의 이해를 해칠 수 있는 개인성은 없는가 하는 문제이다. 기업들이 대북 사업에서 자율적 판단을 가진다고 할 때 그만큼 책임도 져야 한다. 대북 사업을 하기 이전에 충분한 정보를 바탕으로 타당성 여부를 따져야 하며, 경제외적인 요인도 신중히 검토해야 할 것이다.

대북 정책이 기업의 자율이라는 시장 기능을 반영했다고는 하나 이것이 모든 가치에 우선한다는 식의 '시장근본주의'의 맹신은 금물이다. 남북한 교역에서도 시장 기능이 당연히 중요시되어야 하겠지만 역기능적인 측면이 매우 강하다는 특수성을 인식해야 할 것이다. 따라서 기업들이 남북 경협을 활성화에 주도적인 역할을 해야 하겠지만 북한에 의해 악용될 소지가 많으므로 민간간의 유기적 협력체제 구축이 필요하다.

법적·제도적 보완의 필요성

정경 분리의 원칙이 합당한 정책으로 평

가받기 위해서는 일선 기업들이 겪는 현실적 어려움을 보완하지 않으면 안될 것이다. 예를 들면, 대금 결제 방식 및 과도한 운송비 문제, 위험에 대한 보상 및 분쟁 해결 문제 등을 들 수가 있

다. 이 가운데 대금 결제와 육상 운송과 관련된 문제는 어디까지나 북한 당국과의 협의에서 모색될 수밖에 없다는 한계점이 있으나 정부 당국 나름대로의 방향 제시는 마련되어야 할 것이다.

대금 결제의 경우 현재 대부분이 신용장(L/C) 결제를 하고 있다. 동결제 방법은 남북한 교역에서 장단점을 안고 있는 방식으로, 북한측에서 볼 때 무엇보다도 달러와 같은 경화를 획득할 수 있다는 이점이 있다. 그러나 남한측에서 반출을 하고 그 대가를 지불받고자 할 경우 북한에서는 경화가 부족하여 대금 결제를 제대로 못하는 실정이다. 따라서 정부나 기업에서는 구상 무역이나 청산결제 등 교역 패턴의 다양화에 관심을 두으로써 대금 결제 상의 문제점을 최소화해야 할 것이다.

또한 현재 해상 운송만으로는 기업의 채산성을 맞출 수가 없다. 판문점과 같은 육상 운송로를 개척하여 물류비를 절감하면서, 동시에 상품을 적기에 운송토록 해야 할 것이

다. 한편, 대북 교역에서 수출 보험 및 해상 적하 보험으로 수배가 되지 않고 있기 때문에, 사고 발생시 해당 기업이 전적으로 손해를 부담해야 하는 위험에 노출되어 있다. 보험자측에서도 나름대로 관심을 가지고는 있

지만 워낙 위험성이 높은 데다 사업의 타당성에도 회의적이다. 이에 대해 정부 당국에서는 나름대로의 해결책을 제시해야 할 것이다.

남북한간 경협이 활성화되기 위해서는 경제적 논리와 상황적 여건을 합리적으로 감안하여 정책을 수립해야 할 것이다. 예를 들면, 이러한 상황들을 고려해야 할 것이다. 북한의 '새헌법'에 의하면 "가격·원가·수익성 등 시장 경제의 개념을 일부 도입하고, 가축·건물 등을 개인이 소유할 수 있도록 하였다. 또한 사회협동단체도 무역의 주체가 될 수 있고, 특수경제지대에서 각종 기업의 창설을 장려한다"고 규정하고 있다. 이를 미루어볼 때 북한은 경제 분야에 관한 한 실용적·실리 추구적인 방향으로 정책을 추진하고 있고 향후 더 큰 폭의 변화도 예상된다. 이러한 변화는 구소련이나 중국의 개혁·개방 초기 현상과 유사한 것으로서 우리의 대북 정책도 이 점을 예의 주시해야 할 것이다.

남북한간 경협이 활성화되기 위해서는 경제적 논리와 상황적 여건을 합리적으로 감안한 정책 기조가 있어야 한다. 이와 더불어 정책 기조를 실천으로 이행하려는 의지와 제도적 뒷받침이 선행되어야 한다. 정경 분리의 원칙은 과거 정권 때부터 줄곧 제기되어왔다는 점에서 현실적인 선택이라 하겠다. 다만, 제도적 부분에서 여전히 보완되어야 할 것으로서, 북한과의 협상에 의해 마련되어야 할 부분은 중장기적인 과제로 남겨 두고서라도, 우선적으로 정부 당국과 관련 기관들이 안고 있는 과제는 투명하게 해결되어야 할 것이다.

이와 더불어 정책 기조를 실천으로 이행하려는 의지와 제도적 뒷받침이 선행되어야 한다. 정경 분리의 원칙은 과거 정권 때부터 줄곧 제기되어왔다는 점에서 현실적인 선택이라 하겠다. 다만, 제도적 부분에서 여전히 보완되어야 할 것으로서, 북한과의 협상에 의해 마련되어야 할 부분은 중장기적인 과제로 남겨 두고서라도, 우선적으로 정부 당국과 관련 기관들이 안고 있는 과제는 투명하게 해결되어야 할 것이다. **원**