Ⅱ. 北韓經濟의 現況과 南北經協의 展望

1. 北韓經濟의 現況

북한은 해방후 경제건설의 初期段階부터 자립적 사회주의 경제건설을 최우선 經濟政策課題로 標榜하고 대내적 수요의 자체해결과 확대재생산을 통한 경제후생의 증대를 경제발전의 기본전략으로 삼아왔다. 이를 실현하기 위하여 북한은 1947년 이후 9차례에 걸친 경제계획을 수립하여 중공업 우선정책을 추진하여 왔다.

이러한 計劃經濟에 의한 중화학공업 중심의 산업화로 인하여 북한경제는 1970년대 초반까지만 해도 연평균 經濟成長率 10.4%(1971 1975)를 기록하면서 상당한 경제성장을 이룩하였다. 그러나 1970년대 후반 이후 북한 경제는 경제성장율이 沈滯되기 시작하였다. 1980년대에 들어오면서 북한은 극단적 폐쇄성, 중앙집권적 계획경제 체제의 비효율성, 취약한 경제기반, 중공업과 경공업의 불균형, 정치·군사 우선의 비합리적 경제정책, 자금부족과 생산설비의 노후화 등의 構造的 문제점들이 나타났다. 그 결과 성장세가 크게 둔화되어 경제성장율이 70년대 후반 이후 80년대 말까지 연평균 2 4%로 침체되기 시작했다.

1990년대에 들어와서는 구소련연방의 체제붕괴, 독일통일 및 동유럽 사회주의 국가들의 체제전환과 경제개혁 및 개방화정책 등으로 인하여 북한경제는 더욱 심각한 타격을 입게 되어 1990년에 -3.7%의 마이너스 성장율을 기록한 이후 1996년까지 7년 연속 마이너스 성장을 보이고 있다 [표 Ⅱ-1 참조].[3)]

[표Ⅱ-1] 北韓의 年平均 經濟成長率 推移

(단위 : %)

연도별	'57 -'61	'61 -'65	'66 -'70	'71 -'75	'76 -'80	'81 -'85	'86 -90
경제성장율	20.9	9.8	5.5	10.4	4.1	3.7	1.4
연도별	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96
경제성장율	-3.7	-5.2	-7.6	-4.3	-1.7	-4.5	-3.7

주 : 1990년 이후 북한의 수치는 SNA체계에 의한 한국은행 추계자료임.

자료 : 1985년 까지는 US CIA, *Handbook of Economic Statistics* (Washington D.C.: Government Printing Office, 1988); 1986 1995년은 통일원, 「남북한 경제지표」, 1993; 1996년은 한국은행,「1996년 북한GDP 추정결과」, 1997.7.

특히 1990년대 이후 급격히 악화되고 있는 경제난을 해소하기 위해 새로운 經濟戰略[4]으로 농업, 경공업, 무역제일주의와 중국의 경제특구를 모방한 나진·선봉 자유경제무역지대의 對外開放 戰略을 추진해오고 있다. 이러한 경제전략의 특징은 대내적으로는 페레스트로이카 이전까지 舊蘇聯과 동구국가들이 추진해 오던 것과 마찬가지로 중앙집권적 계획경제의 개선을 모색하는 한편, 대외적으로는 보다 制限的이기는 하지만 중국식 경제특구를 모방한 開放을 추진하고 있다는 것이다.[5]

---

3. 통일원, 「남북한 경제지표」, 각년도.
4. 북한은 黨報, 軍報, 青年報 공동사설을 통해 발표한 1997년 신년사에서 새로운 경제정책이나 대안을 제시하지 않고 緩衝期 경제전략으로 제시된 농업, 경공업, 대외무역 제일주의를 지속적으로 추진해 나갈 것을 독려하고 있는 것을 볼 때 완충기 기간('94-'96)을 연장한 것으로 보인다. 내외통신, 10402호(1997.1.3.)
5. 전홍택·김상기,「북한경제의 현황과 개혁전망」, 한국개발연구원 정책연구 97-02, 1997, 35면.

2. 對外經濟開放政策의 變化

가. 北韓의 對外開放政策 推進

북한의 대외경제정책은 1970년대까지는 國家獨占의 원칙, 自給自足經濟의 원칙, 互惠平等의 원칙에 입각하여 자립경제를 완성하기 위한 보조적인 수단으로 간주되어 왔다.[6] 따라서 대외경제를 국제분업에 따른 비교우위 확보와 경쟁력 제고를 위한 정책수단이 아니라 자연적이고 인위적인 여건의 차이에서 필연적으로 발생하는 경제현상으로 파악하고 있었다.

이에 따라 북한의 대외경제정책은 근본적으로 국가의 철저한 사전계획에 의하여 사회주의 건설 과정상 필요한 내수 수급을 조절하는 기능과 선진자본 및 기술을 조달하기 위한 최소한의 기능에 국한하여 수립되어 온 것이다.

또한 북한의 대외경제정책은 사회주의 국가들과의 상호교류 확대 및 협력강화 기능이 강조됨에 따라 교역대상 국가가 소련, 중국 등과 같은 특정 사회주의 국가에 偏重되어 있었다. 이러한 북한의 대외경제정책의 경직성과 폐쇄성은 북한의 사회주의체제를 유지하기 위한 경제건설의 필요성에 의한 것이었지만, 이로 인하여 북한경제는 국제적응 능력이 부족하게 되었으며 새로운 기술개발이나 경제발전에 많은 문제점을 초래하는

---

6. 국가독점의 원칙이란 모든 대외 경제활동을 국가의 감독과 사전적 계획아래서 집행한다는 것이며, 자급자족의 원칙은 대외 경제의 기능을 계획경제의 추진을 위하여 부족한 물자의 조달을 위한 역할로 국한시킨다는 의미이다. 호혜평등의 원칙은 자본주의 국가들과의 모든 관계는 불평등하다고 상정하고 북한과 정치적·사상적 공감대를 형성하고 있는 사회주의 국가들과의 교류·협력을 중심으로 대외경제정책을 운영하기 위한 원칙이다. 남궁 영, 「북한의 대외 경제정책 변화의 전망」, 구조전환기의 남북한 경제 협력, 현대경제사회연구원, 1995.9, 116면.

등 북한경제의 落後를 가져오는 주요인이 되었다.

그 결과 북한은 '70년대 이후부터 효율적인 사회주의 경제를 건설하기 위하여 선진자본과 기술 및 설비도입에 관심을 가지게 됨으로써 북한의 대외경제정책이 부분적으로 변화를 보이기 시작하였다. 이러한 변화는 현재의 북한경제가 대외개방의 폭을 확대하지 않고서는 회생할 수 없을 것이라는 自己診斷에 따른 것으로 볼 수 있다.

북한 대외경제정책의 변화는 내부경제 사정과 국제사회의 변화에 따라 대서방 선진국과의 교역확대, 대서방으로부터의 借款導入 추진[7], 合營事業의 추진, 經濟特區政策의 수립 및 貿易第一主義의 추진 등 여러가지 형태로 나타나고 있다.

특히 북한은 제3차 7개년 계획(1987 1993)의 不進[8]으로 생필품 부족에 대한 주민들의 불만을 무마하기 위하여 경공업 육성 3개년 계획의 추진 및 지방공업무를 신설하는 등 주민생활 향상에 역점을 두고 있으며, 농업·경공업·무역 제일주의 방침을 채택하고 이의 실천을 위해 공장, 기업소 등 생산단위 조직의 개편조정작업에 나서고 있다. 또한 외화획득과 개방화의 조심스러운 추진을 위해 개성, 원산, 혜산 및 금강산, 묘향산 지구를 외국인 관광코스로 개방하는 등 경공업과 관광사업에 투자를 확대하고 있다. 그리고 최근에 와서는 나진·선봉지역을 경제자유무역 지역으로 지정하고 「외국인투자법」등의 제정을 통하여 외국투자를 적극 유치하고자 노력하고 있다.

---

7. 북한은 1970년대 초부터 서방으로 부터 상업차관 도입을 적극적으로 추진하였으며, 1970 1975년 동안에 총 21억 4천만 달러의 차관을 도입했는데 이 중 58%에 해당하는 12억 4천만 달러가 서방선진국 차관이었다. 자료 : 국토통일원, 『북한경제통계집』, 1986.
8. 북한은 제3차 7개년 계획중 7.9%의 연평균 경제성장률을 목표로 하였으나 실제로는 연평균 3.0%의 성장에 그친 것으로 분석되었다.

또한 그동안 대북한 교역에서 求償貿易 형태를 취해 왔던 구소련 등 동구제국은 최근 북한에 대해 現金決裁(경화결재 : Hard Currency)에 의한 무역방식으로의 전환을 요구, 대외거래의 60% 이상을 구소련 경제에 의존하고 있던 북한 경제에 큰 압박요인으로 작용하고 있으며, 북한경제의 開放化를 촉진하는 요인이 되고 있다.

나. 關聯法規의 整備

북한은 외국의 자본과 기술유치를 법적으로 뒷받침하기 위해 1992년 헌법 개정시 외국인 투자의 헌법적 근거조항을 신설하는 한편, 「外國人投資法」,「外國人企業法」,「自由經濟貿易地帶法」,「外國人投資企業勞動規定」, 「自由經濟貿易地帶 工業地區開發 및 經營規定」등 50여 건의 외자 유치 관련법규 및 시행규정을 제정 혹은 개정하여 법적투자 환경의 개선을 본격적으로 조성하여 왔다.

이는 1984년「合營法」제정당시의 외자유치에 대한 소극적인 입장에서 탈피하여 그동안 침체와 후퇴를 거듭하여 온 북한경제를 회생시키기 위하여 외국자본의 유치가 절대적으로 필요하다는 인식변화로서 파악되고 있다.

개편된 외국인투자 법제의 특징을 살펴보면 중국식 경제특구전략을 수용하여 자유경제무역지대를 설정하고 이 지역내에서는 보다 자유스러운 기업활동이 이루어지도록 허용하고 있으며, 중국·베트남 등의 경쟁국을 의식하여 소득세율 인하, 소득세 감면기간의 연장, 조세상의 우대부문 설정 등 조세감면혜택을 확대하고 있다. 특히 합작기업, 단독투자 형태의 외국인기업 등 투자형태를 다양화하고 있는 점 등을 들 수 있다.

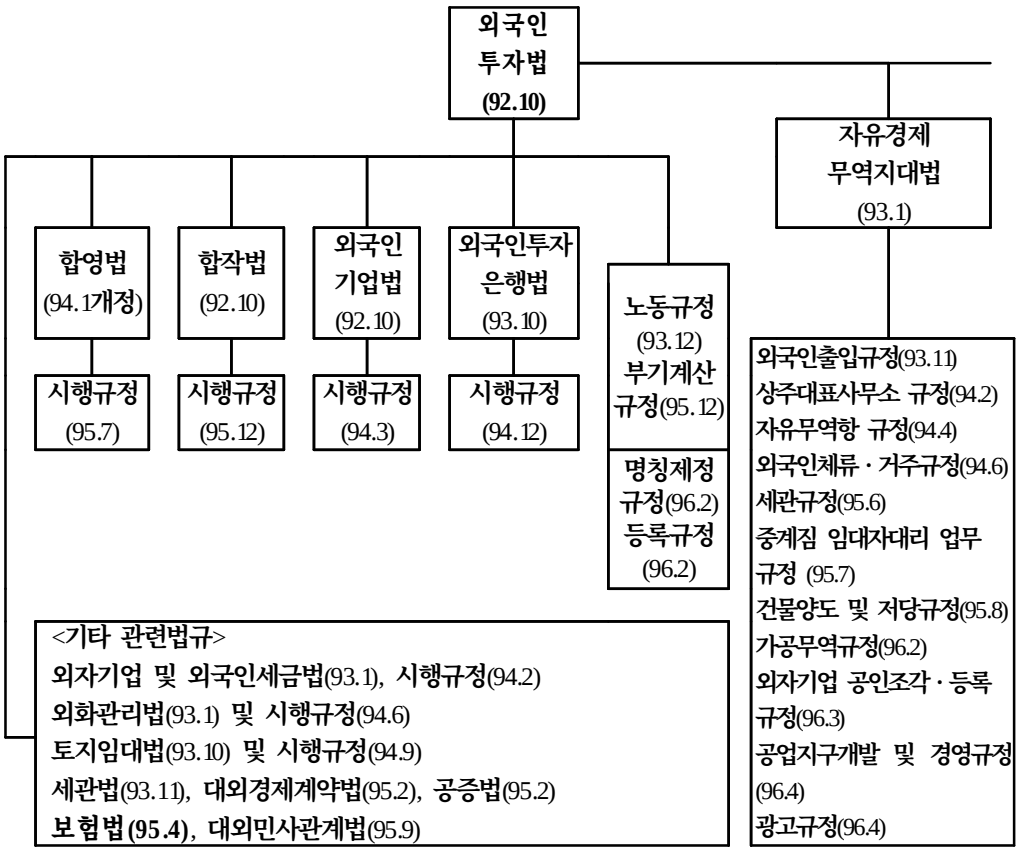
또한 북한은 1992년 10월 제정된 「外國人投資法」,「合作法」 및 「外

國人企業法」에서 '共和國 領域 밖에 居住하고 있는 朝鮮 同胞들도 投資할 수 있다'고 규정하므로써 남한 기업들도 투자할 수 있는 여지를 마련해 놓았으며, 특히 1996년 9월의 '나진·선봉 國際投資 및 企業討論會'에서는「외국인투자법」상의 공화국 영역은 '공화국의 법률 관할하의 지역, 즉 軍士分界線 以北 地域'을 말하며, "공화국의 영역외에 거주하는 조선동포들 속에는 南朝鮮 同胞도 포함된다"고 밝히고 있다.[9)]

이와 같이 북한의 관련법규의 제정으로 인하여 외자유치 관련법규가 어느 정도는 정비되었지만 아직 기본적인 수준에 머물러 있을 뿐만 아니라 체제유지를 위한 제한적인 개방정책이기 때문에 서방 선진국의 자본을 유치하기 위해서는 보다 개방적인 경제정책이 필요하다. 그러므로 북한은 필요한 법령을 추가로 제정하는 등의 노력을 기울여야 할 것이다.

9. 한세정책연구원, "나진·선봉자유경제무역지대에 관한 문답집",『북한경제』, 제16호, 1896.10, 38-41면.

[그림 Ⅱ-1] 北韓의 外國人投資 關聯法規 體系
(96년 4월말 기준)



자료 : 대한무역투자진흥공사, 『북한뉴스레타』 96.8월호, 6면.

3. 北韓의 主要 經濟政策

가. 合營事業

북한은 1975년 이후 외채 상환이 어려워 짐에 따라 서방 선진국으로부터의 차관 및 국제 금융시장으로부터의 상업차관도 거의 불가능한 상태

였으므로, 해외자본 및 기술을 조달함에 있어서 상환부담이 전혀 없는 외국인 직접투자 형태의 자본도입정책을 추진하게 되었다. 이를 위하여 북한은 1984년 9월 최고인민회의 상설회의결정 제10호로서 「合營法」을 제정하여 합영사업을 시행하기에 이르렀다.

서구자본유치를 목적으로 채택된 합영법은 經濟合作(Joint Venture) 자체를 외국의 경제적 예속이라 여기고 自力更生 原則과 人民經濟의 주체화를 지속적으로 주장해온 북한이 외국 기업과의 합영을 공식적으로 표명한 것은 매우 커다란 변화라고 할 수 있다.

그러나 이러한 합영 사업은 서방으로부터의 자본주의 시장경제의 유입 가능성 때문에 서구자본 유치라는 합영법 본래의 취지와는 달리 주로 중소규모의 조총련 기업에 의한 합영이 대부분이었다. 또한 합영회사의 경영이 부진하여 북한의 의도와는 달리 조총련 상공인들의 대북 투자가 활성화 되지는 못하였다.

결과적으로 1984년 합영법 발표 이후 1993년 말까지 10년 동안 북한의 외자유치 실적은 140여건에 1억 5천만달러에 불과할 뿐만 아니라, 이중 실제 설립된 건수도 100여건 정도에 투자액도 평균 100만 달러이하의 소규모 투자가 대부분이었다. 더욱이 현재 가동중인 기업은 매우 적은 것으로 알려지고 있다.

나. 經濟特區政策

합영사업이 북한의 기대대로 서방 자본의 대북 유입이 이루어지지 않음에 따라 북한은 심각한 경제난을 타개하기 위한 전략으로 1991년 12월 나진·선봉 지역의 621㎢를 자유경제무역지대로 지정(정무원 결정 제74호) 하므로써 經濟特區(Special Economic Zone) 政策[10]을 추진하기 시작했

다.

북한의 경제특구 설치의 최대 목적은 한국을 비롯한 서방측 자본과 기술 도입에 의한 경제의 활성화에 있다. 이러한 경제특구의 설치는 기존 북한의「自立的 民族經濟」의 건설과는 크게 상반되는 것으로서 북한이 서방측 의존형의 경제노선을 취함으로써 공업화를 달성하려고 한다는 것을 意味하고 있다.[11]

따라서 북한의 경제특구정책은 만성적인 경제난 타개를 위한 불가피한 선택으로서, 대외 개방을 통한 先進國의 자본·기술의 도입을 통해 침체 상태의 경제를 回復시키고자 하는 노력의 일환이었다. 1993년에는 나진시와 선봉군을 통합하여 정무원 산하의 직할시로 승격시키는 한편, 나진·선봉자유경제무역지대에 은덕군 원정리·훙융리를 포함하는 中國 國境쪽의 125㎢를 추가하므로써 지대의 총면적을 746㎢로 확장시켰다.[12]

북한은 나진·선봉자유경제무역지대에 대규모 투자를 유치하여 이 지역을 동북아 지역에서의 國際貨物中繼基地, 수출가공기지 및 국제적 관광

---

10. '경제특구'라는 용어는 1979년 중국이 대외개방정책의 일환으로 동남부 연해 4개지역에 대해 사용한 명칭이다. 나진·선봉을 자유경제무역지대로 개발하려는 구상은 북한의 나진·선봉, 중국의 훈춘, 러시아의 포시에트 등 3개국 접경지역을 「황금의 삼각주」로 개발하자는 UNDP의「두만강지역개발계획」의 일환으로 입안되었다. 하지만 지금은 두만강개발계획과는 별도로 독자적인 개발을 진행하고 있다.
11. 아시아 생산성기구의 연구 조사 결과에 따르면, 아시아 지역 국가들의 경제특구 설치 목적은 단기적으로는 재정수입의 증대와 고용 기회 확대에 상대적으로 중요성을 두었으며, 장기적으로는 선진 과학 기술과 경영 관리 경험을 도입하여, 수출을 확대하고, 국내 물자를 효과적으로 이용하므로써 경제를 발전시키는 것이다. N. Vittal, *Export Processing Zones in Asia: Some Dimensions, Tokyo*: Asian Productivity Organization, 1977.; 남궁영, 「북한 경제개방 정책의 한계와 가능성 : 경제특구정책을 중심으로」,『통일경제』1997년 7월호, 54면, 재인용
12. 조선민주주의인민공화국 대외경제협력추진위원회(1993),「황금의 삼각주 : 라진·선봉」.

기지로 개발하기 위해 미국, 일본, 네덜란드, 독일 등 서방 각국에서 投資誘致를 위한 설명회를 개최하고 있다.

북한은 이 지역에 대해서 우선적으로 사회간접자본 확충 등 투자조건을 개선하여 외국 기업의 유치를 촉진한다는 목적 하에 3단계에 걸쳐 대규모의 프로젝트에 합영·합작을 통한 외자유치를 계획하고 있다. 그러나 사회간접자본은 투자규모가 크고 투자 결과 이윤이 나오기 까지의 회임기간이 길기 때문에 정치적 리스크, 국내시장 협소, 지속적인 경제침체, 경직된 사회주의 중앙통제 등 외국 자본유치 조건이 양호하지 않은 북한으로서는 이러한 계획의 달성에 어려움이 예상된다.

이러한 개발계획은 "시장경제체계와의 계획되고 규제된 타협"을 추구하는 社會主義 危機에 대응한 북한식 개방정책의 核心이라 할 수 있다. 북한의 경제특구정책은 사실상 자본주의 시장경제를 도입하는 조치로 향후 북한사회 전반으로의 파급여부가 관심의 대상이 되고 있다. 그러나 북한의 개방은 중국의 개방과는 달리 대내 경제의 개혁이 수반되지 않고 있으며, 개방전략도 전방위적 개방이 아니라 나진·선봉에 국한된 제한된 성격이기는 하지만, 主體 經濟와 自力 更生의 原則을 주장해 오던 북한의 입장에서는 커다란 變化임에는 틀림없다.

1996년까지 나진·선봉지대에 투자된 외국자본은 3천 5백만달러 정도이다. 그리고 가동중인 외자기업은 외국인 단독투자기업과 합영기업을 모두 합해 모두 56개인 것으로 알려지고 있다. 업종별로는 서비스업이 대다수를 차지하고 있으며 투자국별로 보면 중국, 홍콩, 싱가포르 등 화교계 기업과 일본(조총련계)기업의 진출이 두드러진 것으로 나타났다.[13]

---

13. 대한무역투자진흥공사, 『북한뉴스레타』, 1997년 6월호, 18면.

다. 貿易第一主義政策

북한은 1993년 12월 개최된 북한노동당 중앙위원회 제6기 21차 전원회의에서 제3차 7개년계획(1987 1993)의 실패를 인정하고 경공업·농업·무역제일주의를 기본목표로 하는 '신경제전략'을 채택하였다. 북한의 경제 침체는 경직된 경제제도에 의한 효율성 저하, 부적합한 발전전략 등 제요인의 복합적 결과이었다. 특히, 제3차 7개년계획을 추진하던 기간에 나타난 북한 대외 경제 협력체계의 붕괴는 북한 경제를 침체로 몰고간 가장 큰 원인의 하나가 되었다. 북한의 전통적 경제 협력 상대인 사회주의권 국가들의 몰락에 따른 제3차 7개년 계획의 실패는 對外經濟 協力의 필요성을 크게 부각시켰으며[14] 이에 따라 북한은 향후 2 3년을 조정기로 설정, 海外市場 적극 개척, 무역방식의 다양화, 수출생산기지 정비 및 수출품 생산확대 등 貿易第一主義에 많은 노력을 기울이겠다는 의지를 표현하였다.

먼저 해외시장 다각화를 보면 기존의 중국, 러시아, 일본 등 몇몇 국가 중심으로 유지되는 교역패턴에서 교역국의 다각화를 추진한다는 것이다. 특히 '80년대 후반까지 북한의 최대교역국으로서 총교역량의 60%를 점하고 있던 소련 및 중국이 북한에 대하여 원유 및 원자재의 硬貨決裁를 요구하는 등 대북한 경제협력정책을 수정하였다. 또한 동유럽 사회주의 국가들이 북한과의 무역협정을 폐기함으로써 사회주의 국가를 중심으로 운영되어 왔던 북한의 對外交易體制가 崩壞되어 사회주의 국가와의 교역이 격감하게 되었고, 대신 서방 선진국과의 교역 및 지리적으로 가까우며 거래조건이 좋은 동남아국가 등 개발도상국과의 교역증진에 중점을 두고

---

14. 구소련으로부터의 경제원조는 1987년 이래 중단되었다. US CIA, *Handbook of Economic Statistics* (Washington D.C.: Government Printing Office, 1988)

있다.

[표Ⅱ-2] 北韓의 主要 國家別 輸出入 現況

(단위: 백만달러, %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
무역총액	4,720	2,720	2,660	2,641	2,108	2,052	1,976
러시아	37.2	14.1	11.7	13.4	6.6	4.1	3.3
중 국	15.7	26.5	27.8	36.3	29.6	26.8	28.6
일 본	15.5	19.7	19.2	19.1	23.4	29.0	26.2
기 타	31.6	39.7	41.3	31.2	40.4	40.1	41.9

남북교역액	13	111	173	187	195	287	252
구성비	0.3	4.1	6.5	7.1	9.3	14.0	12.8

주 : 남북교역에서 '95년 대북 쌀 지원 실적(237,213천 달러)은 제외한 수치임.
자료 : KOTRA 해외무역관; 박성희,「1996년도 북한의 대외무역동향」,『북한뉴스레타』 1997. 6월호; 통일원 교류협력국, 『남북교류협력동향』제72호.

둘째, 무역방식의 다양화를 추진하고 있다. 즉 가공하지 않은 원자재의 수출이나 반제품의 수출은 외화 가득율도 낮을 뿐만 아니라 자원이 고갈됨에 따라서 무역 잠재력이 감소하게 되므로 가공무역, 중개무역 등 다양한 무역방안을 모색한다는 방침이다.

셋째, 북한은 輸出 潛在力을 높이기 위해서 수출품 생산 기지 건설을 적극적으로 촉진하고 있다. 북한이 수출 가능한 품목은 강재, 유색금속, 기계설비, 축전지, 마그네샤크링커, 시멘트, 돌가공품, 비단 제품, 고려약 등이다.

북한은 무역제일주의를 천명하고 수출품 생산기지 확대 강화 및 생산품 품질재고에 역점을 두고 있으나, 1990년 코메콘의 붕괴로 인한 시장상실과 청산결제에서 硬貨決裁로 결제 방법이 전환되므로써 무역총액이 1990년대초 이래 현재까지 지속적인 감소추세를 보이고 있다. 무역의존도

는 1990년의 20.4%에서 1996년 9.3%로 한국의 58.3%에 비해 현저하게 낮아 북한 경제의 閉鎖性을 보여주고 있다 [표Ⅱ-3참조].

[표Ⅱ-3] 北韓의 對外貿易 推移

(단위: 억달러, %)

	수출 (A)	수입 (B)	무역총액 (C=A+B)	무역수지 (A-B)	GNP (D)	무역의존도 (C/D)
1990	19.6	27.6	47.2	-8.0	231	20.4
1991	10.1	17.1	27.2	-7.0	229	11.9
1992	10.2	16.4	26.6	-6.2	211	12.6
1993	10.2	16.2	26.4	-6.0	205	12.9
1994	8.4	12.7	21.1	-4.3	212	10.0
1995	7.4	13.1	20.5	-5.7	223	9.2
1996	7.3	12.5	19.8	-5.2	214	9.3

자료 : 통계청,『남북한 경제 사회상 비교』, 247면; 1996년 자료는 한국은행,「1996년 북한의 GDP 추정결과」보도자료, 1997.7.

4. 南北韓 經濟交流의 推進과 特徵

가. 展開過程

남북한의 물자교역은 남북한간의 교역을 민족내부거래로 간주한 우리 정부의 1988년 7월「特別宣言」발표와 그 후속조치의 일환으로서 동년 10월 「南北物資交流에 관한 基本指針」이 제정됨으로써 시작되었다. 이렇게 시작된 남북한간의 경제교류는 크게 3단계로 구분하여 전개되어 왔다.[15)]

1) 交流摸索時期(1988 1990)

이 시기는 크게 3가지 특징으로 정리할 수 있다.

첫째, 남북한 모두 아무런 준비가 없었다는 점을 들 수 있다. 남한으로서는 당시 제6공화국 북방정책의 일환으로 북한에 대한 宥和政策이 필요했다. 따라서 실무적인 준비없이 선언적으로 남북 경제교류를 허용하는 조치를 취하게 되었다. 그러나 막상 기업인들의 대 북한 교역의 추진은 어려운 실정이었다.

둘째, 북한이 남북경제교류의 필요성을 절감하지 않았다. 즉 북한이 내부적으로 대외교역의 중요성을 인식하지 못한 시기였다.

셋째, 주변정세의 변화가 남한기업을 자극하기 시작했다는 점이다. 소련의 붕괴, 독일의 통일은 한반도의 통일의 가능성을 증가시켰으며, 기업인은 통일 이후의 북한시장에 대하여 관심을 집중할 수밖에 없었다.

2) 交易活性化 時期(1991 1994)

이 시기의 특징은 다음과 같다.

---

15. 동용승,「효율적인 대북투자방안」,『북한경제 1996.12월호』, 한세정책연구원, 33-34면.

첫째, 남북경제교류가 안정화되기 시작하였다. '80년 후반의 시행착오는 이 시기에 많이 줄어들기 시작했으며, 일정한 형태의 무역패턴이 나오기 시작하였다.

둘째, 북한도 남북경제교류의 필요성을 절감하기 시작했다는 점이다. 당시 북한 경제는 사회주의권 붕괴 여파를 심각하게 인식하기 시작했다.

셋째, 남한 기업들이 환상에서 벗어나기 시작한 점이다. 북한시장이 개방되기만 하면 많은 개발이익을 누릴 수 있을 것이며, 최소의 투자로 최대의 효과를 거둘 수 있으리라는 생각은 하지 않게 되었다.

3) 投資摸索時期(1995 現在)

교역규모는 연간 3억달러를 넘었으며, 위탁가공분야도 절대 규모의 확대와 함께 컬러 TV 등 업종도 다양화되고 있다. 이러한 분수령이 가능케 한 것은 '94년 11월 정부의 經協活性化 조치에 힘입은 바가 크다. 당시 정부는 남한 기업의 북한 투자를 허용하는 조치를 취하였다.

1994년 말에서 1995년 초까지 남한의 십여개 기업이 북한의 평양·남포/나진·선봉지역을 방문하여 투자협의를 하기에 이르렀다. 또한 정부는 고합물산의 협력사업자 신청과 (주)대우의 협력사업 신청을 '95년 5월17일자로 승인하는 등 총 10개 사업에 대해 투자에 대한 협력사업 및 협력사업자 승인을 했다.

나. 南北 交易實績

대북 경제개방조치가 취해진 1988년 이후 남북한 교역은 '반입중심', '간접교역 위주'라는 특징속에 빠른 속도로 늘어났다. 통관기준으로 1989년 1천800여만 달러에 불과했던 교역액은 1995년 2억8천700여만 달러로

사상 최고치를 기록했다. 1996년에는 잠수함사건 등에도 불구하고 2억5천200여만 달러 수준을 유지했으며, 1997년 6월 현재 전년대비 25% 증가한 1억4천5백만 달러를 보이고 있다. 이러한 교역액은 북한의 대외무역에 있어서 對中, 對日 무역액 다음 가는 규모였다.

교역수지면에서는 반입초과 현상이 계속되었는데 이는 경제난에 시달리는 북한의 구매력이 거의 없었기 때문으로 풀이된다. 교역방식은 간접교역이 94.1%로 압도적이었고 교역중개지로는 홍콩을 이용한 것으로 나타났다.

[표 Ⅱ-4] 北韓의 10대 貿易對象國(1996)

(단위: 천달러, %)

순위	국가	수출	수입	수출입계	점유율
1	중 국	68,638	497,029	565,667	28.6
2	일 본	291,412	226,994	518,406	26.2
3	인 도	72,804	42,947	115,751	5.9
4	독 일	41,074	33,829	74,903	3.8
5	싱가폴	4,508	66,373	70,881	3.6
6	러시아	28,978	35,840	64,818	3.3
7	홍 콩	16,439	45,523	61,962	3.1
8	영 국	361	36,895	37,256	1.9
9	스웨덴	880	36,233	37,112	1.9
10	프랑스	30,840	5,636	36,476	1.8
10대 무역상대국 소계		555,933	1,027,299	1,583,232	80.1
전체금액		726,676	1,249,617	1,976,293	100.0
남 한		182,399	69,638	252,037	12.8

주 : 남북한 교역은 민족내부거래이므로 북한의 무역상대국의 통계에 포함되지 않는다.

자료 : KOTRA 해외무역관 보고

[표 Ⅱ-5] 南北韓 年度別 交易現況

(단위 : 건, 천달러)

년도	반 입			반 출			합 계		
	건수	품목	금액	건수	품목	금액	건수	품목	금액
1989	66	24	18,655	1	1	69	67	25	18,724
1990	78	21	12,278	4	3	1,187	82	24	13,465
1991	300	50	105,722	23	17	5,547	323	67	111,269
1992	510	81	162,863	63	24	10,563	573	105	173,426
1993	601	77	178,166	97	21	8,425	698	98	186,591
1994	708	83	176,298	267	42	18,248	975	125	194,546
1995	976	99	222,855	1,668 (1,696)	90 -	64,435 (301,648)	2,644 (2,672)	189 -	287,290 (524,503)
1996	1,475	125	182,399	1,908	102	69,638	3,383	227	252,037
소계	4,714	233	1,059,236	4,031 (4,059)	194 -	178,112 (415,325)	8,745 (8,773)	427 -	1,237,348 (1,474,561)
1997.6	863	98	97,058	1,074	72	48,385	1,937	170	145,443

주 1. 상기 수치는 통관기준임.
2. ( )는 '95년도 대북 쌀 지원(150,100톤, 237,213천달러)을 포함한 수치임.

자료 : 통일원 교류협력국,「남북교류협력 동향」, 제72호(1997.6)

다. 交易의 形態

1) 直接投資

북한과 직접투자방식의 경협사업을 위해서는 통일원으로부터 협력사업자 승인(1단계)과 협력사업 승인(2단계)을 받아야 한다. 현재 협력사업 승인을 받은 곳은 (주)대우와 (주)태창 2곳이며, 이 중에서 (주)대우는 500여만 달러를 투자하여 북한 조선삼천리총회사와 50대 50의 지분으로 남포공단내에 합영회사(민족산업총회사)를 운영중이다. 협력사업자 승인이 난 업체는 '97년 6월 현재 13여개사에 이른다[표 Ⅱ-6 참조].

특히 나진·선봉지역은 북한이 자유경제무역지대로 선포한 곳으로 본격적인 남북경협의 무대가 될 가능성이 높은 지역이나 아직 남한의 직접투자는 이루어지고 있지 않다.

[표 Ⅱ-6] 南北經濟 協力事業 및 事業者 承認現況
('97년 6월 현재)

(단위 : US$)

구분	기업명	승인일자	사업내용	투자규모	투자지역	북한파트너
협력사업	대우[주 1]	'95.5.17	셔츠,블라우스,가방,재킷	512만	남포	삼천리총회사
	태창[주 2]	'97.5.22	금강산 샘물개발 및 판매	580만	고성군	능라888무역총회사
협력사업자	고합물산	'95.5.17	의류·봉제, 직물 등	686만	협의중	광명성총회사
	한일합섬	'95.6.26	스웨터, 봉제, 담요, 방적	980만	남포	은하무역총회사
	국제상사	'95.6.26	신발제조	350만	남포	은하무역총회사
	녹십자	'95.9.15	의약품 제조(유로키나제)	300만	평양	광명성총회사
	동양시멘트	'95.9.15	시멘트저장 사일로 건설	300만	나진항	대외경협추진위
	동룡해운	'95.9.15	하역설비(지게차,크레인)	500만	나진항	해양무역회사
	삼성전자	'96.4.27	통신센터 건설, 운영	700만	나진,선봉	조선체신회사
	대우전자	'96.4.27	컬러TV, 세탁기 등 가전	640만	남포,공단	삼천리총회사
	한국전력	'96.7.15	1,000Mwe급 경수로 원전 2기건설	미정	함남,신포	-
	미흥식품	'97.5.22	수산물채취, 가공	15만	함흥,원산	조선철산주식회사
	신일피혁	'97.5.22	피혁가공, 의류제조	300만	나진,선봉	대외경협추진위
	한화	'97.5.22	PVC 장판제조	90만	평양,남포	명오총회사
	LG전자	'97.5.22	컬러TV 조립생산	450만	평양,남포	광명성총회사

주 1. 협력사업자 승인 '92년10월 5일, '96년 8월부터 공장 가동, 제품생산 시작.
2. 협력사업자 승인 '96년 4월 27일

2) 委託加工交易

남북간의 교역은 直交易의 형태보다는 대부분이 제3국의 중개회사나 현지법인지사를 통한 間接交易의 형태로 이루어지고 있다.[16] 특히 간접교

16. 중개인으로는 대기업의 경우 중국, 홍콩 등지의 현지지사를 주로 이용하고

역 중에서도 비교적 북한의 특수성을 고려하여 위탁가공교역의 형태를 띠게 된다. 북한과의 위탁가공 교역은 북한의 저렴하고 우수한 노동력을 활용하여 가공임 지급을 조건으로 가공할 원자재 전부 또는 일부를 무상 또는 유상으로 북한의 거래 상대방에게 반출하여 이를 가공시킨 후, 동 가공물품을 국내에 재반입 하거나 제3국으로 수출하는 거래방식이다.[17]

북한의 최대 위탁가공업은 纖維部門이며 이 부문의 위탁가공 교역액은 최소 2억8천만 달러로 推定되며 전체 섬유교역의 65%를 상회하고 있는 것으로 나타나고 있다. 특히 일본과의 섬유 위탁가공업은 2억달러 이상이며 독일, 네덜란드, 프랑스 등 서유럽 국가와도 위탁가공이 이루어지고 있다.[18]

1996년 남북간의 교역은 2억5,200만달러로 95년도에 비해 12.3%가 하락한 반면 남북간의 위탁가공은 6,033만달러(승인기준)로 27.7%나 급격히 증가하였다. 위탁가공이 전체교역에서 차지하는 비중 역시 10%대에서 20%대로 높아졌으며 남북 경제교류를 주도하고 있는 것으로 나타나고 있다.[19] 이는 북한의 경제난, 식량난으로 인해 농산물, 광산물등 1차산품의 반입이 크게 줄어든 대신 가동율이 20% 30%대로 떨어진 북한공제공장을 임가공제품 생산기지로 활용하였기 때문이다.

위탁가공교역의 품목별 현황을 보면 '95년 까지는 섬유·봉제·신발부

있으며 중소기업은 조선족이나 교포기업인을 활용하고 있다.

17. 가공임을 지급하므로 "임가공교역"이라고도 하며, 국내에서는 코오롱상사가 처음으로 이 방식을 활용하여 학생가방을 만들었다.
18. 북한뉴스레타 97년 5월호 기획조사 참조
19. 1996년 6월말 현재 위탁가공교역에 참가하고 있는 기업은 41개에 달하고 있으며 이 가운데 초창기 부터 지금까지 꾸준하게 추진해오고 있는 기업은 엘지상사·삼성물산·(주)대우·한일합섬·국제상사 등 6개 기업이며, 모두 자금력을 가지고 있는 대기업들이다.

문이 주류를 이루고 있었으나 '96년에 들어서는 이외에도 자동차 배선, 컬러 TV, 패트병 등 다양화되는 모습을 보이고 있다. 이는 섬유위탁가공을 통해 축적된 노하우를 바탕으로 여타 부문으로의 확대를 모색하고 있음을 보여주는 것이다.[20]

[표 Ⅱ-7] 南北韓 年度別 委託加工 交易現況

(단위 : 천달러, %)

년도	반 입			반 출			합 계		
	금 액	점유율	증가율	금 액	점유율	증가율	금 액	점유율	증가율
1989	0	0.0	-	0	0.0	-	0	0.0	-
1990	0	0.0	-	0	0.0	-	0	0.0	-
1991	0	0.0	-	0	0.0	-	0	0.0	-
1992	638	0.4	-	200	1.9	-	838	0.5	-
1993	2,985	1.7	467.9	4,023	47.8	2,011.5	7,008	3.8	836.3
1994	14,321	8.1	479.8	11,342	62.2	281.9	25,663	13.2	366.2
1995	21,145	9.5	147.7	25,291	39.3	223.0	46,436	16.2	180.9
1996	36,238	19.9	171.4	38,164	54.8	150.9	74,702	29.5	160.9
소계	75,327	7.1	-	79,020	44.4	-	154,347	12.5	-
1997.6	16,326	16.8	117.8	19,581	40.5	-11.8	35,907	24.7	-0.4

주1. '96년 까지의 "승인기준" 위탁가공교역 통계를 "통관기준"으로 수정한 것임.

2. 점유율은 전체 교역량 중에서 차지하는 구성비를 나타낸 것임.

자료 : 통일원 교류협력국, 「남북교류협력 동향」, 제72호(1997.6)

라. 南北 經濟協力의 特徵

남북 물자교역의 특징으로는 첫째, 교역구조 및 수지불균형이라 할 수 있다. 1995년과 1996년 들어 남북교역의 수지불균형이 다소 완화되기는

20. 한세정책연구원, 「북한경제」 1996년 12월호 참조

하였지만 아직까지도 남한의 반입이 차지하는 비중이 70%(대북 쌀지원 수치 제외)를 상회하여 불균형한 교역추이를 보이고 있다.

[표 Ⅱ-8] 南北韓 交易의 搬出入 比重

(단위 : %)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997.6
반입	99.6	91.2	95.0	93.9	95.5	90.6	77.6	72.4	66.7
반출	0.4	8.8	5.0	6.1	4.5	9.4	22.4	27.6	33.3

주 1. 상기 수치는 통관기준임.
2. '95년도 대북 쌀 지원(150,100톤, 237,213천달러)을 제외한 수치임.
자료 : 통일원 교류협력국,「남북교류협력 동향」, 제72호(1997.6)

둘째로는 남북한간의 물자교역은 일부를 제외하고는 제3국의 중개상을 통하거나 국내기업의 해외 현지법인에서 북한측 당사자와 직접 협의하되 계약 및 대금결재는 제3국 중개상을 통하는 방식의 간접교역 위주로 이루어지고 있다.[21] 간접교역의 문제점으로는 의사소통의 어려움, 납기지연, 품질미달 등의 문제가 있어 교역확대의 제약요인이 되기도 한다. 초기에는 교역상담의 단계에서부터 결재까지의 모든 과정이 중개상을 매개로 진행되던 전형적인 간접교역에 머물렀다. 1991년 상반기 이후 부터는 북한측 무역업자와 우리 기업의 해외지사나 현지의 서류상회사(Paper Company)를 통해 접촉이 이루어짐으로써 차츰 직교역에 가까운 형태로의 전환을 보이고 있다.[22] 한편 1995년 남북한 간접교역의 반출입 중개지를

21. 남북교역중 직교역 규모는 1991년 1,436만 달러(전체 교역의 7.5%)에서 1994년 1,036만 달러(4.5%)로 오히려 줄어들었다가 1995년 다시 2,696만 달러로 증가한 것으로 나타났다. 또한 이들 직교역의 상당부분은 반출입이 상호 연계된 구상무역으로 추정된다. 자료 : 통일원 교류협력국,『남북교류협력동향』, 제55호, 1996.1.1 1.31.

살펴보면 반입의 경우 전체 755건 중 홍콩 53.4%, 중국 22.8%, 일본 12.1%, 싱가포르 2.1%로 밝혀지고 있으며, 반출의 경우 홍콩이 전체 604건 중 64.9%, 중국 11.8%, 일본 4.3%를 차지한 것으로 나타났다.

셋째로는 위탁가공무역의 급신장이다. 위탁가공무역은 가공임을 지급하는 조건으로 원·부자재의 전부 또는 일부를 생산자에게 공급하여 가공하게 한 후 가공물품을 반입하는 교역이다.

한국 기업이 북한에 원료 및 기자재를 공급하고 완제품을 들여오는 형태의 위탁가공 교역은 최근들어 활성화 되는 추세에 있으며 향후 남북교역을 확대시키는 방안으로 대두되고 있다. 이는 저임금 노동력을 이용하여 경쟁력을 확보하기 위한 남한의 노동집약산업의 해외 이전전략이 급속이 이루어지고 있는 상황에서 우리 기업들에게는 해외진출을 하지 않고도 경쟁력을 유지할 수 있는 방안이 될 수 있다. 북한은 구사회주의 협력체제 붕괴 이후 수출시장 상실로 야기된 유휴 설비와 값싼 노동력을 활용하여 외화를 벌어들일 수 있다는 점에서 상호이해가 일치될 수 있다. 그러나 기술지도 및 검사가 제3국을 통해 간접적으로 이루어지고 있으며, 양측의 조건과 입장이 명확히 반영되지 못하는 경우가 많아 비능률적이며, 거래의 위험성이 상존하는 등의 문제점을 안고 있다.

---

22. 남북한간에 이루어진 최초의 직교역은 1991년 4월 남한의 쌀과 북한의 시멘트·무연탄의 교환을 들 수 있다. 이는 남한의 천지무역상사와 북한의 금강산국제무역개발공사간에 이루어진 것으로 7월에 남한쌀 1차분 5,000톤이 북한에 인도되었다. 그러나 북한이 대금결재를 하지 못하여 우리 정부가 천지무역의 손실금에 대해 남북경협기금에서 보전해 주는 선례를 남겼다.

5. 南北交易의 評價와 展望

지난 8년간 남북간 경제분야의 교류협력성과를 고찰해 볼 때, 아직 간접교역의 형태를 완전히 벗어나지는 못했지만 物資交易은 꾸준히 증가하고 있으며, 그 가운데 특히 투자의 전 단계로서 위탁가공교역에 상당한 진전이 있었다고 평가된다.[23] 그러나 그동안 외형적인 量的成長에도 불구하고 交流의 類型이나 交流의 對象, 交流의 方式 등에서 다양성이 없다. 아직도 교역방식은 90% 이상이 해외 중개상을 통한 간접교역으로 이루어지고 있다.

교류협력을 통해 남북 주민들과의 접촉점을 증대시켜 화해와 신뢰기반을 형성하겠다는 측면에서는 성과가 미흡하다고 평가된다. 더욱이 生産要素와 生産物市場으로의 확대를 통해 規模의 經濟에서 오는 이득을 최대화할 수 있는 分業的 經濟共同體를 형성하고, 장기적으로 무리 없는 통일을 준비해 간다는 입장에서 보면 그 성과는 미흡한 수준에 머무르고 있다.

그러나 사실 경제협력 가능성이라는 측면에서 보면 남북 간의 相互 補完成[24]은 매우 높은 것으로 기대된다. 우선, 언어장벽이 없고 북한의 자원·노동력과 한국의 자본·기술이 結合될 수 있으며, 산업발전단계에 따

---

23. 독일의 경우, 1951년 베를린 협정 이래 거의 40년 동안에 걸쳐 진행된 교역 중에서, 위탁가공이나 라이센스 생산과 같은 형태의 교역은 전체 교역량의 극히 일부분 이었으며, 합영·합작·단독투자와 같은 협력사업은 통일때까지 아예 이루어지지 않았다는 점을 감안하면, 우리의 경우 8년 이라는 짧은 기간 내 교류협력이 상당히 역동적으로 이루어져 왔다고 볼 수 있다.
24. 교역 측면에서 북한의 풍부한 관산물 등 1차산품 반입과 한국의 생필품 반출, 북한의 저렴한 노동력을 활용한 섬유류 위탁가공교역 등은 대표적인 상호보완의 예이다.

른 분업의 효과를 극대화할 수도 있을 것이다.

이렇듯 남북교역은 경제적으로 남북한 모두에게 실익을 줄 뿐만 아니라, 남북경협을 통한 상호 이익의 經驗蓄積은 남북한 간의 신뢰를 회복시키고 공동체 의식을 고양하여 統一基盤을 구축할 수 있다는데 중요한 의의가 있다.

특히 대북 위탁가공 교역은 현 상태에서 남북 경협을 실질적으로 주도할 수 있는 분야로 평가되고 있으며, 섬유류 위탁가공 이외에 전자 및 기계조립 등 대부분의 노동집약적 산업으로 확대될 수 있고, 시설재 반출을 통해 자연스럽게 대북 투자로 까지 발전될 수 있다. 이를 위하여 단기적으로 위탁가공교역 품목을 다양화하고 낮은 수준의 기술을 이전함으로써 교역을 확대, 직접투자시대에 대비한 협력분위기를 조성할 가능성이 높다. 또한 중장기적으로 남한이 국제경쟁력을 상실한 의류·신발·섬유 등 경공업부문의 합영·합작투자(직접투자)를 활성화, 남북경협을 선도하도록 해야 할 것으로 지적되고 있다.

한편 대북 직접투자가 본격화하려면 남북 당국간 협의를 통한 '투자보장협정'. '이중과세방지협정', '청산거래협정', '분쟁조정절차', '자유왕래절차', '산업재산권 보호' 등에 관한 제도적 장치의 마련이다. 또한 전화, 팩스 등 직접통신 상호 허용, 판문점 내 상담창구 개설, 국적선 자유왕래 등도 직교역체제 구축차원에서 해결되어야 할 과제이다.[25] 남북한이 이런 제도적 장치를 확보할 경우 남북경제 공동체 형성을 위한 사회간접자본, 농업 등 각 분야의 경협이 본격화할 것으로 전망된다.

그러나 무엇보다도 남북간 교역은 政治關係와 밀접히 연계되어 경제교역 규모를 결정하는 중요한 변수가 되고 있다. 또한 대북 반출이 북한의

25. 정종락,「남북경협과 기업의 경영전략」,『북한진출 기업전략』, 1997, 295면.

내부사정과 외화부족으로 제한되어 있고, 반입도 경쟁력 있는 북한상품의 부족, 대북접촉에서 通關에 이르기까지의 복잡한 절차, 수송비 부담과 불안정성 등으로 한계가 있을 것으로 보인다.

특히, 위탁가공의 경우 남북간 현지기술 직접지도 불가, 과도한 수송비용, 복잡한 절차 및 시설재 반출제한, 정보부족 및 북한측의 이해부족, 섬유제품 위주의 한계성, 국내의 복잡한 기존의 하청구조, 해외시장진출의 한계 등으로 남북관계의 진전과 관계없이 대폭적인 증가를 기대하기는 곤란할 것으로 예상된다.[26]

단지 남북간의 단순교역관계 및 위탁가공에 획기적인 조치가 이루어져 본격적으로 대북투자가 실현되거나, 경수로 건설 등에 수반한 설비와 자재가 본격 반출되고, 투자기업이 생산한 제품이 남한 및 제3국으로 수출되는 단계에서 남북경제교류는 진정한 의미의 경제협력단계를 맞이할 것이다.

---

26. 대한무역투자진흥공사, 「'97 북한의 대외경제관계 전망」,『북한뉴스레타』 '97.1월호, 5면.