

# 南北經協 推進過程에 있어서 政府와 民間部門의 役割

吳 承 烈\*

## ◁ 目 次 ▷

- |                        |                     |
|------------------------|---------------------|
| I. 序 論                 | III. 政策手段의 效率性      |
| II. 南北韓間 經濟交流의 形態 및 推移 | IV. 結論：政府와 民間部門의 役割 |

## I. 序 論

1988년 10월의 「남북물자교류지침」과 1990년 8월의 「남북교류협력에 관한 법률」제정에 따라 남북한간의 경제관계는 실천적 단계에 진입했다. 경제교류의 형태에 있어서도 제3국의 중개 및 국내기업의 현지법인 해외 지사를 통한 간접교역에 더해 부분적인 直接交易도 이루어지고 있을 뿐더러, 임가공(위탁가공)형태의 교역도 점증하는 추세에 있다.

남북교역 총량을 살펴보면 1988년 10월부터 1993년 9월까지 승인기준 6억 496만 7천달러, 1989년 1월부터 1993년 8월 말까지 통관기준 4억

\* 民族統一研究院 責任研究員

5,176만 4천달러를 기록했으며 交易總量에 있어서 남한은 중국, 일본, 러시아에 이어 북한의 4대 교역상대국으로 부상하였다. 그러나 북한은 아직도 남한과의 직접교역을 공식적으로 인정하지 않고 있으며, 남한정부 역시 북한의 核問題로 인해 적극적인 남북경제교류를 추진하지 못하고 있는 형편이다.

최근 남한정부의 대북한 경제정책과 관련하여 북한의 핵개발을 효율적으로 제재하기 위한 경제제재 방법 및 그 효과에 대한 논의와 핵문제 해결 이후 효과적인 남북간 經濟交流 擴大 및 對北經濟支援 方向에 대한 논의가 동시에 이루어지고 있다. 구체적인 남북경제교류의 통로로서는 직접교역, 위탁가공, 직접투자 및 경제지원 등의 방법이 실현중에 있거나 구상단계에 있다. 한편 이에 대한 정부의 統制 및 調節手段으로서 상품 반출입 허가제도, 대북거래에 대한 보조금 지급 및 손실보상 제도, 민족공동체회복 지원제도 등이 법률로 제정되었으며, 핵문제와 관련하여 경제제재 조치가 거론되고 있다.

남북한간의 경제관계는 한반도의 특수한 정치적 상황으로 인해 민간부문 경제활동과 정부부문의 정책적 조절수단의 복합적 상호작용에 의해 형성되고 있다. 특히 남한정부의 남북경제교류에 대한 정책수단은 規制와 支援이라는 양면성을 가지고 있다. 그러나 지금까지 남북한간의 경제관계에 대한 논의과정에 있어서 政府와 民間部門의 상대적 역할이나 정부 정책수단의 효율성 및 파급효과에 대한 이론적 분석이 미흡한 감이 있으며, 그 중요성에 비해 향후 政策改善方向에 대한 논의가 부족한 상황이다. 남한정부의 남북경협 정책수단은 핵문제와 연관해서 뿐만 아니라 향후 일관된 정책 가이드라인을 마련하기 위해서라도 深層的 分析이 필요할 것이다.

본 연구에서는 정부의 남북경협관련 정책수단의 효율성 및 파급효과에 대한 분석·검토를 통해 대북경협 추진과정에 있어서 바람직한 政府의 役割 및 政策代案을 제시하는데 그 목적을 둔다. 제2절에서는 남북한간 경제교류의 형태 및 추이를 살펴보고, 제3절에서는 남한정부의 政策手段의 效率性에 대한 이론적 분석을 시도하며, 제4절에서는 결론으로서 논의결과를 바탕으로 대북경협 추진과정에 있어서 바람직한 정부와 민간부문의 역할을

제시하기로 한다.

## II. 南北韓間 經濟交流의 形態 및 推移

「남북교류협력에 관한 법률」은 남북한간의 경제교류가 物資交易 및 經濟協力 사업에 대한 投資를 포함한 광범위한 분야에 걸쳐 이루어질 수 있도록 규정하고 있으나, 현재까지 직·간접교역 및 임가공을 위한 물자교역만이 이루어지고 있을 뿐이다. 「남북교류협력에 관한 법률」에서 말하는 物資交易이라 함은 남북한간 물품의 반출·반입을 말하며, 반출·반입이란 매매, 교환, 임대차, 사용대차, 증여 등을 원인으로 하는 남한과 북한간의 물품의 이동을 의미한다.<sup>1)</sup> 이러한 의미의 물자교역에는 단순한 반출입외에도 연계교역, 임가공교역 등 여러가지 형태가 있을 수 있다. 連繫交易이란 반출과 반입이 연계된 교역을 말하며, 물물교환, 구상교역, 대응구매 등을 포함한다. 賃加工交易이란 加工賃을 지급하는 조건으로 가공할 원자재의 전부 또는 일부를 북한으로 반출하여 이를 가공한 후 가공물품을 반입하는 위탁가공교역을 주로 가리킨다.<sup>2)</sup>

〈표 1〉은 1988년 10월부터 1993년 9월 말까지 남북한간의 상품교역 추이를 나타내고 있다.

한편 남한의 대북위탁가공은 1991년 12월의 코오롱 상사의 학생가방 가공을 시초로 1993년 7월 현재 〈표 3〉에 나타난 바와 같은 실적을 보이고 있다.

1) 단순히 제3국을 경유하는 물품의 이동 포함. 통일원, 「남북경제교류협력 실무안내」(1992), p.19.

2) 반대의 경우로 加工賃을 획득하기 위하여 북한으로부터 가공할 원자재를 반입하여 이를 가공한 후 가공물품을 반출하는 受託加工交易도 생각해 볼 수 있으나, 현실적으로 남북한의 경제적 상황을 고려할 때 이러한 형태의 교역은 극히 드물 것으로 보인다.

〈표 1〉 남북한간 상품교역 추이(건수/금액)

(단위 : 건/천달러)

연 도	반 입		반 출	
	승 인	통 관	승 인	통 관
1988	4/1,037	-	-	-
1989	57/22,235	66/18,665	1/69	1/69
1990	75/20,354	78/12,278	4/4,731	4/1,187
1991	328/165,996	300/105,722	40/26,176	23/5,547
1992	365/200,685	510/162,863	42/12,818	63/10,563
1993 (1월-9월) 전년동기	314/146,268 267/158,805	407/131,954 309/98,758	45/4,598 32/11,750	51/2,926 50/9,200

주 : 통관기준의 1993년도 실적은 1월 8월 실적임.

자료 : 통일원교류협력국, 「남북교류협력 동향」, 제27호.

〈표 2〉 기업규모별 반출입 승인액

(단위 : 천달러, ( )안은 총액대비 %)

연 도	대기업		중소기업	
	업체수	금 액	업체수	금 액
1988	4	1,037	-	-
1989	9	20,262 (90.9)	11	2,012 (9.0)
1990	11	14,798 (59.0)	25	7,079 (28.2)
1991	21	104,304 (54.3)	105	84,256 (43.8)
1992	20	157,318 (73.7)	100	54,248 (25.4)

자료 : 통일원교류협력국, 「남북교류협력 동향」, 제27호.

〈표 3〉 대북 위탁가공 승인 실적

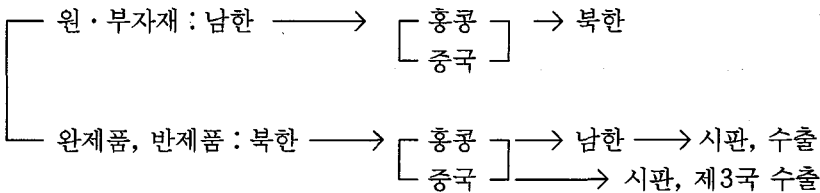
연 도	건 수	금액(천달러)	
		연 도	건 수
1991	1	13.4	22.9
1992	10	413.6	556.1
1993 1월-7월	23	1510.9	2075.3

주 : 반출은 위탁가공을 위한 원부자재 반출액임.

자료 : 통일원 교류협력국 문의 결과

비록 절대금액 및 성사 건수에 있어서는 아직 미미한 수준이나 증가 속도 매우 빠른 상황으로서 향후 委託加工 관련 교역의 가능성은 매우 높은 것으로 판단된다. 그러나 아직 초창기라고 할 수 있는 대북 위탁가공은 북한측 대상기업의 물색과 원부자재 및 완성품의 운송과 관리에 있어서 상당한 정보 및 경영관리 경험이 있어야 하며므로 주로 大企業에 의해 이루어졌으며, 관련기업은 총 9개사로서 남북간의 상품교역 참가 기업수에 비해 상대적으로 적었다. 〈표 4〉는 대표적인 대북위탁가공 경로를 보여주고 있다.

〈표 4〉 대북한 위탁가공사업의 대표적 경로



그밖에 남북한간의 直交易은 북한측의 의사에 따라 예외적인 경우에 한해 이루어지고 있으며 가능품목도 매우 제한적이어서 아직 남북한간

의 일반적인 交易經路로 볼 수는 없는 수준이다. 그러나 남북한간 직교역에 대한 반입 및 반출 승인건수는 1991년의 5건에서 1992년의 13건으로 증가하는 추세를 보이고 있다.

〈표 1〉에서 보듯이 남북간의 통관기준 商品交易額은 1990년을 제외하고는 줄곧 빠른 속도로 증가하였다. 특히 1993년 1월~9월 동안 북한상품의 반입액은 북한 핵문제를 둘러싼 남북한간의 정치적 긴장상황 하에서도 전년 같은 기간에 비해 33.2%나 증가했다. 동기간 동안 북한으로의 搬出額은 전년 같은 기간에 비해 약 1/3수준으로 감소했는데 이는 북한의 外貨難으로 인해 북한전체의 수입이 줄어들었기 때문인 것으로 판단된다. 그러나 남북한간 교역총액중 대부분이 북한으로부터의 상품반입액으로 구성되므로 전체교역액은 전년 같은 기간에 비해 24.9% 증가하였다. 한편 1992년 같은 기간에 비해 1993년도 남한상품 반출량의 급격한 감소는 북한의 經濟難에 더해 1989~1992년간의 빠른 반출액 성장에 자극을 받은 북한이 의도적으로 남한으로부터의 상품반입을 제한하고 있는 결과인 것으로 보여진다.

이러한 통계수치에 근거하여 판단해 볼 때, 비록 남북한 교역량의 증가속도는 정치적 상황전개에 의해 다소 영향을 받으나, 기본적인 擴大傾向은 지속되고 있음을 알 수 있다. 특히 지속적인 남한의 북한상품 반입량 증가는 다음과 같은 몇가지 이유로 설명된다.

첫째, 남북한간의 商品交易은 대부분 홍콩 등 제3국의 중개 혹은 남한기업의 해외 현지법인을 통해 이루어지므로 政治的 影響을 직접적으로 받지 않으며, 남북한의 경제적 상황변화에 따라 결정된다.

둘째, 북한의 낙후된 경제와 경제난에도 불구하고 남한기업은 북한으로부터의 상품반입을 지속적으로 추진하기 위한 經濟的 誘因을 가지고 있다.<sup>3)</sup>

3) 南韓企業이 북한과의 경제교류에 참여하는 동기로서 短期的 이윤획득과 향후 남북경제관계 심화의 경우에 대비한 橋頭堡 확보 등을 들 수 있으며, 후자의 경우 단기적 손실까지 감수해야 할 경우가 있으나 포괄적인 의미에서 이 또한 經濟的 誘因에 의한 것으로 볼 수 있다.

셋째, 북한은 남한상품의 북한반입에 대해서는 경제적·정치적 상황 변화를 고려하여 가능한 한 엄격한 통제를 하고 있는 것으로 보이나 남한으로의 商品搬出에 대해서는 통제를 완화하고 있다.

한편 남북한간의 대부분의 교역은 제3지역을 통한 仲介貿易의 형태를 취하고 있는데, 그 중 주요 중개지 및 총교역에서 차지하는 비중은 <표 5>에서 보는 바와 같다.

<표 5> 대북한 반출입 주요 중개지

(단위:건, ( )는 총건수 대비 %)

연도	홍콩		일본		싱가폴		중국		직교역	
	반입	반출	반입	반출	반입	반출	반입	반출	반입	반출
1988	3 (75)	-	1 (25)	-	-	-	-	-	-	-
1989	25 (44)	-	15 (26)	1 (100)	14 (26)	-	-	-	-	-
1990	63 (84)	3 (75)	3 (4)	1 (25)	7 (9)	-	-	-	-	-
1991	220 (67)	32 (80)	59 (18)	6 (15)	9 (3)	-	26 (8)	-	3 (1)	2 (5)
1992	233 (64)	31 (74)	71 (20)	1 (2)	4 (1)	3 (7)	29 (8)	5 (12)	11 (3)	2 (5)

자료: 통일원, 「남북교류협력 동향」, 제19호.

<표 5>에서 보는 바와 같이 대북한 商品交易의 仲介地로는 홍콩, 일본, 중국, 싱가포르 등을 들 수 있는 바, 이들지역의 중개에 의한 교역은 남북총교역량의 90%를 상회하며 그중에서도 홍콩의 비중은 반출입 공히 절대적이라 할 수 있다. 특히 1991년 이후 남북한간 교역에 있어서 中國의 역할이 현저히 증가했으며, 1992년 8월 한중수교로 인해 남북한 교역중개지로서의 중국의 비중은 빠른 속도로 증가하고 있다. 한편 남북

한간 직교역 건수도 증가하는 추세에 있으나 아직 그 비중은 미미한 수준에 머물고 있다.

위에서 본 바와 같이 남북한간의 상품교역 증개지로서 홍콩과 중국의 비중이 절대적이며, 大企業의 역할이 증대하고 있는 현상(〈표 2〉 참조)은 남북한간 상품교역에 있어서 다음과 같은 仲介者의 필요성에 의해 설명될 수 있다.<sup>4)</sup>

첫째, 북한은 북한으로 반입되는 상품의 原產地가 남한이라는 점이 밝혀지는 것을 원치 않으므로 직접 남한의 수출당사자와 접촉하기 보다는 가능하면 물자의 공급자와 수요자를 은폐할 수 있는 홍콩 및 중국의 中間商人과 거래하려 하며, 불가피한 경우 남한기업의 현지법인 해외지사와 접촉하려 한다.<sup>5)</sup>

둘째, 남한의 공급자나 수요자의 입장에서는 북한의 수요자나 공급자와 개별적 직접 거래망을 개설하기에는 높은 不確實性 및 危險負擔은 물론 높은수준의 固定費用이 소요되므로 비록 수수료를 지불하더라도 북한측과 접촉이 자유로운 중간상인을 통한 교역을 선택하는 경향이 있다.

셋째, 과거 남북한간의 정치·경제적 단절 및 體制의 相異性으로 인해 남북한의 거래당사자가 상대방의 거래관행 및 특수한 상황을 잘 이해하지 못하고 있는데 비해, 홍콩 및 중국의 中間商은 과거 북한과 같이 사회주의 경제체제를 유지해 온 중국이나 시장기구의 전형이라 할 수 있

4) R.M. Townsend, 'Intermediation with Costly Bilateral Exchange,' *Review of Economic Studies*, Vol. 45 (1978), pp. 417-25.는 경제이론 모형을 통해 仲介者의 역할과 필요성에 대한 해석을 시도하였다. 그의 모형에 의하면, 일반적으로 供給者와 需要者간의 個別的 거래망을 유지 하는 경우 固定費用이 발생하며, 공급자와 수요자의 숫자가 증가하면 할 수록 개별적 거래를 통해 위험부담을 줄일 수 있으나 개별적 거래비용 역시 증가하므로 이를 줄이기 위한 仲介者의 존재가 필연적이다.

5) 남북한간의 교역에 있어서 북한상품은 남한에 搬入時 原產地證明 등을 통해 관세상의 優待를 받으며 소비자가 북한상품인 것을 충분히 認知할 수 있는 반면, 북한의 경우 남한으로 부터 搬入하는 상품의 경우 중국 또는 홍콩 및 일본 기업의 상표를 부착하거나 주문자 상표부착의 방법을 사용하기 때문에 북한의 實需要者들이 남한에서 생산된 상품임을 認知하기 어렵다.



는 홍콩의 체제에 대해 충분한 이해를 하고 있으므로 남북한 거래당사자의 이해를 조정할 수 있다.

넷째, 상업정보·금융·보험 등 交易支援 分野가 상대적으로 발달했고, 자유로운 상거래가 보장되는 홍콩 및 중국의 일부지역은 중간상인의 개입으로 발생하는 비용을 최소화할 수 있는 地理的 比較優位를 가지고 있다.

다섯째, 해외 현지법인 지사망을 유지하고 있는 대기업의 경우, 자체 지사망을 활용함으로써 仲介者 費用을 줄일 수 있으므로 자체의 대북한 교역을 촉진할 수 있을 뿐만 아니라 중소기업의 위탁교역을 대행해 주는 등의 방법을 통해 대북한 교역의 중요한 중개역할을 맡을 수 있다.

이와 같은 측면을 고려해 볼 때, 향후 남북한간의 商品交易은 직접거래에 따른 불확실성 및 위험부담이나 자유로운 상업정보의 교환이 이루어질 수 있는 시점까지는 절대적으로 홍콩 및 중국의 中間商이나 大企業의 해외 현지법인 支社網에 의존할 수밖에 없을 것으로 판단된다.

한편 현행 「남북교류협력에 관한 법률」에 의하면 북한에 대한 상품반출입은 수출입공고상 輸出入 自動承認品目인 경우에는 감류 외국환은행장의 반출입승인을 받으면 되지만, 輸出入 制限承認品目인 경우에는 통일원장관의 반출승인을 얻어야 한다. 또한 반출시 자동승인품목의 반출지는 반출물품이 북한으로 반출(제3국 단순경유 포함)되는 것임을 알려 남북한 교역대상물품으로 승인받아야 한다. 한편 「남북교류협력에 관한 법률」에 의거 원산지가 북한인 물자를 반입한 경우는 民族內部去來로 인정하여 통관시 관세가 부과되지 않으며, 반출물품인 경우에도 대외무역법, 수출입보험법 등에 규정된 혜택을 받을 수 있으며, 남북협력기금법에 따라 손실보조 및 자금대출 지원을 받을 수 있다.

그러나 남북한간의 商品交易은 대부분 중개상인이나 대기업의 현지법인 지사망을 통해 간접적으로 이루어지며, 물자의 운송 역시 홍콩이나 중국 등 제3의 지역을 仲介地로 하여 이루어지고 있다. 따라서 남북교역 중사기업에 대해 현행 輸出入 承認制度가 부여하는 인센티브가 북한과의 교역을 은폐함으로써 얻는 이윤을 초과하지 않을 경우 남북한

교역 당사자들은 정부의 규정을 우회할 가능성과 다양한 방법 및 경로를 가지고 있는 것이다.

〈표 6〉은 1988년 1992년 동안의 남북한 상품교역 건수 및 금액을 교역승인기관별로 정리해 놓은 것이다. 이로부터 남북한의 교역이 어느 정도 규모를 갖추게 된 1990년 이래 반입상품중 自動承認品目的 비중이 증가하고 있으며, 반출의 경우에 있어서도 1991년에 비해 1992년도에는 制限承認品目的 건수와 금액이 크게 줄고 자동승인품목의 비중이 증가했음을 알 수 있다. 이러한 현상은 남한의 남북한 교역 종사자들이 번거로운 절차와 시간소모가 요구되는 제한승인품목의 교역을 회피하는 경향이 있음을 보여준다.

〈표 6〉 대북한 상품교역 반출입승인기관

(단위 : 건수/금액(천달러), ( )안은 총액대비 %)

연 도	반 입		반 출	
	제한승인	자동승인	제한승인	자동승인
1988	1/233 (23)	3/804 (78)	—	—
1989	6/3,235 (15)	51/19,000 (85)	—	1/69 (100)
1990	20/7,694 (38)	55/12,660 (62)	—	4/4,731 (100)
1991	112/51,348 (31)	216/114,648 (69)	7/15,771 (60)	33/10,405 (40)
1992	55/23,398 (12)	310/177,287 (88)	6/1,541 (12)	36/11,277 (88)

주 : 제한승인은 통일원장관, 자동승인은 감류외국환은행장의 승인을 필요로 함.

자료 : 통일원, 「남북교류협력 동향」, 제19호.

### III. 政策手段의 效率性

남북한간의 경제관계에 영향을 미칠 수 있는 정부의 政策手段은 대체로 경제제재, 반출입승인제도, 민간교역에 대한 보조금 및 보상제도와 정부차원의 경제지원 등이 있다. 남북한간의 경제교류에 있어서 북한에 대한 경제제재와 경제지원 등은 보다 적극적인 정부의 개입방법이며, 搬出入承認制度和 민간교역에 대한 補助金 및 補償金 제공 등은 민간부문의 경제교류에 대한 정부의 보조적 역할을 통한 조정방법이라고 할 수 있다. 1988년 이래 정부는 주로 교역허가제도를 통해 남북한간의 경제교류에 관여해 왔으며, 최근 북한의 核問題와 관련하여 경제제재조치와 경제지원 정책 등이 논의되고 있다.

아래에서는 위에 언급된 정책수단의 효율성에 대한 이론적 분석을 시도하기로 한다.

#### 1. 經濟制裁

최근에 이르러 국가간의 경제제재조치는 점차 중요한 外交政策의 하나로 자리매김 되어가고 있으며, 경제제재조치를 채택하는 경우는 군사적 위협에 대한 안보차원, 도덕적 혹은 이념적 설득을 위한 경우, 혹은 貿易政策의 일환으로서 채택되는 경우로 나누어 볼 수 있다.<sup>6)</sup> 최근 논의되고 있는 대북 경제제재조치는 북한의 핵개발에 의한 군사적 위협에 대한 安保次元의 대책으로 볼 수 있다.

그러나 국가간의 경제제재조치는 여러가지 점에서 그 한계를 가지고

---

6) W.H. Kaempfer and A.D.Lowenberg, *International Economic Sanctions; A Public Choice Perspective* (Westview Press, 1992), pp.1-2.

있으며, 이에 대한 理論的·實證的 研究結果가 제시되었다. 예를 들면, 후프바우어·쇼트·엘리올(Hufbauer, Schott, Elliot)은<sup>7)</sup> 115가지 사례에 달하는 경제제재조치의 비교연구에서 단지 그중 3분의 1만이 被制裁國으로부터 기대했던 반응을 얻어내는데 성공했음을 보여주고 있다.

또한 대부분의 경제학자들은 경제제재조치가 被制裁國의 경제에 대해 심각한 영향을 미치지 못한다고 판단하고 있다. 이들은 경제제재조치가 효력을 발생하려면, 被制裁國과 경제교류를 가지고 있는 국가들이 대부분 참여해야 하며, 또한 경제제재조치가 被制裁國의 교역량의 절대부분에 영향을 미칠 수 있어야 한다고 보고 있다.<sup>8)</sup> 한편 경제제재조치는 被制裁國 뿐만 아니라 制裁國經濟에도 否定的인 영향을 미치므로 이해 당사자들의 갈등을 야기할 가능성 때문에 전반적으로 실행하기가 매우 어려운 측면이 있다.

남북한간의 경제교류 현황 및 추이를 살펴볼 때 남한의 북한에 대한 경제제재조치는 여러가지 점에서 정책수단으로서의 한계를 가진다.

첫째, 위에서 살펴본 남북한의 교역량 및 교역경로로 미루어 보아 남한 單獨의 대북경제제재조치는 그 효과가 지극히 미약할 것이다. 북한의 대외무역구조 및 지정학적 위치로 보아 중국·러시아·홍콩·일본이 共同步調를 취하지 않는 한 북한은 代替供給源 및 代替市場을 가지며, 따라서 경제제재조치는 비효율적일 것이다.

둘째, 남북한의 교역이 홍콩 및 중국 등의 仲介者나 남한기업의 현지

7) G.C.Hufbauer, J.J.Schott, and K.A.Elliot, *Economic Sanctions Reconsidered: Supplemental Case Histories* (Washington DC: Institute for International Economics, 1990).

8) 이와 관련, 윌러와 잘라이가잘(T.D.Willet and M.Jalaighajar, 'U.S. Trade Policy and National Security', *Cato Journal*, winter 1983/84, p. 723.)은 다음과 같이 기술하고 있다.

“예외적인 경우를 제외하고는 被制裁國이 대체할 수 있는 供給源이나 運送經路 및 手段을 가지고 있으면 경제제재조치는 비효율적이다. 한 국가는 경제제재조치의 수단이 되는 물자의 공급에 관해 좀처럼 전반적 통제권을 행사할 수 없으며, 이 경우 경제제재조치는 期待效果를 만족시킬 수 없다.”

법인 해외지사를 통해 이루어지는 한 경제적 이윤이 기대되는 경우 정부의 통제를 피해 거래를 성사시킬 수 있는 많은 통로와 방법이 존재하므로 정부의 통제를 통한 對北經濟制裁措置는 효과적일 수 없다.

셋째, 북한과의 교역가능성이 있는 국가들이 모두 적극적으로 대북경제제재조치를 취하지 않는 한, 남한 單獨의 대북경제교류 제한조치는 결과적으로 일본, 대만, 중국 등 남한과 북한시장 개척에 있어서의 경쟁상대국이 북한시장을 先占할 수 있는 시간적 여유를 준다는 측면에서 남한경제에 부정적 영향을 미칠 것이다.<sup>9)</sup>

## 2. 搬·出入 承認制度

南北交易에 있어서 현행 반·출입 승인제도는 정부에 의한 통제수단이라기 보다는 정부의 남북교역 실태 파악을 위한 補助的 제도라고 할 수 있다. 그러나 반출입 승인제도는 곧바로 남북교역을 量的으로 통제하기 위한 수단으로 전용될 수 있는 바, 이 경우 그 파급효과에 대한 분석이 필요하다고 하겠다.

바그와티(J. Bhagwati)에 의하면<sup>10)</sup> 국가간의 무역에 대한 관세부과나 허가제도와 같은 量的 規制(quantitative restriction)의 파급효과는 일반적으로 다음과 같은 세가지 유형의 직접적으로 비생산적인 행위(DUP: Directly Unproductive Profit-seeking Activities)에 의해 요약된다.

첫째, 관세부과나 量的 規制措置는 밀수와 같이 법적 규제를 우회함으

9) 실질적으로 유엔과 같은 국제기구의 결정이나 미국의 主導下에 對北韓經濟制裁措置가 실행된다고 하더라도 각국의 경제가 민간부문의 경제활동에 의존하고 있는 한 制裁國들은 명분과 경제적 이익간의 딜레마에 빠지게 될 수도 있다. 즉, 민간부문이 이윤동기에 의해 경제제재조치를 위한 정부간의 합의를 위배할 경우 효율적인 규제조치가 존재하지 않을 뿐더러 自國經濟를 위해 迂廻的인 경로를 통한 북한과의 경제교류를 묵인할 가능성이 높은 것이다.

10) J.Bhagwati. 'Directly-unproductive Profit-seeking(DUP) Activities,' *Journal of Political Economy* (1982), Chapter 17.

로써 이윤을 추구하는 불법행위를 誘導한다.

둘째, 이러한 규제조치가 존재함으로써 이득을 보는 집단이 존재할 경우 이들은 규제조치의 存續을 위해 非生産的 로비(lobby)활동에 종사하게 된다.

셋째, 특히 量的 규제하에서 許可를 획득할 경우 이에 따른 이득(premium)이 발생하므로 이를 위한 비생산적 이득추구 행위(rent-seeking activities)를 유발하게 된다.<sup>11)</sup>

이러한 이론적 논의에 근거하여 분석해 보면 현재의 南北經濟交流에 있어서 시행되고 있는 對北韓 物資 搬·出入 승인제도가 통제를 위한 정책수단으로 사용될 경우 다음과 같은 制約要素를 가지고 있다.

첫째, 남북한간 상품교역이 대부분 제3국을 통한 간접무역 혹은 중개 무역의 형태를 취하고 있으므로 반·출입 승인제도를 강화하여 남북한간의 교역을 통제하는 경우에도 거래자의 경제적 이윤이 보장되는 한 우회적으로 승인제도를 회피할 수 있는 방법을 강구할 수 있다.<sup>12)</sup>

둘째, 반·출입 승인제도 자체가 人的·時間的·金錢的 거래비용(transaction cost)의 발생요인이 됨은 물론, 이를 강화하여 남북교역에 대한 통제수단화 할 경우 신규참여자의 허가획득과 既得集團의 既存制度 유지를 위한 비생산적 로비(lobby)행위가 만연할 것이며, 이는 높은 비생산적 거래비용을 수반하게 될 것이다.

셋째, 현행 자동승인제도는 南北交易時 거래자의 신청에 의해 갑류의 환취급은행장이 자동승인하도록 되어 있으나, 교역내용을 공개하기 원치않는 경우 규정을 迂廻함으로써 사업상의 비밀을 유지하기 위한 별도의 거래비용 발생요인으로 작용할 수도 있다.

11) 비생산적 이득추구 행위(rent-seeking activities)의 일반적 분석에 관해서는 A.O. Krugen, 'The Political Economy of the Rent-Seeking Society,' *American Economic Review* 69, No. 3(1974). pp. 509-14. 참조.

12) 이 경우 不法的 경제행위를 規制하기 위한 방법을 고려할 수 있으나, 對北交易이 제3국을 통한 仲介貿易 형태로 이루어지는 한 교역내용에 관한 정보에 있어서의 非對稱性은 당국과 거래자간에 代理人問題(principal and agent problem)를 야기할 수 있으므로 비효율적이다.

### 3. 南北經濟交流 支援制度

남한정부는 남북교역을 民族內部去來로 인정하여 반입물품에 대해 비관세 특혜를 부여하는 이외에 반출품에 대해서도 대외무역법, 수출입보험법등에 규정한 혜택을 주고 있다. 이에 더하여 1990년 제정된 「남북협력기금법」에는 남북교역 및 對北經濟協力事業에 대한 손실보조, 자금대출, 채무보증, 금융기관지원 등을 규정하고 있으며, 별도로 정부차원의 민족공동체 회복지원을 규정하고 있다.

이러한 民間次元의 남북경제교류에 대한 지원 및 政府次元의 대북경제지원 방안은 북한을 남북한간의 경제교류를 활성화시키고 북한경제의 어려움을 덜어줄 수 있다는 긍정적 효과가 기대되고 있다. 그러나 현실적인 차원에서 본다면, 남북경제교류 및 민족공동체회복 지원방안은 그 긍정적 기대효과에도 불구하고 다음과 같은 경제정책수단으로서의 限界를 가지고 있다.

첫째, 민간차원의 대북교역 및 경제협력사업에 대한 일방적 지원은 참여자의 과도한 危險選好現象을 초래할 수 있으며, 최악의 경우 실질적인 경제교류의 동기를 남북경제교류 支援金의 획득에 두는 경우도 발생할 수 있다.<sup>13)</sup>

둘째, 관세부과 및 量的 規制의 경우와 마찬가지로 남북경제교류에 대한 지원이 모든경우에 일괄적으로 적용되지 않는 한, 정책목적과는 달리 정부의 지원을 획득하기 위한 비생산적 이득추구 행위 및 로비(lobby) 행위를 유도할 수 있다.

셋째, 정부차원의 민족공동체회복 지원제도는 支援對象 사업에 참여

13) 이 경우 역시 북한에 대한 情報未備와 실질적 대북경제협력 사업자와 이를 통제하고 지원할 政府機關이 보유하는 정보의 量과 質에 있어서의 非對稱性은 대북경제교류 지원금의 효과적 사용을 불가능하게 하는 代理人 문제를 야기할 가능성이 있는 것이다. 이를 방지하기 위해서는 효율적인 評價制度가 존재해야 하나 남북한간의 특수한 상황에서 객관적인 평가 기준 및 수단을 확보하기는 매우 어려운 것으로 판단된다.

하는 사업자에게 特惠를 부여하게된다는 의미에서 비생산적 이득추구 행위 등 부작용을 수반할 수 있다. 또한 북한측이 스스로 지원을 요청하거나 남한정부의 지원방안에 同意해야만 실현 가능하다는 前提가 있으므로 현재의 남북한 관계로 미루어 볼 때, 현실적인 정책수단이 되기에 는 무리가 따를 것이다. 한편 무리한 정부차원의 대북경제지원 推進은 북한의 정치적 의도에 이용될 수 있으며, 이 경우 실질적인 남북한간 경제협력 확대에 대한 寄與度는 낮을 수 밖에 없을 것이다.

#### IV. 結 論：政府와 民間部門의 役割

本文에서는 남북경제교류의 현황을 살펴본 다음 경제제재조치, 대북 교역 승인제도, 남북경제교류 지원제도 등 남북경제교류에 대한 정부 정책수단의 효율성에 관해 비판적 시각의 분석을 시도하였다. 본문의 결론 부분에서는 이러한 정부 정책수단의 효율성분석결과를 요약하고 이에 근거하여 남북경제협력 추진과정에 있어서 바람직한 정부와 민간부문의 역할을 提示하고자 한다.

1988년 이래 남북한간의 경제교류는 주로 제3국의 仲介商이나 남한 기업의 현지법인 해외지사를 통한 간접교역의 형태로 이루어져 왔으며, 최근 委託加工 및 直交易이 증가하는 추세에 있으나 아직 그 실적은 미미하다. 한편 북한의 核問題를 둘러싼 긴장국면하에서도 남북한간의 통관기준 交易總額은 지속적인 증가추세를 나타내고 있으며, 이는 남북한간의 교역이 기본적으로 경제적인 誘因에 의해 결정되고 있음을 보여준다. 홍콩 등을 이용한 중개무역 형태의 남북교역은 남북한의 공급자와 수요자가 필요로 하는 다양한 貿易經路를 제공함으로써 經濟的 動機에 의한 남북교역의 지속적인 확대를 뒷받침해왔다고 볼 수 있다.

남북한간의 경제교류에 대해 남한정부는 반·출입 승인제도 및 남북 경제교류 사업에 대한 보조금 지급 및 보상제도 등을 법률로 제정했으



며, 북한의 核問題와 관련 대북경제제재조치 및 경제지원방안을 고려하고 있다. 즉 남한정부는 남북경협 추진과정에서 統制와 支援을 위한 정책수단을 동시에 上程하고 있는 것이다. 그러나 본문의 분석을 통해 살펴본 바와 같이 남북한 경제교류의 經路 및 誘因과 북한의 立地를 고려해 볼 때, 현재 남한정부가 남북경제교류 추진과정에서 채택하거나 고려하고 있는 정책수단은 그 效率性의 측면에서 많은 문제점을 내포하고 있다.

북한의 核問題와 연관지어 논의되고 있는 대북경제제재조치는 南北交易量이나 交易經路를 고려할 때 남한정부가 단독적으로 채택할 수 있는 성격의 정책이 아니며, 북한의 地政學的 위치 및 관련국가들의 實益과 名分の 矛盾에 따른 정책적 딜레마로 인해 실질적으로 효과를 거두기는 어려울 것으로 보인다.

남한정부가 현행 對北韓 物資 반·출입 승인제도를 통해 남북경제교류의 속도와 범위를 통제하려 한다면, 현행 남북한간의 交易慣行上 교역종사자들은 다양한 경로를 통해 정부의 통제를 迂廻할 것이며, 그 과정에서 높은 거래비용과 비생산적 이득 추구행위에 의한 非效率性이 증대할 것이다.

제한적 목적의 정책수단과는 대조적으로 민간차원의 남북경제교류에 대한 보조 및 보상을 통한 지원정책을 적극 실행하는 경우 長期的으로 남북한 관계의 개선과 북한의 經濟難 緩和라는 측면에 기여할 것이다. 그러나 남북한이 처한 상황의 특수성을 고려할 때, 이 역시 남북경제교류 종사자들의 비생산적 행위로 인한 자원의 낭비를 초래할 가능성이 크다.

한편 政府次元의 민족공동체회복 지원제도는 그 목적이나 의도에 있어서 매우 긍정적이지만 북한의 立地를 고려할 때 실현가능성이 낮을 뿐만 아니라 남북한 경제관계의 深化에 대한 寄與度 역시 매우 제한적일 것이다.

본문의 분석결과에 의거 향후 남북경제협력 추진과정에서 경제적 효율을 제고하고 부작용을 방지하기 위한 남한정부의 바람직한 역할

을 다음과 같이 제시해 볼 수 있다.

첫째, 정부는 남북한간의 교역과 경제협력사업 추진과정에 있어서의 거래비용(transaction cost)을 최소화하기 위한 조치를 강구함으로써 남북경제교류의 경제적 誘因을 提高해야 한다.

이를 위해서 우선 남북한 경제교류에 있어서 제3국의 중개자를 經由함으로 인해 발생하는 불필요한 仲介費用을 절감할 수 있도록 남북경제교류 관련 통신, 정보, 운송, 보험, 금융분야의 자율적 운용을 보장해야 할 것이다. 또한 북한과의 경제교류에 있어서 정치적 영향을 최소화하여 남북경제교류가 迂迴的 經路를 택해야 할 動機를 축소하고, 제도적 차이에서 오는 거래관행상의 문제점 해소를 위한 仲介者를 內部的으로 育成함으로써 제3국의 仲介商이 개입해야할 필요성을 줄여야 할 것이다.

이와관련 대북교역 底邊擴大를 통한 대북교역관련 기술축적을 위해 中小企業의 경우 大企業을 통한 위탁교역에 의존하기 보다 대한무역진흥공사 등 국가기관의 서비스를 활용 직접경험을 쌓을 수 있도록 지원해야 한다. 한편 남북교역관련 절차의 簡素化를 통한 人的, 物的 거래비용을 최소화 하기 위해 모든 교역에 대한 승인제도를 최소한의 전략품목에 대한 반·출입 제한 및 신고제로 전환할 수도 있을 것이다. 이는 남북경제교류 사업자의 사업상 비밀이 노출되지 않도록 불필요한 남북교역 추진절차를 축소한다는 의미에서도 바람직할 것이다.

둘째, 정부의 정책방향 轉換에 따라 민간부문에 대한 과도한 지원이나 경제적 동기에 의한 경제교류 행위를 제한하는 극단적 조치를 추진함으로써 이로 인한 特惠獲得을 위한 민간부문의 비생산적 이득추구 행위를 조장하지 않도록 해야 한다. 이와관련 남북경제교류로부터 발생하는 損失 및 利得의 歸屬을 뚜렷하게 해야 할 것이며, 經濟的 誘因에 의한 민간부문의 자발적 참여를 통해 북한경제와 市場經濟圈의 連繫性 확대를 도모해야 할 것이다.

셋째, 대북경제제재조치나 정부차원의 대북경제지원 방안은 현실성이 매우 낮으므로 政策代案 提示에 보다 신중을 기함으로써 북한에 대한 자극을 피해야 한다. 이보다는 북한경제의 바람직한 발전방향에 관한 여

러 代案을 제시함으로써 남한정부가 진정 북한경제체제의 개혁·개방을 支援한다는 인식을 심어줄 필요가 있을 것이다.

本文의 논의를 종합해 볼 때, 정부는 남북한 경제협력 추진과정에서 민간부문의 거래비용을 절감할 수 있는 기본적 서비스제공 및 少數 戰略品目에 대한 반·출입 관리와 북한경제의 개혁·개방을 위한 정책대안제시 등을 통해 남북경제교류를 촉진함을 그 기본적 역할로 삼아야 할 것이다.

이러한 정부의 새로운 역할 定立과 더불어 다음과 같은 민간부문의 역할이 기대되고 있다.

첫째, 남북한간 경제협력 추진과정에서 정부의 特惠나 既得權 등 비생산적 이득을 확보하기 위해 무리한 계획을 추진하기 보다는 경제적 妥當性에 입각한 경제협력 프로젝트를 선정·추진하여야 하며, 추진과정에서 발생하는 損失이나 利益에 대해 스스로 책임진다는 경제적 논리의 수용이 필요하다. 또한 短期的 이윤추구 보다는 남북한 경제구조를 조정함으로써 남북한 산업의 경제적 효율을 제고한다는 관점에서 남북경제교류를 추진해야 할 것이다.

둘째, 기업의 선전효과를 노려 북한과의 경제교류 현황을 과대광고하거나 고의적으로 노출하지 말아야 할 것이다. 이러한 행위는 북한을 자극하여 북한자체의 정치적 논리를 경제적 관계에 적용할 가능성을 높임으로써 남북경제협력관계의 심화를 阻害하게 될 것이다.

결론적으로 정부는 민간부문의 남북경제협력사업이 經濟的 誘因에 의해 이루어지고 있다는 인식하에 불필요한 量的 規制나 맹목적인 支援政策을 채택함으로써 과생될 수 있는 副作用을 최소화해야 할 것이며, 민간부문은 남북경제협력 사업의 경제적 효율성을 제고하기 위해 노력을 경주해야 할 것이다.