

북한의 무역제도 연구: 남북한 CEPA 체결에 대한 시사점

최장호 대외경제정책연구원 세계지역연구센터
신북방경제실 통일국제협력팀 부연구위원
choi.j@kiep.go.kr

최유정 대외경제정책연구원 세계지역연구센터
신북방경제실 통일국제협력팀 전문연구원
choiyj@kiep.go.kr

임소정 대외경제정책연구원 세계지역연구센터
신북방경제실 통일국제협력팀 연구원
sjlim@kiep.go.kr

이효영 국립외교원 교수
hylee0116@naver.com



1. 연구의 배경 및 목적

- 2018년 평창 동계올림픽 이후 세 차례의 남북 정상회담과 북·중 정상회담, 북·미 정상회담(센토사 합의)을 통한 비핵화 논의가 진전됨에 따라 한반도 주변 정세가 급변하고 있음.
 - 제1차 남북 정상회담(2018년 4월 27일, 판문점) 이후 제2차 남북 정상회담(2018년 5월 26일, 판문점), 제3차 남북 정상회담(2018년 9월 19일, 평양)까지 남북관계가 개선됨에 따라 남북관계 지속 및 교류협력 재개방안에 대한 수요가 증가
- 여건 조성(비핵화 합의) 시 국제사회와 공조하여 단계적 대북제재 해제 방안 및 안정적인 남북경협을 뒷받침할 수 있는 법·제도적 기반을 마련해야 함.
 - 북한의 법·제도 여건이 마련되지 않는다면 대외여건이 조성되어도 남북교류와 북한의 대외관계 정상화가 난관에 봉착할 수 있기에 북한 경제 관련 법·제도를 검토하여 개선방안을 마련하여야 하며, 특히 안정적인 남북경협 환경과 (남북한 경제격차 축소를 위한) 북한의 경제성장을 지원할 수 있는 기반 마련이 필요함.
- 그러나 아직까지 북한의 무역·투자 관련 법·제도에 대해서는 거의 알려진 바가 없고 관련 연구도 제한적임.
 - 그동안 북한 법·제도보다는 남북경협제도가 체제전환국(주로 중국, 베트남 등)의 법·제도를 연구하는 경우가 많았고, 이 때문에 북한이 수용할 수 있고 북한의 경제성장을 도울 수 있는 법·제도 개선방안에 대한 연구는 많이 부족한 상황
- 최근 많이 논의되고 있는 남북한 CEPA(Comprehensive Economic Partnership Arrangement, 포괄적경제협력강화약정) 추진을 위해서도 북한의 무역제도를 이해할 필요가 있음.
 - 그간 남북경협은 민족 내부거래 관행에 따라 무관세거래로 이루어졌고 국제사회에서도 이를 묵인해왔으나 향후 남북경협의 규모가 확대될 경우 통상 분쟁화 가능성을 배제하기 어려움.
 - 이를 미연에 방지하기 위하여 남북한 CEPA를 체결하여 민족거래인 남북교역의 특수성을 대내외적으로 공인할 필요가 있음.
 - 남북한 CEPA는 상품교역 무관세화, 서비스교역 자유화, 노동교류 허용, 자본투자 활성화, 무역·투자 편리화 조치 등을 단계적으로 실행하는 것을 주요 내용으로 하여 남북 민족내부거래를 국

제사회에 공인하는 한편, WTO가 주도하는 국제통상 법규정에 부합하는 수준으로 개선하여 남북한의 경제통합 수준을 높여갈 필요가 있음.

- 남북한 CEPA 체결은 북한의 대외경제 개방과 국제시장 편입의 디딤돌 역할을 할 수 있을 것으로 기대됨.
 - 경제성장 과정에서 대외개방은 불가피한 절차이나 북한의 이해도가 부족해 자체적으로 대비하고 있지 못하는 실정
 - 한국은 대외개방에 대한 많은 경험을 축적하고 있는 만큼 북한이 단계적인 대외경제개방을 하도록 유도하기 위하여 남북한 CEPA를 체결하고 이를 전수할 필요가 있음.
- 본 연구는 북한의 무역 법·제도와 관행을 체계적으로 정리하고 이를 국제기준(WTO 규정 체계)에 맞추어 분석함으로써 남북한 CEPA 체결은 물론 대외경제 개방을 위한 북한의 무역제도 개선방안을 도출하였음.
 - 연구의 결과는 남북한 CEPA 체결 협상에서 북한에 요구할 수 있는 무역제도 개선안의 근거자료로 활용될 수 있음.
 - 또 북한경제의 성장과정에서 중점적인 역할을 할 무역 관련 법·제도의 주요 특징과 개선방향을 이해할 수 있는 기초자료를 제공함.

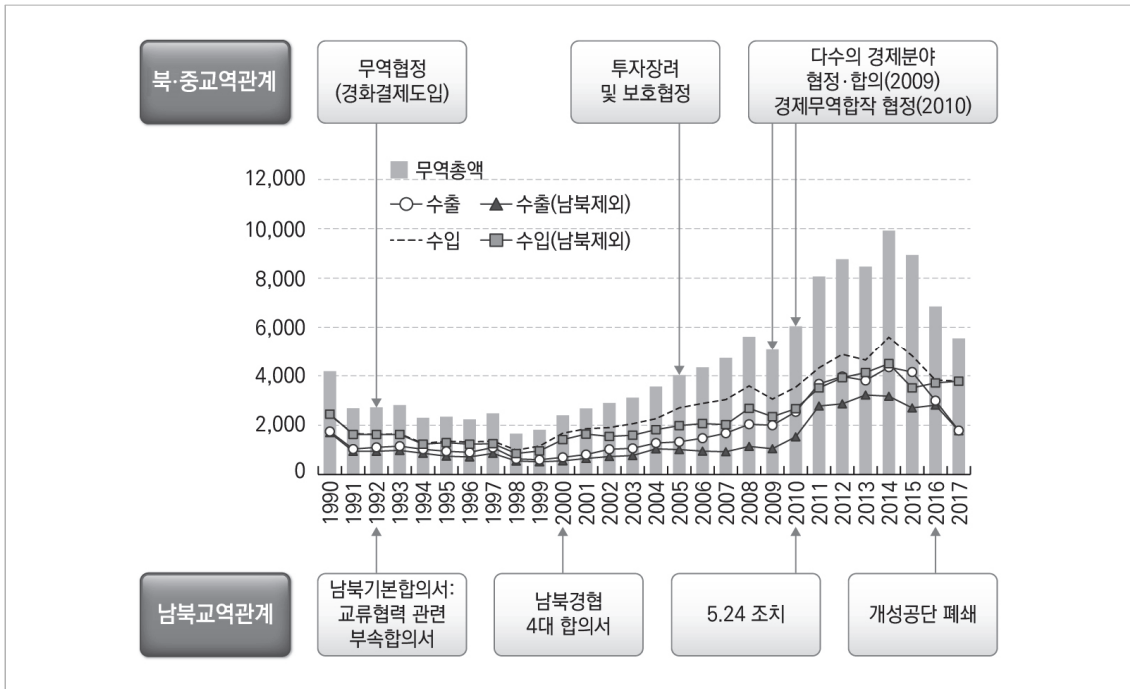
2. 조사 및 분석 결과

1) 북한 무역의 확대와 관련 제도 변화

- 1990년대 초반 북한은 사회주의 경제권이 붕괴함에 따라 서방국가들과의 무역확장이 불가피하였으며, 이에 따라 '무역 제일주의'를 천명하여 무역·투자 관련 제도를 법제화하고 무역질서를 체계화하고자 노력하였으나 실질적인 대외무역 확대로 이어지지는 못함.
- 2000년대 남북관계가 개선되고 북·중 경험이 확대됨에 따라 남북·북중 간의 다양한 경험 합의문이 체결되었으며, 연이어 이와 관련된 북한의 대외무역·투자 법안 제·개정이 이어졌음.
 - 1999년부터 북한의 대외무역은 이전과 비교하였을 때 비약적으로 증가하기 시작하였으며, 이를 법·제도적으로 뒷받침하기 위해 당해에만 새로운 법안 제정 1건, 법안 수정 13건이 이루어졌음 (그림 1 참고).

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

(단위: 백만 달러)



자료: KOTRA 북한 대외무역동향(무역통계를 참고하여 저자 작성)

● 이 시기 북한의 대외무역 법제화는 주로 대외요인에 의해 이루어졌음.

- 한반도 정세가 긍정적인 국면 전환을 맞이함에 따라 남북·북중 경협 확장이 북한의 대외무역·투자 법제화를 견인함.
- 남한, 중국과의 경협사업 추진과정에서 사업 추진에 필요한 구체적인 법안이 마련되거나, 수정되는 방식으로 법제화가 이루어진 것으로 보임.
- 2002년 「금강산관광지구법」의 제정, 2013년 「라선경제무역지대법」의 전면 개정, 2015년 「외국인투자기업로동법」 개정 경험들로 이루어졌을 때 특정 사업 진행을 위해 법제화를 추진하고, 법제화 과정에서 상대측의 요구를 수용한 것으로 추정

● 북한의 경제 관련 법제화의 특징은 다음과 같이 두 가지 시사점을 제공

- 첫째 북한의 무역·투자 관련 법제화를 촉진시키기 위해서는 북한과의 실질적인 사업을 매개로 해야 하며, 법·제도 개선만 논의할 경우, 성과 없이 협의가 중단될 개연성이 큼.
- 둘째 최근 대북제재로 남북관계 개선 없이 북·중 경협이 심화될 경우 북한의 경제 관련 법제도 가 친중화될 개연성이 있으며, 남북 법제도 격차가 커져 남북한 경제통합이 지연될 수 있음.

2) 북한 무역제도의 특징과 물류·통관 효율성 분석

- 북한 무역제도는 기본적으로 수출입품의 종류, 수량, 가격 등에 대해 국가의 승인을 받아야하는 Positive 방식임.
 - 원칙적으로 국가계획에 따라 이뤄지는 수출입이기 때문에 수출입 승인을 얻기 위한 절차가 복잡하고 장시간이 소요됨.
 - 그러나 국제적인 수준과 비교해보면 경제 관련 법·제도의 양이 절대적으로 부족함.
 - 이는 국가기관 또는 의사결정권자의 재량이 상대적으로 크다는 것을 의미하며 실제 무역도 개별 무역주체들, 또는 세관 관리자의 재량에 따라 다양한 방식으로 이루어짐.
 - 시장화 현상과 비공식 경제의 확대로 인해 실제 무역에서 보다 효율적인 방식에 대한 수요가 증가함에 따라 법·제도와 관행거래방식의 괴리가 커지고 있음.
- 무역업에 종사했던 탈북자들을 대상으로 진행한 물류성과지수(LPI)에 대한 설문조사를 한 결과, 북한은 물류의 효율성은 낮지만 국제표준에 준하는 형식을 갖추고 있음(표 1 참고).
 - ※ 북한의 물류 수준과 통관 효율성을 대략적으로나마 파악하기 위해 IMF에서 2~3년마다 한 번 씩 도출하는 물류성과지수(Logistics Performance Index)를 이용한 설문조사를 진행하였음.
 - 북한 물류 수준은 2018년 기준 가장 낮게 나온 아프가니스탄보다 낮은 수준임.
 - 대부분의 부문에서 최하위 점수를 기록해 세계 평균에 비해 상당히 뒤쳐져 있으나 세관통관부문과 국제수송부문은 다른 부문에 비해서는 양호한 것으로 나타남.

표 1. 2018년 물류성과지수 대비 북한의 물류

물류성과 6대 부문	내용	최고점	최하점	북한지수 (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)
총물류성과지수(LPI)		독일(4.20)	아프가니스탄 (1.95)	1.77 (161위)

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

- 수출 승인기관 및 수출입을 위한 서류 개수, 통관시간 등으로 살펴보았을 때 북한의 통관 효율성 역시 LPI 조사 대상국들에 비해 현저히 낮은 것으로 나타남(표 2 참고).

표 2. 통관 효율성 LPI 비교

	동아시아 평균	최상위 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 검사가 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 이뤄질 평균적인 확률(%)	22	32	10	80
수입화물에 대해 한번 이상 물리적인 검사가 이뤄질 확률(%)	13	13	5	92

자료: 북한 파트는 질문지 응답결과를 토대로 저자 작성. 나머지 국가 평균은 2018년 물류성과자수보고서 참고¹⁾

- 남북 교역 및 해외자본 유치를 위해 마련된 법·제도에서 해외투자자를 보호할 만한 제도적 장치가 미흡한 것으로 평가됨.
 - 대북 경험에 참여하는 기업들이 호소하는 공통적인 애로사항은 3通(통행·통신·통관) 문제임.
 - 대북 교역 및 투자 여건 개선을 위해서는 분쟁이 생겼을 때 보호받을 수 있는 구체적인 법규와 실제로 해당 법규가 철저히 집행되기 위한 사회적 보장이 뒷받침되어야 함.
 - 국제수준에 맞는 투자환경을 조성하기 위해서는 현 상태에서 추가적, 형식적인 법 제정보다 근본적인 법적 시스템 전환이 필요한 것으로 판단됨.
- 북한 대외 무역의 상당 부분은 계획에 의해 이뤄지므로 심각한 수출입규제가 이뤄지고 있으나, 정작 북한의 국내산업을 보호하기 위한 관세율은 매우 낮은 수준임.
 - 개방경제로의 이행 시 현재의 비관세장벽을 개선하는 한편 북한 경제와 산업 현실에 맞는 관세율 제도를 도입할 필요가 있음.

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

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)제한조치는 해당 원칙에 위배됨.
 - WTO 규범상 무역권한은 기본적으로 모든 상품에 대하여, 내국인과 외국인을 구별하지 않고 특정인 또는 기업에 대하여 비차별적으로 부여되어야 하며 가격정책 역시 투명하고 비차별적으로 운용되어야 함.
 - WTO 규범상 수출물량의 제한과 같은 수출제한조치는 원칙적으로 국가안보, 공공질서의 유지, 인간·동식물의 생명·건강 보호, 자연자원 보존 등의 목적 외에는 불허하고 있으나 북한이 자체적인 계획과 정책 목적에 따라 수출물량을 규제하고 있는 점은 규범에 위배됨.
- 북한의 WTO 가입 시 상기한 무역권한 및 무역제한 조치 이외에도 노동 고용 및 관리에 대한 국가통제, 투자보호규정 및 통관검역제도 미흡 등이 주요 쟁점으로 부상할 것으로 전망됨.
- 북한은 향후 WTO 가입 협상에만 최소 10년은 소요될 것으로 전망되며, 미국과의 정상무역관계 설정이 WTO 협상기간 단축의 주요한 계기가 될 것임.
 - WTO 신규 가입국에 대한 협상기간은 평균 10년 정도 소요되며, 최빈개도국에 대한 협상기간도 10~15년 소요된 점으로 미루어봤을 때 북한도 비슷한 기간이 소요될 것임.
 - 북한은 시장경제체제로서의 투명한 경제·무역 정책을 갖추고 있지 못하므로 관련 자료 준비뿐만 아니라 기존 회원국들의 시장개방 및 제도개선에 대한 요구사항을 수용하는 데에 많은 시간과 노력을 투자해야 할 것임.
 - 중국, 러시아, 베트남 등 주요 체제전환국은 WTO 가입 직전에서는 미국으로부터 '항구적 정상 무역관계(PTNR: Permanent Normal Trade Relations)' 지위를 부여받았으므로 북·미 간의 정상무역관계 구축은 북한 WTO 가입에도 주요 계기가 될 것으로 보임.

3. 정책 제언

- 북한이 무역을 통한 경제성장을 도모하기 위해서는 관련 법·제도의 고도화와 실질적 이행을 바탕으로 한 법적 안정성이 보장되어야 하며, 법·제도를 뒷받침할 수 있는 경제적 여건 개선도 동반되어야 함.

- 북한이 다른 체제전환국처럼 수출과 FDI 확대를 통한 경제성장모델을 채택하기 위해서는 대내적으로는 ① 부분적 법치주의 문제 해결 ② 국제수준에 부합하는 관세제도 구축 및 비관세장벽 완화·폐지가 이루어져야 함.
- 대외적으로는 ③ 대북제재 완화·해제 ④ 국제사회로부터 신뢰회복 및 과거 분쟁 해결 ⑤ 국제무역협정 체결 및 무역·투자 관련 인력 양성 등이 이루어져야 함.

1) 북한 무역제도 개선 방향: 법치주의 확립, 관세·비관세 제도, 국제사회 신뢰회복, 무역협정 체결 및 전문가 양성

- 북한의 부분적 법치주의는 ㉠ 무역의 양적·질적 성장을 제약 ㉡ 북한 무역 참여자들을 북한 주민으로 제한 ㉢ 법·제도 구속력 약화 등의 문제를 야기하므로 개선이 필요함.
 - 무역법제의 양과 질을 국제적인 수준으로 확대해나가는 한편, 법제도를 벗어난 관행과 관례에 대해서는 법·제도가 엄격하게 적용될 수 있도록 법의 구속력을 높여 나가야 함.
- 현재 북한의 관세율은 북한 경제상황에 부합하지 않으므로 현실에 맞게 개선되어야 함.
 - 북한의 관세율은 원자재에는 높고, 최종 생산품에는 낮은 수준으로 설정되어 있는데, 이는 국내 기업 생산품의 가격경쟁력을 약화시키므로 '원자재에는 낮은 관세, 최종 생산품에는 높은 관세율'을 부과하는 방식으로 개선되어야 함.
 - 적절한 관세율 설정은 향후 북한이 국제무역협정, 또는 국제기구 가입 협상과정에 대비해서라도 선결되어야 하는 과제임.
- 북한의 현행 관세율의 조정에는 다음과 같이 세 가지 방식을 제안함.
 - ㉣ 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
- 단기간에 북한의 관세율을 조정하기 위해서는 ㉥안과 ㉣안이 적절할 것으로 보이나 이들 방안은 1970~80년대 남한, 또는 제3세계의 경제상황에 맞게 설정된 것이므로 현재 북한 경제에는 부적합할 수 있다는 단점이 있음.

- 북한의 불완전한 법·제도, 3통 문제, 노무관리 등에서 발생하는 비관세장벽은 국제 무역 규범과 관행에 맞게 개편될 필요가 있으며, 이때 남북을 포함한 한반도 경제권에 대한 영향력도 함께 고려해야 함.
 - 상술한 바와 같이 북한의 대표적인 비관세장벽은 ① 북한의 무역 법 및 제도의 미흡함과 해당 정보에 대한 폐쇄성 ② 3통(통신, 통관, 통행) 문제 ③ 직접적인 노무관리 불허로 정리할 수 있음.
 - 이러한 비관세장벽은 북한 경제와 주민에 대한 통제에 직접적인 영향을 미치기 때문에 단기간에 국제 규범과 관행에 부합하는 수준으로 개편하는 데에는 어려움이 있음.
 - 남북한 경협제도 개선 등 남북교류를 통해 남북경협에서 발생하는 문제점부터 단계적으로 해결해나가는 것이 바람직함.
- 북한이 국제사회로부터 경제적인 신뢰를 회복하여 무역과 투자의 확대를 도모하기 위해서는 ① 계약의 성실한 이행 ② 투자로 발생한 이윤의 회수 보장 ③ 상환되지 못한 채무 해결 등이 필요함.
- 중장기적으로 북한의 경제성장에 대비하여 무역협정 체결을 통해 무역환경을 안정적으로 개선해나가야 하며, 이를 위해서는 해당 분야 전문가 양성이 필수적임.

2) 북한 무역법제도 3단계 개편안: 남북한 CEPA 체결 → 동북아 지역무역협정 체결 → 북한의 WTO 가입

- 갑작스러운 북한 경제의 개혁·개방은 북한 경제의 불안정성을 심화시킬 수 있으므로 경제 개혁과 개방의 수준을 한반도 → 동북아 → 국제사회와 같이 단계적으로 확대할 필요가 있음.
- 제1단계에서는 남북한 CEPA 체결을 통해 남북경협의 법적 안정성을 제고하는 한편 국제수준에 부합하는 소프트웨어 인프라 구축을 도모해야 함.
 - 관세는 종전과 같이 민족내부거래에 따른 ‘무관세 원칙’을 견지하되, 관례·관행의 명문화, 3통 문제 해결에 방점을 두고 남북교류협력법 및 4대 경협합의서 등의 개정을 추진해야 함.
- 제2단계에서는 북한과 남한을 포함한 중국, 러시아, 일본, 일부 동남아 국가 등을 포함한 동북아 지역무역 협정을 체결해야 함.
 - 이 단계에서는 북한의 경제통계 공개, 자본과 노동 교류의 제한적 허용, 지적재산권 및 해외자본 반출 보호, 주변국과의 채무 및 재산권 문제 해결 등을 추진할 필요가 있음.

- 제3단계에서는 북한의 WTO 가입을 전제로 전반적인 무역 관련 법·제도를 개편해야 함.
 - 한국이 1967년 GATT에 가입할 당시에는 북한과의 교역에 대한 MFN 의무예외인정절차를 밟지 않았기 때문에 향후 북한의 WTO 가입 협상과정에서 남북교역에 대한 MFN 예외를 인정받을 수 있도록 남북 간의 사전준비작업이 필요함.

3) 남북한 CEPA 체결의 쟁점과 방안

- 남북 간의 주요한 합의서인 남북기본합의서(1991년)와 4대 경협합의서(2000년)는 오래전에 체결되어 남북경협을 뒷받침하기 위한 법적 완결성이 부족하므로 개정이 필요함.
 - 현재 남북한 간에는 15개의 합의서가 존재하나 대부분 남북 교류협력, 즉 상품무역에 집중하고 있어 이를 노동/서비스/자본투자 등의 분야로 확장시킬 필요가 있음.
- 단기적으로 CEPA 체결은 현재처럼 북한이 제재를 받고 있어 남북한 간에 경협을 추진하기 어려운 상황에서 대북제재와 무관하게 추진할 수 있다는 장점이 있음.
- 또한 남북한 CEPA 체결은 북한 경제 개방의 디딤돌 역할을 할 수 있을 것임.
 - 남한은 북한과 한민족이기에 북한 경제가 가진 특수성을 높은 수준에서 배려해줄 수 있는 유일한 협력 상대이며, 또한 남한은 1960년대부터 2000년대 초반까지 50년 동안 급격한 경제성장과 개방화·국제화를 경험했기 때문에 북한에 시사할 만한 경험이 충분함.
- CEPA 체결 방식은 먼저 '4대 경협합의서(2000년) 개정'으로 시작하되, 협의 완료는 '남북한 포괄적 경제협력강화약정(CEPA) 체결'로 하는 방식이 적합할 것으로 사료됨.
 - 협정의 형태는 북의 수용가능성을 고려하여 잠정협정방식이 바람직함.

4) 동북아 지역무역협정 체결과 WTO 가입

- 북한은 접경국(중국, 러시아, 일본, 일부 동남아 국가)과 지역무역협정(Regional Trade Agreement)을 체결하여 산업발전과 무역 관련 법·제도 개편을 가속화시킬 필요가 있음.
- 동북아 지역무역협정 체결은 문화적 유사성과 지역적 근접성에 기반하고 있다는 점에서 남북한 CEPA 체결보다는 어려우나, 북한의 WTO 가입보다는 쉬운 방식으로 사료됨.

- 협상과정에서 동북아 지역무역협정 체결 시기와 속도, 주변국과의 경제규모 비대칭성으로 야기될 수 있는 문제, 북한의 동북아 지역무역협정 체결이 한반도 경제에 미치는 영향 등과 같이 다양한 요인도 고려해야 함.

- 한편 장기적으로는 북한의 WTO 가입을 긍정적으로 검토할 필요가 있음.
 - 북한 경제가 성장하기 위해서는 국제시장(international market)에 편입되어야 하는데, 이를 위해서는 궁극적으로 WTO 가입이 불가피함.
 - 문제는 WTO 가입 추진에 많은 시간이 소요되기 때문에 지금부터 관련 쟁점과 이슈를 정리하고 정책대안을 차분하게 준비해야 함. **KISP**