

연구 노트

남북한의 농업협력 추진방향

김 영 훈* 전 형 진**

1. 서론
2. 남북한의 농업협력 기초
3. 남북한의 농업협력 추진방향
4. 결론에 대신하여

1. 서론

1990년대 들어 사회주의 진영의 붕괴로 냉전에 기초한 양진영간의 대립구도가 와해되고 북한의 경제난이 가속화되면서 남북한의 통일환경은 이전과는 다른 양상을 띠게 되었다. 제2차 세계대전종결 후 냉전의 와중에서 분단국으로 고정되었던 독일의 통일로 남한에서는 독일통일을 모델로 한 통일론이 급부상하였고 때마침 가시화된 북한의 경제위기는 그 실현가능성을 높여 주는 듯 했다. 그러나 흡수통일방식의 후유증이 점차 알려지고 남한의 경제상황이 국제통화기금(IMF)의 지원금융을 받아야 하는 상황이 되면서 새로

운 방식의 통일론을 모색할 필요성이 제기되었다.

이러한 시점에 출범한 신정부는 대북정책의 기초를 평화·화해·협력의 실현을 통한 남북관계의 개선에 두고 현단계에서 당장 통일을 이룩하는데 주력하기보다는 평화정착을 통해 남북한간의 평화공존을 실현하고 이를 기반으로 화해와 협력을 추진해 간다는 입장을 밝혔다(통일부, 1998). 또한 대북정책의 3대 원칙으로서 무력도발 불용, 흡수통일 배제, 화해·협력의 적극추진을 천명함으로써 북한체제 붕괴론에 근거한 대북 압박정책을 지양하고 화해와 협력을 통한 북한의 변화여건 조성→「남북연합」의 여건조성 및 실현→ 평화통일에 이르는 통일론을 제시하였다.

신정부의 대북정책과 관련하여 주목되는 것은 정경분리(政經分離)의 원칙을 천명하고 있는 점이다. 이것은 과거의 정부와 비교해 볼 때 전향적인 정책표명으로 평가되고 있다. 정경분리의 대북정책 추진방향에 따라 신정부는 지난 4월 30일 남북경협 활성화조치를

* 책임연구원

** 위촉연구원

발표하여 남북한간 경제협력을 시장경제원리에 따라 자율적으로 추진할 수 있도록 각종 규제를 완화하는 조치를 취하였다.

신정부의 대북정책이 구체화된 이후 경제협력사업이 아직 가시적인 성과를 나타내고 있지는 않다. 오히려 외환·금융위기와 IMF 지원체제의 영향으로 최근 남북한간 교역은 정체상태에 있으며¹, 남한기업의 대북투자 역시 부진한 상태이다. 지난 1994년 11월의 남북경협 활성화조치 이후 올해 3월까지 30개 기업이 협력사업자 승인을 받아 사업추진자격을 부여받았고 8개 기업이 협력사업 승인을 받아 사업을 추진하였지만 실제로 투자가 성사되어 생산에 들어간 것은 1개 기업에 불과하다(대한무역진흥공사, 1998). 그러나 승인건수를 분석해 보면 1994-96년까지 협력사업 승인이 1건, 협력사업자 승인이 10건인데 비해 1997년에는 협력사업 승인이 5건, 협력사업자 승인이 16건으로 이전에 비해 증가추세를 보이고 있고 특히 신정부 출범후 정경분리 정책표명과 규제완화 조치 등으로 경제협력의 분위기가 호전되고 있다.² 더욱이 지난 4월 비료지원 등을 논의했던 정부차원의 당국자간 회담이 결렬되었음에도 불구하고 남북한 모두 경제협력을 계속할 의사를 밝힘으로써 정경분리에 입각한 경제협력은 앞으로도 활성화될 전망이다.

남북한 경제협력이 가능한 여러 분야에서 농업분야의 협력은 식량난을 겪고 있는 북한의 절박한 사정으로 인해 그 어느 분야보다도 활성화될 가능성이 높다. 신정부에서

도 대북정책 추진방향으로서 식량난 해결을 위한 민간차원의 대북지원 활성화 및 당국자간 대화를 통한 정부차원의 지원과 남북한 농업개발협력 및 경협활성화 방침을 제시하고 있고 북한도 농업분야의 협력에 적극적인 자세를 보이고 있다. 특히 최근 북한은 만성적인 식량난을 근본적으로 해결하기 위해 국제기구를 통해 개발원조를 요청하는 등 농업문제의 해결에 강한 의욕을 보이고 있어서 남북한 농업협력의 여건은 매우 성숙되어 있다.

이하에서는 이상의 상황인식을 토대로 향후 활발하게 전개될 남북한 농업협력에 대비하여 그 추진방향을 원조·지원, 교역, 협력사업으로 구분하여 살펴보기로 한다.

2. 남북한의 농업협력 기초

2.1. 농업협력의 필요성과 목표

신정부는 출범 직후 집권기간 동안 추진할 정책과제들을 선정하고 이것을 '100대 국정과제'로 발표하였다. 대북정책과 관련해서는 평화·화해·협력의 실현을 통한 남북관계의 개선을 정책목표로 하고 화해·협력으로 북한의 변화여건을 조성한다는 정책추진기조에 정경분리원칙에 입각한 남북한 경제협력 활성화, 북한식량문제 해결을 위한 대북지원의 탄력적 제공을 정책추진방향으로 설정하였다. 그리고 농업분야에서는 구체적으로 ① 북한의 농업구조 개선을 위한 공동사업 추진, ②종자·영농자재 및 농업기술 지원, ③농작

¹ 1997년 12월에는 전년 동월비 36%, 올해 1/4 분기에는 전년 동기 43% 감소하였다.

² 1998년 1~3월 동안 협력사업 승인이 2건, 협력사업자 승인이 4건 이루어졌다.

물의 시범적인 계약재배 등 농업협력방안을 대북정책과제로 제시하였다.

국정과제 중 대북정책과제의 비중을 감안한다면 신정부의 대북정책 추진의지는 매우 확고함을 알 수 있다. 특히 경제분야, 농업분야에 대한 협력의지는 이미 '4. 30 경협활성화조치'³, 비료의 대북지원 추진 등을 통해 표명된 바 있다.

그렇다면 정부의 남북한 농업협력에 대한 확고한 의지는 무엇으로부터 연유하는 것인가? 남북한 농업협력은 왜 그토록 중요한 것이며 그 목표는 무엇인가? 이것은 남북한 농업협력의 필요성에 입각해 다음의 세가지 측면에서 접근해 볼 수 있다.

첫째, 인도주의적인 측면이다. 일반적으로 경제협력이 한 나라의 정책으로 실시되는 경우 그것이 외교수단으로서 위치지워지는 것은 피할 수 없지만 농업협력은 그 특수성으로부터 '기아(飢餓)로부터의 해방' 혹은 '빈곤

의 극복'이라는 인도주의적인 색채를 띠는 특징을 가지고 있다(小倉武一 외. 1976). 현재 북한에서 가장 절박한 문제의 하나는 식량위기를 해소하는 것이다. 남북한 농업협력을 통해 이 문제를 공동으로 해결하는 방안을 모색함으로써 한 민족으로서 인도주의적인 책무를 다할 수 있을 뿐만 아니라, 이를 통해 대북정책의 목표인 남북관계의 개선을 도모할 수 있다.

둘째, 남북한간 경제적 모순관계의 해소측면이다. 한반도와 독일은 제2차 세계대전의 종결과 함께 냉전의 와중에서 분단국으로 고정화되었다. 이들 지역에서는 전통적으로 유지되어 왔던 민족공동체와 국가단위가 양분된 결과 분단지역간에는 정치적인 측면에서 이념과 체제의 차이에 의한 대립관계가 발생하였고 경제적인 측면에서도 단일경제권의 붕괴에 의한 모순관계가 발생하게 되었다.

역사적으로 보면 경제적인 측면에서 단일경제권의 붕괴라는 결과에 주목해 볼 때 분단으로 인해 쌍방간에 불가피하게 노정된 모순을 조금이라도 완화시키려는 노력으로서 제한된 범위 내에서 경제교류가 실현되었음을 확인할 수 있다(張和洙. 1980). 이 경우 경제교류는 한편으로는 분단상태의 해소나 통일국가를 목표로 하는 정치적 기능과 다른 한편으로는 분단으로 인해 파생된 경제적 분열을 보완하는 경제적 기능을 동시에 수행하는 것이라고 할 수 있다.

현시기 남북한 관계를 통해서 본다면 남북한간의 경제교류 및 협력은 정치적으로는 그것을 통한 남북관계의 개선과 북한의 변화여건을 조성하고 궁극적으로는 통일을 추구

³ 주요내용은 다음과 같다.

분야	주요내용
접촉 방북	<ul style="list-style-type: none"> · 대기업 총수, 경제단체장 방북허용 · 수시 방북제도 확대시행 · 북한주민접촉 승인유효기간확대(1년→3년) · 접촉·방북승인 처리기간 단축
교역	<ul style="list-style-type: none"> · 포괄승인품목 확대(현재 반입승인이 필요한 품목 205개) · 생산설비 반출제한 폐지(설비의 무상반출, 임대허용, 1회 100만 달러 한도 폐지)
투자	<ul style="list-style-type: none"> · 투자규모제한 폐지(과거 1,000만 달러 이상 제한) · 투자제한업종 negative list化(전략물자, 방위산업물자는 제한) · 협력사업 및 사업자 동시승인(300만 달러 이하 사업, 제3국내 북한인 고용 사업, 당국간 합의 사업에 한함)

자료 : 대한무역투자진흥공사. 1998. 「북한뉴스레터 98년 5월호」, (통권 제39호). p. 3.

하는 것이 될 것이고 경제적으로는 남북한간의 경제적 모순을 해결해 가는 과정이 될 것이다.

농업분야만을 한정해서 본다면 남한의 경우 식량자급수준은 26.7%(1996)의 매우 낮은 수준으로서 수급에 필요한 많은 양의 농산물을 해외로부터 수입하고 있다.⁴ 이러한 상황에서 북한과의 농업협력이 활성화된다면 농산물과 농자재의 물물교환 또는 농산물의 수입대체를 통해 외화를 절약할 수 있을 것이다. 북한의 경우 농업협력의 확대를 통해 농업생산성의 증대를 도모할 수 있고 이를 토대로 북한경제가 회생할 수 있는 기틀을 마련할 수도 있으며 이것은 궁극적으로는 통일비용을 감소시키는 효과를 가져올 수 있다. 또한 유전자원의 교환, 농업기술자의 교류 등 기술협력을 통해서도 남북한 농업의 성장잠재력을 제고할 수 있게 된다.

셋째, 북한의 개혁과 개방을 유도하는 측면이다. 이것은 북한체제의 붕괴론에 근거하여 북한의 붕괴를 촉진하는 압박정책보다는 대남정책의 점진적 변화를 유도하는 것이 대북정책의 목표인 남북관계 개선을 촉진하는 현실적인 대안이라는 판단에서 비롯된다.⁵ 화해와 신뢰를 바탕으로 농업분야에서 협력사업이 지속적으로 추진된다면 지금까지 남한에 대해서 폐쇄정책을 고수해 온 북한에게 개혁·개방의 필요성을 인식시킴으로써 보다 다양한 분야에서 본격적인 남북협력시대를 열어 갈 수 있게 된다. 또한 남북한 농업협력을 추진하는 과정에서 경험할 수 있는 시행착오를 통해 북한경제의 개혁·개방정책이 실효

를 거둘 수 있도록 하는 새로운 방식이 찾아질 수도 있다.

남북한 농업협력의 정책목표는 농업협력의 필요성으로부터 도출될 수 있다. 먼저 인도주의적인 측면에서 북한의 식량난 해소가 농업협력의 정책목표로 설정되어야 할 것이다. 이러한 목표아래 북한지역의 원활한 식량수급을 위해 북한당국과 공동으로 노력하며, 안정적인 식량확보를 위한 실천적인 방안을 모색할 필요가 있다. 다음으로 경제적 모순의 해소측면에서는 농업분야 교류와 협력을 통한 남북한의 경제적 이익증진을 정책목표로 삼아야 한다. 그리고 마지막으로 북한의 개혁·개방 유도측면에서는 그 자체가 농업협력의 필요성이자 정책목표로 설정될 수 있다. 농업협력을 통해 북한의 점진적 농업개혁을 유도하는 한편 북한 스스로의 농업개혁에 대해서는 북한당국의 요청에 따라 인적·물적·제도적으로 협력할 수 있다. 이를 통해 남북관계의 개선이라는 대북정책의 목표도 동시에 달성할 수 있을 것이다.

2.2. 농업협력의 범위와 주제

남북한 농업협력은 지원(원조), 교역, 협력사업 등으로 구분할 수 있다.⁶ 지원(원조)은

⁵ 그동안 남한의 대북정책은 북한을 변화로 이끄는 개입정책(engagement policy)과 고립시키는 봉쇄정책(containment policy)사이에서 표류해 왔다고 할 수 있다.

⁶ 넓은 의미의 경제협력은 국가간 혹은 국가·국제기구간의 교역·기술·자본협력을 포함하며 협의의 경제협력은 교역을 제외한 자본·기술협력을 의미한다(김완중, 1995). 그러나 남북한간에 이루어지고 있는 원조·교역 등은 물적경제교류가 인적·제도적 협력을 수반하고 있다는 특수성에 비추어 볼 때 남북한 농업협력의

⁴ 이는 사료곡물을 포함한 것이다.

주로 인도적인 차원에서 이루어지는 것이며 정부와 민간부문에 그 목적을 달리하여 각각 추진할 수 있다. 교역은 농업관련 재화의 호혜적 반출입을 의미하며 이를 통해 상호의 경제적 이익을 추구하는 것이다. 여기에는 단순히 재화를 교환하는 것 뿐만 아니라, 계약 생산 등 협력사업적 요소가 포함된 교역도 가능하다. 협력사업은 인적교류를 중심으로 하게 된다. 여기에는 농업자원의 공동조사연구, 농업관련 기술 및 정보의 교환, 전문인력의 교류 등이 있으며, 합병농장의 운영은 물적교류와 인적교류를 동시에 추진할 수 있는 종합적인 형태가 된다.

남북한 농업협력은 추진주체별로 그 역할을 구분하여 수행할 필요가 있다. 주로 기업이나 사회단체로 구성된 순수 민간부문은 협력사업의 시행주체로서 인적교류에 중요한 역할을 담당할 수 있다. 공기업, 협동조합 등 비정부 공공단체는 농업관련 재화의 반출입, 기술교류 등 물적교류의 시행주체로서의 역할을 담당할 수 있다. 정부는 비교적 제한된 분야에서만 농업협력의 주체로서 역할수행이 가능하다. 그러나 협력사업 시행에 대한 규제 완화, 관계법령의 정비, 북한당국과의 협상 등을 통해 협력을 위한 환경조성 등 인프라를 구축하는 중요한 역할을 수행하며, 협력사업을 조정하고 지원하는 역할을 담당해야 한다는 측면에서 볼 때 정부의 역할은 매우 중요하다.

3. 남북한의 농업협력 추진방향

3.1. 지원(원조)

3.1.1. 식량지원 현황

북한에 대한 물적원조 및 지원은 엄밀하게 구분하면 농업협력으로 분류될 수는 없다. 그러나 그동안 식량을 중심으로 한 대북지원이 이루어져 왔고 앞으로도 식량과 농업개발에 대한 지원이 중요한 위치를 차지할 것이라는 점을 고려할 때, 농업적 시각에서도 중요하게 다루어질 필요가 있다.

식량을 중심으로 한 대북 지원은 북한의 식량사정이 크게 악화된 1995년 쌀 15만 톤의 정부지원으로부터 시작되었다. 그 이후 1998년 3월 9일 현재 총 2억 8,471만 달러의 대북지원이 이루어졌는데 이중 식량지원이 2억 7,382만 달러로 전체의 96.2%를 차지하고 있다. 그리고 같은 기간 국제사회의 대북 지원에서 한국이 차지하는 비중은 3,369만 달러로 전체 지원액의 6.2%를 차지하고 있다.⁷
<표 1, 표 2 참조>

3.1.2. 지원의 원칙과 방안

현재까지의 식량지원은 남북한의 정치관계에 종속되어 이루어져 왔음을 부인할 수 없다. 따라서 일관된 원칙하에서 추진될 수 있는 환경이 아니었다. 식량지원이 순수한 인도적 차원에 머문다면 그러한 원칙의 수립은 그리 중요한 일이 아니다. 그러나 남북한의

범위는 일반적인 범위보다 넓게 해석될 필요가 있다.

⁷ 1995년의 쌀지원을 제외한 것이다.

표 1 대북지원 내역(1995.6~1998.3.9)

단위: 만 달러

지 원 기 관	금 액	비 고
○ 정부	2억 6,242	
- 1995년 : 직접지원	2억 3,200	쌀 15만톤
- 1996년 : WFP	200	혼합곡물
UNICEF	100	분유
WMO	5	기상자재
- 1997년 : WFP	2,053	혼합곡물, 옥수수, 분유 등
UNICEF	394	ORS공장비용 등
WHO	70	-
UNDP	120	-
FAO	50	-
IFRC	50	모니터링 경비
○ 민간(적십자사)	2,229	
- 국제적십자 경유('95.9~'97.5)	496	밀가루, 옥수수, 라면, 분유, 감자, 식용유 등
- 대한적십자 직접지원		
· '97.6~7	850	옥수수 기준 5만톤 상당(옥수수, 밀가루, 라면, 비료)
· '97.8~10	883	옥수수 기준 5만톤 상당
합 계	2억 8,471	

자료: 농림부

표 2 국제사회의 대북지원과 한국의 비중(1995.6~1998.3.9)

단위: 만 달러, (%)

지 원 기 관	금 액	한국의 비중
○ 국제기구	2억 8,382	2,873 (10.1)
○ 국제적십자	3,833	496 (12.9)
○ 개별국가, EU, NGO	2억 2,019	
합 계	5억 4,234	3,369 (6.2)

주: 대외에 공식적으로 발표된 것 중 1995년 쌀지원을 제외한 금액과 비중임.

특수한 관계와 그 관계를 식량지원이라는 수단을 통해 개선한다는 목적이 있다면, 일정한 원칙을 수립하고 그 원칙 하에서 수행되도록 하는 것이 중요하다.

북한에 대한 지원시 원칙으로 고려할 수 있는 것은 다음과 같다. 첫째, 인도적 차원의 지원과 협력차원의 지원을 분리하여 추진한다. 둘째, 식량지원시 북한 식량배급 과정의 투명성을 확보한다. 셋째, 농업생산의 확대 및 북한경제의 활성화를 촉진시킬 수 있는 지원방식을 채택한다.

우선 인도적 지원은 정부의 국제기구를 통한 지원과 민간의 지원으로 구분할 수 있는데 비교적 소규모의 지원이 이에 해당된다. 지원품목으로는 식량, 의약품, 생필품 등 현물지원이며 지원방법은 무상으로 이루어진다. 민간의 지원에 대해서는 정부가 보조할 필요가 없으며, 인도적인 목적상 남북한간의 정치관계 변화에 관계없이 상시적으로 허용될 필요가 있다.

협력차원의 지원은 기본적으로 북한이 대남정책을 변경하고 당국의 직접적인 요청이

표 3 농림산물 반출입 실적

단위: 만 달러

		1993	1994	1995	1996	1997
반 출	계		5.4	71.0	256.7	774.4
	농산물		5.4	50.4	254.4	724.1
	임산물		-	20.6	2.3	50.3
반 입	계	967.4	1,206.1	1,776.8	1,205.5	1,040.2
	농산물	331.8	397.6	1,079.5	842.9	316.2
	임산물	635.6	808.5	697.3	362.6	724.0

주: 1995년의 쌀지원은 제외함.

있을 때 정부의 주도하에 이루어진다. 지원규모는 비교적 대규모가 될 것이며, 현물지원은 물론 기술 및 인력의 지원과 농업개발사업에 참여하는 지원도 가능하다. 지원방법은 무상과 유상을 병행하되, 유상지원은 북한의 외환부족을 고려하는 방식을 개발하여 추진해야 한다.

여러 국제기구를 통해 북한에 지원된 식량의 분배과정에 대해서 많은 문제가 제기되고 있는 것을 보면 북한의 지원식량 분배과정은 불투명한 상태이다. 우리의 입장에서 볼 때, 지원식량이 곧바로 민간에 배급되지 않고 비축용이나 군사목적으로 전용된다면 지원이 원천적으로 불가능해진다. 따라서 분배과정이나 이용의 투명성을 확보하는 문제는 대단히 중요하다. 가장 바람직한 것은 지원식량의 분배과정을 직접 참관할 수 있는 장치를 마련하는 일이지만 북한의 내부 사정상 많은 한계가 있을 것이다. 따라서 관련 국제기구가 대행하는 방법도 가능할 것이다. 또한 지원과 관련된 방문, 협상, 운송, 통신 등에 있어서 제3국 경로를 지양하는 것도 도움이 될 수 있다.

농업협력의 확대와 북한의 변화를 극대화하기 위한 지원방식을 채택하는 것도 중요하다.

이는 주로 유상지원시 고려될 수 있는 것으로서, 남북한간에 청산계정이 설치된다면 장기신용공여 제도(Swing System)⁸가 도입될 수 있으며, 장기저리의 현물용자 혹은 북한의 화폐로 상환받는 방식도 검토될 수 있다. 또한 식량 이외에 농자재 지원에 해당되는 것으로서 북한의 농업개발사업에 참여함으로써, 지원을 직접적인 협력사업의 일환으로 발전시킬 수도 있다.

3.2. 교역촉진

3.2.1. 교역현황과 문제점

남북한간의 농림산물 반출입 현황(표 3)을 보면 북한으로의 반출에 비해 남한으로의 반입물량이 더 크게 나타나고 있다. 농림수산물과 광산물을 중심으로 한 1차산업 생산물 외에 수출할 품목이 그리 많지 않은 북한의 경제상황을 감안할 때, 농림업부문의 반출입 역조는 얼마간 불가피하며 당분간 지속될 것

⁸ 이 제도는 동서독간 교역의 청산에 큰 몫을 차지하였다. 1949년 '프랑크푸르트협정'에서 최초로 도입되어 초기에는 2,000만VE(동서독 교역시 화폐단위)까지 스윙한도를 정했으나, 이후 점차 늘어나 통일직전에는 8억 5,000만VE까지 확대되었다(서강대 동북아연구소, 1989).

으로 보여진다. 따라서 농림산물의 남북교역에서는 반입이 주된 고려대상이 된다.

북한으로부터의 반입은 전체적으로 한약재를 포함한 임산물의 비중이 높게 나타나고 있다. 이는 북한농업에서 가장 중요한 것이 식량생산이므로, 가용 농업자원을 식량생산에 우선적으로 투입함으로써 기타 농산물의 수출여력이 낮아지기 때문인 것으로 해석할 수 있다. 주요 반입 농산물은 벼, 콩, 쌀, 녹두, 메밀, 참깨, 들깨 등 잡곡류와 특용작물로 구성되어 있으며, 이들 품목은 향후의 남북한 간 농산물 교역에서도 중요한 위치를 점할 것으로 전망된다.

남북한간의 교역확대는 지속적으로 추진되어야 하나, 교역의 확대를 통해 이익을 극대화하는 방안이 함께 마련되어야 한다. 교역의 가장 중요한 요소인 경제적 이익이 무시된 채 이루어지는 교역은 오래 지속될 수 없기 때문이다.

교역을 통해 양측의 이익을 극대화기 위해서는 다음과 같은 문제점을 해결할 필요가 있다. 첫째, 북한은 모든 생산이 계획생산이기 때문에 농산물의 적기반입이 어렵다는 점이다. 둘째, 남북한간의 대화단절로 인해 교역을 위한 상담이나 절차가 대부분 제3국을 경유하여 이루어지고 있으며, 재화의 수송 역시 우회적으로 이루어지고 있기 때문에 교역을 통한 이익의 상당부분이 해외로 이전되고 있다는 점이다. 제3국의 농산물이 북한산으로 위장반입되는 경우도 있어 국내 유통질서 교란을 초래하고 있다. 셋째, 교역량이 증가할 경우 예상되는 문제로서, 반입물품에 대한 무관세 적용이 장기적으로는 같은 품목을 수입

하는 업자간의 형평성 문제를 야기할 수도 있으며, 국내의 농민에게 피해를 입힐 수도 있다는 점 등이다.

3.2.2. 교역촉진 방안

남북한간의 교역을 촉진하는 동시에 전술한 문제점들을 해소하는 방안으로서 고려할 수 있는 것은 계약생산의 활용, 직교역과 직수송로를 이용한 재화의 수송 등이다. 계약생산은 우선 북한의 농작물 생산기간 이전에 반입품목과 물량을 계약함으로써 계획생산체인 북한농업에 차질을 발생시키지 않는다는 장점이 있다. 계약생산을 통해 농산물을 반입할 때 얻을 수 있는 가장 큰 이익은 위장반입 문제와 교역이익의 해외이전을 해소할 수 있다는 점이다. 또한 계약생산시 남북한의 농업기술이 교류될 수 있는 여건이 마련될 수 있다면, 이를 통해 자연스럽게 한단계 더 진전된 협력사업도 추진될 수 있는 기반을 제공할 수도 있다.

기본적으로 계약은 위탁재배의 형태로 되는 것이 바람직하다. 이 경우 적정가격으로 보상되는 농자재의 반출이 수반되므로 국내 농자재 산업에도 긍정적 효과를 거둘 수 있게 된다. 북한이 원하는 계약형태는 식량을 제공받고 농산물을 반출하는 것이지만 남한이 식량을 제공하기 위해서는 해외로부터 수입이 불가피하다. 어려운 식량사정에 있는 북한과, 식량의 해외수입을 자제할 필요가 있는 남한의 입장을 동시에 고려하는 방안으로서 반입대상 농산물에 소요되는 농자재뿐만 아니라 북한주민의 식량생산에 필요한 농자재도 함께 공급하는 방식을 취할 수도 있다.

계약생산을 통한 교역과 함께 추진되어야 하는 것은 남북한간의 직교역이다. 현재 이루어지고 있는 교역은 제3국을 경유하는 간접 교역의 형태를 띠고 있어, 교역을 통한 이익이 상당부분 해외로 이전되고 있다. 뿐만 아니라 중국 등 해외의 농산물이 위장반입되는 현상을 막을 수 있는 현실적 대안도 없다. 간접교역은 현행대로 추진하되, 장기적으로는 남북한 당사자가 직접 상담하는 직교역과, 판문점을 통하거나 남북한 선박을 이용한 직항로 교역에 대해 우대조치를 취함으로써 남북한간의 직교역을 촉진할 필요가 있다.

계약생산을 통한 농산물 교역과 직교역의 촉진 등은 남북한간 교역상의 현행 문제점을 해소하는 동시에 교역을 촉진하는 수단이 된다. 여기에 덧붙여 향후 교역을 촉진시키기 위한 방안으로서 고려할 수 있는 것은, 민간 부문 교역의 자율성을 확대하고 교역에 대한 정부의 지원기준을 명확히 하는 것과 장기적으로 청산계정을 설치하고 이를 활용하는 것 등이다.

3.3. 기술 및 인적교류와 협력사업

3.3.1. 사업분야와 실천방안

농업협력사업이 추진되기 위해서는 기본적으로 남북한 당국자간 협상에 의해 환경이 조성되고 추진분야가 결정되어야 한다. 그러나 분단 이후 최근까지 정치적 대결구조로 인해 협력사업을 위한 환경조성은 물론 실질적으로 협력사업이 추진된 경험도 없다. 본절에서는 남북한 당국자간의 화해와 협상이 진행될 것이라는 기대를 전제로 농업부문에 있어 중요한 협력사업 분야를 제시하고 그 실

천적 방안을 검토하고자 한다.

우선 농업부문에 있어 협력사업이 가능한 분야로는 농업기술과 전문인력의 교류, 기상 및 병충해 예찰활동의 협력, 농업단체간의 교류 및 협력사업, 농림업 기본통계자료의 교환 및 통일적인 작성, 자연재해를 입은 생산기반시설의 복구사업 등을 들 수 있다. 그러나 이들 협력사업은 남북한 당국자간에 충분한 협의와 기본적인 환경조성이 이루어진 상태에서 추진될 수 있는 성격을 가지고 있다. 양측의 책임있는 당국자간의 만남이 제한적인 현단계에서는 이들 협력사업의 실현여부는 시간을 가지고 지켜보아야 한다. 따라서 현재 상황에서 추진할 수 있는 협력사업의 형태는 다소 우회적이라 하더라도 북한이 비교적 적극적인 입장을 취하는 것을 선택해야 한다. 이중 민간의 협력사업으로는 합작 및 합영농장이⁹ 있으며, 정부가 주도적으로 참여할 수 있는 형태로는 국제기구의 북한농업개발사업이 있다.

3.3.2. 합영농장의 설치·운영

시범적인 합영농장의 운영은 농장 내에서 소규모나마 전문가들의 인적교류를 가능하게 함으로써 협력이 필요한 분야를 개발하고, 그 추진방식을 합영농장 내에서 시험해 봄으로써 본격적인 협력사업을 수행할 때 바람직한 방향을 제시해 주는 장으로 활용될 수 있다.

⁹ 북한의 법규는 합작과 합영을 구분하고 있다. 합작은 북한측과 외국인이 공동으로 투자하나 북한측이 경영권을 행사하는 형태이며(조선민주주의인민공화국 합작법 제2조, 1992), 합영은 이사회에 따라 경영권의 향배가 결정되도록 하고 있어 외국인이 경영권을 행사할 수 있도록 허용하고 있다(합영법 시행규정, 1995).

요컨대 합영농장의 운영은 협력사업의 추진 방향을 제시해 줄 수 있는 종합적인 시범사업으로서 가치가 있는 것이다.

합영농장 운영의 목적은 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 첫째는 농장의 생산성 향상과 생산물의 남한반입을 통해 남북한의 상호이익을 증대한다는 점이다. 둘째는 남북한간의 협력사업 확대를 위한 토대를 마련한다는 점이다. 전자는 합영농장 고유의 경제적 목적에 해당되며, 후자는 농업협력의 확대라는 비경제적인 측면의 목적에 해당된다.

이러한 두 가지 목적에 부합되고, 남북한이 서로 받아들일 수 있는 합영농장 운영방식으로서 북반으로부터 농장의 운영에 필요한 토지, 시설물, 농기구, 역축 등을 장기간 임대하고 현지의 농장원을 고용하는 형태를 고려할 수 있다. 북한의 국영농장의 경우 이미 농지의 사용료를 국가에 납부하고 농장원은 임금노동자로 구성되어 있기 때문에, 농장형태를 변경시키는 데에 따르는 문제는 없을 것으로 전망된다. 또한 농장의 생산물은 현지 판매와 남한으로의 반출을 병행하도록 하면 북한의 이해와도 부합될 수 있을 것이다.

다만 예상되는 문제점은 농장경영권의 행사인데 합영농장을 설치·운영하는 배경과 목적을 고려할 때 경영권을 남한의 투자자가 행사하고 북한의 농업관리체계로부터 독립하여 운영되도록 하는 것이 바람직하다. 이는 농장의 생산효율과 직결되는 문제이기 때문이다.¹⁰

¹⁰ 그러나 경영권을 남한의 투자자가 전적으로 행사하는 것에 대해 북한의 거부감이 있을 수 있다는 점이 고려되어야 한다. 남한의 투자자가 자유로운 경영권을 행사할 수 있기

시범적으로 합영농장이 설치·운영될 경우 그 효과는 매우 클 것으로 예상된다. 특히 북한측이 얻을 수 있는 긍정적 효과는 다양하다. 첫째, 새로운 기술과 품종, 경영방식도 도입함으로써 농업생산성 향상에 기여할 수 있을 것이다. 둘째, 합영농장에서 생산된 질 좋은 농산물이 북한주민에게 공급될 수 있으며, 합영농장에 종사하는 북한노동자의 생활수준 향상에 기여할 수 있을 것이다. 셋째, 합영농장의 운영경험이 북한이 추구하는 농업개혁에 좋은 참고가 될 수 있을 것이다.

남한측이 얻을 수 있는 성과는 합영농장의 성실한 운영을 통해 남북한간의 신뢰를 구축함으로써 대북 관계개선이라는 정책목표를 달성할 수 있다는 점과 농업협력을 더욱더 확대할 수 있는 교두보를 확보할 수 있다는 점을 들 수 있다. 합영농장의 운영에 따른 수익성은 자료의 불충분으로 아직 정확하게 평가할 수 있는 단계는 아니지만 해외에서 수입하는 것에 비해 수익성면에서 뒤지지 않는 품목도 있을 것으로 기대된다. 합영농장을 설치하고 시범적으로 운영하는 데에 소요되는 거래적 경비(Transaction Cost)¹¹는 비경제적 측면의 효과에 대한 비용지불이라는 측면에서 정부의 지원이 필요한 부분이다.

전술한 바와 같이 합영농장의 설치·운영은 그 파급효과가 대단히 크므로 가능하다면 최초로 운영되는 합영농장의 경우 시범사업

위해서는 보다 개방된 환경이 필요한데, 이러한 환경이 '나진·선봉 자유경제무역지대'에 이미 조성되어 있다.

¹¹ 협력사업을 성사시키고 추진하는 데에는 정칙적 장애요소와 제도의 미비에 따른 장애요인이 존재한다. 이를 해결하기 위해서는 추가적인 비용지출이 불가피한 실정이다.

으로 추진할 필요가 있으며, 성공적인 운영이 될 수 있도록 남북한 모두 많은 노력을 기울여야 할 것이다. 합영농장 설치·운영사업의 성공을 위해 고려해야 할 조건들을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 단기적인 수익창출에 너무 집착해서는 안된다는 점을 지적할 수 있다. 남북한간의 협력사업 추진에 소극적인 자세를 견지하고 있는 북한을 협력의 장으로 이끄는 것은 합영농장 운영의 중요한 목적중 하나이다. 따라서 합영농장 운영의 결과로 발생하는 과실이 농장에 종사하는 농민과 현지주민에게 충분히 돌아가도록 하는 것이 바람직하다. 요컨대 시범적 합영농장은 지원의 성격을 띤 협력사업으로서 출발할 필요가 있는 것이다.

둘째, 합영농장내의 생산 및 분배체계를 일시에 변화시키지 말아야 한다는 점을 들 수 있다. 농장의 효율적 운영을 위해서는 농장내 운영체제의 변화가 불가피하다는 점은 자명하지만, 농장노동자와 북한당국이 적용할 수 있는 시간적 여유를 부여하는 것도 중요하다. 북한당국의 경계를 유발한다면 합영농장은 일회성 사업으로 그치고 마는 결과를 초래할 수 있기 때문이다.

3.3.3. 국제기구를 통한 농업협력

남북한 농업협력은 남북 당사자간의 직접적인 협력 이외에도 국제기구를 통한 협력방안이 고려될 수 있다. 남북한간의 직접적인 협력은 추진주체간에 목표가 불일치할 가능성이 크고 조화를 이루어내는데 정치경제적으로 제약요인이 많고 그 효과 또한 쉽게 장담할 수 없는 것이 사실이다. 그러나 대화의

장을 제공하고 물자와 서비스의 제공을 그 기능으로 하고 있는 국제기구를 통한 경우 이와 같은 장애의 극복이 상대적으로 용이하며 실질적인 효과를 얻을 수 있는 가능성이 높다고 할 수 있다.

또한 국제기구의 개발원조 프로그램에 남북한이 동시에 참여하여 협력관계를 모색할 경우 상호간의 적대감 완화에 기여할 수 있으며 남북한간의 직접적인 협력을 위한 단편적 경험을 획득할 수도 있을 것이다. 즉, 국제기구를 통한 협력을 최대한 활용하여 남한이 초기단계에서 발생할 수 있는 애로사항을 해결해 줌으로써 남북한간의 직접적인 협력의 필요성과 실효성을 인식시켜 나가는 공간으로 활용할 수 있을 것이다.

실제로 북한은 남북한간의 직접교류·협력보다는 국제기구를 통한 교류·협력형태에 비중을 두고 있다. 특히, 북한은 1991년 9월 17일 남한과의 유엔 동시가입 이후 동구사회주의권의 몰락, 소연방의 해체에 따른 무역 및 경제원조의 급감 등으로 초래된 경제위기를 타개하고자 국제기구를 통해 해외자본과 기술의 유치 및 해외진출을 적극 추진하고 있다.

그동안 북한은 1992년 유엔개발계획(UNDP)으로부터 387만 달러, 세계보건기구(WHO)로부터 160만 달러, 국제아동기금(UNICEF)으로부터 74만 달러, 유엔공업개발기구(UNIDO)로부터 56만 달러를 원조받는 등 유엔기구로부터 총 790만 달러를 제공받았고 1992~96년에는 UNDP를 통해서 2,615만 달러를 지원받은 바 있다(민족통일연구원, 1994).

그리고 최근('97.12) 북한은 UNDP에 '농업

복구 및 환경보호(Agricultural Recovery and Environmental Protection)'에 초점을 둔 국제지원요청 프로그램을 제출하고 이를 토의하기 위한 원탁회의(Roundtable)의 개최를 요청한 바 있다. 지난 5월 28~29일 양일간 제네바에서 열린 이 원탁회의에서 북한은 자체적으로 식량난을 해결하기 위해 약 20억 달러 규모의 사업을 추진하는 것과 관련하여 1998~2000년간 3억 달러의 개발지원요청 프로그램을 제출한 것으로 알려지고 있다.¹² 앞으로 북한은 경제적 이익을 추구할 수 있다는 기대감을 가지고 국제기구를 통한 경제협력의 기회를 적극 활용할 것으로 전망된다. 따라서 이러한 북한의 동향을 고려하여 남북한간 직접협력을 추진함과 동시에 북한이 비중을 두고 있는 국제기구를 통한 개발계획에도 적극적으로 참여함으로써 남북한간의 협력을 위한 경험의 장(場), 남북한간 직접협력을 유도할 수 있는 장(場)으로서 활용할 필요가 있다.

최근 유엔산하 국제기구가 추진하는 경제협력사업에 남북한이 동시에 참여하는 사업에는 UNDP의 두만강지역 개발계획(TRADP)과 한반도 경제기술협력 프로그램, UNIDO의 대북한 투자사업, 아·태경제사회이사회(ASEAN)의 남북한 철도연결을 포함한 대륙횡단철도사업 등이 있다(민족통일연구원, 1994). 남북한이 농업협력을 추진할 수 있는 대표적인 국제기구들로는 아시아·태평양경제사회위원회(ESCAP), 유엔개발계획(UNDP), 유엔식량농

업기구(FAO)¹³, 국제농업개발기금(IFAD) 등이 있다.

국제기구를 통한 협력사업 추진시 고려해야 할 사항은 먼저, 신정부의 대북정책 원칙과 추진기조 및 추진방향에 맞추어 북한이 국제기구의 재정적, 기술적 지원을 통해 현재의 경제위기를 해소하도록 하는 경제적 인센티브를 제공하는데 주력할 필요가 있다는 점이다. 농업부문에서는 단기적으로는 식량문제를 해결하고, 중장기적으로는 농업생산성의 향상에 초점을 두고 농업생산기반정비, 농업기술개발 등에서 남한의 경험을 응용할 수 있도록 해야 한다. 이를 통해 현재의 농업문제를 해결할 수 있도록 함으로써 점진적인 개혁과 개방을 유도하고 남북관계의 개선을 촉진시킬 수 있는 협력관계의 틀과 분위기를 형성하는 것이 중요하다.

또 한가지 주요한 사항은 국제기구를 통한 남북한간 협력기반을 조성하기 위해 북한이 아직 가입하지 않고 있는 국제기구에 가입할 수 있도록 지원하는 것이다. 북한이 최근 가입의지를 보이고 있는 아시아 개발은행(ADB)를 비롯해 세계은행(WB), 국제통화기금(IMF), 국제부흥개발은행(IBRD), 국제개발협회(IDA) 등에 가입하여 이들 기구로부터 재정적, 기술적 지원을 받을 수 있도록 지원할 필요가 있다. 세계은행의 경우 1998년 5월 현재 57개국 133개 사업부문에 대해서 협력사업을 추진(사전인지, 준비, 심사, 협상, 시행 단계를 모두 포함)중 것으로 나타나고 있는데 북한이 이들 기구에 가입한다면 그만큼

¹² 이 프로그램에는 인프라시설 재건 및 토양복구, 홍남, 남흥의 비료공장 현대화, 2모작 사업의 추진, 산림조림 및 여타 환경보호사업 등이 포함되어 있다(UNDP, 1998).

¹³ FAO는 각국으로부터 공여받은 자금을 '신탁기금'으로 축적하여 북한 농업개발사업을 지원하고 있다(FAO, 1998).

국제기구를 통한 남북한간 협력공간이 확대 되는 효과를 얻을 수 있다.

4. 결론에 대신하여

남북한 농업협력은 인도적인 차원, 상호 경제적 이익을 추구한다는 차원 그리고 북한을 점차 개방시켜 연착륙을 돕는다는 차원에서 그 필요성이 강조되고 있다. 새정부는 이에 대한 합의를 도출했으며 정책기조를 설정했다. 지금부터의 과제는 어떻게 시작하고 추진해 나아가느냐 하는 것이다. 아직까지는 남북한간에 소규모의 교역과 식량지원만 단속적으로 이루어지고 있는 상태일 뿐 일관된 형식은 발견할 수 없기 때문이다. 따라서 남북한 농업협력은 이제 시작 단계로 볼 수 있으며 이에 따라 정책에 대한 접근방식이 정해질 필요가 있다.

농산물 및 농업관련 재화의 지원과 반출입은 물적교류를 주축으로 하는 협력분야이다. 인적교류에 대한 북한의 거부감으로 인해 남북한의 농업협력은 농림산물 및 관련재화의 반출입을 중심으로 한 물적교류에 상대적으로 치중되어 있었다. 그러나 그것도 최근 들어서 정체가 되는 양상을 보이고 있다. 이러한 정체 요인에 대해 판단하기는 아직 이르지만, 인적교류가 배제된 물적교류의 한계도 부분적으로 나타나고 있다고 볼 수 있다. 따라서 인적교류를 점차 확대할 수 있는 협력사업의 추진이 필요하다.

농업분야에서 인적교류를 가능하게 하는 협력사업은 민간이 주도하는 계약재배와 합

영농장이다. 이에 대해서는 북한도 비교적 적극적인 관심을 표명하고 있다. 그러나 이는 소규모 시범사업으로부터 우선적으로 추진하는 것이 필요하다. 지금까지는 남북한간 농업부문의 협력사업 추진경험이 없었으므로 시행상 많은 문제가 노정될 수밖에 없기 때문이다. 초기의 협력사업이 소규모로 출발한다면 시행과정에서 발생하는 문제의 파급효과는 최소화 할 수 있는 것이다. 한편 시행착오 과정에서 얻어지는 성과는 그 규모에 관계없이 광범위한 영역을 포괄하게 된다. 따라서 작은 부문부터 착실하게 접근하여 지속적으로 실행하고, 그 과정에서 발전 가능성을 발견하고 점차 확대해 가는 것이 중요하다.

또 한가지 고려해야 할 점은, 남북한간의 농업협력이 그 범위와 주체면에서 민간중심으로 이루어지는 것이라 하더라도, 남북한간 적대관계의 청산과 민족간 화해라는 비경제적 파급효과를 창출하게 된다는 점이다. 따라서 농업협력에는 정부의 지원이 따라야 하며 이 지원은 정부가 부담해야 할 비용으로 인식되어야 한다.

최근 북한의 식량사정 악화에 따라 남북한 농업협력의 필요성이 더욱 커지게 되었다. 또한 신정부의 화해와 협력을 바탕으로 한 대북정책을 계기로 여러 민간단체들이 북한과의 농업협력을 시도하고 있다. 이는 남북한 협력을 확대한다는 취지에서 볼 때 바람직한 현상이다. 그러나 그것이 경쟁적이며 무원칙적으로 추진되고 있다면 잠시 자제하는 인내도 필요하다. 경쟁적인 추진에 앞서 중요한 것은, 불분명한 결과에 대한 신중한 고려와 사회적 책임을 다하겠다는 마음의 준비가 선

행되어야 한다는 것이다. 이러한 자세가 부족한 상태에서 추진되는 협력사업은 성공적인 결과를 가져오기 힘들 뿐만 아니라, 장기적으로 남북한 협력에 오히려 부정적인 결과를 초래할 수도 있기 때문이다.

한편 남북한 농업협력에서 정부의 책임을 과도하게 강조하는 것도 비슷한 결과를 낳을 수 있다. 정부는 남북한의 농업협력에 혼선이 발생하지 않도록 조정하는 창구역할을 수행하며, 남북한 농업협력사업을 더욱더 확대하고 원활하게 추진될 수 있도록 여건을 조성하는 역할을 성실히 수행해야 한다. 이를 위해서는 우선 명확한 원칙을 수립하여 제도적으로 뒷받침해야 한다. 그리고 민간에 대한 규제는 최소한으로 하되, 협력사업 추진과정에서 그들의 책임을 다하도록 선도하는 것이 중요하다.

참 고 문 헌

- 김완중. 1995. 「한·인도네시아 경제협력 강화방안」. KIEP.
- 대한무역투자진흥공사. 1998. 「북한뉴스레터 98년 5월호」(통권 제39호)
- 민족통일연구원. 1994. 「국제기구를 통한 남북한 교류·협력 증대방안 연구」
- 서강대 동북아연구소. 1989. 「서독의 대공산권 경제교류협력 현황 및 제도분석」
- 통일부 해설자료. 1998. 「국민의 정부 대북정책」
- 현대경제사회연구원. 1995. 「구조 전환기의 남북한 경제협력」(연구총서 95-06)
- 小倉武一·山田 登 共編. 1976. 「國際農業協力の現狀と課題」
- 張和洙. 1980. 「分斷國の經濟交流論」
- FAO. 1998. *Democratic People's Republic of Korea Special Programme for Food Security-Pilot Project Proposal for TF/ROK/.../1998*-(비공개보고서)
- UNDP. 1998. *Thematic Roundtable Meeting on AREP for DPRK*(비공개보고서)