

남북경협이 현황과 활성화를 위한 과제

김 삼 식 (KOTRA 북한팀¹⁾ 과장)

1. 들어가는 말

올해는 북핵 문제가 기승을 부리는 가운데에서도 남북경협사의 한 획을 긋는 중요한 성과들이 나타난 해로 기억될만 하다. 2003년 남북경협의 성과로는 첫째, 경협을 제도권으로 편입하는 계기를 마련한 점, 둘째, 남북간 인프라 구축 사업이 진전된 점을 들 수 있다.

남북간 투자보장을 비롯한 4개 경협합의서²⁾ 발효와 원산지 확인 절차 수립 등을 통해 남북경협은 제도적인 보장을 받게 되어 안정성이 높아지게 되었다. 또한, 미래 남북경협 확대를 위한 인프라스트럭처로서 개성공단 건설사업이 가시화되고 있고 철도·도로 연결사업이 마무리 단계에 들어가고 있다.

그러나, 남북당국간의 이같은 성과와 대형 프로젝트 사업의 진전에도 불구하고 남북경협은 우리 기업들에게 여전히 다가가기 어려운 사업인 것으로 보인다. 남북경협으로 돈을 벌기 어렵다는 인식이 업계에 팽배해 있으며, 경협을 시작하려는 많은 기업들이 주위의 만류로 주저하고 있다.

대북 사업에 여러가지 유인들(저임 숙련노동력 활용, 의사소통 용이, 거리 근접 등)이 있음에도 불구하고 기업들이 경협에 대해 부정적인 인식을 가지게 된 이유는 무엇인가? 한마디로 한다면, 그동안

대북 사업의 전망이 지극히 불확실했기 때문이다. 이러한 불확실성은 경협을 둘러싼 정치 환경이나 경제 환경이 복합적으로 작용한 결과이다.

이 글에서는 최근 남북경협의 현황에 대해 개관해 보고 그간 경협이 부진했던 사유, 그리고 앞으로 경협사업의 활성화, 또는 기업의 참여를 유도하기 위한 경제성 확보를 위해서는 어떠한 과제들이 해결되어야 하는가 등에 대해 기술하기로 한다.

2. 남북경협 현황

일반적으로 남북경협은 남북교역(위탁가공교역 포함)과 투자협력으로 구분된다. 1989년 남북간에 첫 교역이 이루어짐으로써 시작된 남북경협은 올해로 15년째를 맞았다.

그간 남북경협은 주로 물자교역과 위탁가공을 중심으로 전개되어 왔으며, 주로 남한기업의 대북 투자를 의미하는 투자협력은 상대적으로 부진한 모습을 보여 왔다.

가. 남북교역 (위탁가공교역 포함)

남북교역은 그간 남북관계 등에 따라 단기적으로 동요되기도 했으나, 전반적으로는 증가 추세를 보였

1) 이 글은 전적으로 필자 개인의 소견이며, 소속기관의 공식 입장이 아님을 밝힙니다.

2) 4개 경협합의서는 투자보장, 이중과세방지, 상사분쟁 해결절차 및 청산결제 합의서로 구성되어 있다.

〈표-1〉 최근 수년간 남북교역 동향

(단위 : US\$ 백만)

	2000년			2001년			2002년			2003년 1~9월		
	반입	반출	합계	반입	반출	합계	반입	반출	합계	반입	반출	합계
교역총액	152.4	272.8	425.1	176.2	226.8	403.0	271.6	370.2	641.7	191.8	313.8	505.6
거래성 교역	150.5	93.7	244.2	173.5	62.8	236.3	270.2	72.8	343.0	191.7	100.0	291.8
- 상업적 매매거래	78.6	36.5	115.1	100.9	10.5	111.4	167.4	4.4	171.8	122.9	43.1	166.0
- 위탁가공	72.0	57.2	129.2	72.6	52.3	124.9	102.8	68.4	171.2	68.8	56.9	125.8
非거래성 교역	1.9	179.0	180.9	2.7	163.9	166.6	1.4	297.4	298.8	0.1	213.8	213.9

자료 : 통일부, 「월간 남북교류협력 및 인도적사업 동향」, 각년호 정리

으며, 지난해에는 사상 최초로 6억 달러를 돌파하는 개가를 올리기도 하였다. 금년 들어서도 호조가 지속되어 9월말까지 교역은 전년동기대비 47.4% 증가한 5억 566만달러를 기록하였다.³⁾

이중 반입액은 1억 9,185만달러로 전년동기대비 34.7%, 반출액은 3억 1,381만달러로 56.4%가 늘어났다.(〈표-1〉 참조)

형태별로는 위탁가공교역의 성장이 두드러진다. 이는 북한의 공장가동을 저하, 공급가능 물자의 제약, 그리고 평화 부족 등에 따라 남북교역의 급속한 확대가 어려운 상황에서 현실적으로 위탁가공의 여건이 그나마 가장 유리하기 때문이다.

위탁가공은 북한의 저렴한 숙련 노동력을 활용할 수 있고, 리스크도 높지 않으므로 본격적인 투자협력의 전단계로 활발하게 추진되고 있다. 대상품목도 의류, 가방, 신발 등 노동집약형 경공업에서 가전제품, 전자부품, 컴퓨터 부품 및 주변기기 등으로 확산되고 있다.

위탁가공교역이 총교역에서 차지하는 비중은 지난 1996년 29.5%로 급등한 이후 계속해서 20%에서 30%대를 유지하고 있다.

나. 투자협력 (남한측의 대북투자)

우리 기업의 대북한 투자진출, 즉 대북 경제협력 사업은 아직 저조한 상황이다. 대북 투자를 위한 예비 자격인 '경제 협력사업자' 승인을 받은 사업은 1992년 이후 금년 9월까지 54건이며, 투자를 실행할 수 있는 '경제 협력사업' 승인까지 받은 사업은 9월까지 26건에 달한다.

그러나, 26건 중 실행되고 있는 사업은 현대아산의 금강산 관광사업, 평화자동차의 자동차 수리·조립사업, 녹십자의 유로키나제 제조사업, 삼성전자의 소프트웨어 공동개발사업, 국양해운의 남북해운사업 등 10건 정도에 불과하다.

남북간 철도·도로 연결, 개성공단 조성 등 대형 프로젝트사업은 몇차례 위기를 맞기도 했지만, 비교적 순조롭게 진행되고 있다. 철도·도로 연결사업은 마무리 단계에 있으며 이미 임시도로를 이용하여 물자와 인력이 일부 이동되고 있다. 개성공단도 법규정이 정비되고 있고 기본설계 작업중으로 내년 상반기 착공을 앞두고 있다. 민·관 협업사업 성격을 가지는 이러한 대형 프로젝트의 성사는 중장기 경험

3) 그러나, 남북교역의 꾸준한 증가에도 불구하고 교역 규모는 아직 미미한 상황인데 사상 최대치인 2003년 교역액 6억 4,173만달러는 남한 총무역액의 0.2%에 불과하다. 다만, 남북교역액 6억달러는 2002년 총무역액이 22억 6,000만달러에 불과한 북한에게는 상당한 금액이다.

(※ 남북교역은 내국간 거래로서 북한의 대외무역 실적에 포함하지 않으나, 지난해 남한은 중국에 이어 북한의 제2위 교역대상국으로 추정됨)

활성화를 위한 인프라로서 중요한 의미가 있다.

3. 남북경협 문제점

남북교역은 외관적으로는 견조한 성장세를 보여 왔으나, 남한의 경제력에 비해 교역규모 자체가 미

미할 뿐더러, 교역구조도 지원성격의 비거래성 교역 비중이 높다는 약점이 있다. 총교역 중 비거래성 교역 비중은 2002년 46.6%, 금년 1~9월 중 42.3%에 달하고 있고⁴⁾, 상업적 물자거래(단순교역)와 위탁가공으로 구성된 거래성 교역은 50%를 약간 넘어서는 취약한 모습을 보이고 있다.

〈표-2〉 남북경협 추진상 문제점

문 제 점	내 용	주요 영향 주는 분야	비 고
통신·통행 제한	- 남북간 직접통화 불가능 - 기업인의 자유로운 방북 제한 - 기술지도, 품질검사, 작업지시 등의 어려움	교역, 투자	
과도한 물류비용	- 남북간 해운임은 국제시세보다 훨씬 높음 ⁵⁾ - 高물류비→교역 위축→물동량 감소→소석울(총물동량/총선북량)저하→물류비 인상의 악순환 구조	교역, 투자(중장기)	- 남북간 철도·도로 연결로 육로 이용시 비용절감 가능
고리스크	- 北核, 남북관계의 영향 - 남북간 상이한 체제 - 투자보장 미비	교역, 투자	- 투자보장 합의서 발효(2003. 8)
경협관련 법제도적 기반 미비	- 북한, 대남교역 관련제도 미정비 - 분쟁해결 장치 부재	교역, 투자	- 4개 경협합의서 발효(2003. 8)
원산지 문제	- 제3국 물품의 북한산 위장 반입 등으로 통관 절차 지연, 시간·비용 과다 소요	교역	- 남북간 원산지 확인 절차 합의
북한 제도·행정의 투명성	- 북한 외국인투자법규의 성실한 집행에 대한 우려	투자	
북한의 취약한 인프라	- 북한 전력, 도로·철도, 항만, 통신 등 전반적 인프라 열악	투자, 교역	- 개성공단 건설 가시화(인프라 완비)
북한내 기업경영 활동	- 노무관리: 투자기업의 북한 노동력 직접 모집 불가 - 북한내 물자구입과 판매시 문제 발생 소지 - 남북 합작 생산제품의 수출시장 확보 문제	투자	
우리 기업의 Paradigm 변화	- IMF 위기 후 외형 중시에서 수익성 중시 경영으로 전환	투자	

4) 비거래성 교역은 대부분 반출로서 대북 지원 물자, 경수로 건설물자, 금강산 관광사업 물자 등으로 구성되어 있다.

5) 남북간 해상운임과 남한-주변국 간의 해상운임 수준과 관련해서는 이종근(LG상사), '남북교역 및 위탁가공 무역의 현상과 추진 전략', 「21세기 동북아시아의 남북경협 전략」, KOTRA, 2003. 5, p.119를 참조 바람.

〈표-3〉 위탁가공과 단순교역 업체간 경제적 이윤 비교

	전 체		위탁가공 업체		단순교역 업체	
	이윤 있다	이윤 없다	이윤 있다	이윤 없다	이윤 있다	이윤 없다
제 1차 조사(2001. 11)	33.0%	66.1%	50.0%	50.0%	31.3%	68.7%
제 2차 조사(2002. 5)	44.9%	53.3%	59.4%	34.4%	42.2%	57.8%
제 3차 조사(2002. 11)	44.6%	55.4%	43.5%	56.5%	45.1%	54.9%
제 4차 조사(2003. 5)	52.6%	46.2%	51.7%	44.8%	55.6%	44.4%

주 : 각 부분에서 합이 100%가 되지 않는 것은 무응답 때문
 자료 : KDI, 제 4차(2003년 상반기) 남북경협에 관한 교역업체 및 전문가 설문조사

또, 거래성 교역의 대상물품을 보면, 북한경제 및 산업의 낙후로 인해 북한에서 농림수산물, 철강금속 제품, 광산물 등 1차산품과 위탁가공 완제품(의류, 조립형 전기전자제품)이 주로 반입되는 반면, 위탁가공용 원부자재가 대북 반출물품의 주류를 이루는 후진적 형태를 보이고 있다.

전술했듯이 대북 투자협력은 교역보다 더욱 부진한 상황이다. (주)대우가 처음으로 대북투자를 추진한지 10년이 훨씬 지났지만, 투자가 실행되어 가동 중인 사업은 아직도 손에 꼽을 정도이다. 그나마 (주)대우, 태창 등은 여러가지 사정으로 사업을 중단했거나 보류중이며, 현재 사업을 진행 중인 기업들도 어느 정도의 성과를 거두고 있는지 잘 알려지지 않고 있는 상황이다.

그간 남북교역의 확대를 제약하고 대북 투자를 가로막아온 문제점들을 정리하면 〈표-2〉와 같다.

4. 남북경협의 경제성에 대한 小考

일반적으로 남북경협의 경제성은 좋지 않다고 인식된다. 남북관계를 비롯한 정치관계의 영향을 받기 쉬운 사업의 불확실성이 크며, 위에서 본 바와 같은 여러가지 문제점이 복합되어 있어 수익을 거두기 어렵기 때문이다. 실제 사례를 봐도 그간 경협을 추진

했거나 추진 중인 기업중에서 성공했다는 말을 들어 보기가 쉽지 않다. 물론 남북경협의 경제성을 계량적 또는 재무적인 방법으로 분석하기는 어렵다. 이는 남북교역사업은 기업이 영위하는 여러 사업중 하나로 독자적인 손익계산이 어렵기 때문이며, 투자의 경우 실제 투자 사례가 많지 않은데다 일부기업을 제외하고는 자세한 내용이 공개되어 있지 않기 때문이다.(공개된 기업들은 막대한 손실을 입었다거나 사업을 중단한 예가 많다.)

남북경협의 경제성에 대한 실증 분석이 어려운 상황에서 실제 경협을 하고 있는 기업들을 대상으로 한 설문조사는 유용한 자료가 된다. 한국개발연구원(KDI)이 실시하고 있는 교역업체 대상 설문조사가 그러한 예이다.⁶⁾ 금년 5월 실시된 제 4차 설문조사에는 남북교역과 위탁가공에 종사하는 136개 업체가 참가했는데 응답업체의 52.6%가 교역을 통해 이윤을 냈다고 응답했다. 이윤을 창출했다는 업체가 과반수를 상회한 것은 이번 조사가 처음인 바, 이를 통해 남북경협의 경제성이 서서히 나아지고 있다고 유추할 수 있겠다.(〈표-3〉 참조)

5. 2004년도 남북경협 여건 및 전망

내년도 남북경협의 여건을 한마디로 요약한다면,

6) KDI 북한경제팀, '제 4차(2003년 상반기) 남북경협에 관한 교역업체 및 전문가 대상 설문조사', 「KDI 북한경제리뷰」, 2003년 5월호

〈표-4〉 2004년도 남북경협 여건

	밝은 면(Opportunities)	어두운 면(Threats)
국제환경	<ul style="list-style-type: none"> ○ 북한경제 개혁·개방 지속 - 개성, 금강산 등 특구 중심의 대외개방 - 평양 관광 개방 ○ 6자회담 2차회의 개최 움직임 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 북한 核 문제 해결 지연 - 6자회담의 향방? ○ 북-미 관계의 행로? ○ 대북 정책 및 경협을 둘러싼 한미간의 입장 조율
남북관계	<ul style="list-style-type: none"> ○ 참여정부 평화변영정책 지속 ○ 남북간 경협의 제도화 진전 - 투자보장, 분쟁해결, 청산결제 ○ 북한의 경제활동에 있어서 '新사고'와 '實利' 강조 ○ 남북간 철도·도로 개통 임박 ○ 개성공단 착공 가시화 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대북지원 및 남북경협에 대한 국내 여론의 대립 ○ 현대아산의 경영권 문제
기업차원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 철도·도로 개통시 물류여건 대폭 개선 ○ 경협 4대 합의서 발효로 대북사업의 불확실성 감소 ○ 개성공단 실행시 중소기업의 대북사업 의욕 제고 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기업의 경영 Paradigm이 수익성 위주로 변화 ○ 북한내 자유로운 경영활동 제한 ○ 대북사업 추진자금 부족
KEYWORD	北核 문제 및 6자회담의 향방, 개성공단의 순조로운 진행	

정치 여건은 불투명하나 경제 여건은 밝다고 할 수 있겠다. 최근 미국과 북한의 행보를 보면, 북한 핵 문제 해결을 위한 6자회담의 제2라운드가 조만간 개최될 수 있을 것으로 보이나, 이를 통해 북핵 문제가 해결될 것인가는 여전히 불투명하다.

만면, 남북 4개 경협합의서를 비롯한 남북경협의 제도화가 진전되고 있으며, 남북을 연결하는 철도·도로 개통이 가시화되고 있고 개성공단도 내년 상반기 착공이 예상되어 남북경협을 위한 분위기가 고조되고 있는 상황이다. 국제환경, 남북관계 및 기업경영의 관점에서 내년도 남북경협 여건을 정리하면 〈표-4〉와 같다.

내년도 남북경협에 대한 전망은 긍정적이라고 생각된다. 일단, 남북교역은 청산결제제도 도입, 상반기중 직교역 확대를 위한 경협 협의사무소 설치(개성) 등의 조치가 힘입어 확대가 예상된다. 대북 투자 역시 투자보장 합의서에 힘입어 투자 심리가 회복되고 대북 투자자산에 대한 담보대출이 가능해지고 개성공단내 시범공단 설치가 조기 추진된다면, 서서히 살아날 것으로 판단된다.

특히, 개성공단의 역할이 중요한데 개성공단은 기존의 대북 투자에서 나타나는 여러 걸림돌(예컨대, 투자보장, 인프라 문제, 대북 협상력 제고, 임금지급의 투명성, 물류문제 등)을 한번에 해결함으로써 교역과 위탁가공에 머무르던 경협을 투자협력으로 한 단계 끌어 올릴 수 있는 프로젝트이기 때문이다. 이렇게 보면, 개성공단의 순조로운 진행 여부가 무엇보다도 중요하다고 생각된다.

6. 남북경협 활성화를 위한 과제

첫째, 지난 8월 발효된 4개 경협합의서 내용이 성실하게 이행되어야 하며, 후속 조치들이 신속히 취해져야 한다. 합의서 내용에 맞춰 북한 외국인투자 관련법규의 개정도 필요할 것이며, 후속조치인 '남북상사중재위원회' 구성과 청산결제 시스템 구축을 위해 남북은 노력해야 할 것이다. 또, 일방의 합의서 불이행에 대한 제재조치나 벌칙 등도 마련해 두는 것이 바람직하다.

둘째, 남북경협 최대 장애요인이라 할 수 있는 통

신, 통행의 어려움이 해소되어야 한다. 최소한 경협에 참여하는 당사자간이라도 통신, 통행의 편의가 보장되어야 하며 기타 신변안전보장, 남한 기술진의 북한내 장기 체류 허용 등이 필요하다고 생각된다.

셋째, 현재 추진되고 있는 개성공단 프로젝트와 철도·도로 연결 프로젝트의 순조로운 진행이 중요하다. 이들 프로젝트는 경협 활성화를 위한 인프라스트럭처로 인식되어야 할 것이다. 특히, 물류 문제는 남북경협에 종사하는 기업들이 가장 큰 애로중 하나로 손꼽는 바, 남북간 육상 수송로의 조속한 연결과 이를 통한 물자 수송이 실현되어야 할 것이다.

넷째, 남한기업의 대북 투자진출을 위해서는 북한내 기업 경영활동의 자율성이 높아져야 하며, 이에 대한 북한측의 협조가 필요하다. 노무관리, 시장접근, 북한내 구매·판매 등에 대한 투자기업의 자율성은 향상되어야 할 것이다.

다섯째, 남한의 경협 참여기업에 대한 조세나 금융상의 지원이 필요하다. 현재 남북경협을 위한 대표적인 정책자금으로 남북협력기금이 있으나, 자금사용은 정부와 민간의 대북 인도적 지원에 집중되어 있고, 민간기업에 대한 지원 사례는 매우 저조하다.⁷⁾ 경협합의서 발효에 맞추어 우리 정부가 남북 협력기금 대출시 우리 기업의 대북 투자자산을 담보로 인정하는 방안과 사업자 귀책 사유가 없는 비상위험이나 북측 기업의 신용위험 등으로 인한 손실을 협력기금에서 지원하는 손실보조 제도를 추진중이란 점은 고무적이다.

여섯째, 경협 관련기관, 기업 사이의 정보공유체계 구축이다. 현재 북한경제 및 남북경협 관련 유용한 정보들이 여러 기관이나 기업들에 분산되어 있어 제대로 활용되지 못하고 있다. 정부나 경협유관기관,

〈표-5〉 남북경협 활성화를 위한 과제 (경협 주체별)

	내 용
남한측 과제	- 경협 참여기업에 대한 금융 지원방안 모색 - 기업에 대한 남북경협기금 대출 요건 완화 - 경협 관련 정보공유체계 구축 (남북간 경협정보 교환도 필요)
북한측 과제	- 북한내 투자기업 경영활동의 자율성 제고 - 시장경제원리에 대한 이해, 국제관례 준수
남-북간 협력과제	- 4대 경협합의서 내용의 성실한 이행 - 합의서 관련 신속한 후속조치(상사중재위원회, 청산결제제도 설치, 운영) - 남북간 통신, 통행 문제 해결 - 개성공단사업, 철도·도로 연결사업의 차질없는 수행 - 물류 문제 해결 (물류비 인하, 육로 수송 실현)
남-북간 협력과제	- 북핵 문제의 해결 - 북-미 관계의 개선

연구소 등의 정보를 종합하여 쉽게 검색하는 시스템을 개발한다면, 경협을 추진하는 기업들에게 큰 도움이 될 것이다.

일곱째, 북핵 문제와 북-미 관계를 비롯한 국제환경 개선을 위한 노력이 필요하다. 핵 문제나 북-미 관계는 본질적으로는 정치 문제이지만, 북한에 대한 투자설비 반출, 전력 지원, 남북합작제품을 포함한 북한산 제품의 해외시장 진출, 투자자금의 송금, 국제금융기관의 개발자금 지원 등 경제협력에도 지대한 영향을 미치기 때문이다.〈표-5〉 ▲

7) 2002년말까지 집행된 남북협력기금 2조 710억원 중 민간기업에 대한 지원은 반출입자금 대출이 15건 19억 7,000만원(전체의 0.1%), 경협사업자금 대출은 4건 807억 7,000만원(3.9%)에 불과하다.