

농림부 연구용역보고서(2002. 12)

# 지방자치단체 차원의 대북농업지원 및 상호교류협력방안 연구

- 제주도를 중심으로 -

A Study on Jeju's Agricultural Products Trade and  
Cooperation with North Korea and Its Extension Schemes

2002. 12

## 제 주 대 학 교

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

# ◀ 제출문 ▶

농림부 귀중

본 보고서를 제주대학교가 수행한 “지방자치단체 차원의 대북  
농업지원 및 상호교류협력방안(제주도를 중심으로)” 연구 용역의  
최종보고서로 제출합니다.

2002년 12월

총괄연구책임자	제주대학교	강지용
연구원	협성대학교	고재모
연구원	협성대학교	이병기
연구원	중국연변대학	오명근
연구원	제주대학교	강봉균

## 요 약 문

1. 연구과제명 : 지방자치단체 차원의 대북농업지원 및 상호교류협력방안(제주도를 중심으로)

2. 연구기간 : 2002. 7 ~ 2002. 12

### 3. 연구목적 및 필요성

○ 제주도가 감귤과 당근을 북한에 보내기로 결정할 당시의 구체적 배경은 세 가지였다. 첫째는 화해협력의 시대를 맞아 제주도가 대북 인도적 지원에 적극 동참함으로써 제주도의 평화이미지를 북한을 포함한 대내외에 널리 알리는 일이다. 둘째, 농산물시장의 개방으로 제주도의 감귤과 당근가격이 불안정해지면서 수급안정과 가격조절의 차원을 고려한 결정이었다. 셋째, 남북한간의 교역확대와 통일에 대비하여 지방자치단체로서 제주도의 역할을 부각시킴과 동시에 장기적으로 미래시장의 개척을 고려한 포석이었다.

○ 이러한 배경에서 출발한 제주도의 감귤·당근 보내기 운동은 다른 어떤 지방자치단체의 대북 교류·협력사업보다 성공적이었다는 평가를 받고 있다. 그러나 교류·협력사업이 계속되면서 지속성을 어렵게 하는 요인도 발견되고 있다.

○ 이에 본 연구에서는 남북한의 농업현황을 간단히 살펴본 후 지방자치단체로서 제주도의 대북 농산물 교역 및 협력사업에 대한 검토를 통해 지방자치단체의 대북 협력현황과 한계, 제주도의 특성을 살린 대북 교류 및 협력의 가능성과 증대방안 모색 등을 연구하고자 하였다.

#### 4. 연구내용

- 남북관계에 있어서 지방자치단체의 역할에 대한 고찰
  - 국가와 지방자치단체의 일반적 기능과 지방자치단체의 대북 협력현황
  - 제주도의 특성과 대북 교역 및 교류 협력현황
- 남북한의 농업환경 변화와 추이
  - 남한의 농업여건 변화와 남한 농업의 입장에서 대북 농업협력의 필요성
  - 남북한간 농산물 교역 및 협력의 추이 고찰
  - 최근 북한의 농업정책 변화, 북한의 식량생산과 대외교역 추이
- 제주도의 대북한 농업부문 교역 및 교류협력 증대 방안
  - 제주도와 북한간의 농산물 직접교역 증대방안 모색
  - 제주도와 북한간의 농업부문 간접교역 방식을 통한 교류협력분야의 가능성 모색
- 제주도의 대북한 농산물 교역 및 교류협력의 한계와 활성화 방안
  - 지방자치단체로서 제주도의 대북한 교역 및 협력의 한계 분석
  - 제주도의 대북한 교역 및 협력의 활성화 방안 제시

#### 5. 연구 결과

##### 지방자치단체로서 제주도의 대북 교류·협력 현황, 성과 및 전망에 대한 분석

○ 배경 : 대북한 인도적 지원에 적극 동참함으로써 제주도의 평화이미지를 대내외에 널리 홍보하고, 제주도의 주요 생산물인 감귤과 당근가격의 가격안정에 기여하며, 미래시장의 개척에 도움이 됨

○ 현황 : 1999년부터 시작된 감귤과 당근 보내기 사업은 최근에 이르기까지 감귤 13,572톤, 당근 6,000톤 등 총 2만여톤에 이르는 농산물의 대북 지원 실적

○ 성과 : 2002년도 두 차례에 걸친 제주도민의 방북, 제주-평양간 직항로 개설, 북한 경제시찰단의 제주도 방문, 제주도의 한라산 연구소와 북한의 백두산 연구소간의 교류·협력 방안 마련 등 다수

○ 전망 : 2003년에도 4천여톤의 감귤이 지원될 예정, 자금확보 여하에 따라 장기 지속 가능성 충분

### ○ 제주도의 대북한 교류·협력 증대, 활성화 방안 및 제약요인 검토

○ 직접적 교류·협력 증대방안 : 제주도의 특성을 고려할 때 대북 식량지원보다는 감귤을 포함한 과수, 당근, 양파, 마늘 등의 채소와 일부 특용작물의 교역이나 협력사업 증대 가능

○ 간접적 교류·협력 증대방안 : 북한내 공동영농 혹은 계약재배, 해외 제 3시장의 공동개척, 농업기술지원 등

○ 교류·협력의 활성화 방안 : 관광사업을 포함한 비농업부문으로의 협력분야 확대 등 협력형태의 다양화, 국제기구를 포함한 협력주체의 다양화 등이 필요

○ 제약요인 : 제주도가 감귤·당근보내기 사업을 지속하기 위해서는 소요재원의 확보, 국내시장에서 감귤과 당근의 가격이 상승할 때 어떻게 물량을 확보할 것인가 등의 제약요인을 극복해야 함

## 6. 활용 범위

○ 제주도의 대북 교류·협력 활성화를 위해 (사)남북협력제주도민운동본부에 자료제공 및 자문

○ 국내외 학술지에 연구성과 발표

○ 각종 언론매체를 통한 대북 교류·협력사업 홍보

# < 목 차 >

제 1 장 서론 .....	1
1. 연구목적 및 필요성 .....	1
2. 연구범위 및 방법 .....	3
제 2 장 지방자치단체로서 제주도의 대북교류 - 협력현황 .....	6
1. 지방자치단체 차원의 역할과 기능 .....	6
2. 지방자치단체의 대북 협력 현황 .....	10
가. 지방자치단체의 대북협력절차 및 심사기준 .....	10
나. 지방자치단체의 대북협력 현황 .....	13
3. 제주도의 특성과 대북 교역 및 협력 현황 .....	18
가. 제주도의 특성 .....	18
나. 제주도의 교류협력 현황 .....	24
제 3 장 남북한의 농업환경변화와 추이 .....	39
1. 남한의 농업여건 변화와 대북협력의 지속적 필요성 .....	39
가. 남한의 농업여건 변화 .....	39
나. 대북한 교역 및 협력의 지속적 필요성 .....	41
2. 남북한간 농산물 교역 및 협력 .....	47
가. 농산물교역 .....	47
나. 대북한 지원 및 협력사업 .....	50
3. 북한 농업의 변화와 추이 .....	57
가. 최근의 농업정책 변화와 추이 .....	57
나. 식량생산 및 대외교역 현황과 변화 .....	69
다. 식량생산에 영향을 미치는 요인 분석 .....	76

제 4 장	제주도의 대북한 농업부문 교역 및 교류협력증대 방안 .....	85
1.	대북한 농산물 직접교역 및 협력분야 검토 .....	85
2.	대북한 농산물 간접교역 및 협력분야 검토 .....	89
가.	북한내 공동영농 혹은 계약재배의 모색 .....	89
나.	해외시장 공동진출 .....	93
다.	농업기술 지원 .....	97
제 5 장	제주도의 대북한 농산물교역 및 협력의 한계와 활성화 방안 ....	99
1.	지방자치단체로서의 제주도의 대북한 교역 및 협력의 한계 .....	99
가.	일반적 한계 .....	99
나.	제주도의 한계 .....	101
2.	제주도의 대북한 교역 및 협력 활성화 방안 .....	103
가.	협력 형태의 다양화 .....	104
나.	협력 주체의 다양화 .....	107
제 6 장	결론 .....	114
	참 고 문 헌 .....	118

# 〈 표 목 차 〉

## 제 2 장

〈표 1〉 지방자치단체 남북교류협력사업 심사기준 .....	13
〈표 2〉 교류·협력사업의 성격에 따른 지자체의 남북교류협력 현황 .....	14
〈표 3〉 제주도의 국제자유도시 7대 선도 프로젝트 .....	20
〈표 4〉 제주지역 산업별 산출구조 추이 및 전망 .....	21
〈표 5〉 작목별 재배면적 변화 .....	23
〈표 6〉 감귤산업 발전지표 .....	24
〈표 7〉 연도별 북한에 감귤·당근 보내기 추진 실적 .....	25
〈표 8〉 감귤 북한지원사업비 산출내역 .....	32

## 제 3 장

〈표 9〉 2000년도 성금참여 단체수 .....	33
〈표 10〉 북한의 대외교역 및 남북교역 추이 .....	48
〈표 11〉 북한산 농산물의 주요 반입품목 변화 .....	49
〈표 12〉 농림업부문 대북한 지원사업 현황 .....	53
〈표 13〉 4.30 경협 활성화 조치 주요 내용 .....	55
〈표 14〉 북한의 경제성장률 추이 .....	58
〈표 15〉 북한의 쌀과 옥수수 가격 .....	60
〈표 16〉 최근 북한의 가격 및 임금인상 주요내용 .....	62
〈표 17〉 북한의 식량수급 현황 .....	70
〈표 18〉 북한의 주요 곡물 생산량과 구성비 추이 .....	74
〈표 19〉 북한의 국별 식량도입 실적 .....	76
〈표 20〉 북한 분조관리제의 비교 변화 .....	81
〈표 21〉 중국과 북한의 경제개혁·개방조치 비교 .....	84



## 제 4 장

〈표 22〉 감귤류와 당근의 수출입량 .....	86
〈표 23〉 북한의 대중국·일본 무역실적 .....	97

## 제 5 장

〈표 24〉 2001년 대북지원 UN합동호소에 대한 국제사회의 지원실적 .....	111
〈표 25〉 중국의 대북한 식량지원 추이 .....	112

# 〈 그림 목 차 〉

## 제 2 장

〈그림 1〉 지방자치단체의 남북교류·협력사업 절차 .....	12
-----------------------------------	----

## 제 3 장

〈그림 2〉 남북한의 식량작물 생산성 지표 .....	73
-------------------------------	----

## 제 4 장

〈그림 3〉 제주도의 주요 과채류 가격 변화 .....	87
--------------------------------	----

## 제 5 장

〈그림 4〉 지속적인 교류·협력을 위해 가장 필요한 조건 .....	102
---------------------------------------	-----

〈그림 5〉 국제화부문의 기본 방향 .....	106
---------------------------	-----

# 제 1 장 서 론

## 1. 연구목적 및 필요성

북한경제는 1990년 이후 줄곧 마이너스(-)성장을 기록해 왔다. 1999년 이후 플러스(+) 성장을 보여주고 있으나 더 이상 악화될 여지가 없는 상태에서의 성장이라는 게 일반적 시각이다. 북한경제의 침체는 두 요인으로 집약된다. 첫째, 내적 요인으로 계획경제와 자립경제의 한계 때문이라는 것이다. 둘째, 외적 요인으로 사회주의 국가의 붕괴에 의한 시장상실과 미국의 대북 경제제재 때문이라는 것이다. 그 원인이 어디에 있던 북한의 경제난은 국가의 기능뿐만 아니라 집권의 중추적 역할을 수행하고 있는 당의 기능마저도 크게 약화시키고 있다는 것이 일반적 평가이다. 특히 식량난의 심화는 사회전체의 기강마저 무너뜨려 무정부 상태로까지 표현되고 있을 정도이다.

북한은 이 같은 난국을 타개하기 위하여 1990년대 후반부터 내부의 연구를 거쳐 개혁을 준비하는 동시에 대외적으로도 남북한간의 정상회담, 북·일간의 정상회담 및 수교교섭 진행 등 변화된 모습을 보이고 있다. 물론 일부에서는 여전히 '북한불변론' '시기상조론' '속도조절론' 등 북한에 대한 불신을 나타내고 있지만 장기적으로 북한의 개혁과 개방은 필연적이라 사료된다.

북한이 개혁과 개방을 통해 난국타개를 도모함에 있어서 가장 중요한 상대는 남한이 될 수밖에 없다. 햇볕정책으로 대표되는 현 정부의 대북 정책, 국제기구, NGO 등의 활동도 대북 관계개선과 한반도 평화정책에 적지 않은 역할을 수행해 왔다. 그러나 우리나라 중앙정부의 대북 정책이 정치적, 군사적 사안에 민감하고, 국제기구나 NGO의 활동이 계획성·지속성을 갖는데 한계가 있다는 점을 고려할 때 지방자치단체가 중심이 된 대북 교역 및 협력사례는 이를 보완할 수 있는 대안이 될 수 있다. 즉 남북한의 중앙정부는 남북한의

내부문제 뿐만 아니라 국제적 관계까지 고려해야 하는 상황에서 안정적 관계를 지속하는데 많은 예측 불가능한 변수를 가지고 있다. 그러나 지방자치단체는 주민의 합의와 단체장의 의지 및 예산만 확보되면 대내외적 불확실성에 민감하게 반응할 필요가 없다. 따라서 정부차원의 공식적인 통로 외에 틈새 전략으로서 지방자치단체의 대북 교류·협력은 통일기반의 저변확대와 안정에 도움이 될 것이다.

지방자치단체로서 제주도는 강원도, 전북 등에 이어 감귤·당근 등을 북한에 보내면서 대북 협력의 새로운 모델을 제시하고 있다. 1999년부터 시작된 제주도의 대북 교류·협력사업은 다른 어떤 지방자치단체보다 그 활동성이 강하고 성과 또한 풍성하다. 제주도는 1999년 감귤 4천여톤을 북한에 보내기 시작하면서 최근에 이르기까지 감귤 13,572톤, 당근 6,000톤 등 총 2만여톤에 이르는 농산물의 대북 지원을 이루었다. 제주도민의 성원에 보답하는 차원에서 북한은 금년에만 두 차례에 걸쳐 제주도민의 북한방문을 성사시켰고, 박남기 국가계획위원회 위원장을 단장으로 18명으로 구성된 북한 경제시찰단이 11월 2일, 3일 양일간 제주를 방문하여 제주-북한간 교류협력 확대에 새로운 전기가 마련되기도 했다.

제주도가 감귤과 당근을 북한에 보내기로 결정할 당시의 구체적 배경은 세가지였다. 첫째는 화해협력의 시대를 맞이하여 제주도가 대북 인도적 지원에 적극 동참함으로써 제주도의 평화이미지를 북한을 포함한 대내외에 널리 알리는 일이다. 둘째, 농산물시장의 개방으로 제주도의 감귤과 당근가격이 불안정해 지면서 수급안정과 가격조절의 차원을 고려한 결정이었다. 셋째, 남북한간의 교역확대와 통일에 대비하여 지방자치단체로서 제주도의 역할을 부각시킴과 동시에 장기적으로 미래시장의 개척을 고려한 포석이었다. 이러한 배경에서 출발한 제주도의 감귤·당근 보내기 운동은 다른 어떤 지방자치단체의 대북 교류·협력사업보다 성공적이었다는 평가를 받고 있다. 그러나 교류·협력사업이 계속되면서 지속성을 어렵게 하는 요인도 발견되고 있다.

이에 본 연구에서는 남북한의 농업현황을 간단히 살펴본 후 지방자치단체로서 제주도의 대북 농산물 교역 및 협력사업에 대한 검토를 통해 지방자치단체의 대북 협력현황과 한계, 제주도의 특성을 살린 대북 교류 및 협력의 가능성과 증대방안 모색 등을 연구목적으로 설정하였다.

상기 연구목적을 달성하기 위하여 본 보고서는 다음과 같이 구성되어 있다. 우선 제 2장에서는 남북관계에 있어서 지방자치단체의 역할에 대해 고찰하였다. 국가와 지방자치단체의 일반적 기능과 지방자치단체의 대북 협력현황, 그리고 제주도의 특성과 대북 교역 및 협력현황을 상술하였다. 제 3장에서는 남북한의 농업환경 변화와 추이를 살펴보았다. 남한의 농업여건 변화와 남한 농업의 입장에서 왜 대북 협력의 지속이 필요한지 언급되었다. 그리고 북한농업의 변화와 추이는 가능하면 최근의 자료를 이용하여 고찰하였다. 제 4장에서는 제주도의 대북한 농업부문 교역 및 교류협력 증대 방안을 살펴보았다. 농업부문에 중점을 두고 농산물의 직접교역 혹은 간접교역 방식을 통한 협력분야의 가능성을 모색하였다. 제 5장에서는 제주도의 대북한 농산물 교역 및 협력의 한계와 활성화 방안을 서술하였다. 지방자치단체로서 제주도의 대북한 교역 및 협력의 한계를 분석해보고 향후 교역과 협력을 확대할 수 있는 방안을 찾아보았다.

## 2. 연구범위 및 방법

본 보고서에서는 북한과의 관계를 설명하는 용어로서 교역, 교류, 협력, 지원 등 다양한 용어가 제시되고 있다. 보고서의 성격과 연구범위를 분명히 하기 위하여 유사한 내용을 정리할 필요가 있다. 우선 각 용어들에 대한 정의를 다음과 같이 제시한다.

농산물의 교역은 농산물의 반출입을 통해 상호간의 경제적 이익을 추구하는 행위로서 주로 민간기업에 의해 수행된다. 반출입의 주체가 민간기업이 아닌

정부 혹은 사회단체인 경우 상대방에 대한 지원의 차원에서 교역을 수행하는 경우도 있다. 상업적 이익을 추구하는 민간기업의 경우에도 단기적으로는 손해를 보더라도 장기적 이익을 고려하여 교역을 수행할 수 있다.

교류는 인류가 바람직한 경제적·사회적 활동을 수행하기 위해 행하는 행위로서 인적 교류와 물적 교류로 구분할 수 있다. 후자는 대부분 교역의 형태에 포함시킬 수 있으므로 본 보고서에서의 교류는 인적 교류에 국한한다.

농업협력은 농업분야에서 인적·물적 교류를 통해 기술과 정보를 교환하며, 궁극적으로 상호 이익이 되는 사업이나 과제를 수행하는 행위이다. 정부의 위탁을 받은 유관기관, 공사(公社) 혹은 사회단체가 주로 협력의 주체로서 활동하지만 민간기업이 자사의 홍보를 위해 협력사업을 수행하는 경우도 있다.

농업지원은 정부 혹은 민간단체가 주로 인도적 목적에서 상대방을 도와주기 위해 농업관련 재화와 용역을 공급하는 행위이다. 직접지원과 간접지원으로 구분할 수 있다. 직접지원은 상대방이 필요로 하는 재화나 용역을 직접 공급하는 것으로서, 예를 들면 국내외 구호기관이나 정부가 직접 대북 식량지원을 하는 경우가 이에 해당된다. 간접지원은 상대방이 필요로 하는 재화나 용역을 생산할 수 있도록 간접적으로 도와주는 것으로서 예를 들면 북한의 농업생산력을 향상시킬 수 있도록 농자재를 공급하거나 기술을 지원하는 경우가 이에 해당된다.

지방자치단체로서 제주도가 북한에 보내고 있는 감귤과 당근은 사실상 직접적 대가를 바라지 않는다는 의미에서 지원에 해당한다. 그러나 지원의 목적 혹은 배경이 단순하지 않고, 또 지원의 결과 북한으로부터 초청을 받은 제주도민의 방북이 이루어졌다는 사실로 미루어 제주도의 감귤·당근 보내기 사업은 협력에 가깝다. 따라서 본 보고서에서는 남북한간의 일반적 상품흐름을 설명할 때는 교역으로, 인적 왕래가 포함된 경우는 교류로, 그리고 감귤과 당근 보내기는 협력사업으로 표현하여 서술하고 있다. 주지하다시피 협력의 범위에 는 많은 내용이 포함될 수 있지만 연구의 성격상 중앙정부의 고유 업무와 관

련된 사항이나 투자와 관련된 내용은 고려하지 않았다. 또 제주도의 특성과 북한의 수요능력을 고려할 때 제주도와 북한간의 농산물의 교역 자체는 한계를 가질 수밖에 없으므로 연구 내용에서 아주 작은 부문만을 할애하였다. 다만 북한의 최근 정책이 큰 변화를 보여주고 있으므로 이와 관련된 내용을 비교적 소상히 파악하고자 노력하였다.

본 보고서는 기존의 연구문헌과 정부의 발표자료에 크게 의존하고 있다. 대부분의 기존문헌은 북한의 농업실상을 파악하거나, 농산물의 교역 혹은 협력의 효율적 방안을 모색하는데 중점을 두고 있다. 기존의 문헌과 자료는 정리·분석하여 주로 대북 교역이나 협력의 일반적 상황을 설명하는데 활용하였다. 또 본 보고서는 지방자치단체로서 제주도의 대북한 교역과 교류협력방안이라는 연구의 특성을 살리기 위하여 제주도와 (사)남북협력제주도민운동본부에서 제공한 자료를 적극 활용하였다.

남북한간의 교역이나 교류협력사업을 정확히 파악하여 문제점을 제시하고 바람직한 방향을 제시한다는 것은 교역이나 협력의 주체가 누구냐를 막론하고 쉬운 일이 아니다. 본 보고서에서도 현실적으로 가능한 각종 대안을 모색하여 바람직한 방향을 모색하고자 했으나 교역이나 교류협력의 상대가 북한이라는 점, 자료수집의 한계 등으로 연구의 성과를 극대화시키기 어려웠다. 하지만 과거와는 달리 인적·물적 교류가 빈번해 지면서 실상파악이 용이해지고 있으므로 본 보고서가 향후 지자체의 대북 관련 연구에 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.

## 제 2 장 지방자치단체로서 제주도의 대북

### 교류·협력 현황

#### 1. 지방자치단체의 역할과 기능

남북한 정상회담 이후 남북한간의 관계가 화해와 협력의 구조로 정착되고 있음은 주지의 사실이다. 북한과 미국간 핵문제를 둘러싸고 약간의 긴장관계가 상존하고 있고, 때로는 남북관계에도 불협화음이 조성되고 있으나 세계사적 입장에서 보나 한반도의 정치경제적 입장에서 보나 일시적 긴장과 불안정 현상으로 파악해도 좋을 듯하다. 이러한 전제에서 남북한 관계를 조명해보면 다양한 형태로, 다양한 분야에서 상호 교류하고 교역을 증진시키는 모든 행위는 남북한간의 신뢰구축과 동질성 회복에 도움이 될 것이며, 장기적으로 통일 기반을 구축하는데 초석이 될 것이다. 이러한 의미에서 지방자치단체의 대북 협력사업 참여는 협력형태의 다양화와 화해분위기의 저변확대라는 측면에서 의의를 가진다.

지방자치단체는 “국가영토의 일부를 그 구역으로 하고, 그 구역 안의 모든 주민을 구성원으로 하여, 그 구역 안의 모든 사람 및 사물에 대하여 국법이 인정하는 범위 안에서의 지배권(자치권)을 가지는 법인격 있는 단체”를 의미한다.<sup>1)</sup> 즉 지방자치단체는 첫째로 장소적 요소로서의 구역과, 둘째로 인적 요소로서의 주민, 셋째로 법적 요소로서의 자치권을 기본적인 구성요소로 하여 성립된다. 지방자치단체의 이러한 정의에 의한다면 지방자치단체가 독자적으로 대외업무를 수행할 권능은 부여받지 못하고 있다. 북한과의 관계개선이나

---

1 지방자치단체는 local autonomous, local authority, local self-government 등 다양한 형태로 표시되는 만큼 정확한 정의는 학자마다 다르게 나타남. 본문에서는 최창호(2001), p.144의 정의에 따름.

협력사업도 예외가 아니어서 중앙정부의 통일부에서 다루어야 할 사항이다. 그러나 지방자치단체도 외교행위가 아닌 주민의 복지와 관련된 사항이라면, 그리고 중앙정부로부터 위임받은 사항에 대해선 비록 해당 구역의 범위를 초월하는 행정행위를 할 수 있다. 우리나라는 오랜 세월 동안 중앙집권적·권위주의적·가부장제적 제도아래서 중앙정부는 지방자치단체에 사무의 이양을 꺼려했을 뿐만 아니라 그 사무의 원활한 수행을 위해서 꼭 필요한 권한의 이양은 더욱 꺼려해 왔다. 그러나 중앙정부는 그들 자신들이 지나치게 많이 차지한 업무를 중앙정부가 직접 수행하기에는 너무 힘겹기도 하며, 또한 그러한 업무수행 자체를 별로 탐탁하지 않게 여기는 이유 때문에 일부 업무를 지방자치단체에 위임하는 사무위임행위가 일어나기 시작했다.<sup>2)</sup> 지방자치단체의 대북한 협력사업도 이러한 차원에서 고찰할 수 있다. 우리나라가 1995년 확정된 지방자치법에 의거하여 지방자치단체가 구성된 이후 2000년 이전까지는 북한과의 교류·협력사업 신청이 거의 없다가 2000년 7월 이후, 즉 6.15 남북 정상회담이 이루어지고 난 이후 대북 교류·협력사업 신청이 급증한 것으로 알 수 있다.

남북한의 지방자치단체간 교류·협력은 1990년 8월 공포된 ‘남북교류·협력에 관한 법률’을 근간으로 다수의 법령에 근거<sup>3)</sup>를 두고 있으며, 아직 지자체간 교류·협력을 구체적으로 염두에 두고 제정된 법령은 없다. 이러한 상황에서 6.15 남북 정상회담 이후 지자체의 교류·협력사업 신청이 급증함에 따라 남북 지방자치단체 교류·협력사업의 효율적이고 체계적인 추진을 위하여 중앙정부는 지자체의 남북교류·협력사업과 관련된 업무에 대하여 행정자치부에서 사전 협의·조정하도록 하였다. 행정자치부는 지자체의 남북교류·협력사

2 조창호(1998), p.89.

3 남북 교류·협력에 관한 법령으로 ‘남북교류협력에 관한 법률’ 이외 ‘남북교류협력에 관한 시행령’, ‘남북경제협력사업 처리에 관한 규정’, ‘국개기업 및 경제단체의 북한지역 사무소 설치에 관한 지침’, ‘남북한 왕래자의 휴대 금지품 및 처리방법’, ‘남북한 교역대상물품 및 반출·반입 승인절차에 관한 고시’, ‘남북협력기금법’ 등이 있음.



업을 효율적이고 체계적으로 지원하기 위하여 2000년 7월 ‘남북자치단체간 교류협력 업무 처리지침’을 마련하고, 남북 지방자치단체간 교류·협력업무에 관하여 다른 법령에 특별한 규정이 없는 한 동 지침을 적용하도록 하였다. 아무튼 지방자치단체의 남북한 교류·협력은 기본적으로 ‘남북교류협력에 관한 법률’에 의거하고, ‘남북자치단체간 교류협력 업무 처리지침’에 따라 집행된다. 동 법률에서는 남북간 교류·협력을 남한과 북한과의 왕래·교역·협력사업 및 통신업무 등으로 규정하고 있다. 따라서 지방자치단체의 남북교류·협력사업 추진은 남한의 지방자치단체가 사업의 주체가 되어 북한과 왕래·교역하며, 농업, 경제, 학술, 문화, 체육 부문 등에 상호 교류하는 제반 활동이라고 할 수 있다. 또 동 법률에서는 북한의 사업대상자에 대한 구체적 언급을 하고 있지 않음으로서 사업의 대상이 북한의 중앙정부, 지방정부, 단체 등이 모두 가능한 것으로 판단된다.

이상의 내용과 최근 정부에서 취한 각종 조치를 검토해 볼 때 아직 지방자치단체가 북한과 교류·협력하는데 제도적 장치가 완비된 것은 아니다. 그러나 2000년 6월 15일 남북정상회담 이후 대화와 협력분위기가 조성되면서 실제로 많은 지방자치단체가 북한과의 교류·협력사업에 관심을 가지고 있고, 실제로 다수의 사업을 추진해오고 있다. 이러한 의미에서 최근까지 이루어진 지방자치단체의 대북한 교역 및 협력사업 참여를 배경으로 그 의의를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 지금까지 중앙정부 또는 특정 기업이 중심이 되어 추진되었던 남북한간 교역 및 협력사업이 다양화된다는 의미를 가진다. 이는 남북관계를 보다 유연하게 운영할 수 있는 여지를 주며 복합적이고 다원화된 채널을 통하여 실질적인 교류를 강화하는데 기여할 것이다.

둘째, 중앙정부간의 각종 사업이 국제환경의 변화에 민감하게 작용할 수 밖에 없다는 점에서 지방자치단체의 남북교역·협력사업 활성화는 이를 보완할 수 있는 기능을 가진다. 동서독 도시간 자매결연과 교류협력의 확

대는 동서독 중앙정부가 국제 및 유럽관계의 환경변화에 각기 상이한 정치적 입장을 견지하던 상황에서도 교류·협력관계를 지속적으로 발전시킬 수 있는 계기가 되었다. 그 내용에 있어서도 단순한 문화교류의 차원을 넘어 상호 신뢰구축과 평화정착을 통하여 궁극적으로는 독일통일의 기초가 되었다는 점에서 지방자치단체의 대북 사업참여는 많은 교훈을 준다.

셋째, 남북한 지방자치단체간 사업의 활성화는 남북간의 균형발전에 기여하고, 장기적으로 통일 이후의 불균형 문제를 시정하는데 기여함으로써 통일비용을 감소시키는 계기가 될 것으로 판단된다.

지방자치단체의 남북한 교류·협력사업 추진이 중앙정부의 역할을 보완하면서 남북한의 균형발전과 화해협력에 기여할 수 있다고 하지만 현실적으로 적지 않은 애로사항에 직면해 있음도 주지의 사실이다. 그러나 중앙정부의 대북 교류·협력이 거의 전적으로 정치적 성향에 의해 좌우되는 반면 지자체의 대북 교류·협력사업은 이를 빚겨갈 수 있는 틈새 전략이 가능하다. 예를 들면 '6·15 남북정상회담'의 후속조치에 따라 활발히 추진되던 남북한 교류·협력이 미국의 부시행정부 집권 이후 미국의 대북 강경정책으로 남북한간의 당국간 대화마저 어렵게 된 경험이 있다. 또 2001년 남북장관급회담 중 남북한은 국방백서의 '주적' 표현의 문제로 언쟁을 벌이다가 급기야는 회담이 결렬되었고, 이 영향으로 이미 예정되었던 이산가족 상봉마저 무산되었던 경우가 모두 중앙정부의 대북 교류·협력의 한계를 드러낸 사례이다. 최근에는 다시 북한의 핵문제가 북미간의 첨예한 대립양상으로 변지면서 남북한 당국의 운신의 폭을 좁히고 있다. 이렇듯 중앙정부의 대북 관계는 남북관계 뿐만 아니라 국제적 관계까지 고려해야하는 상황에서 어려움을 더하고 있다. 그러나 지방자치단체의 대북 교류·협력사업은 중앙정부의 어려움과는 달리 그 성과를 보여주고 있다. 대표적인 예가 제주도의 감귤·당근 보내기 사업에서 나타나고 있다. 즉 북한은 금년 4월 25일 감귤·당근 보내기 운동에 대한 감사의 표시로 북한 민족화해협의회 측이 남북협력제주도민운동본부로 제주도민의 초청장을

보내온 것이다. 당시의 국내외 상황은 미국의 대테러전 이후 연이은 대북 강경발언으로 4월중에 예정되었던 제2차 남북한 경협추진위원회가 무산되었던 시기이다. 그럼에도 불구하고 제주도민 253명을 초청하여 방북케 함으로써 중앙정부의 당국간 관계에 좌우되지 않는 화해협력의 분위기를 유지한 것은 지방자치단체의 대북 교류·협력사업이 얼마나 중요한 것인가를 인식시키는 계기가 되었다. 이는 지방자치단체의 남북한 화해협력을 위한 노력이 남북 당국간의 갈등상황에서도 지속 가능하다는 것을 보여주는 구체적인 사례이다. 더욱이 제주도민의 방북과 관련된 내용이 기사화 되어 전국 주요 일간지에 게재됨으로써 지방자치단체의 대북 교류·협력사업이 남북한의 전체 화해국면에 얼마나 긍정적으로 작용할 수 있는지를 입증하고 있다.

## 2. 지방자치단체의 대북 협력 현황

### 가. 지방자치단체의 대북 협력절차 및 심사기준

‘남북자치단체간 교류협력 업무 처리지침’에 따르면 행정자치부가 통일부와 협의하여 지자체의 남북교류·협력사업을 협의·조정하도록 하였다. 동 지침에서 제시하고 있는 교류·협력의 추진절차는 ①지자체별 교류·협력 계획수립 및 보고, ②지자체 교류·협력사업 협의조정, ③통일부에 승인 신청, ④북한지자체와의 교류·협력 추진, ⑤교류·협력결과 보고 등 다섯 단계로 나누어져 있다.<sup>4)</sup> 그러나 지방자치단체의 남북교류·협력사업 절차를 세부적으로 보면 다음 8단계로 나누어 고찰할 수 있다.

첫째는 지자체의 계획수립 단계이다. 남북교류협력사업을 희망하는 지방자치단체는 사업의 목적, 내용, 북한의 교류희망 지역, 예산, 예상 성과 등 세부계획을 수립한다. 계획수립시 관계 전문가, 사회단체 등의 자문을 구

4 최진욱(2002), p.26.

하여야 하며 주민들을 대상으로 충분한 홍보를 거친 후 지방의회에 보고하여 의결해야 한다.

둘째는 행정자치부에 대한 사업승인의 신청 단계이다. 북한과의 교류·협력을 원하는 해당 지방자치단체는 최종 의결된 사업계획서를 행정자치부에 제출하고 사업승인을 신청한다.

셋째는 행정자치부의 사업심사 단계이다. 행정자치부는 ‘지방자치단체 남북교류협력사업 심사위원회’를 개최하여 신청된 지방자치단체의 사업계획서를 심사기준에 따라 심사한다. 심사의 기준은 사업의 실현 가능성, 지방자치단체간 사업의 중복추진 여부, 사업의 적정성 및 실효성, 지방자치단체의 사업추진능력, 공공복리 등 국익에 부합 여부 등이다(<표 1> 참조).

넷째는 심사결과의 통보 단계이다. 행정자치부는 ‘지방자치단체 남북교류협력사업 심사위원회’의 심사 결과를 통일부와 해당 지방자치단체에 통보한다.

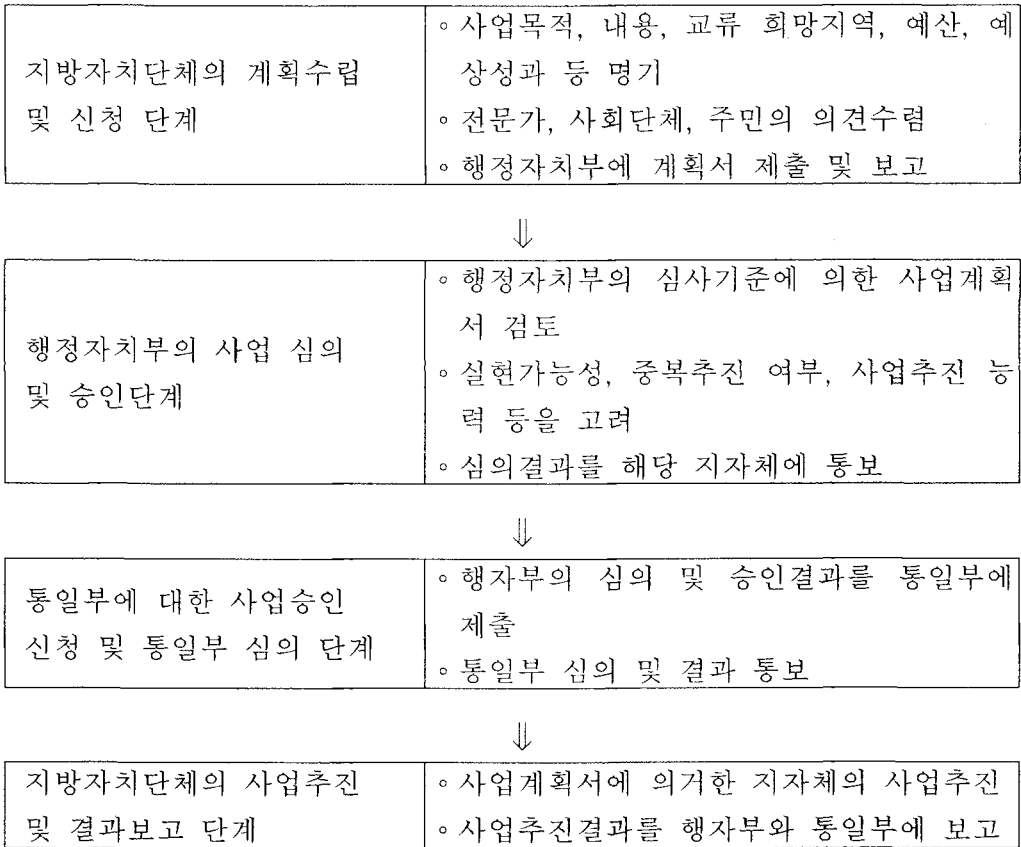
다섯째 단계는 통일부에 대한 협력사업 승인신청 단계이다. 행정자치부로부터 심사결과를 통보받은 지방자치단체는 승인을 받은 사업에 대해 통일부에 협력사업승인을 신청한다.

여섯째 단계는 통일부의 승인 단계이다. 통일부는 지방자치단체가 신청한 사업에 대해 ‘남북 교류협력에 관한 법률’에 의거 심사하고 승인 여부를 최종 결정하며, 그 결과를 해당 지자체에 통보한다.

일곱째 단계는 지방자치단체의 사업추진 단계이다. 통일부로부터 남북교류협력사업을 최종 승인받은 해당 지방자치단체는 북한과 교류협력사업을 추진할 수 있다.

여덟째 단계는 사업추진결과의 보고 단계이다. 북한과의 교류·협력사업을 추진한 지방자치단체는 추진결과 및 성과를 통일부와 행정자치부에 보고한다.

<그림 1> 지방자치단체의 남북 교류·협력사업 절차



행정자치부의 보고에 의하면 2000년 8월 제 1차 심사위원회가 개최된 이래 2001년 8월 6차 심사위원회 심의까지 총 30건이 신청되었다. 이 중 20건은 승인되었고 10건은 부결되었다. 승인사업 20건 중 6건은 사업내용이 조정된 후 승인되었다. 행정자치부에서 승인된 사업 20건 중 실제로 성사된 사업은 ‘남북공동 어린 연어 방류사업’, ‘금강-설악권 솔잎혹파리 공동 예방사업’, ‘전국체전 금강산 성화채화사업’, ‘신의주시 인도적 지원사업’ 등 4건에 불과하다고 밝히고 있다. 나머지 16건 중 8건은 무산되었고, 8건은 추진중이나 대부분 성사가능성이 매우 낮은 것으로 평가하고 있다.<sup>5)</sup>

5 최진욱(2002), p.29.

〈표 1〉 지방자치단체 남북교류협력사업 심사기준

심사기준	세부기준
사업의 실현 가능성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 역사적 동질성, 지역적 근접성, 상호보완성</li> <li>· 교류의 용이성 여부</li> <li>· 민간단체간 인도주의적 지원사업 우선 추진</li> </ul>
지방자치단체간 사업의 중복추진 여부	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방자치단체간 동일하거나 유사한 사업의 중복추진</li> <li>· 이미 추진 중인 사업과의 경쟁유발 가능성</li> </ul>
사업의 적정성 및 실효성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사업계획의 내용 및 사업규모의 적정성</li> <li>· 상호 지역발전과 이익기대 가능성</li> </ul>
지방자치단체의 사업 추진능력	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방자치단체의 재정여건, 지역주민의 호응도 등 추진 역량</li> <li>· 북한측에 실질적 도움을 줄 수 있는지 여부</li> </ul>
공공복리 등 국익에 부합 여부	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국가안전보장, 공공질서, 공공복리 저해여부</li> <li>· 정부 통일정책 부합여부</li> </ul>

자료 : 양현모(2001.12), p 57

#### 나. 지방자치단체의 대북 협력 현황

상기 절차와 기준에 의거하여 2000년 6.15 남북정상회담 이후 최근까지 지방자치단체가 추진했던 남북교류·협력사업이 다음 <표 2>에 제시되어 있다. 이 표는 지금까지 추진되어온 남한 자치단체들의 대북 교류·협력사업을 그 특성에 따라 크게 ‘사회·문화분야의 교류·협력’, ‘인도적 지원성격의 교류·협력’ 그리고 ‘정치적·경제적 성격의 교류·협력’으로 분류한 것이다. 18개 자치단체에서 추진해온 33개 사업을 위의 세 특성으로 분류한 후 그 성사여부까지 살펴보았다. 이러한 특성별 분류를 토대로 살펴보는 것은 남북교류협력을 활성화시키기 위한 대안 마련에 시사점을 줄 것이다.

〈표 2〉 교류·협력사업의 성격에 따른 지자체의 남북교류협력 현황

구분	지역	교류·협력사업 내용	성사 여부
인도적 지원 위주의 사업 (100% 성사)	제주도	· 1999년~2002년 감귤 및 당근 보내기 사업	○
	강원도	· 2000년 못자리용 비닐 27,000톤(415톤) 지원	○
		· 2001년 금강-설악 솔잎혹파리 공동 예방사업	○
	강원도 철원군	· 연어치어 55만마리 북한하천 방류 및 소규모 부화장 건설	○
		· 경운기 100대 지원	○
	전라남도	· 남북한 철원군간 농업교류 추진	○
	전남 목포시	· 못자리용 비닐과 미역, 양파, 밀가루 등 농산물 지원	○
울산광역시	· 2001년 밀가루 600톤 인도적 지원	○	
사회·문화 교류 협력 사업 (16% 성사)	전라북도	· 울산 배 150톤 북한 지원	○
		· 춘향전 평양 공연(2001년 1월)	○
		· 북한의 춘향전 남원 방문공연	×
		· 북한의 윤이상 관현악단 초청사업	×
	부산광역시	· 전주-군산간 국제마라톤 대회 북한 초청	×
		· 2000년 제81회 전국체전 성화 채화	○
	광주광역시	· 아시안 게임 성화채화	△
		· 2000년 광주김치축제에 북한 김치 반입	○
	충청남도	· 북한 내 김치공장 건립관련 사업	×
		· 2001년 제82회 전국체전 북한지역 성화채화사업	×
	대전광역시	· 특산품 교류전 북한참여	×
· 2002년 안면도 국제 꽃 박람회		×	
서울 강동구	· 2002년 동아마라톤 대회 북한선수 초청	×	
	· 평양 강동군과 교류협력사업	△	
인천시 옹진군	· 선사문화 학술회의 북한초청	△	
	· 황해남도 옹진군과의 자매결연 추진	×	
충북 충주시	· 2000년 충주세계무술축제에 북한 초청	×	
	· 공예·태봉국 학술회의 및 태봉제 복철원 참여	×	
정치적·경제적 성격의 교류 및 기타	강원도 철원군	· 서울시의회·평양시인민의회간 교류 협의	△
	경상남도	· 지방기업의 북한진출 방안 및 남북협력사업 협의	×
	전북 군산시	· 1999년 황해도 해주시와 어업 협력방안 논의 추진	×
		· 2001년 제2회 전주-군산간 국제마라톤대회 북한선수 초청	×
경북포항시	· 경주 세계문화엑스포에 북한인사 초청	×	

주 : ○는 성사된 사업, △는 진행중, ×는 성사가 안된 사업을 의미함. 자료 : 김성호(2002), p.7.

6.15 남북정상회담 이후 최근까지 지방자치단체가 북한과의 교류·협력 사업을 추진한 건수는 총 33건이었다. 이를 특성별로 분류하면 제주도의 감귤·당근 보내기 사업을 포함한 인도적 지원사업이 9건으로 전체의 27%로 차지하고 있다. 전라북도의 춘향전 평양공연을 비롯한 사회·문화분야의 사업이 19건으로 전체의 58%였다.

서울시 의회가 추진한 서울시의회·평양시인민회간 교류사업을 비롯한 정치적·경제적 성격의 교류사업이 5건으로 전체의 15%를 구성하고 있다. 추진된 교류·협력사업 33건 중 성사된 사업은 모두 12건으로 성사율 36%를 기록하고 있다. 추진중인 사업 4건을 포함한다면 성사율이 48%이다. 여기서 우리는 각 특성별 성사율에 대해 주목할 필요가 있다. 제주도의 감귤·당근 보내기 사업, 강원도의 못자리용 비닐 지원, 전라남도의 각종 농산물 지원, 울산광역시의 배 지원 등 인도적 지원성격을 가진 교류·협력사업은 9건 모두 성사되었다는 점이다. 반면 정치적 성격을 내포한 각 지방자치단체의 교류·협력사업은 5건 모두 성사되지 않았다는 점이다. 사회·문화분야의 교류·협력사업은 19건이 추진되었으나 부산광역시의 '제81회 전국체전 성화채화', 전라북도의 '춘향전 평양공연', 2000년 광주김치축제 때 '북한김치 반입' 등 3건만이 성사되었다.

앞에서도 간단히 살펴보았지만 지방자치단체로서 북한과의 교류·협력사업에 가장 바람직한 성과를 거두고 있는 곳은 제주도와 강원도의 사례이다. 다음 절에서 제주도의 특성과 교류협력 현황을 서술하기 전에 강원도의 사례를 간단히 살펴봄으로써 상호 비교적 관점에서 시사점을 얻고자 한다.

주지하다시피 강원도는 남북으로 갈라져 있지만 '강원도'라는 이름은 남북이 공동으로 사용하면서 세계 유일의 분단된 지방자치단체이다. 따라서 남북관계에 있어서도 지정학적 측면이나 그 역할에 있어서 숙명적인 영향을 받는다고 할 수 있다. 이에 강원도는 분권적·미시적 측면에서 남북관



계 개선을 위한 준비를 해왔다. 강원도는 1998년 9월 9일 ‘남북강원도교류협력위원회 조례’를 제정하였으며, 이에 근거하여 지방자치단체로서는 처음으로 각계 전문가로 구성된 기획단을 설립하여 운영하고 있다. 또 같은 기간 중 남북교류협력전담조직(남북교류지원담당)을 신설하였으며, 이 조직은 2001년 3월부터 남북협력담당관(6명)으로 확대운영하고 있다. 사업추진에 필요한 재원을 마련하기 위해 ‘강원도남북교류협력기금설치조례(1998.12.31)’를 제정하였으며, 2002년 4월 현재 11억원을 조성하여 운영하고 있다. 강원도는 민간부문의 협력이 절실함을 느끼고 사단법인 ‘남북강원도협력협회’를 설립(2000.5.8)하여 남북강원도 협력사업의 중요 기능을 수행하고 있다. 이 과정에서 보다 체계적이고 학술적인 남북관계의 접근모색을 위해 강원발전 연구원 내에 ‘북강원연구센터’를 설립(2000.6.21)하여 자료의 수집과 분석, 중장기 협력사업 전략 수립 등을 담당하고 있다.

강원도는 2000년 10월 방북하는 국내 인사를 통해 북한의 민족화해협의회에 남북강원도 교류협력의사를 전달하고, 북한이 이를 받아들임으로써 본격적인 협력사업이 추진되기에 이르렀다. 그 후 최근까지 중개인 없이 북한의 민족화해협의회와 대화통로를 유지하고 있으며, 교류협력에 관한 합의, 실무협의를, 사업시행, 결과확인 등을 위해 총 9차례에 걸쳐 북강원도를 방문한 바 있다.<sup>6)</sup> 수차례의 방북과 실무협의를 거쳤으며, 실질적인 협력사업은 2001년부터 시작되었다. 첫 번째 협력사업은 어린연어 방류사업이었다. 어린연어 공동방류는 2001년 4월 7일 북강원도 내 고성군 남강 하류(구읍리)와 안변군 남대천 중류(모풍리)에서 이루어졌으며, 약 55만마리의 어린연어가 방류되었다. 연어의 수송경로는 속초항 → 장전항 → 육로수송 → 방류현장이었으며, 14명의 강원도 방북단이 함께 참가하였다.

강원도는 두 번째로 연어자원 보호 및 증식의 2단계 사업인 연어부화장 건설을 추진하고 있다. 북강원도 안변군 과평리(남대천 인근지역)에 연간

6 이하 강원도의 대북 협력사업과 관련된 주요 내용은 박만수(2002), pp.100~109를 참고하였음.

어린연어 500만마리 생산규모의 연어부화동, 관리동, 옥내외 사육장 및 저수조 등을 건설할 예정이다. 남북한간의 협력사업 정신에 입각하여 남북한이 역할 분담을 하기로 했으며 대강의 합의점을 도출하였다. 즉 남측은 부화장의 설계, 건설자재, 특수시공기술, 부화와 사육기자재 공급 등을 부담하기로 했으며, 북측은 시공책임, 토지·인력·골재·건설기계 등을 부담하기로 합의했다. 만약 예정대로 공정이 진행된다면 2003년부터 부화장 가동이 이루어지고 북한 현지에서 생산된 연어의 방류가 가능할 것으로 판단된다.

강원도가 추진하고 있는 세 번째 사업은 씨감자 원종장의 건설이다. 강원도는 국내 보급종 씨감자의 93%를 공급하고 있다. 강원도가 시설자재와 기술을 지원하고, 북한이 토지와 인력을 투입하여 북강원도에서 공동으로 씨감자를 재배하며, 안정적 공급망을 구축하자는 의도이다. 이 사업은 우선 씨감자 생산에 적합한 부지선정이 이루어지고 그에 따른 설계와 시설공사가 이루어지게 되는데, 최근 북한에서 사업적지의 선정을 검토하고 있어 그 결과에 따라 사업이 추진될 예정이다.

강원도는 북한과의 교류협력사업을 추진함에 있어서 각종 애로사항을 극복하기 위하여 많은 노력을 기울였던 것으로 알려져 있다. 강원도가 지적하고 있는 주요 애로사항을 요약하면 다음과 같다.<sup>7)</sup> ① 교류협력이 가능한 적절한 아이템을 찾는 일이 쉽지 않다. ② 교류협력의 과정에서 통일부의 접촉승인 신청, 방북허가, 교류협력 심의 등 다양한 절차가 필요하며 이때 중앙정부의 도움이 절대적으로 필요하다. ③ 북핵문제를 포함한 국내외의 각종 여건에 많은 영향을 받는다. 이에 강원도는 북강원도와의 원활한 교류를 위해 다음과 같은 원칙을 설정하였다. ① 강원도가 전문성을 갖춘 분야, ② 가급적 규모가 작고 추진이 용이한 분야, ③ 국가차원이 아닌 민간차원의 성격에 맞는 분야, ④ 정치나 이념이 배제된 분야 등. 이에 따라

7 박만수(2002), pp.110~114에서 참고하였음.

강원도가 현재 추진하고 있는 연어공동방류사업과 같은 농림수산분야의 과제들이 대북 협력사업으로 선정되었다.

강원도의 사례는 북한과의 교류는 어떻게 접근하는 것이 성과를 거둘 수 있는 것인지를 보여준다. 특히 전시성, 일회성, 소모성 협력사업은 배제되어야 한다는 점을 명백히 시사하고 있다. 또 북한이 선호하는 분야가 어느 분야인지를 분명하게 제시해 준다. 즉 북한의 체제나 사회에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 분야는 가능한 한 배제되고, 일방적 지원의 성격이 강한 인도적 지원분야가 바람직하다는 것이다. 그러기 위해서는 사업의 규모가 크고 많은 자금이 소요되는 분야가 배제되어야 한다. 남한의 일각에서는 가능하면 상호주의적 원칙을 견지해야 한다는 주장이 강하게 제시되고 있는데 이는 전시성의 대규모 사업을 추진하기 때문이다.

### 3. 제주도의 특성과 대북 교역 및 교류협력 현황

#### 가. 제주도의 특성

제주도는 한반도의 남서해상에 위치한 섬으로 북으로 목포시와의 거리는 141.6km, 북동으로 부산광역시와의 거리는 286.5km, 동으로 일본 대마도와의 거리는 255.1km이다.

제주도의 남북간 거리는 약 31km, 동서간의 거리는 약 73km이며, 총면적은 1,846km<sup>2</sup>로 남한 전체면적의 1.8%이다. 한라산을 중심으로 한 소화산, 계곡, 절벽, 능선 등의 산악 자원과 해안단애, 폭포, 중산간 초지 등 육지부에 비해 매우 특이한 경관자원을 가지고 있으며 아열대에서 아한대에 이르는 1,800여종의 풍부한 식생과 삼림을 보유하고 있다. 기후는 바람이 심하고 강수일이 연간 100일 이상이며 일조시간이 짧고 여름에는 몇 차례의 태풍이 통과한다. 토양은 전반적으로 척박하나 지형상 산악지대, 중산간지대, 해안지대로 구분 형성된다. 지표의 90% 이상이 현무암으로 덮여 있어 '화산의 보고'라고 칭할 정도로 화산지형이 다채롭게 발달되어 있으며 인구의 90% 이상은 표고 200m 이

하의 해안지대에 거주한다. 2000년 말 현재 총면적중 농경지는 29.3%인 541ha이며, 목장용지가 9.8%인 181ha, 임야가 50.2%인 926ha를 차지하고 있다. 이처럼 도서지역이면서 타 지역과 고립된 제주도 고유의 특성이 농업을 포함한 각종 산업의 특성을 결정한다.

제주도의 지역내총생산(RGDP, 2000년 기준)은 4조 8천억원으로 전국 지역내총생산 503조 5천억원의 약 1.0%를 차지하고 있다. 1990년~2000년 기간 중 연평균 GDP 증가율은 10.4%로 전국 수준보다 약간 낮다. 제주도의 1인당 총생산은 893만원으로 전국 평균보다 170만원이 낮은 수준이다. 그러나 수려한 자연경관을 중심으로 한 관광산업은 일찍부터 발달하여 제주도의 도약을 가능케 하고 있다. 제주국제공항에는 12개의 국내노선과 7개의 국제노선이 운항되고 있으며, 연간 14만 3천회의 운항 능력과 764만 명의 승객 및 34만 톤의 화물을 수송할 수 있는 능력을 갖추고 있다. 또 2개의 무역항(제주항, 서귀포항)과 5개의 연안항(성산포항, 화순항, 한림항, 애월항, 추자항)이 있어서 연간 총선적량이 대략 500만톤에 이른다.

제주도는 이 같은 지리적, 자연환경적 특성을 살리고, 급변하는 국내외 환경에 적극적으로 대처하기 위하여 오랫동안 노력해 왔다. 제주도 개발계획의 연혁을 보면 제주도자유지역 설정 구상(1963년), 제주도종합개발계획(1971년), 제주도관광종합개발계획(1973년), 제주도종합개발계획(1994년~2001년), 제주경제발전 5개년계획(1999년), 제주국제자유도시 기본계획(2001년), 제4차 국토종합계획(2000~2020년) 등이 있다. 최근엔 국제적인 관광·휴양도시, 첨단지식산업도시 등의 복합적인 기능을 갖춘 국제자유도시로 육성·발전시키기 위하여 2002년 1월 26일 기존의 '제주도개발특별법'을 '제주국제자유도시특별법'으로 변경하여 제정·공포하였다. 이에 근거하여 21세기 제주 지역의 자율적인 발전기반을 마련하기 위한 제주국제자유도시종합계획 수립이 발표되었다.<sup>8)</sup> 이 계획은 '제주국제자유도시' 건설과 '세계평화의 섬' 조성을 목표로 하는 '제주국제자유도시특별법'에 근거하여 수립되는 법정계획이며, 물적 시설, 산업경제, 생활환경, 사회, 문화 등 지역의 전 부문에 대한 기본방향을 제시하는 지역의 최상위 종합

8 제주도, 국제자유도시추진단(2002), p.32.

계획이다. 동시에 21세기 지역발전의 기본방향과 비전을 제시하는 중·장기 전략계획이다. ‘제주국제자유도시종합계획’은 국제자유도시를 지향하는 종합계획의 이미지에 부합하여 국제교류·협력부문의 사업계획을 상당히 강조하고 있다. 구체적으로 ‘세계 평화의 섬’ 실천 사업을 추진하며, 이를 위해 국제평화 및 협력기구의 유치,<sup>9)</sup> ‘남북평화센터-정상의 집’ 건립 및 운영, ‘제주평화포럼’의 정례화 등이 제시되어 있다.

<표 3> 제주도의 국제자유도시 7대 선도 프로젝트

구분	위치	면적 (천평)	주요 내용
공항자유 무역지역	제주시 용담동 제주공항 주변	132	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 1차산업과 첨단제품의 가공·수출촉진</li> <li>◦ 항공물류산업 발전기반</li> <li>◦ 화물보관소, 냉동저장시설, 면세쇼핑시설</li> </ul>
휴양형 주거단지	서귀포시 예래동	68	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 주거, 레저, 의료기능을 겸비한 휴양주거단지</li> <li>◦ 골프장, 의료시설, 상업시설, 스포츠센터</li> </ul>
중문관광 단지확충	서귀포시 중문동	30	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 상업시설과 해양공원을 갖춘 종합위락관광단지</li> <li>◦ 소매점, 면세점, 상업센터 등 세계적 규모의 해양전시관</li> </ul>
쇼핑 아웃렛	미정	60	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 쇼핑센터, 특산물 판매장 등</li> <li>◦ 각종 전통식품 식당</li> </ul>
첨단과학 기술단지	제주시 아라동 제주대학교 부근	135	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 제주도 고유의 생물자원과 청정환경을 활용한 생명공학 연구</li> <li>◦ 농업연구시설, 국제호텔경영학교</li> </ul>
서귀포 관광미항	서귀포시 송산동	14	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 호텔, 접안시설</li> <li>◦ 면세 쇼핑점, 어류시장</li> </ul>
생태·신화 ·역사공원	미정	1,480	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 제주도의 생태학적 가치와 독특한 전통문화를 접목한 테마공원</li> </ul>

자료 : 제주도, 중앙일보(2003. 1. 17), 중앙경제에서 재인용.

제주도는 국제자유도시를 지향하면서 관광과 무역을 연계시키는 7대 선도 프로젝트

9 이미 ‘섬관광정책포럼’(ITOP Forum) 사무소를 설치하였고, 이를 확대·발전시켜 아시아·태평양 지역의 섬 자치단체들로 구성된 ‘아·태 섬자치협의회’를 구성하고 그 사무국을 유치하였음. 또 ‘BESETO 협의회’, ‘환황해도시회의’ 등 국제기구 본부나 신규 산하기구를 유치하고, 유엔경제사회이사회의 특별자문기관의 지위를 가진 ‘유엔평화사절도시연합회’(International Association of Peace Messenger Cities: IAPMC)에 가입하였음. 제주도, 국제자유도시추진단(2002), p.125.

를 발표했다. 7대 선도 프로젝트에는 공항 자유무역지역 설정, 휴양형 주거단지 개발, 중문 관광단지 확충, 쇼핑 아울렛 개설, 첨단과학 기술단지 조성, 서귀포 관광미항 개발, 생태·신화·역사공원 설립 등이 포함되어 있고, 이에 필요한 면적을 총 640ha로 예상하고 있다. 제주도가 관광 및 첨단산업과 자유무역을 통해 대외지향적 개발전략에 초점을 맞추고 있음을 알 수 있다. ‘제주국제자유도시종합계획’에 의하면 제주지역의 장기 산업별 산출구조는 농림어업의 비중이 감소하는 반면 SOC 및 기타 서비스업의 비중이 증가하는 것으로 제시되었다.

<표 4> 제주지역 산업별 산출구조 추이 및 전망

단위 : 10억원, %

구분	농림·어업	광공업	SOC 및 기타 서비스업		합계
			관광관련*	기타 서비스	
1990	908 (32.5)	200 (7.2)	674 (24.1)	1,014 (36.3)	2,796 (100)
1995	1,161 (31.0) [5.1]	141 (3.8) [-6.8]	1,053 (28.1) [9.3]	1,387 (37.1) [6.7]	3,742 (100) [6.0]
2000	1,197 (27.2) [0.6]	173 (3.9) [4.2]	1,314 (29.9) [4.5]	1,717 (39.0) [4.4]	4,401 (100) [3.3]
2006	1,469 (23.6) [3.5]	264 (4.2) [7.3]	1,939 (31.1) [6.7]	2,562 (41.1) [6.9]	6,234 (100) [6.0]
2011	1,719 (20.9) [3.2]	386 (4.7) [7.9]	2,682 (32.6) [6.7]	3,445 (41.9) [6.1]	8,232 (100) [5.7]

주 1) 1995년 불변가격 기준이며 2000년 자료는 잠정치임.

2) ( )는 구성비율, [ ]는 기간 중 연평균 성장률을 나타냄.

3) \* 관광관련서비스업은 도소매업, 음식숙박업, 운수창고업, 사회 및 개인서비스업을 나타냄.

자료 : 제주도, 국제자유도시추진단(2002), p.45.

전체 산출액에서 차지하는 농림어업부분의 비중은 2000년 27.2%에서 2011년 20.9%

로 낮아질 전망이다. 비해 같은 기간 중 관광부문은 29.9%에서 32.6%로, 기타 서비스업은 39.0%에서 41.9%로 증가할 전망이다. 연평균 성장률도 농업부문이 3%수준인데 비해 SOC 및 기타 서비스부문은 6% 이상에 이를 것으로 추정하고 있다.

농업부문의 상대적 위상 약화는 이미 1960년대 우리나라의 경제개발계획이 수립되고 추진된 이래 전국적으로 나타난 현상이지만, 그래도 제주도의 경우 타 지역에 비해 농업부문의 비중이 낮지 않은 편이다. 농가인구비율만 보더라도 제주도의 전체인구 대비 농가인구의 비율이 25.2%로서 전국의 인구대비 농가인구비율 9.0%의 약 2.8배 수준이다(모두 1999년 기준). 농가인구의 비율이 상대적으로 높다는 것은 제주도의 특성상 농업부문 변화가 타 지역에 비해 상대적으로 적었음을 의미하는 단적인 지표이다.

그러나 농업부문 내부에서는 1990년대 농산물 시장의 개방이 본격화되면서 구체적으로 나타나고 있다. 즉 1990년 이후 작물간 재배면적의 변화가 뚜렷이 나타난다는 의미이다. 1990년 이전 비중이 높았던 맥류, 잡곡, 콩, 고구마, 유채, 참깨와 일부 채소류의 재배 면적이 크게 감소한 반면 감귤, 감자, 화훼류와 함께 당근, 마늘, 양파, 쪽파 등 월동 채소류의 재배면적은 증가하였다.

제주도의 농업에서 가장 주목할 작목은 감귤이다. 감귤은 제주도의 농업뿐만 아니라 지역경제를 지탱하는 주요 품목이다. 그래서 감귤산업의 육성발전을 위해 지속적인 노력을 기울이고 있다.

제주도는 감귤산업과 관련하여 생산구조의 조정, 품질경쟁력 강화, 수요 확대, 감귤 농가(작목반)와 생산자단체의 조직화를 통한 생산 및 출하 조절 능력 강화, 감귤 유통 체계의 개선을 통한 유통비용 절감 및 시장교섭력 증대 등을 도모하여 이 모든 업무를 네트워크화 하고, 여건변화에 능률적으로 대처한다는 것이다.<sup>10)</sup> 그러나 감귤 중심의 경종형태는 단일 작물재배에 따른 유리한 점도 있으나 불리한 점도 동시에 가진다.

10 제주도, 국제자유도시추진단(2002). p.255.

<표 5> 작목별 재배면적 변화

단위 : ha, %

구 분	1970		1980		1990		1995		1999	
	면적	비율	면적	비율	면적	비율	면적	비율	면적	비율
식량작물	58,034	75.5	39,144	54.6	28,772	42.9	22,739	39.7	20,226	33.7
미곡	2,001	2.6	2,037	2.8	797	1.2	220	0.4	151	0.3
백류	25,032	32.3	15,526	21.7	9,322	13.9	5,974	10.4	4,029	6.7
잡곡	8,447	10.9	1,493	2.1	1,752	2.6	1,101	1.9	556	0.9
두류	10,550	13.6	8,403	11.7	10,332	15.4	8,392	14.7	8,334	13.9
(콩)	9,610	12.4	7,748	10.8	8,722	13.0	7,970	13.9	7,917	13.2
서류	12,274	15.8	11,685	16.3	6,569	9.8	7,052	12.3	7,156	11.9
(고구마)	12,178	15.7	10,580	14.8	3,790	5.7	1,295	2.3	848	1.4
(감자)	146	0.2	1,105	1.5	2,779	4.1	5,757	10.1	6,308	10.5
채소류	2,004	2.6	3,497	4.9	7,110	10.6	7,733	13.5	9,426	15.7
(양배추)	52	0.1	197	0.3	783	1.2	723	1.3	925	1.5
(당근)	4	0.0	494	0.7	1,052	1.6	1,993	3.5	2,608	4.3
(마늘)	203	0.3	560	0.8	1,921	2.9	1,891	3.3	2,710	4.5
(양파)	184	0.2	251	0.4	432	0.6	545	1.0	797	1.3
(쪽파)					244	0.4	244	0.4	363	0.6
과수	5,002	6.4	14,164	19.8	20,255	30.2	21,957	38.3	26,306	43.8
(감귤)	5,002	6.4	14,095	19.7	19,414	28.9	21,605	37.7	25,823	43.0
특용작물	12,275	15.8	14,854	20.7	10,683	15.9	4,505	7.9	3,561	5.9
(유채)	10,440	13.5	8,150	11.4	5,200	7.8	1,772	3.1	1,195	2.0
(참깨)	1,314	1.7	6,321	8.8	5,107	7.6	2,114	3.7	1,263	2.1
화훼	11	0.0	31	0.0	245	0.4	344	0.6	482	0.8
총재배면적	77,326	100.0	71,690	100.0	67,065	100.0	57,278	100.0	60,001	100.0

자료 : 제주도, 국제자유도시추진단(2002), p.241.



감귤재배 이외 일반작물의 재배면적은 불가피 감소하였고, 감귤은 지나친 재배 면적 확대에 따른 과잉생산의 문제를 야기하여 가격하락과 과동이라는 어려움을 겪고 있다. 즉 감귤산업의 불가피한 구조조정이 예상되며 감귤산업의 발전지표에서도 생산량의 감소형태로 나타나고 있다.

<표 6> 감귤산업 발전지표

구 분	기 준	2006	2011
조 수 입(억원)	4,211	5,542	6,350
생 산 량(M/T)	609,600	577,800	541,400
재 배 면 적(ha)	25,796	23,500	22,000
호당 조수입(만원)	1,150	1,660	2,003
감귤재배농가(호)	36,590	33,300	31,206

주 1) 조수입 : 오렌지 수입자유화 해인 1997년부터 2000년까지 4개년의 평균 조수입(2000년 불변가격적용)

2) 생산량 : 1997~2000년 4개년 노지감귤 평균 수량 23.6톤/ha 적용

3) 재배면적, 재배농가 : 2000년 기준.

자료 : 제주도, 국제자유도시추진단(2002), p.255.

## 나. 제주도의 교류협력 현황

### 1) 감귤, 당근보내기 추진실적

제주도는 한편으론 제주도의 감귤 과잉생산과 가격하락에서 야기되는 문제를 극복하면서 다른 한편으로 남북한간 화해·협력에 동참하여 제주도를 평화의 섬으로 자리매김 한다는 의미에서 제주도민의 뜻을 모아 북한과의 교류·협력사업을 추진하게 되었다.

<표 7> 연도별 북한에 감귤·당근 보내기 추진 실적

(단위 : 천원)

구 분			물 량 (톤)	사 업 비						
				계	국 비 및 남북협력 기금	지방비 (군 비)	감귤류 수입 판매기금	성 금		
합계	주 관	일 자	19,572	6,889,264	2,505,936	2,314,320 (1,000,000)	1,121,000	948,008		
감	'98	년산 계(대북교섭창구)	13,572	4,973,884	2,365,556	539,320	1,121,000	948,008		
		제주도 (대한적십자사)	'99. 1.20	100	165,000	-	-	165,000	-	
	'99	소 계		4,336	1,367,000	-	130,000	956,000	281,000	
		새천년맛이 북한 에 감귤보내기	'99.12.22	1,050 (350)	399,000	-	130,000	-	269,000	
		제주도민운동본부 (우리민족서로 돕기운동본부)	'99.12.30 '00. 1.17	(300) (400)						
		농 협 (우리민족서로 돕기운동본부)	'00.2. 2 '00.2.18 '00.2.20	3,286 (1,242) (1,019) (1,025)	968,000	-	-	956,000	12,000	
	'00	북한농포돕기 제주도민운동본부 (대한적십자사)	'00.12.16 '00.12.23 '01. 1. 3	3,031 (981) (1,034) (1,016)	844,024	-	299,320	-	544,704 감귤 303,100 성금 241,604	
		'01	(사)남북협력제 주도민운동본부	'01.12.16 '01.12.28 '02. 1.10 '02. 1.23	6,105 (2,749) (1,468) (1,316) (572)	2,597,860	2,365,556 국비 1,471,194 기금 894,362	110,000 도비110,000	-	122,304
			년산	계	6,000	1,915,380	140,380	1,775,000	-	-
	'00		북한농포돕기 제 주도민운동본부 (대한적십자사)	'01.2.15	2,000	575,000	-	575,000 도비175,000 군비400,000	-	-
'01			(사)남북협력제 주도민운동본부	'01.12.28 '02. 1.10 '02. 1.23	4,000 (1,000) (1,509) (1,491)	1,340,380	140,380 기금 140,380	1,200,000 도비600,000 군비600,000	-	-

자료 : 남북협력제주도민운동본부, 내부자료.

1999년 이후 매년 3,000~6,000톤 수준의 감귤과 2,000~4,000톤의 당근을 북한에 지원함으로써 외적으로 북한동포에게 제주도의 이미지를 강하게 부각시킴은 물론 내적으로 감귤과 당근의 출하조절 등 수급안정을 통한 가격지지로 농가소득의 증대에도 기여하고 있다. 지금까지 북한에 지원한 내역을 보면 1998년산 감귤 100톤, 1999년산 감귤 4,336톤과 2000년 이후 2000년산 감귤 3,031, 당근 2,000톤, 2001년산 감귤 6,105톤, 당근 4,000톤 등이다. 지원된 감귤과 당근의 총량은 감귤이 13,572톤, 당근이 6,000톤이었다.

지원에 따른 소요 사업비는 2000년도까지는 국비나 남북협력기금의 지원 없이 지방비(도비, 시·군비), 감귤류 수입금 판매기금, 도민성금 등으로 충당되었다. 2001년 이후 중앙정부로부터 사업비 일부가 지원되었는데, 농림부로부터는 국내 과일시장 안정을 위하여 실시한 정부 구매 감귤을 (사)남북협력제주도민운동본부에 무상으로 기증 받았고, 그 외 육상, 해상운송비 등 물류비는 통일부의 남북협력기금에서 일부를 지원 받았다. 재원별로 보면 국비 및 남북협력기금이 250,594만원, 지방비 231,432만원, 감귤류 수입 판매기금 112,100만원, 도민성금 94,801만원 등이다.

## 2) 대북 교류협력 추진과정

### (1) 북한과의 지원 합의

제주도는 대한적십자사, 우리민족서로돕기운동본부 등과 공동으로 추진한 대북지원사업의 경험에 의거하여 순수 민간단체인 (사)남북협력제주도민운동본부를 설립하고 북한과의 협력사업을 추진하고 있다. 북한과의 협력사업을 추진하기 위해선 제주도의 지원을 수용할 수 있는 북한측의 대화창구가 있어야 한다. 그간 북한측은 아-태평화위원회, 민족화해협의회, 민족경제연합회, 범태평양평화위원회 등을 중심으로 대남 경제협력을 이끌어 왔다. 제주도는

1998년부터 북한과의 협력사업을 추진했으며, 북한측의 대화상대는 민족화해 협의회였다. 2001년 11월에도 북한의 민화해협의회와 제주도의 우리민족서로 돕기운동본부가 북경에서 만나 감귤과 당근의 지원에 합의하였다.

## (2) 대북 지원 합의사항 준수를 위한 각종 조치

### ① 대북 지원 주관 조직의 정비

매년 북한과의 합의사항 이행에 따른 지원을 위하여 1998년은 제주도, 1999년은 새천년 맞이 북한에 감귤 보내기 제주도민운동본부 및 농협, 2000년에는 북한동포돕기 제주도민운동본부가 대한적십자사, 우리민족서로돕기운동본부와 공동으로 지원 사업을 추진하였다. 그러나 1999년 이후 실질적인 지원사업 주체인 북한동포돕기제주도민운동본부는 기독교, 불교 등 종교인 중심으로 이루어진 연합체 성격의 단체로 독자적인 대북 지원교섭에 한계가 있었다. 이에 민족적 차원의 공감대가 필요하여 종교계뿐만 아니라 학계, 언론계, 상공인, 농민단체, 농협, 행정 등 도내 전 기관·단체가 참여한 (사)남북협력제주도민운동본부를 2001년 5월 출범시켰다. 특히 감귤농가와 상공인을 회원으로 적극 참여시켜 감귤의 무상기증 유도과 상공인을 통한 도민성금 모금운동을 전개하였다. 제주도지사를 명예이사장으로, 제주지역의 여·야 국회의원을 고문으로, 시장·군수와 종교계 지도자들을 자문위원으로 위촉하는 등 제주도민 각계각층이 참여하는 범도민적인 운동의 기틀을 다져나간 것이다.

이 같은 조직정비는 이 운동을 보다 활성화시킬 수 있는 커다란 추진력이 되었다. 이는 첫 해 1백톤에서 시작된 운동이 불과 5년 사이에 도내 370여개 단체와 도민 9천여명이 참여하여 감귤 1만 8천톤, 당근 6천톤을 북한에 지원한 실적에서도 뚜렷이 나타난다. 이 과정에서 남북협력제주도민운동본부가 통일부 산하의 법인으로 등록, 대북독자창구로 인정을 받고, '남북협력기금'에서 물류비를 지원 받은 것도 '감귤·당근보내기운동'에 큰 힘이 되었음은 물론이

다.

### ② 지원에 필요한 감귤과 당근 확보

2000년까지 북한에 지원할 감귤과 당근은 농가의 무상기증과 생산자 단체인 농협, 감귤협회의 자체재원, 감귤류수입판매기금 등에 의존하여 수집하였다. 감귤은 kg당 100원, 당근은 kg당 200원에 구입하여 대북 지원 주관단체에 무상 기증하였다. 2001년도에는 농가의 무상기증분 이외 국내산 과일가격 안정을 위해 정부에서 구매(180원/kg)하여 보관하고 있던 감귤과 제주도의 도·시·군비에서 구매(300원/kg)한 당근을 모두 모아서 대북 지원 주관단체인 남북협력제주도민운동본부에 무상 기증하였다.

### ③ 수집 및 육상수송

감귤의 수집은 제주도내 감귤 선과장 867곳을 통하여 한편으로 무상기증을 받고 다른 한편으로 정부수매를 실시하였다. 생산농가에서 감귤 선과장까지는 생산농가가 직접 수송하였다. 당근은 주산지 농협별로 일정장소에 집하장을 지정하고, 생산농가로부터 집하장까지 출하토록 하여 수집하였다. 수집된 감귤과 당근은 수집장소에서 대북 지원 주관단체인 남북협력제주도민운동본부에 무상 기증하였다.

농가나 농협에서 기증하는 감귤과 당근을 선적항인 제주항까지 운송하는 데는 도내 몇몇 운송업체의 적극적인 협조가 있었다. 협력사업의 성격상 단기간에 많은 물량을 수송해야 하기 때문에 차량확보, 상하차 등에 상당한 어려움이 있었다. 운송업체는 감귤 선과장과 당근 집하장에서 수집한 감귤과 당근을 매회 출항일 4일전부터 일정별로 1일 300~500톤을 선적지인 제주항까지 수송하였다.

### ④ 선적 및 해상수송

육상 운송업체에 의해 제주항까지 운반된 감귤과 당근은 압상 등 물리적 손상을 방지하기 위하여 15kg 들이 감귤상자를 철제 콘테이너에 넣거나 또는 합판을 상자사이에 넣어 선적하였다. 선적작업은 제주항운노조가 동포에 전달에 동참한다는 차원에서 선적으로 일부를 면제하였으며, 그 결과 물류비를 절감하는데 큰 도움이 되었다.

해상 수송업체는 국내외 해운업체들로부터 견적서를 받아 선정하였으며, 제3국 선적의 7,000톤 규모 화물선을 이용하였다. 항로는 제주항을 출발하여 남포항까지 공해상을 이용하였고, 수송기간은 제주항을 출발하여 약 1.8일이 소요되었다. 2001년산 감귤과 당근은 4회에 걸쳐 전체 10,105톤(감귤 6,105, 당근 4,000)이 수송되었다.

#### ⑤ 선적시 준비사항

북한에 지원되는 농산물은 '남북교류협력에 관한 법률'에 의거하여 통일부로부터 대북한 물품반출승인을 받아야 하고, 관세청(제주세관)으로부터는 수출신고필증을 발급 받아야 한다. 물품반출승인을 신청하는 과정에서 교역당사자, 위탁자, 원산지, 북측의 수화인, 농산물의 원산지, 농산물 가액, 선적항, 도착항 등이 기재되었고, 수출신고필증에는 품명, 규격, 신고가격, 순중량 등이 표시되었다.

북한에 지원되는 농산물은 물품반출승인 및 수출신고필증 이외 식물방역법에 의한 수출식물의 검역이 필요하다. 제주항 야적지에서 감귤과 당근의 선적에 앞서 국립농산물검역소 관계자에 의한 검사가 이루어졌다. 수출식물 검사 신청서에는 수출자, 수령자, 수송선박, 원산지, 물량 등이 기재되며, 검역내역 및 수량은 북측과의 인도·인수 물량의 근거가 된다.

#### ⑥ 지원된 감귤과 당근의 인도와 인수

감귤과 당근의 인도팀 선정은 남북협력제주도민운동본부에서 농업인 단체를

비롯한 각계의 추천을 받아 선정하였다. 2001년산 감귤과 당근의 지원은 4차례에 걸쳐 이루어졌으며, 인도와 인수를 위하여 남북협력제주도민운동본부 관계자, 농민 등이 매회 4명씩 수송선박에 동승하여 북한까지 인도하였다.

인도팀의 일원으로 북한에 다녀오기 위해선 우선 대상자의 성명, 주소, 생년월일을 기재한 문서를 북측의 대북지원 교섭단체인 민족화해협의회에 보내면 북측은 이를 검토하여 북한의 인민보안상 명의로 신변안전담보각서를 남한측에 송부한다. 남측은 이를 근거로 통일부로부터 인도팀의 방북허가를 얻어 방북을 확정한다. 인도팀은 통일부로부터 방북에 따른 사전 교육을 받아야 하며, 또한 인도와 인수를 위한 북측 관계자와의 대화 등이 필수적으로 수반되기 때문에 인도 농산물에 대한 기본지식 등을 자세히 알아 둘 필요가 있다. 특히 북측의 신변안전보장각서가 우리측에 전달되기까지는 1주일 정도 소요되는 점을 감안하여 수송선박 출항일 이전에 신변안전담보각서가 남한측에 도착할 수 있도록 사전 준비가 선행되어야 한다.

인도팀과 지원물품을 실은 수송선이 북방 한계선을 넘어가면 남포항 도착 약 3시간 전쯤 북한의 의료진 및 출입국관리 관계자가 북한 해군 경비정을 이용하여 수송선박에 승선한다. 구두로 인도팀의 건강상태를 물어보고 방북증 확인 등의 간단한 행정적 절차를 거치게 된다. 남포항 도착한 후 수송선박 선원을 대상으로 세관 관계자로부터 확인이 있으나 인도팀이 소지한 물건에 대한 검사나 별도의 확인은 없었으며, 북측 관계자로부터 수출식물검사서와 선하증권(B/L) 요구가 있었다.

인도팀은 입항 후 출항까지 남포항 내 외국인 선원구락부(여관)에서 생활하였으며, 하역기간 동안 제주도가 지원한 감귤과 당근이 안전하게 하역이 되는지, 지원물량이 정확한지, 부패 혹은 물리적 손상이 없는지 등을 북한의 인수팀과 함께 확인한다. 하역이 종료되면 지원된 감귤과 당근에 대한 인도·인수서를 작성하게 된다. 인도와 인수 물량은 수출식물검사서에 기재된 수량을 기준으로 하나 부패 등으로 감량된 물량은 별도 표시하였다.

### (3) 분배 확인

제주도가 지원한 감귤과 당근이 북한주민에게 잘 전달되었는지를 알아보기 위하여 분배확인단이 방북하였다. 1999년산으로 지원된 감귤의 분배를 확인하기 위하여 2000년 2월 8일 4명, 2000년 3월 28일 4명 등 2회 방북이 있었다. 2000년산 지원에 따른 분배 확인을 위하여 2001년 1월 7일 10명, 2001년 2월 5일 10명 등 모두 2차례 방북이 있었다. 분배확인단은 북한의 유치원, 탁아소, 조산원 등 감귤이 공급된 곳을 중심으로 그 곳의 수용자 또는 종사자와 면담하여 감귤이 어느 시기에 얼마나 공급되었는지 확인하였다. 2001년도산으로 지원된 감귤과 당근의 분배확인인 협력사업 종료 후 별도의 분배확인단을 파견하지 않았다. 인도팀이 현지에서 분배확인을 할 수 있도록 북한과 합의했기 때문이다. 인도팀은 북측이 안내하는 곳에서 분배를 확인하였으나 주민들을 대상으로 하는 구체적인 분배확인인 이루어지지 어려웠다.

### (4) 도민 성금모금 및 자원봉사활동

지금까지 북한에 지원된 감귤과 당근은 모두 19,572톤이며 사업비는 68억 8천 9백만원이었다. 2001년도 국정감사 자료에 의하면 이 금액은 전국 지방자치단체 및 지방소재 민간단체 중에서 가장 많은 대북 지원사업비에 해당한다.

북한에 보낸 감귤과 당근은 당시의 시장판매 평균가격과 감귤 정부수매가격(2001년 기준)을 적용할 경우 63억원에 상당한다. 이는 적지 않은 금액으로 이 금액의 모금을 위한 과정이 매우 어려웠던 과제 중에 하나였다. 특히 감귤은 전체 사업비 중 물류비가 2/3를 차지하기 때문에 사업추진 과정에서 매우 큰 부담으로 작용하였다.

감귤 1,000톤을 기준으로 할 때 물류비가 약 2억 9천 5백만원으로 kg당 295원이 소요된다. 물류비의 주된 항목은 <표 8>에서 보는 바와 같이 상자대금,



선과료, 내륙과 해상운송비 등이다. 감귤과 당근은 곡물과 동일한 중량일 경우 부피가 2배 이상 차지하여 용선료가 타 농산물에 비하여 많이 소요된다.

물류비 확보의 어려움을 덜기 위하여 감귤류수입판매기금, 지방비, 도민성금 등 재원을 다양화했다. 특히 민간차원에서 모집된 성금은 지금까지 94,800만원이었으며, 전체사업비의 14%를 차지하고 있다.

2000년산 감귤과 당근을 북한에 보내면서 성금은 371개 단체에서 2,900여명이 참여하여 24,160만원이 모금되었다. 2001년에는 370여개 단체가 참여하여 12,230만원이 모금되었고, 운송 및 선적작업에 관여하는 관계자들의 자원봉사 활동이 큰 도움이 되었다

<표 8> 감귤 대북한 지원사업비 산출내역(1,000톤 기준)

구 분		사업량 (상자/15kg 기준)	사업비 (천원)	비 고 (15kg 1상자 기준)
계			295,129	
감귤 구입		1,000톤	100,000	100원/kg
상자대		66,667	56,670	850원
선과료		〃	30,000	450원
운송료	소계	〃	71,333	
	도내운송, 선적	〃	31,333	470원
	용선료	1회	40,000	4,000만원/1회
합판및야적비닐		500장	5,510	합판 및 비닐
홍보비		-	17,000	TV, 현수막, 전단 인쇄, 신문광고
대북실무, 행사비, 사무비, 인건비, 회의비 등		-	14,616	

주 1) 사업비 : 295,129천원(감귤 구입비 100,000천원, 물류비 등 195,129천원)

2) 1kg 당 295원(감귤100원, 물류비 195원) 계산

자료 : 남북협력제주도민운동본부, 내부자료.

<표 9> 2000년도 성금참여 단체수

참여단체	계	자치단체 및 의회	상공계	농협	천주교	불교	원불교	기독교	시민단체
단체수	371	12	62	32	23	149	30	54	21

자료 : 남북협력제주도민운동본부, 내부자료.

### 3) 대북 교류협력사업의 성과

제주도는 1999년부터 추진되어 온 북한과의 교류·협력사업을 앞으로도 계속하기 위하여 많은 노력을 기울이고 있다. 우선 제주도가 자체적으로 평가하고 있는 대북 감귤·보내기 지원사업의 성과를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 과잉 생산된 감귤의 처리난을 해소하여 제주지역 경제에 크게 기여한 성과가 있다. 과잉 생산된 감귤의 가격 하락을 막기 위해선 적지 않은 양의 감귤이 내수시장에서 배제되어야 한다. 내수시장에서 배제하기 위한 가장 좋은 방법으로 사실상 내수시장과 단절된 북한에 지원함으로써 감귤 가격의 폭락을 방지한 것이다. 2002년도 감귤의 대북 지원예정량이 도내 생산예상량 58만톤의 1%에도 미치지 못하지만 생산농민이나 감귤수요자들의 체감지수는 1% 이상의 공급감소를 예상하는 것이다.

둘째, 북한과 민간분야 협력사업의 새장을 여는 계기가 되었다는 성과이다.

아시아 월스트리트저널이 2002년 10월 23일 ‘제주농민들의 북한에 대한 감귤지원 사업은 비타민C 외교로 불릴 만큼 남북한 관계발전에 큰 역할을 하고 있다’고 보도했다. 앞으로도 제주도민의 폭넓은 참여와 지지를 바탕으로 북한과의 민간교류 협력사업이 확대될 것으로 기대된다.

셋째, 도민통합과 민족화해를 도모하는데 큰 기여를 하였다는 성과이다. 대북 지원사업에 필요한 경비는 우선 도내 기업, 단체로부터 후원금을 모금하고 도민 대상 계좌 모금과 각종 행사를 통한 수익금으로 충당하였다. 또 농협과

감귤협동조합은 감귤 수집 및 기부금품 모집 운동에 적극적으로 나서 조합원들의 참여를 당부하는 한편 도민 1인당 감귤 1상자 보내기 운동도 벌였다. 제주도민과 도내 각 자치단체의 헌신적인 성원과 협조가 바탕이 되었다는 점에서 도민통합과 민족화해의 단초를 제공하는 좋은 징후였으며 무엇보다 큰 성과라 할 수 있다.

제주도민에 의한 북한으로의 감귤·당근 보내기 지원사업은 제주도민의 북한방문이라는 예기치 못했던 성과도 거두고 있다. 우선 북한의 초청에 의한 두 차례의 방북이 이미 성사되었다(2002년 4월 15일과 11월 25일). 1차 방문에서는 북한의 초청에 의한 제주도민 253명의 대규모 방북이라는 사실과 제주-평양간 직항노선 개설이 큰 수확이었다. 이는 동포애와 민족동질성 회복에 대한 도민들의 순수한 열망을 높이 평가한 결과로써 이전까지 북한당국이 보여 주지 않았던 파격적 조치인 것이다. 2차 방북에서는 제주도 한라산연구소와 북한 천지연구소의 교차 학술탐사 및 평양시 인근 고교축구팀 제주초청 친선경기 개최에 원칙적 합의가 이루어졌다. 또 북측의 제주관광 노하우 전수를 위해 북측 관계자 50여명을 초청하는 것도 합의했다. 제주도의 양돈기술 북한전수 등 농축산분야의 기술·교류 확대는 중·장기적으로 추진키로 했다. 이 같은 우호적 분위기에서 북한의 민족화해협의회는 2003년 6월경 2차 방북단(257명)과 같은 규모의 3차방북단을 초청키로 했고, 도민운동본부는 내년에도 북측에 감귤을 계속 제공키로 했다.

두 차례에 걸친 방북과정에서 논의되었던 내용과 합의의 결과를 정리하면 다음과 같다.<sup>11)</sup>

### ○ 2002년 11월 25일 방문 시 교류·협력 확대 방안 협의 내용

- 핵 문제에 대한 제주도민의 우려와 북측의 지혜로운 대처 요망

11 강영석, 2002. “1, 2차 제주도민 북한방문”, 제주대학교 지역사회지도자 강의자료(남북협력제주도민운동본부 제공)에서 인용.

- 한라산 연구소와 천지연구소의 한라-백두 교차 학술 탐사 실현 여부
- 평양시 인근지역 고교 축구팀 제주 초청, 서귀포 월드컵 경기장에서 친선경기 개최 제안
- 북한의 관광개발에 필요한 북측 관광요원들을 제주에 초청, 제주관광의 노하우 연수 제안
- 양측 사이에 농축산 분야의 기술·교류 확대, 특히 제주의 우수한 양돈기술 전수 제안

#### ○ 방문과정에서 남북한 양측의 합의사항

- 북측 민족화해협의회는 2003년 6월경 제주도의 제 2차 방문단과 같은 규모로 제주도민 방북단을 초청기로 함
- 교류 협력 확대를 위한 실무협의 조속 개최, 동 실무회의에서는 한라산-백두산 학술 교차 탐사 문제, 북한 고교축구팀 교환 경기 개최 문제, -관광 노하우 연수를 위한 북측 관계요원과 민화협 관계자 50여명 제주 초청 방문 문제 등을 논의하기로 함
- 제주도민운동본부는 2003년에도 북측에 감귤을 계속 제공기로 함

두 차례에 걸친 제주도민의 방북은 다른 지방자치단체의 대북 교류·협력에서 보기 어려운 성과 중의 하나이다. 더욱이 남북협력제주도민운동본부가 단순한 방문차원을 떠나 북한당국이 추구하는 관광산업발전 등을 위해 기여할 수도 있다는 의지표명은 새로운 남북관계 설정에 유익할 것으로 기대된다. 미개발 상태의 관광자원을 효율적으로 개발·이용하려는 북한당국이 제주관광의 노하우에 대해 벤치마킹 제공도 가능하다는 입장이어서 실질적인 남북협조체제 구축에도 도움을 줄 것이기 때문이다. 그러기에 제주인의 정성이 담긴 감귤 보내기 운동을 무조건 퍼주기식이라고 싸잡아 일방적으로 매도해서는 안 될 것이다. 제주도민의 성금으로 보내지는 감귤은 북한주민들에게 제주의 이

미지를 심어줄 수 있는 좋은 계기이기도 하다.<sup>12)</sup>

방북단의 교류와 함께 제주도는 금년에도 감귤 4천톤을 보낼 예정이며, 그 중 1천톤은 이미 11월 22일 북한으로 수송되었다. 또 박남기 국가계획위원회 위원장을 단장으로 18명으로 구성된 북한 경제시찰단이 11월 2일, 3일 양일간 제주를 방문하여 제주-북한간 교류협력 확대에 새로운 전기가 마련되기도 했다. 북한 경제시찰단의 제주방문을 계기로 제주도는 감귤 보내기 사업 이외 민족의 영산인 한라-백두 교류차원에서 제주도의 '한라산 연구소'와 북한의 '천지 연구소'간 교류협력 방안, 남북교차관광 차원의 북한관광단 제주 방문 등을 제의하기도 했다.

제주도는 감귤·당근 보내기 사업성과와 방북교류 등을 통해 북한과의 교류·협력에서 분명 새로운 모델을 제시하고 있고, 앞으로 사업의 확대도 계획하고 있다. 전문가들도 이에 동의하고 있으며, '6·15정상회담 2주년 기념 통일문제 토론회'에서는 구체적으로 특정지역과 자매결연을 통한 축산물 공동생산단지 조성, 북한주민을 대상으로 한 전문인력연수교육 등을 제안하기도 했다.<sup>13)</sup>

그러나 가장 중요한 교류·협력사업은 역시 감귤 보내기 사업이다. 남북협력제주도민운동본부는 금년에도 북한에 보내기로 약속한 감귤 4천톤을 순차적으로 수집하여 선과, 도내 운송, 검역 및 선적과정을 거쳐 북한으로 수송할 계획으로 있다. 사업비는 도내 기업, 단체로부터 후원금을 모금하고 도민 대상 계좌 모금과 각종 행사를 통한 수익금으로 사업비를 충당할 방침이다. 감귤농가에 1차 선적할 감귤을 출항 일정을 고려, 일반 감귤 출하에 우선해 선과·포장해 주도록 당부하고 있다. 또 농협과 감귤협동조합은 감귤수집 및 기부금품 모집 운동에 나서 조합원들의 참여를 당부하는 한편 도민 1인당 감귤 1상자 보내기 운동도 벌이고 있다. 이러한 결과가 결실을 맺어 2002년 11월 22일

12 한라일보 사설, 2002년 11월 26일.

13 제민일보, 2002년 6월 27일.

엔 1차분 1천톤이 수송되었다. 금년 12월 24일엔 2차분 2천톤이 수송될 예정이며, 2003년 1월 4일엔 3차분 1천톤이 다시 수송될 계획이다. 남북협력제주도 민운동본부는 앞으로도 감귤을 비롯한 농산물 보내기를 지속적으로 전개하는 한편 북한과 상호협력이 가능한 분야에 대해서 활발히 교류를 이어나갈 방침을 천명했다.

#### 4) 대북 교류협력사업의 전망

그러면 제주도의 감귤 보내기 사업은 계속 밝은 전망만 존재하는가? 이 사업의 관건은 자금의 확보인데 과연 성금과 기탁 등에 의한 자금 혹은 물량 확보가 언제까지 지속될 수 있을지는 예측하기 어렵다. 금년에만 하더라도 지원될 4천톤이 지난해 북한에 1만톤을 보내기로 했다가 실제 6천톤을 보내는 데 그쳐, 그 물량을 채우는 의미라고 운동본부 측은 밝혔다. 북한에서는 더 많은 물량을 요구한 것으로 알려져 있지만 비용문제 때문에 더 이상은 어려웠다는 것이다. 북한에 보내지는 금년산 감귤이 지난해보다 크게 줄어든 이유도 자금 부족 탓이다. 운동본부의 계획대로 4천톤을 보내기 위해서는 10억원 가량이 필요하지만 현재 확보된 자금은 정부지원에 따른 물류비 5억원 정도에 머물고 있다. 나머지 자금은 자치단체의 지원과 도민의 성금으로 이뤄져야 하지만 자금확보가 쉽지 않은 실정이다. 지난해도 1만톤을 목표로 했지만 감귤 값 상승으로 물량확보에 어려움을 겪으면서 6,105톤을 보내는데 그쳤고, 지난해 4천톤을 보냈던 당근도 최근 도내 산지가격이 전년보다 두 배 이상 오른 선에서 거래되고 있다는 점을 고려할 때 역시 물량확보가 어려울 것으로 전망되고 있다.<sup>14)</sup>

제주도의 대북 교류·협력사업은 다른 지방자치단체에서 겪고 있는 많은 어려움을 잘 극복해 왔다. 우선 실현가능성이 높은 사업을 선정했고, 상당히 우

---

14 한라일보, 2002년 11월 1일.

호적인 협력창구도 확보되었으며, 제주도민의 적극적인 지지도 확보되었다. 그러나 자금의 확보와 관련하여 아직 미진한 부분이 남아있다. 앞으로 북한과의 지속적 교류·협력사업을 추진하기 위해선 주민의 성금이나 기탁 혹은 중앙정부의 지원에만 의존하기는 어려울 전망이다. 따라서 이제는 거시적 차원에서 예산편성에 의한 지원을 고려해야 할 시점이라 판단된다.

## 제 3 장 남북한의 농업환경 변화와 추이

### 1. 남한의 농업여건 변화와 대북 협력의 지속적 필요성

#### 가. 남한의 농업여건 변화

1997년 말 외환위기에 처하여 IMF로부터 구제금융을 받지 않을 수 없을 정도로 악화되었던 우리나라의 경제는 1998년부터 국내 경기가 회복되고 국제수지도 흑자를 기록하면서 국제사회의 평가도 달라지기 시작했다. 1998년 -6.7%의 경제성장률(GDP기준)을 기록한 이후 1999년에는 10.9%, 2000년에는 9.3%의 고성장률을 기록하였고, 2001년에는 3.0%로 다소 둔화되었지만 2002년에는(2/4분기까지) 다시 6.0%의 성장세를 회복하였다. 2001년 9월 11일 미국에서 대규모 테러사태가 발생하고 원유가격이 상승하는 등 국제경제의 불안정 요인이 발생했음에도 이를 잘 극복하고 최근에 이르기까지 높은 성장률과 무역수지 흑자기조를 유지하고 있다. 무역수지의 지속적 흑자에 힘입어 가용 외환보유고는 1999년 741억 달러를 기록하였다가 2001년에는 1,000억 달러를 넘어서고, 최근에는 1,155억 달러(2002년 7월 말 기준)까지 증가했다.

산업별로 보면 IT산업의 활성화에 힘입어 통신업이 고도성장(2000년 16.7% 성장률)을 주도하였고, 서비스산업도 지속적인 호황국면(2000년 9.0% 성장률)을 유지했다. 그러나 같은 해 농업부문은 0.1% 성장에 그쳐 우리경제의 실상을 대변하고 있다. 가장 중요한 생산요소인 경지의 면적이 1996~2000년 기간 중 연평균 약 2만ha씩 줄었고, 농가인구도 3.6%씩 감소하였다. 같은 기간 중 농업소득은 연평균 3.1% 증가한데 비해 농업경영비는 6.8%씩 증가하여 농업경영의 어려움을 가중하고 있다.<sup>15)</sup> 한편에서 국내 농업여건이 불리해지고 있

15 농림부(2001), pp.20~21, p25 에서 참고.



는가 하면 다른 한편에선 외부로부터의 개방압력도 더욱 거세지고 있다. 우선 OECD의 우리나라에 대한 평가만 보더라도 “한국의 농업보조수준은 매우 높을 뿐만 아니라 생산과 무역을 왜곡시키는 시장가격지지가 96%를 차지하고 있다”고 지적하고 있다.<sup>16)</sup> 이제 전통적인 가격지지정책은 후퇴할 수밖에 없고 그 결과 수매제도의 변화는 물론이요 심지어 쌀 감산정책까지 발표되기에 이르렀다. 우리나라의 식량자급률(곡물기준, 사료용 포함)은 1985년의 48.4%에서 2000년에는 29.7%로 떨어졌다. 국내 생산여건의 악화와 외부로부터의 개방압력은 앞으로도 계속 자급률의 하락을 불가피하게 만들 것이다.

앞에서도 언급했지만 남한의 농업은 국내의 여건만 고려하여 정책추진을 할 수 없는 상황이다. UR협상과 WTO의 성립을 거치면서 외부여건의 국내 농업 정책에 대한 영향은 점점 커져왔다. 그러면 최근 WTO를 중심으로 이루어지고 있는 외부여건을 간단히 살펴보자.

세계경제의 흐름을 주도하는 WTO 각료회의는 2001년 카타르의 도하(Doha)에서 제4차 회의를 개최하고 뉴라운드(“Doha Development Agenda”, WTO/DDA로 명명)의 출범을 공식 선언하였다. 비록 뉴라운드의 출범을 공식적으로 선언하였으나 이는 새로운 협상의 시작에 불과하고 앞으로 각국이 제출하는 양허안을 기초로 본격적인 협상이 이루어질 전망이다. 도하 각료선언이 쉽게 이루어진 것은 동 선언문이 향후 협상의 원칙만을 규정하고, 출범 이전 단계에서 회원국간의 갈등소지를 최소화하였기 때문이다. 1999년 시애틀 각료회의 때보다 문항수도 20여 개 축소시켰고, 당시의 실패를 타산지석으로 삼았다.

도하 각료회의에서는 전체 협상의 타결 시한을 약 3년 후인 2005년 1월 1일

---

16 OECD는 한국농업의 특징을 높은 농업보조수준과 제한된 시장지향성으로 평가한다. 생산자지지추정치(PSE, 86~88기준)가 71%에서 66%(98~00기준)으로 하락했으나, 2000년에는 73%(이는 추정치로 실제로는 69%)으로 증가했다. 이 증가는 재정지불에 의한 것도 있으나 주로 시장가격지지에 의한 것이다. 한국의 PSE('00 23조)는 OECD에서 가장 높고 OECD평균의 거의 두 배에 가깝다. 농림부 국제협력과(2002)에서 참고.

로 예정하고 있다. UR협상 당시 당초 부여한 시한인 4년보다도 짧은 시간을 설정함으로써 WTO의 권위와 신뢰성을 확인할 예정이다. 전체 협상의 시한과는 별도로 주요 부문별 협상시한도 설정하고 있다. 농업협상은 세부원칙의 수립시한을 2003년 3월 31일까지로 정하고 양허안의 제출시한을 제5차 각료회의가 시작되는 이전까지로 설정하였다. 서비스협상은 2003년 3월 31일까지 양허안을 제출하도록 하였고, 분쟁해결과 관련된 개정내용은 2003년 5월 이전까지로 개정안의 도출시한을 설정하였다.

그 동안 뉴 라운드의 협상범위와 관련하여 선진국과 개도국, 혹은 미국, EU, 일본, 한국 등 참여 주요국은 각국의 이해관계를 중심으로 심각한 대립양상을 보여 왔다. 그러나 협상의 최종 단계에서 세계경제의 침체와 무역의 위축을 극복해야 한다는데 공감을 표시하고 포괄협상의 원칙에 동의하면서 선언문의 합의가 도출되었다. 비농산품(공산품) 분야는 향후 협상의 원칙과 방향을 명시하는 선에서 합의되었다. 주요관심사는 농업분야와 서비스분야였다. 특히 농업분야는 UR협상과정에서 뿐만 아니라 뉴 라운드 출범 이전부터 각 국별 현격한 시각차이 때문에 많은 애로사항이 노출되었다. 농업분야에서는 우선 시장접근의 실질적 개선, 수출보조의 단계적 폐지를 목표로 한 감축, 국내보조의 실질적 감축 등 3대 과제가 협상의 목표로 제시되었다. 이와 관련하여 세부원칙의 수립과 양허안의 제출시한이 결정되었다. 제출시한까지 명시된 것은 농업관련 기설정의제가 현재 각국의 제안서를 바탕으로 1단계 작업을 마무리하고 2단계 작업을 추진하고 있기 때문이다. 여기서 특기할만한 사항 중 하나는 우리나라와 일본, EU 등에서 주장해 온 비교역적 관심사항(NTC: Non-Trade Concerns)이 협상의 고려사항임을 확인하였고, 동시에 위에서 언급한 3대 협상목표 또한 그 결과를 예단하지 않는다는 점을 명확히 하였다는 점이다.

#### 나. 대북한 교역 및 협력의 지속적 필요성

아무튼 우리나라는 주곡인 쌀에 대한 협상을 2004년 재개해야 함은 물론 관세인하와 시장개방 등 국내시장과 정책수립 및 집행에 적지 않은 영향을 미칠 외부여건에 노출되어 있다. 직접지불제의 도입과 시행, NTC에 대한 관심 유도 등 대체 가능한 정책개발 발굴과 협상과정에서의 성과도 있었으나 국내 상황만을 고려한 농정의 수립 및 집행은 거의 불가능한 상황임이 분명하다.

남한의 국내 농업여건과 국제경제의 흐름을 고려할 때 사실 우리나라가 농업부문에서 타국을 지원하거나 보조해 줄 여력이 많지 않음은 명백하다. 북한에 대해서도 마찬가지다. 그럼에도 불구하고 우리는 농업내부의 요인뿐만 아니라 비농업적 요인에 의해 대북 지원이나 협력이 지속되어 한다. 그 구체적인 내용을 우선 남북한 농업의 상호 보완성 추구라는 측면과 경제외적 필요성이라는 측면에서 살펴보기로 한다.

### 1) 남북한농업의 보완적 필요성

자본주의와 사회주의가 각각 장단점을 가지고 있지만 대체로 자본주의의 경제운영방식이 경제문제를 해결하는 데 더 효율적인 방법인 것만은 분명하다. “모든 사람의 업무는 그 누구의 업무도 아니다(Everyone’s business is no one’s business)”라는 말대로 모든 사람들이 모든 사람들을 위해 일한다는 사회주의에서는 비효율적인 경제적 성과밖에 얻을 수 없다.<sup>17)</sup> 북한사회도 예외가 아니다. 북한사회는 지금까지 의식주는 배급제를 통해 국가가 보장하고 이외 부문은 제한적이긴 하지만 화폐경제를 어느 정도 인정하면서 운영해 왔다.

그러나 체제적 한계 때문에 모든 분야에서 생산성의 저하를 가져오고, 그 결과는 식량부족, 에너지부족, 외환부족 등의 어려움으로 나타나고 있다. 이 중에서도 식량의 부족은 인간의 가장 원초적 욕구인 생물학적 욕구마저 충족시키지 못함으로써 사회 전 부문에 영향을 미칠 수밖에 없다.<sup>18)</sup> 어떠한 개혁

17 홍기현, 조영달(2001), p.32.

이나 변화도 식량문제의 해결에 앞 설 수는 없다. 이는 대북 협력이나 교역에 있어서 가장 중요한 고려대상이 식량문제임을 분명히 하는 명제이다.

장기적으로 볼 때 식량문제는 반드시 농업만의 문제에 국한되지 않는다. 국내의 식량생산이 부족하더라도 해외로부터 충분한 양을 도입할 수 있다면 식량문제는 해결이 가능하다. 그러나 북한은 국내의 부족한 식량을 해외로부터 상업적으로 도입할 수 있을 정도의 경제적 여력이 없기 때문에 식량문제가 발생하는 것이다. 이러한 상황에서 농업부문의 교류와 협력은 단순한 식량문제의 해결 범위를 넘어서 인도적 차원으로까지 확대된다. 즉, 남북한간의 농업협력 필요성 중 가장 중요한 것은 인도주의적 측면이 강하게 작용한다. 일반적으로 외국과의 경제협력이 한 나라의 정책으로 실시되는 경우 그것은 하나의 외교수단이 될 수 있지만, 농업이 식량을 담당하고 있는 특수성 때문에 농업 협력은 '기아로부터의 해방' 혹은 '빈곤의 극복'이라는 인도주의적 색채를 띠게 된다.<sup>19)</sup> FAO, WFP 등 많은 국제(민간)기구가 북한지원에 나서고 있는 것도 결국은 인도주의적 차원에서 출발하는 것이다. 비록 체제와 이념상의 차이가 있다고 하더라도 같은 민족임을 강조하면서 북한의 기아를 방치해서는 안 되며, 지원과 협력이 지속적으로 이루어질 때 언젠가 실현될 통일의 날 떳떳한 명분도 서는 것이다.

대북 지원이나 협력에 있어서 인도적 정신이 중요한 것은 사실이지만 기아의 지원이나 협력은 북한의 농업생산성을 향상시키는 근본적인 문제해결의 방법을 충분히 고려해야 한다. 즉 대북 지원이 기아해소에 중점을 둔다면 교역이나 협력은 북한의 농업생산능력을 향상시킬 수 있는 차원에서 진행되어야 한다는 의미이다. 북한의 농업생산력은 1990년 들어와서 현저히 떨어진 것으

18 심리학자 매슬로(A.H.Maslow)는 인간의 욕구를 다섯 단계로 나눈다. 생물학적 욕구, 안전에 대한 욕구, 소속과 애정에 대한 욕구, 명예에 대한 욕구 및 자아 실현욕구 등이다. 이 중 생물학적 욕구에서 얻는 효용이 다른 욕구의 실현에서 얻는 효용보다 크므로 모든 욕구의 실현에 앞서 생존을 위한 생물학적 욕구가 최우선적으로 충족되어야 한다고 주장한다. 홍기현, 조영달(2001), pp.83~85.

19 小倉武一 외, 「國際農業協力の 現狀과 課題」, 김영훈(1999), p.9에서 재인용.

로 알려져 있다.<sup>20)</sup> 생산력 하락의 요인 중 하나는 자연재해라고 평가하지만 보다 근본적인 원인은 생산기반의 붕괴와 농자재의 적기 공급이 이루어지지 않기 때문인 것으로 파악되고 있다. 따라서 자본과 기술의 여유가 있는 남한은 북한의 생산성 자체를 향상시킬 수 있도록 협력해야 한다.

남북한의 경제적 보완관계를 회복시킨다는 측면에서도 농업협력은 절실히 필요하다. 주지하는 바와 같이 한반도는 제2차 세계대전의 종결과 함께 냉전의 구도 속에서 분단되었다. 전통적으로 유지되어 왔던 단일경제권이 인위적으로 단절되고 바람직하지 못한 체제경쟁만이 지속되었다. 하지만 이제는 단일경제권의 단절을 완화시키는 노력으로서 교류협력이 필요하다. 농업부문에 있어서 경제적 보완관계 회복을 위한 노력이 이루어진다면 남북한 농업협력의 필요성은 더욱 명백해진다. 지리적으로나 기후적으로 남한지역은 수도작인 벼농사가 유리하고, 북한지역은 밭작물, 특히 고랭지 작물과 임산물, 과실류의 생산이 유리하다. 또 축산업도 남한에서는 방열비 등이 절감될 수 있는 양계나 양돈이 유리한 반면, 북한은 폭넓게 분포한 경사지를 초지로 개발하여 활용하는 방목이 효과적이다. 결국 남북한의 자연환경 차이를 고려한 농업생산의 보완관계가 협력을 통해 이루어질 수 있는 것이다.<sup>21)</sup>

## 2) 경제외적 필요성

1980년대 말 러시아의 해체와 동구 공산권 국가의 민주화가 진행되면서 제2차 세계대전 이후 지속되어 왔던 냉전구도가 종언을 고하기에 이르렀다. 그 이후 세계는 이념중심의 편가르기를 탈피하고 경제를 중심으로 새로운 구도를 형성하기 시작했다. 한편으론 WTO의 성립을 계기로 세계화가 진행되는가 하면 다른 한편으론 EU, NAFTA, APEC 등 지역을 단위로 한 경제공동체 혹은

20 개인의 생산욕구를 자극할 수 없는 체제상의 한계가 근본 원인이긴 하지만 이에 대한 논의는 본문의 연구범위를 넘어서는 분야이므로 생략함.

21 김성훈, 김치영(1997), p.227.

연합체가 탄생하면서 새로운 세계경제질서를 형성해 왔다. 이러한 국제정세의 변화는 우리에게도 도전과 기회라는, 긍정적 측면과 부정적 측면의 양면적 의미를 부여하고 있다. 즉, 자원이 부족한 우리나라의 입장에서 보다 적극적인 대외 개방적 경제활동으로 경제의 양적 확대와 질적 향상을 이룰 수 있는 계기를 마련할 수 있다는 긍정적 측면이 있는가 하면, 경제소국으로서 세계경제의 큰 흐름 속에 주체성을 상실하고 표류할 수도 있다는 부정적 측면 또한 존재한다는 것이다. 지난 십 수년간의 과정을 되돌아 볼 때 비록 IMF로부터 구제금융을 받는 등 다소의 곡절은 있었지만 이를 잘 극복하고, 나름대로 세계화의 물결에 적극적으로 동참하여 상당한 성과를 얻은 것으로 평가할 수 있다. 충분한 외환보유고의 확보와 국제적 신임도의 회복, 1998년 이후 지속되고 있는 경제성장과 무역수지 흑자, IMF 구제금융 이전상태로의 소득수준 회복 등이 이를 증명하고 있다. 이 같은 성과를 바탕으로 우리는 명실상부한 선진국으로의 진입을 모색하고 있다. 1996년 OECD에 가입함으로써 형식적으로는 선진국으로 분류될 수 있지만 아직까지 많은 분야에서 개선의 여지는 많다. 그 중 우리에게 가장 취약한 분야가 바로 남북한간의 분단이라는 물리적 현상을 극복하지 못한데서 오는 제약요인이다.

북한은 세계적인 탈냉전의 흐름에 동참하지도 못했으며, WTO를 중심으로 이루어지고 있는 세계경제의 새로운 질서에도 편입되지 못하면서 고립과 폐쇄의 길을 고집해 왔다. 1990년대에 들어와서 정치적으로 김정일 체제가 확고해 지기는 하였으나 경제난이 심각한 지경에 이르게 되었다. 즉, 1990년 이후 경제는 마이너스 성장을 지속하는가 하면, 에너지난·식량난·외화난으로 대표되는 경제적 어려움이 중첩된 그림자를 드리우고 있다. 그 결과 북한을 이탈하는 주민이 계속 증가하는 등 체제이완현상이 나타나면서 국내외적으로 북한의 장래에 대해 비판적인 견해가 대두되기도 하였다. 그러나 북한체제의 특성이나 한반도 주변정세를 고려할 때, 북한의 급격한 붕괴가능성은 희박하다는 것이 일반적인 평가이다. 우선 북한체제는 김정일 국방위원장을 중심으로 정치적 안정

을 유지하고 있다. 또 중국을 비롯한 주변국들도 한반도에서의 급격한 변화를 원치 않고 있으며, 이에 따라 북한 체제의 안정을 지지하는 방향에서 정책을 추진하고 있음도 주지의 사실이다.

그렇다고 하더라도 이러한 상태의 지속이 진정한 안정을 보장하는 것은 아니다. 즉, 정치적·군사적 측면에서의 균형이 어느 정도 안정성을 보장한다 하더라도 경제적 불균형의 심화는 장기적으로 볼 때 불안정을 야기할 충분조건이 될 수 있는 것이다. 남북한간 경제력의 차이는 이제 비교할 수 없을 만큼 현격해졌다. 명목국민소득(GNI 기준)은 약 26배, 국민 1인당 소득은 약 12배, 무역 규모는 약 178배(1999년 한국은행 통계 기준)의 격차가 나고 있다. 명실상부한 선진국 진입이라는 남한의 목표가 달성되기 위하여 반드시 북한변수를 고려해야 한다면 북한의 경제적 침체 혹은 붕괴는 북한 스스로는 물론이요 남한의 입장에서도 결코 바람직한 현상이 아니다. 따라서 북한의 경제력을 향상시키기 위한 노력이 필요하고 경제적 측면에서의 노력은 교역과 협력을 통해서 나타날 수밖에 없다.

북한은 1990년대 중반 이후 조심스럽긴 하지만 변화의 조짐을 보여 왔다. 특히 1998년 헌법개정을 통해 가격·수익성 등 시장경제적 요소를 부분적으로 도입하는가 하면, 관료들을 서방에 파견하여 자본주의 경영방식을 배우도록 하고 있다. 2001년에 들어와서는 김정일 위원장이 중국의 개방도시를 시찰하고, 기존의 사고방식을 탈피한 ‘신사고’를 강조하기도 했다. EU 등 서방과의 관계개선을 추진하고 있는 것 또한 국제적 고립 탈피와 경제발전을 위한 노력으로 보이며, 이 같은 움직임은 북한의 변화를 더욱 촉진시키게 될 것으로 전망된다. 물론 이 같은 변화가 북한의 본질적인 변화인가에 대해서는 논란의 소지가 있지만, 일단 북한이 변화의 방향으로 들어선 이상 앞으로 개혁과 개방의 속도와 폭이 커질 가능성이 높다. 남북한간의 경제력과 변화의 방향을 고려할 때 한반도와 우리 민족의 장래는 남한이 주도적 입장에서 끌고 나갈 수밖에 없다. 즉, 한반도에서 전쟁을 방지하고 분단상황을 안정적으로 관리하

면서 남북한간 대립관계를 화해협력관계로 전환하고, 나아가 통일을 이루어 민족의 보다 나은 내일을 여는 것은 우리가 주인이 되어 실현해 나가야 할 민족사적 소명이다. 따라서 주변 강대국의 간섭이 어떠한든, 남한 내부에서 의견 대립 여부와 관계없이 장기적으로 교역·교류·협력의 증진을 통한 분단상황의 안정화 관리는 가장 현실적이고 바람직한 길이다.

## 2. 남북한간 농산물 교역 및 협력 실적

### 가. 농산물 교역

북한의 대외 총교역규모는 1998~99년 기간 중 다소 위축되기는 했지만 1990년대에 대략 20억 달러 내외 수준을 유지하고 있다. 이는 1980년대와 비교하여 상당히 위축된 규모인데 러시아를 비롯한 동구권과의 교역규모가 줄었기 때문이다. 최근에는 중국과 일본에 대한 교역의존도가 심화되고 있으며, 수출보다는 수입규모가 커서 지속적인 적자를 보이고 있다. 남북한간의 교역은 1988년 '7.7선언'과 그 후속조치인 '대북한 경제개방 조치' 이후 시작되었고, 1990년 '남북교류협력에 관한 법률'이 제정·공표되면서 본격화하기 시작했다. 1990년 1,300만 달러의 규모가 이듬해인 1991년에는 1억 달러 이상으로 증가하고, 1995년에는 2억 달러 이상으로 증가하였으며, 2000년에는 4억달러 이상으로 확대되었다. 1998년에는 남한경제의 위축, 북한의 NPT탈퇴와 핵사찰 문제 등으로 교역규모가 오히려 감소하기도 했지만 장기적으로는 증가추세를 보이고 있다. 그에 따라 북한의 교역규모에서 차지하는 남한의 비중도 증가하고 있는데 2000년의 경우 북한의 전체 교역규모 중 내남 교역규모의 비중이 21.6%까지 상승했다. 남한의 입장에서 보면 1990년대 중반까지는 일방적으로 반입의 규모가 컸으나 최근에는 반출의 규모가 오히려 반입규모를 초과하고 있는 실정이다. 이는 대북 비료지원과 경수로 본공사의 착수 등에 따른 결과



로 보인다.

남북한간 농림수산물의 교역은 전체 교역동향과 다소 다른 추세를 보여주고 있다. 우선 농림수산물의 교역수지가 보여주고 있는 바와 같이 반입이 반출에 비해 크며, 그 폭도 점차 커지는 추세에 있다. 이는 북한의 외환사정과 직접적인 관련이 있는 것으로 보인다. 북한의 식량난이 가중되고 있는 상황에서 남한으로부터의 농산물 유입이 있었어야 함에도 불구하고 무상의 지원을 제외하면 사실상 구입능력이 없었음을 의미한다.

<표 10> 북한의 대외교역 및 남북교역 추이

연도		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
북한의 대외교역 (백만달러)	총액	4,170	2,720	2,660	2,641	2,108	2,052	1,976	2,177	1,442	1,480	1,970
	수출	1,733	1,010	1,020	1,021	839	763	726	904	559	515	556
	수입	2,437	1,710	1,640	1,620	1,269	1,316	1,250	1,272	883	965	1,413
남북교역 (백만달러)	총액	13	111	173	186	194	287	252	308	222	333	425
	반출	1	5	10	8	18	64	70	115	130	212	273
	반입	12	106	163	178	176	223	182	193	92	121	152
농림수산 물남북교 역(만달러)	총액	1	1243	1697	1280	1857	3163	3017	4435	4144	6554	9731
	반출	1	161	6	7	332	931	671	1702	1946	1767	2538
	반입	-	1082	1691	1202	1525	2232	2346	2733	2180	4787	7193
	수지	1	△921	△1684	△1195	△1193	△1301	△1674	△1030	△226	△3020	△4655

자료: 통일부(2001), KOTRA(2001), 한국농촌경제연구원, 북한농업통계를 이용하여 작성.

반면 남한의 입장에서는 교역 초기 단계에서는 북한의 식량과 관련이 있는 감자를 비롯한 일부 품목의 반입이 있었으나 그 후부터는 직접 식량과 관련이

적은 한약재, 견과류 등의 반입이 증가해왔기 때문에 이러한 결과가 나타난 것으로 보인다.

북한산 농산물의 반입품목을 살펴보면 1999년의 경우 이미 30개 품목 이상으로 증가했지만 반입액이 연간 백만 달러 이상을 유지하고 있거나 매년 증가하고 있는 품목의 수는 소수 몇몇 종에 불과하여 반입여건의 불안정이 계속된다고 할 수 있다. 다음 <표 11>에서 보는 것처럼 연간 백만 달러 이상을 유지하고 있는 품목은 한약재, 견과류, 버섯류 등 일부 임산물과 한약재에 국한되어 있다.

<표 11> 북한산 농산물의 주요 반입품목 변화

구 분		품 목
반입 규모별 추이 (1997~99합계)	50만~100만달러	기타버섯(87), 팥(82), 참깨(64)
	100만~300만 달러	송이버섯(299), 표고버섯(127), 고사리(257), 녹두(137), 미탈각호도(238), 들깨(283), 화분(233), 짚과겨(203), 잎담배(119)
	300만 달러 이상	탈각호도(367), 한약재(701)
추세별구분 (1997~99)	최근 3년간 계속 반입된 품목	송이버섯, 표고버섯, 기타버섯, 고사리, 팥, 호도, 들깨, 살충·살균용 기타 식물, 한약재, 화분, 짚과겨, 기타
	매년 반입이 증가된 품목	호도, 들깨, 짚과 겹질
	'98, '99년 중 신규 반입품목	당근·무 등의 뿌리, 고사리, 채소류 혼합물, 버섯, 고구마줄기, 고비, 녹두, 향신료, 수수, 메밀, 대두, 참깨, 수삼, 살구, 복숭아, 당면, 냉면, 기타 소오스용 조제품, 도토리, 잎담배, 박하유 등

주 : 1) ( )안 숫자는 금액으로 만 달러이며, 품목은 HSK 10단위 구분임.

자료 : 흥택기(2000), p.80.

이러한 추세는 앞으로도 당분간 지속될 것으로 보이는데 북한의 식량난이 단기적으로 해결되기 어려운 상황이기 때문이다. 2000년도의 반입액 기준 주

요 품목별 반입상황을 보면 앞담배가 627만 달러로서 큰 비중을 차지하고 있고, 그 외 참깨와 들깨 등 유지류 605만 달러, 호두와 잣 등 견과류 381만 달러, 한약재 358만 달러 등의 순이다. 또 1998년 이후부터는 건조채소, 조제과실, 표고버섯과 송이버섯 등의 반입도 크게 증가하고 있다.

#### 나. 대북한 지원 및 협력사업

북한 당국은 북한의 식량난이 1995년과 1996년의 수해 때문이라고 공식적인 견해를 피력하고 있다. 그러나 대부분의 북한관련 학자들은 북한의 식량문제가 일과성이 아닌 구조적인 문제로 파악하고 있다. 오경찬(1997)은 북한의 식량난이 1980년대 중반부터 시작되었고 식량난의 원인 또한 북한의 총체적 실정(失政) 때문이지 일과성·자연재해 때문이 아니라고 주장한다<sup>22)</sup>. 김운근(1999)은 북한의 식량난이 1990년대 초반부터 시작된 것으로 추정하며 1993년의 냉해와 1995~96년의 대홍수, 그리고 1997년의 고온, 해일, 가뭄 등 자연재해와 경제난으로 인한 농자재 및 원료의 공급부족이 복합적으로 작용하여 더욱 심화되었다고 주장하고 있다.<sup>23)</sup>

WFP의 전문가 그룹으로 구성된 방북 조사단의 보고에서는 위와 같은 사실이 더욱 구체적으로 제시되고 있다. 즉 북한당국은 북한의 식량난이 1990년대 중반에 시작된 것으로 기산하고 있는데, 북한의 의료기록 및 어린이 발육상태를 보아 사실상 북한의 식량난은 구소련 붕괴와 시기를 같이 하고 있다. 이는 구소련이 북한의 최대 식량·연료·비료의 공급국이었다는 점을 감안하면 쉽게 이해될 것이라고 말하고 있다.<sup>24)</sup> FAO와 WFP에서는 1998년 12월 방북 조

22 오경찬씨는 북한 식량난의 원인 10개로 구분하여 지적하면서 자연재해는 그 중의 하나에 불과하고 나머지 9개는 모두 사회구조적인 문제를 포함한 인재(人災)에 의한 것으로 파악하고 있음. 따라서 북한의 식량난을 치유하는 근본적인 방법 또한 체제유지비의 삭감, 정책의 개혁 등 정책적·제도적 측면에서 접근하고 있음. 오경찬(1997) 참조.

23 김운근, 진형진(1999), p.18.

24 대한무역투자진흥공사(1998.12), p.15.

사결과를 토대로 더욱 구체적인 내용을 언급하고 있다. 즉 1995년과 1996년의 대홍수, 1997년의 해일과 가뭄 등 연이어 발생한 기상재해는 수 개년 동안 하락세에 있었던 북한경제를 붕괴시켰으며 북한경제 내부의 구조적인 문제점을 노출시켰다고 지적하고 있다.<sup>25)</sup> 최근의 기상이변이 북한경제를 어렵게 한 것은 사실이나 근본적이고 구조적인 문제가 상존해 있었음을 의미한다. 더욱 불행한 사실은 북한이 스스로 식량난을 해결할 능력이 없다는 것이다. 북한의 농업생산 여건은 기반시설에서부터 농자재의 공급에 이르기까지 모두 여의치 못하다. 북한 정부의 획기적 개혁조치가 따르지 않는 한 북한의 농업 및 식량 사정이 호전될 가능성은 거의 없다. 1990년대 후반 북한경제가 호전되고 있다는 보도가 있다. 북한 당국은 “나라 경제가 활성화 궤도에 들어섰다”, “올 해 상반기 공업생산이 전년 동기에 비해 20%정도 증가했다”고 발표했다.<sup>26)</sup> WFP에서 가장 최근에 발표한 자료에 따르면 금년도의 식량사정도 다소 호전된 것으로 보인다. 북한은 2001/02년도에 인민배급제도를 통해 1,500만 명이 넘는 비농가 소비자에게 이전 년도보다 배급량을 48% 증가하였으며, 전국 각지의 농민시장에서도 더 많은 식량을 이용할 수 있었다고 지적하고 있다. 또한 북한정부는 농가에 대한 할당량도 가족 1인당 연간 219kg으로 소폭 증가시켰다고 발표했다. 이러한 긍정적인 변화에도 불구하고 도시주민, 북부 및 북동부의 식량부족지역 주민, 그리고 아동, 임산부, 노인 등 특정 인구계층은 식량접근에 상당한 어려움을 겪고 있는 것으로 관측되었다.<sup>27)</sup>

이 같은 북한의 상황에 직면하여 비록 이념과 체제가 다르다고 하더라도 같은 동족으로서 지원과 협력을 하지 않을 수 없으며, 방법상의 차이는 있을 수 있으나 지원과 협력자체는 불가피한 선택으로 여겨진다. 북한의 상황이 조건부 협력까지도 수용하기 어려운 상황에서 지원은 불가피한 선택이 아닐 수 없다.

위와 같은 논리에 입각하여 정부와 일부 민간단체는 대북한 지원 및 협력의

---

25 FAO/WFP(1998), p.3.

26 인민일보, 1999년 10월 6일.

27 FAO/WFP(2002), p.2.

필요성을 절감하고 1991년부터 남북협력기금을 설치하여 운용하기 시작했다. 동 기금은 정부출연, 민간출연, 공자예수금, 운용수익, 기타수익금 등으로 구성되어 있으며, 1991년부터 2002년 8월 말까지 총 28,212억원이 조성되었다. 그 중 정부출연이 전체의 55%인 15,550억원, 공자예수금이 37%인 10,377억원 이었으며, 민간출연은 0.1%에 미달하는 22억 정도에 불과하였다. 농림업분야에 대한 지원은 북한의 식량사정이 외부로 알려지고 탈북자의 수가 증가하기 시작한 1995년 이후 본격적으로 이루어졌다. <표 12>에서 보는 것처럼 1995년부터 2002년 8월 말까지 순수 농림분야에서만 총 6,048억 원이 지원되었다. 지원의 방식은 정부의 직접지원, 국제기구를 통한 간접지원 및 차관형식을 빈 직접지원 등이 있다. 지원방식상의 차이는 북한의 수용여건에 따라 불편한 관계를 야기하지 않는다는 의미일 뿐 사실상 전액이 정부의 무상지원이나 마찬가지로 지다.

북한경제의 가장 취약한 분야 중 하나가 농업부문이고 심각한 식량난으로 탈북자가 속출하면서 체제 자체에 대한 회의가 가중되고 있는데도 불구하고 농업부문에 대한 지원이 이처럼 늦게 시작된 것은 농업협력을 포함하여 모든 지원이나 협력사업이 정치적 입장과 연계되어 있기 때문이다. 그 구체적인 예가 1995년 15만톤의 쌀이 북한에 지원되는 과정에서 발생한 인공기 계양사건이다. 당시의 상황을 보면 1995년 3월 8일 ‘북한에 곡물, 원자재 제공용의’, 5월 27일 ‘북에 조건없이 쌀 제공’, 6월 21일 ‘쌀 문제 완전 타결’, 6월 23일 ‘대북 식량지원 여유분 없으면 외국서 구입 제공’, 7월 2일 ‘인공기 계양사건 발생’, 8월 15일 ‘대북 쌀 추가지원 없다’, 8월 17일 ‘대북정책 전면 재검토’ 등으로 이어지고 있다.

<표 12> 농림업부문 대북한 지원사업 현황

구분	연도	지원규모 (억원)	지 원 내 역	비고	
정 부	1995	1,580	◦ 국내산 쌀 15만톤(2억 3,200만 달러) *US1\$당 800원 적용	정부 직접지원	
	1996	24	◦ 혼합곡물 3,409톤(WFP, 200만 달러) ◦ 분유 203톤(Uncef, 100만 달러) ◦ 기상자재(WMO, 5만 달러) *US1\$당 790원 적용	국제기구 를 통한 간접지원	
	1997	240	◦ 혼합곡물 9,852톤(WFP, 600만 달러) ◦ 옥수수 5만톤, 분유 300톤(WFP, 1,053만 달러) ◦ UN기구를 통한 식량지원(980만 달러) *US1\$당 900원 적용	”	
	1998	154	◦ 옥수수 3만톤, 밀가루 1만톤(WFP, 1,100만 달러) *US1\$당 1,400원 적용	”	
	1999	339	◦ 비료 11.5만톤(2,825만 달러). -한적의 비료지원 4만톤을 합하면 15.5만톤, 단 이는 민간지원으로 통계 *US1\$당 1,200원 적용	정부 직접지원	
	2000	2,024	◦ 비료 30만톤(7,863만 달러) ◦ 식량차관 50만톤(쌀 30만톤, 옥수수 20만톤, 약 9,000만 달러, 대금 미결제로 추정금액임) *US1\$당 1,200원 적용	정부 직접지원 식량차관	
	2001	886	◦ 옥수수 10만톤(WFP, 22,296백만원) ◦ 대북 농수산물관련 수송비 지원(2,419백만원) ◦ 비료 20만톤 지원(63.863백만원)		
	2002	801	◦ 옥수수 10만톤(WFP, 22,910백만원) ◦ 남북협력 제주도민운동본부 감귤수송비(1,035 백만원) ◦ 비료 20만톤(56.147백만원)		
	소계			6,048	
	민 간	1995~ 2000	1,116 · 자체기금 1,086 · 남북협력 기금 30	◦ 밀가루, 옥수수, 수수, 감자, 식용유, 분유, 담요, 라면, 설탕, 의약품 등 * 민간단체, 독자창구, 한적창구 등을 통한 지원	

자료 : 정부부문 1995~2000년까지의 자료 및 민간부문의 자료는 농림부, 농업관련 주요통계  
(www.maf.go.kr/hdml/pdf/pds-01-06.htm)에서 인용하였고, 정부부문 2001년 및 2002년  
자료는 통일부 교류총괄과, 남북협력기금통계(www.unikorea.gp.kr) (2002.8.31)의 경상지  
출 중 농림업 관련 내용을 정리한 것임.

인공기 게양사건 이후 북한의 사과가 있었고, 그 후 대북 지원이나 협력에서 정치성이 감소하기는 했지만 근본적인 변화라고 보기는 어렵다. 그 이후에도 1996년의 동해안 잠수함 사건에서부터 2002년 7월의 서해안 교전사건에 이르기까지 남북한간의 협력사업을 어렵게 하는 많은 사건들이 존재한다.

그러면 이러한 마찰과 불미스러운 사건이 발생하는 근본원인은 어디에 있는가? 남한정부의 세련되지 못한 정책을 탓하는 일부 학자들도 있지만 보다 중요한 원인은 북한정부에 있다는 것이 일반적이다. 즉 북한체제가 여타 사회주의 국가들과 구별되는 특징 중 하나는 대남 적화통일을 향한 사실상의 영구혁명론을 견지하고 있기 때문이라는 것이다.<sup>28)</sup> 비록 북한이 자신들의 독특한 경제건설 기본노선으로서 중공업을 우선적으로 발전시키면서 경공업과 농업을 동시에 발전시킨다고는 하지만 그 실제적인 집행은 경제의 군사화를 뜻하며 농업과 경공업에 대한 중공업의 불균형발전전략을 의미한다. 그리고 사회주의적 소유의 고수와 전인민적 소유제를 지향하는 것을 사회주의·공산주의 건설에서 추호도 양보해서는 안 되는 문제로 보고 있으며 소유형태의 다양화를 자본주의로 복귀하는 반동적 행위로 규정하고 있다. 1960년대 이후 경제개발이 예정대로 수행된 적은 단 한번도 없었음에도 불구하고 현재도 북한은 사회주의적 소유를 고수하는 데 강한 의지를 보이고 있는 이유도 여기에 있다.<sup>29)</sup>

이러한 상황은 1990년대 후반에 이르기까지 남북한간의 관계가 형식여하를 막론하고 사실상의 대결구조의 틀 속에서 움직일 수밖에 없도록 강요한 것이다. 남한에서도 대북 경제협력이 북한을 이롭게 하는 것이며, 장기적으로 남한에 대한 위협으로 생각하는 경향이 있었다. 그러나 현 정부에 들어와서 대북한 정책기조는 크게 바뀌게 된다. 대북 정책 기조의 전환은 정부의 대북한 인식이 변화하면서 가능해 졌으며, 그 결과가 ‘햇볕정책’ 혹은 ‘대북 포용정책’이라는 이름으로 나타났다. 과거의 정부에서 상징했던 북한의 붕괴를 전제로 한

---

28 박선원(2002), p.30.

29 이종석(2000), p.25.

흡수통일이 아니라 남북한간의 평화를 유지하면서 점진적 접근을 시도한다는 것이다. 이는 북한체제가 실패한 체제이기는 하지만 조기 붕괴할 가능성은 높지 않으며, 자발적 개혁·개방은 이루기 어려우나 주변의 상황이 강요하는 조정적 차원의 변화는 가능하다는 인식에서 출발한다. 정부의 기본입장 변화는 우선 남북한간 경제협력 활성화 조치로 나타났다. 이 조치로 민간의 대북 경제협력 사업 장애요소는 대부분 제거되었다 평가할 수 있다.

<표 13> 4.30 경험활성화 조치 주요 내용

분야	세부내용	기대효과	시행시기
접촉 · 방북	◦ 대기업 총수, 경제단체장 방북허용	북한인 접촉과 방북 절차 간소화로 사업의 연속성 증대	즉시 시행가능
	◦ 수시 방북제도 확대시행 (협력사업자 →기업인 방북시 일반적적용)		
	◦ 북한주민접촉 승인유효기간 확대 (1년→3년)		
	◦ 접촉·방북 승인처리기간 단축		
남북 교역	◦ '포괄승인품목' 지속적 확대 (현재 반입승인을 요하는 품목 205개)	교역대상품목 확대	관련 고시 개정 후 시행
	◦ 생산설비 반출제한 폐지 (설비의 무상반출·임대허용, 1회 100만달러 한도 폐지)	설비제공형 임가공 및 합작투자 활성화	
대북 투자	◦ 투자규모제한 완전 폐지 (과거 1,000만달러 이상 제한)	북한내 사회간접자본, 중공업 분야에 대한 대규모 투자 가능	즉시 시행 가능
	◦ 투자제한업종 negative list화 (전략물자, 방위산업물자는 제한)		
	◦ 협력사업 및 사업자 동시승인 (300만달러 이하 사업, 제3국내 북한인 고용사업, 당국간 합의사업에 한함)	중소기업에 의한 소규모 투자 활성화	

자료 : KOTRA(1998. 5). p.3



민간부문의 협력에 대해 북한이 호응해 오기만 한다면 정부에서도 적극 지원할 태세가 되어있음을 예고하는 것이다. 농업부문의 협력 역시 남북한 경제 협력의 활성화와 그 궤를 같이 하고 있다. 앞에서 보았듯이 1995년 이후 대북한 식량과 비료지원의 증가가 이를 증명하고 있다.

앞에서도 언급했지만 남북한간의 농업협력은 우여곡절을 겪으면서 오늘에 이르고 있다. 하지만 최근에는 북한이 각종 개혁조치를 포함한 변화된 자세를 보이면서 남북한간의 농업협력에도 뚜렷한 변화가 나타나고 있다. 그 구체적인 결과는 지난 8월 27일~30일 기간 중 개최되었던 경제협력추진위원회 제2차 회의에서 나타났다. 동 회의에서는 대북 쌀 제공을 비롯한 경의선과 동해선의 철도 및 도로 연결 등 모두 8개항의 합의사항을 도출했다. 남과 북은 상부상조의 원칙에 따라 '남북간 식량차관에 관한 합의서'를 도출하였다. 구체적인 주요 내용을 보면 다음과 같다.<sup>30)</sup>

- ① 남측은 북측에 쌀 40만 톤을 차관으로 제공한다.
- ② 차관금액은 제공하는 쌀 가격을 톤당 265달러(US\$)로 계산하고, 남측은 북측항까지의 수송에 관련된 비용을 부담하며, 북측은 하역·항만비용과 체선료 등을 부담한다.
- ③ 차관의 상환기간은 차관제공 후 거치기간 10년을 포함하여 30년으로 하며, 이자율은 연 1.0%로 한다.
- ④ 북측은 남측이 식량분배의 투명성을 확인할 수 있도록 한다.
  - 쌀은 정미 40kg 단위 PP포대로 하며, 포장에는 '쌀', '40kg', '대한민국'의 표식을 한다.
- ⑤ 분배결과의 통보 등
  - 북측은 쌀의 구체적 분배내역(지역, 대상, 수량 등 포함)을 10만톤 단위를 기준으로 인수일 30일 이내에 문건으로 남측에 통보한다.
  - 북측은 분배문건 통보시점에 남측 인원들이 북측의 쌀 분배과정을 현장 확인

30 통일부 교류총괄과(2002.9.26)에서 필요한 부분만 정리한 것임.

할 수 있도록 한다.

#### ⑥ 안전보장 및 편의제공

- 북측은 자기측 지역에 들어오는 남측 인원들의 신변안전과 선박의 안전운행, 신속한 무사귀환을 보장한다.
- 북측은 남측 인원의 북측지역 체류시 전신·전화 등 통신을 보장하고, 가능한 경우 남북사이에 이미 가설되어 있는 직통전화를 이용하도록 한다. 남측 인원이 사용한 국제전화요금은 남측이 부담한다.

이상의 내용에서 볼 수 있는 것처럼 40만 톤이라는 대규모의 협력, 30년 상환이라는 사실상의 지원, 분배과정의 투명성 확보와 통보의무, 안전보장 조치 등이 상당히 구체화되어 있다. 북한의 개혁과 개방조치가 심화될수록 남북한 간의 이 같은 협력방식은 더욱 확대될 전망이다.

### 3. 북한농업의 변화와 추이

#### 가. 최근의 농업정책 변화와 추이

구소련과 동구의 사회주의 국가, 중국, 베트남 등을 예로 들지 않더라도 북한이 현재 직면하고 있는 경제난의 심각성은 더 이상 북한식 경제관리체계의 미래가 없음을 극명히 보여준다. 체제 붕괴를 모면하기 위해서는 기존의 극단적인 전체주의적 통제하의 사회주의는 변화할 수밖에 없다는 것이 중론이다. 사회주의 계획경제의 가장 큰 문제점은 생산 유인효과의 결여에 따른 생산력의 저하로 지적된다. 북한도 여기서 예외적일 수 없으며 1990년대 이후의 극심한 경제침체가 이를 설명하고 있다. 북한의 경제성장률 추이를 보면 1990년 이후 줄곧 마이너스(-)성장을 기록하였다. 1999년 이후에 플러스(+) 성장을 기록하고 있으나 더 이상 악화될 여지가 없는 상태에서의 성장이라는 게 일반적 시각이다.

<표 14> 북한의 경제성장률 추이

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
-3.7	-3.5	-6.0	-4.2	-2.1	-4.1	-3.6	-6.3	-1.1	6.2	1.3	3.7

자료 : 한국은행, 경제통계국(2002. 9).

북한경제의 침체요인에 대해 많은 학자들이 연구했지만 크게 두 가지로 요약된다.<sup>31)</sup> 첫째는 내적 요인으로 계획경제와 자립경제의 한계 때문이라는 것이다. 둘째는 외적 요인으로 사회주의 시장의 붕괴와 과중한 국방비부담 및 미국의 대북 경제 제재 때문이라는 것이다. 그 원인이 어디에 있던 경제난은 국가의 기능뿐만 아니라 집권의 중추적 역할을 수행하고 있는 당의 기능마저도 크게 약화시키고 있다. 특히 식량난의 심화는 사회전체의 기강마저 무너뜨려 무정부 상태로까지 표현되고 있다. 식량난이 극심했던 1996년 12월 김정일은 “식량난으로 인해 무정부 상태가 되고 있으며, 당 조직들이 맥을 추지 못하고 당 사업이 잘 되지 않아 사회주의 건설에서 적지 않은 혼란이 조성되고 있다”며 당 중앙위원회를 비롯해 당 조직과 당원들을 신랄하게 비판하고 있다.<sup>32)</sup>

북한의 최고지도자가 스스로 무정부 상태를 지적할 정도의 사회라면 어떤 형식으로라도 변화하지 않을 수 없는 상황이다. 1998년 말 북한 ‘로동신문’의 사설을 살펴보자. “사상사업을 틀어쥐고 사회주의 강행군을 힘있게 다그치자(98.11.20)”, “긴장되고 동원된 태세를 계속 견지하자(98.12.10)”, “당의 영도에 따라 주체의 사회주의 체도를 굳건히 수호해나가자(98.12.27)”, “위대한 김일성 동지의 유훈을 지켜 강성대국을 건설해나가자(1998.12.27)”고 강조하고 있다. 그리고 1999년 1월 1일에는 ‘로동신문’, ‘조선인민군’, ‘청년전위’ 3사의 공동사설에서 “올해를 강성대국건설의 위대한 전환의 해로 빛내자”고 하고 있다. 이

31 이태섭(2002), pp4~5.

32 월간조선, 1997년 4월호, p.308.

제 북한당국이 강조하던 ‘지상낙원’은 찾아보기 어렵고 당의 영도 하에 ‘우리식 사회주의’를 고수하자는 의미가 주류를 이루고 있다. 이러한 표현들은 역설적으로 ‘우리식 사회주의’마저 고수하기 어려운 상황임을 대변한다고도 볼 수 있다. 이 시기를 전후로 북한은 헌법의 개정을 단행한다. 즉 1998년 9월 5일 개최된 최고인민회의 10기 1차 회의에서 권력구조개편과 경제관련 조항의 변화를 특징으로 하는 헌법개정을 단행하였다. 북한에 있어서 헌법의 개정은 특별한 의미를 갖는다. 그 이유는 북한의 헌법이 모든 법률에 대해 상위법이며 통치이념과 권력구조 및 국정방침을 명기하고 있기 때문만은 아니다. 북한이 헌법을 개정하는 것은 1972년 이후 20년만인 1992년 개정하였고, 다시 1998년에 개정했다는데서 그 중요성을 찾을 수 있는 것이다. 즉 1998년의 헌법개정은 동구 사회주의체제의 붕괴와 구소련의 해체가 기정 사실화된 1992년의 상황에 버금가는 변화를 의미하기 때문이다. 특히 1998년의 개정된 헌법에서는 대내 개혁을 수반하는 경제관련 조항이 많이 포함되어 있다는 것이다. 가장 주목해야 할 대목은 자립적 민족경제의 개념을 조국의 ‘자주적 발전’에서 ‘융성번영’을 위한 튼튼한 밑천으로 수정한 것이다(제26조). 이는 중앙집권적 경제관리의 변화로 이어진다. 경제관리에 대한 국가의 역할 중 “국가는 경제관리에서 대안의 사업체계의 요구에 맞게 독립채산제를 실시하며 원가, 가격, 수익성 같은 경제적 공간을 옹개 이용하도록 한다”는 조문을 추가하였다(제33조). 대외무역의 국가감독권 폐지 및 특수 경제지대 장려(제36조), 주민에 대한 거주여행의 자유 부여(75조) 등도 담고 있다. ‘국가와 협동단체’에서 ‘국가와 사회협동단체’로 생산수단의 소유주체가 확대되었고(헌법 제20조), ‘합법적인 경리활동을 통하여 얻은 수입’, 텃밭, 가축, 주택, 기타 건축물 등을 합법적으로 개인이 소유할 수 있으며 ‘개인’의 범주도 ‘근로자’에서 ‘공민’으로 넓혔다(제24조).<sup>33)</sup> 경제에 있어서 사적 영역의 인정과 시장경제원리의 도입 및 대외 개방에 대한 법적 근거 등이 포함되어 있는 것이다.

33 최수영 외(1998)에서 참고.

헌법의 개정과 이에 수반된 변화의 조짐은 농업부문에서도 나타났다. 북한 당국이 협동농장의 분배체계를 변경하는 ‘분조계약제’를 도입한 것이다. 분조계약제가 내포하고 있는 확실한 인센티브 시스템은 초과생산분을 분조원에게 현물로 지급한다는 점에 있다. 과거의 ‘분조도급제’ 하에서라면 초과생산분을 정부가 수매하고 분조원에게는 결산분배가격으로 지불하게 된다. 이 가격은 국정 소비자가격보다는 높게 책정되어 있지만 농민시장보다는 월등히 낮은 가격이다. 예를 들면 쌀 1kg의 양정사업소 수매가격은 22전, 국정 소비자가격은 50원, 도시 노동자들에 대한 배급가격은 8전인데 비해 농민시장 거래가격은 60~75전에 이르기 때문이다. 보다 최근의 자료에 의하면 가격격차는 더욱 확대되어 농민시장 가격이 수매가격이나 결산분배가격에 비해 수십배의 차이가 난다. 새로운 ‘분조계약제’의 도입은 농민의 생산의욕을 고취시키기에 충분하고도 획기적인 조치라는 사실을 알 수 있다.<sup>34)</sup>

<표 15> 북한의 쌀과 옥수수 가격

단위 : 북한원/kg

구 분	양정사업소 수매가격	협동농장 결산분배가격	국정 판매가격	농민시장 가격		
				1998	1999	2000
쌀	0.22	0.50	0.08	77	64	47
옥수수	0.12	0.45	0.03	40	33	27

자료 : 김영훈(2001), p.17.

대체로 1992년 헌법 개정이 보수적인 방향이었다면 1998년 개정이 북한경제의 변화된 현실과 경제의 개혁개방 지향을 드러내고 있으며 향후 북한 경제에 상당정도 반영될 것이다. 실제로 이미 상당부분은 현실화되고 있다. 따라서 1998년 북한 사회주의 헌법 개정을 ‘체제내 변화’라는 관점에서 볼 때 분명히 내부개혁을 통한 개혁과 대외개방을 향한 변화가 이루어지고 있다. 소유문제,

34 김영훈(1999), p.11.

독립채산성의 문제, 그리고 국가의 경제관리에서 취해야 할 역할 등에서는 '체제의 변화'로 나갈 수 있는 소지도 다분히 담고 있음을 분명히 인식해야 할 것이다.<sup>35)</sup> 이러한 변화는 2002년 7월 이후 현실화·구체화되고 있다. 북한 당국이 7월 1일부터 시행한다고 발표한 제도상의 변화내용은 물가, 임금, 배급제, 외환관리, 공장과 기업의 운영방침, 기타 등 6개 분야로 나눌 수 있으며, 대부분의 내용이 직접 혹은 간접적으로 농업부문과 관련이 있다. 우선 각종 매체를 통해 발표된 새로운 조치들의 구체적 내용부터 살펴보자.<sup>36)</sup>

### 1) 물가와 임금인상

각 언론의 보도마다 약간씩의 차이는 있으나 가장 중요한 쌀값이 종전보다 약 50배 정도 상승한 것으로 판단된다. 기존 kg당 8전에 배급되던 쌀이 7월 1일부터 45~53원에 배급(조선일보 7.26, 조선신보 7.26)될 것으로 보도되고 있다. 쌀을 제외한 대부분의 식품류는 40~50배, 생활용품은 20배~40배(중앙일보 7.24, 동아일보 7.24, 매일경제 7.25)정도 인상되었으며, 교통비는 10전이던 지하철과 버스 요금이 2원으로 인상(조선일보 7.20), 지상 전차요금은 10전에서 1원로, 지하철은 10전에서 2원으로 인상(KOTRA 7.25)되었다고 보도되고 있다. 주택임대료는 무료에서 m<sup>2</sup>당 6~15원 부과(한국일보 7.20, 세계일보 7.20)되었고, 종전의 무료입주에서 월세로 유료화 되었으며, 평양에서는 m<sup>2</sup>당 월 2원을 부과(KOTRA 7.25)한 것으로 알려졌다. 평양 시내 가게에 공급되는 재화의 배급카드 목록에는 변화가 없으나 주요 식품, 의류, 숙옷, 신발, 생활용품, 문방구 등이 전보다 100배 이상 인상(매일경제 7.25) 되었다고 알려졌다.

물가인상과 함께 임금수준도 수 십 배씩 상승했다. 생산노동자는 월 110원에서 2,000원으로 인상, 탄부는 6,000원으로 인상(조선신보 7.26), 노동자, 농민, 광부 및 과학자의 임금은 10~20배 인상, 기존 200원 받던 노동자는 3,500원으

35 박선원(2002), p.27.

36 조동호(2002)에서 주로 참고하였고 그 외 주요 일간지에 발표된 내용을 부분적으로 첨가.

로 인상(중앙일보 7.24, 매일경제 7.25), 대외무역 기업소에 근무 과장급 급여는 월 150원에서 약 3,000원으로 인상(KOTRA 7.25) 등의 보도가 잇따르고 있다. 임금인상은 일률적으로 적용되기 보다 차등인상이라는 특징을 보이고 있는데, 직종에 따라 15배에서 20배까지 차이가 난다(조선일보 7.27)고 보도되었다.

<표 16> 최근 북한의 가격 및 임금인상 주요내용

단위 : 북한원

구분	품목/계층	단위	국정가격 조정			시장가격과의 격차		
			조정전 (A)	조정후 (B)	인상폭 (B/A,배)	농민시장 가격(C)	조정전 (C/A,배)	조정후 (C/B,배)
가 격	쌀	1kg	0.08	43	538	49	612.5	1.1
	옥수수알	1kg	0.07	33	471	33.6	480	1.0
	디젤油	1kl	1	38	38			
	전력	1kWh	0.035	2.1	60			
	전차요금	1회	0.1	1	10			
	지하철요금	1구간	0.1	2	20			
	침대차요금	평성(평북)~ 남양(함북)구간	50	3,000	60			
	유원지입장료	송도 해수욕장	3	50	17			
	집세	평양지역기준	수입의 0.03%	1m <sup>2</sup> 당 월 2원	-			
임 금	생산노동자	월	110	2,000	18			
	탄부	월	..	6,000	-			

주 : 농민시장가격은 2001년말 전국평균 기준

자료 : 박순성(2002), p.34에서 재인용.

## 2) 배급제의 변화

북한당국은 임금과 물가를 인상하면서 종래의 배급제에 대한 변화를 시도한 것으로 보인다. 그러나 배급제의 변화가 배급제의 전면 폐지와 완전한 시장경제로의 이행을 의미하는 것은 아닌 것으로 판단된다. 이와 관련된 구체적 보

도내용을 보면 다음과 같다. 북한은 지난 3월과 4월 두 달 동안 함경북도 청진시를 시범도시로 선정, 배급제 폐지 및 시장가격제 도입을 실험(세계일보, 7.20), 나라가 인민들의 먹는 문제를 책임진다는 시책에는 아무런 변화가 없음, 식량을 전 인민에게 고루고루 나누기 위하여 배급표를 발급(조선신보, 7.26), 배급제를 전면적으로 폐지했는지는 의문이며 북한은 군인이나 공안기관 근무자 등에게는 배급제를 유지하되 그 이외의 주민들은 식량 등을 시장이나 국영상점에서 구입케 하는 단계적인 방안을 쓰고 있음(중앙일보, 7.26), 7월에는 북한 당국의 식량 배급량이 전달보다 줄어들어 성인 1인당 하루 300g씩 배급 중(WFP Emergency Report No.29, 2002), 식량배급제가 폐지될 경우 곡물의 국가수매시스템도 바뀌어야 하지만 아직까지 변화된 것은 없음(조선일보 7.22), 배급제는 폐지됐으나 사회적 약자 보호를 위해 취학아동에 대해서는 하루 300g의 식량배급이 계속(조선일보 7.24) 등이다.

### 3) 외환관리

북한에는 외화와 교환이 가능한 '외화환전표(외화와 바꾼 돈표)'와 외화와 교환이 불가능한 '인민 원지폐'의 두 종류 화폐가 있다. 이와 관련하여 최근에 나온 조치 중 하나는 외화환전표를 폐지하고 인민원지폐로 통일했다는 것과 다른 하나는 환율을 현실화했다는 점이다. 우선 환율의 변화와 관련된 내용을 보면 북한당국은 달러당 2.15원에서 190원으로 인상(세계일보 7.20), 중국 인민폐 대비 북한 원화 환율이 1 : 25에서 1 : 40으로 상승(연합뉴스 7.20) 등이 보도되었다. 환율 이외 화폐교환과 관련하여 급여와 물가를 인상하기 직전인 5, 6월에는 개인이 갖고 있던 구권화폐를 정해진 기간에 신권으로 교환하지 않으면 무효화한다고 공포해 구권화폐를 신권으로 교체(연합뉴스 7.20), 외화와 바꾼 돈표 폐지(조선일보 7.25) 등이 보도되었다.

### 4) 공장과 기업의 운영방침



북한의 최근 개혁조치 가운데 주목할 분야 중 하나가 공장과 기업의 운영방침에서 자본주의적 색채가 강하게 나타나는 인센티브제를 도입하고 있다는 것이다. 다양하면서도 구체적인 보도내용이 밝혀지고 있다. 각 노동자들의 성과와 노동시간, 생산량 등에 따라 차등 지급하는 인센티브제를 확대(매일경제 7.25), 각 공장과 기업소에 독립채산제를 적극 권장(한국일보 7.20), 공장, 기업소 경영에 있어서도 원료와 자재해결, 기업 실정에 맞는 생산계획 수립 등 자율성 확대(중앙일보 7.26), 실리보장의 원칙에 따라 '번 수입에 대한 평가'를 실시하여 공장과 기업소의 수입이 많으면 노동자들의 임금도 증가(조선신보 7.26), 단위 및 사업소별로 국가에 일정액의 세금을 내고 남는 이윤을 임금지급은 물론 직원들의 후생복지나 시설확충 등에 쓸 수 있도록 하는 실적 시스템을 도입(동아일보 7.24), 기업에 수입물량을 수출물량의 3배까지 늘일 수 있는 권한 부여(세계일보 7.20), 농업생산의 15%는 세금으로 국가에 헌납하고 85%는 시장가격으로 전량 국가에서 구매기로 하는 등 주민들의 소유확대 의욕을 유도(세계일보 7.20) 등이다.

## 5) 기타

앞에서 언급한 새로운 조치들 이외에 그 동안의 준비과정과 관련된 각종 내용이 보도되고 있다. 즉, 의무교육, 무상치료, 사회보험제 및 영예군인 우대제 등의 사회정책은 보다 강화(조선신보 7.26), 쌀을 비롯한 생필품의 원활한 유통을 위해 화폐발행량을 늘릴 방침(한겨레 7.19), 금번 경제개혁조치는 당초 9월 1일부터 시행될 예정이었으나 두 달 앞당겨 7월 1일 시행되었으며, 배급제 폐지와 가격제 현실화에 관한 문건이 전국 각 단위에 전달(중앙일보 7.24), 북한은 오는 8월 1일을 기해 전면 시행될 것으로 알려진 일련의 경제개선정책을 위해 이미 금년 초부터 경제전문가 수백명을 평양과 각 지방 공장·기업소·협동농장 등에 파견(연합뉴스 7.25), 평양에서는 7월 초에 각 공장이나 기업의 회계책임자가 소집돼 설명회 개최(조선일보 7.19) 등이 보도되었다.

## 6) 북한의 농업정책 변화에 나타난 시사점

이상의 내용을 종합해 보고 농업정책의 변화와 관련하여 시사점을 요약해 본다면 다음과 같다.

첫째, 가격과 임금의 인상은 사실인 것으로 판단된다. 다만 가격은 품목별로, 임금은 직종별 차등인상이 이루어진 것으로 판단된다. 가격의 인상은 북한 당국이 팽창되어 온 통화물 관리하고 화폐불신을 종식시키기 위한 조치인 것으로 판단되며, 임금의 인상은 가격인상에도 불구하고 북한 주민들의 구매력을 유지하기 위한 방안으로 이해된다.<sup>37)</sup> 그 동안 북한은 소비를 위해 지출되지 못한 화폐의 자연축적이 화폐량의 누적적 증가를 가져왔으며 특히 경제 및 식량위기로 공급이 급격히 감소하면서 이러한 현상은 더욱 심화된 것으로 알려져 있다.<sup>38)</sup> 가격인상은 농업정책과 관련하여 중요한 의의를 가진다. 북한경제에서 가장 중요한 품목중의 하나인 쌀을 비롯하여 농산물의 가격을 농민시장 수준까지 현실화했다고 볼 수 있기 때문이다. 또 종래의 계획생산, 명령경제를 시장생산, 화폐경제로 전환하는 개혁이 농업부문에서부터 시작되었음을 의미한다. 이는 경제성장과정에서 흔히 거론되는 농업부문의 역할<sup>39)</sup>과도 깊은 관계가 있는 것으로 보인다. 즉 비농업부문에 대한 식량의 안정적인 공급이 없이는 경제개혁 자체가 어려울 뿐만 아니라 농촌의 잉여화폐를 흡수하여 비농업부문에 이용하기 위한 한 조치로도 이해할 수 있기 때문이다.

둘째, 일부 품목을 중심으로 배급목록에서 제외된 것이 있으나 배급제도의 근본적인 개혁을 시도하고 있음을 알 수 있다. 이는 상품의 거래가 시장에서 형성된 가격에 의해 거래된다는 의미이며 자본주의 시장경제의 도입을 전제로 하지 않고는 시행하기 어려운 조치이다. 배급제의 폐지 내지는 변화는 명령과

37 이형근(2002), p.5.

38 과잉통화의 원인과 관련하여 이형근(2002), p.3을 참조.

39 경제성장 과정에서 일반적으로 거론되는 농업부문의 역할은 첫째, 비농업부문에 대한 노동력의 제공, 둘째, 비농업부문에 대한 식량의 안정적인 공급과 필요한 원료의 공급, 셋째, 농산물 수출을 통한 외화의 공급, 넷째, 농업부문의 자본축적에 의한 비농업부문에의 투자 등임.

행정적으로 수행되던 자원의 배분을 가격기능에 위임하는 것으로 화폐경제로의 전환을 공식화는 의미를 가지고 있다. 따라서 배급제의 변화는 가격이나 임금인상보다 더 근본적인 변화라 볼 수 있다. 농업정책과 관련하여 배급제의 변화는 생산주체인 농민이 스스로 작목을 선택할 수 있음을 의미한다. 왜냐하면 배급제의 폐지는 소비자에게 정부의 배급에 의한 안정적인 식량공급원이 상실되었음을 의미하는 동시에 그들은 필요한 식량을 시장에서 구입할 수밖에 없다는 신호이다. 그렇다면 농민은 소비자의 수요에 부응하여 공급계획을 세울 것이다. 따라서 배급제가 완전히 폐지되지 않더라도 의미하는 바는 매우 크다고 할 수 있다.

셋째, 환율의 현실화를 포함한 외환시장에서도 많은 변화가 있음을 알 수 있다. 외화환전표의 폐지는 유명무실해진 외환집중제를 폐지하고 외국인들과의 불편한 거래방식을 개선하여 시장을 어느 정도 개방하겠다는 의미를 가진다. 또 환율의 현실화는 대외 거래과정에서 발생하는 비현실성을 줄임으로써 거래의 원활화에 기여한다는 의미이다. 이 결과는 농산물의 수출입에도 적지 않은 변화를 예고하고 있다. 과거엔 정부에서 정한 낮은 환율 때문에 낮은 가격으로 거래될 수밖에 없던 수입농산물이 이제는 구매력만 있다면 높은 가격으로 거래될 수 있어서 보다 많은 농산물이 수입될 전망이다. 같은 논리로 수출농산물의 값도 높은 가격으로 환전할 수 있으므로 더 많은 농산물을 수출하려 할 것이다. 결국 환율의 현실화는 농산물의 수출입을 모두 증가하는 쪽으로 작용할 것이다.

넷째, 공장, 기업소, 농장 등 각 생산단위에 자본주의적 경영방식인 인센티브제를 도입하여 변화를 꾀하고 있다는 사실이다. 이 변화의 가장 중요한 목적은 각 생산단위의 생산증대를 유인하기 위한 것이겠지만 다른 한편에선 사회주의의 기본이념인 '필요에 따른 분배'방식에 대한 변화이기도 하다. 왜냐하면 인센티브의 도입결과 각 생산단위는 그 실적에 의해 각기 다른 분배량을 적용받기 때문이다. 이제 모든 농장에서는 어떠한 작목을 선택하는 것이 가장

많은 수입을 올리고, 어떠한 생산방법을 채택하는 것이 가장 많은 생산량을 거둘 것이며, 어느 시장에서 판매하는 것이 가장 바람직한 것인가를 고려하게 될 것이다. 즉, 농장별 독립채산제가 확대될수록 각 농장은 농장원의 복지를 개선할 수 있는 노력을 적극적으로 고려하게 될 것이다.

북한은 지난 9월 12일 최고인민회의 상임위원회를 통해 '신의주특별행정구'를 지정한다고 발표했다. 그리고 9월 19일엔 총 6장 101조의 '신의주특별행정구 기본법'을 선포했다. 신의주특별행정구는 평안북도 신의주시를 중심으로 의주군, 염주군, 철산군의 일부를 관할하며, 특수행정단위로서 중앙에 직할한다는 것이다. 또 9월 24일엔 '신의주특별행정구 개발·운영에 관한 합의서'를 체결하였다. 또 북한은 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 상임위원회 정령의 형식으로 2002년 11월 13일 '금강산관광지구법'을 발표했고, 이어 2002년 11월 20일에는 '개성공업지구법'을 발표했다. 최근 수 개월 사이에 이루어진 북한의 특별행정구, 특별관광지구, 특별공업지구 등의 발표는 과거 북한의 폐쇄적 상황논리에 비추어 특단의 조치라 할 수 있으며, 당연히 많은 특징을 가지고 있고 시사하는 바도 많다. 그 중 '개성공업지구법'에 나타난 경제적 내용을 대표적으로 제시하면 다음과 같다.

- 개성공업지구는 국제적인 공업, 무역, 상업, 금융, 관광지역으로 지정되며, 종합적 성격을 가짐.
- 토지이용과 관련하여 개발업자가 임대 받아 부지정리와 하부구조 건설을 하고 투자를 유치함. 동시에 공장구역, 상업구역, 생활구역, 관광구역 등으로 구분함.
- 남측 및 해외동포, 다른 나라의 법인, 개인, 경제조직들이 투자할 수 있으며, 자유로운 기업창설과 경제활동을 보장함.
- 노동력채용, 토지이용, 세금납부 등 각 분야에서 특혜조건을 부여함.
- 투자자의 권리와 이익을 보호하며, 투자재산에 대한 상속권을 보장하고 국유화하지 않음.

북한이 파격이라 할 수 있는 이러한 조치를 취한 목적은 한국을 비롯한 외국으로부터 첨단 과학기술을 도입·육성하여 경제난을 타개해 보자는 것이다. 지난 7월부터 실시하고 있는 경제관련 각종 조치가 대내적 경제개혁을 위한 조치였다면, 이번 특별행정구, 금강산관광지구 개성공업지구지정은 대외적 경제개방의 본격적 조치로 평가된다. 만약 북한의 의도대로 각종 특구가 운용된다면 상품과 서비스는 물론이요 노동과 자본을 포함하는 생산요소의 이동경로가 국제사회 ↔ 특구 ↔ 북한 내륙으로 이어질 것이다.

그러면 이러한 조치들이 농업부문에 미치는 영향은 무엇일까?

우선 북한의 식량난을 완화하는데 크게 기여할 것으로 보인다. 각 특구를 개방도시로 만들면 북한의 폐쇄성을 어느 정도 불식시키면서 대외 이미지가 개선될 것이고, 그에 따라 우리나라와 외국 혹은 국제기구로부터의 지원이 증가할 것이다. 또 상업성을 띤 식량의 공급도 가능할 것이다. 이는 각 특구에 대한 식량의 공급뿐만 아니라 내륙으로의 공급증가로 이어질 가능성도 있다. 종전보다 원활해질 물류이동이 예상되므로 이 것 또한 식량의 공급증가에 도움이 될 것이다.

둘째는 배급제의 폐지와 식량가격의 자유화가 더욱 확산될 전망이다. 중국의 경우에서도 알 수 있지만 개방을 천명하면서 종전과 같은 배급제를 유지하기는 어려울 것이다. 배급제의 폐지와 가격자유화가 단계적으로 이루어지겠지만 이 결과는 특구에서 시작하여 주변 지역으로 영향을 미칠 것이다. 그리고 최종적으로 생산자의 시장지향적 경제행위로 귀결되면서 농민들의 생산의욕 고취에도 기여할 것으로 판단된다.

셋째는 농자재 관련산업의 발전을 기대할 수 있다. 각 특구 기본법에서는 국제적인 금융, 무역, 상공업, 첨단과학, 오락, 관광지구로 개발한다고 하여 그야말로 종합적인 산업발전을 도모하고 있다. 북한이 농자재 산업의 발전에도 관심을 기울일 것은 당연하다.

넷째는 각 특구 배후의 농촌지역 개발에 긍정적 영향을 미칠 것으로 판단된

다. 중국이 1979년 처음으로 경제특구를 지정하여 개방을 시도한 심천(深圳)은 당초 인구 3만여명의 벽촌이었다. 20여년이 지난 지금 인구 7백만명, 외자유치 220억 달러, 1인당 국민소득(GDP기준) 5천달러(2001년 중국 전체의 1인당 소득 900달러)가 넘는 대규모의 공업도시로 탈바꿈했다. 이 결과는 주변 지역의 동시 개발이 없이는 불가능한 일이다. 만약 신의주, 개성, 금강산 등의 특구가 성공적으로 발전한다면 주변의 여러 중소도시들이 동시적으로 개발될 것이다. 북한의 인구, 국토, 경제규모 등이 중국과 비교할 수 없을 정도로 작다는 점을 고려할 때 각 특구의 개혁과 개방효과는 중국보다 더 크게 나타날 가능성도 있다.

이 외에도 각 특구의 개혁과 개방은 농업정보교류의 확대, 농업노동력의 이동에도 영향을 미칠 전망이다. 중국의 경우에서 볼 수 있듯이 개혁과 개방은 적지 않은 부작용을 야기할 수 있다. 북한도 예외가 아니어서 앞으로 많은 어려움에 직면할 것으로 예상된다. 그러나 총체적으로 보면 분명 경제난을 극복하는데 도움이 될 것이고, 농업부문에 대해서도 부정적 영향보다는 긍정적 영향이 크게 작용할 전망이다. 이 과정에서 우리나라의 중앙정부도 참여할 수 있지만 정치적 여건 등을 고려할 때 지방자치단체의 참여공간이 확보될 수 있을 것으로 판단된다.

#### 나. 식량생산 및 대외 교역현황과 변화

각종 통계자료에 의하면 북한의 농림수산업이 전체 GDP에서 차지하는 비중은 약 30% 안팎이다. 따라서 국가경제의 안정성은 식량생산량의 확보와 직결될 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 북한의 식량생산 수준은 자급을 하기에조차 부족한 실정이다. 이러한 결과가 나타난 원인은 일반적으로 세 측면에서 지적된다. 첫째, 지난 1995년이래 매년 정도상의 차이는 있으나 가뭄, 홍수, 해일, 우박, 태풍, 한파 등 자연재해의 영향이다. 둘째, 비료, 농약, 비닐, 농기계 부

품 등이 적기에 공급되지 못한 영향이다. 셋째는 농업기반시설의 취약성이 부정적으로 작용하였다. 이러한 요인 때문에 북한의 식량생산량은 1990년대 중반이래 줄곧 마이너스 성장을 거듭했다.

<표 17>에서 보여주는 것처럼 북한의 식량생산량은 1990년대 초반에는 400만톤 이상을 유지하다가 중반 이후 350만톤 수준으로 떨어졌다. 총수요량이 약 500만톤 내외라고 할 때 연간 150만톤 정도가 외부로부터 도입되어야 한다. 하지만 외화부족과 외국 혹은 국제기구로부터의 지원도 한계가 있어 부족량 전체를 충당하지는 못하고 연간 약 50만톤 내외의 절대부족 상황을 이어가고 있다. 특기할만한 사항 중 하나는 1995년 이전에는 부족량의 80% 안팎이 수입되었으나 1995년 이후에는 수입량은 줄고 대신 외부로부터의 지원량이 늘어난 것이다. 2000년에 접어들어 전체 경제의 호전과 함께 농업부문에서도 약간의 밝은 전망이 보고되고 있으나 자급할 단계까지는 요원한 실정이다.

북한의 토지, 농업노동력, 농업부문에 대한 투자, 정책 등을 고려할 때 북한의 과거 농업생산능력은 상당한 수준이었던 것으로 평가할 수 있다. 북한당국은 1960년대 초반 이후 주로 경제계획기간 말에 식량 생산목표를 달성했다고 발표하곤 했다. 예를 들면 김일성은 1985년 신년사에서 1984년에 제2차 7개년 계획(1978~84) 수행으로 식량 생산목표 1,000만톤을 달성했다고 발표했다. 1987년에는 제3차 7개년 계획(1987~93)의 목표 1,500만 톤에 대해서는 구체적 언급 없이 1946년 보다 5.3배를 달성했다고 만 발표했다. 그러나 식량난이 심해짐에 따라 1995년 들어 처음으로 식량생산량이 376만톤을 기록했다고 발표했다. 또한 1995년부터는 국제식량농업기구의 조사단이 북한을 방문함으로써 FAO의 공식적인 통계가 매년 발표되었다. 국제농업기구 및 미국 농무성은 그 동안 자체 자료와 북한이 1977년 FAO 가입시 제출한 기초통계 등을 사용, 북한 농업통계를 재구성하고 있다.

<표 17> 북한의 식량수급 현황

단위 : 만톤

연 도	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
총수요	556	568	576	569	576	580	578	583	541	550	560	536
생산량	448	401	443	427	388	413	345	369	347	348*	292	395
부족량	108	167	133	142	188	167	233	214	214	202	280	141
도입량	89	129	83	109	49	96	105	163	163	129	180	na
수 입	89	129	83	109	49	64	75	79	79	30	na	na
지 원	0	0	0	0	0	32	30	84	84	99	180	na
절대부족	19	38	50	33	139	71	128	51	51	72	na	na

주 : 총수요량 산정은 곡물의 정상수요량(식용+가공+사료+감모+종자용)중 식용만 산정. 비식용 수요량은 150~180만 톤으로 추정, 따라서 전체 곡물 총수요량은 식용+비식용으로 650만 톤 내외로 비식용까지 고려할 경우 북한은 20%이상의 배급감량으로 식량수요를 감당하고 있음.

자료 : 남성욱(2002). p.56에서 재인용.

그 결과를 요약하면 북한의 곡물 생산량은 국제기구 통계로는 1992년부터 생산량이 500만톤 미만으로 축소되었고, 1995년에는 자연재해로 450만톤 미만으로, 1996년 이후에는 400만톤 이하로 감소됨으로써 식량 부족에 의한 아사자 발생이 표면화되었다. 한국 통일부의 통계도 근소한 차이는 있지만 이러한 추세를 반영하고 있다. 1995년 이후 생산량이 400만톤 이하로 하락하였다. 황장엽 전 노동당 비서의 증언은 이러한 정황을 뒷받침하고 있다.<sup>40)</sup> 결론적으로 북한의 정상적인 곡물 생산량은 500~600만톤 내외이며 1990년대 초반 이후 400만톤, 1995년 이후 350만

40 “1996년 가을에 노동당 중앙당 비서국에서는 식량 사정이 걱정되어 그해 결국 생산 정형을 검토해 보았더니 평년작의 절반도 안 되는 210만 톤(조곡 기준) 밖에 생산되지 못하였다. 이것 가지고서는 군량미도 안될 것이라고 모두 걱정하였다. . . . 조직부 책임간부의 말에 의하면 1995년에는 당원 5만 명을 포함하여 50만 명이 아사하였으며, 1996년에는 11월 중순까지 벌써 아사자수가 100만 명에 도달하였다는 것이다. 그는 1996년에 양곡 생산이 210만 톤 밖에 안되기 때문에 대책을 세우지 않고 이대로 간다면 1997년에는 200만 명이 굶어 죽을 것이라고 걱정하였다.” 「어둠의 편이 된 햇볕은 어둠을 밝힐 수 없다」, 황장엽, 2001. 월간조선사, pp.264~265, 남성욱(2002), p.55에서 재인용.



톤 선으로 하락하였다. 결국 문제는 1990년대 이전의 500만톤 수준을 어떻게 회복할 것인가 이다.<sup>41)</sup>

이 문제를 해결하는 것은 생산성의 향상에 의존할 수밖에 없다. 생산성은 경지면적과 단위면적당 생산량의 곱에 의해 표현될 수 있다. 북한의 경지면적은 대략 190만ha 정도이고, 그 중 식량작물의 재배면적이 150만ha 이다.<sup>42)</sup> 2,200만명 정도의 인구규모를 고려할 때 생산성 향상만 이루어진다면 적어도 식량작물은 자급이 가능한 수준이다. 여기서 생산성은 생산기반의 정도, 투입재의 확보, 자연조건, 관리체계 개선, 농민의 근로의욕 등 종합적인 내용을 반영한다. 따라서 생산성을 향상시킨다는 것은 결국 농업의 발전을 의미한다. 생산성의 향상을 통해 북한의 식량자급이 가능하다는 주장은 만약 북한의 경지면적에 남한의 단위면적당 수량을 적용해보면 확실해진다. 북한의 자연조건이 남한에 비해 불리하다고 가정하여 남한 단위면적당 수량의 80%만 적용해도 북한의 식량자급은 가능한 것이다. <그림 2>에서 보는 것처럼 남한의 생산성이 지속적으로 향상된 것과 비교하여 북한의 생산성은 지난 20여년 동안 거의 변화가 없다.

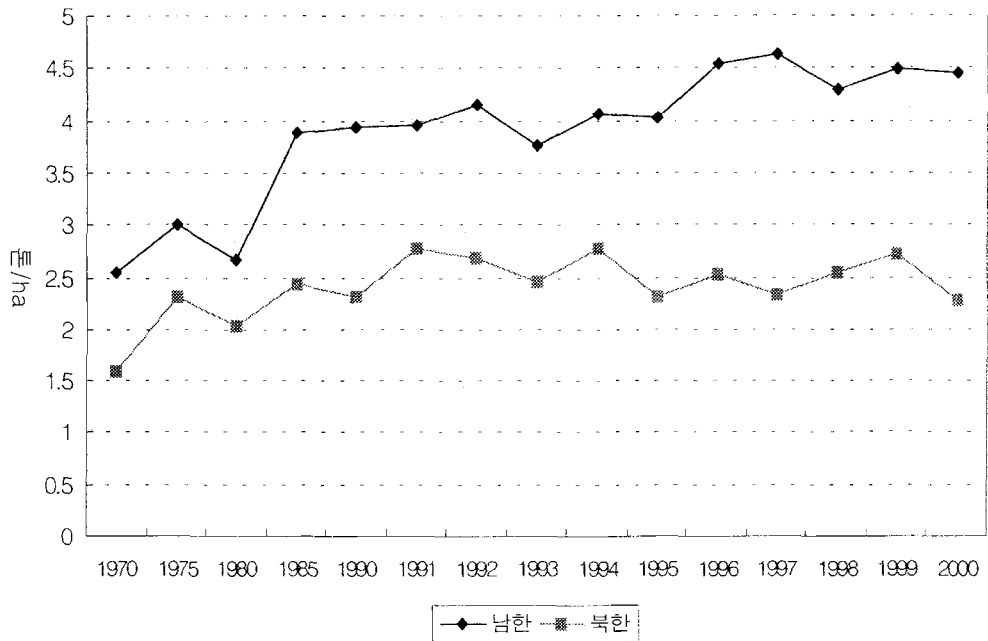
북한의 식량생산에서 가장 중요한 품목은 쌀과 옥수수이며, 전체 식량작물에서 차지하는 비중은 쌀이 40% 내외, 옥수수가 50% 내외, 쌀과 옥수수를 합하면 약 90%정도에 이른다. 쌀은 약 60만ha의 농지에서 연간 약 130만~160만톤이 생산되어 ha당 평균생산량이 2.56톤 안팎이다. 옥수수는 1990년대 중반까지 약 68만ha에서 재배되다가 최근에는 50만ha까지 그 면적이 감소한 것으로 나타났다. 옥수수는 재배면적의 감소와 함께 생산량도 감소했는데 1990년대 중반까지 200만톤 이상이 생산되다가 최근에는 150만톤 수준으로 떨어졌으며, 생산량의 기복이 심한 편이다. <표 18>에 제시된 통계자료는 우리나라의 농림부와 농촌진흥청에서 작성된 것인데, 미국의 추정자료도 아주 유사한 결과를 보여주고 있다.<sup>43)</sup>

41 남성욱(2002), p.55.

42 한국농촌경제연구원, 북한농업정보/북한농업통계(www.krei.re.kr)

43 [http://www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/wct?openForm/DPRK\(USA, North Korea: Crop condition undate 06 Jun 2002, 6 June 2002\).](http://www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/wct?openForm/DPRK(USA, North Korea: Crop condition undate 06 Jun 2002, 6 June 2002).)

<그림 2> 남북한의 식량작물 생산성 지표



자료 : 통계청(2002)(www.kosis.nso.go.kr/ cgi-bin/ sws-999.cgi)

최근에 들어서도 북한의 식량부족은 해결의 기미를 보이지 않고 있다. FAO/WFP의 공동조사단 보고서<sup>44)</sup>에 의하면 북한은 지속적 식량부족 상황을 극복하기 위하여 식량증산에 정책의 최우선순위를 두고, 이를 반영하여 2002년의 농업예산을 12% 증가한 것으로 보고하고 있다. 또 2001/02년도의 식량수급전망과 관련하여 과거에 비해 비교적 낙관적 전망을 내리고 있는데 그 근거로서 적기 파종, 비료를 포함한 투입재의 증투, 재배면적의 증가 등을 지적하고 있다. 동 보고서에 의하면 북한의 곡물재고량은 무시할 수준으로 간주하고, 2001/02년도 총 곡물생산량(단 감자는 곡물상당치로 환산)은 366만톤으로 추정하고 있으며, 이는 2001년 10월에 파견된 FAO/WFP 공동조사단이 추정한 354만톤보다 상향조정된 것이다. 동 보고서에서는 생산량의 상향조정이

44 FAO, FAO/WFP(2002).

주로 겨울 및 봄작물(밀, 보리, 감자)의 단수가 과거의 예상보다 크게 증가했기 때문이라고 밝히고 있다. 즉 겨울/봄 작물의 생산량은 2001년 10월의 보고서에서 가정한 4개년 평균보다 34%나 증가한 수준으로 밝히고 있다. 북한에서 겨울/봄 작물의 생산량이 전체 곡물생산량에서 차지하는 비중은 약 12%이다. 또 동 보고서는 겨울/봄 작물의 증산에도 불구하고 벼와 옥수수의 생산량은 2001년의 추정치와 다를 바 없다고 하여 2002년에도 북한의 식량사정이 크게 호전될 전망이 없으며, 국제사회로부터의 지원이 절실함을 강조하고 있다.

<표 18> 북한의 주요 곡물 생산량과 구성비 추이

구분	쌀		옥수수		A+B(%)
	생산량(천톤)	구성비(%) (A)	생산량(천톤)	구성비(%) (B)	
1970	1,480	37.2	1,855	46.6	83.8
1975	1,738	39.9	2,183	50.1	90.0
1980	1,245	33.5	2,035	54.8	88.3
1985	1,519	36.2	2,072	49.4	85.6
1990	1,457	36.2	1,949	48.5	84.7
1991	1,641	37.1	2,120	47.9	85.0
1992	1,531	35.9	2,112	49.5	85.4
1993	1,317	33.9	1,963	50.5	84.4
1994	1,502	36.4	2,138	51.8	88.2
1995	1,211	35.1	1,851	53.6	88.7
1996	1,340	36.3	1,976	53.6	89.9
1997	1,503	43.1	1,599	45.8	88.9
1998	1,461	37.6	1,947	50.1	87.7
1999	1,629	38.6	1,924	45.6	84.2
2000	1,424	39.7	1,440	40.1	79.8

주 : 쌀은 정곡기준이며, 구성비는 식량작물 생산량 중의 구성비임

자료 : 통계청(2002)([www.kosis.nso.go.kr/cgi-bin/sws-999.cgi](http://www.kosis.nso.go.kr/cgi-bin/sws-999.cgi))

식량공급의 절대부족은 단기적으로 배급량의 감소로 나타나겠지만 장기적으로 해외로부터의 도입에 의존할 수밖에 없다. 북한의 곡물도입실적을 보면

1991년 129만톤을 시작으로 1997년에는 167만톤까지 증가하였다. 1998년 이후에는 도입실적이 약간 줄어들었다가 2001년에는 다시 140만톤으로 증가했다. 북한의 곡물도입은 중국, 태국, 시리아, 캐나다, EU 등 여러 국가와 국제기구로부터 이루어졌다. <표 19>에 나타난바와 같이 1990년대 초반에는 캐나다로부터의 도입실적이 있고, 1990년대 중반 이후엔 시리아, 일본, EU 등으로부터 도입실적이 보이나 비교적 적은 양이 도입되었다. 도입량의 비중이 비교적 크고 꾸준한 도입실적을 보이는 곳은 중국과 국제기구가 포함된 기타국가 이다.

중국으로부터의 도입실적은 1997년 86.7만톤을 기록한 이래 최근에는 20만톤~40만톤 수준을 유지하고 있다. 국제기구가 중심이 된 기타 국가로부터의 도입실적은 매우 안정된 추세를 보여주고 있는데 1997년 이후 거의 매년 50만톤 이상이 도입되었다. 2000년엔 태국으로부터 28만톤이 도입되었으며, 2001년에는 일본으로부터 50만톤이 도입되어 북한의 도입실적을 높이는데 기여하고 있다. 2001년도 일본으로부터의 도입된 50만톤은 2000년 북한과 일본이 수교협상을 진행하면서 일본이 WFP를 통해 대북 지원을 약속하였고, 그 약속이 2001년도에 이행된 것이다. 일본은 국내 쌀 재고량이 증가하여 재정부담이 되고 있는 상황이고, 고이즈미 총리의 북한방문으로 양국간의 수교논의가 다시 이루어지면서 앞으로도 일본으로부터의 대북 식량지원은 증가할 가능성이 많다.

북한은 금년에도 많은 양의 쌀을 해외로부터 도입할 계획이었다. 특히 태국으로부터 50만톤을 도입하기 위해 노력하였으나 협상이 결렬된 것으로 보도되고 있다.<sup>45)</sup> 북한의 무역대표단은 4월 28일부터 5월 2일까지 태국에 머무르면서 50만톤의 쌀을 수입할 것을 제안하였다. 이 때 북한측은 5% 및 10%의 등급미(grade rice)를 톤당 140달러, 총액 7천만달러에 신용구매하는 계약체결을 희망하였다. 이에 대해 태국의 통상부 장관(Commerce Minister)은 북한이 1993년과 1995년 쌀수입에 따른 총액 1억 6천만달러의 채무가 아직 남아 있다

45 <http://www.maff.go.jp/soshiki/keizai/kokusai/2001>

는 것을 이유로 이번 제안을 거부하였다. 금년도 태국 국내시장에서 쌀은 과잉공급상태에 있지만, 태국의 수출업자는 이번 협상결렬이 금년 쌀수출 목표 달성에 영향을 미치지 않는 것으로 보고 있다. 태국은 북한으로의 쌀 수출이 이루어지지 않더라도 금년도 쌀수출 목표인 600만톤은 무난히 달성될 것으로 전망하고 있다. 우리나라는 2001년에 대북 지원을 위해 태국으로부터 20만톤의 쌀을 수입한 적이 있을 정도로 태국산 쌀의 가격조건은 좋은 편이다. 그러나 북한의 신용구매 주장과 과거 수출대금의 미회수 문제가 남아 협상은 결렬되었다.

<표 19> 북한의 국별 식량도입 실적

단위 : 만톤

구분	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
중국	30.0	62.0	74.0	30.5	15.3	54.7	86.7	28.8	23.8	28.3	43.6
시리아	-	-	-	-	-	14.0	3.4	10.4	6.1	-	0.5
태국	9.0	2.0	7.8	5.2	16.2	3.0	3.8	-	-	28.4	-
캐나다	38.0	8.0	16.0	-	-	-	-	-	-	-	-
일본	-	-	-	-	37.0	13.2	-	5.9	-	10.5	50.0
EU	-	-	-	-	-	-	11.5	8.2	2.0	4.0	2.2
기타	55.0	11.0	11.5	13.3	27.7	20.1	57.6	57.9	75.1	51.2	43.7
합계	129.0	83.0	109.3	49.0	96.2	105.0	163.0	111.2	107.0	122.5	140.0

주 1) 기타 국가 및 국제기구를 통한 곡물지원이 포함되어 있음

2) 앞의 <표 17>과는 자료의 출처가 달라서 통계상 약간의 차이가 있음.

자료 : 남우석(2002), p.27.

#### 다. 식량생산에 영향을 미치는 요인분석

식량생산에 영향을 미치는 요소는 자연적 조건과 인위적 요인으로 나누어서 살펴볼 필요가 있다. 자연적 조건에는 경지여건, 기후 및 수자원이 포함되어 있고, 인위적 요인은 농업노동력, 투입재의 공급, 농업기술 및 관리체계 등이 고려될 수 있다. 때로는 자연적 조건과 인위적 요인이 완전히 분리될 수 없는 경우도 있다. 예를 들면 경지면적만 하더라도 인위적인 확대나 축소가 어려운 것은 사실이나 경제발전과 더불어 농지전용에 따른 증감은 얼마든지 있을 수 있다. 수자원도 기상조건이 결정적인 작용을 하지만 인위적으로 저수할 수 있는 능력이 크게 작용하고, 심지어는 인공강수도 가능하다. 하지만 자연적 조건에 대한 인위적 영향력은 한계를 가질 수밖에 없기 때문에 본문에서는 자연적 조건과 인위적 요인으로 구분하여 살펴보기로 한다.

### 1) 자연적 요인분석

북한의 경지면적은 약 200만ha를 유지하고 있다. 자료에 의하면 북한의 경지면적은 1970년 204만ha, 1980년 201만ha, 1990년 214만ha, 2000년 199만ha 등이다. 지난 30여년간 경지면적의 변화가 거의 없다. 총 경지면적 중 논이 약 30%를 차지하고 있고 나머지 70%가 밭으로 구성되어 있다. 북한에서 쌀의 생산량 비중보다 옥수수의 생산량 비중이 큰 것은 이 때문이다. 남한의 농업이 논농사 중심인 점을 고려한다면 북한의 밭면적이 많다는 것은 상호 보완의 관계를 이룰 수 있는 좋은 여건이 된다는 의미이기도 하다.

앞에서도 보았지만 북한농업의 특징 중 하나는 쌀과 옥수수 생산의 비중이 매우 높다는 것이다. 벼와 옥수수는 모두 여름철 작물이며 고온과 많은 강수량을 필요로 한다. 하지만 북한의 주요 농업지대인 서부 평야지대는 벼를 이앙하고 옥수수를 파종하는 시기에 늘 물이 부족한 것으로 알려져 있다. 이 지역은 하절기 폭우성 강우를 보여주고 있을 뿐만 아니라 서해안 내륙으로부터 바다까지의 거리가 짧아 비가 내린 후에도 단시간에 수원이 고갈되는 현상을

보이기 때문이다. 특히 쌀 주산지인 서해안 일대는 한밭에 약하고 동해안 일대는 냉해를 받기 쉽다. 만일 이 같은 불리한 자연조건을 극복할 수 있다면 일조량은 충분하기 때문에 북한에서도 높은 단수를 보일 수 있다.<sup>46)</sup> 또 북한은 전작지역의 수량부족 때문에 옥수수재배를 강조해 왔다. 하지만 옥수수는 다른 밭작물에 비해 과다한 지력을 소모하고 재배기간 중 토지 피복율이 낮아 작은 비에도 쉽게 토양유실이 일어나는 단점을 가지고 있다. 북한의 식량수급 자료에서도 나타나는 바와 같이 북한은 1995년과 1996년의 작황이 매우 부진했는데 이는 당시 대홍수로 인한 막대한 피해 때문이라고 밝히고 있다. 예를 들면 “지난달 말 한반도 중부지역을 강타한 집중호우로 지난해에 이어 올해 또다시 비슷한 홍수피해 상황이 조성됐다”(중앙통신 1996.8.5), “우리는 최근 수년간 예기치 않았던 천연재해로 인해 계속하여 타격을 입었고, 그로 인해 농업 및 기타 다른 국가경제 부문에 막대한 피해를 입었으며, 일시적인 식량 문제가 야기되었다”(큰물피해대책위원회 담화, 1997.2.3) 등의 보도가 앞에서 밝힌 내용과 유사한 주장이다. 그러나 많은 전문가들은 북한의 홍수피해가 돌연히 발생했다기보다는 오랜 기간 동안 경사지를 이용하여 옥수수를 연작재배 하면서 그로 인해 많은 토사가 유출되어 산사태를 유발하고, 그 결과가 다시 하상을 높여 큰 수해로 발전했다는 것이다. 따라서 북한의 자연재해는 기상이 변이 작용한 것도 사실이지만 그 결과가 악화된 이면에는 인위적 요인도 크게 작용하고 있는 것이다.

FAO/WFP가 공동 조사한 최근의 보고서<sup>47)</sup>에 의하면 2001년 10월에도 강원도와 함경남도 일부 지역에서 집중호우와 홍수 및 해일이 발생하여 상당한 인프라스손실과 작황피해가 있었다고 지적하고 있다. 또 동 조사단이 방문한 협동농장의 관리들 말을 인용하여 “관개용수가 부족하고, 연료와 전력의 부족으로 용수공급이 어려움에 처해 있으며, 특히 계단식 논에 대한 용수공급이 어려움

46 김운근(2000), p.9.

47 FAO, FAO/WFP(2002).

을 겪고 있다”고 언급하고 있다. 결론적으로 북한은 기상이변의 영향으로 식량생산이 적지 않게 타격을 받고 있으며, 이 피해를 보완하기 위한 각종 증산정책, 예를 들면 경사지 개발, 옥수수재배 확대 등을 장려하고 있으나 이러한 조치들이 장기적으로 역효과를 야기하는 것으로 판단된다.

## 2) 인위적 요인분석

북한의 농가인구는 1970년 604만명, 1980년 673만명, 1990년 764만명, 그리고 2000년 816만명(전체 인구의 37%)으로 계속 증가하는 추세를 보여주고 있다. 따라서 호당 경지면적은 1970년 1.42ha에서 2000년 1.03ha로 감소했다.<sup>48)</sup> 만약 북한이 개별영농을 인정한다면 아시아 대부분의 국가에서 이루어지고 있는 소농경영의 전형적인 예가 될 것이다. 그러나 주지하다시피 북한은 1950년대 말부터 농업집단화 정책을 강력히 시행해 왔다. 즉 협동농장을 중심으로 농업경영이 이루어진 것이다. 농민들의 사적 토지소유가 생산수단의 공유화라는 사회주의 이념과 상치될 뿐만 아니라 프롤레타리아 인민민주주의 혁명을 수행하는 데 장애요인으로 작용할 수 있기 때문이었다. 북한의 농업집단화는 1960년 완료되었는데 당시 북한 전역에는 3,736개 농장에 178만 9천ha가 포함되어 있었다. 그 후 농장수는 20% 정도 감소하였으며, 2000년 말 현재 3,000여개의 협동농장이 존재하고 있다.<sup>49)</sup> 조총련 영문 격월간지 ‘People’s Korea’가 1999년에 보도한 내용에 따르면 1998년 현재 148만 가구, 600여만명이 집단농장에 소속되어 있고, 북한의 곡물 생산량 90.5%를 담당하고 있다고 한다.<sup>50)</sup> 이 통계에 따르면이라도 호당 경지면적은 1.2ha 안팎에 불과하다. 앞으로도 타 산업분야의 성장에 따른 인구유출이 일어나지 않는 한 이러한 추세는 지속될 전망이다. 생산의 가장 중요한 요소 중 하나인 노동력의 양적 부족문제는 없을 전망이다. 하지만 노동력의

48 통계청(2002), 남북한 경제사회 비교통계(www.kosis.nso.go.kr/cgi-bin/sws-999.cgi)에서 인용.

49 남성욱(2002), p.60에서 재인용.

50 남성욱(2002), p.61에서 재인용.



질적 문제는 충분히 고려할 가치가 있는데 생산성에 결정적 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 농업노동력의 질적 문제는 생산의욕을 자극하지 않는 제도적 측면과 투입재의 부족, 기술의 미발달로 능력을 발휘하기 어려운 측면을 동시에 고려해야 할 것이다.

우선 제도적 측면을 살펴보자. 1990년대 중반 식량부족으로 인한 긴장이 조성되던 당시 중요한 변화가 발생했는데 그것은 농민들의 생산의욕을 자극하여 생산량을 증가시키기 위한 새로운 분조관리제<sup>51)</sup>의 도입이다. 새로운 분조관리제가 과거와 다른 점은 구성원 수를 줄인 것, 구성원을 가족중심으로 한 것, 생산의 목표를 설정함에 있어서 과거의 평균수확량을 고려한 것, 그리고 초과생산분을 자유처분토록 한 것 등이다. 새로운 분조관리제 도입은 시사하는 바가 크다. 첫째, 분조원의 수를 줄인 것은 과거 분조원의 수가 너무 많아서 무임승차자가 발생하여 이를 회피해 보자는 의미일 것이다. 둘째, 구성원을 가족원 중심으로 한 것은 구성원간의 결속력을 다져 생산성 향상에 기여해 보자는 의도로 풀이된다. 가족중심의 분조관리제 시행은 앞으로의 성과 여하에 따라 개인농으로 전환하는 전조로 파악하는 견해<sup>52)</sup>까지 개진된 것을 보면 이 역시 큰 변화라 아니할 수 없다. 셋째, 생산목표를 설정함에 있어서 과거의 평균수확량을 고려한 것은 국가에 의한 획일적 목표설정이 실현하기 어려운 이상적인 수치에 불과하여 목표의 현실화와 실현가능성을 강조한 것으로 보인다. 즉, 사실상 생산목표의 하향조정이 이루어진 것으로 볼 수 있다. 넷째, 국가에서 설정한 목표를 달성한 이후의 초과생산분 처분을 자유화 한 것은 강력한 동기유발을 통해 증산을 달성하자는 의미이다. 이 변화는 다른 어떤 변화보다도 중요한 의미를 담고 있다. 과거 정부에서 수매하던 가격과 농민시장에서의 거래가격은 앞의 <표 16>에서 살펴 본대로 수십 배의 차이가 난다. 생산목표가 하향조정되고, 분조원 구성이 가족중심으로 이루어진 상황에서 초과생산분의 처분

51 북한의 협동농장은 수개의 작업반으로 구성되어 있고, 각 작업반은 다시 수개의 작업분조로 구성되어 있음.

52 부경생 외(2001), p81.

권을 농민에게 부여한다는 것은 매우 큰 동기유발 효과를 부여하는 것이다.

<표 20> 북한 분조관리제의 비교 변화

구분	과거의 분조관리제(1966~1995)	새로운 분조관리제(1996년 이후)
구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 10~25명</li> <li>◦ 농장원들의 능력과 요구를 고려한 老·長·青年을 고루 배치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 7~10명</li> <li>◦ 주로 가족·친척 단위로 구성</li> </ul>
생산 목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 매년 국가가 생산목표를 설정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 지난 3년간 평균 수확고와 그 이전 10년간의 평균수확고의 평균치로 설정</li> </ul>
농산물 처분	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 목표량은 국가에 납부</li> <li>◦ 초과생산분은 국가에서 구매</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 목표량은 국가에 납부</li> <li>◦ 초과생산분은 자유 처분</li> </ul>

자료 : 조선신보, 1997, 7, 16. 김연철(1998)에서 재인용.

새로운 분조관리제가 도입되어 시행된다고 해서 북한이 사회주의 이념을 포기하거나 관리체제상의 근본적 변화를 의미하는 것은 아니다. 어디까지나 과거의 비효율성을 제거하고 보다 효율적인 관리를 통해 식량생산의 증가를 도모하고자 하는 내적 변화라고 봐야 할 것이다. 그렇다 하더라도 중요한 변화임에는 틀림없는데 그 변화가 성공하기 위해서는 또 하나의 필요조건이 충족되어야 한다. 즉, 투입재의 원활한 공급이 뒤따를 때 제도상의 변화도 성공할 수 있다는 의미이다. 북한농업이 낙후한 가장 큰 이유가 생산의욕의 결여이며 이 문제가 제도개선을 통해 어느 정도 해결된다 하더라도 투입재의 적기공급이 이루어지지 않으면 농업의 특성상 제도개선의 성공 가능성은 반감될 수밖에 없다. 여기서 투입재라 함은 주로 비료, 농약, 농기계 등을 의미한다.

북한은 1971~76년 기간 중 6개년계획을 수립했는데 이 때 사회주의의 물질적·기술적수준을 한 층 공고히 하여 인민경제의 모든 부문에서 근로자를 힘든 노동에

서 해방시킨다는 방침을 기본과업으로 제시하였다. 이 방침에 의거하여 농업부문에서는 수리화, 전기화, 기계화, 화학화가 추진되었고, 동 계획이 완성되는 시점에서 모든 계획이 성공적으로 달성되었다고 발표되었다.<sup>53)</sup> 이 내용을 완전히 신뢰할 수 없다 하더라도 1970년대의 노력 덕분에 1980년대까지는 투입재 부족이 심각하지는 않았던 것으로 평가된다. 예를 들어 1980년대까지만 하더라도 ha당 비료사용량이 349kg으로 세계에서 비료를 가장 많이 사용하는 국가로 알려졌을 정도이다. 그러나 최근엔 ha당 시비량이 100kg정도로 낮아졌다.<sup>54)</sup> 이것이 의미하는 바는 북한의 투입재 부족이 1990년대 이후 구 사회주의권과의 교역이 어려워지면서 구체화되었다는 것이다. 과거엔 투입재의 생산을 위한 원료, 시설, 부품 등이 동맹국가인 러시아, 중국, 동구 등으로부터 순조롭게 조달되었으나 1990년대 이후 사정이 어려워졌다는 의미이다. 그 결과 농기자재의 생산능력은 있으나 생산시설을 가동시킬 수 있는 원료와 연료가 부족하여 공장가동률이 20%에도 못미친다는 것이다.

북한의 농약생산수준은 1980년대 연간 3만톤 수준에서 최근 3천톤(실중량) 수준으로 떨어졌고, 농기계 생산능력은 연간 3만 2천대 수준으로 남한의 5%에도 미치지 못하여 기계화율 20%에도 미달하는 것으로 보고되고 있다.<sup>55)</sup> 투입재의 부족현상이 심각하다는 것은 FAO/WFP 보고서에서도 지적되고 있다. 북한에서 비료는 주로 벼와 옥수수재배에 사용되는데 2002년의 경우 벼에는 ha당 약 120kg, 옥수수에는 95kg이 시비되었다고 보고되고 있다.<sup>56)</sup> 이는 벼와 옥수수재배에 대한 UN의 권장량 300~340kg/ha에 비해 1/3 수준에 불과하다.

만약 북한의 제도개선 노력이 이루어지고 투입재의 적기공급이 이루어진다면, 그리고 최근 실시된 가격과 배급제 개혁 등 시장경제적 요소가 정착된다면 어떠

53 고재모 외(1994), p.30.

54 권태진 외(1999), p.5.

55 권태진 외(1999), pp.141~143.

56 FAO, FAO/WFP(2002), p.8.

한 결과가 나타날 수 있을까? 이 문제는 중국의 예에서 살펴볼 수 있을 것이다. 중국은 1978년 농업부문의 제1차 개혁과 개방조치를 단행한 이후 제2차 개혁이 단행된 1986년까지 연평균 0.55%의 파종면적 감소에도 불구하고 물적 투입재의 증가, 기술진보, 구조개선 등의 영향으로 연평균 2.66%의 생산량 증가를 달성하였다.<sup>57)</sup> 1970년 이후 최근에 이르기까지 중국의 토지생산성은 이미 세계 최고의 수준에 도달해 있다. 미작의 경우 ha당 4.5톤을 상회하여 세계 평균인 2.5톤을 훨씬 능가하고 있으며, 세계 최고수준인 한국, 일본, 대만 등과 비교해도 손색이 없을 정도이다. 밀과 옥수수 등의 경우에도 세계 평균에 비해 25% 가량 생산성이 높다.

결국 1978년 이후 시장경제로의 진입이 기술발전, 투입재의 증가, 농업구조의 개선 등을 동반하면서 빠른 생산성의 증가를 보여주는 것이다. 특히 중국은 타산업의 발전과 토지수요의 증가로 1980년 이래 파종면적이 줄어들고 있음에도 불구하고 생산성이 계속 향상되는 점으로 미루어 생산성의 향상이 주로 인위적 요인에 의한 것임을 알 수 있다.<sup>58)</sup>

북한의 식량부족과 관련하여 중국의 개혁과 개방조치가 시사하는 바 크다.

---

57 朱希剛(1991), p.105.

58 고재모, 1998, 세계 곡물수급과 중국의 영향, 농촌경제, 제21권 3호, p.45.

<표 21> 중국과 북한의 경제개혁·개방조치 비교

구분		중국	북한
경제전반		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 개혁개방노선의 채택('78.12)</li> <li>· 도시지역 경제개혁 착수('84.10)</li> <li>· 사영경제의 합법화('88.3)</li> <li>· 사회주의시장경제노선 채택('92.10)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 실리위주의 사회주의 노선 채택('00)</li> <li>· 7.1 경제관리 개선조치('02.7)</li> </ul>
미시경제부분	농업부분	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 농가청부생산제도입('78)</li> <li>· 인민공사해체 결정('82.4)</li> <li>· 계약수매제도 도입('85)</li> <li>· 도시지역 농산물배급제도 폐지('93.3)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 협동농장체제 계속 유지</li> <li>· 새로운 분조관리제 도입('96)</li> <li>· 농산물 자유처분권 확대('02.7)</li> <li>· 배급제 개편('02.7)</li> </ul>
	국유기업부분	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기업 이윤유보제도 도입('79)</li> <li>· 이윤세도입('83.6)</li> <li>· 공장장 책임생산제 도입('84.6)</li> <li>· 청부 경영책임제 실시('87)</li> <li>· 주식회사관리규정 제정('92.7)</li> <li>· 국유기업 주식제도입 승인('97.11)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 독립채산제 권장('02.7)</li> </ul>
거시경제부분	가격개혁	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 농산물 수매가격 인상('78)</li> <li>· 혼합가격제도 도입('79)</li> <li>· 이중가격제도 도입('85)</li> <li>· 도시지역 곡물가격 완전자유화('92)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 농산물, 생필품가격 대폭인상('02.7)</li> <li>· 임금인상('02.7)</li> </ul>
	재정개혁	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 재정청부제도 도입('80.2)</li> <li>· 분납세제 도입('94.1)</li> </ul>	
	금융개혁	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 중앙은행의 상업적기능분리('83.10)</li> <li>· IMF('80.3), IBRD('80.5) 가입</li> <li>· 기업의 채권발행 가능('84)</li> <li>· 은행간 콜시장 및 상업어음할인시장 개설('85.1)</li> <li>· 상해 증권거래소 개설('90.12)</li> <li>· 외국인 태환권 폐지('94.1)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 외국투자은행법('93.10)</li> <li>· 화폐발행량 대폭 증가('02.7)</li> </ul>
대외경제부분	무역관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 수출관세 도입('80.12)</li> <li>· 대외무역경영 청부제 실시('88.2)</li> <li>· 공산품 수출보조금제도 폐지('91.1)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 합영법 개정('94.1)</li> <li>· 무역법 개정, 무역회사의 독립채산제 도입('98.3)</li> </ul>
	외환관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 외국인 태환권 도입('80.3)</li> <li>· 내부결제 환율무트 도입('81.1)</li> <li>· 내부결제 환율무트 폐지('85.1)</li> <li>· 외환조정센터 설립('85.11)</li> <li>· 관리변동환율제도 도입('91.4)</li> <li>· 단일변동환율제도 도입('94.1)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 외국인 태환권 폐지('02)</li> </ul>
	대외개방	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 경제특구지정('80.8, '80.10)</li> <li>· 14개 연해지역도시 개방('84.5)</li> <li>· 연해지역 경제개방구 설치('85.2)</li> <li>· 환발해 연해지역 개방('88.3)</li> <li>· 상해 포동지구개발 발표('90.4)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 나진·선봉경제무역지대개설('91.12)</li> <li>· 신의주 특별행정구('02.9)</li> <li>· 금강산 관광특구('02.10)</li> <li>· 개성 공업특구('02.11)</li> </ul>

자료 : 李燦雨(2002), p.52를 참고하여 필자 작성.

## 제 4 장 제주도의 대북한 농업부문 교역 및 교류협력 증대 방안

### 1. 대북한 농산물 직접교역 및 협력분야 검토

앞의 제 2장에서 살펴보았듯이 제주도는 우리나라에서 아주 특이한 농업경영형태를 취하고 있다. 특히 1990년대 이후 시장개방이 이루어지면서 이러한 현상은 더욱 두드러지게 나타나고 있다. 즉 시장개방 이전에는 맥류, 잡곡, 콩, 고구마, 유채, 참깨와 일부 채소류의 재배면적 비중이 높았는데 시장개방 이후 이들 재배면적은 크게 감소한 반면, 감귤, 감자, 화훼, 당근, 마늘, 양파, 쪽파 등 월동 채소류의 재배면적은 증가한 것이다. 이 중에서도 감귤은 사실상 제주의 지역 경제를 지탱하는 주요 작물이다. 감귤 재배면적은 1970년 5,002ha, 1980년 14,154ha, 1990년 19,414ha, 2000년 25,796ha 등으로 꾸준히 증가해 왔다. 2000년 기준 전체 과수 재배면적(26,274ha)의 98%, 식량작물을 포함한 총 재배면적(63,620ha)의 41%를 감귤 재배면적이 차지하고 있을 정도로 감귤의 비중은 크다. 감귤 재배면적의 증가는 생산량의 증가를 가져왔는데 1990년 49만톤에서 2000년에는 59만톤<sup>59)</sup>으로 연간 약 1만톤씩 생산량이 증가하고 있다. 이 같은 제주도의 특성은 대북 협력관계에서도 반영되고 있다. 즉 중앙정부 혹은 다른 지방자치단체의 대북 농산물 교역 혹은 협력사업이 대부분 식량이나 투입재 중심으로 이루어진데 비해 제주도는 감귤과 당근이라는 과채류 중심의 지원이 이루어진 것이다.

제주도에서 감귤과 당근이라는 두 품목의 대북 지원사업을 하게 된 배경은 경제적 요인과 비경제적 요인으로 나눌 수 있다. 비경제적 요인이라면 남북화해 및 협력사업에 지방자치단체로서 제도주도 일정 역할을 수행할 수 있다는 의미일 것이다. 중요한 것은 경제적 요인이다. 단순히 감귤과 당근의 생산량이 많아서 지원할

59 노지감귤 생산량과 하우스 감귤 생산량을 합한 수치임.

수 있다기보다는 이들 품목의 국내 공급이 과잉상태에 있기 때문에 지원 가능하다는 편이 옳을 것이다. 우선 감귤의 경우를 예로 들어보자. 국내 생산량이 꾸준히 증가하는데 비해 수요는 대개 일정하게 유지되어 있고, 설상가상으로 시장개방이 이루어지면서 감귤과 대체효과가 큰 오렌지, 참다래, 자몽 등의 수입이 증가하여 감귤가격의 하락현상이 현저히 나타난 것이다. 특히 감귤생산은 해거리를 하는 품목인데 많이 생산되는 해는 가격하락 때문에 과수농가에서 큰 어려움을 겪고 있다. 당근도 한편에선 국내 생산면적이 증가하고 다른 한편에선 많은 양이 수입되어 들어오면서 감귤과 유사한 가격하락 현상을 겪고 있다.

<표 22> 감귤류와 당근의 수출입량

단위 : 톤

구분	감귤류		당근	
	수출	수입	수출	수입
1991	1,093	6,818	70	712
1993	1,327	8,963	129	-
1995	1,164	27,398	6,749	263
1997	3,310	48,646	48	2,902
1999	6,650	36,179	955	4,556
2001	9,091	98,243	726	13,649

주 : 감귤류는 오렌지, 레몬 등을 포함(신선, 건조)하고 있으며, 당근은 당근과 순무(신선, 냉장)임

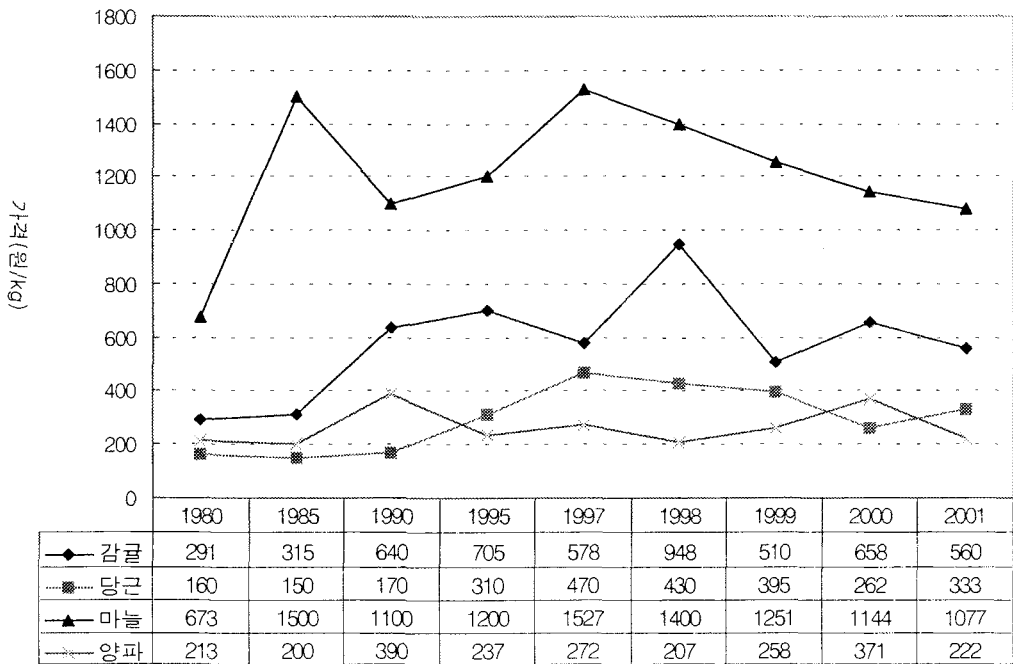
자료 : 종합무역정보서비스, 한국무역통계(www.Kotis.net/main/tradedb.html).

다음 <그림 3>에서 알 수 있는 것처럼 1980년대 이후 20여년간 수 차례의 가격(농가 판매가격 기준) 폭등과 폭락을 거듭하고 있다. 특히 감귤과 마늘은 세 배 이상의 가격등락을 거듭하고 있고, 당근과 양파도 1990년대 중반을 전후로 두 배 정도의 가격변화가 나타나고 있다.

따라서 북한과의 교역이나 지원에 감귤이나 당근 등과 같은 상품을 이용하는 것

은 아주 바람직하다. 우선 남한에서는 해당 상품의 유출로 인한 가격 안정효과를 기대할 수 있다. 또 북한에서는 부족한 농산물을 보완할 뿐만 아니라 외환부족으로 열대성 과일을 구입하기 힘든 상황에서 열대성 과일을 공급받을 수 있어서 좋다. 감귤이나 당근 이외에도 과잉생산으로 인한 가격파동이 심한 양파, 마늘 등을 비롯한 일부 채소류도 남북한의 여건을 고려하여 지원할 수 있을 것이다. 다만, 대북한 농산물 지원과 관련하여 주의해야 할 것은 지속성이 유지되어야 한다는 것이다. 따라서 남북한의 여건에 따라 품목을 달리하더라도 지속적인 지원이 이루어질 수 있도록 대북지원 전담반이 구성되어 매년 작황과 가격여건을 점검할 수 있어야 할 것이다.

<그림 3> 제주도의 주요 과채류 가격변화



자료 : 제주도, 농업특작과(2002).



앞 장과 본 절에서 언급한대로 제주도의 대북한 협력사업은 감귤과 당근을 보내면서 시작되었고, 다행히 제주도민의 적극적인 참여에 힘입어 최근까지도 지속되는 성과를 거두고 있다. 그러나 장기적으로 교역이나 협력사업이 지속되기 위해서는 감귤과 당근 이외 다른 작목에 대해 간단히 검토할 필요가 있다.

- 곡물생산 : 북한의 식량난을 고려할 때 북한에서 가장 필요로 하는 지원대상 품목은 곡물일 것이다. 그러나 쌀, 밀, 옥수수 등 주요 곡물과 두류 및 서류는 남북한의 수급상황, 제주도의 생산여건 등을 고려할 때 교역이나 협력사업의 대상으로 적당하지 않다.
- 과수 : 북한의 과수 및 채소는 각 시도별로 주산단지를 형성하고 있고, 인프라도 비교적 정비가 잘되어 있는 것으로 알려져 있다. 북한의 과수재배 면적은 1977년이래 30만ha 정도를 유지하고 있으며 전통적으로 사과와 배를 주로 재배해 왔다. 이에 비해 제주도는 감귤위주의 과수재배가 이루어지고 있고, 시장개방으로 감귤의 수요와 가격변동이 예상되므로 지금까지와 같이 감귤지원사업은 지속된다면 남북한 모두에 도움이 될 것이다.
- 채소 : 북한의 채소 재배면적 중 가장 비중이 큰 것은 배추로 4.2~4.4만ha로 알려져 있으며, 다음이 고추로 2.1~2.2만ha 이다. 기타 토마토, 마늘, 호박, 양파 등이 7~9천ha 정도 재배되고 있는 것으로 보고되고 있다. 배추의 경우 재배면적은 한국과 큰 차이가 없으나 단위 면적당 생산량은 한국의 1/3 정도에 불과한 것으로 알려져 있으며, 마늘을 제외한 거의 모든 채소류는 남북한간에 상당한 기술격차가 존재하는 것으로 보인다<sup>60</sup>. 제주도는 최근 감귤, 감자, 화훼류와 함께 당근, 마늘, 양파, 쪽파 등 월동 채소류의 재배면적이 크게 증가해 왔다. 당근 이외 가격변화가 큰 품목을 선정하여 이들 품목의 대북지원을 고려할 필요가 있다.
- 특용작물, 임산물, 한약재 등 : 대북 경제개방 정책이 시행된 이래 남북한간

60 신동완(1998), p.268~269.

의 농산물 교역규모는 전반적인 성장세를 보여 왔다. 그 중에서도 특용작물, 임산부산물, 한약재 등의 교역규모가 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 대부분의 특용작물, 임산부산물, 한약재 등은 남북한간 가격차가 현격히 존재한다. 따라서 제주도가 북한의 지방자치단체와 연계하여 이들 상품의 재배 및 발굴에 기여할 수 있을 것이다.

결론적으로, 북한의 식량난을 고려한다면 식량과 관련된 교역 또는 협력사업이 가장 바람직하다. 그러나 제주도의 특수한 지리적, 생산적 여건을 고려할 때 식량의 교역이나 협력은 어려운 실정이다. 반면 감귤을 포함한 과수, 당근, 양파, 마늘 등의 채소, 일부 특용작물 등의 교역이나 협력사업은 가능하다. 특히 과수와 채소는 노동집약적 경영형태를 보이기 때문에 단순한 지원의 형태를 넘어서 기술 지원, 계약재배 등으로 범위를 확대할 수도 있다. 만약 농기업이 참여할 수 있다면 가공·수송산업 분야로까지 사업을 확대할 수 있다. 이렇게 되면 기술이전, 고용창출 등 현지경제에 미치는 영향도 비교적 클 것이다. 특히 공단조성, 관광사업 등이 순조롭게 진행된다면 이들 사업분야 종사자들에게 지속적·안정적 공급원도 될 수 있으므로 제주도가 주체가 된 과수와 채소분야의 협력형태를 보다 다양화할 필요가 있다.

## 2. 대북한 농산물 간접교역 및 협력분야 검토

### 가. 북한내 공동영농 혹은 계약재배의 모색

남북한간의 협력사업이나 교역이 활성화되지 못하는 근본 원인 중의 하나는 북한체제의 경직성과 상품성이 있는 반출입 가능한 품목이 부족한 데 있다.

기존의 협력사업은 남한이 북한에 대해 일방적으로 지원하는 형식이었으며, 교역은 북한산 농산물의 반입이라는 도식이었다. 이러한 고착된 방식만 가지고는 교역이나 협력의 확대가 어려울 수밖에 없다. 단순한 반출입의 형태를

뛰어넘어 협력과 교역 활성화를 동시에 추구할 수 있는 방안으로서 북한내 공동영농 혹은 계약재배를 고려할 만 하다. 기존의 연구에서도 남북한간의 교역 활성화 방안의 하나로 북한내 공동영농 혹은 계약재배가 제시된 바 있다.<sup>61)</sup>

북한내 공동영농은 비교적 제약조건이 적으면서 일방적 지원의 형식을 띠게 될 가능성이 많은 반면 계약재배는 남북한 당사자가 생산과 생산물의 처리 등을 계약하고 공동영농을 하는 형태로 정의할 수 있다. 즉 계약재배가 공동영농에 비해 보다 구체성을 띤 협력의 방법이다. 본문에서는 계약재배를 중심으로 살펴보기로 한다.

계약재배는 생산물의 종류와 생산방법, 생산물의 처분권 등을 남북한이 사전에 합의하여 계약하고, 그 계약을 바탕으로 영농이 이루어지는 형태이기 때문에 교역에서 발생할 수 있는 미묘한 문제들을 해결할 수 있다. 교역이나 교류가 각종 정치적인 이유로 순조롭게 진행되기 어려운 현실에서 교역과 협력의 일환으로 계약재배를 추진한다면 그 자체로서 상당한 의의가 있을 것이다.

계약재배의 가능 분야는 어떠한 시각에서 접근하느냐에 따라 내용이 달라질 수 있다. 유재현씨는 계약재배의 가능품목으로 농산물 중에서 양파, 마늘, 고추, 배추, 무 등 채소류, 금강산 관광객들을 위한 수요충족품목, 잎담배, 유지류, 만성적인 국내공급 부족품목으로서 한약재 등을 지적한 바 있다.<sup>62)</sup> 일반적으로 계약재배의 대상은 북한의 식량난을 고려한다면 식량작물의 계약재배가 가장 바람직 할 것이다. 그러나 이 경우 경제성을 고려하기 어렵기 때문에 남한의 일방적 지원에 의한 계약재배만이 그 가능성이 있다. 일부 수입잠곡에 대한 대체효과를 기대하여 북한과의 계약재배가 성사될 수 있으나 북한경제에 미치는 효과는 크지 않을 것이다.

과수와 채소의 계약재배는 북한의 기반시설이나 기술수준으로 볼 때 큰 어려움이 없어 보인다. 그러나 농자재의 적기공급과 반출입상의 어려움이 존재

---

61 유재현 외(1999), 고재모 외(1999) 참고.

62 유재현 외(1999), p.53. 본문에서는 고재모 외(1999), pp.62~63의 내용을 중심으로 언급함.

한다. 특용작물, 임산물, 한약재 등의 계약재배는 수입 대체재로서 반입될 수 있다는 장점이 있으나 기술적인 문제가 존재한다.

남북한의 여건을 종합적으로 고려할 때 잠사생산의 계약재배가 가장 바람직한 것으로 판단된다. 남한의 입장에서 대부분의 잠사가 외국으로부터 수입되고 있고 최근에는 다양한 활용으로 수요마저 증가하는 추세에 있다. 과거 대량재배의 경험이 있기 때문에 기술력도 축적되어 있는 편이다. 북한의 입장에서는 다른 작물에 비해 잠사생산이 가장 높은 가격경쟁력을 가지고 있다. 필요한 노동력도 연중 고르게 필요한 것이 아니라 일시적·집중적으로 필요할 따름이다. 특히 노동력 이용면에서 일반 작물재배와 경합관계에 있지 않다. 또 일반 작물의 경작이 어려운 곳에서도 뽕나무의 재배가 가능하기 때문에 잠사생산과 관련된 계약재배는 다목적으로 이용될 수 있다.

이상에서 농산물의 계약재배를 중심으로 살펴보았지만, 대상분야를 확대해보면 계약양식어업이 매우 유망한 협력분야라고 판단된다. 남한의 수산물 생산은 1986년 366만 톤의 최고 생산수준을 기록한 이래 계속 감소·정체하고 있다. 수출도 1988년 19억 달러를 기록한 이래 계속 감소하는 추세에 있다. 생산과 수출이 감소하고 있는 가장 큰 원인은 어장황폐화로 인한 생산여건의 악화와 해외시장에서 중국을 포함한 개도국과의 경쟁이 치열해지고 있기 때문이다. 북한의 대부분 해역은 아직 청정한 것으로 알려져 있다. 다만 유류 부족과 선박 노후화, 양식기술의 낙후 등으로 해양어로와 양식업이 모두 어려운 상황이다. 만약 남한에서 자본과 기술을 제공하여 북한 어장을 이용할 수 있다면 국내 반입은 물론 해외 수출에도 많은 기여를 할 것으로 판단된다. 태영수산과 LG상사는 수산분야에서 계약재배의 형식으로 협력사업을 모색한 적이 있다.<sup>63)</sup> 태영수산과 LG상사는 북한의 동해안에서 큰가리비 양식사업을 시도하였지만 북한 당국의 비협조로 성과를 거두지는 못했다. 그러나 세계에서 가장 큰 수산물 수입시장인 일본이 인접해 있고, 남한의 양식기술은 이미 세계 최

63 이 내용과 관련하여 구체적인 내용은 고재모 외(1999), pp.40~42 참고 바람.

고의 수준에 도달해 있다. 대부분의 농산물이 생산후 처리문제가 매우 어려운 과제이나 수산물의 경우 현재의 시장여건과 기술조건이라면 수출하는데 거의 어려움이 없다. 수산분야이긴 하지만 적극적으로 고려해 볼만한 가치가 있다.

계약재배의 추진주체는 반드시 지방자치단체일 필요는 없다. 제주도에서도 지방자치단체로서 제주도가 후원하지만 사실상 (사)남북협력제주도민운동본부를 설립하고 동 본부가 중심이 되어 북한의 민족화해협의회와 협력사업을 하는 것과 마찬가지로 논리이다. 계약재배의 추진주체는 민간기업일 수도 있고, 이때 해당기업은 계약의 범위에서 형태에 이르기까지 대부분의 사항을 독자적으로 판단하고 결정할 것이다. 하지만 기업존립의 목적이 이윤추구에 있다면 계약재배라고 해서 영농사업에만 국한할 것이 아니라 다양한 형태의 사업영역을 확보하는 것이 유리할 수도 있다. 추진의 주체뿐만 아니라 형태에 있어서도 영농위주의 단순형 계약재배 이외 영농과 농산물 가공산업을 동시에 진행하는 복합형 계약재배와 제3국에서의 시험적 계약재배 후 북한에서의 계약재배를 추진하는 선후구분형 계약재배 등을 고려할 수 있다.<sup>64)</sup>

북한과의 협력형태의 하나로서 계약재배는 계약의 내용에 따라 농업협력과 교역의 두 성격을 동시에 가질 수 있지만, 적지 않은 애로사항 또한 존재할 것이 분명하다. 특히 자본주의 시장경제에서 생산자와 소비자가 각각의 편익을 위해 수행하는 일반적 계약재배의 성격을 북한과의 계약재배에 그대로 적용한다면 계약재배 자체의 성사마저도 불투명할 것이다. 왜냐하면 북한의 당국이나 농민들이 아직은 완전한 상업적 이윤추구 행위에 익숙해 있지 않기 때문이다. 그러나 계약재배를 좀 더 전향적으로 생각한다면 비농업분야의 경험이나 교역 혹은 위탁가공 등에 비해 실행상 많은 장점을 가지고 있는 것도 사실이다. 따라서 제주도의 특성을 고려하여 계약재배의 바람직한 형태를 선택한다면 성과를 기대할 수 있을 것이다.

---

64 각각의 장단점을 포함한 구체적인 내용은 고재모 외(1999), pp.72~76 참고 바람.

## 나. 해외시장 공동진출

현재의 남북한 여건에서 공동으로 해외시장에 진출하는 것은 쉬운 일이 아니다. 다만 앞 절에서 살펴본 대로 북한내에서의 공동영농이나 계약재배가 성공적으로 이루어진다면 생산물의 처리와 관련하여 해외시장에 공동으로 진출하는 방안도 검토할 필요가 있다. 흥택기씨도 남북한 공동의 해외 농산물 시장개척을 주장하면서 이와 관련하여 남한기업에 의한 수출대행 → 계약재배에 의한 수출 → 합작경영에 의한 수출 → 공동수출체계형성 등의 단계적 방법을 제시하고 있다.<sup>65)</sup>

어떠한 방식에 의하던 북한에서 생산된 농산물의 처리는 첫째, 북한 자체 소비용, 둘째, 남한으로의 반출용, 셋째, 제3국 수출용 등으로 구분할 수 있다. 각각의 내용을 구체적으로 살펴보자.

우선 생산물의 북한내 소비용 처리를 살펴보자. 북한내 소비용 처리는 무상공여와 판매라는 두 형식을 취할 수 있다. 무상공여의 경우 문제가 없으나 판매의 경우 몇몇 절차가 필요하다. 합영기업의 경우 외화수지균형을 맞출 것을 조건으로 생산제품의 일부를 북한내에서 판매하는 것이 인정되고 있으나 국가승인이 필요하고 반드시 부분적인 내수판매만 가능하다. 경제특구, 자유경제무역지대 등에서는 외국인 기업이 동 지대 내에서 상품을 판매할 경우, 상품의 가격은 판매자와 구매자 사이의 합의에 의해 정할 수 있다고 하여 초보적이거나 시장가격의 형성과 내수판매를 허용하고 있다. 또 최근에는 북한이 가격개혁을 하고 시장개방도 어느 정도 허용하고 있어서 과거보다는 내수판매가 쉬워졌음이 분명하다. 그러나 아직은 농산물과 대중 필수품의 가격을 국가에서 결정한다고 봐야 할 것이다. 또 법적·제도적 문제가 해결된다 하더라도 시장기능, 소득수준, 유통망 등을 고려할 때 내수용 판매는 사실상 어려울 전망이다.

---

65 흥택기(2000), 137.

다음엔 남한으로의 반출용 처리를 살펴보자. 특용작물, 임산부산물, 한약재 등 소량 다품목 형태의 국내반입에는 거의 문제가 없으며, 특히 북한산이 제3국의 수입농산물을 대체할 수 있다면 남북한 모두에게 바람직한 현상으로 작용할 것이다. 하지만 국내 반입시 국내경제와 산업에 미치는 파급효과는 충분히 고려해야 할 것이다. 특히 반입 농산물은 내부거래로 규정되어 무관세 반입이 가능하므로 대량의 물량반입은 남한내 관련 기업이나 산업에 막대한 영향을 초래하여 중국에는 정책적 차원에서 정부의 규제를 초래할 수도 있다.

만약 이러한 사태가 실제로 발생한다면 북한과의 마찰이 불가피할 것이다. 아직 농산물의 반입과 관련하여 위와 같은 최악의 상황은 발생하지 않았지만 북한산 목장갑의 반입으로 국내 생산업체가 거의 도산한 사례는 타산지석의 교훈으로 삼을 만하다.

마지막으로 북한에서 생산하여 제3국으로 수출하는 경우를 살펴보자. 북한은 1980년대 초반부터 이미 대외무역의 중요성을 역설해 왔다. 1990년대에 들어와서는 북한경제의 심각한 애로를 해결하는 유일한 대책은 무역을 확대하는 것임을 강조하고 있다. 북한 정무원은 ‘대외경제사업에서 혁명적 전환을 일으키기 위한 구체적 방안’에서 다음과 같이 주장하고 있다. “변천된 현실에 맞게 세계 여러 나라들과 대외무역을 전면적으로 발전시켜야 한다”는 것이다. 또 “인민경제의 모든 부문에서 수출을 첫 자리에 놓고 … 수출계획을 현실성 있게 세우고 … 총화사업을 잘해야 한다”는 것이다.<sup>66)</sup> 이렇게 볼 때 북한이 가장 바라는 방향이면서 남한의 공동영농 혹은 계약재배 당사자도 선호하는 방안이 생산물을 제3국으로 수출하는 것이라 할 수 있다. 생산물을 제3국으로 수출하는 경우 목표시장을 인접국인 중국과 러시아로 할 것인가 아니면 일본 등 선진국으로 할 것인가를 먼저 고려해야 할 필요가 있다. 왜냐하면 중국과 러시아는 국경을 접하고 있을 뿐만 아니라 과거의 동맹국가로서 교역상의 많은 혜택을 부여하고 있다. 북한·중국, 북한·러시아간에는 아직도 우호무역이 잔존하고

66 「민주조선」 (1992.2.26), 서재진(1992), p.136에서 재인용.

있다. 중국과 러시아의 원산지 규정과 특혜관세제도 등을 면밀히 분석하고, 아울러 동절기 잠재수요를 파악하여 생산계획을 수립한다면 수출의 가능성이 더욱 커질 것이다. 일본을 비롯한 선진국으로의 수출은 쉽지 않은 실정이다. 왜냐하면 엠바고(embargo)<sup>67)</sup>, 원산지규정, 품질, 납기, 관세율 등에서 불리한 입장이기 때문이다. 관세율만 하더라도 대부분의 선진국은 북한산에 대해 최혜국대우가 아닌 고율의 일반관세율을 적용하고 있어서 불리한 위치에 있다.<sup>68)</sup> 또 이들 선진국에서 요구하는 고품질의 농산물을 생산할 수 있을지도 의문이다. 선진국 시장에서는 중국이나 동남아 등 기타 개도국 상품과 경쟁을 해야 한다면 품질과 가격 모두 경쟁력을 갖추어야 할 것이다. 추진 주체가 누구냐를 불문하고 초기단계에서는 북한의 자체 소비용을 생산하여 북한에 우선적으로 공급하고, 시간이 경과하면서 남한으로의 반출용이나 제3국 수출용을 생산하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

해외시장에 공동으로 진출하는 방안은 북한내 생산물을 이용하는 것이 바람직 하지만 반드시 그럴 필요는 없다. 즉 제주도산 농산물을 북한의 대외무역업자와 제주도의 관계자가 공동으로 해외시장을 개척할 수도 있다. 이 경우 아직은 유효수요가 부족하지만 거대한 러시아 시장과 중국의 동북시장이 주요 대상이 될 것이다. 북한의 관계자를 개입시키는 이유는 아직까지는 유효한 북한·러시아, 북한·중국간의 우호관계를 이용하는 것이다. 이 방식은 대부분 이윤획득을 목적으로 하는 민간기업이 교역의 주체가 되는데 현실적으로 얼마나 유리한가는 의문이다. 민간기업이 주체가 된다면 최근 북한의 개방정책에

67 미국의 경우 '적성국가와의 무역금지법(Trade with the Enemy Act)'에 의거하여 북한산 상품의 반입을 원칙적으로 금지하고 있음.

68 미국은 1999년 3단계의 대북한 경제제재 완화조치를 발표했다. 1단계는 미국기업의 해외법인 대북투자 허용, 미국내 북한자산 동결 해제, 대북 수출입 가능품목 확대 등임. 2단계는 미국기업의 대북투자 전면허용, 대북수출입 규제 전면 철폐, 국제금융기구가입 및 개발자금융원조 허용 등임. 3단계에 가서야 북한의 MFN(최혜국대우) 부여와 GSP(일반특혜관세제도) 특혜제도가 포함되어 있음. 물론 이상의 경제제재완화 조치도 북한의 핵동결, 미사일협상진전 등과 연계되어 있어서 북한에 대한 서방세계의 MFN부여와 GSP 혜택은 요원한 실정임. 대한무역투자진흥공사(1999.4), p.5에서 참고.



편승하여 공동영농이나 계약재배에 의한 방법 보다는 농산물 가공부문에 대한 직접투자를 추진하여 그 생산물에 대한 해외시장 공동개척이 바람직 할 것으로 보인다.

최근 북한의 정책변화와 관련하여 해외시장 공동진출을 보다 적극적으로 고려할 필요가 있다. 북한은 '7.1 경제관리개선조치' 이후 9월말까지 대중국·일본 무역에서 전년동기 대비 26.8% 증가한 3.1억 달러로 잠정 평가되었다. 대중 무역액은 수출의 대폭적인 증가(221.3%)에 힘입어 전년동기 대비 35.1% 증가한 2.0억 달러를 기록하였으며, 대일 무역액 역시 수출 급증(22.3%)에 힘입어 전년동기 대비 13.5% 증가한 1.0억 달러를 기록하였다.<sup>69)</sup> 금년 상반기 중 북한의 대중국·일본 무역은 총 4.9억 달러로 전년동기보다 0.6% 증가에 그치는 부진한 실적을 기록하였으나 7월 1일 경제관리개선조치가 이루어진 이후 대외 무역이 급증한 것이다. 이는 종래 가격구조 왜곡으로 인한 공장·기업소의 수출기피현상이 '7.1 경제관리개선조치' 이후 없어지고 있음을 반영한 것이다.

품목별 내용을 보면 대중국 수출 급증 품목은 어패류(38.9백만달러, 1,803%), 의류 (11.8백만달러, 신규품목), 채유용중자(2.6백만달러, 1,819%) 등 임가공제품 및 농수산물이 주류를 이루고 있다. 대일본 수출 급증 품목은 어패류(28.8백만달러, 76%), 알루미늄 (1.3백만달러, 149%), 육·어류조제품(0.7백만달러, 62%), 플라스틱(0.4백만달러, 8%), 유리(0.1백만달러, 신규품목) 등이다. 즉 '7.1 경제관리개선조치' 이후 수출비중이 크면서 전년동기보다 증가한 주요 품목 가운데 농수산물이 가장 높은 순위를 차지한 것이 특징이다. 이 결과는 상대국 수요의 변동, 계절적 특수현상 등 외생적 요인에 영향을 입은 우연적·계절적 변동일 수도 있으나 '7.1 경제관리개선조치' 이후 급격한 증가추세를 보였다는 점에서 북한의 경제개혁조치에 의한 무역급증 현상일 가능성이 높은 것으로 평가된다. 북한의 대중국·일본 무역은 매년 전체무역규모의 50% 이상을 차지하여 이들 국가만으로도 북한의 전체 무역규모를 파악할 수 있을 정

69 통일부, 정보분석국 분석총괄과(2002. 11).

도이다.

<표 23> 북한의 대중국·일본 무역실적

단위 : 천달러

구분	2002년도			2001년도			증감율(%)		
	총액	수출	수입	총액	수출	수입	총액	수출	수입
중국	201,158	75,812	125,346	148,845	23,595	125,250	35.1	221.3	0.1
일본	104,075	70,593	33,482	91,690	57,682	34,008	13.5	22.4	-1.5
합계	305,233	146,405	158,828	240,535	81,277	159,258	26.9	80.1	-0.3

자료 : 통일부, 정보분석국 분석총괄과(2002. 11).

#### 다. 농업기술 지원

북한은 1990년대 중반 이후 심화되고 있는 식량난의 원인을 내적인 요인이 아니라 외적인 요인에 있다고 주장한다. 즉 거듭된 자연재해와 구 사회주의권의 붕괴에 따른 지원 감소 등에서 식량난의 원인을 찾고 있다. 그러나 이 같은 주장은 지금까지 고수해 온 사회주의체제의 우월성을 일순간에 포기할 수 없는 고층에 따른 것이며 식량난의 근본적 원인이 사회주의체제의 비효율성 때문이라는 사실은 이제 주지의 사실이다. 북한농업을 대표하는 용어는 주체농업 혹은 주체농법이다. 1964년 조선노동당 중앙위원회 제4기 전체회의에서 ‘우리나라 사회주의 농촌문제에 관한 테제’가 발표된 이후 북한의 농업은 주체농법으로 일관하고 있다. 주체농업은 적지적작과 적기적작을 원칙으로 한 농업전반에 대한 북한식 강령이나 마찬가지로 사실 각지의 기후와 토양을 비롯한 환경적 요인, 인력과 제도를 비롯한 사회경제적 요인 등을 모두 고려하여 과학적 방법으로 영농할 수 있다면 이는 가장 효율적인 농법으로서 최대의 토지생산성을 보장할 것이다. 그러나 이념과 연계된 주체농업이 유연성을 상실하고 경직적으로 운영될 때 주체농업은 주체농업이 아니라

가장 비과학적, 비효율적 농법으로 전락할 것이다. 북한의 주체농업도 수십년이 경과하면서 경직성에서 탈피하지 못하고 결국은 식량난이라는 결과를 초래한 핵심 요인으로 지목받고 있다. 북한의 식량난 원인이 어디에서 비롯되었든 북한 스스로 그 문제를 해결할 수 있는 능력이 없다면 결국 남한으로부터의 지원이나 협력이 불가피하고, 이 문제에 대한 남한 내 인식은 대체로 긍정적이다.

그러면 지원이나 협력의 방법 중에서 가장 바람직한 방법은 무엇인가? 일회성 지원이나 협력보다는 북한의 농업생산능력 자체를 향상시킬 수 있는 방법이 가장 바람직한 방법이 될 수밖에 없다. 농업생산능력을 향상시키기 위해선 우선 사회주의의 제도적 개혁, 농업기반의 정비, 적정량의 투입요소 확보 및 기술진보 등이 있어야 한다. 지방자치단체 차원에서 제도개혁, 기반정비, 투입요소 확보 등의 문제를 감당하기는 매우 어려운 사항이다. 그러나 기술지원 혹은 기수협력은 지방자치단체 혹은 지방자치단체와 관계를 맺은 기타 단체에서도 얼마든지 가능한 일이다.

이 같은 차원에서 제주도는 2000년에 씨감자 3,000개를 북한에 지원하였는데 이는 500ha를 재배할 수 있는 양이다. 제주도 농업기술원은 100여억원을 들여 2002년에 농산물원종장을 개장하였다. 제주도 농업기술원은 청정환경을 배경으로 우량종자의 생산과 신품종 개발이 유리하다고 분석하고 있다. 특히 주소특작목인 감자를 비롯하여 백합, 양파, 당근 등 겨울 채소류의 우량종자 생산 기술을 개발하고 있다. 제주도 농업기술원의 실적과 기술력을 바탕으로 북한과 농업기술협력사업을 확대할 수 있을 것이다.

앞으로 지원 가능한 분야로는 분무경양액재배 및 심지재배 등에 의한 고품질의 감자종묘 생산 기술, 조직배양에 의한 백합 등의 화훼류 증식기술, 유리온실 등을 이용한 시설재배기술, 양어·양식기술 등이 제시되고 있다. 북한과 협의하기에 따라선 북한의 농업기술자나 농민을 초청하여 제주도 농업기술원에서 연수도 할 수 있을 것이다. 2002년도 제주도 농업기술원에서 시행한 농업인교육이 450여명에 이르며<sup>70)</sup> 북한의 농업기술자 혹은 농민들과 공동의 관심사에 대해 논의할 수 있을 것이다.

70 제주도 농업기술원, 2002년도 농업인 교육안내, [www.agri.jeju.kr/gna/view.asp?db](http://www.agri.jeju.kr/gna/view.asp?db).

## 제 5 장 제주도의 대북한 농산물 교역 및 협력의 한계와 활성화 방안

### 1. 지방자치단체로서 제주도의 대북한 교역 및 협력의 한계

#### 가. 일반적 한계

지방자치단체의 대북 교류·협력사업은 행정자치부와 통일부의 심의를 두 번 거친다. 남북교류·협력사업에 대해 통일부가 심의·의결하기 전에 타 기관의 승인을 받는 경우는 지자체의 대북 교류·협력이 유일한 경우이다. 행정자치부 ‘남북 자치단체 교류·협력 심의위원회’는 2000년 8월 1차 회의부터 2001년 8월 6차 회의에 이르기까지 1년간 30건을 심의하여 그 중 20건은 통과시켰고, 나머지 10건은 통과시키지 않았다. 2002년에는 각 지방자치단체가 대북 교류 및 협력을 위해 추진하거나 예정하고 있는 사업이 모두 55건인 것으로 파악되고 있다. 남북한간의 화해분위기가 진작될수록 지방자치단체의 대북 교류 혹은 협력사업 신청은 증가할 것이다. 지방자치단체의 대북 교류·협력사업이 이처럼 증가하는 가장 큰 이유는 크게 두 가지이다. 하나는 지방자치단체장의 정치적 성향 때문이다. 주민들의 선거에 의해 피선된 단체장은 다음 선거를 의식하여 임기내 가시적 성과를 거두고 싶어하고, 그 대상으로 파급효과가 큰 북한과의 교류·협력사업을 추진하는 것이다. 다음은 각 지방자치단체가 북한과의 관계에서 타 지자체에 비해 선점효과를 의식하고 있는 것이다. 북한이 지자체간의 관계를 전향적으로 검토하는 경우 혹은 통일을 의식하여 사전에 북한지역과 긴밀한 유대관계를 맺어두자는 의도이다. 즉 진정으로 북한의 주민복지를 위해 지자체간의 교류·협력사업을 추진하는 경우는 드물다. 그 원인이 어디에 있든 지자체의 대북 교류·협력사업은 행정자치부의 심의

에서 상당수 탈락하게 되고, 또 행정자치부의 심의를 통과하더라도 북한과의 관계에서 실질적 성과를 거둔 경우는 많지 않다. 따라서 행정자치부의 심의과정에서 탈락한 사유와 북한과의 관계에서 실질적 성과를 거두지 못한 이유를 살펴보면 지방자치단체의 대북한 교역 및 협력의 일반적 한계를 파악할 수 있을 것이다.

각 지방자치단체가 대북 교류·협력사업을 추진하기 위해선 사업계획서를 작성하여 행정자치부에 제출하고, 행정자치부는 이를 근거로 심의에 임한다.

사업계획서에는 사업의 목적, 추진배경, 사업개요, 추진계획, 기대효과, 건의 및 참고사항이 기재된다. 행정자치부 심의위원회는 사업계획서 내용을 중심으로 ①사업의 실현가능성, ②지자체간 사업의 중복추진 여부, ③사업의 적정성 및 효율성, ④지자체의 사업추진능력, ⑤공공복리 등 사업의 국익부합여부 등을 검토한다. 이상의 기준에 의해 지자체의 사업을 검토한 결과 지자체의 준비단계에서 ①사업의 낮은 실현성, ②사업의 지속성 결여, ③사업을 위한 예산 확보의 미흡, ④교류·협력사업을 추진하기 위한 법적·제도적 장치 미흡 등이 지적되었다. 또 중앙정부와의 협의조정 단계에서 ①자매결연사업에 대한 정부의 방침이 없는 상태에서 지자체간의 자매결연 신청, ②사업의 성격상 지방자치단체의 사업범위를 넘어서 국가사업으로 추진되어야 할 사항을 지방자치단체가 신청한 경우, ③사업의 내용이 구체적이지 못하고 추상적이면서 막연하게 교류·협력사업이라는 이름 하에 백화점식으로 사업을 나열한 경우 등이 지적되었다. 마지막으로 북한 지자체와의 접촉·협의단계에서 ①지자체의 대북 교류·협력사업에 대한 북한의 소극적 태도, ②북한의 방북 혹은 교류조건에 대한 현물요구, ③대북 접촉창구 확보의 어려움 등이 지적되었다.<sup>71)</sup>

이상의 내용에서 알 수 있는 것처럼 북한과의 교류·협력사업은 북한의 자세를 차치하고라도 남한의 추진주체와 관련하여 적지 않은 한계를 가지고 있

71 최진욱, 남북지방자치단체 교류협력의 현황과 과제, 함께여는 한반도 시대, 제2의건국범국민추진위원회, pp.34~45에서 참고하였음.

다. 즉 지방자치단체가 북한과의 교류협력을 추진하는 과정에서 일반적으로 간직하고 있는 한계를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 대부분의 경우 자치단체장의 정치적 판단에 따라 대북 교류·협력사업이 추진되기 쉬운데, 이러한 사업추진은 초기 의사결정 단계에서 과감하게 추진할 수 있는 장점이 있으나 주민들의 의견수렴을 거치지 않음으로써 지속성에 나쁜 영향을 미칠 수 있다.

둘째, 아직 지방자치 단체에서는 북한 전문인력을 확보하지 못한 상태에서 북한과의 교류·협력을 추진하는 경우가 대부분이다. 북한 전문인력으로 하여금 교류·협력의 유리성과 불리성을 면밀히 검토케 하고, 각 지방자치단체가 가지고 있는 유리한 조건에 바탕을 둔 선별적 사업선택이 이루어져야 할 것이다.

셋째, 교류·협력사업이 지속될수록 많은 경비가 소요되는데도 불구하고 지자체가 현실적으로 확보할 수 있는 재원은 부족한 실정이다. 일부 남북협력기금을 활용하거나 모금에 의존하는 수도 있지만 극히 제한적일 수밖에 없다. 따라서 북한과의 교류·협력사업을 추진하는 과정에서 소요경비에 대한 충분한 대비가 필요하다.

## 나. 제주도의 한계

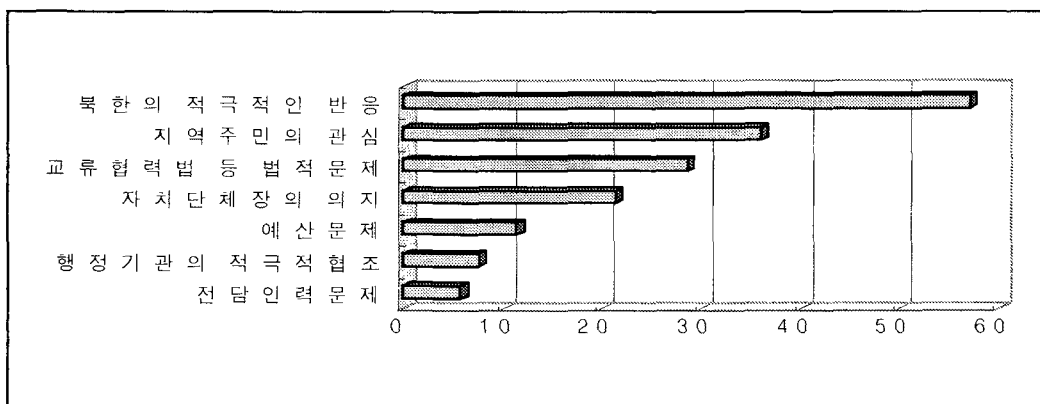
지방자치단체로서 제주도의 대북한 교역 및 협력의 한계는 앞의 일반적 한계와 비슷한 내용도 있고, 제주도라는 특수성을 고려한 한계도 있다.

우선 가장 큰 한계는 협력사업의 지속성을 보장할 수 있는 여건이 미흡하다는 것이다. 최근 감귤과 당근 보내기 사업이 비교적 순조롭게 이루어졌고 나름대로 성과를 거두기는 했으나 앞으로도 계속 될 수 있을지는 의문이다. 특히 대부분의 소요재원을 모금을 포함한 외부지원에 상당부분 의존하였는데 앞으로도 같은 방법이 효과가 있을지 검토되어야 할 것이다. 또 감귤과 당근의

남한내 과잉공급이 이루어진 상황에서 시작된 대북한 협력사업이니 만치 앞으로 과잉공급이 이루어지지 않는다면 또 다른 결과가 나올 수 있다. 제2장에서 보았던 것처럼 지난해에만 1만톤을 보낼 예정이었으나 국내 가격상승으로 6천톤을 보낸 경험이 있다. 또 지난해에 4천톤을 보냈던 당근도 최근 도내 산지 가격이 전년보다 두 배 이상 오른 선에서 거래되고 있다는 점을 고려할 때 역시 물량확보가 어려울 것이다. 전문인력의 부족과 정치적 상황에 따른 지속성 여부도 중요한 관건이다. 전담부서를 설치하여 지속적이고 집중적인 연구가 이루어져야 하나 현실은 그렇지 못하다. 자치단체의 장이 바뀐다면 얼마든지 다른 의사결정이 내려질 수도 있다.

다음은 감귤이나 당근 보내기가 한계에 이르렀을 때 다른 대안을 찾기가 쉽지 않다는 점이다. 제주도의 여건상 다른 채소류를 고려할 수 있으나 가격폭락이 발생하지 않는 한 많은 비용이 수반될 것은 자명하다. 지방자치단체에서 매년 예산을 편성하기도 어렵거니와 편성한다고 하더라도 제한적일 수밖에 없다. 더구나 제주도는 내륙의 다른 지역과는 달리 육로수송이나 교류가 어려운 실정이다. 따라서 다른 지자체와 비교하여 더 많은 비용이 소요될 것이다.

<그림 4> 지속적인 교류·협력을 위해 가장 필요한 조건(단위: %)



자료 : 김성호(2002), p.21.

지방자치단체의 남북교류·협력 실무자를 대상으로 한 남북교류·협력의 필요한 사항이 다음 <그림 4>와 같이 제시되었다.<sup>72)</sup>

이 결과에서 한 가지 주목되는 점은 교류·협력을 위해 필요한 조건으로 북한의 적극적인 반응과 지역주민의 관심이 가장 중요한 요인으로 지적되었다는 것이다. 이는 북한과의 교류·협력을 추진함에 있어서 남한의 사전 준비가 어떠한가 하는가를 단적으로 보여주는 사례이다. 다음으로 중요한 조건이 교류협력법을 포함한 법적인 문제와 지방자치단체장의 의지가 제시되었다.

마지막으로 예산문제, 행정기관의 적극적인 협조, 전담인력의 문제 등이 제시되었다. 그러나 이 자료는 제주도를 포함한 전국의 15개 지역 자치단체 실무자들을 대상으로 조사한 결과로서 아직 북한과의 실질적인 교류가 미흡한 자치단체의 답변이 다수 포함되어 있다. 즉 실질적인 교류·협력이 이루어지지 않고 있거나 교류·협력이 이루어지더라도 아직 초보단계에 머물러 있는 자치단체의 의증이 많이 반영된 결과이다. 만약 제주도와 같이 수년동안 실질적인 교류·협력이 이루어진 경우라면 당연히 예산과 전담인력의 문제가 가장 중요한 필요조건으로 제시되었을 것이다.

## 2. 제주도의 대북한 교역 및 협력 활성화 방안

제주도는 북한과의 교역이나 협력사업을 추진함에 있어서 한반도의 최남단에 위치한 섬이라는 특성 때문에 유리한 점도 있으나 불리한 점 또한 적지 않다. 따라서 불리성을 배제하고 유리성을 극대화할 수 있는 방안, 지속성이 유지될 수 있는 다양한 방법이 모색되어야 한다. 본 절에서는 협력형태와 협력주체의 다양화라는 측면에서 고찰할 예정이다.

---

72 김성호, 2002, 지방자치단체의 남북교류·협력활성화를 위한 정책보고서, 상시국감을 위한 정책보고서8, 국회 문화관광위원회, p.21.



## 가. 협력형태의 다양화

북한 민족화해협의회는 2002년 4월 25일 남북협력제주도민운동본부에 북한 방문을 요청하는 초청장을 보내왔다. 이는 지난 5년 동안 남북협력제주도민운동본부가 추진해온 감귤·당근 보내기 운동에 대한 감사의 표시였다. 북한은 남한과 교류하고 있는 12개 단체 중 남북협력제주도민운동본부가 정치·종교·교육계 등 각계 인사로 구성되어 운영된다는 점에 높은 관심을 보이고 있으며 특히 5년간 무상으로 감귤과 당근을 지원하고 있는 제주도와 제주도민에 대한 감사의 표시로 이번 초청을 진행한 것으로 보인다. 남북협력제주도민운동본부는 북한의 초청에 응하여 감귤·당근 보내기 사업에 적극 참여한 개인 및 단체의 253명으로 북한방문단을 구성하고, 2002년 5월 10일 제주~평양간 직항노선을 이용하여 방북 하였다.

이 결과로 미루어 볼 때 그간 제주도가 추진한 감귤과 당근 보내기 운동은 매우 성공적이었다는 평가를 할 수 있을 뿐만 아니라 중요한 의의를 찾을 수 있다. 첫째, 이번의 방문이 북한의 순수한 초청에 의한 것 이었다 점이다. 인도적 차원에서 시작된 감귤·당근 보내기 운동의 순수한 의도가 결실을 맺은 것이다. 둘째, 처음으로 제주~평양간 직항로를 이용했다는 점에서 그 의의가 매우 크다. 제주~평양간 직항로 개설은 새로운 영역으로의 협력가능성을 확인하는 계기가 될 수 있기 때문이다. 종래 ‘한라에서 백두까지’라는 구호가 구호에 머물지 않고 실현될 것이라는 기대를 낳게 하기에 충분하다. 셋째, 남북협력제주도민운동이 성공을 거둘 수 있었던 내적 배경 때문이다. 즉 제주도민들의 정성, 제주도내 각 시군 자치단체의 성원과 협조가 중요한 성공요인이었다는 점에서 도민의 의사결집에 의한 민족화해의 단초 제공이라는 좋은 선례를 남긴 것이다.

남북협력제주도민운동본부는 이번 방북을 계기로 ‘제주도민 방북단 북한방문에 따른 의견조사’를 실시했다. 조사결과 제주도민 방북단의 상당수는 이번

방북행사가 통일운동에 큰 도움을 줄 것으로 믿는가 하면 도민의 남북화해협력운동도 가능한 한 확대되어야 한다는 생각을 갖고 있는 것으로 나타났다. 특히 감귤·당근 보내기 운동 등 도민의 남북화해협력운동과 관련하여 응답자 중 82.8%는 협력사업을 확대할 필요성이 있다는 입장을 보였고, 14.2%만이 현재의 감귤·당근 보내기 운동에 국한되어야 한다는 입장을 보였다(모르겠다는 2.4%, 무응답은 0.6% 등).<sup>73)</sup> 이제 제주도는 협력사업의 지속성을 위해 감귤·당근 보내기 운동을 정례화 할 수 있는 방안을 마련해야 하는 동시에 협력사업의 영역을 비농업분야로 확대할 필요성이 제기된 것이다.

제2장에서 살펴본 것처럼 제주도는 자연환경적 특성 때문에 감귤과 월동채소류의 생산이 많은 편이며, 농업부문의 비중이 국내 타 지역에 비해 높다. 동시에 섬이라는 특수성 때문에 농업 이외 3차 산업이 일찍부터 발달해 왔다. 따라서 지방자치단체로서 제주도의 대외교역이나 협력, 특히 북한과의 교역이나 협력사업이 반드시 농업부문에 국한될 필요는 없다. 오히려 농업부와 비농업부문의 연계지원 혹은 협력을 통해 상승효과를 기대할 수도 있다.

‘제주국제자유도시종합계획’에 의하면 제주도의 국제화 기본목표와 방향, 전략과제 및 주요과제를 다음 <그림 5>와 같이 제시하고 있다. 제주도는 기본목표와 방향을 동북아 평화·번영의 중심도시, 아-태권 국제교류의 거점도시, 남북교류·협력의 중심무대로 설정하고 있다. 이를 추진하기 위한 전략으로서 지정학적 위치와 평화 이미지에 입각하여 국제교류 및 협력의 거점화를 달성하고 제주도의 위상을 세계에 각인시켜 한반도 및 세계 평화에 기여할 수 있는 실천적 프로그램을 마련한다는 것이다. 특히 사람·상품·자본 이동의 자유와 기업활동에 대한 최대한의 편의를 보장하는 지역으로 개발함으로써 고부가가치 첨단산업을 육성할 뿐만 아니라 제주도를 관광·물류·금융 기능이 결합된 ‘복합형 국제자유도시’로 조성한다는 것이다. 즉 남북한간 교류 및 협력과 관련하여 기존의 감귤 보내기 사업을 정례화 하는 이외 제주를 매개로 남북한 통합을 지향하는 각종 행사를 개최한다는 계획이다.

73 남북협력제주도민운동본부, 2002년도 제주도의 대북관련사업 내역, 내부자료.

<그림 5> 국제화부문의 기본방향

기본목표와 방향	전략과제	주요사업
동북아 평화·번영의 중심 도시	세계평화의 섬	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 세계평화의 섬 지정</li> <li>· 국제평화 및 협력기구 유치</li> <li>· 남북평화센터 설립</li> <li>· 제주평화포럼 정례화</li> <li>· 국제회의 신설·유치</li> </ul>
아·태권 국제교류의 거점 도시	국제교류협력강화를 위한 체제 정비	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 행정조직 정비 및 지자체간 통합성 제고</li> <li>· 제주국제교류재단 및 관련 협의회 설립·운영</li> <li>· 국제교류 네트워크 구축</li> <li>· 시민참여형 민·관 협력체제의 구축</li> <li>· 외국자본 및 다국적기업 사무소 유치</li> <li>· 국제화 추진 교부금 및 기금 설치</li> <li>· 선박등록특구의 지정</li> </ul>
	글로벌화를 주도할 인재육성사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국제화·세계시민 교육 강화</li> <li>· 외국어 서비스 및 외국어 교육 강화</li> <li>· 교육규제자유지역화</li> <li>· 고등교육기관 특성화 유도</li> <li>· 국제화 전문교육기관 육성</li> <li>· 교육재정 지원 확대</li> <li>· 국제화장학재단의 운영 활성화</li> </ul>
	외국인 생활환경개	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 쾌적한 주거환경 조성</li> <li>· 무시중 대상지역의 확대 및 시중 발급제도 개선</li> <li>· 외국인 학교 및 문화시설 설립</li> </ul>
	도외 제주인 및 외국인과의 네트워크 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 세계 제주인대회 개최 및 정례화</li> <li>· 도외 제주센터 설립</li> <li>· 우수인력 유치 및 외국인과의 연계망 구축</li> <li>· 인력의 국제교류를 위한 기반시설 확충</li> </ul>
남북대학의 교류·협력의 중심 무대	남북교류 및 평화 정착 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 제주감굴 북한보내기사업의 정례화</li> <li>· 남북한 통합 이벤트 개최</li> <li>· '남북평화센터-정상'의 집' 건립</li> </ul>

자료 : 제주도, 국제자유도시추진단, 2002. 제주국제자유도시종합계획(안), p.120..

구체적으로 한반도 최북단과 최남단 학교간 교육교류사업, 한라산과 백두산의 합수·합토 행사, 백두산이 있는 양강도와 한라산이 있는 제주도간의 자매 결연

및 교류사업 실시, 남북한 이산가족 면회소의 제주지역 설치, 국제자유도시추진과 더불어 북한 사람들의 자유로운 제주 왕래 보장 등을 제시하고 있다.

또 한라산과 백두산의 자원을 공동조사하고 친환경적으로 이용할 수 있는 방안을 연구하여 농업유전자원의 보존 및 활용방안을 모색해 볼 수 있다. 대외적으로는 북한의 관광특구와 제주도를 하나의 포괄관광(package tour) 상품으로 묶어 홍보하는 것도 고려할 수 있다. 예를 들면 한라산과 백두산, 혹은 제주도와 북한의 금강산 관광특구 등을 포괄관광상품으로 판매하는 것이다. 물론 이 같은 협력사업이 성공하기 위해선 관련된 각종 행정적·법적 조치가 사전적으로 협의·검토되고 정부의 공인을 필요로 한다.

## 나. 협력주체의 다양화

지방자치단체가 중심이 된 대북 협력사업은 적지 않은 애로사항에 직면할 수 있다. 지속적 협력사업이 이루어지기 위한 비용조달, 필요한 상품의 수집과 수송, 북한의 협력파트너 선정, 분배과정의 확인 등 대부분이 어려운 과제들이다. 따라서 협력의 주체를 다양화 할 필요가 있다. 여기서 협력주체의 다양화가 의미하는 바는 지방자치단체가 해결하기 어려운 문제를 다른 단체나 기구와 연계하여 공동으로 대처한다는 의미이며, 이 때 상호 보완적 효과를 가져올 수 있기 때문이다.

일반적으로 협력사업의 주체는 국내의 ①정부 유관기관, ②민간기업, ③사회단체 등 세 부류로 나눌 수 있고, 협력주체의 범위를 국내로 제한하지 않는다면 ④국제기구 혹은 국제민간단체, ⑤ 제3의 국가 등을 포함할 수 있다. 정부 유관기관은 정부가 직접 참여하기 어려운 현실을 고려하여 정부의 업무를 직·간접으로 위임받아 수행하고 있는 공사, 각종 단체 등이 포함된다. 농어촌진흥공사, 농협, 새마을운동 협의회 등이 포함된다. 사회단체는 영리·비영리 단체를 모두 포함하나 순수한 영리를 목적으로 하는 사회단체는 기업의 범주

에 포함되므로 여기서는 비영리 사회단체를 지칭한다. 국제옥수수재단, 한 살림공동체, 남북협력제주도민운동본부 등이 여기에 포함된다. 각 협력주체가 독자적으로 협력사업을 추진하기 어려울 경우 다른 협력주체와 연합하여 참여한다면 보다 효율적인 협력사업을 이끌어 낼 수도 있을 것이다.

### 1) 민간부문과 연계한 교역 및 협력 방안

남한의 대북 교역이나 경험확대는 주로 비농업분야에서 이루어진 성과들이다. 북한의 가장 시급한 문제가 식량난의 해결임에도 북한의 식량난을 직·간접으로 지원할 수 있는 농업분야에서의 남북협력사업은 거의 이루어지지 않았다. 남한정부의 대북 쌀 지원, 대한 적십자사의 비료지원 등이 국내 기관·단체들에 의해 이루어졌으나 순수한 농업협력의 차원을 넘어선 것으로 판단된다.

농수산물분야 민간부문의 협력사업은 일반 경험에 비해 훨씬 늦은 1998년에 와서야 처음으로 협력사업 승인을 받기에 이르렀다. 1998년 3월 13일 미홍식품산업사가 수산물채취, 가공양식 및 판매사업에 대한 협력사업 승인 받은 것을 시작으로 국제옥수수 재단(1998. 6. 18), 두레마을 영농조합법인(1998. 7. 27), 태영수산/LG상사(1998. 8. 28), 백산실업(1998. 10. 28) 등이 각각 슈퍼옥수수 개발, 가리비양식과 부대사업, 버섯생산과 수출업무 등에 진출하면서 남북한간의 협력사업이 시작된 것이다.<sup>74)</sup>

비록 농업분야의 협력사업이 늦게 시작되었다고는 여타 분야에 비해 앞으로의 전망은 밝은 편이다. 물론 남북한이 엄격한 정경분리를 지키지 않는 한 농업협력사업도 정치의 영향을 받겠지만 여타 분야에 비해서는 영향의 정도가 적을 것으로 사료된다. 왜냐하면 계약재배를 포함한 농업협력사업은 여타 비

74 통일부, 교류협력국(2002), 농림수산물분야 협력자 및 협력사업 승인 현황(2002년 5월 말 현재)에서 참조.

농업부문에 비해 협력의 성공 가능성이 높은 장점, 예를 들면 목표의 단순성, 비용의 저렴성, 최소한의 대외의존성, 결과의 조기 가시성 등을 가지고 있기 때문이다.

제주도의 대북 협력사업도 초기 단계에서는 제주도, 대한 적십자사, 우리민족서로돕기운동본부 등이 공동으로 감괄 보내기 운동을 진행하다가 사단법인 형태의 남북협력제주도민운동본부를 설립하여 협력업무를 주관하고 있다. 이는 지방자치단체만이 추진할 경우 각종 제약요인을 극복하기 어렵다는 측면에서 아주 바람직한 현상이다. 앞으로 협력사업의 형태가 다양화된다면 그 성격에 따라 민간의 단체뿐만 아니라 민간의 기업도 참여할 수 있을 것이다. 다만 민간기업과의 협력사업은 민간기업이 이윤을 추구할 수밖에 없다는 점에서 신중해야 한다. 민간기업은 경제성 있는 사업분야를 찾는 것이 쉽지 않을 것이고, 또 경제성 있는 사업분야를 찾은 후에는 독자적인 방향을 모색할 가능성이 많기 때문이다.

따라서 민간 기업과의 협력사업은 기업으로부터 물류와 관련된 지원을 받거나 각종 편의시설을 제공받으면서 그 반대급부로 분쟁이 발생할 경우 이를 적극적으로 해결해 주는 방안 등을 고려할 수 있다.

제주도의 대북한 협력사업은 이제 온 도민이 동참하는, 그야말로 민관이 합동으로 참여하여 추진하는 사업이다. 중앙정부 차원에서 수행하기 어려운 협력사업을 성공적으로 수행해 온 만큼 앞으로 남북한간의 신뢰구축과 관계개선에 좋은 선례를 남길 것이다. 특히 생산농민, 지역농협 및 제주항운노조 등이 적극적으로 참여하여 좋은 결실을 보고 있으므로 앞으로도 더 많은 민간부문의 참여 방안을 모색할 필요가 있다.

## 2) 국제기구 혹은 국제민간단체와 연계한 교역 및 협력 방안

남북한간의 직접적인 협력사업이 각종 어려움에 직면하여 진척이 느린 것과

는 대조적으로 국제사회의 인도적 차원에서의 대북 협력 및 지원사업은 크게 증가해 왔다. 국제기구에서는 남북한간의 협력·지원이 어려운 원인을 다음과 같이 지적하고 있다. 남북한 대치상황으로 인해 인도적 지원활동의 수행이 매우 어렵고, 검증 가능한 정보를 구하기도 어려우며, 식량원조지역에 대한 접근 및 모니터링 역시 제약을 받는다는 것이다. 이에 비해 북한에 주재한 기구들은 북한주민과의 접근이 용이하며, 접근이 허용된 지역의 수혜계층들이 식량원조의 혜택을 받고 있다고 확신하고 있기 때문에 협력·지원이 가능하다.<sup>75)</sup> 이러한 이유 때문에 결과적으로 남북한간의 협력이나 지원보다는 국제기구의 대북 지원활동이 활발한 것으로 나타나고 있으며, 최근의 동향 또한 그러하다.<sup>76)</sup>

미국 국제개발처(USAID), 세계식량계획(WFP)의 호소에 따른 긴급식량지원 활동, 중국의 대북 식량지원, UN개발계획(UNDP), 세계식량농업기구(FAO), UN 인도지원사무국(OCHA), UN아동기금(UNICEF), 세계보건기구(WHO) 등에 의한 공동지원계획 등이 연이어 발표되고 있다. 이 외에도 OPEC 국제개발기금, 국제농업개발기금(IFAD), 다국적 NGO(비정부기구) 등이 비교적 적극적인 지원 활동을 진행하고 있다. 이 중에서 FAO와 NGO의 활동이 다소 저조한 반면 WFP, OCHA, UNICEF의 활동이 적극적이며, 비교적 활동이 두드러진 몇몇 국제기구의 역할에 힘입어 지원요청금액 대비 조성금액을 나타내는 충족율이 59.1%에 이르고 있다.

이상에서 살펴본 대로 국제사회로부터의 대북 협력 혹은 지원규모는 연간 20억달러 안팎에 이르고 있고, 이미 상당 기간동안 지속되고 있으나 이는 장기적일 수 없으며 어디까지나 인도적 차원에서의 일시적 현상에 불과할 것이다. 장기적으로 보면 북한의 문제는 우선 남북한간의 협력에 의해 해결할 수

75 UN(1998), p.8.

76 우리나라에서도 북녘동포돕기운동, 우리민족서로돕기운동, 새마을운동중앙협의회, 각 종교단체 등 10여개 이상의 단체에서 대북 지원에 나서고 있으나 아직 구체적이고 가시적인 성과는 미흡한 실정임.

밖에 없을 것이다.

비록 북한의 변화가 쉽게 이루어지지지는 않겠지만 김정일 체제가 안정될수록, 최근의 개혁조치가 성공을 거둘수록 남북한간의 관계도 개선될 것이다. 북한이 경제적 어려움을 타개하는 데 남한의 도움이 절대적으로 필요할 것이며 세계사적 흐름 또한 남북한간의 관계 진전을 불가피하게 할 것이다. '7·7선언' 이후 오늘에 이르기까지 남북한간의 교역과 협력사업을 돌이켜 볼 때 적지 않은 굴곡이 있었으나 그 규모가 계속 확대되어 왔다는 사실에 주목할 필요가 있다. 국제기구의 대북 지원이 장기적으로 지속되기 어렵다 하더라도 정치적 영향을 적게 받으면서 안정적으로 이루어질 수는 있다. 따라서 제주도의 대북 협력사업도 장기적이면서 안정적인 협력사업을 도모한다면 이들 국제기구와 연계하는 것도 바람직한 방안의 하나가 될 것이다.

<표 24> 2001년 대북지원 UN합동호소에 대한 국제사회의 지원실적

기구	지원요청액(US\$)	조성금액(US\$)	부족액(US\$)	충족율(%)
FAO/UNDP	40,049,304	1,444,381	38,604,928	3.6
OCHA	1,301,275	489,880	811,395	37.7
UNFPA	750,000	100,000	650,000	13.3
UNICEF	10,502,940	3,169,888	7,333,052	30.2
WFP	315,920,424	219,964,649	95,955,775	69.6
WHO	8,350,208	1,355,379	6,994,901	10.7
NGOs	7,110,691	418,848	6,691,843	5.8
합계	383,984,914	226,943,025	157,041,889	59.1

자료 : www.reliefweb.int(OCHA, DPR Korea OCHA Situation Bullitin OCT 2001, 31)

### 3) 다른 나라와 연계한 대북 협력방안



많은 국가들이 UN합동호소에 대한 국제사회의 지원요청에 부응하여 대북 지원에 참여하고 있다. UN합동호소에 대한 국제사회의 지원요청은 1995년 9월에서 1996년 6월까지 진행된 제1차 요청을 시작으로 2002년 1월부터 12월까지의 8차에 걸쳐 진행되고 있다. 1차에서 8차(2002년 7월 7일기준)까지의 실적을 보면 목표액 188,267만달러, 실적액 111,569만달러, 실적을 59.1%를 보여주고 있다.<sup>77)</sup> 주로 우리나라를 비롯해 미국, 일본, 호주, EU 각국이 참여하고 있다.

개별 국가로는 북한과 인접한 중국이 많은 양의 대북 식량지원을 지속하고 있다. 1995년 14만톤을 시작으로 북한의 식량위기가 가장 심각했던 1997년에는 105만톤이 지원되었으며, 2000년에도 36만톤 정도가 지원되었다.

<표 25> 중국의 대북한 식량지원 추이

단위 : 톤

구분	1995	1996	1997	1998	1999	2000
일반무역			353,505	160,801	90,000	317,000
변경소액무역			497,481	155,718		
무상원조			176,905	121,269	157,121	39,800
바터무역			24,740	4,591		
기타			49	4521		
계	142,698	548,978	1,053,680	446,900	247,121	356,800

주 : 무상원조는 정부, 개인, 단체 등의 무상증여를 모두 포괄하고 있음.

자료 : 中國海關, 「中國海關統計」, 각년도.

중국은 식량지원 이외에도 각종 농자재, 석유 등을 지원하고 있으며, 지정학

77 유엔인도지원사무국(UNOCHA)이 발표하는 Financial Tracking Database 자료에 나타난 실적이며 지원을 약속한 금액도 포함되어 있음. <http://www.reliefweb.int>, 통일부 교류 협력국, 월간 남북교역 및 인도적사업 동향, 제 122호, 한국농촌경제연구원, 「북한농업동향」, 제4권 제2호, 2002.7. p.86의 자료에서 재인용 하였음.

적 인접성으로 변경무역이 가능하기 때문에 교역도 가장 활발히 이루어질 수 밖에 없다. 제주도의 대북 지원사업이 비경제적·비인도적 이유로 어려움에 처한다면 중국의 정부, 민간단체 등을 활용할 수도 있을 것이다.

## 제 6 장 결 론

한반도에서 전쟁을 방지하고 분단상황을 안정적으로 관리하면서 남북한간 대립관계를 화해협력관계로 전환하고, 나아가 통일을 이루어 민족의 보다 나은 내일을 여는 것은 우리가 주인이 되어 실현해 나가야 할 민족사적 소명이다. 따라서 주변 강대국의 간섭이 어떠한, 남한 내부에서 의견대립이 상존하든, 장기적으로 교역·교류·협력의 증진을 통한 분단상황의 안정적 관리는 가장 현실적이고 바람직한 길이다. 특히 북한의 가장 큰 애로사항 중 하나가 식량문제라고 할 때 식량문제의 해결을 위해 남북한이 상호 협력하는 것은 논리의 범주를 넘는 당위의 귀결이다. 이에 본 연구에서는 남북한의 농업현황을 간단히 살펴본 후 지방자치단체로서 제주도의 대북 농산물 교역 및 협력사업에 대한 검토를 통해 지방자치단체의 대북 협력현황과 한계, 제주도의 특성을 살린 대북 교류 및 협력의 가능성과 증대방안 모색 등을 연구목적으로 설정하였다.

제주도는 대북 인도적 지원에 적극 동참함으로써 제주도의 평화이미지를 대내외에 널리 알리고, 제주도의 주요 생산물인 감귤과 당근가격의 가격안정에 기여하며, 미래시장의 개척에 도움이 될 수 있다는 측면에서 북한에 감귤과 당근 보내기 사업을 시작했다. 1999년부터 시작된 감귤과 당근 보내기 사업은 최근에 이르기까지 감귤 13,572톤, 당근 6,000톤 등 총 2만여톤에 이르는 농산물의 대북 지원실적을 보이고 있다. 2003년에도 4천여톤의 감귤이 지원될 예정이다. 제주도의 이 같은 협력사업은 결실을 맺어 2002년에는 북한의 초청에 의해 두 차례나 제주도민이 북한을 방문하였고, 제주도 한라산연구소와 북한 천지연구소의 교차 학술탐사를 비롯한 농수산, 관광분야 등 여타 협력사업의 확대를 기약하기에 이르렀다.

제주도는 감귤·당근 보내기 사업성과와 방북교류 등을 통해 북한과의 교

류·협력에서 분명 새로운 모델을 제시하고 있다. 즉 사업의 실현성이 높은 인도적 지원에서 시작된 협력사업이 이제는 상호 방문교류를 포함하여 보다 실질적이고 광범위한 협력의 단계로 진입함으로써 지방자치단체의 대북 교류·협력사업이 나아가야 할 바람직한 방향을 제시하고 있기 때문이다.

지방자치단체로서 제주도가 북한과의 교류·협력에서 바람직한 성과를 거둔 원인은 크게 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째는 대가를 바라지 않는 인도적 지원에 중점을 두었다는 점이고, 둘째는 생산자, 유통운송분야 종사자 및 시민 단체를 망라한 전 도민의 적극적인 성원이 있었다는 점이다. 앞으로의 과제는 어떻게 하면 이러한 성과를 계속 유지하면서 발전시키는가 이다. 이는 협력사업을 추진하는 과정에서 나타난 애로사항을 극복하고 보다 다양한 발전방안을 강구하는 것이다.

지금까지 나타난 가장 큰 애로사항은 필요한 경비를 어떻게 지속적으로 조달하는가의 문제이다. 제주도는 감귤과 당근 보내기 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 남북협력제주도민운동본부를 출범시키고, 운동본부가 중심이 되어 각 단체, 시민 등으로부터 성금과 기탁을 받아왔다. 정부에서도 약간의 보조금을 지급해 주었으나 소요경비의 일부에 지나지 않는다. 따라서 앞으로도 지속적인 협력관계를 유지하기 위해선 확실한 경비확보방안이 마련되어야 할 것이고, 그 방법은 성금모금과 기탁 이외 경상예산을 확보하는 것이다.

경비확보방안이 마련되면 다음 단계에선 협력의 분야를 확대하는 것이다.

이를 위해 본 보고서 제 3장에서는 사전 준비 차원에서 최근 남북한의 농업 현황을 살펴보고, 제 4장에는 제 3장에서 내용을 바탕으로 농산물 직접 혹은 간접교역·협력분야를 검토하였다. 직접교역 혹은 협력사업의 검토결과에 의하면, 북한의 식량난을 고려할 경우 식량과 관련된 교역 또는 협력사업이 가장 바람직하다. 그러나 제주도의 특수한 지리적, 생산적 여건을 고려할 때 식량의 교역이나 협력은 어려운 실정이다.

반면 감귤을 포함한 과수, 당근, 양파, 마늘 등의 채소, 일부 특용작물 등의 교역

이나 협력사업은 가능하다. 특히 과수와 채소는 노동집약적 경영형태를 보이기 때문에 단순한 지원의 형태를 넘어서 기술지원, 계약재배 등으로 범위를 확대할 수도 있다. 만약 농기업이 참여할 수 있다면 가공·수송산업 분야로까지 사업을 확대할 수 있다. 이렇게 되면 기술이전, 고용창출 등 현지경제에 미치는 영향도 비교적 클 것이다. 특히 공단조성, 관광사업 등이 순조롭게 진행된다면 이들 사업분야 종사자들에게 지속적·안정적 공급원도 될 수 있으므로 제주도가 주체가 된 과수와 채소분야의 협력형태를 보다 다양화할 필요가 있다. 남북한간의 협력사업이나 교역이 활성화되지 못하는 근본 원인 중의 하나는 북한체제의 경직성과 상품성이 있는 반출입 가능한 품목이 부족한 데 있다. 따라서 직접교역이나 협력사업 이외 간접교역이나 협력사업을 고려할 필요가 있다. 예를 들면 북한내 공동영농 혹은 계약재배의 모색, 해외시장 공동진출, 농업기술분야에 대한 지원 등이 그것이다. 이 중에서도 북한내 공동영농 혹은 계약재배는 원산지 증명의 명확성, 생산물 처리방법의 다양성 등 많은 장점을 가지고 있기 때문에 앞으로 충분한 검토를 거친다면 좋은 방안이 제시될 수 있을 것이다.

지방자치단체로서 제주도의 대북한 교역 및 협력은 놀랄만한 성과를 거두고 있다. 그러나 지속적 사업추진과 협력분위기 진작을 위해선 지금까지와는 다른 다양한 분야에 대한 검토가 있어야 하며, 그 내용을 본 보고서 제 5장에서 구체적으로 살펴보았다. 검토결과에 의하면 제주도의 지리적, 행정적 특수성을 적극적으로 고려해야 한다. 특히 제주도는 2002년 1월 26일 ‘제주국제자유도시 특별법’이 제정·공포되고, 이에 근거하여 21세기 발전기반을 마련하기 위한 ‘제주국제자유도시종합계획’ 수립이 발표되었다. 또 금년에는 두 차례에 걸친 방북으로 제주-평양간 직항로 노선도 개설되었다. 따라서 농산물의 대북 지원 이외 관광을 포함한 여타 분야로의 협력사업 확대가 필요하다. 효율적인 협력사업의 추진을 위해선 타 민간단체, 국제기구, 다른 나라 등과의 연계방안도 모색할 필요가 있다.

동서독 지방자치단체간의 자매결연과 교류협력의 확대는 동서독 중앙정

부가 국제 및 유럽관계의 환경변화에 각기 상이한 정치적 입장을 견지하던 상황에서도 활발히 이루어졌다. 그 내용에 있어서도 단순한 상품교역이나 문화교류의 차원을 넘어 상호 신뢰구축과 평화정착을 통하여 궁극적으로는 독일통일의 기초가 되었다는 점에서 지방자치단체의 대북 사업참여는 많은 교훈을 준다. 제주도의 감귤·당근 보내기 사업은 국방백서의 '주적' 표현문제로 회담이 결렬되고, 이산가족 상봉계획이 무산되는 좋지 않은 상황에서도 지속되었다. 이것은 지방자치단체의 대북 교류·협력이 남북한간의 갈등을 치유하고 화해분위기를 조성하는데 기여할 수 있음을 실증하고 있다.

## 참 고 문 헌

- 고재모 외, 1994, 북한의 농업개황, 한국농촌경제연구원.
- , 1999, 남북한 농산물 계약재배 추진방안, 한국농촌경제연구원.
- 권태진 외, 1999, 북한의 농기자재 수급현황과 남북한 협력방안, 한국농촌경제연구원.
- 김성호, 2002, 지방자치단체의 남북교류협력 활성화를 위한 정책보고서, 상 시국감을 위한 정책보고서 8, 국회 문화관광위원회.
- 김성훈, 김치영, 1997, 「북한의 농업」, 비봉출판사.
- 김연철, 1998, 북한의 식량문제와 농업개혁전망, 농정연구포럼.
- 김영훈, 1998, 남북한 농업협력의 제약요인과 접근방향, 북한농업연구, 제5호, 북한농업연구회.
- , 1999, 「남북한 농업협력사업 활성화를 위한 정책방안」, 한국농촌경제연구원.
- , 2001, 북한농업과 농지가족 도급제, 북한농업동향, 제3권 제1호, 한국농촌경제연구원.
- 김운근, 2000, 남북한 농업협력, 의의와 전략, 북한농업동향, 제2권 제2호, 한국농촌경제연구원.
- 김운근, 전형진, 1999, 북한의 1998/99년 식량수급전망, 북한농업동향, 제1권 제1호, 한국농촌경제연구원.
- 남성욱, 2002, “북한 7.1 경제개선관리조치와 농업개혁”, 북한의 개혁과 개방 100일-현황과 전망, 중앙대학교 민족통일연구소.
- 남우석, 2002, 2001년도 북한의 대외무역동향, KOTRA([www. kotra.or.kr/main/info/nk/trade/2001-1.pdf/](http://www.kotra.or.kr/main/info/nk/trade/2001-1.pdf/))
- 박만수, 2002, “강원도의 남북교류 협력사례”, 함께여는 한반도 시대, 제2의 건국 범국민추진위원회.
- 박선원, 2002, 북한의 개혁과 개방 측정지표 개발에 관한 연구, 통일원, 신진연구논문.

- 박순성, 2002, “북한의 가격·배급제도의 변화와 전망”, 북한의 개혁과 개방 100일 -현황과 전망, 중앙대학교 민족통일연구소.
- 부경생 외, 2001, 북한의 농업: 실상과 발전방향, 서울대학교출판부.
- 서재진, 1992, 김일성 이후의 정책방향, 북한의 권력구조와 김일성 이후 정책 방향과 전망, 민족통일연구원.
- 신동완 외, 1998, 북한의 농업기술, 오성출판사.
- 양현모, 2001, 지방자치단체의 바람직한 남북교류협력사업추진방안, 한국행정연구원
- 오경찬, 1997, 북한의 식량난, 문왕사.
- 유재현 외, 1999, 북한의 농산물 교역실태와 남북한 교역 활성화 방안 연구, 한국농촌경제연구원.
- 이종석, 2000, 「새로 쓴 현대북한의 이해」, 역사비평사.
- 이태섭, 2002, 1990년대 북한의 경제 위기와 군사체제로의 전환에 관한 연구, 통일원.
- 이형근, 2002, 북한의 물가인상 및 배급제 폐지의 시사점, 오늘의 세계경제, 제 02-24호.
- 조동호, 2002, 계획경제시스템의 정상화-최근 북한 경제조치의 분석 및 평가, KDI정책포럼 제160호.
- 조창호, 1998, 지방자치론, 박영사.
- 최수영 외, 1998, “북한헌법 개정에 따른 경제부문 변화전망”, 「통일정세분석 98-06」, 통일연구원.
- 최진욱, 2002, “남북 지방자치단체 교류협력의 현황과 과제”, 함께여는 한반도 시대, 제2의 건국 범국민추진위원회.
- 최창호, 2001, 지방자치학, 삼영사.
- 홍기현, 조영달, 2001, 「경제학산책」, 김영사.
- 홍택기, 2000, 「남북한 해외 농산물시장 공동 개척방안」, 한국농촌경제연구원.  
남북협력제주도민운동본부, 2002, 내부자료.
- 농림부, 2001, 「2001년도 농정에 관한 연차보고서」.
- 농림부, 2002, 국제협력과 ‘OECD와 한국농업’(www.maf.go.kr/ htm/mains



/depart.asp?id=10).

대한무역투자진흥공사, 1998, 12, 북한뉴스레터

대한무역투자진흥공사, 1999, 4, 북한뉴스레터

제주도, 농업특작과, 2002 농수축산 기본현황.

제주도, 국제자유도시추진단, 2002, 제주국제자유도시종합계획(안).

통일부, 2001, 「2001 통일백서」.

통일부, 정보분석국 분석총괄과, 2002. '7.1 경제관리개선조치' 이후 대중국·일본 수출 급증.

통일부, 교류총괄과, 남북간 식량차관 제공에 관한 합의서.

통일부, 교류협력국, 2002, 월간 남북교류협력 및 인도적사업 동향, 제313호.

KOTRA, 1998, 5, "남북경협의 여건변화와 향후 전망", 「북한뉴스레터」.

KOTRA, 2001, 「북한무역동향」.

한국은행, 조사국 북한경제팀, 2002, 최근 북한 경제조치의 의미와 향후 전망.

농림부, 농업관련 주요통계([www.maf.go.kr/hdml/pdf/pds-01-06.htm](http://www.maf.go.kr/hdml/pdf/pds-01-06.htm)).

종합무역정보서비스, 한국무역통계([www.Kotis.net/main/tradedb.html](http://www.Kotis.net/main/tradedb.html)).

통계청, 남북한 경제사회 비교통계([www.kosis.nso.go.kr/cgi-bin/sws-999.cgi](http://www.kosis.nso.go.kr/cgi-bin/sws-999.cgi)).

통일부, 교류총괄과, 남북협력기금통계([www.unikorea.gp.kr](http://www.unikorea.gp.kr)).

한국농촌경제연구원, 북한농업통계([www.krei.re.kr/north/statistics11-2.htm](http://www.krei.re.kr/north/statistics11-2.htm)).

한국은행 경제통계국([www.bok.or.kr](http://www.bok.or.kr)).

FAO Special Report 1995~2002, *Production Yearbook*, Monthly Bulletin of Statistics, FAO: Rome, every year.

FAO/WFP, 1998, *Crop and Food Supply Assessment Mission to the Democratic People's of Korea*, Special Report, 12 November, Food and Agriculture Organization of the United Nations.

FAO/WFP, 2002, *Crop and Food Supply Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea*, Special Report, 29 July, Food and Agriculture Organization of the United Nations.

USA, 2002, North Korea: Crop condition, update 06 Jun 2002

(<http://www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/wct?openForm/DPRK>)

OCHA, 2001, DPR Korea, *OCHA Situation Bulletin*, Oct([www.reliefweb.int](http://www.reliefweb.int)).

朱希剛, 1991, 種植業生產技術進步評價和經營規模對策, 農業經濟與科技發展研究, 農業出版社, 北京.

李燦雨, 2002, 12, “北朝鮮經濟の現状と今後”, 「中國經濟」, 日本貿易振興會 (JETRO)