

북한 무역제도 연구: 남북한 CEPA 체결에 대한 시사점*

최장호 | 대외경제정책연구원 부연구위원 | choi.j@kiep.go.kr

I. 연구의 배경 및 목적

2018년 평창 동계올림픽 이후 세 차례의 남북정상회담과 북중정상회담, 북미정상회담(센토사 합의)을 통한 비핵화 논의가 진전됨에 따라 한반도 및 한반도 주변의 정세가 급변하고 있다. 비핵화 합의 등 여건 조성 시에 대비하여 국제사회와의 공조 가운데서 추진되는 대북제재 해제와 남북경협 추진을 뒷받침할 수 있는 법·제도적 기반을 선제적으로 마련해야 한다. 법·제도적인 보장 없는 북한과의 경제협력은 제약을 받을 수밖에 없다.

그러나 아직까지 북한의 무역·투자 관련 법·제도에 대해서는 거의 알려진 바가 없고 관련 연구도 제한적으로 이루어졌다. 그동안의 선행연구는 북한의 법·제도보다는 남북경협제도나 체제전환국(주로 중국, 베트남 등)의 법·제도를 연구하는 경우가 많았다. 그래서 북한이 수용할 수 있고, 북한경제의 개방 폭·속도와 연계할 수 있는 북한 법·제도의 개선방향을 분석하기에는 관련 연구가 많이 부족한 상황이었다.

본 연구의 목적은 북한의 무역 법·제도와 관행을 체계적으로 정리하고 이를 국제기준(WTO 규정 체계)에 맞추어 분석하여 남북한 CEPA 체결에 대비한 북한 무역제도 개선방안을 도출하는 것이다. 연구의 결과는 남북한 CEPA 체결 협상에서 북한에 요구할 수 있는 무역제도 개선안의 근거자료로 활용될 수 있을 것으로 기대한다. 또한 북한경제의 변화과정에서 중점적인 역할을 할 무역 관련 법·제도의 지향점과 특징을 이해할 수 있는 기초자료로도 활용될 수 있을 것이다.

* 본고는 최장호·최유정·임소정·이효영, 「북한 무역제도 연구: 남북한 CEPA 체결에 대한 시사점」, 대외경제정책연구원, 2018을 요약 발췌한 것임.

II. 조사 및 분석 결과

1. 북한 무역의 확대와 관련 법·제도의 변화

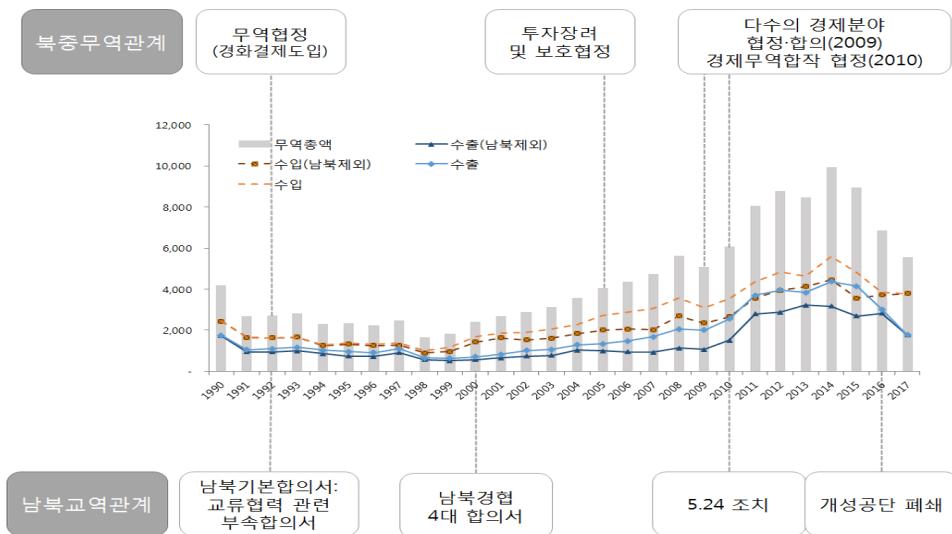
1990년대 초반 북한은 사회주의 블록이 붕괴함에 따라 서방국가들과의 무역확장이 불가피하였고, 이에 따라 '무역 제일주의'를 천명하여 무역·투자 관련 제도를 법제화하고 무역질서를 체계화하고자 노력하였으나 실질적인 대외무역 확대로 이어지지는 못하였다.

2000년대에 들어서는 남북관계가 개선되고 북중경협이 확대됨에 따라 남북·북중 간에 다양한 합의문이 체결되고, 이와 관련된 북한의 대외무역·투자 법안이 지속적으로 제·개정되었다(그림 1). 이 시기 북한의 대외무역 법제화는 주로 대외요인에 의해 이루어졌다.

북한의 경제 관련 법제화 과정은 두 가지 시사점을 제공한다. 첫째, 북한의 무역·투자 관련 법제화를 촉진시키기 위해서는 북한과의 실질적인 사업 추진이 전제되어야 한다. 둘째, 최근 대북제재로 남북 협력이 어려운 가운데 중국이 제재외 영역에서 대북 경협을 확대할

[그림 1] 북한 무역통계 변화 추이와 남북·북중 무역 관련 합의(1990~2017)

(단위: 백만달러)



자료: KOTRA 북한 대외무역동향(무역통계)을 참고하여 저자 작성.

경우, 북한의 경제 관련 법·제도가 진중화될 수 있으며 이로 인하여 남북한 경제통합이 지연될 가능성도 존재한다.

2. 북한 무역제도의 특징과 물류·통관 효율성 분석

북한 무역제도는 기본적으로 수출입품의 종류, 수량, 가격 등에 대해 국가의 승인을 받아야 하는 positive 방식을 취하고 있다. 원칙적으로 국가계획에 따라 이뤄지는 수출입이기 때문에 수출입 승인을 얻기 위한 공식적인 과정이 복잡하다. 그러나 한국과 같이 대외개방도가 높고 각종 국제기구에 가입된 국가와 비교했을 때는 명문법의 분량이 적고 단순하다. 이는 국가기관 또는 의사결정권자의 재량이 상대적으로 크다는 것을 의미하며, 실무에 있어서도 개별 무역주체들 또는 세관 관리자의 재량에 따라 다양한 방식으로 무역이 이루어지고 있음을 알 수 있다. 시장화 현상과 비공식경제의 확대로 인해 북한의 무역 역시 비공식적으로는 보다 효율적이고 자율적인 수출입에 대한 수요가 증가함에 따라 제도와 관행의 괴리가 커지고 있는 것으로 보인다.

무역업에 종사했던 탈북자들을 대상으로 진행한 물류성과지수(LPI)에 대한 설문조사¹⁾ 결과에 따르면, 북한 물류의 효율성은 상대적으로 낮지만 국제표준에 준하는 그 형식은 갖추고 있는 것으로 나타났다(표 1). 북한 물류의 전체적 수준은 2018년 기준 가장 낮게 나온 아프가니스탄보다 낮다. 대부분의 부문에서 최하위점을 기록하여 세계 평균에 비해 상당히 뒤쳐져 있으나 세관통관부문과 국제수송부문은 다른 부문에 비해서는 양호한 것으로 보인다.

수출 승인기관 및 수출입을 위한 서류 개수, 통관시간 등으로 살펴보았을 때 북한의 통관 효율성 역시 LPI 조사 대상국들에 비해 현저히 낮은 것으로 보인다(표 2). 또한 남북교역 및 해외자본 유치를 위해 마련된 법·제도의 실제 집행과정에서도 투자자를 보호할 만한 제도적 장치가 미흡한 것으로 평가된다. 대북경협에 참여하는 기업들이 호소하는 공통적인 애로사항은 3通(통행·통신·통관) 문제이다. 대북 교역 및 투자 여건 개선을 위해서는 분쟁이 생겼을 때 보호를 받을 수 있는 구체적인 법규와 실제로 해당 법규가 철저히 집행되기 위한 사회적 보장이 뒷받침되어야 한다. 북한 대외무역의 상당부분은 계획에 의해 이뤄지므로 심각한 수출입규제가 이뤄지고 있으나, 정작 국내경제를 보호하기 위한 관세율은 매우 낮은 수준이다. 개방경제로의 이행 시 현재의 비관세장벽을 개선하는 한편, 북한 경제와 산업 현실에 맞는 관세율 제도를 도입할 필요가 있다.

1) 북한의 물류 수준과 통관 효율성을 대략적으로나마 파악하기 위해 IMF에서 2~3년마다 한 번씩 도출하는 물류성과지수(Logistics Performance Index)를 이용한 설문조사를 진행하였다.

〈표 1〉 2018년 물류성과지수(Logistics Performance Index) 대비 북한의 물류

물류성과 6대부문	내용	최고점	최저점	북한의 지수 (161개국 중 순위)
세관통관 (Customs)	세관을 비롯한 국경통과의 효율성	독일(4.09)	앙골라(1.57)	2 (144위)
인프라 (Infrastructure)	무역과 물류 관련 인프라의 수준(항만, 철도, 도로, 통신시설 등)	독일(4.37)	기니 (1.56)	1.6 (160위)
국제수송 (International shipments)	경쟁에 기반한 좋은 가격에 수출할 수 있는 용이성	벨기에(3.99)	부탄 (1.8)	2.8 (68위)
물류능력 (Logistics Competence)	물류서비스의 능력과 수준 (물류종사자, 무역대행업자 등)	독일(4.31)	파푸아뉴기니 (1.88)	1.2 (161위)
추적 용이성 (Tracking & Tracing)	화물 추적 용이성	핀란드(4.32)	리비아(1.64)	1 (161위)
신속성 (Timeliness)	예정된 시간 내 화물이 목적지에 도달할 수 있는 신속성	벨기에(4.41)	기니 (2.04)	2 (161위)
총 물류성과지수 (LPI)		독일(4.20)	아프가니스탄 (1.95)	1.77 (161위)

자료: 북한파트는 질문지 응답결과를 토대로 저자 작성. 나머지 국가 평균은 2018년 물류성과지수보고서 참고.

〈표 2〉 통관 효율성 LPI 비교

	동아시아국 평균	최상위국 25% 평균	최하위 25% 평균	북한
수입과정 중 승인받아야 할 정부기관의 수 (개)	3.31	4.79	2.12	6.9
수출과정 중 승인받아야 할 정부기관의 수 (개)	3.16	4.76	1.93	6.9
수입 승인을 위해 제출해야 할 서류의 수 (개)	4.56	5.14	2.41	6.6
수출 승인을 위해 제출해야 할 서류의 수 (개)	4.17	5.21	2.02	6.6
수입과정 중 세관신고서 제출부터 세관통과 승인까지 걸리는 평균 시간(물건 검사 없는 경우)(일)	1.2	2.34	0.73	6.1
수입과정 중 세관신고서 제출부터 세관통과 승인까지 걸리는 평균 시간(물건 검사가 포함될 경우)(일)	2.57	3.86	1.60	10.9
수입화물에 대한 물리적인 검사(엑스레이 또는 스캔)가 이뤄 질 평균적인 확률(%)	22	32	10	80
수입화물에 대해 한번 이상 물리적인 검사가 이뤄질 확률(%)	13	13	5	92

자료: 북한파트는 질문지 응답결과를 토대로 저자 작성. 나머지 국가 평균은 2018년 물류성과지수보고서 참고.²⁾

3. 북한 무역제도와 국제기준 비교 및 쟁점 분석(WTO 규정을 중심으로)

WTO는 최혜국대우(MFN)과 내국민대우(National Treatment)를 중심으로 한 비차별대우(non-discrimination)를 기본원칙으로 내세우고 있어 북한의 ① 무역권한 제한, ② 계획에 따른 무역(품목, 수량)제한 조치는 해당 원칙에 위배된다. WTO 규범상 무역권한은 기본적으로 모든 상품에 대하여, 내국인과 외국인을 구별하지 않고, 특정인 또는 기업에 대하여 비차별적으

2) Arvis, Jean-François, et al. *Connecting to Compete 2018: Trade Logistics in the Global Economy*. World Bank, 2018.

로 부여되어야 하며, 가격정책 역시 투명하고 비차별적으로 운용되어야 한다. WTO 규범상 수출물량의 제한과 같은 수출 제한 조치는 원칙적으로 국가안보, 공공질서의 유지, 인간·동식물의 생명·건강 보호, 자연자원의 보존 등의 목적 외에는 불허하고 있으나 북한은 자체적인 계획과 정책 목적에 따라 수출물량을 규제하고 있어 규범에 위배된다.

북한의 WTO 가입 시 상기한 무역권한 및 무역제한 조치 이외에도 노동 고용 및 관리에 대한 국가 통제, 투자 보호 규정 및 통관 검역 제도 미흡 등이 주요 쟁점으로 부상할 것으로 전망된다. 북한이 향후 WTO 가입 결정 시 가입 협상에 최소 10년이 소요될 것으로 전망되며, 미국과의 정상무역관계 설정이 WTO 가입의 주요한 계기가 될 것이다.

III. 제언

북한이 무역을 통한 경제성장을 도모하기 위해서는 관련 법·제도의 고도화 및 실질적 이행을 바탕으로 한 법적 안정성이 보장되어야 하며, 법·제도를 뒷받침할 수 있는 경제적인 여건 개선이 함께 수반되어야 한다. 특히 북한이 다른 체제전환국과 같이 수출과 FDI 확대를 통한 경제성장모델을 채택하기 위해서는 대내적으로 ① 부분적 법치주의 문제 해결, ② 국제수준에 부합하는 관세제도 구축 및 비관세장벽 완화·폐지가 이뤄져야 하며, 대외적으로는 ③ 대북제재 완화·해제, ④ 국제사회로부터 신뢰회복 및 과거 분쟁 해결, ⑤ 국제무역협정 체결 및 무역·투자 관련 인력 양성 등이 이루어져야 한다.

북한 무역제도의 개선 방향은 법치주의 확립, 관세·비관세 제도, 국제사회 신뢰 회복, 무역협정 체결 및 전문가 양성이 되어야 한다. 북한의 부분적 법치주의는 ㉠ 무역의 양적·질적 성장을 제약, ㉡ 북한 무역의 참여자들을 북한 주민으로 제한, ㉢ 법·제도 구속력 약화 등의 문제를 야기하므로 개선이 필요하다. 무역법·제도의 양과 질을 국제적인 수준으로 확대해 나가는 한편, 법·제도를 벗어난 관행과 관례에 대해서는 법·제도가 엄격하게 적용될 수 있도록 법의 구속력을 높여 나가야 한다.

현재 북한의 관세율은 북한 경제상황에 부합하지 않으므로 현실에 맞게 개선되어야 한다. 북한의 관세율은 원자재에는 높고 최종 생산품에는 낮은 수준으로 설정되어 있는데, 이는 국내 기업 생산품의 가격경쟁력을 악화시키므로 ‘원자재에는 낮은 관세, 최종 생산품에는 높은 관세율’을 부과하는 방식으로 개선되어야 한다. 적정한 관세율 설정은 향후 북한이 국제무역협정, 또는 국제기구 가입 협상과정에 대비해서라도 선결되어야 하는 과제이다.

북한의 현행 관세율의 조정에 대해서는 다음과 같이 세 가지 방식을 제안한다. 이는 ㉠ 북한 경제와 산업 사정에 맞게 현재 낮은 수준의 관세율을 적정수준으로 높이는 방안, ㉡ 남한의 1970~80년대 관세율 수준을 기준으로 하는 방안, ㉢ 제3세계 체제전환국의 평균 관세율을 기준으로 하는 방안 등이다.

단기간에 북한의 관세율을 조정하기 위해서는 ㉠안과 ㉡안이 적절할 것으로 보이나 이들 방안은 1970~80년대 남한, 또는 제3세계의 경제상황에서 설정된 것이므로 현재 북한의 경제와 이질적일 수 있다는 단점이 있다. 북한의 불안정한 법제도, 3통 문제, 노무관리 등에서 발생하는 비관세장벽은 국제 무역 규범과 관행에 맞게 개편될 필요가 있으며, 이때 남북을 포함한 한반도 경제권에 대한 영향력을 함께 고려해야 한다.

북한 무역법제도 3단계 개편안으로는 ‘남북한 CEPA 체결 → 동북아 지역무역협 정체결 → 북한의 WTO 가입’을 제안한다. 갑작스러운 북한경제의 개혁 개방은 북한경제의 불안정성을 심화시킬 수 있으므로 경제 개혁과 개방의 수준을 한반도 → 동북아 → 국제사회와 같이 단계적으로 확대할 필요가 있다.

제1단계에서는 남북한 CEPA 체결을 통해 남북경협의 법적 안정성을 제고하는 한편, 국제수준에 부합하는 소프트인프라 구축을 도모할 필요가 있다. 관세는 종전과 같이 민족내부 거래에 따른 ‘무관세 원칙’을 견지하되, 관례·관행의 명문화, 3통 문제 해결에 방점을 두고 남북교류협력법 및 4대 경협합의서 등의 개정을 추진하는 것이 바람직해 보인다. 제2단계에서는 북한과 남한을 포함한 중국, 러시아, 일본, 일부 동남아 국가 등을 포함한 동북아 지역무역협정을 체결할 필요가 있다. 이 단계에서는 북한의 경제통계 공개, 자본과 노동 교류의 제한적 허용, 지적재산권 및 해외자본 반출 보호, 주변국과의 채무 및 재산권 문제 해결 등을 추진해야 한다. 제3단계에서는 북한의 WTO 가입을 전제로 전반적인 무역 관련 법·제도를 개편할 필요가 있다. 한국이 1967년 GATT에 가입할 당시에는 북한과의 교역에 대한 MFN 의무예외 인정절차를 밟지 않았기 때문에, 향후 북한의 WTO 가입 협상과정에서 남북교역에 대한 MFN 예외를 인정받을 수 있도록 남북간의 사전준비작업이 필요하다.

남북한 CEPA 체결에 대해서는, 남북간의 주요한 합의서인 남북기본합의서(1991년)와 4대 경협합의서(2000년)는 오래전에 체결되어 남북경협을 뒷받침하기 위한 법적 완결성이 부족하므로 개정이 필요하다. 현재 남북간에는 15개의 합의서가 존재하나 대부분 남북 교류협력, 즉 상품무역에 집중하고 있어 이를 노동/서비스/자본투자 등의 분야로 확장시킬 필요가 있다.

단기적으로 CEPA 체결은 현재처럼 북한이 제재를 받고 있어 남북간에 경협을 추진하기

어려운 상황에서 대북제재와 무관하게 추진할 수 있다는 장점이 있으므로, 북한경제 개방의 디딤돌 역할을 할 수 있을 것이다. 남한은 북한과 한민족이기에 북한경제가 가진 특수성을 높은 수준에서 배려해 줄 수 있는 유일한 협력 상대이며, 남한은 1960년대부터 2000년대 초반까지 50년 동안 급격한 경제성장과 개방화·국제화를 경험했기 때문에 북한에 시사할 만한 경험이 충분하다.

CEPA 체결 방식은 먼저 ‘남북 기본합의서와 4대 경제합의서 개정’으로 시작하되, 협의 완료는 ‘남북한 포괄적 경제협력강화약정(CEPA) 체결’로 하는 방식이 적합할 것으로 사료된다.

동북아 지역무역협정 체결에 관하여서는, 북한은 접경국(중국, 러시아, 일본, 일부 동남아 국가)과 지역무역협정(Regional Trade Agreement)을 체결하여 산업발전과 무역 관련 법·제도 개편을 가속화할 필요가 있다. 동북아 지역무역협정 체결은 문화적 유사성과 지역적 근접성에 기반하고 있다는 점에서 남북한 CEPA 체결보다는 어려우나, 북한의 WTO 가입보다는 쉬운 방식으로 사료된다. 동북아 지역무역협정의 체결 시기와 속도, 주변국과의 경제규모 비대칭성으로 야기될 수 있는 문제, 북한의 동북아 지역무역협정 체결이 한반도 경제에 미치는 영향 등과 같이 다양한 요인에 대한 고려가 필요하다.

장기적으로는 북한의 WTO 가입을 긍정적으로 검토할 필요가 있다. 북한경제가 성장하기 위해서는 국제시장(international market)에 편입되어야 하는데, 이를 위해서는 궁극적으로 WTO 가입이 불가피하다. 다만, WTO 가입 추진에 많은 시간이 소요될 것으로 보이기 때문에 지금부터 관련 쟁점과 이슈를 정리하고 정책대안을 차분하게 준비해야 한다.