

북한의 농업생산성 향상을 위한 남북농기계지원 및 협력 방안에 관한 연구

강 창 용 연구 위원
권 태 진 선임연구위원
고 욱 연 연구 위원

본 보고서는 농림부의 용역의뢰를 받아 수행한 연구결과로서
농림부의 공식적인 의견이나 입장이 아닙니다.

머 리 말

북한의 식량난을 해결하기 위한 여러 경로의 식량지원과 함께 근년에는 농업용자재의 지원이 활발해지고 있다. 농업용 자재의 지원은 북한 식량문제해결의 간접적인 지원방법으로 물고기보다 물고기를 잡는 방법을 가르쳐 준다는 의미가 있다. 그러나 이러한 지원도 그 방법에 따라 소기의 목적을 효율적으로 달성할 수도 못할 수도 있다. 기획적이지 못한 단순한 지원을 지양하는 것이 필요하다는 것이다.

북한에 지원되고 있는 농업용자재는 다양하다. 지원주체 역시 민간과 정부, 국제 조직 등 다양하다. 여러 농업용 자재 가운데 최근 지방정부에 의한 농기계의 지원이 활발하다. 물론 그동안 민간들이 의한 지원이 없어왔던 것은 아니나 농업관련 지원사업의 추진과정에서 필요한 농기계(구)를 소량 지원해 온 정도이다. 아무래도 지원자금도 많이 필요하여 적극적인 농기계지원은 어려웠을 것이다. 이와 달리 2000년대 초반이후 몇몇 지방정부들은 농기계 자체를 중심으로 지원사업을 전개하고 있다. 농법까지를 결합한 의미있는 지원사업이 전개되고 있다.

주지하다시피 농기계는 일회성 지원으로 끝나지 않는다. 적어도 조작과 수리기술, 수리에 필요한 부품지원 등 일련의 후속적인 지원이 뒤따라야한다. 그렇지 않으면 지원된 농기계가 효율적으로 이용될 수 없다. 북한 농업에 유용한 이용을 위한 농기계와 관련 부분의 지원 과정은 현장에서 북한 관련자와의 접촉을 통해 이뤄지기 때문에 북한 주민들의 학습효과를 거양하는 특징을 갖고 있다. 다른 농업용 자재에 비해 유발되는 효과가 상대적으로 크다고 보는 것이다.

대북 농기계지원이 가지는 의미가 중요함에도 불구하고 여기에 관련된 상황정리가 미약하다. 북한관련 정보부재가 대북지원에 어려운 요소인데 농기계관련 다양한 정보들이 한자리에 정리되어 있지도 않다. 아울러 앞으

로 어떻게 지원하는 것이 좋을 것인가에 대한 고민도 미약하지 않았나 하는 판단이다. 이 연구는 이와 같은 문제의식의 답을 구하고자 수행하였다. 제한된 정보 내에서 실천적 유용성이 강한 대안마련은 어렵다. 그럼에도 불구하고 나름대로 유용한 대북 농기계 지원방안을 강구하기 위해 노력하였다. 이 보고서 발간에 협조해 주신 관계자 여러분들께 감사드리고 아무쪼록 부족한 이 연구가 대북 농기계지원사업추진에 유용한 정보로 활용되기를 기대한다.

2004년 12월

한국농촌경제연구원장 이 정 환

차 례

제1장 서론	1
1. 연구의 필요성	1
2. 선행연구 검토	4
3. 연구의 목표 및 내용	4
가. 연구의 목표	4
나. 연구의 내용	4
4. 연구의 방법과 범위	5
가. 연구의 방법	5
나. 연구의 범위	5
5. 관련용어와 제도	5
가. 용어	5
나. 남북교류 기본법	7
다. 남북교류 절차	10
라. 남북협력기금 지원	16
6. 기대효과	18
제2장 남북교류의 이론적 검토와 분석시각	20
1. 기능주의와 신기능주의	21
가. 기능주의의 특징과 문제	21
나. 신기능주의의 특징과 문제	23
다. 두 이론의 비교검토	24
2. Balassa의 5단계 통합론과 비판	25
가. 경제통합의 의미	26
나. Bela Balassa의 5단계통합론	27
다. Balassa 5단계통합론 비판	28
3. 본 연구의 시각정립	29
가. 이론으로부터의 교훈	29

나. 본 연구의 기본적인 시각	30
제3장 대북 농업 및 농기계 지원과 문제	33
1. 북한농업의 문제	34
가. 북한농업의 개요	34
나. 북한 농업의 문제	36
2. 대북지원 실적과 문제	40
가. 교류의 분류	40
나. 지원 실적	41
다. 지원시 어려움(고려사항)	43
3. 북한의 농기계상황	45
가. 북한의 농기계생산	45
나. 북한의 농기계이용	47
다. 남북한 농기계성능비교	52
라. 북한 농기계소요량과 지원	54
4. 민간 대북 농업과 농기계지원 실태와 문제	58
가. 지원사업 실태	58
나. 지원의 문제	83
5. 지방정부 대북 농업과 농기계지원 실태와 문제	85
가. 지원사업 실태	86
나. 지원의 문제	104
6. 대북지원의 문제와 개선방안	106
가. 문제	106
나. 개선방안	110
제4장 북한내 농기계생산기지화 가능성과 문제	113
1. 북한 내 농기계생산기지화	115
가. 기본적인 상황 인식	115
나. 사업추진 방법의 장·단점	118
다. 사업추진 방법별 추진 가능성 비교	121
라. 사업추진의 사례	123

마. 종합적인 검토	125
2. 개성공단 입주가능성과 문제	127
가. 개성공단 기본입지	127
나. 개성공단 개발계획과 사업추진	128
다. 농기계기업의 개성공단 입주의향과 문제	137
3. 종합적 고찰	142
제5장 북한 농기계지원 방안	144
1. 대북 농기계지원의 의의	144
가. 이론적 의의	144
나. 현실적 타당성	148
2. 대북 농기계지원의 문제와 기본인식	149
가. 농기계지원의 문제	150
나. 북한 기계화 관련 상황에 대한 기본인식	151
3. 북한 농기계 지원 방안	155
가. 북한 농기계 지원 방향	155
나. 실천 방안	156
제6장 요약과 결론	160
1. 요 약	160
가. 연구 시각	160
나. 북한의 농기계이용	161
다. 농기계지원의 특징	162
라. 농기계지원의 문제	163
마. 북한 내 농기계생산기지화	164
바. 개성공단 사업추진시 문제	164
사. 농기계지원의 방안	165
2. 결 론	166
부 표	168
참고문헌	171
요 약 서	175

표 차례

제1장

<표1-1> 남북협력기금 연도별 조성현황	17
<표1-2> 연도별 · 용도별 남북협력기금 집행실적	18

제3장

<표3-1> 남북한 주요 농업관련지표 비교(2001년 기준)	35
<표3-2> 1995~2003년 북한의 식량수급 추이	37
<표3-3> 2001/2002년도 북한 곡물수급표	37
<표3-4> 남북한 주요 농업기술 비교	39
<표3-5> 대북한 주요지원내용과 규모	42
<표3-6> 남북한 농기계 생산능력 비교(2000년 기준)	45
<표3-7> 북한의 주요 농기계 공장 현황	46
<표3-8> 북한 농업의 동력 이용가능 규모(1998년 말)	49
<표3-9> AREP계획의 농기계 부문 프로젝트 주요내용	51
<표3-10> 남북한 주요 농기계 특징 비교	52
<표3-11> 북한 주요 농기계 소요량 추정	55
<표3-12> 작업분조와 협동농장 1개소 필요 기대수	56
<표3-13> 북한 농기계 지원 상황	56
<표3-14> 민간단체 기금지원 사업비 총괄(2003.12.31 현재)	58
<표3-15> 대북지원 단체별 사업비 승인 현황	59
<표3-16> 대북지원 단체별 사업비 집행 현황	60
<표3-17> 국제옥수수재단의 대북 농업지원 실적	61
<표3-18> 월드비전의 대북 농업지원 실적	65
<표3-19> 새마을운동중앙회의 대북 농업지원 실적	68
<표3-20> 남북농업발전협력민간연대의 대북 농업지원 실적	71
<표3-21> 우리민족서로돕기운동의 대북 농업지원 실적	73
<표3-22> 평화의 숲 대북 지원 실적	75
<표3-23> 한국이웃사랑회의 사업별 대북 지원 실적	77

<표3-24> 한국이웃사랑회의 대북 농업지원 실적	78
<표3-25> 한국대학생선교회의 대북 농업지원 실적	79
<표3-26> 한국JTS의 대북 농업지원 실적	81
<표3-27> 남북강원도협력협회 대북 농업지원 실적	88
<표3-28> 경기도의 남북교류협력사업 구상(안)	94
<표3-29> 전남도민남북교류협의회 2004년 주요사업 내용	98
<표3-30> 2004년도 전남 남북교류 지원내역 및 사업비(2004. 6~11. 5)	99
<표3-31> 2004년도 전북 남북교류 사업비와 용도(총괄)	102
<표3-32> 2004년도 전북 남북교류 용도별 사업비(농기계부분)	103
<표3-33> 2004년도 전북 남북교류 용도별 사업비(시범농장 자재지원)	103
<표3-34> 2004년도 전북 사업계획 내역	104

제4장

<표4-1> 농업협력사업의 접근방향	118
<표4-2> 농기계와 설비관련 협력사업 방법별 장·단점	120
<표4-3> 농기계와 설비관련 교류사업 효과와 추진 가능성 비교	122
<표4-4> 기종별 조립생산 시설비(추정)	125
<표4-5> 개성직할시 도로 현황	128
<표4-6> 개성공단 산업단지 개발계획	129
<표4-7> 개성공단 배후도시 개발계획	130
<표4-8> 개성공단 시범단지 협력사업 승인 기업 개요	132
<표4-9> 북한 경제특구 주요 특성 비교	133
<표4-10> 다자간 전략물자 수출통제체제 현황	134
<표4-11> 남한기업의 입주신청현황	137
<표4-12> 주요산업별 북한투자 유망업종	138
<표4-13> 개성공단 입주희망 설문조사 결과	140
<표4-14> 개성공단 입주희망 이유 및 예상 문제점	140

제5장

<표5-1> 단계별 북한 농기계지원방안	159
-----------------------------	-----

그림 차례

제1장

<그림1-1> 남북교역 절차	11
<그림1-2> 대북지원사업 추진절차	13
<그림1-3> 남북협력사업 추진절차	14
<그림1-4> 지방자치단체의 남북교류협력사업 추진절차	15
<그림1-5> 「자치단체 남북 교류협력사업 추진 지원계획」의 주요 내용	15

제2장

<그림2-1> 남북경제공동체의 건설 구도	26
<그림2-2> Balassa의 경제통합 5단계	27

제3장

<그림3-1> 북한의 행정구역도	34
<그림3-2> 통일새마을운동 추진 체계도	69
<그림3-3> 전남도민남북교류협의회 2004년 주요사업 실시 및 계획	99
<그림3-4> 대북 농업 및 농기계지원 개선방안	110

제4장

<그림4-1> 개성국제자유경제지대 계획도(안)	129
<그림4-2> 개성공단 비입주 이유	141

제5장

<그림5-1> 농기계교류와 확대단계	145
<그림5-2> 지방자치단체의 대북교류 확산모습	140
<그림5-3> 남북한 농업 지원주체와 교류내용의 변화	147

제1장 서론

1. 연구의 필요성

북한의 경지면적은 총 180만ha이며 이 가운데 논이 60만ha, 밭이 120만ha로 밭의 비중이 크다. 남한은 이와 반대로 논이 60%정도이다. 그러나 관개 시설의 노후화를 포함한 기반정비의 미흡, 계속적인 기상재해, 농자재 부족 등으로 인해 만성적 식량부족에 직면하고 있다. 북한의 식량 문제와 기아 문제 등은 이미 국제사회에서 거론된 지 오래이다.

식량문제해결을 위해 북한은 1980년대부터 농지확장 정책을 추진하고 있으나 재원 부족으로 실효를 거두지 못하고 있는 것으로 알려지고 있다. 뿐만 아니라 새 땅 찾기의 일환으로 전개한 급경사지 개발사업은 오히려 토사유출, 농지 유실과 매몰이라는 문제를 야기함으로써 북한의 농업 기반을 무너뜨리는 계기가 되었다.

북한은 혼자의 힘으로 식량문제를 해결하기 어렵다는 판단이다. 생산기술적인 측면에서 북한농업은 우리에게 비해 대단히 낙후되어 있다. 농업생산에 필수적인 종자, 농약, 비료, 농기계의 공급부족은 어제 오늘의 문제가 아

니다. 자체적인 공급능력 부족이 장기적으로 이어지면서 북한 농업은 생산성 저하와 이로 인한 식량 부족은 이제 구조적인 문제로 고착되지 않나하는 우려를 낳고 있다.

북한의 이러한 기초적인 생계문제에 대응해서 당장 시급한 식량, 의류, 의료, 비료 등의 대북지원이 여러 경로를 통해 이뤄져 오고 있다. 감자나 옥수수 종자 지원, 근년에는 소형, 중고농기계 중심의 농기계 지원도 현실화되고 있다. 지금까지의 대 북 지원은 긴급한 식량 부족 문제를 해결하기 위하여 당장 필요한 식량을 지원하는데 관심이 집중되었었다. 근년에는 북한이 자체적으로 식량 생산을 증대시킬 수 있도록 농업용 자재의 지원이 증가하고 있는 추세이다. 대북지원의 주체 측면에서 보면, 1995년 이후 북한에 대한 남한의 지원은 정부의 직접 지원뿐만 아니라 민간단체나 조직을 통해서도 활발히 이뤄지고 있다.

지금까지의 대북 농자재 지원은 주로 비료에 집중되었다. 1990년대 후반부터 정부와 민간, 특히 남한 적십자사를 통한 비료의 대량지원은 북한의 농업생산성 증대를 위해 상당한 성과를 거두었다. 현재 북한이 연간 사용하는 비료의 60%는 우리가 북한에 지원한 것이다. 북한이 자체적으로 생산한 비료는 총공급량의 20%에도 미치지 못하고 있는 실정이다. 그러나 비료의 지원만으로는 북한의 농업생산성을 향상시키는 데 한계가 있기 마련이다.

현재 북한 농업이 안고 있는 문제점 가운데 가장 심각한 것은 농번기의 노동력 부족 현상이다. 적지 않은 농업 인력에도 불구하고 농업기계화가 저조하기 때문에 심각한 노동력 부족을 겪고 있다. 이 때문에 북한 당국이 정책적으로 추진하는 이모작 확대가 어렵고 수확 후의 손실이 막대하다. 북한 당국은 이러한 문제점을 인식하면서 농기계 및 부품, 그리고 농기계 수리를 위한 지원을 요청하고 있다. 북한의 요청에 따라 우리 정부와 민간 지원단체는 2001년부터는 대북 농기계 지원을 활발하게 추진하고 있다¹⁾.

1) 물론 1990년대 중반 이후 국수공장 설비지원, 손수레지원, 시설농업용 기자재지원들이 산발적으로 있었지만 본격적인 수도작 중심의 대량 농기계지원사업의 추

농기계 지원사업은 농기계의 사용과 관리, 부품조달과 수리 등 기술적 측면에서 일회성 지원으로 끝나지 않는다는 특성이 있다. 지원된 농기계가 효율적으로 이용되기 위해서는 신속한 사후관리와 꾸준한 기술 지원이 뒤따라야 한다. 따라서 지원사업은 지속적이어야 하고 비용 면에서도 부담이 적지 않다. 우리민족서로돕기운동본부와 지방자치단체, 한국농기계공업협동조합 그리고 관련 업체는 2001년부터 남한 농기계를 북한에 지원하기 시작하였다. 아울러 농기계의 효율적 관리를 위해 농기계 수리공장도 지원하였다. 물론 그 이전에도 다른 사업을 통해 적은 규모의 농기계(구) 지원은 있어왔지만 농기계 지원이 본격화 된 것은 2001년부터이다.

그러나 대북 농기계 지원, 특히 협력의 방법과 방향에 관해 현 시점에서 신중하게 검토할 필요가 있다는 의견이 제기되고 있다.

첫째, 도대체 어떤 조직(단체)을 통해 얼마만큼의 농기계가 북한에 지원되었고, 계획되고 있느냐에 대한 정보가 없다.

둘째, 이러한 농기계의 지원이 지원주체간의 협력 관계에서 전략적으로 이뤄지느냐 아니면 별개의 방법으로 추진되는가 하는 점이다.

셋째, 대북 농기계지원사업 추진주체의 지향 목표, 나아가 생산업체들이 바라는 바와 북한의 요구 내용과의 조정 문제가 있다.

마지막으로 대 북한 농기계지원사업과 다른 사업과의 관계 정립을 통해 보다 효과적인 대북지원사업은 없는지 검토해볼 필요가 있다. 자칫 이러한 문제들이 정리되지 못한 상태에서 협력사업이 진행될 경우 지속적인 협력이 어려워질 수도 있고 지원의 효과가 떨어질 가능성이 높다. 그냥 갖다 준다는 식의 농기계 지원사업은 우리의 내부적인 지지를 확보하기도 어렵고 수혜를 받는 북한 내의 협력주체도 효과적으로 대응하지 못할 가능성이 높다.

따라서 본 연구는, 일회성의 지원이 아닌, 남북한 관련기관, 생산관련 업체와 북한 협력주체 모두가 좀 더 만족할 수 있는 남북한의 농기계 협력방안을

모색해 보고자 시작되었다. 이를 위해 먼저 현재의 대북한 농기계지원실태와 문제를 주체별로 검토한다. 그런 다음 북한 내 일부 농기계 생산의 기지화 문제, 개성공단 입주 문제, 협력 주체별 지원과 협력 문제 등을 정리한다. 이를 통해 북한 농업의 장기적인 생산성 증대, 그리고 남한 농기계산업 발전의 방향을 모색하는 데 중요한 정보를 제공할 수 있으리라 판단된다.

그러나 대부분의 대북 협력사업들이 복합적으로 이뤄지고 있고, 세부 품목별로 지원내용이 집계되기 어렵기 때문에 분석의 한계가 있을 것으로 예상된다.

2. 선행연구 검토

대북 농기계 지원 실적이 일천하여 대북 농기계 지원 동향에 관한 연구는 매우 제한적이다. 최세균 외(1995), 권태진 외(1999)의 연구에서 북한 농자재 사용 실태와 관련 산업에 관한 개괄적인 현황과 대북 지원 내용을 정리하였다. 북한의 종자 실태에 관한 연구로는 정정길 외(2001)의 연구가 있으며, 남북 농업협력의 전반적인 검토는 김영훈 외(1999)에서 잘 정리되어 있다.

3. 연구의 목표 및 내용

가. 연구의 목표

북한의 농업생산성 향상을 위한 대북 농기계 지원 및 남북한 협력방안
강구

나. 연구의 내용

- 대북 농업 지원 실태

- 북한의 농기계보유, 이용실태와 문제점
- 북한의 농기계 수요 추정
- 대북 농기계 지원 실적과 효과
- 남북협력에 의한 북한 내 농기계 생산기지화 가능성과 문제점
- 중장기 대북 농기계 지원 및 협력 방안

4. 연구의 방법과 범위

가. 연구의 방법

- 문헌자료: 본 연구와 직접 관련된 제한된 자료를 활용함.
- 설문조사: 2004년도 남북 협력기금을 신청한 농업분야 사업수행 9개 민간단체와 조직, 그리고 4개 지방자치단체에 대한 설문조사를 실시함.
- 자문회의 활용: 총 3차에 걸친 전문가 자문회의를 통해 연구내용의 내실을 기함.
- 북한방문: 북고성군농업협력단과 동행, 북고성 시설남새농장과 주변 지역을 방문하여 관련 정보를 수집, 활용함.

나. 연구의 범위

- 지방정부와 민간단체(조직)의 대북 농기계 지원사업

5. 관련용어와 제도

가. 용어

남북 교류²⁾의 기본적인 제도라 할 수 있는 “남북교류협력에 관한 법률

(1990. 8. 1, 제4239호)”에 의하면 우리가 흔히 말하는 “교역(交易)”이란 남한과 북한간의 물품의 반입(搬入)·반출(搬出)을 의미한다. 동법에 의하면 “반출·반입”이라 함은 매매·교환·임대차³⁾·사용대차⁴⁾·증여⁵⁾ 등을 원인으로 하는 남한과 북한간의 물품의 이동(단순히 제3국을 경유하는 물품의 이동 포함)을 의미하고 있다. 따라서 한마디로 “남·북한간 물품의 모든 이동”을 “교역”이란 용어로 종합적으로 표현할 수 있을 것이다. 여기에서 대상이 되

-
- 2) 사전적인 의미로 교류(交流)란 서로 사귀어 주고받고 하는 것을 의미하는 것으로 둘 혹은 여러 주체간의 그 어떠한 주고받음을 포괄함. 따라서 이하의 교역, 협력 사업 등을 포괄하는 의미로 사용될 수 있음.
 - 3) 민법에 따르면, “임대차(hire of things)”란 관련된 당사자 한쪽이 다른 쪽 상대방에게 목적물을 사용(使用)·수익(收益)하게 할 목적으로 목적물을 인도하고, 상대방은 사용·수익의 대가로 차임(借賃)을 지급할 것을 약정한 계약을 말한다. 임대차는 대차의 목적물 자체를 계약종료에 해당하는 시기가 되면 반환해야 한다는 면에서는 사용대차와 같으나, 유상(有償)이면서 편무가 아닌 쌍무의 낙성계약(諾成契約)이라는 점에서 다름. 일상에서 남의 물건을 빌어 쓸 경우 무상인 사용대차는 매우 특별한 경우에만 발생하는 계약이며, 대개는 유상대차인 임대차가 주류를 이룬다. 여기에서 낙성계약(諾成契約)이란 당사자간의 의사표시의 합치만으로 성립하는 계약을 말함.
 - 4) “사용대차”란 관련된 당사자 한쪽이 다른 쪽 상대방에게 무상으로 사용(使用)·수익(收益)하게 할 목적으로 목적물을 인도하는 것을 약정하고, 목적물을 받은 상대방은 이를 사용·수익한 후 그것을 반환하는 것을 약정한 계약을 일컫음. 사용대차는 목적물인 물건의 소비·처분을 목적으로 하지 않는다는 점에서 소비대차와는 차이가 있음. 또한 무상이며, 당사자 일방에 의해 이뤄진다는 편무계약(片務契約)이라는 면에서 임대차와는 다름(민법 제609조). 사용대차에서 차주는 대가를 지급하지 않지만 계약에 의거하여 일정한 부담을 질 수는 있음. 아울러 계약종료에 해당하는 시기가 되면 차용물 자체를 반환해야 함. 여기에서 편무(片務)와 쌍무(雙務)계약의 기본적인 차이점은 계약 당사자간 혹은 일방에서 대가적 채무를 지느냐(쌍무), 아니면 비록 채무를 부담하더라도 그것이 대가적인 관계에 있지 않느냐(편무)에 따라 구분됨. 편무계약에는 증여, 현상광고 등이 해당된다. 소비대차라 하더라도 무상으로 할 경우에는 편무계약이 됨.
 - 5) 법률적으로 “증여”란 자기의 재산을 무상으로 상대방에게 줄 의사를 보이고 상대방이 이를 승낙함으로써 이뤄지는 계약을 말함.

는 물품의 이동 원인은 중요하지 않다. 물품이동 목적과 무관하게 이동 자체에 중심을 둔 의미로 쓰여 지고 있다.

“교역”과 유사한 개념의 용어로 “협력사업”이라는 것이 있다. 이 역시 “남북교류협력에 관한 법률”에서는 이것을 남한과 북한의 주민(법인·단체를 포함)이 공동으로 행하는 문화·체육·학술·경제 등에 관한 제반활동을 의미하는 것으로 규정하고 있다. 실질적으로 “교역”이라고 할 경우 물품의 이동을 의미하는 구체화된 개념규정이라고 볼 수 있지만 “협력사업”이라고 할 경우에는 그 대상이 물적, 정신적, 문화적인 것까지를 총칭하는 용어로 볼 수 있기 때문에 상대적으로 포괄적이라고 말할 수 있다.

한편 “협력사업”이 되기 위한 기본적 요건을 “공동으로 행하는...” 것으로 한정하고 있어 일방적인 남·북한간의 물품이동을 포괄하지 못하고 있다. 일방적인 증여, 지원과 같은 것을 “협력사업”이란 용어로 총괄할 수는 없다는 것이다. 특히 통일부 홈페이지에 정리된 남북경제협력 사업의 개념 정의를 보면 보다 이 점이 명백해 진다. “남북경제협력사업은 남한과 북한의 주민(법인, 단체 포함)이 공동으로 행하는 경제적 이익을 주된 목적으로 하는 제반활동으로서 구체적으로 남/북 주민간의 합작, 단독투자, 제3국과의 합작투자는 물론 북한주민의 고용, 용역제공, 행사개최 및 조사/연구활동 등의 행위 중 사업의 규모나 계속성, 기타 형성되는 경제관계의 특성을 고려하여 통일부장관이 경제협력사업으로 인정하는 행위를 의미합니다.(단순 인적교류, 교역은 제외)”⁶⁾ 따라서 협력사업자가 되기 위해서는 소정의 절차에 의해 통일부의 승인을 받아야한다.

나. 남북교류 기본법

남북 교류에 관련된 법률로는 「남북교류협력에 관한 법률(제4239호, 1990. 8.1)」을 중심으로 출입국관리법, 대외무역법, 외국인투자촉진법 등을

6) http://inter-korea.unikorea.go.kr/cooperation/cooperation_guide.asp, 2004. 10.4. 내용을 인용

열거할 수 있다. 여러 법률 가운데 남북한 교류의 기본적인 제도인 법, 특히 본 연구에서 보고자하는 농기계라는 물재를 중심으로 한 관련된 중심 법률은 「남북교류협력에 관한 법률」과 「남북협력기금법」을 들 수 있다. 전자는 남북교류에 관련된 기본적인 용어, 사업 가능주체와 협력 증진을 위한 지원, 조직 등에 대해 개괄적으로 정립해 놓고 있다. 후자에는 남북한 협력사업의 증진을 위한 기금의 설치와 운용 등에 관한 내용이 망라되어 있다.

1) 남북교류협력에 관한 법률

농기계를 중심으로 하는 남북교류에 관련하여 「남북교류협력에 관한 법률」에서 중요하게 제시된 내용은 협력추진 주체에 관한 것이다.

남북교류협력에 관한 법률」제12조에 규정되어 있는 “교역당사자”의 내용을 보면, “교역(북한과 제3국간에 물품의 중계무역을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)을 할 수 있는 자는 국가기관·지방자치단체·정부투자기관 또는 대외무역법에 의한 무역을 하는 자”(이하 “교역당사자”라 한다)로 하되, 통일원장관은 특히 필요하다고 인정할 때에는 협의회의 의결을 거쳐 교역당사자 중 특정한 자를 지정하여 교역을 하게 할 수 있다.”라고 되어 있다.

또한 동법 제 16조에 규정되어 있는 “협력사업자”는 ① 남북교류·협력의 추진에 기여할 수 있고, ② 최근 3년 이내에 협력사업을 하고자 하는 분야의 사업실적이 있거나 협력사업을 추진할 만한 자본·기술 등을 갖추고 있으며, ③기타 통일원장관이 정하는 요건을 갖춘 자로 하고 있다. 이렇게 일정한 요건을 갖추고 장관의 승인을 받은 자만이 협력사업자로 활동할 수 있는 것이다.

한편 정부는 남북교류·협력을 증진시키기 위하여 필요하다고 인정할 때에

7) 제2조 3항, “무역거래자”라 함은 수출 또는 수입을 하는 자, 외국의 수입자 또는 수출자의 위임을 받은 자 및 수출·수입을 위임하는 자등 물품 등의 수출·수입 행위의 전부 또는 일부를 위임하거나 행하는 자를 말함.

는 이 법에 따라 행하는 남북교류·협력을 위한 사업을 시행하는 자에게 보조금을 지급하거나 기타 필요한 지원을 할 수 있도록 하고 있다(제24조). 이것은 다음에 정리하게 될 「남북협력기금법」의 설치와 운영의 기초가 된다.

2) 남북협력기금법

주지하다시피 「남북협력기금법」은 「남북교류협력에 관한 법률」 제24조의 지원을 위해, “남북협력기금”을 설치·운영·관리하기 위해 만들어진 것이다.

우선 남북교류·협력 지원을 위해서는 기금조달이 필요한데, 그 재원으로 ① 정부 및 정부외의 자의 출연금, ② 장기차입금⁸⁾, ③ 공공자금관리기금법에 의한 공공자금 관리기금으로부터의 예수금, ④ 기금의 운용수익금, ⑤ 기타 대통령령이 정하는 수입금 등이다.

법에 의해 남북협력기금의 용도가 정해져 있다. 제시된 7가지 지원용도를 보면 아래와 같다.

- ① 남북의 주민의 남북간 왕래에 필요한 비용의 전부 또는 일부의 지원
- ② 문화·학술·체육분야 협력사업에 소요되는 자금의 전부 또는 일부의 지원
- ③ 교역 및 경제분야 협력사업을 촉진하기 위하여 소요되는 자금의 남한 주민(법인·단체를 포함한다)에 대한 지원 또는 융자
- ④ 남북교류·협력을 촉진하기 위하여 환전 등 대금결제의 편의를 제공해 주거나 자금을 융자해 주는 금융기관에 대한 자금지원 및 손실보전과 금융기관으로부터 대통령령이 정하는 비지정통화의 인수
- ⑤ 기타 민족의 신뢰와 민족공동체 회복에 이바지하는 남북교류·협력에 필요한 자금의 융자·지원 및 남북교류·협력을 증진하기 위한 사업의 지원

8) 통일부장관은 기금의 재원을 마련하기 위하여 필요한 때에는 기금의 부담으로 재정융자특별회계, 다른 기금, 금융기관 등으로부터 자금을 장기 차입할 수 있음(제5조).

- ⑥ 차입금 및 공공자금관리기금법에 의한 공공자금관리기금로부터의 예수금의 원리금상환
- ⑦ 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비의 지출

다. 남북교류 절차

<일반적 교역 절차>

남북간 물품의 반입과 반출을 의미하는 교역을 하는 데에도 일정한 절차와 방법이 있다. 가장 먼저 남북간 교역을 하기 위해서는 교역의 당사자로 인정을 받아야한다. 아울러 북한 주민 접촉을 위한 승인신청과 함께 남북 교역 대상물품이 규정된 범위 내에서 문제가 없는지 확인이 필요하다.

기본적인 요건 확보와 확인이 끝난 다음에는 북한의 교역대상자와 교역에 관련된 협상을 진행한 후, 필요한 계약을 체결하거나 혹은 물품매도 계약서(Offer Sheet) 등을 접수한다. 이러한 것들을 종합하여 통일부에 최종 승인을 얻게 되면 교역이 가능하다.

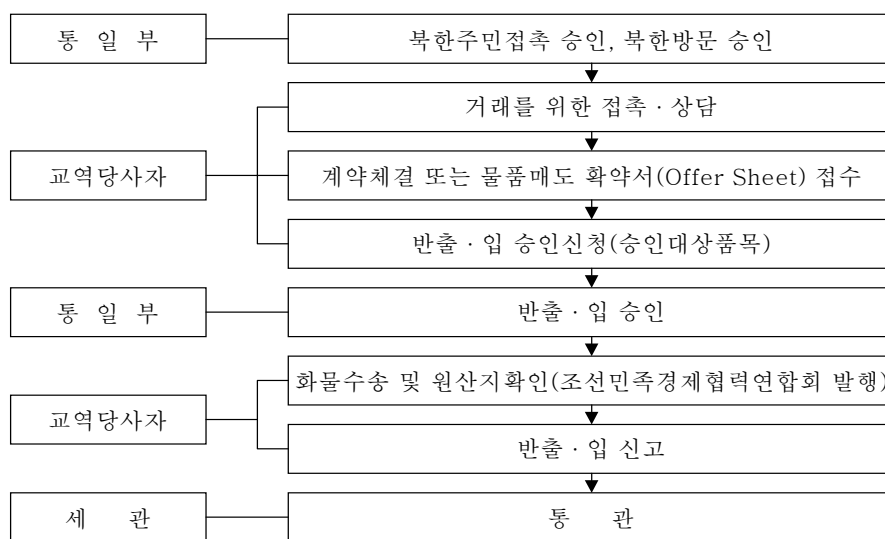
교역 초기에는 홍콩·일본·중국·싱가폴 등 제3국의 무역상이나 해외 동포, 한국상사의 제3국 현지법인 등의 중개를 통해 교역을 하는 것이 일반적이다. 점차 상호신뢰를 통해 북한측 교역당사자와 직접 접촉·상담하는 관계로 발전하고 있다. 남북교역은 당사자 사이의 직접적인 교역도 있지만 중개인이 매개하는 간접교역 형태로 이뤄지는 것도 많다.

반출·입 품목에 대해서는 포괄적 승인 품목 외에 정부의 승인을 받아야 한다. 포괄적 승인품목이라 하더라도 반출·입 신고는 필요하다.

일반 무역에서도 마찬가지이지만 대금결제 문제는 역시 어렵다. 1992년 9월 17일 발효된 「남북교류·협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서」 제1조 제8항에 “남과 북 사이의 물자교류에 대한 대금결제는 청산결제 방식을 원칙으로 하며, 필요한 경우 쌍방의 합의에 따라 다른 결제방식으로 할 수 있다”고 규정하고 있다. 이와 관련하여 2003년 8월 20일 발효된 남북청산결제합의서 이행을 위한 후속 협의가 현재 진행 중이다. 남북교역에서 많이

사용되는 대금결제 방법은 제3국 은행을 통한 송금환(T/T) 방법이며, 이밖에 기타 신용장(L/C) 방식이나 물물교환(Barter Trade), 직접 현금지급 등도 이용되고 있다.

<그림1-1> 남북교역 절차



물품 수송시 제3국을 경유할 때에는 큰 문제가 없으나 남북한 간에 선박, 항공기, 철도차량 또는 자동차 등 수송장비를 운행하고자 하는 자는 소정의 절차에 의거 수송장비 운행승인을 받아야 한다.

남북교역물품의 통관절차는 대부분 일반수출입 물품의 그것과 거의 유사하다. 다만 북한으로부터 반입되는 물품 중 북한산 물품에 대해서는 관세를 면제한다. 이 경우에는 원산지 확인절차가 수반된다. 그러나 북한으로부터 반입되는 물품이라 하더라도 부가가치세, 특별소비세, 주세, 교육세 및 교통세 등 내국세는 반입통관 시 세관장에게 납부해야 한다.

<대북 지원사업 절차>

한편 통상적으로 농업부분의 남북교류는 지원이 많다. 대북 지원사업은

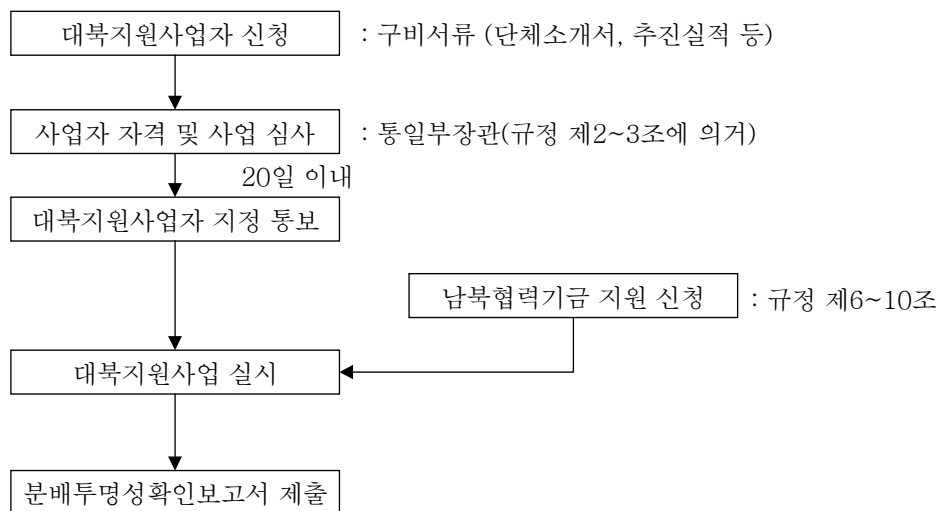
“인도적 대북지원사업 처리에 관한 규정” 제2조에 정리되어 있는데, ① 이 재민의 구호와 피해복구를 지원하는 사업, ② 식량난 해소를 위한 농업개발지원에 관한 사업, ③ 보건위생 상태의 개선 및 영양결핍 아동과 노약자 등을 지원하는 사업, ④ 자연재해 예방차원에서 산림복구 및 환경보전 노력을 지원하는 사업, ⑤ 기타 대북지원사업의 특성을 고려하여 통일부장관이 인정하는 사업 등을 말한다.

대북 지원을 하려면 대북 지원사업자가 되어야하며, 대북지원사업자는 ① 적법하게 1년 이상 지속적인 대북지원사업을 추진한 실적이 있는 자, ② 지속적인 대북지원사업 추진을 위하여 북한의 상대방(법인·단체에 한한다)과의 안정적 관계를 유지하고 있다고 인정되는 자, ③ 대북지원사업을 위하여 반출한 물품의 사용에 대한 투명성을 확보하고 있는 자 가운데 통일부 장관이 지정한 자에 한정된다.

대북 지원사업의 추진절차는 <그림 1-2>에 간단히 정리되어 있다. 먼저 대북 지원사업을 수행하고자 희망하는 자는 통일부에 사업자 신청을 하고 사업심사를 통해 대북 지원사업자로 지정을 받아야한다. 그래야만 적법하게 지원사업을 할 수 있다. 이 때 정부가 운용하는 남북협력기금의 지원을 받고자 하는 경우에는 소정의 양식과 절차에 따라 통일부에 신청, 배정을 받아 사용할 수 있다.

지원사업에 관련된 사업과 재화 등을 북한으로 이동, 수송할 때는 앞에서 설명한 교역의 절차에 따르면 된다. 사업이 끝이 난 후에는 분배투명성의 확인을 위해 소정의 분배투명성확인보고서를 통일부에 제출해야 한다. 여기에는 ① 북한의 상대방과 교환한 반출물품의 인도인수증, ② 북한의 상대방이 작성하여 교부한 반출물품의 분배내역서, ③ 현장방문과 수혜자 면담내용을 포함한 북한방문결과보고서, ④ 기타 분배투명성을 확인할 수 있는 자료 등이 포함된다.

<그림1-2> 대북지원사업 추진절차



<대북 협력사업 절차>

지원사업과 또 다른 협력사업이 있다. 남한과 북한의 주민(법인, 단체 포함)이 공동으로 행하는 문화·체육·학술·경제 등에 관한 제반활동으로 규정된 협력사업을 수행할 때도 사전에 협력사업자로 승인을 받아야 한다. 자격 기준은 다음과 같다. ① 남북 교류·협력의 추진에 기여할 수 있을 것, ② 최근 3년 이내에 협력사업을 하고자 하는 분야의 사업실적이 있거나 협력사업을 추진할만한 자본·기술 등을 갖추고 있을 것, ③ 기타 통일부장관이 정하는 요건을 갖추는 것.

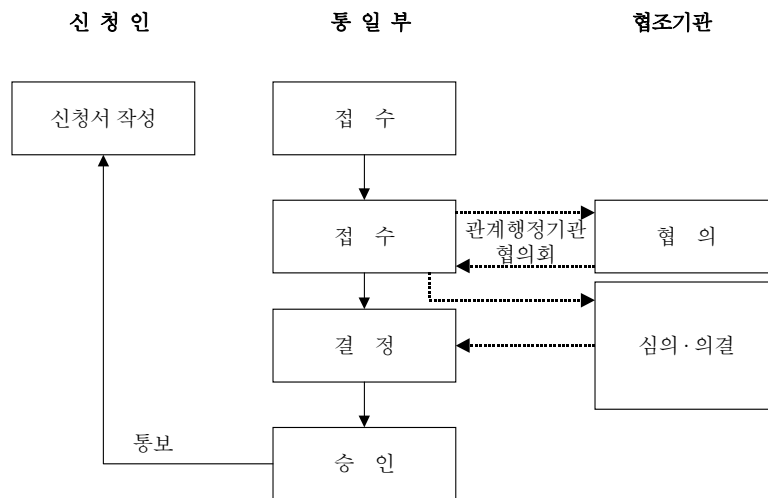
협력사업을 하려고 할 경우 자격요건과 함께 협력사업의 내용에 대한 정부의 검토와 승인이 뒤따른다.

남북한 간의 문제소지가 없고 실현 가능한, 그러면서도 기존의 사업과의 심각한 경쟁이 없는 사업이어야 하며, 협력사업자의 능력과의 적합성과 함께 국가 안전보장·공공질서 또는 공공복리를 저해할 우려가 있는지를 검토하게 된다.

협력사업을 추진한 다음에는 그 결과를 통일부에 보고해야 한다. 여기에

는 북한 측 상대자와의 사업약정 또는 계약체결 내용, 사업추진 상황, 분쟁 시 내용 등이 포함된다.

<그림1-3> 남북협력사업 추진절차



<지방자치단체 대북 협력사업 절차>

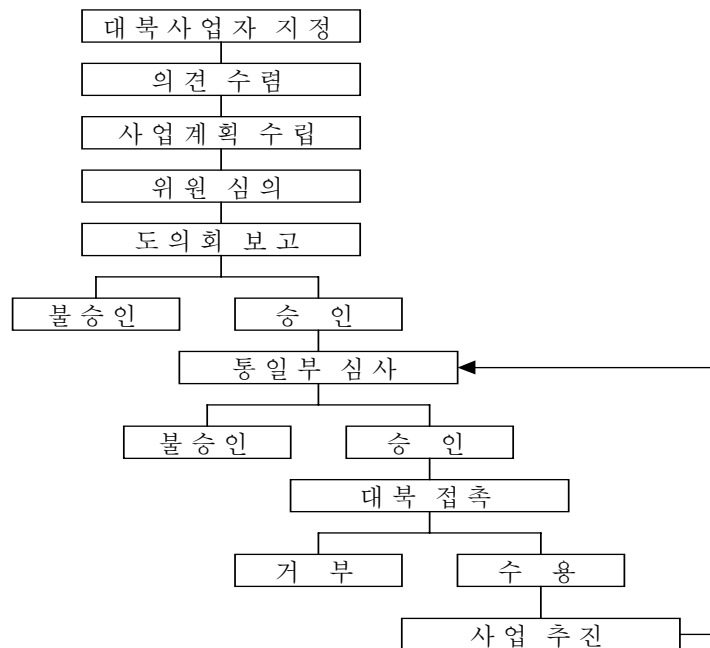
지방자치단체가 주체가 되어 남북 교류협력사업을 추진하는 경우 그 추진 절차는 지방자치단체 내부심사 및 의결, 통일부 심사 및 승인, 사업 추진 등의 3단계로 나눌 수 있다<그림 1-4>.

이 경우에는 지방자치단체가 수행하기 때문에 지방의회의 심의, 의결과 단체장의 결정이 추가적으로, 사전적으로 필요한 것이다. 이후의 절차는 앞에서 설명한 사업의 순서와 절차에 따르면 된다. 지방자치단체의 남북 교류협력사업은 「남북 자치단체간 교류협력 업무지침」에 의거하여 통일부의 심사 이전에 행정자치부의 심사와 승인을 받아야 했었다. 그러나 2003년 5월 위 지침이 폐지되면서 지방자치단체의 남북 교류협력사업에 대한 심사 및 승인권은 통일부로 일원화되었다.

통일부는 2003년 5월 「자치단체 남북 교류협력사업 추진 지원계획」을 발표하고, 남북 교류협력을 원하는 각 자치단체로 하여금 적법한 절차를 거

처 교류협력사업을 자율적으로 추진할 수 있도록 하였다. 이는 지방자치단체의 적극적인 대북사업지원을 위하여 개정된 것이다.

<그림1-4> 지방자치단체의 남북교류협력사업 추진절차



<그림1-5> 『자치단체 남북 교류협력사업 추진 지원계획』의 주요 내용

기본방침	○ 각 자치단체에서 추진하는 대북교류는 해당 지자체에서 적법한 절차에 따라 자율적으로 추진 ○ 정부는 대북교류가 체계적으로 이루어질 수 있도록 제반여건 조성
세부지원계획	○ 『남북교류협력에관한법률』등 관련 법규 및 절차에 따라 추진 ○ 대북협상은 해당 지자체가 직접 수행 ○ 사업 관련 소요재원은 해당 지자체 자체 예산 범위 내에서 충당 ○ 자치단체 소속 대북사업 담당공무원 대상으로 “남북교류협력요원” 교육 프로그램 운영 ○ 대북사업 중 모범적·성공적 사례를 중심으로 지자체 간 상호 정보 공유 지원 ○ 대북업무 전담요원 파견요청 시 인력지원

자료: 통일부, 『자치단체 남북 교류협력사업 추진 지원계획』, 2003.

라. 남북협력기금 지원

남북협력기금은 1990년 8월 1일 제정된 「남북협력기금법」을 근거로 남북 교류협력의 촉진과 민족공동체 회복에 기여할 목적으로 1991년 3월 20일 최초로 정부출연이 이루어짐에 따라 설치되어 운용되고 있다.

남북협력기금은 주로 정부출연금과 운용수익금을 재원으로 하고 있으며 기타 일부 민간의 출연도 이루어지고 있다. 남북협력기금은 1991년에 정부출연으로 250억원을 조성한 이래 2003년 12월말까지 정부출연금 1조 9,250억원, 민간출연금 22억원, 운용수익금 2,904억원, 공공자금관리기금 예수금 2조 427억원, 기타 수입금 17억원 등 총 4조 2,620억원이 조성되었다.

1998년 및 1999년 2년간은 정부재정의 어려움으로 정부출연이 이루어지지 못하였다. 그러나 2000년에는 1,000억원이 출연되었으며, 남북정상회담 이후 남북관계의 진전으로 기금수요가 증가함에 따라 정부출연금 규모가 대폭 확충되어 2001년도에 5,000억원, 2002년도에 4,900억원, 2003년도에 3,000억원의 정부출연이 이루어졌다.

한편, 민간출연금은 2003년까지 22억원에 이르렀다. 특히 남북화해협력 분위기가 고조되었던 2000년에 6억원, 2001년에는 11억원이 경의선 철도연결을 위한 침목기증 용도 등으로 출연되기도 하였다.

기금의 지출은 남한이 일방적으로 지원하는 무상 이전 지출이 대부분이며, 전체의 약 70%의 많은 부분이 주민 왕래와 교류협력, 인도적 지원 등의 정상적 지원에 사용되었다. 주민 왕래에 대한 지원은 북한 선수단 지원 등의 체육행사와 남북합동대회, 금강산 관광경비 지원 등에 대한 지출이고, 교류협력은 경의선과 동해안 철도 및 도로 연결 사업 등에 대한 지출이다.

통일 환경 조성 성격의 협력기금의 수요와 공급은 남북관계의 안정성 여부에 큰 영향을 받고 있다. 다시 말해, 6·15 남북정상회담이나 이산가족 상봉행사 등 남북관계가 안정되고 원만하면 대북지원이 다양하고 활발해져 기금에 대한 수요가 늘어난다. 정부 차원에서 추진하고 있는 3대 경협사업 부문, 특히 중소기업의 경쟁력 제고와 제조업 부문으로의 본격적인 경협 활성화를

<표1-1> 남북협력기금 연도별 조성현황

단위 : 백만원

구 분	정부출연	민간출연	운용수익	공자예수금*	소계
1991	25,000	-	237	-	25,237
1992	40,000	-	5,118	-	45,118
1993	40,000	3	4,778	-	44,781
1994	40,000	1	9,387	-	49,388
1995	240,000	119	14,589	-	254,708
1996	100,000	132	18,409	-	118,541
1997	50,000	288	27,873	-	78,161
1998	-	-	40,280	-	40,280
1999	-	3	23,013	149,831	172,847
2000	100,000	541	30,392	254,852	385,785
2001	500,000	1,080	29,407	310,000	840,487
2002	490,000	78	42,035	505,000	1,037,113
2003	300,000	1	46,515	823,000	1,169,516
계 (비중 %)	1,925,000 (45.17%)	2,245 (0.05%)	292,034 (6.85%)	2,042,683 (47.93%)	4,261,963 (100%)

주: 공자예수금: 경수로 사업을 위해 공공자금관리기금에서 조달한 금액
 자료: 통일부, 『2004 통일백서』, 2004

모색한다는 측면에서의 개성공단 사업이 본격화되면 기금 수요가 크게 늘어날 것이다. 그러나 북한의 군사 도발이나 북핵 등으로 남북간의 긴장이 고조되면 협력사업이 중단되거나 위축되어 기금 수요가 감소한다. 기금의 공급 역시 마찬가지이다. 예컨대, 남북간의 군사적 긴장이 고조되면 국민정서 면에서나 정치권의 대북 사업에 대한 ‘폐주기’ 비판으로 기금 공급이 감소한다. 북핵 문제로 인한 금강산관광 보조금 삭감은 좋은 예이다. 결국 통일 비용 마련을 위한 재원 조달은 남북관계와 정치적 갈등에 따라 크게 영향을 받는 등 안정적 계획을 수립하지 못하는 등 취약성을 안고 있다.

협력기금의 사용과 관련된 세부 사항들에 대해서는 국회 사전 동의를 받도록 요구하고 있어, 탄력적인 기금 사용에 제약이 있다. 그러나 이 기금은 국가 운영과 관련된 경상적이고 일상적인 지출이 아닌 특정 목적을 가진 사업을 위한 특정 자금을 운용할 필요가 있을 때 사용할 수 있도록 법률로

정한 특별 자금이다. 따라서 통상적인 예산과 달리, 탄력적 운용이 가능하고 기금 설치 목적에 벗어나지 않는 한 기금 사용에 융통성을 가지고 있다. 그러나 기금 사용의 투명성과 효율성이 확보되지 않는다면, 기금이 가지는 운용성의 탄력성은 오히려 제약요인으로 작용할 수도 있다.⁹⁾

<표1-2> 연도별 · 용도별 남북협력기금 집행실적

(2003.12.31 기준, 단위 : 억원)

용도구분	'91~'97	'98	'99	2000	2001	2002	2003	누계
주민왕래지원				2.8 (1)	2.5 (1)	236.9 (9)	11.4 (3)	253.6 (13)
사회문화협력사업 지원	9.5 (2)	0.3 (1)		6.4 (1)	1.0 (1)		6.5 (2)	23.7 (7)
손실보조	12.7 (1)							12.7 (1)
반출입자금 대출				5.0 (1)	10.8 (9)	3.9 (5)	79.3 (29)	99 (44)
경협사업자금대출					450.0 (1)	357.7 (3)	107.8 (2)	915.5 (6)
민족공동체회복 지원	2,124.6 (10)	874.2 (5)	343.3 (3)	5,292.3 (20)	5,080.0 (34)	5,896.0 (46)	7,502.4 (55)	27,112.8 (115)
무 상	2,124.6 (10)	199.0 (4)	343.3 (3)	1,165.5 (18)	1,887.6 (32)	1,614.0 (43)	2,294.5 (50)	9,628.5.0 (108)
대 출		675.2 (1)		4,126.8 (2)	3,192.4 (2)	4,282.0 (3)	5,207.9 (5)	17,484.3 (7)
합 계	2,146.8 (13)	874.5 (6)	343.3 (3)	5,306.5 (23)	5,544.3 (46)	6,494.5 (63)	7,707.4 (91)	28,417.3 (184)

주: ()는 기금사업 건수

자료: 통일부, 『2004 통일백서』, 2004

6. 기대효과

사실 이 연구를 통해 남북한간 교류와 협력, 지원사업에 획기적인 모멘

9) 홍순직, 남북경협의 현황과 과제, 『국회 통일외교통상위원회 간담회 자료집 04-3』, 2004

트가 제공된다는 기대는 무리다. 농기계에 한정하여 대북지원사업이 어떻게 진행되고 무엇이 어려운 점인가를 정리한다고 해서 남북교류에 큰 획이 그어지는 것은 결코 아니기 때문이다. 그럼에도 불구하고 이 연구의 결과를 유용하게 활용할 경우 보다 효과적으로 지원 또는 협력사업을 추진할 수 있고 정책적으로는 지방정부와 민간차원의 분산적인 지원과 협력을 체계적으로 운영·관리할 수 있는 계기를 마련할 수 있다.

기술적인 측면에서는 남한의 표준화된 농기계를 북한에 지원함으로써 남한의 농업 생산 기술을 북한에 이전하는 계기가 되고 이를 통해 남북한 간 농업기술의 교류를 확대하여 북한의 농업생산성을 증대하고 생산비를 절감함으로써 북한 농민의 소득을 증대시키는 효과가 기대된다.

산업적인 측면에서는 남북한 농기계 시장의 통합이 가능하고 이를 통해 국산 농기계의 수요가 증대되는 효과와 농기계 생산비의 절감이 기대된다. 또한 남북 협력을 통해 일부 농기계에 대해서는 북한 내 생산기지를 구축하여 중국시장 개척의 교두보로 활용할 수 있다.

제2장

남북교류의 이론적 검토와 분석시각

일반적으로 통합, 특히 국제통합이란 통합에 참여하는 국가들 간의 공동 목표를 추구하기 위해 독립적인 주권이나 결정권을 포기하고, 공동목표 달성을 위해 해당 국가들이 공동으로 자원을 투입하여 새로운 관계를 형성하는 과정 혹은 결과를 말한다. 이러한 통합은 기본적으로는 해당 국가간에 자율적인 의지와 관계 속에서 진행된다는 면에서, 전쟁과 폭압에 의해 이뤄지는 합병이나 점령에 의한 통합 등과는 확연히 구별될 수 있다. 국제통합에는 국가간의 통합, 지역중심의 통합, 세계통합이 있다.

한반도의 현 상황에서 우리가 최종적으로 지향하는 남북의 모습은, 국가(북한을 하나의 국가로 전제한다고 할 경우)간의 통합에 관련된 것으로, 평화적인 통일을 이룩한 단일 국가의 모습이다. 이러한 평화통일은 어떠한 지역의, 어떠한 조건에서도 대부분의 국가와 사람들이 바라는 하나의 통합 형태이다. 방법적으로 평화로움이, 그리고 결과적으로 하나인 그러한 평화통일론을 부정할 수는 없다. 지금까지 정부에서 추진해온 여러 가지 대북 정책들이 이러한 결과에 수렴하기 위한 것들이었다. 그리고 이러한 정책추진의 기저에는 기능주의라는 이론이 있다. 분명하게 분리된, 특히 우리나라

와 같은 이념적 대립의 국가사이의 통합을 전제한 이론은 아니지만 현실과 적용의 부합성이 강하기 때문에 이론적으로 적용하여 해석하고 있다. 나아가 기능주의의 현실적 적용방법론으로 생각할 수 있는 Bela Balassa의 5단계 통합론이 있다. 따라서 본 장에서는 이러한 이론을 비판적으로 검토한 후 본 연구의 시각을 정립하고자 한다.

1. 기능주의와 신기능주의

가. 기능주의의 특징과 문제

기능주의(Functionalism)는 David Mitrany¹⁰⁾에 의해 제시된, 국제사회에서 국가간의 갈등문제해소의 한 방법으로 제시된, 국제관계를 설명하는 이론이다.

일반적으로 국가간의 갈등과 전쟁발발 등은 해당 국가간 경제·사회적 여건의 격차에 의해 발생하는 경우가 많다. 때문에 상대적으로 부족한, 열악한 국가의 해당 부분의 향상을 통해 상호간의 갈등을 제거할 수 있다. 이러한 정황을 바꾸어 말하면 정치적인 접근방법에 의한 국제통합을 통해 국가간의 갈등요인을 완화 내지는 제거하는 것보다는 비정치적인 경제적, 사회적, 기술적, 인도적 분야에서의 협력을 통한 국제통합이 상대적으로 유용하다고 보는 것이 일반적이라는 이야기이다. 비정치적인 기능간의 동질화를 심화, 확대해 가면서 상이한 국가간 통합을 추구하는 것이 보다 바람직

10) 여기에 정리된 내용은 아래의 자료를 참조하였음. Mitrany, David, "The Functional Approach to World Organization," *International Affairs*, XXIV, July, 1948, *A Working Peace*, Chicago, Ill.: Quadrangle Books, 1966

조광제, "지방자치단체의 남북교류 활성화 방안 모색에 관한 연구", 건국대 대학원 행정학박사학위 논문, 2003년, 건국대학교

김용우, 박경귀, "기능주의의 관점에서 본 남북경제공동체의 건설 가능성", 『한국정책과학학 회보』, 제 4권 제3호, 2000

한, 이상적인 통합의 모습인 것이다. 나아가 비정치적인 분야의 상호 협력을 확대, 심화하면서 이러한 정신이 정치적인 분야에도 확장되어 결국 세계평화유지에 기여할 수 있다고 본다. 이러한 보편적인 사고에 기반한 것이 바로 기능주의이다.

Mitrany의 기능주의에 의하면, 사람은 본성적으로 전쟁을 좋아하지 않는다. 그러나 단일 국가체제 내에서 사람들의 생활욕구 충족에 대한 부적합성으로 인해 전쟁의 가능성이 높아진다고 본다. 즉 세상의 어떤 나라도 자국민에게 만족할 수 있는 자연적, 부존 자원적, 사회적 요건을 충분히 확보, 제공할 수 없다는 것이다. 이러한 불안요소를 제거하기 위해서는 공동관심사의 분야를 분류한 후, 궁극적으로 정치적 문제를 다루기 이전에, 경제·사회적 관심사를 상호협력차원에서 해결해 나가는 것이 바람직하다는 것이다. 이 과정에서 국가간의 협력이 서로에 유익하다는 것을 동맹국가내 국민들이 학습과정(learning process)을 통해 인식하게 되면 더욱 더 우호적인 자세를 견지하게 될 것이다. 점차 기능적 차원의 협력분야가 다른 분야로 유발, 확대(분기이론: Ramification Theory)되면, 즉 파급효과가 확산되면 결국 동맹국가간 평화는 창조 혹은 유지, 확대될 수 있고, 결국 해당 국가들을 초월한 하나의 권위체를 만들 수 있다고 본 것이다.

정치적 기능과 비정치적 기능의 분리적 접근을 근간으로 하는 기능주의가 가지는 몇 가지 문제가 있다. 우선 기능적 활동과 수행이 자동적으로 이뤄질 수는 없다는 점이다. 해당 국가간에 주권의 동등성이 유지되면서, 특히 정치적인 동등성을 유지하면서 국제적인 협력관계의 유지가 가능하겠는가에 대한 의문이다. 일상적으로 볼 때, 상호간의 협력은 참여자간의 상호 관심분야로 인한 혜택의 동등성이라도 보장되어야 하는 데 그것이 어렵다는 지적이다. 다양한 분야에서의 기능적 활동이 상호 연계되고, 조정·통합되어야 하는 데 이 과정에서의 정치적 조직의 관여가 불가피한 것이 현실이 아니냐하는 비판이 있다. 완전 분리가 거의 불가능한 정치적인 면과 비정치적인 면의 상호관계, 비정치적인 분야의 교류에 있어서 정치적인 면

의 중요성이 간과되고 있다.

기능주의가 가지는 중요한 문제와 한계에도 불구하고 소위 햇볕정책의 연장선상에서 찾아지는 현재의 대북정책은 분명 기능주의의 기본논리와 유사하다고 말할 수 있다. 그리고 이념적으로 분단된 우리나라의 통일문제를 접근할 때, 특히 정경분리원칙에 기반한 남북한 경제공동체를 지향할 때에 기능주의적 접근방법은 유용하다.

나. 신기능주의의 특징과 문제

신기능주의(Neo-Functionalism)는 말 그대로 기능주의의 문제를 보완, 혹은 수정한 것으로 기본적인 시각은 기능주의에 입각한다. 기능주의의 현실적 적용한계를 극복하기 위해 다른 차원의 방법론을 제시한다는 면에서 차이가 있을 뿐이다.

Ernst B. Hass에 의하면, 기능주의에 의한 현실의 설명에 어려움이 많으며¹¹⁾ 도외시된 정치적 분야의 상황은 경제·사회적 분야의 기능적 협력과 관계의 심화에 중요한 작용을 하고 있다는 것이다¹²⁾. 그는 기능주의에서의 경제·사회분야와 정치분야 간의 완전한 분리와 그로 인한 실효성에 의문을 던지고 있다. 아울러 국제협력이라는 것이 인류복지 차원에서라기 보다는 협력에 참가하는 국가들의 국익에 기초하고 있는 것이 현실이다. 국가 간의 평화유지 또는 통합에 있어서 관련 국가들은 국익을 앞세우면서 경

11) 지역적인 국제기구로서 초국가적 기관인 유럽석탄철강공동체(European Coal and Steel Community)가 설립되어 석탄과 철강의 공동관리를 목적으로 하는 부분을 기능주의로 설명하는데 한계가 있음.

12) 여기에 정리된 내용은 아래의 자료를 참조하였음.

Hass, Ernst B., *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization*, Stanford, Calif.:Stanford University Press, 1972

김용우, 박경귀, “기능주의의 관점에서 본 남북경제공동체의 건설 가능성”, 『한국정책과학학회보』, 제 4권 제3호, 2000

이상우 『국제관계이론: 국가간의 갈등이론과 질서유지』, 박영사, 1999 p556

제·사회적인 부분 뿐만 아니라 정치적인 부분까지도 제한적 요인으로 작용하고 있다. 따라서 이를 위해서는 초국가적인 기구의 조직화와 이 조직의 역할이 중요하다고 보고 있다. 정치적 부분의 배제 속에서 완전한 통합 실현은 기대하기 어렵다는 것이 그의 결론이다.

신기능주의에서도 기본적으로 비정치적 분야의 교류를 기초적으로 유지, 확대하면서 궁극적으로 정치통합을 겨냥한다는 점에서는 기능주의와 유사하다. 그러나 기능주의에서는 국가간, 분야별 상호협력과 교류가 자발적, 자연적으로 전개됨을 전제하지만, 신기능주의에서는 보다 의식적인 제도화를 시도한다는 점에서 다르다. 나아가 통합촉진을 위한 기구의 창설을 중시하고 있는 것이 차별적이다. 기능주의가 순차적, 자발적, 자연적인 변화를 중시한다면 신기능주의는 종합적, 의도적, 계획적인 변화를 추구한다는 특징을 보인다.

기능주의의 문제점을 보완한다고는 하지만 신기능주의 역시 완전한 것은 아니다. 여전히 이질적인 정치 이데올로기 상황의 국가간의 통합에는 약점이 있다. 통합의 진행과정에서 협상과 타협이라는 정치적 감각이 다를 경우 경제·사회적인 문제 역시 해결이 어렵다. 특히 국익이라는 구체화된 내용에서의 다양한 이해가 상충될 때 이들 간의 국제적 협력과 통합유도는 그만큼 어렵다. 우리의 경우를 예를 들 경우, 초국가적인 기구를 통한 남북한 통합은 현재로써는 기대하기 힘든 것이 아닌가.

다. 두 이론의 비교검토

기능주의와 신기능주의 이론은 국제사회에서의 국가들 간 통합이나 협력을 설명하는 이론적 토대이지만 지역적인 소수 국가간의 협력과 통합에도 적용할 수 있다. 남북으로 이질적 분리상태에 놓여있는 우리나라의 경우에도 이 이론을 적용할 수 있다.

두 이론을 우리의 현실에서 적용해 보면, 첫째 우선 기능주의에 의한 비정치적 분야의 교류확대, 심화는 상당히 유용한 접근법이라 할 수 있다. 정

경분리를 앞세운 대북정책의 기조는 여기에 부합한다. 그러나 어느 단계까지, 어느 정도까지 정치적인 면을 배제할지 매우 어렵다.

둘째 기능적 분야의 교류확대와 국가간 국민들의 학습과 학습 확대, 이를 통한 편익증대와 적극적 협력유도라는 파급효과(spill-over effect)의 기대는 쉽지 않은 것으로 보인다. 이데올로기의 차이가 심하기 때문인데, 그렇다고 전혀 불가능한 것은 아닌 것은 확실하다. 기대할 수 있는 여지가 있다는 것이다.

세 번째, 상대적으로 신기능주의에서 강조하는 자국의 이익추구는 유효한 명제이다. 그러나 분명한 것은 교류의 정도가 심화, 확대될 때, 예컨대 생산요소의 이동과 투자발생과 같은 경우 체제의 차이에서 오는 갈등, 정치적 영향력의 문제에 봉착할 수 있다. 이러한 점을 고려한 자유무역, 경제특구 등이 있을 수 있으나 이것은 파급효과의 확대와는 조금 배치된다. 그렇다고 하더라도 궁극적인 이익추구라는 면에서 이 부분을 완전히 배제할 수는 없다.

네 번째 사실 적어도 당분간은 초국가적 기구(관)이나 권위체의 설치를 통한 남북 공동체형성이 쉽지는 않다고 여긴다. 얼마나 가능할지는 의문이다. 그럼에도 불구하고 문제의 발생과 타결을 위한 끊임없는 타협, 협상은 중요한 요소이다.

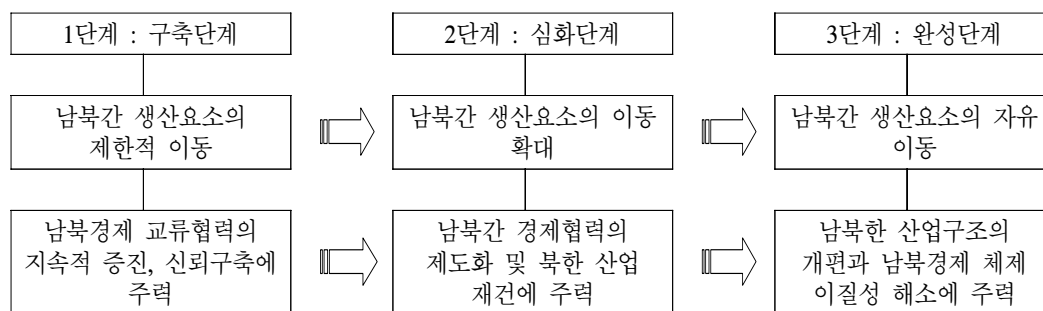
결국 현실적으로 기능주의에 입각한 장기적인 남북통합추구가 상대적으로 유용하다할 수 있다. 그러나 기능주의가 안고 있는 문제를 어떻게 완화 내지는 해결하느냐가 관건이다. 여기서 정치적인 요소는 여전히 비정치적 통합에 있어서 제약요인임에는 틀림이 없다.

2. Balassa의 5단계 통합론과 비판

경제라는 부분만을 상정할 경우 Bela Balassa의 5단계 통합론은 기능주의

에 기반한 접근론이라 볼 수 있다. 특히 현실적으로 자국의 이익이 경제적인 측면에서 강하고, 비록 지금에서는 일방적 지원이 남북한간의 경제력의 차이에 기인하나 장기적으로는 동등한 상황을 기대하고 있다¹³⁾는 면에서 Balassa의 이론은 의미가 있다. 특히 남북경제공동체¹⁴⁾의 모습은 분명 Balassa가 제시한 3단계 공동시장의 형태와 유사하다고 볼 수 있다.

<그림2-1> 남북경제공동체의 건설 구도



가. 경제통합의 의미

일반적으로 경제통합(economic integration)이란 경제·지리적으로 밀접한 이해 관계에 있는 적어도 2국 이상의 국가가 경제적인 측면에서 서로 협력하여 지역적 경제권(經濟圈)을 만드는 것을 의미한다. 따라서 경제통합은 상호 당면시장을 서로 개발한다는 점에서 자유무역의 확장으로 이해될 수 있으나 다른 한편으로는 경제통합권 가맹국들의 공통목적을 위하여 통합권 외 여러 나라와의 자유경쟁을 차단시키려는 것이다¹⁵⁾.

경제통합은 역내자유화와 역외차별화라는 양면성을 가지며, 무역창출 효

13) 통일에 대한 주체와 시기에 따라 매우 다르며 선호도 또한 다르겠지만 본 연구진은 단순히 통합의 용이성 면에서 통합을 지향하는 주체의 동등성이 통합의 용이성을 증진한다는 차원에서 동등한 수준을 기대하고 있을 뿐임.

14) 다양한 분야의 교류협력과 확대, 발전을 통해 상호 신뢰구축과 공동이익의 범위 확장을 남북공동체형성으로 보고 있음.

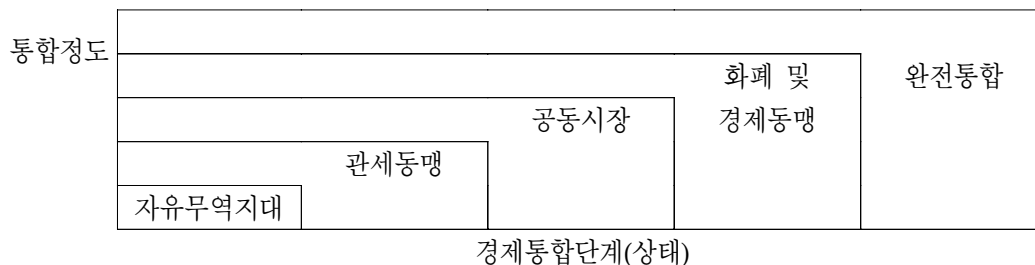
15) <http://kr.encycl.yahoo.com/enc/info.html?key=1061160>

과(trade creation effect)¹⁶⁾와 무역전환 효과(trade diversion effect)¹⁷⁾라는 두 가지 효과가 발생하게 된다. 무역창출 효과는 통합권내무역의 자유화 촉진으로 인하여 동맹국간에 새로운 무역 기회가 창출된다는 점에서 경제통합의 경제 후생적 플러스 효과이다. 반면, 무역전환 효과는 상품 공급원이 통합권외 저비용 국가에서 통합권내 고비용 동맹국으로 바뀌는 후생수준에 마이너스적인 영향을 주는 것을 의미한다. 따라서 경제통합이란 무역창출 효과에서 무역전환 효과를 뺀 순수효과를 정(+)으로 하고 나아가 이것을 더욱 더 크게 하려는 과정(process) 혹은/그리고 상태(state)를 말하는 것이다.

나. Bela Balassa의 5단계통합론

Bela Balassa는 경제통합의 형태와 확대과정을 5단계¹⁸⁾로 구분하여 설명하고 있다.

<그림2-2> Balassa의 경제통합 5단계



16) 역내 동맹국간의 생산특화(specialization)가 강화되어 역내 무역확대의 효과가 발생하는데 이것을 무역창출효과라 함.

17) 동맹 이전에 상대적 저비용의 비동맹국으로부터 수입해오던 상품을 역내 고생산비 가맹국으로부터 수입함으로 발생하는 효과를 무역전환효과라 함.

18) Bela Balassa, *The Theory of Economic Integration*, London: George Allen & Unwin Ltd., Fourth Impression, 1973

- ① 자유무역지대(Free Trade Area): 역내 동맹국간의 무역에 대해서는 관세와 수량제한을 철폐하지만 역외의 국가에 대해서는 각 동맹국가들의 독자적인 무역체제가 유지됨.
- ② 관세동맹(Customs Union): 역외의 국가들에 대하여는 역내 동맹국가들의 공통 관세를 부과하는 통합체임.
- ③ 공동시장(Common Market): 역내 동맹국간의 상품무역에 관한 일체의 제한을 철폐하고, 나아가 자본이나 노동 등 생산요소의 자유로운 이동이 보장되는 경제공동체
- ④ 화폐 및 경제동맹(Monetary & Economic Union): 동맹국 전체를 아우르는 공동경제정책이 시행되고 이에 대한 공동의 정책조정과 협력 등이 실행되는 단계
- ⑤ 완전통합(Complete Integration): 개별국가들의 독자적인 경제주권이 금융·재정정책 등 경제정책을 통일적으로 시행하는 초국가적 기구로 통합, 단일 경제로 통합이 완성되는 것인데 경제통합을 넘어 정치적 통합까지도 내포하게 됨.

다. Balassa 5단계통합론 비판

Balassa의 경제통합 5단계론은 출발의 기저이론으로 리카아도의 비교우위론(Theory of Comparative Advantage)이 자리하고 있다. 따라서 비교우위론의 전제하고 있는, 이론의 현실적 확장의 한계성을 고스란히 갖고 있다. 아울러 경제통합에 따른 가맹국 상호간의 순경제 후생효과의 유무문제, 수요의 비탄력성과 공급의 무한탄력성 등에 대한 이론적 비판이 있다.

이론적인 면과 달리 현실적으로 미국이나 독일 등의 경우를 통해 나타난 특징을 요약하면 다음과 같다¹⁹⁾.

- ① 체제(ideology)가 다른 주체간의 경제통합의 가능성이 매우 희박하다.

19) 김영윤, “고전적 통합이론의 남북한 적용 가능성”, 『통일경제』, 제9호, 현대경제연구원, 1995

- ② 경제통합과정에서 비경제적, 즉 정치와 사회적인 요인들의 이해관계가 보다 강하게 작용하였다.
- ③ 점진적이든 급진적이든 경제통합과정에서 주도적 추진 국가가 있다.
- ④ 해당국가간 경제발전수준이 유사할수록 그리고 경제정책과 활동 등에서 유사성이 많을수록 경제통합이 촉진된다.

결국 이론적으로나 현실적으로 순수한 Balassa의 경제통합 5단계론은 적용의 한계가 명백하다.

그럼에도 불구하고 이행단계를 무시할 경우 내용적인 측면의 타당성은 유효하다. 과정이 아닌 결과론적으로 볼 경우 5단계의 내용이 이뤄질 때 통합이 이뤄진 것으로 볼 수 있다는 것이다. 따라서 이러한 내용을 성취하기 위한 다양한 시도는 그 자체 통합의 추구라는 측면에서 가치가 있다.

3. 본 연구의 시각정립

가. 이론으로부터의 교훈

남북교류와 협력에 관련된 이론적인 기능주의와 신기능주의에 대한 검토를 통해 우리는 몇 가지의 교훈을 얻을 수 있다.

- ❶ 비정치적 분야의 교류확대, 심화는 상당히 유용한 장기적인 통합의 접근법이기에 때문에 이러한 노선을 견지하는 것은 바람직하다.
- ❷ 기능적 분야의 교류심화와 확대, 타 부문 파급효과(spill-over effect)를 이루기 위한 협상과 타협이 필요하다.
- ❸ 저임금, 노동집약적 산업의 북한내 이전, 합작 등을 통해 상호 경제적 이익을 기대할 수 있다.
- ❹ 지나친 정치적 영향력 행사는 배제되는 것이 바람직하지만 교류정도의 심화, 확대시 역시 문제의 발생과 타결을 위한 제한적이지만 끊임

없는 정치적인 면에서의 간접적인 타협, 협상 역시 중요한 요소이다.

- 5** 현재로는 초국가적 기구(관)나 권위체의 설치를 통한 남북 공동체형성은 시기상조의 명제가 아닌가 여긴다.

Balassa의 경제통합 5단계론을 통해서도 남북교류 협력 증진에 중요한 의미를 찾을 수 있다.

- 1** Balassa식의 경제통합이론을 체제(ideology)가 다른 남북간에 적용하는데는 무리가 따른다. 남북한간 이질적인 체제가 존속하는 한 Balassa의 경제통합 5단계론에 따른 통합과정을 기대하기 어렵다는 것이다. 특히 정치, 사회적 요인에서 상당한 이질성을 보이는 남북한간의 경제통합이 결코 용이하지는 않다.
- 2** 정치·사회적인 문제를 떠난다하더라도 남북한간의 현격한 경제수준 차이는, 경험에 의할 경우, 기대하고 있는 수준과 속도의 경제통합을 이루는데 대단한 제약이다. 동서독의 통합 후 후유증을 통해 확인할 수 있듯이 남북의 현격한 경제 수준 차이는 남북경제통합을 어렵게 만드는 중대한 요인이다.
- 3** Balassa의 경제통합 5단계론에 제시하고 있는 단계와 내용에 다소의 비현실적 문제가 자리하고 있다하더라도 최종 단계에서 이뤄져야 할 내용까지도 잘못된 것은 아니다. 따라서 현실 적용 시 나타난 문제를 해결할 수 있는 또 다른 차원의 방법을 강구하는 것이 발전적인 차원에서 바람직하다.

나. 본 연구의 기본적인 시각

본 연구에서는 대북 농기계 지원의 문제를 정리해보고자 하기 때문에 국가 전체적인 차원의 접근방법을 설정하고 분석하지는 않을 것이다. 그러나 국가적 차원의 대북정책과 이를 뒷받침하는 이론의 지배 틀 속에서 농기계 대북지원이 이뤄진다. 대 전제로써의 대북정책의 기초를 무너뜨리지 않고, 바꾸어 말하면 대북 정책의 기초를 유지하면서 효율적으로 목표를 달성하

도록 농기계 지원사업도 정리하는 데 연구의 중점이 있다.

따라서 기능주의에 기반하고, Balassa의 단계론에 입각하여 나름대로 접근시각을 정리하고자 한다. 농기계는 단순한 인도적 차원보다 경제적 차원의 지원의 의미가 강하다. 물론 이를 통한 인도적 문제와 사회적 문제를 접근할 수도 있다. 그러나 본 연구에서는 농기계라는 지원물품과 다양한 주체들에 의한 지원 형태들을 중심으로 대북 농기계지원사업의 어려움과 발전방향을 강구하고자 한다. 그러한 차원에서 상기 검토한 이론과 그들로부터의 교훈을 지팡이 삼아 아래와 같은 문제를 접근, 분석하고자 한다.

첫째, 남북한간의 심화된 이데올로기의 차이로 인해 일시에 다방면, 다지역으로의 교류협력은 정치적 갈등을 야기할 가능성이 많다는 점을 인식할 경우, 작은 부분에서 일정 소지역을 중심으로 하는 교류와 협력이 바람직한데 현실은 어떠한가?

둘째, 적어도 남북간의 경제적 수준차이가 상당하다는 점을 인정할 경우, 대북 교류와 협력은 지원의 성격을 가진 보다 장기적인 계획에 의해 진행되어야 바람직한 데 과연 그러한가?

셋째, 지원과 관련된 다른 사업의 결합적 지원사업을 염두에 둔 전략적인 접근이 필요하며, 가능하다면 기대하는 지원효과가 발생할 수 있도록 부수적인 지원사업이 동반되어야하는 데 과연 그렇게 기획되고 진행되고 있는가?

넷째, 대북사업추진과정에서의 갈등과 문제해결을 위한 전문화된 창구가 있어야 하는데, 과연 남북한간의 교류와 협력 촉진을 위한 종합적인 창구는 잘 정비되고 이들과의 지원조직(단위) 사이의 협력관계가 잘 유지되는가?

다섯째, 역시 정치적인 문제로 인해 비정치적인 지원사업이 중단 혹은 왜곡될 경우, 혹은 그럴 가능성이 나타날 경우, 그것의 해결을 위한 정치, 비정치적 직·간접적인 타협과 협상 등이 중요한데, 이 부분의 상황은 어떠한가?

여섯째, 남북 경협까지로 지원사업의 영역을 확대할 경우 남한에서는 북한 내 농기계생산기지화를 원하는데, 현실적으로 가능한 것인지, 문제가 있다면 무엇이고, 해결방법은 어떠한 것인지?

위와 같은 남북 교류와 협력사업 추진 시 검토되고 조정되어야 할 사안들과 달리 우리는 지원사업의 민족적, 평화적 수익 이외 경제적 측면의 효과를 간과할 수 없다. 단순히 지원사업의 경제적 파급효과만으로 사업의 타당성 혹은 당위성을 결정하지는 못한다.

제3장

대북 농업 및 농기계 지원과 문제점

북한의 어려운 농업 상황은 결국 국내외적인 북한 지원의 계기가 되고 있다. 1990년대 후반 이후 북한의 심각한 식량 부족은 북한 주민의 생존과 직결된 중요한 문제였다. 인도적 차원의 대북 지원이 초기에는 의약품과 식량에 한정되었으나 차츰 비료, 농기계를 포함한 농자재의 지원으로 발전하였다. 본 장에서는 먼저 현재 북한 농업이 당면하고 있는 중요한 문제, 지금까지 이뤄져온 대북 지원사업의 내용과 규모를 살펴보고, 과거 지원과정에서의 참고사항을 정리한다.

현실적으로 대북 지원사업은 농기계를 포함하여 종합적으로 이뤄진다. 어느 한 조직이나 단체에서 지원하는 품목을 보면 식량, 의류, 농자재, 건축자재 등 매우 다양하다. 따라서 지원되는 여러 품목 가운데 농기계만을 추출하여 별도로 살펴보고 그 효과를 분석하기는 어려운 실정이다.

우선 북한의 농기계 사정을 살펴봄으로써 대북 농기계 지원 또는 협력의 필요성에 대한 판단 기준을 삼을 수 있다. 북한의 농업기계화 사정을 정확히 파악하기는 불가능하지만 여러 가지 참고 자료를 통해 향후 어느 정도의 농기계가 필요한지 추정해 본다. 마지막으로 민간과 지방자치단체의 대

북지원과 농업, 농기계 지원내역을 정리한 다음 그 특징과 문제점 등을 정리한다.

1. 북한농업의 문제

가. 북한농업의 개요

2003년 12월 현재 북한의 행정구역은 3개 시, 9개 도로 구성되어 있으며 하부에 25개 시, 145개 군, 31개 구역, 2개 구, 2개 지구가 있다.²⁰⁾ 3개시는 평양특별시, 남포시, 나선시를 말하며 9개 도는 강원도(원산), 평안남도(평양), 평안북도(신의주), 황해남도(해주), 황해북도(사리원), 자강도(강계), 양강도(혜산), 함경남도(함흥), 함경북도(청진) 등이다.

<그림 3-1> 북한의 행정구역도



20) 통계청, 『남북한 경제사회상 비교』, 통계청, 2004.

<표3-1> 남북한 주요 농업관련지표 비교(2001년 기준)

주요지표	남한	북한	계
인구(만명)	4,734.3	2,225.3	6,959.6
인구밀도(명/km ²)	475.6	181.3	313.1
국민총생산(명목, 억\$) (1인당)	4,213 (8,900)	157 (706)	4,370 (6,279)
농림어업생산 /국내총생산(비중, %)	4.4	30.4	-
농가인구(천명) (전체에서의 비중)	3,933 (8.3)	8,189 (36.8)	12,122 (17.4)
경지면적 (천ha)	논	1,146(61.1)	588(31.5)
	밭	730(38.9)	1,280(68.5)
	계	1,876(100.0)	1,869(100.0)
무역총액(억\$) (무역의존도, %)	2,915.4 (69.2)	22.7 (14.4)	2,938.1

주: 무역의존도=(수출입액/국민총생산:GNI)×100

자료: 농림부, 『농림업주요통계』, 2003.

농업과 관련된 주요지표를 남·북한 간 비교해 보면, 먼저 인구는 북한이 남한의 1/2 수준에도 미치지 못하고 있다. 2001년도 남한 인구는 4,700만을 웃돌고 있는 데 비해 북한은 2,300만 명에도 미치지 못한다.

국민총생산은 북한이 157억 달러로써 남한의 4,213억 달러에 비해 매우 적다. 당연히 1인당 총생산에서도 북한은 706 달러로 남한의 8,900 달러에 비해 상당히 적다. 북한은 그동안 공업화 위주의 경제정책을 추진해왔음에도 불구하고 농업의 비중이 여전히 높다. 국내총생산에서 1차 산업이 차지하는 비중은 남한은 4.4%에 불과한 반면 북한은 30.4%를 보여, 적어도 산업구조면에서 볼 경우, 남한의 1960년대 모습을 알 수 있다.

농가인구 역시 산업구조적인 특징과 맞물려 북한은 농업부분의 비중이 크다. 북한의 농가인구는 8,189천 명인데 이는 전체 인구의 36.8%를 차지한다. 남한의 농가인구는 3,933천명으로 전체 인구의 8.3%에 불과하다. 북한은 국민경제에서 차지하는 농업의 비중이 상대적으로 크고 또한 농업은 많은 인구를 부양하고 있다는 것을 알 수 있다.

남한의 경지면적은 1,879천ha, 북한은 1,869천ha로 남북한이 비슷한 경지면적을 보유하고 있다. 남북한은 전체 경지규모는 비슷하지만 논과 밭의 비율은 서로 다르다. 즉, 북한은 밭의 비중(68.5%)이 논(31.5%)에 비해 높지만 남한은 논(61.1%)이 밭(38.9%)보다 높은 특징이 있다.

나. 북한 농업의 문제

북한 농업이 안고 있는 문제를 여기에서 자세하게 설명하기는 어렵다. 체제가 다른 북한의 농업 문제를 우리의 관점에서 판단하여 해법을 제시하는 것은 무리가 있을 것으로 본다. 그러나 북한에 대한 농업분야 지원을 추진하기 위해서는 관련 분야의 현재 상황을 어느 정도 파악할 필요는 있다.

주지하다시피 1990년대, 20세기 마지막 10년은 세계 이데올로기 양축의 하나인 소련중심의 사회주의가 몰락한 시기로 기록되었다. 사회주의 국가들, 북한과 우호적인 관계를 유지해 온 국가들의 경제파탄과 붕괴, 자본주의로의 회귀는 북한 경제에 적지 않은 충격을 주었을 것이다. 자본과 기술교류, 에너지 공급 등 많은 부분에 교류가 끊기거나 줄게 되었다. 특히 1990년 중반의 연속적인 자연재해와 함께 북한 농업의 붕괴는 그 범위와 속도가 매우 빨랐다. 이를 타개하기 위한 노력이 기울여졌지만 농업생산성은 계속 하락하였고 이로 인해 식량난은 점차 심각해졌다. 북한은 1996년 드디어 국제사회에 지원을 호소하게 되었다. 이러한 북한의 호소에 따라 유엔과 국제 민간단체들은 북한에 대한 대대적인 인도적 지원을 개시하였다.

관련 자료를 통해 최근의 북한 식량사정을 살펴보면 매우 심각한 것으로 판단된다. 1990년대 중반 이후 북한의 식량 수급상황을 보면, 매년 외국의 원조에 의존하고 있으며 절대적인 부족현상은 여전히 개선되지 못하고 있다. 최소영양기준을 적용하더라도 연간 100만 톤 이상의 식량이 부족하면 정상적인 영양섭취를 위해서는 연간 200만 톤 이상의 식량이 부족하다는 계산이다.

<표3-2> 1995~2004년 북한의 식량수급 추이

단위 : 천 톤

구 분	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04
국내공급량	4,077	2,995	2,663	3,481	3,420	2,920	3,656	3,840	4,156
생 산 량	4,077	2,837	2,663	3,481	3,420	2,920	3,656	3,840	4,156
이 월 량	n.a.	158	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
소 요 량	5,988	5,359	4,614	4,835	4,751	4,785	4,957	4,921	5,100
식 용	3,688	3,798	3,874	3,925	3,814	3,871	3,855	3,893	3,944
사 료 용	1,400	600	300	300	300	300	300	178	178
기 타	900	961	440	610	637	614	802	851	748
부 족 량	1,911	2,364	1,951	1,354	1,331	1,865	1,301	1,084	944
상업적수입량	700	500	700	300	210	200	100	100	100
원 조 량	630	660	760	840	586	1,100	819	300	440
절대부족량	581	1,204	491	214	535	565	382	684	404

주: 2003/04 생산량에는 텃밭에서 생산하는 50,000 톤 정도의 곡물을 포함.

자료: FAO/WFP, Special Report: FAO/WFP Crop And Food Supply Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea, 1996-2003(각 연도).

북한은 20001/2001년 이후 식량 생산량이 약간씩 회복 국면을 보이고 있다. 그렇지만 아직도 외부 지원이 없을 경우 최소한의 영양섭취마저 곤란한 상황이다. 북한 전문가의 분석에 의하면 북한의 식량 사정은 쉽사리 개선되기 어렵고 경제가 회복되고 식량생산이 회복되더라도 자급은 불가능하다고 한다.

<표3-3> 2004/2005년도 북한의 곡물 수급 전망

단위 : 천 톤

총가용량	총소요량	도입필요량
4,235	5,132	897
(총곡물수확량 4,235) (재고이월분 0)	(식량용 3,959) (사료용 181) (종자 및 손실분 등 992)	(예상 수입 100) (식량차관 300) (지원예정분 170) 부족량 497

자료: FAO/WFP, Special Report: FAO/WFP Crop And Food Supply Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea, Nov. 22, 2004.

식량 문제 해결을 북한외의 국가들의 지원에 의해 해결할 수밖에 없다는 것 역시 고민거리이다. 적어도 당분간은 북한 농업내부의 생산성 증대나 회복을 통해 식량문제해결을 기대하기가 어렵기 때문이다. 이미 관개시설의 노후화, 기반정비의 미흡, 계속적인 기상재해 등으로 만성적 식량부족에 직면하고 있다. ha당 식량작물의 생산량이 남한은 4.65톤인데 비해 북한은 2.50톤으로 낮으며, 농가인구 1인당 식량작물 생산량 역시 남한은 1.58톤인데 반해 북한은 0.48톤에 불과하다²¹⁾.

1980년대 이후 적극적으로 추진해온 농지확장 정책마저 실효를 거두지 못하고 있는 것으로 보인다. 새 땅 찾기의 일환으로 전개한 급경사지 개발 사업은 오히려 토사유출, 농지 유실과 매몰의 문제를 야기하고 있다. 공중매체를 통해 자주 접하게 되는 북한 내 잦은 홍수피해는 여기에 기인하는 바 크다.

김영훈(1999)²²⁾의 연구에서 지적되고 있는 북한식량위기의 주요원인을 보면, 집단적 농업경영의 비효율²³⁾, 농자재의 공급부족, 산림훼손과 농업기반 낙후 등을 들고 있다. 적어도 첫 번째의 경우 국가 전체적인 체제문제와 관련이 될 수 있기 때문에 문제의 중심에서 비켜놓을 경우 중요한 식량문제의 원인은 역시 농자재 공급부족이다. 산림훼손과 농업기반 낙후 문제 역시 시간적으로 보면 보다 장기적인 투자가 요구되는 대단위 사업이다. 따라서 북한 식량문제의 완화 내지는 해결을 위한 지원사업으로는 식량자체의 지원, 나아가 식량 증산에 필요한 농자재의 지원이 적어도 당분간은 중점사업이 될 것이다.

결국 북한 농업의 중심문제는 식량의 문제이고, 여기에 가장 중요한 제

21) 농림부, 『농림업주요통계』, 2003, P471

22) 김영훈외, 『남북 농업협력사업 활성화를 위한 정책방안』, C99-18-1, 한국농촌경제연구원, 1999. 12

23) 이 부분의 문제해결을 위해 1990년대 중반이후 “새로운 분조관리제”를 도입했으나 실효성이 작다고 함(김영훈외, 1999, P 27).

약요인은 바로 생산기술적인 부분이며, 농업용자재가 중심이다. 이러한 면을 고려하여 남북한간 농업 생산기술적인 주요 요소를 비교해 본 것이 <표 3-4>이다. 종합적으로 볼 때, 북한농업이 우리에게 비해 낙후되어 있다는 것은 부인할 수 없다.

<표3-4> 남북한 주요 농업기술의 비교

품목	주요기술	남한	북한
벼	육묘·이앙 재식 밀도 재배 관리 수확	보온·치묘(20~30일)·기계이앙, 직파 소식, 조간 30cm, 73~92주/평 일관기계화 콤바인 기계화	보온·성묘(50~60일)·기계+인력모내기 밀식, 조간 20cm, 120~150주/평 인력중심 예취기+인력
맥류	파종 관리 수확	파종기 기계화 비료·농약살포 등 기계화 콤바인 일관작업	인력 산파 인력중심관리 예취기+인력
감자	재식밀도 수확시기 기계화	소식, 45~55천주/ha 4~12월, 주년생산 파종, 방제, 시비, 수확 기계화	밀식, 60~78천주/ha 7~8월, 하계 단기생산 인력재배관리
옥수수	파종 재식밀도 관리, 수확	직파기계이용 55천본 내외/ha 기계화	인력 포트 중심 85천본 내외/ha 인력제초 중심

우선 기술적인 측면에서 보면 대부분의 농작업이 인력중심으로 이뤄지고 있다. 두 번째로는 생산량 증대를 위해 밀식재배를 하고 있다. 그러나 이러한 밀식재배는 충분한 비료, 농약 공급과 관리 부족으로 오히려 생산성을 떨어뜨리고 있다. 세 번째로는 전반적인 농업생산 시스템의 문제로 인해 단기작²⁴⁾에 그치는 경우가 많아 결국 총생산량의 확대가 이뤄지지 못하고 있다. 특히 인력중심의 농업생산은 2기작의 가능성, 관리의 효율성 등에 어려움으로 작용하고 있다. 물론 조악한 수확, 수확후의 관리 등은 생산된 수확량의 감모율 자체를 높이게도 만든다.

농산물을 생산하는 주요 농업기술과 직접적인 관련을 맺고 있는 농자재의 부족은 어느 정도인가. 권태진(1999)²⁵⁾의 연구에 따르면 화학비료의 경

24) 1997년 이후 FAO에서는 Double Cropping Programme를 운영해 오고 있음.

우 최소 52만톤 정도가 필요한데 북한 내 자체공급은 20만톤 정도에 불과한 것으로 보고 있다. 트랙터의 경우 대외적으로 13만대정도 보유하고 있다고 하지만 이용가능한 대수는 8.4만대라고하며 실질적으로는 20%정도가 가동 중일 것으로 보고 있었다. 최근 방북자들에 의하면 이것조차 어려운 것이 아닌가 보고 있다. 결국 기계화에 필요한 약 5.8만대에는 턱없이 부족한 상황이다. 수작업에 의한 물 관리와 수확은 북한 농업의 보편적인 상황이다. 농약이나 종자 등의 상황 역시 비료나 농기계와 대동소이하다.

이렇듯 식량문제, 나아가 농업문제의 근간에 주요 농자재의 공급능력 부족이 자리함을 알면서도 대처하지 못하는 이유는 무엇인가. 한마디로 자원과 기술의 부족과 저위, 이를 극복하기 위한 국가 경제력의 미약을 들 수 있다. 이러한 북한 농업상황과 문제를 해결하기 위해 남한의 지원과 협력사업이 추진되는 데, 가장 중요한 이유는 인도적인 차원에서이다. 다음으로 남북한간 농업협력을 통해 남북한간의 농업문제를 해결하고자하는 이유 때문이다. 그러기 위해서는 우선 농업용기자재의 지원, 나아가 농업협력사업 추진 등이 필요한 것이다. 왜냐하면 농업 생산성 증대를 위한 새로운 품종, 농약, 비료, 농기계의 공급부족으로 인해 장기적인 생산성 저하, 식량부족이라는 문제를 북한이 안고 있기 때문이다.

2. 대북지원 실적과 문제점

가. 교류의 분류

남북한 간의 농업교류가 법적으로는 교역과 협력사업으로 분류되지만 현실적으로는 지원과 협력사업으로 양분될 수 있다. 앞(서론)에서도 정리했듯

25) 권태진외, 『북한의 농기자재 수급 현황과 남북한 협력방안』, C99-30, 한국농촌경제연구원, 1999. 12.

이 협력사업은 남북한 공동의 상당한 경제적 이익을 목표로 하는 제반활동을 의미한다. 반면 지원은 교역의 한 형태인 증여와 비슷한 것으로 반대급부가 전제되지 않은 일방적인 재화와 용역의 흐름을 말한다.

한편 국내외에서 이뤄지고 있는 대 북한 교류사업들이 농업과 비농업으로 명확히 구분되어 진행되지는 않는다. 이러한 구분 자체가 불가능하기 때문이다. 또한 국제적인 차원의, 우리 정부와 무관한, 지원사업²⁶⁾이 있으나 정확한 계획과 규모 등을 파악하기가 거의 불가능하다. 따라서 여기에서는 통일부에서 집계한, 농업에 연관된 전반적인 대북한 지원사업에 대해서만 검토하고자 한다. 그렇다고 국제적인 인도적 지원사업과 농기계지원이 전혀 무관한 것은 아니다.

나. 지원 실적

먼저 대북한 지원사업의 실적을 살펴보기로 한다. 대북한 지원사업은 정부차원에서 그리고 민간차원에서 이뤄진다. 1995년 이후 통일부에서 집계하고 있는 대북한 지원사업의 총규모를 보면 88,432만불이다<표3-5>. 이 가운데 정부지원규모는 62,082만불로 전체의 70%이며, 나머지 26,350만불, 30%는 민간차원의 지원 규모이다.

그동안의 대북한 지원실적 변화를 보면, 먼저 아직까지는 정부에 의한 지원규모가 민간지원규모보다 크다. 이는 대북 지원의 내용이 지금까지 긴급식량과 비료 지원부분에 집중되었고, 그 부담비용이 상대적으로 커서 민간의 접근이 어려웠기 때문이다.

두 번째로 1990년대 중반까지는 식량부족문제의 해결을 지원하기 위해 먹고, 입고, 치료하는 부문에 집중되었다. 1995년 이후 2000년까지 대북지원

26) 국제사회에서 이뤄진 대 북한 지원규모를 보면 2001년 12월말까지 총 15억 3,828만달러(잠정)로 집계되고 있다. 지원내역은 UN기구 9억 5,265만달러, 국제적십자사 및 국제 NGO 1억 5,200만달러, 개별국가 4억 3,363만달러이다. 자료: 한국산업은행, 「북한연감」, 2002, P21 참조.

내용을 보면 정부에 의한 것이든 민간에 의한 것이든 비료를 제외하면 먹고 입는 것에 지원의 중심이 놓여져 있었다. 그러나 2000년 이후에는 꾸준한 비료지원과 함께 농기계, 농약과 농자재의 지원이 중요한 지원 품목으로 떠오르고 있다. 이러한 변화는 단기적 처방보다는 중·장기적 문제극복능력을 배양한다는 측면에서, 그리고 관련부분으로의 파급효과 거양에 유리하다는 측면에서 바람직한 지원의 방향으로 보인다.

<표3-5> 대 북한 주요지원내용과 규모

단위: 만불

연도	정부차원			민간차원		
	금액	지원물품	지원방법	금액	지원물품	지원방법
1995	23,200	쌀 15만톤	직접지원	25	담요 8천매	국적경유
1996	305	CSB, 분유, 기상자재	UN기구 경유	155	밀가루, 분유, 식용유	국적경유
1997	2,667	CSB, 옥수수, 분유, 본건의료 등	UN기구 경유	2,056	옥수수, 밀가루, 감자, 라면 등	국적/남북 적십자 경유
1998	1,100	옥수수 3만톤, 밀가루 1만톤	UN기구 경유	2,085	밀가루, 옥수수, 식용유, 비료, 한우, 비닐, 분유, 설탕 등	남북적십자 경유
1999	2,825	비료 11.5만톤	직접지원	1,863	밀가루, 옥수수, 약품, 비료 4만톤 등	한적/창구 다원화
2000	7,863	비료 30만톤	직접지원	3,513	옥수수, 밀가루, 농약, 비료, 의약품, 의류 등	한적/창구 다원화
2001	7,045	비료 20만톤 아동용내의 150만벌 옥수수 10만톤 등	직접지원 UN기구 경유	6,494	식량, 피복, 비료, 농자재, 의약품, 의료장비 등	한적(34%) 개별단체 (66%)
2002	8,375	비료 30만톤 옥수수 10만톤 말라리아방제 등	직접지원 UN기구 경유	5,117	식량, 피복, 비료, 농자재, 의약품, 의료장비 등	한적(15%) 개별단체 (85%)
2003	8,702	비료 30만톤 옥수수 10만 톤 말라리아방제 어린이 영양식·의약품	직접지원 UN기구 경유	5,042	식량, 피복, 비료, 농자재, 의약품, 의료장비 등	한적(10%) 개별단체 (90%)
합계	62,082			26,350		

주: 1) CSB : 혼합곡물, 2) 옥수수 기준 환산은 톤당 160달러 적용

자료: 통일부

농업을 중심으로 하는 협력사업도 많지는 않지만 있어 왔다. 농업협력사업은 정부 차원보다는 민간 차원에서 조심스럽게 추진되었다. 두레마을영농조합과 백산실업, 현대아산·일신화학 등 3개의 농업협력사업이 추진되었으나, 현재까지 추진되는 사업은 현대아산과 일신화학의 공동컨소시엄 형태의 농업협력사업이다. 이 사업은 금강산 주변에 시설채소를 재배하여 금강산 관광객들에게 먹을거리를 제공하는 사업형태이다. 즉, 북한의 농업개발을 목적으로 하는 형태는 아니다. 최근에는 버섯균재배 목적으로 제일유통이 금년 8월 21일에 통일부로부터 협력사업자 및 협력승인을 받았으나 버섯균 재배를 위한 시설도 준비되지 못한 상태이다. 이렇듯 농업협력사업이 농업개발지원보다 활발하게 추진되지 못하는 이유는 먼저 정치·외교적인 환경을 들 수 있다. 최근에 상당히 경색되어 있는 관계로 통일부에 농업협력사업을 신청하는 사례도 많이 줄었다. 또한, 사업성의 문제로서, 워낙 기존 산업 인프라가 없기 때문에 과다한 기초투자비용이 요구되고 있고, 이것이 농업 협력사업추진의 장애요인이 되고 있다. 또한, 북측의 입장이 중요한데, 북측에서는 협력사업보다는 지원 쪽에 무게를 더 두고 있다. 기술력은 가지고 있으니, 많은 농자재(농기계, 비료 등)만을 요구하는 실정이다. 이러한 장애요인들이 성공적인 농업사업을 추진하는 데 큰 애로사항이 되고 있다.²⁷⁾

다. 지원시 어려움(고려사항)

다양한 모습의 다양한 지원이 다양한 주체들에 의해 추진되어오고 있으며 각기 다른 문제들을 안고 있다. 농업지원사업도 협력사업도 나름의 효과를 거두고 있으나 우리의 입장에서는 만족스럽지 않은 부분도 없지 않다.

정부차원의 대북지원은 식량과 비료지원이 주축이다. 그런데 쌀의 경우 순수한 인도적인 차원의 중앙정부지원사업이다. 비료는 북한 농업 생산성

27) 김영훈외(1999)의 연구와 통일부 교류협력국 조사내용을 토대로 작성

의 증대에 주요 지원 목적이 있다. 미래 협력사업으로의 변화도 가능한 부분이다. 그러나 북한 당국은 직접적인 남한정부의 접촉에 상대적으로 소극적이다.

민간차원의 대북지원과 협력사업은 비록 그 규모가 크지는 않으나 다양한 주체에 의해 추진되고 있다. 그 만큼 많은 기여를 했다는 평가가 있을 수 있다. 그런 반면 몇 가지 점에 대한 발전적 검토를 통해 보다 효율적인 사업이 가능할 것으로 보고 있다.

첫째, 사전적으로 사업목표를 명확히 해야 한다는 점이다. 지원사업인지, 협력사업인지, 나아가 심화, 발전의 단계를 어떻게 설정할 것인지 등에 대한 충분한 검토와 명확화가 필요하다.

두 번째, 사업내용과 대상의 일관화와 함께 지속성을 견지해야한다는 점이다. 사업대상의 잦은 변화와 일회성 지원 내지 협력사업은 그 효과와 효율면에서 문제를 많이 내포하게 된다.

세 번째, 사업관련 소요자금의 안정적 확보방안을 강구해 줘야 한다. 아무리 잘 조직화된 대북 지원 혹은 협력사업도 거기에 필요한 사업자금이 계획대로 꾸준히 지원되지 않으면 별무소용이다.

특히 협력사업의 경우 당연히 수익을 전제하기 때문에 이 부분에 대한 세밀한 검토가 필요하다. 협력사업의 경우 자금결재, 관리 등의 문제는 사전적으로 충분히, 명확히 정리해둘 필요가 있다.

네 번째, 남북농업지원과 협력사업의 경우 협의 혹은 계약내용을 잘 검토해야한다. 단순 지원의 경우 큰 문제는 없지만 수익이 내재된 협력사업의 경우 북한 내 생산물의 원산지 표시문제랄지, 관세 등의 문제를 사전적으로 검토해야한다.

다섯 번째, 북한의 경우 협력차원보다는 지원 쪽에 무게의 중심을 가질 가능성이 많아 의외의 요구들이 있을 수 있다. 전반적인 기반시설 미흡, 제도적인 면에서의 장애 등으로 협력사업에 어려움이 있을 수도 있다.

마지막으로 자칫 남한 쪽에서 동일사업에 대해 동시다발적으로 접근할

때 자칫 모두에 피해를 가져올 수도 있다. 북한에 대한 철저한 정보수집과 함께 남한내 창구의 단일화를 통한 접근이 필요한 이유이다.

3. 북한의 농기계 상황

가. 북한의 농기계생산

북한 내 농기계생산시설에 대한 정확한 자료수집은 거의 불가능하다. 제한적이지만 한국산업은행에서 발표한 자료에 따르면, 2000년 기준 북한의 농기계 생산능력은 3.2만대 수준이며 생산실적은 8.1천대에 불과하다<표 3-6>. 공장 가동율이 25.3%로 매우 낮다. 반면 한국은 2000년 현재 농기계 11.1만대의 생산능력을 보유하고 있어 북한의 약 4배정도 수준이며 가동율 역시 65.8%로 높다. 북한의 생산시설 가동율이 낮은 것은, 현재 북한 내의 필요농기계대수에 비해 보유대수가 적다는 점을 상기할 때, 공장 자체가동이 어려운 상황이기 때문이 아닌가 짐작케 한다.

<표3-6> 남북한 농기계 생산능력 비교(2000년 기준)

구 분	단 위	생산능력		생산실적		가동률(%)	
		한 국	북 한	한 국	북 한	한 국	북 한
농 기 계	만 대	11.1	3.2	7.3	0.8	65.8	25.3
화학비료	만 톤	458.8	235	373	53.9	81.3	22.9
전 력	만kW/억kWh	4,845	755	2,664	194		29.2

자료: 한국산업은행, 『북한편람』, 2002.

지금까지 북한은 자본회수율이 낮은 중화학공업에 국력을 집중하여왔기 때문에 농업의 기계화, 화학화, 정기화, 수리화는 구호에 그치고 있는 것으로 알려져 있다. 농기계산업의 기술수준은 남한 1970년대 수준으로 평가되고 있으며 남한에 비해 20년 정도 뒤진 것으로 보고 있다. 농기계생산 설비는 주로

<표3-7> 북한의 주요 농기계 공장 현황

공 장 명	공장규모	생산제품	비 고
금성트랙터공장 (남포)	• 건평 14.2만㎡ • 종업원 1만명 • 특급기업소	• 트랙터(천리마28호, 풍년 75호, 소년호 45마력, 천리마 40형)	• 해방전 화학공장 • 구기양농기구공장 • 1954년 농기계 생산개시
순천트랙터공장 (평남 순천)	• 부지 10.9만㎡ • 종업원 4천명	• 16마력 전진호 트랙터 연산 1천대	
원산충성호트랙터공장 (강원도 원산)	• 부지 3.4만㎡ • 종업원 1천명	• 충성호 트랙터, 기관(8마력) 등 1천대	
강계트랙터공장 (26호 공장) (자강도 강계)	n.a	• 15마력트랙터(산악용) 500대 및 각종 군수품	• 군수품 전문생산 공장 추정 • 1956년 조업
청진연결농기계공장 (함북 청진)	• 건평 4만㎡ • 종업원 600명 • 2급기업소	• 충성호 트랙터, 각종 보습, 강우기, 감자 수확기 등	
신천연결농기계공장 (황남 신천)	• 부지 2.9만㎡	• 바인더, 파종기, 과일 기계, 펌프류, 모이앙기, 강냉이 영양 단지찍는 기계 등	
해주연결농기계공장 (황남 해주)	n.a	• 모내는 기계, 벼수확기 등	• 1959, 1973년 김일성 현지도
해주농기계공장 (황남 해주)	• 부지 10.6만㎡	• 각종 농기계류	
평양농기계공장 (평양)	• 부지 2.5만㎡	• 모내는 기계, 모뜨는 기계, 농양살수 기계	
신안주농기계공장 (9월 28일 공장) (평남 안주)	n.a	• 펌프, 양수기 등	• 1968, 1981년 김일성 현지도
정주농기계공장 (평북 안주)	• 부지 11.6만㎡	• 피스톤랭크, 치차펌프, 흡입펌프	
원산트랙터부속품공장 (강원도 원산)	• 종업원 400명	• 치차, 피스톤, 연추 치차	
사리원트랙터부속품공장 (함북 사리원)	n.a	• 피스톤, 치차, 링거 등 부속품, 모뜨는 기계 등	
정주트랙터부속품공장 (평남 안주)	• 부지 11.6㎡	• 치차펌프, 흡입펌프, 원동기 등	
원산원동기공장 (강원도 원산)	• 건평 1.1만㎡	• 각종 원동기, 모이앙기, 모내는 기계, 모뜨는 기계	
함흥연결농기계공장 (함남 함흥)	n.a	• 모내는 기계, 모뜨는 기계, 벼 이앙기 등	• 1960, 1968년 김일성 현지도

자료 : 한국산업은행, 『북한편람』, 2003. 3

1970년대의 설비로 노후화되었고, 생산·공급된 트랙터의 경우에도 부품

공급 중단으로 이용에 어려움이 있다고 한다. 한마디로 적절한 농기계공급이 거의 불가능할 정도로 농기계 생산공장 자체가 노후화 된 것으로 알려지고 있다. 이러한 저변에는 구 소련과 동구권으로부터의 지원 중단, 자력갱생 원칙에 따른 선진 외국으로부터의 기술도입 소홀, 북한 자체내 경제성장정책 등으로 인해 전반적인 기계공업의 발전이 미흡하다는 점이 있다²⁸⁾.

북한 내 농기계생산공장의 일반적인 사항을 정리한 것이 <표3-7>이다. 먼저 북한은 1958년 소련제 T28A를 기양트랙터공장에서 국산화하여 “천리마 28호”로 명명하였었다. 트랙터의 생산과 공급이 남한보다 훨씬 빨리 이뤄진 것이다. 금성트랙터공장²⁹⁾이란 남포시 대안구역에 위치한 트랙터 제조공장의 명칭으로 전신인 「기양화학공장」을 1950년 6월 개명한 것이며, 김일성이 1948년 5월 31일 현지 지도한 이후 36차례 방문한 바 있다고 한다. 1960년대에는 75HP급의 대형 트랙터를 생산하기도 하였다. 중대형 농기계는 중앙단위 특급과 2급기업 중심으로 양수기, 이앙기 등은 도단위 3~4급 기업에서 만들어져 공급되었다. 순천, 원산, 강계, 청진 등 지역별 농기계생산시설이 배치되어 있는데, 생산설비의 2/3는 지하에 있다고 한다. 국방문제와 관련된 것이기 때문으로 보인다. 소형트랙터 전진, 중형트랙터 천리마, 대형트랙터 풍년호 등이 공급되었다.

나. 북한의 농기계이용

북한내 농기계의 활용은 「농기계작업소」에서 이뤄지는데³⁰⁾ 이 조직은 트랙터를 비롯하여 각종 농업용 기계를 상비하여 농업 협동농장의 영농작업을 지원해 주고, 그에 해당하는 임경료를 받는 국가기관이다.

농기계 작업소의 전신은 「농기계임경소」인데, 6·25 동란 전인 1949년 창설되어 국영 농목장과 같이 농촌경리 분야에서 선구적 역할을 수행해 왔다고

28) 자료: 한국산업은행, 『북한편람』, 2002

29) 金星親衛部隊 (유동렬), 북한대사전

30) 農機械作業所(김영운), 북한대사전

한다. 그러다가 1960년 2월 김일성의 청산리 협동농장 현지도 이후, 협동농장의 영농작업에 보다 접근시킨다는 취지로 「농기계작업소」로 개칭하여 오늘에 이르고 있다. 농기계임경소는 협동농장의 수확고와는 관계없이 기계로 밭갈이 등의 작업을 해주고 협동농장으로부터 임경료를 받으면 되었으나 기계작업의 질을 보장할 수 없는 결함이 생겨 트랙터 운전사가 협동농장의 수확고에 직접 영향을 미치도록 개편한 것이 농기계작업소다.

농기계작업소는 군 협동농장 경영위원회에 직속되어 있는 국가 기업체다. 농기계작업소에는 지배인·기사장 밑에 기술부, 재정검열부, 노동지도원, 계획지도원, 부기부, 창고 등 부서가 있다. 트랙터중대, 자동차중대의 기본작업대가 있고 수리직장·건설반이 부설되어 있다.

한편, 1966년 2월 북한은 농기계작업소가 보유한 대부분의 트랙터를 각 협동농장에 분할, 고정 배속시켜 해당 협동농장의 농업생산에 직접 책임지도록 했다. 이 조처에 의해 농기계 작업소에 속해 있는 기본적인 트랙터 작업반은 각 협동농장에 배속되었고, 농기계작업소에는 1개 트랙터 기동작업반, 1개 화물자동차 운수작업반 및 수리공장만이 남게 되었다. 그러나 트랙터의 소유권은 농기계작업소에 있고 트랙터 운전수도 작업소에 배속되면서 협동농장에의 지원형식을 취하고 있다.

농업생산을 위한 북한내부 동력보유와 이용 상황을 보면 대단히 취약함을 알 수 있다. 약간 오래된 자료이기는 하지만 1998년도 북한농업의 동력보유와 이용을 살펴보면 우선 보유상 전체동력의 76.8%가 농기계이고 축력이 14.4%, 인력이 8.8%정도이다. 그러나 실질적인 이용 가능량에서는 농기계의 비중이 58.5%로 보유비율 대비 18.3% 포인트가 줄고 있다. 여기에 농기계보유 동력이 총 2,231MW인데, 실제 이용 가능량은 1/5정도의 수준인 463MW에 불과하다. 이용 가능량과 이용량과의 괴리를 감안하면 실제 농기계를 이용하는 경우는 찾아보기가 힘든 실정이 아닌가 여겨진다. 북한이 발표한 바에 따르면 벼농사의 경우 트랙터에 의한 경운·정지작업의 기계화율이 1975년 벌써 100%라는 것이며, 탈곡과 운반 역시 100%라는 것이다.

이양과 예취 역시 1980년도에 각각 95%와 70%에 이르고 있다. 그러나 이는 과거의 수치일 뿐 현재의 상황은 매우 다른 것으로 보인다. 농사시기에 목격되는 대도시 학생, 군인 등의 대규모 지원은 이를 나타내 준다³¹⁾.

<표3-8> 북한농업의 동력 이용가능 규모(1998년 말)

동력원	총 보 유 량			이 용 가 능 량		
	규모	동력(MW)	비율(%)	규모	동력(MW)	비율(%)
인 력	349만명	254	8.8	440만명	328	27.1
축 력	소80만두	418	14.4	소80만두	418	14.4
트랙터(28hp)	70,000대	1,947		20,00대	418	
엔 진(5hp)	40,000대	149		가동중단	0	
엔 진(3hp)	20,000대	45		10,000대	22	
모 터(3hp)	20,000대	45		10,000대	22	
수확기(24hp)	2,500대	45		가동중단	0	
농기계(소계)		2,231	76.8		463	58.5
계		2,902	100.0		1,209	100.0

자료: UNDP/FAO. AREP Working Paper 2. MW=100만W

우리민족서로돕기운동 평화나눔센터, 『대북 인도적 지원, 교류협력 사업과 북한의 변화』, 2003. 12. p30에서 재인용

또 다른 한편, 북한을 방문한 일본의 이달물산 아시아연구소장 平田隆太郎에 의하면 “① 북한이 보유하고 있다는 농기계는 거의 보지 못했고 이양기는 거의 사용되지 않고 있으며”³²⁾라는 시찰내용 보고를 내놓고 있다. 한마디로 북한 농업 내 농기계의 상황을 단적으로 표현해 주고 있다. 신규농기계의 공급부족 뿐만 아니라 기존 농기계의 이용에 필요한 연료와 부품지원 부족은 어제 오늘의 문제가 아닌 것으로 판단된다. 대북 농업지원사업을 추진하고 있는 국내 한 민간조직의 관계자 역시 농번기에 북한을 방문

31) 권태진, 강창용외, 『북한의 농기자재수급현황과 남북한 협력방안』, 한국농촌경제연구원, 1999.

32) 방한오, “영농자재 지원 방안”, 『통일경제』, 1998. p29

하여 평양과 원산, 정주 등을 왕복해 봤지만 농경지에서 10대미만의 농기계를 봤을 뿐이라고 한다. 북한 내에는 농기계가 거의 없으며, 몇 대가 있어도 연료와 부품부족 등으로 가동되는 농기계는 찾아보기 힘든 상황이라고 한다. 자신들이 지원한 경운기가 연료가 없어 세워져 있는 것을 보기도 하였다고 한다.

농기계부족과 활용 불가능의 상황을 타개하기 위한 축력과 인력의 활용은 자연스런 귀결이다. 농기계도 축력도 아닌 인력중심으로 농업동력의 활용 축이 전환되고 있음은 한마디로 농업이 발전하는 것이 아니라 후퇴하는 것이라고 보아도 무리가 아니다. 즉, 농가인구가 1965년 500만에서 1994년 842만으로 오히려 증가하고 있다는 데에서 북한의 현실을 유추할 수 있다³³⁾.

한편 벼 이앙기 부족은 그 자체의 문제로 끝이 나는 것이 아니다. 일단 벼의 조기이앙이 어렵기 때문에 2기작 경영에 걸림돌로 작용한다. 식량부족문제의 해결을 위해 2기작은 중요한데 이것을 어렵게 한다는 것이다. 여기에 조기이앙 육묘에 필요한 비닐 등의 자재부족으로 2기작의 가능성은 그 만큼 낮아지고 있고 식량문제의 정도를 심화시키고 있다. 그나마 있는 북한 주체형 이앙기가 일본 이세끼 제품으로 알려져 있는데, 이 기계는 점토질에는 부적합하다고 한다.

조기이앙과 함께 빠른 수확이 있어야 2기작 가능한데 이 역시 해당 농기계의 부족으로 어려움에 봉착하고 있다. 벼 수확작업 시 인력부족, 기계노후 등으로 탈립율이 25%나 된다고 하는 방북 전문가들의 이야기는 심각한 문제가 아닐 수 없다. 나아가 인력에 의한 수확과 건조, 저장 등의 과정에서 벼의 손실률을 고려하면 우리가 생각하기 어려운 정도의 손실이 수확과 수확 이후작업에서 발생하고 있다는 것을 유추할 수 있다. 인력에 의한 자연 건조 시, 건조의 불충분으로 발아되는 경우도 있고, 도정기가 부족하

33) 방한오, “영농자재 지원 방안”, 『통일경제』, 1998.

고 가공 효율이 떨어져 쌀이 부서지는(세미) 등 문제는 일상사라고 한다.

국제적인 차원에서, 이러한 북한 내부의 농기계문제를 해결하기 위해, UNDP/FAO의 “농업복구 및 환경보호계획(AREP Program)”에 농기계지원계획이 포함되었다. 지원계획 가운데 주요 내용을 보면 일단 보유하고 있는 농기계의 활용에 지원의 초점이 있음을 알 수 있다. 농기계 가운데 용도가 가장 다양한 트랙터의 부품과 타이어의 지원에 많은 주의를 기울이고 있다. 이러한 지원이 계획대로 실행된다면 보유 농기계의 상당수가 농작업에 투입될 수 있을 것이다. 그로 인한 식량증산의 효과도 적지 않을 것이다.

<표3-9> AREP계획의 농기계부문 프로젝트 주요내용

프로젝트	내용 및 목표(1999~2001)
1.농기계및부품제조 (사리원트랙터부품공장)	○3만대분 트랙터 엔진부품생산 ○공장의 현대화와 안전도 강화
2.농기계및부품제조 (해주트랙터부품공장)	○1.5만대분 트랙터부품 생산(연료분사펌프,유압시스템 등) ○공장의 현대화와 안전도 강화
3.농기계및부품제조 (안주부품·농기구공장)	○30만개 분무기 생산(120만ha 해당) ○공장의 설비개선과 안전도 강화
4.타이어, 벨트제조 (강돈 타이어공장)	○7,500대분 농용차량과 장비의 고무소모품 생산 (타이어 3만개, V벨트240km, 평벨트 15만m ² 등) ○공장의 현대화와 안전도 강화
5.산업안전강화	○국가차원 추진 농기계생산 및 서비스부문 안정성강화 노력 지원 ○연수프로그램 시행
6.축력강화	○현존 축력을 강화함으로써 농기계부문 프로젝트 보완 ○연수프로그램 시행
7.타이어수입(1999년)	○7,500대분 농용트랙터와 차량용 타이어 수입 (총 3만개 필요)
(대안)	○1만개의 트랙터 뒷바퀴는 신품 수입 ○2만개의 트럭 및 트레일러 타이어는 중고품 수입

자료: UNDP/FAO. AREP Working Paper 2.

우리민족서로돕기운동 평화나눔센터, 『대북 인도적 지원, 교류협력 사업과 북한의 변화』, 2003. 12. p31에서 재인용

그러나 이러한 지원이 국제적인 자금지원에 이뤄진다는 점과 그간 국제

적인 지원이 활발하지 않았다는 점 등으로 미루어 볼 때, 계획대비 실행 정도는 미미한 것으로 보인다³⁴⁾. 단기성 비료나 자재지원과 농업생산기반부분에 비해 상대적으로 농기계 지원부분의 비중이 낮았던 것이다.

다. 남북한 농기계성능비교

남북한에서 사용하고 있는 농기계의 종류는 남북한 농업형태가 유사하기 때문에 역시 비슷하다. 그러나 기종별로 생산과 기능 등의 기술적인 차이는 심하다. 사실 북한 내에서 이용되고 있는 농기계를 분해해서 기술적인 차이를 파악하기는 어렵다. 따라서 현지 방문 전문가들의 의견을 따를 수 밖에 없다.

전문가들에 의해 파악된 내용을 보면, 트랙터의 경우 남한은 거의 모두 사륜구동의 다양한 규격제품에 이용되고 있는 반면 북한에서는 이륜중심, 천리마중심의 단순규격이라고 한다<표3-10>. 이앙기의 경우에는 우리의 경우 어린 묘 이앙이고 북한은 대부분 성묘 이앙이기 때문에 기본적, 구조적 기능차이가 있다. 남한은 승용 이앙기가 중심이지만 북한은 반자동 이앙기가 중심이다. 상당한 제조기술을 요하는 콤바인의 북한 내 생산은 거의 없을 것으로 추정된다. 쌀 수확의 경우 예도형 예취기가 대부분인 것은 이를

<표3-10> 남북한 주요 농기계 특징 비교

품 목	남 한	북 한
경운기	가솔린, 디젤기관	6hp, 열기관(발동기식)
트랙터	사륜, 소형에서 100hp이상 다양	이륜, 천리마 28호 중심, 규격 단순
이앙기	상자이용, 4~6조 승용중심	성묘 7~10조 승용, 반자동(중국모델) 일본 이세끼 제품
수확기	자탈형 콤바인 중심	예도형 예취기 중심
방제기	전용·고성능방제기와 부착형	부착형, 파이프 농약살포기 등

자료: 방한오, “영농자재 지원 방안”, 『통일경제』, 1998.

농촌진흥청

34) 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터, 『대북 인도적 지원, 교류협력 사업과 북한의 변화』, 2003. 12. p32

반증한다. 반면 남한의 경우에는 거의 모든 수확작업이 콤바인에 의해 이뤄지고 있다. 기타 다른 농기계도 기본적으로 부족하고, 기술적으로도 남한에 비해 훨씬 뒤떨어진 제품인 것으로 알려지고 있다.

이상에서 정리된 내용과 북한 현지 방문, 방문자들의 경험담을 토대로 한 북한 농업기계화 상황을 종합적으로 개괄, 정리하면 다음과 같다.

- 트랙터: 금성 공장에서 만든 28Hp급이 주력인데, 육안으로 보기에 약 15년 이상 사용한 것이 많음. 최근에 생산된 신품을 보지 못했음. 주로 운반작업에 이용됨.
- 운반: 트랙터에 의한 운반이 목격되고 있으나, 도로만을 오가는, 전시적 성격으로 보였으며, 포장에서는 소달구지가 주로 이용됨. 물론 관광특구소유 트럭이 배추 등을 운반하기도 함. 그러나 다른 지역의 경우 운반작업에 소달구지와 인력(손수레)이 주로 이용되고 있다고 함.
- 경운·정지: 트랙터와 소를 이용하는데, 트랙터는 기본적으로 운반과 견인에 의한 경운, 씨레작업에 사용되고, 유사시 군용 대포운반에 사용된다고 함. 아울러 작업기 자체가 다양하지 않다고 함. 소 1마리에 의한 천경과 소 2마리에 의한 심경도 적지 않다고 함.
- 이앙과 파종: 벼의 경우 2명이 타고 작업을 하는 12조식 이앙기가 있다고 하는데, 활용이 되는 것인지는 의문임. 인력에 의한 이앙이 많으며, 이 시기에 군까지 동원되는 광경은 흔하다고 함. 대단한 밀식을 현장에서 확인할 수 있었음. 일반 작물의 파종기는 없다고 봐도 무방함.
- 탈곡: 다수의 군인들과 민간인들이 탈곡기가 있는 농사(農舍)에서 벼를 탈곡하고 있었음. 동력원은 전기인데 특별히 작업시간에 요청해야 함. 그런데 전기 역시 불안정하여 작업이 멈추기도 한다고 함. 일반 곡물류, 특히 옥수수과 콩 등의 탈곡기는 지원된 농기계를 주로 활용하고 있는 정도로 사료됨.
- 수확: 콤바인이 없어 인력에 의한 벼 베기가 주력이며 일부 예취기가 있다고 하나 많지는 않은 것으로 보임. 배추와 무의 수확은 군인과 민

간이 수작업으로 하고 있었으며, 이때 배추 쪼개를 삽으로 절단하는 등 농기구 부족현상이 목격됨.

- 건조: 자연건조임. 길바닥, 마을 길목 등지에 자연 건조하고 있었음. 볏짚을 이용한 가마니를 이용하고 있음.

종합적으로 북한 농업기계화 수준은 우리나라 1970년대 말~'80년대 초반 수준 정도로 판단된다. 한마디로 농업기계화의 초기단계이며, 농기계 생산자체의 지원이 없기 때문에 당분간 이러한 초기 단계를 벗어나기 힘들 것으로 보인다. 물론 일찍이 트랙터를 만들고 사용한 경험이 있어서 관리와 이용기술면에서는 그리 부족한 상황은 아니라고 볼 수 있다. 농기계가 공급되면 사용할 수 있는 기초 기술은 있다는 이야기이다.

라. 북한 농기계소요량과 지원

현재 북한농업의 생산성 증대를 위해서는, 앞에서의 전문가들의 지적을 통해 알수 있듯이, 기본적인 농업용자재의 적절한 공급이 필요하다. 북한의 곡물 단보당 생산량은 152kg인데, 재해요인 없다면 257kg 수준으로, 농자재 공급이 원활해지면 330kg까지 증가가 예상³⁵⁾되기 때문이다. 농업용자재의 적절한 활용만으로도 50%정도의 증수가 가능하다는 이야기이다. 비료, 농약, 농기계 등의 지원이 필요하다는 단적인 증표이다. 특히 이 가운데 농기계의 공급과 원활한 사용은 2기작을 가능하게 하고, 이는 결국 부족한 식량문제의 해결에도 기여할 수 있기 때문에 더욱 중요하다.

북한의 농기계수요량을 파악하는 것은 계획주의 경제이기 때문에 불가능하다. 시장에서의 수요파악은 안되기 때문에 기계기술적인 측면에서 북한의 농기계소요량을 파악할 수 있을 뿐이다. 남한에서 중심으로 이용되는 5대 기종에 대해, 대상면적은 가능한 최소로, 기계부담면적은 가능한 크게 가정하여 산출한 북한 농기계소요대수가 <표3-11>에 정리되어 있다. 최소한 소요대수라고 할 수 있는 추정결과를 보면, 대상면적(전체의 약 57% 수

35) 방한오, “영농자재 지원 방안”, 『통일경제』, 1998.

준대) 100% 기계화율을 전제할 경우 경운기와 관리기가 각 각 약 27만여 대, 트랙터가 5.1만대, 그리고 이앙기와 콤바인이 3.8만대 정도 필요하다.

각 기종의 감가상각기간을 고려할 경우, 매년 경운기와 관리기는 각 각 3~5만대가 트랙터는 5천 여대가 그리고 이앙기와 콤바인은 각 각 7~8천 여대가 공급되어야하는 것이다. 최소 소요대수가 이렇다는 것이며, 이러한 추세로 5~6년이 지나면 어느 정도(전체의 약 57% 수준대) 기계화가 달성 될 것으로 예상되는 것이다.

<표3-11> 북한 주요 농기계 소요량 추정

기종	부담면적 (ha)	기계화율별 소요대수(천대)				
		20%	40%	60%	80%	100%
경운기	5	53.8	107.5	161.3	215.0	268.8
트랙터	15	10.2	20.4	30.6	40.8	51.0
이앙기	10	7.7	15.3	23.0	30.6	38.3
콤바인	10	7.7	15.3	23.0	30.6	38.3
관리기	5	53.8	107.5	161.3	215.0	268.8

주: 논면적 580천ha 가운데 기계화대상(1, 2급지)은 383천ha로 받은 764천ha 가운데 50%(382천ha)를 가정함. 경운기와 분무기는 전체면적, 1,344천ha를 대상으로 함.

주지하다시피 북한은 협동농장 구성 작업분조가 농업경영의 최소단위이다. 이 작업분조의 규모는 지역에 따라 다르지만 대체로 15~20명, 15~20ha 정도의 규모이다. 협동농장도 규모가 다양하지만 대체로 400~500ha 규모로 상정할 수 있다. 이 경우 소요되는 단기지원 농기계 결합시 기대수를 산정하면 아래 <표3-12>와 같다. 1개 작업분조에 19개, 약 4,849만원이, 1개 협동농장에는 467개, 약 12억원이 필요하다³⁶⁾. 최근 북한에서는 작업분조보다 더 작은 단위의 포전담당제를 실시하고 있다.

36) 필요 농기계대수와 금액은 대상 지역의 기계화 대상면적, 현지 농기계보유대수, 기계화 질의 수준 등에 따라 천차만별이며, 인력과 작업 가능기간에 따라서도 소요대수가 매우 다양함. 따라서 여기에 기본적으로 필요한 농기계와 평균적인 가격자료를 <부표>에 제시하였으니 필요시 참고바람.

<표3-12> 작업분조와 협동농장 1개소 필요 기대수

기종	부담면적 (ha)	대당 가격	작업분조(20ha)		협동농장(500ha)	
			소요대수(대수)	지원금액(만원)	소요대수(대수)	지원금액(만원)
경운기(1벌)	5	403만원	4	1,612	100	40,300
이앙기(1벌)	10	565만원	2	1,130	50	28,250
예취기(4조)	10	125만원	2	250	50	6,250
탈곡기	30	95만원	1	95	17	1,615
개랑곡간	1만평기준	230만원	6	1,380	150	34,500
방제기	1일 2ha	33만원	4	132	100	3,300
계			19	4,599	467	114,215

주: 경운기(본체 185만원, 로타리 35만원, 트레일러 65만원, 쟁기 13만원, 배토기 3만원, 양수기 27만원, 보리복토기 75만원), 이앙기(본체 210만원, 상토제조지 70만원, 파종기 30만원, 육묘상자 255만원(3,000장 단가 850원)), 예취기(125만원), 탈곡기((경운기 이용) 95만원), 개랑곡간(100가마, 1만평 230만원), 방제기(70A 분무기 21만원, 호스 200m에 12만원)

<표3-13> 북한 농기계 지원 상황

단위:백만원

년도	금액	지 원 내 역
2001	1,802	○농기계 지원 · 경운기 200대, 이앙기 50대, 육묘상자 18만장, 콤바인 15대
2002	1,832	○농기계 지원 : 1,058백만원 · 중고콤바인 50대, 경운기 200대, 승용이앙기 2대, 로타베이터 2대, 색채선별기 1대, 무논정지기 2대, 옥수수파종기 60대, 양수기 10대, 동력분무기 10대, 배부식분무기 30대, 육묘용파종기 6대, 농산물건조기 2대 ○농기계 수리공장 지원 : 539백만원 · 1,179평 신축, 정비능력(트랙터 500대, 콤바인 200대) ○수리용부품 지원 : 235백만원 · 타이어(앞, 뒤), 곡축베어링, 호벨트류 등 500대분
2003	1,268	○농기계 지원 : 861백만원 · 중고콤바인 100대, 경운기 200대, 이앙기 5대, 파종기 2대, 주행분무기 2대, 동력분무기 5대, 배토기 8대 ○농기계 수리공장 지원 : 210백만원 ○농자재(비료,농약 등), 운반비 등 : 197백만원
계	3,634	

주: 지방자치단체중심의 농기계지원 이전에도 민간단체들에 의한 소량의 농기계지원 은 있어왔음. 2004년 실적은 완전 집계이전이어서 <부표>에 제시함.

자료: 한국농기계공업협동조합

한편 농기계의 경우 효율적인 이용을 위해서는 신속한 사후관리와 꾸준한 기술적 지원이 있어야 한다. 이러한 어려움이 있음에도 불구하고 2001년부터 전라남도³⁷⁾와 우리민족서로돕기운동본부는 한국농기계공업협동조합과 협조체제를 유지하면서 대북 농기계지원사업을 전개해 오고 있다. 2001년 이후, 즉 대북지원사업의 품목으로 농기계가 중심이 되기 시작한 이후 대북 농기계지원실적이 <표3-13>에 정리되어 있다.

2001년 대북 농기계지원 실적을 보면, 북한의 조선농업과학원과 함께 경운기 200대, 이앙기 50대 및 육묘상자 18만장, 콤바인 15대 등 총 1,082백만원에 상당하는 농기계와 장비 등을 지원하였다. 지원된 농기계는 조선농업과학원 산하 지방분원 농장에 배분하였다고 한다.

2002년도에는 농기계의 고장수리를 위해 평양시 농업기계화연구소 내에 농기계 수리공장을 신축하였다. 아울러 중고농기계를 포함한 여러 종류의 농기계가 지원되었다. 중고농기계의 지원은 여러 의미가 있다. 특히 북한의 경우 동일한 지원자금규모로 보다 많은 농기계를 지원받아 사용할 수 있어 중고농기계를 선호한다. 최근 북한내 농기계지원시 비싼 신상품보다는 값싼 중고를 원한다고 한 것은 이를 반영한 것이다. 물론 신상품에 비해 상대적으로 고장과 적절한 수리지원 문제가 있다. 하지만 현재 농기계수리공장이 동시에 지원되고 있고, 아울러 지금과 같이 부품이 지원된다면 이 문제는 그리 큰 것은 아닐 수 있다. 남한 내에서도 중고농기계의 빠른 순환은 농기계시장 전체에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

2003년에도 전라남북도 지방자치단체에서 적극적인 대북 농기계지원사업을 추진하고 있다. 제2호 농기계 수리공장도 신축되었다. 경운기 200대, 이앙기 5대, 중고콤바인 100대, 파종기와 주행 분무기가 각 각 2대씩 지원되었다. 과거 어느 시기보다도 많은 농기계가 지원된 것이다.

37) 보다 자세한 지원내용은 지방자치단체의 대북 지원사업을 정리한 곳을 참고하길 바람.

4. 민간 대북 농업과 농기계지원 실태와 문제

가. 지원사업 실태³⁸⁾

1999년 10월『인도적 대북지원사업 처리에 관한 규정』이 만들어진 이후 보건의료, 농업 등을 중심으로 하는 민간단체의 대북지원사업과 그에 대한 정부 남북협력기금지원이 추진되어 오고 있다. 2003년 말 현재 민간단체에 대한 남북협력기금지원 실적이 <표3-14>에 정리되어 있다. 2000~2003년 사이 지원된 사업비는 총 254억원이 승인되었고 그 가운데 약 80%정도가 집행되었다.

<표3-14> 민간단체 기금지원 사업비 총괄(2003. 12. 31 현재)

단위: 백만원

년도	단체수(개)		사업비		농수산물수송비		합계		B/A(%)
	승인	시행	승인	집행	승인	집행	승인(A)	집행(B)	
2000	8	8	5,414	3,379	-	-	5,414	3,379	62.4
2001	14	13	7,574	3,843	3,451	2,419	11,025	6,262	56.8
2002	14	14	7,657	5,447	1,577	1,035	9,234	6,482	70.2
2003	16	10	4,740	7,529	3,000	542	7,740	8,071	104.3
계	24	21	25,385	20,198	8,028	3,996	33,413	24,194	72.4

자료: 통일부

한편 지금까지 민간지원기관별 사업신청금액을 보면 <표3-15>와 같다. 한 조직이나 단체에서 농업과 그리고 비농업분야를 동시에 하는 경우가 있어 분야별 분류가 어렵다. 하지만 편의상 2004년 통일부 심사시 분류기준에

38) 이하에서 정리된 내용들은 아래의 자료를 참고하였으며, 여기에 현지 조사를 통해 수집한 자료를 활용하였음. 김영훈, 권태진, 『북고성군 온실농장 협력사업 사례와 과제』, 정책연구보고 P55, 한국농촌경제연구원, 2002. 12., 경상대 농업생명과학연구원 북한농업연구센터, 『남·북한 농업협력의 과제와 발전방향』, 2004. 9., 통일부, 『대북지원 민간단체 남북협력기금 지원신청서』, 2003, 2004.

따른 분야별 구분을 통해 보면 농업분야의 사업비 신청 총액은 112억(2000~2003, 수송비제외)원으로 전체의 44.1%에 이른다. 수송비의 대부분이 농산물이어서 이 부분을 포함한다면 192억원, 57.5%에 이른다. 이러한 결과는 아무래도 북한에 대한 지원이 우선적으로 먹는 것을 중심으로 출발하였기 때문으로 보인다. 사실 어린이 급식 등을 포함한다면 대부분은 먹거리와 먹거리 관련, 치료의약품에 대한 지원이다.

<표 3-15> 대북지원 단체별 사업비승인 현황

단위: 백만원

단체명		사업내용	연도별 승인액				
			2000	2001	2002	2003	합계
농 업 분 야	국제옥수수재단	옥수수증산사업 지원	868	702	616	360	2,546
	굿네이버스	젖소 및 우유급식	354	237	239	410	1,240
	남북강원도협력협회	연어보호증식, 산림보호	-	-	727	-	727
	남북농발협	씨감자재배사업 지원	-	284	181	150	616
	새마을운동중앙회	산란중계장, 농자재지원	-	393	300	110	803
	우리민족서로돕기운동	농자재(농기계수리공장) 젖염소 목장 지원	444	877	688	430	2,439
	월드비전	종자개량	798	803	500	220	2,321
	평화의숲	산림복구	-	124	-	110	234
	한국대학생선교회	젖염소 축산지원	-	-	-	240	240
농업 분야 사업비 소계			2,464	3,420	3,251	2,030	11,166
보건의료 분야(7개 단체) 및 취약계층 분야(9개 단체) 사업비소계			2,950	4,154	4,406	2,710	14,219
전체 사업비 소계			5,414	7,574	7,657	4,740	25,385
농협중앙회		농산물(사과·배)지원	-	3,451	-	-	3,451
제주도민운동본부		농산물(감귤·당근)	-	-	1,577	2,000	3,577
우리민족서로돕기운동		농수산물	-	-	-	1,000	1,000
수송비 소계			-	3,451	1,577	3,000	8,028
합 계			5,414	11,025	9,234	7,740	33,413

주: 보건의료 분야 : 대한결핵협회, 대한의사협회, 어린이의약품지원본부, 우리민족서로돕기운동, 유진벨, 한국국제기아대책기구, 한민족복지재단

취약계층 분야 : 굿네이버스, 남북나눔, 남북어린이어깨동무, 원불교, 조국평화통일 불교협회, 천주교서울대교구, 한국복지재단, 한국JTS, 선한사람들자료: 통일부

대북지원주체별 사업집행실적을 보면, 먼저 농업분야의 경우 112억(200

0~2003, 수송비제외)원 신청액 가운데 95억원, 84.8%가 집행되었다. 전체 집행을 80%수준보다는 높은 실적을 보여주고 있다. 연도별 집행실적을 보면 전체적으로는 증가하는 추세가 뚜렷하나 농업분야의 경우 최근 약간 주춤한 모습이다.

<표3-16> 대북지원 단체별 사업비 집행 현황

단위: 백만원

단체명		사업내용	연도별 집행액				
			2000	2001	2002	2003	합계
농 업 분 야	국제옥수수재단	옥수수증산사업 지원	862	4	698	710	2,274
	굿네이버스	젓소 및 우유급식	61	285	249	620	1,215
	남북강원도협력협회	연어자원보호증식	-	-	-	701	701
	남북농발협	씨감자재배사업 지원	-	189	161	107	457
	새마을운동중앙회	농촌 현대화 지원	-	262	396	130	788
	우리민족서로돕기운동	농자재지원 젓염소목장 사업	286	539	1,167	10	2,002
	월드비전	종자개량	788	434	247	497	1,966
	평화의숲	산림복구	-	-	-	55	55
	한국대학생선교회	젓염소 축산지원	-	-	-	-	0
농업 분야 사업비 소계		1,997	1,713	2,918	2,830	9,458	
보건의료 분야(7개 단체) 및 취약계층 분야(9개 단체) 사업비소계		1,382	2,130	2,559	4,699	10,740	
전체 사업비 소계(21개 단체/5개 사업)		3,379	3,843	5,477	7,529	20,198	
제주도민운동본부		농산물 수송비	-	-	1,035	542	1,577
농협중앙회		농산물 수송비	-	2,419	-	-	2,419
우리민족서로돕기운동		농수산물 수송비	-	-	-	-	0
수송비 소계		2개 단체	-	2,419	1,035	542	3,996
합 계			3,379	6,262	6,482	8,071	24,194

주: 보건의료 분야 : 대한결핵협회, 대한의사협회, 어린이의약품지원본부, 우리민족서로
돕기운동, 유진벨, 한국국제기아대책기구, 한민족복지재단
취약계층 분야 : 굿네이버스, 남북나눔, 남북어린이어깨동무, 원불교, 조국평화통일불
교협회, 천주교서울대교구, 한국복지재단, 한국JTS, 선한사람들자료: 통일부

1) 국제옥수수재단 지원사업

국제 옥수수재단은 1998년 3월에 법인으로 설립되고 1999년 5월에 대북
지원사업자로 지정된 비교적 사업추진이 활발한 민간조직이다. 1998년 국

제 옥수수재단이 설립됨과 동시에 북한 옥수수보내기 운동을 벌이면서 처음부터 북한의 식량문제해결의 한 방법으로 옥수수를 생각하였다. 슈퍼옥수수의 개발과 보급을 통해 옥수수 생산량을 늘리고, 이를 통해 식량 부족난을 해결하자는 기본취지 아래 지금까지 옥수수지원사업을 추진해 왔다 <표3-17>.

<표3-17> 국제옥수수재단의 대북농업 지원 실적

연도	금액(만원)	주요 지원 내용	지원 대상
1998	106,432	옥수수종자(5.2톤), 비료(3,000톤), 교배봉투(20,000장), 자전거(30대)	조선농업과학원
1999	141,336	옥수수종자(30.505톤), 비료(4,200톤), 씨감자(100kg), 교배봉투(80,000장), 자전거(1,100대), 곡물 수분측정기(18대), 그물 백(10,000개)	조선농업과학원
2000	238,352	수원 19호(종자95톤), 슈퍼스위트콘(종자 1톤), 연구용 종자(1톤), 슈퍼옥수수 후보종(20가지), 비료(5,700톤), 비료살포기(100대), 교배봉투(80,000장) 등	조선농업과학원
2001	158,580	수원 19호(종자7.7톤), 슈퍼스위트콘(종자 1,600리터), 슈퍼옥수수 후보종(24종 2,920알), 비료(2,443톤), 보온비닐박막(1톤), 교배봉투(100,000장), 탈곡기(12대), 방제기(2대), 양수기(100대), 옥수수건조기(3대), 연구용자동차(1대)등 자재와생필품등	조선농업과학원
2002	184,120	수퍼옥수수프로젝트용 종자(1톤), 신품종옥수수원종(30종), 비료(4,950톤), 옥수수파종기와 탈립기 등(500대이상), 농약(49.1톤이상), 농약살포장비와 방제기(30세트이상), 농업용비닐, 교배봉투와 수확용 그물팩, 비누와 옷 등	조선농업과학원
2003	183,761	옥수수종자(3종), 옥수수파종기와 소모품, 비닐1만롤, 비료2850톤, 농약(21종), 농약분무기(100대), 자전거 등	조선농업과학원
2004.6까지	11,377	옥수수종자(20톤), 양말	조선농업과학원

주: 지원금액은 정부지원과 자체조달 지원이 합해진 것임.

자료: 김영훈, 권태진, 『북고성군 온실농장 협력사업사례와 과제』, 2002, 통일부 교류협력국, 『월간남북교류협력 및 인도적사업동향』의 매월자료, 현지조사자료 활용

1998년 이후 국제 옥수수재단은 북한 “조선농업과학원”³⁹⁾과 함께(조선민

39) 최근 북한의 남북교류의 대표적인 협력단체로는 민화협(민족화해협의회), 아·

죽경제연합회가 중간매개) 이미 개발된 수원 19호(2000년 북한내 장려품종으로 되어 강냉이 19호로 명명)의 보급, 옥수수 종자의 공동개발을 추진해 오고 있다. 10년 사업(1차: 1998~2002, 2차: 2003~2007)으로 슈퍼 옥수수 개발 프로젝트가 추진되고 있다고 한다. 이의 일환으로 남한 제공 종자의 시범포 재배, 북한내 우수종자 채종 등의 기술협력을 추진하고 있으며 남한내에서도 몇몇 연구소가 동참하고 있다고 한다. 아울러 옥수수의 증산에 필요한 각종 종자와 비료, 농기구와 기계들이 매년 꾸준히 지원되고 있다.

개량, 개발된 우량 종자가 북한에 제공되고 북한내 많은 농장에서 재배하고 있으며, 북한에서 장려해 오던 화성 1호나 은산 5호에 비해 평균수확량이 많았다는 보고⁴⁰⁾가 있다.

국제옥수수재단의 대북 지원사업의 내용과 정도를 보면 대체로 매년 지원규모가 10억원 이상에서 안정적이다. 또한 옥수수라는 품목을 중심으로 종자개발에 중심으로 두고 있으며 수년간 이러한 방향성이 변하지 않고 있다. 아울러 일부 옥수수의 품종개발, 생산과 무관한 지원 품목이 있으나 대부분은 관련된 비료와 농기계 등이다. 특히 지원된 농기계의 경우 옥수수의 재배, 관리와 수확 등에 관련된 것들이 많다. 파종기, 방제기, 탈곡기, 건조기 등은 옥수수 재배와 수확 등의 기계화를 지원하는 기종들이다.

특히 국제 옥수수재단은 장기적인 안목을 가지고 사업을 추진하고 있다. 2000년 11월에는 「국제옥수수재단과 농업과학원 사이의 농업기술협력계약서」를 맺어 1998~2000년간 맺은 농업협력계약서의 이행을 확대, 발전시키고자 하고 있다. 2001년부터 7년간의 유효기간을 고려하면 적어도 10년의 계획 하에 상호 협력사업이 진행되고 있는 셈이다. 물론 주요 내용은 우량

태(조선아시아태평양평화위원회), 민경련(민족경제협력연합회)을 들 수 있음. 물론 사업 현지 관련조직들은 다양함.

40) 경북대국제농업연구소, 『북한적응 슈퍼옥수수 남·북 공동개발사업 5년간 사업결과 및 5년간 사업계획』, 2003.3. p13 에 따르면 1998~2002년 사이 증산효과는 145만톤, 금액으로 3,132억원이라고 자평하고 있음.

신품종도입, 새로운 슈퍼강냉이 육성과 초당 강냉이개발 등 옥수수의 개발과 보급에 관한 것이다.

고정된 창구와의 교류, 그리고 문서화된 협의내용 시행 약속과 지원 등은 적어도 정치적인 부분으로부터의 영향력 배제, 일관적인 사업 추진 등에 대단히 유효한 조치들이 아닌가 여겨진다. 다만 워낙 넓은 지역을 대상으로 하기 때문에 시범지구를 통한 기술파급을 고려하는 것이 바람직할 것이다. 아울러 10년이란 장기적인 시간 경과 후에도 일방적인 남측 자금부담에 의한 지원이 있어야하는가에 대한 검토는 필요하다.

지난 기간동안 북한과의 공동연구사업을 추진해오면서의 어려움을 요약하면 다음과 같다⁴¹⁾.

① 연구를 위한 방문지의 제한, ② 지역적으로 수집된 불충분한 자료, ③ 농기계와 실험기자재의 부족, ④ 연구기관 간 혹은 대북지원조직과의 오해와 불필요한 경쟁, ⑤ 연구비의 부족 등이다. 첫번째 문제는 체제의 차이에서 그리고 사회적 발전 수준차이에서 오는 문제로 사실 남한 사람들이 북한내에서 자유롭게 이동할 수 없는 상황과 밀접하다. 두 번째 문제는 기술적인 남북의 격차와 언어적인 문제 등에서 비롯된다. 또한 북한의 식량정책에 따라 예컨대 쌀에 비중을 두느냐 혹은 감자에 더 많은 비중을 두느냐에 따른 것이다. 세 번째의 문제는 이 분야의 기술적 지원을 통해 해결이 가능하겠지만 네 번째 문제는 항시적으로 우리가 마주치는 이념을 달리하는 한국적 문제가 아닌가 여겨진다.

한편 본 연구를 위한 설문조사결과 대북지원사업 추진 및 운영에 있어서 가장 어려움을 느끼는 부분으로 역시 정치적인 문제에 따른 사업진행의 차질을 꼽았다. 두 번째로는 북한 지원의 활성화를 위한 통일부 관리 시스템의 간소화와 함께, 세 번째로는 정부의 국고(협력기금 등) 보조 확대 등의

41) International Corn Foundation, *Development of Super-Maize for North Korea by the collaboratin of South and North Korea - Results of five years and plans for five years-*, 3003.

제도적 개선과제와 남북직통채널 개설 등이 필요하다고 지적하고 있다.

농기계지원사업의 추진 시 애로사항으로는 실질적으로 필요한 농기계 소요량 파악의 어려움을 들었다. 경험적으로 볼 때, 농기계지원사업의 효과를 거양하기 위해서는 다양한 채널을 통한 사전 준비가 있어야한다는 주장이다. 어려운 상황 아래에서도 지속적인 북한 농기계지원이 필요한 가장 큰 이유로는 노동생산성, 나아가 농산물 생산량을 늘릴 수 있다는 점을 들고 있었다. 옥수수과 관련하여 여전히 직파파종기와 탈립기를 선호하고 있다.

2) 월드비전⁴²⁾ 지원사업

월드비전의 역사는 매우 길다. 북한에 대한 정부차원의 대북지원사업이 본격적으로 전개되기 이전부터 대북 지원사업을 추진해온 것으로 알려져 있다. 1994년 황해도 불타산 목장에 대한 비육우 60두 지원, 평양 제3병원에 대한 환자용 침상 500개 지원, 1995년 홍수피해지역을 위한 밥수수 500톤과 밀가루 천 톤 지원과 함께 1996년 북한내 국수공장을 설립은 이미 알려진 사실들이다.

정부의 기금지원을 받기 위해 월드비전은 1999년 대북지원사업자로 지정되었다. 그러나 전년도인 1998년에 평양 만경대 구역에 1,000평 규모, 2000년에는 평양 두루섬 지역에 1,500평 규모 채소생산을 위한 온실을 만들었다⁴³⁾. 2000년에는 평양 농업과학원 내에 8,500평 씨감자생산 사업장을 그리고 2001년 이후 이 사업을 4개지역⁴⁴⁾으로 확대하였다. 현재는 5개 씨감자생산사업장과 2개 채소생산온실사업장의 운영을 통해 씨감자 생산확대 및

42) 월드비전은 한국전쟁 중 전쟁고아와 미망인들을 돕기 위해 미국인 밥 피얼스 목사와 영락교회 목사인 한경직 목사가 중심이 되어 만들어진 기독교 NGO로써 저개발국 긴급구호와 개발지원을 주된 사업으로 추진해 오고 있는 국제적인 활동을 하는 조직임.

43) 1998~2000년사이 협동농장을 지원했으나 모니터링문제로 오래가지 못했다고 함.

44) 양강도 대홍당군 농업과학원 감자연구소, 평안북도 정주 농업과학분원, 황해남도 배천 농업과학분원, 함경남도 함흥 농업과학분원 등 4곳

관련 기술지원을 도모하고 있으며, 아울러 채소생산관련 기술지원을 지원해 오고 있다. 월드비전의 농기계지원은 거의 모두 유리온실에 관련된 것들이다. 온실용 보일러와 양수기, 자동개폐기 등은 온실운영에 필수적인 기자재들이다.

2001년 이후 남북한간 학자들의 심포지엄 개최는 기술적 교류의 영역과 범위 등을 더욱 확대시키고 있다. 나아가 이러한 경험을 기반으로 과수분야까지의 생산지원과 기술교류를 확대할 계획으로 있다. 2003년도에 계획되었던 기존 씨감자와 채소사업장 개·보수와 함께 채소육종과 과수묘목사업은 북한과의 협의를 통해 2004년으로 이월되었다.

<표3-18> 월드비전의 대북 농업지원 실적

연도	금액(만원)	주요 지원 내용	지원 대상
1994~97	396,000	밥수수,의약품,밀가루,비닐,비료,옷	
1998	672,000	국수공장운영,협동농장지원,긴급식량(옥수수,밀)지원, 옷, 담요등	
1999	516,000.	국수공장운영,씨감자(1.5톤), 수경재배 자재, 오이 집게(5,000개), 비료, 농약, 관수 설비 등 2컨테이너, 파이프, 담요, 철망, 페인트, 농약, 온실용 석탄보일러(3대), 부속자재, 종자배양 실험용기(2조)	조선농업과학원
2000	360,000	국수공장운영,분무기(100대), 보일러(6세트), 용접봉(5박스), 집자전거(500대), 온실기자재(3동), 종자(10kg), 비료(188톤), 수경재배 자재, 겨울철 난방 온풍기, 기름탱크, 전압안정기, 비상용 디젤 발전기(3대)	조선농업과학원
2001	264,000	국수공장운영,온실자재, 종합지위소설비, 조직배양설비, 농약, 바이러스검정시약, 오이, 토마토 종자외, 비료, 액체비료	4개 씨감자생산장(양강도,평북,황남,함남) 조선농업과학원
2002	226,544	무종자(4톤), 농약(11종), 씨감자와 채소온실 설비, 밀가루(250톤), 담요(36,500장) 등	조선농업과학원 민족경제협력연합회
2003	89,739	국수공장운영,감자수경재배설비자재, 병해충방제망, 양수기,자동개폐모터, 비료(254톤), 쌀(500톤), 분유(100톤), 의류 등	조선농업과학원 민족경제협력연합회
2004.6 까지	146,825	국수공장운영,온실자재, 쌀60톤, 밀가루836톤, 콩종자(12톤),비료24톤 채소종자,사과묘목,농약, 라면, 의류, 담요(5천장이상), 학용품 등	조선농업과학원 민족경제협력연합회

주: 지원금액은 정부지원과 자체조달 지원이 합해진 것임.

자료: 김영훈, 권태진, 『북고성군 온실농장 협력사업사례와 과제』, 2002, 통일부 교류협력국, 『월간남북교류협력 및 인도적사업동향』의 매월자료, 현지조사자료 활용

오랜 역사를 갖고 있는 월드비전의 대외지원의 내용은 일단 긴급구호물품에서 근년에는 지속적인 농업사업이 되고 있다. 농업지원사업을 하면서도 당초의 구호적인 성격의 의약품이나 식량, 옷가지 등의 지원도 병행되고 있다. 씨감자나 과채류 기술과 종자개발 등에 있어서 월드비전 자체의 전문가가 없기 때문에 앞의 국제옥수수재단과 같은 직접적이면서, 밀착된 협력은 상대적으로 어렵다. 간접적인 중개지원의 성격이 강하기 때문이다. 기술자를 초청해서 활용하는 이유가 여기에 있다.

월드비전도 보다 긴 안목에서 대북 농업지원사업을 하고 있다고 볼 수 있다. 1단계 농업기술협력을 마치고, 2003년 3월 “민족경제협력연합회”와 “월드비전과 민족경제협력연합회 사이의 농업기술협력에 관한 실무합의서”를 체결하고 있기 때문이다. 여기에서는 2003~2006년 까지 2단계 농업기술협력사업의 주 내용이 정리되어 있다. 감자종자의 경우 무바이러스 감자종자를 2006년에 20만ha에 필요한 만큼 확보한다는 것이다. 2006년에 감자를 400만톤 정도를 생산하게 되면 이것은 알곡 150만톤과 맞먹기 때문에 부족한 식량문제를 해결할 수 있다고 보고 있다.

2004년부터는 과수묘목과 채소육종사업을 시범적으로 평양미립남새연구소와 숙청과수연구소에서 운영중이라고 한다. 북한에서 평양근교의 개발을 위해 그 부근에 집중되는 경향이 있다. 월드비전은 오래된 국제 NGO 이기 때문에 북한과의 관계가 다른 남한내 조직과는 다르며 Worldvision International을 통한 지원도 동시에 이뤄지고 있다.

한편 설문조사 결과 그동안 월드비전의 대북지원사업은 비교적 계획대로 추진되었으나, 상황에 따라 정치적 냉각기류의 형성, SARS 발생 등의 외부적인 이유로 인한 약간의 차질이 있었다고 한다. 또한 대북지원사업 추진 및 운영의 애로사항으로 ① 모금의 문제, ② 북한의 체제상 성격에 따른 경직된 사업추진, ③ 정치적요인과 자체적인 이유로 인한 잦은 계획변경 등을 들었다.

대북지원사업 활성화를 위한 개선과제로 첫째 제도적 절차의 간소화, 둘

째 모금을 포함한 자금문제 해결을 위한 남북협력기금의 활성화와 민간 지원 확대, 셋째 북한 지원단체와 조직들 간의 정보교류, 특히 민·관의 상호 보완적인 정보교류가 필요하다는 점을 지적하고 있었다.

3) 새마을운동중앙회 지원사업

새마을운동중앙회는 새마을 운동의 정신을 계승, 발전시키기 위한 조직이다. 법인으로의 설립이후 2001년 대북 지원사업자 지정을 받고 관련된 사업을 추진하고 있다.

통일부의 대북 지원사업자 지정 전인 1998년에도 젓염소 21마리를 지원했고 1999년에는 감귤을 지원하였다<표3-19>. 초창기 대북지원은 다른 민간에서도 볼 수 있듯이 특별한 장기적인 계획 아래에서 이뤄진 것으로 보기는 힘들다. 그러나 2000년대에 들어서면서 대북지원의 모습은 달라진다. 농자재를 중심으로 지원사업을 추진하고 있는데, 바로 손수레 중심으로 이뤄지고 있다.

매년 손수레와 손수레에 관련된 부속, 기구 등을 중심으로 대북 지원사업을 추진하고 있다. 손수레의 지속적인 지원과 함께 2002년에는 1주일에 약 2만마리를 부화시킬 수 있는 산란 종계장 5동을 지었다. 산란장에 관련된 계분처리장, 발전기실, 사료와 병아리 등도 같이 제공되었다. 한마디로 지금까지 새마을운동중앙회의 대북지원은 손수레와 산란종계장 중심으로 진행되어 왔다고 표현할 수 있다. 그러나 산란 종계장의 가동율이 1/3도 못 되는 것으로 파악하고 있었다. 관련된 시설, 자재, 전력 등의 충분한 지원이 어렵기 때문이다. 특정한 하나의 시설이 종합적으로 지원되었지만 결코 만족할 만큼 운영되지 못하고 있는 셈이다.

한편 새마을운동중앙회는 통일새마을운동을 5단계로 구분, 단계적인 대북지원과 협력사업을 추진하고 있다. 아무래도 초창기에는 북한의 식량과 의료, 의류 부족문제해결을 위한 인도적 지원이 우선이다. 다음으로는 자체 식량확보 역량을 높이기 위한 농기자재의 지원을 중시하고 있다. 만족스러

운 정도는 아니지만 손수레지원, 다른 민간조직과의 연대 하, 농기계, 비료, 농약 등의 지원은 두 번째 단계의 내용실현이다. 3번째 단계는 농업협력인데, 역시 실무자들은 이 부분의 돌파가 매우 어렵다고 보고 있다. 처음 두 단계는 우리의 지원 자체만으로도 가능하지만 3단계에서는 그렇지 않기 때문이다. 상호협력과 함께 분배문제가 첨예하며, 분배후의 처리문제 역시 쉽지 않기 때문이다. 하지만 이 부분으로의 접근은 분명 필요하다.

새마을운동중앙회에서도 대북사업과 사업의 진취적 발전에 어려움을 느끼고 있었다. ① 밀착된 현장 확인과 지원, 협조체제구축이 거의 불가능하다는 것이다. 북한은 단순히 지원만 하라는 식으로 요구사항만을 제시하고 그 이후 상황과 문제에 대한 접근, 협의는 기피한다는 것이다. ② 현장의 종계장과 남한의 기술진이 상시적으로 직접교류를 해야 문제해결, 발전이

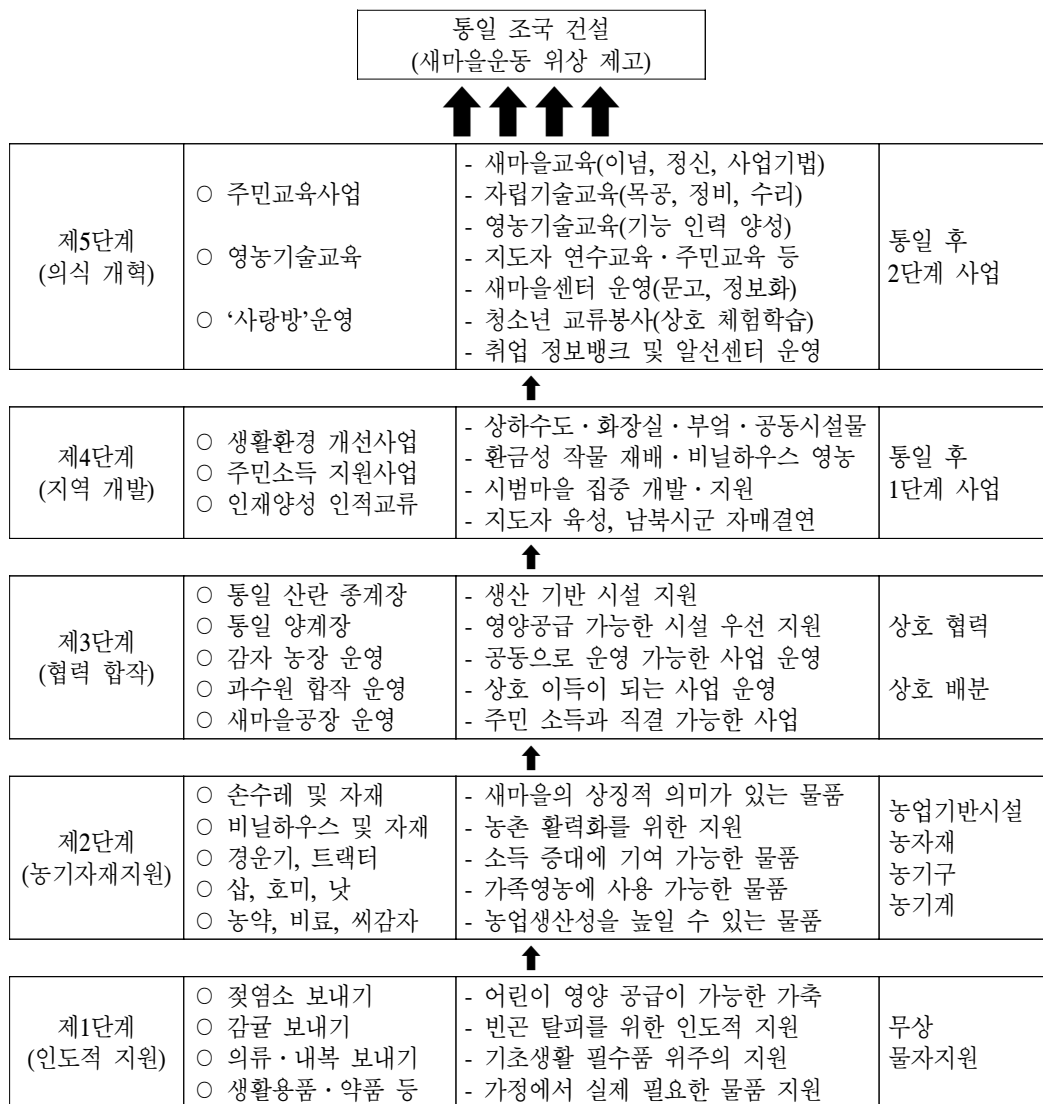
<표3-19> 새마을운동중앙회의 대북 농업지원 실적

연도	금액(만원)	주요 지원 내용	지원 대상
1998	1,050	젓염소(21마리)	
1999	9,373	감귤(6,432박스), 의류, 국토종단희망행진, 탈북자 자녀돕기장학금	
2000	88,793	의류(7,112박스), 농자재(비료, 농약, 씨감자), 손수레(10,000대, 일륜3천, 이륜7천)와 부자재	평양시, 황남북, 평남
2001	101,249	손수레(6천대), 수동식분무기(1만대), 경운기(124대), 이앙기(50대), 콤바인(15대)와 부대장비, 통일새마을하우스(150동분), 의류, 감자(230톤)	농과원, 황해남북, 평안남북, 평양시, 조선여성연합, 함북조선기독교연맹
2002	84,145	산란종계장(5동)과 부자재, 감자(500톤), 계분처리장, 발전기실, 사료(21톤), 병아리(4,100수)	평양시농과원 함북조선기독교연맹
2003	19,846	통일손수레(2륜1천대), 사료(12.5톤), 비닐하우스(100롤), 개폐장치등	평양시농과원
2004.6까지	30,475	밀가루(500톤), 손수레(1륜6천대)	농과원의외5도, 룡천주민

주: 지원금액은 정부지원과 자체조달 지원이 합해진 것임. 지원실적이 자료마다 차이가 있는바, 현지조사시 자체작성한 자료를 중심으로 정리함. 자체작성 자료를 중심으로,

자료: 김영훈, 권태진, 『북고성군 온실농장 협력사업사례와 과제』, 2002, 통일부 교류협력국, 『월간남북교류협력 및 인도적사업동향』의 매월자료, 현지조사자료 활용. 2001년도 경운기(100), 이앙기(50), 콤바인 등은 우리민족, 농기계조합, 농협중앙회 등과 연대 추진

<그림3-2> 통일새마을운동 추진 체계도



가능한데 대납창구를 반드시 경유하도록 하고 있다. 문제와 해결책 교환이 용이하지 않다. 현장에 관련된 자료수집 자체도 제한되어 있다. ③ 각종 관련 시설과 자재 등이 부족하다. 여기에 관련된 문제를 남한에서 신속하게 알지 못할 뿐만 아니라 빠른 지원시스템도 없다. 특히 정치적인 문제발

생시 교류자체가 중단된다. 이 부분의 문제는 상당히 풀기 어려운 것이며 장기적 애로요인이다. ④ 북한 주민들에 대한 동기부여가 약하다. 특히 사유재산 자체의 불인정으로 협력사업차원의 교류는 어려울 것으로 보고 있었다. 대북지원을 받은 북한 주민들 역시 지원이나 사업내용의 실천에 대한 적극적인 자세가 부족하다. ⑤ 점차 대북지원 사업비의 확보가 어려워지고 있다. 대북지원사업의 참여자가 증가하고 있기 때문이다. 남북협력기금의 대폭적인 민간 지원을 요구하는 까닭이다.

농기계에 있어서도 신뢰부족, 현장접근, 내부회원(조직원) 설득 등의 어려움이 있다고 한다. 특히 지원 농기계에 대한 모니터링을 다양하게 실시할 수 없다. 북한에 이 문제의 시정을 강력히 요구하고 있으나 쉽사리 바뀌지 않을 것으로 보인다. 결국 일부만 확인할 수밖에 없는 상황이 지속될 것으로 보고 있었다. 그럼에도 불구하고 앞으로 조성하게 될 개성공단과 배후도시에 공급해야할 각 종 농산물의 생산에 필요한 농기계와 농용자재지원이 필요하다는 점을 이야기하고 있다. 물론 이 부분의 경우에는 지원보다는 상호협력사업이 적절하다고 보고 있다.

4) 남북농업발전협력민간연대

남북농업발전협력민간연대는 1999년 법인설립 이후 씨감자를 중심으로 하는 지원사업을 전개해 오고 있다. “씨감자 생산용 조직배양시설 및 기술지원”이라는 목표아래 기본적인 지원방향을 설정하였다. 그리고 이에 근거한 년차별 사업을 계획, 시행하고 있다. 여러 가지 여건상 구체화된 실행계획의 실천이 어려운 것이 사실이지만 나름대로의 방향과 함께 지원을 구체화하고 있는 것이다. 여러 비료와 농약 등의 지원등도 씨감자의 지원이란 맥락에서 이해된다. 농기계 역시 단순한 방제기와 같은 정도이다.

씨감자를 150톤 처음 지원한 1999년 이래 여러 지역에 공급해 주는 사업을 시행하고 있다. 지역적으로는 함경북도 온성군과 평양이 중심이 되고 있다. 최근에는 지원사업규모가 약간 줄어들었다. 전체지원사업비가 최근 4

년 사이 절반이하로 급격히 줄고 있다. 그리고 씨감자와 무관한 일부 품목들도 등장하고 있다. 이러한 상황에서 향후 양돈지원을 위한 시범사업을 추진하는 등 지원사업도 확대할 계획이라고 한다. 나아가 농업협력사업으로 계약재배, 합영농장 운영까지를 검토 중인 것으로 알려져 있다⁴⁵⁾. 상당한 의욕을 보이고 있다.

<표3-20> 남북농업발전협력민간연대의 대북 농업지원 실적

연도	금액(만원)	주요 지원 내용	지원 대상
1999	33,340	씨감자(150톤)	왕재산 협동농장내 40정보 외 인근지역
2000	63,273	씨감자(410톤),복합비료(65톤),진딧물약(200kg),토양살충제(150kg),역병약(200kg),제조제(100kg),등짐식분무기(50대),	함경북도 온성군 남양협동조합
2001	83,342	씨감자(1,000톤),복합비료(115톤),진딧물약(320kg), 토양살충제(408kg),역병약(400kg),제조제(288kg),등짐식분무기(100대)	함경북도 온성군 남양협동조합, 함경북도 대흥단군 종합농장, 량강도 농촌경리위원회
2002	47,319	씨감자(57만알,26톤)과농자재	함경북도 온성군
2003	30,496	씨감자(48만알,22톤)과농기자재	평양, 원산
2004	33,355	씨감자조직배양시설자재,손수레200대, 수의약품, 사료첨가제,건축자재 등	

주: 지원금액은 정부지원과 자체조달 지원이 합해진 것임.

지원실적이 자료마다 차이가 있는바, 현지조사시 자체작성한 자료를 중심으로 정리함.

자료: 김영훈, 권태진, 『북고성군 온실농장 협력사업사례와 과제』, 2002, 통일부 교류협력국, 『월간남북교류협력 및 인도적사업동향』의 매월자료, 현지조사자료 활용

농발협에서도 대북지원사업을 추진하는 과정에서 다음과 같은 문제에 봉착해 있다고 한다. ① 대북지원 사업의 현지접근, 투명성확보에는 무관심하면서 지원만을 요구하고 있다. 북한의 협조적인 자세가 부족하다. ② 북한의 요구변화, 기술수준 등⁴⁶⁾을 고려한 대북지원사업이 필요한데, 그렇지 않

45) 김영훈, 권태진, 『북고성군 온실농장 협력사업사례와 과제』, 정책연구보고 P55, p16, 2002. 12

46) 최근 농림부회의시 정부가 북한에 미생물복합비료를 지원하려한다는 이야기에

은 경우도 있다. 예컨대 현재 북한에 유리온실을 제공한다고 그것의 사업 지속성과 효과성이 얼마나 되겠는가라고 되묻고 있다. ③ 대북 중심사업을 결정하고 여기에 관련된 종합적 지원이 필요한데 그렇지 못하는 경우도 있다. 단순히 농기계만 갖다준다고 해결되는 것이 아니고 필요한 연료나 부품 등까지도 고려해야한다는 것이다. ④ 북한 농민들의 소극적인 자세도 문제이다. 텃밭(사유재산 인정)의 벌레는 잡아도 논의 피는 뽑지 않는다는 우수개 소리도 있다고 한다. ⑤ 남한 내 대북지원 단체들 간의 불필요 경쟁, 오해 등과 함께 불안정적인 재원확보와 사업추진은 사업비 운용의 효율성을 떨어뜨릴 수 있다.

5) 우리민족서로돕기운동 지원사업

우리민족서로돕기운동본부(Korean Sharing Movement)의 지원규모와 범위는 어느 민간단체나 조직의 그것보다 크고 다양한 것으로 나타나고 있다. 2000년까지만 해도 총 지원규모가 10억 미만이었는데, 최근에는 100억원을 상회하고 있다. 지원내용도 단순한 식량, 의료, 의류에서부터 농업용 자재와 건설, 건축자재 등 매우 다양하다.

우리민족서로돕기운동본부의 초기농업지원은 계약재배 방식을 기획하였지만 북한 측과 합의가 이뤄지지 않아 이루지 못하여 지원사업으로 진행되어왔다. 2000년대에 들어서는 농업용 기자재, 특히 농기계와 관련 수리공장 등의 지원 비중이 크다. 이 부분을 중심으로 2001~2004년 추진해온 협동농장(평안남도, 황해남도, 황해북도)에 대한 농기계와 수리시설을 지원할 계획이다. 민간지원단체 가운데 가장 규모가 큰 대북 농기계지원사업을 수행하고 있다.

대해 북한은 농토산성이 높아 퇴비가 제공되지 않으면 미생물복합비료의 효능은 미약해진다고 주장하여 계획을 수정했고, 북한에 가축분뇨를 준다는 생각은 북한으로부터 남한의 분뇨를 버릴 곳이 없어 북한에 주느냐는 항의를 받을 수도 있다는 점을 고려해야한다고 말했다고 함. 농발협 안약천사무총장

품목지원과 함께, 최근 3년 전부터는 남측의 이양법을 북한 농장에 시범적으로 시행하고 있는데, 반응이 좋으며 주변지역으로의 확대가 기대되고 있다고 한다. 물론 이 부분의 지원이 지방자치단체와의 협력에 의거해서 이뤄지고 있다. 따라서 자체적으로 지속적인 운영에는 어려움이 있을 것이지만 현재로는 관련된 다양한 지원을 하고 있다. 2004년도 지원계획을 봐도 농기계지원과 수리공장 지원, 시범농장지원으로 분리되어 있다.

<표3-21> 우리민족서로돕기운동의 대북 농업지원 실적

연도	금액(만원)	주요 지원 내용	지원 대상
1999	18,400	젖염소(450마리), 배합사료, 수의약품	조선농업과 학원
2000	68,000	건초(100톤), milk system(1set), 자재(1set), 포장용기, 냉동차(2개), 비료(650톤), 울타리자재, 목초종자(5종 4,080kg), 젖염소(120두), 사료(60톤)	조선농업과 학원
2001	243,603	이앙기(50대), 이앙기 부품(100kit), 육모상자(180.075개), 경운기 및 작업기(100set), 잠종, 잠실 및 제재료(10종), 경운기용 분무기(50set), 경운기용 부품(200set), 배추종자, 무종자(200,000봉), 차량 1대, 자전거(100대), 손수레자전거(100대), 콤바인(15대), 콤바인용 부품(30set), 생사검사기(1조), 젖염소/건초/약품(100마리), 육묘용파종기, 옥수수종자탈립기(2대) 등	조선농업과 학원
2002	568,660	쌀(40톤이상), 밀가루(723톤이상), 국수(400톤), 이유식(3,996톤), 동내의(4만벌), 어린이용이불(480채), 각종의료용구와 약품, 건초(70톤), 착유기와 치즈가공설비, 제약설비, 축구공(2002개), 건축자재, 와 강판 등, 인쇄용지, 목초종자(3.8톤), 비료(260톤), 사료(11.2톤), 젖소(600두), 이앙기(2대), 옥수수파종과 육묘파종기(60대, 6대), 경운기(200대), 트랙터(5대), 트랙터타이어(1,000개), 콤바인(50대), 농기계부품과 수리공장지원, 밀링머신(1대) 등	조선농업과 학원
2003	650,724	서적지120톤, 솜원사30톤, 이불500채, 돋보기,의료품, 의료기기와 시약, 앰블란스,분유(400톤), 김(780천속), 설탕(90.8톤),밀가루(430톤),건축자재, 건설자재, 중고카고트럭(8톤2대), 냉장고2대, 냉장차량1대,냉각설비1식,이앙기5대, 중고콤바인(50대이상), 파종기등, 모판용 비닐(3000롤),농약방제기(2대),동력분무기, 배토기, 농기계수리공장 건설자재, 비닐하우스수동개폐기, 종자, 비료, 농약 등	
2004	1,518,701	의료장비와 기기, 의약품, 승합차(1대),건축자재,중형버스(5대), 밀가루(254톤),쌀(1톤),비료, 살충제, 경운기등 농기계와 수리공장 시설 등	

주: 지원금액은 정부지원과 자체조달 지원이 합해진 것임.

자료: 김영훈, 권태진, 『북고성군 온실농장 협력사업사례와 과제』, 2002, 통일부 교류협력국, 『월간남북교류협력 및 인도적사업동향』의 매월자료, 현지조사자료 활용

물론 우리민족서로돕기운동본부가 농업부문만의 사업을 추진하지는 않는다. 2004년도 1월 26일 민족화해협의회와 맺은 합의서에 보건의료지원사업을 우선하고 있으며, 농업 이외에 기 진행해왔던 밀가루지원, 축산기술분야 협력사업 등을 협의한다고 기재하고 있다.

사업의 추진과정에서 현장의 실무자들은 다음 몇 가지의 어려움을 호소하고 있다. ① 재원확보가 어려워지고 있다는 이야기이다. 1990년대 후반 이후 수많은 조직들이 대북지원사업을 추진해 오고 있고, 이 과정에서 각종 지원자금을 확보하기 위해 경쟁하다보니 이제는 재원자체의 확보가 어렵다. 조직자체의 인건비 확보도 문제시 될 정도라고 한다. 기업, 지방자치단체까지 지원사업을 직접 수행하는 경우가 많다. ② 북한 방문이 점차 더 어려워지고 있다. 대외 홍보성 지원이 많고, 남북을 둘러싼 여러 가지 문제들로 인해 북한의 태도가 경직되고 있기 때문이다. 특히 남북간 그리고 북한과 그 밖의 국가간 정치적인 문제로 인한 순수 지원사업의 차질은 어제 오늘의 상황이 아니라는 것이다. ③ 북한 지원 단체 간 불필요한 경쟁, 중복지원, 투명성 결여 등의 문제가 있다. 역시 국제 옥수수재단에서의 지적과 같은 류의 문제를 여기에서도 지적하고 있다. 대북지원 조직과 단체들의 사업영역이랄지 지역 등의 조정, 안배가 필요한 이유이다. 이외에도 물자 반출 및 방북 규제 완화를 들었다.

대북 농기계지원사업의 지속적인 추진의 가장 큰 이유로 북한의 농업생산성 향상을 통한 식량 자급률의 제고를 들고 있었다. 지속적인 지원을 위해서는 지원 결과에 대한 구체적인 평가가 필요하고, 이를 바탕으로 지원 대상과 규모를 계속적으로 확대시켜야 한다고 말하고 있다. 아울러 북한 내 지원대상지역의 농업 실태를 면밀히 분석, 적절한 모델을 설정하여 추진하는 것이 바람직하다는 것이다. 물론 여기에는 안정적, 지속적인 지원이 있어야 한다.

6) 평화의 숲 지원사업

평화의 숲은 1999년에 만들어진 사단법인으로 북한의 산림복구를 위한

양묘단지 조성사업을 중심지원사업으로 추진해 오고 있다. 2000년 남북협력 사업자로써, 2001년에는 대북지원사업자로 지정된 평화의 숲은 이름 그대로 산림에 관련된 사업을 중심으로 하는 단체로 보는 것이 좋을 것이다. 당연히 대북지원사업의 주요 내용 역시 산림에 관련된 것들이다.

<표3-22> 평화의 숲 대북 지원 실적

연도	금액(만원)	주요 지원 내용	지원 대상
1999	8,900	종자(리기다, 잣나무 등 4종165kg), 묘목(3종 900본), 임업장비(분무기, 가위, 측량기 등), 비료(16.5톤), 비닐(9톤)	
2000	11,200	묘목(1종 20만본), 임업장비(800점), 비료(6톤), 농약(3종 1,118ℓ), 비닐(2톤)	
2001	9,600	과수묘목(3만주), 트랙터(1세트), 경운기(2세트)	
2002	16,430	묘목(느티나무, 포플러 등 38.5만본), 양수기(3대), 전동기(1대), 전기선과 호스	평양 순안 지역, 북고성군 지역
2003	44,400	종자(7종 16만본), 임업장비(6종 1,205점, 트랙터 1세트, 경운기 3세트 포함), 비료(22.3톤), 양묘온실(2동 750평), 태양열 발전설비와 온실관련 자재 등	양묘시설은 평양과 고성
2004.8 까지	24,500	3종(23만본), 묘목(1종 25만본), 임업장비(20종 1,128점 병충해 방제기구중심), 비료(2톤), 방제약제, 양묘장관리동(30평), 양묘용 포트, 태양광발전설비(7.5kW) 등.	

주: 총 지원액을 의미하며, 2002년도 지원금액에는 동북아 산림포럼이 유엔개발계획(UNDP)과 진행하는 양묘장 사업에 현금 120백만원 후원금이 포함됨.

자료: 김영훈, 권태진, 『북고성군 온실농장 협력사업사례와 과제』, 2002, 통일부 교류협력국, 『월간남북교류협력 및 인도적사업동향』의 매월자료, 현지조사자료 활용

1999년 이후 평화의 숲에서는 숲에 관련된 사업을 독자적인 사업으로 추진해 오다가 2002년부터 공동사업으로 추진해 오고 있다.

초창기 북한의 요구에 따른 단순한 지원차원을 넘어 2002년부터는 북한과의 의향서⁴⁷⁾를 교환하고 지역과 사업내용을 보다 구체화하였다. 2003년

47) 2002년 북한 산림과학연구소와 “양묘장 협력사업 및 고성군 산림조성사업에 관한 의향서”를 2003년에는 “평양 순안 및 고성군 양묘기지건설과 산림조성사업에 관한 의향서”를 2004년에는 금강산 국제관광총회사와 금강산 고성군 지역 산림조성 사업에 관한 의향서“를 교환하였음.

에는 고성과 평양에 양묘장건설을 지원하기도 하였다. 양묘용 온실건설과 여기에 필요한 부속자재, 그리고 묘목 등이 지원되었다. 평화의 숲에서 지원하는 농기계 역시 묘목에 관련된 것과 양묘장에 관련된 설비, 기자재 등이다. 트랙터와 경운기 등이 지원되었으며, 방제관련 농기기구도 지원하였다. 양묘장을 만들어 생산이 가능하도록 하였으며 관련된 소형 태양광 발전소, 관리동 등도 지원하였다. 당연히 온실을 짓게 되면 거기에 필요한 시설기자재가 들어갈 것이다.

평화의 숲의 대북지원을 보면 일관적이고 지속적인 특징을 발견할 수 있다. 지금까지의 거의 모든 사업은 산림에 관련된 것들이다. 다른 단체의 경우 주목적 사업과 비교적 무관한 지원들이 나타나는데 여기에서는 그런 일시적인 사업을 찾을 수 없다. 그런 면에서 대단히 바람직한 대북지원 입장과 사업지원을 견지하고 있다.

한편 지금까지 북한지원사업을 수행해오면서 경험했던 어려운 점들이 적지 않다고 한다. ① 특별히 산림지원사업은 광역적이기 때문에 지자체, 정부와의 연대, 지원이 필요한데 용이하지 않다. 아울러 산림에 관련된 단체와의 협력적 연대지원이 필요하데 이 부분이 어렵다는 것이다. ② 산림지원의 효과는 장기에 걸쳐 나타나기 때문에 타 분야에 비해 소홀하게 취급되는 경향이 있다. 남북한 모두 눈에 띄는 실적을 중시하는 경향이 없지 않다. ③ 묘목이나 종묘를 적기에 운송하지 못해 실패한 경우도 있다고 한다. 남북 정치적 관계로 인한 지원사업의 무기한 연기, 교류 중단 등으로 인해 발생하는 문제이다. ④ 농기계에 관련하여 이용을 원활하게 하기 위해서는 부품, 수리지원 등이 필요하나 그렇지 못하다는 지적이다. 특히 농기계고장 등이 불시에 나타나기 때문에 효율적 이용을 위한 사후관리 지원도 동시에 수반되어야 한다. 앞으로도 생산성 향상을 위해 농기계 등을 계속 지원할 계획이며, 기계조작과 숙련도 제고, 수리·정비기술 향상 등에 관련된 부분의 지원도 고려중이라 한다.

7) 한국이웃사랑회(굿네이버스) 지원사업

한국이웃사랑회 즉, 굿네이버스의 대북지원사업은 전체적인 규모로 볼 때에는 우리민족 서로돕기운동본부 다음으로 규모와 지원사업종류가 크고 다양하다. 단체 이름에서 풍기듯이 1995년 이후 주로 어린이에 관련된 지원사업을 시행하여 왔다. 어린이 건강증진과 질병퇴치에 관련된 사업이 중심이 되었기 때문에 농업에 관련된 지원사업의 규모나 분야가 그리 크지도 다양하지는 않다.

농업지원은 1998년 남포시 대안구역 및 용강군의 젓소목장 운영에 필요한 관련된 기자재를 지원을 해 오면서 꾸준히 진행되어 오고 있다. 그러나 농업에 관련된 것들은 비료나 사료, 일시적인 수요에 대응한 비닐, 젓소 등의 지원에 그치고 있으며 지속성이란 면에서는 여전히 취약하다. 최근의 사업내용을 보아도 그렇다. 계획적인 농업관련 지원사업의 이루어져 온 것이 아니기 때문이다. 다양하지만 농업부분에 대해서는 단발마성으로 이뤄지고 있음을 지원품목과 변화에서 읽을 수 있다.

<표3-23> 한국이웃사랑회의 사업별 대북 지원 실적

단위: 만원

구 분	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
긴급구호품	3,130	-	-	-	-	-	-	-	-	-
신의주초등생	8,738	-	-	-	-	-	-	-	-	-
의류	-	45,743	-	-	-	-	-	-	-	-
식량,비료,의약	-	-	28,311	3,397	-	-	-	-	-	-
낙농,우유급식	-	-	-	35,287	15,050	206,810	53,806	91,109	164,771	58,400
육아원지원	-	-	-	-	-	5,333	183,810	156,193	324,528	164,373
평양아동병원	-	-	-	-	-	-	552,045	328,924	55,818	364,475
평양안과병원	-	-	-	-	-	-	-	62,305	24,592	-
정성제약지원	-	-	-	-	-	-	-	-	26,729	32,123
교육지원	-	-	-	-	-	-	-	-	16,924	60,161
심장병원	-	-	-	-	-	-	-	-	-	30,066
합 계	11,868	45,743	28,311	38,684	15,050	212,143	789,661	638,531	613,362	709,598

자료: 한국이웃사랑회

<표3-24> 한국이웃사랑회의 대북 농업지원 실적

연도	주요 지원 내용	지원 대상
1998	젓소(200마리), 사료(46톤), 트랙터 타이어(50대분), 젓소정액(200마리분), 인공수정기(2조), 수의약품(20box)	대안·용강 젓소목장
1999	콩사료(120톤), 살초제(400kg), 우유멸균가마솥(1기), 크림분리기(2대), 우유통(100개), 인공수정기기(2조), 질소통(1개), 우유멸균기(1기), 수의약품(7종), 주사기(200개), 이표(200개), 이표장착기(2조)	대안·용강 젓소목장
2000	요소비료(200톤), 수의약품(14종), 콩사료(114톤), 농약분무기(100대), 젓소정액(402마리분), 약품(1종), 살초제(3.5t), 살충제(1t)	대안·용강·교잡소 젓소목장
2001	우유통(300개), 배합사료(160톤), 수의약품(18종), 대두박(165톤), 우유냉장운반차량(2대), 우유멸균기(1기), 작업복(2,167점), 승합차(1대), 요소비료(150톤), 경운기(10set), 살초제(1톤), 살충제(1톤), 착유기(2set), 수동분무기(100개), 이표(500개), 이표장착기(3개), 크림분리기(2대), 옥수수(600톤), 목초씨앗(10포)	3개 목장 및 4개 젓소목장
2002	아기관련침구와 우유포장설비, 분유, 원아용버스, 건설관련 장비와 타일, 철근 등, 의약품과 수의약품 등, 배합사료(2,400포), 종란(2.4만개), 컨테이너(2대), 양계사료(100포), 밀가루(100톤) 난방설비(6종) 등	4개목장 및 젓소목장
2003	병의원관련 설비, 실험기구, 의료장비 등,차량(키고트럭2대, 덤프트럭5대 등)과 부속품, 건설관련장비(시멘트300톤,나무바닥재4천장,합판50장) 등, 아동관련품(분유1천톤, 보육원시설보수자재39종)과 기타 열풍기, 학교시설관련자재, 밀가루(100톤), 젓소(50두),사료(121톤), 모판비닐(1,000롤), 종란(13천개), 양계사육설비,수의약품,주사기 등	
2004	의약품과 의료장비, 건축자재(철근360톤), 아동과 양로원관련물자, 담요(2.4천장), 밀가루174톤,라면(81천개), 젓소(100두), 배합사료(60톤), 비닐(20톤),설탕(35톤), 식용유(17톤), 종이(60톤), 발전기 등	

주: 지원금액은 정부지원과 자체조달 지원이 합해진 것임.

자료: 김영훈, 권태진, 『북고성군 온실농장 협력사업사례와 과제』, 2002, 통일부 교류협력국, 『월간남북교류협력 및 인도적사업동향』의 매월자료, 현지조사자료 활용

이 단체에서도 대북지원사업을 수행해 오면서 어려움을 느끼고 있다. ① 가장 문제시되는 것은 정치적인 영향에 의해 인도적인 사업이 차질을 빚는다는 것이다. ② 대북지원시 협력기금의 지원을 평균적인 개념에 의해 분배하고 있는데, 효율성에 문제가 있다는 지적이다. 엄격한 평가를 통해 보다 우수한 지원단체를 중심으로 사업을 추진하길 바라고 있었다. ③ 북한에 대한 정보가 부족하며, 아울러 남한의 지원단체들의 보유정보를 공유하여 활용해야하는 데 그렇지 못하다는 것이다. ④ 사업지원시 패키지화하는 전략이 필요한데, 상당부분 일회성 사업으로 그치는 경우가 있다는 지적이

다. 예컨대 농기계만을 지원하는 것 보다는 농기계의 지원과 함께, 부품, 수리지원 등이 뒤따르는 것은 사업의 효율성제고에 이바지한다는 것이다. ⑤ 남북협력기금의 확대, ⑥ 민간 지원조직과 단체간 지원의 전문화도 고려할 필요가 있다는 것이다. 지원사업분야를 전문화하자라는 것이다. 그럼으로써 사업추진의 효율성이 높아질 수 있기 때문이다. 이 밖에도 물자 운송의 문제로 정기항로의 고비용과 생물(젓소, 종란 등)의 경우 해상운송 위험이 매우 커서 육로 운송이 시급하다는 지적도 있다.

8) 한국대학생선교회 지원사업

주지하다시피 한국대학생선교회(Korea Campus Crusade for Christ; C.C.C)는 북한에 대한 젓염소 지원으로 이름이 알려져 있다. 북한 내의 식량부족문제 해결의 한 방안으로 우량 젓염소를 개량, 번식시켜 영양분 섭취에 기여하고자 지원사업을 시행해 왔다.

1999년 평양시 상원군 시범목장에 젓염소를 지원한 이래 2000년부터는 새로이 조성한 황해북도 봉산군 은정리 젓염소농장에 대한 지속적인 젓염소와 염소에 관련된 사업을 지원해 오고 있다. 초기에는 창원군과 강동군 등

<표3-25> 한국대학생선교회 대북 농업지원 실적

연도	금액(만원)	주요 지원 내용	지원 대상
1999	na	젓염소(450마리)	상원군 목장
2000	na	건초(100톤), 착유가공시설, 유리병과 병마개, 비료와 울타리 자재	상원군 목장
2001	na	젓염소(220마리), 목초용종자(5종)	상원군 목장 봉산군은정리
2002	na	젓염소(460마리), 건초(70톤), 경운기와 축사관련 기자재, 착유설비와 원유냉각기, 치즈가공설비 등, 약품과 비료(34톤) 등	봉산군은정리 강동군구빈리
2003	27,252	착유,유가공설비,유리병(4만개),컨테이너(2개), 냉각기(1대), 건축자재	봉산군은정리
2004.6 까지	23,152	밀가루(100톤),젓염소(100두),사료(12톤),경운기및부속품,수의약품,염소목장지하수개발 등	

주: 지원금액은 정부지원과 자체조달 지원이 합해진 것임. 지원실적이 자료마다 차이가 있는바, 현지조사시 자체작성한 자료를 중심으로 정리함.

자료: 김영훈, 권태진, 『북고성군 온실농장 협력사업사례와 과제』, 2002, 통일부 교류협력국, 『월간남북교류협력 및 인도적사업동향』의 매월자료, 현지조사자료 활용

등 3곳을 지원했으나 굿네이버스와 중복되어 은정리에 집중하고 있다고 한다. 황해북도 봉산군 은정리 염소원종목장은 면적이 12,000ha의 초대형 목장이라 한다. 자연초지가 2,200ha이며 염소 수는 약 800마리이다.

2002년부터는 젓소 농장에 관련된 젓소지원이외의 사업도 지원하고 있다. 각종 유가공설비와 경운기들이 2002년 이후 지원되고 있다. 2002년에 경운기 5세트가, 아울러 착유, 가공설비가 지원된 것이다. 2003년에는 우리 민족 서로돕기운동과 컨소시엄의 형태로 트랙터와 경운기(10대)를 지원했다고 한다. 최근에는 지하수까지 개발하였다.

한국대학생선교회와 민족화해협회는 봉산군 은정리 염소원종 목장에 대한 지원과 기술합의서를 2003년에도 작성, 교환한 바 있다. 단위 사업으로 규모도 작지 않으며 기간도 역시 상대적으로 긴, 비교적 안정적 지원이 이뤄져 오고 있다. 2004년까지 20.5억원을 모금하여 2004년 9월 7일 현재까지 총 17.1억원을 대북지원사업에 지출하였다. 학생들의 모금액이 전체의 54%에 이른 정도로 비중이 높은 데 지속적인 지원을 위한 모금에 어려움이 있는 것으로 보인다.

대북 지원, 협력 사업을 추진하는 과정에서 한국대학생 성교회 역시 다른 지원단체와 유사한 어려움을 안고 있었다. ① 가장 먼저 남북간 정치적, 외교적 문제 등으로 인해 민간차원의 교류가 영향을 강하게 받고 있다. 남한보다는 북한이 한층 이 부분에 예민하다. 북한 방문과정에서도 현장에 대한 자유로운 출입, 정보수집 등이 제한 받고 있다. ② 북한내 인프라와 기술인력 부족으로 사업효과 발휘가 어렵고 지원된 부분 이외부분의 파급효과 기대는 거의 불가능하다. ③ 투자에 대한 인식부족, 체제의 특징으로부터 유래하는 북한인들의 소극적인 사업태도 등도 중요한 문제이다. 사유재산제도의 문제는 풀기 어려운 본질의 문제이다. ④ 상호 협력과 검토를 통한 지원방향, 규모 등의 설정 보다는 북한의 일방적 요구에 따른 지원이 많다. 중장기적인 사업수립과 추진이 매우 어렵다. ⑤ 지원기금마련의 어려움과 함께, ⑥ 운송의 어려움, 즉 해상운동 뿐만 아니라 육로수송이 필요하

고 아울러 화물기지도 필요하다는 것이다.

대북 농기계지원사업과 관련하여서는 농기계 자체만의 지원 뿐만 아니라 북한 주민의 농기계 이해도를 높이고, 연료와 소모성 부품의 적절한 공급문제를 동시에 고려해야한다는 것이다. 아울러 장기적으로 북한 현지에 생산공장을 건설한다는 전제하에 대북 지원사업을 구상하는 것이 필요하다는 것이다.

9) 한국JTS 지원사업

한국제이티에스(Join Together Society; JTS)는 대북지원사업자로 지정(1999년)되기 이전부터 북한에 대한 인도적 지원을 해 온 조직이다. 1997년 이후 북한 어린이의 영양개선과 농업개발 지원이라는 두 가지 지원 방향에 맞춰 라선지역 탁아소·유치원, 청진고아원 등에 어린이용 분유, 설탕 등을 지원해오고 있다. 동시에 농자재도 지원해 오고 있다. 각종 농자재는 온성군, 라선지역 등 여러 지역에 지원되었다.

<표3-26> 한국JTS의 대북 농업지원 실적

연도	금액(만원)	주요 지원 내용	지원 대상
1998	1,936	비료, 농약, 비닐, 영농기술, 씨앗	온성군
1999	18,349	비료(384톤), 농약(2.5톤), 비닐(1톤), 영농기술, 씨앗(17.3톤), 씨감자(1.5kg)	라진·선봉지역의 4개 협동농장
2000	35,359	벼, 옥수수	온성군, 선봉군, 라진시
2001	38,323	비료(418톤), 비닐(34.5톤), 설탕(24톤)	황해북도 연탄군 창매 협동농장, 라선지역 농장
2002	56,142	전지분유(63톤), 설탕(143톤), 옥수수(37톤), 쌀(86톤 이상), 밀가루(100톤), 비료(280톤), 어린이 이유·영양식 등	라진, 선봉, 함경북도 경성군
2003	51,707	밀가루(370톤), 옥수수쌀(33톤), 입쌀(182톤), 쌀(50톤), 설탕(29.4톤), 분유(43.4톤), 비료(384톤) 유아용 신발, 비닐 등	"
2004.6 까지	60,206	쌀(115톤), 밀가루(200톤이상), 옥수수(7톤), 분유(27톤), 설탕(48톤), 비닐(10톤이상), 비료(252톤), 마대, 의약품, 이불500채, 의류, 학용품 등	라진, 선봉 지역 (400정보)

주: 지원금액은 정부지원과 자체조달 지원이 합해진 것임.

자료: 김영훈, 권태진, 『북고성군 온실농장 협력사업사례와 과제』, 2002, 통일부 교류협력국, 『월간남북교류협력 및 인도적사업동향』의 매월자료, 현지조사자료 활용

최근에는 북한의 어린이 식량 문제가 심각해지면서 이 부분의 지원비중이 높아지고 있다. 쌀, 밀가루, 옥수수, 분유, 설탕, 의약품, 학용품 등의 지원이 강화되었다. 특별히 농기계를 중심으로 한 경우는 없다.

농업에 관련하여 지난 6년(1997~2003. 10) 동안 복합비료(1,084톤), 인산비료(369톤), 요소비료(976톤)을 지원하였으며, 이외에도 농업용 비닐, 종자(옥수수), 농약 등을 지원해 왔다. 이러한 농업지원사업은 라선시(나진-선봉 경제특구), 함경북도 경성과 황해북도 연탄 지역에 1q중하고 있다. 같은 기간동안 자체적으로 집계한 지원 총 약 331만 달러(1달러 1,200원기준) 가운데 농업지원은 약 89만 달러로 26.9%이다. 한국JTS⁴⁸⁾ 자체가 중점적으로 추진해온 어린이 노인과 긴급구호 지원에 중심이 있기 때문에 농업부분은 상대적으로 비중이 작다. 한국JTS⁴⁸⁾는 정토회와 공동으로 인도적인 부분에 대한 대북지원 사업을 펼쳐오고 있기 때문에 당연히 농업 생산부분의 비중이 상대적으로 작다. 아울러 지체적인 기술지원이 어렵기 때문에 비료중심으로 지원하는 상황이다.

농업부분의 지원과 관련하여 1999년 함경북도 온성군에 소규모(60정보) 시범재배(벼30, 옥수수30정보)를 실시하였고, 이후 이 과정에서 중국 조선족 농업기술자가 조선농장에 기술지원을 하였다고는 하나 정확한 내역과 추진 결과는 알 수 없다. 지원된 비료와 농약 등이 라선시, 함북 온성과 경성, 황북 연탄 등지의 옥수수재배에 사용되었고 그것의 사용면적이 최근 매년 400정보를 넘는 다는 정도이다.

대북지원과정에서 경험했던 문제로, ① 농업지원의 경우 관련 기술자의 방북, 장기체류 등을 통한 심층적 지원이 필요한데 그렇지 못하다(사업장 방문 등). ② 대북지원 단체들 간의 보이지 않는 경쟁이 있어, 어떤 때는 지원단체간 갈등을 느낄 수 있다. ③ 아무래도 이데올로기 차이에 따른 지원과 협력의 한계가 있다. ④ 농기계지원과 관련하여 대형농기계보다는 소형

48) 현재의 이사장으로 법륜스님이기 때문에 불교계(조계종 산하 정토회)의 지원을 받음.

농기계지원이 바람직한데, 일부 전시성 대형 농기계도 지원된다. 연료문제도 고려하지 않을 수 없다.

나. 지원의 문제

앞에서는 비교적 잘 알려진 농업관련 지원사업을 수행해온 민간조직과 단체들의 지원사업 내용을 정리하였다. 위 외에도 일시적이기는 하지만 농협중앙회, 대한적십자사, 남북협력제주도민운동본부 등에서 일시적이지만 농업관련 지원을 한 실적들이 있다. 종자나 비료, 농약, 사료와 가축 등의 지원이 단발마적으로 이뤄진 실적들을 여러 조직이나 단체에서 발견할 수 있다.

농업에 관련된 위와 같은 조직들의 대북 지원과 그 내용, 그리고 지원과정에서 경험했던 문제점들을 아래와 같이 정리할 수 있다.

첫째 다양한 지원주체들 간의 그리고 지원내용간의 상호 의존적 조정이 이뤄지지 않고 있는 것으로 판단된다. 씨감자에 관련된 사업을 할 경우, 적어도 국내의 전문기관과 연대 하에 지원기관 간 협력이 필요한데 그렇지 못했다. 자칫 “지원경쟁”이 야기될 수도 있는 문제이다.

현재 대북지원사업을 추진할 경우 통일부의 남북협력기금의 지원을 받아서 하든지 아니면 자체자금으로 할 수 있다. 일단 두 가지의 경우 사업을 추진하고 있는 사업주체간 상호 사업과 지역 등의 조정을 할 수 있는 조직이 없다. 물론 초창기이기 때문에 다양하게 이뤄지도록 내버려 두는 것이 좋다고 할지도 모른다. 자칫 남북간 갈등 소지가 있기 때문이다. 그렇다 하더라도 어차피 부분에서 전체로, 단기에서 장기로 대북지원사업을 진취적으로 끌고 가려면 어느 정도 지역과 사업내용의 상호 교류와 검토가 필요하다. 흔히 지원을 해주고 불만을 살 수 있는 여지가 있는데, 이것은 지원내용의 상호 비교에서 나오기 때문이다.

둘째 북한의 기술적 조건을 고려하지 않을 경우 그 사업의 성공은 어렵다. 그런데 대북지원의 경우 그런 모습도 엿볼 수 있다. 예컨대 유리온실이

북한에서 얼마나 수용될 수 있을까? 남한과 같은 수준의 산란종계장과 관련 시설이 북한에서 얼마나 효율적으로 운영될까? 어려울 것이며 현실도 그런 것으로 회자되고 있다. 우리의 수준이 아니라 북한의 수준을 고려한 지원이 필요하다. 종합적인 지원도 필요하지만 종합시의 문제도 잘 살펴야 한다. 자칫 전체를 활용할 수 없을 수도 있다. 아울러 단발마적으로 품목을 지원하는 것의 효과는 매우 적다.

셋째 북한 농업지원사업은 가능한한 소지역, 일정 분야사업으로 집중하는 것이 좋은데, 현실을 여의치 못하다. 물론 그 반대의 경우도 있을 수 있다. 하지만 대부분 전자의 지원방식이 유효하다고 본다. 왜냐하면 농업의 경우 지원품목과 결합된 사업들이 많으며, 아울러 어느 한 품목의 농업 관련기술 하나만을 지원할 경우 그 효과는 미미하기 때문이다. 따라서 일정 지역과 품목중심의 지원이 장차 주변지역으로의 확산과 그 효과거양에 유리하다. 동일 조직내 사업이 너무 다양하고 관련성이 적은, 북한의 일시적 요구에만 치우칠 경우 지원효과는 반감한다. 특히 기술적인 지속적인 지원 면에서 어려움이 있을 수 있다. 따라서 이 부분의 조정이 필요하다.

넷째 당초계획과 실천과는 상당한 괴리를 발견할 수 있다. 매년 남북협력기금을 받기 위해 신청하는 사업계획서와 실제의 실적을 비교해 보면 시기와 내용 등에서 차이가 많음을 볼 수 있다. 확정된 예산의 집행이 잘 안 되는 이유는 우리에게 보다는 북한에게 더 많다고 한다. 그런데 이러한 차질의 원인 분석과 이러한 문제해결을 위한 전문화된 창구가 없다. 그저 북한의 조치만을 바라보고 있는 경우가 많다고 한다. 2004년에도 정치적인 이유로 대북지원사업의 일정에 차질을 빚은 경우가 많은 것은 주지의 사실이다. 굳이 모든 지원사업 조직을 총괄하지는 않더라도 비정치적 차원의 문제를 통괄할 수 있는 협의체가 필요하지 않나 여겨진다.

다섯째 사실 너무나 가변적인 대북지원과 교류를 전략적으로 추진한다는 것 자체는 매우 어렵다. 자칫 북한과의 갈등을 초래할 수도 있기 때문이다. 그러나 적어도 지원 조직이나 단체 자체에서만이라도 사업의 목적과 연계

한 전략을 수립하고 추진하는 주도적 입장 견지가 필요하다. 북한의 그때 그때 필요에 따른 대북 지원사업도 중요하지만 이제는 보다 긴 안목에서의 목표수립과 지속적 지원, 나아가 협력사업으로의 발전을 위한 전략을 구가해야 할 것이다. 언제까지 지원만을 할 수는 없는 노릇이기 때문이다. 물론 상당수의 민간조직에서는 이러한 면을 고려하고도 있다. 그럼에도 불구하고 아직도 이러한 단계적 차원에서의 접근은 매우 취약하다. 관련사업 나아가 보다 광범위한 사업과의 결합적인 지원과 추진은 장기적 안목에서만 가능하다.

여섯째 대북지원실적을 정확하게 집계할 수 없다. 여러 기관 합자지원 시 서로 자기에 실적을 넣기 때문에 전체를 합하면 실제보다 부풀려진다. 통일부에서 발간하는 자료집에 있는 것과 실제 각 조직들이 지원한 것 과도 차이가 있다. 한마디로 대북지원사업에 대한 정연하게 정리된 자료가 없다. 장차를 위해 정비해야 할 것으로 판단한다.

더불어 사실 지원자금의 확보 역시 어려운 문제라고 지원단체들이 호소하고 있다. 일부 전문가들에 의한 지적, 즉 북한 내에 사유재산제도가 정착되지 않으면 농업협력은 매우 힘들다는 점 또한 상기해야 할 내용이라 여겨진다. 따라서 전면적인 협력사업이 아닌 농업특구와 같은 정도가 현재로서 기대되는 중·장기적인 모습이 아닌가 여겨진다.

5. 지방정부 대북 농업과 농기계지원 실태와 문제

대북 교류에 있어서 지방자치단체의 참여는 여러 면에서 의의가 있다. 지자체 대북교류의 중요성⁴⁹⁾은 아래와 같이 정리할 수 있다. ① 중앙정부 차원 수행이 어려운 비정치적 과제수행 용이하다는 것이다. ② 풀뿌리 차

49) 심익섭, “남북교류·협력시대의 지방정부의 역할”, 『한·독사회과학논총』제11권 제1호, 2001 내에서 필자가 중요하다 판단되는 내용을 재정리함.

원의 접근으로 상대의 이해 폭을 확대하는 것이 용이하다는 것이며, ③ 지역 공동개발, 특산물 교환 등 상호이익을 쉽게 구현할 수 있고, ④ 자매결연 등을 통해 인적교류의 확대가 용이하다는 점이다. 그리고 ⑤ 지방교류 통해 국가차원 교류시의 시행착오를 감소시키고, 통일과정 갈등과 혼란 등 사전 훈련과 조율이 가능하다는 등의 의의를 찾을 수 있다. 거꾸로 이와 같은 의의를 현실에서 구현할 때 지방자치단체에 의한 대북교류는 그 존재의 의미를 가질 수 있다.

현재 모든 지방자치단체에서 시행하는 대북지원사업의 경우, 어느 농기계만을 고집하고 있지는 않다. 대부분 그들이 지향하는 지원사업 내용과 관련된 농기계를 지원해 온 정도이다. 물론 일시적인 요구에 따른 지원도 있을 것이다. 그런데 농기계 지원이 부각된 것은 북한의 요구도 있지만 최근 대규모로 지원되고 있는 전라남도와 전라북도, 경기도 등의 대북지원사업 때문이다. 과거 소량 농기계지원으로 주된 사업의 보조적인 차원을 넘어 일정 지역의 농업기계화라는 목적 하에 농법의 전환까지 야기하는 농기계의 지원이 일어나고 있기 때문이다. 여기에 향후 지방자치단체 중심의 대규모 농기계지원사업이 예견되고 있다. 따라서 여기에서는 지방자치단체 중심의 대북 농업과 농기계 지원사업을 정리하였다. 그것을 통해 대북 농기계지원사업의 추진에 중요한 몇 가지 교훈을 얻고자하기 때문이다.

가. 지원사업 실태

1) 강원도 지원사업

가) 추진배경과 의의

남북으로 분단된 강원도는 어느 지역보다 북한에 대한 관심이 많았다. 남측 강원도민들의 북측 분단된 북 강원도에 대한 남다른 관심, 나아가 공동어업육성의 필요성 등으로 인해 가장 빠르게 북측과 대화를 시작해 왔다. 현실적으로 시베리아철도(TSR) 연결 경원선과 동해북부선의 연결을 통해 중요한 물류기능을 확보할 수 있고, 또한 금강산관광의 육·해상로이용

등의 필요성 증대는 남북 강원도 사이의 대화를 부추기게 되었다.

강원도가 추진하고 있는 대북지원정책의 기본적인 정책방향은 국가 전체적인 대북교류사업 틀 내에서 지방정부로써 실질적인 교류협력을 추진하고 민간·사회단체와의 수평적 관계를 유지한다는 것이다. 일명 미시적, 분권적 접근이라는 기조를 유지하고 있다.

강원도의 대북 교류, 협력사업의 기본 원칙은 ① 공동참여·실천가능성·실질적 협력, ② 장기적 안목에서 남북강원도의 공동번영과 이익 도모, ③ 남북교류협력사업의 합목적적인 명분과 실리의 공동 추구, ④ 범도민적 합의와 공감대를 바탕으로 추진한다는 데에 있다.

나) 추진현황

강원도의 대북 교류, 협력사업의 실질적인 추진은 1998년 강원도청 기획관리실내에 “남북교류전담팀”을 설치하면서부터 이뤄지고 있다. 광역 지방자치단체 내에 이와 같은 대북지원사업조직이 만들어진 것은 처음이다. 이 조직을 통해 강원도는 실천적인 대북사업을 추진할 수 있게 된 것이다. 2001년 3월에는 “남북교류전담팀”이 “남북협력담당광실”로 확대, 개편되었다.

지방자치단체 내 대북지원을 위한 조직정비와 함께 외곽조직으로써 “(사)남북강원도협력협회”가 2000년 5월에, 그리고 “북강원센터”가 2000년 6월에 설립되었다. 북강원편람, 북강원 알리기 인터넷 서비스 제공 등 정보공유와 도민의 남북협력사업에 대한 이해증진에 이바지하고 있다.

관련조직의 신설과 함께 2000년 12월에는 도지사⁵⁰⁾가 포함된 남측 강원도 대표단이 평양을 방문하여 남북강원도간 협력을 위한 5개항 기본합의서와 3개 협의서를 체결하였다. 남북간에는 산림과 어종자원에 공동의 관심사가 있어왔다. 2000년 이후 연어사업과 공동 산림병충해 방제작업이라는 사업을 추진하였다.

50) 지방자치단체장의 방북은 최초로 그 자체 의미가 있음.

남북강원도협력협회와 함께 2001. 4월 북강원도 고성군 남강하류 연어 55만 마리 공동방류(최초 공동 지자체사업)되었으며, 2002년에 50만 마리, 2003년 50만 마리가 방류⁵¹⁾되었다. 아울러 2002년 강원도 지사의 방북시 합의했던 대지 6,140평, 건축불 740평, 연간 500만 마리 생산규모의 새끼연어 부화장⁵²⁾을 18.6억원의 사업비를 투입하여 건설하였다. 연어전문가들의 기술교류, 관련 기자재의 공급도 이뤄지고 있다.

연어사업보다 활발하지는 않으나 산림보호 차원의 병충해 방제사업도 시행한 바가 있다. 산림병충해 방제작업으로 2001. 6월 금강산 삼일로와 구룡연지역 약 5,000ha 솔잎혹파리의 공동방제사업을 실시하였다. 이 가운데 1,000ha는 잣나무 넓적 잎벌레 방제지역인데 공동방제작업의 효과가 좋다는 판단 아래 북한에서는 원산까지 10,000ha 이상을 방제지원확대 요구할 정도라고 한다. 도 차원에서 적극적으로, 그리고 계획적으로 관련사업을 추진하고 있다는 특징을 읽을 수 있다.

<표3-27> 남북강원도협력협회 대북 농업지원 실적

연도	금액(만원)	주요 지원 내용	지원 대상
2002	148,740	연어치어(50만마리), 연어부화장관련 시설공사와 방류장비 등	
2003	109,248	연어치어(50만마리), 수조차(1대), 연어훈제기(1대), 냉동고(2대), 방류자재, 건축설비자재, 잣나무넓적벌레방제자재 등	
2004.6까지	12,492	연어치어(50만마리), 방류자재등	

주: 지원금액은 정부지원과 자체조달 지원이 합해진 것임.

자료: 통일부 교류협력국, 『월간남북교류협력 및 인도적사업동향』의 매월자료와 현지조사자료

51) 남강과 남대천에 방류되는데, 남강의 경우 DMZ를 따라 흐르다 해금강 위로 빠져 지나가는 특이성으로 “연어사랑시민모임”이 1997년부터 남고성군 고진동 계곡 남강 지류에 매년 10만마리씩 어린 연어를 방류해왔고, 2000년 도지사 방북시 남강에서 어미 연어가 지속적으로 포획된다는 것을 확인했다함(우리민족 서로돕기운동 평화나눔센터: 2003. 12. p39)

52) 북강원도 안변군 과평리 남대천변 주위, 북강원도청 소재지 원산으로부터 12km 지점위치 강원도와 통일부 남북협력기금사업으로 추진

강원도는 남북강원도협력협회를 통해 조달된 남북협력기금의 일부와 강원도내 민간조직에 의해 조달된 자금을 합하여 쌀 중심의 두벌농업 시범포 사업(쌀-보리, 쌀-밀, 밭농사-보리·밀, 각 1ha정도씩)을 공동으로 3개년 계획아래 운영하고 있다. 이를 통해 40~60%의 생산성 향상을 지향하고 있다고 한다. 아울러 강원도와 비슷한 북한지역에 6,000평 규모의 씨감자 원종장 건설을 계획하고 있다. 이 과정에서 못자리용 비닐(2000~2001), 자전거(2001년 1천대), 씨감자(1999년 30톤) 등을 지원한 실적이 있다. 강원대학교에 의한 씨감자 30톤('00. 4), 컴퓨터 200대('97년)지원, 농협강원지역본부의 못자리용 비닐 24천롤('00.12 18천롤, '01.4 6천롤), 천주교 춘천교구청의 옥수수 1천톤('97), 감자 300톤('97), 엑스레이 검진차 5대('00 3대, '01 2대), 연어 부화설비 2종('03. 7)지원과 강원도기독교 연합회의 자전거 1천대('01.12) 지원 등의 실적을 보이고 있다.

강원도의 대북지원을 보면 남북강원도협력협회와 강원도 그리고 지역내 민간조직과 협동으로 대북지원사업을 추진하는 특징을 엿볼 수 있다. 민간조직에만 의존할 경우 기획성, 실천성 등의 부족문제가 발생할 수 있는데 이러한 문제를 상당히 완화한 대북사업체계를 갖추고 있다. 또한 광역자치단체가 전면에서 나설 경우 역시 남북간 정치적 장애요소도 우려되기 때문에 남북강원도협력협회를 앞세워 이러한 문제 역시 완화하고 있다. 상당히 전략적이면서 종합적인 대북지원사업을 추진하고 있다고 보는 것이다. 나아가 강원도에서는 체육·문화·학술교류, 북한강 수계중심 생태계, 에너지 자원조사 등의 남북협력 사업을 계획하고 있다고 한다.

위와 같은 계획적인 사업과 함께 2004년 북한 통천역 폭발사고에 대응하기 위해 남북강원도협력협회에서는「북한통천지역폭발참사피해돕기강원도민긴급행동」을 결성('04. 4.27)하고 성금 5만달러('04. 4.27) 모금하여 전달하기도 하였다.

다) 주요성과 및 향후계획

대북지원 혹은 공동, 협력사업의 효과를 엄밀하게 측정하는 것은 불가능

하다. 다만 정성적인 측면에서 그 효과를 논할 수 있을 뿐이다. 나름대로 강원도에서 정리하고 있는 강원도의 대북지원사업효과는 다음과 같다.

- 남북상호 공동이익을 위한 「남북교류협력 모델」 정립
 - 사회 각계에서 모범적인 교류협력 사례로 평가
- 남북이 공유한 동해안 어족자원 증식 규모 확대
- 북한주민의 대체식량 확보 및 소득 증대에 기여
- 북한의 항구적인 연어 생산기반시설 확충
- 설악·금강권의 산림환경 보전 및 연계 관광개발 여건 조성

라) 추진상의 문제점

오랫동안 대북 지원사업을 추진해 오면서 겪었던 문제는 여전하다고 한다. 문제를 요약하면,

첫째, 국내외 정치 및 남북관계 상황에 따른 영향을 받을 수밖에 없다는 것이다. 연어부화장 건설과정에서는 2002년 6월의 서해교전으로 공사자재 제공시기가 2개월 이상 늦어져 북한으로부터 항의를 받기도 하였다.

둘째, 북한에 대한 정보획득에 제약이 있다는 것이다. 모름지기 협상에서는 상대방에 대한 정보에 따라 그 성패가 좌우되는 경우가 많다. 그런데 폐쇄적인 북한체제 특성으로 인한 정보의 제약은 우리 측 협상 대표단에게 불리하게 작용하는 경우가 있는 것이다.

셋째, 북한은 순수한 의미의 협력사업에 대해서도 전략·전술적 차원에서 접근한다는 것이다. 이로 인해 순수한 인도주의적 차원의 대북지원사업에 있어서도 그 의미가 퇴색되는 경우가 발생한다는 것이다.

넷째, 북한은 금년 공동시설에서도 앞세우고 있듯이 《정치사상》을 강조하고 있다. 따라서 남북 상호방문이 필요한 교류협력은 극도로 자제하고 있다는 것이다. 예컨대 남북 상호방문이 필요한 남북체육교류에 있어서 북한은 2003년 대구 U대회 등에서 보수 우익단체 시위 등의 사례를 들면서 난색을 표명하였다는 것이다.

다섯째, 남한의 카운터 파트로서 북한의 대남 교류협력사업 담당 조직이 제한적이라는 것이다. 북한은 민족화해협의회와 민족경제협력연합회가 주로 이를 맡아서 하고 있다. 이에 반해 남한에서는 이미 오래전부터 수많은 민간단체가 교류협력 사업을 추진하고 있으며, 최근에는 여러 지자체에서도 교류협력사업을 계획하고 있다. 이는 남북교류협력의 활성화라는 측면에서는 바람직한 현상이라 할 수 있으나, 또 다른 측면에서는 북한으로 하여금 선택권을 가지게 하는 결과로 나타나고 있다.

마) 주요 정책과제

강원도는 2단계 교류협력사업의 실천에 있어서도 다음과 같은 기본원칙을 견지하면서, 분권적 미시적 방식으로 접근해 나갈 계획이다.

첫째, 거듭되지만 장기적 안목에서 남북 강원도의 공동번영과 발전을 도모한다. 남북 강원도는 강원도라는 하나의 이름을 쓰면서 정도(定道) 600년의 오랜 역사를 함께해오고 있다. 이는 남과 북의 강원도는 남다른 민족동질성을 지닌 운명적 공동체라는 것이다. 따라서 강원도에서는 남과 북이 따로 설 수 없다는 인식을 바탕으로 공동의 번영과 발전을 가져올 수 있다고 생각되는 사업을 발굴 추진해 나갈 것이다.

둘째, 남북 교류협력사업이 합목적적인 실리와 명분을 동시에 추구한다. 남북 교류협력사업은 여러 가지로 어려움을 겪고 있는 북한주민들에게 실질적인 도움을 줄 수 있어야 하며, 인도주의적 동포애라는 도덕적 명분에도 합치되어야 할 것이다. 이는 다음의 범도민적 합의와 공감대 형성의 기본 바탕을 이루게 되는 것이다.

셋째, 범도민적 합의와 공감대를 바탕으로 추진해 나간다. 범도민적 참여와 협조는 남북 교류협력의 안정성과 지속성을 확보할 수 있는 필수 불가결한 요소라고 하겠다. 즉 도청의 몇몇 공무원들의 아이디어에서 나온 협력사업이 아무리 합목적적 실리와 명분을 추구한다 하여도 이는 사상누각이라 할 것이다.

이상과 같은 원칙을 견지한다 해도 남북 교류협력사업은 독특한 체제를 지닌 북한을 상대로 하는 사업으로서 우리의 의지와 노력만 가지고는 이루어질 수 없는 특수한 영역이다. 따라서 무엇보다 북한의 의지와 자세가 중요한 요소라고 하겠다.

2) 경기도 대북지원

가) 추진배경과 의의

경기도는 대북 지원, 교류사업의 추진을 자체적인 제도정비와 기금마련 등을 통해 수행하고 있는 특징을 갖고 있다.

대북지원사업의 목표는 중앙정부가 지향하는 바와 다르지 않다. 교류, 협력을 통한 남북 동질성회복과 장기적 교류, 지원확대 등을 통한 신뢰구축, 통일여건 조성이 바로 그것이다. 사업추진의 방법도 단계적, 지속적으로 인도적지원에서 최종적으로는 경제협력으로 발전시킨다는 상당히 짜임새가 있다.

즉, 사업추진의 목적을 ① 교류유도 → ② 신뢰구축 → ③ 상호이익으로 보고, 여기에 맞도록 사업의 내용을 ① 인도적 지원 → ② 문화·체육 등 인적교류 → ③ 경제협력사업으로 순차적으로 지향하고 있다.

아울러 전시·일회성 사업은 지양하고, 지속적인 교류·협력이 가능한 사업과 지역을 선정하여 추진하려는 것이다. 가능하다면 경기도의 지리적 여건 및 ‘통일의 전진기지’ 역할에 부합하는 지역과 사업을 중심으로 대북 교류사업을 추진한다는 것이다.

이러한 맥락과 함께 남한에서 국가적 차원에서 추진하고 있는 개성공단 건설 등 국책사업과의 연계도 고려하면서 대북 교류를 추진하는 전략은 매우 당연한 것으로 보인다. 특히 경기도에서 궁극적으로 경제교류, 협력을 지향해야 한다고 보는 기본적인 이유는 경기도가 ① 개성공단·경의선 연결 등 국책사업과 관련 교류협력의 전초기지가 되어야⁵³⁾하고, ② 접경지역 및 DMZ의 생태환경보전·안보·레저관광 자원을 개발해야 할 당위성이

있다고 보는 것이다. 물론 이 과정에서 산업기반·경제발전 등 가장 큰 수혜지역임은 분명하다.

나) 추진현황

경기도는 상당히 조직적으로 대북지원체계를 구축해 오고 있다. 남북교류사업의 추진을 위한 기반정비를 분야별로 구축하고 있다.

먼저 제도적인 측면에서 남북교류협력사업을 위한 「경기도남북교류협력조례」를 제정(2001.11. 9)하고 하위 시행규칙을 만들어(2001.12.24) 사업추진의 법적 근간을 마련하였다.

두 번째로 필요한 안정적 사업자금을 마련을 위해 조례에 기반한 “경기도남북교류협력기금”을 2004년까지 총 200억원을 조성할 계획⁵⁴⁾이다.

세 번째로 경기도민의 다양한 의견수렴과 함께 전체적인 지지기반확보를 통한 대북 교류사업 추진을 위해 민간중심의 “경기도남북교류협력위원회”를 구성(20명, 위원장 도지사, 2002.3.4)하였다. 경기도의회 내에는 “경기도남북교류특별위원회”(16명, 2000.11)를, 경기개발연구원 내에는 “남북포럼”(8명, 2002.12)을 만들어 운영해 오고 있다.

경기도에서는 남북교류협력 사업을 시기적으로 사업의 내용별로 정리하여 추진하려고 하고 있다. 시기적으로 보면 단기의 경우 지원사업위주, 중기의 경우 공동 혹은 협력사업으로, 장기에서는 경제협력 차원 즉 수익의 분배까지를 고려한 사업으로 정리해 놓고 있다. 이 과정에서 경기도 입장에서 상대적으로 접근이 용이한 사업을 중심에 놓고 있음도 사실이다.

53) 세부적인 내용으로, • 교류협력 활성화에 따른 인·물적 교류활동의 최적지로 부상 • 접경지역의 SOC확충·물류산업의 중심지화를 통한 경기북부지역 개발,
• 경의·경원선이 장차 TCR·TSR과 연결시, 동북아 경제권에서 경기도의 전략적 위상과 입지적 가치 증대를 들 수 있음.

54) 연도별 조성 현황(억원) : 30억원('01), 60('02), 50('03), 60('04)

<표3-28> 경기도의 남북교류협력사업⁵⁵⁾ 구상(안)

구분	사업과 영역
○단기적 교류 가능 사업(1년)	① 농기계·부품 지원, ② 보건의료기구 지원, ③ 식품분야 지원 사업
○중기적 교류 가능사업(1-3년)	① 벼농사 시범농장 조성, ② 임진강 상류 치어방류 ③ 화훼시범단지 조성, ④ 양잠·양계·양돈 시범 단지 조성
○장기적 교류 가능사업(1-5년)	① 산업협력 분야 ○ 농업분야: 계약재배·합영농장을 통한 농업인력 기술교류 및 생 산물 반입·수출 ○ IT분야 : SW·HW 기술교육 →부품 생산, 애니메이션 등 경기도 특화분야 교류 ② 의료·생활환경 분야 ○ 한약재 재배·한방의료 인력 교류, 어린이·노약자 건강증진 센 터 건립 ③ 문화·체육·학술·관광 분야 ○기본계획(案)의 인적교류 분야에 대해 북측과 협의 진행

자료: 경기도

한편, 이와 같은 기본적인 구상 아래 사업들은 순차적·점증적으로 확대
함과 동시에 단·중·장기 사업을 연계 Project 별로 추진한다는 전략이다.
아울러 전문가들의 의견을 반영하고, 소요재원을 면밀히 분석하여 이를 사
업구체화시 반영한다는 생각이다.

기반정비와 함께 2003년부터 경기도는 실질적인 대북 교류사업을 진행시
켜오고 있다. 먼저 경기도에서 마련한 사업추진 방향을 가지고 북한 측과
만났고, 이를 사업화 할 수 있도록 제1차 실무협의를와 함께 교류협력 의향
서⁵⁶⁾를 체결('03.12월, 금강산)하였다. 2004년 4월에는 평양에서 제2차 실무

55) ○ 사업선정 기준

- 남북교류사업은 상호 거부감이 적은 비정치적인 인도적 지원사업을 통해 신
뢰 관계 형성 후, 문화·체육 등 인적교류로 확대
 - 북한은 아직 물적 지원에는 호의적이나 인적교류에는 소극적
- 道の 남북교류협력기금의 과도한 원금잠식 없이 효율적 활용이 가능한 범
위내의 사업으로 북한의 관심이 높은 사업
 - 도민참여 및 도내 조합·단체·기업의 간접이익이 발생하는 사업

협의 및 교류협력 사업 합의서⁵⁷⁾ 체결이 있었다.

기본적인 합의에 따라 2004년부터 본격적인 대북 지원사업이 추진되고 있다. 물론 예상치 못했던 돌발사고와 이에 대응한 지원⁵⁸⁾이 있었지만 이와 별도로 당초 합의한 내용의 사업이 추진되고 있다.

경기도에서 확정된 2004년도 대북 지원사업의 내용을 보면 크게 3가지로 구분되며, 아래와 같다.

- 농업분야 : 경운기 100대, 콤파인(중고) 20대
- 의료분야 : 치과장비 5세트, 환자수송용 버스(24인승) 5대
- 당면설비 : 반죽→성형→절단→냉각→냉동(보관)

다) 주요성과 및 향후계획

당초의 계획에 따라 1차적으로 2004. 6. 16에 경운기 100대, 중형버스 5대, 치과장비 5대 등이 북한에 지원되었다. 경기도와 우리민족 서로돕기 운동본부에서 공동으로 추진하는 “황해북도 사리원시 협동농장경영위원회 및 사리원인민병원 지원사업”의 일환으로 전달되었다. 2차 지원은 9월 초에

56) 주요내용

- 사업주체 : 경기도 ↔ 북측 민족화해협의회
- 교류지역 : 황해남·북도를 중점교류대상지역으로 선정(필요시 평양)
- 사업분야 : 농기계 지원, 의료분야, 식품가공 공장 설비 지원 등
- 양자간 교류협력 사업을 지속성을 갖고 본격 추진한다는 원칙에 합의

57) 주요내용

- 사업확정 : 의향서 체결시 논의된 사업을 추진키로 확정
- 사업규모 : 농기계 120대, 치과장비 5세트, 차량 5대, 당면설비 등
- 향후 양자간 경제·사회·문화 등 다 분야 교류협력을 계속 협의·추진키로 합의

58) 구호물자 내역: 재해 구호물자 1,000세트 지원(보건복지국), 1억원 상당의 응급 의약품 구입 지원(정책기획관실), 구호물품 : 272백만원, 의약품 : 100백만원외에 2002년 6월 인도적 물자 지원(10억원 상당)으로 양강도 지역(경운기 200대, 지붕개량제 등)에 이뤄짐.

이뤄졌는데, 콤바인 20대가 전달되었다. 당초 2차 물품지원 계획 예정이었던 당면공장설비는 기술진의 입북이 허용되지 않아 지원되지 못했다.

경기도는 접경지역 상호간에 이익이 되는 분야(예 임진강 유역 이용, 홍수, 관광)에 지원할 장기적인 계획을 가지고 있다. 아직 전담기구를 설치할 계획은 없지만 필요시 설치할 수도 있다는 입장이다. 장차 단순한 지원만이 아닌 협력사업으로의 확대를 위해 농업협력사업 계획들을 수립하고 있다. 아직까지는 지원수준이지만, 북한의 농업이 일정 수준에 이르게 된다면 충분히 가능할 것으로 판단하고 있는 것이다. 협력사업의 형태로는 북한에 위탁생산하는 방식이 가장 용이할 것으로 보고 있었다.

3) 전라남도 대북지원

가) 추진배경과 의의

전라남도의 대북지원사업은 기존의 “광주전남 우리민족서로돕기운동”이 추진해오는 사업에 공동으로 참여하면서부터 시작된다. 2000년 10월 26일에 범종교 시민단체로 발족한 광주전남 우리민족서로돕기운동⁵⁹⁾은 서울의 조직과 같은 대북 지원사업을 추진해 왔다. 즉, 북한 동포에 대한 인도적 지원을 통한 한민족의 번영과 통일의 기틀을 마련하기 위해 사업을 추진해 온 것이다.

이와 달리 전남에서는 대북 지원사업을 추진하기 위해 2003년 4월 28일 “전남도민남북교류협의회”를 발족시켰다. 이 때부터 지방 자치단체 차원의 대북사업이 시작된다. 물론 추진과정에서 우리민족서로돕기운동의 지원을 받았다. 전남도민남북교류협의회⁶⁰⁾는 강원도의 (사)남북강원도협력협회와

59) 구성원: 고문(6명), 상임대표(8명), 공동대표(25명), 자문위원, 감사 등// 하위조직과 단체: 동북아평화연대, 보건의료협력본부, 사랑의김, 미역 북녘보내기 운동본부, 나눔사랑 어머니회, 정책위원회, 운영위원회, 사무총장, 사무처

60) 목적: 전남 자치단체와 의회, 민간업체, 기업, 전남 도민들이 참여하는, 지방 분권시대 지방차원의 남북교류와 협력사업을 정착시키고 나아가 문화, 체육 등 그

는 다르고 광역자치단체내 기초자치단체의 장이 구성원으로 되어 있는, 경기도 남북교류협력위원회와 비슷한 성격의 조직이다. 초창기에는 서울의 우리민족서로돕기운동의 지원 속에 농기계와 수리공장 지원사업을 시행했지만 2004년부터는 실질적인 운영을 광주전남 우리민족서로돕기운동의 지원을 받으며 할 것이다.

나) 추진 현황

기본적으로 전라남도에서는 평안남도를 중심으로 특히 대동군을 중심으로 농업중심의 대북지원사업을 전개하면서 문화, 체육교류 등 특화된 사업을 전개하여 지방간 남북교류협력사업의 폭을 넓히려는 생각을 갖고 있다. 아울러 2004년부터는 독자적으로 전남도민남북교류협의회가 대북창구가 되어 사업을 추진하는 것이다.

2004년도에 전남도민남북교류협의회에서 계획하고 있는 주요 사업의 내용을 보면 아래와 같다.

전라남도와 우리민족서로돕기에서 추진한 2003년도 사업은 역시 농기계를 중심으로 한 사업이었다. 2004년도에는 2003년에 평안남도 대동군에 건설한 ‘농기계수리공장’의 운영을 위한 자재를 지원함으로써 지원효과를 극대화하고 남북간 농업협력사업의 전형을 만들어 내고자 하였다. 또한, 지원한 콤파인의 부품을 지원함으로써 원활한 벼 수확과 농업기술교류협력사업의 토대를 쌓고, 나아가 평안남도와의 남북농업협력사업을 지방자치단체가 주도적으로 참가한 전남남북교류협의회에서 담당함으로써 남북 지역간 교류협력사업의 획기적 전기를 만들어고자 하는 주요취지를 가지고 실시되었다.

교류와 협력의 폭을 넓혀 통일시대 선구자로 전남위치하기 위함.

주요사업내용: 경험단 방북·시찰, 북한 경제기관, 기업과의 교류, 협력, 남북경협토의, 관련사업 활성화 연구 등

<표3-29> 전남도민남북교류협의회 2004년 주요사업 내용

구 분	내 용
전체사업	○ 농기계수리공장 운영 - 대동농기계수리공장 운영에 필요한 부품 및 기계 지원 (북측의 요청) - 선반 및 트랙터 부품 등 농기계수리공장 지원(북측의 요청) * 북측과 세부적인 품목 등 협의 ○ 남북 협동 시범농법 시행 및 농기계지원 - 모내기부터 수확까지 북의 주체농법 대신 우리의 농법을 보급 * 모내기 및 시범농장 규모는 북측과 협의 - 경운기 100대 지원(2003년 사업 이월 60대 포함) - 이앙기(50~100대)와 못자리용 비닐 및 모판, 자재 지원 - 비료(유기질) 등 농업물품 지원 ○ 남북시범 협동농장 운영 - 비닐하우스 단지 조성(약 4000평 규모) * 모내기와 채소재배 병행 - 평안남도 대동군을 남북농업교류협력사업의 집적화 단지로 조성 * 평안남도 대동군 현지조사를 통해 사업 규모와 생산 작물 확정
전남 각 시·군 특화사업	○ 시, 군의 독자적인 문화, 체육 분야 남북교류협력사업을 2~3개 시, 군을 중심으로 먼저 실시 ○ 군민 모금 등을 통한 인도지원
학술행사 및 토론회	○ 전남남북교류협회의의 사업추진 성과와 의의를 학술적으로 정리, 지방자치단체의 남북교류협력사업의 방향을 제시하는 강연(순회), 토론회 개최 ○ 학술회의 및 토론회에 북측의 참가를 적극 권유 ○ 전남지역의 큰 행사시 문화, 체육, 예술교류사업을 추진
전남지역 단체/주민의 남북교류사업	○ 축협협의회를 중심으로 평안남도 대동군에 '한우목장' 건설, 운영 ○ 기타 도민과 단체의 모금을 통한 지원사업(평안남도에 집중)

자료: 전라남도

주요 추진 내용으로는 선반, 밀링머신 등 공작기계와 발전기, 용접기, 특수페인트 등 '대동농기계수리공장' 운영을 위한 장비 지원과 콤팩트 보용 부품 및 연마기, 궤도바퀴 등 콤팩트 수리용 부품 및 장비 지원, 2003년 북측에 약속한 경운기 등 농기계 지원 등이다.

2004년도 주요 사업일정과 향후계획은 <그림3-3>과 같다.

<그림3-3> 전남도민남북교류협의회 2004년 주요사업 실시 및 계획

- 5월 1일 - 6일 : 2004년 전남-평남 협력사업 합의서 교환
 ; 장소 : 평양, 평안남도 대동군
 ; 대표단 : 정영재 사무총장
 ; 합의내용 (농기계수리공장 운영 및 비닐온실 사업 등)
- 6월 28일 : 대동농기계수리공장 지원물자 환송식
 ; 장소 : 남도예술회관, 오후 3시
 ; 지원물자 : 선반, 밀링, 발전기, 페인트
 ; 수송경로 : 광주-인천-남포-대동군
- 9월 18일 : 콤팩트 부품 등 대동군에 전달
 ; 지원물자 : 콤팩트 부품, 예취날, 케도바퀴, 연마기 등
 ; 수송경로 : 광주-인천-남포-대동군
- 10월 15일 - 10월 21일 : 밀종자 복측 민화협에 전달
 ; 지원물자 : 종자용 밀 56톤, 파종기 5대
 ; 수송경로 : 광주-인천-남포
- 11월 10일 - 11월 16일 : 전남쌀 복측 민화협에 전달 예정
 ; 지원물자 : 전남 햅쌀 50톤
 ; 수송경로 : 광주-인천-남포
 ; 분배지역 : 평안남도지역 탁아소, 소학교 학생 급식용, 병원 환자용

<표3-30> 2004년도 전남 남북교류 지원내역 및 사업비(2004. 6~11.5)

지원 품목		금액(원)	용 도
공작 기계	선반	8,000,000	농기계 부품 제작용
	수직밀링	15,600,000	농기계 부품 제작용
	라디알드릴머신	12,350,000	농기계 부품 제작용
	디젤발전기	7,500,000	농기계공장 전기 공급용
	용접기	1,000,000	농기계 수리용
	페인트	3,200,000	공장바닥용 에폭시
콤팩트 부품	콤팩트부품	62,290,330	콤팩트 교체 및 소모부품
	예취날 및 교체용	11,875,000	수확용 칼날 및 교체용
	연마기	15,000,000	수확용 칼날 연마용
	케도바퀴	14,254,000	콤팩트 운행용 바퀴
종자용 밀	종자용 밀	60,000,000	종자용 밀 56톤
	파종기	3,000,000	밀 파종기 5대
쌀	전남 햅쌀	125,000,000	
계		464,069,330	

자료: 전라남도

다) 추진상의 문제점

2003년 사업의 결산이 늦어지고 북측과의 합의사항(경운기)을 완전히 이행하지 못함으로 인해 사업시작이 지난해에 비해 늦어진 관계로 모내기사업은 추진하지 못하였다. 또한, 5월 6일 '2004년 교류협력 합의서'를 교환하고 공작기계 지원 등 본격적인 사업을 6월부터 시작하였으나, 북측이 지난 7월부터 '조문문제, 탈북자 문제' 등으로 평양방문을 일체 불허하여 대표단 방북 등 정상적인 남북협력사업이 전개되지 못하고 있다. 실무협의를 이루어지고 있으나 남북 당국간의 냉각으로 인해 대표단 방북 등의 활발한 남북협력사업은 다소 시일이 걸릴 것으로 예상되고 있다. 이로 인해 북측과 합의한 하반기 사업을 실행하는데 많은 어려움이 있을 것으로 예상하고 있었다. 위와 같은 사업 추진상의 어려움 외에도 지원사업의 재원을 확보하는 어려움을 토로하고 있다. 지방에서 모금운동만으로는 안정적인 재원 확보가 어려우며, 전남 자치단체의 기금 출연이 차츰 정착되고 있지만 아직은 완전한 단계가 아니라는 것이다.

라) 향후계획

전라남도에서는 평안남도 대동군을 남북농업의 협력과 통일의 전진기지로 가상하고 이 지역에 대한 지속적인 지원을 하고 있다. 2003년 '대동 농기계 수리공장 준공'의 성과를 이어 남한의 종자를 북한에 제공하여 남북 공동 종자개발사업으로 확산시키고 현실적으로 북의 생산력 증강을 도모하고자 계획하고 있다. 세부적으로 밀 파종 지원 사업을 위해 2004년 12월 중 북측과 협의하여 평양, 평안남도, 황해도 등지에 기술지원과 대표단 방북을 실시하고, 밀 파종 지원 및 지속적인 우리 밀 교류사업에 대한 협의를 전개할 예정이다. 또한 2005년 통일 밀 생산 계획의 일환으로 밀 교류협력사업에 대한 계획을 수립하고, 밀 수확시기에 맞춘 방북과 이모작을 지원하고, 북에서 수확한 밀 종자를 남쪽에서 파종할 계획이다.

비닐하우스를 이용한 시설농업, 특히 시설원예단지를 시범적으로 조성하

여 상대적으로 발전된 남한의 농업기술을 북한에 전수하고, 나아가 이 시설단지를 남북농업교류의 집적화 단지로 조성한다는 복안도 갖고 있다.

4) 전라북도 대북지원

가) 추진배경과 의의

전라북도 역시 다른 지방자치단체와 같은 사업취지를 가지고 대북사업을 시작하였다. 남북한간 이해의 폭을 넓혀 분단의 장기화로 깊어진 이질화를 극복하고, 평화정착과 긴장완화를 도모하여 통일대비 남북공동체형성을 촉진시키기 위한다는 명분은 바람직한 것이다.

전라북도에서는 도와 시·군의 공동 남북 농업교류 협력사업에 대한 추진협의를 2003. 11. 18 지방자치정책협의회를 중심으로 하였다. 그리고 같은 해 12월 6일에는 시·군 부단체장 회의를 통해 남북교류대상지역으로 황해남도를 선정하였다. 전라북도는 농도 전북의 특성과 북한의 산업구조를 검토한 후, 우선 협력이 용이한 농업분야를 중심으로 추진하고 장기적으로는 문화·예술·체육 등 상호 관심이 있는 분야로 확대할 계획이다. 전라남도 와 비슷한 방향에서의 검토와 계획을 갖고 있는 셈이다.

전라북도의 대북지원사업의 추진은 자체적인 추진기반이 없기 때문에 서울의 우리민족서로돕기운동의 지원을 받고 있다. 물론 정부의 남북협력기금의 지원을 신청하여 활용할 것이다. 전북 도와 시·군 협력에 의한 남북 교류협력사업은 그간 다른 광역단체나 기초단체협의회에서 추진하는 사례와 달리 도와 시군이 공동으로 추진하는 것으로 전국 최초인 점이 부각되고 있다. 현재 대북지원에 관련된 관련 조례가 만들어지지 않고 있다. 초기이기 때문에, 그리고 안정적으로 사업의 정립된 상황이 아니기 때문에 조례의 필요성을 못 느끼고 있다고 한다. 현재는 자치행정과에서 관련 업무를 관장하고 있으며 강원도와 같은 전담기구의 필요성을 느끼지 못한다고 한다. 우리민족서로돕기운동과 연계되어 있기 때문에 더욱 새로운 관리조직의 필요성을 못 느끼는 상황이다. 한편 북한의 무성의에 대한 아쉬움이

많다. 어느 정도 북한의 성의만 있었다면 하는 아쉬움을 실무자들은 갖고 있었으며, 그래서인지는 모르나 내년도 계획도 없다고 한다. 최종적으로는 기초자치단체장 중심의 지방자치정책협의회에서 결정할 문제이긴 하나, 자칫 일회성 사업으로 끝맺을 가능성도 있다.

나) 2004 사업계획과 실천

전라북도의 2004년도 대북지원사업명은 “황해남도 농업기술협력사업”이다. 총 사업규모를 1,786백만원으로 계획하고 있으며, 이 자금은 도비(300백만원), 시군비(700백만원)와 우리민족서로돕기운동본부(786백만원)에서 조달된다.

남측의 사업주체는 재원 출연자들인 전라북도와 14개시군, 우리민족서로돕기운동본부가 되며 북한 측은 황해남도(신천군) 인민위원회, 조선농업과 학원, 민족화해협의회가 된다.

<표3-31> 2004년도 전북 남북교류 사업비와 용도(총괄)

단위: 백만원

사업비 조달		사업비 집행	
항목	금액	항목	금액
도비	300	물자구입비	1,546
		(농기계)	(1,261)
		(농기계수리공장)	(186)
		(농자재)	(99)
시·군비(14시군×5천만원)	700	수송비	200
우리민족서로돕기운동본부	786	인도·기술요원(2백만원×20명)	40
계	1,786	계	1,786

자료: 전라북도

전라북도의 대북지원사업을 자세히 보면 농기계중심의 지원사업임을 알 수 있다. 사업비 지출용도를 보면 농기계부분의 사업비가 약 13억원으로 전체의 70%를 넘고 있다. 농기계수리공장에 투입되는 비용까지를 합하며 14.5억원, 81.0%이다. 한마디로 전라북도의 대북지원사업은 농기계지원사업으로 봐도 무리가 없다.

<표3-32> 2004년도 전북 남북교류 용도별 사업비(농기계부분)

품 목	규 격	수 량	단 가	금 액(원)
콤 바 인	포대형 (신형)	14대	34,400,000	481,600,000
경 운 기	DT10DE, 작업기	100대	2,900,000	290,000,000
파 종 기	수동식	28대	300,000	8,400,000
이 양 기		28대	2,200,000	61,600,000
각종 중소형 농기계	총 13종	약300대		420,000,000
합 계				1,261,600,000

자료: 전라북도

아울러 시범농장에 대한 농용자재를 공급함으로써 시범농장의 농법전환까지를 유도할 수 있고 결국은 남한의 기술력에 의한 북한 농업생산성 증대를 꾀하려는 것으로 보인다. 집약적이고 전략적인 대북 지원사업의 추진으로 보인다.

<표3-33> 2004년도 전북 남북교류 용도별 사업비(시범농장 자재지원)

품 목	규 격	수 량	금 액
못자리용 온실자재	보온절충못자리용	70동	24,000,000
육묘상자	파종 및 이앙기용	28,000개	14,300,000
비 료	복합비료, 요소	140ha용	24,000,000
농 약	제초제 후라단, 문센진수화제, 벌수화제	140ha용	36,400,000
합 계			98,700,000

자료: 전라북도

2004년도 사업계획의 실천내역을 보면 우선 올 1월에 대북지원 전라북도 실무대표단⁶¹⁾이 구성되고, 3월에는 1차 대표단이 방북하여 합의서를 교환하여 사업계획을 확정하였다.

61) 단장은 행정부지사가 되고, 총7명(도관계자 2명, 도 의회 1명, 부시장·부군수 1명, 우리민족 2명)으로 구성됨.

<표3-34> 2004년도 전북 사업계획 내역

시 기	내 역
3월	시범농장농자재 1차지원(경운기, 이앙기, 육묘상자, 파종기, 온실자재 등), 기술요원 현지방문 지도
4월말	2차 물자지원(농기계수리공장 건설 자재 및 시범농장 자재)
5월중	3차 물자지원(트럭, 크레인트럭) 농업자재 점검, 기술교육 등
6월중	2차 대표단 방북 (7명, 4박 5일) 4차 물자지원(농기계 수리설비 및 공구 등)
7월중	5차 물자지원(경운기 및 콤팩트, 각종 농기계 전달)
7월말	신천군 농기계수리공장 준공식 개최(100여명, 4박 5일) (도·기자 20명, 시군 70명, 관련업체 등 10명) ※ 도지사, 도의회의장, 시장·군수, 시군의회의장 참석
9월말 /10월초	4차 대표단 방북 (사업평가 및 향후사업협의) ※ 기술진 및 인도요원은 수시방북

자료 : 전라북도

다) 추진상의 문제점 및 향후 추진 방향

교류사업 추진의 문제점으로 첫째, 제반약속이 이행되지 아니하고, 둘째, 직접 창구가 아닌 민간기구(우리민족서로돕기운동)을 통해 교류하는 불편함이 있고, 셋째, 폐쇄사회로 인해 각종 정보를 구하기가 상당히 어려우며, 마지막으로 각종 통신비용 등 사업 추진에 부수되는 제반 여건이 미흡하다는 점 등을 들고 있다.

앞으로 북한 측과의 신뢰를 구축하고 직접적인 창구 확보 등을 통해 의사소통을 할 수 있게 된다면 정례화된 시스템을 갖춰 사업을 추진해 나갈 계획이라고 한다. 지금으로는 사업 초창기이기 때문에 전담부서나 조례 등 각종 제도 등에 정비하는 것보다는 북한지원의 원활화를 강화하는 데 노력을 기울이겠다는 것이다.

나. 지원의 문제

지방자치단체의 대북지원은 일단 안정적인 제도와 자금지원이 뒷받침된다. 민간단체들이 겪는 사업비확보의 애로는 상대적으로 작다. 그리고 조직

적인 지원이 가능하여 아무래도 짜임새가 있는 대북지원이 장점이다. 아울러 어느 지역을 대상으로 한 지원이어서 상호 정보교환, 관심사에 대한 지속적 지원 등이 상대적으로 용이하다. 그럼에도 불구하고 지원사업의 과정에서 겪는 문제가 있다.

첫째, 가장 먼저 남북한간의 정치적인 문제는 곧바로 지방자치단체의 대북지원사업의 추진에 영향을 미친다는 점이다. 연초 혹은 전년도에 협의한 사업의 추진 일정이 다른 연유로 인해 제대로 집행되지 않는 경우가 많다. 자칫 사업의 정상적 추진에 영향을 줄 수도 있다.

두 번째, 분산되어 추진되는 지방자치단체의 대북지원사업에 대한 종합적 검토, 자문, 지원의 기능을 가진 조직이 없다. 자칫 지방자치단체간의 지원경쟁도 야기될 수 있기 때문에, 아울러 동일 지역내 민간지원단체와의 경쟁도 예견되기 때문에 이 부분의 정리가 필요하다. 현재 농림부장관을 위원장으로 하는 “남북농업 협력추진협의회”가 있으나 인적 구성이나 기능면에서 이러한 업무를 취급하는 데 어려움이 있다. 특히 지방자치단체의 대북교류 촉진을 위한 정부차원의 지원이 필요하다는 주장들이 있다.

세 번째, 전략적으로 짜임새가 부족한 면도 있다. 농기계만의 단발적인 지원도 있었다. 과거 어느 지방의 군에서는 적지 않은 경운기를 지원한 것으로, 한번 지원으로 끝이 났다고 한다. 그러나 주지하는 바와 같이 농기계를 통한 지속적 교류확대, 나아가 농법의 교류는 북한 농업발전에 중요하다. 농기계지원, 부품지원, 수리기술과 장비의 지원, 농기계에 적합한 농법의 전환 등으로의 교류확대가 가능하다. 이러한 측면은 간과되어서는 안 될 부분이다.

네 번째, 북한 농업에 관련된 정보의 공유는 대단히 중요한데, 정보의 수집과 분산 시스템이 없다. 특히 그동안 각 민간단체의 대북교류과정에서의 정보가 많은데 이들과의 교류 시스템이 없다. 사실 대북지원사업에 대한 사후 모니터링에 한계가 분명하다. 따라서 상호간 이러한 역할을 수행해주는 것은 서로의 대북지원사업의 추진에 유익하다고 여긴다.

6. 대북지원의 문제와 개선방안

현실적으로 농업협력사업은 어렵다고 말한다. 지금까지 남북한간 농업협력사업이라고 일컬어져온 사업은 모두 중단되었다. 두레마을 영농조합(승인일시 : '98. 4. 8), 백산실업('98.10.28)은 협력사업정보다는 지원성이 강했다. 2004. 8.21 제일유통이 협력사업자 및 협력사업을 승인받았으나, 아직 버섯균이나, 시설 등도 전해지지 못한, 준비단계에 있다고 한다. 현대아산과 일신화학은 금강산주변에 채소(시설)을 이용하여, 관광객들에게 먹을거리로 제공하고자 하는 취지이지 그야말로 북한과의 농업협력사업이라고 말하기는 부적절하다고 한다. 성공적인 사례를 찾아보기가 힘들다. 그만큼 남북한간 협력사업 추진에 어려움이 많다는 것이다. 아직은 사업추진에 대해 검토하고 있는 정도의 초기단계인 것이다

특히 농업분야의 협력사업을 추진하게 될 경우 예상되는 문제점들은 아래와 같다. ① 북한은 지원을 우선적으로 요구하고 있다. 자체생산을 통한 자체수요에 대처하는 외에 여유가 없다. ② 농업협력사업이 이뤄진다고 하더라도 우선 북한의 농업기반(infra)이 부족하여 이 부분에 대한 투자비용이 본 사업비보다 많이 들어갈 수 있다. 특히 환경적인 부분의 개선에는 장기의 막대한 비용이 소요된다. ③ 결국 사업적인 측면에서 그리 큰 메리트가 없다. 투자비용이 과다하게 들기 때문에, 영리를 얻고자 하는 경제 분야 협력사업이 성공되기는 힘들 것이다. ④ 투자의 안정성문제는 여전히 풀기 어려운 문제이다. 특히 체제의 차이에서 오는 문제와 예민한 정치적 상황 등으로 인해 손쉬운 농업협력사업의 추진은 어렵다. 따라서 여기에서는 협력사업 이전의 지원단계에서의 사업에 대해, 즉 현재 진행되고 있는 지원사업에 한정하여 개선방안을 살펴보고자 한다.

가. 문제

앞에서 살펴본 대북 농업과 농기계지원상의 문제를 요약, 정리하면 아래

와 같다.

- ① 가장 우려하는 부분은 역시 비정치적인 교류확대의지와 능력을 갖고 있으면서도 정치적인 영향, 문제로 인해 계획대로 실행하기 힘들다는 점이다. 한 예로 올해 김일성 사망 조문단 문제가 곧바로 대북 지원 사업의 담보로 이어진 것이다. 이러한 문제는 사실 북한 자체의 태도 변화없이 해결이 어려운 문제이다. 이데올로기 차이에서 오는 문제는 역시 남북교류와 협력의 가장 중대한 걸림돌이다.
- ② 다양한 주체들에 의한 대북지원을 종합적으로 정리, 조정할 수 있는 조직이 없다. 자칫 중복된 지역과 사업에 경쟁적으로 지원하는 모습이 나타날 수도 있다. 이 과정에서 대북지원의 효율성은 찾기 힘든 조건이 될 가능성이 많다. 민간조직이나 단체간, 지방자치단체간의 지원 조정 기구가 없다. 나아가 민간과 지방자치단체가 사업조율 조직도 없다. 점차 지원사업이 확대됨에 따라 민간과 지방자치단체 간, 나아가 국가 관련기관의 연대가 필요하다는 점을 인식할 때 이 문제는 중요하다.
- ③ 남북 농업교류의 문제 발생시 해당 북한 당국과 사업의 원활한 추진에 대해 협의하고 조정해야하는 데 이러한 창구가 없다. 각자 상황이 진정되고 북한에서 사업추진, 예컨대 방북허락이 있기만을 기다리는 형편이다. 지원해주는 남한의 의지와는 무관한 상황이다. 우리의 주장만을 강요할 수는 없지만 그렇다고 무기력하게 앉아있는 것도 좋은 것은 아니라고 여겨진다.
- ④ 대북지원에 필요한 자금을 확보하는 데 어려움을 갖고 있다. 특히 민간조직이나 단체의 경우 지속적인 자금확보에 어려움을 갖고 있다. 이것은 달리 생각하면 단독적인 사업의 무리한 확대는 자칫 사업중단으로 이어질 수 있음을 의미한다.
- ⑤ 대북지원사업의 대상을 선별할 때 북한의 경제적, 기술적 조건 등을 참작해야하는 데 그렇지 못하는 경우가 있어 지원 그자체에 그치는

경우가 있다. 아울러 관련사업까지를 처음부터 염두하지 않은 경우도 있는 것으로 사료된다.

⑥ 대북지원 조직이나 단체간 상호 정보의 교류, 정보의 통합화가 미약하다. 사업의 효율성 증진, 남한내 지원조직이나 단체들의 합리적 지원대책수립에 중요한 부분이다.

⑦ 농기계는 단순한 식량, 비료지원과 달리 연속적이고 파급효과가 큰 지원품목이기 때문에 다소 단계적, 전략적 접근이 필요한데 그렇지 못하다. 일회성을 지원하는 것은 지양해야한다.

이상과 같은 문제 이외에도 하나하나 지원조직들이 당면하고 있는 문제들은 다양하다. 그러나 적어도 위와 같은 문제는 남북 농업협력으로 지금의 사업을 전개해 나가는 과정에서 짚고 넘어가야할 문제이다. 따라서 그 시기가 문제일 뿐 개선대상의 문제이다.

한편 앞서서도 살펴 보았듯이 농기계만을 떼내어 그 배경과 실태, 문제점 등을 정리하기는 어렵다. 하지만 대체로 각 민간단체나 조직에서 지원하는 사업 전반 속에서 농기계지원의 특징과 문제를 살펴볼 수 있다. 아울러 지방자치단체에 의한 것 역시 그런 정도에서 정리해 볼 수 있다.

대북농기계 지원은 민간조직과 지방자치단체 모두에서 이뤄지고 있다. 그러나 지원의 특징은 약간씩 다르다. 이것은 지원주체에 따른 것이라기 보다는 상당부분 전체적으로 시기의 문제와 연관된 것으로 보인다.

초창기 생존에 관련된 식량과 의류, 의약이 지원중심에 있었을 때에 지원된 농기계는 농기구 수준의, 북한의 요구에 의한 소량이었다. 다음으로 종자의 보급과 동시에 여기에 관련된 농기자재가 공급된다. 옥수수에 관련된 파종기, 수확기 등이 지원되었음을 안다. 동시에 채소나 종자생산을 위한 시설농업, 산란장 등과 연계된 관련 농기자재가 지원되었다. 그리고 최근에는 대규모의, 전형적인 남한 농기계들이 적극적으로 북한에 제공되고 있다.

주체를 중심으로 보면 민간단체의 경우 처음에는 종자생산과 품종공급과

정에서 필요한 농기계를 지원하는 형태를 취하였다. 산란장을 지원하면서 거기에 소요되는 각종 기기들이 추가되는 형식이다. 물론 주요 지원사업과 무관하게 북한의 요청에 의한 경우도 없지 않을 것으로 보인다. 이와 달리 2001년 이후 일부 지방자치단체에서는 농기계 자체를 중심으로 대량 지원되고 있다. 처음부터 남한의 주력 농기계를 북한의 일정 지역에 지원한 것이다. 아울러 지원된 농기계가 원활하게 이용될 수 있도록 수리시설을 추가적으로 지원하고 있다. 나아가 농기계와 농업과는 밀접한 관련이 있는바, 이의 합동시험농장 운영까지 점차 확산하는 경향이 있다. 이러한 경우 남한의 농업생산기술의 북한 내 이전과 이로 인한 농업발전이 용이할 것으로 보고 있다.

대북 농기계 지원과정에서도 북측의 기본 명제인 “지원없인 교류없다”는 것을 철저히 실천하고 있다⁶²⁾고 보여진다. 대부분의 민간조직과 단체, 지방자치단체에서 이러한 점에 어려움을 느끼고 있기 때문이다. 피지원주체인 북한의 요구에 따라야만 하는, 그래서 당초의 계획들이 수정되고 있는 현실은 이를 말해준다.

농기계지원과정에서의 두 번째 문제는 북한지역 내 농기계의 상황파악이 어렵고 따라서 그에 대한 대처가 어렵다는 것이다. 현상을 정확히 파악한 다음 효율적인 지원계획을 마련할 수 있는데, 북한은 쉽게 이러한 접근을 용인하지 않는 것으로 보인다. 아무래도 농기계 자체 이외의 영역으로의 효과 파급을 수용하는데 어려움이 있기 때문으로 보인다.

지방자체단체들이 겪고 있는 일반적인 대북교류의 문제로는 1) 체계적이고 철저한 사전준비와 구체성 결여, 2) 전시성 사업추진으로 성과 별무, 3) 중앙과 지자체간 긴밀한 협력체계 미비로 시행착오, 장기 교류정책 혼성야기, 4) 북측의 무리한 대가요구 등이다⁶³⁾. 이러한 전반적인 문제 역시 농기

62) 남성욱, “바람직한 남북교류협력 추진방향: 경기도를 중심으로”, 『서울평양학회보』, 창간호, 2002. 12. 31

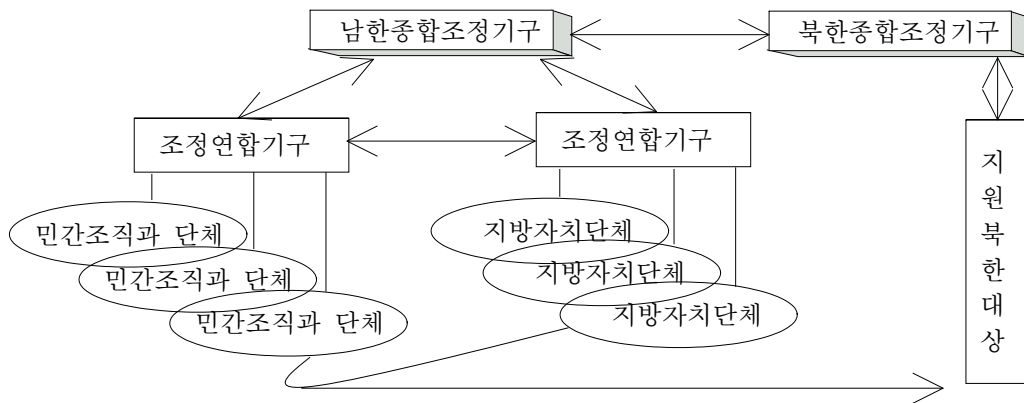
63) 조광제, “지방자치단체의 남북교류 활성화 방안 모색에 관한 연구”, 건국대 대학

계에도 해당되는 상위의 문제이다.

나. 개선방안

남한에서 요구하는 것과 북한에서 요구하는 것이 모두 일치할 수는 없다. 기본적으로 이데올로기의 차이에서 오는 문제들이 전반적인 남북교류에 영향을 미치기 때문이다. 특히 북한내부의 소상한 정황과 관련된 정보의 유출 등에 북한은 흔쾌히 응하지 않는 것이 오늘의 현실이다. 그러나 장기적인 남북평화와 통일이라는 명제아래에서 지금 당면하고 있는 문제들은 극복의 대상이다. 적어도 지금까지 진행되어온 대북 농업지원과 농기계 지원과정을 통해 나타난 문제를 개선하기 위한 방안을 아래와 같이 생각해 볼 수 있다.

<그림3-4> 대북 농업 및 농기계지원 개선방안



■ 가장 먼저 남한내 민간 지원조직 간의 종합조정 기구를 만들 필요가 있다. 물론 여기에는 자금지원과 배정을 총괄해야하는 정부측의 실무자도 참여해야 할 것이다. 적어도 민간 지원조직의 대북지원이 원활할 수 있도록

원 행정학박사학위 논문, 2003년, 건국대학교

남성욱, “바람직한 남북교류협력 추진방향: 경기도를 중심으로”, 『서울평양학회보』, 창간호, 2002. 12. 31

록 조직내 사업과 조직간 사업 등을 협의 조정한다. 지방자치단체 간에 있어서도 마찬가지로 조정기구와 노력이 필요하다.

2 다음으로 민간과 지방자치단체가 지원하는 지역과 어떤 경우에는 사업이 중복될 가능성이 높다. 북한에서 요구하는 내용이 비슷하기 때문이다. 따라서 두 이질적인 조직들 간의 의사교환, 조정, 정보교류 등을 위한 상위 기구가 필요하다. 현재 이와 유사한 “남북협력 추진협의회”가 있으나 이 조직은 자문의 정도 밖에는 역할 수행이 어렵다. 민간지원단체의 대표자들이 참여하고 있다하나 그들의 의견을 종합적으로 정리, 개진할 루트가 없다. 아울러 지방자치단체의 참여가 배제되어 있다. 그리고 이 상위 조직은 남한 내 중앙정부와의 교류도 중요하지만 민간과 지방자치단체의 연합지원사업과 같은 기획적인 사업을 추진할 수도 있다.

3 종합적 농업지원을 고려한 농기계지원을 추진하는 것이 바람직하다. 단순한 일회성 지원이 아닌, 일정 농장을 중심으로 한, 그리고 북한이 가장 관심이 많은 두벌농사가 가능한 시스템구축을 목표로 지원사업을 추진하는 것이다. 그런데 이 두벌농사의 핵심은 결국 농기계이다. 이것이 들어가야 원하는 작업을 원하는 시간 내에 수행할 수 있기 때문이다. 나아가 일정 수준 이러한 시스템이 정착되면 시스템의 운영에 필요한 관련분야의 교류와 협력이 자연스럽게 확대가 된다. 물론 이 과정에서 민간과 정부지원간의 지원 분업이 필요하다.

4 농기계지원과 함께 부수적인 지원, 즉 부품과 수리시설, 장비, 기술지원이 뒤따라야한다. 단순히 농기계만을 지원할 경우 이용을 극대화하는 데는 한계가 있다. 우선 이용기술이 좋아야 이용면적도 속도도 빠르다. 고장빈도도 줄일 수 있다. 아울러 고장이 났을 경우 수리기술이 지원되어야 신속히 처치할 수 있다. 그래야만 적기에 해당작업을 마무리할 수 있다. 시한영농에 대응할 수 있다. 이 과정에서 대북 주민들의 남측 농기계와 기술에 대한 학습이 자연스럽게 이뤄진다.

5 북한 농업과 관련 상황에 비추어 적절한 기종과 기술지원이 이뤄지는

것이 바람직하다. 요구한다고 지원하는 것이 결코 옳바르지 않을 수도 있다. 북한 상황에 적합한 농기계를 지원해야 장차 기술의 이전도 용이하다.

6 당장은 아니라하더라도 지원에 대한 평가가 필요하다. 물론 현재의 상황 하에서는 그 의미가 작지만 장차 지원의 지속성과 효율성, 전문성 등을 고려할 때 이러한 작업은 필요할 것으로 생각한다. 한정된 자금의 지원 조직간 배분에 있어서도 필요하지 않을까 여긴다.

제4장

북한내 농기계생산기지화 가능성과 문제점

북한의 식량 부족 문제를 지원하기 위한 방법으로 지금까지 우리 정부나 민간지원단체는 북한에 식량을 직접 지원하였다. 그러나 최근 직접적인 식량지원보다는 농자재 지원이나 농업개발을 통해 북한의 식량생산 능력을 높이기 위한 방향으로 점차 전환하고 있다. 그러나 농업용 자재의 지원 역시 북한의 근본적인 식량 생산능력을 높이는 데는 한계가 있으며 우리의 지원 능력도 무한하지 않다. 가장 바람직한 방법은 북한이 경제력을 키워 필요한 농자재를 생산하거나 아니면 해외에서 구입하여 사용하는 것이지만 북한이 스스로 경제력을 회복하는 것도 쉽지 않거니와 당장 필요한 외화를 확보하는 것도 어려운 일이다.

북한은 유엔기구 등과 식량생산 능력을 회복하기 위한 방안을 논의한 끝에 1996년부터 두벌농사(이모작)를 중요한 농업정책으로 추진하고 있다. 국제사회는 북한이 두벌농사를 확대할 수 있도록 필요한 기술과 물자를 지원하고 있다. 그 결과 1997년 38,000ha에 불과하던 이모작 면적이 최근 200,000ha까지 증가하였다. 하지만 두벌농사 면적이 20만 ha에서 정체되고 더 이상 늘어나지 않는 상황이다. 북한 당국의 판단으로는 두벌농사 면적

을 30만 ha까지 확대할 수 있을 것으로 전망하지만 여러 가지 제약으로 인해 현재의 면적 이상으로 확대하기 어렵다는 것이 전문가의 진단이다. 이모작 면적 확대를 제약하는 가장 커다란 요인은 농번기의 노동력 부족 문제이다.⁶⁴⁾ 유엔은 북한이 노동력 문제를 해결할 수만 있다면 이모작을 확대하여 더 많은 식량을 생산할 수 있을 것으로 판단한다. 그리고 농기계의 이용을 확대하여 적기 작업을 실시할 경우 생육기간을 추가로 확보하는 효과가 있기 때문에 현재의 이모작 면적만으로도 더 많은 식량을 생산할 수 있을 것으로 기대한다.

북한 농업이 안고 있는 문제 중의 하나는 수확후의 손실이다. 국제기구의 분석에 의하면 북한의 수확 후 손실은 15% 이상으로 추정된다고 한다. 손실률이 이처럼 높은 원인은 농기계 부족으로 적기에 수확을 하지 못하며 수확 후 탈곡 및 수송도구의 부족으로 인해 추가적인 손실이 발생하기 때문이다. 결국 현재 북한이 안고 있는 생산성 정체와 수확 후 손실을 줄이기 위한 방안의 하나는 농기계의 보급 확대와 가동률 제고이다.

그러면 북한이 농기계의 이용을 확대하기 위한 방안은 무엇인가? 하나는 농기계의 보급을 증대시키는 일이고 다른 하나는 보유하고 있는 농기계의 이용률을 높이는 일이다. 농기계의 보급을 증대시키기 위해서는 북한이 자체적으로 농기계를 더 많이 생산하거나 외부로부터 농기계를 들여오는 일이다. 북한이 자체적으로 농기계를 더 많이 생산하는 것은 현실적으로 가능성이 높지 않다. 왜냐하면 농기계 생산시설이 낡고 부품을 공급할 수 있는 체계가 붕괴되었기 때문이다. 설령 자체적으로 농기계를 생산한다고 하더라도 농기계의 작업효율이 낮고 연료 소모가 많아 경제성이 떨어진다. 그 동안 새로운 농기계의 개발이 이루어지지 않았던 탓이다. 그러면 외부로부터 농기계를 도입하는 일은 어떤가? 최근 북한이 외국에서 트랙터를

64) FAO/WFP. Special Report: FAO/WFP CROP AND FOOD SUPPLY ASSESSMENT MISSION TO THE DEMOCRATIC PEOPLE'S REPUBLIC OF KOREA, Nov. 22, 2004.

비롯하여 축산용 농기계를 도입한 적은 있으나 그 양은 매우 제한되어 있다. 왜냐하면 외화부족으로 충분한 수의 농기계를 도입하기 어렵기 때문이다. 당분간 경제 상황이 호전되기 어렵기 때문이 외국에서 상업적으로 농기계를 도입하기란 쉽지 않다. 농기계의 보급을 확대하기 위한 마지막 방법은 외부의 도움에 의해 무상으로 농기계를 지원받는 일이다. 최근 우리나라의 민간지원단체를 중심으로 북한에 농기계를 지원하거나 수리공장을 건설하는 등 비교적 활발하게 남북한 교류협력이 추진되고 있다. 그러나 이 방법 또한 근본적인 대책은 되지 못한다. 지원의 한계성 때문이다.

현재 북한이 보유하고 있는 농기계의 가동률을 높여 농업기계화를 강화하는 방안은 가능한가? 최근 북한의 에너지 공급 사정이 약간 나아져서 트랙터의 가동률이 57%까지 증가하였다는 보고도 있으나 잦은 고장과 부품 공급의 불안정으로 큰 효과를 거두지 못하고 있다.⁶⁵⁾ 현재 북한이 보유하고 있는 대부분의 트랙터는 생산된 지 20년 이상 되어 낡고 작업 효율이 낮다. 이 때문에 고장이 잦지만 타이어나 부품이 원활하게 공급되지 못하여 쉽사리 가동률을 높이기 어렵다. 게다가 북한은 아직도 전기와 유류 공급이 원활하지 못하여 보유하고 있는 농기계를 가동하는데도 커다란 어려움이 있다.

한편 최근에는 북한의 농장관리체계가 빠르게 변화하고 있다. 과거 대규모의 작업반 중심이던 생산체계가 점차 소규모의 분조 또는 그 이하의 단위로 전환하고 있는 추세여서 현재 북한이 보유하고 있는 농기계 작업체계를 새로운 농장관리 시스템에 맞도록 접목시키는데도 한계가 있다. 따라서 남북한이 이러한 여러 가지 문제를 함께 해결할 수 있는 방안을 검토하는 것이 필요한 시점이다. 이러한 인식 아래 이 장에서는 지금까지 검토되지 못하였던 새로운 방안에 대해 검토해 보기로 한다. 즉, 우리의 농기계 생산

65) FAO/WFP. Special Report: FAO/WFP CROP AND FOOD SUPPLY ASSESSMENT MISSION TO THE DEMOCRATIC PEOPLE'S REPUBLIC OF KOREA, Nov. 22, 2004.

시설을 북한에 이전하되 특히 개성공단 입주를 통한 공동생산 방안을 검토하고자 한다.

1. 북한 내 농기계 생산 기지화

가. 기본적인 상황 인식

현재 북한에서 농업기계화가 강화되어야 한다는 점은 누구도 부인하지 않는다. 그런데 북한의 농업기계화를 강화시키기 위한 방법은 다양하다. 가장 바람직한 방법은 북한이 자체적으로 새로운 농기계를 개발하여 생산, 공급함으로써 농업기계화를 실현하는 것이다. 두 번째로 들 수 있는 방법은 북한자체의 경제력으로 남한이나 다른 나라로부터 농기계를 구입하여 사용하는 방법이다. 그리고 세 번째의 방법은 북한이 필요로 하는 농기계를 남한이 계속 지원하는 일이다. 즉, 현재와 같이 외부의 지원을 받아 농업기계화를 실현하는 방법이다.

위의 세 가지 방법들은 각각 장단점을 가지고 있으나 북한의 상황을 감안하면 실현 가능성 면에서 세밀하게 검토할 필요가 있다. 우선 실천성이라는 측면에서 볼 때 먼저 앞의 두 방법은 북한 내부의 경제적, 기술적 여건 등으로 당분간 실현하기가 어렵다. 자체적인 개발이나 생산뿐만 아니라 구입 여력이 적어도 당분간은 없다고 판단된다. 세 번째의 방법은 남한이 북한의 농업기계화에 필요한 농기계를 계속 지원하는 것인데, 주지하다시피 지원의 한시성이라는 측면에서 한계가 있는 것이 사실이다. 그리고 지원의 효과 면에서도 재검토할 필요가 있다.

세 가지 방법 이외에 고려할 수 있는 것은 남한 내 유휴 생산시설을 북한에 반출하여 북한 내에서 농기계를 생산하는 것이다. 어느 기종의 설비를 어떤 방법에 의해 협력할 것인가에 따라 생산 시설의 규모나 생산방법

이 매우 다를 것이다. 상업적 차원인지, 단순히 지원차원인지에 따라 구체적인 실행방법도 다를 것이다. 따라서 이 방법은 구체적인 검토 없이 단기간에 결정할 문제는 결코 아니다. 그럼에도 불구하고 일부 농기계업체에서 이러한 방안을 이미 검토하고 있어 주목된다. 이 문제에 대해 좀 더 자세하게 검토해 보기로 하자.

다양한 방법이 검토·협의되고 있다고는 하지만 남한의 농기계생산시설을 북한에 이전하는 문제에 대해서는 무엇보다도 남북한간의 이해관계가 부합되어야 한다. 남한이 농기계 생산시설을 아무리 북한에 이전하고 싶어도 북한이 수용하지 않는다면 소용이 없기 때문이다. 또한 북한이 농기계 생산시설의 이전을 남한에 요구한다고 하더라도 이와 관련된 남한의 이해관계자가 수용하지 않는다면 성사되기 어렵다. 따라서 양자의 상황을 먼저 살펴볼 필요가 있다.

북한은 당장 농업생산성을 증대시켜야 할 절박한 상황에 처해 있다. 따라서 어떤 방법으로든지 농업자재의 공급이 증대시켜야 한다. 농기계 자체만을 볼 때 북한 내부의 거부는 적다고 보아진다. 북한은 이미 소련으로부터의 농기계의 기술을 도입하여 생산한 경험이 있기 때문에 이념적인 문제가 아니라면 남한이 좋은 조건으로 농기계의 생산시설을 북한에 이전한다면 크게 문제가 되지 않을 것으로 판단한다. 농기계 생산시설만 이전된다면 필요한 기술의 도입이나 인력의 양성, 부대시설의 구축 등도 그리 큰 문제는 아닐 것으로 판단한다. 다만 농기계를 생산하는 데 필요한 원재료를 어떻게 확보하며 사후 관리를 어떻게 할 것인가가 가장 큰 문제라고 판단된다. 이보다 더 근본적인 문제는 과연 북한이 원하는 기종을 남한이 제공할 수 있는가 하는 점이다.

이제 우리 입장에서 북한의 농업기계화에 대한 판단해 보기로 하자. 북한의 농업 상황을 고려할 때 바람직한 농업기계화 방향은 경운기+이앙기(보행)+방제기+예취기+탈곡기+개량곡간이라고 생각한다. 만일 이러한 농업기계화 체계를 북한이 수용한다면 현재 남한이 가지고 있는 상당 부분의

유허 설비를 북한에 이전할 수 있을 것이다. 그러나 문제는 어떤 방법으로 이전하느냐는 것이다. 이윤을 추구하는 기업이라면 경협 방식으로 농기계 생산시설을 북한에 이전하지는 않을 것으로 보인다. 왜냐하면 현재 북한은 농기계 생산시설을 이전하더라도 생산에 필요한 물자나 자금을 제공하기가 어려운 상황이고 생산된 농기계를 구입할 수 있는 여력도 부족하다. 만일 남한의 민간단체나 정부에서 관련된 비용을 모두 지원한다면 농기계 회사로서는 남북한 농업기계화 협력을 마다하지는 않을 것이다.

나. 사업추진 방법의 장·단점

농업협력사업의 일반적인 접근 방향은 아래의 <표 4-1>과 같다. 이 표의 내용을 중심으로 북한의 농업기계화를 유도하는 데 몇 가지 방법을 상정할 수 있다. 즉 기본적인 접근방법으로 제시된 사업형태별 주체, 방향 등을 고려하여 농기계 문제를 접근할 수 있다.

<표4-1> 농업협력사업의 접근방향

구 분	추진주체	주요사업	접근 방향
상업적 농업협력사업	민간기업 공기업 (정부지원)	○ 계약재배 ○ 합영·합작농장 설립	○ 민간: 협력사업추진 ○ 정부: 기술 및 재정지원 ○ 소규모로 시작
농업지원 및 기술교류 협력사업	NGO 학계 정부	○ 농업지원사업지원 - 농자재지원 - 기술협력관련장비 지원 ○ 농업기술교류협력사업 - 종자, 재배기술교류 - 공동연구, 결과교환 - 농업관련정보 교류	○ 민간지원사업활용 접근 - 옥수수 기술협력 - 감자농사지원 사업 - 이모작 지원사업 - 병충해 예찰정보 제공 ○ 정부간 협력으로 전환
농업복구 및 개발 지원사업	정부 (기업참여)	○ 피해 농업생산기반복구 ○ 농자재생산설비 재건 ○ 조림 및 초지조성 ○ 농업기자재 지원	○ 정부중심 추진 ○ 시범지구 선정 ○ 국제사회와 협력

자료: 김영훈 외, 『남북 농업협력사업의 활성화를 위한 정책방안』, C99-18-1, 한국농촌경제연구원, 1999. 12. P109의 자료를 약간 수정함. 자료 : 전라북도

먼저 단기적인 접근방법으로 북한이 필요한 농기계를 남한이 무상으로 지원하는 가장 초기단계의 협력방법이 있다. 이는 지금까지 주로 통용되는 남북한 협력의 틀이다. 다음으로는 중기적인 방법으로 북한 내에 있는 농기계 생산시설, 설비를 재가동할 수 있도록 지원하는 것이다. 이 두 가지 방법은 모두 기업 차원의 경험에 의한 접근보다는 정부차원의 개발지원사업의 성격이라고 할 수 있다.

단순한 농기계와 생산설비 재건을 위한 지원보다 한 단계 높은 협력의 방법은 물자 지원과 함께 기술을 병행 지원하는 일이다. 농기계를 지원한다면 여기에 관련된 수리기술과 조작기술을 같이 지원하는 것이다. 농기계 생산시설의 경우에도 필요시 남한의 시설과 장비를 제공하면서 생산에 관련된 기술을 이전하는 것이다. 이 경우 해당 기업의 참여가 필수적이다. 왜냐하면 농기계 생산에 관한 기술은 정부가 아니라 민간기업이 보유하고 있는 사적 재산권이기 때문이다. 따라서 정부와 관련 기업과 산업이 함께 교류협력에 참여해야만 성과를 거둘 수 있다.

이러한 방법은 남북한간의 동등성이 유지되면서 농기계를 하나의 경제협력 사업으로 운용할 때 가장 바람직한 상황이라 볼 수 있다. 이 경우 가장 바람직한 협력의 형태는 북한이 직접 농기계를 생산하고, 남북한이 필요한 농기계를 구입함으로써 서로의 경제적 이익을 증진시키는 방법이다. 이와 같은 수준의 경제협력이 실현되기 위해서는 민간기업이 선두에 서서 적극 남북 협력을 모색해야 한다. 경우에 따라서는 민간기업이 단기적으로 손해를 입더라도 장기적인 차원에서 남북한 사이에 협력사업을 추진할 때 가능한 방법이다.

다양한 방법 가운데, 우선 농기계를 중심으로 보면 세 가지 방법이 있다. 단순히 북한에 농기계를 지원하거나 북한의 농기계 생산 설비를 복구 지원하는 방법, 농기계 지원과 함께 농기계 생산 기술을 지원하는 방법, 그리고 남한의 농기계를 북한에 판매하거나 남북한이 농기계 생산시설을 북한에 건설하여 생산된 농기계를 처분하여 경제적 이익을 얻는 경험사업이 그것이다. 그리고 이들 세 가지 방법의 장단점을 정리해 보면 <표 4-2>와 같다.

<표4-2> 농기계와 설비관련 협력사업 방법별 장·단점

교류협력방법		장 점	단 점
지원	남한농기계 지원	○ 실천용이 ○ 남북 농기계관련 농업기술통일 ○ 남한 농기계시장확대효과	○ 지원의 지역, 한시성 ○ 경제적 지원부담 지속
	북한설비만 복구	○ 북한내 안정적 생산	○ 지원의 한시성 ○ 북한의 접근불허가능성 ○ 현 북한상황에서 관련원자재공급 부족⇒생산애로 ○ 남북 농기계관련 생산과 농업기술통일 곤란 ○ 남한 농기계 시장확대 효과 미흡
지원+기술	남한농기계 지원	○ 실천용이(약간 애로) ○ 남북 농기계관련 농업기술통일 ○ 남한농기계시장확대효과	○ 지원의 지역, 한시성 ○ 경제적 지원부담 지속
	남한설비와 기술 포함	○ 북한내 안정적 생산 ○ 남북 생산기술통일 ○ 남북 농기계관련 농업기술통일	○ 지원의 한시성 ○ 북한의 접근불허 가능성 ○ 현 북한상황에서 관련원자재공급 부족⇒생산애로
경제협력	남한농기계 판매	○ 남북 농기계관련 농업기술 통일 ○ 남한농기계시장확대효과	○ 남한 농기계선택 미지수 ○ 현 북한의 경제 상황으로는 실행 곤란
	상호 생산시설 활용	○ 북한 내 안정적 생산 ○ 남북한 생산기술 통일 ○ 남북 농기계관련 농업기술통일 ○ 북한 부족 관련원자재 남한 공급 가능	○ 현 북한의 경제, 기술 수준상 실현 곤란 ○ 북한의 접근불허 가능성 ○ 현 북한상황에서 관련원자재 공급 부족⇒생산애로

농기계 자체의 협력 가능성을 중심으로 검토해 본다면 세 가지 방법 중에서 지원은 큰 문제가 없으나 남한 농기계의 북한 판매는 당장 어려워 보인다. 어떤 형태든 남한 농기계가 북한에 도입되기만 한다면 남북한간의 농법이 상당한 정도 통일된다는 효과를 거둘 수 있다. 또한 북한 내에서 남한의 농기계의 수요가 확대되는 결과가 초래되므로 남한 내 농기계 산업의 성장이 예견된다. 그러나 지원이 가지는 한시성과 지역성의 문제가 있다. 특히 지원에 필요한 자금을 어디에서 확보하며 언제까지 지원할 수 있는지가 관건이다. 경제협력 차원에서 북한이 남한 농기계를 구입할 수 있다면 바람직하겠지만 현실적으로 북한의 경제력이 농기계 구입까지 미칠 수 있

느냐에 대해서는 여전히 부정적 시각이 많다.

농기계를 생산하는 시설 측면에서 살펴보면 세 가지 대안 모두 북한 내 농기계생산체계가 구축되어 농기계를 안정적으로 공급할 수 있다는 점에서 장점이 있다. 북한 시설을 재건해주는 지원의 경우를 제외하면 남북한의 농법을 통일함으로써 농업전체에 파급 효과가 있으며 타 부문으로 교류의 협력의 범위와 깊이를 강화하는 효과가 있다. 그러나 단순히 북한의 농기계 생산시설과 장비의 재건을 지원하는 경우 남북한간 농기계 관련 기술의 교류와 협력의 효과는 낮다. 즉 농법의 전환, 통일과 같은 효과를 기대하기 힘들다는 것이다. 물론 지원이라 하더라도 농기계생산시설과 기술지원을 병행할 때 남북한 간 농기계와 관련된 농법이나 생산체계를 일치시킬 수 있는 가능성은 있다. 그러나 대규모의 자금 소요를 어떻게 해결하느냐가 관건이다. 세 가지 방안의 공통적인 어려움은 북한이 자체의 생산시설을 공개하면서까지 남한의 지원을 수용할 것인가 하는 점이다. 또한 협력에 관해 남북한 사이에 기본적인 합의가 이루어진다고 해도 농기계 생산에 필요한 원자재, 부품, 에너지를 차질 없이 지속적으로 공급하는 문제는 쉽사리 해결하기 어려울 것이다.

다. 사업추진 방법별 추진 가능성 비교

북한 문제를 다루는 전문가 그룹은 남북교류와 협력사업을 단계적으로 추진할 것을 주문한다. 일시적인, 상황을 뛰어 넘는 교류협력사업의 실패 가능성을 높게 보기 때문이다. 농기계를 중심으로 하는 남북한 교류협력사업 역시 단계적 접근이 필요하다. 북한의 농업기계화를 실현하는 방법, 그 가운데 농기계를 공급하는 방법 역시 순리적으로 상황을 봐가면서 단계적으로 접근하는 것이 중요하다. 농기계와 농기계생산시설을 구분하고, 교류 단계별로 구분하여 각각의 사업효과와 사업추진의 제약요소와 강도를 정리하였다.

전체적으로 볼 때, 당연히 지원보다는 협력사업이 어렵고, 농기계보다는

농기계생산시설을 중심으로 한 경험의 어렵다는 것은 주지의 사실이다. 그러나 실현 가능성이 적은 사업일수록 실현이 되기만 하면 그 효과는 더 크다. 모두 여섯 가지의 방법별로 네 가지 제약요소를 평가한 결과 대체로 농기계의 단순 지원이 가장 용이하고, 즉 실현 가능성이 높고 경제협력 차원의 생산시설 교류 및 활용이 가장 실현 가능성이 낮아 보인다. 현재의 상황만 놓고 볼 때 생산시설의 교류 협력을 통한 북한의 기계화보다는 농기계의 지원을 통한 농업기계화가 현실적인 대안이다.

<표4-3> 농기계와 설비관련 교류사업 효과와 추진 가능성 비교

농업기계화 방법		사업효과			제약요소			
		생산성 증대	신뢰 구축	기계화 속도	수용 가능성	경제적 부담	정치적 부담	기술적 조건
농 기 계	남한농기계 지원	***	*	*	*****	*****	*****	*****
	남한농기계, 기술지원	*****	*****	**	*****	*****	*****	*****
	경제협력 남한농기계 구입	***	**	*****	*	*	****	*
생 산 시 설	북한설비만 복구	*****	*****	*****	*****	*****	***	***
	남한설비와 기술 포함지원	*****	*****	*****	***	*****	**	***
	상호 생산시설 활용	*****	*****	*****	*	*	*	*

주: *가 많을수록 긍정적임을 나타내며 종합적으로 볼 경우 기준지표에 따른 가중치에 따라 결과는 상이함.

특히 생산시설이 북한 내에 들어갔을 경우 현재 개성공단 입주사의 예상 문제와 동일한, 어쩌면 더 강한 애로상황이 발생될 우려가 크다. 생산설비와 부품, 일부 가공 장비 등의 북한 내 반입도 문제이려니와 관련 남한 측 인사들의 자유로운 왕래가 가능한지, 대금을 결제하는데 문제가 없는지 신중하게 검토해 볼 필요가 있다.

최근 개성공단 내 남한 기업의 생산(리빙아트, 주방기기생산, 2004. 12. 15) 개시에 즈음하여 북한 관련 전문가들의 지적을 음미해 볼 필요가 있다⁶⁶⁾. 첫째, 판로의 문제이다. 단순히 남한에서만 사용하는 정도라면 큰 의

66) 아래의 내용은 2004. 12. 16 중앙지에 게재된 해당 부분의 내용을 필자가 요약한

미가 없고 결국 수출을 해야 하는데, “Made in DPRK”가 갖는 현실적문제와 인식을 해결하지 않으면 안된다는 것이다. 개성공단 내에서 반제품 상태로 만들어 남한에 가져온 후, 완제품을 만들 수도 있다는 의견은 생산비의 장점을 없애 버린다는 치명적인 적용의 한계를 도외시한 것으로 현실성이 없다. 결국 국제 사회에서 “민족내부거래” 사실을 인정받지 못할 경우 판로개척이 어렵다는 것이다. 이것은 농기계도 마찬가지이다. 두 번째로 북한의 태도이다. 보도된 내용을 봐서도 알 수 있듯이 언제 어떤 부분의 방향에서 북한의 태도가 바뀔지 알 수 없다. 사업에 있어서 불확실성의 증가는 결코 유리한 조건이 아니다. 미국의 태도 역시 중요하다. 지속적으로 자금이 북한에 들어가는 것과 전략물자 통제 문제에 대한 태도가 역시 중요한 변수이다. 개성공단이라는 경제 특구에서도 이러할 진데 특별히 규정하지 않은 지역으로의 농기계 생산설비 반출이 가능할지, 그리고 기대수익을 실현할 수 있을 것인지 대단히 불투명하다.

라. 사업추진의 사례

소규모 농기계를 생산하는 몇몇 농기계회사를 제외하고 상대적으로 적극적으로 북한과의 교류협력을 추진하는 남한 내 농기계제조회사는 (주)동양물산⁶⁷⁾이다. 구체적인 내용은 알 수 없지만 그들이 추진하려는 협력 방향과 예상 소요 비용 등과 함께 추가적인 조사를 통해 추정되는 비용을 종합적으로 정리하고자 한다.

1) 사업추진 방법

농기계 대북 교류협력사업의 목적은 북한 농업생산성 향상과 식량증대, 아울러 대 중국 및 동남아 수출을 위한 생산 공장 활성화이다. 앞의 것은

것임.

67) 이 부분의 정리에 자료를 제공해 주신 (주)동양물산 남상일이사과 익산농기계 김완수 사장께 감사드립니다.

대부분의 농업지원사업 목적과 대동소이하다. 두 번째 목적이 바로 상업적 베이스의 협력사업으로 추진하려는 목적이 될 것이다.

사업추진방법으로 남측에서는 조립과 생산설비, 기술을 제공하고 북한에서는 노동력과 토지, 건물을 제공한다는 것이다.

협력사업은 3단계에 걸쳐 추진하는 것으로 되어 있다. 1단계는 수확기와 이앙기 조립생산 공장을 구축하고(중고농기계 포함), 2단계에서는 트랙터와 작업기 조립생산 공장을 구축하는데 정책지원을 전제하고 있다. 마지막 3단계에서는 민족형 농기계 개발생산 협력, 즉 자체 개발능력을 확보토록 한다는 것이다.

현재 1단계를 추진하고 있는데, 남북한간 합의가 되고 있지 않다. (주)동양물산에서는 1단계 사업추진을 두 가지 방식으로 검토하고 있다고 한다. 하나(제1안)는, 소요부품을 현지화를 통해 단계적으로 조달, 조립한다는 것이다. 북한의 해당 농기계 부품개발의 인프라를 조사한 후, 조달가능 품목을 중심으로 단계적 현지화를 하는 방법이다. 나머지는 남측에서 만든 부품을 북한으로 가지고 들어가 남북한 부품을 한자리에서 조립하여 농기계를 만든다는 복안이다. 수확기의 현지생산 부품 비율은 매년 5%씩, 5년에 25%까지, 이앙기는 매년 10%씩, 5년에 50%까지 목표하고 있다.

제2안으로는 남북과 중국에서 생산한 부품을 북한 내에서 조립하는 것이다. 자사 중국현지공장(강소동양)에서 만든 부품을 조달하여 조립한다는 것이다.

2) 소요비용 추정

북한 내에 농기계 조립시설을 만드는 데 필요한 자금규모를 엄밀하게 산출하기는 매우 어렵다. 기종, 장소, 사업의 범위에 따라 다양한 비용이 산출될 것이기 때문이다. 따라서 여기에서는 (주)동양물산과 관련업체 등의 의견을 참고하여 단순히 조립생산 라인에 들어가는 비용만을 개략적으로 추정하였다.

<표4-4> 기종별 조립생산 시설비(추정)

단위: 억원

	경운기	트랙터	이앙기	바인더	콤바인	탈곡기
자동	10	20	5	5	30	3
반자동	7	15	3	3	20	2
부대설비	3	10	3	3	15	2
계	20	45	11	11	65	7

주: 부대 야적지, 조경 등은 제외

마. 종합적인 검토

북한 농업의 기계화를 촉진시키는 여러 가지 방법에 대해 검토한 결과 현실적으로 가장 실현 가능성이 높은 것은 단순히 농기계를 지원하는 것이며, 실현 가능성이 가장 낮은 방법은 경험의 일환으로 농기계생산설비를 북한 지역에 건설하고 농기계를 생산, 공급하는 것이다. 그러나 실현 가능성이 낮을수록 실현되기만 하면 파급효과 클 것으로 전망된다. 특히 남한 기업 입장에서는 농기계생산시설을 북한에 구축하여 농기계를 조립한 후 북한과 남한, 그리고 중국 등지로 공급한다면 매우 이상적인 협력방안이다. 그렇지만 순수한 경험 차원에서 농기계 생산시설을 북한에 건설한다는 것은 적어도 현재의 상황에서는 가능성이 낮아 보인다. 남북한 간의 오랜 협의를 통해 개성공단사업이 열매를 맺고 있기는 하지만 다른 지역을 대상으로 민간의 경험사업 형태로 농기계생산시설을 건설하고 생산된 농기계를 북한에 공급한다는 것은 실현 가능성이 낮다.

일단 생산시설을 북한에 건설하였다고 하더라도 필요한 부품과 원자재, 에너지를 안정적으로 공급할 수 있는지도 의문이다. 이 문제를 해결하지 못하면 생산시설은 무용지물이 될 가능성이 높다. 경험의 방법이 지원에 의존하는 것이라면 지속성이 문제될 것이고 상업적인 경험 차원에서 추진한다면 이 사업을 추진한 남한의 사업자를 찾기 어려울 것이다. 경험 차원에서 추진하되 정부의 자금 지원을 통해 일정 부분의 위험을 해소할 수는

있지만 정부의 지원을 이끌어 낼 수 있도록 국민을 설득하기는 어렵다.

궁극적으로 남북한의 통일을 전제할 경우 남북한 사이에 농법을 통일하고 농자재를 일치시키는 것은 어려가지 면에서 바람직한 것은 사실이다. 일부에서는 앞으로 북일 수교 이후 일본이 북한에 대해 경제적 지원을 추진할 때 기술교류, 특히 농기계의 지원이 중요한 부분을 차지할 가능성이 높다고 주장한다. 과거 북한이 일본에 요청한 경제협력 내용⁶⁸⁾을 보면 기계부분 내에 트랙터 엔진, 공장기계근대화 등이 들어 있다. 만일 이것이 실현된다면 일본 농기계가 북한 농업기계화의 근간을 이루게 될 것이므로 미리 경계해야 한다는 것이다. 앞으로 이러한 상황이 전개될 가능성이 없는 것은 아니지만 이러한 상황을 미리 상정하여 무리하게 경협을 추진하는 것은 바람직하지 않다.

과거 일본의 합영기업들이 당초 기대했던 성과를 거둘 수 없었던 것⁶⁹⁾으로 첫째, 원료의 안정적 공급차질, 둘째, 국영기업에 의한 합영기업 아이템 잠식, 세 번째, 합영회사 이익보다 자선이익 우선, 네 번째, 법·계약과 다른 인사, 다섯 번째, 계약 이외 임가공 요구, 여섯 번째, 재일 조선인 측이 제안한 기술의 거부, 일곱 번째, 비자발급 등 입국상 불편, 여덟 번째, 정치적인 목적에 따른 흑자회사의 강제 청산 등을 열거하고 있다. 이러한 수많은 문제들을 우리가 겪지 말라는 법이 없다.

결국 경협에 의해 북한 내 남한이 필요로 하는 농기계생산시설을 이전하여 농기계를 생산하는 문제는 보다 신중한 검토가 필요한 과제이다. 경제특구에서의 생산과 판매 등이 원활해질 때 검토하고, 시행해도 늦지 않다고 본다. 일본과의 경협, 개성공단 추진과정에서의 정황, 현재의 북한상황 등을 종합해 볼 때 남한의 농기계생산시설을 북한에 이전하여 남북한간 경제협력사업을 추진한다는 것은 아직 환경이 성숙하지 못하였다고 판단한다.

68) 한국개발연구원, 『KDI 북한경제리뷰』, 2003.9. P48

69) 한국개발연구원, 『KDI 북한경제리뷰』, 2003.9. P47

2. 개성공단의 입주가능성과 문제점

가. 개성공단 기본입지

개성직할시는 경기도 북부, 한반도의 북서부에 위치한 임진강과 예성강의 하류에 위치하고 있다. 개성직할시의 면적은 1,211km²로 북한 영토의 약 0.6%를 차지하고 있다. 전체면적의 38.5%는 평야이며 군 지역을 제외한 개성시만의 면적은 82km², 직할시 전체의 6.8%에 불과하다.

거리상으로 볼 때, 서울에서는 70km(고속도로 이용시)정도, 평양에서는 170km(평부선⁷⁰⁾ 186.5km)정도 떨어진 곳이다. 남측 판문점까지는 불과 12km로 인접한 지역이다.

당초 개성직할시는 1개 시(개성시), 3개 군(개풍군, 판문군, 장풍군)과 3개 읍(개풍읍, 판문읍, 장풍읍), 24개 동(개성시)과 62개⁷¹⁾ 리로 구성되어 있었으나, 2002년 11월 개성시와 판문군의 일부를 “개성공업지구”로 지정하였다. 판문군은 폐지되었고 2003년 6월 개풍군과 장풍군이 황해북도에 편입되었다.

개성직할시의 인구는 약 40만명으로 보고 있으며 배후(30km이내)에 100만명 이상의 인구가 살고 있다. 인구의 절반정도가 노동자로 보이지만 이들은 대부분 단순 노동자에 불과하다고 한다.

도로상황은 낙후되어 있다. 북한도로의 포장율이 8.0%에 불과하고, 비록 평양과 개성 간에 고속도로가 개설되어 있지만 평균 50km를 넘지 못하고 있다고 한다. 경제난, 구술수준 저위 등으로 도로개설과 유지관리에 어려움을 갖고 있다. 아울러 교통수단의 원활한 운행 자체도 어렵다고 한다. 철도는 북한 운송의 핵심인데, 개성을 통과하는 평부선(경의선의 평양~개성, 187km)은 단선이다. 개성 시내 일부지역은 단선되고, 노반, 레일, 교량 등이

70) 경의선의 평양~개성구간

71) 개성시 4, 개풍군 18, 판문군 17, 장풍군 23개

노후화되어 대폭적인 수리, 정비 등이 필요한 상황이라고 한다.

<표 4-5> 개성직할시 도로 현황

구 분1)	구 간	거리(km)	노폭(차선)	포장여부	비 고
고속도로	평양~개성	170.0	24m(4)	아스팔트	
1급 도로	평양~개성	193.6	10~11m(2)	아스팔트	
2급 도로	개성~장풍 개성~해주	(시내도로) 91.1	- 8m	- 비포장2)	2개 노선 1개 "
3급 도로	개성시~영통사 개성~판문	15.8 (시내도로)	5m "	비포장 "	순환관광도로 1개 노선

주: 1) 1급도로는 한국의 국도, 2급도로는 지방도, 3급도로는 시·군도에 해당함

2) 도심통과 구간인 7.6km만 포장됨

자료: 현대아산, 『실사보고서』, 2000

나. 개성공단 개발계획과 사업추진

1) 개발 기본계획

2000년 6월 남북 정상회담 이후 현대그룹은 남북경협에 거대한 한 사업으로 향후 10억 달러를 투자하여 2008년까지 2,000만평 규모⁷²⁾의 개성산업단지 건설을 계획하였다. 개성지역을 경제특구성격의 국제자유경제지대로 개발하여 제조, 금융, 상업 및 관광산업 등이 포함된 세계적 종합적인 국제자유도시로 개발한다는 원대한 계획이다. 물론 이 지역 내에서는 시장경제 원칙에 의해 모든 경제와 투자 활동 등이 보장되도록 한다는 것이다.

개발의 중심적인 내용인 산업단지의 개발은 3단계에 따라 개발한다는 계획이다. 1단계로 2001~02년까지 100만평, 2단계로는 2002~04년까지 300만평을, 그리고 2005~08년 3단계에서는 400만평을 개발한다는 계획이다. 1단계는 아무래도 기반시설과 함께 중소기업 중심의 기업체가 입주하게 되고, 2~3단계에는 자동차와 전기전자 분야, 컴퓨터·통신, 정밀화학 등이 중심이 되어 국내외 투자희망 기업을 유치한다는 생각이다.

72) 공단부지 560만평, 공단 기반시설 240만평, 배후신도시 1,200만평

<그림4-1> 개성국제자유경제지대 계획도(안)



자료: 현대아산

<표4-6> 개성공단 산업단지 개발계획

구 분	면 적		업체수	고용인원 (명)	연간생산액 (억불)	사업기간 (연도)
	만평	km ²				
제 1 단계	100	3	150	20,000	20	2001~2002
제 2 단계	300	10	450	60,000	60	2002~2004
제 3 단계	400	13	600	80,000	120	2005~2008
합 계	800	26	1,200	160,000	200	

주: 제1단계의 사업규모는 분양수요에 따라 150만평 수준으로 확대 가능
 자료: 현대아산

공단의 운영과 동시에 수반되어야하는 배후 신도시 개발 역시 중요한데, 단순히 생활공간을 뛰어 넘어 국제적인 도시로 개발한다는 계획을 갖고 있다. 즉 개성의 1,200만평 부지를 단계별 환경 친화적 신도시로 개발하여 15만 세대의 주거단지와 각종 편의시설을 건립한다는 것이다. 국제적인 비즈니스 도시로 개발하기 금융, 무역, 관광, 위락단지 등도 동시에 개발해 나간다는 생각이다. 구체적으로 연간 300만명의 관광객 유치에 위해 테마파크 및 리조트 단지 건설, 개성시 주변 선죽교, 고려성군관, 왕건릉과 박연폭포 등을 연계한 관광사업을 추진하는 것이다⁷³⁾.

<표4-7> 개성공단 배후도시 개발계획

구 분	면 적		세대수	비 고
	만평	km ²		
제 1 단지	600	20	50,000	· 기존 개성시가지 활용 · 산업단지 배후 주거단지 개발
제 2 단지	200	7	43,000	· 국제 자유도시 개발
제 3 단지	400	13	57,000	· 국제 자유도시 개발
합 계	1,200	40	150,000	

주: 관광시설(골프장, 호텔, 휴양시설 등)의 개발 병행추진
자료: 현대아산

2) 사업추진현황

현대에 의해 추진되고 있는 개성공단 사업은 시베리아 자원개발과 금강산 관광개발과의 연장선에서 이뤄진 남북경협사업이다. 실제로 개성공단의 개발은 2000년 8월 22일에 체결된 남북경협에 관한 합의서 체결이후부터 이뤄지고 있다. 비록 2000년 12월에 개성공단의 부지에 대한 기초적인 측량과 토질조사가 완료되었으나 여러 가지 여건상 실질적인 개발은 이뤄지지 못하였다. 당초의 계획과는 많이 어긋나게 된 것이다.

2002년 11월 20일자로 북한 최고인민회의 상임위원회는 개성공단의 개발

73) 개성과 판문점은 북한이 1987년 선포한 9개 ‘대외관광지역’ 중 하나임

을 위한 「개성공업지구법」을 제정하게 되면서 개성공단사업은 재개된다. 같은 해 12월에는 금강산 및 개성지역의 50년간(2002. 12. 1~2052. 12.1 토지이용이 승인된 “토지이용증”을 받게 된다. 2003년 6월 30일에는 개성공업지구 착공식이, 12월 22일에는 개성 현대중기관리사무소가, 2004년 1월 17일에는 토지공사 개발사무소가, 그리고 2004년 4월 23일 드디어 개성공단 1단계 조성공사가 착공하게 된 것이다.

현재 진행되고 있는 개성공단 개발 일정이 달라졌다. 이런 저런 이유에서 개발이 지연되어왔기 때문이다. 전체적인 2,000만평의 토지이용계획도 구체화 되어있다. 공장구역 800만평, 생활구역 470만평, 상업구역 50만평, 관광구역 200만평 그리고 기존 시가지 480만평으로 구분, 개발된다.

전체 공단 800만평 가운데 먼저 1단계 100만평을 개발하여 2005년부터 단계별로 입주한다는 것이다. 이에 앞서 2004년에는 시범단지를 조성하고 기업체를 입주시켜 제품을 생산한다는 것이다. 물론 공단은 업종별, 단체별 전용공단의 형태로 추진된다. 예컨대, 섬유산업전용단지랄지 전자단지와 같은 식이다. 현재 1단계 100만평의 부지조성사업은 2004년 9월 말 현재 19%의 공정을 보이고 있다. 그 동안 15개 시범기업의 입주와 생산을 위해 필요한 설계, 설비, 생산 계획 등을 협의하고 반출물자 정밀심사를 진행하여 총 3차에 걸쳐 협력사업을 승인하여 2004년 12월 현재 총 13개 기업에 대한 사업승인이 완료되었다. 나머지 2개 업체(제씨콤, 재영솔루텍)는 반출물자 심사판정이 종료되는 대로 승인여부가 결정될 것으로 보고 있다.

제도적인 측면에서의 문제들도 정리되어가고 있다. 개성공업지구 하위규정 12개중 11개가 발표⁷⁴⁾되었다. 경험합의서가 국회비준, 발효(2003.8.20)되었고, 신변안전, 통관과 통신, 검역에 관한 개성공업지구 관련 당국자간의

74) 2004년 10월 현재 기업창설·운영규정, 개발규정, 노동규정(최저임금 57.5달러), 세금규정(기업소득세 10~14%), 세관규정, 출입·체류·거주규정, 관리기관설립·운영규정, 외환관리규정, 광고규정, 부동산규정, 보험규정 등 총 11개 규정은 발표되었으나 회계규정은 아직 발표되지 않음.

합의가 2004년 2월에 이뤄졌다.

<표4-8> 개성공단 시범단지 협력사업 승인 기업 개요

회사명(대표)	업종(소분류기준)	주요 생산제품	투자금액(억원)	분양면적(평)
삼덕통상	신발제조	신발	49.6	2,438
문창기업	봉제의복	항공기 근무복	38	1,626
부천공업	전기공급, 제어장치	Wire Harness (전기배선부품)	45	2,438
매직마이크로	전자부품, 영상장비	Lamp assembly (LCD 모니터용)	30	1,220
용인전자	전자부품	트랜스 포머, 소자코일	40	2,438
대화연료펌프	자동차부품	자동차 연료펌프	50.8	1,220
태성산업	플라스틱제품제조	화장품 용기	60	2,438
SJ테크	플라스틱제품	반도체부품용기	40	1,626
호산에이스	일반기계제조	팬코일 (공기청정기 부품)	26	1,000
신 원	봉제의복	의류	37.9	2,438
리빙아트	기타금속제조	주방기기	45	1,000
로만손	시계 및 부품제조	손목시계, 주얼리	155.8	2,620
TS정밀	반도체, 전자부품제조	반도체 금형부품	28	1,626

자료: 통일부, 2004. 12.

지금까지 추진된 투자관련 합의사항을 보면 토지이용 기간은 1차적으로 50년간 보장되며, 토지이용권과 건물의 취득, 양도 등이 가능하다. 최저임금은 57.5달러(사회보험료 포함)이며 임금 인상률은 연간 5% 이내로 규제된다. 기업소득세는 5년 면제, 3년 50% 감면인데 기초세율은 10~14%이다. 지구 내에서는 통행과 통신, 통화(3통)가 보장된다.

2004년 6월 말 현재 입주를 신청한 업체수는 총 1,722개사이다. 2004년 2.8만평 시범입주와 생산 이외에 개성관광을 추진하고 있다. 개성공단의 분양은 이르면 2004년도에 이뤄질 것으로 보인다. 나아가 2006년 6월까지 1단계 총 100만평 준공을 예정하고 있다.

<표4-9> 북한 경제특구 주요 특성 비교

구 분	개 성	신 의 주	금 강 산	나진·선봉
위 치	황해남도	평안북도	강원도	함경북도
면 적	66km ²	132km ²	약 100km ²	746km ²
특구지정일	2002.11	2002.9	2002.11	1991.12
특구개념	공업단지	특별행정구	관광특구	경제무역지대
특구설립목적	공업,무역,상업,금융, 관광지개발	금융,무역,상업,공업, 첨단과학,오락,관광 지구개발	국제관광지	무역및중계수송,수출 가공,금융,서비스
토 지	소유주체	국가	국가	국가
	개발주체	개발업자	행정구	개발업자
	임차기간	50년	50년	-
사용화폐	외화	외화	외화	북한원
기업소득세	14% (장려분야10%*)	미정 (혜택부여예정)	면세	14%
비자여부	무비자, 출입증명서	비자발급	무비자, 출입증명서	무비자, 초청장

주: 장려분야는 인프라건설, 경공업, 첨단과학기술분야임.

자료: 한국은행 조사국

개성공업지구와 북한 내 다른 4개의 특구를 비교하면 <표4-9>와 같다. 표에서 알 수 있듯이 비록 개성공업지구의 면적은 타 지역보다 작지만 공업 중심의 특구라는 점이 차별화된다. 일반적인 경제특구와 같이 개발하고자 하는 주체가 직접 개발을 담당하고, 토지임차기간을 50년으로 하였으며, 지구 내에서는 달러를 사용할 뿐만 아니라 세제혜택을 받게 된다. 또한 제한된 분야 이외에는 외국인의 투자를 자유화하는 등 투자에 대해 네거티브시스템(Negative System)을 도입함과 동시에 투자 장려 분야로 인프라와 경공업, 첨단과학기술분야 등을 제시하고 있다.

그러나 경제특구⁷⁵⁾로서 소유권, 외화 반출입과 청산, 신변안전 등 북한내

75) 경제특구(special economic zone)라는 용어는 1979년부터 외국의 자본과 기술을 도입할 목적으로 중국 국내에 설치된 특별구역을 지칭한 용어였음. 오늘날 특별히 타 지역과 달리 제도적으로 특혜를 주는 자유무역지대이나 수출자유지역 등을 의미하며 Ecozone이라고도 불리움.

부 관련법과의 상충 부분이 완전히 정리되었다고 보기는 힘들지만 점차 개선될 것으로 기대한다. 특히 배후도시 개발시 주민거주와 이동 등과 관련된 복잡한 문제가 아직은 완전히 정리되지 못한 상태이다. 중장기적인 안목을 가지고 개발하고는 있지만 아직 해결해야할 사항이 많다는 것이다.

3) 사업추진시 문제

가) 전략물자수출통제

가장 먼저 지적되는 문제는 전략물자/수출통제제도와 관련된 것이다. 전략물자 및 수출통제품목에 대한 심사, 판정, 반출승인 등 통제절차는 크게 두 가지로 구분된다. 하나는 우리 정부가 국제사회의 대량살상무기(WMD) 확산방지에 동참하기 위하여 가입한 다자간 전략물자 수출통제체제에 따른 절차이며, 다른 하나는 미국이 자국의 안보와 WMD 확산방지 등을 위하여 북한 등 문제 국가에 미국산 제품 및 기술이 일정 부분 이상 포함된 품목의 수출을 통제하는 미국 국내법인 수출관리규정(EAR)에 따른 절차이다. 반출제한 전략물자에 대한 수출통제는 1949년 COCOM이 결성되면서 시작되었다. 즉 서방국가들은 첨단기술과 제품이 공산권으로 들어가는 것을 차단하기 위해 COCOM을 결성하고 전략물자의 수출을 통제하였다. 공산권 붕괴 후 COCOM이 해체되었지만 대량과괴무기나 미사일 등과 관련된 제품이 테러 관련 국가에 수출되는 것을 막기 위하여 4개의 다자간 전략물자 수출통제체제를 설립, 운영하고 있다.

<표4-10> 다자간 전략물자 수출통제체제 현황

구분	바르세나체제 (Wassenaar Arrangement)	핵공급그룹(NSG), 쟁거위원회	미사일수출통제체제 (MTCR)	호주그룹(AG)
설립	1996	1978	1987	1984
회원국	33개국	44개국	33개국	33개국
우리나라가입	1996.7	1995.10	2001.3	1997.10
통제대상	재래식무기 및 이중용도품목	원자력전용물자 및 이중용도품목	미사일관련물품	생화학무기 및 관련물품

자료: 산업자원부, 『2003년도 산업자원백서』, 2004

우리나라는 4개의 비확산체제에 모두 가입하고 이 체제에 부응하는 국내법 체계(대외무역법, 대외무역법시행령, 전략물자수출입공도 등 20여 개)를 갖추고 전략물자 수출을 통제, 관리하고 있다. 대북 반출의 경우 남북 교류협력법은 대외무역법을 준용하도록 되어 있기 때문에 전략물자의 반출을 엄격히 통제하고 있다.

미국은 우리의 전략물자에 해당하는 반출제한물품을 상무성 수출통제품목(Commerce Control List, CCL)으로 관리하며 국가별로 통제물품의 범위를 다르게 적용하고 있다. 테러지원국으로 분류된 북한 지역으로 수출을 할 경우 미국산 기술이나 소프트웨어가 10% 이상 포함된 제품은 미 상무부의 사전 승인절차가 필요하다.⁷⁶⁾ 우리나라는 미국과 한미 전략물자 및 기술보호에 관한 협정을 체결하고 1987년 대외무역법 시행령과 시행규칙에 관련 근거를 마련하여 통제해 오고 있다. 현재 우리나라는 대외무역법에 근거하여 통제대상 물품을 1종 전략물자와 2종 전략물자로 구분 관리⁷⁷⁾하고 있다.

76) 일반국가는 25%를 적용.

77) 우리나라는 4개 전략물자수출통제체제에 기 가입, 관련 물자의 수출허가기관은 다음과 같음.

- WA 관련 품목 : 일반산업용물자(산업자원부), 방산물자(국방부)
- NSG 관련 품목 : 일반산업용물자(산업자원부), 원자력전용품목(과학기술부)
- MTCR 관련 품목 : 민수용(산업자원부), 군사용(국방부)
- AG 및 CWC 관련 품목 : 민수용(산업자원부), 군사용(국방부)

※ 각 체제의 통제대상품목 중 기술만을 수출하는 경우 과기부에서 수출허가

※ 전략물자를 북한으로 반출하는 경우 통일부에서 반출허가

- 과기부는 NSG 품목중 원자력전용품목, 2종전략물자 중 제28류의 방사성 동위원소의 유기 또는 무기화합물, 제84류의 원자로 및 이들의 부분품, 그리고 기술만을 수출할 경우의 수출허가 기관임(물품과 기술이 함께 수출될 경우에는 산자부가 수출허가기관임) .
- 이번에 새로 개정된 전략물자.기술수출입통합공고가 산자부 홈페이지에 게재되어 있음(www.mocie.go.kr-실국별홈페이지-무역유통심의관-고시.공고-전략물자.기술수출입통합공고 클릭). 계기된 전략물자(기술포함됨)는 별표 2~7임. 이상의 자료는 산자부 전략물자관리과 김진석씨가 제공함.

한편 위의 수출통제 내용을 강하게 적용할 경우 북한 개성공업지구에 첨단기술을 활용하는 기술집약적인 물자를 지원하거나 투자하려고 할 때 기업의 진출이 통제되는 등 상당한 투자 장애가 발생할 수 있다. 생산에 필요한 각종 설비를 북한에 반출하는 것이 불가능하게 되면 개성공업지구 개발은 큰 차질을 빚게 될 우려가 많다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 북한 내 수송물자나 기술의 투명한 사용과 군사적 목적으로 사용하는 것을 금지할 수 있는 제도적 장치가 필요하다.

나) 원산지표시문제

우리의 민족적인 입장에서 남북한간의 물자 이동을 내부거래로 간주하기 때문에 북한에서 생산되었다 하더라도 남한 제품으로 판매할 수 있도록 추진하고 있다. 그러나 현실적으로는 민족 내부거래를 국제적으로 인정받기는 어렵다. 지리적으로 북한 내에서 생산되었거나 북한산 재료와 부품을 이용한 완제품은 원산지가 북한으로 표시된다. 북한산으로 표기하고 판매를 해야 하므로 현재 시행되고 있는 국제사회에서의 북한산에 대한 무역규제가 그대로 적용된다. 만약 남한에서 만든 것으로 하여 남한산이라 표시하고 판매할 경우 국가간 무역마찰이 발생할 가능성이 높다.

북한에서 생산된 제품을 북한과 우호적인 관계에 있는 나라에 판매할 경우는 문제 발생의 소지가 상대적으로 적다. 원산지가 북한인 물품을 중국과 러시아에 판매하는 것은 상대적으로 용이할 것으로 예상된다. 그러나 국제적으로 문제가 발생할 경우에는 수습이 쉽지 않다. 이러한 문제를 타개하기 위한 하나의 방법은 완제품 생산에 필요한 부품이나 원재료를 북한에서 만들어 남한으로 가져온 다음, 남한에서 완제품을 만들어 수출하는 것을 검토할 수 있다. 다른 대안으로는 국가를 대상으로 수출입 제한을 하는 것이 아니라 품목을 대상으로 수출입을 제한하는 국가에 무관세 혹은 저관세로 생산품을 수출하는 방법이다. 국가에 따라서는 수출입 제한 국가를 설정하기도 하지만 수출입 제한 품목을 지정하기도 하기 때문이다.

다) 외국투자자에 대한 투명성, 안전성 보장

장기적으로 개성공업지구가 성공하기 위해서는 외국인 투자의 활성화가 중요한데, 이 부분에 대한 개방적이고 획기적인 자유화 조치가 필요하다. 각종 우대조치 뿐만 아니라 투자와 투자자금 회수 등에 대한 투명성과 안전성이 국가 차원에서 보장되지 않으면 안된다. 특히 국내외인의 자유로운 출입과 함께 거주와 이동의 자유, 안전이 보장되어야 한다. 그런데 개성공업지구를 완전한 고립의 섬으로 만들 수는 없기 때문에 자연히 북한 주민과의 교류, 접촉이 많아지고 경우에 따라서는 공업지구를 벗어난 지역으로의 이동과 교류가 확산될 가능성이 많다. 이 부분이 북한 당국으로는 커다란 부담이 되겠지만 외국인의 투자 촉진을 위해서는 전향적인 자세가 필요하다.

다. 농기계기업의 개성공단 입주의향과 문제

1) 개성공단 입주 유망업종

2004년 6월 현재 남한 기업의 개성공업지구 입주 신청현황을 보면 <표 4-11>과 같다.

<표 4-11> 남한기업의 입주신청현황

구분	신청업체수		신청면적 (천평)	비 고
	개	%		
섬유	261	15.2	1,238	
의류	279	16.2	606	
신발	47	2.7	174	
가방	34	2.0	88	
완구	25	1.5	104	
화학	107	6.2	416	고무,플라스틱,비닐등
전기/전자	193	11.2	630	
기계/금속	350	20.3	1,575	자동차부품,볼트등
신변장신구	38	2.2	63	
기타	388	22.5	1,414	문구,안경,가발,식품등
계	1,722	100.0	6,311	

자료: 현대아산

한편 한국산업은행에서 일정한 선정기준⁷⁸⁾에 따라 작성한 단계별 북한 투자 유망업종을 보면 <표4-12>과 같다. 대체로 단기적으로는 의류나 섬유 등 경공업분야를 중심으로, 중장기적으로는 기술집약적인 기업의 진출을 권유하고 있다.

<표4-12> 주요산업별 북한투자 유망업종

구분	단기	중기	장기	군용전용가능성 높은업종
금속	주물,배관자재(주철관),철선,철못,비철금속(압연및압출)	배관자재(강관),H형강,와이어로프등	철강(판재,선재등소재분야의일관생산시설),비철금속(제련,정련),특수강	특수강
기계	농업용기계(경운기,이앙기,트랙터,콤바인),범용공작기계(선반,밀링머신,드릴기), 밸브, 시계	건설용기계(굴삭기,건설용크레인,로우더,도저),프레스	연삭기,NC공작기계,산업용로봇,베어링,MRI	연삭기,NC공작기계
자동차	자동차용시트, 백미러, 와이퍼	자동차용피스톤,알미늄휠,라디에타,에어콘	자동차등완성차,트럭,특장차,자동차램프,자동차안전유리,브레이크시스템,타이어	트럭,특장차
음식료품	육가공,수산가공,제빵,장류,두부류,과즙음료,먹는샘물등	식용유지,유가공,제분,제당,서양제과,라면,커피등	식품첨가물	

자료: 한국산업은행,『북한의 산업』, 2000에서 발췌

동일한 산업군이라 하더라도 초기에는 비교적 간단한 기술을 채용하는 분야, 장기적으로는 높은 기술력이 필요한 업종이 진출하는 것이 바람직하다는 것이다. 예컨대 음식료품의 경우 초기에는 간단한 가공식품산업이 장기적으로는 기술력과 상대적으로 큰 투자가 필요한 식품첨가물산업의 진출이 바람직하다는 것이다. 기계분야에 포함된 농기계부문은 단기 투자에 유리성을 보이고 있다. 우리나라 농업의 주력 농기계의 대부분이 단기 유망업종으로 분류되어 있다. 물론 이것은 북한 전체를 대상으로 작성한 것이

78) 시기별(단기,중기,장기)로 구분한 다음, 투자위험도, 노동집약도, 기술수준, 투자 규모와 공사기간 등을 고려함. 한국산업은행,『북한의 산업』, 2000

어서 개성공업지구의 특수성을 고려하지 않은 문제는 있지만 대체로 큰 틀은 차이가 없을 것으로 여겨진다. 실질적으로 농기계산업은 종합조립산업이기 때문에 단기에 북한에서 모든 부품을 생산, 조립한다는 것은 불가능하다. 어느 정도 그것이 가능하다 하더라도 단기에 핵심 분야의 기술을 가지고 들어가기 어렵다. 따라서 처음에는 단순부품의 현지생산과 조립이 주가 될 것이다.

2) 개성공단 입주희망 설문조사 결과

한국농기계공업협동조합에서 취합한 “개성공단 중소기업협동화단지 수요조사표”에 따르면 개성공업지구 입주 신청 농기계 기업체수는 6개⁷⁹⁾이다. 이들을 포함하여, 농기계 중소기업체 총 300여 업체에서 30개 기업을 무작위로 추출하여 설문조사를 하였다. 30개 기업(기 입주 신청기업 제외)을 조사한 결과 2개 업체만이 입주를 희망하고 있었다. 즉 현재 중소 농기계 제조업체 가운데 6.7%정도만이 개성공단 입주를 희망하고 있는 셈이다.

먼저 8개 입주희망업체의 회사당 매출규모는 48.4억원이었고, 이 가운데 농기계매출액은 19.8억원으로 이들 기업의 농기계 비중은 평균 40.9%이다. 종업원은 34.9명 정도이다. 입주를 희망하지 않고 있는 업체는 28개 업체로 매출평균은 31.6억원으로 입주희망업체 평균보다 작으며, 농기계비중은 69.3%로 입주희망업체보다 높다. 반면 종업원 수는 입주희망업체보다 적은 23.7명이었다. 입주를 희망하는 업체의 경우 상대적으로 농기계부문의 비중

79) 개성공단 입주희망 농기계 업체 개요

업체명	주생산품	매출액(백만원)	종업원수	사업장건물(m ²)
(주)국제단조	로타리칼날등	2,356	25	800
(주)대성G3	교육용기자재	2,600	15	600
대호(주)	써레,배토기등	4,440	30	850
(주)신신기계	산업용펌프	23,392	145	2,866
조양정밀	기어펌프류	1,300	8	200
(주)현대펌프	산업용펌프	1,952	28	1,100

자료: 한국농기계공업협동조합

이 낮은 즉 비 농기계분야의 생산에 중심을 갖고 있는 기업체들이다. 그리고 상대적으로 규모도 크다. 이와 달리 전업적으로 농기계를 생산하고 있는 기업체들은 규모도 작으며, 상당수는 개성공단 입주를 꺼리고 있다는 것을 나타낸다.

<표4-13> 개성공단 입주희망 설문조사 결과

구 분	업체 수	매출평균(억원)	농기계비중 평균 (%)	농기계매출액평균 (억원)	종업원 평균 (명)
입주 희망	8	48.4	40.9	19.8	34.9
입주 비희망	28	31.6	69.3	21.9	23.7
합계	36	35.3	60.6	21.4	26.2

개성공단에 입주하기를 희망하는 8개 업체의 입주형태에 대한 질문에서 모두 국내에 본사를 유지한 채 제2공장 혹은 지사 형태의 일부 이전을 계획하고 있었다. 기업체 전체를 이전하는 것에 대해서는 여러모로 불안을 느끼고 있기 때문이다. 입주희망 이유와 입주 시 예상되는 문제점을 정리하면 <표4-14>과 같다.

<표 4-14> 개성공단 입주희망 이유 및 예상 문제점

입주희망 이유	예상 문제점
낮은 토지비용과 인건비 가까운 거리에 따른 낮은 물류비용 세제 혜택 중국과의 가격경쟁 용이 북한 내 수요	정치적 불안, 개성특구내 투자 보증 인력 수급불안과 통신, 왕래 불편 생산지표시로 인한 수출 문제 가격, 관세 등의 문제 생산 중단 사태 발생 등

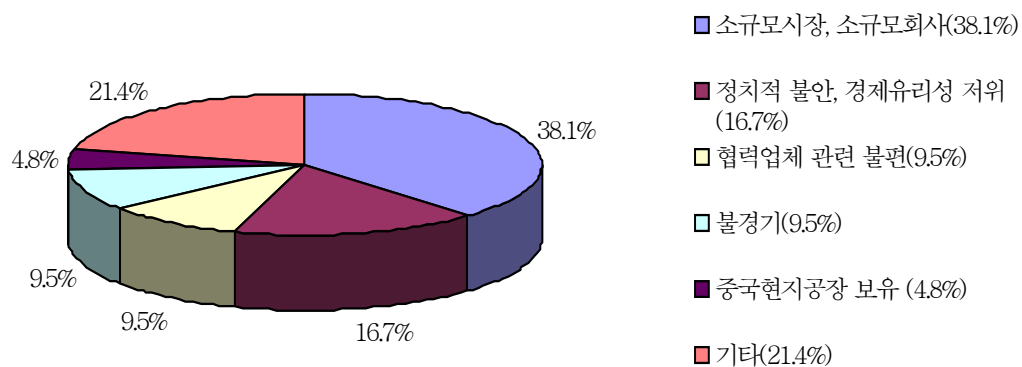
개성공업단지 입주희망기업이 입주를 희망하는 이유는 무엇보다도 제품 생산 비용을 절감할 수 있을 것이라는 기대 때문이다. 상대적으로 저렴한 토지비용과 인건비를 기대하고 있다. 중국의 경우에 비해 토지비용이 약간 비싸더라도 지리적으로 가깝기 때문에 물류비용을 낮춤으로써 총생산비를 낮출 수 있을 것으로 기대하고 있었다. 일부는 중국과의 가격경쟁이나 북

한 내 수요 등을 기대하고 있었다.

그럼에도 불구하고 이들은 향후 정치적 불안정과 그로 인한 투자보증 불이행 등을 우려하고 있다. 개성공업단지에서 사업을 지속적으로 영위하기 위해서는 물자의 반출이나 인력 왕래의 번거로움이 먼저 해결되어야 한다는 의견이다. 생산지(원산지) 표기로 인해서 발생할 수 있는 수출상의 문제, 가격과 관세 등의 문제들도 우려되는 점이다. 이러한 여러 문제로 인해 생산 자체가 중단되는 사태가 도래할 가능성에 대한 우려는 쉽사리 해소되지 못하고 있다.

한편, 개성공업단지에 입주하기를 거부한, 비희망기업들의 입주포기 이유는 생산하는 품목의 농기계 시장이 소규모이고, 회사 규모가 작기 때문에 굳이 개성공업단지에 입주할 이유가 없다는 것이다. 향후 시장에 대한 부정적인 시각이 낳은 결과이다. 두 번째로는 정치적인 불안과 관련된 제도나 지원이 그리 큰 매력을 주지 못한다는 판단에서였다. 입주를 희망하고 있는 기업들이 가정 우려하는 부분이 결국 입주 희망을 포기하는 원인으로 작용하고 있다. 세 번째로는 협력 기업들이 같이 들어가지 않는 한 오히려 물류비용이 상승할 수 있다는 부정적 시각이다. 그 밖의 이유들로는 북한 내 판매시장 미성숙, 사업의 불확실성, 국내 농기계시장의 침체 등이 있었다.

<그림4-2> 개성공단 비입주 이유



3. 종합적 고찰

북한내 농기계생산 기지화문제는 결국 북한의 농업기계화와 남한의 경제협력이라는 두 가지를 모두 고려해야한다. 먼저 농기계 중심의 지원과 판매는 차치하고 농기계생산시설의 북한 이전, 농기계 생산, 판매라는 일련의 모습을 상정한 후 문제점을 검토하였다.

일반적으로 지원보다는 협력사업이 어렵고, 농기계보다는 농기계생산시설을 중심으로 한 경협이 어렵다. 생산시설과 관련된 사업의 형태를 세 가지로 구분하여 살펴볼 때, 단순지원의 형태뿐만 아니라 경제협력 차원의 생산시설 교류 및 활용은 그 실천 가능성이 낮고 설령 사업이 추진된다고 하더라도 기대수익이 낮아 보인다

남한의 농기계 생산시설을 북한 내 설치할 경우 개성공단 입주시 예상되는 문제 보다 더욱 심각한 어려움에 봉착할 가능성이 높다. 최근 개성공단 시범생산과정에서 발생하였던 문제점이나 과거 일본 기업이 북한에 진출하여 합영 또는 합작기업을 운영하면서 발생하였던 여러 가지 문제를 고려할 때 현재의 상황 하에서는 결코 긍정적으로 평가하기는 어렵다.

이상을 종합해 볼 때 남한의 농기계생산시설을 북한에 이전하여 남북한 경제협력사업으로 추진한다는 것은 여러 가지 정황을 고려할 때 성공의 가능성이 높지 않아 보인다. 물론 개인 기업차원에서 자신의 자금을 가지고, 사업추진결과로 인한 손익을 떠나 사업을 추진한다면 제지할 이유는 없다. 개성공단에 입주하는 농기계생산기업의 경우에도 향후 성공 가능성이 그리 밝은 것만은 아니다. 전략물자의 반출금지, 원산지 표시 투자의 안정성과 투명성 보장, 원자재와 인력 통신 등의 자유로운 유통 등 아직도 완전하게 해결되지 못하고 있는 부분이 많기 때문이다. 단순 조립정도라면 얼마나 경제적 실익을 가져올 것인지 면밀히 검토할 필요가 있다. 특히 농기계 생산시설은 상당부분 고정밀 시설과 장비가 필요하기 때문에 관련 장비와 시설의 반출입 문제가 해결되지 않는 한 개성공단 진출이 기업의 성공을

보장하기는 어려울 것이다. 물론 민족간 교류확대라는 경제 외적 효과는 기대할 수 있지만 어디까지나 기업의 입장에서 수익성 창출을 가장 중요한 판단의 기준으로 삼아야 할 것이다.

더욱이 정부가 나서서 북한 내 농기계생산시설 설치를 지원한다는 것은 위험할 뿐만 아니라 내부적인 호응도 받기 어렵다. 농기계지원도 용이하지 않은데 농기계 생산시설을 지원해야하는 이유가 무엇인지? 누가? 왜? 어느 분야시설을 어느 정도 해야 하는지? 농기계시설설치가 수 많은 대북지원사업에 우선해야하는 이유가 무엇인지? 등을 설명하기 힘들다. 아직 농기계 지원도 초기단계이다. 그리고 이것조차 효율적인 방안강구에 고심하고 있다. 지원에도 내용별 순서가 필요하다.

제5장

북한 농기계지원 방안

1. 대북 농기계지원의 의의

가. 이론적 의의

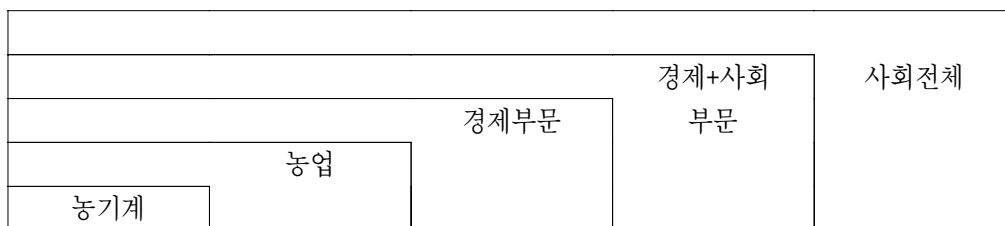
단순히 농기계를 하나의 농업생산 수단으로 볼 수 있다. 농기계지원을 받아들이는 입장에서 볼 때, 농기계가 작동할 수 있도록 연료가 공급되고, 운전 조작의 기술과 인력이 지원된다면 농기계라는 물재를 통한 교류는 단순한 농기계의 지원수준으로 끝이 난다. 여기에 농기계가 고장이 났을 경우 고장에 대한 적절한 수리가 가능하다면 농기계 자체의 지원만으로 만족할 수 있다. 이러한 교역은 그 목표 자체도 농기계지원 이상은 없게 된다.

그러나 어느 농기계가 지원되어 이용되는 과정에서 관련된 다른 부분의 변화가 요구될 경우, 이러한 가장 단순한 교역의 상황은 변할 수밖에 없다. 여기에 지원하는 쪽에서 장기적으로 상호 협력사업의 추진까지를 농기계지원사업의 목표로 삼았을 경우 농기계를 매개로 한 단순한 교역은 그 내용, 방법이 바뀌게 된다. 즉 농기계를 이용한 농업기계화는 그 기계화에 맞는 농

법의 도입과 연관이 있기 때문에 점차 농업전체와의 교류가 유발되는 것이다.

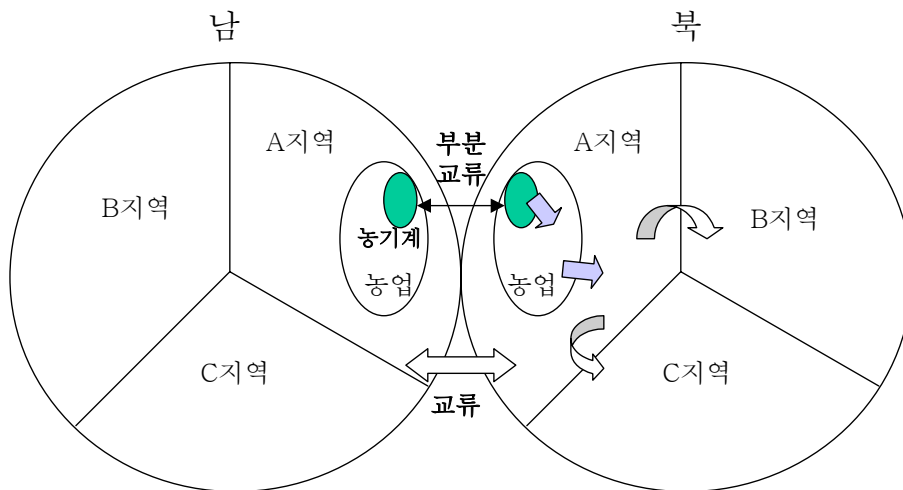
이와 같이 단순 농기계지원이 농업의 전반적인 기술을 변화시켜 종국에 농법전환을 가져오게 될 경우 농기계 이외의 종자, 농약, 비료 등과 관리기술 등도 교류, 협력되어야한다. 교류의 위상과 범위가 한 단계 높아지고 넓어지게 되는 것이다. 나아가 이러한 교류의 범위확대는 농업에서 경제분야로 그리고 사회분야로 확대될 것이다. 이것은 Balassa의 5단계 통합론을 농기계를 중심으로 한 교류확대모형에 원용한 것이다<그림5-1>. 이 그림은 농기계를 중심으로 하는 경제통합의 한 형태를 보여주는 것으로, 기능적 통합(functional integration)을 전개해 나가는 단계를 그린 것이다.

<그림5-1> 농기계교류과 확대단계



기능적 통합과정에서 각 단계에 해당하는 사업의 주체들이 동일하지 않다. 관련부분과 각 단계의 교류목적 등은 교류의 주체에도 영향을 미칠 수 있다는 것이다. 어떠한 단계의 사업이 추진될 경우 추진의 주체를 다양하게 설정할 수 있다. 현실적으로 남북한 사이의 많은 교류에 있어서 관련된 남북한의 주체들이 다양하다. 국제적으로도 그 주체와 내용들이 다르다. 현실의 경우를 거꾸로 생각해 볼 수도 있다. 만약 남북 교류를 위한 어떤 사업이 있을 경우 어느 주체가 담당하는 것이 바람직한가를 생각할 수 있다. 예컨대 극히 인도적인 차원의 의약품을 지원할 경우 어떤 주체가 가장 바람직한가를 여러 대안을 비교해서 결정할 수가 있다. 각각의 주체에 대한 기대효과가 다르기 때문이다. 아울러 사업추진과정에서의 대응할 수 있는 범위와도 각 주체들은 밀접하게 관련되어 있기 때문이다.

<그림5-2> 지방자치단체의 대북교류 확산모습

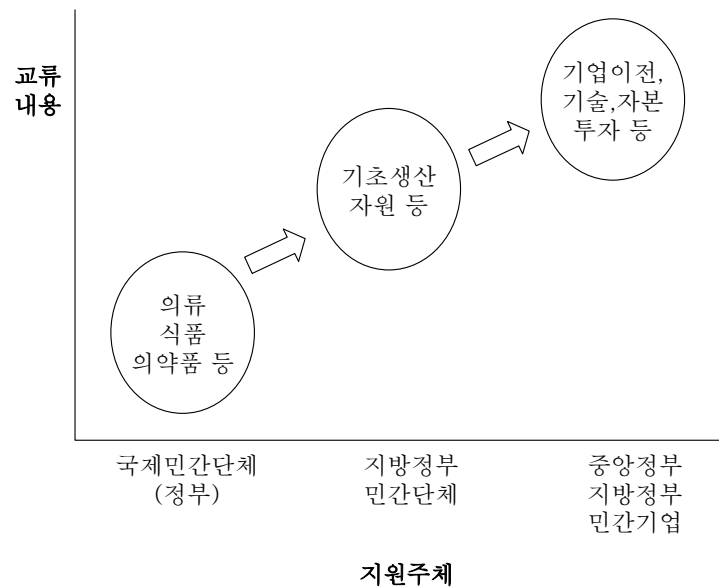


현재 진행되고 있는 지방자치단체에 의한 농기계중심의 대북 농업지원사업이 향후 확산되어 나갈 모습을 그림으로 그린 것이 <그림5-2>이다. 기능의 지역적인 확산을 나타낸 그림이다. 중장기적으로 볼 때, 남북한간 지방자치단체들이 중심이 되고 일정한 지역을 고정한 다음 농기계를 지원하는 것이 장차 통일을 대비한다는 측면에서도 유용하다. 변화와 파급의 순서를 보면, 지원된 농기계로부터 해당 소지역내 농법의 변화와 농업의 변화가 유발된다. 그리고 이러한 파급효과와 변화가 해당지역 다른 지역으로 펼쳐진다. 계속적인 반복 효과로 인해 점차 북한의 농업이 변하고 나아가 농업협력이 이뤄지는 것이다. 물론 농업협력사업의 진행에는 이념적인 문제도 개입되어 쉽지는 않을 것이나 그런 방향성은 옳다고 본다. 그리고 한 지역의 학습과 지원이 다른 지역으로 확산되어 종국에는 하나의 방향성, 통일성을 견지하게 된다는 것이다.

남북 교류내용과 시기적으로 볼 때, 남북한 간 농업교류의 내용과 지원 주체는 위 <그림5-3>과 같이 정리할 수 있다. 특히 남북한과 같은 심화된 이데올로기의 차이의 존재 속에서 교류는 매우 제한적이다. 따라서 초창기부터 정치적인 위험성이 많은 정부주도보다는 민간주도가 유리하다는 것은

명확하다. 지금까지 한반도에서 전개된 민간 중심의 의류, 식품의 지원은 남북교류의 초기단계에서 목격된다.

<그림5-3> 남북한 농업 지원주체와 교류내용의 변화



다음 단계로는 농업용자재의 지원과 같은 기초생산자원의 교류이다. 이 단계에서 순수한 민간만의 교류에는 한계가 나타난다. 우선 관련된 자재의 연구개발이 국가나 공공기관에서 이뤄지고 이들의 기술적 지원이 필요하기 때문이다. 또한 개발된 기술과 자재의 지원은 단순히 인도적 차원을 넘어서기 때문이다. 나아가 이러한 기술이전은 농업 전반에 걸친 기술의 변화와 필요한 연관기술의 수요를 야기하기 때문이다. 따라서 민간 차원의 단속적 지원으로는 효과가 나타나기 어렵다. 그렇다고 이 단계에서 중앙정부가 개입하기는 힘들다. 자칫 정치적인 문제와 이념적인 문제가 교류 자체를 위협할 수 있기 때문이다. 지방자치단체의 출현과 필요성이 여기에 있다. 단순한 농용자재는 여전히 민간이 할 수 있지만 보다 복합적이고 지속적인 기술지원이 필요한 분야는 지방자치단체가 주도적으로 담당해 주는 것이 유용하다.

나. 현실적 타당성

거시적인 측면에서 대북 농기계 지원의 의의를 살펴보았는데, 그렇다면 미시적인 측면에서 농기계지원이 북한농업과 사회에 어떠한 의미를 가져다 줄 수 있겠는가? 남북통일이라는 장기적, 거시적 측면보다 단기적인 측면에서의 효과 내지는 필요성도 중요하다. 이것을 정리하면 다음과 같다.

① 농기계는 두벌 농사에 필수적인 자재

수도작 중심의 두벌농사시 수확과 이앙시기 노동력 경합이 심하다. 농기계는 이 부분의 노동력 수요피크를 완화하여 두벌농사를 가능하게 한다. 트랙터를 이용한 보리복토작업은 하루 10,000평이 가능하며 수작업시 1인당 40~50평보다 월등히 크다고 한다.

② 농기계는 생산물보다, 일회성 자재보다 학습효과가 상대적으로 큼.

농산물이나 일회성 농자재의 경우 지원 이상의 북한과의 교류가 불필요하다. 그러나 농기계 지원의 경우, 지원과 함께 조작과 간단한 이용기술지원, 수리와 수리기술 지원, 부품의 공급 등의 과정을 통해 끊임없는 대북교류가 이뤄진다. 기종이 변경될 경우에도 역시 이러한 교류, 나아가 북한 주민의 남한 기술 학습이 이뤄지며, 점차 다른 분야로의 확대가 용이하다.

③ 농기계를 이용할 경우 생산성이 증대됨.

경험적으로 볼 때, 농기계 이용 시, 여기에 심경과 적절한 시비와 방제 등이 결합될 경우 농업생산성은 빠르게 증가한다. 이와는 약간 성격이 다르지만 한 전문가에 따르면 북한과 같은, 관행에 따른 벼농사의 경운과 정지, 그리고 수확과 수확 후 부적절한 작업에 의한 손실율이 30%정도에 이른다고 한다. 이를 농기계로 지원하면 상당부분 손실방지가 가능하다고 한다. 손실방지효과도 있다는 이야기이다.

④ 절감된 노동력을 타 부문 활용 가능

농업기계화가 진행되면 여분의 노동력이 발생하게 되는데, 이 노동력을 농업과 비농업부분에 활용할 수 있다. 물론 너무 빨리 너무 많이 잉여노동력이 발생하는 경우 사회적 문제의 소지가 있겠지만, 점진적인 기계화를 추진할 경우 오히려 생산적으로 이용할 수 있다.

⑤ 농법의 전환이 가능하고 촉진됨.

남한의 농기계와 관련 자재의 지원은 자연스러운 농법전환을 유도할 수 있다. 물론 생산성 증대를 위한 농법전환이다. 이러한 현상은 현재 대북지원과정에서 나타나고 있다. 단지 일각에서 제기되는 친환경 농법의 지향문제는 다른 차원에서 검토할 수 있는 과제가 아닌가 생각된다. 자칫 현재의 남한 농법을 북한에 이식할 경우 비친환경농업과 그로 인한 문제가 있을 수 있지 않느냐하는 우려에서 나오는 것인데, 시기상조라는 판단이 우세하다. 절대적인 량의 부족상황임을 고려해야한다.

⑥ 남한 농기계시장의 활성화 유인

남한 내 생산된 농기계와 중고농기계의 배출은 남한내부의 농기계수요를 늘리는 효과가 있다. 이로 인해 남한 농기계시장 전체가 확장되는 효과가 있다. 농기계산업에도 긍정적인 영향을 끼칠 것임은 분명하다.

2. 대북 농기계지원의 문제와 기본인식

농기계지원의 보다 구체적인 방안을 강구하기 위해서는 현재의 문제와 관련된 상황에 대한 보다 명확한 인식이 필요하다. 우선 농기계지원의 문제는 앞에서 분석한 바와 같다. 다만 농기계지원에 관련된 북한 내의 상황 인식이 중요한데 여기에서는 관련된 기관과 전문가, 그리고 기존의 연구에

서 필요한 부분을 발췌, 정리하였다.

가. 농기계지원의 문제

- ① 가장 우려하는 부분은 역시 비정치적인 교류확대의지와 능력을 갖고 있으면서도 정치적인 영향, 문제로 인해 계획대로 실행하기 힘들다는 점이다. 이데올로기 차이에서 오는 문제는 역시 남북교류와 협력의 가장 중대한 걸림돌이다. 당초계획과 실천과는 상당한 괴리를 발견할 수 있는데 정치적 요인에 의한 사업추진 차질에 따른 것이 많다. 이러한 문제해결을 위한 비정치적인 전문화된 창구도 없다. 그저 북한의 조치만을 바라보고 있는 경우가 많다고 한다.
- ② 남한 내부에서 다양한 주체들에 의한 대북지원이 펼쳐지고 있는데, 이것들을 종합적으로 정리, 조정할 수 있는 조직이 없다. 자칫 중복된 지역과 사업에 경쟁적으로 지원하는 모습이 나타날 수도 있다. 지원 경쟁이 나타나 지원주체간 바람직하지 않은 행태가 나타날 우려도 있다. 예컨대 씨감자에 관련된 사업을 할 경우, 적어도 국내의 전문기관과 연대 하에 지원기관 간 협력이 필요한데 그렇지 않다.
- ③ 남북 농업교류의 문제 발생시 해당 북한 당국과 사업의 원활한 추진에 대해 협의하고 조정해야하는 데 북한 내에 실무적인 창구가 없다. 각자 상황이 진정되고 북한에서 사업추진, 예컨대 방북허락이 있기만을 기다리는 형편이다. 북한과의 교류시 단일창구활용을 고려해야한다. 남북 단일창구(one desk channel)가 중요하다.
- ④ 북한 농업지원사업은 가능한한 소지역, 일정 분야사업으로 집중하는 것이 좋은데, 현실은 여의치 못하다. 지원규모는 크지만 그 효과가 미미할 수 있다. 특히 북한의 일시적 요구에 치우칠 경우 지원효과는 반감한다.
- ⑤ 북한의 기술적 조건을 고려하지 않을 경우 그 사업의 성공은 어려운 데 대북지원의 경우 그런 모습도 엿볼 수 있다. 대북지원사업의 대상

을 선별할 때 북한의 경제적, 기술적 조건 등을 참작해야하는 데 그렇지 못하다는 것이다. 예컨대 유리온실이 북한에서 얼마나 수용될 수 있을까? 남한과 같은 수준의 산란종계장과 관련 시설이 북한에서 얼마나 효율적으로 운영될까? 어려울 것이며 현실도 그런 것으로 회자되고 있다.

- ⑥ 대북지원 조직이나 단체간 상호 정보의 교류, 정보의 통합화가 미약하다. 대북지원실적을 정확하게 집계할 수조차 없으며 상호 교류 시스템이 없다. 통일부에서 발간하는 자료집에 있는 것과 실제 각 조직들이 지원한 것과는 차이가 있다. 한마디로 대북지원사업에 대한 정연하게 정리된 자료가 없다.
- ⑦ 농기계는 단순한 식량·비료지원과 달리 연속적이고 파급효과가 큰 지원품목이기 때문에 다소 단계적, 전략적 접근이 필요한데 그렇지 못하다. 농기계만의 단발적인 지원으로 끝이 난 경우도 있다.
- ⑧ 대북지원에 필요한 자금을 확보하는 데 어려움을 갖고 있다. 특히 민간조직이나 단체의 경우 지속적인 자금확보에 어려움을 갖고 있다.

나. 북한 기계화 관련 상황에 대한 기본인식

가시적인 측면과 미시적인 측면에서 대북 농기계지원의 의의와 필요성을 인정한다하더라도 북한의 농업에 대한 어느 정도의 기본적인 인식이 전제되어야한다. 상황판단이 잘 못되면 실패하거나 실패하지 않더라도 기대만큼 효과를 거둘 수 없기 때문이다. 환언하면 현실을 직시하고, 나아가 향후 농업의 발전 차원에서 농업기계화를 어떻게 끌고 가는 것이 좋느냐에 대한 나름대로의 시각정립이 필요하다. 그렇지 않으면 지원의 효과도 단기로 그것도 비효율적으로 끝날 수 있기 때문이다.

① 북한 농업의 경영조직(단위) 세분화 진행

협동농장의 규모는 남한의 면단위 정도의 규모인데 주지하다시피 이 조

직에 의한 영농은 비효율적이었다. 이 문제를 극복하기 위해 작업분조 혹은 작업반으로 경영조직체를 소분화하였고, 그 기초단위의 규모도 세분화되고 있다⁸⁰⁾. 그런데 각 작업반이나 작업분조내 생산과 비용은 바로 소속된 구성원의 소득과 직결되기 때문에 보유 작업기구와 시설 등의 소단위 관리가 강화되고 있다. 농업경영주체를 6~7농가 정도의 조직을 상정하고 농업기계화를 바라봐야한다는 것이다.

② 북한내 두벌농사 중시

북한은 식량문제 해결을 위해 여러 가지 시책을 펼치고 있지만 가장 중요한 것은 역시 두벌농사의 실시와 확대이다. 이 부분에 관한 북한의 관심은 지대하다. 그런데 쌀 농사를 축으로 하는 두벌 농사를 위해서는 벼의 이앙과 수확시기의 작업에 대한 일시적 노동수요가 발생하게 된다. 빠른 벼 수확과 보리, 밀의 파종, 그리고 보리나 밀의 빠른 수확과 벼 이앙이 이뤄져야하는 것이다. 그런데 현재와 같은 북한 농업의 기술적 조건하에서는 매우 어려운 조건이다. 환언하면 변변한 농기구조차 미비된 현 상황에서 북한의 두벌 농사를 위한 농기계의 지원이 필요하다는 것이다.

③ 관련 기계기술수준과 노동력 상황을 고려

농기계는 관련 기술과의 관계 속에서 발전해 나가는 것이며 특히 농기계 투입으로 인한 잉여노동력 문제도 동시에 고려해야한다. 예컨대 콤바인에 의한 작업은 콤바인 마대에 의한 운반과 건조기에 의한 건조 등이 뒤따라야 소기의 목적달성이 용이하다. 한단계 낮은 기술 수준으로 보면, 벧짚 가마니에 의한 운반, 보관 그리고 도로나 마을 안길에서의 자연 건조하는 상황에서는 예취기에 의한 예취와 탈곡기에 의한 탈곡, 자연건조가 기술적으로 조화롭다는 것이다. 경제적인 면에서도 효율적이다. 특히 농업기계화로 인해

80) 김영훈 외, 『북한 집단농장의 분배제도에 관한 연구』, R431, 한국농촌경제연구원, 2001. 12

서 발생하는 감축 노동력이 달리 비 농업분야로 이동, 부가가치를 창출하기 어려운 상황이라면 더욱 콤팩트에 의한 수확보다는 예취기와 탈곡기에 의한 수확작업이 유효하다. 노동력 활용에 대한 충격이 적기 때문이다.

④ 연료와 부품문제 심각

명백한 북한의 연료부족 상황 아래에서 보다 연료를 적게 소모하는 농기계가 필요하다는 점은 두말할 여지가 없다. 부품의 원활한 수급 측면에서 보더라도, 고가의 정밀한 부품을 사용하는 정밀 대형, 고가의 농기계보다는 상대적으로 작고 단순한 농기계가 북한에 필요하다. 물론 고가, 정밀 농기계, 그리고 그에 필요한 연료와 부품을 계속 공급할 수 있다면 모르지만, 여전히 현실은 그러한 가능성을 제한하고 있기 때문이다.

⑤ 기술변화는 연속적

농기계 역시 하나의 기술이기 때문에 단절된 상태로 발전할 수는 없다. 현재 북한 농기계 기술은 트랙터를 제외하면 우리나라 기계화 초기의 상황이라 판단된다. 트랙터의 경우에도 견인의 운반과 쟁기, 씨레 중심이기 때문에 다양한 작업기가 발달하지 못했다. 모든 농기계의 생산단계에서부터 기술적인 어려움이 많다. 아울러 단순 농기구조차 원활하게 공급되지 못하는 것으로 보인다. 따라서 초기 남한의 농업기계화를 고려하여 북한 농업기계화를 추진하는 것이 바람직할 것이다. 기술발전의 단절, skip은 없다.

⑥ 북한 농법의 변화를 고려

북한내 지금의 농법, 즉 토양 약탈적인 농법과 밀식재배로 대표되는 북한 농업의 저생산 악순환, 즉 저생산 → 밀식, 저 비료투입 → 토질악화, 벼 생육 저하, 병충해 만연 → 수확과 수확 후 관리 기술 저위 → 최종 생산량 저위 → 밀식...과 같은 고리를 끊어야 한다. 그러기 위해서는 비료의 증투와 함께 소식재배와 관리, 심경과 병충해 관리 등 농법의 전환을 염두에 두

어야 한다. 단순히 농기계만을 볼 것이 아니라 종합적인 농법의 전환을 고려한 농기계 지원과 농업기계화가 되어야한다는 점이다. 농업의 발전이라는 차원에서 농업기계화를 바라봐야 한다.

⑦ 동력원 부족은 여전히 문제

농업용 동력원이 극히 제한적이다. 트랙터와 이앙기는 자체 동력원을 활용하지만 그 외 작업에 필요한 동력원은 전기밖에 없으며, 전기 역시 전압과 사용시기 등에 불안정적이다. 또한 포장에서의 다양한 작업을 위한 동력원이 필요하다. 과거 우리 농업에서 경운기의 다양성을 활용하는 것이 필요하다는 판단이다. 자체 작업기 부착시, 경운, 정지, 운반, 구굴, 배토 등의 다양한 작업이 가능하고, 양수와 탈곡, 방제 등의 원동기로도 사용이 가능하기 때문이다.

⑧ 농산물 유통범위의 확대 지원

협동농장내 작업분조 혹은 국영농장내 작업반에서 기본적인 생산량 이외는 자유로운 처분이 가능하다. 이로 인해 농산물 구·판매의 지리적 범위가 점차 넓어지고 있다. 아울러 보다 넓은 지역을 통한 시장거래가 필요해지기 시작한 것이다. 이를 지원하기 위한 소형 운반용 농기계가 필요하다. 아니 그러한 농기계의 도입은 유통의 지역적 범위를 확대할 것이며 교환, 즉 시장의 확대를 유발할 수 있다.

⑨ 농업특구 협력은 장기적 과제

실질적인 남북 농업협력사업은 시기상조라고 보여 진다. 상당기간 농업 지원이 이뤄질 수 밖에 없다. 대규모 농업지원보다는 점진적인 소규모 지역을 대상으로 하고, 기술축적이 된 상황에서 농업협력을 구상하는 것이 이 시점에서 할 수 있는 모든 것이다. 사실 수익의 분배를 전제한 남북농업 협력사업은 용이하지 않기 때문이다. 현재로는 일정 특구를 상정한 농업협

력이 유일한 대안이 될 수 있을 것으로 생각한다.

⑩ 북한 농업기계화 정도는 우리의 1970년대 후반~'80년대 초반

북한의 농업기계화 수준은 남한 1970년대 후반~'80년대 초반 정도로 보면 무난하다. 신규 트랙터의 계속적인 공급도 어려우며, 기존의 트랙터의 효율적인 활용도 용이하지 않다. 남한에서 1970~'80년대에 경운기가 상당한 위력을 발휘했듯이 북한도 그러한 정도일 뿐이다. 벼 이앙과 수확작업 역시 일부 기계에 의존하지만 아직도 여전히 인력 중심이다. 이러한 상황이 지역마다 약간씩 다르겠지만 큰 차이는 없을 것으로 판단된다.

3. 북한 농기계 지원 방안

농기계를 지원하는 데에도 일정한 방향성을 유지하는 것이 사업의 지속성과 효율성 제고를 위해 필요하다. 약간은 추상적이지만 방향설정을 하는 이유는 실천방안의 구체화를 위함이다.

가. 북한 농기계 지원 방향

- 정치적인 부분을 배제
 - 상호 협약과 이행 준수 요구
- 단기 민간중심, 중장기 민간과 지방자치단체 협조, 농림부 역할 강화, 북과 1:1 지역설정, 집중화
 - 단계적, 소지역 중심, 지속적으로 지원
- 동일지역 지원시 민간과 협조, 지원조직간 경쟁 자제
 - 남한 지원조직간 경쟁으로 자원낭비 초래 배제
- 북한 농업기계화 수준과 농법전환을 고려, 단계적으로 접근
 - 무조건 대형, 정밀 농기계 지원 자제

- 생산성 증대를 위한 농법전환을 고려
- 북한 지리적, 토양적 성격을 고려한 농법과 그에 합당한 농기계 구상
- 중고농기계활용, 부품과 수리시설 지원을 통해 경제성과 효율성 제고
 - 동일지원규모로 수배 많은 농기계지원가능, A/S 활성화
- 관련 농자재와의 관계 속에서 농기계지원(비료, 농약 등)
 - 농기계와 함께 적절한 비료, 농약, 종자 등이 따라야 효과 배가
- 장기적으로 협력사업 추진
 - 농기계와 생산관련 협력사업은 장기적인 관점에서 추진

나. 실천 방안

① 민간 중심 ⇒ 지방정부와 민간 협조 방식으로 지원주체 변화

아직 북한에 대한 농기계 지원이 초기 단계이고, 민간에 의한 접촉이 상대적으로 용이하기 때문에 당분간은 현재와 같이 민간 중심으로 가는 것이 좋다. 그러나 어느 정도의 시기가 지나면 다음 단계로의 지원확대를 위해, 그리고 안정적인 지원을 위해 지방자치단체가 중심이 되어야 한다. 앞에서도 살펴본 바와 같이 이론적으로도 현실적으로 지방자치단체 주도의 대북 농기계 지원이 유효하기 때문이다.

② 지원지역의 집중과 협의체활용 민관 협조, 농업개발 Program내 농기계 지원

지원도 선택과 집중이 필요하다. 분산지원은 효과가 반감되기 때문이다. 따라서 남북 1:1지역⁸¹⁾을 설정하고 해당 지역에 대해 민간과 지방자치단체가 협조적 지원을 해야 한다. 이를 위해 앞에서 지정한 협의체⁸²⁾를 활용하

81) 여기에서 북한의 대응 지역은 협동농장이 될 것이며, 지원 자금규모가 많을 경우 2개, 3개도 가능할 것임. 그러나 한 지역을 종합적인 프로그램을 통해 농기계 역시 지원한다는 측면에서 하나의 협동농장에 집중한 후, 점차 인근으로 확대하는 것이 바람직함.

는 것이 바람직하다. 아울러 농기계만의 지원으로 생산성 증대효과를 거양하기 힘들다. 즉 농기계와 다른 농업용 자재, 재배기술 등이 어우러진 종합적인 농업개발 Program의 실천 속에서 한 차원 높은 농기계의 의미를 찾을 수 있다. 따라서 관련된 비료와 농약 등 종합적지원내용을 민과 관에서 분업적으로 담당하는 것도 바람직하다.

③ 농림부의 역할 강화

정부 차원의 쌀, 비료 등의 지원은 통일부를 통해서 일괄적으로 지원되어 왔다. 민간지원은 투명성확인을 위한 각종 절차가 요구되어지나 정부 차원의 지원은 북한 내에서 어떠한 용도로 사용되어지는지에 대한 확인이 불투명하다. 민간과 지방자치단체의 지원에서 강조한 바와 같이 지원의 프로그램화, 패키지화가 중요하다고 할 수 있다. 특히 비료지원은 비료자체의 화학성분 등으로 북한 내에서 전용될 가능성도 농후하기 때문에, 지원지역을 구체적으로 정하고, 지원내역도 한 가지 종류가 아닌 관련 농약, 비료, 농자재 등을 함께 지원할 수 있도록 하여야 한다. 이러한 과정에서 농림부의 역할이 필요하다.

③ 지원 기계화 프로그램작성, 활용

북한의 여러 상황을 고려하여 수도작 중심의 기계화를 표준화한다면, 경운기, 이앙기(보행), 경운기 부착 방제기, 예취기, 탈곡기, 개량곡간이 결합된 기계화가 될 것이다. 물론 이 경우 다양한 농작업을 위한 원동기는 경운기(북한 내 트랙터)가 담당하면 된다. 즉, 탈곡기의 원동기는 경운기이다. 물론 지원의 대상이 되는 북한 내 지역에 따라 위 표준화모델은 변경될 수 있다.

82) 남한내 협의체에 의한 조정과 남북 종합조정기구에 의한 협의가 가장 소망스러울 것임.

④ 남한 내 중고농기계 활용

일정한 대북지원 자금규모를 가지고 신품을 지원하는 것보다 몇 배의 효과가 있는 중고농기계를 지원하는 것도 바람직하다. 위에서 제시한 북한 표준화의 모델에서는 경운기와 이앙기 정도를 중고 농기계로 지원하는 정도이다. 만약 대형 트랙터와 콤바인이 지원되어야할 경우 중고로 대체하면 수배의 지원효과가 있기 때문이다.

⑤ 후속, 지속적 사후봉사 지원

협동농장의 규모가 남한의 면단위 규모라고 전제하고, 위 농기계 프로그램에 의해 농기계가 지원된다면 5~6개 정도의 협동농장을 기준으로 1개 정도의 부품과 수리지원 설비면 충분하다. 비교적 단순한 농기계의 지원이기 때문에 충분한 부품공급만 이뤄지면 문제는 없다. 북한 내 농민들의 이용과 수리기술수준도 상당하다고 판단하기 때문이다.

⑥ 농법전환 고려, 통합농업발전 프로그램(Project) 구축 농기계 지원

현재의 밀식, 인력 중심의 농법에서 소식, 기계중심으로 전환하는 경우 부수적으로 필요한 경영적인 요소를 잘 보완해야한다. 예컨대 심경만으로 생산성이 높아지지 않는다는 심경과 적절한 비배관리가 뒤따라야 생산성이 높아진다. 통합농업발전 프로그램 혹은 Project를 구축한 다음 농기계가 적절하게 지원되어야한다. 앞서서도 언급하였듯이 농기계와 다른 농업용자재, 기술 등을 고려한 북한 농업개발 프로그램 혹은 Project를 그려놓고 여기에 따자 지원하면 효과는 배가된다.

대북 농기계지원사업을 추진함에 있어서 단계별 방안을 정리한 것이 <표 5-1>이다. 몇 가지 주요 사업구성 요소와 요소별 내용이 단기와, 중·장기로 구분되어 있는데, 이러한 내용들이 일관적으로 적용되기 힘들 수도 있다. 중요한 것은 일정한 시각과 시기별 필요내용, 그리고 그 정도를 제시했다는 데에 의미가 있다고 본다. 보다 구체적인 지원과 협력을 전제한 실천방안은

다음 단계에서 구체화가 가능할 것으로 판단한다. 남한만의 시각에서 지원하는 것은 여러 가지 측면에서 신중하게 검토, 조정되어야 할 것이다.

<표5-1> 단계별 북한 농기계지원방안

구 분	단 기	중·장기
사업 영역	○농기계와 관련 부분 중심 - 단순농기계, 사후관리 분야 ○수개의 협동농장 한정(1:1 지원) ○수도작 중심, 두벌농사 중심 ○지원중심	○농업발전 프로그램 작성, 활용 - 농업자재와 기술, 농법 등 ○도단위 규모 농업개발 확대 ○수도작+전작 기초 기계화 ○지원과 협력 동시수행
사업 주체	○민간, 지자체 독립적 시행 - 조직별 통합체와 조직대표기구 간의 조정은 필수	○지자체 중심 지속, 안정적 교류 - 남북 단일창구, 교류 효율화 ○경쟁적 지원조직 선정, 협력기금 지원집중
지원 농기계	○경운기+이앙기(보행)+예취기+탈곡기+개량곡간+방제기 중심 ○중고농기계 지원 중심	○경운기(트랙터)+이앙기(승용)+바인더+자동탈곡기(콤바인)+건조기+부착방제기 중심 ○중고(신품)농기계 지원과 협력 병행
관련 기술 지원	○부품공급과 이용, 수리기술 전수 ○지원기관중심 기본 농법기술 지원	○농기계 관련기술과 관련시설 지원 ○통합농업발전 프로그램 관련기술의 남한연구기관 협동 지원
협력 사업	○단순 부품생산 정도 - 현재상황은 부정적, 개선기대	○단순 생산 설비지원 - 관련 상황 종합판단

제6장

요약 및 결론

1. 요약

가. 연구 시각

- ① 남북한간의 심화된 이데올로기의 차이로 인해 일시에 다방면, 다지역으로 교류와 협력을 확대할 경우 정치적 갈등을 야기할 가능성이 크다는 점을 인식하여 소지역을 중심으로 교류와 협력을 추진하는 것이 바람직한데 현실은 어떠한가?
- ② 적어도 남북간의 경제적 수준 차이가 상당하다는 점을 인정할 경우, 대북 교류와 협력은 지원의 성격을 가진 보다 장기적인 계획에 의해 진행되어야 바람직한 데 과연 그러한가?
- ③ 지원과 관련된 다른 사업의 결합적 지원사업을 염두에 둔 전략적인 접근이 필요하며, 가능하다면 기대하는 지원효과가 발생할 수 있도록 부수적인 지원사업이 동반되어야하는 데 과연 그렇게 기획되고 진행되고 있는가?

- ④ 대북사업추진과정에서의 갈등과 문제해결을 위한 전문화된 창구가 있어야 하는데, 과연 남북한간의 교류와 협력 추진을 위한 종합적인 창구는 잘 정비되고 이들과의 지원조직(단위) 사이의 협력관계가 잘 유지되는가?
- ⑤ 정치적 문제로 인해 비정치적인 지원사업이 중단 또는 왜곡될 경우, 혹은 그럴 가능성이 나타날 경우, 그것의 해결을 위한 정치, 비정치적 직·간접적인 타협과 협상이 중요한데, 이 부분의 상황은 어떠한가?
- ⑥ 지원사업의 영역을 남북 경험까지 확대할 경우 남한에서는 북한 내 농기계생산기지화를 원하는데, 현실적으로 가능한 것인지, 문제가 있다면 무엇이고, 해결방법은 어떠한 것인지?

나. 북한의 농기계이용

- ① 제한적인 정보에 의하면 북한 내 농기계생산시설은 남한에 비해 규모도 작고, 노후화되었을 뿐만 아니라 여러 이유로 인해 가동률이 매우 낮은 것으로 보인다. 공급역시 거의 이뤄지고 있지 않는 것으로 보인다. 북한 내에서 생산된 신품 농기계를 봤다는 방북자가 없다.
- ② 농장과 농촌 현장에서 농기계를 이용하여 작업을 하는 것을 보기 어렵다고 한다. 유엔에서 제시한 자료를 통해 봐도 농업생산을 위한 북한내부 동력보유와 이용 상황을 보면 대단히 취약함을 알 수 있다. 당연히 높다는 농작업 기계화율은 과거의 수치일 뿐 현재의 상황은 매우 다른 것으로 보인다. 농번기에 목격되는 대도시 학생, 군인 등의 대규모 지원은 이를 나타내 준다.
- ③ 기계화 저위로 인해 두벌농사가 어렵다는 지적이 많다. 수도작의 이앙과 수확시기의 작업이 신속하게 이뤄져야하는데 어렵다는 이야기이다. 아울러 전근대적인 인력에 의존하는 농작업으로 인해 수확 후 손실률이 25%나 된다고 하는 방북 전문가들의 이야기는 심각한 문제가 아닐 수 없다.

- ④ 남북한 농기계의 성능을 비교해 보면, 트랙터의 경우 남한은 거의 모두 사륜구동의 다양한 규격제품에 이용되고 있는 반면 북한에서는 이륜중심, 천리마중심의 단순규격이라고 한다. 이앙기의 경우에는 우리의 경우 어린 묘 이앙이고 북한은 대부분 성묘 이앙이기 때문에 기본적으로, 구조적 기능차이가 있다. 남한은 승용 이앙기가 중심이지만 북한은 반자동 이앙기가 중심이다. 상당한 제조기술을 요하는 콤바인의 북한 내 생산은 거의 없을 것으로 추정된다. 쌀 수확의 경우 예도형 예취기가 대부분인 것은 이를 반증한다. 반면 남한의 경우에는 거의 모든 수확작업이 콤바인에 의해 이뤄지고 있다. 다른 농기계도 기본적으로 부족하고, 기술적으로도 남한에 비해 훨씬 뒤떨어진 제품인 것으로 알려지고 있다.
- ⑤ 북한 농업에 필요한 최소 추정대수를 보면, 경운기와 관리기가 각각 약 27만 여대, 트랙터가 5.1만대, 그리고 이앙기와 콤바인이 3.8만대 정도이다. 매년 경운기와 관리기는 각각 3~5만대, 트랙터는 5천 여대, 그리고 이앙기와 콤바인은 각각 7~8천 여대가 공급되어야하는 것이다.

다. 농기계지원의 특징

- ① 대북농기계 지원은 민간조직과 지방자치단체가 모두 추진하고 있다. 대북 지원 초기에는 생존에 필요한 식량과 의류, 의약품이 주된 지원 물자였으며 이 당시에 지원된 농기계는 소량이었으며 거의 농기구 수준이었다.
- ② 종자 지원과 관련된 농기자재는 주로 옥수수와 관련된 파종기, 수확기 등이었으며 점차 시설농업, 산란장 등과 연계된 관련 농기자재가 지원되었다. 특히 이러한 형태의 지원은 주로 민간에 의해 주도되었다.
- ③ 2001년 이후 일부 지방자치단체에서는 농기계를 대량 지원하고 있다. 처음부터 남한의 주력 농기계를 북한의 일정 지역에 지원한 것이다.

비록 중고이지만 콤바인이 수백 대 지원되었다. 트랙터도 소량이지만 지원되고 있다.

- ④ 대북 농기계 지원과정에서도 북측의 기본 명제인 “지원 없인 교류 없다”는 것을 철저히 실천하고 있기 때문에 지원을 받는 주체인 북한의 요구에 따라 지원 내용이 결정되는 문제가 있다.
- ⑤ 아직도 농기계의 지원이 체계적이지 못하다. 대부분 북한의 요구에 의한 것이며, 해당 지역의 전반적인 농업과의 연관이 적다.
- ⑥ 북한지역 내 농기계의 상황 파악이 어렵고 따라서 그에 대한 대처가 어렵다. 현상을 정확히 파악해야만 효율적인 지원계획을 마련할 수 있는데, 북한은 남한 인사의 접근을 용인하지 않고 있다.

라. 농기계지원의 문제

- ① 이데올로기 차이에서 오는 문제, 정치적 차원의 문제는 계획적인 대북 지원을 어렵게 하고 있으며 남북교류와 협력의 가장 커다란 걸림돌이다. 현재로는 문제해결을 위한 비정치적인 전문화된 창구도 없다.
- ② 남한 내부에 대북지원의 종합 조정기구가 없어 자칫 지원 주체간 경쟁적 지원이 유발될 수도 있다. 북한 내에도 실무적인 단일 교섭창구가 없다.
- ③ 소지역 집중지원이 아닌 분산지원이 많다. 북한의 요구에 따라 지역이 자주 바뀌곤 한다. 이 경우 부가적, 계획적 지원이 어렵고 지원효과 역시 반감된다.
- ④ 북한의 농업 환경적, 경제적, 기술적 조건 등을 참작해서 지원의 내용을 결정해야 하는데 그렇지 못하다는 판단이다.
- ⑤ 북한과 대북지원에 관한 정보의 교류, 정보의 통합화가 미약하다.
- ⑥ 농기계 지원은 단계적, 전략적 접근이 필요한데 그렇지 못하다. 농기계만의 단발적인 지원으로 끝나는 경우도 허다하다.
- ⑦ 대북지원 자금의 확보는 민간, 지방자치단체 모두의 어려움이다.

마. 북한내 농기계생산기지화

- ① 일반적으로 지원보다는 협력사업이 어렵고, 농기계보다는 농기계생산 시설을 중심으로 한 경험의 어렵다. 생산시설과 관련된 사업 형태를 세 가지로 구분하여 살펴볼 때, 단순지원 형태뿐만 아니라 경제협력 차원의 생산시설 교류 및 활용은 선결해야 할 과제가 많고 기대 수익이 낮아 현실적으로 실현되기 어려워 보인다
- ② 남한의 농기계 생산시설을 북한 내에 설치할 경우 개성공단 입주사의 예상문제(바로 다음 절에 정리됨)보다도 더 심한 어려움에 봉착할 가능성이 높다. 최근 개성공단 시범생산 경험과 과거 일본의 기업들이 북한과의 합작사업 경험을 종합할 때 북한 지역 내 남북한 합작 생산을 통한 농기계 공급은 어렵다는 판단이다.

바. 개성공단 사업추진시 문제

- ① 전략물자수출통제: 한미간 전략물자 및 기술보호에 관한 협정이 체결되고 시행되고 있는데, 수출통제내용을 강하게 적용할 경우 북한 개성공업지구내로의 물자지원과 첨단기술을 활용하는 기술집약적인 기업의 진출 등, 상당한 투자 장애가 발생할 수 있다. 생산에 필요한 각종 설비 등의 북한 반출이 불가능하게 되면 개성공업지구 개발의 추진은 큰 차질을 빚을 우려가 많다.
- ② 원산지표시문제: 지리적으로 북한 내에서 생산되었거나 북한산 재료와 부품을 이용한 완제품은 원산지가 북한이 된다. 이 경우 현재 시행되고 있는 국제사회에서의 북한산에 대한 무역규제가 그대로 적용된다. 만약 남한산이라 표시하고 판매할 경우 국가간의 무역마찰이 예견된다.
- ③ 외국투자자에 대한 투명성, 안전성 보장 문제: 장기적으로 개성공업지구 성공하기 위해서는 외국인투자의 활성화가 중요한데, 이 부분에 대한 개방적인, 획기적인 자유화 조치가 요원한 게 사실이다.

- ④ 개성공업단지 입주 희망 농기계업체의 이유와 염려: 제품생산 비용을 절감할 수 있을 것이라는 기대 때문이다. 상대적으로 저렴한 토지비용과 인건비를 기대하고 있다. 중국에 비해 토지비용이 약간 비싸더라도 물류비용이 낮다면 경제성이 있을 것으로 기대하고 있었다. 일부는 중국과의 가격경쟁이나 북한 내 수요 등을 생각하고 있다. 그럼에도 불구하고 이들은 향후 정치적 불안정과 그로 인한 투자보증 불이행 등을 우려하고 있었다. 여기에 지속적으로 개성공업단지에서 사업을 영위하기 위해서는 물자·인력의 왕래의 번거로움 등이 선결되어야 할 것이라는 의견이다. 생산지(원산지)표기로 인해서 발생할 수 있는 수출의 문제, 가격과 관세 등의 문제들도 우려하는 점들이다. 결국 이상의 여러 문제로 인해 생산 자체가 중단되는 사태가 도래하지 않을까 우려하고 있었다.

사. 농기계지원의 방안

남북교류의 기본전제인 정치적 상황을 배제하는 것은 농기계 지원에 있어서도 예외는 아니다. 이러한 전제하에 단기적인 측면에서는 여전히 민간 중심의 교류가 필요하다고 판단된다. 통일이라는 최종의 목표를 전제할 경우 점차 지방자치단체의 역할을 기대할 수밖에 없다고 보여 진다. 대북 지원자금의 규모, 파급효과, 집중적 지원에 따른 효율성 제고 등을 고려할 경우 소지역 1:1 지역설정과 집중적 지원이 중요하다. 이것은 자칫 우려되는 지원 조직간의 경쟁을 피하는 방법도 된다.

북한 농업기계화 수준과 농법 전환을 고려한 단계적 지원이 필요하다. 농기계지원 자체만으로 생산성증대와 식량 생산량 증가라는 목표를 달성하기는 힘들다. 농업개발 프로그램이라는 종합적인 북한 농업발전 프로그램을 만들어 추진하는 것이 필요한 이유이다. 관련 농자재와의 관계 속에서 농기계지원(비료, 농약 등)이 이뤄질 때, 즉 농기계와 함께 적절한 비료, 농약, 종자 등이 뒤따라야 지원효과가 배가된다. 아울러 남한의 2000년대

농업기계 기술수준인 대형, 정밀 농기계만의 지원을 고집해서는 안 된다. 북한 지형 및 토양의 물리화학적 성격을 고려한 농법과 그에 합당한 농기계 지원구상이 요구된다는 것이다. 이밖에도 중고농기계활용, 부품과 수리 시설 지원은 농기계지원의 경제성과 효율성 제고에 이바지할 것이다.

중요한 실천방안으로 ① 민간 중심 $\Rightarrow$ 지방정부와 민간 협조 방식으로 지원주체 변화, ② 지원지역의 집중과 협의체활용 민관 협조, 농업개발 프로그램 내 농기계 지원, ③ 대북농업 및 농기계 지원 및 협력 추진에서 농림부의 역할 강화, ④ 지원 기계화 프로그램 작성, 활용 ⑤ 남한 내 중고농기계 활용, ⑥ 사후봉사 지원, ⑦ 농법전환 고려, 농업발전 통합 프로그램 혹은 프로젝트 속에 농기계를 포함하는 종합적 지원이 바람직하다.

2. 결론

남북 분단 상황을 언젠가는 타파하리라는 기대 아래 남북한은 여러 분야에서 상호 접촉하고, 그것을 발전적으로 유지, 확대하고 있다. 그러나 북한의 개방정도와 폭은 아직도 미미하다. 가장 큰 이유는 아무래도 이데올로기와 경제력 차이에서 오는 것들이 아닐까 사료된다. 그래서인지 정치적인 요소의 배제, 천천히(slow) 작은 부분(small)부터, 지속적, 단계적으로(step by step), 지원을 해야 한다는 주장이 일리가 있다. 통일이라는 장기적인 목표와 이를 위한 학습과정 강화를 위해서는 한 분야에 집중하여 신뢰를 구축하고, 사업효과를 확산하는 방안이 중요하다.

농기계는 다른 농업용 자재와는 달리 일회성 지원으로 끝내서는 안 된다. 지원과 함께 관련기술이 지원이 반드시 뒤따라야 한다. 이 과정에서 인적교류와 기술적 교류가 동시에 발생한다. 아울러 관련된 근대화된 자재와 결합될 때 농업 생산성증가, 두벌농사 가능성 제고 등 북한 농업 내 효과는 다른 지원에 비해 크다. 이러한 의미에서 최근 지방자체단체를 중심으로

대북 농기계지원이 활성화되고 있다. 다양한 주체에 의한 다양한 농기계가 다양한 지역에 지원되고 있지만 관련 정보의 정리도 미비하다. 어차피 농기계를 지원한다면 효율적으로 추진해야 한다는 인식에서 이 연구에서는 지원의 기본방향과 실천방안을 제시하였다.

북한에 대한 농기계 지원효과를 정확히 파악할 수 없으며, 현재 가지고 있는 정보로는 더 이상의 분석이 불가능하다. 삼일포 농장의 경우 북한 농법과 남한농법의 시범포를 비교했으나, 관련된 자료를 남한에서 획득할 수 없었다. 관련 정보의 일단도 제공하지 않기 때문이다. 북한농업의 발전을 위해서는 먼저 지원 지역에 대한 다양한 정보를 바탕으로 한 발전계획이 수립되어야 한다. 그런 다음 농기계와 관련자재가 지원되어야 효과가 배가된다. 그러나 여전히 이러한 계획적인 지원이 가능하도록 북한은 정보를 개방하지 않고 있다. 북한의 농기계 상황을 파악하기도 힘들다. 생산공장과 기술, 설비수준, 농기계의 구조와 부품생산 등 전반에 걸친 정보가 있어야 기술교류라는 것을 생각할 수 있다. 그러나, 역시 이러한 부분에 대한 정보가 없다. 단지 여러 사람들의 방북기를 통해 상황을 판단하는 정도이다.

여러 가지 어려움이 있지만 지금과 같은 민간과 지방자치단체의 꾸준한 접촉과 교류는 남북한 간에 많은 긍정적인 효과를 가져다 줄 것이다. 그리고 이러한 부분에 대한 관심을 기울여야한다. 얼핏 북한관련 연구가 구체성이 결여된 듯 보이는 이유는 앞에서 밝혔듯이 정보의 부족에 기인하는 바 크다. 아울러 정량적인 분석도 어렵다. 어차피 대북교류사업은 장기적 안목에서 추진되어야 한다. 물론 지원하는 조직과 단체가 얼마나 조직적으로 지속적으로, 그리고 효율적으로 하느냐는 별개의 문제이다. 연구의 어려움과 함께 결과의 유효성에 이의를 제기할 수 있지만 연구자체를 중단해서는 안 된다고 본다. 비록 북한과 관련된 좁은 지역의, 작은 연구라 하더라도 꾸준히 진행하여 상호 인식의 폭과 깊이를 더할 때 북한 연구의 참의미가 있지 않을까 여긴다.

부 표

<부표 1> 대북지원 사업비 집행 실적표(2004. 11월 현재)

(우리민족서로돕기운동본부: 황해남도 신천군)

주요 지원내역			금액(원)	지출금액(원)
구입 수송비	국 산 농 기 계	콤바인50대, 부품, 포대	351,000,000	351,000,000
		경운기100대, 부속작업기100대	309,850,000	309,850,000
		이앙기 2대	3,708,000	3,708,000
		각종 중소형 농기계(8종 18대)	18,320,000	18,320,000
	농 기 계 수리공장	건설자재	174,377,290	174,377,290
		설비, 공구	86,203,800	86,203,800
		차량	50,000,000	50,000,000
	시험농장	온실자재	20,850,000	20,850,000
		비료, 농약	2,750,000	2,750,000
	수 송 비	1차(시험농장 자재)	1,655,700	1,655,700
		2차(경운기100대 및 중소형 농기계)	42,870,673	42,870,673
		3차(1차 수리공장 건설자재)	1,222,770	1,222,770
		4차(2차 수리공장 건설자재)	14,834,555	14,834,555
		5차(농약)	299,200	299,200
		6차(콤바인50, 설비, 공구)	42,289,166	42,289,166
	소 계		1,120,231,154	1,120,231,154
투명성 확보비	1차(평양방문)		4,000,000	4,000,000
	2차(남포 인도요원)		1,600,000	1,600,000
	3차(남포 인도요원)		1,600,000	1,600,000
	3차(남포 인도요원)		1,600,000	1,600,000
	소 계		8,800,000	8,800,000
	합 계		1,129,032,154	1,129,032,154

(우리민족서로돕기운동본부: 황해북도 사리원시)

주요 지원내역			금액(원)	지출금액(원)
구입 · 수송비	국 산 농 기계	경운기100대, 부속작업기100대	316,845,000	316,845,000
		콤바인20대, 부품, 포대	146,800,000	146,800,000
	수송비	1차(경운기100)	35,368,612	35,368,612
		2차(콤바인20)	21,008,940	21,008,940
	합 계		520,022,552	520,022,552

(우리민족서로돕기운동본부: 평안남도 대동군)

주요 지원내역			금액(원)	지출금액(원)
구 입 · 수송비	국 산 농 기계	콤바인 부품	95,919,330	95,919,330
		밀종자 56톤	60,000,000	60,000,000
		밀 파종기 5대	3,000,000	3,000,000
	합 계		158,919,330	158,919,330

<부표 2> 2004년도 농기계 북한지원현황 (누락분)

날 짜	품 명	수 량	가격(만원)	대북창구	기 타
2004. 4.	수동식분무기	300	1,050	우리민족서로돕기 운동본부	용천폭발사고현장 (익산농기계)
	농용양수기	5set	750		" (익산시청)
	소 계	305	1,800		
2004. 9.	수동식분무기	100	350	(주)현대아산	금강산 북고성 (익산농기계)
2004. 10.	콩탈곡기	2	240	(주)현대아산	금강산 북고성 이모작용 (익산농기계)
	트랙터	1	1,250		
	트랙터보리파종기	1	60		
	트랙터보리복토기	1	190		(주)그린맥스기증
	로타베이타	1	197		익산농기계
	주행형분무기	1	250		
	경운기복토기	2	150		
	소 계	9	2,337		"
총 계		414	4,487		

자료: 익산농기계

<부표3> 보리 20정보 소요농기계 및 비용 (경운기작업 기준)

품 목	규 격	수 량	단가(원)	비 고
경운기 본기	DT10DE	1대	1,832,400	
로타리	R60D	1대	233,100	
트레일러		1대	500,000	
쟁 기	P30S	1대	57,600	
배토기	F43	1대	23,400	
양수기	WAP-100	1대	267,000	
분무기	WPS-70A	1대	185,000	
보리복토기		1대	750,000	
총 계			3,848,500	

주: 개별적인 판단자료이기 때문에 상황에 따라 다를 수 있음.

자료: 익산농기계

<부표 4> 수도작 20정보 소요농기계 및 비용(보리작업 포함)
(트랙터작업 기준임)

품 목		규 격	수 량	가 격(만원)
농자재 (수도작)	비료(복합비료, 요소비료)			346
	농약(제조제외)			520
	못자리용 온실		10동	148
	육모상자		4,000매	240
	소 계			1,254
이앙전 농기계	파종기	수동	2	60
	탈망기(까락제거기)	전기식	1	65
	벼씨발아기	500kg	1	120
	상토제조기	전기식	1	70
	이랑쟁기	6련	1	136
	로타베이터	이동식155	1	197
	써레	1	1	90
	비료살포기	320kg	1	80(보리파종겸)
	이앙기	보행4조	1	220
	소 계			1,018
	농약방제기	트랙터용	1	250(보리방제작업겸)
	동력살분무기		1	60
	동력배토기		2	120
	소 계			430
	콤바인	3조 산물형	1	2,200
	곡물건조기	38석	1	460
	예취기(바인더)		1	200
	전자동탈곡기	10톤/일	1	125(보리겸용)
	보리복토기	10,000평/일	1	190(보리)
	소 계			3,175
총 계				5,877

주: 개별적인 판단자료이기 때문에 상황에 따라 다를 수 있음.
자료: 익산농기계

참 고 문 헌

- Balassa, Bela, The Theory of Economic Integration, London: George Allen & Unwin Ltd., Fourth Impression, 1973.
- FAO/WFP. Special Report: FAO/WFP CROP AND FOOD SUPPLY ASSESSMENT MISSION TO THE DEMOCRATIC PEOPLE'S REPUBLIC OF KOREA, Nov. 22, 2004.
- Hass, Ernst B., Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization, Stanford, Calif.:Stanford University Press, 1972.
- Mitrany, David , "The Funtional Approach to World Organization," International Affairs, X X IV, July, 1948, A *Working Peace, Chicago*, III.: Quadrangle Books, 1966.
- 강원도, 「강원도의 남북협력: 남북강원이 하나」, 2001.
- 경상대 농업생명과학연구원 북한농업연구센터, 「남·북한 농업협력의 과제와 발전방향」, 2004년 경상대학교 농업생명과학연구원 북한농업연구센터 창립기념 학술 심포지엄, 2004. 9
- 권태진, 강창용외, 「북한의 농기자재수급현황과 남북한 협력방안」, 한국농촌경제연구원, 1999.
- 김 혁, “한반도 통일에 대한 이론적 접근: 기능주의적 통합론에 대한 비판과 그 대안의 모색”, 「‘96연례학술논문집」, 한국정치학회.
- 김경량, 「독일통일과 동서독 지방자치단체간의 역할 및 협력에 관한 조사연구」, 강원개발연구원, 1999.
- 김영운, “고전적 통합이론의 남북한 적용가능성, ”「통일경제」제 9호, 현대경제연구원, 1995.
- 김영훈 외, 「남북 농업협력사업 활성화를 위한 정책방안」, C99-18-1, 한국농촌경제연구원, 1999.

- 김영훈외, 「북한 집단농장의 분배제도에 관한 연구」, R431, 한국농촌경제연구원, 2001. 12
- 김영훈, 권태진, 「북고성군 온실농장 협력사업 사례와 과제, 정책연구보고 P55, 2002. 12
- 김용우, 기능주의와 신기능주의: 국제연합체 성장에의 응용성에 대한 비교 연구, 한국행정학회보, 18(2), 1984.
- 김용우, 박경귀, “기능주의의 관점에서 본 남북경제공동체의 건설 가능성”, 「한국정책과학학회보」, 제 4권 제3호, 2000.
- 김운근 외, 「북한의 농업기술현황과 남북한 농업기술협력방안」, 한국농촌경제연구원, 1998.
- 김정삼, “지방자치단체의 남북교류협력: 강원도 교류협력 중심”, 「북강원포럼」통권 2호, 강원발전연구원 북강원연구센터, 2001.
- 김학성, “남북한 지방자치단체의 교류협력추진을 위한 독일사례의 모색”, 「지방자치단체의 남북교류·협력 활성화를 위한 세미나」, 강동구 남북교류협력위원회, 2001.
- 김학성, 최진욱, 「남북한 지방자치단체간 교류·협력: 실태분석과 활성화 방안」, 통일연구원, 2001.
- 김 혁, “한반도 통일에 대한 이론적 접근: 기능주의적 통합론에 대한 비판과 그 대안의 모색”, 「'96연례학술논문집」, 한국정치학회.
- 나필렬, “평화통일을 위한 방법론적 고찰: 정치-기능주의적 접근방법”, 「제1회 합동 학술대회논문집」, 한국정치학회.
- 남성욱, “바람직한 남북교류협력 추진방향: 경기도를 중심으로”, 「서울평양학회보」, 창간호, 2002. 12. 31.
- 농림부, 「농림업주요통계」, 2003.
- 박진 외, 『전환기의 대북정책과 남북협력』, 한국개발원, 1998.
- 방한오, “영농자재 지원 방안”, 「통일경제」, 1998.
- 북고성농농업협력단·통일농수산물포럼, 「북고성지역 남북농업협력의 현황과

- 과제』, 2004. 11.
- 손병해, 「경제통합론: 이론과 실제」, 법문사, 1994.
- 산업자원부, 「2003년 산업자원백서」, 2004
- 신동완 외, 「남북한 농업기술 교류·협력방안 연구」, 인문사회연구회 협동
연구총서 2000-13, 통일연구원, 2000.
- 심익섭, “남북교류·협력시대의 지방정부의 역할”, 「한·독사회과학논총」제
11권 제1호, 2001.
- 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터, 「대북 인도적 지원, 교류협력 사업과
북한의 변화」, 2003. 12
- 양현모, 「지방자치단체의 바람직한 남북교류협력사업 추진방안」, 한국행정
연구원.
- 이상우 「국제관계이론: 국가간의 갈등이론과 질서유지」, 박영사, 1999 p556
- 이실관, “주요 농자재 대북공급방안”, 「21세기의 남북한 농업협력방안에 관
한 학술 포럼」, 북한농업연구회, 1999. 4. 23.
- 장용훈, “지자체의 대북교류 성과와 문제점.” 「통일한국」, 2001년 9월호
- 정동근, 「한국통일론」, 도서출판 대영문화사, 1997, p39
- 정정길 외, 「농작물 종자산업의 남북한 협력방안」, 한국농촌경제연구원,
2001.
- 조광제, “지방자치단체의 남북교류 활성화 방안 모색에 관한 연구”, 건국대
대학원 행정학박사학위 논문, 2003년, 건국대학교.
- 최세균, 김영훈, 김운근, “북한의 농자재 생산 및 소비현황”, P12, 한국농촌
경제연구원, 1995.
- 최의철, 신현기, 「남·북한 통일정책과 교류협력: 동·서독, 중국·대만 사
례와의 비교」, 백산자료원, 2001
- 통일부, 「'01년 FAO/WEP 곡물작황평가 보고서」, 2001. 11
- 통일부, 「2003년도 대북지원 민간단체 남북협력기금지원신청서」, 2003. 5
- 통일부, 「2004년도 대북지원 민간단체 남북협력기금지원신청서」, 2004. 2

- 통일부 교류협력국, 「월간남북교류협력 및 인도적사업동향」, 매월자료
한국개발연구원, 「KDI 북한경제리뷰」, 2003.9.
- 한국농기계공업협동조합, 「개성공단 운영과 남북농업협력방안」, 연구조사
04-02, 2004.
- 한국농촌경제연구원, 「북한 농업개발을 위한 협력방안 모색」, 국제학술대
회 자료집, 2000.
- 한국농촌경제연구원, 「북한의 경제개혁에 따른 국제사회의 대북 농업협력
방향」, 국제학술회의 자료집, 2003. 3. 11.
- 한국농촌경제연구원, 「화해 협력시대의 농업부문 남북한 협력방향」, 연구
자료 D155, 2001.
- 한국산업은행, 「북한의 산업」, 2000
- 한국산업은행, 「북한편람」, 2003. 3
- 홍순직, 남북경협 현황과 과제, 「국회 통일외교통상위원회 간담회 자료집
04-3」, 2004

요 약 서

1. 연구개요

이 연구는 농림부의 지금지원에 의해 2004. 6 ~12, 총 6개월에 걸쳐 한국농촌경제연구원에 의해 수행된 것이다. 주로 농기계를 중심으로 이뤄지고 있는 대북지원사업에 대한 내용을 정리하고 그 과정에서의 문제를 정리하였다. 아울러 산업차원에서 북한내 농기계생산시설화 문제를 제한된 정보속에서나마 검토하였다. 마지막으로 대북 농기계지원의 방안을 제시하고 있다.

2. 연구의 필요성

과거에는 북한의 기초적인 생계문제를 해결하기 위해 시급한 식량, 의류, 의료, 비료 등이 대북 지원되었다. 근년에는 자체적인 식량 생산의 능력을 배양하기 위해 농업용 자재의 지원이 증가하고 있다. 특히 북한의 요구와 함께 농기계 지원이 활발히 추진되고 있다. 그럼에도 여기에 관련된 기본적인 자료의 정비조차 미비하다. 거꾸로 대북 농기계지원사업에 대한 기초적인 검토작업이 필요하다. 자칫 이러한 문제들이 정리되지 못한 상태에서 협력사업이 진행될 경우 지속적인 협력이 어려워질 수도 있고 지원의 효과가 떨어질 가능성이 높기 때문이다. 그냥 갖다 준다는 식의 농기계 지원사업은 우리의 내부적인 지지를 확보하기도 어렵고 수혜를 받는 북한 내의 협력주체도 효과적으로 대응하지 못할 가능성이 높다.

3. 연구의 목표

대북 농기계지원에 있어서 일회성의 지원이 아닌, 남북한 관련기관, 생산 관련 업체와 북한 협력주체 모두가 좀 더 만족할 수 있는 그러한 지원(협력)방안은 무엇일까를 모색하면서 이 연구는 시작하였다. 이를 위해 먼저 현재의 대 북한 농기계지원실태와 문제를 주체별로 검토한다. 그런 다음 북한 내 일부 농기계 생산의 기지화 문제, 개성공단 입주 문제, 협력 주체별 지원과 협력 문제 등을 정리하였다. 이를 통해 북한의 농업의 장기적인 생산성 증대, 그리고 남한 농기계산업 발전의 방향을 모색하는 데 중요한 정보를 제공할 수 있으리라 판단되기 때문이다. 한마디로 요약컨대, 이 연구의 목적은 북한의 식량난 해소와 농업 자생력 나아가 생산성 향상을 위한 대북농기계 지원 및 협력방안을 모색하는 것이다.

4. 연구의 내용

이 연구개발의 내용은 다음과 같이 나눌 수 있다. 첫 부분은 남북 교류의 일반적인 절차와 남북 교류의 이론적 검토를 통한 접근 관점을 정립하고, 다음으로 농기계를 포함한 대북 농업 현황과 문제점을 도출하였다. 이를 위하여, 민간지원단체, 지방자치단체에 설문조사 및 심층면접을 통하여 자료를 확보하였다. 이를 통해 대북 지원의 문제점과 개선 방안을 이끌어내었다. 또한, 북한의 농기계 생산과 이용실태, 남한과 농기계 성능 차이 등을 조사하고, 농기계 소요량을 파악하였다. 또한, 북한 내 농기계생산시설의 설치문제와 개성공단의 농기계생산기지화 가능성을 모색하기 위해, 입주신청기업 등을 대상으로 설문조사를 하였다. 마지막으로, 이러한 연구결과들을 토대로 농기계지원 방안과 향후 방향을 도출하였다.

○ 연구의 개요

- 연구의 필요성과 목표
- 연구의 내용과 방법

- 연구관련 용어와 제도
- 남북교류의 이론적 검토와 분석시각
 - 기능주의와 신기능주의
 - Balassa의 5단계 통합론과 비판
 - 본 연구의 시각정립
- 대북 농업 및 농기계 지원과 문제
 - 북한농업의 문제
 - 대북지원 실적과 문제
 - 북한의 농기계상황
 - 민간 대북 농업과 농기계지원 실태와 문제
 - 지방정부 대북 농업과 농기계지원 실태와 문제
 - 대북지원의 문제와 개선방안
- 북한내 농기계생산기지화 가능성과 문제
 - 북한 내 농기계생산기지화
 - 개성공단 입주가능성과 문제
 - 종합적 고찰
- 북한 농기계지원 방안
 - 대북 농기계지원의 의의
 - 대북 농기계지원의 문제와 기본인식
 - 북한 농기계 지원 방안

5. 연구의 방법

- 문헌자료: 본 연구와 직접 관련된 제한된 자료를 활용함.
- 설문조사: 2004년도 남북 협력기금을 신청한 농업분야 사업수행 9개 민간단체와 조직, 그리고 4개 지방자치단체에 대한 설문조사를 실시함.
- 자문회의 활용: 총 3차에 걸친 전문가 자문회의를 통해 연구내용의 내실을 기함.

- 북한방문: 북고성군농업협력단과 동행, 북고성 시설남새농장과 주변 지역을 방문하여 관련 정보를 수집, 활용함.

6. 연구의 성과

연구개발내용을 토대로 도출된 연구결과는 다음과 같다. 남북교류의 기본전제인 정치적인 부분을 배제하는 것은 농기계에 있어서도 예외는 아니다. 이러한 전제하에 단기적인 측면에서는 여전히 민간중심의 교류가 필요하다고 여긴다. 통일이라는 최종의 지향목표를 전제할 경우 점차 지방자치 단체의 역할을 기대할 수 밖에 없다고 보여진다. 대북 지원자금의 규모, 파급효과, 집중적 지원에 따른 효율성 제고 등을 고려할 경우 소지역 1:1 지역설정과 집중적 지원이 중요하다. 이것은 자칫 우려되는 지원 조직간의 경쟁을 피하는 방법도 된다.

북한 농업기계화 수준과 농법전환을 고려한 단계적 지원이 필요하다. 농기계지원 자체만으로 생산성증대와 식량 생산량 증가라는 목표를 달성하기는 힘들다. 농업개발 프로그램이라는 종합적인 북한 농업발전 프로그램을 만들어 추진하는 것이 필요한 이유이다. 관련 농자재와의 관계 속에서 농기계지원(비료, 농약 등)이 이뤄질 때, 즉 농기계와 함께 적절한 비료, 농약, 종자 등이 뒤따라야 지원효과가 배가된다. 아울러 남한의 2000년대 농업기계 기술수준인 대형, 정밀 농기계만의 지원을 고집해서는 안된다. 북한 지리적, 토양적 성격을 고려한 농법과 그에 합당한 농기계 지원구상이 요구된다는 것이다. 이밖에도 중고농기계활용, 부품과 수리시설 지원은 농기계지원의 경제성과 효율성 제고에 이바지할 것이다.

중요한 실천방안으로 ① 민간 중심⇒ 지방정부와 민간 협조 방식으로 지원주체 변화, ② 지원지역의 집중과 협의체활용 민관 협조, 농업개발 Program내 농기계지원, ③ 대북농업 및 농기계 지원 및 협력 추진에서 농림부의 역할 강화, ④ 지원 기계화 프로그램 작성, 활용 ⑤ 남한 내 중고농기계 활용, ⑥ 사후봉사 지원, ⑦ 농법전환 고려, 통합농업발전 프로그램 혹은

Project를 구축한 다음 농기계가 적절하게 지원 등을 제시하였다.

북한내 농기계생산 기지화나 개성공단의 입주시 많은 문제가 예상된다. 특히 개성공단 이외 지역에서의 농기계생산시설 설치와 농기계 생산 등의 경제협력사업은 더 많은 어려움과 더 낮은 목표의 실천 가능성이 내재하는 것으로 판단된다. 장기적인 관점에서 검토가 필요하다.

7. 활용방안

대북사업의 추진과 방향설정에 있어서 의외의 변수들이 너무 많고, 아울러 관련된 변수에 대한 정보가 너무 미약하여 소기의 성과를 거두는 데 상당한 어려움을 갖고 있다. 이 연구 역시 그러한 제한 속에서 진행된 한 연구이다. 따라서 여기에서 검토하고 판단한 방안들이 결코 완전하다할 수 없다. 단지 현재 주어진 여건을 최대한 활용할 경우 결론적으로 제시한 방안이나 판단들이 유효하다는 것이다.

분명 대북 농기계지원사업의 기획과 추진, 농기계생산시설의 북한내 설치 등의 문제를 검토할 때 이 연구결과는 유용하다. 특히 지방자치단체들에 의한 대북교류사업, 특히 농기계지원시 기획적인 차원에서 중요한 정보라 여긴다. 단기와 중·장기로 구분하여 제시한 방안을 지역과 상화에 알맞게 수정, 활용한다면 효율적인 대북 농기계지원이 될 것이다. 북한 내 농기계생산 기지화는 상당한 위험성이 존재한다는 사실을 직시하는 것이 좋을 것으로 보인다. 개성공단을 통한 농기계생산에도 적지 않은 문제들이 내재하고 있기 때문이다.

C2004-36 / 2004. 12

북한의 농업생산성 향상을 위한
남북농기계지원 및 협력 방안에 관한 연구

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)

인 쇄 2004년 12월 월

발 행 2004년 12월 월

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 동양문화인쇄포럼

전화 02-2242-7120 E-mail : DONGYP@Chollian.Net

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