

6·15 남북정상회담 5년, 평가와 과제

남북 교역 및 투자

동 용 승*

- I. 서언
- II. 정상회담 이후 남북 교역 및 투자분야의 실적
- III. 정상회담 이후 남북경협의 변화에 대한 평가
- IV. 결어 : 남북경협의 발전을 위한 과제

요 약

남북한 경제협력은 2000년 6월 정상회담 이후 교역과 투자측면에서 많은 변화를 해오고 있다. 북한의 환경변화가 지연됨에 따라 위탁가공교역에 대한 수요는 점차 줄어들고 있는 반면, 개성공단 개발과 함께 대부분의 관심은 공단으로 집중되고 있다.

이러한 현상은 남북간 비교우위에 입각한 협력이 시작되고 있음과 동시에 지난 10여년 동안 진행되어 온 경험 방식에 변화가 불가피하다는 점을 의미한다. 또한 거시적 측면에서는 남북간 경제교류의 제도화에 따라 보이지 않는 남북한 경제통합이 서서히 진행되기 시작했다는 점도 주목할 필요가 있다. 이러한 남북경제협력 진전에 대응하여 우선 남북간 합의서 체결 및 관련법규 정비 등을 통해 남북경협의 제도화에 박차를 가하는 한편, 북핵문제 해결 등을 통해 비경제적 제약요인 제거에 주력해야 할 것이다.

* 삼성경제연구소 경제안보팀장

I. 서 언

2000년 6월 15일, 남북한의 정상이 분단 이래 처음으로 평양에서 만나 공동선언문에 합의하고 발표한지 만 5년이 지나고 있다. 공동선언문에는 “경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시키고…”라는 내용이 포함되어 있다. 이와 같은 남북 정상간의 합의에 따라 남북경협에 많은 변화가 수반되었다.

첫째, 남북한 모두가 인정하는 공식 경제 교류가 시작됐다. 남북경제교류는 1988년 7·7 선언 이후 시작되었지만, 이는 남쪽의 일방적 선언으로 이루어진 것이다. 북측은 오랫동안 공식적으로 남북교류를 인정하지 않았다. 자연히 남북경제교류는 중국 등 제3국을 경유하는 간접교류가 주를 이루게 됐다. 부분적으로 직접교류가 이루어지긴 했지만, 전반적으로 남북간에 경협이 진행되고 있다는 점을 북측은 인정하지 않아 왔다. 이러한 관행이 정상회담 이후 공식적인 경제교류로 전환된 것이다.

둘째, 정부차원의 경협이 시작됐다. 철도·도로 연결 사업 및 개성공단사업과 같은 대규모 경협사업이 추진됐을 뿐만 아니라, 정부간 대화를 통해 경협 4대 합의서와 같은 제도적 장치를 마련하기 시작했다. 인도적 차원의 비료 및 식량지원도 정부차원에서 대규모로 진행됐다. 남북경협이 정상적으로

이루어지기 시작한 것이다.

셋째, 육상교류가 시작됐다. 그동안 남북 경협은 주로 해상통로를 이용한 교류가 대부분이었다. 초창기에는 중국 등 제3국을 경유해서 해상을 통해 교류가 이루어졌으나, 점차 남포-인천 등의 직항로를 이용한 교류가 자리잡기 시작했다. 현재도 해상통로가 교류의 주를 이루고 있으나, 금강산 관광 및 개성공단 사업을 계기로 휴전선을 통과하는 육상교류가 가능해졌다. 그밖에도 남북간 인적교류의 확대, 남북 당국간 회담의 정례화 및 이러한 과정에서 남북 상호간 이해도가 제고되는 등 남북관계는 많은 발전을 가져왔다.

이 글에서는 이러한 변화를 바탕으로 정상회담 이후 남북간 교역 및 투자의 실적을 분석해 보고자 한다. 그리고 이러한 분석에 기초해서 향후 남북간 경제교류의 과제를 제시하고 발전 방향을 전망해 본다.

II. 정상회담 이후 남북 교역 및 투자분야의 실적

1. 교역 분야

가. 총 론

2000년 6월 남북정상회담을 기점으로 남북교역은 39% 정도 증가했다. 2000년 425백만 달러에서 2004년 697백만 달러로 증

〈표 1〉 남북정상회담 이후 연도별 교역 추이

(단위 : 천 달러)

연도	반 입			반 출			합 계		
	건 수	품목수	금 액	건 수	품목수	금 액	건 수	품목수	금 액
1998	1,963	136	92,264	2,847	379	129,679	4,810	449	221,943
1999	3,089	172	121,604	3,421	405	211,832	6,510	488	333,437
2000	3,952	204	152,373	3,442	527	272,775	7,394	578	425,148
2001	4,720	201	176,170	3,034	492	226,787	7,754	549	402,957
2002	5,023	204	271,575	3,773	495	370,155	8,796	572	641,730
2003	6,356	186	289,252	4,853	530	434,965	11,209	588	724,217
2004	5,940	202	258,039	6,953	575	439,001	12,893	634	697,040

자료 : 통일부, 『월간 남북교류협력 및 인도적사업 동향』, 제162호, 2004년 12월.

가한 것이다. 연평균 증가율도 약 10%에 달했다. 이 수치는 우리나라의 총 대외무역이 같은 기간에 30.5% 증가한 점과 비교하면, 남북관계의 제반 상황을 감안할 경우 매우 높은 증가율이었다고 볼 수 있다. 특히 2003년에는 724백만 달러를 기록하여 처음으로 7억 달러 대를 넘어서기도 했다. 2004년에는 남북간 대화 중단 등과 같은 정치적 상황의 악화와 한국경제의 침체 등에 기인하여 전년에 비해 다소 감소한 697백만 달러를 기록했다.

대북 반입은 2000년 152백만 달러에서 2004년 258백만 달러로 약 41% 증가한 반면, 대북 반출은 272백만 달러에서 439백만 달러로 약 38% 증가했다. 증가율에 있어서는 반출보다는 반입 증가율이 높지만,

절대 증가액 기준으로 보면 반출이 크게 확대 되었음을 알 수 있다. 이는 대북 반입의 경우 대체로 거래성 교역이 주를 이룬 반면, 대북 반출은 비거래성 교역이 주를 이루고 있는 바,¹⁾ 대북 지원이 크게 증가했음을 보여 준다. 정상회담 이전 시기에는 대북 반출보다는 반입 규모가 현저하게 높았던 것과 비교하면 큰 변화라고 할 수 있다.

특히 반출과 반입의 규모에서 김영삼 정부 말기인 1997년까지는 반입이 현저히 높았지만, 김대중 정부가 들어선 1998년부터는 반출이 상회하기 시작하여 정상회담 이후에는 현저한 차이를 보여 왔으며, 현 정부가 출범한 2003년 이후에는 차이가 더 커졌다.

이는 남북교역을 거래성 교역과 비거래성

1) 거래성 교역은 상업적 매매거래와 위탁가공 교역으로 나뉘며, 이는 무역대금 결제가 이루어지는 일반적인 무역거래이다. 비거래성 교역은 협력사업과 지원사업으로 나뉘며, 대금 결제가 수반되지 않는 비상업적 무역거래로서 대부분 무상지원의 형태이다.

〈표 2〉

거래성 교역과 비거래성 교역

(단위: 천 달러)

연 도	1999	2000	2001	2002	2003	2004
거 래 성	189,036	244,240	236,313	342,959	408,679	347,798
상업적매매거래	89,416	115,050	111,389	171,782	223,670	171,790
위 탁 가 공	99,620	129,190	124,924	171,177	185,009	176,008
비거래성	144,401	180,908	166,645	298,771	315,539	349,242
협 력 사 업	61,463	69,239	52,604	83,536	44,889	90,772
지 원 물 자	82,938	111,669	114,041	215,235	270,650	258,470

자료: 상동

교역으로 나누어 살펴보면 보다 명확하게 나타난다. 거래성 교역은 2000년 244백만 달러에서 2004년 348백만 달러로 29.8% 증가했다. 그 가운데 상업적 매매거래는 115백만 달러에서 172백만 달러로 33.0% 증가했고, 위탁가공은 26.6% 증가에 그쳤다. 상업적 매매거래에 비해 위탁가공교역이 위축됐음을 알 수 있다. 전체교역에서 거래성 교역이 차지하는 비중은 2000년 57.4%에서 2004년 49.9%로 줄어들었다. 반면 비거래성 교역은 2000년 180백만 달러에서 2004년 349백만 달러로 48.2% 대폭 증가하였으며, 전체교역에서 차지하는 비중도 42.6%에서 50.1%로 크게 증가했다.

결국 정상회담 이후 남북교역을 통계수치로 분석해 볼 때, 대북지원을 위한 비거래성 교역이 큰 자리를 차지하기 시작했으며, 증가율도 거래성 교역에 비해 높았음을 알 수 있다. 거래성 교역에서는 상업적 매매거

래의 비중이 높아진 반면 위탁가공교역은 상대적으로 위축되고 있다는 점을 주목할 필요가 있다.²⁾ 위탁가공교역은 남북경협이 대표적인 부문으로서 1992년 시작된 이래 매년 큰 폭으로 증가해 왔는데, 정상회담 이후 남북간 경제교류가 공식 거래화되면서 오히려 위축되는 반대현상이 나타난 것은 특이한 점이라고 할 수 있다.

나. 거래성 교역

거래성 교역은 1988년 이후 민간 기업차원에서 지속되고 있는 상업적 거래이다. 거래성 교역은 상업적 매매거래와 위탁가공으로 나눌 수 있다. 상업적 매매거래는 1989년부터 시작되어 현재까지 이어지고 있으며, 위탁가공은 1992년부터 시작됐다. 초창기에는 북측이 남한기업과의 교류를 부인했던 관계로 간접교역이 주를 이룰 수밖에 없었다. 2000년 정상회담을 전후하여 북측

2) 이 사항은 이후 투자부문에서 보다 자세히 분석해 보고자 한다.

〈표 3〉

연도별 상업적 매매거래

(단위 : 천 달러)

연 도	반 입		반 출		합 계	
	금 액	상 업 적 매매거래	금 액	상 업 적 매매거래	금 액	상 업 적 매매거래
1999	121,604	67,746	211,832	21,670	333,437	89,416
2000	152,373	78,551	272,775	36,499	425,148	115,050
2001	176,170	100,897	226,787	10,492	402,957	111,389
2002	271,575	167,400	370,155	4,382	641,730	171,182
2003	289,252	177,443	434,965	46,227	724,217	223,670
2004	258,039	150,117	439,001	21,673	697,040	171,790

자료 : 상동

은 남북교역을 남북간의 공식적인 거래로 인정하기 시작했다. 그러나 아직도 간접교역 및 제3국을 통한 대금결제 방식 등의 문제는 해소되지 않고 있다.

남북정상회담 이후 거래성 교역 가운데 상업적 매매거래에 나타난 변화는 북한산 제품의 반입은 크게 증가한 반면, 남한산 제품의 대북 반출은 감소추세에 있다는 점이다. 반입은 2000년 79백만 달러에서 2004년 150백만 달러로 47.4% 증가했다. 반입 증가를 주도한 품목은 농림수산물과 철강금속제품이다. 농림수산물은 북한산 제품에 대한 국내 인기를 반영하는 면도 있지만, 중국 등 제3국 제품들이 무관세 혜택을 겨냥하여 북한산으로 둔갑한 경우도 증가함에 따라 높은 비중을 차지하고 있는 것으로 추정된다. 철강금속제품의 경우 특히 아연피의 수입이 증가했는데, 아연피는 1990년대 초반 국내 무역회사들이 경쟁적

으로 수입함으로써 부작용이 발생했을 뿐만 아니라, 북한의 생산설비 노후 및 전력 부족 등으로 1990년대 중반에는 반입이 중단되었다가 2000년대에 다시 재개되고 있다. 이는 북한의 아연피 생산공장 정비와 북한한 교역방식의 정상화에 기인한 듯하다. 한편 반출은 2000년 36백만 달러에서 2004년 21백만 달러로 41.6% 감소했다. 분야별로는 농림수산물 및 화학공업제품의 반출이 감소를 주도했는데, 총 규모가 작기 때문에 추세적 변화에 의미를 부여하기 힘들다. 다만 상업적 매매거래 가운데 반출의 감소는 정상회담을 계기로 변화했다기보다는 북한의 경제적 상황에 의해 점차 감소해왔다고 표현하는 것이 보다 정확할 것이다.

한편 위탁가공교역도 꾸준한 증가세를 보이고 있다. 2000년 위탁가공교역 총액은 129백만 달러로서 1992년 위탁가공교역이 시작된 이래 처음으로 1억 달러를 넘어섰

〈표 4〉

연도별 상업적 매매거래 품목

(단위 : 천 달러)

구분	품 목	1999	2000	2001	2002	2003	2004
반 입	농 립 수 산 물	47,857	66,264	86,737	96,130	125,433	99,577
	광 산 물	2,462	517	3,641	8,599	17,139	5,925
	화 학 공 업 제 품	280	171	7	458	848	184
	플 라 스틱 고 무 및 가 죽 제 품	-	-	40	60	61	103
	섬 유 류	476	181	92	429	333	3,899
	생 활 용 품	-	-	353	258	446	746
	철 강 금 속 제 품	16,120	10,684	9,315	18,802	32,743	39,188
	기 계 류	2	164	145	57	4	80
	전 자 전 기 제 품	5	1	5	158	302	26
	잡 제 품	525	560	563	42,449	134	397
	기타(코드불확실)	20	9	-	-	-	-
소 계		67,746	78,551	100,897	167,400	177,443	150,117
반 출	농 립 수 산 물	11,089	7,891	5,424	1,289	1,691	2,757
	광 산 물	115	5,180	233	0	795	3,027
	화 학 공 업 제 품	1,213	1,979	788	133	255	458
	플 라 스틱 고 무 및 가 죽 제 품	302	342	165	40	508	849
	섬 유 류	2,389	528	508	632	663	1,432
	생 활 용 품	14	696	234	148	49	98
	철 강 금 속 제 품	345	862	365	68	80	832
	기 계 류	3,612	4,780	2,191	1,105	2,531	4,952
	전 자 전 기 제 품	2,446	14,240	563	954	4,115	6,212
	잡 제 품	54	1	22	13	35,540	10,561
	기타(코드불확실)	91	-	-	-	-	-
소 계		21,670	36,499	10,492	4,382	46,227	21,673
합 계		89,416	115,050	111,389	171,182	223,670	171,790

자료 : 상동

다. 2004년에는 176백만 달러로 26.6% 증가하여 전체 거래성 교역 증가율과 비슷한 수준을 유지했다. 그러나 2002년 170백만 달러 수준으로 급증한 이후, 이렇다할 증가세를 보이지 못하고 있다. 이와 같이 위탁가공교역이 최근 들어 증가세가 둔화된 이유는 다음과 같다.

첫째, 위탁가공의 고부가가치화가 부진하기 때문이다. 위탁가공품목의 대부분은 섬

유류가 차지하고 있다. 대북 위탁가공은 설비제공형 위탁가공과 단순 위탁가공으로 나눌 수 있다. 섬유류 위탁가공은 초창기에는 주로 설비제공형 위탁가공이었던 반면 현재는 단순 위탁가공의 성격을 띠고 있다. 이는 국내 섬유업체들이 북한 공장에 제공한 설비들이 어느 정도 자리 잡았기 때문으로, 북한 섬유생산 공장들은 국내 기업들이 제공한 생산설비를 가지고 어느 정도 노후설

〈표 5〉

연도별 위탁가공교역

(단위 : 천 달러)

연 도	반 입		반 출		합 계	
	금 액	위탁가공	금 액	위탁가공	금 액	위탁가공
1998	92,264	41,371	129,679	29,617	221,943	70,988
1999	121,604	53,736	211,832	45,883	333,437	99,620
2000	152,373	71,966	272,775	57,224	425,148	129,190
2001	176,170	72,579	226,787	52,345	402,957	124,924
2002	271,575	102,789	370,155	68,388	641,730	171,177
2003	289,252	111,639	434,965	73,370	724,217	185,009
2004	258,039	107,791	439,001	68,218	697,040	176,008

자료 : 상동

비를 교체하는 작업을 마무리한 것으로 보인다. 그러나 문제는 섬유 위탁가공 생산 자체의 문제보다는 북한의 대외 폐쇄성에 기인하는 측면이 강하다. 섬유류의 경우 저가 대량생산 이외에 고부가가치화로 전환하기 위해서는 기술자들의 방북을 통한 기술 지도가 필수적이다. 예를 들면 신사복 생산을 위해서는 기술자들이 상주하면서 기술 지도를 할 수 있어야 한다. 그러나 2004년 7월 기술자는 물론 기업인들의 방북이 중단된 이후 풀릴 기미를 보이지 않고 있어 다양한 상품군을 확보하는데 많은 한계가 있는 것이다. 섬유류 다음으로 높은 비중을 보이는 것은 전기전자제품이다. 전기전자제품 역시 개성공단 사업에서도 드러났듯이 전기전자제품 원재료의 북한 반입과 관련되어 이중용도 품목의 전략물자 반출 제한 및 미국의 적성국 수출규제령을 감안할 때 다양한 상품군을 형성하는 것이 아직은 시기

상조이다. 따라서 TV, 라디오와 같은 제한된 품목에 대한 위탁가공만 가능하기 때문에 다양성을 추구하기 어려운 측면이 있어 전기전자제품의 경우도 고부가가치화를 추구하는데 한계가 있는 것이다.

둘째, 경쟁력을 갖추기가 쉽지 않다. 제품의 경쟁력은 가격은 물론 납기에 이르기까지 다양한 요인에 의해 좌우된다. 북한산 위탁가공제품은 무관세 제도 및 저렴한 위탁가공비용 등으로 가격경쟁력을 유지하기 좋은 조건을 가지고 있다. 그러나 문제는 물류비이다. 현재 위탁가공제품의 주요 수송로인 인천-남포간 해상운송료는 20ft 컨테이너 기준으로 900달러/대 수준으로 유지되고 있다. 이 가격이면 인천-LA 수송비와 맞먹는 수준이다. 또한 비정기선으로 월 2~3회 운항되다 보니 수송비가 높아지는 것은 물론이고, 정확한 납기를 예측하는데도 어려움이 많다. 이와 같이 다른 지역

〈표 6〉

연도별 위탁가공교역 품목

(단위 : 천 달러)

구분	품 목	1999	2000	2001	2002	2003	2004
반 입	농 립 수 산 물	11	5,425	3,289	3,770	2,413	2,276
	광 산 물	-	-	-	-	-	-
	화 학 공 업 제 품	2,093	1,358	2	11	-	17
	플 라 스틱 고 무 및 가 죽 제 품	-	-	523	462	461	303
	섬 유 류	45,037	53,481	54,845	85,420	96,194	91,996
	생 활 용 품	-	-	5,056	3,206	3,368	3,026
	철 강 금 속 제 품	-	1,053	524	1	-	144
	기 계 류	1,556	56	4	776	813	1,183
	전 자 전 기 제 품	2,834	8,219	8,300	9,142	8,375	8,771
	잡 제 품	2,182	2,373	35	1	15	75
	기타 (코드불확실)	25	-	-	-	-	-
	소 계	53,736	71,966	72,579	102,789	111,639	107,791
반 출	농 립 수 산 물	599	6,068	2,227	3,525	3,193	1,884
	광 산 물	398	169	2	1	1	-
	화 학 공 업 제 품	430	418	1,114	1,088	812	1,514
	플 라 스틱 고 무 및 가 죽 제 품	2,183	1,515	1,450	896	846	638
	섬 유 류	32,000	36,674	33,823	50,182	58,529	55,478
	생 활 용 품	2,935	1,776	1,059	2,750	930	612
	철 강 금 속 제 품	314	598	361	96	586	417
	기 계 류	711	2,004	3,222	1,661	1,085	744
	전 자 전 기 제 품	2,278	6,607	8,970	8,041	7,373	6,903
	잡 제 품	3,171	1,395	117	150	14	-
	기타 (코드불확실)	864	-	-	-	-	-
	소 계	45,883	57,224	52,345	68,388	73,370	28,218
합 계		99,620	129,190	124,924	171,177	185,009	176,008

자료 : 상동

의 생산제품들과 비교할 경우 경쟁력을 유지하기가 어렵다는 면이 최근 위탁가공교역이 위축되는 주요 요인이라고 지적할 수 있다. 더욱이 2004년 7월 이후 방북이 전면 중단됨으로서 기술지도는 물론 2005년도 물량 협의가 어렵기 때문에 신규 계획을 수

립하기도 힘든 상태이다. 위탁가공사업을 위한 법적·제도적 장치의 개선이 지연되고 정치적 상황이 악화되면서 위탁가공은 한계에 직면하고 있다.

또한 개성공단 개발이 본격화되면서 새롭게 진입하는 기업들이 대부분 개성공단에

〈표 7〉

연도별 비거래성 교역 품목

(단위 : 천 달러, %)

구 분	협력사업			소 계	지원물자		소 계	합 계
	경수로 사 업	금 강 산 관광사업	기 타 협력사업		KEDO 중 유	대북지원		
1999	반 입	0	122	0	122	0	0	122
	반 출	14,434	40,575	6,332	61,341	39,512	43,426	144,279
	합 계	14,434	40,697	6,332	61,463	39,512	43,426	144,401
	구성비	10.0	28.2	4.4	42.6	27.4	30.1	100.0
2000	반 입	0	1,622	234	1,856	0	0	1,856
	반 출	35,609	14,608	17,166	67,383	7,192	104,477	179,052
	합 계	35,609	16,230	17,400	69,239	7,192	104,477	180,908
	구성비	19.7	9.0	9.6	38.3	4.0	57.8	100.0
2001	반 입	0	2,231	463	2,694	0	0	2,694
	반 출	33,748	5,750	10,411	49,909	3,458	110,583	163,950
	합 계	33,748	7,982	10,874	52,604	3,458	110,583	166,645
	구성비	20.3	4.8	6.5	31.6	2.1	66.4	100.0
2002	반 입	1	1	1,385	1,387	0	0	1,387
	반 출	58,568	11,916	11,665	82,149	2,041	213,194	297,384
	합 계	58,569	11,916	13,051	83,536	2,041	213,194	298,771
	구성비	16.9	4.0	4.4	28.0	0.7	71.4	100.0
2003	반 입	0	0	170	170	0	0	170
	반 출	23,767	16,105	4,846	44,718	0	270,650	315,368
	합 계	23,768	16,105	5,016	44,889	0	270,650	315,539
	구성비	7.5	5.1	1.6	14.2	0.0	85.8	100.0
2004	반 입	0	106	25	131	0	0	131
	반 출	456	41,665	48,520	90,641	0	258,470	349,111
	합 계	456	41,771	48,545	90,772	0	258,470	349,242
	구성비	0.1	12.0	13.9	26.0	0.0	74.0	100.0

자료 : 상동

관심을 보임으로써 위탁가공교역의 위축 원인을 제공하고 있는 것으로도 볼 수 있다.

다. 비거래성 교역

비거래성 교역에는 금강산 관광, 경수로 사업 등과 같은 협력사업용 대북교역과 인도적 차원의 대북지원이 있다. 사실상 1998년 이전에는 비거래성 교역이 그렇게 주목

받지 못했다. 그러나 남북정상회담 이후에는 비거래성 교역의 중요성이 높아졌다. 2004년에는 전체교역에서 차지하는 비중이 50%를 넘어설 정도로 확대됐기 때문이다. 정상회담 이후 3년 동안은 협력사업 분야의 비중이 상대적으로 높았지만, 2003년부터는 대북지원 분야가 현저히 높은 비중을 차지하고 있다. 이는 현 정부 출범 이후 비료

및 식량 지원을 정례화했을 뿐만 아니라 대규모 지원이 이루어졌기 때문이다. 반면 협력사업의 절대 규모는 증가했지만, 비중이 줄어든 이유는 북핵 문제로 인해 새로운 협력사업을 전개하지 않았던 면에 기인한다. 그럼에도 불구하고 절대규모가 증가한 것은 철도·도로 연결, 개성공단 개발사업 등에서 실질적 진전이 있었기 때문이다.

결과적으로 교역 부문에 있어서는 거래성 교역 보다는 비거래성 교역이 큰 폭으로 증가했다는 점이 정상회담 이후 남북교역에서 나타난 특징이라고 정리할 수 있다.

2. 투자분야

가. 총 론

정상회담 이후 남북경협에서 가장 큰 변화와 실적을 보인 분야는 투자분야이다. 특히 정상회담 이후 당국간 협력사업이 시작되면서, 이른바 3대 경협사업이라는 개성공단, 금강산 관광, 철도·도로 연결사업은 많은 진전을 보였다. 반면 민간기업의 대북투자는 담보상태를 벗어나지 못했다. 비록 남북경협의 기본 규정이라고 할 수 있는 4대 경협합의서(투자보장, 이중과세 방지, 상사 분쟁해결, 청산결제)가 채택 발효되었지만, 이 합의서에 맞춰 투자가 이루어지지 않는 못

하고 있다. 협력사업 승인 건수를 보면 정상회담 이후 2003년까지 2001년을 제외하고 매년 2건에 불과했다. 2004년에는 개성공단 개발과 함께 개성공단 시범공단 진출 기업에 대한 승인을 포함하여 26건의 협력사업 승인이 있었다.

북한에 진출이 가능한 외국인 투자형태는 합영, 합작, 단독의 세 가지이다. 개성공단 사업을 제외한 평양 및 남포지역을 대상으로 한 협력사업은 대부분 이러한 세 가지 형태의 협력사업이라기 보다는 설비제공형 위탁가공 형태에 가깝다고 봐야 한다. 실질적인 대북투자라고 할 수 있는 사업들은 실행기준으로 볼 때 현대아산의 금강산 관광사업 및 개성공단 개발사업, 평화자동차의 자동차 수리 및 조립공장 사업, 대우의 남포공단 등에 불과하다.³⁾

이와 같이 투자가 부진한 이유는 여러 가지 원인이 있겠지만, 한마디로 표현한다면 대북 투자여건이 아직 조성되지 않았기 때문이다. 개성공단 시범단지가 개발되고 여기에 기업들의 관심이 모아지고 있는 것은 바로 개성공단에는 일정 정도 투자여건이 조성됐기 때문이다. 당초 개성공단 개발이 남북간에 이루어진 이유는 평양 등 북한 내부에 우리기업들이 투자할 만한 여건이 조성되기에는 아직 많은 시간이 필요하기 때

3) 물론 투자의 형태는 분류기준에 따라 다양한 형태로 나타날 수가 있으며, 남북간에 합의된 서류상의 기준으로 는 합영, 또는 합작 등의 사업들이 다수 존재한다.

〈표 8〉

연도별 경제 분야 협력사업

(단위 : 건)

구 분	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
협 력 사 업	9	1	2	5	2	2	26 (1)
협력사업자	13	2 (4)	1	6	3	4	28 (1)

※ ()안은 취소 조치
자료 : 상동

문에 별도로 한국기업 전용공단을 만들어 남한기업들의 투자를 유치하겠다는 의도에서 비롯했다. 그리고 이러한 사항이 개성공단의 시범단지 운영이라는 형태로 이제야 시작됐기 때문에 북한 내부지역으로의 투자가 부진한 것은 오히려 당연한 현상이라고 볼 수 있다.

나. 3대 경협 사업

(1) 개성공단 개발사업⁴⁾

개성공단 개발사업은 남북정상회담 이후 추진된 남북경협 사례 가운데 가장 현저한 진전을 보인 사업이다. 그 이유는 성과에서 나타나듯이 남북경협 방식을 근본적으로 전환하는 계기를 마련했기 때문이다. 즉 교역에서 투자로 확실하게 이행할 수 있는 기반을 제공하고 있다.

공단 후보지 선정 과정에서 현대는 당초 남측과의 근접성, 육로 수송 가능성, 전력 공급 등 제반 조건 등을 고려하여 해주를

제안하였으나, 김정일 국방위원장이 故 정주영 명예회장과 의 면담(1999.10)에서 신의주를 제시함으로써 현대와 북한 사이에 이견을 보이기도 하였다. 그러나 이후 현대의 故 정몽헌 회장과 현대아산 김윤규 사장이 방북하여 김정일 국방위원장과 의 면담(2000.8)을 통해 개성지역에 2~4천만평 규모의 공단 건설에 합의하고, 현대아산과 북한의 조선아시아태평양평화위원회(아태위) 및 민족경제협력연합회(민경련) 사이에 개성공단 조성을 위한 합의서가 체결됨으로써 공단조성 사업구상이 실체를 띠게 되었다.

이렇듯 개성공단 개발사업은 당초에는 현대아산과 북한의 아태위 및 민경련 사이에 추진기로 합의된 민간차원의 경협사업으로 시작되었으나, 추진 과정에서 남북당국이 개입하게 됨으로써 당국차원의 경협사업 성격도 가미된 것으로 발전되었다.

현대아산은 북한당국으로부터 개성공업

4) 개성공단 개발사업은 금강산 관광사업이나 철도·도로 연결 사업에 비해 기업들이 많은 관심을 보이고 있을 뿐만 아니라 현재 가장 활발히 진행되고 있는 사업인 관계로 다른 사업에 비해 자세히 설명하고자 한다.

지구의 개발업자로 지정받고, 2천만평의 토지이용권을 획득함으로써 개성공단 조성사업의 총괄적인 사업권(독점권)을 확보하였다(2002.12). 그러나 이후 현대아산이 자금난 등으로 인해 개성공단 조성사업을 독자적으로 추진하는데 어려움을 겪게 되면서 남한 정부의 개입이 불가피해졌다. 결국 현대는 2002년 12월에 한국토지공사와 '개성공단사업 시행협약서'를 체결하고 1단계 사업인 100만평 개발에 대한 자금조달, 설계, 감리, 분양업무 등 실질적인 사업권을 한국토지공사로 이관하였다. 이어 현대아산과 한국토지공사는 개성공단 1단계 조성사업의 공동 사업자로 통일부의 승인을 받았으며 현대아산은 개성공단 1단계 사업(100만평)의 사업권을 제외한 2단계 및 3단계 공단조성(700만평)을 포함한 총 1,900만평 부지에 대한 개발과 개성관광 사업에 대한 권리를 계속 보유하고 있는 상태이다.

한편 남북당국은 개성공단 건설 및 운영에 따른 남북간 인적·물적 왕래를 원활히 보장할 필요성이 대두됨에 따라 물리적·제도적 토대의 마련을 위하여 경의선 철도 및 도로 연결공사를 확충하고 남북간 통행, 통관, 검역 합의서 등의 체결에 나섰다. 2000년 9월 경의선 철도 및 도로연결 공사는 이미 착공된 바 있으며 조만간 개통될 예정으

로 있다. 또한 북한은 남한과 협의를 거쳐 '개성공업지구법' 및 10개 하위규정⁵⁾을 발표함으로써 개성공단의 개발 및 가동에 필요한 제도적 기반을 마련하였다.

지금까지 개성공단 건설사업이 계속해서 지연되어 왔던 것도 부인할 수 없는 사실이다. 2000년 8월 현대아산과 북한 아태위간 '개성공업지구 건설운영에 관한 합의서'가 체결된 지 약 3년이 지난 2003년 6월 30일에서야 개성공단 착공식을 가지게 되었고 그로부터 약 10개월이 지난 2004년 6월에 본격적인 부지조성공사가 이루어졌다.

그동안 개성공단 개발이 지연된 원인은 첫째, 경직된 북한으로부터 우리 정부나 한국토지공사가 보다 유리한 투자조건과 자유로운 기업경영 활동의 보장을 담보하기 위한 각종 제도적 장치를 마련하는 데 상당기간이 소요되었기 때문이다. 하지만 그 동안 인내심을 가지고 많은 노력을 기울인 결과 북한으로부터 상당한 양보를 받아내는 성과를 거두었다. 둘째, 개발사업에 있어서 가장 중요한 신변안전을 보장하는 통행합의와 저렴한 토지임차료 협상에 진전을 보이지 못한다. 다행히 2004년에 신변안전을 보장하는 통행합의서가 체결되고 남북 사업자간 개성공단 토지임대차계약을 체결함으로써, 통일부로부터 '개성공단 1단계개발

5) 개성공업공업지구의 개발, 기업 창설·운영, 세금, 노동, 관리기관 설립·운영, 세관, 출입·체류·거주, 외화관리, 광고, 부동산 규정 등이다.

협력사업 승인'(2004.4)을 받아 본격적인 사업추진 요건을 갖추었다.

시범단지는 우리 중소기업의 개성공단 조기 입주 요구를 충족하고 본공단 가동에 대비 법·제도, 투자환경 등을 사전에 점검하는 파일럿 프로젝트로 조성된다. 작년 1단계 100만평 부지 내 2만 8천평을 15개 기업에 분양하고 6월 14일 15개 기업과 입주 계약을 체결했으며, 부지 조성 완료후 공장 건축을 위한 준비 공사를 진행하였다. 이어 공장 설계, 설비 조달, 생산·판매계획 수립 및 북한인력 수요를 북측과 협의하였다.

그리고 정부는 설비·자재의 대북 반출에 문제가 없는 것으로 판명된 업체들에 대해서는 협력사업을 승인했다. 2004년 9월 8일 1차로 7개, 9월 17일 2차로 4개, 10월 19일자로 2개 기업, 그리고 마지막으로 2005년 1월 26일에 4차로 2개 기업에 대해 통일부는 협력사업을 승인했다. 2004년 12월 15일 리빙아트에서 냄비 1,000세트의 시제품을 만들어 국내시장에 시판을 하기 시작했다. 또한 리빙아트는 현재 북측 근로자 270여명을 고용해 매일 평균 1,200 세트의 냄비를 생산 중에 있다. 또한 신원 등 일부 기업도 공장건설을 시작하여 2005년 상반기 중에 시제품 생산을 목표로 하고 있다.

정부는 이와 함께 시범단지의 초기 인프라 시설에 대한 지원을 추진하고 있다. 폐

수는 자체 정화시설 및 정부지원 공조저류 시설을 통해 처리하는 한편, 폐기물은 공단 지역 밖에 2만평을 확보(북측 제공), 소각·매립할 예정이다. 용수는 관정 5개를 개발, 공동 이용토록 조치할 계획을 세워놓고 있다. 내부 기반시설은 국내공단에 준해 무상 지원(1,095억원)하고 있다.

외부 기반시설(전력·통신)은 일단 시범 단지에 한해 지원할 수 있는 시스템을 갖추었다. 2005년 3월에 전력은 배전방식으로 15,000kW, 통신은 유선 100회선을 상업적 방식으로 제공하기 시작했다. 전력은 우리 측 한전이 설계·시공·운행을 단독 시행한다는 데 합의하고 전력공급합의서를 체결했다. 통신은 남북간 광케이블 직접 연결(공단-개성전화국-문산), 분당 50센트 이내의 요금 등을 내용으로 하는 통신공급합의서를 체결했다.

또한 정부는 입주기업들이 초기 투자비 증가로 인한 경쟁력 약화 및 남북관계 불안정으로 인한 위험부담을 우려하고 있어 건축비에 대한 남북협력기금 대출 및 손실보조제도를 실시하기로 했다. 즉 기금대출시 후취담보를 인정하고 20억원 범위내에서 손실금의 90%까지 보조하는 것이다. 한편 1단계 사업(100만평)의 경우, 금년 상반기 중에 분양공고를 내어 업체를 모집하고 2006년 말부터 입주시킨다는 계획을 세워 놓고 있다.

〈표 9〉 개성공단사업 주요 추진경과

구 분	추진 내용	일 자
추진 경과	○ 현대-北아태간 총 2,000만평 개발합의서 체결	'00. 8.22
	○ 현대·토공, 사업 변경협약서 체결(1단계 토공주도)	'02.12.26
	○ 토공 개발사무소 착공식 개최	'03.12.11
	○ 현대 중기관리사무소 개소식 개최	'03.12.22
	○ 토지임차료, 지장물 보상비 등 관련 계약 체결	'04. 4.13
	○ 토공 개발사무소 준공식 개최	'04.10.21
	○ 전력공급 관련 합의서 체결	'04.12. 3
	○ 통신공급 관련 합의서 체결	'04.12.30
북측 조치	○ 「개성공업지구법」 발표	'02.11.27
	○ 「개발」 및 「기업창설」 하위규정 제정·공포	'03. 6.29
	○ 「노동」 및 「세금」 하위규정 제정·공포	'03.10. 1
	○ 「관리기관」, 「출입·체류·거주」, 「세관」규정 제정·공포	'03.12.17
	○ 「외화관리」, 「광고」 하위규정 제정·공포	'04. 2.27
	○ 「부동산규정」 제정·공포	'04. 8.25
	○ 「보험규정」 제정·공포	'04.10.11
남북당국간의 합	○ 통관·통신·검역 합의서 채택	'02.12. 8
	○ 투자보장 등 4개 경험합의서 발효	'03. 8.20
	○ 개성공단·금강산 통행합의서 체결	'04. 1.29
대내 조치 및 주요 동향	○ 통일부, 현대·토공 협력사업자 승인	'02.12.27
	○ 개성공단 1단계 건설 착공식 개최	'03. 6.30
	○ 통일부, 1단계 100만평 협력사업 승인	'04. 4.23
	○ 시범단지 입주계약 체결(15개 기업)	'04. 6.14
	○ 시범단지 부지조성공사 준공식 개최	'04. 6.30
	○ 개성공단사업지원단 창설준비팀 구성	'04. 8.16
	○ 시범단지 1차(7개) 협력사업 승인	'04. 9. 8
	○ 시범단지 2차(4개) 협력사업 승인	'04. 9.17
	○ 개성공단사업지원단 출범	'04.10. 5
	○ 시범단지 3차(2개) 협력사업 승인	'04.10.19
	○ 관리위원회 개소식 및 입주기업 공장 착공식	'04.10.20
	○ 개성공단 우리은행 개점식 개최	'04.12. 7
	○ 리빙아트 준공식(첫제품 생산기념식) 개최	'04.12.15
	○ SJ테크 준공식 개최	'04.12.28
	○ 시범단지 4차(2개) 협력사업 승인	'05. 1.26

자료: 통일부, “개성공단 사업추진 현황”, 2005.2.

한편 정부차원에서 전략물자 반출문제 및 원산지 문제를 해소하기 위한 노력도 경주하고 있다. 정부는 개성공단의 특수성(우리

기업이 최종 사용자, 우리측에 의한 공단관리, 설비 사용후 재반입), 다자 수출통제체제 가입국의 의무, 국내기업 보호측면 등을

〈표 10〉

개성공단 시범단지 입주기업 개요

구분	회 사 명	업종(소분류기준)	주요 생산제품	투자금액 (억원)	분양면적 (평)
1차 승인 기업	삼 덕 통 상	신 발 제 조	신 발	49.6	2,438
	문 창 기 업	봉 제 의 복	항 공 기 근 무 복	38.0	1,626
	부 천 공 업	전기공급, 제어장치	전 기 배 선 부 품	45.0	2,438
	매 직 마이크로	전자부품, 영상장비	Lamp assembly	30.0	1,220
	용 인 전 자	전 자 부 품	트랜스 포머, 소자코일	40.0	2,438
	대 화 연료 펌프	자 동 차 부 품	자 동 차 연 료 펌 프	50.8	1,220
2차 승인 기업	태 성 산 업	플 라 스 틱 제 품 제 조	화 장 품 용 기	60.0	2,438
	S J 테 크	플 라 스 틱 제 품	반 도 체 부 품 용 기	40.0	1,626
	호 산 에 이스	일 반 기 계 제 조	팬코일(공기청정기 부품)	26.0	1,000
	신 원	봉 제 의 복	의 류	37.9	2,438
3차 승인	리 빙 아 트	기 타 금 속 제 조	주 방 기 기	45.0	1,000
	로 만 손	시계 및 부품제조	손목시계, 주얼리	155.8	2,620
	T S 정 밀	반도체, 전자부품제조	반 도 체 금 형 부 품	28.0	1,626
4차 승인	제 씨 콤	통신, 방송장비 제조	광 통신 부 품, 소 재	43.0	1,778
	재 영 솔 루 텍	기 타 기 계 제 조	자동차 전자부품금형	50.0	2,438

자료 : 통일부, “개성공단 사업추진 현황”, 2005.2.

종합적으로 고려하면서 전략물자 해결을 위해 노력하고 있다. 국내적으로 「전략물자 무역정보센터」 신설 등 범정부적으로 전략물자 반출에 대한 사전·사후 통제체제를 구축·운영하고 있다. 미국은 기본적으로 개성공단사업의 의의·중요성을 이해한다는 입장으로 통제품목 반출문제에 관한 갈등요인은 없다고 밝히고 있다. 개성공단 전략물자 반출문제는 원칙적으로 우리 정부의 책임하에 사전·사후 통제절차에 따라 처리하게 되어 있다. 다만, 미국수출통제법(EAR) 관련 수출통제품목 반출에 대해서는, 한미간 긴밀한 협의는 지속적으로 추진할 계획이다.

원산지 문제에 있어서는 일단 개성에서 생산된 제품은 국내 반입의 경우 국제 원산지 규정에 맞게 국내산 원재료를 60% 이상 사용할 경우 한국산으로 인정하기로 했다. 그러나 해외로 수출할 경우에는 해당 국가의 원산지 규정을 따라야 하기 때문에 상황에 따라 수출애로가 발생할 가능성이 높다. 이에 따라 정부는 중장기적으로는 자유무역협정(FTA) 협상을 통해 한국산과 동일한 대우를 받도록 추진하는 한편, 미국, 일본 등에도 수출이 가능할 수 있는 여건을 조성하는데 주력하고 있다. 이의 일환으로 한국-싱가포르간 FTA가 체결되어 싱가포르에서는 개성공단 생산제품이 한국산과 동일한

대우를 받게 되었다(2004.11.29).

(2) 철도·도로 연결 사업

경의선 및 동해선 철도·도로 연결사업은 50여년간 단절됐던 남북한의 교통망을 연결한다는 차원에서 역사적 의의를 지니고 있다. 따라서 정상회담 이후 큰 성과로 지적할 수 있는 사업이다. 남북정상회담 직후인 2000년 7월 남북간에는 경의선 철도·도로 연결에 대한 기본적인 합의가 이루어졌다. 2002년 8월 개최된 제7차 장관급회담에서 동해선도 연결하기로 합의했으며, 동년 9월 18일에 경의선 및 동해선 착공식을 남북한 공동으로 개최했다. 그러나 남측 구간의 공사는 비교적 빠른 속도로 진행되었으나, 북핵 문제 등으로 북한측 공사가 상당기간 지연되었다. 현재는 제9차 남북경협 추진위원회(2004.6)에서 합의한 2005년 철도연결을 위해 관련 공사를 진행 중에 있다. 특히 2004년 7월 이후 남북 당국간 회담이 중단된 상황에서도 자재·장비 제공 및 기술 지원 등 관련 공정은 꾸준히 진행되고 있다.

도로는 경의선과 동해선 모두 연결구간 공사가 완료되어 2004년 11월부터 인원·차량·물자의 왕래가 이루어지고 있다.

(3) 금강산 관광사업

1998년 11월 18일 금강호가 출항하면서 시작된 금강산 관광사업은 남북정상회담의 결과로 판단하기 보다는 정상회담이 가능하도록 하는데 크게 기여한 사업으로 볼 수 있다. 오히려 정상회담 이후에는 현대아산의 자금난 등으로 사업추진 자체에 어려움을 겪었지만, 이를 계기로 남북한 당국이 직·간접적으로 참여함으로써 명맥을 유지할 수 있었다. 특히 2003년 9월부터 육로관광이 정례화되면서 최근에는 활성화되는 추세에 있다.

당일관광, 1박2일 관광, 2박3일 관광 등 관광상품을 다양화하는 한편, 금강산 호텔(2004.7) 개관, 골프장 및 가족호텔 건립 추진 등 시설 확충을 위한 투자를 추진함으로써 수익기반을 창출하는데 주력하고 있다. 1998년 11월 관광개시 이후 총 관광인

〈표 11〉 남북 철도·도로 연결 공사 현황(2005년 2월 현재)

구 분	우 리 측			북 측	
		구 간	추 진 현 황	구 간	추 진 현 황
경의선	철 도	12.0km	○ 공사 완료('02.12.31)	15.3km	○ 본선 궤도부설 완료
	도 로	5.1km	○ 공사 완료('03.10.31)	7.0km	○ 포장공사 완료
동해선	철 도	7.0km	○ 궤도부설공사중(36%)	18.5km	○ 본선 궤도부설 완료
	도 로	4.2km	○ 공사 완료('04.10.31)	20.0km	○ 포장공사 완료

자료 : 통일부, “남북관계 추진 현황”, 2005.2.28.

원 87만명(2005년 1월말 기준)으로 남한 사람들이 북한을 이해하는데 크게 기여하고 있다는 평을 받고 있기도 하다.

Ⅲ. 정상회담 이후 남북경협 변화에 대한 평가

앞서 살펴본 바와 같이 남북정상회담 이후 남북경협은 교역과 투자면에서 많은 변화를 보였다. 교역분야의 경우 거래성 교역은 큰 변화가 없었던 반면, 비거래성 교역의 비중이 상대적으로 급증했음을 보였다. 남북경협의 대표주자인 위탁가공사업이 다소 위축되는 모습이 있었던 반면, 개성공단 이 가시화되면서 기업들의 관심이 여기에 집중되고 있는 현상도 발생하고 있다. 또한 북한산 제품을 국제시장에 출시하는 것에 대한 고려와 함께 북한의 정치·군사적 문제가 남북경협에 직접 영향을 미치기 시작했다. 이러한 내용은 남북정상회담을 계기로 해서 남북경협에 근본적인 변화가 일어나고 있음을 의미한다.

1. 비교우위 요소의 결합을 통한 시너지 효과를 발휘하기 시작

남북경협을 논할 경우, 남한이 상대적 비교우위를 가지고 있는 자본 및 기술과 북한이 상대적 비교우위를 지니고 있는 노동 및

토지를 결합하여 남북한의 경쟁력을 제고시킨다는 원론적 논리를 적용한다. 남북정상회담 이후 현재까지 추진되고 있는 남북경협은 이러한 원리에 입각해서 진행되고 있다. 개성공단이 대표적인 것이다. 그렇다면 현재 개성공단 이외 지역에서 진행되고 있는 교역과 투자는 이 원리에 부합하지 않는가는 의문을 제기할 수 있다. 사실 정상회담 이전의 남북경협 또는 이후에도 지난 시기의 관례에 따라 진행되고 있는 경협은 다소 비정상적인 측면이 있었다. 북한이 지니고 있는 비교우위인 노동과 토지를 활용하는 면은 있었지만 그 장점을 극대화하지 못하게 하는 측면들 또한 존재했다. 예를 들면 1988년 7·7 선언은 남측의 일방적인 선언에 의해 진행됐고, 북측은 남북경협 자체를 부인하면서 시작됐다. 따라서 간접교역이라는 비정상적 형태로 시작할 수밖에 없었다. 당연히 대금결제에 문제가 발생했을 뿐만 아니라 불필요한 거래비용이 발생함으로서 진정한 경쟁력을 유지하기가 어려웠다. 이 과정에서 안정적인 대금결제를 가능케 하기 위해 위탁가공사업으로 발전했다. 그러나 위탁가공사업도 기술지도의 한계 및 대금결제의 불합리성, 그리고 해상물류로 인한 높은 물류비 등의 한계를 보이기 시작했다. 결국 정상회담 이후 “경제협력을 통한 민족경제의 균형 발전”을 합의함에 따라 남북간 경제교류는 정식화됐고, 제도적

〈표 12〉

북한의 경제활동 참가율

(단위 : 천명, %)

구 분	총인구	15세이상 인구(A)	경제활동 인구(B)	참가율(B/A)	남한의 참가율
1999	22,082	16,379	11,367	69.4	63.4
2000	22,175	16,574	11,548	69.7	63.7
2001	22,253	16,741	11,685	69.8	64.0
2002	22,369	16,926	11,797	69.7	64.3

자료 : 통계청, 통일부

장치도 마련하게 됐다. 그러나 이러한 변화와는 달리 북한 자체가 남한의 자본과 기술을 수용하기에는 아직 정치적 제약요인이 존재하기 때문에 정상적인 형태로 추진되는데 여전히 한계가 존재했다. 이에 따라 개성공단과 같이 남한기업 전용공단을 설치하여 북한이 받아들이기 어려운 제도적 문제와 각종 사회간접자본을 남한의 수준으로 끌어 올리고 여기에 남한기업의 자본과 기술을 유치하는데 남북간에 합의를 한 것이다. 기존에 추진해 오던 대북 교역·투자와는 달리 개성공단 사업에 많은 남한기업들이 관심을 보이고 있는 이유도 거시적 관점에서 보면 남북간에 시너지 효과를 거둘 수 있는 계기가 마련됐기 때문이라고 볼 수 있다. 즉 남북경협이 이제 개성공단을 통해 정상화되고 있는 것이다.

북한이 지닌 비교우위는 우선 노동력을 들 수 있다. 일반적으로 북한의 노동력은

인건비에 비해 양적·질적으로 비교적 우수한 것으로 평가받고 있다. 우선 양적인 부분을 살펴보자. 북한의 2002년도 추정인구 2,237만명중 15세 이상의 노동가능인구는 약 1,693만명, 경제활동인구는 1,180만명으로 경제활동 참가율은 69.7%로 추정되고 있다. 북한의 최근 공장가동률이 30% 내외 정도로 추정되는데 비해, 높은 경제활동 참가율을 보이고 있는 것은 불필요한 노동력이 상당부분 과잉 고용되어 있다는 것을 의미한다. 따라서 양적인 측면에서 노동력 확보에는 문제가 없을 것으로 보인다. 다만 농가인구 비율이 남한에 비해 매우 높은 것은 북한의 노동력을 농업부문에서 흡수해야 하는데, 이는 북한의 농업생산구조 및 전반적인 산업구조 개편과 연동되어 있음을 의미하기 때문에 대규모 사업이 진행될 경우 일시적으로 노동력의 양적 부족 현상이 나타날 수 있음을 의미한다.⁶⁾

6) 지난 2002년 7월 1일 경제관리개선조치가 취해진 이후 북한의 이농현상이 증가하고 있다는 말이 전해지고 있으나 정확한 근거를 찾기는 어려운 상태다. 상기 표에 나타난 북한 인구관련 통계도 대부분 1993년 북한측이 발표한 통계를 기반으로 일정 수준의 인구 증가율을 상정하여 추정하고 있는 것이기 때문에 정확하지 않다.

〈표 13〉

남북한 농가인구비율 비교

(단위 : 천명, %)

연 도	남 한		북 한	
	농가인구	농가인구비율	농가인구	농가인구비율
2000	4,031	8.6	8,160	36.8
2001	3,933	8.3	8,189	36.8
2002	3,591	7.5	8,232	36.8
2003	3,530	7.4	8,288	36.8

자료 : 통계청

질적인 측면에 있어서도 의무교육기간이 11년이고 취학률도 거의 98%에 달해 북한 노동자의 질은 비교적 우수하다고 볼 수 있다. 최근 남북 경제교류가 양적인 측면 뿐만 아니라, 질적인 측면에서도 확대되고 있는 가운데 북한에서 위탁가공하여 국내에 의류 등을 반입하는 기업들은 대부분 북한 노동자의 기술수준을 긍정적으로 평가하고 있다. 이는 북한 노동자들이 교육수준과 비례하여 기술 습득 능력이 다른 경쟁국가들에 비해 높음을 의미한다. 또한 가장 중요한 요소 중의 하나인 언어소통의 원활도 한 몫을 한다. 대부분의 해외진출 기업들이 어려움을 호소하는 것은 문화적 이질성 및 언어 불일치로 인해 정확한 기술지도 및 경영 활동이 힘들다는 점을 든다. 현지문화에 대한 이해부족 및 의사소통의 어려움으로 노사분규가 빈번하게 발생할 뿐만 아니라, 이

로 인해 사업자체를 철수하는 기업들이 늘고 있는 것이 현실이다. 북한에서는 정치적 이유로 인해 수시로 기술지도가 어려운 면은 있지만, 기업 자체는 물론 노동자들도 기술지도를 원하고 있으며, 직접적인 의사소통이 가능하기 때문에 기술지도에 따른 습득 시간 자체가 단축될 수 있다. 이 부분은 우리기업들이 북한시장에 진출할 때 가장 유리한 장점 중의 하나이다.

북한 노동력이 경쟁력을 가지는 이유 중에도 또 다른 내용은 바로 임금수준이다. 2002년 7·1 경제관리개선조치 이후 환율을 1달러당 145원 내외로 정했으며, 임금이 월 2,000원 수준으로 책정하고 있다. 그러나 아직 공식적으로 외국인 투자법 등에는 이 내용이 반영되고 있지 않아서 정확히 어느 정도 변했는지는 파악하기 힘들다.⁷⁾ 최근 북한이 개성공단에 적용한 최저

7) 북한의 임금수준을 살펴보면, 외국투자기업 노동규정에서는 기업의 최저임금을 월 220북한원(경제무역지대는 160북한원)으로 규정하고 있는데, 이를 달러로 환산하면(1995년 무역환율기준 : 1달러=2.05북한원) 약 107달러이다(자유경제무역지대는 약 78달러임). 이 같은 임금은 단순 미숙련공을 기준으로 한 것으로 보이며, 숙련공이나 관리자의 경우 가급급, 상급 및 장려급 등을 고려한다면 이보다 높은 수준으로 분석된다.

임금은 사회보험료를 포함해서 57.5달러로 책정되었다. 또한 지난 2004년 10월 22일 평양 인민문화궁전에서 개최된 평양-옥타(World-OKTA, 세계해외한인무역협회) 무역상담회에서 북한 무역성 김용술 부상이 설명한 내용을 주목해서 살펴볼 필요가 있다.⁸⁾ 우선 그동안 외국투자기업들에게 북한 노동자의 최저임금을 80~120달러를 적용해 왔으나, 이를 30유로(약 38달러)로 낮추었다는 점이다. 더욱이 중국, 인도, 태국 등의 임금과 비교하면서 북한이 가장 낮으며 최저임금제를 적용하는 나라는 없다는 점을 강조하였다. 이는 7·1 조치를 계기로 환율을 1달러당 2.1북한원에서 145북한원으로 대폭 평가절하하면서 현실화했던 것⁹⁾과 함께 남한 기업인들이 북한의 임금이 지나치게 높다는 점을 지적했던 것에 영향을 받은 것으로 보인다. 아직 개성공단에도 이러한 임금기준이 적용될 것인지는 알려지지 않고 있으나, 북한내부에 최저임금을 낮춘 것이라면 당연히 개성공단에도 적용될 수 있을 것으로 보인다. 이와 함께 각종 세금 및 유틸리티 사용료도 현실화했다고 한다.

절대금액만을 보면, 북한이 책정한 환율

과 외국기업에 대한 임금 적용은 북한내 임금에 비해 높게 책정되어 있지만, 중국이나 베트남에 비해 상당히 낮아지고 있음을 알 수 있다. 물론 임금 책정 자체가 단순히 노동력만을 기준으로 하는 것이 아니라, 전반적인 물가 수준 및 사회간접자본, 제도적 장치 등 사업 편의성을 기준으로 한다는 점에서 수평적으로 비교할 수는 없다. 그러나 개성공단만을 보더라도 북한의 임금이 상대적으로 중국, 베트남 등에 비해 낮은 편이라고 평가할 수 있다. 또한 개성공단 이외 지역에 실질 환율을 감안한 임금이 책정될 경우 옥타 회의에서 언급한 38달러보다 더욱 낮아질 수 있다. 참고로 베트남 및 중국의 개방 초기 임금은 미숙련공 기준으로 10달러에서 30달러 수준이었던 점을 감안할 필요가 있다.

다음으로 북한의 토지 이용을 들 수 있다. 북한은 중국·러시아와 국경을 접하고 있고, 일본의 동북아지역 진출통로로 이용될 수 있다는 점에서 지리적으로 이점을 가지고 있다. 특히 최근 들어 논의가 활발해지고 있는 동북아경제권의 형성이라는 관점에서 북한의 중요성이 더욱 부각되고 있다. 현실적으로 상당한 제약을 갖고 있기는

8) 조선신보 2004.10.23 일자의 보도내용이다.

9) 북한은 7.1 조치 이후 북한 근로자들 최저임금을 월 2,000북한원으로 하고 있다. 이를 달러로 환산할 경우 약 14달러/월 정도에 불과하다. 과거 1달러당 2.1북한원에서 월 200원 정도의 임금을 받았을 때는 약 100달러/월 정도로 책정될 수 있었으나, 환율이 현실화된 점을 감안하면 이러한 조치는 환율변동에 따른 임금조정이라고도 볼 수 있다.

하지만 중국, 러시아, 북한의 풍부한 자원 및 노동력과 한국, 일본의 자본 및 기술이 결합되면 여타 경제블록에 비해 경쟁력이 뒤질 것이 없을 것이다. 따라서 이러한 동북아경제권의 형성과 관련 북한의 개혁·개방과 남북관계 개선은 필수적이며, 또한 지리적으로도 북한의 역할이 매우 중요할 것이다. 또한 북한은 한국과의 지리적 인접성으로 한국내 모기업과 대북 투자기업간 원자재 및 생산제품의 수송비를 절감할 수 있으나, 남북간 해상운송로 및 철도·도로 등의 연결이 실행되지 못하고 있어 지리적 이점을 살리지 못하고 있다. 2004년 12월 개성공단에서 시제품이 생산되어 국내시장에 직접 판매한 사례가 있다. 개성공단 시범단지 안에 공장을 설립한 리빙아트에서 생산된 제품이 7시간만에 서울의 백화점에서 판매됐다. 상징적 행사였지만 의미하는 바가 크다. 북한의 저렴한 노동력을 이용하여 생산한 제품이 창고가 필요없이 실시간으로 시장에 출시될 수 있음을 보여주는 사례다. 지리적 인접성은 바로 북한산 제품의 최대시장인 남한시장이 일일 생활권내에 존재하기 때문에 여타 지역에서 생산된 제품에 비해 경쟁력을 가질 수 있다는 점에서 강점을 가진다.

이상과 같이 북한이 지닌 비교우위를 개성공단을 이용하여 남한의 자본과 기술을 결합함으로써 경쟁력을 확보할 수 있게 됐다. 반면 기존에 추진해오던 위탁가공사업은 평양을 중심으로 전개됨으로써 제도적 불확실성, 내부환경에 대한 통제불능 등으로 남한기업의 투자매력을 점점 상실해 가고 있다. 따라서 남북경협이 축이 위탁가공사업에서 개성공단에의 직접투자로 전환되고 있는 점은 정상회담 이후 점진적으로 남북경협에 큰 변화가 나타나고 있음을 의미한다.¹⁰⁾

2. 남북한 경제통합의 시작

국가간 경제통합이란 “경제적으로 공동 이해관계를 가진 국가간에 상품 및 생산요소의 자유이동을 보장하는 제조치를 취함으로써 독자적인 광역시장권을 형성하고, 이로부터 각 가맹국은 대시장의 경제적·기술적 이익을 향유하며 통합체 전체의 후생증진을 꾀하고자 하는 국제간 경제협력의 한 형태”라고 개념 규정할 수 있다. 이러한 개념 규정에 따를 경우 남북한 경제통합이란 “통일이라는 남북공동의 목표를 실현해 가는 과정에서 경제적으로 상품 및 생산요소

10) 개성공단 진출과정에서 북한산 제품의 시장확보 문제(원산지 문제) 및 전력물자 반출 문제 등이 이슈로 부각되는 것도 남북경협의 시너지 효과를 나타낼 수 있는 대상 시장이 이제는 남한시장에 국한된 것이 아니라 세계시장으로 확대되는 환경이 도래했음을 의미하며, 이러한 면들도 남북경협이 정상화되는 과정에서 불가피한 현상이라고 볼 수 있다.

의 자유이동을 보장하는 제조치를 취함으로써, 통합된 남북한 시장을 형성하고 남과 북의 경제적 장점을 조화시켜 남북한 전체의 후생증진을 도모하는 경제협력"이라고 정의할 수 있다.

일반적으로 경제통합은 범세계적 자유무역이 제한을 받고 있는 현실적 제약여건 아래서 지역적 규모에서나마 경쟁의 영역을 확대시켜 기회균등의 폭을 넓히는데 기여하는 조치로서 개별 가맹국은 물론 가맹국으로 구성된 통합체 전체, 나아가 세계전체의 경제적 이익을 제고시키는 긍정적 정책수단이라는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 이러한 관점에서 남북한 경제통합은 탈냉전시대에 걸맞는 새로운 통일개념을 정립하고 추진하는 방법론으로서 의미를 가질 뿐만 아니라, 동아시아지역의 경제통합을 추진하는 중심체로서의 역할을 수행할 수 있는 정책수단이라는 점에 의의가 있다.

경제통합을 여러 측면에서 살펴보면 정상회담 이후 남북경협은 남북한 경제통합과정의 초보적 단계에 진입했음을 알 수 있다. 첫째, 통합의 형성주체와 통합의 동기에 따라 제도적 통합과 기능적 통합으로 나눌 경우 정상회담 이후 남북경협은 제도적 통합이 진행되고 있다고 볼 수 있다. 남북경협은 양 측면이 혼재되어 있지만, 정상회담 이전에는 민간차원의 비공식 교류였다는 점에서 기능적 통합 측면이 강했다고 할 수

있으나, 회담 이후 공식화됨은 물론 각종 제도화가 진행되고 있다는 점에서 제도적 통합이 시작되었다고 할 수 있다. 제도적 통합(Institutional integration)은 경제통합에 참가하는 각 경제주체들 상호간의 합의에 의해 통합의 조건과 형태를 결정하는 방식으로서, 일반적으로 경제통합이라고 하면 이러한 형태의 통합을 지칭하며 戰後의 국제적 경제통합은 모두가 정부간 합의에 의해 결성되고 있다. 기능적 통합(Functional integration)은 다국적기업과 같은 민간 경제주체의 이윤동기에 의해 국경을 초월한 경제활동이 전개되고 그러한 활동이 특정지역에 집중됨으로서 나타나는 지역적 경제권의 형성을 의미한다. 60년대 이후 동남아 지역에서 일본, 아시아 중진국 및 아세안 제국간에 형성된 상호의존적 시장권의 형성 및 생산의 유기적 결합 현상이 대표적 예라고 할 수 있다.

둘째, 경제통합을 구성하는 각 경제주체들 상호간의 결합관계가 수평적 상호의존 관계인가, 수직적 보완관계인가에 따라 구분할 수 있는데 남북한의 경제상황을 감안하면 남북한 경제통합은 수직적 통합 방식을 활용하여 남한의 자본과 기술, 북한의 자원을 결합하는 남북경협을 추진하고 있는 것이다. 수직적 통합(vertical integration)은 선진국과 후진국간 통합, 공산품 수출국과 1차산품 수출국간의 통합을 의미

하며, 상호간 경제적 보완관계의 유지 및 활용이 통합의 중요한 동기이나 여기에는 후진국의 선진국에 대한 비대칭적 경제의존관계의 심화 내지 경제의 종속화 문제가 야기될 수 있다. 수평적 통합(horizontal integration)은 상호간 발전단계가 유사한 국가간에 공동의 경제적 이익을 향유하기 위해 결성되는 경제통합으로, 각 가맹국의 발전단계가 유사하므로 경쟁촉진적 효과가 기대되고 각국의 경제적 자주성이 보장되는 장점이 있는 반면 선진국간에는 역내 자원이 부족하고, 개발도상국간에는 역내 기술 및 자본이 부족하여 통합체내의 경제적 자립 및 내부결속을 도모하는데 한계가 있다.

셋째, 국제간 경제통합은 지리적 대상영역에 따라 지역적 통합과 국지적 통합으로 나누어 설명할 수 있는데, 남북간에도 휴전선에 바로 접한 개성공단을 개발하여, 남한의 수도권 공단지역과 상호 연계 모델로 발전할 경우 이 지역이 일종의 남북간 국지적 통합의 모델로 발전할 가능성이 높다. 북한은 두만강 개발계획에 참여하면서 라진·선봉지역을 자유경제무역지대로 선포하는 등 국지적 통합 방식에 대한 경험이 있으며,

최근에는 신의주-단동(丹東) 포괄경제특구의 개념이 회자되고 있는 점으로 미루어 북한이 가장 선호하는 방식으로 판단할 수 있다. 지역적(regional) 통합은 지리적으로 인접한 국가간의 일반적 경제통합을 의미하며 국민경제 전체가 통합의 대상영역이 되므로, 지리적 영역기준에서는 전면적 통합이라 할 수 있다. 국지적(local) 통합은 전면적 통합이 어려울 경우 국제간 공동 이해관계가 있는 특정지역만을 상호 개방하여 제한된 범위 내에서 국제간 경제교류의 자유화를 추진하는 경제협력조직을 의미한다.

넷째, 발전단계별 통합(Balassa의 경제통합 5단계)에 따르면 현재 남북간 경제교류는 내국간 거래로 인정하여 무관세를 원칙으로 하고 있기 때문에 자유경제지역 단계의 초기수준에서 진행되고 있다고 볼 수 있으며, 개성공단의 개발에 따라 북한이 남한에 대해 특정지역을 개방하고 이 지역에 한정하여 경제활동의 자유를 인정하기 때문에 비록 제한적이기는 하지만 공동시장 단계로의 진입도 가능한 상황이다. Balassa의 경제통합 5단계는 ①자유무역지역(free trade area)¹¹⁾ ②관세동맹(customs union)¹²⁾ ③공동시장(common

11) 자유무역지역(free trade area) : 통합에 참가한 각 가맹국 상호간에는 상품이동에 대한 일체의 무역제한 조치를 철폐하여 역내에서는 자유무역을 보장하는 한편, 역외의 비가맹국에 대해서는 각국이 독자적인 관세 정책 및 무역제한조치를 취하는 형태의 경제통합

12) 관세동맹(customs union) : 자유무역지역에서 한 걸음 더 나아가 대역외공통관세를 부과하는 형태의 경제통합으로 19세기 이래 가장 전형적인 경제통합

market)¹³⁾ ④경제동맹(economic union)¹⁴⁾ ⑤완전한 경제통합(complete economic union)¹⁵⁾으로 분류된다.

정상회담 이후 남북한은 상호간 경제협력을 통해 일종의 경제통합 단계에 진입하고 있음을 알 수 있다. 특히 남북간의 제도적 장치 마련과 함께 남북한 상호의 경쟁력을 제고할 수 있는 방향으로 경제교류가 선회하고 있다는 점은 주목할 필요가 있다.

IV. 결어 : 남북경협을 위한 과제

이 글에서는 남북정상회담 이후 5년 동안 남북교역 및 투자 분야에서 어떤 변화가 일어났는지를 검토해 보았다. 교역 측면에서는 거래성 교역보다는 비거래성 교역의 증가가 두드러졌다. 거래성 교역 가운데 위탁 가공교역의 증가세가 둔화되고 있는 점도 살펴보았다. 또한 투자 측면에서는 개성공단과 같은 개방지역에 기업들의 관심이 집중되고 있는 반면, 평양 등 비개방지역에 대한 관심은 낮아지고 있음을 알 수 있었다.

이와 같은 현상은 남북정상회담 이후 정부 간 협력을 통해 남북경협의 제도화를 추진하는 한편, 개성공단과 같은 북한의 현실에 맞는 협력 방식이 정착되기 시작했음을 의미한다. 더욱이 자연스러운 경제협력으로 발전해 가고 있음은 바람직한 현상이라고 할 수 있다.

정상회담 이후 남북경협은 정상적인 방향으로 발전하기 시작했다고 평가할 수 있다. 따라서 정상적인 방향을 잡기 시작한 남북경협을 더욱 발전시키기 위한 과제를 몇 가지 정리해 본다.

첫째, 남북경협의 제도화에 더욱 박차를 가해야 한다. 제도화란 남북간 경제협력이 국제적 규범에 맞는 방식으로 진행될 수 있도록 다양한 분야에 걸쳐 법규 및 합의서 채택하고 운영하는 것을 의미한다. 남북한은 경제체제에서 경제구조 및 운영방식에 이르기까지 50여년 동안 상이하게 살아왔다. 따라서 서로가 교류를 하기 위해서는 상이한 부분을 자연스럽게 연결할 수 있도록 남북간 합의를 바탕으로 한 제도화 작업이 한층 강화돼야 할 것이다.


13) 공동시장(common market) : 관세동맹이 발전하여 역내국가간 생산요소의 자유이동이 보장되고 있는 형태의 경제통합으로, 재화 뿐만 아니라 노동, 자본과 같은 생산요소의 자유이동이 보장되며 역외 비가맹국에 대해서는 각국이 공동의 관세제도를 채택하고 있는 형태의 통합

14) 경제동맹(economic union) : 공동시장을 발전시켜 역내 상품 및 생산요소의 자유이동 및 공통관세 이외에도 각 가맹국간 경제정책의 조정과 협력이 꾀해지며 공동경제정책이 수행되는 통합

15) 완전한 경제통합(complete economic union) : 가맹국 상호간에 초국가적 기구를 설치하여 그 기구로 하여금 각 가맹국의 사회경제정책을 조정, 통합, 관리하는 형태의 통합을 의미하며, 이 방식은 정치적 통합을 포함

둘째, 비경제적 제약요인 제거에 주력해야 한다. 현재 기준으로 볼 때, 북핵 문제는 남북한 경제협력에 있어서 가장 큰 걸림돌이다. 북핵 문제 해결과 함께 북한이 국제사회와 더불어 살아갈 수 있는 여건이 조성돼야만 남북한 경제협력의 시너지 효과를 국제사회에서 활용할 수 있는 것이다. 또한 빠른 시일내에 육로 수송이 가능해져야 한다. 개성공단과 금강산이 열려 있다면 이들 지역을 통한 육로 수송이 가능토록 함으로써 과다한 물류비 해소 및 지리적 인접성에 기인한 경제적 효과를 거둘 수 있다. 그러

나 이를 가로막고 있는 것은 비경제적 요인에서 비롯한다. 개성공단 반입 물자에 대한 사전검토 작업이 약 3개월 이상 진행됐다. 미국의 적성국 수출규제령에 따라 적성국(북한 포함)으로의 반입이 어려운 것도 비경제적 제약요인이다.

결국 남북경협을 둘러싼 비경제적 장애요인을 제거하고 남북간 경협의 제도화를 진행시켜 나간다면, 북한의 인프라 문제 등은 자연스럽게 해소됨은 물론 남북한 경제통합도 자연스럽게 완성도를 높여갈 것이다. 

〈참고문헌〉

- 경남대 북한대학원 위음, 『남북한 관계론』, 2005.
 김연철·신지호·동용승, 『남북경협 가이드라인』, 삼성경제연구소, 2001.
 손병해, 『경제통합론-이론과 실제』(제2판), 법문사, 1997.
 정성장, “남북정상회담 이후 1년의 평가와 과제”, 『정세와 정책』 2001-06, 세종연구소.
 조선신보, “평양-옥타 회의 관련보도”, 2004.10.23.
 통일부, “개성공단 사업추진 현황”, 2005.2.
 통일부, “남북관계 추진 현황”, 2005.2.28.
 통일부, 『월간교류협력과 인도적지원 동향』, 각 월호.
 통일부, 『통일백서』, 2004.
 홍순직, “남북경협의 현황과 과제”, 국회 통일외교통상위원회 간담회 자료집 04-3, 2004.3.24.