

# 동향과 분석

>> 『전문가 좌담회』 급변하는 환경하의 북한경제 -현실평가와 전망-	3
>> (통일부 기고문) 남북교역 20년, 평가와 과제 (김병대)	17
>> 2010년 북한 대내외 경제 및 남북경협 동향	29
- 총괄 (고일동)	
- 대내경제 (이석)	
- 대외경제 (김상기)	
- 남북경협 (이재호)	

# 남북교역 20년, 평가와 과제

김병대 (통일부 남북경협과장)  
unikbd@unikorea.go.kr

## I. 들어가는 말

2010년 3월 26일 북한군이 우리측 초계함인 천안함을 공격하여 천안함이 침몰하고 장병 46명이 사망하는 사건이 일어났다. 사건 발생후 2달동안 진상조사를 벌인 민·군·해의 전문가 합동조사단은 5월 20일 천안함이 북한의 소형 잠수함정으로부터 발사된 북한제 어뢰에 의한 외부 수중폭발로 인해 침몰했다고 공식 발표하였다. 또한, 북한은 지난 11월 23일 1,400여명의 주민이 사는 연평도를 무차별 포격하였다. 북한의 연평도 포격 도발은 탈냉전 이후 지속해 왔던 지난 20년의 남북관계를 뒤흔드는 중대한 도발행위이며, 특히 민간인 거주지역에 대한 무차별 포격은 반인륜적 범죄이다. 이러한 북한의 연이은 도발을 계기로 지난 2010년 한 해 동안 우리는 남북관계의 현 주소와 한반도의 냉혹한 안보 현실을 분명히 깨달을 수 있었다.

한편, 우리는 북한의 도발을 적극적으로 억제하면서도 한반도의 평화를 공고히 하고 남북경제공동체를 형성해 나감으로써 장차 평화통일을 실현해야 하는 숙명적 과제를 안고 있다. 한반도의 평화 그리고 통일의 실현은 우리가 선진일류국가로 가는 길목에서 해결해 나가야 할 최대의 과제이기도 하다.

이러한 한반도의 첨예한 군사적 대치 현실과 장차 통일의 과제를 상기하면서 지난 20여년간의 남북교역 실태와 현재의 상황을 살펴보고자 한다. 이를 통해 바른 남북관계를 정립하고, 향후 남북경제공동체 형성과 평화통일에 기여할 수 있는 남북교역의 바람직한 발전방향을 가늠해 볼 수 있을 것이다.

## II. 남북교역 20년

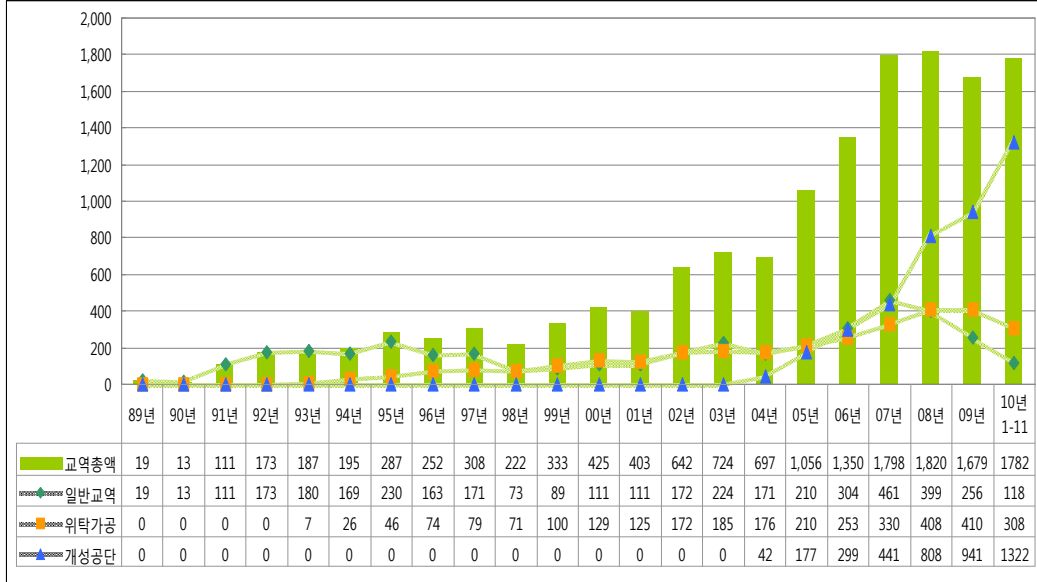
### 1. 양적 성장과 질적 변화

남북교역은 1980년대 말 세계적인 탈냉전의 흐름속에서 1988년 7월 7일 「민족자존과 통일번영을 위한 특별선언」을 계기로 재개되었으며, 지난 20여년간 기록적인 양적 성장을 보였다. 1989년 남북교역 총액은 2,000만달러에도 미치지 못할 정도로 미미한 수준이었으나 불과 3년의 기간이 경과한 1991년에는 1억달러를 넘어섰고, 2005년에는 10억달러를 돌파하였다. 특히 2008년에는 교역 총액이 18억 2,036만달러를 기록해 1989년 대비 100배에 가까운 성장을 보였다. 다만, 2009년에는 글로벌 금융위기로 인한 내수 감소와 금강산관광객 피격사망사건(2008.7.11) 등 북한의 연이은 강경조치로 인해 전년 대비 7.8% 감소한 16억 7,908만달러를 기록하였다. 이러한 남북교역의 양적 성장과정에서 당연하게도 교역건수와 품목수도 대폭 증가하였다. 교역건수와 품목수는 1989년 당시 각각 67건, 25개에 불과하였으나, 2000년에는 각각 7,394건, 578개로 증가하였고, 2009년에는 각각 78,600건, 822개에 이르게 되었다.

이러한 남북교역의 양적 성장은 기본적으로 거래 유형이 다변화된 결과라고 할 수 있다. 남북교역 초기인 1989년부터 1991년까지는 거의 모두가 우리측의 반입으로 구성된 일반교역이었다. 이후 1992년부터는 우리측이 원부자재와 설비를 제공하고, 북측에서 가공하여 완제품을 들여오는 위탁가공교역이 모색되었다. 이러한 경제협력 확대 노력은 북한지역에의 직접 투자 시도로 이어졌으며, 1995년에는 대우 남포공단 합영사업이 최초 경제협력사업으로 승인되었다. 1998년 11월에는 특구를 기반으로 하는 금강산 관광사업이 시작되었고, 2003년 6월 착공된 개성공단은 2004년 12월부터 입주기업들의 조업이 시작되면서 남북간 경제관계가 새로운 단계에 진입하게 되었다. 이처럼 남북교역은 일반교역, 위탁가공교역, 대북 직접투자의 단계적 질적 변화를 이뤄왔다. 물론 남북교역은 이상과 같은 상업적 거래뿐만 아니라, 인도적 지원, 사회문화 협력 등과 같은 비상업적 거래에 의해서도 확대되었다. 2000년대 초·중반에는 대북지원이 거의 정례화됨에 따라 비상업적 거래의 비중이 30~40%에 이르는 구조를 형성하기도 하였다.

그림 1 | 연도별 남북교역 현황

(단위: 백만달러)



주: “교역총액”은 일반교역, 위탁가공교역, 개성공단사업 외 기타 경협사업과 비상업적 거래(정부지원, 민간지원 및 사회문화 협력 등)가 포함되어 있는 수치임.

앞에서 본 바와 같이 남북교역의 양적 성장과 질적 변화과정에서 남북교역 품목수도 크게 증가되었으나, 주요 품목에는 큰 변화가 없었다고 할 수 있다. 위탁가공교역과 개성공단사업이 기본적으로 원부자재 반출과 완제품 반입 구조로 진행되고 있음을 고려하여 반입을 중심으로 살펴볼 때 최근 3년간 상위 10개 반입품목은 의류, 수산물, 광산물이 대부분이다. 이러한 상위 10개 반입품목은 3년 평균 전체 반입에서 50% 내외의 비중을 차지하고 있으며, 2009년 남북교역 품목수가 822개에 달하였음을 감안할 때 이들 주요 품목의 거래가 전체 남북교역을 대표하고 있다고 해도 과언이 아닐 것이다.

표 1 | 최근 3년간 남북교역 상위 10개 반입품목 현황

(단위: 만달러, %)

순위	2007년(총 반입: 76,535)			2008년(총 반입: 93,225)			2009년(총 반입: 93,425)		
	품목	반입 금액	전체 반입 대비 비중	품목	반입 금액	전체 반입 대비 비중	품목	반입 금액	전체 반입 대비 비중
1	아연괴	10,919	14.3	기타비금속 광물(모래)	7,399	7.9	기타운동복	6,297	6.7
2	기타비금속 광물(모래)	10,548	13.8	아연괴	7,048	7.6	코트 및 자켓	5,280	5.7
3	기타운동복	4,301	5.6	기타운동복	6,693	7.2	기타조개	5,251	5.6
4	기타조개	3,946	5.2	기타조개	4,195	4.5	남성바지	4,008	4.3
5	코트 및 자켓	3,246	4.2	코트 및 자켓	3,874	4.2	여성바지 스커트	3,871	4.1
6	남성바지	2,720	3.6	남성바지	3,165	3.4	기타무선통신기기부품	3,614	3.9
7	신사복상의	2,136	2.8	여성바지 스커트	2,639	2.8	무연탄	3,046	3.3
8	제강용선철	2,116	2.8	신사복상의	2,513	2.7	신사복상의	2,709	2.9
9	기타수산 가공품	1,994	2.6	무연탄	2,510	2.7	건조수산물	2,125	2.3
10	건조수산물	1,950	2.5	기타수산 가공품	2,138	2.3	새우	2,096	2.2

주: MTI 코트 기준

## 2. 남북교역의 당사자

남북교역은 2009년(총액 16억 7,908만달러)을 기준으로 볼 때 상업적 거래(16억 4,211만달러)가 97.8%, 대북지원 등의 비상업적 거래(3,697만달러)가 2.2%를 점하고 있다. 따라서 남북교역은 기본적으로 민간부문이 상업적 베이스에서 진행해 오고 있고, 민간차원에서의 새로운 시장 개척 시도가 그동안의 남북교역 성장을 견인해 왔다고 할 수 있다.

그런데 남북교역의 당사자는 남북이 상이한 구조를 보이고 있다. 우리측의 경우 일반적인 대외무역과 마찬가지로 남북교역도 기본적으로 자유무역제도에 입각해 있기 때문에 그동안 남북교역에 참여할 수 있는 자격요건에 특별한 제한이 없었다. 이러한 결과 그동안 남북교역에는 수많은 업체들이 참여해 왔으며, 업체의 사정에 따라 진입과 퇴장이 빈번하게 이루어져 왔다. 1989년에는 32개 업체가 남북교역에 참여하였으나, 이후 참여업체수가 대폭 증가하여 2009년에는 1,300여개에 이르게 되었다.

표 2 남북교역 참여 업체수 변화

구분	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09
일반 교역	32	38	99	132	114	130	229	290	468	508	573	557	666	674	683	671	684	659	626	574	580
위탁 가공	-	-	-	4	12	11	24	71	168	182	249	225	228	217	138	162	210	193	166	187	199
개성 공단	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12	106	169	286	495	509
합계	32	38	99	136	126	141	273	361	636	690	822	782	894	891	821	845	1,000	1,021	1,078	1,266	1,288

주: 개성공단사업 참여업체수는 개성공단 입주업체뿐만 아니라 개성공단 관련 반출입 실적이 있는 모든 업체를 포함하고 있는 수치이며, 업체수의 합계는 실제보다 클 수 있음(예를 들어 개성공단과 이외 지역에서 위탁가공업을 병행하는 업체는 위탁가공과 개성공단으로 이중 포함됨.)

반면, 북한의 경우에는 남북교역이 여전히 당국의 철저한 통제와 관리하에 이루어지고 있다. 현재 북한의 대남교역은 1998년 6월 설립된 ‘조선민족경제협력연합회’(이하 ‘민경련’으로 지칭함)가 전담창구 역할을 하고 있으며, 주로 민경련 산하의 5개 총회사(새별, 개선, 삼천리, 광명성, 명지총회사)중 하나가 남북교역의 계약당사자가 되어 계약체결이 이루어진다. 이처럼 북한의 남북교역 창구는 민경련으로 일원화되어 있기 때문에 거래승인, 가격결정, 원산지 증명 등 남북교역의 전 분야에 있어 북한은 민경련이 일종의 공급자독점권(monopsony)을 행사한다고 볼 수 있다. 그 결과 우리측 남북교역 업체가 북측의 생산업체를 접촉할 수 있는 기회는 생산과 관련된 기술적 문제에 관한 협의, 즉, 기술지도 등에 국한되며, 거래와 관련된 모든 사항은 대남 창구의 고유한 기능으로 간주되고 있다.<sup>1)</sup>

결론적으로 남북교역의 당사자는 ‘1:多’의 구조를 이루고 있으며, 이의 문제점에 대해서는 후술하고자 한다.

### 3. 남북교역 관리제도의 변화

1988년 「7·7선언」을 계기로 남북교역이 재개된 이래 정부는 남북교역 관련 법제를 지속적으로 확충하여 왔다. 먼저 1990년 8월 ‘남북교류협력에 관한 법률’과 ‘남북협력기금

1) 고일동 외, 『남북한 교역구조의 변화와 정책적 시사점』, KDI, 2009, pp.137~138에서 인용.

법'을 제정하여 남북 경제협력과 관련한 법적 근거와 지원제도 등 기본적인 제도적 틀을 갖추었다. 이후 1994년 11월과 1998년 4월에는 두 차례에 걸쳐 '남북 경제협력 활성화 조치'를 발표함으로써 민간 경제협력이 확대될 수 있는 기반을 제공하였다. 아울러 2000년대 들어 남북대화가 본격화된 이후에는 남북간 협의를 통해 투자보장, 이중과세 방지, 청산결제, 상사분쟁해결 등의 4개 경협합의서를 서명(2000.10)·발효(2003.8)하였으며, 2003년 7월에는 남북간 '원산지 확인절차에 관한 합의서'에 합의하였다. 이 원산지 합의서는 남과 북의 원산지증명서 발급 및 확인기관을 지정하고 있는데, 남측은 세관과 상공회의소가 발급권을 가지고 세관이 확인기능을 담당하고 있는 반면 북측은 민경련으로 발급 및 확인기능이 일원화되어 있다. 2003년 6월 개성공단이 착공되고, 2006년 10월 북한이 핵실험을 강행한 이후에는 전략물자 대북반출 통제에 대한 정책적 관심이 높아졌으며, 이러한 시대적 상황에서 2007년 8월 「대북 전략물자의 반출승인절차에 관한 고시」를 제정하기도 하였다.

이렇듯 지난 20여년간 남북교역 법제가 지속적으로 확충되는 과정에서도 남북교류협력법의 남북교역에 대한 절차규정에는 큰 변화가 없었다. 현행 남북교류협력법은 앞에서 언급한 바와 같이 기본적으로 자유무역제도를 준용하고 있기 때문에 남북교역 당사자에 대한 별도의 등록절차를 두지 않고 있으며, 이에 따라 남북교역 참여 희망업체는 교류협력법에 따른 북한주민 접촉신고만 하면 자유롭게 북한 거래상대방과의 접촉 및 계약을 체결할 수 있다. 또한 교류협력법은 남북간 반출입과 관련한 승인절차를 규정하고 있으며, 기본적으로 물품 등을 반출하거나 반입하려는 자는 그 물품 등의 품목, 거래형태 및 대금결제방법 등에 관하여 통일부장관의 승인을 받아야 하나(교류협력법 제13조 제①항), 통일부장관은 반출입 승인시 일정한 범위를 정하여 포괄적으로 승인할 수 있도록 규정(교류협력법 제13조 제④항)되어 있다. 이러한 교류협력법 규정에 따라 정부는 「반출·반입 승인대상품목 및 승인절차에 관한 고시」(이하 '반출입고시'라 지칭함)를 제정·운영하고 있다.

반출입고시는 남북교역 품목구분(개별승인품목과 포괄승인품목 등) 및 승인절차에 관한 기본 고시로서 교류협력법 제정 직후인 1990년 9월에 제정되었으며, 이후 최근까지 총 22회의 개정이 이루어졌다. 제정 당시에는 대외무역법에 따른 수출입공고 및 통합공고 등의 규제품목과 북한의 미술품, 도예·공예품, 우표, 화폐 등의 유가증권 등이 개별승인품목이었으며, WTO협정 발효(1995.1.1)와 함께 수입 자유화되는 품목중 무관세혜택에 편승하고자 무분별하게 반입될 우려가 있는 북한산 농림축산물 225개 품목이 개별승인

품목으로 추가(1995.1.3)되었다. 1998년 4월 제2차 ‘남북 경제협력 활성화 조치’ 이후에는 기계·장치 등 생산설비의 반출 승인제도를 폐지하고, 협력사업 시행을 위해 필요한 물품의 반출입은 사업승인 범위내에서 포괄승인품목으로 구분(1998.6.19)하였다. 이러한 남북교역 절차 간소화 노력은 1999년에도 이어져 위탁가공용 원부자재 및 그 생산품을 포괄승인품목으로 구분(1999.8.16)하였다. 한편, 2000년대의 반출입고시 개정은 기본적으로 종전의 남북교역 품목구분 체제를 유지하면서, 당시 남북교역 상황에 대응하여 개별승인품목에 대한 미세 조정이 이루어졌다. 일부 품목의 위장반입 사례가 증가하면서 제3국 보세구역에서 일시장치 또는 환적하는 물품을 개별승인대상으로 전환(2002.10.24)하였고, 이후 오징어(2004.12.30), 표고버섯(2006.11.10), 호박(2008.1.18), 조미오징어(2009.7.10) 등을 위장반입 방지 및 국내 생산자 보호 등을 위해 개별승인품목으로 지정하였다.

북한의 핵개발 시도와 이에 따른 국제사회의 제재, 북한의 대남 무력도발도 반출입고시를 개정하게 된 주요 계기였다. 북한의 2차 핵실험(2009.5.25) 이후 채택된 유엔안보리 결의 제1874호를 철저히 이행하기 위해 전략물자 및 사치품 13종을 반출 승인대상으로 추가(2009.7.10)하였고, 이후 단일품목으로서 남북간 거래규모가 큰 모래·무연탄·송이버섯을 개별승인품목으로 지정(2009.10.27)하였다. 천안함 피격사건 이후에는 개성공단 관련 물품을 제외한 모든 물품, 거래형태, 대금결제방법을 개별승인대상으로 전환하는 고시 개정(2010.6.14)이 이루어졌다.

이상의 남북교역 관리제도의 변화를 정리하자면, 남북교역의 양적 성장 지원을 위한 절차 간소화와 남북교역 관련 국내외 정책환경 변화에 대응하기 위한 노력으로 대별해 볼 수 있을 것이다.

### III. 남북교역의 현재

#### 1. 천안함 피격사건과 5.24 조치

2008년 새롭게 출범한 이명박 정부는 남북관계 개선에 대한 국민들의 변화 요구를 반영하여 수립한 ‘원칙있는 대북정책’을 일관되게 추진해 오고 있다. 수차례에 걸쳐 북한에 남북 당국간 대화를 제의하고, 인도적 지원 용의를 표명하는 등 남북관계 진전을 위한 노

력을 기울였다. 그러나 북한은 유감스럽게도 남북 당국간 대화를 거부하고, 연이은 대남 강경조치를 취하였다. 급기야 2010년에는 천안함 피격사건과 연평도 포격도발이라는 우리에게 대한 직접적인 무력도발을 감행하였다. 이러한 현실은 북한이 여전히 대결적 태도와 과거의 낡은 패러다임을 붙잡고 있음을 보여주고 있다. 이는 우리에게 건강하고 정상적인 남북관계 정립의 시급성을 절감하게 하고 있으며, 한반도의 평화를 위해서는 무엇보다도 북한의 근본적 태도변화가 필요함을 알려주고 있다.

천안함 피격사건 이후 정부는 북한에 도발의 대가를 인식시키고, 호전적 태도에 변화를 촉구하기 위해 5월 21일 국가안전보장회의를 개최하여 체계적이고 단호하게 대응하기로 하였다. 이명박 대통령은 5월 24일 대국민 담화를 통해 북한에 천안함 피격사건에 대한 책임을 분명히 묻겠다고 선언했다. 같은 날 통일·외교통상·국방 3부 장관의 합동 기자회견을 통해 대통령의 대국민 담화에 따른 분야별 대응조치를 발표하였다. 특히, 통일부장관은 북한의 무력도발에 대해 단호히 대처하고, 남북관계를 보다 건전하고 정상적으로 유도하고자 5대 남북교류협력 중단조치를 발표하였다. 북한선박의 우리해역 운항을 불허하고, 남북교역을 중단하였으며, 우리국민의 방북을 불허하였다. 또한 북한에 대한 신규 투자를 불허하기로 하였으며, 취약계층을 제외한 대북지원사업을 보류하였다.

#### 5.24 조치 주요내용

- ① 북한 선박의 우리해역 운항을 전면 불허한다. 제주해협을 포함해 우리측 해역에 북한 선박의 운항과 입항을 금지한다.
- ② 남북교역을 중단한다. 남북간 일반교역은 물론 위탁가공교역을 위한 모든 물품의 반출과 반입을 금지한다.
- ③ 우리국민의 방북을 불허한다. 개성공단과 금강산지구를 제외한 북한지역에 대한 우리국민의 방북을 불허하고, 북한주민과의 접촉을 제한한다.
- ④ 북한에 대한 신규투자를 불허한다. 현재 진행중인 사업의 투자확대도 금지한다. 개성공단의 생산활동을 지속되도록 하되 체류인원은 축소 운영한다.
- ⑤ 대북지원사업은 원칙적으로 보류한다. 다만, 영유아 등 취약계층에 대한 순수 인도적 지원은 유지한다.

이상의 5.24 조치 발표 이후 정부는 구체적 이행에 즉각 착수하였다. 먼저 북한선박의 우리해역 운항이 전면 금지됨을 통보하고, 반출입고시를 개정(2010.6.14)하여 개성공단

관련 물품을 제외한 모든 물품을 통일부장관의 승인대상으로 전환하였다. 개성공단도 체류인원을 단계적으로 축소 운영하여 신변안전에 만전을 기하였다.

정부는 5.24 조치를 엄격하게 이행하는 동시에, 남북교역 중단으로 인한 우리 기업들의 피해를 최소화하기 위한 대책도 강구하였다. 조치 직후인 5월 25일 ‘남북교역 애로상담센터’를 개설하여 애로사항을 수렴하고, 이에 기초하여 5.24 조치 이전 진행사업에 따른 물품 반출입을 일정기간 허용하였다. 일반교역의 경우 5.24 조치 이전에 대금이 지급된 건에 따른 물품 반입을 허용하였고, 위탁가공교역의 경우 5.24 조치 이전에 반출된 원부자재에 따른 완제품 반입과 조치 이전에 발주된 원부자재 재고 반출 및 이에 따른 완제품 반입을 허용하였다. 아울러 사업 중단에 따른 남북교역 업체들의 긴급자금 수요를 감안하여 ‘특별경제교류협력자금 지원제도’를 신설하고, 현재 특별자금을 대출하고 있다. 8월초부터 한국수출입은행내 대출창구가 운영되고 있으며, 12월 29일 현재 153개사를 대상으로 274억원의 대출이 승인되었다. 또한 대북 투자업체를 대상으로도 특별자금을 대출하고 있다.

그러나 천안함 피격사건 이후 북한은 책임 회피적 태도로 일관하고 있으며, 오히려 연평도 포격도발을 통해 호전성을 더욱 분명히 드러내었다. 이러한 상황을 고려하여 정부는 북한이 천안함과 연평도 도발에 대해 우리국민들이 납득할 수 있는 책임있는 조치를 취하도록 5.24 조치를 지속 추진해 나갈 방침이다.

## 2. 2010년 남북교역 평가

2010년 1~11월중 남북교역 총액은 5.24 조치에도 불구하고 개성공단 생산 증가에 힘입어 전년 동기(14억 6,200만달러)보다 21.9% 증가한 17억 8,168만달러를 기록하였다. 이러한 규모는 2009년도 남북교역 총액(16억 7,908만달러)을 넘어선 수치이며, 역대 최고치를 기록했던 2008년도(18억 2,037만달러)에 육박하는 수준이다. 개성공단 생산 증가에 따라 개성공단사업이 전체 남북교역에서 차지하는 비중은 2009년 1~11월중 55.5%에서 2010년 동기 74.2%로 확대되었다.

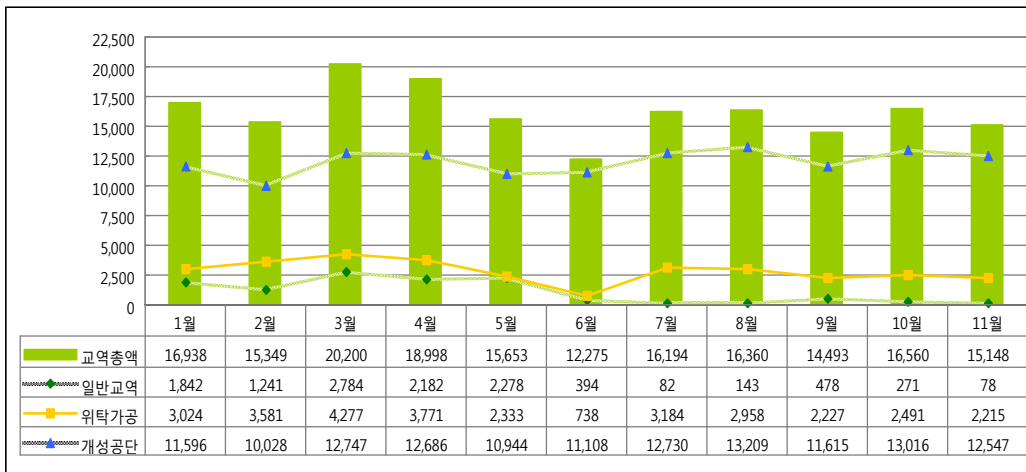
2010년 남북교역을 거래 유형별로 살펴보면 1~11월간 일반교역액은 1억 1,774만달러로 전년 동기 대비 47.6% 감소하였다. 위탁가공교역액은 3억 801만달러로 전년 동기 대비 17.7% 감소하였다. 반면 개성공단사업은 13억 2,226만달러로 전년 동기 대비 62.8% 증가하였다. 특히 5.24 조치 이후 직접적인 영향을 받고 있는 일반교역과 위탁가공교역

액은 6~11월간 1억 5,261만달러로 전년 동기(3억 6,410만달러) 대비 58.1% 감소한 것으로 나타났다.

북한은 지난 20여년간 남북교역을 통해 해외 물자 조달 및 경제발전에 긴요한 외화를 획득해 오고 있으며, 거래 유형의 특성상 일반교역을 통해 대부분의 외화수입을 거두고 있다. 5.24 조치에 따라 북한은 연간 2억 5천만달러에서 3억달러 정도의 외화수입 손실이 발생할 것으로 추정된 바 있으며, 2010년 6~11월간 대북 현금 유입액은 2009년 남북교역 실적과 비교시 1.3억달러 이상 감소한 것으로 추정된다.

그림 2 | 2010년 월별 남북교역 현황

(단위: 만달러)



주: “교역총액”은 일반교역, 위탁가공교역, 개성공단사업 외 기타 경험분야와 비상업적 거래(정부지원, 민간 지원 및 사회문화 협력 등)가 포함되어 있는 수치임.

#### IV. 향후 과제: 공정하고 투명한 남북교역체계 구축

앞에서 살펴본 바와 같이 지난 20여년간 남북교역은 양적 성장과 질적 변화를 보였으나, 남북간 군사적 대치라는 안보 현실은 여전히 변화하지 않고 있다. 오히려 북한은 권력 변동기에 접어들면서 우리에게 대한 위협과 도발을 더욱 강화하고 있다. 이러한 상황은 현재의 남북관계에서 ‘정경분리’는 한계가 있음을 보여주고 있다. 즉, 경제협력의 증진과

질적 전환은 정치·군사적 관계와 밀접하게 연관되어 있으며, 군사적 대치와 핵문제라는 족쇄를 걷어내는 것이 경제협력의 안정적 발전과 남북경제공동체 형성을 위한 핵심 과제라는 점을 다시금 확인하게 한다.

이러한 비핵·평화라는 정치·안보적 과제 이외에도 남북 경제협력의 중장기적인 신장을 위해서는 아직 해결해야 할 과제가 많은 것이 사실이다. 무엇보다도 북한이 대외개방으로 나오는 것이 중요하다. 대외개방이라는 근본적 변화가 전제되지 않으면 북한경제가 경쟁력을 확보하기 어렵고, 북한의 폐쇄적 경제정책과 만성적인 경제난은 남북교역의 지속적 성장에 대한 제약요인이 될 수밖에 없기 때문이다. 또한 북한은 그동안의 '선군노선'에서 '민생우선 노선'으로 패러다임을 전환해야 한다. 북한 내부의 한정된 자원의 배분 우선순위를 군사분야가 아닌 민생분야로 돌리고, 국제사회의 보편적 가치인 인권 개선에 나서야 한다는 것이다. 특히, 남북교역의 지속적 성장을 위해서는 지난 20여년간의 남북교역체계 그 자체가 지니고 있는 문제점을 개선해 나가야 한다. 정부는 남북교역 자체의 개선방향을 '공정하고 투명한 남북교역체계 구축'이라고 보고 있으며, 이를 지난 12월 29일 대통령 업무보고를 통해 분명하게 밝힌 바 있다.

이미 기술하였듯이 지난 20여년간 남북교역은 양적 성장과 질적 변화에도 불구하고, 공정성과 투명성이 미흡했다. 이는 기본적으로 북한이 민경련이라는 남북교역 전담기구를 운영하고, 민경련이 남북교역에 대한 독점권을 행사하고 있는데 기인하는 바 크다. 아울러 우리 내부의 남북교역 법제상 미비점도 남북교역의 투명성이 저하되는 결과를 초래하고 있다. 이를 구체적으로 보면 먼저 '1:多'의 남북교역 구조가 가지고 있는 문제이다. 그동안의 남북교역 업체 진술, 언론 보도 등을 종합적으로 살펴볼 때 민경련은 유일한 원산지증명서 발급기관으로서 이 제도를 악용하여 제3국산 물품을 북한산으로 위장반출할 수 있도록 증명서를 허위발급하거나 발급수수료를 과다 징수해 온 것으로 알려지고 있다. 아울러 우리 교역업체간의 과당경쟁 상황을 이용하여 투자금의 선지급이나 사업독점권 부여 대가로 사업성사 수수료 등을 요구해 오고 있다. 또한 교역 및 투자업체의 실적 부진을 이유로 일방적으로 거래선 변경을 기도하거나 북한 선박 이용을 강요하는 등의 불리한 계약조건을 강요하여 왔다. 이러한 민경련의 부당행위에도 불구하고 우리 업체들은 불리한 지위로 인해 거래성사를 위해 비정상적인 자금을 지급하는 등의 불공정 거래관행에 노출되어 왔다. 한편, 우리 내부의 제도 미비로 인한 문제로는 별도의 등록 절차 없이도 남북교역 참여가 가능함에 따라 남북교역 업체의 현황을 정확히 파악하는데 한계가 있을 뿐만 아니라 업체의 난립을 가져와 과당경쟁과 위장반입 방지에 취약했다는

점이다. 아울러 기존의 제도는 남북간 물품의 흐름에 대한 관리에 초점을 맞춰와 교역대금의 정확한 규모와 흐름을 파악하는데 한계가 있었다. 그동안 교역대금 지급은 송금, 현금 지급, 상계 등의 다양한 방식으로 이루어져 왔고, 송금의 경우에도 다양한 경로를 통해 진행됨에 따라 전체적인 실상을 파악하기 어려웠는 바, 이는 남북교역의 투명성을 저해하는 주요 요인중 하나가 되었다.

향후 정부는 이상과 같은 문제점을 개선하여 공정하고 투명한 남북교역체계를 구축하고자 적극 노력해 나갈 것이다. 우선 「교역업체 등록제」를 도입하고자 한다. 등록절차를 통해 우리 업체간 과당경쟁과 위장반입을 방지하고, 견실한 중견 교역업체를 육성함으로써 대북 협상력을 제고시켜 나갈 것이다. 아울러 「결제업무 취급기관」을 지정하여 남북간 금융거래의 투명화를 기해 나갈 것이다. 결제업무 취급기관 지정은 현행 남북교류협력법에도 규정되어 있는 사항이나 현재까지는 실제로 운영하지 않은 제도이다. 이러한 결제업무 취급기관을 통해 교역대금 지급 상황을 통합 관리해 나가면 남북교역의 투명성이 대폭 높아질 수 있을 것으로 기대된다. 정부는 이러한 제도 개선사항을 포함한 남북교류협력법의 전면 개정을 통해 그동안의 남북교역 제도상의 미비점들을 적극 시정해 나갈 계획이다.

공정하고 투명한 남북교역체계 구축은 그 자체가 목적은 아니다. 이는 남북관계를 바르게 정립하는 길이며, 향후 남북교역이 중장기적으로 건전하게 지속 성장할 수 있는 중요한 토대가 될 것이다.