

발간등록번호

11-1541000-000385-01

남북 농수산교류협력 증진을 위한
제도적기반 마련에 관한 연구

Study on the System to Promoting Inter-Korean
Agricultural Cooperation

연구기관
한국농촌경제연구원

농림수산식품자료실



0000114

농림수산식품부

발간등록번호

11-1541000-000385-01

남북 농수산교류협력 증진을 위한
제도적기반 마련에 관한 연구

Study on the System to Promoting Inter-Korean
Agricultural Cooperation

연구기관
한국농촌경제연구원

농림수산식품부

제 출 문

농림수산식품부장관 귀하

본 보고서를 “남북 농수산교류협력 증진을 위한 제도적기반 마련에 관한 연구”의 최종 성과물로 제출합니다.

2009년 12월

연구기관 한국농촌경제연구원

책임연구원 김 영 훈 연구위원

연구진 권 태 진 선임연구위원

전 형 진 부연구위원

남 민 지 초청연구원

요 약

<연구의 필요성과 목적>

1990년대 중반 식량난 이래 북한농업과 수산업은 장기간 침체 상태에 있으며 이로 인한 식량부족 상황에서 벗어나지 못하고 있다. 북한농수산업의 장기 침체 상황 극복과 함께 남북 농수산업의 공동 발전을 위해 그간 대북 교류협력의 필요성이 강조되어 왔다. 한편 ‘이명박 정부’는 집권 공약에서 남북농업협력을 활성화하기 위해 ‘남북농업협력법’을 제정하는 한편 ‘남북농업협력기금’ 조성의 필요성을 제시한 바 있다. 이를 위한 준비도 필요하다. 우선 대북 농수산 분야 교류협력 증진을 위한 제도적 장치로서, 그리고 농수산분야 교류협력을 계획적으로 접근하는 실천 수단으로서 제도적 기반을 마련해야 하며 이에 관한 기초연구가 필요하다.

이 연구의 목적은 다음과 같다. 첫째, 남북농수산교류협력증진을 위한 법안의 성격과 그 법안이 포함해야 할 내용을 고려하기 위한 기초 작업으로서 대북 농수산교류협력의 중장기 방향 정립에 대한 논의를 우선 정리하려 한다. 여기에는 현행 대북 농수산분야 교류협력의 실태와 문제, 현행 농수산교류협력을 뒷받침하는 제도(법령, 남북합의), 농수산부문 개발협력의 필요성과 정부의 역할 등이 포함된다. 둘째, 남북농수산교류협력증진을 위한 법안에는 농수산분야 대북 교류협력사업을 지원하고 관리하기 위한 내용이 포함되어야 한다. 이와 관련된 법규를 참고하여 법안의 주요 내용을 검토·제시하고자 한다. 이를 위해 우선 기존의 남북 간 교류협력 관련 법규와 우리나라 ODA 관련 법규가 포함하고 있는 내용을 검토하고, 이를 기초로 남북농수산교류협력증진을 위한 제도의 주요 내용을 제시한다.

< 북한 농수산부문의 문제 >

농업발전을 이루기 위한 필수조건은 자본 공급과 제도 개혁이다. 즉, 생산요소와 생산기반 등 자본이 충분하게 공급되고 갱신되는 토대 위에서 적절한 제도가 확충되고 정상적으로 작동해야 한다. 이러한 측면에서 볼 때 북한의 농업 부문은 오랜 기간 동안 침체의 늪에 빠져있다고 말할 수 있다. 이러한 상황은 최근 어려움에 빠진 북한 협동농장의 실상을 통해 잘 알 수 있다.

북한의 수산업은 농업보다 사정이 더 열악하다. 북한의 수산물 생산량은 1980년대 중반 180만 톤을 정점으로 지속적으로 감소하여 2007년에는 86만 톤에 불과한 것으로 추정되고 있다. 일부는 자원의 고갈에도 기인하고 있으나 대부분 기술과 자본의 부족에 기인하고 있다. 북한의 경우 그리 넓지 않은 어장을 보유하고 있음에도 불구하고 중국에 동해어장 입어를 허가하는 상황에 머물고 있다.

이러한 농수산분야의 침체 상황을 타개하기 위해서는 획기적인 변화가 필요하다. 「북한의 개혁드라이브」와 「외부의 대규모 지원」이 동시에 이행되어야 하는 것이다. 그러나 이것이 동시에 이행되기는 현실적으로 어렵다. 우선 개혁·개방에 대한 북한의 자세가 소극적이며 대규모 대북지원에 대한 우리 내부의 합의가 부족하기 때문이다.

1990년대 말 농업복구개발계획 수립 당시 북한의 개방적인 자세는 국제사회에 긍정적으로 받아들여졌다. 그러나 협력사업 추진 과정에서 북한농업의 개혁·개방 수준은 국제사회의 기대에 크게 미치지 못하는 수준으로 판명되었다. 북한은 국제사회의 지원과 참여 정도에 따라 자신의 태도와 진로를 결정하려 하였기 때문이다. 이는 국제사회의 적극적 지원을 유인하는 데 중대한 장애요인으로 작용하고 있다.

북한경제 및 농수산부문에 관한 정보 부족도 문제이다. 신뢰할 만한 정보와 자료 없이 북한의 개발전략 및 개발계획 수립은 불가능하다. 효과적인 개발계획이 없는 상태에서 대규모 지원이 포함된 협력사업 추진도 불가능하다. 이러한 이유로 현 상황에서 대규모 대북 농수산협력에 관한 국민적 합의 도출은 어렵다. 농수산분야의 대북협력의 기대 효과를 전망해 볼 수 있는 토대가 없기 때문이다. 국민적 합의 없이 대북농업협력 추진과 관련된 제도와 재원은 만들어질 수 없으며 대규모 협력과 지원은 불가능하다.

< 현실적 대북협력 접근방향: 선도적 협력사업의 추진과 확산 >

현 상황에서 선택 가능한 대북협력의 대안은 「선도적 시범협력사업」 추진이다. 이는 북한의 특정 지역을 선정하여 이를 기반으로 농수산분야에서 종합적인 협력사업과 지원사업을 시범적으로 추진하는 방식이다.

이 협력사업은 다양한 목표를 추구한다. 남북한의 협력주체들이 협력과정에서 필요한 모든 기술적 사항과 협력과정에서 발생하는 모든 시행착오를 공유하고 궁극적으로 북한 농수산업의 자립 모델을 구축하는 것이다. 이를 위해서는 북한당국이 고수하는 공식적 계획시스템을 자극하지 않으면서 북한에서 자생하는 시장시스템을 활성화하는 전략적 방안을 모색해야 한다. 즉, 북한의 계획생산체제가 요구하는 자재 및 설비를 지원함과 동시에 농어가에게 직접 혜택이 돌아갈 수 있는 지원방안을 개발할 필요가 있다.

이 방식의 협력사업으로부터 여러 효과를 기대할 수 있다. 직접적으로는 지원을 통해 해당 지역 주민이 겪고 있는 인도적 문제를 완화하는 한편, 새로운 자재 및 설비와 결합된 새로운 생산기술을 전파하여 농수산분야의 생산성을 증대시킬 수 있다. 간접적인 효과도 있다. 북한은 개혁의 필요성을 인식하고 개혁 속도와 방향을 결정하는 데 유용한 정보를 취득할 수 있다. 우리는 우리가 지원한 자원이 효율적으로 이용될 수 있다는 것을 증명하여 대북 지원에 대한

국민적 합의를 도출할 수 있다. 요컨대 남북한 양측은 선도적 협력사업 추진과정에서 시행착오를 통해 본격적인 대북협력사업의 효과적 추진 방향을 모색할 수 있을 것이다.

< 농수산분야 대북 교류협력 증진을 위한 제도 구축 >

농수산분야의 남북 교류협력사업을 효과적으로 추진할 수 있도록 관련 법규를 제정할 필요도 있다. 비록 북한의 개혁개방의 수준이 매우 낮고 남북한 관계가 정상화되지 않은 현 상황에서 대북 농수산교류협력을 증진시키기 위한 특별한 법률이 필요하지 않은 것은 사실이다. 그러나 남북한 관계가 정상화되고 북한이 개혁개방에 돌입하게 된다면 상황은 달라진다. 주민의 기본욕구 충족에 농수산분야가 매우 중요하다는 점과 경제개발 초기단계에 수입대체를 통한 자본축적에 농수산분야가 큰 기여를 할 수 있다는 점을 고려한다면, 북한의 농수산개발사업은 대규모로 추진되어야 하며 우리는 이를 위한 지원체제를 갖추어야 한다. 이러한 준비로서 북한농업을 지원하기 위한 제도를 미리 검토해 볼 필요가 있다.

농수산분야 남북 교류협력 증진 관련 제도가 포함해야 할 주요 내용은 우선 정의, 협력 및 지원당사자, 다른 법률과의 관계 등 법률적 기초와 관련된 사항, 기본계획의 수립과 책임기관 등 정책의 수립 및 추진체계와 관련된 사항, 인도적 지원과 개발협력 등 교류협력 및 지원사업에 관련된 사항, 협력과 지원 추진재원과 관련된 남북농수산협력기금 설치 및 운영에 관련된 사항, 남북 농수산협력 관련정보의 교류와 관계기관 및 국제협력에 관련된 사항 등이다.

농수산분야의 남북 교류협력 증진을 위한 제도 구축에서 가장 중요한 것은 책임기관의 지정이다. 지금까지 우리나라의 농수산분야 대북 지원사업은 주로 민간지원단체가 수행해 왔으며 통일부는 남북협력기금을 지원하며 지도·감독하고 있다. 민간지원단체의 대북 지원사업은 어떤 분야를 중점적으로 추진하든

대부분 인도적 차원의 목적에서 출발하고 있으며 그 규모도 그리 크지 않다. 따라서 민간의 인도지원사업은 통일부가 지속적으로 관장하는 것이 합당하다. 그러나 본격적인 농수산분야 개발협력사업은 다르다. 이 경우에는 북한의 농업 뿐만 아니라 한반도 전체의 농업발전을 고려하여 추진해야 한다. 따라서 책임 기관은 농업정책에 전문성을 갖춘 농림수산식품부가 담당하는 것이 효율적이다.

대북 협력과 지원사업은 어느 한 분야가 독립적으로 수행할 수는 없다. 따라서 관계부처 및 기관 간에 협의와 조정이 필요하다. 협력사업의 효율적 추진을 위해서 관련 기관의 전문가가 참여하는 위원회를 설치해야 한다. 이 위원회는 농수산분야 대북 협력 및 지원 관련 정책, 기본계획, 시행계획 등을 심의하고 조정하는 기능도 수행할 수 있다

실무를 담당하는 실무책임기관을 설치하는 것도 중요하다. 이 기관은 북한과 긴밀한 협조를 통해 대북 농업개발협력 사업기획에 필요한 조사를 수행하고 사업을 집행하도록 한다. 또한 구체적인 사업시행계획을 작성하여 책임기관과 조정기구에 제출하는 역할도 수행한다. 실무책임기관은 농업·산림·수산분야, 법률, 대북협력 등에 대한 전문지식을 갖춘 인력으로 구성하도록 한다.

일원화된 평가 시스템을 구축하여 운영해야 한다. 대북 교류협력사업의 평가, 모니터링, 사후관리는 매우 중요하다. 왜냐하면 지원을 받는 북한이나 지원을 하는 남한 모두 많은 시행착오를 겪을 것이기 때문이다. 전문성을 갖춘 평가 기구를 설치하여 활동을 보장하고, 평가결과를 직접 책임기관과 조정기구에 보고하며, 이 내용이 차기 사업의 기획 및 예산배정에 활용되는 환류시스템을 구축해야 한다.

대북 농수산교류협력에서 무엇보다 중요한 것은 협력사업의 추진 목적과 협력사업의 형태 구분이다. 대북 협력사업의 주요 목적은 생산증대, 생산기술향

상, 생산기반확충, 농어촌생활기반확충, 농수산부문 구성원의 능력향상 등이다. 이러한 각각의 목적에 따라 협력사업의 형태와 방식도 다양하게 전개되어야 한다. 또한 협력사업 시행주체도 정부, 지자체, 공공기관, 민간 등 다양화될 필요가 있다. 농수산분야 대북 교류협력 증진을 위한 새로운 제도에는 이에 대한 세심한 고려가 담겨 있어야 한다.

ABSTRACT

Study on the System to Promoting Inter-Korean Agricultural Cooperation

The purpose of this study can be described in two ways. One is to state several disputes on setting long term plan about agricultural cooperation between North and South Korea. The other is to preview some points that need to be included in the bill to achieve the goal.

This study consists of five separated parts such as conditions in North Korean agriculture, a process of agricultural cooperation between North and South Korea, long term strategy on cooperative trades, reviews on existing regulations, and contents to be included in bills regarding the cooperation.

Current conditions of agricultural sector and agricultural policies are stated in chapter two. The necessary conditions and requirements of North Korean agriculture are captured and discussed for the cooperation. In third chapter, the process of cooperative trades from mid-nineties is presented and analyzed to reveal the problems. Significant subjects of methods and targets in cooperative trading are discussed in fourth chapter. Some methods to construct a successful system are suggested. The current aspects and outlook for the fishery of North Korea are stated in fifth chapter. South Korean regulations regarding aid and trade are reviewed in the next chapter. Finally suggestions are given for successful cooperative trades in the fields of legal basis, policy making and promoting systems, cooperative and aid plans, funding, and etc.

Researchers : Young-Hoon Kim, Tae-Jin Kwon, Hyung-Jin Jeon and
Min-Jee Nam.

E-mail : kyhoon@krei.re.kr

차 례

제1장 서론

- 1. 연구의 필요성 및 목적 1
- 2. 연구 범위 3
- 3. 주요 연구내용 5

제2장 북한농업 실태와 농정

- 1. 북한농업 실태와 문제 9
- 2. 농업문제 해소를 위한 북한의 대응 14

제3장 대북 농업교류협력의 전개

- 1. 정부의 식량 및 비료 지원 27
- 2. 민간단체와 지방자치단체의 대북 농업지원 29
- 3. 정부의 대북 농업교류협력 추진과 정책 37
- 4. 문제와 과제 48

제4장 대북 농업교류협력 방향

- 1. 대북 농업협력 추진 원칙 51
- 2. 대북 농업협력사업의 전략적 추진 54
- 3. 대북 농업협력의 구분과 사업별 추진방향 57
- 4. 대북 농업협력사업의 현실적 접근 방향 66

제5장 수산부문 대북교류협력 증진 방향

1. 북한 수산업의 실태 71
2. 수산부문 대북 교류협력 실태 77
3. 수산부문 남북협상 추진 경과 83
4. 수산부문 중장기 대북개발지원 방향 89

제6장 대북 교류협력 관련 제도

1. 대북 교류협력 확대를 위한 정책의 전개 99
2. 대북 교류협력 관련 법규 103
3. 우리나라의 대외 공적개발원조(ODA) 체계 112
4. 대외 공적개발원조 관련 법규 117

제7장 남북 농수산교류협력 증진을 위한 제도 구축 방향

1. 일반적 사항 123
2. 정책수립 및 사업추진 체계 130
3. 협력 및 지원사업 143
4. 남북농수산협력기금 149

제8장 요약 및 결론

부록 : 중국·대만(兩岸) 간 교류협력의 전개 및 현황 169

참고 문헌 203

표 차 례

제1장

표 1 - 1. 농수산분야 대북 교류협력사업의 구분	4
------------------------------------	---

제2장

표 2 - 1. 북한의 식량수급 현황	10
표 2 - 2. 북한의 식량작물 생산성	10
표 2 - 3. 북한의 화학비료 수급	12
표 2 - 4. 쌀·옥수수 재배 생산요소 투입량(1998)	12
표 2 - 5. 북한 농업의 가용 동력 실태(1998)	13
표 2 - 6. 북한의 관개농지 현황	13
표 2 - 7. 남북한 수리시설현황 비교	13
표 2 - 8. 북한의 산림황폐화 현황	13
표 2 - 9. 분조관리제의 비교(1966/1996)	17
표 2-10. 북한의 쌀과 옥수수 가격 비교(1998~2000)	17
표 2-11. 7·1조치의 가격 인상률 비교	18
표 2-12. 유엔합동호소를 통한 대북 농업개발지원	20
표 2-13. 북한 AREP 프로그램의 구성요소와 지원수요	21
표 2-14. AREP 프로그램 내용과 지원 소요액	22
표 2-15. FAO의 주요 대북 농업개발지원사업	23
표 2-16. IFAD의 북한 농업개발 차관사업	24

제3장

표 3 - 1. 정부의 대북 식량지원	28
----------------------------	----

표 3 - 2.	정부의 대북 비료지원	28
표 3 - 3.	주요 단체의 대북 농업지원사업	32
표 3 - 4.	지방자치단체의 주요 대북 농업지원사업	36
표 3 - 5.	2007 남북정상선언의 경험 및 농업협력 관련 내용	41
표 3 - 6.	제1차 남북총리회담합의서의 경험 및 농업협력 관련 주요내용 ..	42
표 3 - 7.	제1차 남북경제협력공동위원회 합의서 내용(2007.12.6)	45
표 3 - 8.	제1차 남북농수산협력분과위원회 합의서 내용(2007.12.15)	45
표 3 - 9.	남북관계발전기본계획 중 농림업협력	47

제4장

표 4 - 1.	대북 농업협력의 추진원칙	51
표 4 - 2.	단계 구분과 성격	55
표 4 - 3.	단계별 남북 농업협력사업 추진 방향	57
표 4 - 4.	대북 농업협력과제	65

제5장

표 5 - 1.	북한의 해역별 주요 어종	73
표 5 - 2.	남북한 연도별 수산물 생산량 추정치 비교	74
표 5 - 3.	북한의 대표적 동력어선의 현황	75
표 5 - 4.	남북한 수산물 반출입 현황	78
표 5 - 5.	제1차 남북수산협력실무협의회 합의서 요지	86
표 5 - 6.	제1차 남북경제공동위원회 합의서 요지	88
표 5 - 7.	동해 북측어장 어로활동 방식	93

제6장

표 6 - 1.	민간 대북지원 규제완화 내용(1997~2005)	100
----------	----------------------------------	-----

표 6-2.	남북한 경제협력 활성화 조치(1998.4.30)	100
표 6-3.	경제협력사업에 대한 남북협력기금 지원	102
표 6-4.	남북교류협력 관련 법규	104
표 6-5.	공적개발원조의 구분	112
표 6-6.	대외 개발원조 관련 법률안의 주요 내용	122

그림 차례

제1장

그림 1 - 1. 주요 연구내용과 연구추진체계	5
---------------------------------	---

제2장

그림 2 - 1. 식량난 이후 북한의 주요 농정시책	15
------------------------------------	----

제3장

그림 3 - 1. 남북총리회담 이후 새로운 경제협력 협의체계	43
---	----

제4장

그림 4 - 1. 분야별 협력수요와 추진과제 구분	59
-----------------------------------	----

제5장

그림 5 - 1. 서해 NLL 인근해상의 중국어선 조업 분포	85
---	----

그림 5 - 2. 서해 NLL	87
------------------------	----

그림 5 - 3. 중장기 남북수산협력 주요 추진과제	92
------------------------------------	----

제6장

그림 6 - 1. 우리나라의 공적개발원조 체계	116
---------------------------------	-----

제 1 장

서 론

1. 연구의 필요성 및 목적

1.1. 연구의 필요성

- 1990년대 중반 식량난이 발생한 이래 북한농업과 수산업은 장기간 침체 상태에 있다. 이로 인해 북한은 식량부족 상황에서 벗어나지 못하고 있다. 북한농수산업의 장기 침체 상황 극복과 함께 남북 농수산업의 공동 발전을 위해 대북 교류협력의 필요성이 강조되어 왔다.
 - 북한의 농업생산을 향상시킴으로써 식량문제 해결에 일조
 - 남북농수산업협력 과정에서 양측의 이해 및 신뢰를 향상
 - 남북한 농수산업의 보완관계를 회복시키고 공동의 발전을 추구
- 농수산부문의 대북 교류협력을 본격적으로 추진하기 위해서는 시행착오와 경험축적, 남북 간 공동의 이해에 기반한 합의, 제도적기반 등 사전에 충분한 준비를 갖추어야 한다.
 - 소규모 교류협력사업 추진을 통해 시행착오와 경험 축적 (민간단체 협력사업, 지자체 협력사업, 상업적 협력사업)

- 농업교류협력 대상 분야와 사업 추진에 대한 남북간 협의와 합의
(남북농업협력위원회(2005), 남북경협공동위원회 농수산분과위(2007))
 - 농업교류협력에 대한 제도적 기반 마련
- 한편, 이명박 정부는 출범 이전부터 대북정책 추진과 관련하여 북한 핵문제 해소, 북한의 개방, 대규모 경제지원을 포괄하는 ‘비핵·개방 3000’을 발표한 바 있다. 이를 뒷받침할 수 있는 준비가 필요하다.¹
- ‘비핵·개방 3000’의 농수산부문 프로그램 추진을 위한 계획과 제도적 기반 마련 필요
- 이와 더불어 새 정부는 집권 공약에서 남북농업협력을 활성화하기 위해 ‘남북농업협력법’을 제정하는 한편 ‘남북농업협력기금’ 조성의 필요성을 제시한 바 있다. 이를 위한 준비도 필요하다.
- 농림수산부문에서 정부가 역점을 두고 추진해야 하는 대북농업교류협력정책을 입안하고 각 프로그램별로 체계적으로 추진하기 위한 제도적 기반을 마련할 필요
 - 농림수산부문 대북 교류협력의 규모와 중요성에 비추어 볼 때, 농림수산부문의 대북협력을 특별하게 취급하는 제도 구축이 필요²
- 연구의 필요성
- 우선 대북 농수산분야 교류협력 증진을 위한 제도적 장치로서, 그리고 농수산분야 교류협력을 계획적으로 접근하는 실천 수단으로서 제도적

1 비록 ‘비핵·개방 3000’전략에 관한 논란이 일고 있어 현 상황에서 명시적으로 추진하기는 곤란하지만, 북한 핵문제 해결 과정에서 대규모 대북경제협력 추진의 필요성이 부정되는 것은 아니므로 실질적으로는 변화를 동반하여 추진될 가능성이 높다.

2 그 이유로는 전 국토에 걸친 농수산 기반 복구와 건설, 많은 수의 가난한 농어민 지원, 경제발전 초기단계 수입대체 가능 부문으로서의 지위, 농수산 교류협력사업의 다양성, 장기적 전략적 접근과 대규모 재정지원 필요성 등을 들 수 있다.

기반을 마련해야 하며 이를 위한 기초연구가 필요

1.2. 연구 목적

- 남북농수산교류협력증진을 위한 법안의 성격과 그 법안이 포함해야 할 내용을 고려하기 위한 기초작업으로서 대북 농수산교류협력의 중장기 방향 정립에 대한 논의를 우선 정리한다.
 - 현행 대북 농수산분야 교류협력의 실태와 문제
 - 현행 농수산교류협력을 뒷받침하는 제도체계(법령, 남북합의)
 - 농수산부문 개발협력의 필요성과 정부의 역할
- 남북농수산교류협력증진을 위한 법안에는 농수산분야 대북 교류협력사업을 지원하고 관리하기 위한 내용이 포함되어야 한다. 이와 관련된 기존의 법규를 참고하여 법안의 주요 내용을 검토·제시한다.
 - 기존의 남북 간 교류협력 관련 법규와 우리나라 ODA 관련 법규가 포함하고 있는 내용을 검토
 - 이를 기초로 남북농수산교류협력증진을 위한 제도 구축의 방향과 법안의 주요 내용을 제시

2. 연구 범위

2.1. 연구 범위

- 농수산분야의 대북 교류협력사업은 인도적 지원, 개발협력, 상업적 교류협력 등 다양한 목적과 형태로 이루어지고 있다. 이중 본 연구의 대상은 농수

산분야의 개발협력에 국한한다. 이 형태의 교류협력은 그 중요성이 크게 강조되고 있는 반면 추진 전략과 제도적 뒷받침이 충분하지 않은 상태이기 때문이다.

- 상업적 투자협력사업 및 상업적 교류사업은 제외함. 이에 대한 제도적 기반은 이미 대외무역 관련법규, 남북교류협력에 관한 법률, 남북협력기금법 체계에 구축되어 있음.
 - 인도적 지원사업도 제외함. 이 분야 역시 남북교류협력에 관한 법률, 남북협력기금법, 대북 인도지원 처리규정 등으로 체계가 구축되어 시행되고 있음.
- 본 연구는 기본적으로 법제 연구에 해당되지 않는다. 따라서 구체적인 법조문 작성은 본 연구의 범위에서 제외하며, 법안의 성격과 법안이 포함해야 할 주요 내용을 중심으로 논의하기로 한다.

표 1-1. 농수산분야 대북 교류협력사업의 구분

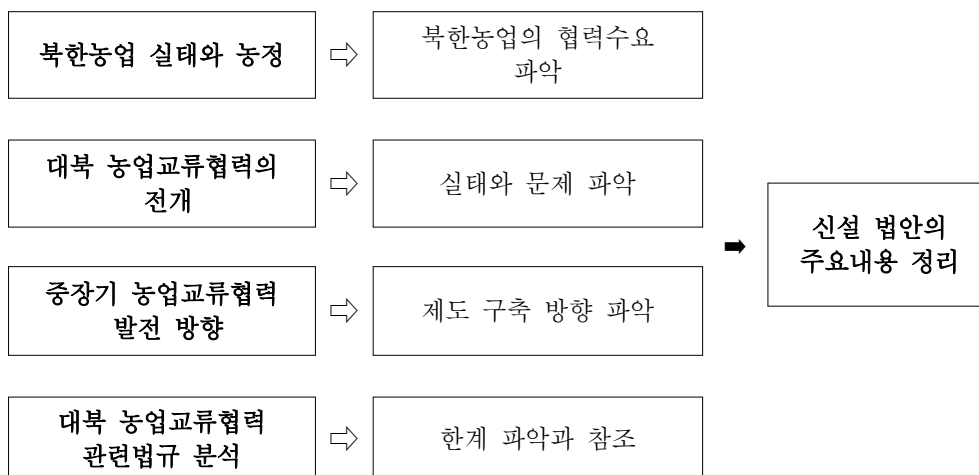
구분	주요 내용	주요 사업	주체
인도지원	긴급지원 식량지원 취약계층지원	영양제, 의약품 지원 재해복구 지원 식량 및 농자재 지원 취약계층 지원프로그램	NGO(소규모) 지자체(중규모) 정부(대규모)
개발협력	자재지원 능력향상지원 농업농촌개발지원	자재 및 기술 지원 시설 및 장비 지원 농수산기반 조성 지원 농촌생활환경조성 지원 산림보호 및 복구 지원 개발행정능력 함양 지원	NGO(소규모) 지자체(중규모) 정부(대규모)
상업적 교류협력	투자협력 교역	위탁임가공 계약생산 협력사업 투자협력사업(합영 등) 농수산 재화용역의 교역	기업

- 기존의 법규 분석은 두 차원으로 접근하기로 한다. 첫째는 대북 교류협력 관련 법규이고, 둘째는 우리나라의 대외원조 관련 법규이다. 여기에 포함되는 법규는 다음과 같다.
 - 남북 교류협력 관련법 : 남북관계기본법, 남북교류협력에 관한 법률, 남북협력기금법 등 대북 교류협력 관련 법규
 - 대외원조 관련법 : 국제협력단법, 대외원조법안 등 ODA 관련 법규

3. 주요 연구내용

- 이 연구는 다음과 같이 크게 다섯 부분으로 구성된다.
 - 북한농업의 실태와 농정, 대북 농업교류협력의 전개, 중장기 농업교류협력 발전 방향(수산 분야는 별도로 정리), 대북 교류협력 관련 법규 분석, 농수산교류협력 관련 법안이 포함해야 할 주요 내용

그림 1-1. 주요 연구내용과 연구추진체계



- 제2장에서는 북한 농업의 실태와 농업정책을 살펴보고자 한다. 이를 통해 북한농업의 협력수요를 파악한다.
 - 식량난과 농업문제를 중심으로 북한 농업의 실태 정리
 - 농업문제 해소를 위한 북한의 대응으로서 식량난 이후 북한의 농정, 경제 및 농업부문 개혁 실험, 해외의 농업지원 유치 노력 등

- 제3장에서는 남북한 간 농업분야 교류협력의 전개를 정리하고 지금까지 추진되어 온 남북 간 농업교류협력사업의 실태와 문제를 파악한다.
 - 정부의 식량 및 비료 지원, 민간단체와 지방자치단체의 대북 농업지원, 정부의 대북 농업교류협력 추진 정책, 이와 관련하여 남북 간에 합의된 농수산분야 협력사업 등
 - 남북한 정부 당국 간 교류협력의 문제와 과제

- 제4장에서는 남북 간 농업교류협력의 중장기 방향과 과제를 정리하였다. 이를 통해서는 농업분야 교류협력 관련 제도 구축 방향을 파악하고자 하였다.
 - 대북 농업교류협력의 추진 원칙과 전략적 접근
 - 대북 농업협력의 구분과 각 사업별 중장기 추진 방향
 - 대북 농업협력사업의 현실적 접근 방향

- 제5장에서는 북한의 수산업 실태, 남북 간 수산분야 교류협력 실태, 향후 수산부문 교류협력 전개 방향 등을 종합적으로 정리하였다.
 - 북한 수산업 실태와 수산부문 대북 교류협력 실태
 - 남북 간 수산부문 협상의 추진 경과와 문제
 - 수산부문 중장기 대북개발지원 방향

- 제6장에서는 대북 교류협력 관련 법규 및 대외 원조 관련 법규를 분석하였다. 이를 통해 농수산업분야 교류협력 제도 구축에 참고해야 할 사항을 파악하였다.

- 90년대 이래 우리나라의 대북 교류협력 확대를 위한 정책의 전개
 - 대북 교류협력 관련 법규의 분석 : 남북교류협력에 관한 법률, 남북협력 기금법, 남북관계 발전에 관한 법률
 - 우리나라의 대외 공적원조체계(ODA) 및 이와 관련된 법규의 분석
- 제7장에서는 본 보고서의 앞부분(2~6장)에서 정리한 내용을 토대로, 남북간 농수산분야 교류협력을 증진하기 위한 법안이 포함해야 할 내용을 제시하고 관련 사항을 설명하였다.
- 정의, 협력 및 지원당사자, 사업의 실시 및 조정, 시책의 수립과 시행 원칙, 투명성 확보와 사업의 평가, 다른 법률과의 관계 등 법률적 기초와 관련된 사항
 - 남북농수산협력 및 지원 기본계획의 수립, 남북농수산협력추진위원회의 설치, 위원회의 구성 및 운영, 관련 분야 조사·연구 등 정책의 수립 및 추진체계와 관련된 사항
 - 인도적 차원의 지원, 물자 및 기술지원, 북한 협동농장에 대한 지원, 자연재해 등 긴급지원, 학술 및 인적교류를 통한 기술교류지원, 남북농수산협력산업의 육성 등 대북 농수산교류협력 및 지원사업에 관련된 사항
 - 남북농수산협력기금의 설치와 조성, 기금의 용도, 기금의 관리와 운용, 기금의 보고 및 환수 등 남북농수산협력기금과 관련된 사항
 - 남북농수산협력 관련 정보의 교류, 관계기관의 협조, 국제 협력 등 관계기관 간의 협력에 관련된 사항
- 마지막으로 부록에서는 분단국가인 중국과 대만(양안: 兩岸) 간에 이루어지고 있는 농업분야 교류협력의 전개 및 현황과 관련된 참고 자료를 정리하여 제시하였다.³

³ 양안(兩岸) 간 농업분야 교류는 개발협력보다는 교역과 경험을 중심으로 이루어지고 있다. 따라서 양안 간 교류는 본문에서 주로 다루고 있는 내용(개발협력 혹은 개발지원)과 다소 차이가 있어 부록을 통해 참고자료로 제시하였다.

- 양안 관계의 형성 및 특징
- 양안 간 농업분야 교류협력의 전개
- 양안 간 농업분야 교류협력 법제 구조

제 2 장

북한농업 실태와 농정

1. 북한농업 실태와 문제

1.1. 식량위기

- 북한의 농업문제는 장기간 지속되고 있는 식량난을 해소하지 못할 만큼 심각한 상태이다. 비록 2000년대 들어 식량생산이 회복세를 보이고 있으나 만성적 식량부족 현상을 근본적으로 해소하지는 못하고 있다.
- 북한의 식량난은 1990년대 중반 대홍수 피해가 발생하면서 외부에 알려지기 시작하였으나, 식량부족 현상은 사실상 1980년대부터 시작되고 있었다. 1995년에 집중호우로 농업부문에 큰 타격을 입으면서 식량 생산은 345만 톤까지 감소하였으며 해외 도입량도 급감하면서 1990년대 중후반 북한은 심각한 기근에 직면하였다.

- 농촌진흥청 추정에 따르면 2000년대 들어 식량생산이 회복세를 보이고 있으나 2008년도 생산량도 431만 톤에 불과해 정상소요량 기준 220만 톤 이상 부족한 것으로 나타나고 있다. 최근 우리나라와 국제사회의 식량 지원도 차츰 줄어들거나 중단되고 있어 향후 북한의 식량부족 상황은 악화될 가능성이 높다.
- 북한은 식량을 더 생산하기 위해 농업부문의 가용 자원을 식량생산부문에 우선적으로 배분하고 있다. 그럼에도 불구하고 식량 생산은 잠재 생산능력보다 낮은 수준에 머물고 있다. 농업생산을 위한 자원이 식량생산부문에 집중되고 있어 다른 작물이나 축산부문은 더욱 위축되고 있다.

표 2-1. 북한의 식량수급 현황

단위: 만톤

연도	2000	2002	2004	2006	2008
정상소요량	613	632	645	650	655
생산량	359	413	431	448	431
부족량	254	219	214	202	224

주: 소요량은 정상배급 기준(1인당 700g) 추정치이고 공급량은 전년도 곡물수확량임.
2008년도 소요량은 추정치임.

자료: 농촌진흥청

표 2-2. 북한의 식량작물 생산성

단위: kg/10a

	쌀		옥수수		두류		서류	
	북한	남한	북한	남한	북한	남한	북한	남한
1995	210	445	289	425	103	152	238	634
2000	264	497	266	406	93	131	209	662
2005	346	490	310	484	123	174	341	510
2007	260	466	301	492	109	150	235	518
2008	317	520	289	505	113	176	333	525

자료: 농촌진흥청(북한 통계치), 농림수산식품부, 농림업주요통계(남한 통계치)

1.2. 농자재와 농업생산기반

- 북한의 식량 생산량은 잠재 생산능력에 비해 매우 낮은 상태이다. 가장 큰 이유는 농자재 공급 부족에 있다. 오랜 동안의 경제침체에 따라 비료, 농약, 농업용 유류, 비닐, 농기계 부품, 타이어 등 농업생산요소 및 기자재의 생산과 공급이 절대적으로 부족해졌다.
- 비료 공급 상황
 - 대표적인 농자재인 비료는 성분량 기준으로 연간 약 60만 톤이 필요하지만 공급량은 절반에도 미치지 못함.
- 기계동력의 부족
 - 90년대 들어 농기계와 부품 생산 공장의 가동이 급격히 낮아져 신규 농기계 공급은 대부분 중단되었음.
 - 에너지 공급 부족으로 작동 가능한 트랙터나 기계장비의 가동을 줄임.
 - 기계동력 부족은 적기 농작업에 지장을 초래하였음. 특히 이모작 확대 이후 수확-수송-저장-과중-이앙 등이 한꺼번에 이루어지는 농번기의 동력 부족은 생산량을 감소시키는 중요한 요인이 되었음.
- 농업생산기반의 척도라 할 수 있는 수리·관개·산림 상황
 - 북한에서 가장 중요한 식량작물인 벼와 옥수수 농사에서도 완전관개 면적은 절반 이하에 불과하며 관개 혜택을 전혀 받지 못하는 면적도 30%에 달하고 있었음.
 - 산림 황폐화 역시 심각한 상태임. 이는 사소한 기후 변동에도 피해가 커지는 요인이 되고 있음. 특히 인구밀도가 높은 지역의 산림황폐화 정도는 더욱 심각한 상태임.

표 2-3. 북한의 화학비료 수급

단위: 성분 천 톤

구 분	1997	1998	2003	2004
소 요 량	(580)	(580)	580	580
공 급 량	193	124(100)	244(100)	230(100)
그 중 국제사회 지원량	n.a	77(62.1)	175(71.7)	166(72.2)
북한국내 생산량	n.a	47(37.9)	32(13.1)	56(24.3)
상업적 수입량	n.a	n.a	37(15.2)	8(3.5)
부 족 량	(387)	(456)	336	350

자료 1) UNDP, 1998 (97, 98년 자료)

2) FAO/WFP Special Report, 2004. 11 (2003, 2004년 자료).

표 2-4. 쌀·옥수수 재배 생산요소 투입량(1998)

투입물재	단위	실제투입량(%)		필요량	
		쌀	옥수수	쌀	옥수수
N	kg/ha	30(18.8)	30(18.8)	150-170	150-170
P ₂ O ₂	kg/ha	n.a	n.a	75-85	75-85
KCl	kg/ha	n.a	n.a	75-85	75-85
농약	kg/ha	n.a	n.a	1.7	1.7
종자	kg/ha	60(100)	40(100)	60	40
비닐	m ² /ha	n.a	n.a	600	230
농기계	시간/ha	18(37.5)	18(81.8)	48	22
연료	리터/ha	26(19.7)	22(20.4)	132	108
물	m ³ /ha	10,000(100)	n.a	10,000	n.a

주: 1등급 토지를 기준

자료: UNDP, 1998.

표 2-5. 북한 농업의 가용 동력 실태(1998)

단위: 천 kWh, (%)

종 류	잠재물량		가용물량		B/A(%)
	수(A)	동력	수(B)	동력	
인 력	349만명	254 (9)	440만명	328 (27)	129
역 우	80만두	418 (14)	80만두	418 (35)	100
기 계	70,000대	2,231 (77)	20,000대	463 (38)	21
계	-	2,902(100)	-	1,199(100)	41

자료: UNDP, 1998에서 재작성

표 2-6. 북한의 관개농지 현황

구 분	논(벼)		밭(옥수수)	
	면적(천ha)	구성비(%)	면적(천ha)	구성비(%)
완전관개	320	56	155	31
부분관개	150	26	115	23
무관개	102	18	226	46
계	572	100	496	100

자료: FAO/WFP, Special Report, 2001. 10. 26.

표 2-7. 남북한 수리시설현황 비교

시설별	단 위	남 한(A)	북 한(B)	비율(B/A)
저수지	개소	17,882	1,890	0.11
양수장	개소	6,216	36,400	5.86
지하수시설	개소	946,181	142,000	0.15

자료 : 농어촌연구원, 북한의 농업생산기반 및 정책에 관한 연구, 2000.

표 2-8. 북한의 산림황폐화 현황

단위 : 만 ha, (%)

전체 산림	황폐산지			
	계	개간산지	무림목지	나지
899 (100.0)	284 (31.6)	132	141	10

자료: 산림청

2. 농업문제 해소를 위한 북한의 대응

2.1. 식량난 이후 북한의 농정

- 북한은 식량난에 직면하여 농업생산을 증대시키기 위해 다각도의 정책적 노력을 기울였다. 이 노력은 주로 이모작과 감자재배 확대를 중심으로 한 작물재배 다양화, 우량종자 확보를 위한 종자혁명, 초식가축 사육 장려, 농업기반정비사업 추진 등에 집중되었다.
- 작물 다양화 사업을 1998년부터 본격적으로 추진
 - 옥수수 재배를 70만 ha에서 40만 ha 수준으로 감소시키고, 감자 재배 면적은 4만5천 ha에서 20만 ha 수준으로 증가시키는 것을 목표로 함.
 - 단위면적당 식량생산을 늘리기 위해 이모작 면적을 확대함.
 - 종자혁명도 강조함. 옥수수는 다수확 품종을 개발하고 맥류는 조생 품종을 확보하기 위해 노력함. 특히 바이러스 감염에 취약한 감자를 대상으로 우량종자 공급을 확대하려는 노력을 다각도로 추진함.
- 식량곡물이 부족해짐에 따라 북한은 초식가축 사육을 장려
 - 장려 대상이 된 초식가축은 염소, 토끼, 오리 등임. 이들 가축은 농후사료(곡물) 조달 부담이 적어 북한 실정에 적합한 축종으로 인식됨.
- 1998년부터 북한은 주요 농업지대에 대한 토지정리사업을 추진
 - 토지정리사업의 주요 목적이 농작업의 효율화라는 점에 비추어 볼 때 북한의 토지정리사업은 남한의 경지정리사업에 해당됨.
 - 1998년 강원도를 시작으로 평안북도, 황해남도, 평안남도, 평양, 남포 순으로 총 27만여 ha에 달하는 토지정리사업을 실시함.
 - 토지정리사업이 가져다주는 가장 큰 변화는 중대형 농기계의 이용을 가

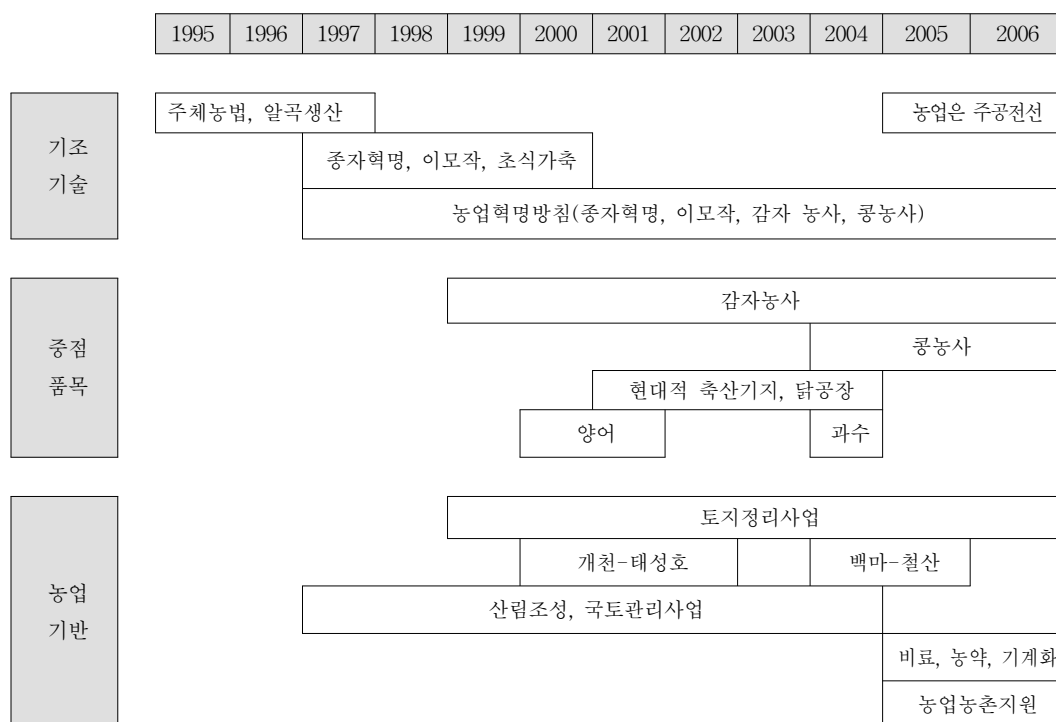
능하게 하여 농업노동 수요를 감소시키는 것임.

- 그러나 농기계, 부품, 연료의 부족으로 농기계 가동이 제한적인 북한 농업의 현실에서 단기적으로 볼 때 토지정리사업의 효과는 제한적일 것으로 추정됨.

○ 1990년대 말부터 관개수로 건설 공사도 추진

- 국제기구의 차관사업으로 관개체계를 자연흐름식으로 전환
- 2002년에는 「개천-태성호 물길(평안남도)」 공사를, 2005년에는 「백마-철산 물길(평안북도)」 공사를 완료하였으며, 2009년에는 「미루벌 물길(황해도)」 공사를 완료

그림 2-1. 식량난 이후 북한의 주요 농정시책



2.2. 경제 및 농업부문 개혁 실험

- 1990년대 중반 이후 북한 농정시책의 특징과 성과
 - 1990년대의 농정시책들은 과거의 구호성 농정과 달리 실천적 농정이라는 특징을 가지고 있음.
 - 북한 당국은 이들 농정시책들을 추진함에 있어 국내에서 동원 가능한 자원을 우선적으로 배분해 왔으나 그것만으로 불충분하였음.
 - 이에 북한은 농정시책 추진과 함께 농업생산부문에서의 동기유발을 위한 제도를 도입하고, 1990년대 후반부터는 외부지원의 유치에 적극적인 자세를 취함.

2.2.1. 새로운 분조관리제, 1996

- 북한은 1960년대 중반부터 농업생산을 관리하는 동시에 농산물의 농장 내 분배를 관리하기 위해 협동농장에서 「분조관리제」를 시행해 왔다. 이는 작업반을 수 개의 작업분조로 구분하고 농지와 생산수단을 할당해 농작업을 수행토록 하는 농업생산조직체계인 동시에 동기유발을 통해 생산성 향상을 꾀한 협동농장의 분배체계이다.
- 1990년대 중반 식량난이 심각해지자 북한은 「새로운 분조관리제(1996년)」를 시범적으로 도입해 농장의 생산성 향상을 도모하였다. 새로운 분조관리제가 지니고 있는 가장 큰 개혁적 요소는 개별 작업분조가 달성한 초과생산분을 수매가가 아닌 현물로 지급한다는 점에 있다. 1990년대 중후반 곡물의 농민시장가격이 정부수매가격의 65~350배에 달하였다는 현실을 감안하면 「새로운 분조관리제」는 당시 획기적인 동기유발제도였음을 알 수 있다.

표 2-9. 분조관리제의 비교(1966/1996)

	분조관리제(1966~95)	새로운 분조관리제(1996)
구 성	<ul style="list-style-type: none"> · 10~25명 · 능력, 요구, 연령을 고려해 인원배치 	<ul style="list-style-type: none"> · 5~10명 · 주로 가족, 친척으로 구성
생산 계획	<ul style="list-style-type: none"> · 해당 연도 국가 전체의 생산목표에 따라 분조에 제시된 계획치 	<ul style="list-style-type: none"> · 최근 3년간의 평균 수확고와 이전 10년간 수확고의 평균치로 설정
농산물 처분	<ul style="list-style-type: none"> · 초과생산분 국가에서 구매 	<ul style="list-style-type: none"> · 초과생산분 분조 자유처분

표 2-10. 북한의 쌀과 옥수수 가격 비교(1998~2000)

단위 : 원/kg

	양정사업소 구매가격	협동농장 결산분배가격	국정판매 가격	농민시장 판매가격		
				1998년	1999년	2000년
쌀	0.22	0.50	0.08	77	64	47
옥수수	0.12	0.45	0.03	40	33	27

- 이 제도의 도입은 성과를 거두지 못한 것으로 판명되고 있다. 이 제도가 전국적으로 실시되었다는 보고는 없으며 농업생산도 2000년까지 정체 상태에 머물렀다. 중국의 생산책임제가 안휘성 변경의 1개 현에 재도입된 지 불과 5년 만에 농업생산이 비약적으로 증대되고 집단적 농업경영 해체로까지 발전한 사례와 대비된다.

2.2.2. 7·1경제관리개선조치, 2002년

- 북한은 2002년 7월에 경제관리개선조치를 단행하였다. 이 조치의 주요 내용은 가격과 임금의 인상, 환율 현실화, 원부자재시장의 개설, 경제계획 및 관리의 분권화 등이다.

- 「7·1경제관리개선조치」를 구성하고 있는 세부 조치들 중에서 농업부문과 직접 관련된 내용은 식량의 국정수매가격 대폭 인상, 농장의 농산물 자체처분권 확대, 그리고 생산요소 시장 개설 등이다. 당시 이들 조치는 농업생산 동기를 유발하고 확대재생산을 가능하게 하는 요인으로 작용할 것으로 기대되었다.
- 7·1조치의 핵심은 가격 개혁과 분권화 확대이다. 이 두 핵심 경제 조치는 농업부문에서 농업생산증대 효과를 가져올 것으로 기대되었다. 가격 인상 효과는 분권화 시스템(보수 차등지불을 통한 동기유발 체계)을 통해 농장의 작업분조와 개별 농장원에게 영향을 미쳐 궁극적으로 농업생산이 증대되기 때문이다.
- 7·1조치에 의한 농업생산 증대 효과의 실현 가능성을 판단하기 위해서는 두 방향의 분석이 필요하다. 첫째, 농장이 수취하는 수매가격의 상대적 인상폭을 분석해야 한다. 농산물의 정부 수매가격 인상률이 임금 인상률 및 타재화(특히 농업생산자재) 가격 인상률보다 높다면 농업생산이 증대될 가능성이 높기 때문이다. 둘째, 성과에 따른 차등분배가 이루어져 동기유발 효과가 실현될 수 있는가를 분석해야 한다. 개별 농장원의 성과에 따라 차등분배가 실현되고 있다면 농업생산이 증대될 가능성이 높을 것이기 때문이다.

표 2-11. 7·1조치의 가격 인상률 비교

구 분	단 위	조정전(A)	조정후(B)	인상율(B/A)
쌀 수매가격	원/kg	0.8	40	50배
임금(생산직)	원/월	110	2,000	18배
생필품 및 각종요금 원자재가격		10~40배
- 경 유	원/kl	1	38	38배
- 전 력	원/kWh	0.035	2.1	60배

주: 쌀 수매가격은 조선신보(2002.7.19)

- 쌀을 사례로 볼 때 7·1 조치에 따른 정부 수매가격 인상률은 임금과 생필품 가격 인상률보다는 높다. 그러나 농장이 구매해야 하는 원자재(전력, 에너지) 가격 상승률과 비교한다면 비슷한 수준인 것으로 나타나고 있다.
 - 농업부문의 대표적 원자재는 비료, 종자, 농약, 농기구, 비닐 등이지만 이들 품목의 수급이나 가격자료가 없기 때문에 전력과 에너지 가격을 원자재의 대표가격으로 사용
- 생산물 가격 인상률이 생산요소 가격 인상률을 상회하지 않는다면 생산요소 투입은 증가하지 않을 것이며, 기술혁신 등 다른 요인의 변화가 없는 한 생산은 증대되기 어렵다. 요컨대 농업생산에 있어 가격인상 효과는 중립적이다.⁴
- 7.1조치 시행에 따라 농민시장 가격과 국정가격의 괴리를 없애기 위해 국정가격을 현실화 하였지만 농민시장의 가격은 다시 국정가격을 빠른 속도로 이탈하기 시작하였다. 또한 농산물 자체 처분권 확대, 생산요소시장 개설 등의 계획 또한 당초의 계획대로 진행되지 못함에 따라 농업관련 부문의 7.1 조치는 뚜렷한 성과를 보이지 못하였다.

2.3. 해외로부터 농업지원 유치

2.3.1. 유엔합동호소를 통한 대북 농업개발지원

- 유엔 산하의 국제기구인 북한에 식량사정이 급속히 악화되기 시작한 1995

⁴ 이론적으로 이 관계는 노동, 토지, 자본 등 모든 생산요소가 서로 대체되지 않고 보완적인 관계에 있을 경우에 해당된다. 토지가 고정되어 있고 자본재의 공급이 최소한도 이하로 이루어지고 있는 북한 농업의 경우 노동력 투입 증가로 자본과 토지를 대체하기 어려우므로 이 관계에 해당된다고 할 수 있다.

년부터 북한에 인도적 지원을 개시하였다. 처음에는 개별 기구 단위로 이루어지다 점차 기구 간 통합지원으로 전환하였으며, 2005년부터 통합지원이 폐지되고 개별 지원으로 다시 전환하였다.

- 유엔기구는 긴급 식량지원 이외에도 지속적인 식량안보를 확보하기 위하여 농업부분에 대한 개발지원도 병행해왔으나 규모는 크지 않았다. 1997~2004년 기간 실제 지원은 2,600만 달러에 불과하다(전체의 2%).

2.3.2. 농업복구 및 환경보호계획 지원(AREP계획)

- 국제사회는 3년간의 인도적 지원과 접촉으로 북한 농업에 대한 정보를 취득한 후 북한농업이 직면하고 있는 주요 문제에 대해서 다음과 같이 견해를 일치시켰다. 첫째, 투입물의 부족이 식량 생산 회복에 최대의 제한 요소이다. 둘째, 인프라의 낙후로 낮은 생산성이 지속되고 있다. 셋째, 천연 자원의 상태는 환경적, 경제적으로 지속 가능하지 못한 상태이다.

표 2-12. 유엔합동호소를 통한 대북 농업개발지원

단위: 천 달러

연 도	요 청 액			지 원 액		
	총액(A)	농업부문(B)	B/A(%)	총액(C)	농업부문(D)	D/C(%)
1997	184,394	19,967	10.8	158,383	5,181	3.3
1998	383,242	22,736	5.9	215,874	6,026	2.8
1999	292,078	118,991	40.7	189,891	3,085	1.6
2000	313,758	63,137	20.1	153,104	3,036	2.0
2001	383,985	46,224	12.0	247,968	2,263	0.9
2002	246,838	7,129	2.9	220,007	1,525	0.7
2003	229,367	4,968	2.2	133,297	2,265	1.7
2004	208,799	4,328	2.1	151,508	3,001	2.0
합계	2,242,460	287,479	12.0	1,470,033	26,383	2.0

자료: United Nations, Consolidated Inter-Agency Appeal for the DPRK, New York and Geneva, 1997~2004.

- 북한당국은 1996년 농업부문의 제도개선 실패 경험을 통해 식량위기 상황 해결에 자본제약 극복이 필요조건임을 인식하고, 국제사회의 물적 지원을 유치하기 위한 노력을 경주하였다. 그 노력의 일환으로 유엔개발계획(UNDP) 과 함께 1998년부터 ‘농업복구 및 환경보호(AREP) 계획’을 입안하여 국제 사회의 지원을 요청한 바 있다.
- AREP프로그램의 목표와 단계
 - 단기목표 : 식량원조를 병행하며 복구사업 추진
 - 중기목표 : 생산요소 공급, 현재 활용 가능한 기술을 이용하여 농업 생산을 식량 위기 이전으로 회복
 - 장기목표 : 부문별 정책, 기술, 인프라의 현대화, 외부 충격에 대한 유연성 제고, 시장반응 제고
- AREP 프로그램 요약
 - 투입물 프로그램 : 중기적 관점에서 곡물 생산을 6백만 톤으로 회복
 - 농촌분야 복구 계획 : 수로나 토양 개선 등의 인프라 복구, 이 분야의 장기적 투자를 위한 기반 조성

표 2-13. 북한 AREP 프로그램의 구성요소와 지원수요

하위프로그램	지원수요
투입요소조달	화학 및 유기비료, 농기구, 농기계, 농기계 부품, 에너지, 기타 농업용 자재 지원, 비료공장 재건
농업기반복구	재해피해 농지, 방조제 복구 지원 관개용 파이프 교체, 간이양수기세트 지원
산림·환경보호	재해피해 양묘장 복구 및 운영 지원, 산림복구 및 보호 지원 임산연료 관련 조사·연구·훈련 지원 자연자원관리 및 재해방지를 위한 지리정보시스템
능력제고	종자, 생물농약, 유기비료 생산 지원 기계화 서비스 능력 제고 지원, 농업연구개발 지원 농업관리, 농장관리 등 관리능력 제고 지원
기 타	목표생산량 도달까지 식량지원

- 산림과 환경보호 계획 : 천연 자원의 심각한 훼손을 경감, 지속 가능한 구릉지 농업과 산림 이용을 위한 접근을 시도
 - AREP 지원/능력 배양 프로그램 : 농업 부문의 관리를 향상시키고 미래의 효율성 제고를 위한 조사, 농업 지원 서비스, 교육과 기술 원조 등의 일련의 과제 및 모의 실험
- 농업복구계획을 실행에 옮기고 소기의 목표를 달성하기 위해 중요한 조건은, 첫째 농업복구계획에 대한 국제사회의 지원이 일정 기간 동안 대규모로 추진되어야 한다는 것과, 둘째 일관된 목표와 계획 하에서 조직적으로 추진되어야 한다는 것이다.

표 2-14. AREP 프로그램 내용과 지원 소요액

단위: 백만 달러

하위 프로그램	계획기간별 지원 요청액	
	1998~2000년 ¹⁾	2000~2002년 ²⁾
투입재 프로그램	213	160
· 비료	173	123
· 기타(연료, 농약 등)	40	37
농업기반 복구 프로그램	39	39
· 농지 복구과 보호	21	11
· 관개향상	18	28
비료산업 재건	12	-
산림, 환경보호 프로그램	52	33
· 한계지 농업 지원	2	11
· 양묘장 복구 및 조립	49	12
· 자연림과 산림 부문 관리	1	10
AREP 지원과 능력배양 프로그램	27	18
· 종자생산	9	9
· 생물(bio)농약 생산과 지원	2	2
· 농업기계화 향상	11	-
· 농업 부문 연구와 관리	6	7
총 계	344	250

주 1) FAO/UNDP, 1998.11. 2) UNDP, 2000.5

- 1998년에서 2000년 초까지 2년간 농업복구계획에 대한 국제사회의 지원을 보면, 다음과 같은 점에서 대규모의 조직적인 지원이 이루어졌다고 평가하기 곤란하다.
 - 첫째, 국제사회의 지원이 1억 2,800만 달러에 머물고 있음. 따라서 중장기적으로 많은 자본이 필요한 기반조성 분야보다는 단기적으로 시급한 부문에 지원이 집중됨(비료지원이 80%).
 - 둘째, OPEC의 차관을 확보한 평안남도 관개개편 사업을 제외하고 농업 생산기반 복구에 대한 지원은 취로사업용 식량지원에 한정됨.
 - 셋째, 농업복구계획의 체계적 이행을 위한 국제사회의 대북 농업지원이 조직적으로 이루어지지 않음.

2.3.3. 국제기구의 대북 농업개발지원사업

- FAO는 1997년부터 농지의 효과적인 이용을 통해 식량생산을 증가시킬 목적으로 북한에 대해 긴급 농업지원사업을 추진하였다. 주요사업은 이모작 사업(AREP계획의 틀 속에서 추진), 감자 증산을 통한 작물다양화사업, 비료관리 개선을 위한 사업 지원 등이다.

표 2-15. FAO의 주요 대북 농업개발지원사업

구분	지원사업	비고
기술협력 사업	<ul style="list-style-type: none"> - 주작 및 겨울작물 이모작사업 - 주작 및 봄작물 이모작사업 - 원예작물 생산사업 - 긴급 비료지원 사업 등 129개 사업 	이모작사업, 감자증산사업은 AREP의 틀 속에서 추진
신탁기금 지원사업	<ul style="list-style-type: none"> - 이모작 확대를 위한 종자 개발 - 퇴비 생산용 콩 종자 공급 - 질소비료 공급, 해충방제 - 스프링클러 시설 - 축산개발 - 양어장 건설 등 	식량안보 특별프로그램 (SPFA)

- FAO는 독자적으로 기술협력부 식량안보 특별프로그램(SPFA)이 추진한 신탁기금사업도 추진하였다. 이는 1995/96년 2년 연속 수해를 입은 지역을 수해 이전 수준으로 복구하는 것을 목표로 2년 간 4개소의 협동농장을 선정하여 시범프로젝트를 수행하는 것이다. 주요 사업내용은 지속가능농업의 실현, 자원절약형 물 관리, 부존자원의 활용을 통한 영농의 다양화, 결과 및 제약요인 분석 등 4가지로 설정되었다. 이를 위한 재원은 1차 년도에 한 -FAO 신탁기금을 이용하고 2차 년도부터는 다른 참여국, UNDP, FAO의 공동지원을 통해 조달하기로 계획되었다.
- 국제농업개발기금(IFAD)은 1995년부터 북한의 농업개발을 위하여 잠업개발사업, 작물 및 축산 복구사업, 전작지대 식량안보사업 등 3개 농업개발지원사업을 추진한 바 있다. IFAD는 이 사업을 차관지원사업으로 추진함으로써 농업금융기능 조성, 농장의 자활능력 제고를 통해 북한농업의 지속가능한 개발모델을 추구하였다. 이들 사업 추진에 IFAD는 총 5,050만 달러를 책정하였다.

표 2-16. IFAD의 북한 농업개발 차관사업

사업	총사업비 (백만달러)	차관규모 (백만SDR)	제공기간	차관조건
잠업개발사업	24	10	1996~2001	5년 거치 20년 상환 (연 3.4%)
작물 및 축산복구사업	32	21	1998~2003	10년 거치 40년 상환 (연 0.75% 행정수수료)
전작지대 식량안보사업	42	19	2000~2006	10년거치 40년 상환 (연 0.75% 행정수수료)
합 계	98	50		-

주: SDR = Special Drawing Rights(국제통화기금의 특별 인출권)

자료: 통일부, 주간북한동향, 440호, <http://www.unikorea.go.kr>

IFAD, "Approved Projects for D.P.R. Korea," Operations, http://www.ifad.org/operations/projects/regions/PI/kp_all.htm

- 이외에 국제적으로 활동하는 민간지원단체들이 인도지원 중심으로 대북지원에 참여해 왔으나 농업개발지원은 제한적으로만 이루어졌다. 식량지원중개단(Food Aid Liaison Unit, FALU)을 통해 구호활동을 하는 국제 민간단체는 Caritas Internationalis 등 5개 단체이고, 북한과 양자 접촉에 의해 직접 지원하는 국제민간단체는 Concern Worldwide 등 13개 단체에 달한다.

제 3 장

남북 농업교류협력의 전개

1. 정부의 식량 및 비료 지원

- 1990년대 들어 경제침체와 계속된 자연재해 등의 요인으로 농업생산이 감소하고 식량 사정이 악화되자 북한은 1995년 국제사회에 식량 지원을 요청하였다. 이 요청에 따라 우리 정부는 1995년 6월부터 10월까지 국내산 쌀 15만 톤을 처음으로 북한에 지원하였다.
- 1998년 ‘김대중 정부’가 들어서면서 대북 식량지원은 늘어나게 되었다. 새 정부는 2000년 들어 50만 톤의 식량차관지원을 시작으로 매년 40~50만 톤을 꾸준히 지원하였다.⁵ 이와는 별도로 세계식량계획(WFP)을 통한 인도적 지원도 병행하였다.

⁵ 2001년과 2006년에는 식량차관지원이 없었다.

표 3-1. 정부의 대북 식량지원

연 도	차 관		무 상		계(만톤)
	규모	지원방식	규모	지원방식	
1995			쌀 15만톤	직접지원	15
1996			CSB 3,409톤	WFP경유	0.3
1997			옥수수 5만톤 CSB 18,241톤	WFP경유	6.8
1998			옥수수 3만톤 밀가루 1만톤	WFP경유	4
1999					-
2000	쌀 30만톤 옥수수 20만톤	직접지원			50
2001			옥수수 10만톤		10
2002	쌀 40만톤	직접지원	옥수수 10만톤	WFP경유	50
2003	쌀 40만톤	직접지원	옥수수 10만톤	WFP경유	50
2004	쌀 40만톤	직접지원	옥수수 10만톤	WFP경유	50
2005	쌀 50만톤	직접지원			50
2006			쌀 10만톤	직접지원	10
2007	쌀 40만톤	직접지원			40
계	260만톤		76.1만톤		336.1

주 1) 민간차원의 소규모 지원은 제외. 2) CSB는 옥수수와 대두의 혼합곡물.
자료: 통일부.

표 3-2. 정부의 대북 비료지원

연 도	규모(천톤)	시 기
1999	155	3.30~6.25
2000	300	1차(20만톤): 5.18~6.28, 2차(10만톤): 8.1~8.28
2001	200	5.2~6.9
2002	300	1차(20만톤): 4.25~6.11, 2차(10만톤): 9.13~10.26
2003	300	1차(20만톤): 5.29~7.30, 2차(10만톤): 11.1~12.1
2004	300	1차(20만톤): 4.16~6.23, 2차(10만톤): 11.16~12.21
2005	350	1차(20만톤): 5.21~6.21, 2차(15만톤): 6.29~7.25
2006	350	1차(15만톤): 2.28~4.10, 2차(20만톤): 5.15~7.10
2007	300	-
합 계	2,555	

주: 1999년 대한적십자사 지원분 4만 톤 포함.
자료: 통일부.

- 농업생산성 증대를 위해 정부는 화학비료 지원도 추진하였다. 1999년 처음으로 비료 15만5천 톤을 북한에 직접 지원한 이래 2007년까지 총 255만 톤 지원하였다. 우리 정부가 지원한 비료는 최근 북한의 연간 화학비료 총 공급량의 절반 이상을 차지할 만큼 큰 비중을 차지하였다.
- 지금까지 지원 비료의 증수 효과를 시산해 보면 30만톤 이상 지원한 연도의 경우 연평균 55만 톤 이상의 식량 증수효과가 있었을 것으로 추정되어 그만큼 북한의 농업생산 증대에 중요한 역할을 수행하였다고 평가할 수 있다.
- 인도적 차원의 식량 및 비료지원과 달리 정부의 직접적인 농업개발지원은 이루어지지 않고 있다. 정부의 직접적인 개발지원은 대규모가 될 개연성이 크다. 그러나 대규모 개발지원이 추진될 수 있기 위해서는 먼저 남북한의 준비 상태가 충실해야 한다. 특히 다음과 같은 두 가지 차원에서 북한의 준비가 중요하다.
 - 개방적 조치: 계획, 검증, 평가, 피드백 시스템의 준비와 작동
 - 개혁적 조치: 대규모로 투하될 자본의 효율성 확보

2. 민간단체와 지방자치단체의 대북 농업지원

2.1. 민간지원단체의 대북 농업지원

- 정부가 북한농업의 개발을 지원하는 농업협력사업을 직접 추진할 수 있는 여건은 갖추어져 있지 않다. 따라서 정부는 민간지원단체의 대북 농업지원 사업에 대해 남북협력기금을 지원하는 방식을 통해 측면에서 간접적으로 대북 농업지원에 참여해 왔다.

- 민간지원단체의 대북 지원은 초기 인도지원에서 개발지원으로 점차 변화해 왔다. 대북 지원 초기 민간지원단체들은 북한에 주로 식량과 생필품을 지원하였다. 2000년 들어 정부가 남북협력기금 지원을 시작하면서 민간단체의 대북 지원사업은 점차 농업개발, 보건의료, 취약 계층 지원 등으로 다양해졌으며 규모도 지속적으로 확대되었다.
- 민간지원단체의 농업개발지원사업은 시간이 지남에 따라 다변화되었다. 민간지원단체가 추진해 온 농업개발지원은 옥수수 및 감자 종자개발, 종자 생산, 짓소 및 양계장 설치 운영, 산란중계장 설치 운영, 짓염소 종축 및 유가공 설비 지원, 채소온실 설치 운영, 농기계 수리 공장 설치 운영, 양묘장 설치, 농기계 지원, 농자재(비료, 농약, 비닐, 종자 등) 지원 등이다.
- 대북 농업개발지원사업을 추진해 온 주요 민간지원단체는 다음과 같다.
 - 국제옥수수재단, 월드비전, 우리민족서로돕기운동, 굿네이버스, 새마을운동중앙회, 남북강원도협력협회, 남북농업발전협력연대, 한국대학생선교회, 평화의 숲, 한국JTS, 북고성군농업협력단, 통일농수산사업단 등
- 국제옥수수재단의 대북 지원사업
 - 북한 농업과학연구원과 농업기술협력 계약을 체결하고 ‘북한 적응형 슈퍼옥수수 공동 연구사업’을 추진하는 농업기술협력사업은 북한의 시험포에서 우수종자를 선발하고 선발된 품종을 육성하는 과정으로 구성됨.
 - 농업기술협력사업에 소요되는 옥수수 종자, 비료, 실험기자재 등을 지원하는 농자재지원사업(북한옥수수심기범국민운동)은 인도적 차원에서 북한의 농업생산력 복구를 위해 남한의 옥수수 종자와 비료, 영농자재를 북한의 농장에 지원하는 사업임.
- 월드비전의 대북 지원사업
 - 대북 지원사업 초기(1994~1997)에는 긴급구호를 위주로 한 인도지원

사업을 추진하였으며, 1998년부터는 씨감자·채소 생산, 과수묘목 및 채소 육종 지원사업 등 농업개발 지원사업을 중점적으로 추진함.

- 주요 사업은 씨감자 생산체계 수립 지원사업, 채소 생산 지원사업, 기타 농업 지원사업으로 구분됨.
- 씨감자 생산체계 수립 지원사업은 2000년부터 북한 5개 지역에 씨감자 생산 시설 설치를 지원하고 2005년부터는 대흥단군을 중심으로 씨감자 증식사업을 추진하는 것임.
- 채소 생산 지원사업은 평양 2개 지역에 채소 생산 온실농장을 설치하여 인도지원사업과 연계하여 운영됨.
- 기타 농업 지원사업으로 과수·채소 육종사업과 협동농장 농자재 지원사업 등을 추진함.

○ 우리민족서로돕기운동의 대북 지원사업

- 우리민족서로돕기운동은 농업개발협력사업 방식을 가미한 농자재 및 물자 지원사업을 주로 추진하고 있음.
- 우리민족서로돕기운동이 추진해 온 농업지원사업은 농업기자재 지원, 벼농사 시범농장 운영 지원, 농기계수리공장 및 농기계조립공장 건설 지원사업 등이 있음.
- 축산 지원사업으로서 젓염소 시범목장 지원을 통한 인도 지원사업, 양계장 건설 지원사업 등을 시행하였으며 돼지 종축개량을 위한 시범양돈장 건설 지원사업도 추진함.

○ 굿네이버스의 대북 지원사업

- 1998년부터 축산개발사업을 추진해 오면서 관련된 인도지원사업도 병행해 왔음.
- 굿네이버스는 북한의 젓소목장에 젓소와 축산기자재, 사육기술을 지원하고 있으며, 양계장에 종란, 약품, 설비, 사료 등을 지원하는 양계 지원사업도 추진해 왔음.

표 3-3. 주요 단체의 대북 농업지원사업

단체명	시작	주요 활동	관심분야
국제기아대책기구	1997	농자재 지원 유기질비료 지원	지하수 개발 유기질비료 지원
국제옥수수재단	1998	옥수수 육종 옥수수 생산을 위한 영농자재 지원	옥수수 신품종 개발
굿네이버스	1998	젓소목장 지원 양계장 설비 지원사업	축산개발 지원 사료공장 운영 지원
남북농업발전협력 민간연대	1999	씨감자 생산을 위한 농자재 및 장비 지원 씨감자 조직배양시설 건설 및 저온저장고 지원	씨감자 지원 농자재 지원
새마을운동중앙회	1998	농촌 개발을 위한 농기계 및 농구 지원	지역개발운동
선한사람들	1999	옥수수 종자 및 비료 지원	씨감자 지원
우리민족서로돕기운동	1997	축산 지원 농기계 지원 및 수리센터 건설, 운영	축산개발 지원 농기계조립공장 건립
월드비전과 남북나눔	1998	채소온실농장 지원 씨감자 생산 시설 및 기술 지원	수경재배 온실사업
남북나눔	2000	채소수경재배 시설지원	
남북강원도협력협회	2001	산림병해충 방제사업, 연어 치어 방류사업	산림병해충 방제
전남도민남북교류 협의회	2003	농기계 수리공장 지원 비닐온실 협력사업	농기계수리공장 지원
조국평화통일불교협회	2004	농업개발 지원(양과씨앗)	농업개발 지원
한국 천주교 주교회의 민족화해위원회	2000	농기계 및 영농자재 지원 씨감자 조직배양시설 지원	씨감자 지원 농자재 지원
평화의 숲	1999	조림 및 산림보호사업 양묘장 복구사업	양묘장 지원 유실수 단지조성
한국대학생선교회	1999	젓염소 보내기, 축산장비 지원	젓염소 시범목장 지원
한국JTS	1998	농자재 지원	농자재 지원
한민족복지재단	2002	농기계 및 영농자재 지원	영농자재 및 농업기술 지원
농업협동조합중앙회	1997	특수 콩 종자 지원 돼지 사육을 위한 현대적 양돈장 건설	농업생산력 증대 축산기술 개발
북고성군농업협력단	2002	온실 영농자재 및 기술 지원 양돈장 지원	온실 영농자재 및 기술 지원
통일농수산사업단	2004	벼농사 시범사업 이모작 지원	벼농사 시범사업
남북민간교류협의회	2006	사료공장, 사료첨가제 등 지원	양돈장지원

주: 2008년까지 3회(3년) 이상 남북협력기금 농업지원사업을 추진한 민간지원단체

자료: 1)대북협력민간단체협의회, 2005, p.100, 2)통일부, 남북협력기금백서 2008년, 2009.

- 북고성군농업협력단의 대북 지원사업
 - 북한의 고성온실농장을 대상으로 농업기자재, 농업기술, 운영관리기술 등을 지원하는 농업개발 지원사업을 추진함.
 - 이 지원사업은 북한의 고성온실농장을 중심으로 농업지원사업과 상업적 협력사업이 공존하는 특수한 농업협력사업 형태임.
 - 주요 사업은 과채류재배 온실농장에 소요되는 농업기자재 지원, 과채류 재배 기술 지원, 상품관리 및 납품(금강산 온정리 휴게소) 협력 등

- 통일농수산물사업단의 대북 지원사업
 - 통일농수산물사업단의 대북 지원사업은 북한 협동농장에 대한 농업개발 지원사업으로 분류할 수 있으며, 국내 민간지원단체의 대북 농업지원사업 중 가장 규모가 큼.
 - 주요 사업은 수도작 생산 증대 지원, 농업기계화 수준 제고 지원, 밭작물 생산 증대 지원, 양돈장 지원사업 등에 소요되는 농업기자재 지원 등으로 구성되어 있으며, 농업기술전문가들의 협조를 받아 식량작물 시범 재배사업을 실시해 왔음.

- 이밖에 남북농업발전협력민간연대, 새마을운동본부중앙회, 남북강원도협력협회, 한국대학생선교회, 평화의 숲, 한국JTS, 남북민간교류협의회 등이 농업부문에서 대북 지원사업을 추진하였다.

2.2. 민간단체 농업지원사업의 전개와 문제

- 1995년에 발생한 북한의 대홍수 피해를 계기로 북한의 열악한 실태가 알려지면서 민간지원단체의 대북지원이 시작되었다. 초기에는 긴급구호의 일환으로 식량 및 의류, 의약품 등 물자 지원 활동 중심으로 추진되었으나, 1990

년대 후반에 들어서면서 대북지원 단체들은 농업개발지원을 적극적으로 모색하기 시작하였다.

- 지원 활동 초기 민간단체들이 대북 농업지원 사업을 추진하는 데는 많은 어려움이 있었다. 제도적으로는 정부의 창구 단일화 방침으로 인해 대한적십자사를 통하는 간접적인 지원활동만 가능하였으며, 민간지원단체 입장에서 북한과의 접촉 창구를 확보하는 데 어려움이 있었다.
- 1998년 3월 정부가 ‘민간대북지원 활성화 조치’를 실시하여 많은 문제가 해소되었다.
 - 민간단체들은 대북지원 협의 및 모니터링을 위해 북한방문이 가능해짐.
 - 동년 9월에는 민간단체가 대북협의, 물품구입, 수송, 모니터링을 직접 수행하는 것이 허용되면서 사실상의 창구 다원화 조치가 시행됨.⁶
 - 북한과도 조선아시아태평양평화위원회(아태), 조선민족경제협력연합회(민경련), 뉴욕의 주유엔 북한대표부를 통한 해외동포원호위원회 등의 접촉 창구가 만들어지면서 민간단체들의 독자적인 대북 농업지원이 가능해짐.
- 2000년대 초반까지 민간지원단체들은 독자적인 지원사업만 추진하였으나 2000년대 중반부터 합동사업도 추진하고 있으며, 지방자치단체도 지역의 민간단체와 함께 대북 농업지원사업을 추진하기 시작하였다.

⁶ 공식적으로 민간차원 대북지원 창구 다원화 조치는 1999년 2월 10일에 시행되었다. 이때부터 민간단체들은 대북지원을 자신들의 명의로 추진할 수 있게 되었다. 하지만 1998년 9월 18일 조치로 이미 창구 다원화는 실질적으로 이뤄진 것인데, 이 조치에서 유보된 것이 대북지원을 추진할 때 지원 단체 명이가 아니라 적십자사 명의로 해야 한다는 것이었다. 하지만 민간단체들의 독자적인 대북협회가 허용된 상황에서 지원물품들이 적십자사 명의로 들어가도 북한은 어느 민간단체가 보낸 것인지를 모두 알 수 있었다(이종무, 2007).

- 2005년부터 민관합동사업을 추진하고 정부가 지원
 - 지방자치단체와 함께 지방의 민간지원단체가 대북 농업지원사업을 추진
- 대북 농업협력 추진에 있어 민간지원단체가 가지고 있는 장점은 비교적 잘 발휘되고 있다. 비록 북한 체제의 특성 때문에 지원의 효과가 쉽게 확산되지는 않고 있으나 인도적 지원 효과는 발휘하고 있다고 평가된다. 또한 여러 돌발 상황에 유연하게 대처해 민감한 남북한 관계 속에서 많은 역할을 수행해 왔다고 평가할 수 있다.
 - 그러나 민간지원단체의 농업협력사업 추진 과정에서 드러난 문제점도 있다. 우선 재정이 취약하기 때문에 자체적으로 지원사업을 지속적으로 수행하기가 어렵다. 전문성의 부족 문제도 있다. 대북 협력사업을 오랜 기간 추진해 온 지원단체는 북한에 대한 전문적 지식을 많이 축적하고 있으나, 농업협력사업 추진 과정에서 가장 중요한 농업기술 및 농업관리기술 측면의 전문성은 취약하기 때문이다.
 - 일부 농업협력사업의 정체성이 뚜렷하지 않다는 문제도 있다. 민간지원단체의 농업기술협력이나 농업개발협력 모두 물자지원을 수반하고 있으나, 기술협력과 개발협력에 중점을 두고 협력사업으로 발전하거나 그 성격이 계속 유지되는 경우는 많지 않다.

2.3. 지방자치단체의 대북 농업지원사업

- 민간의 대북 농업지원사업과 함께 최근 들어 지방자치단체도 대북지원사업을 활발히 추진해 오고 있다. 이는 대부분 대북 농업지원활동을 수행하고 있는 기존의 민간지원단체나 혹은 해당 지자체의 대북 지원을 대행하기 위해 설립된 지역 민간단체와 함께 추진하는 방식으로 이루어지고 있다.

표 3-4. 지방자치단체의 주요 대북 농업지원사업

지자체	연도	주요 사업	비 고
경기도	2002~04 2005 2006~08 2007~08	농기계 지원 벼농사 지원(3ha), 농기계 지원 농촌환경개선 지원, 벼농사 지원(100~200ha) 양묘장 조성 지원	농자재지원 농업개발지원 산림개발지원
강원도	2000 2001~04 2004 2008 2001~08	못자리용 비닐 지원(33,000롤) 연어치어 방류 지원 연어부화장 건립 지원 농민기술강습소 보수 지원(원산) 양어사료공장 건립 지원(안변) 산림병해충 방제 지원(17,000여 ha)	농자재지원 농업개발지원
경상남도	2006~08	벼농사 지원(130~300ha) 시설온실 지원(24동) 딸기묘 생산 협력사업 소학교 건립 및 시설 지원	농자재지원 기술지원
전라남도	2003~04 2005	농기계수리공장 및 농기계 지원(대동군) 못자리용 비닐, 비닐온실 지원, 기술지원	자재지원 기술지원
제주도	1999~09 2008	제주산 감귤 지원(11차) 돼지농장 건립 지원(평양)	인도지원 자재지원
제천시	2004	과수원 조성 지원(삼일포)	자재지원

자료: 지방자치단체 남북교류협력사업 10년 성과와 향후 발전방향, 경기도, 제주도공동주최 워크숍자료, 2009.3.26.

- 그러나 지방자치단체가 민간지원단체의 대북협력 네트워크에 의존하고 있어 각각의 대북 농업지원사업에 있어 차별성은 뚜렷하지 않다.
 - 민간과 정부의 대북지원은 차별성이 뚜렷한 반면, 민간과 지자체 간의 차별성은 나타나지 않고 있음.
 - 북한의 현 상황에서 비롯되는 것으로 당분간 지속될 전망이다.
 - 우리 지자체의 협력상대는 북한의 지자체가 되어야 하나 당분간 실현가능성 없음.

3. 정부의 대북 농업교류협력 추진과 정책

3.1. 남북농업협력위원회를 통한 농업협력

3.1.1. 남북농업협력위원회 설치 배경과 합의

- 북한은 2005년 신년공동사설에서 농업을 경제건설의 ‘주공전선’으로 설정하였으며, 남한은 통일부 업무보고를 통해 2005년 역점 추진과제의 하나로 포괄적 남북농업협력 추진 의사를 제시하였다.
- 이러한 배경 하에 남북한은 2005년 6월 서울에서 개최된 제15차 남북장관급회담에서 남북농업협력위원회를 구성·운영하기로 합의하고, 남북 양측은 2005년 8.18~19일 양일간 개성에서 남북농업협력위원회 제1차 회의를 개최하였다.
- 양측은 각자가 제시할 농업협력 의제를 회의 개최 수일 전에 미리 교환함으로써 협의를 효과적으로 진행할 수 있도록 노력하였으며, 남북농업협력위원회 제1차 회의에서 각각 제안한 농업협력과제를 검토하고 조정해 5개 농업협력 및 지원사업을 추진하기로 합의하였다.
 - 협동농장 협력, 농업과학기술·인력 교류, 종자부문, 산림자원 보호, 축산·과수·채소·잠업·특용작물 분야의 협력사업 추진 등
- 양측이 합의한 농업협력사업의 주요 내용은 다음과 같다.
 - 협동농장 협력사업: 북한의 몇 개 협동농장을 선정해 기반 조성하고 운영을 지원하려는 것으로서, 단기적으로 농장 단위의 농업생산 증대를, 중장기적으로는 북한 농촌의 소득증대 가능성을 높이는 데 초점을 맞춤.

남북농업협력위원회 제1차 회의 합의문

남과 북은 남북농업협력위원회 제1차 회의를 2005년 8월18일부터 19일까지 개성에서 진행하였다.

쌍방은 안정적이고 지속적인 농업협력을 실현해 나가기로 협의하고 다음과 같이 합의하였다.

1. 남과 북은 농업협력 사업을 보다 높은 단계에서 확대해 나가기 위해 일정한 지역의 협동농장을 선정해 아래와 같은 방식으로 협력사업을 진행하고 그 성과에 기초해 확대해 나가기로 한다.
남측은 협력하는 농장들의 육묘시설, 비료·농약·농기계 등 농기자재, 배합사료 및 영농기술 등을 2006년부터 지원한다.
이를 위해 북측은 남측 전문가들과 기술자들이 필요한 시기에 해당 지역의 방문을 보장하도록 한다.
2. 남과 북은 현대적인 종자생산과 가공·보관·처리시설을 2006년부터 지원하는 데 적극 협력하기로 한다.
3. 남과 북은 우량한 유전자원의 교환과 육종 및 재배기술, 생물농약의 개발과 생산기술, 농작물 생육예보 및 종합적 병해충 관리체계(IPM) 형성, 남측 농업전문가들의 방문 등 농업과학기술분야에서 협력하기로 한다.
4. 남과 북은 축산, 과수, 채소, 잡업, 특용작물 등의 분야에서 협력사업을 발전시켜 나가기로 한다.
5. 남과 북은 토지 및 생태환경 보호를 위한 양묘장 조성과 산림병해충 방제 등 산림자원을 늘려 나가는 데 서로 협력하기로 한다.
이를 위해 쌍방은 북측의 동·서부지역에 각각 1개씩의 양묘장을 조성하며 구체적인 장소는 앞으로 정하기로 한다.
6. 남과 북은 위에 명시된 사업들을 체계적으로 추진하고 실무적인 문제들을 협의해 나가기 위해 필요한 시기마다 각각의 실무접촉을 가진다.
7. 남북농업협력위원회 제2차 회의 날짜와 장소는 문서교환 방식으로 협의·확정하기로 한다.

2005년 8월 19일

남북농업협력위원회 남측위원장 대한민국 농림수산식품부 차관
북남농업협력위원회 북측위원장 조선민주주의인민공화국 농업성 부상

- 농업과학기술 교류: 남북의 농업기술을 접목해 보완·발전시키고, 연구 및 생산현장에서 인적교류를 확대
 - 우량종자 생산·가공·처리 분야의 협력: ‘종자혁명’이라고까지 명명된 북한 농업의 종자부족 문제 해결 노력에 대한 지원으로 구성
 - 산림부문 협력사업: 양묘장 조성을 지원하고 산림 공동방제사업을 시범적으로 추진
 - 축산·과수·채소·잠업·특용작물 분야 협력: 다양한 농업부문에서 상호 보완적인 협력사업을 발굴하는 데 노력한다는 의미로 이해
- 남북한이 각각 제안한 농업협력 의제에 있어 쟁점이 발생하였으나 협상을 통해 조정되었다.
- 남측은 산림녹화를 위한 시범협력사업을 제안하고 북측은 종자생산·처리시설과 육묘생산시설 협력을 제시해 이들 분야에서도 큰 이견 없이 합의에 도달함.
 - 남측은 협력사업의 효과를 높이기 위해 가능한 한 많은 협력사업을 시범영농단지와 연계해 추진하려 한 반면, 북측은 특정 지역을 지정하지 않은 채 기술교류와 물자지원을 더 강조함.

3.1.2. 남북농업협력위원회 구성의 의미

- 첫째, 남북한 양측의 책임 있는 당국 간에 농업협력 채널을 구축하였다.
- 남북 간 농업협력사업을 안정적, 체계적, 지속적으로 추진될 수 있는 기반 마련
 - 양측 당국의 통합된 관리 속에서 효율적으로 농업협력사업을 추진할 수 있는 기반 마련
- 둘째, 이 체제 구축으로 남북 간 농업협력의 주체와 방식을 전환할 수 있는 계기를 마련하였다.

- 북한의 농업기반 조성 과 농업구조 개선에 비중을 두어 궁극적으로 북한 농업의 자활능력을 제고한다는 남북농업협력의 목표를 구현할 수 있는 협력체제 구축
- 셋째, 협력사업 추진에 있어 시범사업을 먼저 추진함으로써 단계적인 접근 방식을 채택하였다.
 - 남북한 간에는 경제체제, 농업정책, 농업구조, 농업생산기술 등 모든 측면에서 큰 차이가 존재함. 따라서 시범사업을 통해 차이점을 극복하고 성공 모델을 창출하며 이를 기반으로 협력을 확대해 가는 단계적 접근이 바람직함.
 - 남북농업협력위원회 회의에서 합의된 협력사업들은 대부분 시범사업의 성격을 가지고 있어, 남북 농업협력사업의 단계적이며 전략적인 추진이 가능해짐.
- 넷째, 북한농업의 복구개발에 대한 긍정적인 전망을 가져다 주었다.
 - 남북농업협력위원회가 추진하려는 시범적 농업협력사업이 성과를 거둔다는 것은 북한 농업의 복구개발 방향과 추진 방안을 남북한이 함께 찾을 수 있음을 의미함.
 - 이러한 협력이 현실화된다면 북한은 지속적이며 근본적인 개혁에 착수할 수 있고 국제사회는 본격적인 자본지원 방안을 모색할 수 있음.
- 그러나 남북농업협력위원회 합의사항은 이행되지 않았으며 어렵게 구성된 농업협력위원회 체제도 2년이 넘게 가동되지 않았다. 2007년 제2차 남북정상회담 개최 이후 남북경제협력공동위원회와 그 산하 기구인 남북농수산협력분과위원회가 출범하는 과정에서 당국 간 농업협력과 당국 간 농업협력체제가 다시 논의되었다.

3.2. 2007 남북정상회담과 농수산협력 논의

3.2.1. 남북 경제협력 협의체제의 재편

- 2007년 10월 평양에서 개최된 제2차 남북정상회담을 계기로 남북한 당국 간 경제교류협력에 대한 논의가 활성화되었다. 제2차 남북정상회담의 결과는 방북 마지막 날 양측이 함께 발표한 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언」에 나타나 있다.
 - 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언」은 총 8개 항으로 구성
 - 초반 4개 항은 긴장완화와 평화정착에, 후반 3개 항은 사회문화교류와 인도주의적 협력에 각각 할애
- 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언」의 경제협력에 관한 조항
 - 민족간 경협에서 특혜 부여, 해주 주변에 서해평화협력지대 설치, 개성공단외의 통행·통신·통관 등 3통문제 해결, 철도와 도로의 개보수, 조선단지 건설, 농업·보건·환경 분야의 협력, 남북경제협력공동위원회 설치 등.

표 3-5. 2007 남북정상선언의 경협 및 농업협력 관련 내용

조 항	주요 내용
제5항	<ul style="list-style-type: none"> ● 남과 북은 민족경제의 균형적 발전과 공동의 번영을 위해 경제협력 사업을 공리공영과 유무상통의 원칙에서 적극 활성화하고 지속적으로 확대 발전시켜 나가기로 하였다. ● 남과 북은 안변과 남포에 조선협력단지를 건설하며 농업, 보건의료, 환경보호 등 여러 분야에서의 협력사업을 진행해 나가기로 하였다.
제7항	<ul style="list-style-type: none"> ● 남과 북은 인도주의 협력사업을 적극 추진해 나가기로 하였다. ● 남과 북은 자연재해를 비롯하여 재난이 발생하는 경우 동포애와 인도주의, 상부상조의 원칙에 따라 적극 협력해 나가기로 하였다.

자료: 통일부, 2007 남북 정상회담 합의 해설자료, 2007.

○ 제2차 남북정상회담 이후 후속조치로 제1차 남북총리회담(2007. 11)을 서울에서 개최하여 경제 및 농업협력분야에서 보다 진전된 논의를 하였으며, 3개의 합의를 채택하였다. 이들 합의서에 반영되어 있는 경제 및 농업협력 내용은 <표 3-6>과 같다.

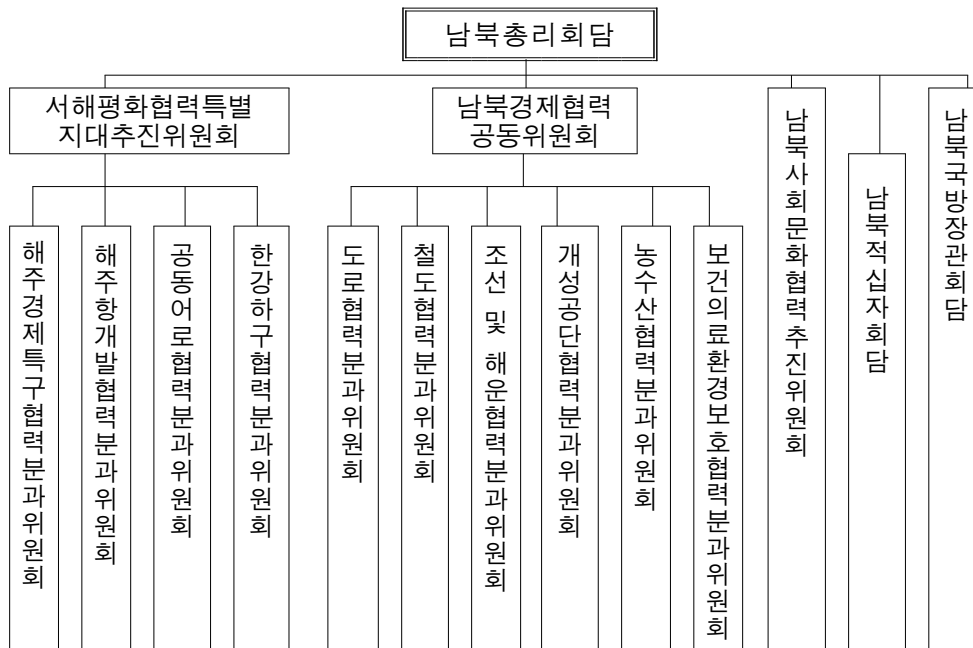
- 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언 이행에 관한 합의서」
- 「서해평화협력특별지대추진위원회 구성·운영에 관한 합의서」
- 「남북경제협력공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」

표 3-6. 제1차 남북총리회담합의서의 경험 및 농업협력 관련 주요내용

구 분	주요 내용
경 제 협 력	<ul style="list-style-type: none"> ● 도로 및 철도분야 협력 <ul style="list-style-type: none"> - 2008년부터 개성-평양 고속도로와 개성-신의주 철도 개보수 착수 - 베이징올림픽 남북 응원단의 경의선 열차 이용을 위한 철길보수 - ‘남북경협공동위원회’ 산하에 도로 및 철도 협력분과위 구성 ● 조선협력단지 건설 <ul style="list-style-type: none"> - 안변지역에 선박블록공장 건설 - 남포의 배수리공장 설비현대화, 기술협력, 선박블록공장 건설 추진 - ‘남북경협공동위원회’ 산하에 조선·해운협력분과위 구성 ● 개성공단 관련 <ul style="list-style-type: none"> - 1단계 건설을 가속화하고 2008년 안에 2단계 건설에 착수 - 1단계에 필요한 근로자 적기 보장과 숙소 건설 협력 - 근로자 출퇴근을 위한 도로 건설 및 열차운행 문제 협의 추진 - 12월 11일부터 문산-봉동 간 철도화물 수송 시작 - 통행절차 개선, 1만회선 능력의 통신센터 착공, 물자하차장 건설 - 보건, 의료부문의 협력과 지원 추진 ● ‘남북경제협력공동위원회’ 구성·운영 <ul style="list-style-type: none"> - ‘남북경제협력공동위원회 구성·운영에 관한 합의서’ 채택
농수산 협 력	<ul style="list-style-type: none"> ● 협력대상지 현지조사, 2008년 상반기 구체적인 사업계획 협의 확정 ● 이미 합의한 농업분야의 협력사업 구체적으로 이행 (종자생산 및 가공시설, 유전자원 저장고건설 착수) ● 산림녹화, 병해충방제, 환경오염방지를 위한 협력사업 추진 ● 수산물 생산, 가공, 유통 협력 ● ‘남북경제협력공동위원회’ 산하에 분과위원회 구성·운영

자료: 통일부, 제1차 남북총리회담 합의서, 2007. 11.

그림 3-1. 남북총리회담 이후 새로운 경제협력 협의체계



자료: 남북정상선언이행종합기획단, 2007. 11.

- 남북한 양측은 총리회담 이후 새로 구축된 경제협력협의체제에 맞추어 남북경제협력공동위원회를 개최하였다(2007. 12). 이 회담에서 남북경제협력추진에 관한 합의서를 도출하고 과거의 경험 관련 회담체제와 각종 합의서에 대한 처리를 정리하였다.
 - 기존의 「남북경제협력추진위원회」는 「남북경협공동위」로 격상시키고 산하에 6개 분과위를 설치
 - 농업부문 협력은 「남북농수산협력분과위원회」에서 담당하도록 하여 기능이 정지되어 있던 「남북농업협력위원회」를 대체
 - 기존의 농업협력 합의는 농수산분과위 체제 하에서 효력 유지

3.2.2. 남북 간 농수산협력 합의

- 남북 간 농업협력 추진은 10.4정상선언, 총리회담 합의서, 제1차 경협공동위 합의서, 농수산협력분과위 합의서 등에서 전문화됨에 따라 점차 더 구체적으로 다루어지고 있다.
- 총리회담 합의서
 - 2005년의 남북농업협력위원회 합의를 중심으로 농업협력사업을 추진
 - 종자 생산 및 가공 시설, 유전자원 저장고 건설, 산림녹화 및 병충해 방제 협력 추진
- 제1차 남북경제협력공동위원회 합의서
 - 농업 및 수산분야 협력을 호혜적인 방식으로 추진하기로 하였으며, 그 세부 내용들을 함께 다루고 있음.
 - 종자 생산·가공시설 및 유전자원저장고 건설 협력과 관련하여 현지조사 실시
 - 검역 및 방역부문의 협력, 유전자원 교류 및 공동연구, 농업과학기술 교류 등 협력사업 착수
 - 북측 동해 일정한 수역에서의 협력사업 추진
 - 농수산협력사업을 실무적으로 협의하기 위해 2007년 12월에 농수산협력분과위를 개최하기로 합의
- 남북농수산협력분과위원회 개최(2007. 12)
 - 총리회담에서 논의한 종자 생산 및 가공시설과 유전자원저장고 건설을 추진하기로 합의
 - 검역체계 확립과 관련하여 정보 교환, 검사·소독장비의 현대화, 예방·진단·약품 등에서 협력 추진
 - 과수·채소·잠업·축산 등에서 농업과학기술 협력을 추진
 - 북측 동해어장의 일정 수역의 남측어선 어로활동 관련 협의 추진
 - 수산물 생산과 가공, 우량품종 개발, 양식, 유통 관련 협력 추진

표 3-7. 제1차 남북경제협력공동위원회 합의서 내용(2007.12.6)

구 분	주요 내용
경 제 협 력	<ul style="list-style-type: none"> ● 개성-평양 고속도로, 개성-신의주 철도의 개보수 협력 ● 조선협력단지 건설과 민간선박의 해주직항로 이용문제 협력 ● 개성공단 활성화를 위한 제반문제 조속 해결 ● 남북공동이익을 위한 자원개발 협력 추진 ● 보건의료 및 환경보호 협력 추진 ● 투자환경 조성 및 제도적 장치 마련 ● 수출 및 투자확대를 위한 다양한 협력방안 협의 ● 남북경협공동위 제2차 회의를 2008년 상반기 중 평양에서 개최
농수산 협 력	<ul style="list-style-type: none"> ● 농업 및 수산분야 협력을 호혜적인 방식으로 추진 <ul style="list-style-type: none"> - 종자 생산·가공시설 및 유전자원저장고 건설 관련 현지조사 실시 - 검역 및 방역, 유전자원 교류 및 공동연구, 농업과학기술 교류 등 협력사업 2008년 내에 착수. - 북측 동해 일정한 수역에서의 수산협력사업 우선 추진 - 12.14~15 「농수산협력분과위」 개최(개성)

자료: 통일부, 남북경제협력공동위원회 제1차 회의 합의서, 2007. 12.

표 3-8. 제1차 남북농수산협력분과위원회 합의서 내용(2007.12.15)

구 분	주요 내용
농 업 협 력	<ul style="list-style-type: none"> ● 종자생산 및 가공시설, 유전자원저장고 건설 조속 추진 <ul style="list-style-type: none"> - 현지조사: 12.21~24, 규모 20명, 기반시설 등 입지여건 조사 - 북측은 기초자료 및 편의 보장, 남측은 설비와 물자 제공 - 공동연구를 위해 2008년 3월 중 기술협의를 개최 ● 검역체계 확립 및 관련 협력 추진 <ul style="list-style-type: none"> - 정보 교환, 검사·소독장비 현대화, 예방·진단·약품 등 협력 ● 과수·채소·잡곡·축산, 농업과학기술 협력 추진
수 산 협 력	<ul style="list-style-type: none"> ● 수산분야 공동이익을 위한 협력사업 적극 추진 <ul style="list-style-type: none"> - 북측 동해어장의 일정 수역에서 남측어선 입어 및 어로활동 실시 - 수산물 생산, 가공, 우량품종 개발, 양식분야 협력 추진 - 생산, 가공된 수산물의 효율적 유통을 위한 협력 추진

주: 산림분야 협력은 보건의료환경보호협력분과위에서 다루어짐.

자료: 통일부, 남북농수산분과위원회 제1차 회의 합의서, 2007. 12.

- 정상회담 이후 남북대화 체계에 나타난 새로운 변화 상황
 - 남북총리회담이 신설·정례화
 - 남북경제협력추진위원회가 폐지되고 부총리급이 만나는 남북경제협력공동위원회가 새로 구성
 - 남북 간 경제협력 관련 대화체계는 「총리회담-경제협력공동위원회-각분과위원회」로 새롭게 재편
- 남북대화 체계 변화에 따른 추가적인 변화 가능성
 - 지원사업(인도지원, 개발협력지원)을 전문적으로 다룰 수 있는 기구 필요성 증대
 - 대북 경제협력이 경협공동위의 분과위 소관으로 모두 이관
 - 경제협력 추진을 위한 재원과 지원사업 추진을 위한 재원 분리의 필요성 제기
- 당국 간 새로운 농업협력협약체 확립 후 농수산부문의 변화 전망
 - 2005년의 농업협력위원회 체제가 폐지되고 경제협력공동위원회 산하에 농수산협력분과위원회로 편입되어 재정비
 - 새로운 출발점에서 적절한 농업협력 분야의 선택, 협력 추진에 대한 면밀한 준비, 그리고 양측 대표의 합리적 협의 태도 요구

3.3. 남북관계발전기본계획과 농업협력

- 2005년에 제정된 「남북관계발전에 관한 법률」은 남북관계 발전과 협력에 관해 5년 단위의 기본계획을 수립하도록 규정하고 있다. 이에 따라 제2차 남북정상회담 이후 우리 내부의 준비도 시작되었다.
- 정부는 6자회담과 남북관계의 진전에 따라 2008~2012년 기간을 대상으로

「남북관계발전기본계획」을 수립하여 2007년 말 국회에 보고한 후 일반에 공개하였다.

- 남북관계 발전의 중장기 비전, 목표, 추진원칙, 그리고 주요 전략목표, 과제, 추진방향 포함
- 「남북관계발전기본계획(2007)」은 농림업부문의 협력 방향에 대해서도 비교적 구체적으로 다루고 있다.
- 협동농장 협력, 농업기술교류협력, 산림복구분야 협력 등 2005년 남북 당국 간에 합의한 주요 내용을 계승하되 경협사업 추진과 농업생산기반 정비 협력 등 당시 논의된 분야도 추가적으로 포함
 - 남북 간 협력을 원활히 하기 위해 필요한 제도적 기반 조성도 중요한 만큼 국내의 법제도와 남북 당국 간 협의채널도 확충할 것을 명시

표 3-9. 남북관계발전기본계획 중 농림업협력

구 분	주요 내용
농업 협력	<ul style="list-style-type: none"> ● 협동농장 협력: 남북 농업협력 거점으로 개발 ● 농업부문 기술협력 및 시설지원: 전문인력과 기술을 교류하고, 연구시설, 종자정선시설 등 관련 시설을 지원 ● 농산물 협업체계 구축: 수입대체 효과가 큰 품목을 중심으로 단계적으로 반입 추진 ● 농업생산기반 정비: 수해·산림·황폐지 복구 협력 추진
산림 협력	<ul style="list-style-type: none"> ● 산림자원 생산 확대: 양묘장 조성, 산림복구 추진 ● 산림병해충 공동방제: 공동조사와 종합방제계획 수립 ● 황폐지복구와 홍수관리: 남북공유하천 공동관리체제 수립 ● 연료림 조성 지원: 생활연료 지원을 위해 연료림을 조성

자료: 대한민국정부, 제1차 남북관계발전기본계획, 2007.

4. 문제와 과제

- 북한은 남한으로부터의 지원도 받아들였다. 남북한 농업협력 관련 사업을 보면 인도적 차원의 지원, 농업개발 차원의 지원, 경제협력 차원의 교역과 협력사업으로 구분할 수 있다. 농업과 관련된 인도지원으로 대표적인 것은 남한 정부의 식량 및 비료지원이다.
- 1995년부터 시작된 대북 식량지원은 2007년까지 유무상을 합쳐 약 330여만 톤이며 비료지원은 같은 기간 260여만 톤에 달한다. 남한으로부터의 식량 및 비료지원은 북한의 긴급하거나 단기적인 식량부족 상황을 완화하는 데 큰 역할을 하였다. 그러나 이 지원이 북한의 농업생산 과정에서 확대재생산을 촉발하는 자본으로 전환되기는 어려웠다.
- 남한측 민간지원단체의 지원사업은 초기 인도지원으로 출발하였으나 시간이 지나면서 농업지원, 보건의료지원 등으로 다변화되었다. 농업지원사업은 북한의 농장을 대상으로 농자재와 농업기술을 지원하면서 농업개발 시범사업으로서의 성격을 실험해 왔다. 그러나 NGO가 추진하는 만큼 소규모일 수밖에 없다는 점과, 북한측의 지원대상 단위(농장, 연구소, 단체 등)가 능동적인 개혁으로 호응하지 않았다는 점에서 농업개발지원으로의 발전에 한계가 있었다.
- 민간부문의 상업적 교류협력 역시 남한으로 농산물 반출을 제외하고는 정상적으로 추진되지 않고 있다. 북한의 관련 제도와 남북 간의 제도화 수준이 아직 낮기 때문에 남한과의 상업적 교류 활성화를 통해 북한 농업개발에 필요한 자본을 형성하기에는 시기상조인 것으로 평가된다.

- 남북한 정부 차원의 농업개발협력 시도는 남북농업협력위원회(2005년)와 남북경제협력공동위원회 농수산분과회의(2007년)를 통해 이루어진 바 있다. 이들 접촉과 회담에서 남북한 당국은 몇 가지 의미 있는 농업협력사업들을 추진하기로 합의하였으나 진전되지 않고 있다. 그것은 이후 발생한 남북한 간 정치적 경색국면에 의한 것이기도 하지만 양측의 준비 부족에 기인한 것이기도 하다.
- 그간 남북한 간의 농업협력 및 지원사업은 북한 농업의 긴급한 문제를 완화하는 데 큰 기여를 하였다. 그러나 북한농업의 복구 및 개발을 위한 자본의 유치라는 방향에서 볼 때 농업개발협력사업은 아직 본격화되지 않았다고 평가할 수 있다.

제 4 장

대북 농업교류협력 방향

1. 대북 농업협력 추진 원칙

- 대북 농업협력은 다양한 목표를 추구해야 하며 각각의 목적에 맞는 프로그램을 구축하여 전략적으로 추진해야 한다. 동시에 일회적이고 단기적인 성과보다는 장기적이고 지속가능한 협력성과를 낼 수 있도록 협력사업을 기획할 필요가 있다.
- 또한 협력사업 추진 과정에서 양측 협력 당사자의 능력을 제고시킬 수 있는 프로그램을 개발해야 한다. 특히 시장경제와 현대적 기술에 익숙하지 않은 북측 관계자의 능력향상을 위한 프로그램은 더욱 중요하다.

표 4-1. 대북 농업협력의 추진원칙

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> □□ 주요 목표 설정과 전략적 추진(strategic plan) □□ 협력 성과의 지속성 추구(sustainability) □□ 협력 당사자의 능력 배양(capacity building) |
|--|

1.1. 주요 목표의 설정과 전략적 추진

- 농업협력사업별로 주요 목표를 설정하는 것은 협력사업의 성격과 추진방식을 결정하는 것으로 매우 중요하다. 현 상황에서 대북 농업협력사업의 목적으로 설정할 수 있는 것으로는 다음과 같은 항목을 들 수 있으며, 각 목적별로 협력사업의 방식을 다양화 할 수 있다.
 - 인도적 문제 해결, 식량 증산, 농업기술 전파, 교육·훈련 기회의 제공, 북측 협력 상대방의 자립, 농촌지역 생산·생활기반 복구 등 다양한 목표 중 현실적으로 달성 가능한 주요 목표를 분명하게 설정
 - 각각의 목표를 효과적으로 달성할 수 있는 농업협력사업 형태를 기획하여 추진

- 북한 경제 상황, 남북한 관계 등을 고려할 때 협력의 목적에 부합되는 완성된 형태의 농업협력사업에 즉시 착수할 수는 없다. 따라서 대북 농업협력사업은 단계적이며 전략적으로 추진해야 한다.
 - 협력사업의 규모는 중소규모에서 시작하여 대규모 사업으로 점차 전환
 - 협력사업의 형태는 지원을 중심으로 하는 사업에서 점차 상호보완이 중시되는 경협 사업으로 전환
 - 주요 목표는 당장 북한이 수용 가능한 물자 지원 사업에서 점차 개혁·개방을 유도할 수 있는 협력사업으로 전환

1.2. 협력 성과의 지속성 추구

- 협력 성과가 지속적으로 나타날 수 있도록 협력사업을 기획하여 추진한다.
 - 농업협력사업을 추진함으로써 단기적으로는 인도적 문제를 우선 해소해야 하지만, 중기적으로는 북한의 농업생산이 증대되고 장기적으로는 북한농업의 발전 토대가 구축될 수 있어야 함.

- 우선 물리적으로는 농업협력사업을 통해 북한의 피폐한 농업생산기반이 복구될 수 있어야 한다.
 - 북한의 황폐한 농업생산기반을 복구하고 확충할 수 있는 방향으로 농업협력사업 추진
- 협력사업을 통해 북측에 상업적 협력기반이 조성될 수 있어야 한다.
 - 남북한의 공동 이익을 실현시킬 수 있도록 협력 형태와 분야를 선정하여 우선적으로 추진

1.3. 협력 당사자의 능력 배양

- 남북한 양측의 협력 당사자와 관련자의 능력을 함양시킬 수 있는 협력사업을 추진해야 한다.
 - 선도적 시범협력사업을 활용하여 양측 참여자의 능력을 향상시킴.
 - 대규모 협력사업 추진 시 시행착오로 인한 비용 발생 최소화
- 협력사업을 통한 북측의 능력 배양
 - 농업기술의 향상, 시장경제에 관한 이해 확산, 국제사회와 의사소통을 담당할 전문인력 양성
- 협력사업을 통한 남측의 능력 배양
 - 북한 체제에 대한 전반적 지식과 이해를 향상시켜 남북 협력사업의 효율화에 기여

2. 대북 농업협력사업의 전략적 추진

2.1. 전략적 접근

- 북한의 준비상황에 맞추어 점진적 추진
 - 남북한 농업협력사업을 단계적으로 추진하며, 협력 당사자의 능력 향상에 따라 점진적으로 확대
 - 초기 : 현행 인도적 지원사업 실시 및 실질적인 교육·훈련의 장으로 기능할 수 있는 농업협력사업을 추진(인도적 지원사업, 농장 단위의 시범협력사업)
 - 중기 : 초기 단계 농업협력사업과 함께 농림업생산기반의 복구·개발을 위한 시범협력사업 추진(인도적 지원사업, 농장 단위의 시범협력사업, 농림업기반 복구·개발 시범협력사업)
 - 장기 : 북한의 경제개발계획에 포함된 농업개발사업을 대상으로 경험차관 지원(경험차관 지원)

- 민간과 정부의 협조와 역할 구분
 - 일반적으로 대외원조사업에서 민관의 협력은 필수적임. 특히 대북 농업협력사업 추진에 있어 민관의 협조는 매우 중요
 - 민간지원단체 고유의 인도지원사업과 농업지원사업에 대해 정부는 전문가 파견, 재정 지원 등 측면 지원을 추진하고, 모니터링과 평가를 통해 협력사업이 효과적으로 추진될 수 있도록 관리
 - 당국 간 농업협력사업 추진에 민간지원단체가 참여하여 인도적 성격의 협력사업과 주민참여형 협력사업 추진을 주도
 - 민관 협력 못지않게 민관의 역할 구분도 중요함. 정부 간 교류를 가급적 최소화하려는 북측 의도를 과도하게 배려할 경우, 민간단체가 정부차원의 협력사업을 모두 대행하는 경우가 발생할 수 있음. 이 경우 민간과

정부의 건전한 협력 관계가 성립되기 어려움.

- 북측 상대방에 대한 인센티브 제공
 - 협력대상농장, 지방인민위원회, 농업관련기관 등 직접적인 협력 당사자, 그리고 민족경제협력연합회(민경련), 민족화해협의회(민화협), 조선아시아태평양평화위원회(아태) 등 북한 정부를 대리하여 협력 과정에 개입하는 중개자에게 인센티브 제공이 중요함.
 - 인도적 지원물자, 농자재, 장비 및 시설 등의 지원을 인센티브 자원으로 활용하여 협력사업의 효율화를 유도할 수 있음.

2.2. 단계별 접근

- 일반적으로 북핵문제의 처리상황과 한반도 주변의 국제정치환경의 변화에 따라 개략적으로 단계를 구분하고 있다.
 - 제1단계 : 현 상황~핵문제 해소 합의
 - 제2단계 : 핵문제 해소 절차 착수~핵문제 해소, 평화체제 합의
 - 제3단계 : 핵문제 해소, 평화체제 출범 이후

표 4-2. 단계 구분과 성격

	1단계	2단계	3단계
북한상황	현상황 지속	- 6자회담 합의사항 이행 - 특구 중심으로 교류·협력 기반 조성	- 개혁개방, 체제전환 이행 - 신경제개발계획의 실행
남한상황		- 대북지원, 경협확대 지지 여론 형성 - 기업의 대북 투자진출 활성화	- 남북한 평화체제 정착 - 본격 대북 경제원조 실시
국제환경		- 북한핵 해소 타결 - 대북 경제체제 완화 및 해제 - 대규모 경협 재원 조달 모색	- 북한핵 완전 해소 - 북미간 평화체제 정착 - 대규모 경협재원 조달

- 한편 북한 핵문제 해소와 국제정치환경의 변화 상황에 따라 북한의 경제체제와 남북한의 협력 환경이 변화할 것이다. 이와 관련하여 각 단계의 성격을 요약하면 다음과 같다.
 - 제1단계 : 북한은 사회주의 체제를 유지하며, 기존에 추진되던 인도적 지원사업과 민간단체의 농업협력사업 지속 추진
 - 제2단계 : 북한은 특구를 중심으로 시장경제 실험 및 상업적 투자유치를 추진하는 한편 제한적인 개방·개혁을 추진하고, 남한은 각종 시범사업에 대한 대북 지원을 추진
 - 제3단계 : 개혁개방, 체제전환, 신경제개발계획 실행 단계

2.3. 단계별 농업협력 추진방향과 과제

- 제1단계
 - 식량·비료지원과 민간단체의 농업협력사업을 지속적으로 추진하여 남북한 간 신뢰를 유지하고 농업협력 분위기를 고조시킴.
 - 현행 남북 농업협력사업의 수준을 유지·확산하고 남북 간에 합의한 농업협력사업을 추진하도록 노력함.
 - 시범영농단지 협력사업을 2~3개 지역에서 추진하여 조기에 농업협력 확대 가능성을 모색함.
- 제2단계
 - 시범영농단지 협력사업을 확대하여 상업적 경영능력과 지역농업 관리능력을 제고시킴.
 - 농림업생산기반 복구·개발 시범협력사업을 추진하여 효과적인 협력 모델을 개발함.

- 농업전문가 교류와 농업통계 정비를 위한 협력사업을 추진하여 북한지역 농업개발계획 수립을 준비함.

표 4-3. 단계별 남북 농업협력사업 추진 방향

단 계	추진 내용
제 1 단계	인도적 지원 및 중소규모 농업협력사업 지원 - 식량 및 비료 지원 - 민간지원단체 농업협력사업 지원 - 시범영농단지 조성 협력사업
제 2 단계	북한 농업기반 복구를 위한 시범협력사업 추진 - 시범영농단지 구조개선 사업 - 농업생산기반 복구 시범사업 - 산림복구 시범사업
제 3 단계	북한의 새로운 경제개발계획 수립 및 추진 지원

○ 제3단계

- 선도적 농업협력사업 추진과정에서 습득한 지식과 경험을 토대로 북한의 새로운 경제개발계획과 농업개발계획 수립과 이행을 본격적으로 지원

3. 대북 농업협력의 구분과 사업별 추진방향

3.1. 대북 농업협력사업의 구분

- 지금까지 논의되어 온 남북한 농업교류협력 분야와 관련된 의제는 크게 인도적 물자지원, 농림업생산기반 복구 및 조성을 위한 농업협력, 농업부문 교역 및 경협사업 활성화를 위한 협력 등으로 구분할 수 있다.
- 인도적 물자지원
 - 형식상 인도지원에 해당되므로 남북장관급회담이나 적십자회담에서 다

루어질 문제임.

- 지원물자는 식량, 의료 및 생필품으로 한정되어야 하며, 비료지원은 농업복구개발 협력사업에 포함되어야 함.
 - 물자지원과 관련하여 남아 있는 의제화 과제는 지원방식을 다양화하는 문제와 분배의 투명성을 확보하는 문제임.
- 농림업생산기반 복구 및 조성을 위한 지원과 협력 분야
- 농림수산분야의 전문성이 요구되므로 남북경제협력공동위원회와 산하 농수산협력분과위원회에서 다룰 문제임.
 - 여기에는 북한 지역 전체에 해당하는 농업복구개발사업에 대한 협력과제와 중소규모의 시범영농단지 협력과제, 그리고 농업부문 전문인력 및 기술교류 협력과제가 해당됨.
- 농업부문 교역과 경협사업 활성화를 위한 협력 분야
- 남한 국내에서 해결될 수 있는 문제와 남북경제협력공동위원회 및 산하 농수산협력분과위원회에서 다룰 문제로 구분됨.
 - 국내법으로 해결될 수 있는 과제는 북한산 상품의 반출입 제도 정비 문제임.
 - 남북한이 함께 풀어야 할 협력과제는 농림산물 원산지 증명 및 확인, 검역, 물류기반시설 설치임.
 - 이들 과제는 물자지원, 농림업생산기반조성 협력사업 등과 달리 상업적 교류 및 경협사업을 활성화하기 위한 제도적·물적 기반을 조성하는 상호주의적 협력사업임.
- 기타 협력과제로서 ‘농업분과실무위원회(가칭)’ 설치, 작물병충해, 축산질병 방역을 위한 공조체계 및 긴급지원체계 구축, 산불확산 방지 및 진화를 위한 공조체계 및 긴급지원체계 구축, 국제기구 대북지원사업에 간접 참여 등이 있다.

그림 4-1. 분야별 협력수요와 추진과제 구분

분야	인도적 물자지원	농림업생산기반 조성 협력	농업부문 교역,경험 활성화
주관	장관급회담 적십자회담	남북경제협력공동위원회 (농수산협력분과위원회)	남북경제협력공동위원회 (농수산협력분과위원회)
수요	① 식량지원 ② 비료지원	①농림업복구개발(대규모) ②시범농장협력(중소규모) ③농업기술 및 전문가교류	①반출입제도정비(국내) ②원산지증명,검역(남북한) ③물류기반시설 설치
세부과제	<p>① 식량지원</p> <ul style="list-style-type: none"> ○유무상지원 병행 추진 -중단기: 무상지원 -중장기: 차관지원 -중장기: FFW지원 (※농림업복구개발사업 연계 추진) ○분배투명성 확보 -조사 방법 -조사 범위 -북한당국의 보장 -현지사무소 설치 (※WFP지원 참조) <p>② 비료지원</p> <ul style="list-style-type: none"> ○유무상지원 병행 추진 -중단기: 무상지원 -중장기: 차관지원 -중장기: 농림업복구 개발사업 연계 추진 ○분배투명성 확보 	<p>① 농림업복구개발</p> <ul style="list-style-type: none"> -계획수립 자문 -지원분야 선정 -물자지원 품목 및 규모 -기술지원 분야 및 방안 -조사 및 평가 -지원방식 · ODA무상지원방식 · EDCF차관지원방식 <p>② 시범농장협력</p> <ul style="list-style-type: none"> ○남북공동영농단지협력 -시범농장조성 지원 -영농구조개선(특구연계) -계약재배 협력사업 추진 <p>○NGO농업협력사업 지원</p> <p>③ 전문인력 및 기술교류</p> <ul style="list-style-type: none"> -공동연구, 학술회의 추진 -농업전문가 교육·훈련 지원 -품종 및 생산기술 지원 -유전자원 및 품종 교류 	<p>① 반출입제도 정비</p> <ul style="list-style-type: none"> -반입승인 단계 -통관 단계 -처리기관 인수도 단계 <p>② 원산지증명 및 검역</p> <ul style="list-style-type: none"> ○농산물 원산지증명 -원산지증명 확인방법 -허위증명 조사방식 -허위증명 제재방안 -기타사항 ○병해충 통보와 검역 -병해충 통보방식 -검역대상 상품 지정 -검역 절차 <p>③ 물류기반시설 설치</p> <ul style="list-style-type: none"> -검역소 설치 -농산물, 농자재 물류시설
<p>※ 기타 분야의 협력과제</p> <ul style="list-style-type: none"> - '농업분과실무위원회(가칭)' 설치 - 작물병충해, 축산질병 방역을 위한 공조체계 및 긴급지원체계 구축 - 산불화산 방지 및 진화를 위한 공조체계 및 긴급지원체계 구축 - 국제기구 대북지원사업에 간접 참여 			

3.2. 주요 농업교류협력사업 추진 방향⁷

3.2.1. 식량지원(제1, 2단계)

- 개요
 - 식량 차관지원과 무상지원
 - 예년과 같이 추진하되, 향후 지원방식 다변화 추진
- 단계별 추진 방향
 - 1단계: 공급 부족으로 야기될 수 있는 식량난을 완화할 수 있도록 예년과 같이 인도적 차원에서 지원
 - 2단계: 국민적 공감대를 토대로 지원하되 지원방식 다양화
 - ※ 차관지원, 기반복구 시범협력사업 추진과 연계한 취로사업 식량지원, 재해시 무상 긴급지원, 취약계층에 대한 인도지원
 - 장기적으로는 상호주의 경제협력 체계로 편입하여 지원
- 지원식량(무상지원분) 분배 상황 모니터링
 - 분배 투명성 확보를 위한 현지방문조사(monitring) 확대 실시 필요
 - 조사 범위와 방법에 대한 북한 당국의 보장, 사무소 설치
 - 세계식량계획(WFP)의 북한 분배현장 방문조사 사례 참조

3.2.2. 비료지원(제1, 2단계)

- 개요
 - 화학비료 및 유기질비료 지원, 비료생산기반 조성 지원
 - 예년과 같이 추진하되, 향후 지원방식 다변화 추진

⁷ 2005년 남북농업협력종합대책(안) 참조

- 단계별 추진 방향
 - 1단계: 예년 수준에 준하는 규모로 지원
 - 2단계: 비료지원 지속하되 지원방식 개선 필요함. 정부 차원의 농업협력 사업과 연계하여 지원, 국토·농업환경 보전을 위한 유기질 비료 지원 및 생산 협력 추진
 - 장기: 상호주의 경제협력을 통해 북한의 비료 생산능력 향상 지원
- 지원 비료 분배 상황 모니터링
 - 식량 분배 모니터링과 동시에 추진하는 방안 검토
 - 북측 농업성(혹은 농업과학원)이 비료지원의 효과를 계측하여 남측에 통보하는 방안 검토

3.2.3. NGO 농업협력사업 지원(제1, 2단계)

- 개요
 - 남북협력기금을 활용하여 대북 농업지원사업을 추진하는 NGO 지원
 - 주요 추진 사업: 매칭펀드 형식의 물자지원, 정부 보유 농업기술자 파견, 학술 및 기술교류활동 지원
- 단계별 추진 방향
 - 1, 2단계 모두 현행 방식으로 추진
- 추진체계
 - 민관협력체계를 구축하여 추진
 - ① 평가체계, ② 지원체계, ③ 정보교환체계 등으로 구성하여 사업의 진행 실태를 파악하고 사업효과 등을 평가

3.2.4. 시범영농단지 조성·운영 협력사업 추진(제1, 2단계)

- 사업개요
 - 접근성이 좋은 북한 협농농장 2~3개소를 선정하여 시범영농단지 조성·운영 지원
 - 개성공단, 금강산관광지구, 남한지역을 ‘배후시장’으로 기 조성된 시범영농단지의 자립 지원사업 추진
 - 새마을사업 추진 방식으로 농촌마을의 생활기반시설 복구 및 확충 지원
- 단계별 추진 방향
 - 1단계: 시범영농단지를 조성하여 2~3년간 운영하며, 농자재와 농업기술을 지원
 - 2단계: 시범영농단지에 대한 농자재 공급을 농업금융 지원으로 전환하고, 시범영농단지에서 생산된 농산물이 특구 역내로 유통되거나 남한으로 반입될 수 있는 방안 모색
- 추진체계
 - 1단계: 전문가가 참여한 전담조직(가칭 협력사업단)을 구성하여 추진
 - 2단계: 시범영농단지 추진주체인 협력사업단을 확대·개편하여 추진

3.2.5. 농업생산 및 생활기반 조성 시범사업 지원(제2단계)

- 사업개요
 - 농업생산 및 농촌생활기반 복구와 개발을 지원하여 농업생산의 안정과 주민의 삶의 질 향상에 기여
 - 농업기반 확충 : 피해지 복구, 농업용수 개발, 도로 개설, 경지정리, 농업환경 보존, 창고 개설 등
 - 생활환경 확충 : 농촌주택 개량, 상하수도 및 오수처리시설 복구·개발,

대체에너지원 개발, 인근 산림 복구, 마을회관 건설 등

○ 추진체계

- 당국 간 회담과 공식적인 실무협의를 통해 추진
- 북측이 사업 후보 지구를 추천하고 남북 양측이 협의하여 사업지구 선정, 사업 시행, 사업 평가
- 국제기구 및 KOICA의 프로젝트 관리 절차를 참조하여 사업 관리
- 남북 간 협력사업 추진전략과 전문성을 고려하여 남측 시행주체는 농촌 공사를 중심으로 구성

○ 기대효과

- 농업생산기반 확충으로 안정적 농업생산 여건 마련
- 농촌생활기반 확충으로 농촌주민의 생활환경 개선
- 대단위 농업개발사업 추진을 위한 농업기반정비 협력모델 개발
- 지역농업개발 및 상업적 협력사업 추진 기지로 발전

3.2.6. 산림복구 협력 시범사업(제1, 2단계)

○ 사업 개요

- 황폐산림 복구를 위한 시범사업 지원
- 농촌연료의 공급, 단기소득의 창출 필요성 등을 고려하여 속성수, 유실수, 경제수를 병행 조림
- 양묘장 조성 지원, 기자재 지원, 묘목 지원, 조림·녹화·관리 기술 전파

○ 단계별 추진 방향

- 1단계 현재 추진 중이거나 추진 가능한 사업 추진 : 임진강유역 산림복구를 위한 묘목지원, 금강산지역 산림병해충 방제사업, 양묘장 복구 및 조성 시범사업, 민간지원단체 협력사업 지원 등

- 2단계 특정 지구(유역)를 대상으로 한 황폐산지 복구 시범사업 : 임진강 유역 황폐산지 복구를 위한 공동 조사 및 지원사업, 양묘장 조성 시범사업 확대, 산림 병해충 방제사업 확대, 산지사방지 시범복구사업 지원 등
- 추진체계
 - 당국 간 회담과 합의에 의거한 실무협의를 통해 추진 : 임진강수방실무협의, 산림복구협력실무협의, 유실수단지조성실무협의 등
 - 정부의 관리·감독 하에 산림청, 산림조합, 민간지원단체의 전문가로 산림협력단 구성하여 추진(제2단계)
 - 농업과 에너지 등 타 부문과 역할 분담 하에 상호보완적으로 협력사업 추진, 농촌연료와 식량 조달 병행 필요
- 기대효과
 - 황폐산림을 복구하여 산림환경과 생태자원을 복원하고 재해를 예방
 - 황폐산림 복구를 통해 농림업 생산 증대에 기여
 - 황폐산림 복구에 관한 남측의 선진 기술 전파
 - 산림복구 시범사업에 참여하는 주민에 대한 인도적 지원 효과 창출

3.3. 세부과제 시행 실태와 추진 방향

- 지금까지 시행된 바 있거나 거론되어 온 대북 농업교류협력 대상사업은 다양하다.
 - 민간지원단체를 중심으로 지금까지 추진해 온 농업지원사업
 - 2005년과 2007년 남북한 간에 합의된 농업협력사업
 - 기타 추진 가능한 농업협력사업

표 4-4. 대북 농업협력과제

사 업 명	시행 현황		향후 추진 방향
	시행여부	시행주체	
개성공단지역 시범녹화	시행	민간단체 공단, 산림청	현행대로 추진
산림병해충 방제 지원	시행	민간단체	남북실무협의
농업기계화 지원	시행	민간단체	1.협동농장시범사업과 연계 2.상업적 접근
종자 협력	시행	민간단체	1.협동농장시범사업과 연계 2.상업적 접근
축산·과수·채소·잠업·특용작물 분야 협력	시행	민간단체	협동농장시범사업과 연계
종자정선시설 지원	합의	(민간기업)	상업적 접근
농업유전자원 및 기술교류	합의	(농진청)	추진방향 정립 남북실무협의
시범협동농장 협력	합의	민간단체 (공적단체)	추진방향 정립 남북실무협의
농업과학기술분야 교류협력	합의	(농진청, 학계)	추진방향 정립 남북실무협의
임진강유역 산림복구 묘목지원	-	(산림청)	남북실무협의 시범사업 추진
농업기반조성 시범사업	-	(공적단체)	추진방향 정립 남북실무협의
산림복구 시범사업	-	(공적단체)	추진방향 정립 남북실무협의

- 이들 사업을 효과적으로 추진하기 위해서는 다양한 차원에서 보완할 필요가 있다.
 - 협동농장 협력사업과 축산·과수·채소·잠업·특용작물 분야 협력사업을 통합하여 추진할 필요
 - 농업과학기술 교류사업은 범위가 너무 넓어 추진하기 곤란함. 이 분야

협력사업을 특정화·구체화할 필요가 있음. 예를 들면 북측의 농업대학이나 농업전문학교를 지원하는 협력사업(시설,장비,커리큘럼 등 지원), 양측의 농업과학원간 자매결연 사업 등

- 우량종자 정선·처리 협력사업은 협력 내용이 불명확하므로 북측의 의도를 파악할 필요가 있음. 실무협약에서 심층논의 필요

4. 대북 농업협력사업의 현실적 접근 방향

4.1. 방향

- 남북한은 2007년 말 정상회담, 총리회담, 남북경제협력공동위원회, 남북농수산협력분과위원회를 차례로 거치면서 경제협력 및 농업협력 협의체제를 재편하였다. 또 그 과정에서 일부 협력사업 추진에 대한 합의를 도출한 바 있다.
- 그러나 이들 합의사항 이행에는 난관이 많다. 남북한 간의 합의사항이 이행되고 결실을 맺기 위해서는 실무적 차원의 준비가 중요하다. 그 준비는 남북 간 농업협력의 방향과 과제에 대한 이해의 공유로부터 시작되어야 한다.
- 남북 간 농업교류협력의 기초와 발전 방향은 세 가지의 협력 형태를 고려해 수립해야 한다. 이들 농업협력사업의 특성을 살리고 부족한 점을 보완해 궁극적으로 북한의 농업을 발전시키고 남북 양측의 공동이익을 창출할 수 있어야 한다.
 - 첫째, 여러 민간지원단체가 추진하고 있는 농업지원사업
 - 둘째, 정부 간에 추진할 수 있는 기반조성협력사업 및 교류사업
 - 셋째, 민간기업 간 상업적 교역과 투자협력사업

- 민간지원단체가 수행하고 있는 대북 농업지원사업
 - 이 사업은 지금까지 비교적 활성화되어 있는 분야임.
 - 협력사업의 규모는 크지 않지만 유연성을 발휘할 수 있고 농촌 현장에 들어가 사업을 추진한다는 점에서 의미가 큼.
 - 2000년대 들어 지방자치단체가 새롭게 참여하고 있어 「민간단체-자치단체-정부」 간 역할을 구분하고 협조체계를 정비할 필요가 있음.

- 남북한 정부가 함께 할 수 있는 농업협력 분야
 - 농업농촌기반정비, 산림복구, 농업기술교류협력 등임.
 - 이들 협력사업은 북한의 농업생산성 증대, 농촌주민의 생활개선, 국토환경의 보전 등에 기여할 것임.
 - 이들 협력사업은 대규모가 될 것으로 예상되지만 아직 북한 내에서 대규모 자본이 효율적으로 이용될 가능성이 낮기 때문에 즉시 실행에 옮겨질 수는 없음.
 - 일정 지역을 대상으로 시범협력사업을 추진해 경험을 쌓은 후 착수하는 것이 바람직함.

- 교역과 상업적 투자협력사업
 - 민간기업에 해당되는 일이며 일방적 지원에 해당되지 않음.
 - 이 형태의 협력 과정에서 양측은 공동이익을 추구할 수 있고, 일단 시작되면 협력사업의 지속 가능성도 가장 높음.
 - 이 부문에서도 민간 주도의 시범사업이 필요하며 정부는 교역과 관련된 제도를 정비하는 데 많은 노력을 기울여야 함.

4.2. 과제

- 현 상황에서 대북 농업교류협력을 효과적으로 수행하고 성과를 최대화하기 위해서는 우선적으로 추진해야 할 과제가 있다.
 - 당국 간 농업협력사업 추진을 위한 추진체계의 재정립
 - 협력의 효율을 높일 수 있는 적절한 선도적 협력사업 발굴과 추진
- 먼저 남북 당국자 간 농업협력 협의채널이 정립되고 안정되어야 한다.
 - 남북한 당국은 2007년 12월 남북 경제협력 협의체계를 재편하였으며, 그 체계 내에 농수산협력분과위원회를 설치해 농업협력 추진에 관해 협의한 바 있음.
 - 향후 당국 간 농업협력의 성격, 범위, 규모, 발전방향 등에 대해 남북한 양측의 이해의 폭이 넓어져야 함.
 - 국내적으로는 정부와 민간의 역할 분담, 그리고 인도지원, 개발지원, 경험 간의 구분을 분명하게 할 필요가 있음.
- 각종 지원 프로젝트와 경험 프로젝트로 구성된 종합적 협력사업을 시범적으로 추진하는 것도 중요하다.
 - 북한의 제도개선과 자본조달이 동시에 이행되기 어려운 현 상황에서는 남북한 양측이 감내할 수 있는 규모의 시범협력사업을 선도적으로 추진할 필요가 있음.
- 농업과학기술 분야의 남북 교류협력사업은 남북한 양측의 부담이 크지 않다는 점에서 실현될 가능성이 높다. 또한 북한은 1990년대 중반 이래 우량종자 개발과 보급, 감자농사 확대, 다모작 도입 등 농업기술 향상과 관련된 농정시책을 추진하고 있어 이 분야의 협력 수요가 높은 상태이다. 이 부문의 협력사업을 실현시키기 위해서는 가능성과 필요성이 높은 분야로 협력대상을 좁히고 추진계획을 구체화할 필요가 있다.

- 농업과학기술협력센터의 설치
 - 동식물 유전자원 분야 교류와 저장고 설치
 - 농업대학이나 농업전문학교 간 학술교류와 교육·훈련 지원사업 등
- 선도적 시범협력사업의 성과를 토대로 정부 차원의 본격적인 농업협력에 착수해야 한다.
- 이를 위해서 적절한 기구, 계획, 제도, 재원이 필요함.
 - 시범협력사업의 진척에 따라 농림수산식품부와 산하 외청에 남북협력 팀을 설치해 통일농정시책을 개발·수립해야 함.
 - 공공부문의 개발협력 및 기반조성 기능을 활용해 남북농업협력 실행 기구를 설치할 필요가 있음.
- 남북경제협력공동위원회와 농수산협력분과위원회에서 남북 당국 간 협의를 통해 북한 농업 중장기 개발협력계획을 수립할 필요가 있다.
- 이 계획 수립과 이에 대한 북한의 동의에 기초해 남북간 농업교류협력을 증진관련법'을 제정하고 '남북농업협력기금'을 설치

제 5 장

수산부문 대북교류협력 증진 방향⁸

1. 북한 수산업의 실태

1.1. 북한의 어장환경과 자원이용 실태

1.1.1. 어장환경

- 북한이 관할하는 바다는 동해와 서해로 완전 분리되어 연속성이 없을 뿐만 아니라 어장환경과 수산생물의 분포도 상이하다.
- 북한 동해의 주요 어종은 냉수성으로 명태, 청어, 가자미, 은어 등을 들 수 있으며, 온수성으로는 정어리, 멸치, 꽁치, 학꽁치가 대표적이다.⁹

⁸ 이 부분은 홍성걸(한국해양수산개발원)의 원고를 요약, 재정리한 것임.

⁹ 북한 동해수산연구소의 수산과학기술논문집에서는, 북한 동해 가까운 바다에서 어류 389종, 수심 200~1,000m의 깊은 바다에서 어류 65종, 무척추동물 47종을 조사, 분류하였음을 밝히고 있다. 여기서는 가까운 바다의 어류 중 산업적으로 가치 있는 어종으로서 명태, 도루묵, 가자미, 고등어, 꽁치등 55종을 들고 있으며, 수심 200m 이심의 깊은 바다에서는 산업적으로 가치 있는 것으로서 명태, 칠성갈치, 가자미류,

- 동해수역의 면적은 97만km²로 추정되며, 냉온수성 어류가 다양하게 서식
 - 동해는 서해에 비해 어획량이 월등히 많으며 명태가 대표적인 어종임.
 - 오징어, 꽁치, 멸치, 정어리 등은 회유성 어족으로 봄·여름에 북상하고 가을·겨울에 남하하면서 어장을 형성
- 북한 동해는 대륙붕의 폭이 좁고 해안선이 단조로우며 섬이 적다. 조석간만의 차는 평균 50cm 이내 수준이며, 평균수심은 1,700m, 최대수심은 3,000m 이상이 된다.
 - 북한의 서해측 수역은 수심이 얕고 만곡이 많다. 따라서 대구, 갈치, 삼치, 전어, 도미류, 가자미, 홍어 등 고가의 어종뿐 아니라, 김과 미역과 같은 해조류도 풍부하며, 바지락, 굴, 새조개 등의 패류도 많이 서식하고 있다.
 - 해주 연안과 신미도 해안을 중심으로 조기, 갈치, 민어, 넙치, 가자미, 홍어 등의 어장이 형성되어 있으며, 서해 전역에서 갈치 조업
 - 북한의 서해수역의 면적은 43만km²로 추정되며, 평균 수심은 44m, 최대 수심이 80m 정도의 대륙붕을 형성하고 있어 어장조건은 양호하다고 볼 수 있다. 따라서 북한측 서해수역은 다양한 어족자원의 산란장으로서 역할을 수행하고 있다.
 - 북한의 내수면은 강과 하천이 9천ha 수준이며, 호수와 저수지가 4만ha, 간척지가 1만ha로 추정되고 있다. 내수면에서 양식되는 어종은 북한산잉어, 중국계잉어, 무지개송어, 송어 등 20여종에 이르고 있다.¹⁰

황볼락, 임연수어 등의 어류와 붉은 대게, 대게, 털게, 새우 등의 갑각류, 그리고 빈돛오징어, 골뱅이류 등의 연체동물을 들고 있다.

¹⁰ 강무현, “해양수산분야 남북교류협력 추진방안”, 강원도, 「강원비전 포럼 세미나 자료집」, 2001. 4.

1.1.2. 자원이용 실태

- 북한이 발표한 자료에 의하면 해양수산 동식물이 530여 종, 내수면 동식물이 120여 종으로 총 650여 종으로 보고되고 있다.
 - 이 중에서 어업의 대상이 되고 있는 유용성을 갖는 수산동식물은 어류 75종, 패류 20종, 해조류 15종, 기타 10여 종으로 총 120종으로 추정
- 북한의 수산물 생산량은 남한의 20~30% 수준에 불과한 것으로 추정되고 있다.
 - 남한은 1990년대 초반까지 원양어업과 양식어업이 크게 발전함에 따라 생산량이 연간 300만 톤을 상회
 - 북한은 어획량의 상당 부분을 차지하고 있던 명태와 정어리의 자원 감소, 유류 및 어업자재 부족 등으로 인해 1980년대 후반부터 생산량 감소

표 5-1. 북한의 해역별 주요 어종

구 분	동 해 안		서 해 안	
	어업자원	주요 어장	어업자원	주요 어장
어류	명태 고등어 청어 대구 가자미 방어	강원 연안 전 연안 전 연안 전 연안 전 연안 전 연안	조기 민어 삼치 뱅어 가자미	평안북도, 황해도 전 연안 황해도 평안북도, 압록강하구 전 연안
갑각류	게	강원 이남	새우	전 연안
패류	굴 가리비	강원 연안 전 연안	백합 굴	평안남도, 황해도 전 연안
연체동물	오징어	함남 연안	바지락	전 연안
해조류	미역	강원, 함북	꼬막	전 연안
기타	해삼, 성게	전 연안, 강원, 함남	미역	황해도

자료 : 해양수산부

표 5-2. 남북한 연도별 수산물 생산량 추정치 비교

단위 : 천톤, %

연 도	남 한 (A)	북 한 (B)	비 고 (B/A)
1960	342	460	134.5
1965	616	773	125.5
1970	935	931	99.6
1975	2,135	1,304	61.1
1980	2,410	1,700	70.5
1985	3,103	1,781	57.4
1990	3,275	1,455	44.4
1995	3,348	1,052	31.4
2000	2,514	698	27.8
2005	2,714	909	33.5
2007	3,275	861	26.3

자료 : 통일부

1.2. 북한의 어선관리 실태

- 최근까지 북한은 어선을 전시에 대비하는 보조함정으로 간주하여 왔기 때문에 군사동원의 비밀사항으로 간주하여 어선보유 실태를 공식적으로는 명확하게 밝히지 않고 있는 실정이다.
- 북한의 어선은 크게 무동력어선과 동력어선으로 구분할 수 있으며, 무동력선은 목선이 대부분으로 쪽배, 전마선, 범선으로 구분되고, 동력선은 주로 철선으로서 15마력, 4톤 정도부터 대형어선까지 있다고 알려져 있다.
 - 쪽배는 선체길이 5.6~6m, 선적용량 0.4~0.5톤의 소형선박으로서 연안에서 자망, 낚시, 통발, 오징어 낚시에 사용
 - 범선은 선체길이 7~8m, 선적용량 2~5톤으로서 연안의 소형 어선어업과 정치망의 양망 및 운반에 이용

- 북한의 대표적인 동력어선은 1,500여 척을 보유하고 있는 것으로 추정되고 있다. FAO가 추정한 북한의 동력어선의 종류와 크기는 <표5-3>과 같다.

표 5-3. 북한의 대표적 동력어선의 현황

단위 : 톤, 척

구 분	어선규모	척 수
공모선	10,000	8
냉동운반선	3,000~7,000	12
대형트롤선	3,750	11
다목적선	450~485	554
어망어선	270	16
통발어선	30~100	766
소형트롤어선	30~100	170

자료 : 국토통일원, 북한의 어로실태조사

- 주력어선은 450톤 내외의 수준이며, 북한은 이를 만능어선이라는 이름으로 다목적 어선의 시스템을 갖고 있다고 주장한다. 이들 어선은 트롤, 선망 등의 복합선으로 이용되고 있다.
 - 30톤 수준의 소형 트롤어선과 통발 어선들이 900여 척이 있는 것으로 알려져 있으며, 주로 서해에서 꽃게잡이에 이용
- 북한 보유 어선의 문제
 - 대개 소형이고 엔진마력이 낮으며 노후
 - 어창에 냉동설비와 방열장치 등이 구비되어 있지 못하여 상품성 하락
 - 경제난에 따라 유류부족, 정비불량, 부품부족, 기관고장 등의 문제가 빈발하고 있어 조업가능한 어선 수는 400여 척에 불과한 것으로 추정
 - 4~9천 척에 이르는 무동력선에 의존해 연안어업에 종사

1.3. 북한의 양식업 실태

- 북한의 양식기술 수준은 상당히 낮은 것으로 판단되며 어종도 다양하지 못한 반면,¹¹ 먹이를 공급하지 않고 자연의 생산력을 이용하는 해조류와 패류 등의 양식이 상대적으로 발달해 있을 것으로 추정된다.
 - 어류 양식은 자연의 생산력을 이용하는 내수면 양식 중심으로 이루어짐.
 - 최근에는 열대메기 등 성장이 빠르고 고밀도로 양식할 수 있는 어종의 종묘 생산과 축양에 대한 언급이 많아지고 있음.
- 패류양식은 서해안에서 굴과 바지락 양식이 성행하고 있으나, 집약적 생산 방식인 연승 또는 뗏목을 이용한 수하식 양식은 이루어지지 않는 것으로 보이며, 조방적 생산방식인 투석식 및 살포식 양식에서 벗어나지 못하고 있다.
- 가리비양식이 동해안에서 남한측 양식업체의 기술지도를 받아 합작투자형태로 추진된 바 있으며 최근에는 중국자본의 도입으로 크게 증가하였다. 전복 양식도 부분적으로 시도되고 있다.
- 북한 내수면의 수질 환경은 인구수나 공업화의 발전 정도로 보아 아직도 오염원이 적어 남한보다 상당히 양호할 것으로 추정된다. 연안의 수질도 남한에 비해 대체로 양호할 것이므로 내수면 양식을 위한 수질환경은 별 문제가 없을 것으로 추정된다.

¹¹ 북한의 양식업 실태와 기술에 관해서는 FAO 관련 통계와 북한 수산관련 잡지, 신문 및 서적으로부터 입수한 자료를 중심으로 추정하였다. 북한은 양식업을 어로어업 및 수산물가공업과 함께 3대 중요부문으로 인식하여 정책적 노력을 기울여 왔다. 그러나 이와 관련된 정보와 자료는 국가기밀로 다루어지고 있으며, 이에 따라 정확한 실태 파악이 매우 어려운 실정이다.

- 북한은 남한에 비해 전체적으로 산업발전 수준이 낙후되어 있고, 또한 이를 뒷받침할 수 있는 기반시설이 취약하기 때문에 양식업을 지원하는 하부구조가 열악할 것으로 추정된다.
 - 많은 시설투자나 사료의 대량공급이 요구되는 바다 또는 내수면의 가두리 양식, 육상수조식 양식 등은 많이 행해지지 않는 것으로 추정
- 북한의 양식어종 수, 어종별 양식 생산량 및 수산연구 등을 분석한 추정된 결과, 해면양식에서의 다시마와 내수면 양식에서의 잉어 등 극히 일부를 제외하고는 기술 수준이 낮을 것으로 추정된다.
- 내수면 양식의 경우 저수지나 하천수를 이용한 잉어와 붕어 양식, 그리고 먹이를 공급하지 않는 초어와 백련 등의 양식이 시행되고 있는 것으로 추정되며, 최근에는 온천수를 이용한 열대메기 양식에 대한 관심이 커지고 있다.
 - 북한 강원도 인민위원회에 따르면, 대형 및 중소 규모의 양어장 이외에도 자연호수, 저수지, 중소형 발전소, 인공호수를 양어에 이용하고 있음.

2. 수산부문 대북 교류협력 실태

2.1. 북한산 수산물의 반입 현황

- 남북한 사이의 수산물교역은 1984년 8월 남북한경제회담이 개최된 이래 제3국을 통한 간접교역으로 이루어졌다. 1988년 11월 현대종합상사가 처음으로 북한의 원산지가 표시된 모시조개 40kg을 직교역형태로 반입하였다.
- 북한산 수산물의 반입은 1996년 이후부터 크게 증가하여¹² 2008년 말 기준

남북 수산물 교역액은 1억 4,174만 달러로 남북교역액의 8.0%를 차지하였으나, 공산품 교역의 증가로 수산물이 차지하는 비중은 감소하고 있다.

- 1990년부터 정부의 품목별 반입승인제도 하에서 냉동명태를 중심으로 수산물 직교역이 급신장하였다.
- 북한산 수산물의 반입은 수요에 비해 공급이 부족하거나 품질관리가 용이한 품목을 중심으로 냉동명태, 냉동문어, 바지락, 백합 및 기타조개 등이 반입되고 있다.

표 5-4. 남북한 수산물 반출입 현황

단위 : 천 달러, %

연도	반입			반출			합계		
	전체	수산물	비중	전체	수산물	비중	전체	수산물	비중
1989	18,655	174	0.9	69	-		18,724	174	0.9
1990	12,278	393	3.2	1,188	-		13,466	393	2.9
1995	222,855	2,810	1.3	9,306	154	1.7	232,161	2,964	1.3
2000	152,373	41,566	27.3	272,775	464	0.2	425,148	42,030	9.9
2005	340,281	57,430	16.9	715,472	821	0.1	1,055,753	58,251	5.5
2006	519,359	99,563	19.2	830,200	994	0.1	1,349,559	100,557	7.5
2007	765,346	115,436	15.1	1,032,550	1,297	0.1	1,797,896	116,733	6.5
2008	932,250	137,059	15.0	888,117	4,686	0.1	1,820,366	141,745	8.0

자료 : 통일부, 「월간남북교류협력동향」, 각호.

2.2. 민간기업의 수산경협사업

2.2.1. (주)해주의 합작입어사업

¹² 통일부에서 북한산 수산물 반출입 실적을 Data Base화한 것은 1996년부터이다.

- 남측의 (주)해주가 북한의 민족경제협력연합회 소속의 ‘광명성총회사’를 사업파트너로 하여 북한의 서해수역에서 공동조업을 하고, 어획물을 전량 반입하여 판매하는 협력사업을 추진하였다.
- 1997년 12월 중국 연변에서 북한의 ‘조선총국청진무역상사’와 접촉하여, 1998년 10월 북한 민족경제협력연합회 산하의 ‘광명성총회사’를 북한측 파트너로 선정하고 사업의향서를 교환하였다.
 - 1998년 10월에 남북 양측이 공동 투자하는 ‘풍어수산합작회사’를 평양에 설립하고, 동년 11월 통일부에 남북협력사업 승인을 신청하여 1999년 2월에 사업자승인을 획득
- 사업방식은 (주)해주가 어로작업에 필요한 선박, 장비, 기자재, 포장재 등을 제공함과 동시에 어획물의 판매와 운송을 담당하고, 풍어수산주식회사는 어업허가의 제공, 어획물 보관, 현지 선원고용, 어획물 전량을 해주에 인계하는 등 사업수행에 필요한 제반 편의를 제공하는 형태이다.
- 그러나 북한 내 조업구역이 서해안 군사분계선 이북의 북위 38.5~39.5°에 이르는 연안 해역이었고, 조업하고자 하는 어종이 회유성 어종으로서 우리 어업에 미치는 영향이 우려되었기 때문에 남측(서해안) 어업인들의 반대가 있었다.
 - 통일부는 이를 감안하여 2000년 8월 16일로 사업승인을 불허, 본 사업은 2000년 10월 이후부터 현재까지 사업이 중단

2.2.2. 미홍식품의 수산가공협력사업

- ‘미홍식품’은 중국의 ‘미영기업유한공사’와 공동으로 북한의 ‘조선철산주식회사’와 사업의향서를 체결함으로써 어패류 채취 및 수산물 가공분야에서

남북협력사업을 시작하였다.

- 1998년 3월 13일 통일부로부터 사업승인을 취득, 1998년 7월에 평안남도 남포지역과 황해도 해주지역을 답사한 바 있음.
- 수산물 가공수준이 낮은 북한에 가공기술을 제공하여 수산물의 부가가치를 증진시키는 효과가 기대되었다.
 - 북한 내 현지법인은 ‘조·중 합영철산수산회사’로서 북한 평양시에 주소를 두고 평안남도 남포에서 사업을 하도록 되어 있었으며, 추진상황에 따라 사업을 확대할 것을 계획함.
- 투자계획을 보면, 수산가공분야에 중점을 두고, 가공사업의 경영권은 북한측이 갖고 판매권은 남한측이 갖도록 합의하였다.
 - 총 투자액은 48만 달러이며 사업기간은 1997년부터 2007년까지 10년을 예정
 - 시설규모는 영하 40° 5톤급 급속냉동기 2대, 디젤발전기 40kw 2대, 냉동실 60m² 2조, 120m² 냉장고 3조, 새우젓 가공시설을 구비하도록 예정
 - 가공시설의 운영은 남측에서 5명을 파견하고 북측의 기술자를 포함하여 10명이 관리하도록 되어 있었으며, 작업인력은 100명을 예정
- 1999년 이후 현재까지 북한 측의 파트너 교체로 인해 별다른 사업의 진전을 보이지 못하고 답보상태에 있다.

2.2.3. 태영수산의 가리비양식 협력사업

- 태영수산은 강원도 속초시에 위치한 참가리비 양식분야의 전문기업으로, 국내 가리비 총생산량의 약 20%를 생산하고 있다. 향후 강원도 연안어장의 한계를 극복하고, 미개척지인 북한의 동해안수역에 가리비양식업 진출이 필요함을 인식하고 대북사업에 착수하였다.

- 1996년부터 남한측 대기업인 ‘LG상사’와 전략적 제휴관계를 맺고 대북 가리비양식사업 관련 합의를 교환하였다. ‘LG상사’가 자본을 투자하고, 태영수산은 양식기술을 제공토록 하였다.
 - 북한의 광명성총회사와 사업의향서를 체결하여 북한은 어장과 노동력을 제공하는 사업계획을 수립
- 1997년 10월 14일 통일원으로부터 사업승인을 취득하여, 1998년 4월에 가리비양식 기자재 1차분, 1998년 6월에 2차분을 북한으로 반출하였으며, 9월에는 ‘라진수산합영회사’를 설립하여 사업을 추진하였다.
- 투자액은 당초 200만 달러였으나 85만 달러로 감소되었다. 남측이 당초 투자를 희망한 지역이 원산이었으나 북측 사정으로 인해 함경북도 나진 소초도로 변경되었으며, 성과에 따라 투자액을 탄력적으로 운영하기 위해서 실제 투자금액을 북한이 20만 달러, 남한이 65만 달러로 조정하였기 때문이다.
- 본 사업도 1999년 이후 중단 상태에 있다.

2.2.4. 기타 협력사업 추진사례

- ‘안승유통’이 협력사업을 추진하였으나 사업승인신청이 반려되었다.
 - 북한에 붉은대게잡이 수출용 감척어선 10척과 약 15억 원 상당의 어구·장비 등을 제공하고, 우리 기술자를 승선시켜 원산~장전해역에서 붉은대게를 연간 3만 톤 정도를 어획하여 10년 동안 반입, 수출용 원자재로 활용하는 계획을 수립하여 3차례에 걸쳐 사업을 신청
 - 감척어선의 구입목적이 관련 규정에 적합하지 않고, 붉은대게가 수출용이기는 하나 저가 및 무관세로 대량 국내에 반입될 경우 어가하락이 우려된다는 국내 강원·경북의 계통발 어업인들의 주장이 제기되어 승인

이 반려

- ‘(주)피쉬닷컴’의 북한산 수산물 반입사업도 성사되지 못하였다.
 - 2004년 피쉬닷컴이 정부의 재정지원을 받아 북측에 활어수송차, 냉동탑차, 승합차, 냉동·냉장컨테이너, 잠수장비를 제공
 - 북측은 남측이 지원하는 대가로 수산물을 제공하며, 수산물이 남측에 반입된 후에 대금 결제시 10%씩을 공제하여 원금을 적립하는 지원사업으로 추진하였으나 그후 중단

2.3. 어업인단체의 교류협력사업 추진사례

2.3.1. 전국어민총연합회의 북한수역 입어 추진

- 남측 ‘전국어민총연합회’는 북측 ‘민족경제협력연합회’를 파트너로 하여 민족경제협력연합회가 어장을 제공하고, 전국어민총연합회 어선들이 지정된 북측어장에 입어하는 형식으로 사업을 추진하였다.
 - 어획물에 대한 이익을 50 : 50으로 배분하는 조건으로 추진
- 동해안 어업인의 반발과 국내 어업인간의 갈등으로 인해 사실상 사업추진이 불가능하게 되었다. 또한 정부의 접촉승인 유보에도 불구하고 북한주민 접촉과 협의를 추진하였다.
- 제반 문제점을 고려하여 사업신청서가 반려되었다.
 - 입어사업에 북측이 제공하고자 하는 북한 수역의 어장성 불분명
 - 남측어선 및 선원의 신변안전 보장장치의 미흡
 - 해난사고 발생시 신속한 구조작업 불가능

2.3.2. 수협중앙회의 합작입어사업 추진

- 남측의 ‘수산업협동조합중앙회’와 북측의 ‘조선민족경제협력연합회’가 공동으로 합영 또는 합작회사를 설립 운영하되, 수협중앙회는 어선, 어구자재 등을 제공하고 북측은 어장, 선원을 제공하여 북측수역에서 조업하는 것을 골자로 하는 합작사업이 추진되었으나 협의단계에서 중단되었다.
- 사업내용
 - 시범사업으로 어선 5~10척을 투입하여 추진하고, 시범사업 추진성과 및 어장성에 따라 투입어선의 종류 및 규모를 점진적으로 확대
 - 어획물은 남측으로 반입 또는 제3국으로 수출하여 판매대금에서 제비용 공제 후 이윤을 분배하는 방식

3. 수산부문 남북협상 추진 경과

3.1. 남측어선 동해입어 추진

- 2000년 12월 16일 제4차 남북장관급회담에서 북한당국은 ‘남북당국자 간 어업협력 회담’을 제의하였고, 북측은 ‘남측에게 동해어장의 일부를 제공할 의사가 있음’을 공식적으로 제의하였다.
 - 2000년 12월 26일 남북경제협력추진위원회 북측대표의 기초연설과 2001년 1월 13일 북한 수산성 담화를 통해 동해어장 제공 의지 확인
 - 북측은 이를 협의하기 위한 당국자간 회담을 빠른 시일 내 금강산지구에서 개최할 것을 요청
- 2002년 10월 19일 평양에서 개최된 제8차 남북장관급회담에서 ‘남측 어민들의 북측어장 이용 문제와 관련된 실무접촉을 빠른 시일 내에 금강산에서 개최’할 것에 합의함으로써 남북수산협력의 계기를 마련하였다.

- 북측 제안에 대해 우리 정부는 어업인의 의견을 수렴하여 남북 모두에게 도움이 되는 방향으로 협의가 진전되도록 정부차원의 노력을 진행하였다.
 - 남북어업협력관계부처 실무자회의(2000.12) : 북측이 제시한바 있는 은덕어장에 대해 평가한 결과 수심이 1,000~3,000m에 달하므로 경제적 평가를 하기에 불투명한 상황이라는 의견이 제기
 - 수협조합장 간담회(2001.1) : 북측이 제시한 은덕어장은 원산에서 100해리 이원수역으로 우리 동해 채낚기 어선이 조업하기에 유리한 수역이 아니라는 평가
 - 어업인 간담회(2001.1) : 북측이 제시한 어장에 대해 일부 조건이 충족된다면 참여할 수 있다는 의견이 제시

- 북측 제안에 대해 논의할 예정이었던 2001년 제2차 남북경협력추진위원회(서울)가 남북의 의견 차이로 개최되지 못하고, 또한 대상 어종인 오징어와 명태 등이 회유성 어종이라는 이유에 따라서 어업인 간에 이해 상충 문제를 적극적으로 조정하지 못하는 등 소극적으로 대처하여 추진되지 못하였다.
 - 이후 2004년부터 북측은 동해 어장에 중국어선을 입어시킴

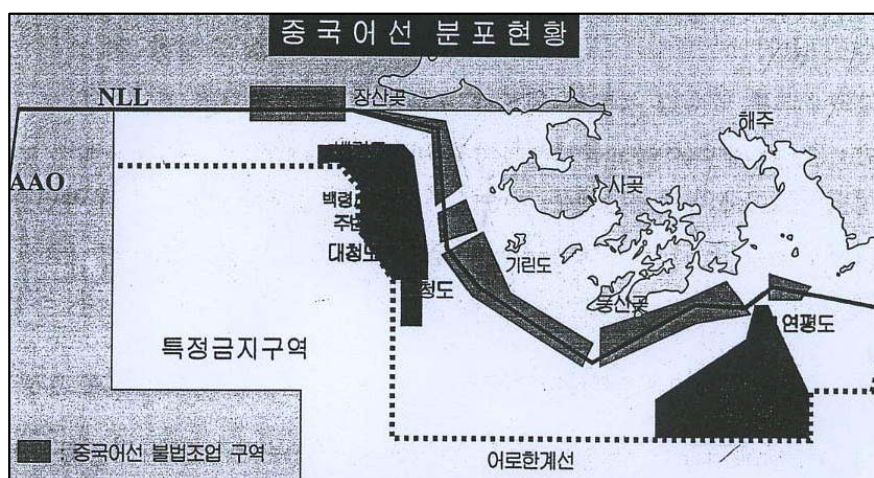
- 북측 제안사업과 관련된 남북어업협력을 추진함에 있어서 검토되어야 할 두 가지 전제조건들을 살펴보면 다음과 같으며, 이와 같은 사업추진의 전제조건을 충족시키기 위해서는 남북어업협력기본합의서가 체결되어야 한다.
 - 조업수역에 대한 경제성과 조업의 용이성 검토
 - 북한이 제의한 어장에서의 지속적인 조업활동 가능성
 - 조업수역의 상업적 가치
 - 조업선원의 신변보장 및 선박의 안전성 확보

3.2. 제1차 남북수산협력실무협의회(2005.7)

3.2.1. 회담의 개요

- 2005년 6월 제15차 장관급회담과 2005년 7월 9일 제10차 남북경제협력추진위원회 합의에 따라, 2005년 7월 25일부터 27일까지 개성에서 제1차 남북수산협력실무협의회가 개최되었다.
- 남과 북은 수산협력을 통하여 서해상 긴장완화와 평화를 촉진하는 계기를 마련하고 남북어업인의 이익보호와 수산기술교류 등을 위해서 여러 방면의 합의를 도출하였다.
- 서해공동어로수역에 대해 남측은 군사당국의 협의를 거쳐 수역과 어장이 결정되어야 하므로 어장을 명시하는 것은 적절하지 않음을 설명하였고, 북측은 군사회담을 조속히 개최하여 시행하기 위해서는 수산회담에서 기본적인 것을 결정해야 하므로 구체적 어장을 명시하자고 주장하였다.

그림 5-1. 서해 NLL 인근해상의 중국어선 조업 분포



자료 : 국방부, 북방한계선에 관한 우리의 입장, 2007.

- 불법어로방지과 관련하여 남측은 최대 당면과제가 서해상의 평화정착이며 이를 위해 제3국어선의 조업방지가 최우선 과제임을 강조하였다.
 - 북측은 남과 북이 각자의 수역을 중심으로 자기 쪽의 방지대책을 세우면 된다는 입장이었으며, 남북공동어로수역에 대해서만 차단조치를 취하면 된다는 입장을 취함.

- 우리는 기술협력, 연구소교류, 자원공동조사, 우량품종개발, 제3국 어장 진출협력 등의 방안을 제시하였다. 이에 북측은 우량품종개발, 수산기술협력, 제3국 어장진출 분야에 관심을 보임으로써 의견 접근이 이뤄졌다.
 - 공동어로수역의 설정에 대해서는 군사당국자회담에서 구체적인 수역을 결정하도록 함.
 - 제3국어선 불법 어로활동 방지에 대해서는 양측이 서해 불법어선의 출입을 통제하는 조치에 쌍방이 협력하기로 함.

- 전체회의 1회, 수석대표접촉 5회, 종결회의 1회 등 7차례의 접촉을 통해 서해평화정착과 남북어업인의 공동이익을 도모하기 위한 6개항 합의를 골자로 한 합의서에 가서명하고 교환하여 공식접촉을 마감하였다.

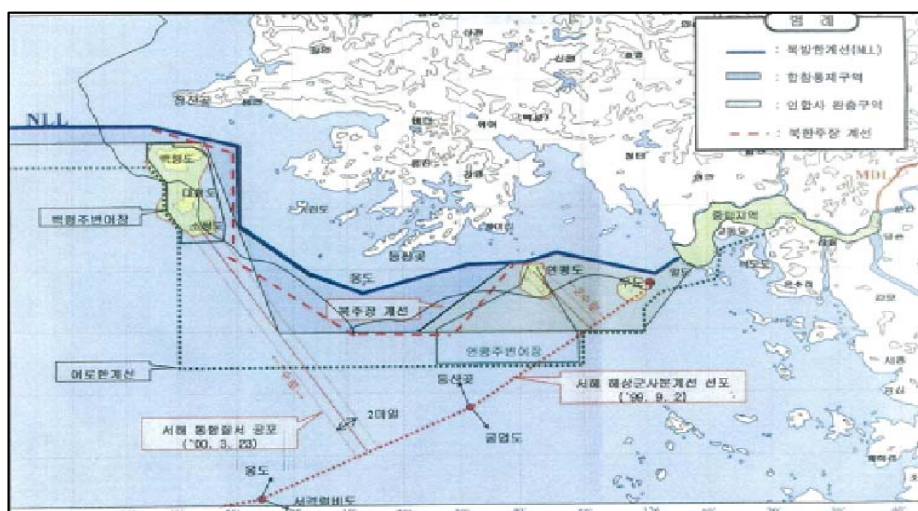
표 5-5. 제1차 남북수산협력실무협의회 합의서 요지

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. 서해상에서 남북공동어로수역의 설정과 조업 <ul style="list-style-type: none"> - 어로수역과 조업시작시기는 남북군사당국자회담에서 합의 확정 - 어로기간, 어선수, 어구, 입어로 등은 쌍방이 합의 결정 2. 서해상 불법어선의 어로활동 방지를 위해 출입통제조치에 협력 3. 수산물 생산, 가공, 유통분야에서의 협력사업 진행, 이를 위해 구체적인 문제들은 남북수산협력실무접촉에서 협의 4. 수산물 생산향상을 위한 우량품종공동개발 추진, 이를 위한 수산분야의 기술교류 추진 5. 제3국어장 진출을 위해 상호 협력 6. 남북수산협력실무접촉 날짜와 장소는 문서교환방식으로 협의하여 확정 |
|--|

3.2.2. 회담의 평가와 쟁점

- 남과 북은 서해 5도 주변의 해상경계선에 관한 남북간 입장차이로 지속적인 긴장관계가 지속되는 상황이었다.
 - 남측의 입장에서는 남북 간 문제는 국제법적 해결이 아닌 쌍방간 해결 및 합의¹³를 지향하고 있는바 서해에 대한 쌍방간 안전보장이 필요
 - 북측은 이를 이슈화하여 남북협상에 있어 정전이후 감수해 온 서해상에서의 불이익을 만회하고 협상의 주도권을 확보할 수 있는 가능성을 내포
- NLL문제를 논의하기 위해 남북한 군사회담이 개최되었으나 서해상 해상경계선의 재설정 문제와 공동어로수역의 설정 등에 대해서는 남과 북이 근본적인 의견의 차이를 좁히지 못하고 회담을 종료하였다.
 - 3차 장성급회담(2006.3)~6차 장성급회담(2007.7)

그림 5-2. 서해 NLL



자료 : 외교통상부

¹³ 남북사이의 화해와 불가침 교류·협력에 관한 합의서 제11조, 남북기본합의서의 제2장 남북불가침 관련 부속합의서 제1조, 제2조, 제9조 내지 제11조

3.3. 제1차 남북경제공동위원회와 제1차 남북농수산물협력분과위원회

- 2007 남북정상회담 후속으로 2007년 12월 4~6일 서울에서 남북경제협력 공동위원회 제1차 회의가 개최되었다.
 - 남과 북은 2005년 제1차 남북수산물협력실무협의회에서 합의한 사업을 적극 추진하기로 하고 우선 북측 동해의 일정 수역에서 입어 및 어로, 수산물 가공 및 우량품종 개발, 양식협력사업 등을 추진하기로 합의

표 5-6. 제1차 남북경제공동위원회 합의서 요지

1. 철도·도로 공동이용과 물류유통 확대를 위한 개보수 협력
 - 도로협력위 (08.2.12, 개성) 및 철도협력위 (08.1.22, 개성) 개최
2. 안변·남포 조선단지 건설과 민간선박의 해주직항로 이용문제 협력
 - 2차 현지조사 : 12. 11, 「조선 및 해운위」 개최 (12. 25, 부산)
3. 개성공단 활성화를 위한 제반문제 조속 해결
 - 12. 17. 2단계 개발 측량 시작 , 개성공단위 개최(12.20, 개성)
4. 남북공동이익을 위한 자원개발 협력 추진
 - 자원개발위 제1차 회의(08.1, 개성) 개최, 단천광산조사(12.20)
5. 농업 및 수산분야 협력을 호혜적인 방식으로 추진
 - 종자시설 및 유전자원 저장고 건설을 위해 현지조사 (12.21) 실시
 - 북측 동해수역 남측어선 입어사업 실시
 - 농수산물협력분과위 (12.14~15, 개성) 개최
6. 보건의료 및 환경보호 협력 추진
 - 실태조사 실시 , 약솜공장 건설 우선 추진
 - 환경협력은 양묘장 조성, 산림녹화, 병충해 방제 등 2008 년 추진
 - 보건의료·환경보호 분과위 (12.20~21, 개성) 개최
7. 투자환경 조성 및 제도적 장치 마련
 - 경협제도분과위 구성 및 제1차 회의 (2008.4월 초, 개성) 개최
8. 남북경협공동위 제2차 회의를 2008년 상반기 중 평양에서 개최

- 2007년 12월 14일 개성에서 제1차 농수산협력분과위원회가 개최되었다.
 - 2008년 중에 북한측 동해수역의 일정 어장에서 우리 어선이 입어 및 어로를 진행하는데 적극 협력하기로 하고, 협력대상 수역 선정, 입어료에 해당하는 어구자재 등의 제공 및 어장이용 조건 과 방법 등을 협의하기로 함.
 - 수산물 생산과 가공, 우량품종 개발, 양식분야에서 협력하기로 하고, 2008년 상반기 내에 현지조사를 진행하며 구체적인 협력대상과 규모, 방법 등을 협의, 확정하기로 함.
- 그러나 지금까지 제1차 남북농수산분과위원회 이후 추가적 이행협의를 위한 제2차 협상도 이루어지지 못하고 있으며, 합의서에서 정한 수산협력사업은 진행되지 않고 있다.

4. 수산부문 중장기 대북개발지원 방향

4.1. 수산부문 대북지원의 비전과 방향

4.1.1. 비전

- ‘갈등과 분단’의 바다를 ‘공생과 평화’의 바다로 전환
 - 육지는 비록 분단되어 있지만 해양을 중심으로 남과 북이 공유하는 어업자원을 공동으로 협력·관리 가능함.
 - 해양영토의 통합관리를 통해 한반도의 평화에 기여 가능¹⁴

¹⁴ 전문가들 사이에서, 해양 자원의 이용 및 해양 생태 환경이 분리될 수 없다는 점에서, 해양에 대한 통일적 관리야말로 연안 및 해양 거버넌스의 핵심 요소로 강조되고 있는 사실에 주목할 필요가 있다.

- 성공적 남북경제협력을 선도하는 ‘주고받는 수산협력’
 - 바다는 인적 접촉을 최소화하면서 북측이 우려하는 체제교란 위험을 최소화 할 수 있는 협력 분야임.
- 북한 스스로의 ‘수출경쟁력’을 제고하는 남북수산협력
 - 북측이 남측으로 반출할 수 있는 품목은 제한되어 있음. 그러나 북한산 수산물은 충분한 남측내 수요를 창출할 수 있으므로 북측 입장에서는 수출할 수 있는 상품임.
 - 수산물을 북한의 수출전략품목으로 육성할 필요가 있음.

4.1.1. 방향

- 북의 수용가능성을 고려, 북이 요청하는 사업부터 단계적 추진
 - 북측의 경제적 능력이 제고시키면서 스스로 문제를 해결할 수 있도록 하는 협력방안 마련
 - 남북당국자회담을 통해 합의된 사업을 중심으로 남북수산협력 마스터 플랜을 작성하고 협력사업의 범위, 규모, 우선순위를 고려하여 단계적으로 추진
- 단기적 일회성 배제, 지속성을 갖는 기반시설협력을 우선 추진
 - 단기적이고 일회성인 지원을 최소화하고 협력사업이 계속성을 갖고 지속적으로 유지될 수 있는 지원사업 및 경협사업을 추진
- 불확실성을 최소화하는 경제특구를 중심으로 정상운영 지원
 - 평화체제가 구축되기 이전에는 북측 여건이 구비되어 있지 않아 투자위험과 불확실성이 높음. 따라서 경제특구 등을 거점으로 중장기 추진계획을 수립하여 추진
 - 북한특구를 중심으로 수산부문 시범사업이 성공적으로 수행될 경우, 수

산사업의 관리시스템을 정착시켜 북측 내에서 타 지역에 이를 파급시키는 효과 창출이 가능

- 남남갈등을 최소화하여 국민적 합의기반에서 남북협력 추진
 - 수산부문 남북협력정책의 내용 전반에 걸쳐 어업인의 폭넓은 의견수렴과 국민적 합의기반을 강화
 - 특히 남남갈등을 최소화할 수 있도록 동해입어와 같은 유형의 정책사업은 어업인 단체와 충분한 대화를 추진

4.2. 수산부문 중장기 대북개발지원 방향

4.2.1. 종합계획

- 남북수산협력을 단기('09~'12)계획과 중기('13-'20)계획 및 장기('20이후)계획으로 구분하여 추진한다.
 - 단기적으로는 수산협력 인프라구축 및 실현가능한 사업을 추진하고, 중기적으로는 거점 수산단지를 조성하며, 장기적으로는 해양수산분야에 있어 제도적 조화 및 평화공존의 기본틀을 마련

4.2.2. 단기추진계획(2010~2014)

- 북측 동해수역에 대한 남측어선 입어사업
 - 2007년 12월 4~6일 서울에서 남북경제협력공동위원회 제1차 회의를 열어, 2005년의 남북수산협력실무협의회에서 합의한 사업을 추진하기로 하고, 북측 동해의 일정 수역에서 입어 및 어로, 수산물 가공 및 우량 품종 개발, 양식협력사업 등을 추진하기로 합의

그림 5-3. 중장기 남북수산협력 주요 추진과제

구분	목표	중점추진과제	세부추진과제
단 기	수산인프라 구축 실현가능사업 발굴	어선어업 중심 협력사업	1. 북측 동해수역 입어 협력사업 2. 서해 제3국어선 불법어로 방지 협력 3. 제3국어장 공동진출 협력
		남측반입 활성화 동해 종합기지 협력	1. 북한산 수산물의 반입 활성화 2. 금강산특구 종합기지 시범사업
		서해 시범양식단지 협력사업	1. 서해 어패류 양식 시범사업 2. 우량품종 개발 및 기술교류
		수산과학기술 협력사업	1. 해양포유류 보존·관리 협력사업 2. 남북수산협력 공동연구센터 시범사업
		제도적기반 구축	1. 민간/정부 남북 공동위원회 설립 운영 2. 남북수산협력 활성화 관련법령 정비/제정
중 기	거점단지조성 협력심화	수산/해양관광 협력 확대	1. 북측 동해 입어사업의 확대 2. 해외어장 공동 진출 확대 3. 해양수산 거점관광지 개발
		대규모 임해특구 연계클러스터 조성	1. 동해 금강산특구 수산클러스터 조성 2. 서해 해주특구 패류양식 클러스터 조성 3. 남포, 나진특구 수산개발 클러스터
		수산과학기술 협력사업 확대	1. 동해 연안자원 공동 개발 2. 서해 연안자원 공동 개발 3. 수산협력 공동 정보망 구축
장 기	통일한국수산 실현	북측 수산 사회와 공존의 틀 구축	1. 북측 거점클러스터 연계 개발 2. 해외 종합수산거점 공동 개발

- 2007년 12월 14~15일 개성에서 제1차 농수산협력분과위원회 개최 : 2008년 중에 북한측 동해수역의 일정 어장에서 우리 어선이 입어 및 어로를 진행하는데 협력하기로 하고, 협력대상 수역 선정, 입어료에 해당하는 어구자재 등의 제공 및 어장이용 조건 과 방법 등을 협의하기로 합의하였으나 2008년 이후 남북 당국자간 협의가 중단
- 향후 실무협상이 재개된다면, 남측이 어떤 업종을 투입할 것인가에 따라서 수역의 북방 경계를 분할하여 협상할 필요성이 있음.
- 북한측 동해수역의 입어에 있어 핵심 목적은 ‘공동자원관리 및 이용’의 측면을 갖고 있다. 궁극적으로는 자원보호를 위해 제3국어선의 남획을

방지하고 퇴출시키는 방안이 강구되어야 함.

- 제3국 어장 및 원양어업 남북공동협력
 - 현재 남측 원양어선에 많이 승선해 있는 제3국 어선원을 북측 어선원으로 교체하여 고용·승선시키고 러시아수역 등 제3국 어장에 공동으로 진출하는 방안에 대한 협력사업이 검토될 필요가 있음.
 - 북측에서 가지고 있는 러시아 명태 입어쿼터 협력과 원양어선 외국인 선원의 단계적 교체는 한반도 연근해에서의 수산협력에서 진일보하여 원양까지 남북수산협력을 확대할 수 있는 계기를 마련해 줄 수 있음.
- 동해 금강산특구 수산종합기지 시범협력사업
 - 금강산특구를 중심으로 북고성과 통천인근 연안에 연안어업을 활성화 시킬 수 있도록 북측과 연계하여 생산·유통·가공·어구수리 등 어업 기반시설을 종합적으로 제공하는 사업을 추진할 수 있음.

표 5-7. 동해 북측어장 어로활동 방식

구 분	주 요 내 용	실현 가능성	비 고
북측수역 조업방식	북의 경제수역내의 특정어장에서 남측 어선의 조업을 허용하는 방식	+++++	남북장관급회담 논의 중 일부 추진중
공동어로수역 조업방식	남북 경제수역내 일정범위를 특정화하여 양측어선의 조업을 동시에 허용하는 방식	++	남측 이용 어장 없음
호혜적 입어방식	양측이 호혜적으로 각각 자국 수역내에 특정수역을 정해 서로 상대방 어선의 조업을 허용	+	남측 이용 가능 어장 없음
입어로 지불방식	남북 양측이 입어로지불의 조건하에서 상대방 어선의 조업을 허용하는 방식	++++	일본 및 중국의 조업방식
고용어로 계약방식	자원 보유주체인 북측이 남측과 어로 계약을 체결, 어로에 대한 보수로 일정 금액이나 어획고의 일정비율을 지불하는 방식	+++	검토 필요

자료: 북한의 대중국 어획권 판매 실태

- 금강산지역의 장점은 남쪽 전문가가 북측 내에 상주할 수 있는 거점시설이 구비되어 있어 접근성이 높고 사후관리가 가능하다는 점, 금강산 단지를 거점으로 북고성에서 원산 일대에 이르는 연안수산물 생산하고 유통 및 가공에 관련된 기반시설을 지원할 수 있는 집하센터 시범사업을 추진할 수 있다는 데에 있음.
- 서해 어패류 양식단지 시범협력사업
 - 북측 서해안의 일정 연안지역에 위치해 있는 양식업 및 내수면어업에 대해 상호협력을 통하여 시범사업을 추진을 검토
 - 서해연안의 양식어장 조성사업은 단계적인 시설투자로 협력사업의 기반을 조성하기 위한 것임. 연차적으로 시범양식장의 조성과 함께 기반시설을 지원할 수 있도록 하고, 이를 통해 남북 상호 보완적인 생산기술 협력체제 구축할 필요가 있음.
- 해양포유류 보존 및 관리를 위한 남북공동협력사업
 - 최근 남측과 일본 그리고 러시아의 조사정보에 의하면 동해에는 다양하고 풍부한 고래자원이 존재하는 것으로 확인되고 있음. 또한 국제기구인 국제포경위원회(IWC)는 고래자원의 평가를 위하여 남측이 북측과 협력하여 북측수역의 고래자원을 조사할 것을 'IWC 결의'로서 권고한 바 있음.
 - 동해의 다양하고 풍부한 고래자원에 대한 공동 조사를 통하여 관련 자료를 확보하고, 이를 근거로 향후 해양생태계 관광사업 협력과 연계시켜 나갈 수 있음.
 - 또한 물범류(기각류)도 국내 집단서식이 알려져 있음. 독도의 바다사자와 같이 멸종위기에 처해 있는 기각류에 대한 체계적인 조사와 보호를 위해 남북협력사업은 매우 중요함.
- 남북 수산협력 공동연구 시범협력사업
 - 북측은 2007년 12월 제1차 남북농수산협력분과위원회에서 북측 동해수

역에 남측어선의 입어사업을 합의하면서, 우량종묘 개발을 위해 배양장을 동해와 서해에 지원해 줄 것을 제안한 바 있음.

- 동해의 경우 북측수역에서 서식하는 고급 수산물인 털게, 북방대하, 참가리비 및 자원이 감소되고 있는 명태자원에 대한 회복을 위하여 강원도 북쪽에 한해성 종묘배양장을 설치하여 종묘를 생산하고 이를 배양하는 시설의 건립이 가능함.
- 종묘배양장의 지속적인 운영을 위해서는 전기, 기자재, 실험투입재 등에 대한 후속지원이 필요함. 따라서 종묘배양장 협력사업은 강원도의 연어부화장 협력사업을 참고사례 삼아 지속적인 관리가 가능하도록 해야 함.

○ 수산부문 남북협력을 위한 제도적 기반 구축

- 정부당국자간의 합의를 전제로 민간 및 정부차원의 수산공동위원회 설치 및 운영이 필요
- 남북어업공동위원회는 수산분야 협력사업 보장, 안전조업, 조업질서 유지, 해상안전, 어로기술협력, 어업자 교류, 입어료 결정 등의 업무를 담당

○ 북한 수산개발 국제협력방안 모색

- 태국 방콕의 'FAO 아태지역사무소'는 1998년 10월 '북한수산개발프로그램사업(Fisheries Development Programming Mission to DPRK)'에 착수한 바 있음.
- 이 사업 추진을 위해 FAO는 북한의 어업자원 상태, 수산업 현황, 외국원조, 연구기관 및 현존하는 문제점에 대한 조사를 추진하였으며 북한은 북한 수산개발을 위한 다양한 프로젝트를 수행할 수 있도록 지원을 요청한 바 있음.
- 이후 대북 수산지원 프로젝트는 실행에 옮겨지지 않았으나 이와 같은 프로젝트를 대상으로 향후 재원조달 방안이 강구될 필요가 있음.

4.2.3. 중장기계획(2015~2020)

- 북한 동해 및 서해 수산자원 공동조사 및 관리
 - 어족자원의 보호와 유지뿐만 아니라 남북 수산협력을 위해서 수산자원 및 어업실태 공동조사가 필요함. 수산자원 조사를 토대로 어종별 어획 쿼터, 입어조건, 배분 등의 문제를 협의할 수 있음.
 - 수산자원의 상태, 주요어종의 회유경로와 산란처, 주요 어구어법별 조업 실태와 어로방법 등에 대한 실태조사를 공동으로 실시하여, 이를 근거로 협력에 대한 구체적인 방안을 수립하여 추진하는 것이 바람직함.

- 북한 동해 및 서해 연안자원 공동개발
 - 북측은 동해안에 함북 18개, 함남 11개, 강원 9개 등 38개소의 강과 하천이 있고, 하천의 폭과 길이가 크고 길며, 수온과 유수량도 연어 회귀에 좋은 여건을 구비
 - 또한 북한은 연어의 성육장인 북태평양과 지리적으로도 가까운 거리에 있어 연어자원개발에 좋은 조건을 구비
 - 연어 양식어장 조성사업에 대해 연차적으로 시범양식장 조성 및 시설을 지원할 수도 있도록 하고, 이를 통해 남북 상호보완적인 생산기술 협력 체제 구축
 - 쌍방기술자의 교류 및 어장여건 공동조사
 - 연어치어공동 생산, 방류로 동해안 자원증강
 - 국제협약 공동가입 추진 및 연어 회귀로 조사

- 북측 동해수역 입어사업 확대
 - 단기 추진계획에서 언급되었던 동해구역 입어수역 설정 및 운영은 수산 분야에서 경제적 상호이익을 증대하는데 있지만, 중기적으로는 해양갈등을 완화하고 해양평화를 정착시키는데 있음.
 - 북측수역에서는 제3국어선의 불법조업으로 인한 회유성 어종의 자원고

갈을 방지하고 체계적이고 안정적인 남북 자원공동관리 방안을 함께 추진함.

○ 해외어장 공동진출 확대

- 원양어업에서의 단순 북측 어선원 승선(단기추진계획) 차원을 넘어, 남북의 공동 입어권터 확보 및 조업 등을 통한 협력을 도모함. 즉, 제3국 및 해외어장 공동 어획권터 확보 및 공동조업 등의 확대를 추진함.
- 극동 러시아 수역은 아직 미개발상태에 있음. 블라디보스톡, 사할린, 나홋카 등을 중심으로 어선어업과 양식업에 공동 진출할 수 있는 큰 잠재력을 지니고 있음.

○ 동해 금강산특구 수산종합기지 클러스터 조성

- 수산물의 남북교역 활성화를 위해서는 일정량의 어획물 집하가 필요하며, 집하지역 내에 일정기간 보관이 가능한 물적 수단과 체계 및 가공시설 등이 구비되어야만 함.
- 북측 수산물의 집하과정에서 일차가공 등 기본시설을 통해 수산물의 규격화와 품질표준화 및 기존의 수산물 반입확대와 연계된 현실적인 투자사업이 선행되어야 함.
- 금강산특구인 북고성에 생산, 가공·유통·저장시설 및 어선수리시설 등이 연계될 수 있는 기본적인 시설을 패키지로 지원하여 동해지역의 수집거점을 마련할 수 있음.
- 시범사업으로 동해의 거점 생산지로써 고성을 중심으로 집하센터를 배치하여 수집기능을 우선적으로 체계화하고 소규모 냉동시설과 저장 및 가공공장을 배치하는 방안이 검토될 수 있음.
- 북측 항만의 낙후성을 고려할 때 양육을 위한 최소한의 시설투자도 함께 고려되어야 함.

- 서해 해주특구 패류양식단지 클러스터 조성
 - 북측 서해안 해주 등 갯벌에 바지락종패를 살포토록 지원하고, 바지락 양식을 위한 기반시설을 제공·생산한 후, 생산된 바지락을 육로를 이용하여 반입을 추진하는 시범사업을 토대로 패류양식 중심의 클러스터를 조성할 수 있음.
 - 이를 토대로 북한의 패류양식 발전을 촉진하고 패류를 이용하는 관련 산업의 발달을 가져온다면, 패류양식산업을 중심으로 관련산업에 대한 투자가 증대되는 효과를 가져올 수 있음.

제 6 장

대북 교류협력 관련 제도

1. 대북 교류협력 확대를 위한 정책의 전개

1.1. 대북 지원사업 활성화 조치

- 1990년대 후반부터 정부는 대북한 지원에서 민간의 자율성을 확대하는 일련의 조치를 취하였다.
 - 남북한 협력사업 추진을 위한 지원 허용(1997), ARS를 통한 지원기금 모금 허용(1998), 대한적십자사를 통한 지원 허용(1998) 등
 - 1999년에는 ‘대북 민간지원창구 다원화 조치’를 시행하여 민간지원단체가 대북 지원사업을 직접 추진할 수 있도록 허용함.
 - 민간지원사업에 남북협력기금을 지원하여 정부도 간접적으로 참여
 - 2000년대 들어서는 지원사업자 지정요건을 완화하여 농업지원사업이 확산될 수 있는 여건을 마련함.
 - 2005년 주요 민간지원사업을 성격별로 구분하여 정책적으로 접근하기 시작함.

표 6-1. 민간 대북지원 규제완화 내용(1997~2005)

일 자	내 용
1997. 3	○ 대북지원 확대허용 조치 - 쌀지원 및 경제단체 참여 허용
1998. 3	○ 민간단체 대북 지원 활성화 조치 - 대북지원 협의 및 모니터링 목적의 방북 허용 - 협력사업 방식의 대북지원 허용 - 남북 공동행사 개최와 언론 및 기업의 협찬·후원 허용
1998. 4	○ ARS 방식의 대북지원 모금 허용
1998. 9	○ 한적을 통한 민간단체 개별지원 허용 - 한적은 포장 및 통보, 전달 담당 - 민간단체가 협의, 구입, 수송, 모니터링 직접 수행 - 의료, 의약품, 농업용 자재 등 지원품목 다변화
1999. 2	○ 민간차원 대북지원 창구다원화 조치 - 민간단체의 대북 직접지원 허용
1999. 10	○ 민간의 인도적 대북지원에 대한 남북협력기금 지원
2005. 3	○ 대북 지원사업자 지정 요건 완화 - 1년 조항 폐지
2005. 7	○ 민관정책협약에 따른 합동사업 지원

자료 1) 통일부, 98년도 대북정책 평가, 1999.
2) 대북협력민간단체협의회 외, 2005.

표 6-2. 남북한 경제협력 활성화 조치(1998.4.30)

분 야	주 요 내 용
접 촉 방 북	· 대기업 총수, 경제단체장 방북허용과 수시 방북제도 확대시행 · 북한주민접촉과 승인 유효기간 확대와 접촉·방문승인 처리기간 단축
교 역	· 포괄승인품목 확대 · 생산설비 반출제한 폐지(무상반출, 임대허용, 1회 100만불 한도 폐지)
투 자	· 투자규모제한 폐지(과거 1,000만달러 이상 제한) · 투자제한업종 negative list화(전략물자, 방위산업물자는 제한) · 협력사업 및 사업자 동시승인(300만달러 이하, 제3국내 북한인 고용, 당국 간 합의 사업에 한함)

자료 : 대한무역투자진흥공사. 1998. p.3.

1.2. 경제협력활성화 조치

- 정부는 1998년 4월 대북한 교역과 투자에 있어 민간기업의 자율성을 크게 확대하는 ‘남북경협활성화조치’를 발표하였다.
 - 이 조치는 1994년 11월에 있었던 남북경협활성화조치 이래 유지해 오던 대북 협력 확대 정책을 한 단계 전진시켰으며, 이 조치로 민간의 대북 경제 협력사업의 장애요소가 많이 제거된 것으로 평가됨.
- 남북경협활성화조치의 주요 내용
 - 첫째, 최대 1천만 달러 규모로 제한하던 대북 투자규모 제한을 철폐
 - 둘째, 대북 투자제한 업종을 ‘포지티브 리스트’에서 ‘네거티브 리스트’로 전환
 - 셋째, 3백만 달러 이하의 협력사업, 제3국에서의 북한 주민 고용사업, 당국간 합의 혹은 당국에 의해 위임받은 자 사이의 합의에 의한 사업에 대해서는 정부의 승인을 간소화
- 1998년 말에는 남북경협활성화조치를 뒷받침하기 위해 ‘남북교류협력에 관한 법률 시행령’을 개정하였다.
 - 이 시행령 개정의 주요 목적 : 민간차원의 남북 교류협력이 확대될 수 있도록 관련 규제를 완화하고 민간의 자율성 제고
- 농업부문 협력에 대한 정부의 입장
 - 북한의 식량난과 낙후된 농업생산의 기초를 방치하고서는 협력의 기초를 세울 수 없기 때문에 농업협력은 남북한의 경제협력에서 중요한 위치를 차지함.
 - 정부는 식량지원을 중심으로 한 물적인 지원뿐만 아니라 농업부문에서 협력사업을 추진함으로써 북한의 농업기반을 재건하는 데에도 많은 관심을 기울임.

표 6-3. 경제협력사업에 대한 남북협력기금 지원

구 분	내 용
손실보조	교역 및 경협사업의 시행으로 남한주민이 입은 손실 보조
경협사업자금대출	경협사업 지원을 위한 남한주민에 대한 융자
반출자금대출	물품을 반출코자 하는 남한주민에 대한 융자
반입자금대출	물품을 반입코자 하는 남한주민에 대한 융자
채무보증	교역·경협사업 자금 금융기관 대출시 남한주민을 위한 보증
금융기관손실보전	교류협력관련업무 취급에 따른 금융기관의 손실에 대한 보전 또는 경비의 지원
금융기관융자자금지원	교역 및 경협사업에 대해 융자한 금융기관에 자금지원
미결제채권인수	교역 및 경협사업에 따른 결제업무를 취급한 금융기관으로부터 기금이 인수하기로 한 미결제채권의 인수
북한원화 인수·매각	북한에서 통용되는 화폐의 인수 및 매각

자료: 통일부, 남북협력기금운용관리규정. 1998.12.31.

1.3. 남북협력기금 지원 확대

- 남북협력기금의 용도 중 남북한 경제협력에 대한 지원 규정
 - ‘남북경제교류협력에 대한 남북협력기금 지원지침(1999.10)’
 - 교역 및 경제 분야 협력사업 소요자금에 대한 지원 또는 융자 조항, 대북 교역 및 경협사업에 관련한 금융기관에 대한 자금지원 및 손실보전 조항으로 규정함.
- 남북협력기금의 용도 중 대북 지원에 대한 규정
 - ‘인도적 차원의 대북지원사업 처리에 관한 규정(1999.10)’
 - 민간의 대북 지원사업에 대한 협력기금 지원 내역을 구체화함으로써 민간부문의 경제교류협력을 활성화하는 조치를 취함.

2. 대북 교류협력 관련 법규

- ‘민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(7.7선언, 1988)’ 이후 남북 간 교류 협력과 관계발전을 구체적으로 실천해 나가기 위한 주요 조치와 법규
 - 대북경제개방조치(1988.10) : 남북간 교역 허용
 - 남북교류협력에 관한 기본지침(1989.6) : 남북간 교류협력 추진에 관한 제반사항 규정
 - 남북교류협력에 관한 법률(1990.8)
 - 남북협력기금법(1990.8)
 - 남북관계 발전에 관한 법률(2005.12)
 - 이를 뒷받침하는 각종 대통령령, 부령, 고시, 훈령, 예규 등

2.1. 남북교류협력에 관한 법률

2.1.1. 개요

- 법률 제정의 필요성
 - 1972년 7.4남북공동성명과 1988년 7.7선언 이후 ‘남북교류협력에 관한 기본지침’에 근거하여 추진되어 온 남북 간 교류협력을 보다 안정적으로 추진하기 위해 법률 제정의 필요성 제기
- 제정 목적
 - 남북한 간의 인적·물적 교류와 협력을 원활히 할 수 있도록 하기 위하여 교류협력에 대한 승인 및 신고절차 등 필요한 사항을 규정함으로써 한반도 평화와 통일에 기여함.

표 6-4. 남북교류협력 관련 법규

구분	구분	규정	제정	법령
교류 협력	1-1	남북교류협력에 관한 법률	1990. 8	법률
	1-2	남북교류협력에 관한 법률시행령	1990. 8	대통령령
	1-3	남북교류협력에 관한 법률 시행규칙	1990.11	부령
협력 기금	2-1	남북협력기금법	1990. 8	법률
	2-2	남북협력기금법 시행령	1990.12	대통령령
	2-3	남북협력기금법 시행규칙	1991. 3	부령
	2-4	남북협력기금 운용 관리규정	1991. 4	고시
	2-5	교역손실보조 취급기준	2004. 5	고시
	2-6	경제협력사업 손실보조 취급기준	2004. 9	고시
남북 관계	3-1	남북관계 발전에 관한 법률	2005.12	법률
	3-2	남북관계 발전에 관한 법률 시행령	2006. 6	대통령령
	3-3	남북관계 발전에 관한 법률 시행규칙	2006.11	부령
경제 협력	4-1	남북경제협력사업 처리에 관한 규정	2005.10	고시
	4-2	남북경제교류협력에 대한 남북협력기금 지원 지침	1999.10	고시
	4-3	남북경제협력 협의사무소 운영규정	2005.12	훈령
남북 교역	5-1	남북교역대상물품 및 반출·반입 승인절차에 관한 고시	1990. 9	고시
	5-2	남북교역물품 통관 관리에 관한 고시	1994. 2	고시
	5-3	남북교역물품의 원산지확인에 관한 고시	2003. 9	고시
	5-4	농수산물 위장반입 방지대책	2004.11	
	5-5	2005년 북한산 농수산물 반입 계획	2005. 1	
대북 투자	6-1	대북투자 등에 관한 외국환 관리지침	1995. 6	고시
	6-2	국내기업 및 경제단체의 북한지역사무소 설치에 관한 지침	1994.12	고시
대북 지원	7-1	인도적 대북지원사업 처리에 관한 규정	1999.10	고시
	7-2	통일부 민간단체 지원에 관한 규칙	1997. 9	예규
경수로	8-1	경수로사업지원기획단 운영규칙	1994.12	훈령

○ 개정 사항(2009년 8월 현재 9차 개정)

- 남북 간 왕래, 북한주민 접촉, 교역 및 협력사업 등의 절차 간소화
- 남북 간 거래의 성격 규정 : 민족내부거래 명시
- 국민 권익 제한 사항의 규정

○ 주요 내용

- 교류협력 관련 정책을 협의·조정하고 중요 사항을 심의·의결하는 기구로서 남북교류협력추진협의회의 설치, 구성, 기능
- 남북한 왕래와 주민접촉
- 남북 간 물품의 반출·반입에 대한 승인
- 협력사업자 및 협력사업의 승인 및 조정
- 기타 결제업무, 수송, 통신, 검역
- 남북교류협력사업자에 대한 지원

2.1.2. 남북교류협력에 관한 법률의 성격과 내용

○ 남북교류협력에 관한 법률의 법적 성격

- 기본법과 특별법, 기본법과 절차법, 촉진법과 규제법

○ 기본법과 특별법

- “(남북교류와 협력)을 목적으로 하는 행위에 관하여는 이 법률의 목적 범위 안에서 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다(제3조)”는 조항은 ‘이 법률의 목적 범위 내’에 드는 행위에 대해서만 타 법률(국가보안법)에 우선하여 적용한다는 것으로 제한적인 특별법의 지위를 부여
- 일반적으로 남북교류협력에 관한 법률이 교류협력시대에 진입하기 시작하는 7.7선언을 배경으로 하고 있는 점, 남북한 간의 교류협력에 관한 기본원칙과 절차를 포괄적으로 규정하고 있는 점 등에 비추어 남북교류에 관한 기본법으로서의 성격을 갖는 것으로 이해

○ 기본법과 절차법

- 남북교류협력에 관한 법률은 남북교류촉진에 관한 기본법으로서 지위를 갖는다고 할 수 있음.

- 그러나 남북한 간 교류협력의 구분과 각각의 추진방향에 대한 규정보다는 기능과 절차 등을 주로 규정하고 있어 절차법으로서의 내용을 더 강하게 지니고 있음.
- 촉진과 규제
 - 기본적으로 제1조에서 남북한 간의 교류협력을 촉진하기 위한 입법임을 명시하고 있고, 제24조에서 정부에 의한 보조금 지급 등 남북교류협력에 관한 지원을 규정하고 있음에 비추어 남북교류를 활성화시키기 위한 촉진법으로서의 성격을 갖고 있음.
 - 한편 통일부장관의 승인을 규정한 조항을 많이 두고 있어 질서 있는 교류협력을 위한 규제법적 성격도 가지고 있음.
- 대북 농수산교류협력 관련 조항
 - 교역이라 함은 물품과 용역의 반출·반입을 의미하며(제2조 제2호), 반출·반입에는 증여도 포함됨(제2조 제3호) : 농업관련 물자와 기술의 지원에 관한 규정
 - 협력사업이란 남북한 주민이 공동으로 문화·관광·보건의료·체육·학술·경제 등에 관한 제반활동을 의미(제2조 제4호) : 농업지원사업, 농업전문가 및 농업기술 교류사업 추진에 관한 규정
 - 남북교류협력사업 시행자에게 보조금을 지급하거나 기타 지원 가능(제24조) : 농업부문의 물자지원, 기술지원, 인적교류 등 제반활동에 대한 정부의 지원을 규정
 - 기타 절차와 규제에 관한 사항은 공통으로 적용

2.2. 남북협력기금법

2.2.1. 개요

- 법률 제정의 필요성
 - 남북교류협력에 관한 법률을 재정적으로 뒷받침해야 할 필요성이 있음.
즉, 남북교류협력사업을 재정적으로 지원하기 위한 기금의 설치와 운용 및 관리에 관한 사항들을 법으로 규정할 필요
- 제정 목적
 - 남북 간의 제반교류와 협력을 증진하여 민족공동체를 회복하고 평화적 통일을 촉진하기 위하여 남북교류협력을 지원할 남북협력기금을 설치하고, 그 운용·관리에 필요한 사항을 정하려는 것임.
- 개정 사항
 - 남북협력기금 재원 종류 다양화
 - 남북협력기금의 용도의 확대
 - 기금 여유자금의 운용방법 확대
- 주요 내용
 - 정부는 남북교류협력을 증진하는데 필요한 자금을 확보·공급하기 위하여 남북협력기금을 설치
 - 남북협력기금의 재원은 정부출연금 등 출연금과 장기차입금, 채권의 발행으로 조성된 자금 등으로 구성
 - 남북협력기금은 통일부장관이 운용·관리하도록 하되, 그 운용·관리에 관한 사무를 금융기관에 위탁할 수 있도록 하며, 기금의 운용·관리에 관한 기본정책 등 중요사항에 대하여 남북교류협력추진협의회의 심의를 받도록 함.

- 남북협력기금은 남북간 제반교류와 협력사업에 소요되는 경비의 지원 및 용자 등에 사용

2.2.2. 남북협력기금법의 대북 농수산교류협력 관련 조항

- 남북한 주민의 남북 간 왕래에 필요한 비용의 전부 또는 일부의 지원(제8조 제1호)
 - 농업교류협력사업 추진을 위한 관계자의 왕래
- 교역 및 경제분야 협력사업을 촉진하기 위하여 소요되는 자금의 남한주민(법인·단체를 포함한다)에 대한 지원 또는 용자(제8조 제3호)
 - 농림수산물교역 및 협력사업자에 대한 보조금 및 용자지원에 관한 규정
- 기타 민족의 신뢰와 민족공동체 회복에 이바지하는 남북교류·협력에 필요한 자금의 용자·지원과 남북교류·협력을 증진하기 위한 사업의 지원(제8조 제5호)
 - 농업관련 물자와 기술의 지원에 관한 규정
- 협력사업이란 남북한 주민이 공동으로 수행하는 문화·관광·보건의료·체육·학술·경제 등에 관한 제반활동을 의미(제2조 제1호)
 - 농업지원사업, 농업전문가 및 농업기술 교류사업 추진에 관한 규정

2.3. 남북관계 발전에 관한 법률

2.3.1. 개요

- 법률 제정의 필요성
 - 남북관계가 심화됨에 따라 대북정책의 법적 기초를 마련할 필요성이 증대됨. 특히 남북 간에 각종 합의서가 체결되어 이에 대한 법적 실효성을 부여함으로써 남북관계의 안정성과 일관성을 확보하는 것이 중요한 과제로 제기됨.
 - 이와 관련하여 남한과 북한간의 기본적인 관계, 국가의 책무, 남북회담 대표의 임명, 남북 간 합의서의 체결·비준 등에 관한 사항을 규정함으로써 대북정책이 법률적 기반과 국민적 합의 아래 추진되도록 할 필요성이 제기됨.

- 제정 목적
 - 남북한의 평화적 통일을 구현하기 위하여 남한과 북한의 기본적인 관계와 남북관계의 발전에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 함.

- 주요 내용
 - 남북관계의 규정: 남북관계는 국가 간의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계로, 남북 간 거래는 국가 간 거래가 아닌 민족내부의 거래로 규정
 - 정부의 책무: ‘한반도 평화증진’, ‘남북경제공동체 구현’, ‘민족동질성 회복’, ‘인도적 문제 해결’, ‘북한에 대한 지원’, ‘국제사회에서의 협력증진’ 등을 남북관계 발전을 위한 정부의 책무로 규정
 - 남북관계발전기본계획의 수립: 통일부장관은 남북관계발전의 중·장기적인 비전제시를 위하여 5년마다 남북관계발전위원회의 심의를 거쳐 남북관계발전기본계획을 수립

- 남북합의서의 체결·비준: 남북합의서의 체결·비준에 관한 사항을 규정함으로써 남북합의서의 법적 효력에 관한 근거를 부여

2.3.2. 남북관계 발전에 관한 법률의 특성

- 남북관계에 관한 명확한 규정
 - 지금까지 남북관계 법제도의 가장 큰 문제점은 남북관계의 법적 성격에 대한 규정 미비
 - 이전의 남북관계는 ‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류, 협력에 관한 합의서(남북기본합의서, 1991. 12)’에서 ‘쌍방 사이의 관계가 나라와 나라사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계’라고 규정함. 이 규정이 남북관계의 법적 성격을 규정하는 출발점으로 작용
 - 남북관계 발전에 관한 법률에서 남북한 간의 잠정적인 특수 관계를 규범화
- 대북정책의 기본방향 규정
 - 대북정책의 기본방향을 명시적으로 규정하여 대북정책이 국내 정치적 상황변화에 영향을 받지 않고 일관된 방향으로 추진될 수 있도록 규범화
- 기타 대북정책 추진을 위한 법적 기초 마련
 - 남북 간 합의서의 실효성과 법적 지위 부여, 남북관계의 안정성과 일관성을 확보
 - 남북협상 혹은 대북정책 시행에 있어 정부를 대표하는 공무원 대표성과 활동 근거 마련
- 남북관계 발전에 관한 법률의 지위

- 헌법에서 정하고 있는 평화적 통일을 구현하기 위하여 남한과 북한이 기본적인 관계와 남북관계의 발전에 관하여 필요한 사항을 규정하는 것을 그 목적으로 하고 있어 기본법적인 성격을 가짐.
 - 이에 따라 남북관계 발전에 관한 법률은 대북농업정책에 대한 기초를 제공하며 일반적인 근거법으로서 기능
- 대북 농수산교류협력 관련 조항
- 남북경제공동체 건설을 통해 민족경제의 균형적 발전, 남북경제협력 활성화를 위한 제도 구축, 남한과 북한 공동의 경제적 이익을 증진시키기 위한 시책을 수립·시행(제7조 제1항, 제2항) : 농업부문의 개발협력 및 개발지원사업 추진과 이를 위한 제도 수립에 대한 근거
 - 지방자치단체 및 민간단체 등의 교류협력을 확대·발전시켜 남한과 북한 간 상호이해를 도모하고 민족의 전통문화 창달을 위한 시책을 수립·시행(제8조 제2항) : 민간지원단체 및 지자체의 대북 농업부문 교류사업 추진 근거
 - 인도주의와 동포애 차원에서 대북지원을 할 수 있으며, 대북지원을 위한 종합적인 시책을 수립·시행(제10조) : 농업부문의 인도적 지원사업 추진 근거
 - 이 법에 규정된 정부의 책무를 이행하기 위하여 필요한 재원을 안정적으로 확보(제12조) : 농업부문 교류협력사업, 개발협력사업 추진에 소요되는 재정 확보 근거
 - 남북관계발전에 관한 기본계획을 5년마다 수립하고 연도별 시행계획 수립(제13조) : 농수산분야의 계획 수립 근거

3. 우리나라의 대외 공적개발원조(ODA) 체계

3.1. 공적개발원조의 일반적 형태

- 개발도상국의 개발협력을 위한 원조는 수원국의 수요에 따라 다양한 형태를 띠고 있다.
 - 프로젝트 및 프로그램 원조, 기술협력, 식량지원, 재난구호, 예산지원, 부채탕감, 시민단체기관 및 다른 비정부기구를 통한 간접 원조 등
- 공여국에서 수원국으로 자금 및 물자가 직접 지원되는 양자 간 원조는 무상 원조와 유상원조로 구분된다.

표 6-5. 공적개발원조의 구분

사업주체	상환조건	원조형태
양자간	증여	프로젝트 및 프로그램 원조 기술협력 예산지원 부채경감 식량원조 긴급지원 및 고통경감 NGO에 대한 지원 공공-민간 파트너십에 대한 기부금 개발에 대한 인식환산을 위한 기금 ODA 수행기관이 사용하는 비용 행정비용: 원조전담 및 집행기관의 행정비용
	비증여	차관 주식취득
다자간	국제기구 출연(분담금) 및 출자 국제기구에 대한 양허성 차관	

자료: KOICA

- 무상원조 : 채무를 수반하지 않는 현금 또는 현물이전(기술협력, 식량원조, 재난구호 등)
- 유상원조 : 채무를 수반하는 현금 또는 현물(개도국의 공공 개발 프로그램 및 사업에 대한 지원 등)

3.1.1. 무상원조의 종류

- 프로젝트 및 프로그램 원조
 - 프로젝트는 한정된 투자 자원을 활용하여 특정 사업 추진에 지원을 추진하는 형태임. 대표적인 사례는 설비투자 프로젝트 지원임.
 - 프로그램은 일반적인 개발사업에 활용할 수 있도록 제공되는 일련의 지원을 의미함. 즉, 특정한 프로젝트 활동을 위해 지원되지 않는 예산, 국제수지균형, 자본재 및 물자의 재정적 지원을 포함
 - 최근 큰 분야별 프로그램에 대한 지원을 확대해 가고 있음.
- 기술협력
 - 인적자원을 개발하여 생산능력을 향상하기 위해 기획된 지원활동
 - 이 협력사업의 중요한 목표는 능력향상을 통한 제도의 발전임.
 - 기술협력은 교육훈련, 전문가 파견, 정책 및 기술 자문, 조사 및 연구를 위한 지원 등 다양한 수단을 통해 이루어질 수 있음.
- 예산지원
 - 수원국 정부가 추진하는 개발정책을 효과적으로 지원하기 위한 수단
 - 이는 프로그램 원조의 형태로서 수원국의 금융 및 조달 시스템을 활용해 개발자금을 직접 투입
 - 예산지원은 일반예산지원과 지정예산지원으로 분류

- 부채경감
 - 부채탕감, 재조정, 재융자 또는 재구성 등 다양한 형식으로 이루어짐.
- 식량원조
 - 식량지원은 기근, 전쟁, 생산 부족 등으로 식량공급이 부족할 경우 공여국들이 자국 식량을 직접적으로 지원하거나 수원국 정부에 현금을 지원하여 스스로 식량을 조달할 수 있도록 하는 지원
 - 식량지원은 크게 긴급식량지원과 개발식량지원으로 구분
- 긴급지원 및 고통경감
 - 긴급상황은 자연재해, 전쟁, 재난 등으로 인한 대량의 인명손실 상황 또는 흉년 등으로 인한 대량 기근 상황을 의미
 - 긴급지원은 긴급한 상황에 해당 정부가 스스로 사태를 해결하지 못할 때 이루어지는 지원
- 시민사회 등 비정부기구(NGO)를 통한 간접지원
 - 지속적인 개발을 도모하기 위해서 정부와 시민단체 사이의 관계 강화가 필요하며, 이 경우 선진국 및 개발도상국 NGO 모두 중요한 역할 수행
 - 선진 주요국들은 최근 공공-민간 파트너십에 대한 기부금 및 NGO에 대한 지원금을 통해 현지 NGO와 자국 NGO간 파트너십 형성을 지원해주고 있음.

3.2. 우리나라의 ODA 전략

- ODA 규모의 확대와 운용체제의 효율성 제고에 대한 관심이 증가함에 따라, 우리나라는 그에 상응하는 원조규모의 확대와 효과적인 시스템 구축을 추진하고 있다.

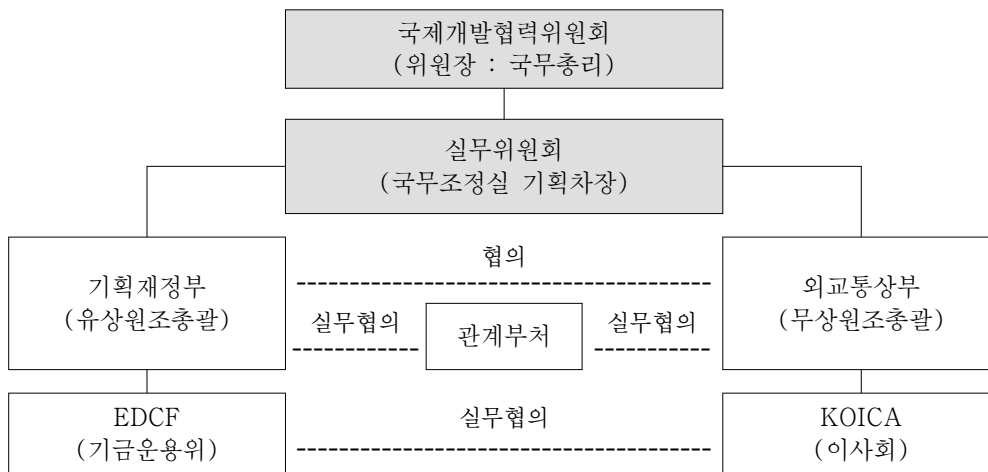
- 우리나라의 향후 ODA 비전
 - 대외원조 운영체계 효율화를 전제로 2009년까지 GNI 대비 원조액 상향 조정
 - 최빈국에 대한 인도적 지원 강화
 - 수원국의 발전단계에 맞는 맞춤형 원조를 추진하기 위해 국가원조전략 (CP: Country Programing) 수립 추진

3.2.1. 중점추진방향

- 우리나라는 개도국의 수요에 부합하고, 우리의 개발경험의 공유가 가능한 사업을 지원하는 한편, 수원국의 자립능력 강화를 집중지원하고 있다.
 - ODA를 통해 우리나라의 위상 제고, 개도국과의 우호협력 증진
- 세부추진 방향
 - 원조규모의 지속적인 확대 추진 및 무상원조 비율 제고
 - 원조의 언타이드화 확대
 - ‘선택과 집중’ 원칙에 따라 전략적 원조사업 추진
 - ODA 인프라 확충을 위해 ODA기본법 제정 등 추진
 - 국민참여 확대로 국민지지를 확보하고 민간부문의 전문성을 활용하여 추진역량 강화
 - 전문인력 및 전문기관 육성
 - UNDP, 세계은행 등 다자기구, 선진공여국가와의 네트워크 강화
 - 연구조사기능 강화
 - ODA 정책 및 사업에 대한 지식적인 평가 및 모니터링 강화
- KOICA는 대외무상원조의 중기전략으로 7가지 기본방향을 채택하고 있다.
 - 전략적 우선순위에 따른 협력대상국의 선정
 - 국가별 원조정책 수립

- 전략적 지원분야 선정 (7개 우선분야: 교육, 보건의료, 행정제도, 농촌개발, 정보통신, 산업에너지, 환경 및 기타)
 - 프로그램방식의 사업수행체제 도입
 - 한국형 원조모델 발전
 - 해외재난구호 확대
 - NGO 지원 및 협력확대
- 대외유상원조(EDCF)의 기본방향은 우리나라와 경제교류가 많거나 경험잠재력이 높은 국가를 선별하여 중점적으로 지원하며, 우리나라가 경쟁력이 있는 분야를 집중적으로 지원하는 데 두고 있다.
- 1인당 국민소득이 연간 5,000 달러 이하인 국가 중에서 원리금 상환능력이 매우 취약한 국가 등을 제외한 대부분의 국가를 대상으로 중점국가와 일반국가로 분류하여 중점국가 중심으로 지원
 - 개도국의 경제개발 기여도가 높은 경제·사회 인프라 부문과 보건, 교육, 환경 등의 분야를 주요 대상으로 지원
 - 우리나라의 수출효과가 크고 시장 파급효과가 높은 분야를 중점 지원

그림 6-1. 우리나라의 공적개발원조 체계



자료: KOICA

3.2.2. 제도적 보완

- 우리나라는 2005년도 ‘국제개발협력 개선 종합대책’을 수립하고 국무총리를 위원장으로 한 ‘국제개발협력위원회’와 ‘실무위원회’를 설립하여 부처간 협의기능을 강화하였다.
 - OECD DAC 가입과 함께 향후 국제적인 요구에 맞게 제도를 보완할 필요성 제기

4. 대외 공적개발원조 관련 법규

4.1. 현행 공적개발원조 관련 법규

- 우리나라의 대외 공적개발원조는 ‘대외경제협력기금법(1987)’과 ‘한국국제협력단법(1991)’이 제정되면서 본격적으로 시작되었다. 2009년 11월 우리나라가 OECD의 개발협력위원회(Development Assistance Committee: DAC)에 가입하면서 향후 대외 개발원조사업의 규모가 커지고 보다 조직화 될 것으로 전망된다.
 - DAC는 OECD 산하기구로서 개발도상국에 대한 개발원조를 효과적으로 추진하기 위하여 회원국 간에 정보를 교환하고 조정하는 기능 담당
- 현재 우리나라는 ODA를 총괄적으로 다루는 법규가 없으며, 대통령령인 ‘국제개발협력위원회규정’, ‘대외협력기금법’, ‘한국국제협력단법’ 등을 통해 각각 다루고 있다.

4.1.1. 국제개발협력위원회 규정¹⁵

○ 제정 목적

- 개발도상국과의 공동번영과 지속가능한 발전을 도모하고 이들 국가의 빈곤퇴치 등을 위한 국제사회의 노력에 부응하기 위하여 제정
- ‘대외경제협력기금법’과 ‘한국국제협력단법’ 등에 의한 국제적 개발협력과 관련된 정부의 주요 정책 및 기본계획 등을 심의하기 위해 국제개발협력위원회를 설치하고 그 기능을 규정

○ 국제개발협력위원회의 기능

- 개발도상국에 대한 개발협력 정책 및 제도의 개선에 관한 사항 심의
- 국제개발협력 추진계획 심의
- 국제개발협력에 관한 추진전략의 수립에 관한 사항 심의
- 국제개발협력의 평가에 관한 사항 심의
- 그 밖에 국제개발협력과 관련하여 위원회의 위원장(국무총리)이 필요하다고 인정하여 위원회에 부의하는 사항 심의

4.1.2. 대외협력기금법¹⁶

○ 제정 목적

- 개발도상에 있는 국가의 산업발전 및 경제안정을 지원하고 대한민국과 이들 국가와의 경제교류를 증진하는 등의 대외경제협력을 촉진하기 위하여 대외경제협력기금을 설치하고 그 운용·관리에 관하여 필요한 사항을 규정

¹⁵ 국제개발협력위원회 규정(일부개정 2008.2.29 대통령령 제20724호) 참조

¹⁶ 대외경제협력기금법 (일부개정 2008.2.29 법률 제8852호) 참조

○ 주요 내용

- 기금의 설치: 정부는 대외경제협력에 필요한 자금을 확보·공급하기 위하여 대외경제협력기금(이하 “기금”이라 한다)을 설치
- 기금의 재원: 정부출연금, 정부투자기관 또는 경제단체의 출연금, 다른 기금으로부터의 출연금, 장기차입금, 공공자금관리기금법에 의한 공공자금관리기금으로부터의 예수금, 기금의 운용수익금
- 기금의 용도:
 - 개도국의 산업발전에 이바지하는 동시에 대한민국과 이들 국가와의 경제교류를 증진하는데 긴요하다고 인정되는 사업(협력사업)의 실시를 위하여 필요한 자금의 대출과 출자
 - 협력사업의 준비를 위한 조사 또는 협력사업의 시험적 실시를 위하여 필요한 자금의 용자 등
 - 개도국의 경제안정을 위해 필요한 물자를 우리나라로부터 수입하는데 필요한 자금의 용자 등
 - 기타 개도국의 산업발전에 이바지하는 사업 등
- 기금의 지원요건, 기금의 운용·관리, 회계기관에 관한 규정

4.1.3. 한국국제협력단법¹⁷

○ 제정 목적

- 우리나라와 개발도상국가와의 우호협력관계 및 상호교류를 증진시키고, 이들 국가의 경제·사회발전을 지원하기 위하여 한국국제협력단을 설립하여, 각종 협력사업을 수행하게 함으로써 국제협력의 증진에 기여

○ 주요 내용

- 협력단의 사업에 관한 사항

¹⁷ 한국국제협력단법 (일부개정 2007.3.29 법률 제8316호) 참조

- 개발도상국가를 위한 사업: 연수생의 초청, 전문인력의 파견, 해외봉사단의 파견, 개발조사, 재난구호, 물자·자금 및 시설의 지원 등
- 국제협력을 위한 사업: 민간단체의 국제협력활동에 대한 지원, 외국의 원조관련기관 및 국제기구와의 협력, 국제협력에 관한 이념 및 정책의 수립 등을 위한 조사·연구, 그 밖에 국제협력의 증진을 위하여 필요한 사업, 정부가 위탁하는 사업, 교육훈련·홍보 및 그 밖의 부대사업 등
- 운영재원과 출연금에 관한 사항
 - 운영재원: 협력단은 정부 또는 정부외의 자의 출연금, 본법의 규정에 따른 차입금, 본법의 규정에 따른 국제빈곤퇴치기여금 기타 수입금에 의하여 운영
 - 출연금: 정부는 협력단의 운영에 소요되는 경비에 충당하기 위하여 협력단에 필요한 출연금을 예산의 범위 안에서 교부
 - 국유재산 등의 무상대부 등: 협력단의 설립과 운영을 위하여 필요한 때에는 국유재산과 물품을 협력단에 무상으로 대부하거나 사용·수익하게 할 수 있음을 규정
 - 자금의 차입: 외교통상부장관의 승인으로 사업에 필요한 자금을 차입 가능
- 그밖에 협력단의 설립과 관련된 사항, 협력단의 구성과 조직 관련 사항, 업무의 지도 및 감독에 관한 사항 등을 규정

4.2. ODA 관련 법률안의 검토

- 우리나라의 ODA는 별도로 제정된 법률에 따라 무상원조는 외교통상부, 유상원조는 기획재정부가 각기 주관하고 있어 유무상원조가 이원적으로 운영되고 있다.
 - 해외연수생 초청, 전문인력 파견, 해외봉사단 파견, 개발 조사, 재난 구

- 호 등 지원사업 등의 무상원조는 ‘한국국제협력단법’에 따라 외교통상부 산하의 한국국제협력단(KOICA)에서 수행
- 개발도상국에 대한 차관지원 등 유상원조는 ‘대외경제협력기금법’에 따라 재정경제부 산하에 대외경제협력기금이 설치되어 한국수출입은행에 위탁해 운영
- 최근 OECD DAC 가입에 따라 향후 우리나라의 대외원조는 크게 증가할 것으로 예상된다. 이를 효율적으로 추진하기 위해 ‘대외원조에 관한 기본법’을 제정하려는 움직임이 국회를 중심으로 본격화되고 있다.
- 대외원조 업무의 조정과 협조체계를 수립하여 수원국에 대한 무상원조와 유상원조를 유기적으로 연계
 - 단일법 체계로 정비하여 이원적인 대외원조 구조에서 발생하는 문제를 해소
- 지금까지 국회에 제출되어 토의한 적이 있거나 계류 중인 입법안은 모두 6개에 달하고 있다. 각 법안이 포함하고 있는 기본적인 내용에는 큰 차이가 없으나 대외원조의 책임기관에서는 차이를 보이고 있다. 이를 정리하면 다음과 같다.
- ODA의 구분 : 유무상 원조를 통합하여 정의하는 방안과 각각 정의하는 방안
 - 책임기관 : 외교부로 일원화하는 방안, 외교부와 재정부로 분리하는 방안, 외교부 및 재정부와 함께 지자체 원조를 감안하여 행정안전부도 함께하는 방안
 - 정책조정기구, 기본전략 및 계획, 평가 및 통계 : 책임기관에 따라 차이

표 6-6. 대외 개발원조 관련 법률안의 주요 내용

조항	A안	B안	C안	D안	E안	F안
법안명	공적개발원조 기본법	대외원조 기본법	대외원조 기본법	대외개발 협력법	국제개발 협력법	대외원조 기본법
ODA구분	유무상원조 통합 정의	유무상원조 통합 정의	유무상원조 각각 정의	유무상원조 각각 정의	유무상원조 각각 정의	유무상원조 각각 정의
책임기관	외교부 (KOICA)	외교부 (대외원조청)	외교부(무상) 재정부(유상)	외교부(무상) 재정부(유상)	외교부(무상) 재정부(유상)	외교부(무상) 재정부(유상)
정책조정 기구 (위원장)	공적개발원조 위원회 (외교부장관)	대외원조 위원회 (국무총리)	공적개발원조 위원회 (국무총리)	대외개발협력 위원회 (국무총리)	국제개발협력 위원회 (국무총리)	대외원조정책 위원회 (국무총리)
계획수립	기본계획 (외교부) 시행계획 (KOICA)	기본계획 시행계획 (대외원조청)	기본계획 (위원회) 시행계획 (시행기관) (책임기관)	기본계획 (재정부) (위원회) 시행계획 (시행기관) (책임기관)	기본계획 (위원회) 시행계획 (시행기관) (책임기관)	기본계획 (국무총리) 시행계획 (시행기관) (책임기관)
평가, 통계	외교부장관	대외원조청	국무총리	재정부장관	국무총리	국무총리

자료: 주동주, ODA 기본전략 수립 및 평가체계, 국제개발협력협회 발표자료, 2009. 7.

제 7 장

남북 농수산교류협력 증진을 위한 제도 구축 방향¹⁸

1. 일반적 사항

1.1. 제도 제정의 목적과 이념

- 농림수산분야(이하 농수산분야)에서 남한(군사분계선 이남지역)과 북한(군사분계선 이북지역)의 교류와 협력을 촉진하기 위해 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.
- 남북한 간 농수산분야 교류협력을 활성화함으로써 북한지역 농수산부문의 복구를 지원하고 남북한 농수산부문의 공동 발전을 추구하는 한편, 한걸음 더 나아가 농수산분야의 남북경제공동체 형성 기반을 구축함을 기본이념으로 한다.

¹⁸ 본 장에서는 관련 제도에 포함되어야 할 주요 내용을 법규 형식으로 제시하고 취지와 주요 참조사항을 덧붙였다. 본 장의 구성은 김종희(2006)를 참고하여 작성하였다.

1.1.1. 취지

- 농수산분야의 남북 간 교류와 협력을 촉진
 - 농수산분야의 남북 간 교류협력을 촉진하기 위한 제도 구축이라는 성격을 고려하여 보다 구체적인 분야를 지정
 - 기본적으로 남북 간 교류협력에 관한 법이자 농수산분야 교류협력업에 관한 법임을 확인

- 북한지역 농수산부문의 회생과 복구를 지원
 - 식량위기 상황이 처음으로 알려진 1995년 이후 15년 간 북한은 새로운 정책 추진, 제도 개선, 외부지원 유치 등에서 많은 노력을 기울이고 변화를 꾀함.
 - 그러한 노력에도 불구하고 북한 농림수산업은 ‘개혁부진과 자본부족의 함정’에서 여전히 벗어나지 못하고 있어 외부의 지원이 필요한 상황임.

- 남북한 농림수산부문의 공동 발전과 남북경제공동체 기반을 구축
 - 우리 정부의 ‘상생 공영을 위한 대북정책’의 목적은 한반도 평화통일의 실질적인 토대를 구축하는 데에 있으며, 이를 위한 하나의 과정으로서 ‘남북경제공동체 구축’을 설정하고 있음.
 - 남북경제공동체 구축을 위해서는 남북한의 균형발전이 선행되어야 하며, 농림수산부문의 균형발전을 위해서는 지원과 협력이 필요함.

1.1.2. 참조

- 남북교류협력에 관한 법률
 - 제1조(목적)에서 “이 법은 군사분계선 이남지역과 그 이북지역 간의 상호 교류와 협력을 촉진하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 한반도의 평화와 통일에 이바지하는 것을 목적으로 한다”고 규정

- 남북한이 상호 교류 및 협력을 해야 하는 이유와 목적에 대하여 규정
- 남북관계 발전에 관한 법률
 - 본 법은 2000년 남북정상회담 이후 남북 간 화해·협력 분위기가 본격화되면서 빠르게 변화하는 현실을 제도적으로 뒷받침해야 한다는 필요성에 의해 제정
 - 제1조(목적)에서 “이 법은 「대한민국헌법」이 정한 평화적 통일을 구현하기 위하여 남한과 북한의 기본적인 관계와 남북관계의 발전에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다”고 규정
 - 제10조 제1항에서 “정부는 인도주의와 동포애 차원에서 필요한 경우 북한에 대한 지원을 할 수 있다”고 규정
 - 제10조 제2항에서 “정부는 북한에 대한 지원이 효율적이고 체계적이며 투명하게 이루어질 수 있도록 종합적인 시책을 수립·시행한다”고 규정
- 농어업·농어촌 및 식품산업 기본법
 - 제12조(통일 대비 농어업·농어촌 및 식품산업 정책)에서 “정부는 남북한 간의 농수산물과 식품의 거래가 민족 내부의 거래라는 것을 인식하고, 남북한의 통일을 대비한 농어업·농어촌 및 식품산업 정책을 세우고 시행하기 위하여 노력하여야 한다”고 규정
 - 제13조(통상 및 국제협력)에서 “정부는 우리나라의 농어업·농어촌 및 식품산업의 특수성을 고려하여 대외통상정책을 세우고 시행하며, 상호주의와 국민경제의 발전 수준에 맞는 국제협력 강화와 국제사회에 대한 기여 등을 위하여 노력하여야 한다”고 규정
 - 제55조(북한의 농어업 생산체제의 조사·연구 등) 제1항에서 “정부는 남북한의 농어업·농어촌 및 식품산업이 상호 보완적으로 발전하는 데에 필요한 정책을 세우고 시행하여야 한다”고 규정
 - 제57조(농어업·농어촌 및 식품산업 분야의 국제협력) 제1항에서 “정부

는 농어업·농어촌 및 식품산업 분야의 국제협력을 증진시키기 위하여 농어업·농어촌 및 식품산업 정책에 관한 정보의 교류, 농어업 및 식품산업 인력·기술의 교류, 농어업 관련 국제기구 활동 참여 등에 필요한 정책을 세우고 시행하여야 한다”고 규정

- 동조 제2항에서 “정부는 수입 의존도가 높은 식량 및 식품과 사료 원료 및 수산자원과 해외어장을 안정적으로 확보하기 위한 기반을 확대하고, 세계의 농어업·농어촌이 균형적으로 발전할 수 있도록 하기 위하여 개발도상국가에 대한 농어업·농어촌 및 식품산업 부문의 인적·물적·기술적 지원에 필요한 정책을 세우고 시행하여야 한다”고 규정

○ 남북한 간 합의서

- 남북농업협력위원회 제1차 회의(2005.8.18~19) 합의서의 전문에서 “쌍방은 안정적이고 지속적인 농업협력을 실현해 나가기로 협의”하기로 규정
- 남북총리회담(2007)에서는 2005년의 남북농업협력위원회 합의를 중심으로 농업협력사업을 추진하기로 합의
- 제1차 남북경제협력공동위원회(2007.12.6) 합의서 제5조에서는 “농업 및 수산분야 협력을 호혜적인 방식으로 추진”하기로 합의
- 제1차 남북농수산협력분과위원회(2007.12.15) 합의서 전문에서도 “남과 북은 남북경제협력공동위원회 제1차 회의에서 합의한 농업 및 수산분야 협력사업을 적극 추진”하기로 합의

○ 북한 농업법

- 제11조에서 “국가는 농업분야에서 다른 나라, 국제기구들과의 교류와 협조를 발전시킨다”라고 규정하여, 농업분야에서 외국과의 교류협력 문호를 열어놓고 있음.

1.2. 정의

- 여기에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같이 한다.
 - “남한(지역)”과 “북한(지역)”은 군사분계선을 경계로 각각 이북지역과 이남지역으로 정의
 - “농수산업”에서 “농업”과 “수산업”은 ‘농어업·농어촌 및 식품산업 기본법’ 제3조 제1호의 농업 및 어업의 정의에 따름.
 - “농수산분야 협력사업”은 농수산분야의 발전을 위해 남북한 주민이 공동으로 수행하는 제반 활동을 의미
 - “농수산분야 지원사업”은 “농수산분야 협력사업”의 일환으로 다음 각 사항을 목적으로 추진하는 사업을 의미
 - 북한 농어촌지역의 식량난 및 인도적 차원의 문제 해소
 - 북한 농어촌지역의 재해 복구 및 예방 차원에서 산림복구 및 환경보전 노력을 지원
 - 기타 농수산분야 대북지원사업의 특성을 고려하여 농림수산식품부장관이 인정하는 사업
 - “시행기관”은 농수산분야 대북 협력 및 지원사업을 시행하는 기관 및 단체를 의미

1.2.1. 취지

- 농수산업의 정의를 넓은 의미로 규정
 - ‘농어업·농어촌 및 식품산업 기본법’ 제3조 제1호에 의하면 농업의 정의를 농작물재배업, 축산업, 임업에 국한시키지 않고 이들과 관련된 산업으로, 어업의 정의도 어업 및 관련 산업으로 정의
 - 교류협력 및 지원 사업의 대상의 범위를 확장함.

- 농수산분야 ‘협력사업’과 ‘지원사업’의 구분
 - ‘남북교류협력에 관한 법률’을 살펴볼 때 남북 간 ‘협력사업’은 반드시 상업적으로 이루어지는 교역이나 투자협력사업만을 의미하지는 않음. 즉, ‘협력사업’은 남한과 북한의 주민(법인·단체를 포함)이 공동으로 하는 모든 활동을 의미하므로 북한 주민이 호응해야 하는 지원사업도 포함하고 있음.
 - ‘인도적 대북지원사업 처리에 관한 규정’에서는 ‘지원사업’을 인도적 목적으로 시행하는 사업으로 정의하고 있음. 즉, 남북 간의 일방적인 물적·인적 이동을 수반하는 인도적 차원의 사업을 의미함.
 - 종합적으로 볼 때 ‘협력사업’과 ‘지원사업’의 차이는 사업의 최종 목적이 인도적 차원의 목적인가 아닌가로 구분될 수 있음.

- 농수산분야 대북 협력 및 지원사업 추진을 개방
 - 시행기관을 특정화하지 않음으로써 농수산분야 협력 및 지원사업의 추진주체가 다양화될 수 있도록 함.

1.2.2. 참조

- 농어업·농어촌 및 식품산업 기본법
 - 제3조 제1호의 “농어업” 정의에서 “농업”을 농작물재배업, 축산업, 임업 및 이들과 관련된 산업으로서 대통령령으로 정하는 것으로, ‘어업’을 수산동식물을 포획·채취(채취)하거나 양식하는 산업, 염전에서 바닷물을 자연 증발시켜 제조하는 염산업 및 이들과 관련된 산업으로 각각 정의하고 있음.
 - 제3조 제6호의 “농수산물” 정의에서 “농산물”은 농업활동으로 생산되는 산물로서 대통령령으로 정하는 것으로, “수산물”은 어업활동으로 생산되는 산물로서 대통령령으로 정하는 것으로, “수산자원”은 수중(水中)에 서식하는 수산동식물로서 국민경제 및 국민생활에 유용한 자원으

로, “어장”이란 수생생물이 사는 내수면, 해수면, 갯벌로서 어업에 이용할 수 있는 곳으로 각각 정의하고 있음.

- 남북교류협력에 관한 법률
 - “협력사업이란 남한과 북한의 주민(법인·단체를 포함한다)이 공동으로 하는 문화, 관광, 보건의료, 체육, 학술, 경제 등에 관한 모든 활동을 말한다”고 규정
- 인도적 대북지원사업 처리에 관한 규정
 - 제2조 제1항(정의)에서 “대북지원사업”을 인도적 목적으로 시행하는 다음 각 호의 사업으로 규정.
 - 이재민의 구호와 피해복구를 지원하는 사업
 - 식량난 해소를 위한 농업개발지원에 관한 사업
 - 보건위생 상태의 개선 및 영양결핍 아동과 노약자 등을 지원하는 사업
 - 자연재해 예방차원에서 산림복구 및 환경보전 노력을 지원하는 사업
 - 기타 대북지원사업의 특성을 고려하여 통일부장관이 인정하는 사업

1.3. 다른 법률과의 관계

- 남북한 간 농수산분야 협력 및 지원에 관하여 여기에 규정되어 있는 경우를 제외하고는 ‘남북교류협력에 관한 법률’과 ‘남북관계 발전에 관한 법률’에 따른다.

1.3.1. 취지

- 남북관계 일반을 포괄하는 기존 법률에 일반법의 지위를 부여
 - 법률의 제정목적과 성격, 대상범위를 고려하여 ‘남북교류협력에 관한

법률’과 ‘남북관계 발전에 관한 법률’은 남북관계의 기본적인고도 일반적인 상황을 규율하는 일반법으로서의 지위를 인정

- 농수산분야 협력 및 지원을 구분하여 접근
 - 본 규정은 농수산분야의 교류, 협력, 지원을 대상으로 규율하므로 농수산분야의 협력 및 지원과 관련하여 다른 법률보다 본 규정을 우선 적용함.

1.3.2. 참조

- 남북 교류협력에 관한 법률
 - 제3조는 “남한과 북한의 왕래·접촉·교역·협력사업 및 통신 역무(役務)의 제공 등 남한과 북한 간의 상호 교류와 협력을 목적으로 하는 행위에 관하여는 이 법률의 목적 범위에서 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다”고 규정
- 남북관계 발전에 관한 법률
 - 제5조는 “이 법 중 남북회담대표, 대북특별사절 및 파견공무원에 관한 규정은 다른 법률에 우선하여 적용한다”고 규정하여 법 적용의 우선순위를 정함.

2. 정책수립 및 사업추진 체계

2.1. 농수산분야 협력 및 지원사업의 책임과 실무

- 정부가 주도적으로 추진하는 농수산분야 대북 협력 및 지원사업에 대하여는 농림수산식품부장관이 총괄한다.

- 농림수산물식품부장관은 농수산분야의 남북 협력 및 지원사업이 소기의 목적을 달성할 수 있도록 협력 및 지원 당사자 간에 시행하는 사업에 대하여 필요한 조정을 할 수 있다.
- 농림수산물식품부장관은 시행기관이나 협력 및 지원 당사자에게 그 사업의 시행내용을 보고하게 할 수 있다.
- 농림수산물식품부장관은 농수산분야 남북 협력 및 지원사업 추진에 관한 실무를 관장하기 위해 ‘농수산협력사업단’을 설치한다.
- 농수산협력사업단의 임무는 다음과 같다.
 - 농수산분야 남북 협력 및 지원 관련 중장기계획 및 시행계획 수립
 - 농수산분야 남북 협력 및 지원사업의 시행
 - 농수산분야 남북 협력 및 지원사업 시행기관에 대한 지원 및 협조
 - 농수산분야 남북 협력 및 지원사업 추진실적 취합 및 관련통계 작성
 - 기타 농수산분야 남북협력 증진을 위하여 필요한 부대사업

2.1.1. 취지

- 일반적인 남북 협력 및 지원사업과 관련된 중요 사항에 대한 조정 권한은 사실상 통일부장관이 행사
 - 현행 남북교류협력에 관한 법률 제6조에 의하면 남북교류·협력에 관한 각종 허가·승인 등에 관한 중요사항의 협의·조정이나 협력사업에 대한 총괄·조정은 통일부의 남북교류협력추진협의회가 심의·의결하고 있음
 - 정부의 남북 창구 역할을 하는 통일부가 대표적 단일 창구역할을 하며 실무차원에서는 기획재정부, 농림수산물식품부, 국토해양부, 보건복지가족부 등 각 부처의 협력 아래 사업이 추진되고 있음.

- 정부가 주도적으로 추진하는 농수산분야 협력 및 지원사업과 관련된 중요 사항에 대한 책임과 조정 권한을 전문성을 가진 농림수산식품부장관에게 부여
 - 대북 농수산분야 협력 및 지원에 관한 사항에 관해 전문성을 가진 농림수산식품부장관이 그 과정에 참여하고 결과를 평가해야 함.
 - 통일부는 남북교류·협력에 관한 정책을 협의·조정하고 기본전략과 기본 원칙을 수립하는 주무부처의 역할을 하고 농수산분야의 각종 협력이나 지원 등의 실무분야는 실무전담부서인 농림수산식품부의 권한으로 이 관하여 그 근거를 명시
 - 특히 남북한 당국의 합의에 의해 정부가 주도적으로 추진하는 농수산 협력 및 지원사업은 전문성을 가진 농림수산식품부의 주도로 추진
- 실무기관을 구성하여 전문성과 지속성을 강화
 - 정부 차원의 농수산분야 대북 협력 및 지원사업을 전담하고 관련 사업을 추진하는 실무기관으로서 ‘농수산협력사업단’을 설치하여 전문성과 일관성을 확보

2.1.2. 참조

- 남북교류협력에 관한 법률
 - 제18조 제1항에서는 협력사업의 실시 및 조정에 대하여 “통일부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 협력사업을 하는 자에게 협력사업의 내용·조건 또는 승인의 유효기간 등에 관하여 필요한 조정을 명할 수 있다”고 규정
 - 제18조 제3항에서는 “통일부장관은 협력사업을 하는 자에게 북한측 상대방과의 사업 약정 또는 계약의 체결 등 대통령령으로 정하는 협력사업의 시행 내용을 보고하게 할 수 있다”고 규정

- 한국국제협력단법
 - 제1조(목적)에서 “이 법은 대한민국과 개발도상국가와의 우호협력관계 및 상호교류를 증진시키고 이들 국가의 경제·사회발전을 지원하기 위하여 한국국제협력단을 설립, 각종 협력사업을 수행하게 함으로써 국제협력의 증진에 이바지함을 목적으로 한다”라고 규정
 - 제7조(사업)에서는 개발도상국가를 위한 사업, 국제협력을 위한 사업, 정부가 위탁하는 사업, 교육훈련·홍보 및 그 밖의 부대 사업으로 협력단의 기능을 규정
 - 제23조(업무의 지도감독 등) 제1항에서는 “외교통상부장관은 협력단을 지도·감독한다”라고 규정

2.2. 농수산분야 남북교류협력 계획의 수립

- 농림수산식품부장관은 관계 부처 및 행정기관의 장과 협의하여 농수산분야 대북 협력 및 지원사업을 효과적으로 추진하기 위한 중장기계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 작성하고 남북농수산협력추진위원회의 심의를 거쳐 5년마다 수립한다.
- 기본계획에는 다음 사항이 포함되어야 한다.
 - 남북 농수산분야 협력 및 지원정책의 목표와 기본방향
 - 남북 농수산분야 협력 및 지원의 적정 규모
 - 자연재해 및 기근에 대비한 농수산분야 긴급지원에 관한 사항
 - 농수산분야 협력 및 지원사업 추진을 위한 재원에 관한 사항
 - 농수산분야 협력 및 지원사업 시행기관에 관한 사항
 - 기타 협력 및 지원을 활성화하기 위해 필요하다고 인정되는 사항
- 농림수산식품부장관은 기본계획에 따른 시행계획을 매년 수립하고 위원회

의 승인을 얻은 후에 통일부 및 관계 기관·단체의 장에게 통지한다. 이 경우 시행기관에게 기관별 시행계획을 요구할 수 있다.

- 농림수산물식품부장관은 매년 농수산물분야 남북 협력 및 지원사업 추진실적을 평가하고, 그 결과를 관련 정책 추진과 기본계획의 수정에 반영한다.

2.2.1. 취지

- 농수산물분야 남북 협력 및 지원사업의 계획적 추진
 - 구체적인 기본계획을 수립하여 남북 농수산물분야 협력 및 지원사업을 전략적, 단계적, 계획적으로 추진하는 한편 그 효과를 극대화함.
 - 소관담당자를 농림수산물식품부장관으로 일원화하여 농수산물분야 협력 및 지원사업과 관련된 업무를 전문성을 가지고 신속하고 일관되게 추진할 수 있도록 함.
- 남북관계 및 북한 정세의 가변성 고려
 - 기본계획의 수립 연도를 5년마다 규정함으로써 관련 정책을 장기적이고 전략적으로 수립할 수 있도록 함.
 - 남북관계 및 북한정세의 가변성을 고려하여 매년 추진실적을 평가하고 그 결과를 관련 정책 추진과 기본계획의 수정에 반영하도록 함.
- 기본계획에 반드시 포함되어야 할 사항의 적시
 - 중장기 기본방향, 단기의 긴급지원, 재원, 주체 등

2.2.2 참조

- 남북관계 발전에 관한 법률
 - 제13조 제1항에서 “정부는 남북관계 발전에 관한 기본계획을 5년마다

수립하여야 한다”고 규정

- 제13조 제3항에서는 “기본계획에는 1.남북관계 발전의 기본방향, 2.한반도 평화증진에 관한 사항, 3.남한과 북한 간 교류·협력에 관한 사항, 4. 그 밖에 남북관계 발전에 필요한 사항”이 포함되어야 한다고 규정

2.3. 남북농수산협력추진위원회의 설치

- 농수산분야 남북 협력 및 지원에 관한 정책을 협의하고 중요 사항을 심의·조정하기 위하여 농림수산식품부에 남북농수산협력추진위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.
- 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·조정한다.
 - 농수산분야 대북 협력 및 지원 정책 추진방향 및 제도의 개선
 - 중장기계획의 수립
 - 농수산분야 협력 및 지원사업 촉진을 위한 지원
 - 중요사항에 관한 관계 부처 간 협의
 - 정책의 평가
 - 기타 위원장이 부의하는 사항

2.3.1. 취지

- 타 부처 및 관계기관 간에 사업에 대한 협의와 조정 절차 필요
 - 남북농수산협력사업의 효율적 추진을 위해서는 관련 기관의 전문가가 참여하는 위원회를 설치하여 협의와 조정 필요
- 농수산분야 대북 협력 및 지원 관련 정책, 기본계획, 시행계획 등을 심의하고 조정하는 기능 수행

- 기존에 설치되어 있는 농수산협력추진위원회를 법률상의 기관으로 격상시켜 그 역할과 기능을 강화
- 기본계획, 사업추진계획, 사업구성의 적정성 등에 관한 자문과 사업성과를 측정하고 심의하는 작업 수행

2.3.2. 참조

- 남북교류협력에 관한 법률
 - 제4조에서 “남북교류·협력에 관한 정책을 협의·조정하고, 중요 사항을 심의·의결하기 위하여 통일부에 남북교류협력추진협의회를 둔다”라고 규정
- 남북관계 발전에 관한 법률
 - 제14조 제1항에서 “기본계획, 그 밖에 남북관계 발전을 위한 중요사항을 심의하기 위하여 통일부에 남북관계발전위원회를 둔다”라고 규정

2.4. 위원회의 구성 및 운영

- 위원회는 위원장 1인 및 간사 1인을 포함하여 15인 이내의 위원으로 구성한다. 위원장은 농림수산식품부장관이 되며 위원을 임명한다.
- 위원의 구성은 유관부처 공무원, 유관기관 전문가, 대북 협력·지원사업의 추진주체를 대표하는 자, 농수산업계를 대표하는 자, 농수산분야 및 통일에 관한 학식과 경험이 풍부한 자로 한다.
- 위원의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있다. 단, 공무원 위원은 그 직위의 재임기간으로 한다.

2.4.1. 취지

- 법률상의 상설기구로 설치하여 기능을 강화
 - 대북 교류협력과 관련하여 현재 활동 중에 있는 법률상 위원회는 남북 관계발전위원회, 남북교류협력추진협의회가 있음.
- 민관협력을 이끌 수 있는 구조 필요
 - 정부부문과 민간부문이 함께 참여하는 인적구성으로 구성하여 민관협력을 유도
 - 남북교류협력추진협의회는 경우 설립 초기 순수한 정부기관으로 출범하였으나, 남북교류협력법을 개정하여(2005.5.31) 민간의 전문가가 함께 참여하는 관민협동기관으로서의 성격을 갖게 됨.

2.4.2. 참조

- 남북관계 발전에 관한 법률
 - 제14조 제2항에서는 “위원회는 위원장 1인을 포함하여 25인 이내의 위원으로 구성한다”고 규정
 - 제14조 제3항에서는 “위원장은 통일부장관이 되며...”라고 규정하고 있으며, 제3항 각 호에서는 위원의 자격에 대하여 구체적으로 규정
- 남북교류협력에 관한 법률
 - 제5조 제1항에서는 도 “협의회는 위원장 1인을 포함한 18인 이내의 위원으로 구성한다”고 규정
 - 제5조 제2항에서는 “위원장은 통일부장관이 되며, 협의회의 업무를 총괄한다”라고 규정
 - 제5조 제3항에서는 위원으로 위촉되는 자의 자격에 대하여 규정

- 현행 남북농업협력추진협의회의 구성
 - 농림수산물식품부장관을 위원장으로 하여 13인의 위원으로 구성
 - 위원의 구조는 정부기관 2인, 정부유관기관 4인, 민간단체 6인, 학계가 1인으로서 관민합동기관으로서의 성격을 지님.
 - 정부기관으로는 농촌진흥청장과 산림청장이, 유관기관으로는 농업기반공사 사장, 농수산물유통공사 사장, 농협중앙회 회장, 한국농촌경제연구원 원장이, 그 외에 민간단체에 6인과 학계에서 1인이 참여

2.5. 투명성 확보와 사업의 평가

- 농수산분야 대북 협력 및 지원사업의 투명성을 확보하고 효과를 극대화하기 위해 농림수산물식품부장관은 매년 사업의 추진실적 등을 평가하여 ‘위원회’에 보고한다.
- 평가위원회 구성, 평가기준 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 별도로 정한다.

2.5.1. 취지

- 국내의 협력사업자 및 지원사업자를 감독하고 사업을 모니터링 함으로써 사업추진의 효율성을 제고하고 낭비요소를 제거
 - 한정된 재원을 효율적으로 운용하기 위해서는 지원사업의 효율성을 제고
 - 협력 및 지원사업에 대한 모니터링 기능을 강화
- 물자를 인도할 경우 분배의 투명성 제고
 - 물자를 단순 지원할 경우에는 현장의 확인 등 분배의 투명성이 중요
 - 장비나 시설을 지원하는 경우에는 계획 단계부터 시설완공 후 운영 단

계까지 일관된 모니터링이 필요

- 전문가의 협조를 얻어 북한측 수혜자의 능력을 검토하고 협력 및 지원 사업을 평가하는 과정 필요

○ 투명성 확보에 대한 북한의 협조를 유도

- 모니터링과 평가는 북한의 협조가 있어야 가능함.
- 이를 위해 사업승인 과정에서 정부의 협력 및 지원조건에 감시절차를 포함시키거나, 모니터링이 허용되는 사업에 우선권을 주는 등 방안을 고안

2.5.2. 참조

○ 남북관계 발전에 관한 법률

- 제2조 제2항에서는 투명성과 관련하여 “남북관계의 발전은 국민적 합의를 바탕으로 투명과 신뢰의 원칙에 따라 추진되어야...”라고 규정
- 제10조 제2항에서는 “... 북한에 대한 지원이 효율적이고 체계적이며 투명하게 이루어질 수 있도록 종합적인 시책을 수립·시행한다”고 규정

○ 남북교류협력에 관한 법률

- 제25조의4 (지도·감독 등) 제1항에서는 “ 통일부장관은 남북교류·협력의 원활한 추진을 위하여 협력사업을 하는 자, 이 법에 따른 보조금을 받거나 그 밖에 필요한 지원을 받은 자에 대하여 지도·감독을 하며, 필요한 경우 사업운영 상황에 대하여 조사를 할 수 있다”고 규정
- 동조 제2항에서는 “통일부장관은 제1항의 조사를 위하여 관계 행정기관의 장에게 인원 지원이나 그 밖의 필요한 협조를 요청할 수 있다”고 규정
- 동조 제3항에서는 “통일부장관은 제1항에 따른 조사 결과 위법 또는 부당한 사실을 발견한 경우에는 그 시정을 명하거나 그 밖에 필요한 조치를 할 수 있다”고 규정

- 남북협력기금 운용관리규정
 - 제12조의 2(기금의 평가) 제1항에서는 “통일부장관은 기금업무의 투명성 및 효율성 제고를 위하여 정부위원과 민간전문가로 구성된 남북협력기금 평가단(이하 “평가단”이라 한다.)을 구성할 수 있다”고 규정
 - 동조 제2항에는 “통일부장관은 남북협력기금 평가업무의 객관성 및 전문성 제고를 위하여 필요하다고 인정할 경우 평가단 업무를 민간 전문기관에 위탁할 수 있으며, 민간 전문기관의 위탁에 소요되는 경비를 지원할 수 있다”고 규정하여 심사, 모니터링, 평가 기능을 강조하고 있음.

- 남북경제협력추진위원회 제6차 회의(2003.8.28) 합의문
 - 제8조 제8호에서는 “분배결과의 통보” 등 지원에 대한 결과를 확인할 수 있도록 규정

- 미국 공법 480호(PL480)의 규정
 - 지원 프로그램 수행에 대한 모니터링 및 평가 문제를 해결하기 위하여 국제개발처 파견단의 능력과 역할을 강조
 - 제2관 프로그램(긴급 및 사적원조)에서 국제개발처 파견단은 사업시행을 관리하고 감독하는 기능 수행
 - 제3관 프로그램(저개발국에 대한 개발을 위한 식량지원)에서는 국제개발처 파견단이 사업계획, 개발, 수행, 감독의 모든 부분에 개입함. 따라서 국제개발처 파견단은 다음의 능력을 갖추어야 함.
 - 정책개혁에 관해 수혜국을 돕는 능력
 - 수지균형지원에서 개혁성과를 모니터링 할 수 있는 능력
 - 현지통화와 물품의 사용을 계획할 수 있는 능력
 - 프로그램 수행과정을 모니터링 할 수 있는 능력

- 세계식량계획(WFP)의 대북지원 모니터링
 - WFP는 식량분배계획을 수립하고 현장방문을 하여 분배과정을 모니터

링 함. 이를 통해 수원국의 식량안보 상황을 더 잘 파악하고 그 결과를 계획수립에 반영.

- WFP 분배현장 조사 방식(2004년)
 - 북한 현지에 사무소를 설치(평양, 청진, 혜산, 신의주, 함흥, 원산)
 - 현지사무소 상주요원이 매주 식량분배 모니터링 계획을 작성해 조사 실시(월간 총 350여 지점 방문 조사)
 - 사무소 요원들이 정례적으로 회합해 정보를 교환
- 분배현장 방문조사활동을 위한 북한 당국의 보장 사항(2004년)
 - 총 211개 군(郡)지역 중 171개 군지역 접근 허용
 - 군(郡) 지역 관계기관 방문조사(인민위원회, 적십자사, 배급소 등) 허용과 안내
 - 수혜자 및 수혜기관 방문조사(수혜가정, 인민학교, 유치원, 요양소, 병원, FFW 사업장) 허용과 안내
 - 방문조사지역 지원식량 분배 관련 기본통계자료의 제공

2.6. 조사·연구

- 농림수산물식품부장관은 농수산분야 남북 협력 및 지원에 관한 시책 등을 수립하기 위하여 다음 각 호에 관하여 조사·연구하여야 한다.
 - 북한의 농수산부문 실태
 - 대북 농수산분야 협력 및 지원 방안
 - 자연재해 및 기근에 대비한 긴급지원 대책
 - 통일대비 농수산분야 정책 개발
 - 기타 위원회가 의결한 사항
- 농림수산물식품부장관은 조사 및 연구를 수행하기 위하여 연구소, 대학 그 밖에 필요하다고 인정하는 기관에 조사 및 연구를 위탁할 수 있다.

2.6.1. 취지

- 농수산 협력 및 지원사업을 전략적, 계획적으로 추진하여 효율을 제고
 - 농수산분야 대북 협력 및 지원사업은 인도적 차원의 협력 및 지원, 개발 협력 및 지원 등과 같이 중단기적인 목적으로도 추진되지만, 통일과정 및 그 이후를 준비한다는 장기적인 차원에서의 전략적 접근도 필요함.
 - 이를 지원하기 위해 체계적인 기초조사와 연구가 필요하며, 이를 수행할 수 있는 전문가 양성도 필요함.
- 조사 및 연구 분야를 지정함으로써 다양한 수요에 대비
 - 실태조사와 분석, 협력 및 지원방향, 긴급지원방안, 통일대비 연구 등
- 다양한 기관의 전문가를 육성하고 지원
 - 기존 연구기관의 전문가 활용, 대학의 전문가 활용
 - 전문가와 전문기관이 부족하거나 없을 경우 새로운 조사연구기관을 설치하거나 지원함.

2.6.2. 참조

- 농어업·농어촌 및 식품산업 기본법
 - 제55조(북한의 농어업 생산체제의 조사·연구 등) 제1항에서 “정부는 통일에 대비하여 북한의 농어업 생산체제, 농지제도, 어업제도, 농수산물 유통제도, 농어업 생산기반, 농어업 과학기술, 농어업 경영지도, 농어업인 교육 및 농어업 통계 등에 관한 조사·연구를 하여야 한다”고 규정
 - 동조 제2항에서 “정부는 남북한의 농어업·농어촌 및 식품산업이 상호보완적으로 발전하는 데에 필요한 정책을 세우고 시행하여야 한다”고 규정

3. 협력 및 지원사업

3.1. 북한 농어촌에 대한 개발협력사업 추진

- 농수산분야 대북 협력 및 지원사업 시행기관은 북한 농수산부문의 생산성 향상, 상품생산 촉진, 농어촌생활의 안정화를 위하여 다음과 같은 사업을 추진할 수 있다.
 - 생산 및 가공기술 지원과 전문인력 파견 사업
 - 생산자재, 장비, 시설 등 물자 지원사업
 - 농수산물 가공 및 수출 지원사업
 - 농수산업생산기반 및 농산어촌생활기반 정비를 지원하는 개발협력사업

3.1.1. 취지

- 북한 농업에서 차지하는 협동농장의 비중과 중요성, 기존의 남북 간 합의를 고려하여 협동농장 협력사업을 활성화
 - 협동농장은 북한의 농업에서 중추적인 위치를 차지하고 있으며, 협동농장의 개혁과 발전이 없이는 북한 농업발전은 사실상 불가능함.
 - 협동농장 협력사업을 적극적으로 추진할 수 있도록 민간단체 및 정부의 사업 활동에 대한 법률상의 근거를 마련
- 북한 농수산부문의 시장 지향적인 개혁을 유도하기 위해 인센티브 부여가 포함된 시범협력사업으로부터 단계적으로 추진
 - 성공적인 협력사업모델을 창출하기 위해서는 시범협력사업을 통한 단계적 접근이 필요
 - 시범협력사업 시행과정에서 겪을 수 있는 시행착오를 통하여 경험과 역량을 축적하고, 이를 토대로 농수산분야 대북 협력사업 추진 모델을 구

축할 수 있음.

- 남북한 간 존재하는 경제체제의 차이, 농수산 정책의 차이, 농수산업 구조의 차이, 생산기술의 차이를 좁히기 위해 협력대상으로 선정된 협동농장에 대해 여러 가지 지원책을 강구함.

3.1.2. 참조

- 남북농업협력위원회 제1차 회의 합의서(2005.8.19)
 - 합의문 제1조에서 “남과 북은 농업협력 사업을 보다 높은 단계에서 확대해 나가기 위해 일정한 지역의 협동농장을 선정해 아래와 같은 방식으로 협력사업을 진행하고 그 성과에 기초해 확대해 나가기로 한다. 첫째, 남측은 협력하는 농장들의 육묘시설, 비료·농약·농기계 등 농기자재, 배합사료 및 영농기술 등을 2006년부터 지원한다. 둘째, 이를 위해 북측은 남측 전문가들과 기술자들이 필요한 시기에 해당 지역의 방문을 보장하도록 한다”고 규정
- 남북관계기본계획(2007)
 - 협동농장 협력, 농업기술교류협력, 산림복구분야 협력 등 2005년 남북 당국 간에 합의한 주요 내용을 계승하되 경협사업 추진과 농업생산기반 정비 협력 등 당시 논의된 분야도 추가적으로 포함
 - “북한 협동농장을 중심으로 농기계, 농자재, 영농기술 교류를 추진하여 남북농업협력 거점으로 개발한다”고 규정
- 2007년 남북정상회담 후속 총리회담, 남북경제협력공동위원회 회의, 남북농수산협력분과위원회 회의에서의 논의 사항
 - 기본적으로 2005년 남북농업협력위원회 합의 사항을 승계

3.2. 농수산분야 재해 예방을 위한 지원과 구호지원

- 농수산분야에 피해를 끼칠 우려가 있는 재해를 예방하고 복구하기 위하여 다음과 같은 협력 및 지원사업을 수행할 수 있다.
 - 재해에 관한 정보의 수집 및 교환
 - 재해의 예방 및 복구를 위한 기자재, 인력의 지원
 - 북한지역 산림복구 및 조림지원
 - 접경지 공동재해예방대책 및 긴급대응방안의 구축

3.2.1. 취지

- 북한의 농수산분야에 피해를 주는 재해를 완화시킬 수 있는 지원 추진
 - 북한지역 재해 발생의 주요 원인은 산림황폐화, 병해충 발생, 기반시설의 미비 등에 있음.
 - 이들 분야에서 상호 정보를 교환하고 지원사업을 추진할 필요가 있음.
- 특히 남북 접경지대를 대상으로 하는 재해예방 및 대응체제 구축 필요
 - 임진강 유역의 산림 황폐화로 여름철 홍수피해가 자주 발생하고 있음. 이에 대한 예방 및 대응체제의 구축이 필요함.
 - 접경지역 산림 병해충 예방 및 대응체제 구축도 필요함.
 - 북한은 임진강 상류의 기상 및 수문 등에 관한 자료를 통보해 주고 남한은 임진강 중상류의 조림에 필요한 지원을 제공할 수 있음.
 - 접경지역의 병해충 발생 정보를 교환하고, 예방과 구제 사업을 공동으로 추진할 수 있음.

3.2.2. 참조

- 농어업재해대책법
 - 제3조에서는 “국가 및 지방자치단체는 다음 각호의 사항에 관하여 재해 대책을 마련한다. 1.재해의 예방을 위한 장비·기재 또는 인력의 지원 및 동원에 관한 사항 2.재해의 발생 시의 농업용 시설·농경지·농작물 등의 복구에 관한 사항…”등 재해대책에 관하여 규정
 - 제4조에서는 “국가 및 지방자치단체는 …재해를 입은 농가 및 어가에 대한 지원을 하여야 한다…”고 규정
- 남북경제협력추진위원회 제8차 회의(2004.3.2~3.5)
 - ‘임진강 수해방지 합의서’를 문서교환 방식으로 채택
 - 단독조사항목, 복측의 사전자료 제공목록, 남한의 현지조사용 기자재제공목록, 홍수예보시설 설치와 관련한 통보체계 등을 협의하고, 후속조치로 ‘임진강수해방지실무협의회’를 지속적으로 개최하여 산림실태 및 하천실태를 조사하기로 합의
- 남북농업협력위원회 제1차 회의(2005.8.19)
 - 임진강 상류 치산치수에 필요한 묘목 제공, 양묘장 조성 및 산림병해충 방제 사업 등 산림자원 증진에 협력하기로 합의

3.3. 남북한 양측의 능력향상을 위한 지원

- 농림수산물식품부장관은 농수산분야에서 남북한 학술교류, 기술교류, 교육훈련 등의 사업이 활성화될 수 있도록 지원할 수 있다.
- 농림수산물식품부장관은 남북한 양측의 농수산분야 기관 및 단체의 결연과

그 일환으로 수행되는 교류협력사업을 지원할 수 있다.

3.3.1. 취지

- 학술연구, 기술교류, 교육훈련사업에 대한 지원
 - 학술연구, 기술교류, 교육훈련사업은 인적교류가 수반되는 사업이므로 남북관계 발전을 위한 대북정책의 기본정신에 부합됨.
 - 교류와 지원을 통해 북한 농수산분야의 낙후된 생산기술을 향상시키고 농수산분야 종사인력의 능력을 향상시켜, 장기적으로 생산성 향상에 기여함.
- 농수산분야 기관 및 단체의 교류협력 지원
 - 남북한 양측의 농수산분야 기관 간에 자매결연 및 교류협력사업을 촉진하여 남북교류협력사업을 지속화하고 전문화하는 데 기여함.
 - 북한 농수산분야 전문기관의 개혁개방에 대한 적응능력 향상에 기여함.
 - 농수산통계 작성, 농수산개발계획 수립 및 시행, 국제협력 등

3.3.2. 참조

- 미국은 ‘개발을 위한 식량원조 프로그램(TitleⅢ)’을 추진함에 있어 수원국의 관련기관이 다음과 같은 사항에 능력을 보유하고 있음을 증명하게 하고 있다. 이는 원조의 성과를 좌우하는 요소로 중시되고 있다.
 - 원조 상품의 매각과 분배 수행 능력
 - 필요한 개혁, 프로그램, 프로젝트 등의 수행 능력
 - 현지화폐의 사용과 모니터링 능력
 - 식량의 직접분배프로그램(direct feeding program)의 수행 능력
 - 긴급상황을 위한 비축과 수행 능력

- 이와 동시에 ‘개발을 위한 식량원조 프로그램(TitleⅢ)’은 미국의 개발협력 처(AID) 파견단 갖추어야 할 자질도 다음과 같이 규정하고 있다. 이는 원조 사업에 대한 이해와 동시에 수원국에 대한 종합적인 이해를 높임으로써 원조의 효과를 제고시키기 위한 것이다.
 - 정책개혁에 관한 대화를 수행함으로써 수혜국을 돕는 능력
 - 수지균형지원에서 개혁성과를 모니터링 능력
 - 현지 통화와 물품의 사용을 계획할 수 있는 능력
 - 프로그램 수행 과정을 기록할 수 있는 능력
 - 현지 통화의 관리에 관한 AID의 보완 기준을 충족할 능력

3.4. 인도적 차원의 물적·인적 지원

- 농수산분야 대북 협력 및 지원사업 시행기관은 사업 추진을 활성화하는 범위 내에서 식량, 의약품 등 인도적 차원의 물자와 비료, 농약, 종자, 종묘, 종축 등 생산자재를 지원하거나, 농수산 전문가를 파견하여 기술지원을 할 수 있다.
- 인도적 차원의 물적·인적 지원은 원칙적으로 무상으로 하며 당국 간 혹은 사업추진 당사자 간 합의에 따라 유상으로 제공할 수 있다.

3.4.1. 취지

- 인도적 차원의 지원 범위를 규정
 - 인도지원물자, 생산자재, 생산기술, 전문가 지원 등 인도적 차원의 지원 분야를 규정함으로써 인도적 지원도 함께 추진할 수 있도록 함.
- 민간도 인도적 차원의 유상지원을 할 수 있도록 규정

- 민간지원단체가 북한에서 소액금융사업 등을 추진할 수 있도록 유상지원을 민간에도 확대 적용

3.4.2. 참조

- 남북관계 발전에 관한 법률
 - 제10조 제1항에서 “정부는 인도주의와 동포애 차원에서 필요한 경우 북한에 대한 지원을 할 수 있다”고 하여 원칙적으로 인도주의적 관점에서 지원할 것을 규정
- 남북협력기금법 시행령
 - 제8조(기금의 지원등의 요건) 제3호의 나에서 “북한주민에 대하여 인도적 목적으로 시행하는 일반구호, 긴급구호, 개발지원 등에 소요되는 비용의 지원 또는 용자를 위하여 필요한 경우” 남북협력기금을 지원할 수 있음을 규정

4. 남북농수산협력기금¹⁹

4.1. 남북농수산협력기금의 설치와 조성

- 농림수산식품부장관은 농수산분야 남북협력 및 지원을 효율적으로 수행하기 위하여 남북농수산협력기금(이하 “기금”이라 한다)을 설치한다.

¹⁹ 기금의 설치가 필요한 규모로 농수산 협력사업이 확대된다면 별도의 법규가 제정될 필요가 있다.

- 기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다.
 - 정부, 정부투자기관, 경제단체의 출연금
 - 다른 기금으로부터의 출연금 및 예수금
 - 장기차입금
 - 기금의 운용수익금

- 농림수산물부 장관은 기금 운용상 필요하다고 인정하는 때에는 기금의 부담으로 다른 기금, 국내외 금융기관 등으로부터 자금을 차입할 수 있다.

4.1.1. 취지

- 농수산물분야 남북교류협력의 지속적인 추진 토대 마련
 - 농수산물분야 대북 협력 및 지원사업이 장기적인 목표 하에 지속적이고 안정적으로 수행되도록 하는 데 가장 중요한 것은 독자적인 재원 확보임.

- 농수산물분야 대북 협력과 지원사업을 대상으로 하는 전문화된 기금 필요
 - 농업, 산림, 수산업 등 다양하고 전문화된 분야에서 교류협력사업을 추진하기 위해서는 독자적인 ‘남북농수산물협력기금’을 조성하여 관리·운영할 필요가 있음.
 - 남북협력기금 중 농수산물분야 개발협력에 수반되는 사업은 남북농수산물협력기금으로 이관할 필요가 있으며, 부족한 예산은 농림수산물식품부 내에서 기금을 추가로 조성하여 안정적인 재원 확보가 필요함.

4.1.2. 참조

- 남북교류협력에 관한 법률
 - 제24조 (남북교류·협력의 지원) “정부는 남북교류·협력을 증진시키기 위하여 필요하다고 인정하면 이 법에 따라 행하는 남북교류·협력을

위한 사업을 시행하는 자에게 보조금을 지급하거나 그 밖에 필요한 지원을 할 수 있다.”고 규정

- 제25조의 2(업무의 위탁)에서 “통일부장관은 (제1항에 따라) 업무를 위탁받은 관련 법인·단체가 해당 업무를 원활하게 수행할 수 있도록 필요한 지원을 할 수 있다”고 규정

○ 남북협력기금법

- 제3조에서 “정부는 이 법의 목적 달성에 필요한 자금을 확보·공급하기 위하여 남북협력기금을 설치한다”고 규정
- 제4조 각호에서는 기금의 재원을 “1.정부 및 정부 외의 자의 출연금, 2.(제5조의 규정에 의한) 장기차입금, 3.공공자금관리기금법에 따른 공공자금관리기금으로부터의 예수금, 4.기금의 운용수익금, 5.기타 대통령령이 정하는 수입금” 등으로 한다고 규정
- 제5조 제1항에서는 “통일부장관은 기금의 재원을 마련하기 위하여 필요하면 기금의 부담으로 다른 기금, 금융기관 등으로부터 자금을 장기차입할 수 있다”고 하여 장기차입에 대하여 규정
- 제5조 제2항에서는 “통일부장관은 제1항에 따라 자금을 차입할 때에는 미리 기획재정부장관 및 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다”라고 규정
- 제10조 제1항에서는 “통일부장관은 기금의 운용상 필요한 때에는 기금의 부담으로 한국은행 기타 금융기관으로부터 자금을 일시 차입할 수 있다”고 규정하여 기금운용상 필요한 때에는 일시 차입할 수 있도록 함으로써 기금운용의 탄력성을 부여

○ 대외경제협력기금법

- 제3조(기금의 설치)에서 “정부는 대외경제협력에 필요한 자금을 확보·공급하기 위하여 대외경제협력기금을 설치한다”라고 규정
- 제4조와 제5조에서 기금의 재원에 관하여 규정

4.2. 기금의 용도

- 기금은 다음 각 호의 용도에 사용한다.
 - 북한 농수산부문의 발전과 농수산분야 남북교류협력을 증진시키는 데
 긴요하다고 인정되는 사업의 실시를 위하여 필요한 자금의 유무상지원
 - 북한 농수산부문의 복구와 발전을 위하여 특히 긴급하다고 인정되는 물
 자를 대한민국으로부터 반입하는데 필요한 자금의 용자 등
 - 기금의 조성·관리 및 운용에 필요한 경비의 지출

4.2.1. 취지

- 기금의 용도를 폭넓게 규정
 - 본장 제3절에 제시된 다양한 협력 및 지원사업의 추진에 기금의 지원을
 가능하게 함.
 - 협력 및 지원사업의 심사와 평가, 관련 조사연구사업의 수행 등에 기금
 의 사용을 가능하게 함.

4.2.2. 참조법령

- 남북협력기금법
 - 제8조 각호는 기금의 용도에 대하여 “1.남북한 주민의 남북 간 왕래에
 필요한 비용의 전부 또는 일부의 지원, 2.문화·학술·체육 분야 협력사업
 에 필요한 자금의 전부 또는 일부의 지원, 3.교역 및 경제 분야 협력사
 업을 촉진하기 위하여 필요한 자금의 남한 주민(법인·단체를 포함한다)
 에 대한 지원 또는 용자, 4.남북교류·협력을 촉진하기 위하여 환전 등
 대금결제의 편의를 제공하거나 자금을 용자하는 금융기관에 대한 자금
 지원 및 손실보전과 금융기관으로부터 대통령령으로 정하는 비지정통
 화의 인수, 5.그 밖에 민족의 신뢰와 민족공동체 회복에 이바지하는 남

북교류·협력에 필요한 자금의 용자·지원 및 남북교류·협력을 증진하기 위한 사업의 지원, 6.차입금 및 공공자금관리기금법에 따른 공공자금관리기금으로부터의 예수금의 원리금 상환, 7.기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비의 지출” 등 기금의 용도에 대하여 규정

○ 대외경제협력기금법

- 제7조(기금의 용도) 각호에서 기금의 용도를 “1.개도국의 산업발전에 이바지하는 동시에 대한민국과 이들 국가와의 경제교류를 증진하는데 긴요하다고 인정되는 사업(이하 “협력사업”이라 한다)의 실시를 위하여 필요한 자금의 대출(어음의 할인, 채무의 보증 또는 유가증권의 인수를 포함하며, 이하 “용자 등”이라 한다) 또는 출자, 2.협력사업의 준비를 위한 조사 또는 협력사업의 시험적 실시를 위하여 필요한 자금의 용자 등, 3.개도국의 경제안정을 위하여 특히 긴요하다고 인정되는 물자를 당해 국가가 대한민국으로부터 수입하는데 필요한 자금의 용자 등, 4.기타 개도국의 산업발전에 이바지하는 사업으로서 대통령령이 정하는 사업에 필요한 자금의 용자 등, 5.차입금 및 공공자금관리기금법에 의한 공공자금관리기금으로부터의 예수금의 원리금상환, 6.기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비의 지출” 등으로 규정하고 있음.

4.3. 기금의 관리와 운용

- 기금은 농림수산식품부장관이 관리·운용하며, 운용 및 관리에 관한 사무를 금융기관에 위탁할 수 있다.
- 기금의 운용·관리에 관한 다음 각 호의 사항은 남북농수산협력추진위원회의 심의를 거쳐야 한다.
 - 기금의 운용·관리에 관한 기본정책

- 기금운용계획
 - 결산보고
 - 그 밖에 농림수산식품부장관이 필요하다고 인정하는 사항
- 운용계획의 수립에 있어 관계기관과 관련된 중요한 사항에 관하여는 미리 해당기관과 협의하여야 한다.

4.3.1. 취지

- 예산 확보와 집행의 효율성, 기금운용의 투명성 제고
 - 농림수산식품부장관은 기금 운용에 있어 중요한 사항은 관계기관과 미리 협의를 하도록 함으로써 예산 확보와 집행의 효율성을 기해야 함.
 - 기금의 관리·운용에 있어서도 위원회의 심의를 거치게 함으로서 기금 운용의 투명성을 기해야 함.
- 농수산협력사업은 농림수산식품부가 관장
 - 남북농수산협력기금에 있어서도 농림수산식품부장관이 관리·운용하도록 하는 것이 적절함.
 - 기금운용에 있어 중요한 사항에 대하여는 관계기관과 긴밀한 협조를 하도록 함으로써 예산 집행의 효율성과 중복투자를 미연에 방지할 수 있도록 함.
 - 기금의 운용에 관하여 남북농수산협력추진위원회의 의결을 거치도록 함으로서 공정하고 투명하게 운용

4.3.2. 참조

- 남북협력기금법
 - 제7조 제1항에서는 “기금은 통일부장관이 운용·관리한다”라고 규정

- 동조 제3항에서는 “통일부장관은 기금운용계획을 수립할 때 기금운용계획 중 경제 및 재정·금융정책과 관련되는 중요 사항은 미리 기획재정부 장관 및 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다”라고 규정
 - 동조 제4항에서는 “기금의 운용·관리에 관한 ... 사항은 「남북교류협력에 관한 법률」 제4조에 따른 남북교류협력추진협의회의 심의를 거쳐야 한다”라고 규정하여 기금은 통일부장관이 관리·운용하게 함.
 - 제9조 제1항에서는 “통일부장관은 공무원 중에서 기금수입 징수관·기금재무관·기금지출관 및 기금출납공무원을 임명한다”고 하여 기금의 수입과 지출에 관하여 각각 주어진 전문적인 업무 영역을 둬으로써 기금 수입과 지출에 있어 정확하고 투명한 기금 운용을 할 수 있도록 함.
 - 제12조는 기금에 여유자금이 있을 때에 여러 방법으로 이를 운용할 수 있다고 규정
 - 제13조 제1항, 제2항에서는 이익 및 결손이 발생하였을 때 전액 적립 또는 보전할 수 있도록 규정
- 남북협력기금운용관리규정
- 제6조 제1항에서 “기금수탁관리자는 통일부장관이 정하는 방침에 따라 남북협력기금법 제12조 및 영 제19조의 규정에 의한 방법으로 기금의 여유자금을 운용할 수 있다”라고 규정
 - 동조 제2항에서는 “기금수탁관리자는 제1항의 규정에 의하여 기금의 여유자금을 운용함에 있어서 안전성, 유동성 및 수익성을 고려하여야 한다”고 규정하여 운용상의 한계를 두고 있다.
 - 제12조(기금관리심의위원회 설치) 제1항에서는 “통일부장관은 기금운용계획·지원제도·기금지원에 대한 심의, 기금사용결과의 점검·평가를 위하여 기금관리심의위원회를 설치할 수 있다”고 규정
 - 동조 제2항에서는 “기금관리심의위원회는 위원장 1인을 포함하여 10인 이내의 위원으로 구성하며, 위원장은 통일부차관이 된다”고 규정

4.4. 보고 및 환수

- 농림수산물식품부장관은 대통령령이 정하는 바에 의하여 기금을 사용하는 자에게 그 사용계획 및 사용결과를 보고하게 할 수 있다.
- 농림수산물식품부장관은 기금을 사용하는 자가 당해 기금의 지출 목적 외에 사용한 때에는 지출된 기금의 전부 또는 일부를 환수할 수 있다.
- 기금의 환수에 대하여는 국세채납처분의 예를 준용한다.

4.4.1. 취지

- 기금의 투명한 사용을 촉진하고 기금 운용의 사후관리를 강화
 - 기금을 사용하는 자가 기금을 지출 목적에 맞게 사용하고 그것을 보고할 수 있도록 강제함.
 - 지출된 기금을 환수할 경우 근거자료를 확보

4.4.2. 참조

- 남북협력기금법
 - 제11조 제1항에서는 “기금을 사용하려는 자는 기금사용 계획을, 기금을 사용한 자는 기금사용 결과를 각각 대통령령으로 정하는 바에 따라 통일부장관에게 보고하여야 한다”라고 규정
 - 동조 제2항에서는 “통일부장관은 기금을 사용하는 자가 해당 기금지출 목적 외의 용도에 사용하였을 때에는 지출된 기금의 전부를 환수할 수 있다”고 규정
 - 제14조는 기금의 운용·관리 사무를 위탁할 수 있으며, 그것을 감독하고 필요할 경우 명령을 할 수 있도록 규정

- 남북협력기금운용관리규정
 - 제3조는 “기금수탁관리자는 분기별로 기금의 조성 및 운용상황을 매분기 종료 후 20일 이내에 통일부장관에게 보고하여야 하며, 통일부장관은 이를 관계행정기관의 장에게 통보한다”고 규정하여 정기적인 보고를 의무화 함.

제 8 장

요약 및 결론

- 1980년대 말 이후 1995년 대홍수 피해 발생까지 북한 농업부문의 심각성은 잠재해 있었다. 사회주의 경제권이 해체되면서 북한경제도 심각한 침체에 접어들었다. 산업시설 가동률이 급락하면서 농업부문에서는 농자재 조달이 어려워졌다. 농업기반시설도 갱신되지 못하고 지속적으로 낙후되었다. 이 상황은 결국 농업생산 침체와 식량난을 초래하였다. 1990년대 중반 자연재해 발생으로 북한의 식량난이 가중되었으며 위기 상황이 국제사회에 노출되기에 이르렀다.
- 북한은 식량난을 겪으면서 새로운 농정시책들을 추진하였다. 주체농법이라는 지도이념 관철을 중심 내용으로 하던 과거 농정과 달리 이 새로운 농정시책은 보다 실천적인 내용들로 구성되었다. 증산을 위한 종자혁명방침, 두벌농사방침, 감자 농사혁명방침 등을 강조하였으며, 농업기반정비 부문에서는 토지정리사업과 대규모 물길공사를 추진하였다. 축산부문에서는 곡물 부족 상황을 반영하여 초식가축 사육을 강조하였다.
- 이러한 농정시책을 계획대로 추진하기 위해서는 제도 개선과 자본 조달이 필요하였다. 식량난 이후 농업부문에 가장 먼저 도입된 제도 개선 실험은 「새로운 분조관리제(1996년)」이다. 이 제도의 핵심은 초과생산에 대한 보상

을 수매가격이 아닌 농산물로 지급한다는 데 있다. 그 당시 정부 수매가격과 농민시장가격의 차이가 매우 컸기 때문에 농업생산에서 동기유발효과를 기대할 수 있었다. 그러나 2~3년 후까지 북한 농업생산에서 기대하였던 안정적 증산효과는 나타나지 않았으며 제도 자체의 본격 도입도 무산되었다.

- 농정시책 추진에 필요하였던 외부자본의 도입은 국제사회와 남한의 농업 지원 형태로 이루어졌다. 국제사회의 대북 농업 지원에서 주목할 만한 것은 1998년 수립된 「농업복구 및 환경보호계획」에 대한 지원이다. 국제연합(UN), 유엔개발계획(UNDP), 유엔식량농업기구(FAO), 국제농업개발기금(IFAD), 국제민간지원단체 등이 이 계획과 관련된 농업 지원사업을 추진하였다.
- 한편 남한의 대북 농업 지원은 규모 측면에서 국제사회의 지원을 상회하였으며 그 방식도 다양하였다. 정부의 식량 및 비료 지원은 비록 인도적 차원에서 추진되었으나 북한의 농업생산을 보완하였다는 점에서 농업 지원에 해당되는 측면이 있다. 민간지원단체의 농업 지원은 지원 대상 농장의 농업 생산 증대에 직접 기여하였을 뿐만 아니라 농업기술교류와 인적교류를 확대하는 데에도 기여하였다.
- 이와 같이 국제사회 및 남한의 농업 지원은 북한의 인도적 상황을 개선시키고 농업생산을 단기적으로 증대시키는 데 기여를 하였다. 그러나 북한 농업의 재생산구조 개선에는 뚜렷한 역할을 하지 못하였다. 그 원인은 주로 북한의 낮은 개혁·개방 수준에 있다.
- 제도개혁 실험과 외부자본의 유치에서 기대한 성과를 얻지 못한 북한은 2002년에 「7·1경제관리개선조치」를 단행하였다. 이 조치의 내용은 가격·임금·환율의 현실화와 경영의 분권화로 요약될 수 있다. 2000년 들어 북한에서 식량 생산이 차츰 증가해 왔으나 7·1 조치의 효과가 얼마나 작용하였

는지는 정확히 알 수 없다. 7·1 조치의 내용 속에 농업생산 증대를 유도하는 기제가 뚜렷하지 않고 자본의 뒷받침도 취약한 상태이기 때문에 그 효과는 그리 크지 않을 것으로 추정된다.

- 북한의 수산업은 농업보다 사정이 더 열악해지고 있다. 북한의 수산물 생산량은 1980년대 중반 180만 톤을 정점으로 지속적으로 감소하여 2007년에는 86만 톤에 불과한 것으로 추정되고 있다. 이는 물론 에너지 및 자재의 부족, 어선 및 어구의 노후화와 부족, 기술의 부족에 주된 원인을 두고 있으며, 부분적으로는 자원의 고갈에도 기인하고 있다. 북한의 경우 그리 넓지 않은 어장을 보유하고 있으며 자원도 부족함에도 불구하고 중국에 동해어장 입어를 허가하는 등 부존자원을 스스로 이용하지 못하는 상황에 머물고 있다.
- 농수산부문의 발전을 이루기 위해서는 지속적인 제도 개선과 자본 조달이 이루어져야 한다. 그러나 북한경제는 1990년대 들어 지금까지 개혁 부진과 자본 부족에 직면해 있다. 농업생산부문의 경우 부분적인 개혁 시도는 자본 부족으로 인해 소기의 성과를 달성하는 데 성공하지 못하였으며, 농업복구 개발을 위한 해외자본 확보 노력은 제도개혁 수준 미흡으로 성과를 거두지 못하였다. 15년여에 걸친 농수산분야의 다양한 증산시책 추진에도 불구하고 북한 농수산부문의 구조와 기반을 대변하는 대부분의 지표가 크게 개선되지 않고 있다.
- 이러한 상황을 벗어나기 위해서는 북한 농수산부문 내외부에서 획기적인 변화가 필요하다. 북한 내부의 제도 개선과 외부 자본의 대규모 투입이 동시에 이행되어야 하는 것이다. 그러나 현 상황에서 동시 이행은 불가능하다. 가장 큰 이유는 북한과 국제사회의 입장이 다르기 때문이다. 1990년대 말 농업복구개발계획(AREP계획) 수립 당시 북한의 개방적인 자세는 국제사회에 고무적인 현상으로 받아들여졌다. 그러나 정작 사업 추진 과정에서 북한의 개혁·개방 수준은 기대에 크게 미치지 못하였다. 북한의 입장에서는

외부의 지원과 참여 정도에 따라 자신의 태도와 진로를 결정하려 하였을 수 있지만 국제사회는 북한의 변화 가능성을 먼저 확인하려 한 것이다.

- 북한 경제부문에 종사하는 전문 인력의 준비 상태가 미흡한 점도 회생과 발전에 장애가 되고 있다. 북한은 오랫동안 폐쇄 상태를 유지해 왔다. 따라서 국제사회와의 의사소통 및 거래를 담당할 전문 인력이 질적·양적으로 부족할 수밖에 없었다. 이는 개혁·개방에 대한 북한당국의 소극적 자세 못지않게 국제사회의 적극적 지원을 유인하는 데 중대한 장애로 작용해 왔다. 북한 내부의 개혁 진전에 관계없이 대북 지원을 고려할 수 있었다 하더라도 대규모 자본 지원은 실현되기 어려웠다. 이에 대한 합의 도출이 불가능하였기 때문이다. 합의 도출은 북한의 개혁 추진 여부뿐만 아니라 북핵문제 해소와 6자회담 진전, 남북관계의 개선 상황 등과 밀접한 관계가 있다.
- 남북한 정부가 함께 주도적으로 추진할 수 있는 협력 분야는 농수산업 및 농어촌 기반정비, 산림복구, 농수산 기술교류협력, 등이다. 이 사업들이 추진된다면 북한의 생산성을 크게 증대시킬 수 있다. 또한 농어촌주민의 생활을 개선시키고 국토환경을 보전하는데도 기여할 것이다. 이들 협력사업의 규모는 정부가 주도해야 할 만큼 크기 때문에 즉시 실행에 옮겨질 수는 없다. 아직 북한 내에서 대규모 자본이 효율적으로 이용될 가능성이 낮기 때문이다. 일정 지역을 대상으로 한 시범협력사업을 통해 경험을 쌓은 후 추진하는 것이 바람직하다.
- 농수산분야 남북협력사업은 전략적으로 추진해야 한다. 첫째, 가장 중요한 것은 주된 목표를 설정한 후 거기에 맞는 협력사업의 형태를 결정하고 추진하는 것이다. 북한 농수산부문의 현 상황을 고려해 설정할 수 있는 협력사업의 목표는 인도적 지원, 증산, 생산기술 전파, 교육·훈련 기회의 제공, 북측 협력 상대방의 자립, 농어촌지역 생산·생활기반 복구 등이며, 이들 다양한 목표 중 현실적으로 달성 가능한 주요 목표를 분명하게 설정해야 한다.

- 둘째, 단계적으로 접근해야 한다. 우선 협력사업의 규모는 중소기업에서 시작해 성과를 확인해가며 점차 규모를 늘려나가야 한다. 지원사업이든 경협사업이든 투하되는 자본이 효율적으로 이용될 수 있는가를 확인해야 하기 때문이다. 농수산물협력의 목표와 형태는 지원·교류를 중심으로 하는 협력사업을 통해 기반을 조성하고 이를 토대로 점차 상업적 협력으로 구성되는 경협사업을 추진하는 방식으로 접근할 필요가 있다.
- 셋째, 협력 성과가 지속적으로 나타날 수 있도록 협력사업을 추진하는 것이 중요하다. 협력사업을 통해서 단기적으로는 북한의 농수산물 생산이 늘어날 수 있겠지만 중장기적인 발전의 토대가 구축되지 못한다면 개발협력의 목표를 달성할 수 없기 때문이다. 이를 위해서는 우선 양측 협력 당사자와 관련자의 능력을 개발할 수 있는 협력사업이 추진되어야 한다. 시범 협력사업을 활용해 양측 참여자의 능력을 향상시킬 수 있다. 북측 참여자에게는 기술의 향상, 시장경제에 관한 이해 확산, 국제사회와 소통할 전문인력 양성 등의 효과를 가져다 줄 수 있다. 남측 참여자에게는 북한 체제에 대한 전반적 지식과 이해를 향상시켜 남북 경협사업을 효율적으로 추진할 수 있도록 전문성을 강화하는 데 도움을 줄 수 있으며, 대규모 경협 추진시 시행착오로 인한 비용 발생을 최소화시킬 수 있다.
- 현 상황에서 대북 농수산물분야 교류협력을 효과적으로 수행하고 성과를 최대화하기 위해서는 우선적으로 추진해야 할 과제가 있다. 당국 간 협력사업 추진을 위한 대화채널 복원, 협력의 효율을 높일 수 있는 적절한 선도적 협력사업 발굴과 추진, 현 상황에서 북한의 수용 가능성이 높고 협력 효과도 큰 과학기술 분야의 협력 추진 등이 그것이다.
- 우선 남북 당국자 간 농업협력 협의채널이 복원되어야 한다. 남북한 당국은 농업분야에서 2005년 남북농업협력위원회 제1차 회의를 개최해 5개 분야의 협력사업을 선정·추진기로 합의한 바 있다. 그러나 남북농업협력위원회

는 재개되지 않고 있으며 합의된 사항도 이행되고 있다고 말하기 어렵다. 그 이유는 명확하지 않지만 양측의 기대 수준의 차이에 있는 것으로 추정할 수 있다. 또 2007년에는 제2차 남북정상회담 후속으로 열린 남북총리회담에서 남북경제협력공동위원회 산하에 농수산협력분과위원회를 설치할 것을 합의하고, 분과위 회의에서는 농수산협력사업을 추진하기로 합의한 바 있다. 향후 남북회담을 재개하여 협력의 장애요소를 제거하고 발전방안을 모색해야 할 것이다.

- 당국 간 협력의 성격, 범위, 규모 등에 대해 남북 양측이 달리 이해하는 부분이 있다면 이에 관한 이견을 해소할 필요가 있다. 당국 간 직접 협력사업에 대해 북한 당국이 부담을 안고 있다면 그 부담을 완화하기 위한 방안을 찾을 필요도 있다. 또 남북 간 협력의 비전과 중장기 로드맵을 마련해 북한에 제시하고 적극적 반응을 유도해야 한다.
- 각종 지원 프로젝트와 경협 프로젝트로 구성된 종합적 협력사업을 선도적으로 추진하는 것도 중요하다. 북한은 농업회생과 발전을 위해 내부적으로 과감한 개혁을 추진하는 한편, 해외로부터 대규모 자본을 조달해야 한다. 그러나 제도개선과 자본조달의 동시 이행이 어려운 현 상황에서는 남북한 양측이 감내할 수 있는 규모의 시범협력사업을 추진할 필요가 있다. 이 협력 형태는 협력특구를 지정해 여기에서 종합적인 협력사업을 추진하자는 것이다. 이 협력사업이 섬세하게 기획되고 실행에 옮겨진다면 남북한 모두에게 유용한 결과를 가져다줄 수 있다.
- 남한은 협력사업 추진 과정에서 시행착오를 통해 북한의 해당 부문에 대한 구체적인 지식정보를 축적할 수 있으며 의사결정 방식에 관해 이해의 폭을 넓힐 수 있다. 또한 선도적 협력사업의 성과 홍보를 통해 본격적인 남북 농수산협력사업 준비와 추진에 관한 국민적 합의를 도출할 수도 있다. 북한에게는 선도적 협력사업의 추진 과정에서 제도개선 방향을 제시해 줄 수 있

다. 선도적 농업협력사업 실험은 개발에 필요한 외부자본의 유입 방안과 경로를 제시할 수도 있다. 이 경험을 통해 북한은 그들이 처한 경제침체의 함정에서 효과적으로 탈출할 수 있는 길을 찾을 수도 있다.

- 한편 농수산분야의 남북 교류협력사업을 효과적으로 추진할 수 있도록 관련 법규를 제정할 필요도 있다. 북한의 개혁개방의 수준이 매우 낮고 남북한 관계가 정상화되지 않은 현 상황에서 대북 농수산교류협력을 증진시키기 위한 특별한 법률이 필요하지 않은 것은 사실이다. 그러나 남북한 관계가 정상화되고 북한이 개혁개방에 돌입하게 된다면 상황은 달라진다. 주민의 기본욕구 충족에 농수산분야가 매우 중요하다는 점과 경제개발 초기단계에 수입대체를 통한 자본축적에 농수산분야가 큰 기여를 할 수 있다는 점을 고려한다면, 북한의 농수산개발사업은 대규모로 추진되어야 하며 우리는 이를 위한 지원체제를 갖추어야 한다. 그 준비로서 북한농업을 지원하기 위한 제도를 미리 검토해 볼 필요가 있다.
- 농수산분야 남북 교류협력 증진 관련 제도가 포함해야 할 주요 내용은 정의, 협력 및 지원당사자, 다른 법률과의 관계 등 법률적 기초와 관련된 사항, 기본계획의 수립과 책임기관 등 정책의 수립 및 추진체계와 관련된 사항, 인도적 지원과 개발협력 등 교류협력 및 지원사업에 관련된 사항, 협력과 지원 추진 재원과 관련된 남북농수산협력기금 설치 및 운영에 관련된 사항, 남북 농수산협력 관련정보의 교류와 관계기관 및 국제협력에 관련된 사항 등이다.
- 농수산분야의 남북 교류협력 증진을 위한 제도 구축에서 가장 중요한 것은 책임기관의 지정이다. 지금까지 우리나라의 농수산분야 대북 지원사업은 주로 민간지원단체가 수행해 왔으며 통일부는 남북협력기금을 지원하며 지도·감독하고 있다. 민간지원단체의 대북 지원사업은 어떤 분야를 중점적으로 추진하든 대부분 인도적 차원의 목적에서 출발하고 있으며 그 규모도 그리

크지 않다. 따라서 민간의 인도지원사업은 통일부가 지속적으로 관장하는 것이 합당하다. 그러나 본격적인 농수산분야 개발협력사업은 다르다. 이 경우에는 북한의 농업뿐만 아니라 한반도 전체의 농업발전을 고려하여 추진해야 한다. 따라서 책임기관은 농업정책에 전문성을 갖춘 농림수산식품부가 담당하는 것이 효율적이다.

- 대북 협력과 지원사업은 어느 한 분야가 독립적으로 수행할 수는 없다. 따라서 관계부처 및 기관 간에 협의와 조정이 필요하다. 협력사업의 효율적 추진을 위해서 관련 기관의 전문가가 참여하는 위원회를 설치해야 한다. 이 위원회는 농수산분야 대북 협력 및 지원 관련 정책, 기본계획, 시행계획 등을 심의하고 조정하는 기능도 수행할 수 있다
- 실무를 담당하는 실무책임기관을 설치하는 것도 중요하다. 이 기관은 북한과 긴밀한 협조를 통해 대북 농업개발협력 사업기획에 필요한 조사를 수행하고 사업을 집행하도록 한다. 또한 구체적인 사업시행계획을 작성하여 책임기관과 조정기구에 제출하는 역할도 수행한다. 실무책임기관은 농업·산림·수산분야, 법률, 대북협력 등에 대한 전문지식을 갖춘 인력으로 구성하도록 한다.
- 일원화된 평가 시스템을 구축하여 운영해야 한다. 대북 교류협력사업의 평가, 모니터링, 사후관리는 매우 중요하다. 왜냐하면 지원을 받는 북한이나 지원을 하는 남한 모두 많은 시행착오를 겪을 것이기 때문이다. 전문성을 갖춘 평가기구를 설치하여 활동을 보장하고, 평가결과를 직접 책임기관과 조정기구에 보고하며, 이 내용이 차기 사업의 기획 및 예산배정에 활용되는 환류시스템을 구축해야 한다.
- 대북 농수산교류협력에서 무엇보다 중요한 것은 협력사업의 추진 목적과 협력사업의 형태 구분이다. 대북 협력사업의 주요 목적은 생산증대, 생산기

술향상, 생산기반확충, 농어촌생활기반확충, 농수산부문 구성원의 능력향상 등이다. 이러한 각각의 목적에 따라 협력사업의 형태와 방식도 다양하게 전개되어야 한다. 또한 협력사업 시행주체도 정부, 지자체, 공공기관, 민간 등 다양화될 필요가 있다. 농수산분야 대북 교류협력 증진을 위한 새로운 제도에는 이에 대한 세심한 고려가 담겨 있어야 한다.

부록

중국·대만(兩岸) 간 교류협력의 전개 및 현황

1. 양안관계(兩岸關係)의 형성 및 특징

- 제2차 세계대전 이후 1949년 10월 1일 중국 공산당이 중화인민공화국을 수립하자 국민당정부는 1949년 12월 7일 대북(臺北)에 임시수도를 정하고 대만(臺灣)으로 이주함으로써 중화인민공화국과 대만으로 분리되어 양안관계가 형성되었음.
- 양안관계 형성 이후 중국은 중화인민공화국이 유일한 합법정부이고 대만이 중국 주권의 관할 하에 놓여있다는 입장을 견지하고 ‘하나의 중국’ 원칙하에 ‘일국양제(一國兩制)’의 통일방안을 일관되게 제시해 왔음.
- 대만은 국민당정부가 1911년 신해혁명(辛亥革命)²⁰에 의해 1912년 탄생한 중화민국(中華民國)의 정통성을 이어받았으며, 양안의 분단이라는 현실적 상황에서 중국과 대만 두 지역은 쌍방의 통치권을 인정하고 국제적으로 병존하는 두개의 국제법인으로 파악해야 한다는 입장을 견지해왔음.
 - 양안의 통일방안으로 중국에 2개의 상호 대등한 독립적 실체가 공존하

²⁰ 1911년에 청나라를 무너뜨리고 중화민국(中華民國)을 수립한 혁명. 1911년 10월 호북성 무창(武昌)에서 봉기하여, 그 이듬해 1월에 쑨원(孫文)을 임시 대통령으로 하는 임시 정부를 수립하였으나, 혁명 세력이 약한 탓에 위안스카이(袁世凱)가 대통령에 취임하여 군벌정치를 폈음.

- 는 ‘일국양구(一國兩區)’ 방안을 견지
- 2008년 5월 출범한 마잉주(馬英九)정부는 ‘양안의 통일을 반대하고(不統), 대만 독립을 추구하지 않으며(不獨), 무력을 동원하지 않는다(不武)’는 소위 ‘신삼불정책(新三不政策)’을 제시하고, 대만 경제의 재도약을 위해 중국과 경제적 윈-윈을 도모하는 정치적 노선을 제시
- 양안관계는 남북한관계와 비교하여 분단의 역사적 배경, 체제를 비롯한 쌍방의 정치경제적 조건과 상대방 정책에 대한 주동성과 피동성 그리고 국제적 지위 및 실질적 교류협력 등에서 본질적으로 차이가 있음.
- 국제사회에서는 양안관계를 보편적으로 ‘하나의 중국’ 원칙에 따라 중국의 일부분인 대만과 중국을 대표하는 유일한 합법정부인 중화인민공화국 간의 국내차원의 관계로 인식
 - 남북한관계가 기본적으로 유엔에 가입하고 있는 국제사회의 자주독립적인 주권국가 간의 관계로 인식되고 있는 것과는 차이가 있음.
- 한편 양안관계는 남북한관계와 마찬가지로 쌍방이 모두 체제와 이념이 다른 분단국가이지만 동일한 역사와 문화를 공유하는 동일한 민족이며, 기본적으로 통일이나 통합을 지향한다는 점에서 유사성이 있음.
- 다만, 양안은 분단국가이지만 한반도처럼 외세에 의해서 분단이 이루어진 국제형 분단국가가 아니고 내부혁명의 결과로 본토와 대만으로 갈라진 내쟁형(內爭型) 분단국가라는 특징이 있음.
 - 양안의 통일문제는 외세의 개입이 없이 당사자들 간의 대화와 협상으로 해결될 수 있다는 점에서 남북한관계와 차이점이 있음. 중국은 중국 공산당과 대만 집권당의 당대당(黨對黨) 담판을 통한 ‘제3차 국공합작(國共合作)’²¹에 의해 ‘하나의 중국’을 추구하는 입장을 견지

²¹ 제1차 국공합작: 1924.1~1927.7, 제2차 국공합작: 1937.9~1945.8

2. 양안(兩岸) 간 교류협력의 전개

2.1. 교류협력의 구분 및 비교

- 양안 간 교류협력은 크게 정치적 교류협력과 비정치적 교류협력으로 구분할 수 있음.
 - 정치적 교류협력은 경제와 정치, 민간과 정부의 분리 원칙에 따라 정부 간 대화의 대체 통로로서 외형상 반관반민 기구인 대만의 ‘해협교류기금회(海峽交流基金會; 약칭 해기회)’와 중국의 ‘해협양안관계협회(海峽兩岸關係協會; 약칭 해협회)’ 간의 교류협력을 의미
 - 비정치적 교류협력은 민간차원의 경제, 사회, 문화 등 방면의 인적·물적교류협력을 의미

- 양안 간 교류협력에서 사실상 정부차원의 교류협력을 의미하는 정치적 교류협력은 극히 제한적으로 이루어졌으나, 비정치적 교류협력은 매우 활발하게 이루어졌음(政冷經熱).
 - 양안 간 비정치적 교류협력은 인적교류(친척방문 포함)를 포함하여 정경분리 원칙에 입각하여 주로 경제분야에서 교역 및 투자 형식의 교류협력이 활발하게 이루어졌음.
 - 경제분야에서 양안 간 교역 및 투자 형식의 경제교류협력이 활발하게 이루어진 것은 중국과 대만이 각기 처한 경제상황에서 상호보완성을 추구한 결과라고 할 수 있음.

- 양안 간 교류협력은 정부차원의 공식적인 교류협력의 틀이 존재하고, 교류협력의 상당부분이 정부와 민간단체의 지원·협력사업이며, 경제교류협력의 형식 가운데 상업적 투자협력이 극히 제한적으로 이루어지고 있는 남북한 간 교류협력과는 일정한 차이가 있음.

2.2. 양안 간 정부차원의 교류협력 현황

2.2.1. 정부대체 협상기구의 형성

- 중국은 1978년 개혁개방정책을 추진하는 과정에서 대 대만 정책기조를 무력사용에 의한 대만해방에서 평화통일로 전환하였음.
 - 중국의 평화통일 기조는 ‘하나의 국가· 두 개의 제도(一國兩制)’ 통일방안과 대만과의 ‘삼통(通商·通郵·通航)·사류(경제·문화·과학기술·체육 교류)’ 정책으로 함축됨.
 - 중국의 정책변화는 양안 간 긴장완화에는 기여하였지만 대만이 ‘일국양제’와 ‘삼통·사류’의 평화공세에 대응하여 수세적 방어전략인 ‘삼민주의 통일정책’과 ‘삼불(不接觸, 不談判, 不妥協)정책’을 고수하여 구체적인 교류협력으로 이어지지는 않았음.

- 대만은 1987년 7월 38년 동안 유지해오던 계엄령을 해제하는 동시에 대만 국민의 홍콩, 마카오 등을 경유한 중국방문금지령을 폐지하고 11월 정식으로 중국 친지방문을 허용하는 정책을 실시함으로써 양안의 경제·사회·문화적인 교류가 민간차원에서 활발하게 전개되었음.
 - 대만 정부는 민간차원의 교류협력 활성화에 부응해 1990년 총통 자문기구인 국가통일위원회(國家統一委員會)를 설치하고 호혜교류단계, 상호신뢰와 협력단계, 협상통일단계로 구분되는 3단계 통일방안이 포함된 국가통일강령을 수립
 - 이로써 중국 공산당 중앙위원회에 설치되어 있는 대 대만정책, 통일정책을 담당하는 최고의 정책결정기관인 중앙대만공작영도소조(中央臺灣工作領導小組)와 이 소조의 지침을 받아 대 대만정책, 통일정책과 관련된 각 부처의 업무를 조정하고 정책 집행을 지원하는 역할을 담당하는 국무원 대만사무관공실(臺灣事務辦公室)에 상응하는 대만의 공식 기구로 각각 국가통일위원회와 행정원 대륙위원회(大陸委員會)가 설치

- 대만은 1990년 경제와 정치, 민간과 정부의 분리 원칙하에 정부 간 대화의 대체통로로서 외형상 반관반민 기구인 ‘해협교류기금회(海峽交流基金會)’를 발족시키고, 양안 간 교류협력을 전담 추진하도록 하였음.
 - 또한 대만은 ‘동원감란시기(動員戡亂時期)’ 규정을 폐지하여 더 이상 중국을 반란단체로 규정하지 않고 정상적인 정치실체 및 대화상대로 간주하는 조치를 취함.
 - 중국도 1991년 양안 간 교류협력 과정의 제반 문제를 처리하는 준정부 기구인 ‘해협양안관계협회’를 설립하여 양안 간 정치적 교류협력은 대만의 ‘해협교류기금회’와 중국의 ‘해협양안관계협회’ 두 기구를 통해서 이루어지고 있음.

표 1. 양안 간 정부차원의 교류협력 추진기구

구 분	중 국	대 만
최고정책 결정기구	중앙대만공작영도소조 (中央臺灣工作領導小組) • 중국공산당 중앙위원회에 설치된 대만정책, 통일정책 담당 기구 • 최고층 지도부 내의 협의체	국가통일위원회 (國家統一委員會) • 1990년 9월 공포한 [국가통일위원회 설립요점]에 근거 10월 7일 설립된 대통령 자문기구
총괄·조정 집행기구	국무원 대만사무관공실 (國務院 臺灣事務辦公室) • 1987년 11월 대만 주민의 중국내 친척방문 계기로 중국공산당 중앙대만공실을 1988년 8월 국무원으로 이관하여 확대 개편 • 양안 간 교류협력 증진 위한 신뢰구축 및 공감대 형성, 양안 간 4류 촉진 업무 수행	행정원 대륙위원회 (行政院 大陸委員會) • 1990년 10월 18일 설립된 중국에 대한 정책과 업무를 총괄하는 기관 • 1991년 1월 [행정원대륙위원회조직조례] 제정 공포
접촉·협상 기구	해협양안관계협회(海峽兩岸關係協會) • 1990년 11월 대만이 설립한 해협교류기금회의 교섭상대로 1991년 12월 26일 설립한 반관반민 기구	해협교류기금회(海峽交流基金會) • 1990년 11월 21일 정부와 민간이 공동출자한 재단법인 형태로 설립된 반관반민기구 • 행정원 대륙위원회로부터 권한 위임받아 정부를 대신해 교류협력에 수반하는 제반 업무 수행

자료: 최명길, 「남북교류협력에 관한 법률제 개선에 관한 연구: 중국·대만 교류법제와의 비교를 중심으로」, 국민대대학원 박사학위논문, 2004.

2.2.2. 양안 간 정부차원의 교류협력

가. 왕고회담(汪辜會談)

- 중국과 대만은 1980년대 들어 국제환경이 변화하고 양안 간 접촉과 교류가 증가하는 상황에서 양안 간의 특별한 돌파구를 마련할 필요가 있었으며, 양안 간 정치적인 입장 차이를 감안하여 정부 간 대화의 대체통로를 통한 접촉을 모색하기 시작하였음.
- 1993년 4월 27일 대만 ‘해협교류기금회’의 구전푸(辜振甫) 이사장과 중국 ‘해협양안관계협회’의 왕다오한(王道涵) 회장이 싱가포르에서 1차 회담(양안 대표들의 성을 따서 왕고회담汪辜會談 회담으로 지칭)을 개최하였음.
 - 이 회담은 민간차원의 접촉이라는 형식을 갖추었지만 양안 간 44년만의 공식적인 접촉이었다는 점에서 획기적인 회담으로 평가되고 있음.
 - 1차 회담 결과 ‘왕고회담 공동협약’, ‘양안공증서 사용·사증협약’, ‘양안 등기우편물조사·보상에 관한 협약’, ‘양안 연락 및 회담제도 협약’ 등 4가지의 협의를 발표

‘왕고회담 공동협약’ 주요 내용

- 본 회담은 민간성, 경제성, 사무성, 기능성 회담이며 쌍방은 다음과 같은 합의에 도달하였음.
1. 1993년도 협상의제
 - 쌍방은 올해 안에 ‘관련 규정을 위반하여 상대방 지역에 진입한 자의 송환 및 상환 문제’, ‘해상 밀수, 약탈 등 범죄활동 공동대처에 관한 문제’, ‘양안 해상 어로관련 분쟁의 처리 협상’, ‘양안 지적재산권 보호’ 및 ‘양안 관련 법원 간 관계 및 협조(양안 사법기관 간 상호협조)’(이상 잠정) 등 의제에 대해 실무협상을 진행함.

2. 경제교류

- 쌍방은 양안 간 경제교류와 상호보완, 상호이익을 더욱 더 강화하는데 인식을 같이 하며, 대만 상인의 중국 본토에서의 투자 권익 및 관련 문제와 양안 경제계 인사의 상호 방문 등 문제에 대해 적절한 시기에 적절한 장소에서 협의를 지속하는 것에 동의함.

3. 에너지·자원의 개발 및 교류

- 쌍방은 에너지·자원의 개발 및 교류 강화에 관한 협상을 진행하는데 동의함.

4. 문화, 교육, 과학기술 교류

- 쌍방은 청소년의 상호 교류, 양안 언론계의 교류 및 과학기술교류를 적극 추진하는데 동의함.
- 연내에 청소년 재능예능대회 및 상호방문을 실시하고, 청년의 교류와 언론 매체 책임자 및 기자들의 상호방문을 촉진함.
- 과학기술 종사자의 상호방문, 과학기술연구 출판물의 교환, 과학기술관련 용어의 통일, 상품의 규격화·표준화문제를 심도있게 논의하고, 컴퓨터산업 및 기타 산업의 과학기술 교류를 촉진함.

5. 서명 및 발효

- 공동협약에 서명한 날(1993.4.29)로부터 30일 이후부터 효력이 발생함.

해협양안관계협회
海峽兩岸關係協會
회장

재단법인 해협교류기금회
財團法人海峽交流基金會
이사장

표 2. 양안 간 회담 추진 현황, 1991~1999년

	회담 명칭	주제	성과
1	양안공동 해상범죄 방지·통제 절차 문제 회담 1991.11.4~7, 북경	양안공동 해상범죄 방지·통제 절차문제 관련사항 협의	<ul style="list-style-type: none"> • 공동협력항목, 실질협의 시기, 지점 등에 관한 광범위한 의견 교환. • 구체적인 성과 없음. • (해협회 미설립시기임)
2	양안 '문서검증' 및 '등기우편' 제1차 회담 1992.3.22~27, 북경	양안 '문서확인' 및 '등기우편' 사항 협의	첫 의견 교환, 구체적인 성과 없음.
3	양안 '문서검증' 및 '등기우편' 제2차 회담 1992.10.26~29, 홍콩	양안 '문서확인' 및 '등기우편' 사항 협의	'하나의 중국'에 대한 인식 차이, 중국의 자국 관점에 입각한 협의 기록 요구로 결론 도출 실패
4	양안 '문서확인' 및 '등기우편' 제3차 회담 1993.4.7~11, 북경	양안 '문서확인' 및 '등기우편' 사항 협의	2가지 사항 합의 도출
5	구당회담(邱唐會談; 왕고 회담 제1차 예비협상) 1993.4.7.~11, 북경	<ul style="list-style-type: none"> • '문서확인' 및 '등기우편' 2가지사항 가서명 • 왕고회담 관련사항 처리 	<ul style="list-style-type: none"> • 2가지 합의사항 가서명 • 왕고회담 의제 공유
6	왕고회담 제2차 예비협상 1993.4.23~26, 싱가포르	왕고회담 관련사항 처리	'양회 연락과 회담방식 제도화', '경제교류', '문화·교육, 과학기술 교류' 등 회담 의제에 관한 의견교환
7	제1차 왕고회담 1993.4.7~27, 싱가포르	예비협상에서 논의된 4가지 의제 협의	'양안 증서사용 검증 협의', '양안 등기우편 조회 보상 사항 협의', '양안 연락 및 회담제도 협의', '고왕회담 공동협의' 4가지 사항 합의 서명
8	왕고회담 제1차 실무협상 1983.8.28~9.3, 북경	'왕고회담 공동협의'에서 제시된 1993년도 의제에 관한 협상	중국의 경제관련 의제 추가요구로 협상 무산
9	왕고회담 제2차 실무협상 1993.11.2~7, 하문	'불법 입국', '비행기납치', '어업분쟁', 및 '양회인원 입출국 왕래 편의 방법' 등 4가지 의제 협상	4가지 의제에 대한 실질 협상 진행

표 2. 양안 간 회담 추진 현황, 1991~1999년(계속)

	회담 명칭	주제	성과
10	왕고회담 제3차 실무협상 1993.12.18~22, 태북	<ul style="list-style-type: none"> • ‘불법 입국’, ‘비행기납치’, ‘어업분쟁’, 및 ‘양회 인원 입출국 왕래 편의 방법’ 협상 • ‘범죄 공동 처벌’, ‘사법 협조’, ‘지적재산권’ 및 ‘대만상인 보장’ 등 의제에 관한 의견 교환 	중국의 자국 법률관할권 회피로 협상결과 도출 실패
11	제1차 초당회담(焦唐會談) 1994.1.31~2.5, 북경	‘왕고회담 공동협의’ 및 후속 실무협상에 관한 협의 진행	<ul style="list-style-type: none"> • ‘초인화(焦仁和)와 당수비(唐樹備)의 회담 공동 뉴스원고’ 발표 • ‘양회 사무인원 출입국 왕래편의방법 협의’ 확정
12	왕고회담 제4차 실무협상 1994.3.24~31, 북경	‘불법 입국’, ‘비행기납치’ 및 ‘어업분쟁’ 등 3가지 의제 협상 지속	‘초인화(焦仁和)와 당수비(唐樹備)의 회담 공동 뉴스원고’에 대한 쌍방의 인식 불일치로 합의 무산
13	왕고회담 제5차 실무협상 1994.7.30~8.3, 태북	‘불법 입국’, ‘비행기납치’ 및 ‘어업분쟁’ 등 3가지 의제 협상 지속	쌍방 의견 교환
14	제2차 초당회담(焦唐會談) 1994.8.4~7, 태북	양회 협회업무 및 실무협상 등 의제에 관한 회담 진행	‘해기회(海基會)와 해협회(海協會) 태북회담 공동 뉴스원고’ 발표
15	왕고회담 제6차 실무협상 1994.11.21~28, 남경	‘불법 입국’, ‘비행기납치’ 및 ‘어업분쟁’, ‘공증서 부분 종류 발송 확대’, ‘빠른 우편’ 의제 협상	세무, 병력, 경력 및 전업 증명 등 4가지 사항 공증서 부분 발송 확대 합의
16	왕고회담 제7차 실무협상 1995.1.23~25, 북경	‘불법 입국’, ‘비행기납치’ 및 ‘어업분쟁’, ‘빠른 우편’ 의제 협상	쌍방 의견 교환
17	제2차 초당회담(焦唐會談) 1995.1.21~28, 태북	양회 협회업무, 사무 협상 의제 및 양안 교류사항에 관한 회담 진행	쌍방 의견 교환
18	제2차 왕고회담 제1차 예비 협상 1995.5.27~29, 태북	제2차 왕고회담의 절차문제 협의	‘제2차 왕고회담 제1차 예비 협상 공동인식’ 발표
19	제2차 왕고회담(汪辜會晤) 제1차 예비 협상 1998.4.22~24일, 북경	왕고회담 절차에 관한 협의 진행	

표 2. 양안 간 회담 추진 현황, 1991~1999년(계속)

	회담 명칭	주제	성과
20	왕고회담 제2차 예비협상 1998.7.26, 태북	왕고회담 절차에 관한 협의 진행	중국이 이번 왕고회담은 정식협상이 아니며, 쌍방간에 회담의제에 관한 공통인식에 도달하지 못하였다고 주장
21	허장회담(許張會談) 1998.9.22~24, 북경	양회 책임자의 왕고회담 절차에 관한 협의	쌍방 왕고회담 절차 합의
22	제2차 왕고회담(汪辜會晤) 1998.10.14~18, 북경	합의된 의제 논의	‘협상 제도화 회복 촉진을 통해 쌍방간 대화 강화’, ‘쌍방 양회 각계각층의 교류활동 강화’, ‘쌍방 주민의 권익 안전에 대한 언급 및 적극적 상호 협조 해결’, ‘왕다오한의 대만 답방’ 등에 대해 인식 공유
23	왕다오한(王道涵) 답방 제1차 예비 협상 1999.3.17~19, 태북	왕고회담에서 합의된 4가지 사항에 관한 쌍방의 인식 및 왕다오한 대만방문 관련 사항 협의	왕다오한의 1999년 가을 대만 방문 원칙적 합의
24	왕다오한(王道涵) 답방 제2차 예비 협상 1999.6.27~29, 북경	왕다오한 대만방문관련 사항 협의	왕다오한의 1999년 9월 중순 혹은 10월초 방문합의

자료: 台灣 行政院 大陸委員會(<http://www.mac.gov.tw>)

- 제1차 왕고회담 이후 1995년 장쩌민(江澤民)은 ‘강팔점(江八點)’이라는 담화에서 양안 정상의 상호방문을 비롯해 ‘하나의 중국’ 원칙에 입각한 양안의 평화통일 및 경제교류협력을 제의함으로써 양안 간 교류협력의 제도화를 추진하였음.
- 1998년 10월 중국 상해에서 개최된 제2차 왕고회담(汪辜會晤)에서는 구체적인 합의문 발표 없이 4개항에 대해 공통적인 인식에 도달하였다고 발표하였음.
 - ① ‘해기회’와 ‘해협회’ 양회는 정치, 경제 등 각 방면의 대화를 진행할 것을 결정하였으며, 양회의 책임자가 구체적인 협상 내용 및 일정을 조정

- ② 양회 책임자 등 각계각층의 상호방문을 포함하여 양회 간 교류를 더욱더 강화
 - ③ 양안 동포의 생명, 재산, 안전에 관련된 사건에 대해 양회는 상호협조 및 위탁을 강화
 - ④ 구전푸(辜振甫) 이사장은 왕다오한 회장의 대만 방문을 초청함. 왕다오한 회장은 이에 대해 감사를 표하고 적절한 시기에 대만을 방문하여 이해의 폭을 넓힐 것을 약속
- 중국과 대만 정부를 대신하여 진행된 양회 간 회담은 쌍방의 근본적인 정치적 입장 차이로 인해 제한적일 수밖에 없었음.
- 대만은 1996년 대 중국 투자제한조치를 취하였으며, 양안 간 전면적인 삼통대신 제한적인 삼통, 즉, 금문(金門), 마조(馬祖), 팽호(澎湖) 3개 섬과 중국 간 삼통을 허용하는 ‘소삼통’ 정책을 실시
 - 특히 2000년 대만 독립을 주장하는 민진당의 집권 이후 양안 간 정치적 교류협력은 교착되었으며, 더욱이 2006년 신헌법 제정을 통해 대만 독립을 선포하려는 시도로 민진당 집권기에 양안의 정치관계는 별다른 진전없이 교착국면을 유지
 - 2005년 후진타오정부는 ①‘하나의 중국’ 원칙 견지, ②평화통일, ③대만 주민의 희망에 부응, ④대만 독립 분열활동에 대한 반대와 비타협을 핵심 내용으로 하는 ‘호사점(胡四點)’을 제시하였음. 2005년 3월 제10기 전국인민대표대회 3차 회의에서 무력사용을 배제하지 않는다는 [반국가분열법]이 통과된 후 양안관계는 정부차원의 공식 접촉이 사라졌음.

나. 진강회담(陳江會談)

- 2008년 3월 적극적인 대 중국 유화정책을 표방한 국민당 마잉주(馬英九) 후보가 총통으로 당선된 후 천슈이벤(陳水扁)정부(2000.3~2008.5) 시절 급속도로 경색되었던 양안관계는 새로운 전환점을 맞이하였음.

- 대만 마잉주정부는 2008년 5월 ‘양안의 통일을 반대하고(不統), 대만 독립을 추구하지 않으며(不獨), 무력을 동원하지 않는다(不武)’는 소위 ‘신삼불정책(新三不政策)’을 제시하고, 대만 경제의 재도약을 위해 중국과 경제적 원-원을 도모하는 실리적인 노선을 제시하였음.
 - 마잉주정부는 정치, 안보 측면에서 양안 상호간 서로의 현실적 존재를 인정하되 ‘하나의 중국’ 원칙을 수용하는 가운데 상생을 도모하자는 ‘92공식(共識)’²²과 ‘일중각표(一中各表)’²³를 견지하고 있음.
- 마잉주정부의 출범을 계기로 대만 ‘해협교류기금회’와 중국 ‘해협양안관계협회’는 1998년 10월 제2차 왕고회담을 끝으로 10년 동안 단절되었던 양안 간 협상 기능을 복원하여 2008년 6월 중국에서 제1차 ‘진강회담(陳江會談)’(해협양안관계협회 천원린(陳云林) 회장과 해협교류기금회 장빙쿤(江丙坤) 이사장 간의 회담)을 개최한 이후 2008년 11월과 2009년 4월에 각각 제2차, 제3차 회담을 진행하였음.

표 3. 양안 간 진강회담(陳江會談) 개최 현황, 2008~2009년

	회담 명칭	주제	성과
1	제1차 진강회담 (陳江會談) 2008.6.11~14, 북경	‘양안 전세기’ 및 ‘중국인의 대만관광’ 등 2가지 의제 협의	<ul style="list-style-type: none"> • 양안 양회 간 대화협상 기제 제도화 정식 회복 • ‘해협 양안 전세기 회담요록’ 및 ‘해협 양안 중국인의 대만 방문여행에 관한 협의’ 서명 • 차후 양회 협상의제를 위한 후속조치 단행 • 양안 간 교류협력 방향 제시 • 양회 간 대화 및 교류 강화 • 천원린(陳云林) 답방 동의

²² ‘하나의 중국’과 ‘국가통일’을 표방하며 상대 정부를 인정하지 않던 중국과 대만이 1992년 10월 홍콩에서 만나 ‘92공식(共識)’이 합의되었음. 그 핵심은 ‘하나의 중국’을 인정하되 중국과 대만이 각자의 명칭을 사용한다는 것임.

²³ 하나의 중국을 인정하되 중국에 대한 각기 다른 해석을 용인한다는 의미임.

표 3. 양안 간 진강회담(陳江會談) 개최 현황, 2008~2009년(계속)

	회담 명칭	주제	성과
2	제2차 진강회담 예비 협상 2008.10.27, 심천	양안 항운, 해운, 우편, 식품안전 등 4가지 의제 및 친원린의 대만 방문관련 사항 협의	<ul style="list-style-type: none"> • 양안 항운, 해운, 우편, 식품안전 등 4가지 의제의 주요 내용 및 구성 합의 • 친원린 대만 방문 일정 협의
3	제2차 진강회담 2008.11.3~7, 태북	양안 항운, 해운, 우편, 식품안전 등 4가지 의제 및 후속조치 협의	<ul style="list-style-type: none"> • ‘해협 양안 항운협의’, ‘해협양안 해운협의’, ‘해협 양안 우편 협의’, ‘해협양안식품안전협의’ 등 4가지 합의문 서명 • 1차 회담의 2가지 합의사항 검토 및 개선방향 제시 • 차후 양회 간 협상 의제 협의 • 양회 각계각층의 연락 및 교류 방식 제도화, 양안 간 협상기제 제도화 강화
4	제3차 진강회담 예비 협상 2009.4.17~19, 태북	<ul style="list-style-type: none"> • 양안 범죄자 공동 처벌 및 사법 상호협조, 금융합작, 정기항선 및 대륙 자본의 대만투자 등 4가지 의제 협의 • 해기회 협상대표단의 중국방문 일정 협의 	<ul style="list-style-type: none"> • ‘양안 범죄자 공동 처벌 및 사법 상호협조 협의’, ‘해협양안 금융합작 협의’, ‘해협양안 정기항운 추가 협의’ 등 3가지 합의문의 주요 내용 및 기본 구성 합의 • 중국 자본의 대만 투자관련 의제에 관한 인식 공유 • 해기회 협상대표단의 중국 방문 주요 일정 합의
5	제3차 진강회담 2009.4.25~29, 남경	<ul style="list-style-type: none"> • 양안 범죄자 공동 처벌 및 사법 상호협조, 금융협력, 정기항선 및 중국 자본의 대만투자 등 4가지 의제 협의 • 차기회담의 우선협상의제 협의 	<ul style="list-style-type: none"> • ‘양안 범죄자 공동 처벌 및 사법 상호협조 협의’, ‘해협양안 금융협력 협의’와 ‘해협양안 정기항운 추가협의’ 등 3가지 합의문 서명 • 중국 자본의 대만 투자관련 의제에 관한 인식 공유 • 2008년도에 서명한 6가지 합의문의 집행현황 검토 및 개선방향 제시 • 양회 간 제4차 회담의 우선협상 의제에 관한 인식 공유 • 양회 단체 및 조직의 상호방문과 교류활동 지속 추진

자료: 台湾 行政院 大陸委員會(<http://www.mac.gov.tw>)

다. 최근 양안의 교류협력 확대 조치

- 천슈이벤 정부 시기 경색되었던 양안관계가 최근 회복되어 중국 정부는 복건성에 경제특구인 해협서안경제구(海峽西岸經濟區)를 조성하고 대만기업의 투자를 유치하여 양안 간 경제교류협력의 활성화를 도모하고 있음.
 - 중국 국무원은 2009년 5월 《복건성 해협서안경제구 건설 가속화에 관한 의견(關於福建省加快建設海峽西岸經濟區的若干意見)》(國發[2009]24호)을 발표
 - 대만은 복건성 제1위의 수입대상 국가로 2008년 수입액은 60.6억 달러이며, 복건성의 전체 수입액 308억 달러의 19.7%를 차지
 - 중국 정부는 해협서안경제구를 환발해경제권, 장강삼각주경제권, 주장삼각주경제권에 이은 제4의 경제권으로 육성할 계획임.

- 대만은 마잉주정부 출범 직후인 2008년 7월 17일 ‘대 중국 투자 상한선 완화 및 심사 간편화 방안(大陸投資金額上限鬆綁及審查便捷化方案)’을 발표하고 대만기업의 대중투자 규제를 일부 완화하는 조치를 취하였음.
 - 투자상한선을 순자산가치(NAV)의 40%에서 60%까지 허용하는 한편 대만 내 운영본부를 설립한 자나 대만 내 자회사를 설립한 외국계 글로벌 기업의 경우 투자상한선 규정을 폐지
 - 또한 대 중국 투자시 사전신고, 간편 심사, 프로젝트 심사, 중대 투자 항목의 심사를 간편화하는 조치를 취하였음.

표 4. 대 중국 투자 심사 간편화 주요 내용

분류	기존	변경
사전 신고	20만 달러 이하	100만 달러 이하, 투자 실행 후 6개월내 신고
간편 심사	2,000만 달러 이하	5,000만 달러 이하
프로젝트 심사	2,000만 달러 이상	5,000만 달러 이상, 단 향후 누적 증자금액이 5,000만 달러 초과시마다 프로젝트 심사
중대 투자	정책 심사	심사 전담반을 구성하여 자금 및 기술 심사

자료: KOTRA, “中·臺灣 경제협력 체제협적(CEPA) 어떻게 진행되나-우리경제에 대한 영향과 대응방안”, Global Business Report 09-040, 2009.10.23

- 대만 정부는 2009년 4월 26일 개최된 제3차 진강회담(陳江會談)에서 중국 자본의 대 대만 투자를 개방함에 따라 2009년 6월 30일부터 본격적으로 중국 자본의 대 대만 투자가 이루어지고 있음.
 - 중국 자본의 대 대만 투자개방 업종은 서비스업 177개, 제조업 64개, 공공건설프로젝트 11개 등 성숙산업을 위주로 총 192개 업종이 선정되었으며, IT산업 분야는 대부분 제외
- 2009년 4월 17~19일 해남성 박오(博鰲)에서 개최된 보아오포럼(Boao Forum)에서 원자바오(溫家寶) 총리는 ①중국기업의 대 대만 투자 촉진, ② 대만제품 구매 확대, ③대만기업의 중국시장 진출 지원, ④중국인의 대만여행 확대, ⑤양안특색(兩岸特色)의 경제협력 시스템 구축 등 대 대만 우대조치를 발표하였음.
 - 중국은 2009년 5월 말 ‘양안 경제무역촉진을 위한 구매시찰단(兩岸經貿促進暨大陸對台採購考察團)’을 대만에 파견하여 22억 달러의 구매계약을 체결하였으며, 7월까지 세 차례 구매시찰단을 파견

표 5. 중국의 대 대만 구매시찰단 파견 현황

회차	중국기업수(대만의 관련기업수)	파견지역
제1차	40(328)	타이베이(臺北), 까오슝(高雄)
제2차	73(743)	타이베이(臺北), 타이난(臺南)
제3차	53(240)	타이베이(臺北), 타이중(臺中)

자료: KOTRA, “中·臺灣 경제협력 체제협적(CEPA) 어떻게 진행되나-우리경제에 대한 영향과 대응방안”, Global Business Report 09-040, 2009.10.23

- 중국 상무부와 국무원 대만사무관공실은 2009년 5월 17일 복건성 하문(廈門)에서 개최된 ‘제1회 해협논단대회(海峽論壇大會)’에서 대 대만 8대 우대조치를 발표하였음.
 - ‘제1회 해협논단대회’는 중국에서 국무원 대만사무관공실을 포함한 25

개 부처와 위원회, 사회단체, 민주당, 복건성정부, 대만에서 28개 민간사회단체가 참여

표 6. 중국의 대 대만 8대 우대조치 주요 내용

우대조치	주요 조치 내용
중국기업의 대만투자 촉진	<ul style="list-style-type: none"> • 상무부와 국무원 대만사무관공실은 2009년 5월 8일 《중국기업의 대 대만투자 및 비기업법인 설립과 관련된 사항에 관한 통지關於大陸企業赴台灣地區投資或設立非企業法人有關事項的通知》 공포하여 중국기업의 대만투자 절차 규범화 • 전자, 통신, 생물의약, 해양운송, 공공건설, 유통, 기계, 방직, 자동차산업의 선도기업으로 구성된 투자시찰단 파견 계획
대만산 제품 구매 확대	<ul style="list-style-type: none"> • 2009년도 상·하반기 두 차례 농산품 구매단 파견 • 2009년 5~8월에 세차례 구매단을 파견하여 공업 소비품, 일상용품, 가공식품 및 공예품 구매상단 진행
대만기업의 중국시장 진출지원	<ul style="list-style-type: none"> • 중국의 내수확대를 위한 인프라사업 및 중요 프로젝트에 대만기업의 참여 지원
중국인의 대만여행 확대	<ul style="list-style-type: none"> • 여행노선 조정, 비용 인하 및 규제정책 완화 등 일련의 새로운 조치 시행 • 2008년 7월 중국-대만 직항로 개설 이후 중국인의 대만 여행 증가 추세
양안 경제협력시스템 구축	<ul style="list-style-type: none"> • 기초연구와 준비 절차를 가속화하여 합리적인 방식으로 대만과의 교류를 통해 빠른 시일내에 협정 체결 계획
대만인의 중국 전문기술자격증 시험 응시 허용	<ul style="list-style-type: none"> • 통계, 회계, 가격감정사, 사회사업자, 국제비즈니스, 토지등기대리인, 환경평가공정사, 기업법률컨설팅, 안전공정사, 구조공정사, 토목공정사 등 11종 자격증
양안 농업협력 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 대만의 중국 내 농민창업원(創業園) 설립 비준: 현재 11개 비준, 향후 복건성, 안휘성, 강소성 등에 4개 추가 비준 계획
대만 로펌의 중국진출 허용	<ul style="list-style-type: none"> • 복건성 복주(福州)와 하문(廈門)에 대만 로펌 지사설립하여 대만인을 상대로 한 영업 허용

자료: 國務院 台灣事務辦公室(<http://www.gwytb.gov.cn/index.asp>)

라. 양안 간 경제협력체제협정(ECPA) 추진 현황

- 2005년 4월 29일 중국 공산당 중앙위원회 후진타오 총서기와 대만 국민당 대표 쉰잔(連戰)의 양안 정당 간 회담에서 양안 경제의 전면적 교류 촉진, 양안 간 삼통 실현, 양안 간 농업협력 및 대만 농산물의 중국 판매, 중국인의 대만 관광 확대 등과 함께 양안 간 경제교류협력 증진을 위한 경제협력 시스템 구축에 대한 인식을 공유하였음.
 - 양안 두 정당 대표간 회담은 국공논단(國共論壇) 혹은 양안경무문화논단(兩岸經貿文化論壇)으로 불리며 2009년 7월 10~12일 제5회 양안경무문화논단이 호남성 장사시(長沙市)에서 개최되었음.
- 2008년 대만총통 선거 당시 마잉주 후보는 양안 공동시장 구축을 공약으로 제시하였으며, 2008년 12월 후진타오 주석은 ‘하나의 중국’ 원칙하에 양안 간 포괄적 경제협정 체결이 가능하다고 언급하였음.
- 2009년 마잉주총통은 기존에 제안한 포괄적 경제협력협정(Comprehensive Economic Cooperation Agreement, CECA)을 경제협력체제협정(Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA)으로 변경하여 제안하였음.
 - ECFA는 관세 등 무역장벽을 없애는 자유무역협정(FTA)과 유사하나 중국이 대만을 국가로 인정하지 않기 때문에 이 용어를 대신 사용.
- 대만 마잉주총통은 2009년 5월 19일 ECFA 협상 개시를 희망한다고 표명하였으며, 후진타오 주석은 5월 26일 국민당 후보쑤(吳伯雄) 주석의 북경 방문시 이를 2009년 하반기부터 본격 논의하기로 합의함.
- 2009년 12월에 개최될 예정인 제4차 진강회담(陳江會談)에서 ECFA 체결이 가장 중요한 의제가 될 것으로 예상되며, 올해 안에 협상을 개시하면 내년에 협정 체결이 가능할 것으로 판단하고 있음.

- 대만은 FTA 체결에 장기간의 시간이 소요되는 점을 감안하여 전체적인 틀을 기본 내용으로 먼저 협정을 체결한 후 구체적인 사항은 추후 협상을 통해 진행한다는 방침
- 대만은 상호 시장개방은 점진적으로 추진하되 우선 개방이 필요한 분야는 선자유화조치(Early Harvest 조항)를 취해 관세인하를 실시함으로써 중국 시장점유율 제고와 경쟁력 강화를 조기에 실현할 수 있을 것으로 기대

2.3. 양안 간 경제교류협력의 전개 및 특성

2.3.1. 시기별 경제교류협력

- 1단계(1979~1986년): 경제교류협력 탐색기
 - 양안 간 경제교류협력의 시작단계로 중국의 삼통정책 실시에 대해 대만은 삼불정책으로 응대하며 중국의 경제교류 시도에 대만은 경계의 모습을 보였음.
- 2단계(1987~1995년): 경제교류협력 확대기
 - 대만 정부의 계엄령 해제와 제3국을 통한 방문허용, 중국 정부의 대만기업 우대정책 실시 단계로, 1987년을 기점으로 양안 간 본격적인 교역이 시작
 - 또한 대만은 1992년 7월 양안 간 교류를 규범화하고 향후 교류에 따른 제반 문제를 해결하는 기본법인 ‘[대만지구와 대륙지구 주민관계조례(臺灣地區與大陸地區人民關係條例; 이하 [양안관계조례])’를 공포하였음.
- 3단계(1996~2000년): 경제교류협력 위축기
 - 이 시기에는 양안 간 정치적인 이해관계가 충돌하여 투자에 대한 규제가 강화

- 리덩후이(李登輝) 총통의 방미와 대만통일 주장으로 양안 간 정치관계가 긴장국면으로 전환되면서 대 중국 투자제한 정책인 계급용인(戒急用忍)²⁴과 남향정책(南向政策)²⁵이 실시
- 4단계(2001~2007년): 안정적인 경제교류협력 토대구축기
 - 2001년 이후는 양안의 관계 증진과 더불어 안정적인 경제교류협력의 발판이 마련된 시기
 - 중국(2001년)과 대만(2002년)의 WTO가입과 함께 대만의 대 중국 경제 교류협력 규제완화로 투자와 무역이 빠르게 증가
- 5단계(2008년 이후): 차이완(Chiwán)²⁶ 경제통합 모색기
 - 2008년 5월 마잉주정부의 출범으로 양안 간 경제교류협력은 새로운 국면을 맞이하였음.
 - 마잉주정부는 ‘신삼불정책’에 의거하여 양안 간 정치적 긴장상태를 해소하고, 대만 경제의 재도약을 위해 중국과 경제적 윈-윈을 추구
 - 양안은 정치, 외교적으로 우호관계를 유지하는 가운데 ‘차이완(Chiwán)’ 경제통합을 통한 도약을 준비
 - 그동안 정경분리의 원칙에 따라 단순히 경제교류협력을 추진하였던 단계를 뛰어넘어, 대만의 자본과 기술 그리고 세계 3위의 경제대국으로 부상하고 있는 중국의 신경제역량이 합해져 전산업에 걸쳐 산업내 분업이 성숙한 양안 간 사실상 자유무역협정(FTA)인 경제협력체제협정(ECFA) 체결을 모색

²⁴ 대 중국투자를 서두르지 말고 차분하게 접근하자는 의미로, 대만기업의 대 중국 투자 열풍을 경계하는 정책임.

²⁵ 남향정책은 중국으로의 편향적 투자열풍을 잠재우고 동남아로 투자를 유도하기 위한 정책임.

²⁶ 중국과 대만의 영문자에서 각기 첫 알파벳 3글자를 합친 용어로서, 분단국인 중국·대만이 정치, 경제, 사회, 문화 등 다방면에서 통합되어가는 것을 나타내는 새로운 지역화(regionalization) 개념을 의미함.

2.3.2. 경제교류협력 현황

- 양안은 철저히 정경분리의 원칙에 입각하여 교역 및 투자 등 경제분야와 인적교류 등 비정치적 교류협력은 정치적 교류협력에 비해 상대적으로 활발하게 추진되었음.
- 양안 간 경제교류협력 활성화 배경
 - 중국은 1978년 개혁개방 30년 동안 연평균 9.8%의 고도성장을 지속하는 가운데 세계경제에 빠르게 편입되었고, 특히 2001년 WTO 가입이후 세계의 공장이자 세계의 시장으로 변화
 - 대만 역시 아시아의 신흥공업국 중 하나로서 1980년대 지속적인 성장을 달성하였으나, 1990년대 중반 이후 임금상승, 대만화폐가치 상승, 지가 상승, 환경보호의식 제고 등의 요인을 극복하기 위해 중국과의 경제교류협력을 장려하였음. 즉, 대만은 대 중국 투자로 생산단가를 낮추어 경쟁력을 강화함과 동시에 시장 확대를 추구하였음.
 - 결국 중국 경제의 고도성장과 노동력·원자재·시장 등에서 비교우위를 지닌 중국과 자본 및 기술에서 비교우위가 있는 대만 간 경제적 상호보완성으로 인해 양안 간 경제교류협력은 꾸준히 확대되었으며 중국은 대만기업의 생산 및 전 세계 수출의 중요 거점이 되었음.

가. 교역

- 양안 간 무역은 중국 대외부역부(外貿部)가 1979년 5월 《대 대만 무역전개에 관한 잠시 규정(關於開展對台灣貿易的暫時規定)》을 공포하고, 상업부(商業部)가 1980년 6월 《대만제품 구매에 관한 보충 규정(關於購買台灣產品的補充規定)》을 공포하면서 시작되었음.
 - 교역초기 대만 정부는 삼불정책을 통해 양안 간 직접무역을 불법으로 규정하여 중국의 규정 공포와 관계없이 직접무역을 제한하였음. 이를 극복하기 위해 대만기업들은 홍콩과 같은 제3지역을 경유하는 간접교

역 방식을 활용하였음.

- 양안 간 초기무역은 대만의 일방적인 무역흑자 상태에서 진행되었는데, 이는 대만 정부가 중국으로부터의 수입을 강력하게 억제하는 정책을 추진하였기 때문임.
- 양안 간 무역규모는 양안 경제교류협력이 활성화되기 시작한 1990년대 이후 더욱 빠른 속도로 확대되었음.
 - 1978년 개혁개방 당시 양안 간 무역규모는 1억 달러 이하의 수준이었으나 1995년 225억 달러, 2000년 312억 달러, 2008년 1,053억 달러로 급증
 - 대만의 대 중국 수출액이 수입액을 훨씬 초과함에 따라 대만의 무역흑자도 꾸준히 확대되었는데, 1995년 163억 달러, 2000년 188억 달러, 2005년 362억 달러, 2008년 426억 달러를 기록

표 7. 양안의 교역 통계, 1990~2009.6

단위: 백만 달러

연 도	수 출(A)	수 입(B)	총 액	A-B
1990	4,394.6	765.4	5,160.0	3,629.2
1995	19,433.8	3,091.3	22,525.1	16,342.5
2000	25,009.0	6,229.3	31,239.2	18,779.7
2005	56,271.5	20,093.7	76,365.2	36,177.8
2006	63,332.4	24,783.1	88,115.5	38,549.3
2007	74,245.9	28,015.0	102,260.9	46,230.9
2008	73,977.8	31,391.3	105,369.1	42,586.5
2009.1~6월	26,002.6	10,227.4	36,230.0	15,775.2
합계	342,667.6	124,596.5	467,265.0	218,071.1

주: 대만 행정원 대륙위원회의 추정 통계임.

자료: 台湾 行政院 大陸委員會(<http://www.mac.gov.tw>)

- 중국과 대만의 무역 증가는 양국의 상호 무역의존도를 높이는 결과를 낳았으며, 양안 간 경제규모의 차이로 인해 대만의 대 중국 무역의존도가 중국의 대 대만 무역의존도보다 높은 비대칭적 상호의존 관계를 형성하고 있음.
 - 대만의 대 중국 수출의존도는 1993년 16.28%에서 2006년 27.93%로 증가하였으며, 수입의존도는 1993년 1.43%에서 2006년 11.88%로 증가하여 무역의존도는 2006년 현재 20.21%를 기록
 - 반면, 중국의 대 대만 무역의존도는 1993년 7.71%에서 1996년 8.21%로 상승하다가 이후 매년 하강해 2006년 5.11%로 감소하였음. 구체적으로 수출의존도는 1993년 1.20%에서 약간의 기복은 있으나 2006년 2.66%로 증가하였으며, 수입의존도는 1993년 13.46%에서 1997년 15.77%로 정점을 기록한 후 2006년 8.02%까지 감소하였음. 2005년 대만의 전체 무역흑자가 158.17억 달러임을 감안하면, 대만의 중국의존도는 절대적이며, 대만의 대 중국 무역흑자의 GDP 기여율은 15%에 달하고 있음.

- 2008년 마잉주정부의 출범으로 양안 간 교역규제가 완화됨에 따라 중국과 대만의 교역규모는 더욱 확대될 전망이다.
 - 양안은 일종의 자유무역협정(FTA)인 경제협력체제협정(ECFA) 협상에 착수하기로 합의한 상태이며, 그 내용으로는 상호 관세인하와 관세장벽 폐지, 자금·노무·상품의 자유 무역화, 이중과세 방지 등을 포함하고 있음.

- 대만은 중국과의 교역에서 연간 200억 달러가 넘는 무역흑자를 보고 있으며, 몇몇 핵심산업을 제외하고는 대부분 중국에 생산기지를 두고 있음.
 - 이제 중국과의 교역이 없는 대만경제는 생각할 수 없는 상황이 되었으며, 대만의 대 중국 무역의존도가 높아갈수록 양안 간 정치, 군사적 긴장으로 경제적 손실을 보는 것을 원치 않는 대만 내 기업들은 대만 정부에 대해 대 중국 접촉 확대에 대한 압력을 가할 것으로 예상되며 이에 따라 양안 간 경제교류협력은 양안 국내의 수요와 세계경제의 흐름상 더 확대될 것으로 전망

나. 투자 및 기술교류

- 1979년 중국은 전국인민대표대회 상무위원회에서 《대만 동포에게 알리는 글(告台湾同胞書)》을 통해 대외개방과 관련하여 대만 투자를 이끌어 내기 위한 각종 우대조치를 제시하였으나 대만의 반발로 별다른 소득이 없었음.
 - 1983년 4월 중국 국무원이 《대만동포의 경제특구투자에 대한 특별우대방법(臺灣同胞的經濟特區投資特別優待辦法)》을 발표하면서 최초로 대만 주민의 중국 투자에 대한 법적 규정이 마련
 - 특별우대방법에는 4개 경제특구에 대한 기업소득세 감면, 토지사용료 우대, 투자분의 30%이상 중국내수 허용 등의 특혜를 포함

- 중국 국무원은 1988년 7월 《대만동포투자장려규정(關於鼓勵台湾同胞投資的規定)》을 공포하여 대만 주민의 투자에 대한 법적인 보호장치를 마련하고, 일반 외국인투자자와 비교해 상당한 수준의 우대조건을 제시함으로써 많은 투자를 유치하였음.
 - 1994년 3월 ‘대만동포투자장려규정’의 내용 중 일부를 취하여 ‘대만동포투자보호법’을 제정하여 대만의 개인투자자뿐 아니라 대만기업 투자자에 대한 보호조치도 강화
 - 이 법 규정에는 대만기업의 대 중국 투자 및 재투자 형식, 대만기업에 대한 세금징수, 대만기업의 경영관리 자주권, 분쟁 시 중재협상, 대만기업의 양도와 이전, 권한 승계 등에 관한 법 세칙을 포함

- 대만은 1982년 리덩후이 정부 출범 후 양안관계 개선을 위해 38년간 지속된 계엄령 해제를 시작으로 중국의 노력에 응답하여 1984년 홍콩, 마카오를 경유한 중국 상품의 수입제한을 완화하여 중국과의 중개무역을 용인하였고, 1987년 7월 경제활성화를 위해 외환통제를 전면개방하면서 대만의 대 중국 투자는 활기를 띠었음.
 - 1990년 10월 제3국을 경유하여 이루어지는 중국과의 투자, 기술협력 등

- 을 부분적으로 허용하는 [대륙투자기술협력관리법]을 제정하여 대만 민간기업이 대 중국 투자와 기술합작까지도 추진할 수 있도록 허용
- 1992년 제3국을 경유하지 않는 직접적인 대 중국 투자 허용 등 투자 활성화 정책을 채택
 - 양안 간 인적교류와 교역 증가로 인해 대만기업들의 투자 및 기술교류에 대한 기대감이 높아지고, 대만 정부 입장에서 대 중국 투자로 인한 대만의 경제활성화가 보장되었기 때문에 정치관계와는 별도로 지속적인 대 중국 투자규제 완화정책을 전개

표 8. 대만의 대 중국 투자 현황

연 도	건수	금액(백만 달러)	평균 건당 금액
1991~1992	501	421.15	0.84
1995	490	1,092.71	2.23
2000	840	2,607.14	3.10
2005	1,297	6,006.95	4.63
2006	1,090	7,642.34	7.01
2007	996	9,970.55	10.01
2008	643	10,691.39	16.63
2009년 1~6월	168	2,218.98	13.21
2009 누계	37,349	77,779.44	2.08

자료: 台灣 行政院 大陸委員會(<http://www.mac.gov.tw>)

- 1981년부터 1987년까지 대만의 대 중국 투자는 총 80개 항목, 평균 투자금액은 약 1억 달러에 불과하였으나 1988년에서 1991년까지는 515항목, 4.2억 달러에서 1,335항목, 14억 달러로 증가하였음.
 - 대만 정부는 1994년 중국에 집중되어 있는 투자자들의 시선을 동남아로 돌리기 위한 남향정책(南向政策), 1996년 대 중국 투자를 서두르지 말고 차분하게 접근하자는 의미로 계급용인(戒急用忍)을 발표하여 일시적으로 투자가 위축

표 9. 산업별, 지역별 대만의 대 중국 투자 현황, 1991~2008년

단위: 백만 달러, %

산업별				지역별			
산업	건수	금액	비율	지역	건수	금액	비율
전자부품	2,215	12,412.58	16.43	강소성	5,776	25,133.86	33.26
화학재료	770	3,230.18	4.27	광둥성	12,025	18,140.92	24.01
기본금속	593	2,103.88	2.78	상해시	5,147	11,228.57	14.86
플라스틱제품	2,258	3,849.95	5.1	북건성	5,281	5,599.75	7.41
식품제조	2,230	1,949.19	2.58	절강성	1,934	5,119.21	6.77
방직업	1,076	1,881.59	2.49	천진시	874	1,394.23	1.85
비금속·광물제품	1,518	3,166.14	4.19	북경시	1,122	1,316.95	1.74
기계설비	1,891	3,191.55	4.22	산둥성	918	1,379.32	1.83
전력설비	2,923	7,092.27	9.39	중경시	183	667.28	0.88
도소매업	2,049	2,587.22	3.42	호북성	517	865.34	1.15
금속제품	2,507	4,639.75	6.14	기타	3,404	4,715.05	6.24
컴퓨터·전자제품	2,630	11,869.56	15.71				
기타산업	14,521	17,586.61	23.27				
합계	37,181	75,560.46	100.00	합계	37,181	75,560.46	100.00

자료: 台湾 行政院 大陸委員會(<http://www.mac.gov.tw>)

- 대만이 대 중국 투자를 개방한 1991년 이래 2009년 6월까지 누적 투자금액이 약 778억 달러에 달하고 있음. 대만 정부 통계에 집계되지 않은 부분까지 합하면 실제 대 중국 투자금액은 통계치의 약 2~3배에 달할 것으로 추정되고 있음.
 - 대만의 대 중국 투자는 전자부품, 전력설비, 컴퓨터 전자제품 항목이 총 투자액의 약 41%를 차지하고 있어 전자전기 업종에 투자가 집중되고 있음.
 - 대만의 대 중국 투자 초기에는 중소기업이 노동집약형 항목인 신발제조, 플라스틱고무업, 방직업 투자가 많았으나, 1990년대 들어 투자규모도 커지고 점차 기술집약형 항목인 전자, 전기기계 및 기타산업으로 투자 선호도가 변화

- 대만의 대 중국 투자는 광둥성, 복건성, 상해시 등 중국의 동남부 연해지역에 집중되어 있음(표 9 참조).
 - 지리적 접근성과 언어, 문화적 유사성으로 인해 동남부 연해지역에 대 중투자가 집중되었지만, 근래 들어 내륙과의 교역, 인적교류, 기술합작 등이 늘어나면서 투자지역이 점차적으로 확대되는 추세
- 중국의 대 대만 투자는 그동안 개방되지 않았기 때문에 대만에서 중국으로의 일방적인 자본 이동이 일어나고 있어 항상 문제시 되어 왔음. 마잉주 정부의 출범이후 이러한 양안 간 투자 불균형을 바로잡기 위해 중국 자본의 대 대만 투자 개방을 추진하여 왔음.
 - 2009년 4월 26일 중국 남경에서 개최된 제3차 진강회담(陳江會談)을 통해 중국 자본의 대 대만 투자개방에 대한 상호 합의를 달성하였으며, 6월 30일부터 본격적으로 중국 자본의 투자를 허용

2.4. 양안 간 농업교류협력 현황

- 양안 간 농업교류협력은 기본적으로 민간차원의 상업적 협력, 즉 교역과 투자 형태로 진행되고 있음.
 - 양안 간 농업교류협력은 초기에 개별 농민이 기술 및 관리경험을 토대로 중국에서 토지를 임대하여 창업하던 형식에서 규모와 실력을 갖춘 기업이 농산물 가공업에 직접 투자하여 대규모 기간기업으로 성장하고, 생산계열화를 통해 수출주도형산업화를 추진하는 형식으로 변화
 - 또한 교류협력 지역도 초기의 연해지역에서 점차 내륙지역으로 확대되고 있으며, 협력분야도 재배업으로부터 축산업, 어업, 임업 분야의 생산 및 농산물 가공·유통업분야로 확대되고 있으며, 유기농업, 관광농업분야에도 투자가 이루어지고 있음.

- 양안 간 농업교류협력 모형의 핵심은 쌍방 농업자원의 비교우위, 즉 대만의 자본, 기술, 시장, 경영, 조직상의 우위와 중국의 노동력, 토지, 생태환경, 시장수요상의 우위를 상호 결합하는 것임.
 - 대만 농업은 1980년대 자원 및 노동밀집형 농산물이 국제시장에서 가격 경쟁력을 가져 경쟁우위를 유지하였으나, 1990년대 이후 노동력 및 토지가격의 상승으로 비용우위를 상실하였음. 또한 자원제약으로 대만 농업의 경쟁력은 고비용, 규모불경제의 도전에 직면하게 되었음.
 - 지리적 근접성과 양안 농업발전 단계의 차이로 상호보완성이 커 대만 농업은 중국의 농업자원과 노동력을 활용한 발전을 모색

표 10. 중국의 양안 농업교류협력 실험지역 현황

연도	실험지역
1997	복건성 장주(福建漳州兩岸農業實驗區) 복건성 복주(福建福州兩岸農業實驗區)
1999	해남성(海南兩岸農業實驗區) 산둥성 평도(山東平度兩岸農業實驗區) 흑룡강성(黑龍江兩岸農業實驗區)
2000	섬서성 양릉(陝西陽陵兩岸農業實驗區)
2005	복건성(海峽兩岸(福建)農業實驗區)

자료: 國務院 台灣事務辦公室(<http://www.gwytb.gov.cn/index.asp>)

- 양안 간 농업교류협력은 대만과 복건성 간 농업교류협력으로부터 시작되었으며, 각 지방정부가 ‘해협양안 화훼전’, ‘해협양안 농업교류협력전시회’, ‘해협양안 농업생물과학기술세미나’ 및 ‘해협양안 농업 고위급 논단’ 등 각종 대형 농업투자 유치활동을 전개하였음.
 - 중국 정부는 대만 농업투자기업을 보호하기위해 1997년부터 국무원 대만사무관공실, 상무부, 농업부 공동으로 7개의 ‘양안 농업교류협력 실험 지역’을 지정하여 토지 임대, 융자, 세금 혜택을 제공

- 개혁개방 이후 1979~1987년 동안 양안 간 농업교류협력은 민간차원에서 소액의 농산물을 교역하는 수준이었음. 1987~1995년 동안 대만은 ‘대륙농업 연구소조’를 설립하는 한편 1992년 제정된 [양안관계조례]에서 대만 자본의 중국 식품가공기업에 대한 투자를 허용하였으며, 중국에서도 1994년 [대만 동포투자보호법]을 제정하였음.
 - 이 시기에 쌍방이 구체적인 협의에 도달하지는 못하였지만 양안 간 농업교류협력은 대만농업의 비교우위 실현과 중국 전통농업의 개조 및 농산물가공업의 발전을 촉진
- 1996~2001년 동안 중국은 1997년 양안 간 농업교류협력을 촉진하기 위해 1997년 ‘양안 농업교류협력 실험지역’을 지정하였지만, 대만은 1996년 남향정책(南向政策), 계급용인(戒急用忍) 등을 발표하여 양안 간 농업교류협력은 침체되었음.
 - 대만의 대 중국 농산물 수입액이 1995년 4.22억 달러에서 2001년 2.62억 달러로 감소하였으며, 대만의 전체 농산물 수입에서 차지하는 비중도 4.32%에서 3.83%로 감소

3. 양안 간 교류협력 법제 구조

3.1. 교류협력 법제 구조

- 양안 간 교류협력은 1987년 11월 대만 정부가 중국 친척방문을 허용한 이래 다방면에서 복잡한 양상을 띠며 전개되었고, 이에 따라 끊임없는 법률 문제가 발생하였으나 양안 모두 이에 대한 준거 법률이 미비하였음.
- 중국의 경우 총체적 기본법이 제정되지 않고, 인적·물적 교류협력에 관한

법률, 법규, 규칙 등을 제정·공포하여 왔음(표 11 참조).

- 대만의 경우 양안 간 교류협력 일체를 규정하는 기본법을 제정한 것에서 중국과 법제 구조의 차이를 보이고 있음.
 - 대만 행정원은 1992년 양안 간 교류협력을 규범화하고 향후 교류협력에 따른 제반 문제를 해결하는 기본법인 [양안관계조례](2009.7.1 개정)를 제정·시행하여 양안 간 교류협력을 법제화

3.2. 경제교류협력 관련 법제

3.2.1. 중국의 대만에 대한 경제교류협력 법제

- 1983년 4월 5일, 중국 국무원은 《대만동포의 경제특구 투자에 대한 특별우대방법》을 공포하여 최초로 대만 주민의 중국투자에 대한 법적 규정을 마련하고, 4개 경제특구에 대한 기업소득세 감면·내수판매 허용·토지사용료 우대 등 특별우대조치를 규정하였음.
 - 이에 앞서 중국은 1979년 《대만 동포에 고함》을 통해 대만의 기술과 자본을 유치하기 위한 우대조치를 강구
- 중국은 1988년 7월 3일 《대만동포투자장려규정》 22개조를 공포하여 대만 주민의 투자에 대한 법적인 보호와 일반 외국인 투자자에 비해 상당히 유리한 우대조건을 제시하였음.
 - 1994년 3월 5일 기존 《대만동포투자장려규정》의 내용 중 일부 중요한 원칙을 법률화하여 15개 조문으로 구성된 《대만동포투자보호법台灣同胞投資保護法》을 제정하였음.

표 11. 중국의 대 대만 경제교류협력 관련 법규

구분	법 규
법률	中華人民共和國台灣同胞投資保護法(1994-3-5)
행정 법규	<ul style="list-style-type: none"> · 臺灣同胞的經濟特區投資特別優待辦法(1983-4.5) · 國務院關於鼓勵台灣同胞投資的規定(1988-7-3) · 中華人民共和國台灣同胞投資保護法實施細則(1999-12-5)
규칙 (規章)	<ul style="list-style-type: none"> · 台灣事務辦公室關於大陸企業赴台灣地區投資或設立非企業法人有關事項的通知(2009-5-16) · 台灣海峽兩岸直航船舶監督管理暫行辦法 (2008-12-15) · 關於台灣海峽兩岸間海上直航實施事項的公告 (2008-12-12) · 台灣同胞投資企業協會管理暫行辦法 (2003-3-20) · 對外貿易經濟合作部關於印發《在祖國大陸舉辦對台灣經濟技術展覽會暫行管理辦法》的通知 (1998-12-1) · 對外貿易經濟合作部關於放開對台貿易進口經營權的通知 (1998-5-28) · 對外貿易經濟合作部、國家技術監督局關於外商投資企業和台港澳僑投資企業領取全國組織機構代碼和進出口企業代碼有關事宜的通知 (1997-12-17) · 中國銀行關於下發《中國銀行台商投資企業專項貸款暫行管理辦法》的通知 (1997-6-19) · 對外貿易經濟合作部關於實施《關於台灣海峽兩岸間貨物運輸代理業管理辦法》有關問題的通知 (1997-3-4) · 外貿易經濟合作部關於發布《關於台灣海峽兩岸間貨物運輸代理業管理辦法》的通知 (1996-8-21) · 交通部頒布《台灣海峽兩岸間航運管理辦法》 (1996-8-19) · 對外貿易經濟合作部關於頒發台港澳僑投資企業批准證書的通知 (1994-3-29) · 對外貿易經濟合作部、海關總署關於發布《對台灣地區小額貿易的管理辦法》的通知 (1993-9-25) · 中國專利局關於印發《關於對海峽兩岸專利交流活動管理的意見》的通知 (1993-3-26) · 國家外匯管理局關於台胞、台屬因私赴台申請購買外匯問題的規定 (1992-4-20) · 海關總署、對外經濟貿易部關於執行《國務院關於鼓勵台灣同胞投資的規定》和《國務院關於鼓勵華僑和香港澳門同胞投資規定》有關問題的通知 (1991-1-5) · 國家稅務局關於福建沿海地區台商投資區減征、免征企業所得稅和工商統一稅問題的通知 (1990-5-25) · 中華人民共和國海關對華僑、港澳台同胞捐贈進口物資監管辦法 (1989-12-26)

자료: 國務院 台灣事務辦公室(<http://www.gwytb.gov.cn/index.asp>)

- 《대만동포투자보호법》은 대만 기업의 투자 보호 및 장려, 양안의 경제 발전을 촉진할 목적으로 제정되었으며(제1조), 국가는 대만 투자자의 투자 재산에 대해 국유화 하거나 징수하지 않으며(제4조), 대만 투자자는 투자 재산을 양도·상속할 수 있도록 규정하였음(제5조).
 - 대만 투자자가 기업을 설립하기 위해서는 국무원 규정이 지정한 부처나 지방 인민정부에 신청서를 제출하고, 해당 심사 및 허가기관은 신청 문건을 접수한 때로부터 45일 내에 허가 여부를 결정하도록 하였음(제8조 제1항).
 - 또한 대만 동포 투자기업은 경영관리의 자주권을 가지고, 이는 국가 법률의 보호를 받고(제9조), 기업의 상벌권 즉, 직원을 해고할 권리 등 경영 및 노무 관리의 자율성을 법률로 보장

3.2.2. 대만의 중국에 대한 경제교류협력 법제

- 양안 간 경제교류 초기 대만의 법제는 규제 일변도였으나 중국이 대외개방을 실시하면서 민간기업이 제3국을 경유하여 대 중국 경제교류협력을 활발히 진행하자 1980년대 중반 이후 적극적인 대응자세를 보이기 시작하였음.
 - 대만 정부는 1985년 제3국을 통한 중국과의 무역 인가, 1992년 제3국을 경유하지 않는 직접적인 중국투자 인가 등 투자 활성화 정책을 채택하고, [양안관계조례]에 근거한 법률 제정을 통해 이를 촉진
 - 이 과정에서 대만의 경제교류협력 법제 체계는 [양안관계조례]라는 기본법에 근거하여 각종 세칙들을 제정하는 형식으로 일관성 있는 규범 체계를 이루고 있으며, 양안 교류에 따른 민사, 형사, 행정 및涉外사법적인 법률 문제들을 총체적으로 다루고 있음.
- [양안관계조례] 제35조 제2항의 규정이 근거하여 1993년 3월 1일 [대륙지구에서의 투자 및 기술합작중사 허가방법](총 15개 조항)을 제정하여 대만지구의 주민, 법인, 단체 혹은 기타 기구가 중국에서 투자 혹은 기술합작에 종사하는 경우 본 방법의 규정에 의하여 처리하도록 하였음.

표 12. 대만의 대 중국 경제교류협력 관련 법규

구분	법규
기본법	臺灣地區與大陸地區人民關係條例(1992.7 제정, 2009.7.1 개정)
	臺灣地區與大陸地區人民關係條例施行細則(1992.9 제정, 2003.12 개정)
경제 농어업 교통 관련	大陸地區投資人來臺從事證券投資及期貨交易管理辦法(2009.4.30)
	大陸籍航空公司申請飛航兩岸客運包機作業程序(2008.12.12)
	大陸籍航空公司申請飛航兩岸貨運包機作業程序(2008.12.12)
	國籍航空公司申請飛航兩岸客運包機作業程序(2008.12.12)
	國籍航空公司申請飛航兩岸貨運包機作業程序(2008.12.12)
	臺灣地區與大陸地區海運直航許可管理辦法條文(2008.12.12)
	大陸郵件處理要點條文(2008.12.13), 大陸地區人民來臺從事商務活動許可辦法(2009.6.5)
	每年邀請人數超過大陸地區人民來臺從事商務活動許可辦法第六條第一項所訂上限之認定原則(2008.11.26)
	臺灣地區漁船船主境外僱用及接駁安置大陸地區漁船船員許可及管理辦法(2008.8.27), 國企業內部調動之大陸地區人民申請來臺服務許可辦法(2007.8.20)
	大陸地區人民來臺從事觀光活動許可辦法(2009.1.17)
	公告大陸地區人民申請來臺從事觀光活動之數額、實施範圍及實施方式, 自即日生效(2009.9.22), 貨品進口救濟案件處理辦法(2005.4.4)
	各類所得扣繳率標準(2008.3.5), 境外航運中心設置作業辦法(2004.12.15)
	在大陸地區從事投資或技術合作許可辦法(2008.9.12)
	在大陸地區從事投資或技術合作審查原則(2008.3.11)
	在大陸地區投資晶圓廠審查及監督作業要點(2007.1.4)
	違法在大陸地區從事投資或技術合作案件裁罰基準(2008.3.11)
	經濟部鼓勵檢舉違法赴大陸地區投資或技術合作案件給獎實施要點(2005.9.12)
	臺灣地區與大陸地區貿易許可辦法(2008.12.12)
	在大陸地區從事商業行為許可辦法(2004.3.2)
	在大陸地區從事商業行為應經許可或禁止之事項公告項目表(2004.3.2)
	在大陸地區設立辦事處從事商業行為審查原則(2004.3.1)
	大陸地區產業技術引進許可辦法(2004.2.28)
	臺灣地區與大陸地區民用航空運輸業間接聯運許可辦法(2004.2.28)
	臺灣地區與大陸地區金融業務往來許可辦法(2009.7.15)
	臺灣地區與大陸地區保險業務往來許可辦法(2004.4.19)
	臺灣地區與大陸地區證券及期貨業務往來許可辦法(2008.8.4)
	人民幣在臺灣地區管理及清算辦法(2008.6.27)
	大陸地區發行之貨幣進出入臺灣地區許可辦法(2008.6.27)
	大陸地區發行之幣券進出入臺灣地區限額規定(2008.6.27)
	人民幣非法交易案件移交海關處理作業要點(2008.7.17)
	大陸地區人民在臺灣地區取得設定或移轉不動產物權許可辦法(2009.6.30)
	臺灣地區金融機構辦理大陸地區進出口外匯作業準則(2002.2.13)
	臺灣地區金融機構辦理大陸地區匯款作業準則(2002.2.13)
大陸地區人民在臺申請專利及商標註冊作業要點(1994.5.18)	
大陸信件處理要點(1993.1.27)	

자료: 台灣 行政院 大陸委員會(<http://www.mac.gov.tw>)

- [양안관계조례] 제35조 제2항의 규정의 근거하여 1993년 4월 26일 양안 간 화물 및 화물에 부속된 지적재산권의 수출입행위 관련 사항을 규정하는 [대만지구와 대륙지구 무역허가 방법]을 제정하였음.
 - 본 방법에서는 대만과 중국의 무역은 직접적인 방식으로 할 수 있고, 그 매도인이나 매수인은 중국의 업체여야 하나, 그 물품의 운송은 제3지구를 거치거나 국경외(境外)의 운송센터가 해야 하며(제5조), 양안간 무역을 관리하기 위하여 무역 감독검사기구 설립(제6조)을 규정

- 이외에 [대륙지구 주민의 대만에서의 경제무역관련 활동 허가방법], [대륙지구 산업기술도입 허가 방법], [대륙지구에서의 상업행위 종사 허가방법](1994.9.1), [대만지구와 대륙지구 금융업무거래 허가방법], [대만지구와 대륙지구 보험업무거래 허가방법], [대만지구와 대륙지구 증권 및 선물업무거래 허가방법] 등이 제정되어 구체적 경제교류협력 사안별 제반 입법체계를 갖추었음.

참고 문헌

- 강무현, “해양수산분야 남북교류협력 추진방안”, 「강원비전 포럼 세미나 자료집」, 강원개발연구원북강원연구센터, 2001.
- 경기도, 제주도, “지방자치단체 남북교류협력사업 10년 성과와 향후 발전방향”, 위크숍자료, 2009.
- 권태진 외, 「북한의 개협, 개방정책과 남북협력」, 한국농촌경제연구원, 2004.
- 권태진 외. 「북한의 농업기반 특성과 정비방안 연구」, 농림부, 2002.
- 김남중, “남북교류협력법 개정경과 및 주요내용”, 수은북한경제, 2009년 봄호, 2009.
- 김영훈 외, 「남북 농업교류협력 10년 - 평가와 과제」, 한국농촌경제연구원, 2007.
- 김영훈, 「미국의 대외 식량지원 프로그램」, 한국농촌경제연구원, 2005.
- 김종희 외, 「남북농업협력및지원법(안) 제정에 관한 연구」, 국회농림해양수산연구회, 2006.
- 김채수 외, 「북한의 농업생산기반 및 정책에 관한 연구」, 농어촌연구원, 2000.
- 남북정상선언이행종합기획단, “제1차남북총리회담합의서 해설자료,” 2007. 11.
- 농림수산식품부, 「농림업 주요통계」, 각년도.
- 대북협력민간단체협의회 외, 「대북지원 10년 백서」, 2005.
- 대한민국정부, “제1차 남북관계발전기본계획”, 2007.
- 동해수산연구소(북한). 「수산과학기술논문집」, 1986.
- 양문수, “남북경협의 여건 변화와 새로운 패러다임의 모색”, 「국토」 Vol. 311, 국토연구원, 2007.
- 이종근, “남북경협의 한 단계 성숙을 위한 제도화 방안”, 「통일경제 Briefs」 Vol. 4, 현대경제연구원, 2006.1.
- 이종무, “민간단체의 대북 농업지원 성과와 향후 과제,” 남북 농업교류협력 10년 토론회 발표자료, 한국농촌경제연구원, 2007.
- 이철수 외, 「남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충 방안」, 경제인문사회연구회 협동연구총서, 2005.
- 조은석 외, 「남북한 교류협력 활성화를 위한 법제도적 개선방안 연구」, 인문사회연

구회 협동연구총서, 2000.

주동주, “ODA 기본전략 수립 및 평가체계”, 국제개발협력협회 발표자료, 2009.

통일부, “남북관계발전에 관한 법률 해설자료”, 2005.

통일부, “남북 정상회담 합의 해설자료”, 2007.

통일부, 「북한개요」, 각년도.

통일부, 「주간북한동향」, 각호.

통일부, 「통일백서」, 각년도.

통일부 통일교육원, 「북한이해」, 2009

홍진욱, “남북경제협력 추진체계에 관한 연구”, 북한대학원대학교 석사학위논문, 2007.

FAO/WFP, “Special Report”, 각호.

IFAD, “Approved Projects for D.P.R. Korea,Operations”, http://www.ifad.org/operations/projects/regions/PI/kp_all.htm