

연구보고 R465 / 2003. 12.

북한 특구 농업개발 방향과 협력 과제

김 영 훈 연구위원

권 태 진 연구위원

지 인 배 전문연구원



한국농촌경제연구원

연구 담당

김 영 훈	연구위원	연구총괄, 1~6장 집필
권 태 진	연구위원	2장 집필
지 인 배	전문연구원	2장 집필

머 리 말

2002년 하반기 북한은 변화를 시도했다. 7·1 경제관리개선조치를 통해 내부적으로 개혁 조치를 취했으며 동년 9월부터는 연이어 새로운 특구를 지정하면서 대외적으로 개방 조치도 취했다. 아울러 2002년 말에는 북미, 북일, 남북대화를 서둘러 개혁개방에 유리한 환경을 조성하려 했던 흔적도 보인다.

그 중 세 특구의 지정은 특별한 주목을 끌었다. 관련 기본법이 전향적인 내용을 담고 있고 내부 경제개선조치로 뒷받침되고 있다는 점을 고려할 때, 새로 지정된 특구는 북한의 변화를 이끌 수 있는 토대 중 하나가 될 수 있다고 생각한다.

북한의 특구 관련 법규는 아직 완전히 정비되지 않았으며 특구에 대한 외국의 투자도 본격화되지 않았다. 따라서 특구 개발은 여러 측면에서 아직 미숙하다고 여겨진다. 그러나 특구 개발 기본구상에서 농업에 관한 고려를 발견할 수 없다는 점은 아쉬운 대목이다. 특구와 본토간의 경제적 연관 효과를 창출한다는 점, 농산물 수요 증대에 대비해야 한다는 점, 새로운 남북 농업협력모델을 개발할 수 있다는 점에서 특구를 중심으로 한 농업개발은 매우 중요하기 때문이다.

이 연구는 특구 주변의 농업개발 필요성과 그 방안에 관해 독창적이며 유용한 정보를 제공하고 있다. 이 연구 결과가 관련 정책담당자에게 좋은 참고가 되기를 바라며, 연구 수행에 도움을 준 관계자 여러분께 감사드린다.

2003. 12. 31.

한국농촌경제연구원장 이 정 환

요 약

1. 연구의 목적

이 연구의 목적은 다음 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 특구 개방을 통해 국가경제 발전을 도모하려는 북한의 경제전략을 분석하고 정리한다. 둘째, 북한의 특구와 본토 사이의 경제순환에 농업부문이 수행할 수 있는 역할에 관해 고찰한다. 셋째, 북한 특구 내외의 농업개발 방향과 이와 관련된 남북한 협력과제를 제시한다.

2. 연구결과

북한의 특구 개방 전략

북한은 경제성장에 필요한 대부분의 자본을 국제사회에 의존해야 한다. 그러나 이 자본 조달 통로는 제한되어 있다. 북한이 선택할 수 있는 대안은 외국인직접투자(FDI)를 통하여 외화를 유치하고 이를 토대로 수출을 추진하여 외화를 획득하는 방식이지만, 체제 불안정과 열악한 투자환경으로 전면적 개방은 불가능하다. 이러한 여건 하에서 북한은 특구 개방 전략을 수립했다.

2002년 북한의 특구 지정은 1980년대 중반부터 단속적으로 시도해 오던 개혁·개방적 조치들과 비교할 때 완전히 새로운 조치는 아니다. 그러나 2002년의 특구 지정이 주목을 끌 수 있었던 것은 다음 세 가지 요소 때문으로 볼 수 있다. 첫째, 2002년의 특구 설치에 7·1 경제관리개선조치와 동시에 이루어져 보완적인 작용이 기대되었다. 둘째, 2002년 후반기에 조성된 대화 분위기로 우호적인 외부환경이

함께 조성되었다. 셋째, 과거의 조치들이 조심스러운 접근인 데 비해 이번 조치들은 공개적이며 광범위하다는 점에서 차이가 있다.

특구 농업개발과 남북협력의 필요성

북한의 경제특구 개발계획에는 농업부문에 관한 계획이 포함되지 않았다. 그러나 연관효과 창출, 농산물 수요 증대에 대비, 새로운 남북 농업협력모델의 개발 등을 고려할 때 특구와 관련된 농업부문 보완 프로그램이 마련될 필요가 있다.

남북한 농업협력사업을 지속하기 위해서는 북측 협력농장의 자생력 확보가 중요하며 그것은 농장의 상업화를 통해 가능하다. 이를 위한 핵심 요건은 ‘시장’의 존재다. 지불능력이 없는 단순한 소비처와 시장은 다르기 때문이다. 그러나 현 상황에서 농업협력을 통해 생산된 북한산 농산물 시장은 존재하지 않는다. 이러한 이유로 대북 농업협력사업의 성과는 극히 제한될 수밖에 없다. 북한의 특구는 남북한 협력농장에게 시장을 제공할 수 있다. 즉, 특구 배후지역에서 특구 주민의 농산물 수요를 겨냥하여 남북한간에 상업적 농업협력 사업을 추진할 수 있으며, 이에 따라 새로운 농업협력사업 모델을 만들 수 있다.

금강산지역 고성온실농장 협력사업 사례

위와 같은 조건을 충족하는 남북한 농업협력사업의 한 사례가 고성온실농장 협력사업이다. 이 협력사업은 금강산 관광객과 현대아산의 직원이 소비시장을 형성하고 있는 가운데 추진된 사업이다. 따라서 일정 기간 동안 지원사업이 실시된다면 농장의 자활 기반이 구축될 수 있는 여건을 갖추고 있다. 이와 같이 고성온실농장은 공익적 농업지원사업과 상업적 농업협력사업을 동시에 추진할 수 있는 가능성을 제공하고 있다는 점에서 큰 의의가 있다. 금강산관광지구에

서 이루어지고 있는 고성온실농장 협력사업은 시행착오와 긍정적 파급 효과를 통해 향후 다른 특구에서 추진될 수 있는 남북 농업협력사업에 많은 시사점을 제공하고 있다.

특구 농업개발 방향과 협력과제

북한 경제특구에 대한 외국인직접투자(FDI)가 활성화되면 특구 주민의 소득과 농산물 수요가 증가하게 된다. 이를 뒷받침하기 위해서는 특구 배후지역에 농산물 공급기지가 조성될 필요가 있다. 특구를 겨냥한 농산물 공급기지로서 특구 배후지 농장을 개발하고 이 과정에서 남북한이 협력할 수 있다면, 새롭고 유용한 남북농업협력모델이 형성될 수 있다.

북한 특구 농업개발협력사업은 세 단계로 추진될 수 있다. 제1단계는 특구 배후지에 시범농장을 설립하고 이 농장에 대한 개발지원을 추진하는 단계이다. 이 단계에서 소요되는 자본재는 대부분 지원으로 조달할 필요가 있으며 공적개발원조(ODA)의 무상지원 방식을 원용할 수 있다. 제2단계는 설립된 시범농장의 안정적 운영 단계이다. 이 단계에서 소요되는 자본의 조달 방식은 무상지원보다는 유상지원 방식을 채택하는 것이 바람직하다. 지원방식으로는 대외경제협력기금(EDCF)의 기금전대차관(Two-Step Loan) 지원방식을 원용할 수 있다. 이 단계의 주요 지원사업은 시범농장의 운영 지원, 농산물 및 농자재 유통 기능 조성 지원, 농업금융 기능 조성 지원 등이다. 제3단계는 농업협력사업을 특구 배후지역 전체 농장으로 확대하는 단계이다. 이 단계에서는 협력사업 대상 범위가 넓어지는 만큼 차관 지원 규모가 커지겠지만 기술, 경영, 유통, 금융 등 소프트웨어 지원의 필요성은 감소될 수 있을 것이다.

특구 배후지 농업개발계획 수립을 위해서는 특구 전체의 개발계획에 대한 분석과 전망이 선행되어야 하며, 이를 토대로 중장기 농

업개발 방향이 수립되어야 한다. 그러나 북한의 특구 개발사업이 본 궤도에 이를 때까지 정확한 전망이 어려울 뿐만 아니라 특구 농업개발에 대한 중장기 추진계획의 수립도 어렵다. 다만 각 특구의 기본 법규에 제시된 특성을 근거로 시범적인 농업개발협력사업은 추진할 수 있다.

신의주특구는 홍콩식 행정특구이며, 특구의 경제관리체제는 시장 경제체제를 전제로 하고 있다. 이는 신의주특구 투자기업과 주민이 자유롭게 경제활동을 영위할 수 있음을 의미한다. 이 경우 배후지 시범농장의 목표 시장은 신의주 주민이 된다. 개성공업지구와 금강산관광지구는 신의주와 다르다. 개성은 지역 주민이 아닌 투자기업이 농산물 시장을 형성하게 되므로 비교적 시장 규모가 제한적이다. 금강산 지역은 관광객의 다양한 수요에 상응한 농장개발이 필요하다.

시범농장에서 생산된 농산물의 유통기능을 특구 내에 조성하는 것도 특구 농업개발협력에서 중요하다. 신의주는 가장 넓은 시장을 가질 수 있는 만큼 새로운 농산물 유통망이 전면적으로 도입되어야 한다. 개성의 경우 시범농장의 농산물 시장이 투자기업에 한정될 것이므로 시범농장과 투자기업을 중계하는 농산물도매시장을 도입하여 운영할 수 있다. 금강산 지역은 현대아산 금강산사업소가 지니고 있는 기존의 시설과 유통조직이 있으므로 이를 활용할 수 있다.

특구 배후지 시범농장에 대한 농자재 공급은 농업금융 지원을 통해 이루어질 수 있다. 이는 남측이 운영하는 농자재공급소를 특구에 설치하고 남측이 제공하는 차관의 신용대출을 통해 농자재를 공급하는 방식이다. 이와 유사한 농업금융대출사업이 국제농업개발기금(IFAD)에 의해 수행된 바 있다. 북한의 특구에는 외국인직접투자로부터 파생되는 시장이 나타날 수 있으므로 북한 특구의 농업금융 환경은 IFAD의 농업금융 환경에 비해 유리하다.

북한 특구를 중심으로 남북한 농업협력사업이 추진된다면 협력농장이 상업적 차원에서 자생력을 갖출 때까지 지원사업을 병행할 필요가 있다. 또한 농산물 유통기능 조성, 농자재 공급기능 조성, 농업금융기능 조성 등 종합적인 농업개발지원사업이 북한 특구 내에서 이루어져야 한다. 이 협력사업을 효율적으로 추진하기 위해서는 ODA 방식의 무상원조자금이나 EDCF 방식의 유상원조자금이 지원될 필요가 있으며 다양한 분야의 전문가도 참여해야 한다.

차 례

제1장 서론

1. 연구 배경 1
2. 연구의 필요성과 목적 4
3. 선행 연구 현황 6
4. 주요 연구 내용 8

제2장 북한의 특구 개방 전략과 과제

1. 북한의 경제개방정책 추진 경험 11
2. 북한 특구 정책의 전환 26
3. 북한 특구의 문제와 과제 45

제3장 특구 농업개발과 남북협력의 필요성

1. 농업부문 보완 프로그램의 필요성 52
2. 특구와 본토 간의 연관효과 창출 53
3. 농산물 수요 증대와 특구 농업개발 55
4. 새로운 농업협력 모델의 개발 59

제4장 금강산지역 고성온실농장 협력사업

1. 상업적 농업협력사업 추진: 1999-2001 65
2. 농업개발 지원사업 추진: 2002년 이후 78

제5장 특구 농업개발 방향과 남북한 협력 과제

1. 기본 구상과 추진단계 90
2. 특구 농업개발 방향 94
3. 특구 농업협력사업에 대한 단계별 지원 방안 104

제6장 요약 및 맺음말 112

ABSTRACT 119

참고문헌 121

표 차 례

제2장

표 2- 1. 북한에 대한 국가별 무상원조 및 차관 제공 실적, 1961~1976	13
표 2- 2. 나진·선봉 특구의 단계별 개발 목표와 중점 프로젝트	18
표 2- 3. 나진·선봉 자유경제무역지대의 우대조치	20
표 2- 4. 나진·선봉 지구 개발 경과	21
표 2- 5. 1970~90년대 북한의 대외 경제개방 조치와 제약요인	25
표 2- 6. 7·1 경제관리개선조치의 주요 내용	29
표 2- 7. 남북한 당국의 경협 관련 사업 추진 현황, 2002. 7.~2003. 2.	32
표 2- 8. 나진·선봉 지대와 새로운 특구의 비교	35
표 2- 9. 북한의 경제특구 비교	44
표 2-10. 경제특구의 유형과 발전 단계	47

제3장

표 3- 1. 중국 심천시의 주요 경제지표	58
표 3- 2. 개성공업지구의 단계별 사업계획	58

제4장

표 4- 1. 고성온실농장 개요	66
-------------------------	----

표 4- 2.	고성온실농장 협력 초기의 주요 시설	66
표 4- 3.	현대아산-고성온실농장 협력사업 계약 요지	68
표 4- 4.	고성온실농장의 농산물 납품 실적, 2000-2001	69
표 4- 5.	북고성군농업협력단의 참여 주체별 역할	80
표 4- 6.	북고성군농업협력단 지원 물자, 2002	82
표 4- 7.	고성온실농장-현대아산 간 농산물 상환 및 거래 실적	83

제5장

표 5- 1.	특구 배후지 시범농장 개발 여건과 방향	97
표 5- 2.	IFAD의 북한에 대한 농업개발차관	101
표 5- 3.	우리나라 ODA 무상원조의 종류와 내용	107
표 5- 4.	우리나라 EDCF 차관지원의 종류와 내용	111

그림 차례

제5장

그림 5- 1. 북한 경제특구와 배후지 농업개발 협력	91
그림 5- 2. 북한 시범농장에 대한 농자재 공급과 금융 제공 개념도	104

제 1 장

서 론

1. 연구 배경

근년까지 북한은 경제관리 부문에서 몇 차례 개혁적 조치와 개방적 조치를 취한 사례가 있다. 그러나 이들 경제개혁·개방 시도는 대부분 성과를 내지 못하고 무위에 그친 것으로 나타나고 있다.

우선 개방적 조치를 들면, 1970-80년대 무역 확대 및 외국자본 투자유치를 위한 조치와 1992년의 ‘나진·선봉 경제자유무역지대’ 설치를 대표적인 조치로 들 수 있다. 1970년대의 개방적 조치는 폐쇄에서 벗어나 서방세계와의 교역을 확대하려는 시도였으나 오일쇼크 등 외부적인 요인으로 인해 성과를 내지 못했다. 1980년대의 개방적 조치에는 합영법의 제정과 함께 북한이 역점을 두어 추진한 합영사업이 있으나, 이 조치는 취약한 제도적 기반으로 인해 실패하고 말았다. 나진·선봉 지대는 특구 설치만 강조되었을 뿐 합영사업과 마찬가지로 실질적인 제도개혁이 미흡하여 외자 유치에 큰 성과를 거

두지 못했다.

한편 내부의 경제관리를 겨냥한 개혁적 조치도 성과를 찾아보기 어렵다. 식량위기 상황이 한창이던 1990년대 중반 북한은 협동농장에 ‘새로운 분조도급제’를 실험적으로 도입했는데, 이 실험은 자본재 공급이 부족하거나 중단되어 있는 상태에서 소극적인 제도 개선만으로 농업 생산이 증대될 수 없다는 사실을 잘 보여 준 사례였다. 1998년 들어 북한은 헌법을 개정했는데, 이 개정 헌법이 명시한 ‘독립채산제’ 역시 제도 개선 측면도 있으나 정치적 수사(修辭)에 불과하다는 의견이 지배적이다. 또한 1998년에 시작된 농업부문의 ‘농업 복구 및 환경보호 계획(AREP: Agricultural Recovery and Environmental Protection Program)’과 이를 통한 국제협력 추진은 가장 큰 잠재적 후원자인 남한의 참여를 배제함으로써 국제사회의 조직적 지원을 유인하지 못한 사례로 평가되고 있다.

1990년대까지 몇 차례 소극적인 개혁개방 시도가 성과를 거두지 못한 채, 북한은 2002년 들어 경제관리 부문에서 다시 한번 주목할 만한 개혁·개방 조치를 취했다.

우선 내부의 개혁 조치를 보면 2002년 7월에 발표한 ‘경제관리개선조치’를 들 수 있다. 이 조치는 두 가지 점에서 개혁적인 것으로 평가되고 있다. 첫째는 생필품 및 공공서비스의 가격과 임금, 환율을 현실화·단일화하여 화폐와 가격기능의 정상화를 시도했다는 점이고, 둘째는 경제계획의 수립과 기업의 경영관리에서 분권화를 확대했다는 점이다. 이 중 가격개혁 조치가 주목되는데, 이 조치가 성과를 얻으려면 새롭게 형성된 가격 신호가 북한의 생산 및 유통 부문을 자극하여 전체적인 공급 능력의 향상을 불러일으키는 기제가 작동해야 한다. 그러나 이는 에너지와 원자재, 외환, 산업 인프라가 절대적으로 부족한 상황에서 쉬운 일은 아니다. 북한 내부의 개혁과 함께 외부로부터 부족한 자본의 대량 유입도 중요한 당면과제였다.

외부세계는 북한의 수용 자세와 수용 능력 즉, 개혁·개방 의지 및 수준에 따라 투자(자본의 공급) 여부를 결정하려 할 것이다. 그러나 폐쇄 상태를 유지해 온 북한 입장에서 전국 수준에서의 대폭적인 개혁·개방은 체제와 정권의 안보를 해치는 중대한 위험 요인일 수 있다. 이 경우 해외자본 유치 통로로서 특구의 설치는 중국의 경제개방이 경험한 바와 같이 좋은 개방 방식이 된다. 북한은 나진·선봉(1991~)에서 이미 특구를 실험한 바 있으나 소극적인 개혁·개방으로 가시적인 성과를 내지 못했다.

2002년 9월 북한은 ‘신의주특별행정구’를 설치하면서 나진·선봉특구에 비해 훨씬 강도 높은 개혁·개방 실험에 돌입했다. 신의주특구 기본법은 특구의 성격에 관해 주목할 만한 내용을 담고 있다. 첫째, 입법·사법·행정에 대한 중앙정부의 개입 범위를 최소화하도록 법제화하고 있다. 둘째, 토지와 생산수단의 이용권을 50년간 보호하여 사유재산권을 보장하고 있다. 셋째, 우대관세 적용, 외국인의 무비자통행, 외국인의 요직 취임 허용, 자유로운 외환 유통 등 큰 폭으로 문호를 개방하고 있다. 특히 파격적인 것은 외국인 행정장관을 임명한 일이다. 비록 중국이 초대 행정장관을 체포하는 사태로 인해 특별행정구의 실험이 지연되고 있으나, 외국인 행정장관의 임명을 통해 북한의 개혁·개방 의지를 대외적으로 각인시켰다는 점에서 긍정적인 효과를 무시할 수 없다. 이와 함께 2002년 11월에는 ‘개성공업지구’와 ‘금강산관광지구’를 지정하여 특구¹ 개방을 확대했는데, 이는 남한의 투자를 유치하기 위한 개방적 조치에 해당한다.

이와 같이 2002년 하반기는 북한의 경제관리 부문에서 중요한 개혁·개방 조치가 취해진 시기라 볼 수 있다. 그러나 이것으로 충분하

¹ 신의주는 특별행정구, 개성과 금강산은 경제특구에 해당된다. 이하에서는 특별한 이유가 없는 한 ‘특구’ 혹은 ‘경제특구’로 통칭하기로 한다.

지 않다는 것이 일반적인 견해다. 즉, 내부의 개혁 실험과 외부에 향한 개방 실험이 잘 작동하여 북한경제를 회복시키고 발전시키는 토대가 될 수 있기 위해서는 여러 가지 프로그램으로 적절히 보완될 필요가 있다는 것이다.

이 연구는 북한 사회주의경제에서 외자를 유치하고 시장경제를 실험하는 특별한 지역으로서 경제특구 개발의 중요성을 인식하고 각 분야에서 보완적인 프로그램이 개발되어야 할 것이라는 점에 착안하여 수행되는 것이다.

2. 연구의 필요성과 목적

신의주특구, 개성공업지구, 금강산관광지구와 관련된 법률은 과거에 비해 개방적인 성격을 보이고 있다. 우선 신의주특구 기본법은 입법·사법·행정권의 독립, 우대관세, 외국인의 무비자 통행, 외국인의 행정요직 취임, 외환 유통 자유화 등에서 큰 폭으로 문호를 개방하고 있으며 50년간 부동산 사용권을 보장하고 그 사용권의 양도를 가능하게 하는 등 재산권 보호 수준도 한층 높였다.

개성공업지구법과 금강산관광지구법 역시 재산권 보호 수준이 신의주와 유사한 수준이며 특구 관리 주체에 남측 인사를 포함하도록 허용할 정도로 개방 폭을 확대하고 있다. 이러한 특구 개방은 외자와 선진기술 유치에 제도적 장애를 제거하면서 취약한 인적 인프라를 외국과 남한으로부터 도입하려는 새로운 시도로서, 나진·선봉 경제무역지대보다 개방 수준이 한 차원 높아진 시장경제 실험으로 볼 수 있는 것이다.

대북정책의 초점을 남북한간 교류협력을 확대하는 데 맞추고 있는 남한의 입장에서 볼 때 북한의 특구 실험은 관망의 대상이 아니

라 참여해야 할 과제이다. 향후 특구 개방과 관련된 제반 법규정이 완비되고 특구가 공식적으로 출범되면 대북 경제협력을 위한 움직임이 본격화되겠지만, 각 분야에서 미리 보완적인 프로그램을 구상해 보는 것이 이 시점에서 바람직한 참여 자세라 여겨진다.

농업부문에서는 북한 특구의 배후지 농업개발과 이와 관련된 남북한 협력의 청사진을 그려 볼 수 있다. 특구로 지정된 면적이 그리 넓지 않기 때문에 특구 내에서의 농업개발은 어려울 것으로 전망되지만 특구 시장을 겨냥한 배후지에서의 농업개발은 추진해 볼 만한 프로그램이다. 또한 특구 배후지 농업을 지지하는 전후방 인프라를 특구 내에 설치하는 것도 특구 농업개발의 중요한 부분이다. 농업부문의 보완 프로그램으로는 ①특구 배후지역의 농업개발, ②특구 내 전후방 농업 인프라 개발, ③이와 관련된 남북 협력사업 모델 개발 등을 들 수 있다. 따라서 이에 대비한 연구를 추진할 필요가 있다. 이 연구가 가지는 중요성은 다음과 같다.

첫째, 장차 소득이 높아질 특구 주민의 먹을거리 수요를 충족시킨다는 차원에서 중요하다. 둘째, 북한의 농업관리 시스템에 긍정적 효과를 파급시키고 경제특구 내외의 산업 간 균형개발을 유도할 수 있다는 차원에서 중요하다. 특구 내외의 농업개발은 특구 개발 초기에 특구와 본토 간 연관효과를 창출할 수 있으므로 북한의 새로운 경제개발 전략을 성공적 추진에 요건이 된다. 셋째, 북한의 특구는 그 내외에서 이루어지는 남북한 농업협력을 지속시키고 발전시킬 수 있는 필수조건을 제공하고 있다. 즉, 특구의 주민, 근로자, 투자기업, 관광객 등이 남북한 농업협력의 결과물인 농산물의 시장을 제공하게 되므로 협력사업의 지속성과 발전성이 확보되는 것이다.

위와 같은 필요성에서 수행되는 이 연구의 목적은 다음과 같이 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 특구 개방을 통해 국가경제 발전을 도모하려는 북한의 경제 전략을 분석하고 정리한다. 둘째, 북한의 특

구와 본토 사이의 경제순환에 특구 배후지 농업과 특구 내 전후방 인프라가 수행할 수 있는 역할에 관해 고찰한다. 셋째, 특구 배후지 농업개발과 특구 내 인프라 구축 등 특구 농업개발 방향과 이와 관련된 남북한 협력 과제를 제시한다.

이 연구는 남북한 양측의 당국자가 북한의 특구 내외에서 이루어질 농업개발협력에 관해 필요로 할 만한 자료를 제공하는 데 초점을 맞추고 있다. 따라서 이 연구가 그 목적에 맞게 적절히 수행된다면 북한의 특구 개발 청사진에서 누락되어 있는 농업부문의 개발 방향이 제시되고, 또한 특구 내외의 농업개발 과정에서 필요한 남북한 협력 방안과 그 조건도 제시될 수 있다. 요컨대 이 연구는 특구 출범 단계의 관련 법규 제정과 관련 협약 체결 과정에서 당국자가 대북 농업개발협력사업을 사전에 고려할 수 있도록 기회를 제공하는 차원에서 수행됨을 밝혀 둔다.

3. 선행 연구 현황

지금까지 북한 경제특구의 산업과 관련해서는 제조업, 금융 및 서비스, 관광 등을 중심으로 논의되어 왔다. 또한 경제특구 개발과 관련된 남북협력 가능성 역시 이들 산업과 인프라 건설에 대한 투자를 중심으로 논의되어 왔다. 따라서 북한의 경제특구를 대상으로 한 연구는 주로 이들 부문과 이 부문에 대한 투자 등에 초점을 맞추어 수행되어 왔다.

이 연구에서는 특구와 관련된 이들 연구 결과를 참고하여 북한 특구 내외의 농업개발과 남북한 협력방향에 대해 고찰해 보고자 한다. 이 연구에서 기울이는 관심은 두 가지로 구분된다. 하나는 북한과 같은 사회주의 국가의 경제특구에 관한 것이고, 다른 하나는 남북한

간 농업부문 협력사업에 관한 것이다.

우선 중국과 북한의 특구, 그리고 특구와 관련된 북한의 경제개발 전략 등에 대한 연구 현황을 간략히 살펴보면 다음과 같다.

동용승(1995)은 북한의 경제개방 추이와 전망, 외국과의 비교를 통해 본 투자환경, 나진·선봉 지대 개발 현황 등을 분석하고 남한의 역할이 무엇이며 어떤 효과를 거둘 수 있는지를 고찰했다. 정형곤(2000)은 이행기경제의 발전모델로서 경제특구의 기능을 검토하고, 경제특구 성공의 제1 조건이 제도적 기반 구축이라고 지적한 바 있다. 정세진(2000)은 북한의 중앙계획경제가 국가의 물자조달 불능으로 균열되고 향후 북한 경제체제가 탈계획적인 혼합경제 혹은 시장경제로 변화할 가능성을 암시장과 경제특구에 관한 연구를 통해 고찰했다. 양문수(2001)는 북한의 경제개발 기제가 침체의 기제로 발전된 상황을 분석하고, 경제침체를 경제특구의 개방과 개혁 조치로 탈출할 수밖에 없음을 주장했다. 서봉교(2001)와 신지호(2003 봄호)는 개성공업단지를 전망하고 문제점과 과제를 제시했다. 정연호(2003. 3. 11)는 2002년 특구 설치 이후의 북한 경제를 ‘섬경제’와 ‘본토경제’로 구분하고 특구 활용을 통해 본토의 경제를 발전시키는 전략을 제시했다. 조동호 등(2002)는 2002년 7·1 경제관리개선조치와 새로운 특구 지정 후 북한의 바람직한 경제발전 전략을 제시하였다.

한편 북한 농업개발 방향 및 남북한 농업협력에 관한 연구 현황은 다음과 같다. 김성철(2000)은 베트남이 해외자본을 유입하는 방식에 초점을 맞추어 분석한 후, 북한의 개발 전략과 개방 방식, 그 효과 등을 전망하고 있다. 김운근 등(2000)은 북한경제를 이행기경제로 파악한 후 북한 농업의 발전 방향과 개발 전략을 모색하고 남북한 농업개발 협력 방향을 제시했다. 김영훈(2001)은 북한 농업부문에서의 개혁·개방 시도와 그 한계를 분석하고, 바람직한 남북 농업협력

방안을 유형별로 고찰한 바 있다.

북한의 경제특구와 농업개발, 경제특구와 남북한 농업개발협력을 연관시켜 본격적으로 고찰한 연구는 아직 없으나, 기본 아이디어를 언급하거나 논의한 수준의 연구가 있다. 정연호(2003)는 북한 특구와 본토의 연관효과 창출을 강조하면서 농업의 역할을 언급한 바 있으며, 김영훈(2003)은 특구 배후지역의 농업개발이 필요하고 그 과정에서 남북한 간 농업협력이 이루어진다면 새로운 농업협력 모델을 만들 수 있음을 강조한 바 있다.

4. 주요 연구 내용

이 연구는 네 부분으로 구성되어 있다. 첫 부분인 제2장에서는 북한의 특구 개방 전략과 과제에 관한 일반적 사항을 다루고, 제3장에서는 특구 내외 농업개발과 이를 위해 남북한이 협력해야 할 필요성을 고찰한다. 제4장에서는 북한 특구지역에서 이루어진 남북한 농업개발협력의 한 사례로서 고성온실농장 협력사업 사례를 분석하고, 마지막 제5장에서는 새로운 특구의 배후지 농장개발과 특구 내 전후방 인프라 구축의 방향을 제시하고 이를 위한 남북한 협력과제를 고찰한다. 이하에서는 각 장별로 주요 연구 내용을 간략히 소개하고자 한다.

제2장에서는 우선 북한의 대외 경제협력 및 개방 경험을 소개하고 그 결과를 분석한다. 1970년대 중반부터 북한은 서방세계와 교역을 확대하고 차관을 도입하기 위한 노력을 기울였고, 1980년대에는 합영법 제정과 함께 외국인 자본을 유치하려는 시도를 한 바 있다. 1990년대에는 나진·선봉 지역에 경제특구를 설치하고 외국인 투자 관련 법률을 제정하여 제한적이나마 특구를 통한 경제개방 실험을

시도했다. 이와 같이 시기에 따라 변화되면서 추진한 북한의 경제개발 노력의 주요 내용과 그 실패 요인을 분석해 본다. 둘째로는 북한의 특구 개방 전략을 살펴본다. 여기에서는 나진·선봉 지대와 다른 새로운 접근방법으로서 선행된 내부 경제개혁 조치, 신의주·개성·금강산 특구의 특성 비교, 그리고 새로운 특구 개방의 기본 전략 등을 정리한다. 셋째, 새로운 특구가 가지고 있는 문제를 검토하여 특구 개발 초기에 보완이 필요한 과제를 도출해 낸다.

제3장의 주요 내용은 특구 농업개발과 이를 위해 남북한이 협력해야 할 필요성에 대한 고찰이다. 북한의 경제특구는 농업부문에 관한 고려가 없다. 경제특구 지정의 일차적인 목적을 자본과 선진 첨단기술 유치에 두고 있으므로 농업은 지역적인 고려대상일 수 있다. 그러나 다음 세 가지 측면에서 특구와 관련된 농업부문 보완 프로그램을 마련할 필요가 있다. 첫째, 연관효과 창출이다. 특구에 유입된 외국 자본이 지역 주민의 소비생활을 통해 본토로 유입될 수 있도록 배후지 산업을 개발할 필요가 있다. 둘째, 특구의 소득 수준 향상과 농산물 수요 증대에 대비해야 한다. 특구 주민 소득 향상과 농산물 수요 증대에 대비하여 본토에 공급 기지를 마련할 필요가 있다. 셋째, 특구 농업개발협력을 통해 남북 농업협력모델을 개발할 수 있다. 특구 내외에서 남북한 농업협력의 지속과 발전을 위한 시범적 농업협력사업을 추진할 필요성이 있다. 이 장에서는 이러한 세 가지 점을 고려하여 특구 농업개발과 남북한 협력의 필요성을 고찰한다.

제4장에서는 고성온실농장 지원 및 협력사업 사례를 소개하고 분석한다. 고성온실농장은 북측 금강산 지역 고성읍에 소재한 농장으로서 현대아산과의 협력사업으로 설립되었다. 이 농장의 설립 목적은 금강산관광지구의 관광객과 근로자들의 농산물 소비수요를 충족시키는 것이다. 협력농장의 개발, 대북 농업지원, 농산물 납품 및 거래 등의 사례는 북한의 새로운 특구에 적용 가능한 농업부문의 귀중

한 경험이다. 따라서 이 장에서는 특구 개발의 보완 프로그램으로서 농업개발과 협력을 염두에 두고 고성온실농장 협력사업의 전개 과정, 의의, 문제점 등을 고찰하고자 한다.

제5장에서는 특구 내외의 농업개발 방향과 남북한 협력과제를 제시하려 한다. 즉, 특구 배후지에서는 농장을 개발하고 특구 내에서는 농산물 유통, 농자재 공급, 농업금융 서비스 기능을 유치하여, 특구를 중심으로 한 종합적인 농업개발 및 협력사업이 남북한 간의 새로운 농업협력 모델이 될 수 있도록 하는 것이다. 이를 위해 세 방향에서 접근했다. 우선 특구별 기본법규에 제시된 특성에 따라 특구 배후지역에 적절한 시범농장 개발 방향을 제시한다. 둘째, 배후지 농장을 지지할 수 있도록 특구 내에 농산물과 농자재 유통 및 공급 기능을 조성하는 방안을 고찰한다. 셋째, 개발자금을 공급하고 시장 경제 실험을 지원하기 위해 특구 내 농업금융기능 조성 방안을 고찰한다.

제 2 장

북한의 특구 개방 전략과 과제

1. 북한의 경제개방정책 추진 경험

1.1. 대외 경제개방의 추진 배경

북한은 1960년대 초까지 서방세계와의 교역과 경제협력에 소극적인 자세를 취하고 있었다. 북한의 전후 복구와 경제건설에 필요한 원자재와 자본이 사회주의 경제체제 국가들로부터 공급되었고 북한의 상품은 이들 국가로 수출되었는데, 이와 같은 북한의 대외교역과 경제협력은 사회주의국가들과의 친선 관계 발전을 통해 자립경제 개발에 필요한 물자를 조달하는 정도로만 인식되고 있었다. 요컨대 북한 당국은 1960년대까지 대외 경제관계를 국내경제 발전을 위한 적극적인 수단이 아니라 사회주의 각 나라가 지니고 있는 여건에 의해 불가피하게 발생하는 경제교류 정도로만 인식해 왔다.

그러나 중국 및 소련과의 등거리 외교에 의해 필요한 경제원조를

얻으려는 정책이 중·소 분쟁으로 실효를 거두지 못하고, 중국의 문화대혁명 때문에 중국으로부터의 유상 원조도 중단되면서 사회주의 국가 일변도의 대외 경제교류 정책은 재고되지 않으면 안 되었다. 또한 북한의 경제규모 확대에 따라 보다 선진적인 자본설비 및 기술 도입의 필요성이 제기되면서 서방국가와의 대외 경제관계를 확대할 필요성이 제기되었다. 북한이 1970년대부터 시장경제체제 국가들과 대외 경제관계 개선을 추진하려 했다는 점은 중요한 의미를 지닌다. 그 이유는 이들 국가들과의 대외 경제관계는 시장경제 원리에 따른 경제거래 시스템을 요구하였기 때문이다. 그런 의미에서 북한의 대외 경제개방 조치는 이때부터 시작되었다고 할 수 있으며, 이는 다음과 같이 3단계로 전개되었다고 볼 수 있다(통일부 2003).

1.2. 1970년대 초반: 무역 확대 및 차관 도입을 위한 개방 조치

1970년대 초반 북한의 경제개방 시도는 선진 자본주의국가들과의 무역 및 경제협력 관계를 급속히 확대하는 형태로 나타났다. 우선 서방과의 교역을 확대하려는 시도로 나타났는데, 북한의 대외무역에서 서방국가가 차지하는 비중은 1960년에 3.7%에 불과하였으나 1970년대에 접어들면서 계속 증대하여 1975년에는 53.6%까지 상승했다.

한편 북한은 1971년부터 시작되는 제1차 6개년 경제계획을 의욕적으로 수립했다. 이 계획은 1961-1967년에 추진된 제1차 7개년 경제계획으로 ‘사회주의공업국’ 건설이 완료되었다고 판단하고 이를 보다 내포적으로 발전시켜 나가기 위한 중공업과 국방산업 발전, 특히 기술혁명과 산업설비의 근대화를 주요 목표로 삼고 있었다. 북한은 본래 중국과 소련의 원조를 기대하고 이 계획을 수립했다. 그러나 의도한 만큼의 원조가 어려워지자 대외 경제관계의 전환을 모색

하였다. 즉 서방국가로부터 기술 및 대규모 설비 플랜트 등을 차관 형식으로 도입하는 제1차 대외 경제개방을 추진해 나간 것이다(통일부 2003).

북한은 1970년에 OECD 국가들로부터 300만 달러의 차관을 도입한 것을 시발로, 1971년 1,700만 달러, 1972년 2억 400만 달러, 1973년 3억 7,500만 달러, 1974년 4억 달러의 차관을 서방세계로부터 도입했다.(극동문제연구소 1979, 438). 이에 따라 1970년대 상반기 들어서는 소련보다 서방 선진국가로부터 훨씬 많은 차관도입 실적을 보이게 되었다. 무역구성비 또한 1971년 공산권 80%, 비공산권 20%에서 1974년에는 공산권 40%, 비공산권 60%로 역전되어 나타났다(통일부 2003).

북한이 선진 자본주의국가들과 무역 및 경제협력 관계를 확대하려 했던 주요 목적은 현대적인 플랜트와 기술을 도입하려는 데 있었다. 1971년부터 1973년까지 북한이 서방국가들로부터 설비 및 기술을 도입하기 위해 교섭한 내용을 살펴보면, 우선 낙후된 설비를 교체하는 작업을 산업 전 부문에 걸쳐 추진했고, 경공업 부문의 확장과 신설에 많은 노력을 기울였으며, 플랜트의 주요 도입선을 일본으로 삼

표 2-1. 북한에 대한 국가별 무상원조 및 차관 제공 실적, 1961~1976
단위: 만 달러, (%)

연 도	소 련	중 국	기타 사회주의국	OECD국	합 계
1966~1969	19,668 (58.4)	10,500 (31.2)	3,500 (10.4)	-	33,668
1970~1976	90,600 (41.5)	160 (-)	-	124,200 (57.8)	214,960

자료: 국토통일원(1986).

은 것을 들 수 있다.

그러나 이와 같은 북한의 대서방 접근은 1970년대 중반 이후 좌절되었다. 원유 가격이 1973년에 대폭 상승한 반면 북한의 주된 수출 상품인 비철금속의 가격은 1974년 이후 큰 폭으로 하락하여 북한의 교역조건이 크게 악화되었다. 또한 교역조건 악화로 인해 자본재 도입에 대한 대금 지불이 지연되기 시작하여 1974년 10월부터 대외부채가 급격히 증가되었으며 서방과의 교역이 급격히 위축되는 결과를 가져왔다. 이는 결국 북한의 채무불이행(Default)을 초래했다.² 이러한 상황에서 북한은 1980년대 들어 대외 경제개방정책의 획기적인 전환을 꾀하게 되었는데, 그것은 합영법의 제정이었다.

1.2. 1980년대: 합영법 및 합영사업

북한은 1984년 1월 최고인민회의 제7기 3차 회의에서 향후 5년 내지 6년 내에 사회주의 국가와의 교역을 10배로 증대시키고 외교 관계가 없는 서방국가와의 교역도 확대하겠다고 공식적으로 선언하였다. 이러한 대외 개방정책 추진에 대한 선언과 함께 후속조치로 동년 9월에는 외국인기업의 북한 투자와 관련된 합영법을 제정·공포하였으며, 1985년에는 합영법 시행세칙, 합영회사 소득세법 및 동세칙, 외국인 소득세법 및 동세칙 등을 제정 공포함으로써 외국인 투자유치 법규들을 마련하였다. 나아가 제3차 7개년 계획 기간(1987~93)에는 북한의 대외무역 규모를 3.2배로 증가시켜 연간 100억 달러 수준으로 끌어 올리겠다는 목표를 설정하였다. 이러한 대외개방 계획을 추진하기 위해 합영공업부가 신설되어(1988년 12월) 외국

² 북한의 채무불이행은 1976년 일본에 채무상환 연기를 요청한 것으로부터 시작되는데, 일본은 1976년, 1979년, 1983년 세 차례 약 800억 엔에 이르는 채무의 상환을 연기해 주었다(통일부 2003).

인 투자 관련사업을 전담하게 되었으며 무역정책의 기조도 수입대체에서 수출지향 정책으로 전환하였다(통일부 1998).

서방자본의 투자유치는 북한이 그동안 선택하지 않았던 정책이었다. 그럼에도 불구하고 북한이 외국인 투자를 유치하는 정책으로 전환한 것은 두 가지 이유로 볼 수 있다. 첫째, 1970년대 중반 이후 야기된 외채문제로 서방국가로부터 차관 형식의 외자도입이 불가능하게 되자 채무상환 부담이 없는 새로운 외자도입 방법의 하나로 외국인기업의 직접투자를 위주로 하는 대외 개방정책을 추진하게 되었다고 볼 수 있다. 둘째, 중국의 경제개방정책의 성공적 추진에 영향을 받은 것으로 해석할 수 있다. 중국은 1978년부터 경제개혁과 대외 개방정책을 채택하여 중앙집권적 사회주의 계획경제체제의 비효율성을 극복, 매년 큰 폭의 경제성장을 이룩하고 있었기 때문이다.

북한이 외자 유치에 나선 것은 합영법 시행세칙 제4조에 적시된 바와 같이 합영회사를 통해 최신 과학기술을 받아들이며 제품의 질을 높이고 수출을 늘릴 수 있다고 보았기 때문이다. 따라서 합영의 주요 대상도 그에 걸맞은 부문으로 했다. 즉, 주요 합영사업 대상은 전자 및 자동화공업, 금속공업, 채취공업, 기계제작공업, 화학공업, 식료품 가공공업, 피복 가공공업, 일용품공업, 건설, 운수, 관광 등 수출품을 생산하거나 외화 획득이 상대적으로 용이한 산업분야로 설정한 것이다.

합영사업하에서 투자유치는 합영기업 설립을 통해 이루어지게 된다. 따라서 합영기업의 설립 건수와 규모를 보면 외국인 투자의 규모를 알 수 있다. 그러나 합영 실적과 합영부문을 보면 당초 북한이 의도하였던 성과는 달성되지 못했음을 알 수 있다.

합영사업은 주로 1986~1992년에 추진되었다. 이 기간 북한에 설립된 합영회사는 중소기업 100여사 정도인데 서방자본과의 합영 실적은 없고 중국(20%) 및 일본의 조총련계 기업(80%)과의 합영이 대

부분을 차지하고 있다. 또 제3차 7개년계획 기간에 이루어진 합영 실적 106건 가운데 경공업과 식당 및 상점 등 서비스 분야가 58.5%, 농림수산업이 11.3% 등을 차지하는 것으로 나타나 당초 북한이 의도했던 최신 과학기술 습득과 수출품 생산을 위한 합영사업과는 거리가 멀었다.

더욱이 합영사업은 조총련과의 한정된 합영사업으로 위축되었는데 1993년까지 정상적으로 운영된 합영사업체는 20여 개에 불과하여 결국 1980년대 초 합영사업 실시에 따른 소규모 ‘조·조합영’은 실패로 귀결되었다. 서방과의 합영사업 실패는 북한의 낮은 대외신용도에 그 요인이 있으나, 조총련과의 합영사업 부진은 다른 데에 원인이 있다고 볼 수 있다. 북한은 조총련계 기업과의 합영사업을 종전의 ‘애국공장 헌납사업’의 연장선 상에서 크게 차별하지 않은 상태로 관리하려 했다. 즉, 합영기업을 외국인이 경영에 참여하는 특별한 사업단위로 여기지 않고 국가계획생산활동을 우선 요구하는 등 북한 당국의 기업관리 방식 속에서 관리하려 했는데, 북한에 우호적인 조총련 자본이라 할지라도 이러한 상황을 수용하기는 어려웠을 것으로 판단된다.

1.3. 1990년대: 나진·선봉 자유경제무역지대의 설치³

1990년대 들어 북한경제는 더욱 어려운 상황에 직면했다. 마이너스 경제성장 위기에 봉착하여 1980년대 실패한 합영사업의 대안으로서 새로운 대외 경제개방정책이 필요하게 되었다. 더욱이 1980년대 말 사회주의 경제블럭이 해체되면서 기존의 ‘우호무역’이 사라지고 경제적으로 고립되는 상태에 이르렀다.

한편에서는 개방에 유리한 환경도 조성되고 있었다. 1990년 7월부

³ 통일부(2002, 129-130) 참조.

터 두만강 유역에 맞닿은 북한, 중국, 러시아와 인근 국가 간에 논의된 ‘두만강개발계획(UNDP 프로젝트)’이 대표적인데, 북한은 이 계획에 참여함으로써 경제적 이익을 얻을 수 있는 방안을 모색할 필요가 있었다. 또한 2차 개혁·개방 단계로 진입한 중국의 사례를 참조하여 경제특구 개방 여부를 신중히 검토하게 되었다.

북한은 1990년 10월 당시 정무원 총리가 중국의 경제특구인 심천, 주해, 천진, 광주 등을 시찰한 후 1991년 12월 ‘나진·선봉 자유경제무역지대 개발에 관한 결정(정무원 결정 제74호)’을 채택·공포하여 이 지역을 중국의 경제특구와 같이 자유경제무역지대로 선포하고 적극적인 대외 개방을 추구하였다. 또한 1993년에는 나진·선봉 자유경제무역지대의 범위를 확대하고 더욱 적극적인 특구 개방정책 추진 내용을 발표했다.

나진·선봉 경제특구의 개발계획은 2단계로 구성되었다. 1단계 계획은 2000년까지 항만, 철도, 도로 등 각종 수송 인프라를 확충하여 국제물류거점을 조성하는 것이었다. 이와 함께 수출을 위주로 하는 외자기업의 유치 및 육성도 중요 목표로 삼았다. 2010년까지의 2단계 계획에서는 나진·선봉 경제특구를 중계무역, 수출가공, 관광 및 금융 중개 등 기능을 종합적으로 수행하는 국제교류의 거점으로 육성한다는 목표를 두었다.

이를 위해 나진·선봉 지대 내에서는 화폐개혁, 자유시장 개설·자영업 허용 등 개혁 조치를 취하는 한편, 50여 개가 넘는 외국인 투자 관련 법률·규정을 제정하는 등 외자 유치를 위한 제도적 장치를 마련했다. 특히 북한은 이 지대의 인프라 구축이 외국인 투자유치를 위한 관건이라는 판단 아래 우선 수송·통신·전력 부문을 정비했다.

나진·선봉 특구 설치에 북한의 대외 경제개방정책에 중요한 전환점이 되었다. 외국인 직접투자유치를 위한 독자적인 경제구역을 허용하고 이를 뒷받침할 수 있는 많은 외국인 투자 관련 법들을 제정하여 그 밖의 지역에서의 외국인 투자를 위한 제도적 장치들을 처음으로 만드는 계기가 되었기 때문이다. 이와 더불어 특구의 투자유치를 위한 시장경제 원리를 부분적으로 도입하였으며, 각종 우대조치들을 제도화하고, 정경분리 원칙의 채택을 부분적으로 천명하였다.

우선 시장경제 원리의 도입 차원에서 살펴보면 지대 안의 모든 외

표 2-2. 나진·선봉 특구의 단계별 개발 목표와 중점 프로젝트

	1단계(1993~2000)	2단계(2001~2010)
개발 목표	· 국제화물중계기지, 수출가공기지 건설	· 종합적, 현대적인 국제교류 거점도시(제2의 싱가포르)
중점 프로젝트	· 나진지구의 경제특구 거점화 · 중국-러시아와의 중계수송망 형성(철도, 도로, 통신 등) · 자유무역항들의 하역능력을 3,000만 톤 규모로 확장 · 가공수출 산업기지형 공단 본격적 조성 · 공업지구별 전문화와 본격적 외자 유치를 통한 수출주도형 가공기지 건설 · 지대와 지대 주변에 관광기지 개발	· 자유무역항들의 하역능력을 1억 톤 규모로 확장 · 중계무역, 수출가공, 제조업, 금융서비스, 관광의 제 기능을 종합적으로 수행할 수 있는 지대 건설 · 21세기 국제 수준에 부응할 수 있도록 지대의 현대화와 정보화 추구
도시건설	· 인구 30만 명 규모 · 나진지역 중심으로 개발하고 이를 선봉지역으로 확대	· 인구 100만 명 규모 · 후창, 신해 등 나진 외곽지역과 사회, 홍의 등 두만강지역 신흥도시 개발

자료: 『나진·선봉 자유경제무역지대 투자환경』, 김일성종합대학출판사, 1995.

국 투자기업들은 업종, 기업형태에 관계없이 자유롭게 기업을 창설하고, 무역 활동을 할 수 있게 하였으며, 기업관리와 경영방식의 자유로운 선택권을 보장하였다. 상품생산과 판매가격은 시장의 수요와 공급에 따라 조절되도록 하였으며, 토지임대로 임차한 토지의 사용권을 상속하거나 제3자에게 양도할 수 있도록 하였다. 또한 외국 투자자는 지정 장소에서 외화의 유가증권 거래가 가능하도록 하였다.

우대조치 부여의 측면에서 보면 그동안 합영과 합작만 가능하던 투자를 외국인기업 단독으로 100% 투자할 수 있도록 하였으며, 외국은행을 설립할 수 있도록 하였다. 그리고 상주대표사무소를 설치할 수 있게 하였으며, 보험사업을 외국 투자가나 외국 기업이 할 수 있도록 하였다. 외국인의 경우 초청장 소지자는 사증 없이 출입할 수 있도록 하였다. 최저임금 수준도 일반 지역은 월 220원인 데 비해 160원으로 규정했으며, 토지 사용료는 10년 이내 범위에서 감면하거나 면제해 주었다. 또한 외화현금, 유가증권의 반출입을 자유롭게 허용하였다. 세율 적용에서도 일반 세율(기업소득세 25%, 기타소득 20%)보다 낮은 특혜 세율(기업소득세 14%, 기타소득 10%)을 적용하였으며, 특혜관세율을 적용하여 관세를 면제하여 주거나 감면해 주었다. 기업소득세는 생산 부문과 서비스 부문, 투자금 6천만원 이상의 사회간접자본 부문과 봉사 부문에 대해서 면제하거나 감면하도록 하였다.

정경분리 원칙과 관련해서는 자유무역항은 선박, 선원의 국적과 무관하게 자유로운 입출항을 보장해 주었으며, 공화국 영역 밖에 거주하는 조선 동포의 출입국 절차를 간소화하였다.

표 2-3. 나진·선봉 자유경제무역지대의 우대조치

	비교항목	나진·선봉	본토지역
시장경제 원리의 부분적 도입	기업경영 활동	기업관리와 경영방식의 자유로운 선택권 보장	선택권 제한
	상품가격 설정	판매자와 구매자 합의로 결정 (필수품 제외)	국제시장가격, 국가가격 제정기관 가격에 준거
	토지임대	입찰, 경매 방법도 가능	협상 방법만 가능
	외환거래	외국 투자가 등은 지정 장소에서 외화 유가증권 거래 가능	허용 안됨
우대조치 부여	투자유형	외국인기업도 가능	합영, 합작만 가능
	은행설립	외국은행, 외국은행 지점도 가능	합영은행만 가능
	사무소	상주대표사무소설치 가능	규정 없음
	보험사업	외국 투자가, 외국 기업도 가능	국가보험기관만 가능
	외인출입	초청장 소지자 무사증 출입	사증 소지
	최저노임	160원	220원
	토지 사용료	10년 이내 범위에서 감면 또는 면제	10년 이내 범위에서 감면 또는 면제(장려부문만)
	외화 반출입	외화현금, 유가증권의 자유 반출입 허용	반출 제한
	부과세율	특혜세율 (기업소득세 14%, 기타소득 10%)	일반세율 (기업소득세 25%, 기타소득 20%)
정경분리 원칙의 부분적 천명	세금감면	-기업소득세: 생산 부문, 6천만원 이상의 사회간접자본 부문과 봉사 부문 면제 및 감면 -재산세: 건물 5년면제 -거래세: 봉사 부문 50% 감면	감면 없음
	관세부과	특혜관세율 (관세면제 또는 감면)	보통관세율 (무역협정시 특혜관세율 적용)
	항만출입	자유무역항은 선박, 선원의 국적과 무관하게 자유로운 입출항 보장	출입제한 가능
	출입국 절차	공화국 영역 밖에 거주하는 조선 동포의 출입국 절차 간소화	해당 절차

자료: 홍익표(2001).

그러나 이와 같은 획기적인 외국인 투자유치 노력에도 불구하고 북한 내부의 정치·사회 불안정, 인프라 부족, 남한 투자자 참여 저조 등으로 지금까지 나진·선봉 경제무역지대 실험은 성과를 얻지 못하고 있는 것으로 평가된다. 지대 설치 후 13년이 지난 오늘날까지 나진·선봉 지역에 대한 투자계약 규모는 약 9억 달러로 저조할 뿐만 아니라, 실제 외국인 투자 실적도 계약금액의 14%에 불과한 1억 3천만 달러에 그치고 있는 것으로 파악되고 있다.

표 2-4. 나진·선봉 지구 개발 경과

일 시	내 용
1991. 12.	나진·선봉 지역을 「자유경제무역지대」로 지정
1992. 10.	외자 유치의 법률적 환경 정비를 위해 「외국인투자법」 제정
1993. 1.	「자유경제무역지대법」을 비롯한 58개의 외자 유치 법령 제정
1993. 12.	나진·선봉 지대의 면적을 종전의 621km ² 에서 746km ² 로 확대하고 동 지역을 「나진·선봉시」로 제정
1995. 9.	타이 Loxley Pacific사와 통신망 확충사업 양허계약 체결
1996. 1.	나진·선봉에 10개 공업지구 설정
1997. 6.	동지대의 개발을 촉진하기 위해 원정리 자유시장 운영, 자영업 허용, 환율 현실화 조치 등 단행
1998. 4.	「나진·선봉 자유경제무역지역지대」에서 「자유」를 삭제하여 「나진·선봉 경제무역지역지대」로 명칭 변경
1998. 9.	UNDP 협조로 「나진기업학교」 개교
1998. 9.	헌법 개정시 특수경제지대에서 각종 기업의 창설·운영을 장려 한다는 조문을 추가(제37조)
1999. 2.	외국인 투자법, 나진·선봉 경제무역지대법, 외국인기업법, 합작법, 합영법, 외국인 투자기업 및 외국인 세금법 등 9개의 법률을 개정
1999. 5.	내각 결정으로 외국인 투자 노동규정 등 5개의 규정을 개정
2000. 10.	홍콩 엠페리그룹이 투자한 카지노호텔 오픈
2001. 8.	타이 록슬리사가 투자한 「나선국제통신센터」 완공
2002. 11.	나선직할시에 휴대전화 개통

자료: 통일부.

동 지역에 외국자본으로 건설이 완료된 것으로는 조총련이 투자한 나진항 비료창고(1994. 8.)와 비파관광숙소(1997. 8.), 홍콩 타이슨사가 투자한 나진호텔(1996. 8.), 중국 길림성 연변건축공사와 합영으로 건설한 나진시장(1998. 4.), 홍콩 엠페러그룹이 건설한 호텔(2000. 10.), 타이 록슬리사가 투자한 나선국제통신센터 등 미미한 수준이다. 도로·항만 부문의 사회간접자본 투자 실적도 마찬가지로 저조한 수준에 머물고 있다.

이와 같이 나진·선봉 지대에 대한 외국인 투자는 서비스 부문에 편중되어 있을 뿐만 아니라 투자자 그룹도 크게 제한되어 있다. 지리적으로 가까운 중국 자본이 65%, 일본의 조총련계 자본은 20%이고, 서방 자본에 의한 투자는 10% 미만에 불과한 것으로 추정된다. 현재 나진·선봉 지대의 인프라 건설과 외국인 투자사업은 거의 중단 상태에 있으며 소규모 관광사업과 카지노 사업을 통한 외화벌이 사업만 명맥을 유지하고 있는 것으로 나타나고 있다.

1.4. 1980~90년대 대외 경제개방 조치의 실패 요인

1970년대 북한의 대서방 교역 확대 조치는 북한 내부의 요인도 있지만 오일쇼크라는 외부적 요인에 의해 실패한 측면이 크다. 그러나 1980년대의 합영사업과 1990년대의 나진·선봉 지대 개방정책의 실패는 주로 북한 내부의 요인으로부터 찾을 수 있다. 즉, 그 요인은 대개 다음 세 가지로 집약된다. 첫째, 내부 개혁 부재, 둘째, 내수시장의 부재, 셋째 열악한 사회간접자본 등의 요인이 그것이다.

1.4.1. 대외 경제개방 여건으로서 내부 개혁의 부재

북한은 외부의 자본을 도입하기 위해 여러 차례 개방적 조치를 취했으나 이들 개방 시도가 내부의 개혁으로 충분히 뒷받침되지 못했기 때문에 실패할 수밖에 없었던 것으로 판단된다. 그것은 북한이

개혁·개방에 대해 여전히 소극적 태도를 취하고 있었다는 것을 의미한다. 개방 조치의 뚜렷한 비전과 목표가 사전에 확립되지 않았을 뿐만 아니라 당국의 개방 추진 의지도 미약했다. 이는 다양한 경제 개방 조치가 시행된 이후에도 북한은 사회주의 계획경제체제의 강화를 주요 내용으로 하는 『인민경제계획법(1999. 4.)』을 제정하고 농민시장 등에 대한 규제강화 조치를 시행하는 등 개방 조치에 역행하는 시책을 내놓고 있었다는 점에서 잘 나타나고 있다.

개방에 대한 소극적 태도로 인해 제도적으로 미흡한 경제개방 환경이 개선되지 않아 외국 자본의 유치가 순조로울 수 없었다. 무역 관리체제가 초보적인 수준에 머물고 있었고, 합영기업들이 중앙의 통제를 받아 활동의 자율성이 극히 제한되었다. 또 외국 투자기업의 활동 보장, 국제화, 외환의 사용 가능성, 노동자 채용 및 노무관리, 임금 수준, 토지임차 비용, 인프라 등 다양한 측면에서 북한은 제3세계의 외자 유치 경쟁국들보다 크게 불리한 수준에 머물러 있었다는 점이 투자유치 실패 요인으로 지적되고 있다.

1.4.2. 내수시장의 부재

개방 초기부터 중국, 베트남에 대한 외국인 투자기업의 진출은 빠르게 진행되었을 뿐만 아니라 시기에 따라 변화하고 있다. 이들 지역에 대한 초기 투자는 해당 지역에 존재하는 풍부한 노동력을 이용하여 생산하고 이를 해외시장으로 수출하는 것을 목적으로 하였다. 따라서 초기에는 노동집약적인 상품생산을 위주로 하는 중소기업들이 이들 지역에 많이 투자·진출하였다. 그러나 시간이 지남에 따라 이들 국가의 내수시장 판매를 주요 목적으로 하는 투자도 점차 증가했다(고정식, 김홍석 1996).

그 이유는 이들 국가들이 경제개혁과 대외 개방 추진 기간 높은 경제성장률을 기록함으로써 소비자의 구매력이 높아진 때문이다. 또

한 시장경제체제가 자리 잡아 내수시장에서의 판매 활동이 가능해졌기 때문이다. 내수시장 판매로 획득한 이들 국가들의 화폐를 미국 달러화로 교환할 수 있는 외환시장이 성숙되어 있는 등 내수시장 진출과 관련된 여러 제도적 장치들이 뒷받침되었다는 점도 또 하나의 중요한 여건이다(통일부 1998).

그러나 북한의 특구는 당분간 불완전한 생산기지로서의 활용도밖에 없기 때문에 외국인 투자기업의 적극적인 진출에는 한계가 있다. 즉, 북한의 경제특구(나진·선봉)는 내수시장과 고립되어 있어 특구 내 기업들이 생산제품들을 북한 내수시장에 판매하기 어려울 뿐만 아니라 생산에 필요한 원·부자재를 북한 내부에서 조달하기도 어렵다. 중국 심천 경제특구의 경우 중국 내수시장이 특구 발전에 중요한 역할을 하면서 동시에 중국 내수시장에 선진적 경영기법과 기술이 전파되는 통로 역할을 했다는 사실에 주목할 필요가 있다(통일부 2003).

1.4.3. 사회간접자본 부족

북한의 사회간접자본이 매우 열악하다는 것은 주지의 사실이다. 북한의 사회간접자본 낙후로 인해 1990년대 특구 개발은 처음부터 큰 제약을 받을 수밖에 없었다. 사회간접자본을 확충하기 위해서는 거액의 자본이 소요되기 때문에 특구 내에 진출하는 개별 기업들이 이를 해결하기는 어렵다.

중국의 경우 경제특구 개발 초기 외국의 자본에 의지하지 않고 자체의 힘으로 사회간접자본을 건설하기 시작했다(김석진 2002, 11). 즉, 초기에는 사회간접자본 정비를 위한 투자의 상당 부분을 중앙정부와 지방정부가 담당하다가, 특구 개발이 본궤도에 오름에 따라 국제금융기구로부터의 개발차관 및 외자로 충당해 나가는 비중이 올라갔다.

이에 반해 북한의 나진·선봉은 특구의 발전 가능성을 뒷받침하는 제반 여건, 즉 내부 경제개혁과 내수시장 등에서 불리하여 외자 유치에 불리했을 뿐 아니라, 인프라 확충에서부터 내자를 동원할 준비를 갖추지 않았기 때문에 성공 가능성이 처음부터 매우 낮았다고 할 수 있다.

표 2-5. 1970~90년대 북한의 대외 경제개방 조치와 제약요인

시 기	개방 조치	주요 내용	실패 요인
70년대	○대서방 무역 확대 ○차관 도입	○서방과의 경험 확대 - 플랜트, 기술, 차관 도입 - 수출 확대	- 오일쇼크 - 교역조건 악화 - 상환 지연
80년대	○합영법 ○합영사업	○개방형 법률 제정 - 외국 자본 유치 시도	- 대외신용 저하 - 인프라 부족 - 중앙계획체제 적용
90년대	○나진·선봉지대 개방	○경제특구 설치 - 외국인투자 관련법 제정 - 외국인 직접투자유치	- 제한적 개방(모기장) - 인프라 부족 - 정치 및 사회 불안 - 주변과의 연계성 부족

2. 북한 특구 정책의 전환

2.1. 특구 신규 설치의 배경

북한 경제의 현 상황 역시 1990년대 초 나진·선봉 지대 개방 당시와 크게 다를 바 없다. 내부에서 동원 가능한 자본이 부족하여 외부로부터 자본을 도입할 필요가 있다. 이를 위해서는 수출과 투자유치를 위한 개방정책 추진에 주력할 필요가 있다. 그러나 체제 불안에 따른 개방의 제약과 열악한 투자 환경으로 대규모 투자유치를 위한 전면적 개방이 불가능한 상태이기 때문에 투자를 유치하기 위한 국지적 창구를 지정하여 집중적으로 육성하고 개방하는 방식을 취할 수밖에 없다.

2002년 북한의 새로운 특구 지정은 이러한 상황에서 나온 것이다. 외국자본과 선진기술 유치를 위한 특구 지정은 북한이 1980년대 중반부터 단속적으로 시도해 오던 개혁·개방적 조치들과 내용 면에서 전혀 새로운 조치라 말할 수는 없다.

그럼에도 불구하고 2002년의 경제관리개선조치와 특구 지정이 주목을 끌 만큼 중요하게 부각된 것은 다음 세 가지 요소 때문으로 볼 수 있다. 첫째, 2002년의 조치들은 내부 개혁과 대외 개방이 거의 동시에 집중적으로 이루어져 상호 보완적인 작용이 기대되었다. 둘째, 2002년 후반기의 북미, 북일, 남북대화의 진전과 맞물려 이들 조치를 뒷받침할 수 있는 외부 환경도 함께 조성되었다. 셋째, 1980~90년대의 조치들이 실험적이거나 조심스러운 접근인 데 비해 이번 조치들은 공개적이며 규모 면에서도 실험 수준을 벗어나 광범위하다는 점에서 차이가 있다.

2.1.1. '7·1 경제관리개선조치'

새로운 특구 지정을 뒷받침하는 여건 중 가장 중요한 것은 7·1 경제관리개선조치이다. 북한은 2002년 7월 주요 재화와 용역의 가격 현실화를 골자로 하는 경제관리개선조치를 시행했다. 북한 당국은 이번 조치를 사회주의 경제체제를 강화하기 위한 방안이라고 설명했다. 그 주요 내용, 그리고 특구 설치와 신탁은행의 설립⁴ 등 일련의 경제 조치를 종합적으로 고려할 때 일단 새롭게 제기된 개혁적 조치인 것으로 해석되고 있다.

우선 7·1 조치에서 가장 획기적인 것은 가격, 임금, 환율을 현실화·단일화했다는 점이다. 종전에는 쌀을 1kg당 80전에 수매하여 8전에 판매했으나 조정 후 쌀 수매가격을 농민시장 가격과 근접한 40원, 판매가는 43~45원으로 정했다. 옥수수는 1kg당 60전에 수매하여 7전에 판매하던 것을 20원에 수매하여 33원에 판매하는 것으로 조정했다. 이 밖에 지하철 및 버스 요금, 생활용품 가격도 인상했다. 주택사용료 역시 지금까지 한 채에 월 5~10원이었으나 1m²당 월 2원으로 크게 인상했다.⁵

이와 함께 임금도 대폭 인상했다. 군인과 공무원의 월급이 14~17배 인상되었고 노동자들의 월급은 10~20배 인상되는 등 직종에 따라 차등 인상되었다. 종전 평균 110원이던 생산노동자의 월급은

⁴ 북한의 김용술 무역성 부상은 동경에서 개최된 한 세미나에서 지난 7월 '신탁은행'이라는 새로운 형태의 은행이 북한에 설립되었다고 언급한 바 있다.

⁵ 7·1 조치 이후 기타 생필품 가격은 남성운동화 180원/1켤레, 세숫비누 2원/1장, 빨랫비누 15원/1장, 된장 17원/1kg, 간장 16원/1kg, 콩기름 180원/1kg, 소주 43원/1리터, 청어 100원/1kg 등이다(조선일보, NK조선, 섹션NK리포트 제93호, 2002. 10. 16).

2,000원 수준으로 인상되었고 중노동을 하는 광산 노동자의 월급은 6,000원까지 인상되었다. 전반적인 물가 상승과 함께 1,000원 권의 새로운 지폐도 발행되었다. 환율은 종전 1달러당 2.15원에서 150원으로 나진·선봉 지역과 비슷한 수준으로 조정되었다. 이와 함께 ‘외화와 바꾼 돈표’는 폐지되었다.⁶

둘째, 배급제가 폐지되었다는 주장도 있었으나 식량 배급표가 여전히 발급되고 있어 배급제는 유지되고 있다. 다만 2002년 초 함경북도 청진을 시범지역으로 선정하여 식량을 제외한 생활필수품의 배급을 폐지하는 실험을 한 것으로 보아 배급제를 완화하려는 시도가 있었던 것으로 보인다.

셋째, 경제계획 수립과 기업의 경영관리에서 분권화를 확대한 것으로 추정된다.⁷ 1965년 이래 국가 경제계획 수립 권한은 ‘국가계획위원회’에 집중되어 있었으나 ‘국가계획위원회’는 전략적·국가적인 중요 사업의 계획만을 수립하고 세부 사업은 해당 기관, 기업, 지방행정 단위 등이 수립토록 변경했다. 또한 기업의 독립채산제 강화, 원가 개념 강화, 생산 전문화, 내각 및 국가경제기관의 규제 완화 등의 조치를 통해 기업 부문에 경영관리의 자율성을 부여한 것으로 보고되고 있다.

넷째, 기업소의 기자재 조달을 원활히 하기 위해 종전에 없던 ‘사회주의 물자공급시장’을 개설하였다. 거래할 수 있는 품목을 지정하여 제한적으로 운영될 것으로 보이나, 이 조치를 통해 단위 기업소들이 생산한 중간재를 시장에서 거래할 수 있도록 허용함으로써 북

⁶ 필자가 남포(2002년 가을), 평양(2003년 초)를 방문했을 때 1달러가 150원에 거래되는 것을 확인했다.

⁷ 여기에 제시된 ‘분권화’는 1990년대 들어 추진되어 온 내부 경제개선 조치의 내용과 차이가 없다. 다만 7·1 경제관리개선조치와 맞물려 다시 강조되고 있는 것으로 추정된다.

표 2-6. 7·1 경제관리개선조치의 주요 내용

구 분	주요 내용
가격 개혁	- 배급제 완화와 국정가격 현실화(대폭 인상) - 임금 현실화(15~17배 인상) - 환율 현실화(대폭 인상)
분권화 진전	- 세부 사업계획 수립 권한의 지방 이양(지방행정단위, 기업소) - 독립채산제 강화, 원가 개념 강화, 규제 완화를 통한 자율성 강화 - 지방기업소에 가격 결정 재량권 부여
요소시장 허용	- 사회주의 물자공급시장 개설

한에도 공식적인 생산요소시장이 출현했다는 의미가 있다. 단지 거래대금 결제는 은행을 통하도록 하여 정부의 통제는 일부 유지하고 있다.

2.1.2. 대외관계 개선

가. 북미, 북일 회담 개최

북한은 2000년 6월 남북정상회담 이후 중국과 러시아 등 전통적 맹방들과 유대관계를 유지하면서 서방국가들과 외교관계를 수립하는 등 국제사회에서 활발한 외교를 펼쳐 왔다. 특히 서방국가들과의 수교가 급물살을 타고 2000년에 이탈리아, 필리핀, 영국과 수교한 데 이어 2001년에는 유럽연합(EU)과 네덜란드, 벨기에, 독일 등 13개국과 수교했다.

2002년 특구 지정과 개방에 임박해서는 9월 17일 북·일 정상회담을 개최, 남북자 문제와 북한의 경제지원 문제 등을 논의하였다. 또한 북한은 미국과의 관계 개선 노력으로 10월 4일 부시 대통령 특사

자격으로 방북한 제임스 켈리 미 국무부 동아시아·태평양 담당 차관보와 회담을 갖고 북미간 현안에 대한 조율을 시도했다. 이 회담에서 미국은 북한의 제네바 기본합의에 따른 즉각적인 북한의 핵사찰 수용과 미사일 생산 및 수출 중단 등 대량살상무기(WMD) 문제의 해결을 요구했으며, 재래식 전력 감축 문제를 비롯해 북한 내 인권 및 인권개선 등에 대한 포괄적인 입장을 전달했다. 그리고 북한은 체제안전보장과 테러지원국 해제 등 대북 적대 정책 포기, 경수로 지연 보상 등을 요구했다.

일본, 미국과의 사이에 걸려 있던 이와 같은 현안들이 해결되지 않아 이후의 북미, 북일 관계는 다시 경색국면을 맞게 되었다. 그러나 오랜 기간 답보 상태에 있던 외교관계를 2002년 하반기에 일시에 개선시킨 북한의 의도는 충분히 읽을 수 있다. 7·1 경제관리개선조치, 북미·북일 회담 개최, 남북회담 개최, 특구 설치 등 일련의 개혁·개방 조치는 서로 무관한 것으로 볼 수 없는 것이다.

나. 남북회담의 진전

북미, 북일 회담 개최와 때맞추어 2002년 하반기 남북한 관계도 오랜 답보 상태에서 벗어났다. 2002년 8월의 남북경제협력추진위원회 제2차 회의에서는 남한과 북한이 “합의보다는 실천이 중요하다”는 인식을 공유하며 회담을 추진하였다. 이 회담에서는 대부분의 중요한 의제에서 합의에 도달했는데 이를 요약하면 다음과 같다.⁸

첫째, 경의선, 동해선 철도와 도로의 연결 문제에 관해서 북한은 동해선 연결 공사에 필요한 장비와 자재들을 남한이 제공할 것을 요청하였고, 남한은 이에 응하였다. 둘째, 개성공단과 관련해서는 당국

⁸ 통일부, “남북경제협력추진위원회 제2차 회의 합의사항”에서 참고하여 정리. www.unikorea.go.kr.

간 회담에서 처음으로 북한은 ‘개성공업지구법’을 제정하여 공포하겠다고 함으로써 개성공단 개발사업의 기본 조건에 관한 문제를 논의했다. 그리고 개성공단 관련 실무협의회를 10월 중에 개성에서 개최하기로 함으로써 개성공단 건설에 대한 논의를 구체화하였다. 셋째, 임진강 수해 방지 문제와 관련된 논의에서는 북한이 남한의 현지조사를 허용했다. 북한은 임진강 상류의 기상·수문 등에 관한 자료를 남한에 통보하고 남한은 임진강 상류의 치산치수에 필요한 묘목을 제공하기로 합의하였다. 넷째, 임남댐(금강산댐) 공동조사를 위한 실무 접촉에 합의하고 9월 16일부터 18일까지 금강산에서 공동조사 일정을 추진하기로 하였다. 다섯째, 투자보장, 이중과세 방지, 상사분쟁 해결, 청산결제 등의 4대 경험 합의서 발효 문제와 관련하여 남북한은 빠른 시일 내에 법적 효력을 부여하는 조치를 마련하기로 합의하였다. 여섯째, 인도적 차원에서 남한이 북한에 쌀 40만 톤을 차관 방식으로 지원하고, 비료 10만 톤을 가급적 빠른 기간 내에 제공할 것에 합의하였다.

남북경제협력추진위원회(이하 남북경추위) 제2차 회의에 이어 제3차 회의가 2002년 11월 평양에서 개최되었다. 이 회의의 주요 의제는⁹ 북한 핵 문제와 관련된 우리 측의 우려 전달과 남북경추위 제2차 회의 합의사항 및 분야별 실무협의회 진행경과의 점검이었다. 그리고 미결사항을 협의했으며 경험제도실무협의회가 가동되고 남측 경제시찰단의 방북도 합의되었다. 남북경추위 제3차 회의 주요 의제와 합의사항을 간략히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 핵 문제와 관련해서는 국내외의 심각한 우려를 전달하고 북측이 적극적인 자세로 문제 해결에 임할 것을 촉구하였다. 이에 북

⁹ 통일부, “남북경제협력추진위원회 제3차 회의 결과 해설자료”에서 참고하여 정리한 것이다. www.unikorea.go.kr.

한은 직접 대응하지 않았으며 심사숙고 할 것이라는 반응을 보였다. 둘째, 남북경추위 제2차 회의 합의사항 및 분야별 실무협의회 진행 경과를 점검하였다. 셋째, 남북 간 실질협력의 제도화에 본격 착수하기로 하였다. 우선 경협제도 실무협회의의 가동을 통해 남북 간 경제협력의 제도적 틀을 구축해 나가기로 했으며, 4개 경협합의서 동시 발효와 12월 중순 경협제도실무협의회 개최를 합의하였다.

2차에 걸친 남북경추위 회의 이후 남북한 당국자 간에 경제협력 관련 의제로서 다루어지거나 추진된 것은 경의선과 동해선 연결, 개성공단 개발 문제, 쌀과 비료 지원, 임진강 수해 방지 및 임남댐 조사, 남북경협사업 확대를 위한 제도적 장치 마련 등이었다. 이 중 2002년 말까지 추진된 것도 있고 착수되지 않은 사업도 있지만 남북 대화의 급속한 진전은 7.1조치, 북미대화, 북일대화 등과 함께 새로 지정된 경제특구의 미래에 긍정적인 배경이 될 수 있었다.

표 2-7. 남북한 당국의 경협 관련 사업 추진 현황, 2002. 7. ~ 2003. 2.

사업 분야	추진 현황
경의선 연결	2002.9.18. 개성역, 도라산역에서 착공식 거행
동해선 연결	2002.9.18. 금강산 온정리 청년역, 통일전망대에서 착공식 거행
개성공단	개성공단 건설 실무협의회 제1차 회의 개성에서 2002년 10월 중 예정
쌀 지원	국내산 쌀 40만 톤 국제가격으로 대북차관 제공
비료 지원	비료 10만 톤 무상 지원
KEDO 지원	2002년 7월 말 현재 종합공정 진척도 23% 진행
임진강, 임남댐	현지조사 실시 합의
공동측량	공동측량 실시 일정 타결로 경의선·동해선에 관한 기술 문제 합의
해운합의서	2002.11.19. 실무접촉 개최일자 확정
제도적 장치 마련	4개 경협합의서의 조속한 발효 노력 합의
제4차경추위개최(안)	제4차 경추위 회의 2003년 2월 초 서울에서 개최 합의

2.2. 특구 신규 설치 및 운영의 기본 전략

2000년대 들어 북한의 경제사정은 점차 호전되고 있다고 한다. 이는 상당 부분 국제사회의 지원에 의존한 것으로 볼 수 있다. 북한이 스스로의 힘으로 성장하고 그 기반을 구축하기 위해서는 대규모의 자본이 필요하다. 북한 내부에서 충분히 동원할 수 있는 것은 노동력과 토지이며 자본은 크게 부족한 실정이다. 북한으로서는 외국의 자본 공급에 의존할 수밖에 없으며, 따라서 외국 자본을 유치할 수 있는 환경을 갖추는 것이 중요한 과제로 부각되었다.

북한은 자본 조달 통로가 극히 제한되어 있다. 수출을 통한 외화 획득은 국내 산업의 침체로 불가능하다. 공공차관을 도입하려 할 경우 국제신인도 문제도 있지만 국제통화기금(IMF)이나 세계은행(IBRD)에서 상당한 수준의 체제개혁을 요구하게 될 것이므로 현 상황에서 북한이 받아들이기 어려울 것이다. 북일 관계 개선을 통한 자본 유치도 시점을 예측하기 어려우므로 기대하기 곤란하다. 민간 차관 도입 역시 과거의 부채 미해결과 매우 낮은 대외신용 문제로 인해 어려울 것이다. 결국 외국인 직접투자(FDI)를 통하여 외화를 유치하는 한편 FDI를 토대로 수출을 추진하여 외화를 획득하는 방식이 현 상황에서 북한이 선택할 수 있는 대안인 것이다.

그러나 체제 불안과 열악한 투자 환경으로 대규모 투자유치를 위한 전면적 개방은 불가능하다. 투자를 유치하기 위해서는 국지적 창구를 지정하여 집중적으로 육성하고 개방할 필요가 있다. 따라서 북한은 특정한 지역에 한정된 경제특구를 지정하여 외국자본을 유치하는 한편 시장경제체제가 북한 본토 깊숙이 유입되는 것을 제한함으로써 체제의 안정을 꾀한다는 두 가지 목적으로 특구 개방 전략을 수립한 것으로 볼 수 있다.

북한은 특구 설치 이전에 7·1 경제관리개선조치를 발효한 후 새

로운 특구를 설치하였다. 이는 경제발전을 추진하기 위한 전략으로서 특구라는 ‘섬’의 시장경제와 ‘본토’ 지역의 계획경제 발전을 동시에 추구하는 ‘북한식 경제발전 모델’을 수립한 것으로 추정된다.

특구는 경제적·지리적 입지를 감안하여 특구마다 특성화된 기능을 가지고 외국자본의 유치창구 역할을 수행하고, 본토는 분권형 계획경제체제를 정착·효율화시켜 나가는 한편 장기적으로는 수출기지화하여 외화 획득을 추진한다는 전략이다. 따라서 이는 사회주의 계획경제를 포기하는 것은 아니며 오히려 사회주의 계획경제를 정상화하려는 의도라 볼 수 있다. 다만, 열악한 경제상황, 체제 불안, 작은 경제규모를 감안한 현실적인 방안을 선택한 것으로 판단된다.

새로운 특구는 기존의 나진·선봉 지대의 실패를 보완하면서 제도적으로나 경제적으로 보다 진보된 경제특구의 형태로 추진되고 있다.

첫째, 북한은 과거 나진·선봉 지대와 같은 소극적인 경제개혁 정책에서 탈피해 폭넓고 과감한 특구 개발을 추진하고 있다. 특구의 제도적 측면에서도 과거와 달리 매우 파격적인 외국자본 유치 조건들을 내세우고 있으며, 규모 측면으로도 기존의 나진·선봉 지대와 함께 신의주, 개성, 금강산으로 이어지는 연속적인 특구 지정을 통해 북한 전 지역을 포괄할 수 있는 동서남북의 4개 방향에서 경제개발을 추진하고 있는 것이다.

둘째, 특구와 외부세계의 차단보다 특구와 본토의 차단을 더욱 강조하는 형태로 추진하고 있다. 특히 신의주는 입법·사법·행정 등이 완전히 분리된 특별행정구로 운영된다. 이는 각 특구를 최 변방에 설정하여 경제개방을 추진하면서도 개방의 영향이 북한 주민에게 미칠 부정적인 영향을 차단하기 위한 의도로 풀이된다.

셋째, 특구의 행정과 관리에 외부인을 참여시킴으로써 특구의 공개적인 운영을 시도하고 있다. 과거 나진·선봉 지대가 실패하게 된

원인 중의 하나를 북한의 중앙집권형인 행정체계에서 파생되는 복잡하고 느슨한 행정 및 각종 규제 조치로 보고 각종 행정 업무를 간소화해 기업 활동의 자율성과 편의성을 최대한 보장하겠다는 뜻으로 해석된다. 또한 외부인을 행정관리로 임명함으로써 특구의 공개적 운영을 통해 대외신뢰도를 높이겠다는 의도도 엿보인다.

마지막으로 본토 전역에서는 과거와 달리 7·1 경제관리개선조치를 통해 특구 개방의 사전적 조치를 취하였다. 북한은 대대적인 대외 경제개방을 앞두고 특구 개발로 인한 연관효과를 효과적으로 받아들임으로써 국내경제의 충격을 최소화하려는 의도로 파악된다. 즉, 국정가격과 임금을 실물가격에 맞게 인상하고, 환율도 현실에 맞게 인상하여 대외개방으로 인한 급격한 가격 변동 등의 폐해를 최소화하겠다는 의도인 것이다. 또한 지방행정 단위나 기업소의 권한을 강화하고, 독립채산제와 원가 개념을 강화하는 등 각 단위의 경영 자율성을 강화한 것도 향후 겪게 될 시장경제체제의 경영 자율화 속도를 조절하기 위한 것으로 볼 수 있는 것이다.

그리고 나진·선봉 지구와 달리 노동력의 채용에서도 노력보장사업을 통해 노력알선기업을 매개로 하고 있어 투자기업의 노동력 직접 채용 요구에 보다 적극 대응하고 있는 것을 알 수 있다.

표 2-8. 나진·선봉 지대와 새로운 특구의 비교

구 분	나진·선봉 지대	새로운 특구
경계의 단속	지대/외국 경계 단속 强 지대/본토 경계 단속 弱	특구/외국 경계 단속 弱 특구/본토 경계 단속 强
운영과 관리	북한 단독 운영 북한 중앙의 직영	개방적 운영 특구 당국에 독자성 부여
동반 개혁 조치	-	본토의 7.1개혁조치 동반

2.3. 특구 기본법의 주요 내용

2.3.1. 신의주특별행정구

신의주특별행정구는 2002년 9월 12일 최고인민회의 상임위원회의 정령을 통해 지정되었다. 정령 발표에 이어 ‘신의주특별행정구 기본법’이 발표되었으며 신의주특별행정구 개발·운영에 관한 합의서가 북한과 중국 경제인 양빈(楊斌) 사이에 체결되었다.¹⁰

북한은 2002년 9월 12일 신의주를 ‘특별행정구’로 지정하면서 채택한 ‘신의주특별행정구 기본법’을 21일 즉각 대외에 공개함으로써 특구 개방에 대한 북한 당국의 강한 의지를 보였다. 신의주특구 설립의 기본 방향은 신의주 지역을 경제적으로 개방하여 외국인 투자 유치와 부족한 물자를 공급하는 통로로 활용하기 위한 것으로, 기본법은 신의주특구를 국제적 금융, 무역, 상업, 공업, 첨단과학, 오락, 관광지구로 조성한다는 목적하에 이에 필요한 제도적 장치를 모두 101개 조항에 담고 있다.

신의주특구 기본법은 기존의 나진·선봉 경제무역지대와 달리 그 내용이 구체적이고 파격적이다. 우선 입법, 사법, 행정에서 중앙정부의 간섭을 배제, 자치를 허용한다. 즉, 북한 중앙정부는 외교업무를 제외하고 신의주특구 사업에 일절 관여하지 못하며, 특구는 국가가 위임한 범위에서 독자적으로 대외사업을 할 수 있고, 여권도 별도로 발급할 수 있도록 되어 있다.

이는 북한의 중앙집권형인 행정체계에서 파생되는 복잡하고 느슨

¹⁰ 신의주특구의 초대 행정장관으로 내정되었던 중국계 네덜란드 경제인 양빈(楊斌)은 탈세 등의 혐의로 2002년 10월 초 중국 당국에 의해 체포되었다. 이로 인해 신의주특구의 출범은 지연되고 있다.

한 행정 및 각종 규제 조치를 간소화해 기업 활동의 자율성, 편의성을 최대한 보장하겠다는 뜻으로 해석된다. 특히 이는 나진·선봉 경제무역지대의 관리운영 기관을 중앙의 무역지도기관과 해당 중앙기관, 나진·선봉시 인민위원회에 두도록 한 과거 조치가 실익을 거두지 못했다는 판단에 따른 것으로 보인다.

특구에 입법회의를 두고 특구의 대표는 행정부의 수반인 장관이 맡는다. 장관은 입법회의의 결정과 특구 내 지령을 공포하고, 특구 검찰소 소장과 재판책임자를 임명하고 해임할 수 있도록 했다. 신의주특구의 모든 법안과 규정들은 특구 입법회의에서 제정하며, 특구 내 북한 주민은 물론 특구 내 주민권을 가진 외국인도 입법위원이 될 수 있도록 했다. 또 장관과 행정부 구성원, 경찰국 국장은 특구 구민 중에서 임명하도록 했으며, 장관 등 공직에 외국인의 취임을 허용하였다. 그런데 이는 완전한 홍콩식 행정 형태로 특구에 자본주의적 요소를 최대한 가미하려는 조치로 이해된다는 것이다. 즉, 신의주특구 기본법에 입법회의와 장관직을 두도록 한 것은 중국과 홍콩의 관계와 같이 북한도 ‘1국 양제’를 도입하려는 것으로 보인다.

그리고 투자자에게 50년간 특구 내 생산수단의 배타적 이용권을 보장하여 안정적인 투자 여건을 마련하였다. 특구 내 모든 토지와 자연자원들은 국가 소유이지만, 이를 개발·이용·관리하는 권한은 2052년 12월 31일까지 특구가 가지며, 이곳에 설립되는 내·외국 기업들의 노동력은 북한 주민을 채용하도록 했다. 또 특구 내에서는 성별·국적별·민족별·인종별 언어, 재산과 지식 정도, 정견, 신앙에 따라 차별 당하지 않도록 했으며 주민권을 갖지 못한 외국인도 주민과 같은 권리와 의무를 갖도록 했다. 이 밖에도 외국인과 물자의 출입, 외환의 사용을 자유화했다.

그러나 신의주특구 운영에 관한 기본법을 제정했지만 세부 법규와 시행규칙은 만들어지지 않았다. 또한 특구 내에서 거래비용을 줄

일 수 있도록 행정제도, 금융제도, 기업관리제도 등을 국제 규범에 맞게 만들고, 특구 공무원이 청렴하고 신속하게 행정에 임할 수 있는 역량을 갖추는 일도 남아 있다. 이들 과제는 향후 신의주특구의 출범 여부와 관계가 있을 것이다.

2.3.2. 개성공업지구

북한 최고인민회의 상임위원회는 2002년 11월 20일 ‘개성공업지구법’을 채택하여 개성의 일부 지역을 경제특구화하였다. 설치 목적은 공업, 무역, 상업, 금융의 중심지로 개발하여 남한의 투자를 유치하고 남한과 경제교류협력사업을 추진하는 전진기지로 만드는 데 두고 있다.

북한은 개성공업지구를 특구화하면서 주요 협력상대가 남한임을 분명히 하였다. 이는 지금까지 북한 내에서 산발적으로 제도적 보장 없이 진행되어 오던 남북한 경협사업이 제도의 틀 속으로 편입되는 계기를 제공하는 것이다. 또한 개성공업지구에 대한 남측의 접근도가 매우 높고 남북한 간 통신·통행·통관 논의와 합의를 전제로 하고 있어 어느 지역보다 유리한 위치에 있는 것이다.

개성공업지구법의 주요 내용과 특징을 살펴보면 외부 자본의 투자유치를 위한 혜택으로 고용, 과세 등에서 특혜를 명시했으며, 생산수단의 이용은 신의주특구와 같은 수준으로 보장하고 있다. 그리고 공업지구 관리기관의 이사장을 남측 개발자의 피추천인이 맡게 하여 권한 공유를 허용하고 있다. 공업지구 내 외국인의 경제활동 보장을 위해 체포 및 구금을 법률로 제한하고, 공단 내 투자재산은 법적으로 보장되며, 경영활동상의 이윤과 소득, 외화의 자유로운 송금과 반출이 허용된다. 또 개발업자가 공단 내에서 주택건설업, 관광오락업, 광고업 등을 할 수 있으며, 상업광고는 내용·기간에 제한 받지 않고 할 수 있다. 그리고 자유로운 통신, 외국인 노동자 도입

등을 보장하고 있다.

공단 출입은 공단관리기관이 발급한 출입증명서만 있으면 지정된 통로를 따라 사증(査證) 없이 출입이 가능하고, 남한을 비롯한 외국인들은 공단 내에서 각종 생활편의를 보장받는다.

개성공업지구의 규모는 공단 800만평, 배후도시 1,200만평으로 이루어진다. 사업 시행자는 현대아산과 토지공사로 우선 1단계 공사는 100만평 규모로 2003년 6월 30일에 착공하였다. 현대아산은 2단계(2~5년 차, 200만평)와 3단계(6~9년 차, 550만평) 개발을 거쳐 개성 공단을 2000여 개 업체가 연간 150억 달러 상당치의 상품을 생산하는 대규모 공단으로 발전시킨다는 계획을 세우고 있다.

그리고 2003년 9월 18일 개성공업지구의 세금 규정과 노동 규정이 결정되었다. 기업소득세의 경우 일반적으로 결산이율의 14%이며, 건설·경공업·첨단과학기술 부문은 결산이율의 10%로 결정되었다. 그리고 장려 부문과 생산 부문, 봉사 부문에 투자하는 기업과 이윤을 재투자하는 기업은 기업소득세를 면제하거나 감면해 준다.

노동 규정에서는 북한의 노동력을 채용하되 필요에 따라 남측 및 해외동포 외국인 노동력을 채용토록 하였으며, 임금은 월 최저 노임 50달러에 사회보장비 15%를 지급하도록 하여 최저 지급액은 월 57.5달러로 결정하였다. 이러한 임금 수준은 중국과 동남아 지역에 진출한 국내 중소기업이 현지 근로자에게 지급하는 것과 비슷하거나 낮은 수준으로 평가되고 있다.

그러나 가장 중요한 토지분양가에 대한 구체적인 안이 아직 나오지 않았다. 토지분양가의 경우 토지공사에 따르면 철거비용이나 도로 건설비용을 감안하면 평당 가격이 30만원까지 올라갈 수 있을 것으로 평가하고 있다. 이는 중국 단둥의 경우 외부기반시설을 정부가 설치, 평당 분양가가 약 5만원에 불과한 것에 비하면 상당히 높은 가격이다. 이 때문에 분양가에 대한 결정을 내리지 못하고 있는 실정이다.

따라서 개성공단이 성공하기 위해서는 공단분양가·임금·근로조건에서 경쟁국에 비해 경쟁력이 있어야 하는 것은 기본이고, 북한 당국이 투자자들에게 확고한 신뢰를 심어줘야 한다. 또한 북한의 핵개발로 야기된 국제 긴장관계의 해소와 함께 근로자 고용조건, 통행·통관·검역 문제 등도 해결해야 할 과제이다.

2.3.3. 금강산관광지구

북한은 신의주특구와 개성공업지구 지정에 이어 2002년 11월 25일 ‘금강산관광지구법’을 발표하면서 금강산 지역을 사실상 관광특구로 지정하였다.

금강산관광지구 지정의 목적은 남한의 자본이 들어와 금강산 관광지 개발을 안정적으로 추진할 수 있도록 명문화하여, 점차 지역 내 자유관광을 허용하고 금강산 지역의 관광 상품을 개발하면서 관광을 통한 외화 획득을 추진하는 것이다. 즉, 북한의 입장에서 볼 때 관광개발이 확대되고 관광협력사업이 안정화되면 금강산 지역은 안정적인 외화 조달처로서의 기능을 수행하는 기지가 될 수 있는 것이다.

금강산관광지구법의 주요 내용과 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째로 개발자에 대한 비과세 원칙을 천명하고 외화의 자유로운 반출입을 허용함으로써 투자유치를 위한 의지를 보이고 있다. 특히 남측 및 해외동포, 외국인 등 관광객은 정해진 지역 내에서 단독 또는 집단적으로 자동차 같은 운송 수단을 이용하거나 걸어서 자유롭게 관광할 수 있도록 허용하고 있다. 이 지역의 관광업 시행 가능 대상으로 남측 및 해외동포, 다른 나라의 법인·개인·경제조직을 명문화 한 것은 관광상품의 매력을 높여 해외자본을 투자하기 위한 조치로 이해된다. 또 관광객은 금강산관광지구 밖의 다른 관광지를 관광할 수 있도록 규정해 북한의 관광 창구를 금강산 지역으로 일원화

하려는 의지를 밝혀 투자자에게는 또 다른 매력이 될 수 있을 것으로 보인다.

둘째로 최초 개발자인 현대아산에 대한 배려를 명문화하였다. 관광지구 관리기관에 개발자의 피추천인을 포함시킬 수 있도록 했으며, 지구 지정 이전에 현대 측과 체결된 각종 협약을 유효한 것으로 했을 뿐만 아니라 이를 법규 수준으로 격상시켰다. 이 법의 부칙에서는 ‘금강산관광지구와 관련하여 북남 사이에 맺은 합의서의 내용은 이 법과 같은 효력을 가진다’고 해 지난 1998년부터 현대아산과 맺은 다양한 합의의 유효성을 재확인했다. 또 개발업자의 관광지구 개발과 관광사업 권한의 일부를 다른 투자자에게 양도하거나 임대할 수 있도록 한 것은 골프장 조성, 콘도미니엄 건설 등 사업별 투자자 유치 계획을 세우고 있는 현대아산의 입장을 감안했다는 것이다. 특히 제21조에서는 소프트웨어 산업 같은 공해가 없는 첨단 과학기술 부문의 투자도 관광지구에 할 수 있도록 규정해 통천지구를 공단화하려는 현대아산의 입장을 반영한 것으로 보인다.

셋째로 자연경관이 주된 상품인 관광지구인 만큼 환경보전에 대한 강한 규정을 두고 있다. 금강산관광지구법 1조에서는 이 법의 성격을 ‘관광지구의 개발과 관리운영에서 제도와 질서를 엄격히 세워 금강산의 자연생태관광을 발전시키는 데 이바지한다’고 규정했다. 또 개발업자에게 오염물질의 배출기준, 소음, 진동기준 같은 환경보호기준을 보장해야 한다는 기준을 부여했고, 관광지구 관리기관에게는 여러 가지 하수를 환경보호에 지장이 없도록 정화하거나 처리해야 한다고 강조했다. 특히 자연생태 환경을 파괴하거나 변화시킬 수 있는 부문에 대한 투자를 금지해 투자보다는 환경이 앞선다는 북한 당국의 입장을 강조했다.

2.3.4. 북한의 경제특구 비교

북한은 2002년 7월 1일 경제관리개선조치에 이어 9월 신의주, 11월 개성과 금강산으로 이어지는 특구 지정을 마무리함으로써 일련의 개혁·개방 조치를 추진했다. 북한이 2002년 발표한 세 특구 관련법은 자유활동 보장, 투자유치를 위한 경제적 특혜, 외부인 참여 허용, 환경보호 의지 등에서 과거 나진·선봉 경제무역지대법과 유사점을 가지고 있다. 그러나 특구의 성격과 설치 목적은 명백하게 다르다. 나진·선봉은 순수 자유경제무역지대, 신의주는 홍콩식 특별행정구, 금강산은 관광특구, 개성은 남쪽을 겨냥한 공업지구라는 서로 다른 특징을 가지고 있는 것이다.

우선 네 특구가 가지고 있는 유사점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 자유활동을 보장하고 있다. 네 특구 관련법 중 가장 먼저 발표된 나진·선봉의 경제무역지대법은 투자가가 지대 안에서 기업관리 및 경영방법의 자유로운 선택을 가능하게 했다. 독립된 특별행정구의 특징을 가지는 신의주특구법은 거주민의 선거권, 노동권 등의 권리는 물론 언론, 출판, 집회, 시위, 신앙의 자유까지 보장했다. 개성공단법도 법에 근거하지 않은 체류자의 구속·체포와 신체 및 가택 수색을 금지했고 우편, 전화, 팩스 등의 통신수단을 자유롭게 이용하도록 했다. 금강산법은 관광산업을 겨냥하고 있다는 점에서 관광객의 편의에 초점을 맞춰 관광객이 개인이나 단체로 차량 또는 도보로 자유롭게 관광이 가능하도록 명문화했다. 이러한 자유활동의 보장은 나진·선봉 지대에 비해 보다 폭넓게 허용하였다.

둘째, 경제적 특혜장치를 마련하였다. 북한은 특구 지정을 통해 외부 자본의 유입을 꾀하고 있다는 점에서 여러 가지 특혜장치를 마련하고 있다. 이윤 창출을 꾀하는 자본의 속성에 맞춰 이윤의 반출이 가능하도록 허용했다. 여기에다 투자 자본에 대한 보호를 상속이

나 사유의 인정을 통해 분명히 한 점도 눈에 띄는 대목이다. 또 나진·선봉은 특혜 관세, 신의주는 특혜 관세 및 세금제도, 금강산은 비과세, 개성은 무관세 원칙을 분명히 함으로써 투자자들로 하여금 매력을 갖도록 했다.

셋째, 외부인의 참여를 허용하였다. 북한은 이들 특구의 운영에 외부인의 참여를 허용함으로써 앞선 자본주의적 경제운영 방식을 배우겠다는 의도를 분명히 했다. 나진·선봉의 경우 외국인 100% 단독 투자를 처음으로 허용했으며 합영·합작기업의 설립도 권장했다. 신의주특구는 초대 행정장관으로 외국인인 양빈을 임명할 만큼 외국인에 대해 개방적이다. 개성공단과 금강산은 현지 관리기구 구성원을 남측 및 해외의 개발업자가 추천할 수 있도록 했고, 경우에 따라서는 관리기구 책임자까지 외부인이 될 수 있다는 관측도 나오고 있다.

넷째, 특구 및 주변에 대한 환경보호 의지를 표명하였다. 북한은 특구를 통해 경제개발을 해 나가되 선진 공업국들이 겪고 있는 환경오염 등의 피해는 철저히 차단하겠다는 의지를 보이고 있다. 나진·선봉의 경제무역지대법은 환경보호를 저해하는 투자를 제한할 수 있도록 했으며 신의주특구법은 환경오염 방지를 명문화했다. 금강산 관광지구법은 오염물질 배출 기준과 함께 소음, 진동 기준 같은 환경 기준을 규정했으며, 개성공업지구법에서도 환경보호를 저해하는 투자의 금지를 명시했다.

네 특구가 위와 같은 공통점을 가지고 있으나 나진·선봉은 자유경제무역지대, 신의주는 특별행정구, 금강산은 관광특구, 개성은 공업지구를 지향하고 있다는 점에서 법체계는 상이하다. 나진·선봉 지대의 경우 지도·행정기관이 중앙행정기관인 무역성, 인민위원회 등 지대 당국인 반면, 신의주는 홍콩식 특별행정구를 상정하고 있다는 점에서 법체계에서도 입법·사법·행정을 비롯해 주민의 의무와 권리

표 2-9. 북한의 경제특구 비교

		나진·선봉	신의주	개성	금강산
위 치		함경북도(북동부)	평안북도(북서부)	개성직할시(서남부)	강원도(동남부)
면 적		746km ²	132km ²	66km ²	약 100km ²
지정일		1991.12.28	2002.9.12	2002.11.20	2002.11.25
특구개념		자유경제무역지대	특별행정구	공업단지	관광특구
설립목적		무역 및 중계수송, 수출가공, 금융	금융, 무역, 상업, 공업, 첨단과학, 오락, 관광	공업, 무역, 상업, 금융, 관광	국제관광지
자 치 권	범위	행정	입법·사법·행정	독자적 지도 및 관리	독자적 지도 및 관리
	입법	-	입법의회	-	-
	사법	-	구재판소, 지구재판소	-	-
	행정	지대 당국	행정부(장관)	지도 및 관리기관	지도 및 관리기관
토 지	소유	국가	국가	국가	국가
	개발	지대 당국	행정구	개발업자	개발업자
	임차	-	50년	50년	없음(현대 50년 계약)
유통화폐		북한 원화	독자적 화폐금융정책	외화	외화
기 업 소득세		결산이익의 14%, (예외적 감면조항)	특혜 세율은 행정구가 결정	결산이익의 14%, (장려 분야 10%)	비과세
관 세		특혜 관세	특혜 관세	무관세	무관세
외화 반출입		국외 송금 가능	자유 반출입	자유 반출입	자유 반출입
비자유부		무비자, 초청장 필요	비자 발급	무비자, 출입증명서 필요	무비자, 출입증명서 필요
외국인 참 여		단독, 합영, 합작기업 설립 허용	외국인 공직취임 허용	관리기관에 개발업자 참여 가능	관리기관에 개발업자 참여 가능
근 로 자 채용방식		지대당국 간접채용	투자자 직접 채용	노력알선기업 간접 채용	-
양 도 재임대		양도 가능	양도, 임대, 재임대, 지당 가능	양도, 재임대 가능	양도, 임대 가능
자유활동 보 장		투자가는 지대 안에서 기업관리 및 경영방법 자유로운 선택 가능	선거권, 피선거권, 노동3권, 언론의 자유, 출판, 집회 및 시위, 신앙의 자유 보장	체류자의 구속, 체포, 가택수색 제한, 자유로운 통신 보장	차량 또는 도보로 자유로운 관광 허용
환경보호		환경보호를 저해하는 투자 제한 가능	환경오염 방지 명문화	환경보호를 저해하는 투자 금지 명시	오염물질의 배출기준, 소음, 진동기준 등의 환경보호 보장

까지 포괄적으로 규정하고 있다. 그리고 금강산과 개성공단법은 투자유치를 지향하는 법이라는 점에서 투자자의 권리와 활동범위를 규정하는 데에 초점을 맞추고 있다.

또한 최근 세 특구의 임대기간은 50년으로 명시했지만 나진·선봉 지대는 임대기간의 언급이 없다. 신의주의 토지 임대기간은 2052년 12월 31일까지로 분명히 했고, 개성공업지구법도 임대기간을 토지이용증 발급일로부터 50년으로 명시했다. 금강산은 토지이용증을 발급받도록 규정하고 구체적인 기간을 명시하지는 않았지만 현대아산은 50년간의 토지이용증을 복한 측으로부터 발급받음으로써 사실상 50년 이용권을 보장받았다.

그리고 노동자 채용방식은 나진·선봉은 지대 당국의 간접채용, 신의주의 경우 투자자 직접채용, 개성은 노력알선기업을 통한 간접채용 방식을 각각 채택하고 있다.

3. 북한 특구의 문제와 과제

3.1. 신의주특구

현재 신의주특구는 초대 행정장관으로 임명된 양빈의 구속으로 파생된 문제로 인해 1년 이상 사업 추진이 미루어지고 있는 상황이다. 중국이 양빈을 연행한 것은 신의주가 개발될 경우 중국의 동북3성에 대한 투자가 감소할 것을 우려했기 때문인 것으로 보는 시각이 적지 않다. 중국의 이러한 신의주특구에 대한 불편한 태도와 함께 러시아의 불참 또한 신의주특구의 성공을 어렵게 만드는 요인 중의 하나로 평가되고 있다.

이 밖에도 북한은 특구 건설에 적합한 서방세계와의 안정적 대외

환경을 조성하지 못하고 있다. 중국이나 베트남의 경우 본격적인 개혁·개방에 돌입하기 전에 미국과 수교하는 등 대외적으로 안정적인 환경을 조성하여 외국인 차관과 투자를 순조롭게 유치할 수 있었다. 그러나 북한은 핵 개발 문제가 부각되어 대외관계가 오히려 불안하게 변화하고 있는 상황이며, 이 상태가 장기화할 경우 신의주특구는 국제적인 주목을 받기 어려울 것이다.

신의주특구에 대한 경제적인 타당성 측면에서도 여러 가지 취약점이 지적되고 있다. 우선, 신의주의 특색을 구체화한 목표를 제시하지 못하고 있다는 것이다. 북한은 이 지역을 국제적 금융·무역·산업·첨단과학·관광·오락 등 여러 기능을 가진 복합형 특구로 개발하겠다는 청사진을 제시했으나, 신의주의 정치·경제·지리적인 조건은 주변국의 경제특구에 비해 그다지 우월한 것이 없다.

또한 경제특구의 발전 단계상으로 보더라도 경제특구의 초기 형태는 저렴한 생산비용 및 세제상의 혜택 등을 이점으로 하는 생산 중심형과 지리적 이점, 물류 인프라 등을 강점으로 기업의 물류와 무역거점을 활용하는 국제교역 중심형이 바람직하다. 그리고 경제가 발전함에 따라 생산 중심형과 국제교역 중심형이 발달하여 생산·교역 복합형으로 발전해 나가는 것이다<표 2-10>. 그러나 신의주는 국제적 금융·무역·산업·첨단과학·관광·오락 등 여러 기능을 가진 복합형 특구로 개발하겠다는 공허한 청사진만을 제시해 놓은 상태로 구체적 실현방안이 없는 상태이다. 따라서 신의주는 경공업에 기초한 수출산업 육성과 중국 및 남한과의 자유무역을 실현할 수 있는 생산 중심적이고 국제교역 중심적인 경제특구의 형태에 현실적인 목표를 두는 것이 타당할 것이다.

표 2-10. 경제특구의 유형과 발전 단계

구 분	내 용	국내유형	해외사례
지식창조형 (복합형+지식 네트워크)	- 생산·교역의 복합 외에 서비스기업, 연구 기관, 대학 등이 네트워크를 형성하여 기술개발 거점까지 운영 가능 - 미래형 경제특구	-	-
▲	▲		
생산·교역 복합형	- 국제금융, 생산, 물류 및 무역기능 등을 복합적으로 제공	제주 국제 자유도시	싱가포르 중국
▲	▲		
국제교역 중심형	- 지리적 이점, 물류 인프라 등이 강점이며 기업의 물류 및 무역거점으로 활용	관세자유지역	홍콩 네덜란드
생산중심형	- 저렴한 생산비용 및 세제상의 혜택 등을 이점으로 기업의 생산거점을 유치 - 전통산업 지역과 첨단산업 지역으로 구분	자유무역지역 외국인기업 전용단지 외국인 투자 지역	아일랜드 마킬라도라 (멕시코)

자료: 박재룡(2002).

그리고 신의주 지역은 물적·인적 인프라가 매우 취약한 상황이다. 특구가 갖추어야 할 제도적 인프라는 중국의 경우를 모방한 법규 제정으로 비교적 짧은 기간에 갖추 수 있다. 그러나 이를 뒷받침할 물적·인적 인프라는 쉽게 구축될 수 없다. 즉, 교통, 통신, 항만, 전력 등의 물적 인프라와 시장경제를 잘 이해하는 훈련된 인적 인프라가 크게 부족한 실정이다. 특히 북한은 중국과 일본에 있는 한국 기업인들이 투자할 것을 기대하고 있지만 한국 기업인들은 신의주특구보다 가깝고 인프라 구축이 용이한 개성을 선호하는 것으로 나타나

고 있기 때문에 이러한 사실 또한 신의주특구가 풀어야 할 과제가 된다.

3.2. 개성공업지구

남북은 2003년 11월 8일 남북경제협력추진위원회 제7차 회의에서 개성공단 개발에 필요한 출입·체류·거주·관리기관 설립·세관·부동산·광고규정 등 그동안 체결하지 않은 공단개발 하위규정을 연내에 체결하여 제정·공포기로 합의하였으며, 2004년 초 기반시설 착공과 함께 1만평 규모의 시범단지를 건설하기로 하는 등 공단 개발사업에 계속적으로 노력하고 있다. 그러나 아직 해결해야 할 문제들이 남아 있다.

우선 개성공단에서 생산되는 제품은 미국이나 일본으로 수출되기 어려워 판로가 제한되어 있다는 점이 큰 문제이다. 특히 미국의 대북 경제제재 조치로 대미 수출가격은 Column 2 관세율의 적용을 받아 경쟁국에 비해 적게는 2배, 많게는 35배에 이르고 있는 실정이다. 일본에 수출할 경우에도 북일 간 관세협정이 체결되지 않아 특혜관세가 아닌 국정세율과 기본세율을 적용 받게 되며, 그렇게 될 경우 수출가격은 타국 제품의 2배에 달하게 된다. 따라서 개성공단에 대한 투자는, 제3국에 수출할 수 있는 방안을 적극 찾는 한편 남한 반입을 겨냥한 상품 생산 부문부터 이루어질 필요가 있다.

노동력 공급과 채용 방식의 개선도 중요하다. 개성공업지구와 관련하여 최근 발표된 노동규정에 의하면 노동력 공급은 북한 측이 지정한 노력알선기업(인력회사)이 담당하고 노동력이 필요한 기업은 이 노력알선기업에 신청하도록 하였다. 이 노동공급 및 채용 방식은 나진·선봉 지대에 비해 진일보한 것으로 볼 수 있으나, 투자기업이 자유롭게 노동력을 채용할 수 없고 노동자에게 직접 임금을 지불할 수 없다는 점에서는 나진·선봉 지대와 다름이 없다. 노동자의 직접

채용과 임금의 직접 지불이 가능해져야 노동에 대한 적극적인 동기 유발이 가능해진다. 기업의 직접적인 노무관리가 어려운 상태에서는 생산성 향상이 저조할 가능성이 있다. 따라서 투자 기업이 직접 노무관리를 할 수 있는 여지를 점차 확대해 나가는 것이 중요한 과제이다.

3.3. 금강산관광지구

북한이 금강산을 관광특구로 지정함으로써 제도적인 기틀을 마련하였다고 판단한 현대아산은 오는 2005년까지 금강산 일대를 제주도나 설악산과 같은 종합관광단지로 개발해 갈 것이라는 계획을 발표했다.

현대아산의 개발계획에 의하면 금강산 종합관광단지에는 골프장·스키장·카지노·요트장·가족호텔·종합상가·스포츠시설·해양관광시설·테마파크·자연휴양림·민속촌·영화촬영소·케이블카·전망대·야영장 등 다양한 위락시설이 들어서게 된다. 레저·오락·문화 시설이 함께 어우러진 명실상부한 관광지를 만든다는 구상이다. 시기별로는 2002년에 온정리, 고성만, 해금강, 삼일포 지역, 2003년에 통천, 시중호, 내금강 지역을 개발할 것이라는 계획을 발표한 바 있다. 또한 현대아산은 장기적으로 금강산 지역을 관광뿐 아니라 경제특구의 기능도 가지는 관광·경제특구로 확대하기 위해 통천경공업단지와 IT 산업단지로서 소위 금강산밸리도 조성할 계획이 있음을 밝혔다.

그러나 이와 같이 야심찬 중장기 비전과 계획이 발표되고 있는 다른 한편에서는 금강산 관광사업이 현재 크게 불안정한 상태에 있고 수익성도 확보되지 못하고 있다는 점이 문제로 지적되고 있다. 관광사업의 잦은 중단이 사업 초창기에는 시행착오로 해석될 수 있는 여지가 있었다. 그러나 사업이 안정화 단계에 접어들어야 할 시점에 도달해서도 남북한 간의 정치적 문제, 질병 발생 위험 문제, 정몽헌

현대아산 회장의 사망에 따른 추모 문제 등 여러 가지 요인으로 언제까지 관광이 중단될 수 있다는 것은 금강산 관광특구의 미래를 신뢰하기 어렵게 하는 요인으로 작용하고 있다.

또한 현대아산 회장의 갑작스런 사망도 금강산 관광특구의 미래를 걱정하게 하는 요인을 제공했다. 현대아산 회장의 사망 후 정부의 관광보조금이 다시 지급되고 육로관광이 재개되면서 금강산 관광사업이 활기를 띠고 있으나, 최근 현대아산 그룹의 경영권 향배와 그것을 둘러싼 갈등이 발생하면서 관광사업의 적극적 추진이 어렵게 되고 있다.

단기적인 문제도 있다. 지금 당장 금강산 관광을 선택하는 수요자들은 현대아산의 미래나 금강산 관광사업의 미래에 관해서는 큰 흥미가 없다. 그들의 관심사는 금강산에 가서 보고 느낄 수 있는 관광상품이다. 현재 제한되어 있는 금강산 관광 상품이 더욱 다양화될 필요가 있다.

금강산 지역은 금강산관광지구법 제정 이후 특구를 지향하고 있다. 그런 만큼 특구 수준에 걸맞게 자유로운 관광이 허용되어야 한다. 관광 상품의 다양화와 함께 관광사업도 안정성이 보장되어야 한다. 다양화와 안정화에 대한 합의와 약속이 현 시점에서 금강산 관광사업에 요구되는 과제이다.

3.4. 특구 개방 정책의 과제

북한은 특구 개방을 통해 외부자본을 유입시켜 침체된 경제를 살리는 발판을 마련하려 하고 있다. 특구 개방 정책이 성공적으로 추진되기 위해서는 우선 정치안정이 필요하다. 신의주특구는 중국과의 마찰로 출범부터 난관에 봉착해 있는 상태이다. 개성과 금강산에 대해서도 북한 핵 문제가 해소되지 않은 상태에서 남한 및 외국 투자자들은 적극적인 자세를 보이지 않고 있다. 이에 따라 개방 및 투자

일정도 계속 지연되고 있다. 북한은 외교적 노력을 적극 기울이는 한편 특구와 관련된 개방 일정을 밝힘으로써 국제사회의 신뢰 수준을 높여야 한다. 이를 통해 남한을 비롯한 서방 투자자들의 관심과 투자를 이끌어 낼 수 있을 것이다.

특구와 직접 관련이 있는 사항으로는 특구 내에 확실한 시장경제 체제를 구축해야 한다는 것이다. 지금까지 특구와 관련된 북한의 견해를 보면 특구별로 기본법을 제정하여 개방 의지를 천명하고 있는 수준이다. 이 기본법에 담겨 있는 내용은 물론 나진·선봉에 비해 진일보 한 것임에 틀림없다. 그러나 후속되어야 할 제도적·경제적 조치들이 아직 미흡하고 시장경제를 이해하는 전문 인력도 부족한 실정이다. 이러한 상황이 개선되지 않고 지속된다면 투자는 활성화되기 어렵다. 특구와 본토의 교류는 관리하되 특구 내에는 보다 실질적이고 과감한 개혁·개방 조치가 취해져야 한다.

특구와 본토 간의 교류가 적절하게 관리되어야 한다. 특구 내 개혁을 통해 특구와 외부세계의 교류를 전면적으로 활성화할 필요가 있음은 이미 지적인 바와 같다. 그러나 정치 불안정에 의한 특구의 실패를 막기 위해 본토지역과의 교류는 적절하게 관리되어야 한다. 즉, 특구는 북한 내에서 외부세계에 열려 있는 ‘시장경제의 섬’으로서의 성격을 가져야 한다는 것이다. 특구가 안정화되고 북한 경제가 충격을 흡수할 수 있는 수준이 된다면 특구와 본토의 교류도 차츰 자유롭게 허용될 수 있을 것이다.

제 3 장

특구 농업개발과 남북협력의 필요성

1. 농업부문 보완 프로그램의 필요성

북한의 경제특구 개발 전략에는 농업부문에 관한 고려와 계획이 들어 있지 않다. 경제특구 지정의 일차적인 목적이 자본과 선진 첨단기술의 유치임을 상기하면 이는 그리 이상한 일이 아닐 수도 있다. 그러나 다음 세 가지 측면을 고려한다면 특구와 관련된 농업부문 보완 프로그램이 마련될 필요가 있음을 알 수 있다.

첫째, 특구와 본토의 연관효과 창출이다. 특구에 유입된 외국 자본이 지역 주민의 소비생활을 통해 본토로 자연스럽게 유입될 수 있도록 배후지 산업을 개발할 필요가 있다. 특구 개발 초기부터 특구와 연관효과를 창출할 수 있는 산업으로서 가장 유력한 부문은 식생활과 관계가 있는 농업부문이다.

둘째, 특구 주민의 소비수요 충족을 위한 농산물 공급 기지 마련이다. 특구에 대한 외국인 투자가 활성화된다면 특구 주민의 소득 수준이 향상될 것이고 이에 따른 농산물 수요증대에 대비해야 한다. 즉, 특구 배후지역에 특구를 수요처로 한 농산물 공급 기지를 미리 준비할 필요가 있다.

셋째, 특구라는 특수한 지역을 매개로 새로운 남북 농업협력 모델을 개발한다는 차원도 고려할 수 있다. 남북한 간에 이루어지고 있는 현행 농업지원 및 협력사업은 여러 방식으로 진행되고 있으며 나름대로 의미를 가지고 있다. 그러나 남북관계의 진전 수준을 고려할 때 이제는 보다 효율적이고 실질적인 농업지원 및 농업협력 방식을 개발해야 할 시점에 도달했다고 판단된다. 경제특구라는 특수한 지역을 끼고 있는 특구 배후지역은 남북한 농업협력의 지속과 발전을 위한 새로운 농업협력사업을 추진할 수 있는 기반을 가지고 있기 때문에 농업협력사업에 유리한 지역이다.

이하에서는 북한의 특구 개발과 관련하여 농업부문의 보완 프로그램이 필요한 세 가지 이유에 대해 차례로 고찰하기로 한다.

2. 특구와 본토 간의 연관효과 창출¹¹

북한은 7·1 경제관리개선조치와 새로운 특구 지정을 통해 본토와 특구의 이원적 경제관리를 골자로 하는 새로운 계획경제체제를 구상한 것으로 보인다. 북한이 이 구상을 성공적으로 추진하기 위해서는 본토와 특구와의 관계를 잘 정립하여 연관효과를 최대화 하도록 해야 한다.

¹¹ 이 부분은 조동호 등(2002, 349-353)을 재정리한 것이다.

특구에 대한 투자의 효과는 소득 창출, 생산설비 증대, 타 지역과의 연관효과로 구성되는데 후진국의 경우 지속적인 투자유인을 위해 연관효과를 강화하는 것이 중요하다. 중국에서도 기업의 경제특구 진출과 특구와의 상업적 거래 확대에 따른 연관효과 창출이 중국 본토의 중요한 성장 동인으로 작용한 바 있다. 따라서 경제특구 지정을 통해 북한의 경제개방 실험이 성과를 거둘 수 있으려면 각 분야에서 연관효과를 창출할 수 있는 보완적인 프로그램이 함께 강구될 필요가 있다. 특구의 경제계획은 특구 내부뿐 아니라 ‘외국(남한) ⇔ 경제특구 ⇔ 배후지’ 간의 자본·물자·기술 이동을 고려하여 수립되어야 하기 때문이다.

특구를 통해 외국인 직접투자(FDI) 유치가 활성화되기까지는 일정 기간이 소요된다. 따라서 우선 당장 시급한 외화는 본토에서 획득하는 방안을 마련해야 한다. 동시에 특구 주변의 배후 생산기지를 조성하여 원·부자재, 중간재, 소비재를 특구로 반출함으로써 외화를 획득하는 한편 특구와의 효율적 연계를 도모해야 한다. 중장기적으로는 특구를 통해 획득한 외화 및 기술을 토대로 본토 내에 수출거점을 설치하여 본격적인 수출전략을 추진하는 방향으로 나가야 한다.

본토의 기업과 특구 내 기업 간에 연관효과를 효과적으로 창출하기 위해서는 발전 단계별로 접근할 필요가 있다.

1단계는 특구 건설을 위해 노동력을 공급하고 건설 원자재를 공급함으로써 특구 건설 단계에서 소득과 투자자금의 유입을 촉진해야 한다.

2단계는 특구에 대한 외국의 투자가 본격화되는 단계로서, 이 시기에는 특구 내 기업이 필요로 하는 원자재와 단순 중간재를 공급해야 한다. 또한 특구 내 투자기업에 종사하거나 특구에 거주하는 주민의 소득 수준이 상승하는 단계이므로 농산물에 대한 새로운 소비 수요가 창출된다. 따라서 특구 주변에 농장을 개발하여 이 수요에

부응할 필요가 있다.

3단계는 특구 내 투자기업의 생산활동이 성숙단계에 오르고 특구에 유입된 자본과 기술이 본토 지역으로 폭넓게 전파되는 단계이다. 이 단계에서는 특구에서 필요한 부품 및 생산설비가 본토로부터 공급될 수 있어야 한다.

이와 같은 단계별 접근을 고려할 때 특구 개발 초기부터 특구 노동자 및 주민의 의식주와 관련된 농업 및 생필품 산업이 준비되어야 한다. 농산물, 생필품, 단순 서비스 등은 속성상 북한 지역에서 공급해야 하므로 해당 산업의 생산기반이 특구 배후지에 위치할 필요가 있다. 또한 남측의 경영과 기술이 들어갈 경우 그 공급 능력을 향상시키는 데 도움이 될 수 있으므로 협력관계의 구축이 가능할 것이다.

3. 농산물 수요 증대와 특구 농업개발

3.1. 특구의 성장과 농산물 수요 증대

북한의 경제특구는 주민의 소득이 단기적으로 향상될 수 있는 여건을 갖춘 지역이다. 경제특구에 남한과 외국의 투자가 실현되기 시작하면 특구 주민의 소득 수준은 크게 향상될 것이다. 경제특구 주민의 소득 수준 향상은 먹을거리에 대한 새로운 수요 창출을 의미한다. 따라서 특구에 대한 외국인의 투자가 시작되면 특구의 농산물 수요가 증가하게 된다.

특구 거주 주민의 새로운 농산물 소비수요 창출은 두 방향에서 이루어질 것이다. 한편은 소득 수준이 상승함에 따라 식량 소비수요가 증대되는 것이고, 다른 한편은 소득 수준이 상승함에 따라 새로운 농산물에 대한 소비수요가 나타나는 것이다.

소득 수준이 상승함에 따라 기본식량인 곡물의 소비량은 차츰 감소하는 것이 일반적인 현상이다. 그러나 이것은 절대 빈곤을 벗어난 수준 이후 그렇다는 것일 뿐 식량 부족이 국가적 과제로 되어 있는 국가에 해당되는 것은 아니다. 즉, 이들 국가에서는 소득 수준이 상승하면 기본식량인 곡물의 소비량이 가장 먼저 증가하게 된다. 북한의 경우 1990년대 중반 식량위기 상황을 맞았고 아직 국제사회의 식량지원을 받고 있을 만큼 주민에게 공급되는 식량이 충분치 않은 실정이다. 따라서 북한 특구 주민의 소득 수준이 올라간다면 식량 소요량이 가장 먼저 증가할 것으로 전망된다.

식량 소요량 증가와 함께 농산물 수요의 다변화도 기대할 수 있다. 현재 북한에서 생산되고 소비되는 농산물의 구성은 단순한 것으로 알려져 있다. 곡물과 서류 위주의 식량작물, 김치의 원료가 되는 채소 및 양념류를 제외하면 작물의 종류가 많지 않을 뿐 아니라 그 공급량도 극히 제한되어 있다. 축산 역시 돼지, 닭, 염소, 오리, 토끼, 계란 생산을 중심으로 이루어지고 있으나 공급량은 제한되어 있다. 따라서 특구 주민이 식량을 충분히 구입할 수 있을 정도의 소득 수준에 도달하게 되면 다양한 농축산물에 대한 소비수요가 그 뒤를 이어 증가하게 될 것으로 전망된다.

요컨대 특구에 대한 외국인 투자의 실현과 특구 주민의 소득 수준 상승은 농산물 소비수요의 증가와 다변화를 가져오게 된다. 이러한 특구 주민의 수요 변화를 충족시킬 수 있으려면 특구 배후지역에 새로운 농장이 개발되어 농산물 공급 기지로서 역할을 수행할 수 있어야 한다. 특구 배후지에 농장 개발이 필요한 이유가 거기에 있다.

북한의 다른 특구와는 달리 금강산관광지구의 경우는 이미 농산물 소비수요가 고도화되어 있는 사례로 볼 수 있다. 금강산관광지구에서 새로운 농산물 소비수요를 창출한 계층은 금강산 지역에 거주하는 주민이 아니라 남한의 관광객들이다. 남한의 관광객이 관광에 나서면 1

박2일 내지 2박3일 금강산지역에 머무르게 되므로 이들의 농산물 소비 수요는 매우 많은 양이 된다. 따라서 금강산관광지구의 배후지 농업개발과 남북 농업협력 여건은 이미 성숙해 있는 상태이며, 바람직한 농장 개발과 농업협력의 모델을 만들기 위한 노력이 남북한 사이에 이미 시도된 상태에 있다. 이에 관해서는 제5장에서 자세히 다루고자 한다.

3.2. 중국 및 북한 특구의 사례와 전망

3.2.1. 중국 심천 특구의 사례

특구의 경제성장 속도는 중국 심천의 사례를 통해 간접적으로 살펴볼 수 있다. 심천은 중국이 1980년대 초반 경제개혁·개방을 추진할 때 가장 먼저 경제특구로 지정된 심천, 주해, 산두 중의 하나로 중국 경제특구 중에서 성공적인 모델일 뿐만 아니라 중국 개혁·개방정책의 상징이라고 할 수 있다.

경제특구 지정 당시 심천시의 인구는 31만 4천 명에 지나지 않았지만 5년 후에는 88만 명, 20년이 지난 2001년의 인구는 무려 15배 증가한 468만 명에 이르고 있다. 또한 심천시의 지역총생산(GRP)은 1979년 당시 1억 9천 위안에 지나지 않았으나 5년 후에는 39억 위안, 2001년에는 1천 9백억 위안에 이르고 있으며, 1인당 GRP도 606 위안에서 43,355위안으로 증가하였다. 심천시의 지역총생산(GRP) 연평균 증가율은 29.5%에 달하고 있다.

이와 같은 심천시의 급속한 인구 및 소득 증가로 인해 농산물 수요도 급속히 증가했다. 기존 농산물의 수요량 증가뿐만 아니라 소득 수준 향상에 따라 새로운 고급 농축산물의 수요량도 급속히 증가한 것으로 나타나고 있다. 현재 심천시에서 소비하는 농산물은 대부분 중국 각지로부터 조달되고 있으며 일부 고급 농축산물도 수입되고 있다.

표 3-1. 중국 심천시의 주요 경제지표

년도	인구 (만명)	외국인투자 (억\$)	GRP (억 ¥)	1인당GRP (¥)
1979	31.41	0.15	1.96	606
1980	33.29	0.33	2.70	835
1985	88.15	3.29	39.02	4,809
1990	201.94	5.19	171.67	8,724
1995	345.12	17.35	795.70	23,381
2000	432.94	29.68	1,665.24	39,745
2001	468.76	36.03	1,908.15	43,355

자료: 심천시, 『심천연감』. 2002.

주: GRP(Gross Regional Produce)는 지역총생산을 뜻함.

표 3-2. 개성공업지구의 단계별 사업계획

구분	개발면적(만평)		인구(천명)		투자계획
	공단	배후도시	고용인원	상주인구	
1단계(1~2년차)	100	560	26	80	2,000억원
2단계(2~5년차)	200	100	44	130	
3단계(5~9년차)	550	490	80	240	
합계	850	1,150	150	450	

자료: 현대아산(2002).

3.2.2. 북한 개성공업지구의 전망

개성공업지구는 개성시와 인근 판문군 일대에 총 65.7km²(2000만 평) 규모의 산업단지를 조성하여 첨단산업, 금융, 관광 기능을 갖춘 국제자유경제지대의 성을 목표로 하고 있다. 개발사업이 계획대로 추진되면, 개성공업지구는 10년 후 약 145억 달러의 생산규모, 15만 명의 고용인구와 45만 명의 상주인구를 가진 중대형 공업도시가 될

것이다.

특구의 연관산업 중 농업부문은 공업지구 주민의 농산물 수요 증가에 대비하여 농업개발 및 이와 연계한 남북 농업협력사업의 추진을 준비할 필요가 있다.

3.2.3. 금강산

금강산 관광이 시작된 1998년부터 2003년 8월까지 금강산 관광객 수는 총 53만 8천 명에 이르고 있는 것으로 집계되었다(통일부). 그리고 현대아산은 육로관광과 시설확충 계획이 추진된다면 연간 10만 명의 관광객 유치에 가능하며, 2006년까지 총 120만 명을 유치할 수 있을 것으로 전망하고 있다.

이러한 전망치에 관계없이 금강산 관광사업은 현재 지속되고 있으며 일정한 수의 관광객이 금강산 지역을 꾸준히 방문하고 있다. 관광사업이 지속되는 한 관광사업의 규모와 관광객 수는 증가할 것으로 전망할 수 있다. 이러한 상황에서 금강산 관광지역의 농산물 수요가 증가할 것이라고 전망하는 것은 어렵지 않다.

4. 새로운 농업협력 모델의 개발

4.1. 남북한 농업협력사업의 의의와 문제

4.1.1. 농업협력사업의 의의

현재 이루어지고 있는 대북 농업지원사업(지원사업) 및 남북한 농업협력사업(경협사업)의 필요성과 목적에 대해 일반적으로 다음과 같이 견해가 일치하고 있다.

우선 민간단체 대북 농업지원사업은 여러 차원에서 긍정적 효과가 있다는 것이다. 첫째, 북한 농업의 열악한 생산 여건을 보완할 뿐만 아니라 북한의 농업부문 경영관리 방식의 개선에 파급효과를 창출한다. 둘째, 간접적으로 북한 주민에 대한 인도적 지원을 수행한다. 셋째, 실질적인 차원에서 농업부문의 전문가 교류와 기술교류가 추진된다. 넷째, 북한의 자연환경 복구와 산업 간 균형개발에 도움을 줄 수 있다.

또한 농업부문에서 남북한 교류·협력 방식을 개발하고 발전시키는 데에도 대북 농업지원과 협력사업이 중요한 역할을 한다. 남북한은 특수한 관계이기 때문에 접촉이 빈번하지 않다. 따라서 양측이 추진하는 협력사업에는 많은 시행착오가 뒤따른다. 이 과정을 통해 새롭고 보다 효율적인 교류·협력 방식이 개발될 수 있는 것이다.

민간기업의 대북 농업투자협력사업의 긍정적 효과도 있다. 교류협력 당사자들이 직접적인 이익을 추구하는 협력사업을 통해 양측의 이익이 증대될 수 있을 뿐만 아니라, 교류협력 과정에서 남북한 협력 당사자들이 상호 교육기회를 제공한다는 차원에서도 커다란 가치가 있다.

4.1.2. 현행 농업협력사업 방식의 문제

민간 차원에서 남북한 농업교류·협력사업은 다양하게 추진될 필요가 있으며 추진 과정의 시행착오를 통해 더욱 발전할 수 있다. 그러나 농업부문에서 현재 추진되고 있는 농업부문 지원사업 및 경협사업은 문제도 내포하고 있다. 농업지원사업의 경우 각각의 사업범위 내에서 지속성을 확보하지 못하고 있으며 농업부문 경협사업은 일단 시작하더라도 사업이 안정화 단계에 진입하지 못하는 문제가 있다.

우선 민간단체 대북 농업지원사업의 문제는 일정 기간 대북 지원

사업을 펼친 후 지원을 중단할 때 지원 대상 농장의 자활이 보장되지 않는다는 점이 가장 두드러진다. 이는 북한의 경제 상황이 매우 열악하기 때문에 발생하는 문제이다. 즉, 농장의 설비나 자본에 대한 적절한 지원을 받아 제대로 된 생산기반이 만들어지더라도 농장에서 생산된 품질 좋은 농산물의 시장이 없기 때문에 농장은 자활이 불가능한 것이다. 이러한 상황은 농업기술 교류사업에서도 나타날 것으로 추정된다.

4.2. 새로운 민간 농업협력 모델의 모색

민간 부문의 대북 농업협력사업이 추진되고 지속적으로 발전할 수 있기 위해서는 두 가지 핵심적인 요건이 충족되어야 한다. 첫째는 상업적 협력사업으로서 존속하기 위해 ‘시장’이 존재해야 한다는 점이다. 둘째는 북한의 열악한 경제사정을 감안하여 농업협력사업 초기 단계에서는 물자 및 기술지원사업으로 추진되어야 한다는 점이다.

여기에서는 시장과 초기지원이 필요하다는 점에 착안하여 새로운 민간 농업협력사업 모델의 필요조건에 대해 살펴보기로 한다.

4.2.1. 시장의 존재와 경제특구

현행 남북한 간 농업협력은 주로 대북 농업지원사업으로 추진되고 있다. 이러한 농업지원사업의 단기 목표는 다양할 수 있으나 궁극적 목표는 지원 대상 농장을 더 이상 지원이 필요 없는 상태로 변화시키는 데 있다. 따라서 지원을 받고 있는 북한 농장의 자생력 확보가 중요하며, 자생력이 확보되면 남북한 농업협력의 지속성이 보장되고 확대될 수 있을 것이다.

북한 농장의 자생력 확보, 농업협력의 지속과 확산을 위해서는 상

업적 협력사업이 전제되어야 한다. 따라서 모든 지원사업 및 협력사업은 시간이 지남에 따라 상업적 협력사업으로 전환해 나아가야 한다. 이를 위한 핵심 요건은 ‘시장’의 존재이다.

남북한 간 경제협력 초기 단계에서는 남한 지역이 ‘시장’을 제공하는 경우가 대부분이다. 제조업의 경우 남북 경협사업이 대개 ‘위탁가공교역’으로 추진되어 남한이 판로 및 시장을 제공하고 있으나, 현 상황에서 농업협력을 통해 생산된 북한산 농산물의 시장은 남한에 의해 제공되지 못하고 있다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 북한 지역에서 생산된 농산물의 상품성이 아직 낮은 상태이기 때문에 남한 주민의 욕구를 충족시킬 수 없다. 둘째, 남북한 간 물리적 접근성이 여전히 낮아 신선도가 중시되는 농산물의 물류 지연 문제가 상존한다. 셋째, 국내 농업보호 정책에 따른 북한산 농산물에 대한 반입 장벽이 존재하고 있다.

이러한 문제들 때문에 남북한 간 농업협력 초기 단계에서는 협력농장의 시장이 북한 내에 존재하는 ‘특수한 지역’이 존재해야 한다. 신의주특별행정구, 개성공업지구, 금강산관광지구 등 북한의 경제특구에 외국인 투자가 활성화된다면 이들 특구는 남북한 협력농장의 시장을 제공할 수 있다. 따라서 특구 배후지역에서 특구 주민의 농산물 수요를 겨냥한 상업적 농업협력사업을 추진할 수 있으며, 새로운 농업협력사업 모델을 만들 수 있다.

4.2.2. 초기 단계의 농업협력사업 접근 방향

특구 배후지에서 남북한 간 농업협력사업이 추진된다면 협력농장이 상업적 차원에서 자생력을 갖출 때까지 지원사업이 병행될 필요가 있다. 협력 시작 단계에서 북측 농장은 스스로 자본재를 조달할 수 없으며, 농업생산 기술도 낙후되어 있는 상태일 것이다. 따라서 협력농장의 생산성이 향상되어 상업적 수익이 안정적으로 확보될

수 있을 때까지는 자본재 및 기술 지원할 필요가 있다.

협력사업 초기 단계에서 나타나는 협력농장의 이익은 지원사업을 통해 투입된 재원에서 창출될 수 있다. 그러나 지원이 감축되는 단계인 중기 이후 농장의 이익은 농업생산성 향상과 시장 판매를 통해 창출될 수 있어야 한다. 즉, 시장의 존재와 효율적인 농장 경영은 특구 배후지의 농업개발 및 협력사업이 성공하기 위한 필수 조건이다.

남북한 농업협력사업의 성공 조건이 시장과 지원으로 충분한 것은 아니다. 남북 농업협력사업을 추진하는 데 협력 주체들의 전략적이며 점진적인 접근 태도도 매우 중요한 요건이다. 현재 남북한 간에는 농업협력사업을 빠르게 발전시킬 수 있을 만큼 제도적, 물적, 인적 인프라가 없는 상태이므로 점진적으로 접근해야 하는 것이다.

단기 혹은 중기적으로 전망되는 농산물 시장 규모를 초과하는 규모로 농업협력사업을 확대하면 협력농장의 자생 능력이 훼손되어 지속적으로 지원에만 의존할 우려가 있다. 따라서 대북 농업협력사업은 농업기술자, 대북 지원 담당자, 상업적 기업의 협력사업 담당자, 관련 연구자 등 유능한 전문가들이 구체적인 협력체계를 구축하여 전략적으로 추진해야 한다.

또한 남측 지원단체, 남측 기업, 북측 협력농장, 북측 중개자 등 농업협력사업과 관련된 모든 주체가 해당 협력사업의 초기 단계에서부터 실질적인 편익을 얻을 수 있어야 한다. 남측 지원단체의 편익은 봉사에 대한 적절한 보상이다. 이 보상은 대북 농업지원사업에 대한 긍정적 인식과 정부의 비용 분담으로 이루어질 수 있을 것이다. 남측 협력기업의 편익은 상업적 거래를 통한 이익의 실현 혹은 장래성이다. 북측 협력농장의 편익은 가장 다양하고 규모도 크다. 우선 농장의 물질적 인프라 구축 및 농업기자재 지원에 의한 농장의 물적 자산 증대가 있으며, 농업생산 기술 지원에 의한 농장의 인적 자산 증대도 있고, 농산물 생산 증대 및 판매에 의한 자본 축적과

농장 구성원의 복지 증대와 농장의 자생 기반 구축 등을 열거할 수 있다.

북측 중개자의 이익도 무시될 수 없다. 남북한 경제협력사업에서 남측의 협력 주체는 정부, 공공기관, 공기업, 사기업, 민간단체, 지방자치단체 등 다양할 뿐만 아니라 북측의 협력 상대방과 직접 교류할 수도 있다. 그러나 북측은 공적 이익을 대변하는 공공기관이나 공기업만 남측과 직접 교류할 수 있다. 예를 들어 북측의 특정 농장과 협력사업을 추진할 경우 남측의 협력 주체는 북측의 중개자와 접촉해야만 사업이 추진될 수 있다. 농업부문에서 북측의 중개기관은 주로 농업과학원이며, 금강산 지역의 경우 금강산관광총회사 혹은 광명성총회사가 중개를 담당하고 있다.

이들이 얻을 수 있는 편익은 북한 내부에서 자신들의 입지가 강화된다는 점이다. 자신들의 중개하에 실질적인 지원을 유치하게 되면 그것이 곧 외화벌이가 되기 때문이다. 이러한 편익이 발생하기 위해서는 협력사업 추진 과정에서 남북한 주민의 접촉에 따른 정치적 위험부담이 없어야 한다.

농산물 시장의 존재, 농업협력사업 초기의 지원 등 여러 조건을 고려할 때, 이를 충족시킬 수 있는 농업협력사업은 북한의 새로운 특구 주변에서 이루어질 수 있다. 규모는 매우 작지만 그 조건을 충족하는 농업협력 사례를 금강산관광지구의 고성온실농장 협력사업 사례에서 발견할 수 있다(제4장 참조).

제 4 장

금강산지역 고성온실농장 협력사업

1. 상업적 농업협력사업 추진: 1999-2001

1.1. 협력사업 개요

1.1.1. 개요

금강산관광지구 농업협력사업은 현대아산이 다음과 같은 여러 가지 목적하에 1999년 하반기부터 추진한 대북 농업협력사업이다. 이 협력사업의 당초 추진 목적은 다음과 같다.

첫째, 가장 우선되는 목적으로서 상업적인 측면의 목적이 있다. 북측 협력농장에서 생산한 과일과 채소를 구입하여 금강산 관광객과 현지 현대아산 및 협력사 직원에게 공급하기 위한 것이다.

둘째, 대북 농업지원이라는 부수적인 목적이 있다. 이는 금강산 관광사업 지역인 북측 고성군 주민에게 현지 농장에 대한 지원을 통

해 일자리 및 소득원을 제공함으로써 지역과 협력관계를 수립한다는 차원이다. 이는 금강산 관광사업을 원활하게 추진하는 데 도움이 될 수 있다.

셋째, 농업부문의 교류·협력 기반을 조성하는 데 목적이 있다. 이 협력사업을 통해 비교적 규모가 작은 농장의 시범 협력사업을 통해 수익모델을 창출함으로써 새로운 남북한 농업협력사업 모델을 개발하고 발전시키는 데 기여할 수 있기 때문이다.

이 농업협력사업의 개요는 다음 표와 같다.

표 4-1. 고성온실농장 개요

협력농장	국영고성남새온실농장
농장 소재지	북측 강원도 고성군 고성읍
농장 면적	30,000평(비닐하우스: 12,000평, 노지: 18,000평)
상시 노동력	지도원을 포함하여 약 80여명 수준
초기 투자액	1,050,000달러
주요 시설	온실 78개 동과 파풍망 1.2km

자료: 현대아산(2002).

표 4-2. 고성온실농장 협력 초기의 주요 시설

연동온실 (500평)	무가온	4동	온풍 난방기
	가 온	2동	
단동온실 (133평)	2중 수막	35동	2중 보온하우스 지하수(14°C)이용 난방
	1중 터널	35동	
파 풍 망		1,242m	

자료: 현대아산(2002).

이 협력농장의 시험 영농은 2000년 10월 시작되었으며, 본격적인 영농은 2001년 3월부터 추진되었다. 이 농장은 공식적으로 고성군 인민위원회에 소속되어 있어 운영에 관한 사항 역시 인민위원회 소관이지만, 남측과의 접촉에서 중요한 사항은 북측의 금강산관광총회사가 담당하고 있다.

이 농장은 연간 3기작의 작물재배를 목표로 만들어졌다. 연료가 부족하여 겨울철에는 전체 온실의 약 40%는 가온을 하지 않고 지하수를 이용하여 온실 내부 온도를 일정하게 유지하는 수막재배를 시도했다. 온실에서는 오이, 가지, 배추, 양배추, 상추, 양상추, 고추, 당근, 시금치, 쑥갓, 무, 얼갈이, 홍무, 청경채, 멜론, 수박, 참외, 토마토 등 35개 주요 엽채류 및 과채류를 재배했고, 노지에서는 2000년까지 옥수수를 재배하여 옥수수대 등 부산물을 퇴비로 활용했다.

1.1.2. 협력 형태

계약 형태로 볼 때 현대아산과 고성온실농장의 농업협력사업 형태는 상업적 농업협력사업으로서 광의의 계약생산 형태(연불수출하의 현물상환)로 볼 수 있다. 계약자는 남측은 현대아산주식회사이고 북측은 금강산관광총회사이다.

고성온실농장은 명목상으로 ‘고성군 인민위원회(이하 고성군)’에 소속되어 있다. 그러나 현대아산과의 계약과 실질적인 농장 관리 권한은 ‘금강산관광총회사’가 지니고 있으며, 현대아산과의 생산물 납입가격 협의 권한은 ‘광명성총회사’가 행사하고 있다.

계약 형태는 연불수출 형태이다. 현대아산은 농장의 시설재와 농자재를 일괄계약(turn-key) 방식으로 금강산관광총회사에 연불수출하며 농장 운영에 필요한 유동자본재도 공급한다. 이에 대해 금강산관광총회사는 고성온실농장에서 생산된 농산물로 상환하기로 되어 있다.

연불수출금의 상환은 생산된 농산물로 납품하는 것으로 대체하기

로 되어 있다. 또한 계약서에는 생산물 모두를 현대아산에 납품하도록 되어 있다. 따라서 계약서 내용대로 한다면 관광객 수가 충분히 증가할 때까지 현대 측이 필요 없는 농산물을 매입해야 하므로 이중의 손해를 감수해야 한다. 그러나 실제 농산물 납품은 현대아산측이 필요로 하는 양만 이루어지고 있다. 따라서 이 방식으로 상황이 된다면 관광객 수가 충분히 증가할 때까지 투자비 회수가 지연되는 문제만 남게 된다.

표 4-3. 현대아산과 고성온실농장의 협력사업 계약 요지

합의서(1999. 4. 30) 1. 영농면적 : 온실 12,000평과 노지 18,000평 2. 시공방법 : 현대아산은 소요자재·농기구·기술자를, 금강산관광총회사는 노동력을 제공함. 3. 영농방법 : 관광총회사는 영농사업 전반을 책임지며 현대아산의 영농기술자 파견을 보장함. 4. 투자금액 : 추가로 조달되는 장비 및 기구는 투자금액에 포함함. 5. 대금상환 : 3년 동안 농산물로 분할 상환하되 농산물 납품가액의 40%는 현대아산이 현금으로 구입함. 6. 농산물 가격 : 납품시의 국제가격을 참고하여 결정함. 7. 기타 : 농약은 ‘농약안전사용기준’에 따라 살포함. 영농사업 부속 합의서 (Ⅰ: 1999. 4, Ⅱ: 1999. 12, Ⅲ: 2000. 12) 1. 투자금액 증액 : 당초 821,585 달러에서 최종 1,051,725 달러로 변경 2. 사업 기간 : 재배 후 3년으로 하되 협의로 연장 가능함. 3. 추가 소요자재 : 추가로 소요되는 농업기자재는 가격 및 상환조건을 협의하여 현대 측이 제공함.
--

북측이 당초 계약대로 농산물 납품 방식을 고수하지 않았던 이유는 뚜렷하지 않으나, 농장에서 생산되는 농산물을 지역사회에서 소비하기 때문인 것으로 추정된다.

총납품액의 60%는 현대아산측 투자자금 상환으로, 40%는 현대가 현금(경화)으로 구입하는 방식을 취하고 있다. 납품량의 40%에 대해 현금으로 지불한다는 것은 현금 구입을 의미한다. 현대아산의 입장에서 투자비를 신속히 회수해야 하므로 현금을 주고 농산물을 구입할 이유가 전혀 없다.¹² 북측 농장의 입장에서 볼 때에도 투입자재 전량을 현대아산이 공급하므로 유동성을 확보해야 할 필요가 없다. 따라서 농산물의 40% 현금구입 조건은 북측 대리인(광명성총회사와 금강산관광총회사)들과 농장이 수행해야 할 외화벌이 사업과 관련이 있을 것으로 추정된다.

2001년까지 농산물의 납품 현황은 <표 4-4>와 같다. 2000년에는 총 16개 품목 6.2톤을 납품했으며, 납품 가액은 총 4,277달러이다. 이 중 투자비용 상환은 2,566달러이며 구입은 1,711달러이다. 2001년에는 협력농장의 생산활동이 본격도에 올라 납품량도 늘어났다. 총

표 4-4. 고성온실농장의 농산물 납품 실적, 2000-2001

단위: 달러

연 도	품목수 (개)	금 액		
		상환금액	구입금액	계
2000	16	2,566	1,711	4,277
2001	28	12,041	8,027	20,068
계	29	25,064	16,709	41,773

자료: 현대아산(2002).

¹² 현대아산은 2001년부터는 매년 공급하는 영농물재비에 대해서 당년도 현금구입분에서 상쇄하겠다는 제안을 내놓은 바 있다.

28개 품목 25톤을 납품했는데, 납품 가액은 총 2만 달러로 이 중 12,000달러는 상환이며, 8,000달러는 현대아산이 현금을 지불하고 구입한 것이다.

농산물의 납품가격은 광명성총회사(금강산관광총회사의 대리인)와 협상으로 결정하고 있다. 이때 참고 가격은 중국산 동일 농산물 가격과 현대백화점 온정각휴게소의 농산물 구매 가격의 전년도 평균치이다.

1.1.3. 기타 지원성 사업

계약 내용에는 명시되어 있지 않지만, 고성온실농장 협력사업에는 새로운 농업기자재 도입에 따른 기술지원과 소규모 농가재 지원도 병행하는 지원성 사업도 포함되어 있다.

한국식의 비닐온실 재배라는 새로운 농업생산 형태가 도입되고 북측 농업에서 접하지 못하던 새로운 종자, 화학 및 유기비료, 화학 및 유기농약, 농기구 및 기계가 도입됨에 따라 이들 농가재의 사용 및 이용방법과 관련된 기술지도사업을 추진할 필요가 발생했다. 또한 농산물의 상품성 증진을 위한 기술지도사업도 요구되는 사항이었다. 금강산 관광객의 소비 욕구 수준에 맞출 수 있는 상품을 생산하기 위해 35개 업체류 및 과채류 재배와 관련된 기술지도사업도 수행되었다.

기술지도는 단순히 농사법에만 국한되지 않았다. 기술지도를 통해 농산물의 포장 방법, 농산물 납품과 관련된 의무 사항 준수, 노동생산성의 향상 등 농산물 유통 및 농장의 경영관리 부문에서도 간접적인 교육·훈련의 효과를 보았다. 또한 다양한 남한산 농가재를 영농현장에 소개했다는 사실도 중요한 것으로 지적할 수 있다.

이러한 영농기술 지도사업을 수행하기 위해 남측의 영농기술자 1인이 현대아산의 금강산사업소에 1년간 상주하며 근무했다. 특수한

농자재의 경우 해당 농자재 업체의 기술자가 파견되어 소규모 위탁 지원도 수행했다.

이와 같이 금강산관광지구에서 추진된 고성온실농장 협력사업은 지원사업이 부분적으로 포함된 상업적 농업협력사업 형태로 출발했다. 이 협력 방식을 개략적으로 살펴보면 다음과 같이 이해할 수 있다.

고성온실농장 협력사업은 기본적으로 현대아산과 고성온실농장 간에 체결된 상업적 농업협력사업이다. 주 사업은 현대 측이 농장 측에 농업시설과 농자재를 연불수출하고 농산물로 상환 받는 협력 사업이며, 사업을 효과적으로 추진하기 위해 영농기술 지원도 추진했다. 이 협력사업에서 특기할 만한 점은 영농에 관한 사항은 현대 측과 농장 측이 직접 접촉을 했으나 계약, 농자재 및 농산물의 공급 등에 관련된 사항은 현대 측과 금강산관광총회사가 접촉을 했다는 점이다. 이는 고성온실농장이 형식상 고성군에 속해 있으나 농장에 대한 실권은 금강산관광총회사가 지니고 있다는 사실을 보여 주고 있는 것이다.

1.2. 현대아산-고성온실농장 협력사업의 평가

1.2.1. 협력사업의 의의

북한에 대해 부족한 물자를 직접 지원한다는 측면에서 볼 때 공익적 농업지원사업을 강조할 수 있으나, 경제순환 활성화를 통한 북측 농장의 자생력 증진이라는 차원에서 상업적 교류·협력사업의 중요성도 간과할 수 없다. 고성온실농장은 공익적 농업지원사업과 상업적 농업협력사업을 동시에 추진할 수 있는 장을 제공하고 있다는 점에서 큰 의의가 있다.

그간 민간 차원에서 이루어지고 있는 농업협력사업은 대부분 지원사업이었다. 민간단체의 부족한 재정 여건으로 지원사업은 수년간 지속될 수 없는 경우가 대부분이다. 북한의 물자 조달 사정을 고려할 때 북측 농장에 대한 지원이 종료되면 농장은 지원 이전의 상태로 돌아갈 수밖에 없다. 따라서 현 상황에서 대북 농업개발지원사업의 중장기적인 파급 효과는 뚜렷하게 나타나고 있지 않은 실정이다.

그러나 고성온실농장 협력사업은 금강산 관광객과 현대아산의 직원이 소비시장을 형성하고 있는 가운데 추진된 사업이다. 따라서 일정 기간 지원사업이 실시된다면 농장의 자활기반을 구축할 수 있는 물리적 여건을 갖추고 있다. 고성온실농장 협력사업이 시작될 당시 남북한 협력농장 주변에 농산물 시장이 존재하는 지역은 금강산관광지구가 유일했다. 이러한 점에서 이 협력사업의 가장 큰 의의를 찾을 수 있다.

북고성군 협력농장은 북한의 국영농장이지만 남측 협력주체가 관여할 여지가 상당히 많다는 점에서 또 다른 의의가 있다. 남측 협력주체인 현대아산 측이 관여할 수 있는 근거는 첫째, 농업기자재의 연불수출에 따른 채권·채무 관계가 있고 둘째, 현대아산 측이 고급 영농기술을 전수할 뿐만 아니라 부분적으로 부족한 물자를 지원하고 있으며, 마지막으로 농장에서 생산된 농산물 중 일부는 부채의 상환이지만 일부는 현금으로 구입하기 때문에 현대아산 측이 중요한 외화 획득원이라는 데 있다. 남한측이 일부 농장의 운영에 도움을 주는 과정에서 농업협력사업 추진에 남측의 의지를 더 많이 반영시킬 수 있다는 장점이 있다.

금강산 관광 협력사업의 근거지에서 농업협력사업이 추진되므로 접근성이 높다는 장점도 있다. 접근성이 높기 때문에 협력사업 추진에 유리한 점을 들면 다음과 같다.

첫째, 농업협력사업이 시작될 당시 남북한의 속초-고성 간 정기여

객선이 이미 운항되고 있었으므로 영농자재를 북측에 보내거나 전문기술인력이 농장을 방문하는 데 매우 편리하다. 남북 협상의 결과에 따라 2003년부터 육로가 개설되어 접근성은 더욱 높아졌다. 둘째, 협력농장이 고성읍에 위치하여 현대아산의 금강산사업소(온정리 구역)와 거리가 매우 가깝다. 따라서 양측이 수시로 만날 수 있을 뿐만 아니라 금강산 지역에 현대아산 직원이 상주하고 있어 수시 대화와 모니터링이 가능하다. 셋째, 금강산지역에는 통신과 전력 등 인프라가 갖추어져 있다. 남한과 현대아산 금강산사업소간 통신수단이 개설되어 있고, 전력은 북측의 특선이 들어와 있으며, 예비용 발전기(20kw) 2대를 설치하여 북한의 타 지역에 비해 전력 공급이 안정되어 있다.

이 밖에도 현대아산과 고성온실농장의 협력사업이 가지고 있는 장점이 많이 있다. 꾸준한 접촉과 물자지원을 통해 남북한 양측의 신뢰관계가 상당한 수준으로 높아졌다. 지속적인 농업기술 지도로 농장 근로자의 기술 수준이 높아졌으며, 남측이 요구하는 품질의 농산물을 생산해 낼 수 있다. 현대아산과의 농산물 납품 협상이 상업적인 기준으로 이루어져 순수한 경험 차원의 협력기반(포괄적인 제도적 인프라)도 조성되어 있다.

1.2.2. 협력사업의 문제점

고성온실농장 협력사업의 배후지가 금강산관광지구라는 점에서 이 농업협력사업은 장점을 가지고 있으나, 그것으로 농업협력사업이 성공할 수 있는 것은 아니다. 협력사업의 성공적 추진을 위해서는 다음과 같은 두 가지 전제 조건이 충족되어야 한다.

첫째, 고성온실농장이 계획대로 가동되려면 연간 20만 명 이상의 관광객이 방문하여 충분한 시장이 확보되어야 한다. 둘째, 아직 영농기술은 물론 농장관리 기술도 부족하여 남측의 영농기술자가 상

주하면서 기술 및 경영관리 지도를 꾸준히 수행해야 한다.

2000년부터 본격적으로 시작된 이 농업협력사업의 당초 계획에 의하면, 관광객 수가 연간 20만 명으로 유지된다는 기대하에 5~6년 후에 현대아산은 투자비용을 회수하고 고성온실농장은 독립할 수 있는 기반을 갖추게 될 것으로 보았다. 그러나 2001년 들어 금강산 관광객이 급격히 감소하면서 농업협력사업도 위기를 맞게 되었다.

금강산 관광객의 감소에 따라 고성온실농장 협력사업에 문제가 발생하게 되었는데 그 내용은 다음과 같다. 우선 고성온실농장 입장에서 보면 관광객 감소는 판로가 위축됨을 의미하는 것이다. 이렇게 되면 생산된 농산물의 현대아산에 대한 공급량이 감소하게 되고 자연히 시설투자와 운전자본 투자에 대한 농장의 상환금액 역시 크게 감소할 수밖에 없다.

관광객 감소로 경영에 압박을 받게 되는 현대아산 측에서 볼 때에도 마찬가지이다. 협력농장 투자자금에 대한 매년도의 상황이 크게 줄어들게 되면 농장에 대한 운영자금의 지속적인 투자도 어려워지게 된다. 현대아산 측이 농장에 유동자금을 공급하지 못한다면 고성온실농장은 더 이상 생산활동을 계속할 수 없다.

그런데 2001년 하반기 들어 금강산 관광객이 급격히 감소함에 따라 이러한 상황이 현실로 나타나게 되었다. 이로 인해 금강산관광지구를 배후지로 하는 의미 있는 남북 농업협력사업이 또 하나의 시행착오로 기록될 위기에 처하게 되었다.

1.3. 고성온실농장 협력사업의 효과

고성온실농장 협력사업의 위기에 따라 이 사업을 계속 추진해야 할 것인가에 대한 논의가 2001년 말부터 시작되었다. 그러나 이 논의 과정에서 고성온실농장 협력사업은 2년의 짧은 사업 시행 기간에 사업 자체의 성공적 추진 여부를 떠나 여러 측면에서 긍정적인

효과를 창출해 내었다는 데 이견은 없었다. 즉, 금강산 관광사업의 위축 여파로 상업적 농업협력사업으로서 직접적인 목표 달성에는 차질을 빚었으나, 대북 화해협력정책의 목표 달성에 기여하고 있는 것으로 평가된 것이다. 고성온실농장 협력사업의 긍정적 효과를 들면 다음과 같다.

1.3.1. 협력농장 농장원에 대한 직접적 효과

2년 남짓한 농업협력사업 추진 과정에서 가장 커다란 수확은 고성온실농장 구성원들에게 준 직접적인 영향이다. 이들에게 일어난 변화 내용을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 노동에 대한 농장원들의 태도가 진지해지고 맡은 일에 책임감을 가지게 되었다. 농업기술 지도와 생산활동의 전 과정을 통해 작업반별 경쟁이 자연스럽게 유도되었으며, 경쟁 속에서 질적으로 우수한 농산물이 더욱 많이 생산될 수 있다는 사실을 인식시킬 수 있었다. 또한 정확히 확인되지는 않았으나 농장원 개인, 소속 작업반, 소속 분조별로 생산활동에 따른 인센티브를 적용받을 개연성도 있는 것으로 알려지고 있다.

둘째, 농장원들이 상품의 가치를 인식하기 시작했다. 고성온실농장에서 생산된 농산물 중 상당 부분은 현대아산에 납품된다. 이때 상품의 질이 낮으면 가격이 낮게 결정되므로 상품의 질이 수익으로 직접 연결된다는 사실을 인식하게 되었다. 이러한 경험이 축적되어 농장원들이 농산물을 출하하기 전에 다듬거나 포장을 깨끗이 하는 등 상품의 질을 높이기 위한 노력을 기울이게 되었다.

셋째, 물자 절약에 대한 의식이 고조되고 있다. 협력사업 초기에는 물자 절약에 관한 의식이 전무했으나, 현대아산 측의 지원이 줄어들면서 조달된 농자재를 합리적으로 사용하고 절약하기 위한 노력을 기울이고 있다.

넷째, 농업기술 및 농업기자재의 질적인 가치를 평가하고 이의 중요성을 인식하게 되었다. 협력사업 초기에는 남한이 제공하는 농업기술, 자재, 종자 등에 대해 부정적인 반응을 나타냈다. 그러나 그 농자재의 능력과 기술의 효과를 확인하면서 남측에서 제공하는 기술 및 자재의 가치와 그 중요성을 인정하게 되었다. 이는 여러 사례에서 나타나고 있다. 남한에서 제공한 종자의 발아율이 매우 높은 결과를 나타내면서 당초 남북한의 종자를 50 대 50으로 사용키로 했던 것을 남측에서 100% 지원해 주도록 요청하고 있다. 또한 비닐을 이용한 농사법에 대해서 처음에는 인식도가 낮았으나 시간이 지남에 따라 그 중요성을 인식하게 되었다. 예를 들어 멀칭용 비닐을 사용하였을 때 증산과 품질 향상을 확인한 것이다. 농기계의 중요성도 인식하기 시작했다. 농기계는 노동력을 절감시킬 뿐만 아니라 농작업의 정확성도 높여 우수한 품질의 농산물을 생산하는 데 중요하다는 사실을 인식하게 되었다.

1.3.2. 파급효과

가. 남측에 주는 파급효과

고성온실농장 협력사업이 상업적인 측면에서 많은 성과를 거두지 못했기 때문에 남측에 준 직접적인 효과는 미흡하다고 판단된다. 그러나 남북한 교류협력 정책 추진이라는 차원에서 볼 때 이 농업협력사업은 여러 가지 긍정적 파급효과를 가지고 있다.

우선 단일 협력사업에서 지원과 경험의 공존하는 종합적인 남북한 협력 모델을 제공하고 있다. 둘째로 농업협력의 경험을 통해 효율적인 대북 농업지원 및 농업투자 매뉴얼이 만들어질 수 있으며, 남북한 농업협력사업의 추진에 필요한 인적·제도적 인프라를 구축할 수 있다. 또한 협력사업 추진 과정에서 북한의 농업과 농촌경제

에 대한 구체적인 자료를 취합하여 농업부문에서 남북한 교류협력을 확대하고 발전시키는 데 정책자료로 활용할 수 있다.

나. 북측에 주는 파급효과

이 협력사업은 협력농장에 대한 직접적인 효과뿐만 아니라 인근 지역에 대한 간접적인 파급효과도 있다.

첫째로 고성군 주민에 대한 인도적 차원의 지원 효과가 있다. 협력농장에서 생산되는 농산물 중 일부가 고성읍과 인근 지역으로 공급됨으로써 주민의 식생활 수준을 직접 제고하거나, 타 지역에서 생산된 식량과 교환됨으로써 지역 주민의 식생활을 간접적으로 제고하는 효과가 있다. 간접적이기는 하나 이 협력사업이 인도적 지원의 효과를 내포하고 있는 것이다.

둘째로 고성군 주민을 고용함으로써 주민 소득을 증대시키는 효과가 있다. 협력농장에서 일하거나 관련된 관리인력과 노동자 수는 80명 이상에 달하는 것으로 알려져 있다. 이들에게 생활비(임금)를 지급함으로써 소득을 증대시키는 효과가 있다.

셋째로 농장에서 생산되는 농산물과 농장에서 지급되는 임금이 고성군 지역의 농민시장으로 흘러들어 지역경제를 활성화시키는 효과가 있다.

넷째로 농업기술 및 경영관리기술이 전파되는 효과가 있다. 농장 차원에서는 남측에서 생산된 새로운 농자재가 공급되어 관련 기술이 전파되고 있으며, 시장 차원에서는 시장경제의 수요에 맞춘 농산물을 생산하는 데 필요한 품질관리 기술이 전파되고 있다.

2. 농업개발 지원사업 추진: 2002년 이후

2.1. 새로운 농업협력 모델의 도입에 관한 논의

당초 이 협력사업을 시작한 지 5~6년 후에 현대아산은 투자비용을 회수하고 고성온실농장은 독립할 수 있는 기반을 갖추게 될 것으로 예상되었으나, 금강산 관광객의 감소로 농장 협력사업이 위기에 처하게 되었다. 그러나 전 절에서 제시된 바와 같이 이 협력사업이 남북한 양측에 주는 긍정적 효과가 매우 크게 나타났기 때문에 관련자 및 참여 희망자들은 논의를 거쳐 고성온실농장 협력사업을 유지할 수 있는 방향을 모색하게 되었다.

2001년 말 중단될 위기에 처한 현대아산과 고성온실농장 간 상업적 농업협력사업의 활로를 모색하기 위한 초기의 논의 내용은 다음과 같다(서예택 2001).

첫째, 고성온실농장 협력사업에 대한 개방 원칙을 논의했다. “현대아산-금강산관광총회사-고성온실농장”으로 구성된 협력사업 운영체제에 남측 지원단체(농자재 생산업체 포함)의 참여를 유치함으로써 안정적인 기술 및 농자재 지원 체계를 구축한다는 것이다.

둘째, 향후 고성온실농장 협력사업의 시행 방안에 관한 논의가 있었다. 고성온실농장 지원에 참여한 남측의 민간단체와 농업기자재 생산업체로 구성된 기구를 설립하고, 이 기구와 고성군이 직접 농업협력 및 지원에 관한 합의를 체결한다는 것이다. 이는 농업지원의 범위를 고성군으로 하여 고성온실농장을 남북 농업협력사업의 한 부분으로 규정하고 발전시킨다는 구상이 된다.

또한 이 기구가 환경농업 발전을 위한 자재, 기술, 마케팅 프로그

램을 개발하여 체계적으로 북측 고성군의 농업을 지원하는 방안에 대해서도 논의했다. 여기에는 씨감자 개발과 생산 등 양측의 이해가 일치하는 분야에서 공동연구 및 협력 방안을 우선 모색하며, 남측의 수요가 많은 품목에 대한 계약재배를 검토한다는 내용이 포함되어 있다.

그러나 이들 논의는 더 이상 진척되지 않았다. 그 주된 이유는 농업지원사업을 담당할 수 있는 적절한 주체를 선정하기가 쉽지 않았기 때문이었다. 농업지원사업을 담당하는 주체 선정 문제는 향후 고성온실농장 협력사업의 형태와 발전 방향을 결정하는 일과 다른없는 중요한 사안이다. 따라서 주체 선정에 앞서 새로운 농업협력 방식으로의 전환에 대해 재고하게 되었는데, 새로운 방식으로 지원사업과 경협사업이 서로 반(半) 독립적으로 추진되는 형태의 농업협력사업이 본격적으로 논의되었다.

2.2. 새로운 농업협력 모델의 개발

2.2.1. 지원·경협·연구가 포함된 농업협력 방식

고성온실농장 협력사업에 대한 논의 결과 2002년부터 이 협력사업은 새로운 형태로 전환되었다. 이 방식은 우선 단기적인 문제를 해소하는 방안으로서 지원사업과 경협사업(상업적 협력사업)의 남측 주체를 분리하여 추진기로 하였다. 즉, 농장에 대한 지원사업은 ‘북 고성군 농업협력단(이하 협력단)’을 설립하여 추진하고 경협사업은 농장과 현대아산의 상업적 거래를 그대로 유지하는 방식이다.

이 협력사업에는 지원과 경협을 시범사업으로 추진함으로써 남북한 간에 새로운 농장협력 모델을 개발한다는 것도 포함되어 있다. 이 시범사업에는 세 가지 주안점이 있다. 첫째는 협력농장 운영에 필요한 투자는 농자재 지원사업과 농업경영기술 협력사업 차원으로

추진한다는 것이다. 둘째는 조사연구사업을 병행하여 금후 활용 가능한 북한 농업의 실증적 자료를 축적하고 새로운 협력모델을 창출한다는 것이다. 셋째는 현대아산이 협력농장과 농산물 교역을 통해 투자비용을 회수하면서 상업적 차원에서 교류를 계속한다는 것이다.

2.2.2. 참여 주체와 역할 분담

북고성군 농업협력단은 농업 관련 단체, 농자재 생산업체, 종교단체, 연구원 등 12개 기관으로 구성되었으며, 고성온실농장에 대해 농업기자재 및 영농기술 지원을 수행하게 된다. 또한 현대아산은 고성온실농장과 상업적 협력사업을 추진하는 한편 연락, 현지 준비, 지원물자 수송 및 전달업무를 담당함으로써 협력단을 지원하는 역할을 하게 된다.

북고성군 농업협력단에 참여하고 있는 각 기관의 역할 분담 상황을 자세히 관찰하면, 이 협력사업은 지원사업, 경협사업, 연구사업이 하나의 농업협력사업에 종합되어 있다는 사실을 발견할 수 있다. 농업 관련 단체, 농업기자재 생산업체, 종교단체는 농업기술과 농업용자재를 지원하게 되며, 현대아산은 고성온실농장으로부터 농산물을 구입하여 현대아산의 상업적 이익을 도모하고 농장의 자생력 확보를 지원하게 된다. 연구기관으로 참여한 한국농촌경제연구원은 고성온실농장 협력사업에 대한 연구를 수행하고 협력단을 자문하는 역할을 담당한다.

표 4-5. 북고성군농업협력단의 참여 주체별 역할

참여 주체	역할	내 용
북고성군농업협력단	지원	농업기자재 및 영농기술 지원
현대아산	경협	투자자금 회수, 농산물 구입
한국농촌경제연구원	연구·자문	실증자료 수집·정리와 농업협력모델 개발

고성온실농장을 둘러싼 새로운 농업협력 모델은 다음과 같다. 현대아산과 고성온실농장 간의 상업적 협력사업은 과거의 사례와 달라진 바 없다. 다만 과거에는 현대아산이 부분적으로 수행해 오던 지원사업을 북고성군 농업협력단이 전담하는 방식으로 전환되었다. 농자재 지원사업을 협력단이 담당함에 따라 고성온실농장의 현대아산에 대한 상환부담은 형식상 가벼워질 수 있다. 따라서 농장은 생산물의 상당 부분을 고성군 주민에게 돌릴 수 있는 여지를 갖게 된다. 이는 지원사업이 강화됨에 따라 나타나는 자연스런 현상으로 볼 수 있다.

한편 한국농촌경제연구원은 협력단의 지원사업과 현대아산의 상업적 협력사업을 조사·연구하고 자문하는 역할을 한다. 이를 통해 새로운 농업협력 모델을 개발하게 된다.

2.3. 2002년 고성온실농장 협력사업 추진 현황

2.3.1. 북고성군농업협력단의 지원사업 추진 현황

2002년 고성온실농장에 대한 협력단의 농자재 지원은 4월과 10월 2차에 걸쳐 이루어졌다. 지원된 물자는 비료, 종자, 농약, 농업용 비닐, 농기계장비, 유기농자재, 기타 농용자재 및 분유와 연유 등 인도적 지원품도 포함되었다. 1차 지원은 약 3,600만원 상당이며 2차 지원은 1,500만원 상당 규모로 이루어졌다.

2001년까지 농업기술자 1명이 현지에 상주하며 영농기술 지도를 추진해 왔기 때문에 고성온실농장의 기술자와 근로자들의 농업기술은 상당 수준으로 향상되어 있는 상태이다. 2002년 지원사업에서는 농업기술자가 2~3개월에 한 번 가량 농장을 방문하여 지도하는 형식으로 추진되었다. 2002년 말에는 유기질비료의 확보를 위한 돼지

표 4-6. 북고성군농업협력단 지원 물자(2002년)

구 분	지원 물자	지원 업체(단체)
농기계·장비	경운기, 부속작업기, 분무기 광합성균 자가배양장치	국제종합기계, 대동공업 바이오베스트
비료·농약·종자	복합비료, 원예용 비료, 농약 주요 원예종자 일체	동부한농화학, 경농, 농우바이오
농업용비닐	농업용 비닐	일신화학, 농협중앙회
기타 농기자재	유기농업 자재, 기타 농자재	한국유기농업협회, 안동교회, 농협중앙회
인도적 지원품	분유, 연유	농협중앙회
향후 지원분야	돼지사육과 유기비료 생산	도드람축협

주: 2002년 4월 1차 3,600만원, 9월 2차 1,500만원으로 2002년 총 5,100만원 상당 규모의 농업기자재(인도지원물품 일부 포함)를 지원했음.

자료: 북고성군농업협력단.

사육 지원에 대해 협력단과 고성온실농장의 협의가 이루어졌다. 고성온실농장은 2003년부터 돼지사육을 시작하고 협력단이 사료와 설비를 지원하기로 하였다.

2.3.2. 현대아산의 경협사업 추진 현황

현대아산과 고성온실농장 간의 경협사업(농산물 상환 및 거래)은 2002년 말까지 본궤도에 이르지 못했다. 그 요인은 두 가지로 볼 수 있다.

첫 번째 요인으로는 자연재해 발생에 따른 농업생산 활동 지연을 들 수 있다. 협력농장에 온실 설비가 완공되어 본격적으로 농업생산 활동을 시작할 무렵(2000년 4월) ‘금강내기’로 불리는 금강산 계곡풍

이 온실에 큰 손해를 입었다. 이 피해로 2000년의 농업생산 활동이 지연되어 농산물 상환과 거래금액이 크게 낮아지게 되었다. 2002년 9월 초에는 태풍의 여파로 인해 침수피해가 발생했다. 이 피해로 과채류 재배에 큰 손실을 입었으며 엽채류도 1기작에 전면적인 손실을 입었다.

경협사업이 미진했던 두 번째 요인은 금강산 관광사업의 위축에 따라 농산물 수요가 크게 감소한 데 있다. 당초 현대아산은 연간 20만 명의 관광객을 예상했으나 2001년과 2002년 4월까지 금강산 관광객은 크게 감소했다. 2002년 하반기 들어 정부의 금강산 관광사업에 대한 보조 조치로 관광객이 점차 늘어나고 있으나 1999년과 2000년 수준으로 회복되지는 않고 있다.¹³ 현대아산이 필요로 하는 농산물의 양이 감소하거나 회복되지 않음에 따라 고성온실농장과 현대아산 간의 납품량 및 거래량도 정체된 상태에 있어 농업부문 경협사업은 활성화되지 않았다.

표 4-7. 고성온실농장과 현대아산 간 농산물 상환 및 거래 실적

연 도	품목수	금 액		
		상환금액	구입금액	계
2000	16	2,566	1,711	4,277
2001	28	12,041	8,027	20,068
2002. 11.까지	19	12,478	8,318	20,796
계	29	27,085	18,056	45,141

자료: 현대아산(2002).

¹³ 금강산 관광객 수는 1999년 147,460명, 2000년 212,020명, 2001년 58,833명, 2002년에는 77,202명이었다.

2.4. 문제점 및 추진방향

2.4.1. 문제점

고성온실농장의 운영을 위한 유동자본의 지원이 추진되고 있으나 새로운 고성온실농장 협력사업에서도 여전히 해소되지 않은 문제점이 있는데, 그 문제점들을 살펴보면 다음과 같다.

가. 불리한 자연환경

고성온실농장이 위치한 지대는 사질토로 구성되어 있으며 기본적인 토질은 양호하나 장기간 퇴비 투입 없이 영농하여 지력이 크게 약화된 상태다. 이를 보완하기 위해서는 연간 약 360 톤의 퇴비가 필요하다. 그러나 축산분뇨가 거의 없어 적정량의 퇴비가 확보되지 않고 있으며, 이로 인해 과채류의 생산이 크게 제한 받고 있는 실정이다.

동절기 기온이 남한의 대전 이북 지역보다 높으나, 대전 이남 지역보다 낮아 가온 기간이 대전 이남 지방에 비해 상대적으로 길다. 따라서 에너지 소요량이 많다. 바람은 3~4월 순간 최대 초속 35m의 금강산 계곡풍(금강내기)이 불어 피해 가능성이 상존한다. 현재 파풍망을 설치하여 바람피해를 막고 있으나 파풍망이 감당하지 못하는 피해가 계속 발생하고 있는 실정이다.

나. 계약상의 문제

농자재 통관상의 문제가 있다. 남측의 여러 차례 요청에도 불구하고 고성항 통관에 시일이 비교적 많이 소요되고 있다. 농약이나 미생물비료 등은 중단기적으로 통관 시일을 대폭 단축하기는 어려울 것으로 추정된다. 따라서 연간 농자재 소요량을 정확히 예측하여 계

획적으로 반출해 현장에서 미리 준비하지 않는다면 문제 발생시 신속히 대응할 수 없다.

현대아산에 납품하는 농산물의 가격 결정 과정에서도 문제가 발생하고 있다. 계약상 농산물 가격은 국제시세를 반영하여 결정하게 되어 있다. 그러나 현실적으로 국제시세를 객관적으로 제시하기 어렵고 북측의 시장경제에 대한 이해도가 낮아 향후에도 가격 결정 문제는 지속적으로 분쟁거리가 될 것으로 전망된다.

북측의 계약주체와 운영주체의 이중구조에서 발생하는 문제가 있다. 북측 계약자는 금강산관광총회사이고 운영주체는 고성군 인민위원회(고성온실농장)이다. 고성온실농장 현장에서의 요청이 금강산관광총회사를 통해 현대아산에 신속하게 전달되지 않는 경우가 많고, 경우에 따라서 관광총회사와 농장의 이해가 일치되지 않아 협조가 잘 이루어지지 않는 경우도 발생하고 있다.

다. 현대아산과 고성온실농장 간 상업적 거래의 저조 문제

가장 큰 문제는 고성온실농장과 현대아산 간의 농산물 거래와 납품량이 증가하지 않고 있다는 문제이다. 2002년 말 현재 고성온실농장의 생산 규모는 남한의 동일 규모 농장의 생산과 비교할 때 30~40%에 머물고 있다. 또한 현대아산에 납품되는 양도 적어 생산량의 30~40%에 불과하다. 이는 주로 두 가지 요인에서 비롯되는 것으로 파악된다.

첫째는 금강산 관광사업이 불안정한 데서 비롯되는 문제이다. 고성온실농장이 충분히 가동될 수 있기 위해서는 일정한 소비수요가 뒷받침되어야 한다. 그런데 그간 금강산 관광사업이 여러 가지 이유로 불안정하게 진행되었다. 현대아산 측은 농산물 수요를 안정적으로 이끌고 갈 수 없었으며, 현대 측의 소비수요에 의존하는 고성온실농장은 농업생산 활동을 일정하게 유지할 수 없었다. 따라서 현대

아산과 농장간의 상업적 농업협력사업(농산물 거래와 납품)은 저조할 수밖에 없었다.

둘째, 현대아산과 고성온실농장 간의 조정자가 없다는 것도 생산성과 거래량이 저조한 큰 요인이다. 금강산 관광사업이 불안정하고 관광객 수가 크게 증가하지 않더라도 관광지구에서 소비되는 농산물의 양은 적지 않은 규모이다. 따라서 현대 측이 원하는 품질의 농산물을 고성온실농장이 생산해 낼 수 있고 양자의 접촉 및 대화가 활발하기만 하다면, 양자의 상업적 거래는 농장이 자생할 수 있는 규모 이상으로 활성화될 수 있다. 그럼에도 거래가 저조한 것은 양측의 요구와 의사를 중간에서 전달하고 조정할 수 있는 조정자가 없기 때문이다. 2000~2001년에는 농업기술자가 고정적으로 파견되어 이 역할을 담당한 적이 있다.

라. 남북한 농업협력사업에 대한 인식부족 문제

• 북측의 인식부족에 따른 문제

고성온실농장 협력사업에 대한 금강산관광총회사의 개입과 외화벌이 추구로부터 발생하는 문제가 있다. 농장에서 소요되는 농자재는 남측이 공급해 왔고 기술지도도 충분했다. 또한 현대아산측에 의해 비교적 안정적인 판로도 열려 있는 상태이다. 따라서 농장 운영으로부터 발생하는 수입은 북한 입장에서 볼 때 적지 않은 규모라 평가된다. 북측이 농장 운영을 통해 얻는 직접적인 수익은 두 가지로 구분할 수 있다. 하나는 북측 지역 현지에 공급하는 농산물이고 다른 하나는 현대아산에 납품하는 농산물의 판매수입이다.

현대측의 수요 감소 문제 혹은 낮은 상품성 문제 등의 이유로 농장에서 생산되는 농산물의 약 60%는 현대아산 측에 납품되지 않고 고성군 현지에서 소비되고 있다. 이중 상당 부분은 현지 국영상점이나 농민시장에 판매되어 수입이 발생하고 있을 것으로 추정할 수 있

다. 또한 현대아산에 납품하는 농산물의 40%에서도 현금수입이 발생하고 있다. 현대아산의 농산물 구입 자료에 의하면, 고성온실농장은 2000~2002.11월까지 3년간 현대아산과의 거래를 통해 18,000달러(한화 2,160만원)의 현금 수입을 기록했다.

그럼에도 불구하고 고성온실농장은 자체적인 농업기자재 조달이 거의 없어 남측의 지원에 전적으로 의존하는 경향을 보이고 있다. 이는 고성온실농장 협력사업에 대한 북측의 인식 수준을 드러내고 있는 사례라 볼 수 있다. 즉, 북측 농장과 금강산관광총회사는 이 협력사업을 경협사업이 아닌 농업지원사업으로 파악하고 있는 것이다. 이러한 상황이 지속될 경우 상업적 농업협력 형태의 병행을 통해 고성온실농장의 자생력 확보를 지원하려던 협력사업의 의미가 퇴색될 우려가 있다.

• 남측의 인식부족에 따른 문제

농업협력사업에 임하는 남측의 인식 부족 문제도 있다.

첫째, 북측 농장에 대한 지원을 통해 남북한 간 상업적 농업협력 사업을 유지·확대시킨다는 고성온실농장 협력사업의 장단기 목표를 이해하지 못한 데에서 발생하는 문제가 있다. 북측 협력농장의 지원 요청에 앞서 우리 측 지원의사를 먼저 밝히는 사례가 이에 해당되는 데, 이 경우 북측 협력농장의 자생력 확보 노력을 저해할 우려가 있다.

둘째, 대북 농업지원의 이유와 목표를 상실한 경우인데, 남측의 지원 당사자들이 북한 지역(협력농장) 방문을 크게 중시하는 데 따르는 문제가 있다. 이는 북측 협력농장으로 하여금 남측 관련자의 농장방문 허용이 지원물자의 반대급부로 충분하다는 인식을 갖게 할 수 있다. 이 경우 북측은 지원과 협력에 따르는 의무를 다하지 않게 된다.

셋째 북측 농장에 대한 지원사업을 추진하고자 하는 민간단체 혹은 기관들이 많고, 이들 단체 및 기관들이 개입하는 데에서 발생하는 문제가 있다. 대북 지원절차와 기존의 지원창구를 무시한 채 북측 협력농장에 지원을 추진하는 사례가 발생하고 있으며, 이는 농업협력사업의 장기적인 추진 계획에 차질을 빚게 할 우려가 있다.

넷째, 고성온실농장 지원사업이 남측 기업인 현대아산을 간접적으로 지원할 수 있다는 이유로 ‘진정한 대북 지원사업’으로서의 정체성을 인정할 수 없다는 인식이 있다. 이러한 인식은 대북 농업협력사업을 지나치게 단순한 것으로 국한하여 긍정적 파급효과를 미리 축소하는 결과를 가져온다. 대북 지원사업의 궁극적인 목표가 남북한 양측의 이익 실현임을 상기한다면, 이 농업협력사업이 그 목표를 추구할 뿐만 아니라 이미 실현하고 있다는 점에서 오히려 권장할 만한 일이라 판단된다.

2.4.2. 고성온실농장 협력사업의 단기 과제와 추진방향

현재 농장의 토질이 척박하여 과채류의 생산이 거의 불가능한 상황이므로 일부 면적만이라도 토양개량이 시급하며 이를 위한 별도의 대책이 강구되어야 한다. 이에 필요한 유기질 비료의 확보를 위해 우선 돼지 사육(50두 규모) 지원사업을 추진하고 있다. 유기질 비료를 확보하기 위한 돼지 사육이 안정적인 단계에 접어들면 축산을 통해 수익을 증대시킬 수 있는 방안도 협의될 수 있을 것이다.

다음 해의 영농에 차질을 주지 않도록 필요한 물자를 확정하고 영농기 이전에 미리 지원물자의 반출을 개시할 필요가 있다. 물자의 반출시 북측 세관의 통관을 위해서는 몇몇 품목에 대해서는 검사를 위해 1개월 이상 소요되기 때문이다.

1999년 처음 영농이 시작될 때보다 농장의 농업기술 수준이 크게 향상되었지만 아직도 생산성은 낮은 상태다. 또한 현대아산-고성온

실농장 간 협력사업이 규모가 작은 협력사업일지라도 남북한 양측의 대화통로 역할을 수행하고 중재하는 기능도 필요하다. 따라서 농업기술 전문가를 파견하여 상시 기술지도와 농산물 출하지도를 담당토록 할 필요가 있다.

상시 기술지도 및 출하지도는 남북한 간에 이루어지고 있는 모든 농업지원 및 협력사업에서 필요함에도 불구하고 간과되고 있다. 이는 파견이 불가능하다는 현실적 이유 외에도 높은 비용 부담 때문이다. 현 단계 고성온실농장 협력사업에서 이 부분에 대한 비용은 공적으로 지출될 필요가 있다. 이는 대북 농업지원사업으로부터 우리 사회가 얻는 편익(대북정책 목표에 부응)에 대한 비용 부담으로 이해되어야 하기 때문이다.

단기적인 방향에서 볼 때 이 협력사업의 중요성은 고성온실농장에 농업기자재 및 기술을 지원하여 남북한 간 상업적 농업협력의 장을 유지하는 데 있다. 그 과정에서 관찰을 통해 문제점과 개선 여지를 발견하는 것이 중요한 과제이다.

협력사업의 중기적인 목표를 설정하는 것도 중요하다. 1단계 사업의 주안점이 협력단에서 필요한 물자를 지원하고 농장은 현대아산에 농산물을 납품하여 수익을 얻는 데 있다면, 제2단계 사업의 주안점은 고성온실농장의 운영으로 발생한 수입이 농장에 재투자되어 독립성과 자생력을 배양하는 데 있다.

장기적인 목표는 새로운 남북 농업협력 모델을 개발하여 타 지역에 적용할 수 있게 발전시키는 것이다. 고성온실농장을 대상으로 시범 협력사업을 꾸준히 추진한다면 새로운 특구에 적용할 수 있는 종합적인 농업협력 모델을 개발할 수 있을 것이다.

제 5 장

특구 농업개발 방향과 남북한 협력 과제

1. 기본구상과 추진 단계

1.1. 기본구상

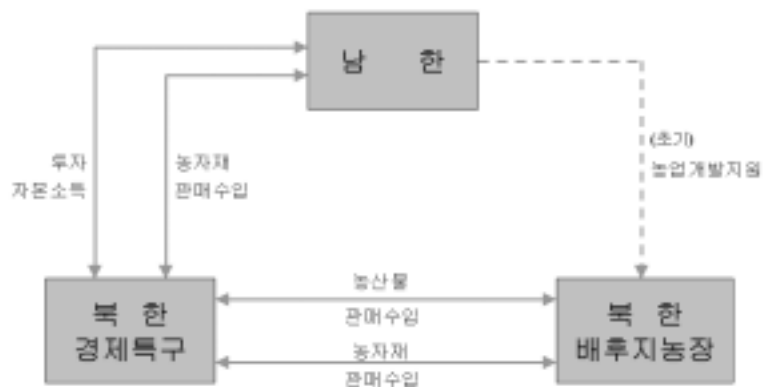
북한의 경제특구를 토대로 남북한 간에 새로운 농업개발협력 모델이 만들어질 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이 북한 경제특구에 대한 외국인(남한)의 투자가 활성화되면 농산물 수요가 늘어나고 이에 따라 특구 배후지역에 농산물 공급 기지가 조성될 필요가 있다. 특구를 겨냥한 농산물 공급 기지로서 특구 배후지역에 농장을 개발한다면 이 농장의 개발과 운영 과정에서 남한의 지원과 남북한 협력이 유용한 모델을 제공할 수 있을 것이다.

그림을 통해 그 과정을 살펴보기로 하자. 경제특구 배후지 농장개

발의 초기 과정에서는 남한의 직접적인 지원이 필요하다. 왜냐하면 농장 개발을 위한 자본을 북한 내부에서 조달하기 어렵기 때문이다. 즉, 특구 배후지 농장 개발의 초기 단계에서는 남측의 개발 지원이 추진되는 방식으로 이해할 수 있다.

특구에 대한 투자가 활성화되고 특구의 농산물 수요가 늘어남에 따라 배후지 농장의 자생 가능성은 높아지게 된다. 이 경우 농장에 대한 지원을 점차 감축할 수 있다. 배후지 농장의 운영은 점차 외부 지원에 의존하는 방식에서 벗어나 특구에 대한 농산물 판매수입을 농장에 재투자하는 방식으로 전환하게 된다. 농산물 판매수입의 일부는 농업용자재를 구입하는 데 사용되는데, 이들 농자재의 일부는 북한 본토로부터 조달되며 일부는 남한의 농자재가 특구를 통해 조달될 수 있다.

그림 5-1. 북한 경제특구와 배후지 농업개발 협력



남측의 농업개발 지원이 적절한 시점에서 중단되고 ‘남한-특구-배후지’ 간에 이러한 상업적 거래관계가 이루어진다면, 이 모델은 특구를 매개로 하여 새롭고 지속 가능한 남북한 농업협력 방식의 개발을 의미하는 일이다. 또한 이 방식이 본토 전역에 확대된다면 북한이 보유한 농업자원을 효율적으로 활용하여 농업생산을 증대시킬 수 있는 방법을 찾을 수 있는 실마리를 제공하는 일이다. 그러므로 농업부문에서 볼 때 특구 내외의 농업협력 모델은 매우 중요한 의미를 가지고 있다.

한편 경제 전체의 시각으로 보면, 이 거래관계는 북한의 특구 개발 초기에 특구와 본토의 연관효과를 창출하는 기반을 마련하는 데 유용한 모델을 제공할 수 있다. 식량과 농산물뿐만 아니라 특구 주민이 필요로 하는 생활필수품과 소비재로 이 거래관계가 확대될 수 있다면 특구 개방 정책은 절반의 성공을 거둔 것과 다름없으며, 향후 특구 및 북한경제의 발전 가능성을 확고히 하는 것을 의미하는 것이다.

1.2. 접근 방향과 추진 단계

북한의 특구를 중심으로 한 농업부문 개발 방향은 세 부분으로 구성된다. 첫째는 특구 배후지 농장을 개발하여 농업생산 기반을 조성하는 것이다. 둘째는 특구 내 농산물 유통 및 농자재 공급 기반을 조성하는 것이다. 셋째는 특구 내 농업금융 기반을 조성하는 것이다.

특구 내외에서 이 세 방향의 농업개발이 단계적으로 잘 추진된다면 북한 농업 발전에 중요한 참고가 될 수 있는 농업개발 모델을 제공할 수 있을 것이다. 북한의 농업이 특구에 조성될 시장경제와 접목하여 발전의 토대를 구축하는 시범적 농업개발협력 모델은, 가깝게는 특구 배후지역의 농업개발뿐만 아니라 멀게는 남한 및 외국과의 교역 확대를 통해 북한 전역의 농업개발에도 적용할 수 있는 모

텔이기 때문이다.

특구 농업개발협력사업을 추진 단계별로 나누어 보면 다음과 같다.

제1단계는 특구 배후지에 시범농장을 설립하고 이 농장에 대한 개발 지원을 추진하는 단계이다. 이 단계에서 소요되는 자본재의 조달은 대부분 지원으로 충당한다. 이 지원을 위한 재원은 남북협력기금에서 마련하거나 혹은 대북 농업지원을 위한 특별기금을 조성하여 충당할 수 있다. 지원 방식은 ‘공적개발원조(ODA: Official Development Assistance)’¹⁴의 무상지원 방식을 원용할 수 있다. 이 단계에서 남북 농업협력은 주로 배후지 시범농장의 개발과 시범 운영에 대한 지원사업으로 구성된다.

제2단계는 설립된 시범농장의 안정적 운영 단계이다. 이 운영 단계에서 소요되는 자본의 조달은 무상지원 방식보다는 유상지원 방식을 채택하는 것이 바람직하다. 지원 방식은 ‘대외경제협력기금(EDCF: Economic Development Cooperation Fund)’¹⁵의 차관지원 방식 중 ‘기금전대차관(Two-Step Loan)’¹⁶ 방식을 원용할 수 있다. 이 단계의 남북 농업협력은 배후지 시범농장의 운영 지원, 특구 내 농업 관

¹⁴ 공적개발원조는 주로 수혜국의 경제개발 및 복지 증진에 직접 기여함을 목적으로 소득 수준이 낮고 산업구조가 취약한 개도국에 중점적으로 공여된다. 이는 중앙 또는 지방정부를 포함한 공공기관 및 그 시행기관에 의해 개도국 또는 다국간 기구에 공여될 수 있다.

¹⁵ 대외경제협력기금은 개발도상국의 산업개발 및 경제안정을 지원하고 대한민국과 이들 국가와의 경제교류를 증진하는 등의 대외경제협력을 촉진하기 위하여 1987년에 설치된 특수목적의 정책기금이다.

¹⁶ 수혜국의 금융기관을 통하여 특정 분야, 특정 프로그램 등을 지원하는 것으로서 중소기업 육성 또는 자작농 지원과 같이 다수의 최종수익자를 대상으로 하는 차관이다. 예를 들면 개도국 국영은행에 신용한도를 설정해 주고 각각의 최종수익자가 필요한 기자재를 한국으로부터 수입할 때 국영은행에 설정된 신용한도를 사용하는 제도이다(한국수출입은행).

런 상품 유통을 위한 인프라 구축 지원, 특구 내 농업금융 인프라 구축 지원사업 등이다.

제3단계는 특구 배후지의 시범농장 개발에 국한되었던 농업협력 사업을 특구 배후지역의 전체 농장으로 확대하는 단계이다. 협력사업 대상 범위가 넓어지는 만큼 이 단계에서는 차관지원 규모가 커진다. 그러나 제1~2단계를 거치면서 북한의 농업인력이 농장경영 및 농업기술의 노하우를 축적할 것이므로 기술적 지원의 필요성은 크게 감소하게 된다.

이 장에서는 1단계와 2단계만 고찰 대상으로 한다. 즉, 제1단계는 특구 배후지에 위치한 2~3개 시범농장을 개발하는 것이고, 제2단계는 배후지 시범농장 규모에 조응하는 농산물 유통, 농자재 공급, 농업금융 제공 등 인프라를 특구 내에 배치하는 것이다.

2. 특구 농업개발 방향

2.1. 배후지 농업개발 방향

특구 배후지의 농업개발계획을 수립하기 위해서는 2단계 작업이 선행되어야 한다. 첫째, 특구 전체의 개발계획에 대한 분석과 전망이 필요하다. 둘째, 이를 토대로 특구 개발계획의 부문계획으로서 중장기 농업개발 추진 방향이 수립되어야 한다. 특구 배후지의 농업개발계획을 수립하기 위해서는 최소한 다음과 같은 기초 자료가 필요하다.

- 특구의 해외자본 유치 규모 및 고용규모 전망
- 특구의 인구, 산업유치, 예상 소득 전망
- 특구의 연간 품목별 농산물 수요량 전망

- 특구의 소득 지불 형태, 시장경제 발전 가능성 전망

그러나 북한의 특구에 관한 이들 기초 자료는 아직 없다. 북한 특구의 개발계획이 수립되고 개발사업이 본궤도에 이를 때까지 정확한 전망이 어렵기 때문이다. 다만 북한의 특구별로 제정·공포된 기본법규에 제시된 각 특구의 특성을 근거로 시범적인 협력사업을 추진하는 것은 가능하다.

2.1.1. 신의주특별행정구 배후지 시범농장 개발 방향

북한의 다른 특구와 비교할 때 신의주특구의 가장 큰 특성은 홍콩식 행정특구라는 점에 있다. 따라서 특구 내 행정이 본토로부터 독립될 뿐 아니라 특구의 경제관리체제 역시 본토와 달리 시장경제체제로 운영될 수 있게 된다. 이러한 전망이 현실화된다면 신의주특구 내 투자기업과 주민은 자유로운 경제활동을 영위할 수 있다.

신의주특구의 특성을 위와 같이 정리한다면, 배후지에 조성될 시범농장의 목표시장은 신의주특구의 주민이 된다. 왜냐하면 신의주특구의 주민은 투자기업의 근로자 가구원으로 구성되어 소득 수준이 높아질 뿐 아니라 자유로운 소비활동을 할 수 있기 때문이다. 따라서 신의주특구의 배후지 시범농장의 개발 방향은 곡물, 원예, 특작, 축산, 양어 등 일반 주민이 소비하는 농축산물을 모두 생산할 수 있는 시범농장으로 개발되어야 한다.

신의주특구가 출범되면 특구 개발과 투자의 진전에 따라 배후지역에 본격적인 농업개발이 확산될 수 있을 것으로 전망된다. 또한 지역 주민의 소비활동을 대상으로 하므로 배후지 농업개발 규모는 크게 확대될 수 있을 것으로 판단된다.

2.1.2. 개성공업지구 배후지 시범농장 개발 방향

개성공업지구 개발계획을 보면 특구의 성격이 신의주와는 크게 다르다. 우선 개성공업지구의 투자기업이 고용 근로자에게 직접 임금을 지불하지 못하고 북한 측 회사에게 일괄적으로 지불하게 된다는 점이 특징이다. 이 경우 외화로 지불하는 임금이 시장환율과 크게 차이가 나는 공정한환율로 환산되어 근로자들에게 지불될 가능성이 크다. 따라서 개성공업지구에서 일하는 주민의 소득 수준은 본토 주민에 비해 높을 것임에는 틀림없지만 임금을 직접 받게 될 신의주 특구의 근로자들에 비해서는 낮을 것으로 전망된다.

또한 주거지를 포함한 개성 전체 지역의 경제관리체제는 중앙계획경제 방식을 유지한다는 점이 다르다. 다만 개성 주민이 거주하는 지역과 분리하여 남측의 투자기업들이 입주하는 공업단지는 따로 관리한다는 구상이 수립되어 있다. 따라서 공업지구 내 투자기업의 경제활동은 비교적 자유롭지만 지역 주민의 경제활동은 북한 본토와 같이 사회주의 경제체제의 법규로 통제될 수밖에 없다.

이 경우 개성 주민이 배후지 시범농장의 직접적인 목표시장이 될 수 없게 된다. 왜냐하면 개성공업지구 근로자의 소득 수준이 낮을 뿐만 아니라 자유로운 소비활동을 영위할 수도 없을 것이기 때문이다. 단지 간접적으로는 배후지 시범농장의 시장이 될 수 있다. 즉, 투자기업이 소속 근로자에게 현물 보너스 혹은 점심식사를 제공할 수 있다면 이들 기업이 농산물 소비시장의 역할을 할 수 있게 된다.

개성지구의 농장 개발 방향은 신의주의 경우와 특별히 다르지 않다. 곡물, 원예, 특작, 축산, 양어 등 일반 농축산물을 모두 생산할 수 있는 시범농장 개발이 가능하다.

한편 특구 개발 초기부터 특구 투자기업과 시범농장 간 농산물 공급 계약이 추진된다면 안정적인 농업생산 활동이 가능할 것이다. 그

러나 지역 주민에 대한 농산물 공급 중 상당 부분을 기존의 공적배급 체계가 담당할 것이므로 특구 개발 초기 배후지 농장개발 규모는 상대적으로 작을 것으로 전망된다.

2.1.3. 금강산관광지구 배후지 시범농장 개발 방향

금강산관광지구는 개성공업지구와 유사한 특성을 가지고 있다. 즉, 금강산관광지구로 지정된 지역은 경제특구로서의 성격을 가지고 있으나 주민 거주지는 분리되어 있다. 또한 주거지는 중앙계획경제 방식으로 운영된다. 관광지구 내 투자기업의 경제활동은 비교적 자유롭지만, 주민의 경제활동은 북한 본토와 같이 통제된다. 그러나 관광지구 내에 남측 관광객이 상시 출입하고 일정한 수의 관광객이 지속적으로 머물게 된다는 점에서 신의주 및 개성과 커다란 차이가 있다.

이러한 금강산관광지구의 특성에 따라 배후 시범농장의 우선되는 목표시장은 금강산 관광객이다. 물론 남측 투자기업이 북한 근로자를 고용할 수 있다면 개성의 경우와 같이 투자기업도 목표시장이 될 수 있다.

배후지 시범농장 개발은 두 방향으로 추진될 수 있다. 하나는 투자기업 근로자의 수요와 관광객의 현지 소비 충족을 위해서 곡물,

표 5-1. 특구 배후지 시범농장 개발 여건과 방향

구 분	신의주	개 성	금강산
특 성	홍콩식 특별행정구	경제특구(공업지구)	경제특구(관광지구)
목표시장	특구주민	투자기업	금강산 관광객 투자기업
개발 방향	일반 시범농장	일반 시범농장	특작 중심 시범농장
특구 출범 후 전망	농업개발 확산 가능	농장 안정경영 가능 개발 확산에 한계	농장 안정경영 가능 개발 확산에 한계

원예, 특작, 축산, 양어 등 일반 농축산물을 모두 생산할 수 있는 일반 시범농장을 개발하는 것이고, 다른 하나는 관광객의 직접구매수요 충족을 위해서 고급 원예농산물, 특작, 유기농산물, 산채, 임산물 등을 생산하는 특수 시범농장을 개발하는 것이다.

특구 개발 초기의 전망은 개성공업지구와 크게 다르지 않다. 특구 투자기업과 시범농장 간 농산물 공급 계약이 추진된다면 안정적인 농업생산 활동이 가능하다. 그러나 지역 주민의 소비활동을 대상으로 하지 않으므로 배후지 농장 개발 규모는 개성과 마찬가지로 작을 것으로 전망된다.

2.2. 특구 내 유통기능 조성 방향

2.2.1. 농산물 유통

시범농장에서 생산된 농산물의 특구 내 유통을 위해서는 그 유통물량에 관계없이 최소한의 기반시설을 조성해야 한다. 즉, 인구 규모와 시장거래 규모 등을 고려하여 상설시장을 개설하고 창고, 수송망 등 유통의 하부시설을 설치해야 한다.

특구와 시범농장에 농산물 유통기능도 조성해야 한다. 우선 “시범농장-농산물 시장-소비자(투자기업 혹은 주민)”간 농산물 거래에 적용될 일반지침이 만들어져야 한다. 이는 농산물 유통을 효과적으로 이루어지게 하고 분쟁을 방지하기 위해 필요하다. 이 지침은 시장경제의 농산물 유통을 이해시킬 수 있는 부수적 기능을 고려하여 만들어져야 한다. 특구 개발 초기 단계에서 특구와 시범농장 양측의 농산물 유통 관계자들에 대한 직접적인 시장경제 교육은 불가능할 것이다. 따라서 실제 농산물 거래 현장에서 적용될 지침 혹은 계약 등을 통해 간접적으로 교육과 훈련을 수행할 수 있도록 해야 한다.

그 밖에 유통장비 및 시설의 운용을 위한 기술적 사항 등에 대한 교육·훈련이 필요하며, 시범농장의 농업 생산자에 대한 기술적 교육·훈련도 필요하다. 특구와 시범농장의 농산물 유통 현장에서 기술 교육을 담당할 수 있는 전문가가 특구에 파견될 필요가 있다.

특구 개발 초기 시범농장에서 생산된 농산물의 특구 내 유통은 소비자의 성격에 따라 달라질 것이다. 즉, 직접적인 소비자가 지역 주민이라면 농산물 유통망은 세분화될 필요가 있지만, 직접적인 소비자가 특구 투자기업이나 관광객이라면 유통망이 세분화될 필요가 없게 된다.

따라서 특구 개발 초기에는 특구별로 농산물 유통기능 조성 방향이 달라져야 한다. 즉, 신의주특구는 농산물 소비자가 주민 전체이므로 농민시장, 장마당, 종합시장, 정부 양곡배급소 등을 개편하여 새로운 유통망을 전면적으로 도입하여야 한다. 개성지구의 경우 시범농장의 고객은 투자기업이다. 따라서 특구 개발 초기에는 시범농장과 투자기업을 중계하는 농산물 중계도매시장을 도입하여 운영할 필요가 있다. 금강산관광지구에는 현대아산의 금강산 사업소에 농산물 유통조직과 시설이 이미 갖추어져 있다. 따라서 이 유통조직과 시설을 보완하여 활용할 수 있을 것이다.

2.2.2. 농자재 공급

우선 특구 내에 농자재 보관과 공급을 위한 시설로서 종합 농자재 공급소를 설치할 필요가 있다. 이 농자재공급소는 배후지 시범농장의 규모와 특성을 고려하여 적합한 농용자재, 기계, 설비를 취급할 뿐만 아니라 창고, 전시, 교육, 수리, 수송 등과 관련된 하부시설도 설치하여 농자재 공급과 관련된 모든 기능을 수행할 수 있도록 조성되어야 한다.

농자재공급소는 농자재와 관련된 모든 소프트웨어를 공급하는 기

능도 수행해야 한다. 이를 위해서는 우선 “농자재공급소-시범농장” 간 농자재 인수도 방식에 관한 일반지침을 마련할 필요가 있다. 이 지침은 농산물 유통 부문에서와 같은 기능을 수행하며, 제3절에서 다루어질 농업금융 제공과 관련된 내용도 포함되어 있어야 한다. 왜냐하면 특구 개발 초기 배후지 시범농장에 대한 농자재 공급은 남측에서 제공하는 차관지원의 융자사업과 연계하여 추진되어야 하기 때문이다.

2.3. 특구 내 농업금융기능 조성 방향

2.3.1. 국제농업개발기금(IFAD)의 대북 농업차관 지원 사례

특구 배후지 시범농장 개발 협력사업 초기의 농자재 공급은 무상 지원으로 충당해야 한다. 그러나 특구에 대한 외국인 투자가 이루어지고 시범농장의 자생력이 확보됨에 따라 농자재 공급은 유상지원으로 전환할 수 있다.

농자재의 유상지원은 차관지원과 금융지원 형태를 의미한다. 이에 관해서는 국제농업개발기금(IFAD: International Fund for Agricultural Development)의 대북 농업금융 지원 사례가 있다.

IFAD는 1995년 이후 북한의 농업개발을 위하여 잠업개발사업, 작물 및 축산 복구사업, 전작지대 식량안보사업 등 세 가지 사업에 금융지원의 형태로 총 7천만 달러를 지원하였다. 이 중 잠업개발 지원사업과 작물 및 축산복구 지원사업은 대부분 종료되었으며 전작지대 식량안보 지원사업은 2000년에 시작되어 2006년에 종료될 예정이다.

IFAD의 금융지원은 농업차관 지원을 통해 수혜국의 농산물 공급 증대, 농업경영 능력 제고, 농업 서비스 체계의 변화를 유도한다는

기본구상을 가지고 있다. IFAD 자금의 지원 방식은, IFAD가 북한의 은행(대성은행)에 장기저리의 차관을 지원하고, 북한의 은행은 지방 은행 조직을 통해 협동농장과 농가에게 신용대부사업을 추진하는 방식으로 구성되어 있다.

금융지원 방식을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

- IFAD가 차관지원금을 북한 대성은행의 특별계정에 입금
- 대성은행은 차관지원금을 용도에 따라 “협동농장 및 가계 용자사업 계정”과 “기타사업 계정” 등으로 구분
- 기타사업 계정은 공공목적에 따른 사업에 농업당국이 직접 지출
- 용자사업 계정은 협동농장이나 농가에 대한 신용대부 자금으로 사용

IFAD가 대북 농업차관 지원사업을 추진한 것은 북한 농업부문에서 다음과 같은 세 가지 효과가 나타날 수 있다는 기대를 가지고 있었기 때문이다. 즉, 차관지원을 통해 농산물 공급을 증대시키고, 농업경영 능력을 제고하며, 농업 서비스 체계의 변화를 유도하기 위함이다.

표 5-2. IFAD의 북한에 대한 농업개발차관

단위: 만 달러

사 업	총사업비	IFAD차관	제공기간	차관지원조건
잠업개발사업	2,425	1,573	1996~2001	5년 거치 10년 상환 연리 3.4%
작물 및 축산복구사업	3,210	2,890	1998~2003	10년 거치 40년 상환 행정수수료 0.75%
전작지대 식량안보사업	4,177	2,444	2000~2006	10년 거치 40년 상환 행정수수료 0.75%
계	9,813	6,907		

자료: 권태진 등(2003, 61-69)에서 재정리.

우선 시장의 활성화를 통해 농산물 공급을 증대시킨다는 것은 다음 메커니즘을 고려한 것으로 볼 수 있다. 즉, 신용대부를 받아 생산된 농산물이 농민시장을 통해 판매됨으로써 지역시장을 활성화하고 시장의 다변화를 촉진하는 효과를 거둘 수 있다는 것이다. 이를 통해 농가의 소득이 상승하면 투입물에 대한 추가적인 수요가 발생하고 이것은 다시 시장을 통해 공급자의 반응을 이끌어 낼 수 있다는 것이다.

둘째, 농업경영 능력은 협동농장과 농가들이 신용대부금 상환을 위해 노력하는 동안 제고될 수 있다. 즉, 종전에는 무시되던 농산물 및 농자재 가격과 이자율 등 모든 경제적 사항에 대해 민감해지고 시장 친화적인 농업경영을 영위하게 된다는 것이다. 또한 최종적으로 융자금 상환에 책임이 있는 농장 혹은 개별 농가로 하여금 직접 의사결정을 하도록 함으로써 경영능력을 제고할 수 있다는 것이다.

셋째, 농업부문의 공공기관 종사자들이 구매, 회계, 은행 업무, 모니터링 등 새로운 공공서비스 훈련을 받아 농업 관련 공공서비스의 질이 향상될 수 있으며 이는 개혁의 토대가 될 수 있다는 것이다.

그러나 최근까지의 결과로 볼 때 이러한 기대는 현실화되지 않고 있다. 이는 IFAD 금융지원 사업이 시작될 당시 북한의 시장 상황에 대한 낙관적 기대에서 비롯된 것으로 볼 수 있다. 그 오해를 살펴보면 다음과 같다.

우선 IFAD가 설정하고 있는 북한의 농산물 시장 즉, 농민시장은 매우 불안정하다. 또한 북한에는 농업 생산요소를 공급하는 시장이 존재하지 않아 지역의 자금 흐름이 차단되고 재생산 체계가 매우 취약하다. 또 다른 문제는 북한에서의 농산물 생산 증대가 추가적인 수출을 유도하지 못한다는 데에 있다. 신용대부를 통해 지역에서 농산물 생산이 증가되었을 경우라 할지라도, 이 농업 생산 증대가 다른 부문에서 추가적인 수출을 유도하지 않는 한 IFAD 차관자금의

상환을 위한 외화 획득은 불가능하게 된다.

따라서 세 가지 차관지원 사업에서 자금과 물자의 순환 과정에서 기대되었던 효과는 모두 미약할 것으로 전망되고 있다.

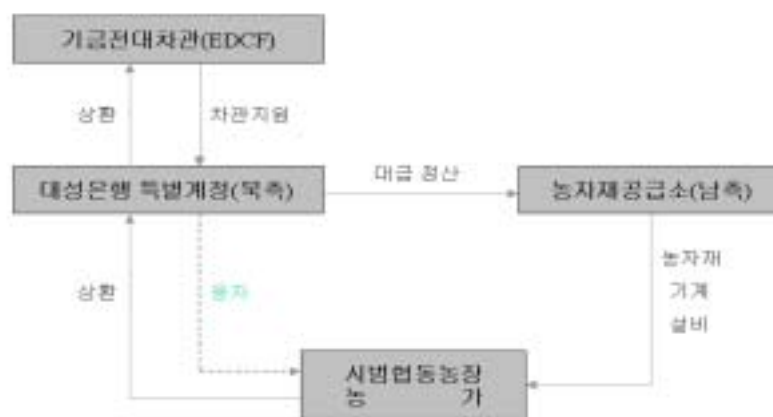
2.3.2. 특구 내 농업금융기능 조성 방향

시장과 수출 가능성 부재로 인해 외화 획득 가능성이 원천적으로 없었던 IFAD 신용융자 사업과 달리 특구의 농업금융은 외화로 지불 받을 수 있는 농산물 시장이 존재하므로 성공 가능성이 매우 높다.

즉, 향후 소득 수준이 향상될 수 있는 특구 주민과 현물 보너스 지급이 가능한 현지 투자기업이 농산물 시장을 형성하고 있으므로 생산물 시장이 존재한다. 그뿐만 아니라 이 시장의 지불 수단은 그것이 비록 북한 원화라 할지라도 기본적으로 특구에 유입된 외화와 의 교환에 토대를 두고 있다. 따라서 외부로부터 생산요소를 구입하는 데 지불수단이 될 수 있다. 이 경우 특구에 남한의 농자재를 공급할 수 있는 적절한 체계가 갖추어진다면, 농산물 판매를 통해 얻은 수익으로 농자재를 구매할 수 있어 농업부문에서 확대 재생산이 가능해지게 된다.

특구 농업금융의 재원은 EDCF 차관지원의 형식을 빌려 조성할 수 있다. 그 중 가장 적절한 지원 방식은 기금전대차관 지원 방식이다. 기금전대차관이 지원되면 그 자금의 북한 내 운용주체는 북한의 은행이 된다. 즉, 북한의 농업금융 담당 은행이 농장 및 농가에 대한 신용대출을 추진하게 되는데, IFAD기금의 경우 대성은행이 그 역할을 했다. 신용대출 대상은 농가 혹은 시범농장의 농용자재, 기계, 설비 구입자금이며, 대출 방식은 특구를 통해 공급될 농자재 구입과 연계하여 대출하는 방식을 취할 수 있다(그림 5-2 참조).

그림 5-2. 북한 시범농장에 대한 농자재 공급과 금융 제공 개념도



3. 특구 농업협력사업에 대한 단계별 지원 방안

3.1. 제1단계: 시범농장 설립을 위한 무상지원

3.1.1. ODA 무상원조 방식의 성격과 지원 대상

공적개발원조(ODA: Official Development Assistance)는 개도국과의 우호협력 관계 및 상호교류를 증진하고, 이들 국가의 경제·사회개발을 지원하기 위한 목적을 가지고 있다. ODA의 중점 지원 분야는 인적자원 개발(Human Resource Development) 분야와 정보격차(Digital Divide) 해소 분야이다. 인적자원 개발 분야는 우리의 경제개발 경험 전수에 효과적인 분야이다. 정보격차 해소 분야는 수혜국의 관련 분

야 발전을 지원하면서 우리의 IT 상품 및 기업들의 시장 진출도 지원하는 데 목적을 두고 있다.

대북 농업협력에서 ODA 방식의 무상지원은 북한의 특구 배후지 농장이 개발되는 단계와 초기 운영 단계에서 시행될 필요가 있다. 이 무상지원 사업은 다음과 같이 목적과 지원 분야에 따라 여러 방식으로 구분되며, 각각의 사업 형태는 북한의 경제특구 배후지 농업 개발 지원사업에 모두 적용될 수 있다.

3.1.2. ODA 무상원조 사업의 종류

가. 프로젝트 사업

프로젝트 사업이란 개도국의 교육·훈련, 보건·의료, IT 분야 지원 등 특정 개발 목표 달성을 위해 건물, 시설물 및 기자재 등의 물적 협력수단과 전문가 파견 및 연수생 초청 등의 인적 협력수단을 결합하여 다년간(통상 2~5년) 지원하는 사업으로서, 사업의 발굴, 계획, 실시, 심사 및 평가에 이르는 과정을 일관성 있게 추진하는 종합적인 협력사업 수단이다.

프로젝트형 사업은 이 사업에 소요되는 물적·인적 자원을 수원국과 협의하여 부담하는데, 일반적으로 수원국 측은 부지, 현지비용, 현지인력 등을 부담하며 우리는 물적·기술적·인적 협력수단을 지원하고 있다.

구체적인 지원 방식과 형태는, 첫째 건물이나 시설의 건축을 위주로 하는 시설물 지원사업, 둘째 시설물의 건축은 수원국이 제공하고 협력단은 물자지원 및 인적 협력수단을 제공하는 역할분담형 사업, 셋째 남측이 시설지원과 물자지원 및 기술적 협력수단을 모두 지원하는 종합지원 형태로 분류된다.

나. 개발조사 사업

개발조사사업은 개발도상국의 경제사회 발전에 기여할 수 있는 프로젝트의 추진을 지원하기 위하여 제반 타당성 조사, 실시설계 또는 이들을 포함한 종합계획을 작성하여 주는 기술 또는 연구 용역을 제공하는 사업이다. 개발조사 사업의 대상 분야는 지역개발 및 도시개발, 도로·공항 및 정보통신 등 사회간접시설, 그리고 농림·수산, 자원·에너지, 환경에 이르기까지 다양하다.

다. 물자지원 사업

이 사업은 개발도상국의 경제, 사회 개발이나 복지 증진을 위해 상환의무를 부여하지 않는 증여의 형태로 물자나 자금을 지원하는 것이다. 물자지원 사업에는 개발도상국의 다양한 요구에 신속하고 능동적으로 대처하며, 수원국의 공공개발사업에 필요하거나 인간 기본욕구(BHN: Basic Human Needs)의 충족에 필요한 물자 또는 천재지변, 질병 등의 재난시 구호금 및 구호품 지원이 포함된다.

물자지원 사업은 다음과 같이 추진되고 있다. 첫째, 물자지원은 가급적 BHN 관련 품목이나 내구성 생산재 품목으로 지원하고 있다. 둘째, 지원물자는 국산품 지원을 원칙으로 하며 우리의 수출과 연계 가능한 품목이 지원될 수 있도록 추진하고 있다. 셋째, 단일품목 위주로 지원하여 지원 효과를 제고하도록 한다. 넷째, 지원된 물자의 활용 실태를 정기 점검하고 사후관리를 강화하여 지속적 지원 효과를 유지하도록 한다.

라. 전문가 파견 사업

전문가를 개발도상국에 파견하여 기술지도, 연구, 강의자문, 조사 및 프로젝트 실시 등의 활동을 통해 개발경험과 전문지식을 전수함

으로써 개도국의 경제개발 및 인적자원 개발 등을 지원하는 사업이다. 이 사업의 파견 대상은 개도국 정부기관, 공공기관, 연구소, 교육기관, 국제기구 등이다. 남북한 간에 농업기술교류 사업에 적용할 수 있다.

마. 연수생 초청 사업

정책 입안자나 기술인력 등을 초청하여 경제발전을 이루는 과정에서 축적한 경험과 기술을 전수함으로써 개도국의 국가발전에 필요한 인력 양성을 지원하고, 우호협력관계를 구축하는 데 기여할 목적으로 입안되었다. 이 사업은 인적자원 개발을 지원하는 사업이라는 점에서 급속히 진전되어 가고 있는 지식정보화 추세 속에서 남북한 간의 지식격차(Knowledge Gap)와 개발격차(Developemnt Gap)를 축소하는 데 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

이 밖에 민간단체 원조사업 지원이 있으나 이 지원 형태는 특구 농업개발 지원사업에 적절치 않다.

표 5-3. 우리나라 ODA 무상원조의 종류와 내용

종 류	내 용	적용 가능성
프로젝트사업	시설물 건축, 물자 공여, 전문가 파견 및 초청 등 개별 사업요소가 연계된 사업	○
개발조사사업	타당성 조사, 설계 혹은 계획 등을 수립해 주는 용역사업	△
물자 공여	수원국의 개발사업 추진에 필요한 기자재 공여	△
전문가파견초청	우리의 개발경험과 전문지식을 전수함으로써 수원국의 인적자원 개발	△

3.2. 제2단계: 농업금융 지원을 위한 차관지원

3.2.1. 기금의 성격과 지원대상

대외경제협력기금(EDCF: Economic Development Cooperation Fund)은 2국간 유상 경제협력기금인 차관자금으로 주로 운용하며, 민간 차원의 경제협력을 지원하는 투융자 자금 대출로도 운용할 수 있는 자금이다. 지원표시통화는 원칙적으로 '원화'로 함으로써, 원화의 국제화를 촉진하면서 원화로 주로 거래되는 국산자재 및 상품의 시장도 확대하는 효과를 부수적으로 추구한다.

기금 지원 대상 국가는 개발도상국으로 인정되어 기금운용위원회¹⁷의 심의를 거쳐 재정경제부장관이 정하는 국가이다. 협력사업 대상 분야는 특정한 제한을 두지는 않으나 개도국의 산업 발전에 이바지하면서 우리나라와의 경제교류를 증진하는 사업으로서 개도국 정부기관이 요청하고 그 경제협력 가능성이 인정되는 사업 부문을 우선으로 하고 있다. 또한 당장 경제협력 효과가 작더라도 개도국 경제발전에 기초가 되는 사회간접자본 확충 사업 부문으로도 지원 대상 분야를 확대할 수 있다.

EDCF 자금 지원 대상 국가에 북한이 직접 포함되기는 어렵지만, EDCF 방식을 원용하여 대북 경제지원을 추진하는 데에는 아무 문제가 없다. 북한 특구의 농업개발 지원사업에 이 방식이 적용된다면, 배후지 농장개발 사업이 완료된 후 농업경영의 안정화 단계(제2

¹⁷ 기금운용위원회는 재정경제부장관(위원장), 외교통상부장관, 과학기술부장관, 농림부장관, 산업자원부장관, 정보통신부장관, 보건복지부장관, 건설교통부장관, 해양수산부장관, 기획예산처장관, 대통령비서실 경제수석비서관, 국가정보원 제1차장, 국무총리 국무조정실장, 수출입은행장, 국제협력단총재 등 15인으로 구성된다.

단계)에서 농자재 공급과 연계하여 지원사업을 추진할 수 있다.

3.2.2. EDCF 지원사업의 종류

EDCF 기금은 대부분 개도국 정부 또는 법인에 대한 차관지원으로 사용된다. 이에 해당되는 차관지원 사업의 종류는 다음과 같다.

가. 개발사업차관

댐, 발전소, 도로, 공장건설 등 개도국의 경제개발 프로젝트의 실시에 필요한 설비, 기자재, 서비스, 토목공사 등의 조달자금을 융자하는 것으로 개도국 차관의 대부분이 이에 해당된다. 통상 프로젝트의 외화소요분을 융자해 주나, 필요에 따라 차주국이 부담하는 현지 화소요분(차관 한도의 30% 범위 내)도 융자 대상이 된다.

나. 기자재차관

개도국의 특정 산업 부문 또는 특정 지역의 개발계획에 필요한 기자재 및 관련 서비스의 조달에 소요되는 자금을 지원한다.

다. 기금전대차관(Two-Step Loan)

개도국의 금융기관을 통하여 특정 분야의 개발을 지원하는 것으로 중소기업 육성 또는 자작농 지원과 같이 다수의 최종수익자를 대상으로 하며, 당해 금융기관의 육성에도 이바지함을 목적으로 한다.

기금전대차관 지원 방식은 특구 농업개발 지원사업에서 농자재 공급과 연계하여 추진할 수 있는 차관지원 방식 중 가장 적용 가능성이 높은 방식이다.

라. 물자차관

개도국의 국제수지 지원 및 국내경제 안정을 위하여 긴급하다고 인정되는 것으로 양국 정부 간에 사전에 합의된 물자(공업자본재, 공업용 원재료, 비료, 농약, 농기구, 기계류 등)를 우리나라로부터 수입하는 데 소요되는 자금을 융자한다.

마. 사업준비차관

경제개발 사업의 준비를 위한 조사는 통상 개도국 정부 스스로 실시하지만 이에 대한 준비가 불충분한 경우, 관련 엔지니어링 서비스 또는 경제개발 사업의 시험적 실시에 필요한 자금을 지원한다.

바. 보충융자

지원 방침 결정 후 기금사업을 시행 중에 천재지변, 전쟁, 내란, 기타 정부 지원방침 결정 당시 예기치 못했던 상황이 발생하여 기금 지원사업의 사업비가 부족하게 되어 사업 시행이 지연 또는 중단되거나 그러한 상황이 예상되는 경우에 수원국의 요청에 따라 보충융자를 지원하는 것이다.

이 밖에 우리 국민이나 법인이 협력사업의 추진을 위하여 개도국에 출자하거나 융자를 하고자 하는 경우 이에 소요되는 자금을 출자의 형태로 지원하는 사업도 있다.

표 5-4. 우리나라 EDCF 차관지원의 종류와 내용

종 류	내 용	적용 가능성
개발사업차관	단위 경제개발 프로젝트의 실시에 필요한 설비, 기자재, 서비스, 토목공사, 기술 등 조달자금을 용자	×
기자재차관	특정 산업 부문 또는 지역의 개발계획 추진에 필요한 기자재 및 서비스 조달에 소요되는 자금을 지원	△
기금전대차관 (Two-Step Loan)	수혜국의 금융기관을 통해 특정 분야를 지원 중소기업, 농장, 농가와 같이 다수의 최종수익자의 혜택을 목표로 함.	○
물자차관	수혜국의 국제수지 지원 및 국내경제 안정을 위하여 긴요한 물자(공업자본재, 공업용 원재료, 비료, 농약, 농기구, 기계류 등)를 우리 측으로부터 수입하는 데 소요되는 자금을 용자.	×
사업준비차관	경제개발사업의 준비를 위한 관련 서비스 또는 경제 개발사업의 시험적 실시에 필요한 자금을 지원	×
보충용자	기금 지원사업 수행 도중 사업비가 부족해진 경우 수혜국의 요청에 따라 보충용자를 지원	×

제 6 장

요약 및 맺음말

연구배경과 필요성 및 목적

1970년대부터 1990년대 말까지 북한은 경제관리 부문에서 몇 차례 개혁과 개방적인 조치를 취한 사례가 있다. 그러나 이들 소극적인 개혁·개방 시도는 대부분 무위에 그친 것으로 판명되고 있다. 개혁·개방 시도가 실패한 이후 북한은 2002년 9월 신의주특별행정구를 시작으로 개성과 금강산에 특구를 설치함으로써 새롭고 강도 높은 실험에 돌입했다.

‘신의주특별행정구 기본법,’ ‘개성공업지구법,’ ‘금강산관광지구법’ 등 북한의 특구 관련법이 포함하고 있는 전향적인 내용을 고려할 때 이 경제실험은 주목할 만한 것으로 평가되었다. 특구 개발계획이 성과를 거두기 위해서는 각 분야에서 보완적인 프로그램이 만들어져 적용될 필요가 있다. 농업부문에서 고려할 수 있는 보완 프로그램으로는 특구 내외의 농업개발 및 이와 관련된 남북 농업협력사업의 추진을 들 수 있다. 이 연구는 농업부문 보완 프로그램 작성을 위한 기초연구의 일환으로 수행되었다.

이 연구의 목적은 다음 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 특구 개방을 통해 국가경제 발전을 도모하려는 북한의 경제전략을 분석하고 정리한다. 둘째, 북한의 특구와 본토 사이의 경제순환에 농업부문이 수행할 수 있는 역할에 관해 고찰한다. 셋째, 북한 특구 농업개발 방향과 이와 관련된 남북한 협력과제를 제시한다.

북한의 특구 개방 전략

북한이 오랜 경제침체를 벗어나기 위해서는 대규모의 자본이 필요하다. 이 자본을 내부에서 동원하는 데는 한계가 있으며 필요한 자본의 대부분을 국제사회에 의존해야 한다. 그러나 이 자본 조달 통로는 제한되어 있다. 수출은 산업의 침체로 어렵고, 차관 도입은 낮은 국제신인도와 미흡한 체제개혁 수준으로 한계가 있다. 이 상황에서 북한이 선택할 수 있는 대안은 외국인 직접투자(FDI)를 통하여 외화를 유치하고 이를 토대로 수출을 추진하여 외화를 획득하는 방식이다.

그러나 체제 불안정과 열악한 투자환경으로 전면적 개방은 불가능하다. 투자를 유치하기 위해서는 국지적 창구를 지정하여 완전히 개방하고 집중적으로 육성할 필요가 있다. 이러한 여건하에서 북한은 특구 개방 전략을 수립한 것으로 볼 수 있다. 요컨대 이는 특정한 지역에 한정된 경제특구를 지정하여 외국인 직접투자를 유치하는 한편 시장경제체제가 본토로 유입되는 것을 막아 체제 안정을 꾀하겠다는 경제적·정치적 전략인 것이다.

2002년 북한의 특구 지정은 1980년대 중반부터 단속적으로 시도해 오던 개혁·개방적 조치들과 비교할 때 완전히 새로운 조치는 아니다. 그러나 2002년의 특구 지정이 주목을 끌 수 있었던 것은 다음 세 가지 요소 때문으로 볼 수 있다. 첫째, 2002년의 특구 설치에 7·1 경제관리개선조치와 동시에 이루어져 보완적인 작용이 기대되었다.

둘째, 2002년 후반기에 조성된 대화 분위기로 우호적인 외부환경이 함께 조성되었다. 셋째, 과거의 조치들이 조심스러운 접근인 데 비해 이번 조치들은 공개적이며 광범위하다는 점에서 차이가 있다.

특구 농업개발과 남북협력의 필요성

북한의 경제특구 개발계획에는 농업부문에 관한 계획이 포함되지 않았다. 그러나 다음 세 가지 측면을 고려할 때 특구와 관련된 농업 부문 보완 프로그램이 마련될 필요가 있다. 첫째는 연관효과 창출이다. 특구에 유입된 외국 자본이 지역 주민의 소비생활을 통해 본토로 유입될 수 있도록 배후지 산업을 개발할 필요가 있다. 둘째는 특구의 농산물 수요 증대에 대비해야 한다는 것이다. 특구에 외국인 투자가 유입되면 주민의 소득 수준은 상승하고 농산물 수요가 증대될 것이다. 이에 대비하여 특구 배후지에 농산물 공급기지를 준비할 필요가 있다. 셋째는 새로운 남북 농업협력 모델의 개발이다. 특구 내외에서 농업 관련 협력사업을 추진함으로써 농산물 시장과 농자재 공급처가 존재하는 새로운 협력 모델을 개발할 수 있다.

현행 남북한간 농업협력사업은 대개 물자지원의 형태로 추진되고 있다. 지원의 단기적인 목표는 다양할 수 있으나 궁극적 목표는 지원 대상을 더 이상 지원이 필요 없는 상태로 변화시키는 데 있다. 따라서 지원 대상 농장의 자생력 확보가 중요하며 그것은 농장의 상업화를 통해 가능해진다. 이를 위한 핵심 요건은 ‘시장’의 존재이다. 그러나 현 상황에서 농업협력을 통해 생산된 북한산 농산물의 시장은 존재하지 않는다. 이러한 이유로 대북 농업지원사업의 성과는 극히 제한되어 있다.

북한의 특구는 남북한 협력농장에게 농산물 시장을 제공할 수 있다. 즉, 신의주특별행정구, 개성공업지구, 금강산관광지구 등 북한의 특구에 외국인 투자가 활성화된다면 특구 주민의 소득 수준이 상승

할 것이므로 협력농장의 시장이 조성될 수 있는 것이다. 따라서 특구 배후지역에서 특구 주민의 농산물 수요를 겨냥하여 남북한 간에 상업적 농업협력사업의 추진이 가능하며, 이에 따라 새로운 농업협력사업 모델이 만들어질 수 있다.

금강산 지역 고성온실농장 협력사업 사례

위와 같은 조건을 충족하는 남북한 농업협력사업의 한 사례가 고성온실농장 협력사업이다. 이 농업협력사업은 현대아산이 북측 농장에 투자를 하고 북측 농장은 농산물을 생산하여 현대아산의 금강산 사업소에 납품한다는 내용으로 추진되었다. 사업 추진 중간에 북측 농장에 대한 지속적인 지원을 담당할 조직으로서 지원단체가 새로이 참여하여, 이 사업은 남측 지원단체(북고성군 농업협력단), 북측 농장(고성온실농장), 현대아산 등 3자가 관련된 농업지원 및 경험사업으로 전환되었다.

대북 농업협력사업은 북한에 대해 부족한 물자를 직접 지원한다는 측면에서 볼 때 공익적 농업지원사업을 강조할 수 있으나, 경제순환 활성화를 통한 북측 농장의 자활능력 증진이라는 차원에서 상업적 협력사업의 중요성도 간과할 수 없다. 고성온실농장 협력사업은 금강산 관광객과 현대아산의 직원이 소비시장을 형성하고 있는 가운데 추진된 사업이다. 따라서 일정 기간 동안 지원사업이 실시된다면 농장의 자활기반이 구축될 수 있는 물리적 여건을 갖추고 있다. 이와 같이 고성온실농장은 공익적 농업지원사업과 상업적 농업협력사업을 동시에 추진할 수 있는 장을 제공하고 있다는 점에서 큰 의의가 있다.

금강산관광사업이 불안정하게 운용됨에 따라 당초 이 농업협력사업에 기대했던 상업적 차원의 성과는 나타나지 않고 있다. 그러나 상업적 차원의 성과에 관계없이 남북한 교류협력 정책 추진이라는

차원에서 볼 때 이 농업협력사업은 남북한 양측에 여러 긍정적 파급 효과를 낳을 것으로 기대된다.

우선 남측에 주는 파급효과는 다음 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 단일 협력사업에서 지원과 경험의 공존하는 종합적인 남북한 협력 모델을 제공하고 있다. 둘째, 농업협력 경험의 축적을 통해 효율적인 대북 농업지원 및 농업투자 매뉴얼이 만들어질 수 있으며, 남북한 농업협력사업 추진에 필요한 인적·제도적 인프라를 구축할 수 있다. 셋째, 또한 협력사업 추진 과정에서 북한의 농업과 농촌경제에 대한 구체적인 자료를 취합하며 농업부문에서 남북한 교류협력을 확대하고 발전시키는데 정책 자료로 활용될 수 있다.

북측에 주는 파급효과는 더욱 크다. 첫째, 남측의 지원품과 생산된 농산물이 주민에게 공급됨으로써 고성군 주민들에 대한 인도적 차원의 지원 효과가 있다. 둘째, 고성군 주민의 고용을 통해 주민 소득을 증대시키는 효과가 있다. 셋째, 농장에서 생산되는 농산물과 농장에서 지급되는 임금이 농민시장을 통해 고성군 지역 경제로 유입되어 지역경제를 활성화시키는 효과가 있다. 넷째, 농업기술 및 농업경영관리기술이 전파되는 효과가 있다.

금강산관광지구에서 이루어지고 있는 고성온실농장 협력사업은, 시행착오와 긍정적 파급 효과를 통해 향후 다른 특구에서 추진될 수 있는 남북 농업협력사업에 많은 시사점을 제공하고 있다.

특구 농업개발 방향과 협력과제

북한 경제특구에 대한 외국인 직접투자(FDI)가 활성화되면 특구 주민의 소득과 농산물 수요가 상승하게 된다. 이를 뒷받침하기 위해 특구 배후지역에 농산물 공급기지가 조성될 필요가 있다. 특구를 겨냥한 농산물 공급기지로서 특구 배후지 농장을 개발하고 이 과정에서 남북한이 협력할 수 있다면, 새롭고 유용한 남북 농업협력 모델

이 만들어질 수 있다.

북한 특구 농업개발협력사업 추진은 세 단계로 나뉘 수 있다. 제1단계는 특구 배후지에 시범농장을 설립하고 이 농장에 대한 개발지원을 추진하는 단계이다. 이 단계에서 소요되는 자본재의 조달은 대부분 지원으로 충당할 필요가 있으며, 공적개발원조(ODA)의 무상지원 방식을 원용할 수 있다. 제2단계는 설립된 시범농장의 안정적 운영 단계이다. 이 운영 단계에서 소요되는 자본의 조달 방식은 무상지원보다는 유상지원 방식을 채택하는 것이 바람직하다. 지원방식으로는 대외경제협력기금(EDCF)의 기금전대차관(Two-Step Loan) 지원 방식을 원용할 수 있다. 이 단계의 주요 지원사업은 시범농장의 운영 지원, 농산물 및 농자재 유통 기능 조성 지원, 농업금융 기능 조성 지원 등이다. 제3단계는 농업협력사업을 특구 배후지역 전체 농장으로 확대하는 단계이다. 이 단계에서는 협력사업 대상 범위가 넓어지는 만큼 차관지원 규모가 커지겠지만 소프트웨어 지원의 필요성은 감소될 수 있을 것이다.

특구 배후지 농업개발계획 수립을 위해서는 특구 전체의 개발계획에 대한 분석과 전망이 선행되어야 하며, 이를 토대로 중장기 농업개발 추진 방향이 수립되어야 한다. 그러나 북한의 특구 개발사업이 본궤도에 이를 때까지 정확한 전망이 어려울 뿐만 아니라 특구 농업개발에 대한 중장기 추진계획의 수립도 어렵다. 다만 각 특구의 기본법규에 제시된 특성을 근거로 시범적인 농업개발협력사업 추진은 가능하다.

신의주특구는 홍콩식 행정특구이며, 특구의 경제관리체제는 시장경제체제를 전제로 하고 있다. 이는 신의주특구 투자기업과 주민이 자유롭게 경제활동을 영위할 수 있음을 의미한다. 이 경우 배후지 시범농장의 목표시장은 신의주 주민이 된다. 개성공업지구와 금강산 관광지구는 신의주와 다르다. 개성은 지역 주민이 아닌 투자기업이

농산물 시장을 형성하게 되므로 비교적 시장 규모가 제한적이다. 금강산 지역은 관광객의 다양한 수요에 상응한 농장 개발이 필요하다.

시범농장에서 생산된 농산물의 유통기능을 특구 내에 조성하는 것도 특구 농업개발협력에서 중요한 비중을 차지한다. 신의주는 가장 넓은 시장을 가질 수 있는 만큼 새로운 농산물 유통망이 전면적으로 도입되어야 한다. 개성의 경우 시범농장의 농산물 시장이 투자기업에 한정될 것이므로 시범농장과 투자기업을 중계하는 농산물 도매시장을 도입하여 운영할 수 있다. 금강산 지역은 현대아산 금강산사업소가 지니고 있는 기존의 시설과 유통조직이 있으므로 이를 활용할 수 있다.

특구 배후지 시범농장에 대한 농자재 공급은 농업금융 지원을 통해 이루어질 수 있다. 이는 남측이 운영하는 농자재공급소를 특구에 설치하고 남측이 제공하는 차관의 신용대출을 통해 농자재를 공급하는 방식이다. 이와 유사한 농업금융 대출사업이 국제농업개발기금(IFAD)에 의해 수행된 바 있다. 북한의 특구에는 외국인 직접투자로부터 파생되는 시장이 나타날 수 있으므로 북한 특구의 농업금융 환경은 IFAD의 농업금융 환경에 비해 유리하다.

북한 특구를 중심으로 남북한 농업협력사업이 추진된다면 협력농장이 상업적 차원에서 자생력을 갖출 때까지 지원사업이 병행될 필요가 있다. 또한 농산물 유통기능 조성, 농자재 공급기능 조성, 농업금융기능 조성 등 종합적인 농업개발 지원사업이 북한 특구 내에서 이루어져야 한다. 이 협력사업을 효율적으로 추진하기 위해서는 ODA 방식의 무상원조 자금이나 EDCF 방식의 유상원조 자금이 지원되어야 하며 다양한 분야의 전문가도 참여해야 한다.

ABSTRACT

Agricultural Development and Cooperation in North Korea's Special Zones

North Korea's opening policy of the three special zones, i.e. Sinuiju special administrative region, Gaeseong industrial complex, and Mt. Geumgang tourist zone, is noticeable. Each zone has its own characteristics with respect to internal measures for economic reform, circumstances for talk, and the level of opening. Hence, Supplementary programs are necessary to maximize successful outcomes on the agricultural aspects, co-operative programs to develop agriculture are required both inside and outside of the special zones.

We have three main purposes in this study. Firstly, we are going to analyze North Korea's strategies for the development of the special zones. Secondly, we will define the role of agriculture to promote economic activities between the isolated special zones and the mainland. Thirdly, we are going to propose the direction of agricultural development and desirable agricultural cooperation model between the two Koreas.

The economic development plans for North Korea's special zones require complementary agricultural programs. The main subjects to be involved in the programs are strategies to create the allied industries, increase demand on agricultural products in the zones, and develop new agricultural cooperative model between South and North Korea.

Agricultural development program for the special zones should be implemented in three steps. The first step should set up demonstration farms around the special zones and give economic aids for them. The second step is to stabilize the operation of the farms. The main activities in this step consist of the establishment of stable management for the demonstration farms, marketing assistance for agricultural products and inputs, and assistance of agricultural finance for the areas. The last step is to expand the agricultural cooperation around the special zones.

Once the agricultural cooperation program is initiated, it should be continued until demonstration farms around the special zones are operated by their own resources. At the same time, a comprehensive support program including agricultural marketing, provisions of agricultural inputs, and agricultural finance should be established in the whole special zones. The important thing is to provide sufficient fund and experts for the successful operation of the programs. To this end financial aid could be provided through ODA or EDCF. The participation of experts in related fields is very important at the beginning stage.

Researchers: Kim Young-Hoon, Kwon Tae-Jin and Ji In-Bae
E-mail address: kyhoon@krei.re.kr

참 고 문 헌

- 고정식, 김홍석. 1996. “한중 경제교류의 새로운 발전과 당면과제.” 국제 세미나 발표자료. 산업연구원. 한국무역협회.
- 권태진, 김영훈, 지인배. 2003. 『국제기구의 북한 농업 개발사업 추진방식 분석 및 적용방안』. C2003-05. 한국농촌경제연구원.
- 김경량. 2001. “북한농업의 현황과 남북농업의 단계별 협력방안.” 『KDI 북한경제리뷰』 제3권 제10호. 한국개발연구원.
- 김경량. 2003. 10. “최근 북한농업의 동향과 남북협력 시 고려사항.” 『KDI 북한경제리뷰』 5(10). 한국개발연구원.
- 김동규, 남성욱. 2001. 『개성공단 조성과 농업단지 개발방안에 관한 연구』. 농림부.
- 김석진. 2002. 12. 18. “경제특구 북한경제 살릴 수 있다.” 『LG 주간경제』.
- 김성철. 2000. 『베트남 대외경제개방 연구: 북한에 주는 함의』. 통일연구원.
- 김운근 등. 2000. 『북한의 농업개발 전략과 발전 방향 모색을 위한 연구』. C2000-31. 한국농촌경제연구원.
- 김운근 등. 2001. 『남북한 농업의 상호보완성 증대 방안』. C2001-38. 한국농촌경제연구원.
- 김운근 등. 2000. 『북한의 농업개발 전략과 발전방향 모색을 위한 연구』. C2000-31. 한국농촌경제연구원.
- 김영윤. 2001. 『북한의 산업입지와 남북협력』. 2001-07. 통일연구원.
- 김영윤. 1997. 『북한의 관광실태와 남북한 관광분야 교류, 협력 방안』. 연구보고서 97-23. 통일연구원.
- 김영훈. 1999. 『남북 농업협력사업 활성화를 위한 정책방안』. C99-18-1.

한국농촌경제연구원.

- 김영훈. 2001. 6. “북한의 농업복구계획(AREP)과 남북한 농업교류협력.” 『통일문제연구』 13(1). 평화문제연구소.
- 김영훈. 2003. “개방과정의 북한 농업.” 『농업전망2003』. 한국농촌경제연구원.
- 김일성종합대학출판사. 1995. 『라진선봉자유경제무역지대 투자환경』.
- 국토통일원. 1986. 『북한경제통계집』.
- 남성욱. 2003. 11. “북한의 7·1 경제관리 개선조치와 농업개혁.” 제9회 북한농업생산기반세미나. 농업기반공사.
- 동용승. 1995. 『남북경협 이렇게 풀자』. 삼성경제연구소.
- 박재룡. 2002. “경제특구의 성공적 추진 방안.” *CEO Information* 364. 삼성경제연구소
- 서봉교. 2001. 『북한 경제특구의 전망과 과제』. LG 경제연구원.
- 양문수. 2001. 『북한경제의 구조: 경제개발과 침체의 메커니즘』. 서울대학교출판부.
- 외교통상부. 2003. 2. “우리 ODA 현황 및 향후 정책과제.” 지속가능발전위원회 ODA 정책토론회 자료.
- 정세진. 2000. 『계획에서 시장으로: 북한체제 변동의 정치경제』. 한울아카데미.
- 정연호. 2003. 3. 11. “북한의 경제운용 방식 전환에 따른 경제개발 방향과 전망.” 『북한의 경제개혁에 따른 국제사회의 대북 농업협력 방향』에 관한 국제세미나. 한국농촌경제연구원.
- 정형근. 2000. “북한 경제 회생을 위한 경제특구의 성공 조건.” 『통일경제』. 현대경제연구원.
- 조동호, 박진, 정연호 등. 2000. 『북한경제 발전전략의 모색』. 한국개발연구원.
- 최수영. 2001. 『남북 경협발전을 위한 동북아 활용방안』. 연구보고서 2001-23. 통일연구원.

- 최수영. 2000. 『남북 경협모델 설정』. 연구보고서 2000-25. 통일연구원.
- 최수영. 2001. “북한의 투자유치정책 10년 평가와 과제.” 조명철 (편).
『북한의 대외경제정책 10년: 평가와 과제』. 대외경제정책연구원.
- 최수영 등. 2000. “남북한 농업교류, 협력방안 연구.” 협동연구총서
2000-08. 통일연구원.
- 통일부. 1998. 『1998 북한 이해』.
- 통일부. 2002. 『2002 북한 이해』.
- 통일부. 2003. 『2003 북한 이해』.
- 한국수출입은행. “대외경제협력기금(EDCF)에 대하여 알아본다.” 한국수
출입은행 내부자료.
- 현대아산. 2002. 『개성공업지구 투자환경』.
- 홍익표. 2001. 『북한의 경제특구 확대 가능성 및 발전 방향』. 대외경제
정책연구원.

연구보고 R465

북한 특구 농업개발 방향과 협력과제

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)

인 쇄 2003. 12.

발 행 2003. 12.

발행인 이정환

발행처 한국농촌경제연구원

130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

전화 02-3299-4000 팩시밀리 02-965-6950 <http://www.krei.re.kr>

인쇄처 크리디자인

전화 02-2273-1775 E-mail: cree1775@yahoo.co.kr

ISBN 89-89225-55-8 93520

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 우리 연구원의 공식견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.