

북한농업연구용역보고서  
(2001. 12)

# 민간 농업교류협력의 활성화 방안

- 민간 농업교류협력의 사례분석을 중심으로 -

ebo3997

농림부 자료실
등록번호:
등록일: 2003년 7월 7일
기증:

사단  
법인 **통일농수산포럼**

본 보고서는 농림부(농업정책과)의 용역의뢰를 받아 수행한 연구결과로서 농림부의 공식적인 의견이나 입장이 아닙니다.

## 〈 목 차 〉

### I. 연구의 목적

1. 연구의 목적 ... 7
2. 연구의 내용 ... 8
3. 연구의 방법 ... 9
4. 연구의 기대효과 및 활용방안 ... 9

### II. 민간 농업교류협력의 전개과정

1. 민간 농업부문의 남북교역 ... 11
  - 1) 남북 경협 활성화의 주요경과 ... 11
  - 2) 민간 농업교류협력의 분석대상 ... 13
  - 3) 농림축산물의 남북교역 ... 14
  - 4) 민간 농업부문의 남북교역 ... 15
2. 민간 농업부문의 거래성 교역 ... 18
  - 1) 농림축산물의 거래성 교역 ... 18
  - 2) 농림축산물의 상업적 매매거래 ... 20
  - 3) 농림축산물의 위탁가공교역 ... 22
3. 민간 농업부문의 비거래성 교역 ... 24
  - 1) 비거래성 교역과 농업부문 ... 24
  - 2) 민간 농업부문의 대북 투자협력사업 ... 25
  - 3) 민간 농업부문의 대북 지원사업 ... 26

4. 민간 농업교류협력의 현황 ... 31

- 1) 거래성 교역 : 상업적 매매거래 및 위탁가공교역 ... 31
- 2) 민간 농업투자협력 ... 33
- 3) 인도적 대북 지원 ... 34

III. 민간 농업교류협력의 사례분석

1. 민간 농업교류협력의 유형 ... 37

- 1) 남북교역 형태별 유형 ... 37
- 2) 교류협력 목적별 유형 ... 38
- 3) 민간 농업교류협력의 유형 ... 40

2. 거래성 교역의 주요사례 ... 42

- 1) 북한산 농림축산물의 반입 ... 42
- 2) 상업적 매매거래의 주요 특징 ... 44
- 3) 농림축산물의 위탁가공교역 ... 46
- 4) 위탁가공교역의 주요 특징 ... 50

3. 농업투자협력의 주요사례 ... 53

- 1) 일반현황 ... 53
- 2) 국제옥수수재단 : 옥수수 시험재배 및 공동육종연구사업 ... 54
- 3) 현대아산 : 금강산 영농단지 개발사업 ... 56
- 4) 한국담배인삼공사 : 담배 공동생산 및 잎담배 계약재배 사업 ... 58
- 5) 두레마을영농조합법인과 백산실업 ... 60
- 6) 새로운 농업투자협력사업 모색 ... 61

4. 대북 지원사업의 주요사례 ... 65

- 1) 일반현황 ... 65
- 2) 대북 지원사업의 유형 ... 66
- 3) 민간단체별 대북 지원사업 유형 ... 68
- 4) 인도적 지원의 주요사례 ... 71
- 5) 농업개발지원의 주요사례 ... 75

**IV. 민간 농업교류협력의 활성화방안**

1. 민간 농업교류협력에 대한 평가 ... 88

- 1) 남북교역 측면에서의 평가 ... 88
- 2) 거래성 교역에 대한 평가 ... 90
- 3) 투자협력사업에 대한 평가 ... 92
- 4) 대북 지원사업에 대한 평가 ... 95

2. 민간 농업교류협력의 발전방향 ... 100

- 1) 민간 농업교류협력의 주도성 문제 ... 100
- 2) 농업투자협력사업의 제약요인 ... 101
- 3) 농업투자협력사업의 발전방향 ... 104
- 4) 농업투자협력사업을 위한 민간단체·기업의 전략적 제휴·협력관계 ... 106
- 5) 민간 농업부문 대북지원사업의 발전방향 ... 108
- 6) 거래성 교역의 발전방향 ... 110

3. 민간 농업교류협력의 활성화 방안 ... 114

- 1) 제도적 장치의 마련 ... 114
- 2) 육로개방 및 인프라의 구축 ... 115
- 3) 경험관련 종합지원센터 설치 ... 116
- 4) 민관 협력체계의 강화 ... 118
- 5) 북한내 상주사무소 설치 ... 119
- 6) 공동 협력사업의 발굴 ... 121

## 〈 표 · 그림 목차 〉

- <표 2-1> 남북 경제교류협력 활성화 조치의 주요경과
- <표 2-2> 농림축산물 남북교역의 변화추이(1991~2000)
- <표 2-3> 민간 농업부문의 남북교역 변화추이(1991~2000)
- <표 2-4> 농림축산물의 거래성 교역 변화추이(1991~2000)
- <표 2-5> 민간 농업부문의 거래성 교역 변화추이(1991~2000)
- <표 2-6> 농림축산물의 상업적 매매거래의 변화추이(1991~2000)
- <표 2-7> 민간 농업부문의 상업적 매매거래의 변화추이(1991~2000)
- <표 2-8> 농림축산물의 위탁가공교역 변화추이(1998~2000)
- <표 2-9> 농림축산물의 교역형태 변화추이(1998~2000)
- <표 2-10> 비거래성 교역과 농업부문
- <표 2-11> 경제분야 투자협력사업과 농업부문
- <표 2-12> 대북 지원사업과 농업부문(1995~2000)
- <표 2-13> 정부 차원의 농업부문 대북 지원내역(1995~2000)
- <표 2-14> 민간 농업부문의 대북 지원내역(1995~2000)
- <표 2-15> 정부 · 민간 농업부문의 대북 지원 비교(1995~2000)
- <표 2-16> 남북교역업체 현황(1991~2000)
- <표 2-17> 민간 농업부문의 협력사업자 승인 현황
- <표 2-18> 민간 농업부문의 협력사업 승인 현황
- <표 2-19> 대북 지원 민간단체 현황
- <표 3-1> 민간단체별 농업부문 대북 지원사업 유형
- <그림 3-1> 민간 농업교류협력 분류방식의 비교
- <그림 3-2> 민간단체 대북 지원의 유형
- <그림 4-1> 북한의 행정체계와 농업 · 농촌
- <그림 4-2> 민간 농업교류협력의 발전방향
- <그림 4-3> 민간 농업교류협력의 역할분담

# I. 연구의 목적

## 1. 연구의 목적

북한의 식량 및 농업문제의 심각성을 고려했을 때 다른 분야에 비해 농업부문의 남북 간 교류협력의 필요성은 매우 높다는 것이 일반적인 전망이다. 그럼에도 불구하고 실질적으로는 농업부문의 교류협력이 다른 분야에 비해 활성화되지 못하고 있다는 것이 현실적인 판단이다. 따라서 남북간 농업교류협력을 활성화시키기 위한 중장기적인 전망과 접근방법에 대해 새로운 모색과 전환이 필요한 시점이라고 보여진다.

남북 농업교류협력 활성화는 거시적 접근방법과 미시적 접근방법의 양 측면에서 병행하여 진행되어야만 그 효과를 거둘 수 있다. 거시적 접근방법은 북한농업의 변화전망, 남북농업의 상호보완적 협력방안, 중장기적인 정책방향과 과제를 설정하는 측면에서 필요하다. 그리고 미시적 접근방법은 남북 농업교류협력에 종사하는 개별주체들의 의사결정과 판단기준 그리고 행동패턴으로부터 교류협력사업을 활성화시킬 수 있는 구체적인 방안을 모색하는 측면에서 필요한 접근방법이다.

남북 농업교류협력에 대한 선행연구는 거시적 접근방법에 집중해 왔다. 이는 교류협력에 대한 전반적인 상황을 분석하고 향후 정책방향과 과제를 도출하는 점에서는 많은 장점을 갖고 있지만 농업교류협력에 종사하는 개별주체들이 사업현장에서 느끼는 제반 문제점을 해소하는 측면에서는 그 한계가 뚜렷하다.

따라서 농업교류협력사업에 종사하고 있는 개별주체들의 사업과 활동을 활성화시키고 정책적으로 지원할 수 있는 방안을 마련함으로써 전체적으로 남북 농업교류협력의 활성화를 도모할 필요가 있다. 이를 위해 그동안 다양하게 진행되어 왔던 민간차원의 농업 교류협력의 구체적인 사례를 분석하여 실태를 파악하고 문제점을 해소할 수 있는 미시적인 접근방법을 시도함으로써 거시적 접근방법의 문제점을 보완할 수 있을 것이다.

이에 본 연구는 남북 농업교류협력에 대한 미시적 접근방법을 선택하여 그동안 진행되어 왔던 민간 농업교류협력의 사례를 분석하는데 그 목적을 두고 있다. 민간 농업부문의 다양한 교류협력의 사례를 통해 민간 농업교류협력의 성과와 문제점 및 한계를 분석함으로써 민간 농업교류협력을 활성화시킬 수 있는 방안을 모색하고자 한다.

## 2. 연구의 내용

본 연구의 목적을 제대로 수행하기 위해서는 민간 농업교류협력의 전개과정과 실태진단 그리고 발전방향을 종합적으로 고찰함으로써 현재 진행되고 있는 민간 농업교류협력의 발전과정에 초점을 맞출 필요가 있으며, 이에 따라 본 연구는 다음과 같은 내용으로 구성되어 있다.

첫째, 민간 농업교류협력의 전개과정을 살펴보고자 한다. 남북 경제교류협력의 전개과정, 남북 농업교류협력의 전개과정, 민간 농업교류협력의 전개과정을 통해 전체 남북 경제교류협력에서 민간 농업교류협력이 차지하는 비중이 어느정도인지 살펴본다. 또한 민간 농업교류협력의 내용을 구성하는 상업적 매매거래, 위탁가공교역, 농업투자협력사업, 농업부문 대북 지원사업 등의 변화과정을 종합적으로 살펴본다.

둘째, 민간 농업교류협력의 다양한 사례를 분석하고자 한다. 민간 농업교류협력의 전개과정을 통해 현재 진행되고 있는 민간 농업교류협력의 현황을 먼저 정리한 다음, 상업적 매매거래, 위탁가공교역, 농업투자협력사업, 농업부문 대북 지원사업 등 각각의 유형별로 현재 진행중인 민간 농업교류협력의 다양한 사례와 특징을 분석하고자 한다.

셋째, 민간 농업교류협력의 활성화 방안을 모색하고자 한다. 민간 농업교류협력의 전개과정과 다양한 사례분석으로부터 민간 농업교류협력이 그동안 이루어온 성과를 평가하고 아울러 민간 농업교류협력의 추진과정에서 나타났던 여러 가지 문제점과 한계를 평가하고자 한다. 그리고 현재 진행되고 있는 민간 농업교류협력의 성과를 계승하고 한계를 극복할 수 있는 발전방향을 도출함으로써 민간 농업교류협을 활성화시키기 위한 구체적인 방안을 모색하고자 한다.

### 3. 연구의 방법

본 연구의 목적달성을 위해서는 민간 농업교류협력의 사례와 실태를 진단하는 것이 가장 중요하기 때문에 다음과 같은 연구방법을 실시하였다.

첫째, 통계문헌자료 분석방법을 실시하였다. 민간 농업교류협력의 규모와 비중, 전개 과정과 현실태를 파악하기 위해 1991~2000년의 남북교류협력동향(통일부)을 참고로 하여 각종 통계자료를 재구성하였다.

둘째, 선행연구 문헌자료를 분석하였다. 민간 농업교류협력과 관련된 기존 선행연구의 성과를 참고로 하여 민간 농업교류협력의 실태진단 및 발전방향을 도출하는데 활용하였다. 그리고 선행연구 문헌자료 이외에 각종 세미나·토론회·심포지움 등을 통해 발표된 단편적인 문헌자료 등도 참조하였다.

셋째, 민간 농업교류협력 종사자에 대한 방문인터뷰 조사를 실시하였다. 문헌자료에 나타나 있지 않은 구체적인 민간 농업교류협력의 진행과정과 실태를 분석하기 위해 상업적 매매거래, 위탁가공교역, 농업투자협력사업, 민간 농업부문 대북 지원사업 등에 관련하고 있는 민간기업 및 민간단체의 종사자를 대상으로 인터뷰를 시행하였다.

넷째, 민간 농업교류협력사업에 대한 전문가의 의견을 구하기 위해 심포지움을 개최하였다. 농업교류협력의 현재와 미래(2000년 3월), 남북축산교류협력의 발전방향(2000년 9월) 등 2차례에 걸친 심포지움을 통해 민간 농업교류협력의 성과, 문제점, 한계, 발전방향을 연구하는데 있어서 전문가들의 의견을 청취하였다. 이외에 개별적으로 관련 전문가를 방문하여 연구에 필요한 의견을 구하기도 하였다.

### 4. 연구의 기대효과 및 활용방안

본 연구는 미시적 접근방법을 통해 민간 농업교류협력을 활성화시키기 위한 방안을 모색하였으며, 본 연구의 결과는 다음과 같은 기대효과 및 활용방안을 갖는다.



첫째, 민간 농업교류협력의 역사적 흐름을 일목요연하게 이해할 수 있다. 민간 농업교류협력의 전개과정, 실태진단, 발전방향을 종합적으로 고찰함으로써 다양하게 진행되고 있는 민간농업교류협력의 역사적 전개과정을 파악하는데 용이하다.

둘째, 민간 농업교류협력의 성과와 문제점을 구체적으로 이해할 수 있다. 미시적 접근 방법을 통해 민간 농업교류협력의 개별사례를 분석함으로써 그동안 진행되어 왔던 민간 농업교류협력의 많은 성과와 문제점을 구체적으로 파악하는데 용이하다.

셋째, 민간 농업교류협력의 발전방향을 제시하였다. 거시적 접근방법에 의한 기존 선행연구의 성과와 민간 농업교류협력의 사례별 실태진단을 통해 민간 농업교류협력의 향후 발전방향을 제시하여 정책입안 및 농업교류협력사업의 시행에 도움을 줄 수 있다.

넷째, 민간 농업교류협력사업 종사자들에게 참고서로 활용할 수 있다. 민간 농업교류협력의 실태진단 및 발전방향을 제공함으로써 민간 농업교류협력사업에 종사하는 개별 주체들의 사업시행에 있어서 중요한 의사결정의 판단기준을 제공할 수 있다.

다섯째, 농업교류협력을 활성화시키기 위한 정부 차원의 중장기적 정책방향과 과제를 도출하였다. 전체적인 남북간 농업교류협력의 활성화를 위해 민간차원의 사업이 중요한 비중을 차지하는 만큼 이 부분에 대한 정책입안에 중요한 판단근거를 제시하였다

여섯째, 민간 농업교류협력에 대한 이해도를 제고할 수 있다. 대북 지원사업에 국한되어 있는 민간 농업교류협력에 대한 인식수준을 상업적 교역과 투자협력사업까지 포괄하여 전반적인 민간 농업교류협력에 대한 인식수준으로 제고시키는데 기여하고자 하였다.

## II. 민간 농업교류협력의 전개과정

### 1. 민간 농업부문의 남북교역

#### 1) 남북 경협 활성화의 주요경과

남북 경제교류협력은 7·7선언(1988년 7월)에 따른 대북한 경제개방조치(1988년 10월)를 계기로 하여 시작되었다. 1988년 총 4건, 1,037천달러의 규모에 달하는 북한물품의 반입에 대한 승인을 시작으로 하여 남북간의 교역이 진행되었다. 초창기의 남북교역은 대부분 민간기업의 상업적 매매거래 형태로 진행되었으며, 북한으로의 반출보다는 북한 물품의 반입이 절대적인 비중을 차지하였다.

초창기 3년(1988~1990)동안 완만한 증가추세를 보이던 남북교역은 남북교류협력에 관한 법률 제정(1990년 8월) 및 남북기본합의서 체결(1991년) 등에 따라 1991년부터는 교역건수·교역규모·교역품목·교역업체 등의 측면에서 매우 빠른 속도로 증가하였다. 특히 1992년부터는 민간기업이 초창기의 상업적 매매거래보다 한단계 진전된 형태의 위탁가공교역을 추진하기에 이르렀으며, 남북경협 활성화조치(1994년 11월)에 따라 1995년부터는 민간기업 차원의 대북투자 및 협력사업이 추진되기 시작하였다.

대홍수피해(1994년)를 비롯하여 잇따른 기상재해로 심각한 식량위기에 직면한 북한이 1995년부터 국제사회에 긴급한 식량지원을 요청해 옴에 따라 인도적 차원의 대북지원문제가 사회적 관심사로 대두되기 시작하였다. 정부 차원의 대규모 식량지원이 진행되었으며, 민간단체를 중심으로 인도적 목적의 대북지원사업이 적극적으로 추진되었다.

1998년 국민의 정부 출범 이후 정부는 일관된 대북포용정책을 유지하면서 남북 경제협력을 활성화시키기 위해 남북교류협력에 관한 법률을 개정하고(1998년), 남북경제협력 활성화조치(1998년 4월)를 발표하였다. 또한 6·15남북공동선언 및 남북정상회담(2000년 6월)의 성과로 남북경제협력합의서(2000년 12월)를 체결하기에 이르렀다. 이와 같은 정

부의 일관된 대북포용정책에 따라 남북 경제교류협력도 그 이전시기에 비해 더욱 활발하게 진행되었다. 민간 기업·단체의 대북투자 및 협력사업, 위탁가공교역, 상업적 매매 거래 등 다양한 형태의 남북교역이 활성화되었다. 특히, 정부 차원의 대규모 대북 지원이 이루어진 것을 비롯하여 이 기간 동안에 민간단체의 대북지원 활성화조치(1998년 3월), 한적을 통한 민간단체의 개별지원 허용(1998년 9월), 민간단체의 대북 직접지원 허용(1999년 2월) 등과 같은 조치가 이루어짐에 따라 민간단체의 대북 지원도 매우 활발하게 추진되었다. 이상과 같이 남북 경제교류협력을 활성화시키는데 기여한 주요사항들의 경과를 <표 2-1>과 같다.

<표 2-1> 남북 경제교류협력 활성화 조치의 주요경과

시 기	주 요 내 용
1988년 7월	○ 7·7선언 발표 - 남북간 경제교류협력의 의지 표명
1988년 10월	○ 대북한 경제개방조치 발표 - 북한산 물품의 반출·반입 허용
1990년 8월	○ 남북교류협력에 관한 법률 및 시행령 제정 - 남북 경제교류협력에 관련된 제도적 장치 마련
1991년 6월	○ 남북기본합의서 체결 - 남북 경제교류협력 실천의 상호의지 확인
1994년 11월	○ 남북 경제협력 활성화 조치 발표 - 민간차원의 대북 투자 및 협력사업 활성화
1998년 3월	○ 남북교류협력에 관한 법률 개정 - 민간단체의 대북 지원 활성화
1998년 4월	○ 남북 경제교류협력 활성화 조치 - 대북 투자 및 협력사업 활성화
1999년 2월	○ 민간단체의 대북지원 창구다원화 조치 - 민간단체의 개별적인 대북 지원 허용
2000년 6월	○ 6·15남북공동선언 및 남북정상회담 - 남북간 경제교류협력의 활성화 의지 천명
2000년 12월	○ 남북경제협력합의서 체결 - 투자보장, 이중과세방지, 분쟁해결, 청산결제 등

## 2) 민간 농업교류협력의 분석대상

현재 진행되고 있는 민간 농업교류협력의 사례분석 및 실태진단에 앞서 민간 농업교류협력의 전개과정을 먼저 간략히 살펴보도록 하자. 남북교역의 통계를 근거로 민간 농업교류협력의 변화추세를 파악하기 위해서는 우선적으로 민간 농업교류협력에 포함될 수 있는 대상을 먼저 선정해야 한다. 본 연구는 다음과 같은 기준을 적용하여 민간 농업교류협력에 포함되는 대상을 선정하였다.

첫째, 상업적 매매거래 및 위탁가공교역과 같은 거래성 교역에는 농림축산물의 교역을 대상으로 한다. 여기서 '농림축산물'이란 MTI 6단위 물품분류에 의한 남북교역의 품목별 구성내역을 기준으로 분류한 것이다. 즉 반입측면에서는 '농림수산물'중에서 수산물을 제외한 농산물과 임산물을 지칭하며, 반출측면에서는 '일차상품'중에서 수산물과 광산물을 제외한 농산물과 임산물을 가리키는 것이다.

둘째, 대북 투자협력 및 대북 지원사업과 같은 비거래성 교역에는 농림축산물과 영농자재 등의 교역을 대상으로 한다. 구체적인 사례에서도 나타나겠지만 비거래성 교역에서는 농림축산물의 교역 뿐만 아니라 종자·농기계·비료·농약·사료 등과 같은 영농자재를 비롯하여 농림축산업용 기계·설비·장비 등도 중요한 농업교류협력의 대상이 되고 있기 때문이다.

셋째, 농림축산물 및 영농자재 등의 농업교류협력에서 정부 차원의 교역은 제외하고 민간 차원의 교역만을 대상으로 한다. 남북 농업교류협력에는 민간 차원의 교류협력 뿐만 아니라 정부 차원의 대규모 지원사업도 포함되어 있기 때문에 민간 농업교류협력의 실태를 진단하고자 하는 본 연구의 목적상 남북교역에서 정부 차원의 대규모 식량 및 비료 지원 등과 같은 대북 지원사업은 분석대상에서 제외하였다.

이상과 같은 기준에 따라 남북교역이 본격적으로 시행된 1991년 이후부터 2000년까지 10년 동안의 남북교역 통계를 기초로 민간 농업교류협력의 규모가 어떻게 변화되어 왔는지, 전체 남북교역에서 민간 농업부문의 교역규모가 어느 정도 비중을 차지하고 있는지, 민간 농업부문의 교역유형별로 각각 어떤 변화추세를 보여주고 있는지 등에 대해 살펴보도록 하자. 참고로 남북교역은 거래성 교역(상업적 매매거래, 위탁가공교역)과 비거래성 교역(대북 투자협력사업, 대북 지원사업)으로 구분된다.

### 3) 농림축산물의 남북교역

<표 2-2>에서 보듯이 지난 10년간 농림축산물의 남북간 교역규모는 1991년의 6,661천 달러에서 2000년의 54,960천달러로 약 8.3배 증가하였으며, 부분적인 증감현상에도 불구하고 전반적으로 그 규모가 증대되는 추세를 보였다. 그리고 1991~1997년에는 남북교역에서 농림축산물이 차지하는 비중은 약 5~6%에 불과하였으나, 1999~2000년에는 약 11~13%를 차지할 정도로 비중이 증대되었다.

<표 2-2> 농림축산물 남북교역의 변화추이(1991~2000)

단위 : 천\$, %

구분	반 입			반 출			합 계		
	반입 총액	농림축산물		반출 총액	농림축산물		교역 총액	농림축산물	
		금액	비중		금액	비중		금액	비중
1991	105,719	5,054	4.8	5,547	1,607	29.0	111,266	6,661	6.0
1992	162,863	10,390	6.4	10,563	-	-	173,426	10,390	6.0
1993	178,167	9,674	5.4	8,425	6	0.1	186,592	9,680	5.2
1994	176,928	12,061	6.8	18,249	84	0.5	194,547	12,145	6.2
1995	222,855	17,768	8.0	64,436	660	1.0	287,291	18,428	6.4
1996	182,400	12,055	6.6	69,639	3,062	4.4	252,039	15,117	6.0
1997	193,069	10,402	5.4	115,270	7,824	6.8	308,339	18,226	5.9
1998	92,264	9,115	9.9	129,679	9,152	7.1	221,943	18,267	8.2
1999	121,604	20,008	16.5	211,832	16,783	7.9	333,437	36,791	11.0
2000	152,373	30,079	19.7	272,775	24,881	9.1	425,148	54,960	12.9

※ 통일부 남북교류협력동향 자료(1991년~2000년)를 재구성

※ 1995년 정부의 대북 쌀지원 237,213천달러는 통일부의 누적통계에서 빠져있음

1991년의 쌀 5,000톤 교역을 예외로 한다면 1991~1995년에는 농림축산물의 남북교역에서 북한산 농림축산물의 반입이 대부분을 차지하였으나, 1996년 이후에는 북한으로의 농림축산물 반출이 급격히 증대하였다. 1997~2000년에 농림축산물의 남북교역에서 반입의 비중이 약 55%, 반출의 비중이 약 45%를 유지할 정도로 반입규모에 비해 반출규

모의 상대적인 증가추세가 돋보였다.

농림축산물의 반입규모는 1991년의 5,054천달러에서 2000년의 30,079천달러로 약 6배 증가하였는데, 1991~1995년에는 증가추세를 보이다가 1996년부터 감소경향을 나타내었다. 그러나 1999~2000년에는 급격한 증가경향을 보이고 있다. 이처럼 북한 농림축산물의 반입이 최근 급격한 증가경향을 보이는 것은 제조담배, 채유용 농산물, 한약재, 견과류 임산물, 조제과실, 건조채소 등의 반입이 크게 증가하였기 때문이다. 농림축산물의 남북교역 종사자 가운데 일부에서는 무관세의 잇점을 노린 중국산 농림축산물이 북한산으로 위장하여 반입되고 있는 것도 최근 농림축산물의 반입규모가 증가하고 있는데 일조하고 있는 것으로 지적하였다.

1991년의 쌀 5,000톤 반출을 예외로 한다면 1991~1995년에는 농림축산물의 반출규모가 극히 미약하였으나, 1996년부터 지속적인 증가추세를 보이고 있다. 이처럼 1990년대 중반이후 농림축산물의 반출이 급격히 증가한 데에는 △농림축산물의 대북 지원과 △담배의 위탁가공교역 등이 가장 중요한 이유로 작용하였다.

#### 4) 민간 농업부문의 남북교역

<표 2-3>의 민간 농업부문 교역규모는 앞에서 살펴본 <표 2-2>에서 정부 차원의 교역을 제외한 후, 민간 차원의 영농자재 등의 지원을 포함시킨 것이다. <표 2-3>에서 거래성 교역은 농림축산물의 교역만 포함시키고, 비거래성 교역은 민간 차원의 농림축산물 및 영농자재 등의 대북 지원만 포함시켜서 민간 농업부문의 남북교역 전체규모를 살펴 보았다. 또한 민간 차원의 대북 지원 가운데 1995~1997년의 지원내역이 구분된 자료를 구할 수 없었기 때문에 1997년의 지원내역에 모두 포함시켰다. 1995~1997년의 민간 차원의 대북 지원에서 1997년의 규모가 압도적으로 많기 때문에 이렇게 처리를 하여도 변화추이를 살펴보는데 큰 무리가 없을 것으로 판단하였다.

<표 2-3>에서 보듯이 지난 10년간 민간 농업부문의 남북간 교역규모는 1991년의 5,054천달러에서 2000년의 69,782천달러로 약 13.8배 증가하였으며, 부분적인 증감현상에도 불구하고 전반적으로 그 규모가 증대되는 추세를 보였다. 1996년부터는 지속적인 증

가경향을 보이고 있으며, 특히 1999~2000년에는 급격한 증가추세를 보였다. 이에 따라 1991~1997년에는 남북교역에서 민간 농업부문이 차지하는 비중은 약 5~6%에 불과하였으나, 1999~2000년에는 약 14~17%를 차지할 정도로 비중이 증대되었다. 1990년대 후반이후 남북교역에서 민간 농업부문의 교역규모와 교역비중이 크게 증대한 이유는 △ 거래성 교역에서 담배의 위탁가공교역이 본격화되었으며, △비거래성 교역에서 농림축산물 및 영농자재 등의 인도적 대북 지원이 급격히 증대한 것이 가장 크게 작용하였다.

<표 2-3> 민간 농업부문의 남북교역 변화추이(1991~2000)

단위 : 천\$, %

구분	반 입			반 출			합 계		
	반입 총액	농업부문		반출 총액	농업부문		교역 총액	농업부문	
		금액	비중		금액	비중		금액	비중
1991	105,719	5,054	4.8	5,547	-	-	111,266	5,054	4.5
1992	162,863	10,390	6.4	10,563	-	-	173,426	10,390	6.0
1993	178,167	9,674	5.4	8,425	6	0.1	186,592	9,680	5.2
1994	176,928	12,061	6.8	18,249	84	0.5	194,547	12,145	6.2
1995	222,855	17,768	8.0	64,436	660	1.0	287,291	18,428	6.4
1996	182,400	12,055	6.6	69,639	3,062	4.4	252,039	15,117	6.0
1997	193,069	10,402	5.4	115,270	8,054	7.0	308,339	18,456	6.0
1998	92,264	9,115	9.9	129,679	10,176	7.8	221,943	19,291	8.7
1999	121,604	20,008	16.5	211,832	27,535	13.0	333,437	47,543	14.3
2000	152,373	30,079	19.7	272,775	39,703	14.6	425,148	69,782	16.4

※ 통일부 남북교류협력동향 자료(1991년~2000년)를 재구성

※ 거래성 교역 부문은 농림축산물의 교역만 포함

※ 비거래성 교역 부문은 농림축산물 및 영농자재 등의 대북 지원만 교역규모에 포함

1991~1995년에는 민간 농업부문의 남북교역에서 반입이 대부분을 차지하였으나, 인도적 대북지원이 이루어지기 시작한 1996년 이후에는 반출규모가 점차적으로 증가하는 추세에 있으며, 이에 따라 반출의 비중이 지속적으로 증가하고 있다. 특히 1998년 이후에는 민간 농업부문의 남북교역에서 반출규모가 반입규모를 능가하기에 이르렀다. 그 이유로는 역시 △담배의 위탁가공교역에 따른 원부자재 및 제조담배의 반출 증가와 △

인도적 대북 지원에 따른 농림축산물 및 영농자재 등의 반출 증가가 가장 크게 작용한 것으로 볼 수 있다.

한편, 민간 농업부문의 남북교역과 관련하여 반입규모에서는 상업적 매매거래 및 위탁가공교역 등과 같은 거래성 교역에 따른 반입이 대부분을 차지하고 있는 것으로 볼 수 있다. 그리고 민간 농업부문의 남북교역에서 반출규모와 관련하여 1991~1995년에는 거래성 교역에 따른 반출이 대부분이 차지하였으나, 1996년 이후에는 비거래성 교역에 의한 반출이 급격히 증가하면서 거래성 교역에 의한 반출규모를 능가하기에 이르렀다.



## 2. 민간 농업부문의 거래성 교역

### 1) 농림축산물의 거래성 교역

<표 2-4>은 농림축산물의 거래성 교역의 변화추이를 나타낸 것이다. 이 가운데 1991년의 반출규모 1,607천달러는 정부 차원에서 시행한 쌀 5,000톤의 교역의 결과이기 때문에 이를 제외한 민간 농업부문의 거래성 교역은 <표 2-5>과 같다.

<표 2-5>에서 보듯이 민간 농업부문의 거래성 교역규모는 1991년의 5,054천달러에서 2000년의 42,987천달러로 약 8.5배 증가하였다. 1991~1995년에는 증가추세를 보였으나, 1996년부터 감소경향을 나타내었다. 그러나 1999~2000년에는 급격한 증가추세를 보이고 있다. 이에 따라 1991~1997년에는 전체 거래성 교역에서 농림축산물의 비중이 약 5~6% 수준에 불과하였으나, 1999~2000년에는 약 15~18% 수준으로 증대되었다.

거래성 교역에서 농림축산물의 반입규모는 1991년의 5,054천달러에서 2000년의 30,079천달러로 약 6배 증가하였다. 최근에는 담배의 위탁가공교역을 포함하여 채유용 농산물, 한약재, 견과류 임산물, 조제과실, 건조채소 등의 반입이 크게 증가하면서 반입규모가 크게 증가하였다. 한편, 1995년까지는 거래성 교역에서 농림축산물의 반출규모가 극히 미미하였으나, 1996년 이후에는 지속적인 증가추세를 보이고 있다. 최근에는 담배의 위탁가공교역에 따른 원부자재의 반출이 증대하면서 반출규모가 급격히 증가하였다.

거래성 교역 가운데 농림축산물의 반입·반출규모를 비교할 경우, 1991~1995년에는 반출규모가 미미하여 반입의 비중이 대부분을 차지하였으나 1996년 이후 반출의 비중이 점차적으로 증가하는 경향을 보이고 있는데, 1996~2000년에 농림축산물의 거래성 교역에서 반입이 약 70%, 반출이 약 30%를 차지한 것으로 나타났다. 따라서 농림축산물의 거래성 교역에서는 그동안 북한산 농림축산물의 국내 반입이 절대적인 비중을 차지해 왔으나 1990년대 중반 이후 국내 농림축산물의 북한으로의 반출도 조금씩 증가하였으며 특히 담배의 위탁가공에 따른 원부자재의 반출로 최근에는 반출규모가 크게 증가한 것으로 나타났다.

<표 2-4> 농림축산물의 거래성 교역 변화추이(1991~2000)

단위 : 천\$

구분	반 입			반 출			합 계		
	반입 총액	농림축산물		반출 총액	농림축산물		교역 총액	농림축산물	
		금액	비중		금액	비중		금액	비중
1991	105,719	5,054	4.8	5,547	1,607	29.0	111,266	6,661	6.0
1992	162,863	10,390	6.4	10,563	-	-	173,426	10,390	6.0
1993	178,167	9,674	5.4	8,425	6	0.1	186,592	9,680	5.2
1994	176,298	12,061	6.8	18,249	84	0.5	194,547	12,145	6.2
1995	222,855	17,768	8.0	64,436	660	1.0	287,291	18,328	6.4
1996	182,400	12,055	6.6	69,639	2,962	4.3	252,039	15,017	6.0
1997	190,281	10,402	5.5	60,020	3,630	6.0	250,301	14,032	5.6
1998	92,159	9,115	9.9	51,260	4,464	8.7	143,419	13,579	9.5
1999	121,482	20,008	16.5	67,553	9,586	14.2	189,035	29,594	15.7
2000	150,517	30,079	20.0	93,723	12,908	13.8	244,240	42,987	17.6

※ 통일부 남북교류협력동향 자료(1991년~2000년)를 재구성

<표 2-5> 민간 농업부문의 거래성 교역 변화추이(1991~2000)

단위 : 천\$

구분	반 입			반 출			합 계		
	반입 총액	농림축산물		반출 총액	농림축산물		교역 총액	농림축산물	
		금액	비중		금액	비중		금액	비중
1991	105,719	5,054	4.8	5,547	-	-	111,266	5,054	4.5
1992	162,863	10,390	6.4	10,563	-	-	173,426	10,390	6.0
1993	178,167	9,674	5.4	8,425	6	0.1	186,592	9,680	5.2
1994	176,298	12,061	6.8	18,249	84	0.5	194,547	12,145	6.2
1995	222,855	17,768	8.0	64,436	660	1.0	287,291	18,328	6.4
1996	182,400	12,055	6.6	69,639	2,962	4.3	252,039	15,017	6.0
1997	190,281	10,402	5.5	60,020	3,630	6.0	250,301	14,032	5.6
1998	92,159	9,115	9.9	51,260	4,464	8.7	143,419	13,579	9.5
1999	121,482	20,008	16.5	67,553	9,586	14.2	189,035	29,594	15.7
2000	150,517	30,079	20.0	93,723	12,908	13.8	244,240	42,987	17.6

※ 통일부 남북교류협력동향 자료(1991년~2000년)를 재구성

## 2) 농림축산물의 상업적 매매거래

<표 2-6>은 농림축산물의 상업적 매매거래의 변화추이를 나타낸 것이다. 이 가운데 1991년의 반출규모 1,607천달러는 정부 차원에서 시행한 쌀 5,000톤의 교역의 결과이기 때문에 이를 제외한 민간 농업부문의 상업적 매매거래 교역은 <표 2-7>과 같다.

<표 2-7>에서 보듯이 거래성 교역 가운데 농림축산물의 단순 매매거래를 의미하는 상업적 매매거래에 해당하는 교역규모는 1991년의 5,054천달러에서 2000년의 31,494천달러로 약 6.2배 증가하였다. 1991~1995년에는 증가추세를 보이다가 1996~1998년에는 감소 경향을 나타내었으나 1999~2000년에는 다시 교역규모가 급격히 증대하였다. 이에 따라 1991~1997년에는 상업적 매매거래에서 농림축산물의 비중이 약 5~8%에 불과하였으나 최근에는 27~32%로 비중이 확대되었다. 이처럼 상업적 매매거래에서 농림축산물의 비중이 높아진 것은 △농림축산물의 상업적 매매거래 규모가 증가한 이유도 있지만 △다른 품목의 경우 상업적 매매거래 보다는 위탁가공교역의 비중이 증대하면서 상대적으로 상업적 매매거래의 거래규모와 비중이 크게 감소되었기 때문이다.

1999~2000년에 농림축산물의 상업적 매매거래에서 반입규모가 급격히 증대한 것으로 나타났다. 상대적으로 다른 품목의 상업적 매매거래 반입비중이 크게 감소하면서 전체 상업적 매매거래에서 농림축산물의 비중도 매우 높아졌다. 1991~1997년에는 약 5~9%에 불과하였으나 1999~2000년에는 약 29~32%로 높아졌다.

그리고 상업적 매매거래의 반출규모 측면에서 농림축산물의 비중이 급격히 증가하는 현상을 보이고 있는데, 이는 상업적 매매거래 형태로 농림축산물의 반출이 증가한 측면 보다는 다른 품목의 반출규모가 상대적으로 크게 감소했기 때문에 나타난 현상으로 이해할 수 있다. 1999년에 상업적 매매거래의 반출규모에서 농림축산물이 41.5%의 매우 높은 비중을 차지했으나 2000년에 18.7%로 급격히 낮아졌다. 그 이유는 2000년에 전자 및 전기제품의 반출규모가 전년에 비해 약 6배 가량 증대되었기 때문에 상대적으로 농림축산물의 비중이 급격히 낮아진 것이다.

한편, 농림축산물의 상업적 매매거래에서 반입과 반출을 비교할 경우, 1996년부터는 반출규모의 증대로 반출의 비중이 점차적으로 높아지고 있는 추세를 보이고 있다. 최근에는 반입의 비중이 약 74%, 반출의 비중이 약 26%를 차지하였다.

<표 2-6> 농림축산물의 상업적 매매거래의 변화추이(1991~2000)

단위 : 천\$

구분	반 입			반 출			합 계		
	반입 총액	농림축산물		반출 총액	농림축산물		교역 총액	농림축산물	
		금액	비중		금액	비중		금액	비중
1991	105,719	5,054	4.8	5,547	1,607	29.0	111,266	6,661	6.0
1992	162,225	10,390	6.4	10,363	-	-	172,588	10,390	6.0
1993	175,182	9,674	5.5	4,402	6	0.1	179,584	9,680	5.4
1994	161,977	12,061	7.4	6,906	84	1.2	168,883	12,145	7.2
1995	201,681	17,768	8.8	39,718	660	0.1	241,399	17,819	7.4
1996	146,162	12,055	8.2	31,475	2,962	9.4	177,637	15,017	8.5
1997	147,387	10,402	7.1	23,845	3,630	15.2	171,232	14,032	8.2
1998	50,788	9,115	17.9	21,643	4,329	20.0	72,431	13,444	18.6
1999	67,746	19,997	29.5	21,670	8,987	41.5	89,416	28,984	32.4
2000	78,551	24,654	31.4	36,499	6,840	18.7	115,050	31,494	27.4

※ 통일부 남북교류협력동향 자료(1991년~2000년)를 재구성

<표 2-7> 민간 농업부문의 상업적 매매거래의 변화추이(1991~2000)

단위 : 천\$

구분	반 입			반 출			합 계		
	반입 총액	농림축산물		반출 총액	농림축산물		교역 총액	농림축산물	
		금액	비중		금액	비중		금액	비중
1991	105,719	5,054	4.8	5,547	-	-	111,266	5,054	4.5
1992	162,225	10,390	6.4	10,363	-	-	172,588	10,390	6.0
1993	175,182	9,674	5.5	4,402	6	0.1	179,584	9,680	5.4
1994	161,977	12,061	7.4	6,906	84	1.2	168,883	12,145	7.2
1995	201,681	17,768	8.8	39,718	660	0.1	241,399	17,819	7.4
1996	146,162	12,055	8.2	31,475	2,962	9.4	177,637	15,017	8.5
1997	147,387	10,402	7.1	23,845	3,630	15.2	171,232	14,032	8.2
1998	50,788	9,115	17.9	21,643	4,329	20.0	72,431	13,444	18.6
1999	67,746	19,997	29.5	21,670	8,987	41.5	89,416	28,984	32.4
2000	78,551	24,654	31.4	36,499	6,840	18.7	115,050	31,494	27.4

※ 통일부 남북교류협력동향 자료(1991년~2000년)를 재구성

### 3) 농림축산물의 위탁가공교역

남북교역에서 위탁가공교역에 의한 거래성 교역은 1992년부터 시작되었다. 초기에는 의류(섬유), 신발류, 컬러TV 등을 중심으로 위탁가공교역이 활성화되었으며, 1990년대 중반이후 전자 및 전기제품, 초급수준의 기계제품 등으로 확대되었다. <표 2-8>에 나타나듯이 농림축산물의 위탁가공교역은 1998년부터 시작되었으나 그 규모가 매우 영세하였다. 1998~1999년에 전체 위탁가공교역에서 농림축산물이 차지하는 비중은 0.2~0.6%로 매우 낮았다. 그러나 2000년에 담배의 위탁가공교역이 본격화되면서 전체 위탁가공교역 규모에서 농림축산물이 차지하는 비중이 8.9%로 증가하였다. 참고로 농림축산물의 위탁가공교역은 민간기업 차원에서 이루어지고 있으며 정부 차원의 위탁가공교역은 없다.

<표 2-8> 농림축산물의 위탁가공교역 변화추이(1998~2000)

단위 : 천\$

구분	반 입			반 출			합 계		
	반입 총액	농림축산물		반출 총액	농림축산물		교역 총액	농림축산물	
		금액	비중		금액	비중		금액	비중
1998	41,371	-	-	29,617	135	0.8	70,988	135	0.2
1999	53,736	11	0.02	45,883	599	1.3	99,620	610	0.6
2000	71,966	5,425	7.5	57,224	6,068	10.6	129,190	11,493	8.9

※ 통일부 남북교류협력동향 자료(1991년~2000년)를 재구성

한편, 담배를 제외한 농림축산물의 위탁가공교역은 면류가공품과 임산물 가공품 등으로 그 품목도 극히 일부에 지나지 않을 뿐만 아니라 규모도 영세성을 면하지 못하고 있다. 따라서 농림축산물의 위탁가공교역은 상대적으로 다른 품목에 비해 매우 낮은 수준일 뿐만 아니라 담배를 제외하고는 사실상 전무한 상태라고 보아도 무리가 없을 것이다.

따라서 거래성 교역에 의한 농림축산물의 반입과 반출은 대부분 상업적 매매거래 형태로 이루어지고 있으며 위탁가공교역의 비중은 매우 낮은 상태에 있다. 즉 농림축산물의 거래성 교역은 대부분 상업적 매매거래 형태로 이루어지고 있으며, 위탁가공교역 형태의 교역방식은 극히 미미한 수준이라고 할 수 있다.

<표 2-9>에서 보듯이 농림축산물의 거래성 교역에서 상업적 매매거래가 차지하는 비중이 1998년 96.3%, 1999년 97.9%, 2000년 73.3%이며, 위탁가공교역이 차지하는 비중은 1998년 3.4%, 1999년 2.1%, 2000년 26.7%로 나타났다. 2000년에 위탁가공교역의 비중이 높아진 이유가 바로 담배의 위탁가공교역이 본격화되었기 때문이다.

거래성 교역에서 농림축산물의 반입 가운데 상업적 매매거래가 차지하는 비중은 1998년 100%, 1999년 99.9%, 2000년 81.9%이며, 반입 가운데 위탁가공교역이 차지하는 비중은 1999년 0.1%, 2000년 18.1%로 나타났다. 그리고 농림축산물의 반출 가운데 상업적 매매거래가 차지하는 비중은 1998년 96.9%, 1999년 93.8%, 2000년 53.0%이며, 위탁가공교역이 반출에서 차지하는 비중은 1998년 3.1%, 1999년 6.2%, 2000년 47.0%로 나타났다.

<표 2-9> 농림축산물의 교역형태 변화추이(1998~2000)

단위 : 천\$

구분	상업적 매매거래			위탁가공교역			거래성 교역		
	반입	반출	소계	반입	반출	소계	반입	반출	합계
1998	9,115	4,329	13,444	-	135	135	9,115	4,464	13,959
1999	19,997	8,987	28,984	11	599	610	20,008	9,586	29,594
2000	24,654	6,840	31,494	5,425	6,068	11,493	30,079	12,908	42,987

※ 통일부 남북교류협력동향 자료(1991년~2000년)를 재구성

### 3. 민간 농업부문의 비거래성 교역

#### 1) 비거래성 교역과 농업부문

지금까지 거래성 교역을 중심으로 민간 농업교류협력의 전개과정을 살펴볼 경우에는 '농림축산물'의 교역규모와 교역비중에 초점을 두고 파악하였다. 그러나 '농림축산물'만이 농업교류협력의 대상은 아니다. 종자·농기계·비료·농약·사료 등과 같은 영농자재를 비롯하여 농림축산업용 기계·설비·장비 등도 중요한 물적 교류협력의 대상이다. 특히, 대북 투자협력사업과 대북 지원사업으로 구성되는 비거래성 교역에서는 농림축산물 뿐만 아니라 영농자재와 기계·설비·장비 등이 농업교류협력의 중요한 대상이 되고 있다. 따라서 비거래성 교역의 측면에서 남북 농업교류협력의 전개과정을 살펴볼 때에는 농림축산물과 영농자재 및 기계·장비·설비 등을 모두 포함하여 농업부문의 교역규모와 교역비중을 파악할 필요가 있다.

<표 2-10> 비거래성 교역과 농업부문

구 분		주 체	주요내용
대북투자 협력사업	경수로사업	정부	· 북한내 경수로건설 사업에 관련된 물자의 반입과 반출
	금강산관광사업	민간기업(현대)	· 금강산관광사업에 관련된 물자의 반입과 반출
	기타 협력사업	민간기업·단체	· 남북 상호간 협력사업 · 농업부문의 투자협력사업 - 영농자재, 기계·설비 등
대 북 지원사업	KEDO 중유지원	정부	· KEDO에 필요한 중유 지원
	대북 지원	정부·민간단체	· 북한에 대한 무상지원 · 농업부문의 대북 무상지원 - 농림축산물, 영농자재 등

※ 통일부, 2000년 남북교류협력 추진실적(종합)

<표 2-10>에 표시된 △경수로사업과 △KEDO 중유지원은 1994년 북·미간 제네바 합의에 따라 국제적으로 진행되는 사업 가운데 남한이 참여하는 부분을 나타내는 것이다. 따라서 순수한 의미의 경제교류협력사업 가운데 농업부문의 규모와 비중을 파악하고자 하는 본 연구의 취지에 따라 △경수로사업과 △KEDO 중유지원을 제외하고 대북 투자협력사업은 금강산관광사업과 기타협력사업만 포함시키며, 대북 지원사업은 북한에 대한 인도적 차원의 무상지원만 포함시키기로 한다.

## 2) 민간 농업부문의 대북 투자협력사업

민간기업과 민간단체에 의해 진행되는 대북 투자협력사업은 남한의 자본과 기술, 북한의 토지와 노동력을 결합하여 남북 상호간 협력하에 진행되는 경제교류협력사업으로서 통일부의 경제분야 협력사업(자) 승인을 받은 사업으로 구성되어 있다.

2001.7.31 현재 통일부의 승인을 받은 경제분야 협력사업자는 모두 43개 업체이다. 그러나 이 가운데 경수로사업과 관련된 한국전력, 한국통신 등 3개 업체를 제외하고, 사회문화분야 협력사업자 가운데 임업과 관련된 평화의 숲을 경제분야 협력사업자에 포함시켜 전체적으로 순수한 의미의 민간 경제분야 협력사업자는 모두 41개 업체로 볼 수 있다.

<표 2-11> 경제분야 투자협력사업과 농업부문

2001. 7. 31현재

	전체 경제분야(A)	농업부문(B)	비중(B/A)
협력사업자 승인 내역(개,%)	41	7	17.1
협력사업 승인 내역(건,%)	17	4	23.5
투자규모 승인 내역(천\$,%)	279,540	12,603	4.5

※ 통일부 2000년 남북교류협력추진실적(종합) 자료를 재구성

<표 2-11>에 잘 나타나 있듯이 41개 협력사업자 가운데 농림축산업을 사업내용으로 하는 협력사업자는 모두 7개 업체로 전체 협력사업자의 17.1%를 차지하고 있다. 이같은 비중은 의류·섬유분야(5개 업체), 전기·전자·통신분야(8개 업체), 수산분야(4개 업체)



등과 함께 단일 분야로는 가장 많은 업체가 협력사업자로 승인되었다. 그리고 농림축산업 분야의 7개 협력사업자 가운데 4개 업체가 협력사업 승인을 받아 경제분야의 전체 협력사업 승인건수 17건 가운데 23.5%를 차지하였다.

그러나 투자규모에서는 경제분야 협력사업자의 전체 투자규모 279,540천달러 가운데 4.5%에 불과한 12,603천달러가 농림축산업 관련 협력사업자의 투자규모였다. 협력사업자 및 협력사업으로 승인받은 건수에 비해 투자규모가 상대적으로 이렇게 낮은 이유는 농림축산업 관련 협력사업자가 민간단체 및 중소기업으로 구성되어 있기 때문에 개별 건수별 사업규모가 상대적으로 작기 때문이다.

### 3) 민간 농업부문의 대북 지원사업

<표 2-12>에서 보듯이 1995~2000년의 대북 지원사업 총규모는 476,570천달러이다. 이 가운데 88.4%인 421,114천달러가 농림축산물 및 영농자재 등 농업부문과 관련이 있는 분야의 지원으로 이루어져 있다. 북한의 식량위기 완화 및 농업생산력 복구를 목적으로 하는 대북 지원사업의 특성상 농림축산물의 대북 지원은 287,406천달러로 전체 대북 지원의 60.3%, 영농자재 등의 대북 지원은 133,708천달러로 28.1%를 차지하고 있다.

<표 2-12> 대북 지원사업과 농업부문(1995~2000)

단위 : 천\$, %

구 분	대북지원 총 액	농업부문					
		농림축산물		영농자재 등		소 계	
		금액	비중	금액	비중	금액	비중
95-97	284,080	263,724	92.8	230	0.1	263,954	92.9
1998	31,850	15,688	49.3	1,024	3.2	16,712	52.5
1999	46,880	2,508	5.3	39,002	83.2	41,510	88.5
2000	113,760	5,486	4.8	93,452	82.1	98,938	86.9
합 계	476,570	287,406	60.3	133,708	28.1	421,114	88.4

※ 통일부 2000년 남북교류협력추진실적(종합) 자료를 재구성

그리고 대북 지원의 내용이 1995~1998년에는 북한의 최대 현안문제인 식량위기를 완화하기 위한 직접적인 식량(농림축산물)의 지원에 초점을 두었으나, 1999~2000년에는 북한의 농업생산력 복구를 위한 영농자재 등의 지원에 중점을 두는 것으로 변화하고 있는 것을 알 수 있다. 1995~1998년에는 식량(농림축산물)의 지원이 절대적인 비중을 차지하고 있으나, 1999~2000년에는 오히려 영농자재 등의 지원이 압도적인 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다.

그런데 <표 2-12>에 나타난 대북 지원의 규모는 정부와 민간 차원의 지원을 모두 합한 것이다. 정부 차원의 지원에는 북한에 대한 직접적인 지원과 국제기구를 통한 우회적인 지원이 모두 포함되어 있다. 앞에서 언급한 바 있는 남북교역의 비거래성 교역에는 국제기구를 통한 우회적인 지원내역은 포함되지 않은 것이며, 또한 1995년에 정부가 북한에 지원한 150,000톤의 쌀지원도 누적통계에 포함되어 있지 않은 것이다. 한편, 민간기업 및 민간단체의 대북 지원 규모는 환율적용의 차이, 시장가격과 구매가격의 차이, 국내의 지원가격과 반출가격(FOB가격 기준)의 차이 등으로 인해 그 정확한 금액을 산정하기 어렵다. 이에 본 연구는 농업부문의 대북 지원의 규모와 관련하여서는 통일부의 2000년 남북교류협력 추진실적에 명시되어 있는 인도적 대북 지원 내역을 인용하여 분석하였으며, 그 세부내역은 <표 2-13> 및 <2-14>과 같다.

<표 2-13> 정부 차원의 농업부문 대북 지원내역(1995~2000)

단위 : 천\$

구분	지원규모	지원내역 (농림축산물 및 영농자재 등)
1995	232,000	쌀 150,000톤
1996	3,000	WFP 2,000 UNICEF 1,000
1997	24,430	WFP 20,530 UNICEF 3,600 FAO 300
1998	11,000	WFP 11,000
1999	28,250	비료 115,000톤
2000	78,630	비료 300,000톤

※ 통일부 2000년 남북교류협력추진실적(종합) 자료를 재구성

<표 2-13>에서 보듯이 정부는 1995년에 쌀 150,000톤을 지원한 것을 비롯하여 1999년 비료 115,000톤 및 2000년 비료 300,000톤 등을 북한에 직접 지원하였다. 그리고 1996~1998년에는 국제기구를 통한 우회적인 대북 지원이 진행되었다. WFP(세계식량계획), UNICEF(유엔아동개발기구), FAO(유엔식량농업기구) 등을 통해 옥수수 10,000톤, 밀가루 10,000톤, 혼합곡물 13,261톤, 분유 1,281톤 등을 지원하였다. 또한 정부의 대북 지원내역을 보면 1995~1998년에는 주로 쌀, 옥수수, 밀가루, 혼합곡물, 분유 등과 같은 식량(농림축산물)을 지원하였으며, 1999~2000년에는 비료 415,000톤을 지원하여 직접적인 식량 지원 보다는 북한의 농업생산력을 복구하기 위한 영농자재(비료) 지원이 강조되었다. 이와 같은 지원내역의 변화는 <표 2-14>에 나타난 바와 같이 민간 차원의 대북 지원에서도 동일하게 나타나고 있다.

<표 2-14> 민간 농업부문의 대북 지원내역(1995~2000)

단위 : 천\$

구분	지원규모	농림축산물	영농자재 등
95-97	4,524	· 지원규모 : 4,294 옥수수 58,611톤    감자 3,200톤 밀가루 11,165톤    수수 14,576톤 분유 194톤 등	· 지원규모 : 230 비료 2,000톤    무종자 4.8톤 배추종자 6.4톤 등
1998	5,712	· 지원규모 : 4,688 옥수수 60,104톤    한우 1,001두 밀가루 15,500톤    젓소 200두 분유 339톤 등	· 지원규모 : 1,024 비료 3,300톤    사료 131톤 씨감자 5톤    비닐 54톤 등
1999	15,768	· 지원규모 : 2,508 옥수수 7,015톤    감귤 585톤 밀가루 4,190톤    젓염소 450두 계란 500만개 등	· 지원규모 : 13,260 비료 41,484톤    씨감자 191톤 분무기 1,000개    삽 5,000개 우유멸균탱크 2대 등
2000	25,794	· 지원규모 : 5,486 한우 500두    계란 1,500만개 감귤 3,071톤    밀가루 1,117톤 분유 등	· 지원규모 : 20,308 손수레 10,000개    비료 1,232톤 씨감자 1,400톤    농약 5.5톤 분무기 2,100대    사료, 착유시설 경운기, 양수기, 묘목 등

※ 통일부 2000년 남북교류협력추진실적(종합) 자료를 재구성

<표 2-14>에 나타난 바와 같이 민간 농업부문의 인도적 대북 지원은 1995년 이후 지속적으로 증가해 왔다. 1995~1997년에는 지원규모가 4,524천달러에 불과하였으나 2000년에는 25,794천달러로 급격하게 증가하였다. 이처럼 민간 농업부문의 대북 지원이 급격히 증가한 것은 △국민의 정부 출범 이후 일관된 대북포용정책으로 인한 남북관계의 진전과 △민간차원의 대북 식량지원 및 농업생산력 복구를 위한 지원이 매우 활발하게 진행된 것이 가장 주요한 원인으로 작용하였다. 특히 민간단체의 대북지원 활성화조치(1998년 3월)를 비롯하여, 한적을 통한 민간단체의 개별지원 허용(1998년 9월), 민간단체의 대북 직접지원 허용(1999년 2월) 등과 같은 제도적 뒷받침이 이루어짐에 따라 인도적 목적의 대북 지원이 매우 활성화되었다.

그리고 1995~1998년에는 옥수수, 밀가루, 한우, 계란, 감자 등과 같은 식량(농림축산물)의 대북 지원이 더 큰 규모로 진행되었으나, 1999~2000년에는 비료, 씨감자, 분무기, 농약, 손수레 등과 같은 영농자재 등의 대북 지원이 더 큰 규모로 진행되었다.

<표 2-15> 정부·민간 농업부문의 대북 지원 비교(1995~2000)

단위 : 천\$

구분	정 부			민 간			대북지원 합계		
	농림축산물	영농자재등	소계	농림축산물	영농자재등	소계	농림축산물	영농자재등	합계
95-97	259,230	-	259,230	4,294	230	4,524	263,724	230	263,954
1998	11,000	-	11,000	4,688	1,024	5,712	15,688	1,024	16,712
1999	-	28,250	28,250	2,508	13,260	15,768	2,508	39,002	41,510
2000	-	78,630	78,630	5,486	20,308	25,794	5,486	94,352	98,938
합계	270,230	106,880	377,110	16,976	34,822	51,798	287,406	133,708	421,114

※ 통일부 2000년 남북교류협력추진실적(종합) 자료를 재구성

<표 2-15>에서 보듯이 1995~2000년에 정부와 민간을 포함한 농업부문의 인도적 대북 지원규모는 약 421,114천달러였다. 이 가운데 정부 차원의 지원이 377,110천달러로 전체 농업부문 지원규모의 약 89.6%를 차지하였으며, 민간 차원의 지원이 51,798천달러로 약 10.4%를 차지하였다. 따라서 농업부문의 대북 지원에서는 정부의 비중이 압도적으로 높다는 것을 알 수 있다.

그리고 농업부문의 대북 지원 가운데 식량(농림축산물)의 지원규모는 287,406천달러로 전체의 68.2%를 차지하였으며, 영농자재 등의 지원규모는 133,708천달러로 31.2%를 차지하였다. 1995~1998년에는 정부와 민간 모두 식량(농림축산물)의 비중이 훨씬 더 높았으나 1999~2000년에는 영농자재 등의 지원 비중이 훨씬 더 높게 나타남으로써 북한이 식량위기를 해소하기 위해 1995년 국제사회에 인도적 지원을 요청한 이후에 이루어진 인도적 대북 지원이 초기에는 식량의 직접지원이 주요한 내용이었으나 최근에는 농업생산력 복구를 위한 영농자재 등의 지원이 주요한 내용으로 변화하고 있음을 알 수 있다.

## 4. 민간 농업교류협력의 현황

### 1) 거래성 교역 : 상업적 매매거래 및 위탁가공교역

<표 2-5>에서 보듯이 2000년 민간 농업부문의 거래성 교역규모는 42,987천달러로 전체 거래성 교역규모 244,240천달러의 17.6%에 달하는 비중을 차지하였다. 이 가운데 북한산 농림축산물의 반입규모는 30,079천달러로 전체 남북교역 반입규모의 20.0%를 차지하였으며, 남한 농림축산물의 북한으로의 반출규모는 12,908천달러로 전체 남북교역 반출규모의 13.8%를 차지하였다. 이에 따라 민간 농업부문(농림축산물)의 2000년도 거래성 교역수지는 17,171천달러의 적자를 기록하였다.

<표 2-7>에서 보듯이 민간 농업부문의 거래성 교역 가운데 상업적 매매거래의 2000년 교역규모는 31,494천달러로 전체 남북교역 상업적 매매거래 규모 115,050천달러의 27.4%에 해당하는 비중을 차지하였다. 이 가운데 북한산 농림축산물의 반입규모는 24,654천달러로 전체 남북교역 상업적 매매거래 반입규모의 31.4%를 차지하였으며, 북한으로의 반출규모는 6,840천달러로 상업적 매매거래 전체 반출규모의 18.7%를 차지하였다.

그리고 <표 2-8>에서 보듯이 민간 농업부문의 위탁가공교역 규모는 2000년에 11,493천달러로 전체 위탁가공교역 규모 129,190천달러의 8.9%를 차지하였다. 이 가운데 북한산 농림축산물의 반입규모는 5,425천달러로 전체 위탁가공교역 반입규모의 7.5%를 차지하였으며, 북한으로의 농림축산물 반출규모는 6,068천달러로 전체 위탁가공교역 반출규모의 10.6%를 차지하였다.

이상과 같은 교역실태로 볼 때 민간 농업부문(농림축산물)의 거래성 교역에서 상업적 매매거래 형태의 교역방식이 더 큰 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 2000년의 경우 농림축산물의 거래성 교역에서 상업적 매매거래 방식의 교역이 73.3%를 차지하였고 위탁교역 방식의 교역이 26.7%를 차지한 것으로 나타나 상업적 매매거래 방식이 위탁가공교역 방식에 비해 약 2.7배 정도 더 큰 것으로 나타났다. 즉, 농림축산물의 거래성 교역은 단순 매매거래 위주의 상업적 매매거래가 아직까지 주요한 거래방식이라는 것을 알 수 있다.

<표 2-16>에 나타나듯이 남북교역에 참여하는 전체 업체수는 지난 10년간 꾸준히 증가하는 추세를 보였다. 1991년에 100개 업체가 남북교역에 참여하였으나, 2000년에는 652개 업체가 참여하여 약 6.5배 증가하였다. 그리고 1992년 4개 업체가 처음으로 위탁가공교역을 시작한 이후 위탁가공교역에 참여하는 업체도 지속적으로 증가하는 추세를 보였는데 2000년 현재 151개 업체가 위탁가공교역에 참여하였다.

<표 2-16> 남북교역업체 현황(1991~2000)

단위 : 개

구 분	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
전 체	100	147	127	145	258	333	442	378	581	652
위탁가공	-	4	7	9	18	38	48	72	132	151

※ 통일부 남북교류협력동향 자료(1991년~2000년)를 재구성

이 가운데 농림축산물의 교역에 참여하는 업체수를 파악하기는 매우 어려웠다. 단지 현재 대북위탁가공교역협의회에 등록된 81개 업체 가운데 담배인삼공사를 비롯하여 약 8개 업체가 농림축산물의 위탁가공에 참여하고 있는 것으로 파악되었다. 이들 8개 업체 가운데 담배인삼공사를 제외한 나머지 7개 업체는 모두 소기업 수준인 것으로 파악되었다. 이들 8개 업체가 주로 취급하는 품목은 담배, 대두유, 간호두, 감자당면, 감자전분, 혼합조미료 등으로 파악되었다. 이들 8개 업체 이외에 농림축산물을 취급하는 위탁가공 교역 업체가 얼마나 되는지 정확히 파악할 수는 없었다. 단지, 남북교역 종사자들에 의하면 소기업 수준에서 추진하고 있는 것이 3~4개 정도 될 것으로 추측할 뿐이다.

게다가 단순 매매거래 위주의 상업적 매매거래 방식으로 농림축산물을 취급하는 업체의 수와 취급품목 및 교역규모를 파악하는 것은 더욱 더 불가능하였다. 왜냐하면 △상업적 매매거래 위주로 농림축산물을 취급하는 업체는 대부분 영세기업이기 때문에 제대로 그 실태가 알려지지 않았으며, △영세기업과 단순 매매거래의 특성상 취급품목이 상황에 따라 자주 바뀌기 때문에 농림축산물을 취급하는 업체의 수를 정확하게 파악하는 것이 불가능하였기 때문이다. 단지 남북교역 종사자들에 의하면 현재 20~50개의 소기업 혹은 영세기업이 단순 매매거래 형태로 북한산 농림축산물을 반입하고 있다는 정도만 추측되는 수준이었다.

## 2) 민간 농업투자협력

앞에서 언급한 <표 2-11>에 의하면 경제분야 투자협력사업자 41개 업체 가운데 농업 부문과 관련이 있는 사업내용을 가진 민간 협력사업자는 모두 7개 업체로 파악할 수 있으며, 민간 농업부문의 투자규모는 12,603천달러인 것으로 나타났다. 통일부의 승인을 받은 민간 농업부문 7개 협력사업자의 현황은 <표 2-17>과 같다.

<표 2-17> 민간 농업부문의 협력사업자 승인 현황

2001. 7. 31 현재

업 체	사업상대자	사업내용	지 역	승인일
금오식품(합작)	은하무역총회사	냉면·고구마전분 제조	평양	97. 8. 1
안성개발(합작)	조선56무역회사	참기름 가공공장 설립	남포	98. 3.13
두레마을영농조합 법인(합작)	라선경제협조회사	라진선봉지대 합영농장 운영 및 계약재배사업	라진,선봉	98. 4. 8
국제옥수수재단 (조사·연구)	농업과학원	새품종 생산력검증시험 슈퍼옥수수개발 공동연구	평양,기타	98. 6.18
현대아산	조선아시아태평양평화 위원회	금강산관광 및 개발사업	금강산	98. 8. 6
백산실업(합영)	선봉군 온실농장	버섯배지 생산, 국내보급 버섯류 생산·수출	선봉	98.10.28
평화의 숲	조선아시아태평양평화 위원회	산림조성 및 보호를 위한 종자·묘목·장비 지원	-	00. 4.12

※ 통일부 남북교류협력동향(2001.9) 자료를 재구성

<표 2-17>의 협력사업자 승인을 받은 업체 가운데 금오식품과 안성개발은 협력사업 승인을 받지 못하여 투자협력사업 자체가 진행되지 않았다. 그리고 평화의 숲은 사업내용의 성격상 대북 투자협력사업이라기 보다는 대북 지원사업에 가깝기 때문에 현재 협력사업 승인을 받지 않고 지원사업만 수행하고 있다. 따라서 민간 농업부문에서 협력사업 승인을 받은 업체는 두레마을영농조합법인, 국제옥수수재단, 현대아산, 백산실업 등



4개 업체이다. 그리고 한국담배인삼공사가 진행하고 있는 '한마음'담배 공동생산은 비록 투자협력사업으로 진행되는 것이 아니라 위탁가공교역 형식을 취하고 있다고 하더라도 내용상으로는 투자협력사업과 유사하다고 판단하여 본 연구에서는 대북 투자협력사업에 포함시켜 <표 2-18>와 같이 정리하였다.

<표 2-18> 민간 농업부문의 협력사업 승인 현황

2001. 7. 31 현재

업체	사업상대자	사업내용	지역	투자금액	승인일
두레마을영농조합법인(합작)	라선경제협조회사	라진선봉지대 합영농장 운영 및 계약재배사업	라진,선봉	200만불	98. 7.27
국제옥수수재단(조사·연구)	농업과학원	새품종 생산력검증시험 슈퍼옥수수개발 공동연구	평양,기타	216억원	98. 6.18
현대아산	조선아시아태평양평화위원회	금강산관광 및 개발사업(금강산 영농단지 개발)	금강산	88만불	98. 9. 7
백산실업(합영)	선봉군 온실농장	버섯배지 생산, 국내보급 버섯류 생산·수출	선봉	20.8만불	98.10.28
한국담배인삼공사	광명성총회사	한마음담배 공동생산 담배위탁가공교역	평양	제조설비 원부자재	98. 9.18 (합의일)

※ 통일부 남북교류협력동향(2001.9) 자료를 재구성

※ 한국담배인삼공사는 협력사업 승인을 받은 것이 아니라 위탁가공교역 형태로 진행

### 3) 인도적 대북 지원

1995년 이후 북한의 심각한 식량위기 상황이 국내에 전해지면서 인도적 목적의 대북 지원에 참여하는 개인·단체·기업은 수없이 많았다. 인도적 대북 지원의 초기에는 개인·단체·기업 등이 직접적으로 지원하는 것이 불가능하여 국제적십자사나 대한적십자사 등 적십자 기구를 통하여 우회적으로 지원할 수밖에 없었다.

<표 2-19> 대북 지원 민간단체 현황

2001. 7. 31 현재

단 체 명	지원분야	지원품목
· 감리교서부연회	식량,의료,생필품	식량,의약품,천막,자전거 등
· 국제옥수수재단	식량,농업	옥수수,씨감자,영농자재 등
· 남북나눔운동	식량,농업,생필품	의류,분유,밀가루,온실설비,삽 등
· 남북어린이어깨동무	아동,식량	밀가루,떡국,장난감,구충제,두유 등
· 남북농업발전협력민간연대	농업	씨감자,비료,농약 등
· 대한예수교장로회총회	식량,농업,생필품	옥수수,밀가루,우유,비료,비닐,의류 등
· 민족화합불교추진위원회	생필품,농업	의류,신발,생활용품,자전거,비료 등
· 북한동포돕기제주도민운동본부	식량,생필품	감귤,당근,넙치치어,의류,생활용품 등
· 새마을운동중앙회	농업,생필품	의류,농기계,농기구,손수레 등
· 선한사람들	아동,농업	아동중식프로그램,비료,옥수수,씨감자 등
· 어린이의약품지원본부	의료,아동	어린이용 의약품 등
· 우리민족서로돕기운동	식량,농업,생필품	젓염소,감귤,계란,씨감자,영농자재,의류 등
· 월드비전	생필품,농업,의료	의류,신발,온실설비,영농자재,의약품 등
· 유니세프한국위원회	아동	어린이용 의약품
· 유진벨재단	아동,의료,농업	의료장비 및 기기, 의약품, 농기계 등
· 재단법인 원불교	식량,의료,생필품	식량,분유,의류,신발,의약품,비료 등
· 조국평화통일불교협회	생필품	의류,밀가루,설탕,식용유 등
· 좋은벗들	식량,생필품	콩,소금,식용유,의약품,의류
· 천주교주교회의민족화해위원회	식량,농업,생필품	옥수수,밀가루,비료,농기계,분유,의류 등
· 평화의숲	농업	묘목,종자,영농자재 등
· 한국건강관리협회	의료	건강관리기구,의약품 등
· 한국국제기아대책기구	식량,의료,생필품	의료기구,분유,의류 등
· 한국이웃사랑회	농업,의료,생필품	젓소,농기계,영농자재,의약품,의류,신발 등
· 한국제이티에스	식량,농업,생필품	쌀,옥수수,밀가루,영농자재,의류,신발 등
· 한민족복지재단	의료,아동,식량	의료기구,의약품,쌀떡,빵,빵제조설비 등

그러나 민간단체의 대북지원 활성화조치(1998년 3월)를 비롯하여, 적십자 기구를 통한 민간단체의 개별지원 허용(1998년 9월), 민간단체의 대북 직접지원 허용(1999년 2월) 등과 같은 조치가 시행되면서 민간단체가 독자창구를 통해 직접적으로 대북 지원을 하는 것이 가능하게 되었다. 또한 독자창구를 통해 직접지원하는 민간단체의 경우 지원사업의 내용에 대한 협의 및 지원사업 성과의 모니터링 등을 위해 북한 현지방문 및 북한관계자와의 접촉이 가능하게 되었다. 이같은 조치는 민간단체의 인도적 대북 지원활동을 크게 활성화시키게 되었으며, 1998~2000년에 대북 지원규모를 급격하게 증대시키는 밑바탕이 되었다.

현재 인도적 대북지원 활동을 수행하고 있는 대표적인 민간단체는 <표 2-19>와 같이 25개 단체인 것으로 파악되었다. 이 가운데 통일부로부터 대북지원사업자로 선정되어 독자창구를 통해 직접 지원하는 민간단체의 수는 현재 19개 단체이다. 이들은 인도적 대북 지원사업과 관련한 남북교류협력기금의 지원을 받을 수 있도록 되어 있으며, 올해에는 2001.7.31 현재 13개 단체가 대북 지원사업과 관련하여 남북교류협력기금의 지원을 받는 것으로 파악되었다.

<표 2-19>에 나타난 바와 같이 인도적 대북 지원사업을 수행하는 대표적인 25개 민간단체 가운데 3개 단체를 제외한 22개 단체가 대북 지원사업 분야에 식량이나 농업을 포함시키고 있었으며, 식량으로 사용될 농림축산물 및 농업에 사용될 영농자재 등과 관련된 품목이 지원품목의 일부분을 구성하고 있는 것으로 파악되었다. 그리고 단체의 지원내역 가운데 농림축산물 및 영농자재 등 농업부문과 관련한 지원이 가장 많은 비중을 차지하거나 매우 중요한 비중을 차지하고 있는 민간단체는 국제옥수수재단, 남북농업발전협력민간연대, 우리민족서로돕기운동, 월드비전, 평화의숲, 한국이웃사랑회 등을 포함하여 대략 10~12개 단체인 것으로 파악되었다.

### Ⅲ. 민간 농업교류협력의 사례분석

#### 1. 민간 농업교류협력의 유형

##### 1) 남북교역 형태별 유형

지금까지 민간 농업교류협력의 전개과정 및 현황을 파악하는 과정에서 민간 농업교류협력의 유형을 교역형태에 따라 △거래성 교역과 △비거래성 교역으로 구분하였고, 이 가운데 거래성 교역은 △상업적 매매거래와 △위탁가공교역으로 세분하고 비거래성 교역은 △대북 농업투자협력과 △농업부문의 대북 지원으로 세분하였다.

이같은 분류방식은 교류협력의 형식, 즉 교역에 따른 대가의 지불여부를 강조하는 접근법으로서 다음과 같은 장점을 지니고 있다. 첫째, 민간 농업교류협력과 관련한 남북간 교역규모를 파악할 수 있다. 통일부에 신고된 농림축산물의 반입규모와 농림축산물 및 영농자재 등의 반출규모를 근거로 민간 차원에서 진행되고 있는 농업교류협력의 물적 규모를 파악할 수 있다. 둘째, 민간 농업교류협력의 목적별 규모를 파악할 수 있다. 물품의 반입·반출에 따른 대가의 지불여부를 기준으로 상업적 거래를 목적으로 하는 거래성 교역의 규모와 공동 투자협력 및 인도적 지원을 목적으로 하는 비거래성 교역의 규모를 파악할 수 있다.

그러나 위와 같은 교역형태에 따른 분류방식은 다음과 같은 문제점도 내포하고 있다. 첫째, 물적 교류에 초점을 맞추기 때문에 인적 교류의 전개과정, 현황, 성과를 제대로 파악할 수 없는 한계를 지닌다. 농림축산물 및 영농자재 등과 같은 물적 교류와 동시적으로 진행되는 인적 교류의 실태를 간과할 경우 민간 농업교류협력을 종합적으로 파악하는 것이 어렵게 된다. 둘째, 민간 농업교류협력의 외형적 형식에 초점을 맞추기 때문에 실질적인 교류협력의 내용을 정확히 파악할 수 없다. 예를 들면 한국담배인삼공사의 한마음담배 공동생산은 외형적으로는 위탁가공교역의 형태로 분류되지만 실질적인 사업

내용으로 볼 때는 공동 투자협력사업으로 분류할 수도 있을 것이다.

따라서 이러한 문제점을 보완하여 물적 교류 및 인적 교류가 동시에 진행되는 민간 농업교류협력의 실질적 내용을 파악하기 위해서는 새로운 분류방식을 도입해야 할 필요성이 제기된다. 그리고 외형적 형식에 따른 분류방식과 실질적 내용에 따른 분류방식을 상호 보완적으로 병행함으로써 민간 농업교류협력의 형식과 내용을 종합적으로 파악하는 것이 가능해 질 것이다.

## 2) 교류협력 목적별 유형

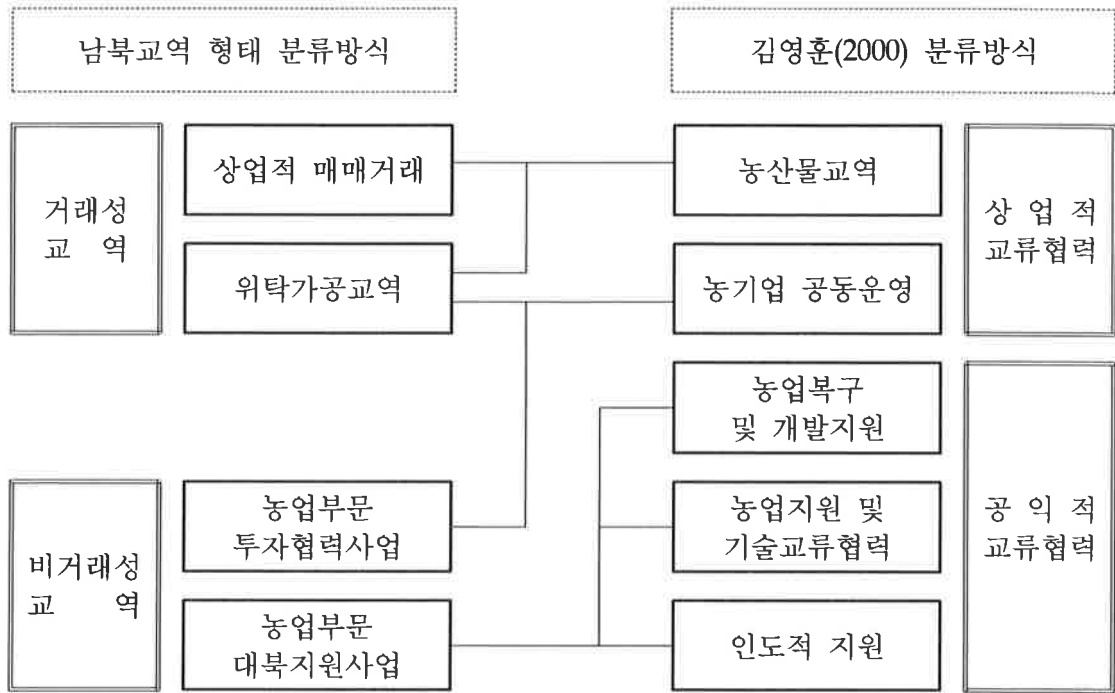
한편, 교류협력의 목적을 기준으로 농업교류협력의 유형을 구분한 선행연구는 김영훈(2000)이 있다. 이에 따르면 농업교류협력의 목적을 기준으로 그 유형을 △공익적 교류협력과 △상업적 교류협력으로 구분하고, 이 가운데 공익적 교류협력은 그 내용에 따라 △인도적 지원 △농업복구 및 개발지원 △농업지원 및 기술교류협력 등으로 세분화하였으며, 상업적 교류협력은 △농산물 교역과 △농기업 공동운영으로 세분화하였다.

김영훈(2000)의 분류방식과 남북교역 형태에 따른 분류방식을 서로 비교할 경우 <그림 3-1>에 나타난 바와 같이 첫째, 농림축산물의 상업적 매매거래 및 위탁가공에 의한 교역을 농산물 교역으로 포괄하였고 둘째, 농림축산물의 위탁가공 및 농업부문 투자협력사업은 농기업 공동운영으로 포괄하였으며 셋째, 농업부문 대북지원사업을 농업복구 및 개발지원, 농업지원 및 기술교류협력, 인도적 지원 등으로 구분하여 분류하였다.

이에 따르면 상업적 매매거래를 농산물교역으로, 투자협력사업을 농기업 공동운영으로 분류한 것은 서로 공통점이 있다.

다만 두 가지 분류방식의 가장 큰 차이점은 위탁가공교역에 대한 분류기준의 차이에 있다. 김영훈(2000)에 의하면 농기업 공동운영에 따른 주요사업으로서 △농산물의 계약재배와 △농업관련산업 투자 등을 제시하고 있다. 이 가운데 계약재배는 위탁가공교역으로 해석할 수 있으며, 농업관련산업 투자는 투자협력사업으로 해석할 수 있다. 그렇다면 김영훈(2000)은 위탁가공교역을 농기업 공동운영에 포함시키는 것으로 분류하였다고 해석할 수 있을 것이다.

<그림 3-1> 민간 농업교류협력 분류방식의 비교



그러나 이같은 해석에는 다소 무리가 따르는 것으로 보인다. 위탁가공교역과 농기업 공동운영 사이에는 근본적인 차이점이 있다. 위탁가공교역은 원부자재를 포함하여 설비·기술 등을 제공하여 북한측 사업상대자에게 생산을 위탁함으로써 생산결과에 따른 물품을 제공받는 것이다. 반면 농기업 공동운영은 기본적으로 투자(합작 혹은 합영)를 전제로 하며, 투자된 사업체에서 생산된 물품의 일정부분에 대한 처분권한을 부여받는 것이다. 여기서 생산물품의 처분권한은 투자의 대가로 발생하는 것이다. 즉 위탁가공교역은 생산을 위탁한 댓가로 물품을 지급받는 것이며, 농기업 공동운영은 투자를 통해서 생산물품의 처분권한을 갖는 것이다.

이와 같은 근본적인 차이점 외에도 위탁가공교역을 농기업 공동운영에 포함시키는 분류방식은 현실적으로 개별사례에 적용시키는데 있어서도 다음과 같은 문제점을 안고 있다. 현실적으로 이루어지고 있는 위탁가공교역은 단순 위탁가공과 투자성 위탁가공이 혼재하고 있다. 단순 위탁가공은 원부자재만을 제공하여 생산을 위탁하는 것이며, 경우에 따라서는 원부자재 이외에 약간의 설비와 기술도 제공하는 형태이다. 반면에 투자성

위탁가공은 원부자재 이외에 대규모의 설비와 초급 이상의 기술을 동시에 제공하는 형태이다. 한국담배인삼공사의 한마음담배 공동생산이 이와 같은 투자성 위탁가공에 해당하는 전형적인 사례라고 보여진다. 단순 위탁가공은 그 성격상 농기업 공동운영 보다는 농산물 교역에 가까운 형태이며, 투자성 위탁가공은 투자협력사업에 의한 농기업 공동운영에 가까운 형태이다.

한편, 두 가지 분류방식의 또 하나의 차이점은 김영훈(2000)이 대북지원사업을 세 가지 유형으로 보다 세분화하여 '지원'의 성격을 구분하고자 한 점이다. 본 연구는 그 취지에 대해서는 공감한다. 이미 상당수의 대북지원 민간단체가 긴급 구호식량 지원과 같은 순수한 의미의 인도적 지원사업을 지속할 것인가의 여부에 대해 깊은 고민을 하고 있으며, 일부에서는 지원사업의 방향과 내용에 대해 새로운 전환을 모색하고 있거나 혹은 시도하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 현실적으로도 앞으로는 '지원'의 성격을 구분할 필요성은 분명히 있다. 그러나 현 시점에서는 세 가지의 세분화된 지원사업 분류가 농산물교역이나 농기업 공동운영과 동일한 위상(수준)으로 격상시킬 만큼 의미가 있는가에 대해서는 의문을 제기하지 않을 수 없다.

'지원'의 성격에 대한 차이점은 인정되지만 기본적으로 '지원'이라는 본질적인 속성에는 변함이 없으며, 특히 대북지원 민간단체를 중심으로 지원사업의 방향과 내용에 대해 새로운 전환이 모색되고 있지만 그 차이점이 현실적으로 뚜렷이 부각될 만큼 차별화되어 있는 상태는 아니라고 보여진다.

### 3) 민간 농업교류협력의 유형

따라서 본 연구에서는 이상과 같은 점을 고려하여 민간 농업교류협력의 유형을 다음과 같이 분류하여 각각의 유형별로 사례를 분석하고자 한다.

첫 번째 유형은 농림축산물의 상업적 매매거래이다. 이는 남북교역 형태의 분류방식에 따른 상업적 매매거래와 동일한 것이며, 김영훈(2000)의 분류방식에 의하면 농산물교역에 해당한다고 볼 수 있다.

두 번째 유형은 농림축산물의 위탁가공교역이다. 이는 남북교역 형태의 분류방식에

따른 위탁가공교역 가운데 단순 위탁가공을 가리키는 것으로서, 김영훈(2000)의 분류방식에 의하면 농산물교역에 가깝다고 할 수 있다.

세 번째 유형은 농업부문 투자협력사업이다. 이는 남북교역 형태의 분류방식에 따른 대북투자협력사업에 해당한다. 다만 위탁가공교역 가운데 투자성 위탁가공도 여기에 포함시켰다. 이를 김영훈(2000)의 분류방식에 적용하면 농기업 공동운영에 해당한다고 할 수 있다.

네 번째 유형은 농업부문 지원사업이다. 이는 남북교역 형태의 분류방식에 따른 대북 지원에 해당하며, 김영훈(2000)의 분류방식에 따른 세가지 유형의 지원을 모두 포함하고 있다. 다만 김영훈(2000)이 지적한 '지원'의 성격을 구분해야 한다는 점은 받아들여 네 번째 유형의 하위개념으로 세분화할 필요는 있다.



## 2. 거래성 교역의 주요사례

북한과의 물품 반입·반출에 따른 대가가 지불되는 거래성 교역은 상업적 매매거래와 위탁가공교역으로 구분된다. 거래성 교역의 사례분석은 접근에 어려움이 많았다. 대부분 영세업체일 뿐만 아니라 상업적 매매거래이든 위탁가공교역이든 관련 업체들이 내부 정보가 노출되는 것을 꺼리고 있는 상황이었기 때문에 구체적 사례를 소개하는데 많은 한계를 갖게 되었다. 따라서 본 연구에서는 거래성 교역의 일반사례들이 갖는 전반적인 특징적 양상을 중심으로 소개하고자 한다.

### 1) 북한산 농림축산물의 반입

북한산 농림축산물 가운데 가장 대표적인 반입품목에 해당하는 것이 한약재이며, 그 외에 참깨와 같은 채유용 농산물과 호두 등과 같은 견과류 임산물 등이 주로 많이 반입되고 있는 것으로 파악되었다.

남북교역 종사자들에 의하면 북한산 한약재는 남한과 기후풍토가 같고 비교적 깨끗한 자연환경에서 재배·채취되므로 중국산에 대한 수입 대체효과가 높은 교역 유망품목중의 하나로 꼽고 있었다. 한약재 가운데 △원료의약품용으로 반입하는 품목중 요건확인 대상 한약재 △고율관세품목 : 건강, 의이인, 산약 등 △CITES 품목 : 사향, 웅담 등 △수급조절대상품목 △기타 : 건사, 해구신 등은 반입승인을 요하는 품목으로서 한국의약품수출입협회의 반입(수입)요건 확인 후 통일부장관의 반입 승인을 받아야 한다. 이 가운데 수급조절 대상품목은 반입 한도량이 정해진 품목과 정해지지 않은 품목으로 구분되며, 반입절차도 각각 다르다. 반입 한도량이 정해진 품목은 한약재수급조절위원회에서 해당품목에 대해 연간 반입 한도량을 책정하고, 한국의약품수출입협회에서 반입요령을 공고하며, 공고된 절차에 의해 반입업체가 선정(입찰방식)되고 있다. 선정된 업체는 직교역 요건을 구비하여 통일부장관의 반입승인을 받아야 한다.

한약재 이외의 농림축산물의 남북교역대상물품 분류는 HS상품분류에 의하며, 세분류

는 관세·통계통합품목분류표(HSK)에 의한다. 통일부장관은 「남북교역물품및반출반입승인절차에관한고시」로 '반출입 승인을 요하는 품목'과 '반출입 포괄승인 품목'을 구분하여 고시하고 있다. '반출입 승인을 요하는 품목'은 통일부장관의 개별적인 승인을 받아야 반출입할 수 있으며, '반출입 포괄승인품목'은 개별적인 승인 없이 반출입할 수 있다.

거래성 교역에서 농림축산물의 교역규모와 금액이 그렇게 크지는 않으나, 교역에 대한 규제 측면에서 본다면 농림축산물이 규제가 가장 많은 품목에 해당한다. 상업적 매매거래 가운데 남한산 농림축산물의 북한으로의 반출규모는 극히 미미하며, 북한산 농림축산물의 반입이 대부분을 차지하는 것으로 나타났다. 북한산 농림축산물은 시장접근 물량에 관계없이 반입이 가능한 품목이기는 하나, 무관세인 북한산 농산물의 대량반입이 국내 시장질서와 생산농가 보호에 부정적인 영향을 미칠 것을 우려하여 극히 제한적으로만 반입이 승인되고 있다. 반입 승인 여부는 국내 수급상황, 반입가격, 북한의 생산투명성 등 여러 측면을 검토하여 결정된다.

국영무역 대상품목의 경우, 국민의 식생활에 중요한 비중을 차지하는 곡물로서 수급안정이 요구되는 농산물에 대해서는 농수산물유통공사에서 이를 관리하고 있다. 감자, 양파, 마늘, 고추, 생강, 녹두, 팥, 기타서류, 녹차, 메밀, 땅콩, 참깨, 참기름 및 그 분획물 등이 이에 해당된다. 이들 주요 농산물의 반입 승인은 극히 제한적으로 이루어지고 있으며, 반입 승인을 받는 경우에도 제반 수수료를 포함한 반입원가로 농수산물유통공사에 인도하여야 하며 반입자의 임의판매가 제한되고 있다. 반입 승인시 북한과의 직접계약, 제3국을 경유하지 않는 직접수송원칙 등이 엄격히 적용되며 국내 수급동향, 농수산물유통공사와의 인도조건 합의 가능성 등도 고려 대상이다. 특히 북한에서의 생산이 지역적으로 부적합한 작물은 중개인을 통해 제3국으로부터 위장 반입될 가능성이 크므로 원산지 확인에 유의하여야 한다.

축산물은 북한의 수출여력에 한계가 있어 반입실적이 거의 없는 품목이기는 하나 반입시에는 국내 검역조건을 만족시켜야 한다. 축산물은 북한의 검역관련 자료를 1차 서류심사하고 우리측 검역관이 현장을 방문 조사 후, 기준에 부합되어야만 반입이 가능하도록 하고 있다. 북한산 반입승인은 상기 검역관련 조건을 만족시키는 경우 국내 수급상황 등을 고려하여 제한적으로 결정되지만, 최근 북한산 오리고기의 반입시도에서 보듯이 검역관련 조건을 만족시키지 못하여 성사되지 못하는 경우가 있다.

## 2) 상업적 매매거래의 주요 특징

남북교역은 민족간 내부거래로서 수출·수입 대신 반출·반입이란 용어를 사용한다. 교역방식은 북한이 아직도 남북교역을 공식적으로 인정하지 않고 있는 데다 대금지급, 상사분쟁 등에 관한 당국간 합의가 이루어지지 않고 있어 홍콩, 중국, 일본 등 제3국의 해외중개상을 통한 간접교역이 주류를 이루고 있는 가운데 최근 남북 당사자가 계약의 주체가 되는 직교역이 점차 증가하고 있다.

반출입 승인의 경우 통일부 고시에 따른 '승인을 요하는 품목'만 통일부장관의 승인을 받고 이외의 품목은 개별적인 반출입 승인을 필요로 하지 않는다. 그러나 수출입공고, 통합공고, 전략물자 수출입공고 등에서 수출입에 제한이 있는 품목의 반출입은 통일부장관의 승인을 받아야 한다.

물품수송의 주요 남북항로는 인천-남포항로(국양해운)와 부산-나진항로(동룡해운), 속초-자루비노(동춘항운) 등이 있으며, 북한에게는 해상운송의 역할이 크지 않아 최대 선박접안능력이 2만톤에 불과하고, 컨테이너선 등의 특수선 전용부두가 없는 점 등이 문제로 작용한다. 또한 항만시설은 전반적으로 유지·보수가 제대로 되지 않아 상당히 노후화되어 있음은 물론, 하역장비의 절대부족으로 주로 인력에 의존하여 하역하고 있다. 북한에서 소량으로 물품을 반입할 경우에는 다른 화물이 반입될 때 함께 반입되기 때문에 납기지연과 부대비용이 발생하는 경우가 흔하다.

북한에서 남한으로 직접 운송된 물품 중(제3국을 단순경유한 물품 포함) 원산지가 북한인 물품에 대해서는 관세를 부과하지 않는다. 북한상품이란 북한에서 생산되어 제3국 관세선을 통과하지 않은 물품을 말하며, 북한에서 생산된 물품이 제3국 관세선을 통과한 후 반입되면 남북교역 대상물품에서 제외되어 관세면제 혜택을 받을 수 없다.

북한산 물품은 위장반입방지를 위해 국내반입 통관시에 반드시 북한산 원산지 증명서를 세관에 제출해야 한다. 북한의 권한 있는 기관이 발급한 원산지증명서 이외에 항해일지 등 기타 부속서류도 준비해야 한다.

북한항만은 컨테이너 처리시설이 부족하고 낙후된 하역장비, 항만노무자의 미숙련 등으로 선적이나 하역기간이 오래 걸리고 체선 현상이 빈발하여 납기를 맞추기 어려운 점이 교역에서 늘 애로 사항이 되고 있다. 따라서 납기를 결정할 경우 북한의 정치행사,

항만 사정, 운송수단 등 각종 변수를 면밀히 점검하고 여유기간을 충분히 두어야 납기 지연으로 인한 피해를 최소화할 수 있는 것으로 나타났다.

대금결제의 경우, 일반수출입과 마찬가지로 외국환관리법에 의해 허용된 결제방법과 결제통화면 가능하며, 간접교역의 경우는 주로 제3국 중개상 앞으로 L/C를 개설하여 결제하고 직교역의 경우는 제3국 은행을 통한 L/C방식, 현금결제 또는 구상무역방식이 주로 이용되고 있다. 직교역의 경우에는 현금결제 방식이 주로 이용되며 총액의 30~50% 정도를 먼저 송금하고 물품인수 후 잔금을 송금한다고 한다. 주로 일본의 아시카가(足利)은행 등 북한이 지정하는 일본은행이나 중국, 홍콩 등 현지은행의 북한측 구좌에 입금하거나 계약당사자가 직접 만나 현금을 전달하는 경우도 있다. 북한측은 사전의 현금결제계약에 대하여 L/C방식보다도 우선적으로 이행하는 경우가 많으며, 사전 송금 시 북한측이 이 계약을 이행하지 않거나 대체물품을 선적하지 않는 등의 위험이 항상적으로 존재하고 있다는 점도 지적되었다.

교역 과정에서 분쟁이 발생할 경우, 클레임 문제가 항상 문제가 되고 있다. 그래서 남한측 업체가 피해를 일방적으로 입는 경우가 많으며, 북한과의 사업을 완전 포기하지 않는 이상, 향후 거래 회복을 위해 감수하는 것이 일반적인 사례라고 한다. 분쟁이 나면, 중재를 통한 해결이 현실적으로 어렵다. 따라서 중개상과의 계약서에 상사분쟁 조항을 철저히 명기하는 것이 필요하다는 지적이 많았다. 최근에는 북한측도 클레임을 제기할 때, 일부 수용하는 경우도 있다고 한다.

남북교역을 하고자 하는 개인 또는 기업은 남북교류협력에 관한 법률 제12조에 의거, 대외무역관리규정에 따른 무역업 고유번호를 부여받아야 하며, 무역업 고유번호를 부여받은 자라도 유통질서 확립, 보건, 안전상 사유로 인해 국내법체계에서 특수한 취급자격을 요구하는 품목을 교역하고자 하는 자는 해당품목의 특수 취급자격을 갖추어야 한다. 식품반입의 경우 (수입)식품판매업 신고를 한 자, 주류반입의 경우 주류수입(중개업) 면허소지자, 한약재 의약품 수입자 확인증 소지자(약사법 제34조) 등이다.

2000년의 경우 농림축산물의 거래성 교역에서 상업적 매매거래 방식의 교역이 73.3%를 차지하였는데, 담배인삼공사의 투자성 위탁가공교역을 제외하면 사실상 남북교역의 대부분이 상업적 매매거래라 할 수 있다. 그리고 그 대부분이 영세한 업체나 개인(보따리 무역상)을 통한 교역이기 때문에, 얼마만큼 실제 북한산인지 불투명하다는 것이 관

계자들의 공통된 지적이다. 예를 들어 2001년 1~9월간 반입된 농산물 가운데 채유용 농산물(대개 들깨)이 10,217톤 반입되었다. 그러나, 북한 내 생산량 및 자체 소비량 추정에 의하면, 실제 수출되는 물량이 거의 없다는 것이 관계자들의 분석이다. 중국산이 북한에 들어갔다가 다시 빠져 나오거나, 중국산이 북한에 들어가지 않고 공해 상에서 또는 중국 현지 창고에 있는 상태에서 북한 관계기관의 원산지 증명서를 확보하여 북한산으로 둔갑한 사례들이 허다하다는 얘기이다. 이러한 거래에서도 북한의 이익이 보장되고 있는 상황이기 때문에 남한측에서는 철저히 추적하기 힘들고 이에 관한 남북 양 당국간 협력도 부재한 상황에 있다. 그만큼 피해는 국내의 생산농민이 입을 수밖에 없는 상황이기 때문에 이 문제에 대한 근본적인 대책을 요구하는 지적이 많았다.

현재, 북한산 농산물을 반입시 그 원산지 확인은 '원산지증명서'로 증빙된다. '원산지 증명서'란 당해 물품이 당해국 물품(원산지증명서)이거나 통과물품(재수 출원산지 증명서) 또는 당해국에서는 가공만 거쳤음을 증명(가공원산지증명서, processing C/O)하기 위하여 당해국의 상공회의소 또는 세관 등 권한 있는 발급기관에서 발행한 증명서를 말한다. 북한에서는 수출물품이 당해국 산품임을 증명하는 서류를 '원산지 증명서'라 하지 않고 '산지증명서'라고 부른다. 북한은 북한산임을 증명하는 서류로 조선대외상품검사위원회 또는 조선무역은행 등 발급기관이 '산지증명서'를 발급하고 있다. 북한의 원산지 증명서 발급기관을 보면, 조선대외상품검사위원회 계통 기관으로서 원산, 흥남, 평양, 남포, 송림, 청진, 해주, 송악산 등 주요 시 산하의 상품검사소들이 대부분의 원산지 증명서를 발급해오고 있다. 북한에서는 산지증명서 발행시 동 증명서 양식상의 글자 위치가 상이하거나 발행일련번호 및 담당자명이 일관성이 없는 경우가 있고, 발행기관 직인이 명확하게 나타나지 않아 반입 통관시 세관에서 이를 엄격하게 심사하고 있는 실정이다.

### 3) 농림축산물의 위탁가공교역

현재까지 농업부문의 위탁가공교역은 극히 소규모로 이루어지고 있기 때문에 농림축산물의 특성을 고려한 교역과정이나 절차를 구체적으로 분석하기는 어렵다. 다만 다른 분야와 마찬가지로 다음과 같은 일반적인 교역과정 및 절차를 거쳐야 한다.

우선, 거래선 확보 및 북한 주민 접촉승인이 필요하다. 남북간의 교역은 직교역이 아니라 대부분이 제3국의 중개회사나 현지법인지사를 통한 간접교역 형태로 이루어지고 있다. 따라서 중개인의 역할이 커질 수밖에 없는 실정이다. 중개인은 계약이행에 중요한 역할을 수행하기 때문에 대상 임가공 분야에 종사한 실적이 있는 자로서 남북간 교역경험이 있고 양측의 관련제도 및 법률을 잘 이해하고 있으며 북한에 영향력이 있는 인물을 확보하는 일이 중요하다. 중개인으로는 대기업의 경우 중국, 홍콩 등지의 현지지사를 주로 이용하고 있으며 중소기업은 조선족이나 교포기업인을 활용하고 있다. 거래선을 확보하지 못해 남북교역에 진입하지 못하는 업체는 중국 북경에 나와있는 북한대표처(민족경제협력연합회)와 접촉해 보거나 국내의 관련 자원기관 접촉을 이용할 수도 있다. 그리고 남북교역을 하기 위해서는 최우선으로 '북한주민접촉승인'을 받아야 한다. 이 승인을 받아야 남북교역의 당사자로 인정받을 수 있으며 법 테두리 내에서 합법적인 대북 교역 활동이 보장된다. 주민이란 북한에 적을 둔 북한사람과 북한노선에 따라 활동하는 조총련 등의 국외단체도 포함하는 개념이다. 접촉이란 북한사람을 직접 만나는 것은 물론 중개인을 통한 전화, 우편, 팩스 등의 통신수단을 이용한 의사교환도 모두 접촉에 해당된다. 그러므로 중개인을 통한 대북교역 역시 북한주민접촉승인을 받아야 한다. 남북교역을 목적으로 하는 북한주민접촉승인은 통일부에서 허가해 주고 있다. 처리기간은 근무일 기준 15일 이내이며 처리결과는 신청인에게 공문으로 통지된다. 기존에는 북한주민접촉승인이 없어도 중개인을 통해서 편법적으로 교역활동을 하는 경우가 있었으나 1997. 4. 1일부로 '남북한 교역대상 물품 및 반출 반입 승인절차에 관한 고시'가 개정되면서 접촉승인 소지자에 한해 남북교역이 가능하게 통관기준이 강화되었다. 개정된 고시의 주요내용을 살펴보면 자동승인품목은 '포괄승인품목'으로, 제한승인품목은 '승인을 요하는 품목'으로 명칭이 변경되었고 외국환은행장이 하던 반출입 승인제도가 폐지되고 반출 및 반입 통관시 남북교역대상물품임을 증명하기 위해 세관은 북한주민접촉승인서 제출을 요구하고 있다.

다음으로 견본(샘플)을 북한측에 의뢰해야 한다. 중개상을 확보하여 어떤 품목을 대북 임가공 생산할 것인지를 결정한 후에는 북한에서 과연 원하는 품목을 제대로 생산할 수 있는지를 알아보기 위하여 견본제작을 의뢰하게 된다. 이때 북한의 가공수준, 정확한 임가공료 산정, 발주물량 등을 결정할 수 있다. 견본제작은 완제품 반입일을 고려하여 3개

월전에 실시한다. 샘플 발송일로부터 제작된 샘플을 수취하기까지 보통 2~4주 소요된다. 샘플제작을 위해서는 직통 커뮤니케이션 라인 부재, 현지방문 기술지도가 불가능하기 때문에 대체 수단으로 상세한 작업지시서를 작성해서 완성건본 및 샘플제작용 원부자재와 함께 보낸다. 원부자재는 통상 3세트를 보내는데 샘플이 완성되면 북한에서 1세트 자체보관, 중개인 1세트, 의뢰업체에 1세트를 보내준다. 샘플발송방법은 대북 직접송부가 불가능하므로 중개인에게 DHL로 보낸 후 중개인이 북한에 송부하는 방법이 일반적이며 샘플비용은 의뢰자가 부담하고 있다. 만약 샘플제작용 원부자재가 상당량일 경우에는 해상운송을 고려한다. 북한에서 제작한 샘플은 발송의 역순으로 수취한다. 샘플을 돌려받을 시에는 북한측으로부터 샘플 제작시 문제점, 남한업체에 대한 요구사항, 생산공장 관련 자료(생산설비, 노동자수, 위치, 주요 생산실적), 생산가능물량 등을 파악하여북한의 작업에 임하는 의지 및 가능여부를 확인한다. 샘플에 대한 정확한 판단을 위해 품평회를 거치는 것이 바람직하며 만약 제작된 샘플이 상이할 경우에는 이를 수정할 수 있게끔 중개인을 통해 조치를 취한다.

건본에 대한 검토를 거쳐 계약을 체결한다. 간접교역일 경우 임가공 사업 1건에 대해 2개의 계약서가 체결되는데, 첫째는 남한업체와 중개상, 둘째는 중개상과 북한상사 사이에 동일한 내용의 계약서가 체결된다. 기존에는 임가공 계약서를 반출입 승인(EI/L)시 첨부서류로 제출하였으나 외국환은행장이 하던 승인제도가 폐지됨에 따라 제출이 필요하지 않게 되었지만 그 대신 반입 통관시 남북간 교역임을 증명하기 위하여 세관에 제출해야 한다.

임가공에 필요한 원부자재를 보내기 위한 선박을 수배해야 한다. 선적스케줄을 미리 확인하여 원부자재 발송에 무리가 없도록 조치해야 하며 선사에는 S/R(Shipping Request), P/L(Packing List)를 보내고 2nd B/L(Bill of Lading)발급을 위한 중개인과 북한측 회사주소를 통보, 선박을 수배한다.

그리고 원부자재를 마련해야 한다. 북한과는 직접 통신이 불가하므로 작업지시서를 꼼꼼하게 준비하여 북한의 공장(혹은 농장)에서 이를 보고 모든 작업을 완료할 수 있도록 한다. 원부자재의 LOSS율은 통상 3%이며 수량은 정확히 카운트하여 부족되는 자재가 없도록 주의를 기울이고 포장재 등 기본적인 자재까지 같이 송부한다. 원부자재가 대한민국의임을 알 수 있는 어떤 표시도 해서는 안되며(주소, 전화번호, 제조회사명 등)

포장재는 아무 표기가 없는 Carton Box를 사용하고 다만 북한측에서 손쉽게 해당 화물을 인수할 수 있도록 일련번호나 표식(Mark)은 할 수 있다. 원부자재가 준비가 끝나면 실물과 정확히 일치하는 List를 만들어 쌍방이 확인할 수 있도록 한다. 원부자재는 선적 예정일 2일전까지는 선박회사가 지정한 창고에 입고시킨다. 이때 P/L은 운전기사편에 보세창고로 전달하며 입고증을 수취하도록 한다. 선적하기 전에 관세사를 통하여 수출 면장을 발급받는다. 면장발부시에는 C/I, P/L과 북한주민접촉승인서가 필요하다. 면장이 떨어지면 수출면장상에는 '대북한 교역대상물품'이라는 표기가 찍힌다.

준비된 원부자재를 발송한다. 자재 선적후 1st B/L, 2nd B/L을 발급받은 후 선사(선장)를 통해 2nd B/L, INVOICE, P/L을 북한측에 보내주면 북한내 통관이 가능하다. 북한측 통관여부, 작업 진행사항 등을 지속적으로 체크하여 작업에 차질이 생기지 않게 하며 자재 검수표를 FAX로 입수하여 미선적된 것이나 북한측 요구사항이 있을 때는 신속한 조치를 취한다. 송부 원부자재의 착오로 전체작업이 연기되는 경우도 있으니 주의해야 하며 정확한 품질관리를 위해서 가능하면 중간 샘플 검사를 실시한다.

원부자재 발송 이후 북한내 위탁가공이 이루어진다. 북한은 원부자재를 인수하여 생산공장(혹은 농장)으로 운송하여 완제품을 생산한다. 이때 중개인을 동행시켜 원부자재를 공동 인수하게 함으로써 중개인의 책임을 더욱 강조하는 것도 고려한다. 북측은 원부자재 인수후 바로 자재검사를 실시하여 자재 부족분이 발생하지 않도록 해야하며 이상이 있을 경우 신속한 조치를 해야한다. 원부자재 부족은 납기지연의 결정적 요인이 되므로 세심한 주의를 기울인다. 원부자재가 북한항에 도착한후 합의한 납기이내에 완제품을 선적할 수 있도록 납기에 대한 충분한 사전협의를 필요하며 불량제품이나 미완성품은 별도 포장토록 하여 불량제품으로 인한 출고상의 문제가 발생하지 않도록 한다. 북한측에서 가공한 제품은 조선대외상품검사소에 의뢰하여 선적 전에 최종 품질검사를 받고 원산지증명서(C/O, Certificate of Origin)를 발급케 하여 완제품의 국내 반입시 문제발생소지를 방지한다.

북한내에서 생산된 가공 완제품을 인수한다. 중개상과 선사를 통해 반입예정일을 체크하며 완제품 도착 및 창고입고를 확인한다. 가능하면 C/O와 Inspection Certificate을 fax로 미리 입수한다. 반입예정일에 수입면장 발급을 위한 서류를 관세사에 제출한다. B/L, C/O, I/C, P/L, C/I와 임가공계약서가 필요하며 이중 C/O, I/C는 원본의 사후보



완조건으로 통관이 가능하며 북한산 물품임을 인정받기 위해서 조선대외상품검사소에서 발급한 C/O가 필수적임을 잊어서는 안 된다.

가공물품 인수후에 대금결제가 이루어진다. L/C 거래가 아닌 경우 완제품을 인수한 후 중개상이 지정한 은행에 임가공료 전액을 T/T송금하고 중개상은 이를 다시 북한업체에 송금한다. 만약 제품의 하자가 발생하였거나 견본과 상이한 물품이 들어왔을 때에는 중개상을 통하여 클레임을 제기하고 대금결제를 보류한다.

#### 4) 위탁가공교역의 주요 특징

현재 대북위탁가공교역협의회(KPTC; Inter-Korean Processing Trade Conference)에 등록된 업체 가운데 농림축산물을 취급하는 업체는 담배인삼공사를 비롯하여 약 8개 업체인 것으로 파악되었다. 그러나 이들 위탁가공교역업체 대부분이 교역의 세부 실체를 밝히는 것을 꺼리고 있었다. 2001년 10월 현재, 2개 회사가 나진·선봉지역에 참기름가공공장 등 위탁가공사업을 북에 제의해 놓은 상태라고 알려졌다. 대북위탁가공교역협의회에도 농림축산분과가 명목상으로는 있으나 실제 유명무실한 실정이며, 이는 대북 사업의 현실상 업체간 상호 정보교환 및 협력이 경제논리 측면에서 원천적으로 어려움을 보여준다고 할 수 있다. 현재 위탁가공을 실제로 하고 있는 곳이 얼마나 되는지는 불투명하며, 어떤 경우에는 중국에서 가공하고서 북의 관계 공장에서 생산한 것처럼 원산지 제조 증명 서류를 확보하여 남한으로 들여오는 것도 상당하다는 것이 위탁가공교역 종사자들의 판단이다.

현재 하고 있지 않지만 과거 위탁가공교역을 한 사례를 통해 위탁가공의 과정을 엿볼 수도 있는데, 실패한 사례들의 대부분이 북한측으로부터 피해를 당한 경우이기는 하지만 이들 업체가 가까운 장래에 또다시 북한과 거래를 재개할 의사가 있거나 현재 구체적인 준비를 하고 있는 경우가 많아 실패 사례의 공개를 꺼리고 있어 사례에 대한 구체적인 접근이 매우 곤란하였다. 이 가운데 대북 사업자로서 한때 성공적인 사례로 주목되었던 화인통상(주), (주)흙내 등 관계 업체, 통일부 남북교역과, 남북위탁가공교역협의회, 한민족물자교류협의회 등 관계자들과의 인터뷰 결과를 종합하여 위탁가공교역의 일

반적 사례를 정리하고자 한다.

관련 종사자 대부분은 가공임 지급을 조건으로 가공할 원자재의 전부 또는 일부를 무상으로 공급하고 이를 가공한 후 완제품을 국내에 반입하는 위탁가공교역의 장점을 다음과 같이 제시하였다. 첫째 북한의 외국인투자 관련법규의 정비에도 불구하고 체제상의 차이, 정치상황의 변화에 따른 거래위험을 어느 정도 회피할 수 있으며, 둘째 과거 동남아, 중국 등과 위탁가공교역을 실시한 경험을 토대로 실무적으로 추진이 용이하고 북한 역시 독일, 일본기업들과 위탁 가공을 실시해온 경험이 좋은 여건이 된다. 특히, 농산물의 경우 북의 노동력·토지 건물·원료 농산물 등을 저비용으로 이용, 남북의 상생적 경험 모델로 구축하여 외국산 수입을 대체하는 측면에서 장점이 있다고 할 수 있다. 아직 뚜렷하게 제시되는 사례가 없지만, 남북간 화해 및 협력의 진전에 따라 가장 활발하게 교역이 이루어질 것으로 예상하고 있었다.

그러나, 현재까지 추진된 위탁가공사례들을 볼 때 다음과 같은 몇가지 사항들에 유의해야 할 것으로 나타났다. 첫째, 중소 또는 영세 업체들은 제3국의 중개회사를 통하여 북한의 어느 무역상사 또는 어느 공장에서 위탁가공물들이 생산되는가를 잘 파악해야 한다. 둘째, 북한측 파트너를 선정할때 원부자재 통관 및 완제품 선적 등에 있어서 북한측 파트너의 영향력에 따라 통관 및 선적기간의 차이가 발생해 왔기 때문에 당소속 무역기관이나 위탁가공 실적이 있는 업체를 우선 교섭하는 것이 중요하다는 게 중론이었다. 셋째, 북한의 생산공장은 각 공장별로 기술수준 및 설비 등의 차이가 많기 때문에 공장 선택에 항상 유의하고, 한번 선택했어도 생산관리에서 실제 주문한 방식대로 작업이 계속 진행되는가를 점검하고, 중개회사나 직접적인 기술지도를 통하여 정확하게 의사를 전달, 클레임에 관한 문제도 사전에 충분한 협의를 해놓는 것이 필수적이라 한다. 넷째, 한꺼번에 대량물량을 계약하기보다는 사업초기에는 소규모로 사업을 추진하되, 사소한 것이라도 충실히 약속을 이행함으로써 북한측이 신뢰감을 갖도록 하는 것이 사업추진에 유리함을 지적한다. 다섯째, 계약 체결에서는 특히 가능한 세세한 부분까지 계약서에 명기하는 것이 바람직하다고 한다. 소요경비, 손실률, 가공임 상승률, 납기, 포장, 원재료 관리 등에 관한 책임소재 여부를 명시, 애매한 상태로 진행하다가 북의 돌변에 제대로 대응하지 못하고 일방적으로 당하는 경우들을 피해야 한다는 얘기이다. 특히, 가공임 외에 원부자재 비용, 운송비, 원부자재 손실로 인한 비용증대 요인 등을 사전에 충

분히 검토하는 것이 중요하다는 게 그동안 경험의 결과이다. 최근 북측이 임가공비 인상을 요구하는 사례가 잦은 것을 유의하여 최소한 몇 년간의 임가공임 계약을 맺는 것이 어느 경우에도 중요하다고 지적한다. 여섯째, 계절적인 상품 및 해외수출품과 같이 납기준수가 절대적인 제품의 경우에는 대북 위탁가공 거래시 더욱 신중한 판단이 필요하며, 특히 겨울철에는 북한측의 심각한 전력난으로 인한 공장가동 저하로 납기가 지연되는 경우가 많은 것을 유의해야 한다는 지적이 많았다.

### 3. 농업투자협력의 주요사례

#### 1) 일반현황

앞에서 살펴본 바와 같이 그동안 진행되었던 농업부문의 대북 투자협력사업 사례는 두레마을영농조합법인, 국제옥수수재단, 현대아산, 백산실업, 한국담배인삼공사 등 5건이 있다.

이 가운데 두레마을영농조합법인과 백산실업의 투자협력사업은 1999년 상반기에 라진·선봉지역이 일시적으로 폐쇄됨에 따라 사업이 중단되었고, 현재까지도 사업이 중단된 상태로 남아있다. 따라서 이 2건의 투자협력사업은 사실상 1999년 상반기에 사업이 실패한 상태로 종료되었다고 보아야 할 것이다.

국제옥수수재단, 현대아산, 한국담배인삼공사 등 3건은 현재까지 사업이 진행되고 있는 농업투자협력사업이다. 이 가운데 국제옥수수재단은 옥수수 신품종 생산력검증시험 및 슈퍼옥수수 개발을 위한 공동연구를 목적으로 하여 북한의 농업과학원을 파트너로 하여 1998년 6월부터 사업이 시작되었다. 현대아산은 금강산관광 및 개발사업의 부대사업으로서 금강산 온정리에 영농단지를 개발할 목적으로 1998년 10월부터 협력사업을 진행하였다. 한국담배인삼공사는 투자성 위탁가공교역의 유형에 속하는데 1998년 9월에 북한의 광명성총회사와 한마음담배 공동생산을 주요 골자로 하는 합의를 체결하고 사업을 진행해 왔다.

지금까지 추진된 농업투자협력사업 이외에 일부 민간기업과 민간단체 차원에서 새로운 농업투자협력사업을 모색하고 있으나 협력사업이 성사된 경우는 없다. 다만 여러 가지 상황 변화를 고려하여 농업투자협력사업을 모색하고 있거나 여러 경로를 통해 북한 측에 협력사업을 제안해 놓고 있는 단계에 있는 것으로 알려지고 있다. 그러나 이같은 새로운 농업투자협력사업을 모색하는 구체적인 움직임과 진행과정 그리고 협력사업의 개괄적 내용 등에 대해서는 사업의 특성상 제대로 알려지지 않고 있다. 다만 잠업, 인삼, 씨감자, 농기계, 축산 등과 같은 분야에서 농업투자협력사업을 모색하고 있는 것으로 알려지고 있을 따름이다.

## 2) 국제옥수수재단 : 옥수수 시험재배 및 공동육종연구사업

국제옥수수재단은 1998년 5월 16일 평양에서 북한 농업과학원과 공동농업연구 및 농업기술협력을 목적으로 하는 「남북농업기술협력에 관한 계약」을 체결하였다. 이 계약을 통해 양측은 옥수수 시험재배 사업을 공동의 협력사업으로 추진하기로 합의하였으며, 이를 위해 국제옥수수재단이 시험재배에 필요한 옥수수종자 및 영농기자재 등을 제공하고 북한 농업과학원은 옥수수 시험재배면적 1,000ha를 제공하기로 합의하였다.

국제옥수수재단은 이와 같은 계약체결 및 합의사항을 근거로 통일부에 '옥수수 시험재배 사업'에 대한 협력사업(자) 승인을 신청하였으며, 통일부는 1998년 6월 18일 국제옥수수재단을 경제분야 협력사업자로 승인하고, 옥수수 시험재배 사업을 경제분야 협력사업으로 승인하였다.

이에 따라 국제옥수수재단과 북한 농업과학원은 1998년 6월부터 2001년 6월까지 약 3년 동안 공동으로 옥수수 시험재배 사업을 실시하여 남한의 옥수수종자(수원 19호)와 북한의 장려품종(화성) 등의 북한 토양 적응성 여부 및 생산력 검증시험을 시행하였다.

이같은 옥수수 시험재배는 1998년에는 평양 미림, 평남 개천, 평북 정주, 함남 북청, 함북 어랑, 강원 통천 등 북한의 10개 시험장과 83개 시범마을 약 1,000ha의 면적에서 시험재배가 시행되었다. 또한 옥수수 시험재배와 더불어 양측이 공동으로 옥수수 품종에 대한 육종연구를 병행하여 북한의 토양에 가장 적합한 다수확품종 및 초당 찰옥수수 품종 개발을 추진하였다.

이같은 공동협력사업을 추진하기 위해 국제옥수수재단은 1998년 6월 이후 약 20차례에 걸쳐 현지방문 및 공동연구를 실시하였으며, 옥수수종자, 비료, 농약, 옥수수 교배봉투, 비료살포기, 옥수수탈곡기, 수송용 차량, 자전거 등과 같은 각종 영농기자재를 북한측에 제공하였다. 한편, 국제옥수수재단은 북한측에 제공할 물자의 조달을 위해 1998년부터 '북한옥수수심기 범국민운동'을 추진해 왔으며, 천주교한마음한몸운동본부, 농협중앙회, 대한예수교장로회총회, 선한사람들 등을 비롯한 비료·농약·농기계 업체 등이 옥수수 시험재배 및 공동육종연구에 필요한 각종 물자를 지원하였다.

국제옥수수재단과 북한 농업과학원의 1998년 옥수수 시험재배 결과 남한에서 제공한 옥수수종자 '수원 19호'가 북한의 장려품종(화성)에 비해 약 20% 이상 수확량이 많을 뿐

만 아니라 북한 지역에서의 적응여부도 안정성이 확인되어 북한에서는 1999년부터 이 종자에 대해 '강냉이 19호'라는 이름을 붙여 재배면적을 확대하였다. 또한 공동육종연구 결과 한때 새로운 육성 품종 가운데 북한의 최고 다수확품종 보다 50% 이상 수확량 증대효과를 보인 종자가 선발된 것으로 알려지기도 하였다.

이같은 성과를 바탕으로 국제옥수수재단은 1999년부터 북한 농업과학원과 '북한 옥수수마을 결연사업'을 북한의 1,000개 협동농장으로 확대하기로 합의하였으며, 이 사업을 지속적으로 추진하고 있다. 재배면적은 총 10,000ha이며, 이 가운데 수원 19호 재배면적은 2,000ha이고, 북한 종자인 화성1호의 재배면적은 8,000ha이다. 또한 동일한 협동농장에서 수원19호와 화성1호를 함께 재배하여 병해충에 대한 저항성과 수확량을 비교할 수 있게 하였다. 이를 위해 국제옥수수재단은 2000년 연구용 옥수수종자 6,000여종 0.9톤을 북한에 제공하였고, 2001년에는 연구프로젝트용 종자 0.7톤을 지원하였다. 그 결과 2001년에 슈퍼옥수수 후보종으로 24종의 원종이 선발되어 북한에 제공되었다. 이와 함께 수원19호도 2000~2001년에 약 161톤을 지원하여 북한 옥수수 생산을 지원하였다.

한편, 국내에서는 국제옥수수재단이 북한측에 제공한 종자가 마치 '슈퍼옥수수'인 것처럼 잘못 인식되어 그 진위여부에 대한 논란이 벌어지기도 하였다. 이에 대해 국제옥수수재단은 '북한측에 제공한 종자는 남한의 기존품종인 수원 19호이며, 슈퍼옥수수는 재단과 북한 농업과학원이 공동육종연구를 통해 개발을 추진하고 있는 중이다'라는 요지의 입장을 발표하기도 하였다. 그러나 아직까지도 국내에서는 국제옥수수재단이 슈퍼옥수수를 개발하여 북한에 제공하였거나 혹은 슈퍼옥수수개발에 관한 결정적인 연구결과 및 기술사항을 북한측에 제공한 것으로 잘못 인식하는 경향이 많이 남아 있다.

국제옥수수재단의 농업투자협력사업은 다음과 같은 특징을 갖고 있다. 첫째, 농업부문 최초의 투자협력사업이라는 점이다. 국제옥수수재단과 비슷한 시기에 두레마을영농조합법인, 현대아산, 백산실업, 한국담배인삼공사 등의 투자협력사업이 추진되었으나 통일부의 협력사업 승인에 있어서 국제옥수수재단이 농업부문에서 최초로 협력사업을 추진한 기록을 남기게 되었다.

둘째, 상업적 목적이 아닌 농업기술분야의 교류협력을 목적으로 하는 투자협력사업이라는 점이다. 다른 4건의 농업투자협력사업이 모두 농림축산물 및 가공품의 생산을 목적으로 하는 상업적 성격의 사업인데 비해 국제옥수수재단의 투자협력사업은 시험재배

및 공동연구 등과 같은 옥수수품종에 대한 조사·연구를 목적으로 하였다.

셋째, 국제옥수수재단이 민간차원의 대북 지원에 있어서 창구기능을 수행하였다. 국제 옥수수재단이 시험재배 및 공동연구를 수행하기 위해 북한측에 제공한 물자의 대부분이 국내의 민간단체 및 기업, 개인 등으로부터 모금을 하거나 지원을 받은 것이었다. 그리고 시험재배 및 공동연구와 직접적으로 관련이 없는 의류, 양말, 산모용 물품, 논농사 못자리용 비닐박막 등과 같은 민간단체의 지원물품을 북한에 전달하는 창구기능을 수행하였다.

### 3) 현대아산 : 금강산 영농단지 개발사업

1998년 현대그룹 정주영 명예회장의 방북 이후 현대와 북한 조선아시아태평양평화위원회가 금강산관광 및 개발사업에 합의하고, 1998년 8월에 통일부가 현대아산 등을 경제분야 협력사업자로 선정하고 금강산관광 및 개발사업을 협력사업으로 선정하였다. 협력사업 승인 당시에는 금강산관광 및 개발사업의 부대사업으로는 △1단계로 휴게소, 공연장, 온천장, 식당 등과 같은 관광편의시설을 온정리에 설치하고 △2단계로 호텔, 골프장, 스키장 등을 건설하며 △3단계로 가족호텔, 해양박물관, 주제공원, 스포츠시설 등을 건설하는 것으로 되어 있었다.

그런데 금강산관광이 진행되는 과정에서 관광지구인 북한 고성군 주민의 소득증대의 일환으로 금강산 영농단지 개발사업이 제기되었다. 이에 1999년 4월에 현대아산과 북한의 금강산관광총회사가 다음과 같이 영농단지 개발사업(고성남새온실농장)에 합의하였다. 첫째, 영농면적은 온실(비닐하우스) 12,000평, 노지 18,000평 등 총 30,000평으로 하고, 둘째, 사업기간은 3년으로 하되 성과에 따라 사업기간 및 장소를 확대할 수 있도록 하고, 셋째, 협력사업의 수행을 위해 현대아산이 △비닐하우스 자재납품 및 시공기술 전수 △농작물재배기술 지원 △재배되는 농산물의 구매 등의 역할을 담당하고, 북한측은 △비닐하우스 시공 인력공급 △농산물의 재배 △재배되는 농산물의 납품 등의 역할을 담당하며, 넷째, 영농단지(고성남새온실농장)의 운영은 고성군 인민위원회가 담당하도록 하였다.

이에 따라 현대아산은 1999년 10월부터 온실(비닐하우스) 공사에 착공하여 1차로 비닐하우스 3,000평, 2차로 비닐하우스 9,000평을 2000년 11월에 완공하였다. 이 사업에 현대아산은 북한측에 온실 시설재 및 농기자재 등 약 88만달러 규모의 물품을 연불 수출하였는데, 이 과정에서 국내의 온실(비닐하우스) 시공업체, 농기자재 공급업체, 영농기술자 등이 참여하여 북한 현지방문을 통해 온실 시공 및 영농기술 등을 지원하였다. 한편, 현대아산이 투자한 시설재 및 농기자재 등의 비용은 앞으로 온실농장에서 생산되는 채소의 납품대금에서 상환받기로 합의하였다.

현재 고성남새온실농장은 130평 중형온실 70개, 500평 대형온실 6개 등 12,000평의 온실과 노지 18,000평을 합하여 30,000평의 농지에 고성군 주민 약 60명이 채소재배에 종사하고 있다. 이 농장에서는 현재 고추, 상추, 오이, 호박, 무, 배추, 가지, 토마토, 시금치, 쪽갓, 피망, 양배추 등 약 30종의 채소류를 생산하여 공급하고 있으며, 이외에 메론, 복수박 등 과일을 시험적으로 재배하고 있다. 온실농장에서 생산된 채소류는 금강산 온정각 식당, 해금강 호텔, 현대직원 식당 등에 납품되고 있다. 시장경제 및 상품경제가 형성되어 있지 않은 북한의 실정 때문에 고성남새온실농장의 채소재배는 사실상 현대아산이 유일한 구매자이기 때문에 계약재배와 같은 성격을 띄고 있다.

당초 금강산관광 인근 지역인 온정리 주민들의 소득증대를 위한 목적으로 추진되었지만 현재 금강산 관광객의 감소와 북한내에서의 판매처 부재로 인해 고성남새온실농장의 운영이 매우 어려운 상태로 파악되었다. 고성남새온실농장의 입장에서는 앞으로 생산성 및 품질 향상의 과제가 남아 있을 뿐만 아니라 생산된 채소의 판매처 확보라는 가장 중요한 과제가 현실적인 문제로 제기되고 있다.

현대아산 농업투자협력사업은 다음과 같은 특징을 지니고 있다. 첫째, 북한의 농장개발을 위해 남북이 공동으로 협력한 최초의 사업이라는 점이다. 북한의 농장개발이라는 점에서 유사성을 가졌던 두레마을영농조합법인과 백산실업의 협력사업이 초기단계에서 중단되어 사실상 제대로 사업을 하지 못했기 때문에 현재까지 북한의 농장개발사업은 현대아산의 금강산 영농단지 개발사업(고성남새온실농장)이 유일한 사례로 남아 있다.

둘째, 금강산관광 및 개발사업의 부대사업으로 시행되었다는 점이다. 금강산 영농단지 개발사업이 독립적으로 추진된 협력사업이라기 보다는 남북간의 중요한 협력사업의 부대사업이라는 성격을 띄고 있기 때문에 모사업의 진행경과에 영향을 많이 받았다. 다행



히 금강산관광 및 개발사업이 비교적 순조롭게 진행되었던 시기에 금강산 영농단지 개발사업이 추진되었기 때문에 사업추진과정에서 갈등이나 마찰의 요소를 크게 줄일 수 있었다.

셋째, 영농단지 개발사업이 비농업부문의 대기업에 의해 추진되었다는 점이다. 금강산 영농단지 개발사업을 제외한 나머지 농업부문 투자협력사업이 모두 농업부문의 기업이나 단체에 의해 진행된 것에 반해 금강산 영농단지 개발사업은 현대아산이라는 비농업부문의 대기업이 주도하였고, 농업부문에서는 온실 시공업체, 영농기자재 공급업체, 영농기술자 등이 기술지원이나 자문 등의 보조적 역할을 수행하였다.

넷째, 생산물의 수요처가 제한됨으로써 농장개발의 효과가 크게 제한을 받고 있다는 점이다. 고성남새온실장에서 생산된 채소류의 공급이 금강산관광 지구에 국한됨으로써 금강산관광객의 증감에 따라 농장운영이 결정적으로 영향을 받고 있으며, 고성지역 주민의 소득증대를 목적으로 하였던 농장개발의 효과가 관광객의 감소로 인해 제대로 발휘되지 못하고 있는 것이 현재의 상태이다. 금강산 영농단지는 남한의 우수한 유기농법과 금강산의 청정지역을 결합하여 고품질·고부가가치의 농산물을 생산한다는 매우 긍정적인 효과가 기대되었으나 수요의 제약으로 이같은 효과가 반감되었다.

#### 4) 한국담배인삼공사 : 담배 공동생산 및 앞담배 계약재배 사업

한국담배인삼공사는 1998년 9월 평양에서 북한의 광명성총회사와 「남북한 담배 협력사업에 관한 합의서」를 체결하고, 1999년 7월 '남북한 공동브랜드 개발·생산·판매를 위한 제조담배 임가공 및 앞담배 거래계약'을 체결하여 공동브랜드인 한마음담배 공동생산을 본격적으로 추진하였다. 양측의 합의서 및 계약서에 의해 한국담배인삼공사는 △권련기 5대, 포장기 5대, 품질검사기기, 냉온풍기, 발전기 등 담배제조에 필요한 총 45대의 제조설비 일체를 북한측 공장에 제공하였고 △담배제조에 필요한 원부자재를 공급하는 역할을 담당하게 되었다. 북한측은 담배제조 공장에 필요한 건물, 전력, 수도시설 등을 공급하는 역할을 담당하게 되었다.

2000년 3월 평양 용성에 한마음담배 제조공장이 준공됨에 따라 본격적으로 한마음담

배 공동생산이 개시되었다. 한마음담배 제조공장은 연간 20~40억 개비(1갑 20개비 기준 1억갑)를 생산할 수 있는 기계설비규모를 보유하고 있는 것으로 파악되었다. 2000년에 한마음담배 공동생산은 남한이 8천만갑을 생산하고 북한이 2천만갑을 생산한 것으로 파악되었다. 그러나 한마음담배의 수요부족으로 인해 2001년 현재 한마음담배는 생산을 중단하고 다른 종류의 담배를 생산하고 있다.

한마음담배는 남북이 공동으로 개발한 담배브랜드로서 제조에 필요한 원부자재(주재료 및 보조재료)는 모두 한국담배인삼공사가 공급하였다. 주재료(각초)의 경우 국내에서 모두 가공하여 평양 용성의 한마음담배 제조공장에 정기적으로 공급하였으며, 보조재료(필터, 톱페이퍼, 쉘런지, 접착제, 포장지류 등)는 국내에서 제조하여 전량을 현지에서 공급하고 있다. 또한 북한의 한마음담배 제조공장에 한국담배인삼공사의 기술진이 파견되어 생산 및 품질검사, 기술지도 등의 역할을 담당하였으며, 북한의 기술인력과 노동력이 투입되어 담배를 생산하였다.

한편, 한마음담배의 주재료(각초)는 한국담배인삼공사가 국산황색종 상위등급, 미국산 황색종, 양질의 북한산 잎담배를 엄선하여 배합·가공하여 제조공장에 공급하였는데, 이때문에 북한산 잎담배의 계약재배도 병행하여 추진되고 있다. 초기 단계인 지금까지는 북한산 황색종 잎담배 1,700톤을 반입하여 한마음담배 주재료의 가공원료로 사용하였으나, 2000년에 잎담배 재배 시험포를 운영한 결과 긍정적으로 평가되어 2001년부터는 북한산 잎담배의 계약재배를 추진하고 있다.

이와 같은 담배 공동생산 및 잎담배 계약재배사업을 통해 한국담배인삼공사의 입장에서는 남한내 경작면적 감소에 대비한 저렴한 잎담배 공급루트를 확보하고 소품종 생산 기지를 확보함으로써 생산비 절감의 효과가 있을 것으로 예상된다. 또한 북한의 입장에서는 담배에 대한 설계, 디자인, 생산기술 등 제조공정의 전과정에 걸친 협력 및 기술인수가 가능할 뿐만 아니라 임가공 및 잎담배 판매를 통한 교역수입의 증대를 가져왔다. 담배 공동생산 및 잎담배 계약생산의 성과를 바탕으로 현재 한국담배인삼공사는 인삼분야의 남북간 투자협력사업을 모색하고 있다.

한국담배인삼공사의 담배 공동생산 및 잎담배 계약재배사업은 다음과 같은 특징을 지니고 있다. 첫째, 투자성 위탁가공교역의 형태로 추진하고 있다는 점이다. 담배 공동생산은 엄밀한 의미에서는 투자성 위탁가공교역이다. 교역형태는 위탁가공의 형식을 띄고

있지만 담배제조에 필요한 100%의 제조설비를 한국담배인삼공사가 북한에 제공했다는 점에서 투자협력사업의 내용에 더 가깝다. 위탁가공교역 방식으로 진행되는 담배 공동생산 및 잎담배 계약재배사업은 농업투자협력사업의 새로운 방식을 창출한 것으로 볼 수 있다.

둘째, 농업부문에서 남북이 최초로 공동브랜드를 개발한 사례라는 점이다. 잎담배를 원료로 한 제조담배 생산이 농림축산물을 원료로 한 새로운 가공품의 생산에 있어서 앞으로 공동브랜드를 개발할 수 있는 가능성을 제시해 주었다.

셋째, 제조담배인 한마음담배의 공동생산 뿐만 아니라 그 원재료인 북한산 잎담배의 계약재배까지 교역의 범위가 확대되고 있다는 점이다. 농림축산물을 원료로 한 가공품의 공동생산이 추진됨에 따라 그 원재료인 농림축산물의 교역도 병행되어 나타나는 연관효과를 발휘한 유일한 사례이다.

## 5) 두레마을영농조합법인과 백산실업

두레마을영농조합법인은 1998년 5월 북한의 라선경제협조회사와 함께 '라선두레농업회사'를 설립하여 10만평의 시범농장과 1천만평 규모의 계약재배를 추진하기로 계약을 체결했다. 1998년 7월 라진선봉지구의 합영농장 운영 및 농산물 계약재배사업에 관한 협력사업이 통일부로부터 경제분야 협력사업으로 승인을 받았다.

이에 따라 두레마을영농조합법인은 시범농장지역에 감자재배를 위한 씨감자를 중점적으로 재배하여 농업훈련장 및 농업기술교육장으로 활용한다는 계획하에 1998년 라진선봉지구에 인공씨감자 5.1톤과 비료 200톤을 송출하며 농장개발사업을 시작하였다. 그러나 농장개발사업의 초기 시점에서 중국 연변두레마을의 탈북자 지원문제, 농어촌지역 선교를 목적으로 하는 두레마을의 기본성격, 비슷한 시기에 라진선봉지구에 투자한 한민족복지재단의 선교적 성격 등에 대해 북한 당국이 인지하게 되면서 농장개발사업이 중단되게 되었다. 선교활동이 북한주민의 동요를 유발하여 체제를 위협할지도 모른다는 우려 때문에 북한 당국은 1998년말경에 약 6~8개월간 잠정적으로 라진선봉지구를 폐쇄하였다. 이로 인해 두레마을영농조합법인의 농업투자협력사업은 제대로 진행되지도 못

하고 사업개시단계에서 중단되고 말았다.

두레마을영농조합법인과 비슷한 시기에 백산실업은 라진선봉지구에 있는 선봉군 온실 농장과 협력하여 버섯재배에 관한 농업투자협력사업을 추진하였다. 1998년 10월 백산실업은 통일부로부터 경제분야 협력사업자 선정과 함께 선봉군 온실농장 개발사업도 경제분야 협력사업으로 승인을 받아 본격적인 선봉군 온실농장 개발사업을 개시하였다.

당시 선봉군에는 1980년대에 체코슬로바키아가 현물로 기부한 10,000평 규모의 유리 온실 2동이 있었다. 또한 유리온실 운영에 필수적인 난방시스템도 자체적으로 갖추고 있었기 때문에 백산실업은 버섯배지 생산 및 버섯류 재배와 관련된 저온창고, 냉동수송 차량, 냉동기, 발전기, 버섯자목 15,000본 등을 투자하였으며, 북한측은 유리온실 시설과 노동력을 공급할 계획으로 있었다.

그러나 1998년말경에 라진선봉지구가 잠정적으로 폐쇄되면서 백산실업의 농업투자협력사업도 초기 투자만 이루어진채 제대로 진행되지 못하고 초기단계에서 중단되고 말았다. 백산실업의 농업투자협력사업은 사실상 실패로 끝난 상태이며, 다만 현재 투자된 시설·설비의 반환문제가 남아 있는 상황이다. 최근까지 이 문제에 대해 양측이 협의를 하였으나 아직까지 뚜렷한 해결책은 찾지 못한 것으로 파악되었다.

두레마을영농조합법인과 백산실업의 농업투자협력사업은 사업추진배경과 추진과정 그리고 협력사업의 내용에서 서로 다른 차이점을 갖고 있지만 △북한 농장개발사업이라는 점에서 △사업지역이 라진선봉지구라는 점에서 △라진선봉지구의 일시적인 폐쇄로 사업이 초기단계에서 중단되어 사실상 실패로 끝났다는 점에서 많은 유사성을 갖고 있다.

## 6) 새로운 농업투자협력사업 모색

현재까지 새로운 농업투자협력사업을 추진하고자 하는 움직임이 파악된 분야는 잠업, 인삼, 씨감자, 농기계, 축산 등이다. 그나마 남북간 농업투자협력사업의 특성상 현재 진행되고 있는 내용도 제대로 파악하기 어려운 현실이었다. 따라서 본 연구에서는 몇가지 자료와 비공식적인 인터뷰를 통해 다음과 같이 매우 부분적으로만 파악이 가능하였다.

첫째, 잠업분야이다. 대한잠사회는 2000년 우리민족서로돕기운동을 통해 북한의 자강

도 2개 군에 잠종을 지원하게 된 것을 계기로 2000년 10월 대표단이 북한을 방문하여 잠업분야의 협력사업을 북한측에 제안한 바 있다. 협력사업의 구체적인 제안내용에 대해서는 파악할 수 없었다. 다만 북한의 잠업생산기반(뽕밭 50,000ha)과 남한의 견직가공 기술을 결합할 경우 남북한이 경제적으로 상호 이익이 되는 협력사업으로 알려져 있다. 북한의 입장에서는 약 50,000ha에 달하는 뽕밭을 개발하여 생사를 남한에 공급함으로써 경제적 수익을 증대시킬 수 있으며, 남한에서는 국제적으로 생사의 공급감소로 생사가격의 인상 및 생사의 공급루트 확보가 어려워지는 상황에서 북한의 생사를 반입할 경우 견직가공산업의 원료조달 및 생산비 절감이 가능함으로써 국제경쟁력을 갖추게 되어 경제적 수익성을 증대시킬 수 있기 때문에 상호 이익이 되는 협력사업인 것으로 알려졌다. 그리고 북한의 잠업생산기반을 개발하고 생사의 품질향상을 위해 남한의 자본과 기술을 제공한다는 것이 협력사업의 내용에 포함될 것이라는 점만 알려졌다.

둘째, 인삼분야이다. 한국담배인삼공사는 한마음담배의 공동생산 및 북한산 황색종 잎담배 계약재배의 성과를 바탕으로 북한과의 협력사업을 인삼분야로 확대시키는 것을 모색하고 있다. 이미 지난 1998년 담배사업에 관한 합의를 체결할 당시부터 북한측과 인삼분야에 대해서도 협력사업으로 발전해 나갈 수 있도록 긴밀한 협의를 갖기로 합의한 바 있다. 이에 따라 한국담배인삼공사는 북한과의 인삼분야 협력사업을 추진하는데 필요한 조사 및 연구를 진행해 오고 있는 것으로 파악되었다. 협력사업의 내용에 대해서는 제대로 파악할 수 없었다. 다만 담배분야의 협력사업 사례에 비추어 북한이 인삼생산기반을 개발할 수 있도록 영농자재 및 인삼재배기술을 제공하고, 북한에서 생산된 인삼을 원료로 하여 한국담배인삼공사가 인삼가공제품을 생산하는 것이 개괄적인 내용이 될 것으로 예상된다. 그리고 담배분야와 같이 투자성 위탁가공교역 형태로 협력사업을 추진할 것인지 아니면 엄밀한 의미의 농업투자협력사업으로 추진할 것인지에 대해서는 아직까지 그 방안을 모색하고 있는 것으로 파악되었다.

셋째, 씨감자분야이다. 바이오텍씨감자(주)는 1999~2001년 동안 남북농업발전협력민간연대에 씨감자를 판매하였고, 남북농업발전협력민간연대는 이 씨감자를 북한의 온성군과 대흥단군 등에 무상으로 지원하였다. 바이오텍씨감자(주)는 지난 3년간의 씨감자 공급 경험과 새로운 씨감자 생산기술을 토대로 북한과 씨감자생산·공급에 관한 협력사업을 추진할 계획인 것으로 파악되었다. 협력사업의 구체적인 내용은 파악할 수 없었다.

다만 기존에 월드비전 및 남북농업발전협력민간연대가 진행하였던 씨감자지원사업과는 다른 방식인 것이라고만 알려졌다. 즉, 바이오텍씨감자(주)가 상당량의 씨감자를 생산하여 북한측에 공급하고, 북한은 이 씨감자를 증식재배한 후에 제공받은 물량만큼의 씨감자 보급종을 바이오텍씨감자(주)에 다시 제공하는 방식으로 파악되었다. 바이오텍씨감자(주)는 북한으로부터 공급받은 씨감자 보급종을 남한에서 판매하여 경제적 수익성을 거두도록 한다는 것이다. 바이오텍씨감자(주)는 이와 같은 협력사업의 내용을 여러 경로를 통해 북한측에 제안한 것으로 알려졌다. 이와 관련하여 바이오텍씨감자(주)는 현재 전북 지역에 씨감자 재배면적 2,000ha를 확보할 계획인 것으로 파악되었다.

넷째, 농기계 분야이다. 그동안 우리민족서로돕기운동 및 국제옥수수재단 등을 통해 국내 농기계업체가 북한에 농기계를 지원해 왔으며, 국내 농기계업체 종사자가 북한을 방문해 왔다. 이 과정에서 국내 농기계업체 종사자들 사이에서 농기계분야에 대한 남북간 협력사업의 필요성이 제기되었다. 그 결과 여러 경로를 통해 농기계분야의 협력사업에 관한 몇가지 사업개요가 북한측에 제안된 것으로 농기계업체 종사자들은 추측하고 있다. 구체적인 사업개요는 제대로 파악할 수 없었다. 다만 남북간 농기계산업이 상호 협력하여 북한의 농기계생산을 증대시켜, 북한의 입장에서는 △농업생산력을 복구하는데 있어서 필수적인 농기계의 생산, 수리, 부품조달을 원활히 할 수 있고 △남한의 농기계산업과 협력하여 저가의 농기계를 생산·공급함으로써 경제적 수익성을 증대시킬 수 있고, 남한의 입장에서는 중고가 위주의 농기계생산에 따른 수출의 한계를 북한산 저가 농기계를 통해 보완함으로써 수익성을 높일 수 있다는 점이 협력사업의 장점인 것으로 알려졌다. 이외에도 남북 공동의 농기계모델 개발, 국제농기계박람회에 공동참여 등과 같은 내용도 일부 포함되어 있는 것으로 파악되었다.

이외에도 축산분야나 유기질비료 등 몇가지 농업부문의 협력사업도 일부에서 제기하고 있는 것으로 파악되었으나 제대로 파악할 수 없었다. 위에서 언급한 바와 같이 현재 새로운 농업투자협력사업을 모색하는 경우의 특징은 다음과 같다.

첫째, 협력사업의 추진과정이 비공개적이라는 점이다. 다소의 차이는 있지만 대체적으로 협력사업의 구체적인 계획이나 제안내용이 공개되는 것을 꺼리는 점에서 동일하였다. 이와 같은 점은 농업투자협력의 대상이 북한이라는 점에서 불가피하게 발생하는 측면이라고 보여진다.

둘째, 협력사업을 북한측에 제안하거나 의사를 타진하는 경우에도 그 경로가 불분명한 경우가 많았다. 이는 협력사업 제안이 비공개적으로 이루어지는 경우가 많다는 점과 동일한 맥락에서 불가피한 측면으로 이해된다. 다만 비공식적인 경로를 통해 제안하는 경우 하나의 경로가 아니라 여러 가지 경로를 통해 제안이나 의사타진이 이루어졌다.

셋째, 농업투자협력사업의 고려대상에서 경제적 수익성을 매우 중요하게 고려하였다는 점이다. 대부분의 협력사업을 제안하는 경우 남한측 협력사업 주체인 민간기업 혹은 민간단체의 경제적 수익성을 최우선적으로 고려하거나 혹은 가장 중요한 판단기준으로 설정하고 있다는 점에서 공통점이 있었다. 물론 이같은 경제적 수익성은 남한만의 일방적인 수익성이 아니라 남북이 공동으로 수익성을 높일 수 있는 윈-윈효과를 전제로 하고 있다는 점도 공통적인 경향이었다. 농업부문의 투자협력사업에서도 북한에 대한 기여도가 높아야 한다는 점 뿐만 아니라 남한측 협력사업자의 경제적 수익성도 중요하게 고려되어야 한다는 인식의 변화가 분명하게 정착된 것으로 보인다.

넷째, 남북한 당국의 제도적 장치가 보완되는 것이 협력사업 추진을 뒷받침하는 가장 큰 제도적 과제로 제기되었다. 남북관계의 진전 뿐만 아니라 2001년 12월에 합의된 투자보장, 이중과세방지, 청산결제, 분쟁조정 등에 관한 남북경협합의서의 부속합의서가 빠르면 빠를수록 농업부문의 투자협력사업이 보다 활성화될 것으로 예측한다는 점에서 공통적인 특징을 보였다. 특히 투자보장과 분쟁조정에 대해서 관심이 높았다.

## 4. 대북 지원사업의 주요사례

### 1) 일반현황

앞에서 살펴본 바와 같이 대북지원사업을 시행하는 국내의 대표적인 25개 민간단체 가운데 3개 단체를 제외한 22개 단체가 농림축산물 및 영농자재 등과 같은 농업부문의 지원에 참여한 것으로 나타났다. 이 가운데 농업부문과 관련한 민간단체별 대북 지원품목을 요약하면 다음과 같다

- 감리교서부연회 : 밀가루 등
- 국제옥수수재단 : 옥수수, 씨감자 등 → 비료, 농약, 비료살포기, 농기계 등
- 남북나눔운동 : 밀가루(국수공장 원료용), 분유, (삽) 등
- 남북농업발전협력민간연대 : 씨감자, 비료, 농약, 분무기 등
- 남북어린이어깨동무 : 밀가루, 떡국, 두유 등
- 대한예수교장로회총회 : 옥수수, 밀가루, 우유 등 → 비료, 비닐 등
- 민족화합불교추진위원회 : 식용유, 생활용품 → 비료 등
- 북한동포돕기제주도민운동본부 : 감귤, 당근, 넉치치어 등
- 새마을운동중앙회 : 젓염소, 씨감자, 분무기, 손수레, 비닐, 농기계 등
- 선한사람들 : 옥수수 등 → 비료, 씨감자 등
- 우리민족서로돕기운동 : 옥수수, 밀가루, 감자, 감귤, 계란 등 → 비료, 농약, 젓염소, 씨감자, 착유설비, 씨감자, 손수레, 농기계 등
- 월드비전 : 밀가루(국수공장 원료용), 전분 → 온실설비, 비료, 농약, 영농자재 등
- 유진벨재단 : 농기계 등
- 재단법인 원불교 : 식량, 분유 → 비료 등
- 조국평화통일불교협회 : 밀가루, 설탕, 식용유 등
- 좋은벗들 : 콩, 식용유, 소금 등
- 천주교주교회의민족화해위원회 : 옥수수, 밀가루, 분유 → 비료, 농기계
- 평화의숲 : 산림묘목 및 종자, 영농기자재 등
- 한국국제기아대책기구 : 식량, 분유 등
- 한국이웃사랑회 : 젓소, 낙농설비, 농기계, 영농자재 등
- 한국제이티에스 : 쌀, 옥수수, 밀가루 등 → 영농자재 등
- 한민족복지재단 : 쌀떡, 빵, 양양식품 등



또한 1995~2000년 동안 민간단체의 대북 지원규모는 총 51,798천달러였으며, 이 가운데 농림축산물과 같은 식량지원이 16,976천달러로 32.8%를 차지하였고 영농자재 등과 같이 농업생산지원이 34,822천달러로 67.2%를 차지하였다. 뿐만 아니라 1995~1998년에는 농림축산물과 같은 식량지원의 규모가 더 크게 나타났으나, 1999~2000년에는 영농자재 등과 같은 농업생산지원의 규모가 더 크게 나타났다. 대북지원의 초기에는 농림축산물과 같은 직접적인 식량지원이 중요한 비중을 차지하였으나, 점차적으로 영농자재 등과 같은 농업생산지원의 규모와 비중이 지속적으로 증가하였고, 1999년 이후부터는 농업생산지원의 규모가 식량지원의 규모를 능가하게 되었다.

## 2) 대북 지원사업의 유형

이같은 사실로부터 대북지원사업이 진행되면서 지원성격과 지원내용이 변화하고 있다는 점을 쉽게 파악할 수 있다. 또한 대북지원 민간단체의 토론회, 세미나, 회의 등에서도 이러한 변화의 움직임이 분명하게 포착되었다. 따라서 본 연구는 대북지원 민간단체 종사자와의 인터뷰 및 김영훈(2000)이 제기한 분류기준 등을 고려하여 민간단체의 대북 지원사업을 <그림 3-2>와 같이 분류하였다.

<그림 3-2> 민간단체 대북 지원의 유형

< 유형 >	< 지원성격 >	< 지원 내용 >
식량구호지원	긴급한 식량구호 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 긴급한 식량위기 해소 중심의 지원</li> <li>· 식량(농림축산물)의 지원</li> </ul>
↓		
영농자재지원	농업생산력 복구 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 농업생산지원 위주의 지원</li> <li>· 일반 영농자재, 농기계, 설비 등 지원</li> </ul>
↓		
농업개발지원	농업개발사업 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 농업(농장)개발 특정분야에 집중 지원</li> <li>· 분야별 영농자재·설비·기구 지원</li> </ul>

식량구호지원은 대북 지원사업 가운데 가장 순수한 의미의 인도적 지원을 의미하는 것으로써 북한의 심각한 식량위기를 완화하기 위한 긴급한 식량구호 지원의 성격을 갖고 있다. 따라서 여기에는 식량(농림축산물) 중심의 지원을 위주로 한다.

영농자재지원은 북한이 스스로 식량위기를 극복할 수 있도록 농업생산력을 복구하는데 필요한 지원의 성격을 갖고 있다. 따라서 북한의 농업생산력 복구에 필요한 비료, 농약, 영농기자재, 농기구 등을 중심으로 지원이 이루어진다.

농업개발지원은 북한의 농업(농장)개발을 지원하는 것으로서 북한이 농업(농장)개발을 통해 자체적으로 농업생산력을 증진시켜 식량위기를 스스로 해소할 수 있도록 지원하는 사업의 성격을 갖고 있다. 따라서 농업(농장)개발지원은 보다 전문성을 요구하여 특정분야를 중심으로 지원이 집중되어야 하며, 해당 분야별로 전문적인 농업기술과 영농자재·기계·설비·장비·기구 등의 지원이 서로 보완적으로 병행되어야 한다.

식량구호지원과 영농자재지원은 △순수한 의미의 인도적 지원에 부합하는 지원으로서 △지원된 물품의 배분상황을 점검하기 위한 모니터링 차원의 인적교류를 병행한다는 점에서 상호 공통점이 있다. 다만 지원 물품의 종류가 긴급식량구호를 위한 식량(농림축산물) 중심의 지원과 농업생산지원을 위한 영농자재 등을 위주로 한 지원 사이에서 오는 차이점만 존재한다.

이에 반해 농업개발지원은 인도적 차원의 지원 보다는 상호간 협력차원의 지원이 더욱 강조된다는 점에서 분명한 차이가 있다. 엄밀하게 표현하자면 협력성 지원사업이라고 규정해야 할 것이다. 따라서 농업개발지원의 경우 단순한 모니터링 차원의 인적 교류 뿐만 아니라 상호 공동의 협력방안을 모색하기 위한 인적 교류가 더욱 활성화되어 나타나게 된다. 실제로 최근 대북 지원 민간단체의 북한 방문에서 모니터링 이외에 상호 공동의 협력방안을 논의·협의·합의하는 등과 같은 인적 교류의 형태가 급격하게 증대하고 있으며, 농업개발지원사업을 하는 민간단체의 종사자 뿐만 아니라 관련 분야의 전문가 및 농업기술자 등이 함께 방문함으로써 자연스럽게 농업기술분야에 대한 인적 교류가 활성화되는 효과가 발생하고 있다.

특히 농업개발지원의 경우 본격적인 농업투자협력사업의 전단계로 인식하는 경향이 확대되고 있었다. 특정지역 및 특정분야에 대한 집중적인 지원이 이루어지는 농업개발지원사업의 특성을 활용하여 소규모 시범성 협력사업의 성격을 갖고 추진되는 경우가

많았다. 만약 소규모 시범성 협력사업의 성과에 대해 남한의 민간단체와 북한이 서로 만족할 경우 본격적인 농업투자협력사업으로 발전시킨다는 계획을 내부적으로 갖고 있는 경우가 많았다. 소규모 시범성 협력사업은 본격적인 농업투자협력에 앞서서 그 기반을 마련하고, 대규모 투자가 이루어질 경우의 다양한 시행착오를 사전에 미리 점검하여 그 비용을 절감할 수 있다는 장점을 갖고 있기 때문에 중장기적인 농업투자협력사업의 기초를 마련하는 차원에서 농업개발지원이 이루어지고 있었다.

1995~2000년 동안 진행된 대북 지원사업의 내용을 살펴 보면 대체적으로 식량구호지원 → 영농자재지원 → 농업개발지원으로 지원의 방향이 변화하고 있는 경향이 나타난다. 초기에는 긴급 식량구호 차원의 인도적 지원이 주류를 이루었으나 1997년 이후에는 북한의 농업생산을 위한 영농자재지원이 증대하고 있는 것으로 나타났으며, 1999년 이후에는 일반적인 차원의 농업복구가 아니라 특정지역과 특정분야에 대한 농업(농장)개발을 지원하는 경향이 강하게 확산되고 있는 것으로 파악되었다.

### 3) 민간단체별 대북 지원사업 유형

앞의 <그림 3-2>에 나타난 대북 지원사업의 유형을 대북 지원 민간단체에 적용시켜, 각 민간단체별로 어떤 유형의 대북 지원사업에 중점을 두고 있는지, 각 민간단체별로 대북 지원사업의 유형이 어떻게 변화해 왔는지를 살펴보도록 하자.

<표 3-1>에 나타난 바와 같이 농업부문과 관련한 대북 지원사업의 경험이 있는 민간단체는 22개 단체로 정리할 수 있다. 이 가운데 민족화합불교추진위원회는 원래 생활용품 위주의 비농업부문 지원사업에 중점을 두었고, 유진벨재단은 의료 및 아동분야의 지원에 중점을 두었다. 비록 이 2개 단체가 비료, 농기계 등과 같은 영농자재지원에 해당하는 지원사업의 경험이 있다 하더라도 그 지원규모가 매우 작은 극소규모였으며 농업부문의 지원사업과 관련하여 뚜렷한 별다른 특기사항을 발견할 수 없었기 때문에 앞으로의 분석대상에서는 제외하고자 한다. 따라서 농업부문의 대북 지원사업 경험이 있는 대표적인 민간단체는 20개 단체로 정리할 수 있다. 이 20개 민간단체 가운데는 대북 지원사업의 주요 관심분야가 식량이나 농업이 아닌 단체도 포함되어 있다. 그러나 농업부문 지원사업의 규모와 지속성으로 볼 때 분석대상에 포함시킬 필요가 있었다.

<표 3-1> 민간단체별 농업부문 대북 지원사업 유형

단 체 명	초기 지원사업 유형	현재 지원사업 유형
· 감리교서부연회	식량구호지원	식량구호지원
· 국제옥수수재단	식량구호지원 · 영농자재지원	영농자재지원
· 남북나눔운동	식량구호지원	식량구호지원 · 영농자재지원
· 남북어린이어깨동무	식량구호지원	식량구호지원
· 남북농업발전협력민간연대	영농자재지원	농업개발지원
· 대한예수교장로회총회	식량구호지원	식량구호지원 · 영농자재지원
· 민족화합불교추진위원회	비농업부문지원	비농업부문지원 · 영농자재지원
· 북한동포돕기제주도민운동본부	식량구호지원	식량구호지원 · 영농자재지원
· 새마을운동중앙회	식량구호지원 · 영농자재지원	영농자재지원 · 농업개발지원
· 선한사람들	식량구호지원	식량구호지원 · 영농자재지원
· 우리민족서로돕기운동	식량구호지원 · 영농자재지원	식량구호지원 · 농업개발지원
· 월드비전	식량구호지원	식량구호지원 · 농업개발지원
· 유진벨재단	영농자재지원	영농자재지원
· 재단법인 원불교	식량구호지원	식량구호지원 · 영농자재지원
· 조국평화통일불교협회	식량구호지원	식량구호지원
· 좋은벗들	식량구호지원	식량구호지원
· 천주교주교회의민족화해위원회	식량구호지원	식량구호지원 · 영농자재지원
· 평화의숲	영농자재지원	영농자재지원 · 농업개발지원
· 한국국제기아대책기구	식량구호지원	식량구호지원
· 한국이웃사랑회	식량구호지원	식량구호지원 · 농업개발지원
· 한국제이티에스	식량구호지원	식량구호지원 · 농업개발지원
· 한민족복지재단	식량구호지원	식량구호지원

<표 3-1>에 나타난 이들 대표적인 민간단체의 대북 지원사업의 초기 유형을 살펴 보면 다음과 같은 특징을 발견할 수 있다. 첫째, 20개 민간단체 가운데 15개 민간단체가 식량구호지원 위주의 지원사업을 벌였다. 둘째, 국제옥수수재단, 새마을운동중앙회, 우리민족서로돕기운동 등 3개 민간단체는 식량구호지원과 영농자재지원을 포함한 인도적 지원 위주의 지원사업을 벌였다. 셋째, 남북농업발전협력민간연대, 평화의숲 등 2개 민간단체는 영농자재 위주의 지원사업을 시행하였다. 넷째, 전체적으로 볼 때 18개 단체가 식량구호지원에 참여하였고, 5개 단체가 영농자재지원에 참여하였다.

그리고 이들 20개 민간단체의 현재 대북 지원사업의 유형을 살펴 보면 다음과 같은 특징을 발견할 수 있다. 첫째, 6개 단체가 식량구호지원 위주의 지원사업에 중점을 두고 있다. 둘째, 1개 단체가 영농자재지원 위주의 지원사업을 벌이고 있다. 셋째, 6개 단체가 식량구호지원과 영농자재지원을 포괄하는 인도적 지원 위주의 지원사업에 중점을 두고 있다. 넷째, 4개 단체가 식량구호지원과 농업개발지원을 병행하여 진행하고 있다. 다섯째, 2개 단체가 영농자재지원과 농업개발지원을 병행하여 수행하고 있다. 여섯째, 1개 단체가 농업개발지원 위주의 지원사업을 벌이고 있다. 일곱째, 전체적으로 볼 때 16개 단체가 식량구호지원에 참여하고 있고, 9개 단체가 영농자재지원에 참여하고 있으며, 7개 단체가 농업개발지원에 참여하고 있다.

초기의 대북 지원사업 유형과 현재의 대북 지원사업 유형을 비교할 경우 전체적으로 볼 때 △식량구호지원에 참여하는 단체의 수가 18개에서 16개로 2개 감소하였고, △영농자재지원에 참여하는 단체의 수가 5개에서 9개로 4개 증가하였으며, △초기에는 농업개발지원에 참여하는 단체가 없었으나 현재는 7개 단체가 참여하고 있다.

그리고 개별 민간단체별로 변화양상을 비교할 경우 다음과 같은 주요한 특징적 양상을 발견할 수 있다.

첫째, 초기부터 현재까지 식량구호지원이나 영농자재지원과 같은 인도적 지원 위주의 지원사업을 진행하고 있는 경우가 있다. 감리교서부연회, 국제옥수수재단, 남북나눔운동, 남북어린이재단, 대한예수교장로회총회, 북한동포돕기제주도민운동본부, 선한사람들, 재단법인 원불교, 조국평화통일불교협회, 좋은벗들, 천주교주교회의민족화해위원회, 한국국제기아대책기구, 한민족복지재단 등 13개 단체가 바로 그러한 경우에 해당한다. 이들 단체 가운데 일부를 제외하고는 모두 종교적 색채가 강한 단체라는 공통점이 있다. 인

도적 지원을 중요시하는 종교단체의 특성이 대북 지원사업의 유형에도 그대로 반영되고 있는 것으로 보여진다. 단 종교적 색채가 약한 예외적인 경우가 있는데, 국제옥수수재단의 경우 앞에서 살펴본 바와 같이 자체적으로 이미 북한 농업과학원과 옥수수시험재배 및 공동육종연구라는 농업투자협력사업을 시행하고 있으며, 대북 지원사업과 관련하여 일부 종교단체 및 민간단체·업체의 지원물품을 전달하는 창구기능만 수행하고 있기 때문에 이러한 기능을 여기에 포함시키게 된 것이다. 그리고 북한동포돕기제주도민운동본부의 경우 대북 지원사업의 초창기 단계에 있기 때문에 이같은 유형에 포함된 것으로 보여진다.

둘째, 초기에는 식량구호지원이나 영농자재지원과 같은 인도적 지원 위주의 지원사업을 진행하다가 현재에는 인도적 지원사업과 농업개발지원을 병행하는 경우가 있다. 새마을운동중앙회, 우리민족서로돕기운동, 월드비전, 한국이웃사랑회, 한국제이티에스 등 5개 단체가 이 경우에 해당한다. 이들은 초기의 인도적 지원 위주에서 점차적으로 농업개발지원의 비중을 강화시키고 있는 경우에 해당한다. 기존의 인도적 지원을 지속하면서도 농업개발지원의 비중을 강화하여 대북 지원사업의 새로운 변화를 시도하고 있는 것으로 파악되었다.

셋째, 처음부터 식량구호지원에는 참여하지 않고 영농자재지원에서 농업개발지원으로 사업내용을 변화시켜 가는 경우가 있다. 남북농업발전협력민간연대, 평화의숲 등이 이 경우에 해당한다. 이 2개 단체는 모두 대북 지원사업의 후발주자로서 처음부터 특정 전문분야에 대한 집중적인 지원과 협력성 지원사업을 목적으로 설립된 단체라는 공통점을 갖고 있다. 남북농업발전협력민간연대는 씨감자공급분야에, 평화의숲은 북한의 산림복구 분야에 각각 집중하여 대북 지원사업을 벌이고 있다.

#### 4) 인도적 지원의 주요사례

앞에서 살펴본 바와 같이 대북 지원사업의 내용 가운데 식량구호지원과 영농자재지원은 지원물품을 북한에 제공하고, 제공된 물품의 분배상황을 모니터링하기 위한 인적 교류가 이루어진다는 점에서 공통점이 있다. 차이점이 있다면 식량구호지원의 지원물품이

식량(농림축산물)이고, 영농자재지원의 지원물품이 영농자재 등이라는 점이다. 따라서 지원물품의 차이를 제외하고는 지원사업의 내용이 매우 유사하다는 점에서 본 연구는 두가지 지원유형을 인도적 지원으로 포괄하여 사례를 살펴보고자 한다.

인도적 지원의 경우 순수한 인도적 목적으로 지원되는 것으로써 식량(농림축산물)은 일반구호식량으로 사용되고, 영농자재 등은 농업생산용으로 사용되는 것이 일반적이다. 인도적 지원에 해당하는 대부분의 지원사례가 이같은 목적과 용도를 따르고 있다. 그런데 인도적 지원사례 가운데 지원동기와 지원용도에 있어서 특이한 경우가 몇가지 있다. 첫째 국내 잉여농산물의 지원하는 경우가 있으며, 둘째, 가공식품의 원료용으로 지원하는 경우가 있다. 이 두 가지 경우의 사례를 간략히 살펴보자.

### ① 국내 잉여농산물의 지원

인도적 목적에 따라 이루어지는 인도적 지원사례 가운데 국내 잉여농산물을 지원하는 경우가 있다. 이 경우에는 국내에서 과잉생산된 잉여농산물을 북한에 지원함으로써 국내 농산물의 가격안정에도 기여하고자 하는 점이 인도적 지원의 동기에 포함되어 있다고 보여진다.

이처럼 국내 잉여농산물의 지원 가운데 가장 대표적인 사례가 2001년 3월 농협중앙회가 사과, 배 등 과일류를 포함하여 약 12,000톤을 북한에 지원한 것이다. 농협중앙회는 사과, 배, 감자 등의 공급과잉으로 국내 가격이 급격히 하락하자 정부 및 농협이 수매비 축하고 있는 물량 가운데 사과 4,000톤, 배 3,000톤, 감자 5,000톤 등을 북한에 지원하였다. 농협중앙회가 지원한 12,000톤의 과일류 등의 수송에 필요한 비용의 대부분은 정부가 남북협력기금에서 지원하였다.

우리민족서로돕기운동이 1999년 12월부터 2000년 3월까지 계란 2,000만개, 감귤 3,701톤, 당근 2,000톤 등을 북한에 지원한 것도 잉여농산물 지원의 대표적인 사례로 꼽힌다. 우리민족서로돕기운동은 축협중앙회를 비롯하여 축산을 사랑하는 시민의 모임이 주관한 '트리플 2000' 캠페인을 통해 1999년 12월부터 2000년 3월까지 3차에 걸쳐 계란 2,000만개를 북한에 지원하였다. 또한 제주도와 제주지역 농민·시민·사회단체 등이 공동으로 참여하여 1999년 12월부터 2000년 2월까지 6차에 걸쳐 감귤 3,701톤과 당근 2,000톤 등

을 북한에 지원하였다.

당시 이루어진 감귤, 당근 등의 대북 지원을 토대로 제주도 및 제주지역 시민사회단체 관계자의 북한 방문을 통한 인적 교류가 활성화되면서 지방자치단체인 제주도와 제주지역내 농민·시민·사회단체가 중심이 되어 '북한동포돕기제주도민운동본부'를 결성하고 2001년부터는 독자적으로 인도적 대북 지원사업을 시행하고 있다. 지방자치단체인 제주도와 제주지역내 시민사회단체가 공동으로 참여하고 있는 북한동포돕기제주도민운동본부는 2001년에 통일부로부터 대북지원사업자로 선정되었으며, 감귤 10,000톤, 납치치어 10만 마리, 돼지중돈 등과 같은 대북 지원사업을 실시하였다.

그리고 2001년 7월에 이루어진 양파 572톤의 대북 지원사례도 국내 잉여농산물이 지원된 경우에 해당한다. 양파의 생산과잉으로 국내 양파가격이 급감하게 되자 전남지역내 농민·종교·사회단체가 '전남양파북한보내기운동본부'를 결성하고 우리민족서로돕기운동본부를 통해 2001년 7월 555톤의 양파를 북한에 지원하였다. 또한 지방자치단체인 무안군도 2001년 7월 우리민족서로돕기운동을 통해 23톤의 양파를 북한에 지원하였다. 이렇게 지원된 양파는 북한의 조선아시아태평양평화위원회를 통해 광주·전남과 자매결연을 맺고 있는 평안남도 지역 주민에게 분배된 것으로 파악되었다.

한편, 농림축산물에 해당하는 것은 아니지만 수산물인 미역의 경우에도 잉여생산물이 북한에 지원된 사례에 속한다. 2000년 9월부터 2001년 3월까지 전남 완도 및 고흥 일대에서 생산된 미역 가운데 2,023톤이 북한에 지원되었다. 이 경우에도 완도군, 고흥군을 비롯한 지방자치단체와 완도·고흥지역 미역 생산자 등을 중심으로 미역의 대북 지원이 이루어졌다.

이상에서 보듯이 1999년 감귤, 미역 등의 대북 지원이 이루어진 것을 계기로 하여 사과, 배, 감자, 양파 등과 같은 국내 잉여농수산물의 대북 지원이 이루어졌다. 특히 올해 3월 농협중앙회의 사과, 배 등 12,000톤의 지원은 대규모로 이루어진 사례로서 국내 농산물의 과잉생산으로 인한 가격하락을 최소화하기 위한 수단의 일환으로 대북 지원문제가 적극적으로 고려되고 있는 경향을 보여준다. 국내 잉여농산물의 대북 지원은 북한에 대한 인도적 지원 뿐만 아니라 국내 농산물의 가격안정에도 기여한다는 점에서 독특한 사례로 평가할 수 있다. 이미 지방자치단체인 제주도, 고흥군, 완도군 등은 일부 품목의 가격안정 차원에서 대북 지원을 시행한 사례와 경험을 갖고 있다.



아직까지 중앙정부 차원에서 국내 농산물 가격안정과 연계하여 잉여농산물을 대북 지원한 사례는 없지만 2001년 하반기부터 국내 쌀값안정을 이유로 쌀의 과잉재고물량 일부를 북한에 지원해야 한다는 논의가 진행되고 있다. 이제 국내 농림축산물의 대북 지원이 단순한 인도적 지원의 차원을 넘어서 국내 농산물의 가격안정이라는 농업정책과 연계될 수 있는 유효한 정책수단으로까지 고려되고 있는 상황이다.

## ② 가공식품의 원료용으로 지원

인도적 목적에 따라 이루어지는 인도적 지원사례 가운데 일반구호식량의 용도가 아니라 가공식품의 원료로 농림축산물을 지원하는 경우가 있다. 이 경우는 북한에 식품가공 설비를 설치하고 그에 필요한 원료(농림축산물)를 공급하는 사례이다.

가장 대표적인 것은 월드비전의 국수공장 운영사례이다. 월드비전은 일시적인 구호식량 보다는 안정적인 식량지원을 위한 가장 효과적인 수단으로서 북한지역내 국수공장건립을 지원하고, 국수공장에 원료를 안정적으로 공급하는 방식을 최초로 시행하였다. 지난 1996년 월드비전이 국수기계, 반죽기계 등 시설재와 부품 등을 제공하고 북한이 건물과 노동력을 제공하여 평원 국수공장을 설치하였다. 평원 국수공장은 1996년 12월부터 정상적으로 가동되어 국수를 생산하고 있는데, 하루에 지역주민 10,000명에게 한끼의 국수를 식량으로 제공하고 있다. 국수생산을 위해 월드비전은 국수공장에 1개월에 1회씩 밀가루 45톤과 전분 5톤 등을 지원하였다.

평원 국수공장의 운영이 긍정적으로 평가됨에 따라 월드비전은 북한과 합의하여 1997년부터 평남 개천, 평남 안주, 평북 선천, 강원 원산, 함남 신창 등지에 5개소의 국수공장을 추가로 설치하였다. 추가로 설치된 5개소의 국수공장 역시 월드비전이 국수기계, 반죽기계 등 시설재와 부품을 제공하고 북한이 건물과 노동력을 제공하여 설치되었다. 국수공장의 국수생산에 필요한 원료는 월드비전이 2개월마다 1회씩 지원하고 있다. 1개 국수공장에 지원되는 원료는 1회에 밀가루 90톤, 전분 10톤, 양념스프 3.2톤 등이다. 이들 5개소의 국수공장에서는 1개월에 총 250톤의 국수를 생산하여 인근 지역주민 50,000명에게 하루 한끼씩 국수를 제공하고 있다.

월드비전의 국수공장 설치 및 원료 지원은 인근 지역주민에게 지속적으로 꾸준하게

식량을 제공함으로써 인근 지역주민, 특히 아동의 영양상태가 호전되는 효과를 거두게 되었다. 이 사업에 대한 북한의 평가가 매우 긍정적으로 나타남에 따라 월드비전과 유사한 방식으로 국수공장 및 빵공장을 설치하여 원료를 공급하는 방식으로 대북 지원사업을 시행하는 민간단체가 등장하게 되었다.

1998년부터 조국평화통일불교협회가 국수공장 1개소를 설치하고 원자재를 지원하기 시작하였으며, 한국제이티에스는 나진선봉지구에 어린이 영양식 공장 1개소를 설치하고 원료를 지원하기 시작했다. 2000년에는 남북나눔운동이 국수공장 1개소를 설치하고 원자재를 지원하였으며, 한민족복지재단이 빵공장 1개소를 설치하고 원자재를 지원하기 시작했다. 2001년에는 남북어린이어깨동무가 어린이용 두유생산공장 1개소를 설치하고 원료를 지원하고 있으며, 우리민족서로돕기운동이 빵공장 1개소를 설치하고 무료급식사업을 시행하고 있다. 이에 따라 현재 북한 지역에는 남한의 민간단체가 지원하는 국수공장 8개소, 빵공장 2개소, 어린이영양식 공장 1개소, 두유공장 1개소 등이 있으며, 이 시설에 대해 민간단체는 시설기계 및 부품 등을 제공하고 밀가루, 전분, 콩, 스프, 설탕 등과 같은 원료를 지원하고 있다. 이 가운데 한국제이티에스의 어린이영양식 공장은 농업개발지원과 연계하여 시행되고 있는데, 그 내용은 농업개발지원의 사례에서 설명하기로 한다.

## 5) 농업개발지원의 주요사례

농업개발지원은 식량구호지원 및 영농자재지원과 같은 인도적 차원의 지원 보다는 상호간 협력차원의 지원이 더욱 강조된다. 형식적으로는 '지원'의 외형을 갖추고 있지만 내용적으로는 '협력'의 내용을 갖추고 있다는 점이 가장 큰 특징이다. 정확하게 표현하자면 협력성 지원사업이라고 할 수 있을 것이다.

현재 대북 지원 민간단체 가운데 새마을운동중앙회, 우리민족서로돕기운동, 월드비전, 한국이웃사랑회, 한국제이티에스, 남북농업발전협력민간연대, 평화의숲 등 7개 단체가 농업개발지원에 해당하는 9건의 사업을 시행하고 있다. 농업개발지원의 주요사례를 살펴보고자 하자.

### ① 주곡생산 지원사업(우리민족서로돕기운동, 새마을운동중앙회)

우리민족서로돕기운동은 2000년부터 농업기술협력사업을 대북 지원사업의 주요분야로 설정하고 북한의 10개 군을 선정하여 농업지원사업을 벌였다. 이 가운데 평양시 상원군, 평양시 중화군, 평양시 력포지역, 황해북도 사리원시, 황해남도 장연군, 평남안도 개천시, 평안남도 문덕군, 황해북도 봉산군 등 8개 군은 주곡(감자)생산 지원사업을 실시하고 1개 지역당 100ha씩 총 800ha규모의 경작지에 감자증산을 위한 씨감자, 농업용 비닐, 농약 등을 지원하였다. 그리고 자강도 강계시와 장강군은 잠업생산 지원사업 대상으로 선정하여 각 지역에 50ha씩 총 100ha규모의 뽕밭에 잠종, 비료, 농약, 잠구, 분무기 등의 영농자재를 지원하였다.

그리고 우리민족서로돕기운동은 2001년 3월 북한 농업과학원과 「남북농업기술협력에 관한 합의서」를 체결하고 2001년 남북농업기술협력사업의 주요분야로 △5개 협동농장에 대한 주곡생산 지원사업 △1개 시험장에 대한 잠업생산 지원사업을 선정하였다.

이 가운데 주곡생산 지원사업은 농업과학원 직영본원 시험협동농장(평양)과 4개 분원 시험협동농장(황해남도 해주시, 황해북도 사리원시, 평안남도 평성시, 평안북도 정주시) 등 5개 시험협동농장에 대한 주곡생산 지원사업으로 구성되어 있다. 이 사업의 시행을 위해 국내에서는 우리민족서로돕기운동과 새마을운동중앙회가 대북지원사업자로서 참여하고, 농기계 및 종자 등의 영농자재 지원을 위해 농협중앙회, 한국농기계공업협동조합, (주)농우바이오 등이 참여하고 있다.

주곡생산 지원사업의 주요 내용은 5개 시험협동농장에 국산 농기계를 지원하여 농업생산력을 복구하도록 지원하는 것이다. 이에 따라 2001년 4월부터 8월까지 모두 3차에 걸쳐 5개 시험협동농장을 합하여 총 500ha규모에 달하는 경작지에 경운기 100대 및 부속작업기 7종, 콤바인 15대, 이앙기 50대, 육묘상자 180,075개, 배추종자 100,000만봉, 무종자 100,000봉 등을 지원하였다. 또한 지원물자의 분배상황과 진행상황을 점검하기 위해 2001년 5월과 7월에 각각 7명의 대표단이 북한이 방문하였다.

특히 올해 실시되는 5개 시험협동농장 주곡생산 지원사업에는 국산 농기계의 지원을 통해 북한의 농업생산력 복구를 지원할 뿐만 아니라 국산 농기계의 북한 적응성 여부에 대한 시험사업도 포함되어 있어서 올해의 지원사업을 평가할 때 지원된 국산 농기계의

북한 적응성 시험결과도 점검하게 된다.

우리민족서로돕기운동 등이 2000~2001년에 추진한 주곡생산 지원사업은 아직까지 북한의 특정지역에 대한 영농자재 등의 집중지원이라는 성과밖에 거두지 못하고 있으나, 그동안 수차에 걸친 대표단의 방북을 통해 협력사업방안을 서로 협의하였고, 부분적으로는 남북농업기술자간에 기술교류가 이루어지는 성과를 거두고 있다. 우리민족서로돕기운동, 새마을운동중앙회 등은 주곡생산 지원사업을 통해 앞으로 북한 농업과학원과의 지속적인 사업협력관계를 모색하고 있으며, 국산 농기계의 북한 적응성 시험여부를 토대로 농기계의 교류협력을 활성화시킬 계획으로 있으며, 중장기적으로는 향후 본격적으로 추진될 농업투자협력의 기본적인 모델을 설정하고자 추진하고 있다.

## ② 잠업생산 지원사업(우리민족서로돕기운동)

우리민족서로돕기운동은 2001년 3월 북한 농업과학원과 「남북농업기술협력에 관한 합의서」를 체결함에 따라 5개 시험협동농장에 대한 주곡생산 지원사업과 더불어 1개 시험장에 대한 잠업생산 지원사업을 추진하고 있다. 잠업생산자재의 지원 및 잠업생산기술 지원을 위해 대한잠사회가 이 사업에 참여하고 있다.

2000년에는 자강도 강계시와 장강군 등 2개 지역의 뽕밭 100ha에 잠종, 비료, 농약, 잠구, 분무기 등의 영농자재를 지원하였으나, 2001년에는 평안북도 동림군 잠업시험장을 대상으로 50ha규모의 뽕밭에 잠실(간이), 생사검사기, 잠종(누에알), 비료, 농약, 잠업제 재료, 기타 자재 등을 지원하였다. 이에 따라 2001년 5월과 9월에 필요한 물자를 지원하고 10~11월경에 잠업기술진이 북한을 방문하여 올해의 사업을 평가하고 점검할 계획으로 있다. 잠업기술진의 북한 방문은 올해 지원된 잠업자재의 북한 적응성 시험결과를 점검하고 추가적인 협력방안을 모색하는데 그 목적이 있다.

우리민족서로돕기운동과 대한잠사회는 2000~2001년에 걸쳐 진행된 잠업생산 지원사업을 통해 북한의 잠업생산 분야에 대한 집중적인 지원과 함께 잠업기술자의 교류라는 성과를 거두었으며, 2001년부터는 국내 잠업자재의 북한 적응성 시험여부와 함께 잠업분야의 본격적인 협력사업을 모색하고 있다. 대한잠사회는 잠업분야의 남북협력을 위해 여러 경로를 통해 북한에 협력방안을 제안한 것으로 알려지고 있다.

### ③ 젓염소 및 시범목장 지원사업(우리민족서로돕기운동, 새마을운동중앙회)

북한은 식량위기가 본격화된 1990년대 중반부터 풀먹는 짐승기르기를 적극 장려하고 있으며, 이에 따라 1999년에 전국적으로 염소사육을 전문으로 하는 축산작업반·분조가 2,300개로 증가한 것으로 알려졌다. 또한 2001년에는 18,000ha의 초지가 조성되었고 10만마리의 염소가 증가한 것으로 알려지고 있다. 2000년에는 함경북도 함흥에 대규모 염소목장(청년염소목장)을 건설하고 2001년에는 함경북도 청진, 김책시, 은덕군과 황해도 사리원시, 강동군 등에 대규모 염소목장(혹은 복합목장)을 건설하고 있다.

북한이 젓염소를 장려하는 이유는 첫째, 다른 동물의 유제품에 비해 인간에게 소화흡수율이 뛰어나고, 둘째, 젓염소의 젖은 특별한 가공처리가 없어도 바로 식용이 가능하며, 셋째, 젓소에 비해 사양관리가 용이하고 대부분의 지역에서 생존력이 우수하여 식량 위기에 처한 북한의 실정에 적합한 품종이기 때문이다.

이에 따라 우리민족서로돕기운동, 새마을운동중앙회 등은 북한의 식량위기가 장기화됨에 따라 영양 취약계층인 임신·출산부, 영·유아 등에게 필요한 영양식을 제공하는 차원에서 지난 1999년부터 젓염소 및 시범목장 지원사업을 시행해 오고 있다. 1999년에 상원군 시범목장(용곡목장)에 젓염소 450마리를 지원한 것을 시작으로 2001년 1월까지 젓염소 1,010마리와 건초 100톤, 착유 및 가공시설, 유리병 44,000개, 병마개 150,000개, 운송용 냉동차 2대, 사료용 초지조성용 목초종자 및 비료 등을 지원하였다. 또한 6차에 걸쳐 축산(젓염소, 사료, 착유시설 등)전문가로 구성된 대표단이 북한을 방문하여 젓염소 목장 조성 및 젓염소 사육에 관한 기술적인 교류협력이 진행되었다. 그 결과 현재 상원군 시범목장에는 800마리의 젓염소가 사육되고 있는 것으로 알려졌다.

우리민족서로돕기운동, 새마을운동중앙회 등은 상원군 시범목장의 규모가 적정선을 초과함에 따라 상원군 시범목장은 우수한 젓염소의 종축을 보존하고 번식시켜 북한 각지에 보급하는 기지로 활용하기 위해 500마리만 유지하고 나머지는 인근 협동농장에 분양할 예정이다. 이에 2001년부터 북한 농업과학원 시범목장 및 분원 시험농장 5개소 등으로 젓염소 사육을 확대한다는 계획을 추진하고 있으며, 현재 황해북도 사리원시에 소재한 농업과학원 분원 시범목장을 비롯하여 평양, 평안남도 평성, 평안북도 정주, 황해남도 해주, 황해북도 사리원 등에 있는 농업과학원 분원 시험농장에 젓염소 목장 및 농

장을 조성하고 있다. 사리원의 시범목장에는 200마리의 젓염소를 공급하여 육종사업과 종축개량을 위해 활용하고, 나머지 5개 시험농장에는 젓염소 40마리씩 제공할 계획이다. 이를 위해 2001년 10월말경에 젓염소 100마리를 지원하고, 2002년 1월말에 젓염소 300마리 및 간이착유시설을 지원할 계획으로 있다.

젓염소 및 시범목장 지원사업이 확대됨에 따라 대규모 사육에 따른 사료조달 및 시설 운영의 어려움이 증대하고 있으며, 우수종자의 부족으로 인해 종축개량 등이 활성화되지 않아 생산성이 저하되는 문제점이 있고, 현재까지 젓염소의 사육두수를 늘리는데 집중하고 있어 젓과 산유, 버터 등의 유제품 생산이 차질을 빚고 있다는 점 등이 문제점으로 평가되고 있다. 그러나 젓염소 및 시범목장에 대한 지원사업을 통해 남북간 축산 분야 전문가 사이에 활발한 기술교류가 진행되었으며, 현재 양계 등을 비롯한 다른 분야까지 사업범위를 확장하는 문제에 대해 상호 협의중인 것으로 파악되었다. 이는 축산 분야와 관련한 향후 농업투자협력사업에서 좋은 경험축적이 될 것으로 기대되고 있다.

#### ④ 낙농개발 및 우유급식 지원사업(한국이웃사랑회)

북한에는 도단위별로 1~2개소의 국영 젓소목장을 보유하고 있으며, 그 규모는 초지 300ha, 경작지(옥수수 등 사료공급용) 150ha의 크기에 500마리 정도를 사육할 축사가 있으나 거의 절반 이하 수준의 젓소 보유에 단백질사료 공급이 어려워 우유생산은 거의 포기한 채 개별 목장단위로 200마리 정도 젓소의 생명유지에만 급급한 상황인 것으로 파악되고 있다. 게다가 우유생산기자재는 거의 전무한 상태이며, 착유기는 보급되지 않아 인부들이 1일 2~3회 직접 손으로 짜고 있으며, 생산된 우유는 가마솥에서 끓여 멸균하며, 운반차량이 없어 손수레로 직접 우유통을 인근지역 탁아소, 인민학교 등에 급식하고 있는 실정이다.

이에 한국이웃사랑회는 북한의 낙농개발사업을 지원하기 위해 1998년부터 4개 시범목장에 대한 젓소 및 낙농기술 지원사업을 시행하여 왔다. 1998년 3월에 한국이웃사랑회 대표단이 북한을 방문하여 우유급식 및 낙농개발 지원에 대해 합의하고 서울우유로부터 젓소구매계약을 체결하여 1998년 9월과 11월에 걸쳐 200마리의 젓소를 지원하였으며, 이 젓소들은 남포시 대안젓소목장, 용강군 용강젓소목장, 중화군 교잡소젓소목장, 강동

군 구빈리협동농장 등 4개 젓소목장에 안착되었다. 또한 1998년부터 2001년까지 젓소사육 및 우유생산에 필요한 사료, 젓소정액, 인공수정기기, 수의약품, 살초제, 우유멸균가마, 크림분리기, 우유운반통, 이표, 우유냉장운반차량 등의 기자재를 지원해 왔다. 한국이웃사랑회가 젓소 200마리와 단백질사료 등을 지원함에 따라 이들 시범목장의 젓소에서 1마리당 1일 10~27kg의 우유를 생산하게 된 것으로 알려졌다. 4개 시범목장에서 생산된 우유는 목장 인근지역 어린이 20,000명에게 공급되고 있는 것으로 파악되었다.

한국이웃사랑회는 젓소 및 각종 기자재의 지원을 통해 낙후된 북한의 낙농을 활성화시키는데 기여하였으며, 우유생산의 증가를 통해 인근 어린이의 영양상태를 개선하는데 성과가 있었다고 평가하고 있다. 그리고 한국이웃사랑회의 낙농개발 및 우유급식 지원사업을 통해 젓소사양전문가, 사료기술자, 인공수정전문가, 수의사 등 관련분야의 전문가들이 북한의 시범목장을 방문하여 진행상황을 점검하고 문제점에 대해 목장종사자들과 토론함으로써 낙농기술분야에 대한 인적교류가 자연스럽게 활성화되는 성과를 가져왔다. 일례로 사업의 초기에 북한측 시범목장 종사자들은 한국이웃사랑회가 지원한 대두박과 배합사료의 용도에 대해 의구심을 갖고 있었으나 전문기술자와의 토론 및 시험사양 등을 통해 배합사료의 효능을 인정함에 따라 최근에는 배합사료의 지원을 더욱 요청하고 있는 것으로 파악되었다.

한편 한국이웃사랑회는 약 4년여에 걸친 낙농개발 및 우유급식 지원사업을 통해 낙농분야에서의 본격적인 투자협력사업을 진행하기 위해서는 다음과 같은 점을 유의해야 한다고 제시하였다. 첫째, 젓소지원의 경우 현지적응의 문제가 가장 중요하므로 새끼 뱀젓소 보다는 육성우를 지원하여 적응한 후에 새끼를 낳는 것이 필요하다. 둘째, 북한의 경우 우유운반의 한계로 목장단위의 소규모 가공설비가 더욱 필요하기 때문에 북한 실정에 맞는 우유통, 가공설비, 냉장운반차량, 수동식 멸균가마, 착유기 등의 지원이 필요하다. 셋째, 사양지원 및 수의약품 지원의 경우 남북한의 기술수준과 용어의 차이를 고려하여 반드시 전문가의 기술교류를 통한 상호 협의가 필요하다. 넷째, 낙농개발의 부가적인 효과를 고려하여 축산분뇨를 활용한 대체비료의 사용에 대한 방안도 함께 고려한다면 사업의 효과를 더욱 증진시킬 수 있을 것이다.

한국이웃사랑회의 낙농개발 및 우유급식 지원사업을 통해 북한의 낙농산업 기술수준에 대한 개괄적인 파악이 가능해졌으며, 제한적이기는 하지만 낙농관련 전문가의 기술

교류가 진행되었다. 다만 북한의 낙농을 본격적으로 개발하기 위해서는 북한내 낙농단지 및 가공시설에 대한 투자가 이루어져야 하고, 북한내에서 생산된 낙농제품의 가격경쟁력을 활용할 수 있는 수출방안이 마련되어야 하며, 낙농기술분야의 지속적인 교류 및 남한의 우수한 기술을 지원하도록 해야 한다는 점이 중장기적인 과제로 남아 있다.

### ⑤ 수경재배 채소생산 지원사업(월드비전)

1998년 6월 월드비전은 조선아시아태평양평화위원회와 수경재배농법에 의한 채소생산 지원에 관한 합의를 도출하고 본격적인 채소생산 지원사업을 추진하였다. 이때 월드비전이 북한측과 합의한 내용은 △수경재배온실의 설치에 필요한 기자재는 월드비전이 제공하고 △평양시 만경대구역에 1,000평 규모의 시험용 수경재배온실을 설치하며, △온실의 설치이후에 월드비전이 농작물재배 전반에 대한 기술지도를 실시하며, △온실에서 1년에 3번의 수확을 위한 종자, 비료, 영농자재를 월드비전이 제공하며, △온실의 설치 및 관리를 위해 북한의 기술자를 호주에 연수시키는 것 등이었다.

월드비전은 북한측과의 합의에 따라 1998~1999년에 6차에 걸쳐 수경재배온실의 설치와 작물재배에 필요한 온실기자재, 시공장비, 비료, 농약, 채소종자 등을 북한에 지원하였다. 그리고 1998년 10월부터 온실설치를 시작하여 1999년 4월에 온실설치를 완료하였다. 비닐온실은 북한의 기후에 맞추어 남한 보다는 견고하게 설계되었다. 온실설치과정에는 한국과 호주의 기술자가 기술을 지원하였으며, 호주에서 연수한 북한기술자들이 현재 수경재배사업의 실무책임자로 전반적인 운영을 관리하고 있다.

1,000평 규모의 온실설치가 완료됨에 따라 1999년 4월에 오이(700평)를 비롯하여 참외, 호박, 토마토 등을 파종함으로써 수경재배에 의한 채소생산이 시작되었다. 1999년 6월에 오이를 첫 수확한 것을 시작으로 매일 1톤 정도 오이를 생산하여 인근 탁아소와 육아원, 병원 등에 분배하게 되었다. 월드비전의 수경재배 온실에서의 오이생산은 북한 인근지역 노지에서 생산량 보다 약 3배 많았으며, 생산된 오이의 품질 역시 월등히 우수하였다. 월드비전의 기술지도와 더불어 북한기술자들의 경험축적으로 인해 수경재배에 의한 온실채소생산이 상당한 수준에 도달하였으며, 현재 만경대구역에 설치된 1,000평 규모의 온실농장에서는 매일 평균 500~800kg의 오이와 토마토를 수확하고 있



는 것으로 알려지고 있다.

한편, 1999년에 시작된 수경재배 온실채소생산의 성과에 대해 북한측이 성공적으로 평가함에 따라 월드비전과 북한측은 2000년부터 평양 두루섬에 1,500평 규모의 온실을 추가로 설치할 것을 합의하였으며, 이에 따라 월드비전과 북한이 공동으로 2000년 11월에 두루섬에 1,500평 규모의 수경재배온실을 설치하고 2001년 3월부터 본격적인 채소생산을 시작하였다. 현재 두루섬의 1,500평 규모의 온실에서는 하루 평균 1.2톤의 오이를 생산하고 있다.

월드비전의 수경재배 채소생산 지원사업은 수경재배농업을 최초로 북한에 소개하고 그 기술을 전수하였다는 점에서 가장 큰 의의가 있다. 북한과 남한의 기술자 사이에 직접적인 기술교류가 이루어졌으며, 월드비전이 파견한 남한측 기술자에 의해 수경재배농법에 대한 기술지도가 이루어졌다는 점도 매우 의미가 있다. 비록 제3국 이기는 하지만 북한이 5명의 기술자를 호주에 연수시켜 수경재배온실에 관련된 기술을 습득하게 된 것도 북한의 농업개발지원과 관련하여 주목할 만한 성과라 할 수 있다. 월드비전은 이 사업의 성과를 바탕으로 북한측과 합의하여 2000년부터는 채소생산 이외에 수경재배에 의한 씨감자생산 지원사업도 추진하게 되었다.

#### ⑥ 씨감자생산 지원사업(월드비전)

월드비전의 씨감자생산 지원사업은 대북 지원 민간단체의 농업개발지원사업 가운데 가장 널리 알려진 사례에 해당한다. 월드비전은 수경재배 채소생산 지원사업이 북한측에 의해 성공적으로 평가받으면서 수경재배농업을 확대하여 2000년부터 씨감자생산 지원사업을 시행하기로 합의하였다. 이에 월드비전과 북한 농업과학원 사이에 2000년 3월 '씨감자 생산기술협력에 대한 합의서'가 체결되었다.

월드비전은 북한과의 합의에 따라 수경재배에 의한 씨감자생산 지원사업을 시작하였으며, 2000년 5월부터 씨감자 수경재배 온실 설치에 필요한 물자를 공급하고 온실시공에 관한 기술지도를 실시하여 2000년 8월에 수경재배 씨감자생산 사업장을 완공하였다. 평양 농업과학원내에 설치된 수경재배 씨감자생산 사업장의 규모는 1,500평 규모의 씨감자생산 온실 2개동, 400평 규모의 육묘장 및 순화온실 1개동, 5,000평 규모의 씨감자

소괴경 재배망실 1개동 등 총 4개동의 온실 9,400평에 달한다. 월드비전은 씨감자생산에 필요한 수경재배온실 및 조직배양실 설치에만 약 16억원을 투입하여, 수경재배온실 설비자재, 씨감자 조직배양설비, 관수설비, 씨감자 재배망실, 인공토양, 전압안정기, 온풍기, 발전기 등을 공급하였다. 또한 씨감자생산 수경재배온실에 필요한 비료, 농약, 종자, 검정시약 등의 자재는 월드비전이 공급하고 있다.

이 시설을 이용하여 감자 조직배양 및 씨감자 수경재배는 북한 농업과학원 연구자 및 월드비전의 전문가 등이 공동으로 시행하고 있다. 월드비전은 수경재배, 온실재배, 바이러스검정 등의 분야에 대한 기술지원단을 구성하여 2000년 3월부터 현재까지 약 20여차에 걸쳐 북한을 방문하고 기술지도와 협의를 시행하였다. 이 과정에서 감자 조직배양 분야, 조직배양묘 순화기술, 수경재배용 묘의 대량 생산기술, 수경재배에 의한 소괴경 생산기술, 감자 바이러스 검정기술, 망실 재배기술, 소괴경 및 씨감자 저장기술 등에 대해 집중적으로 남북 기술자간에 협의가 이루어졌다.

수경재배온실에서는 2000년 8월부터 씨감자재배를 시작하였으며, 2000년 11월말까지 약 1백만개의 씨감자를 생산한 것으로 알려졌다. 또한 이 씨감자를 소괴경 망실에서 증식한 결과 2001년 3월에는 5g이상 소괴경이 340만개, 1g이상 소괴경이 506만개 생산된 것으로 월드비전이 북한 농업과학원의 발표를 인용하여 밝혔다.

또한 북한은 월드비전의 수경재배 씨감자생산 기술을 활용하여 자신들이 목표로 하는 200,000ha의 감자재배면적에 필요한 씨감자를 공급하기 위해 2001년부터 감자 원종 생산 및 공급체계를 구축하고 있는 것으로 알려졌다. 북한이 구상하고 있는 씨감자공급체계는 “새품종육성 — 원원종생산 — 무바이러스 원종생산 — 채종포에서 씨감자 보급종 생산 — 협동농장의 감자생산”로 구성되어 있다. 이 과정에서 가장 중요한 것이 무바이러스 원종생산 체계인 것으로 알려졌다. 농업과학원 본원에서 원원종을 생산하여 이를 전국적으로 공급하기 위해 북한은 평양 농업생물학연구소, 대흥단 감자연구소, 함흥 농업과학원 분원(장진 감자연구소), 정주 농업과학원 분원 등 4개소를 지역별 무바이러스 원종생산기지로 선정하고 단계별로 구축해 나갈 계획인 것으로 알려졌다. 이들 원종생산기지에서 생산된 원종은 농업성에 이양되어 원종생산기지 인근 지역(채종포)에서 증식과정을 거쳐 보급종 씨감자를 해당 지역에 공급하는 체계인 것이다.

한편, 월드비전의 수경재배 씨감자생산 기술을 활용한 북한의 씨감자 공급체계 구축

에 대해 원종생산기지 구축에 필요한 막대한 비용, 원종생산단계에서 바이러스예방의 비적합성, 채종포단계에서의 바이러스 검정여부 등과 관련하여 수경재배 씨감자생산 기술에 대해 국내 씨감자분야 전문가 사이에 그 실현가능성과 경제적 효율성 측면에서 많은 논란이 있는 것으로 알려지고 있다.

### ⑦ 씨감자생산 지원사업(남북농업발전협력민간연대)

현재 월드비전의 수경재배 씨감자생산 지원사업외에 북한에 대해 씨감자생산 지원사업을 벌이고 있는 곳은 남북농업발전협력민간연대가 있다. 우리민족서로돕기운동, 새마을운동중앙회 등은 2000년에 북한 10개군 농업생산 지원사업을 벌이면서 주곡생산 지원사업의 일환으로 씨감자를 지원하였으나 2001년부터는 5개군 주곡생산 지원사업으로 변경하고 지원내용도 농기계를 중점적으로 지원하는 것으로 전환하였다.

농업개발지원사업을 수행하는 여타의 대북 지원 민간단체가 식량구호지원, 영농자재 지원, 농업개발지원을 병행하면서 점차적으로 농업개발지원에 중점을 두는 방향으로 전환해 나가고 있는 것과는 달리 남북농업발전협력민간연대는 처음부터 식량구호지원 및 영농자재지원과 같은 인도적 지원 보다는 농업개발지원 위주의 지원사업에 관심을 갖고 진행하였다. 이에 따라 남북농업발전협력민간연대는 1990년대 후반 북한의 감자증시정책과 효과적으로 연계할 수 있는 방안의 일환으로 씨감자생산 지원사업을 시행해 왔다.

남북농업발전협력민간연대는 북한의 조선아시아태평양평화위원회의 주선으로 농업과학원과 교류하여 1999년 씨감자 다수확품종 13종 150톤의 씨감자를 북한에 지원하였으며, 2000년에 410톤, 2001년에 1,000톤의 씨감자를 각각 북한에 지원하였다. 또한 매년 지원된 씨감자를 재배하는데 필요한 비료, 농약, 분무기 등의 영농자재도 지원해 왔다. 1999~2000년에 지원된 씨감자는 함경북도 온성군 남양협동조합에서 재배되었으며, 2001년에는 대흥단군에 지원되어 2002년 3월에 파종될 계획으로 있다. 남북농업발전협력민간연대는 국내 바이오텍씨감자(주)와 계약재배를 통해 중국 연변에서 씨감자를 생산하여 북한에 지원하는 방식을 이용해 왔다.

월드비전이 북한 지역내에 씨감자생산을 위한 수경재배온실을 설치하고 직접 씨감자를 생산하는 것과는 달리 남북농업발전협력민간연대는 씨감자생산기술에 대한 국내 전

문가들의 견해가 일치되지 못하고 논란이 있다는 점 때문에 특정한 기술을 북한에 직접 지원하기 보다는 생산된 씨감자를 지원하는 방식을 채택해 왔다. 남북농업발전협력민간연대는 지난 3년간의 농업개발지원사업을 토대로 씨감자생산 분야에 대한 북한과의 협력사업을 보다 확대하는 방안을 추진할 계획인 것으로 파악되었다.

### ⑧ 산림복구 지원사업(평화의숲)

평화의숲이 시행하고 있는 북한산림복구 지원사업은 국내 대북 지원 민간단체의 농업개발지원사업 가운데 유일하게 산림분야에 관련된 지원사업이다. 평화의숲은 남북농업발전협력민간연대와 마찬가지로 처음부터 농업개발지원 위주의 지원사업을 목적으로 결성되었으며, 그 분야를 북한의 산림복구 지원사업으로 선정하였다.

현재 북한의 북한의 산림면적 가운데 최소 12%에서 최대 16%까지에 해당하는 약 150만ha(45억평)에서 200만ha(60억평)에 해당하는 산지면적이 황폐화된 것으로 추정되고 있다. 이와 같이 북한의 산림이 대규모로 황폐화된 원인으로는 △에너지위기 △식량위기 △외화난 △자연재해 등이 복합적으로 작용한 것으로 알려지고 있다. 북한은 황폐화된 산림의 복구를 위해 '산림법 시행규정'을 제정하고 2001년부터 2010년까지를 산림조성 10개년 계획으로 설정하는 내각결정을 발표한 바 있다. 또한 북한은 산림복구를 위해 국제사회에 지원을 요청하였고, 이에 따라 현재 UNDP(유엔개발계획)의 AREP(농업복구 및 환경보호)사업, IFAD(국제농업개발기금)의 고지대 식량안보 프로젝트, 머시코 인터내셔널의 과수묘목 지원사업 등이 시행되고 있다.

국내에서는 동북아지역 산림자원의 중요성을 인식하고, 산림의 훼손, 자원조성 및 생태계 복원 등에 따른 문제를 공동으로 연구하고 해결하기 위해 1998년 11월 임학자, 환경운동가, 기업인, 사회지도자 등 100명이 참여하여 만든 동북아산림포럼에서는 2001년 6월에 UNDP와 양해각서를 체결하고 앞으로 2년간 UNDP가 주관하는 AREP에 75만달러를 지원하기로 하였다. 이에 따라 동북아산림포럼은 자강도 희천과 강원도 통천의 2개 양묘장 복구사업에 참여하게 되었다.

동북아산림포럼과는 별도로 북한 산림복구 지원사업을 전담할 조직의 필요성이 제기되면서 1999년 3월에 창립된 평화의 숲은 1999년 5월부터 현재까지 모두 7차례에 걸쳐

나무종자 165kg, 묘목 23만 그루 등 1,000ha규모를 조림할 수 있는 종자와 묘목 및 비료, 농약, 임업 관련 자재 등을 지원하였다. 그리고 2001년 3월에는 북한을 방문하여 1년에 150만본의 묘목생산이 가능한 노지양묘장, 온실양묘장을 지원하기로 합의하였고, 남북간 임업전문가 교류협력 및 우수한 종자·묘목 교환 등에 대해서도 협의하였다. 평화의숲은 온실양묘장 지원이 조림을 위한 묘목 생산 능력을 향상시키는 데 기여할 것으로 기대하고 있으며, 그 성과에 따라 계속 확대해 나갈 계획인 것으로 알려지고 있다.

평화의숲은 농업생산력의 향상 없이는 북한의 식량난을 근본적으로 해결할 수 없다는 사실 뿐만 아니라 농업생산력 복구를 위한 핵심적 문제의 하나로 황폐된 산림복구를 통해 농경지 유실 및 농작물 수확 감소 등의 피해를 최소화하는 점에 주목하고 있다. 이에 따라 평화의숲은 시급한 북한의 산림복구를 위해 △대홍수로 파괴된 14개 대면적 양묘장의 긴급 복구에는 정부가 나서야 하며, △대면적 양묘장의 부족을 보완하기 위한 200여개의 소면적 양묘장 건설은 지방자치단체나 민간단체의 몫이며, △북한 산림복구 지원에 필요한 약 3,000억원 규모의 재원을 확보하는 등의 과제를 제기하고 있다.

한편, 민간단체는 아니지만 지방자치단체로 강원도의 산림분야 지원사업도 좋은 사례로 볼 수 있다. 대규모 조림사업의 필요성 때문에 그동안 비중있게 다루어지지 않았지만 병해충 방제분야도 주목할 필요가 있다. 농업분야에서 북한이 절대적으로 부족한 농약 때문에 어려움을 겪고 있는 것과 마찬가지로 북한 당국은 산림분야에서도 방제약품의 부족으로 병해충의 확산피해에 대해 효과적인 대응을 하지 못하고 있는 현실이다. 방제분야에서는 소나무림의 피해확산을 막기 위한 솔잎혹파리 공동방제사업이 진행되고 있는데, 북한은 솔잎혹파리가 극심한 금강산 지역 3,000ha에 대한 방제사업을 요구했으나 강원도는 인력과 예산 등의 이유로 우선 2001년에 1,000ha에 대해서만 방제사업을 지원하고 내년부터 연차적으로 방제면적을 늘리기로 북한쪽과 합의했다.

### ⑨ 가공식품원료 계약재배(한국제이티에스)

한국제이티에스(JTS : Joint Together Society)의 가공식품원료 계약재배사업은 북한에 대한 식량구호지원을 하기 위한 목적으로 설치한 어린이영양식 공장의 원료를 북한 지역내에서 계약재배를 통해 공급하고 있다는 점에서 매우 독특한 사례이다.

한국제이티에스는 1997년 11월 북한측과 어린이 영양식 공급에 관한 사항을 합의하고, 라진선봉지구에 있는 11,000명의 어린이에게 공급할 목적으로 영양식 공장을 설치하여 1998년 3월부터 어린이영양식 공장이 가동되었다. 어린이영양식 공장을 운영할 초기에는 설탕과 분유 등의 원자재는 국내에서 공급하고, 쌀가루 및 옥수수가루 등은 주로 중국에서 구매하여 공급하였다. 그러나 한국제이티에스는 어린이영양식 공장의 안정적인 운영을 위해서는 북한지역내에서 원자재를 구입하는 것이 필요하다고 판단하였다.

이에 따라 한국제이티에스는 1998년 북한의 함경북도 온성군 지역 협동농장과 직접 계약재배를 추진하였다. 온성군 협동농장의 작물재배에 필요한 영농자재 등을 한국제이티에스가 지원하되, 그 생산물의 일부를 어린이영양식 공장의 가공원료 원자재로 공급하기로 계약을 체결하였다. 이때 온성군 협동조합과 체결한 계약 가운데 △한국제이티에스가 비료, 농약, 종자 등을 지원하고 기존의 북한식 농법인 영양단지 방식으로 재배하는 경우와 △한국제이티에스가 비료, 종자, 농약 이외에 농업용 비닐을 지원하여 피복재배 및 직파방식으로 재배하되 한국제이티에스가 중국 농업기술자를 파견하여 기술지도하는 경우 등 2가지의 재배형태를 계약하였다.

1998년 시범적으로 실시한 온성군 협동농장에서의 계약재배를 통해 한국제이티에스가 비닐과 농업기술을 지원하여 재배한 60ha에서의 수확량이 그렇지 못한 경작지에서의 수확량 보다 약 3~5배 정도 차이가 발생하는 것으로 자체조사되었다. 이에 따라 1999년부터는 온성군 이외에 라진, 선봉 등에서 3개 지역이 추가로 계약재배를 시행하게 되었으며, 한국제이티에스는 이들 4개 지역 협동농장 약 1,000ha에 옥수수와 벼농사를 지원하였다. 2000년에는 24개 협동농장 1,850ha로 계약재배 지원사업 규모가 증대하였다.

한국제이티에스가 이처럼 북한지역내 협동농장을 대상으로 어린이영양식 공장 가공원료 공급을 위한 계약재배를 확대할 수 있었던 이유의 하나로 라진선봉지구에 설치된 뉴욕제이티에스 상주사무소를 꼽을 수 있다. 이 상주사무소에는 4명의 중국 국적의 조선족이 상주하면서 한국제이티에스의 업무를 수행하고 있다. 또한 협동농장에 대한 피복재배 및 직파방식에 의한 농법에 관련된 기술지도 역시 중국 농업기술자를 파견함으로써 북한의 거부감을 해소할 수 있었다는 점도 하나의 성공요인이라 할 수 있다.

## IV. 민간 농업교류협력의 활성화방안

### 1. 민간 농업교류협력에 대한 평가

#### 1) 남북교역 측면에서의 평가

##### ① 남북교역규모의 확대

지난 1988년 대북한 경제개방 조치에 따라 남북간 경제교류협력이 시작된 이후 민간 농업부문의 남북교역 규모는 꾸준히 증대되어 왔다.

지난 10년간 민간 농업부문의 남북간 교역규모는 1991년의 5,054천달러에서 2000년의 69,782천달러로 약 13.8배 증가하였으며, 부분적인 증감현상에도 불구하고 전반적으로 그 규모가 증대되는 추세를 보였다. 1996년부터는 지속적인 증가경향을 보이고 있으며, 특히 1999~2000년에는 급격한 증가추세를 보였다. 이에 따라 1991~1997년에는 남북교역에서 민간 농업부문이 차지하는 비중은 약 5~6%에 불과하였으나, 1999~2000년에는 약 14~17%를 차지할 정도로 비중이 증대되었다.

민간 농업부문의 남북교역 규모가 확대되고 전체 남북교역 규모에서 민간 농업부문의 비중이 증가해 왔다는 점으로부터 지난 10년간 다른 분야에 비해 민간 농업부문의 남북교역이 비교적 활성화되어 왔다는 점을 알 수 있다.

##### ② 남북교역구조의 취약성

그러나 남북교역 규모의 확대에도 불구하고 민간 농업부문의 남북교역 구조는 매우 취약한 기반위에 놓여져 있다. 첫째는 남북교역의 편중현상이다. 1999~2000년에 남북교역에서 민간 농업부문의 비중이 급격히 증대한 이유는 △담배분야의 투자성 위탁가공교

역이 본격화되고 △농림축산물 및 영농자재 등의 대북 지원이 급격히 증대되었기 때문이다. 2000년 민간 농업부문의 교역규모는 총 69,782천달러인데, 이 가운데 담배분야의 위탁가공교역 10,522천달러와 농림축산물 및 영농자재 등의 대북 지원 25,794천달러가 각각 15.1%와 37.0%를 차지하고 있으며, 이 두 부분을 합한 교역규모가 36,316천달러로 전체 교역규모의 52.1%를 차지할 정도로 절대적인 비중을 차지하고 있다.

둘째, 단순 매매거래 위주의 교역형태이다. 상업적 이익을 목적으로 하는 거래성 교역 가운데 담배분야의 위탁가공교역을 제외하고는 농림축산물의 교역형태가 단순 매매거래 위주의 상업적 매매거래에 치중하고 있다. 2000년 농림축산물의 거래성 교역규모 42,987천달러 가운데 상업적 매매거래가 31,494천달러를 차지하였는데, 이는 담배분야의 위탁가공교역을 제외한 나머지 위탁가공교역 규모 971천달러에 비해 약 32.4배 높은 비중이다. 따라서 농림축산물의 거래성 교역은 대부분 단순 매매거래 위주의 상업적 매매거래 형태로 진행되고 있음을 알 수 있다. 또한 단순 매매거래 역시 반출 보다는 반입이 절대적인 비중을 차지하고 있다. 2000년 상업적 매매거래 규모 31,494천달러 가운데 북한산 농림축산물의 반입이 24,654천달러로 남한 농림축산물의 북한으로의 반출규모 6,840천달러에 비해 약 3.6배 이상 높았다. 이에 따라 농림축산물의 남북간 거래성 교역은 적자를 기록하고 있다.

셋째는 투자협력사업의 부진현상이다. 그동안 민간 농업부문의 투자협력사업은 모두 5건이 진행되어 왔는데 이는 전부 1998년에 협력사업이 시작된 것이다. 즉 1998년 이후에는 민간 농업부문의 신규 투자협력사업이 전혀 이루어지지 않았다는 점을 알 수 있다. 게다가 5건의 투자협력사업 가운데 2건은 사업초기단계에서 사업이 중단된 상태이며, 현재 이루어지고 있는 투자협력사업은 3건에 불과하다. 남북 상호간 공동의 이익증진을 위한 투자협력사업이 극도로 부진한 상황에서 대북 지원사업이 상대적으로 활발하게 이루어지고 있다는 점은 향후 민간 농업교류협력의 발전방향과 관련하여 매우 많은 시사점을 던져 주고 있다.

넷째, 교역주체의 소규모 영세성이다. 대북 지원사업을 제외하고 경제적 수익성을 목적으로 하는 상업적 매매거래, 위탁가공교역, 투자협력사업 등의 측면에서 민간 농업부문의 개별 규모가 소규모 영세성을 띄고 있다는 공통점을 안고 있다. 민간 농업부문의 투자협력사업규모는 전체 대북투자협력사업의 투자규모 279,540천달러 가운데 4.5%에



불과한 12,603천달러에 불과하였다. 또한 담배분야의 투자성 위탁가공교역을 제외한 나머지 위탁가공교역 및 상업적 매매거래 등에 관계하는 대부분의 업체가 소기업 및 영세기업의 수준에 있는 것으로 나타났다. 이에 따라 민간 농업부문의 거래성 교역은 건수에 비해 규모가 작을 뿐만 아니라 취급품목 및 교역업체의 불안정한 변동현상이 매우 높은 것으로 나타났다.

## 2) 거래성 교역에 대한 평가

### ① 거래성 교역의 성과

민간 농업부문의 거래성 교역에서 뚜렷한 성과를 발견하기는 어렵다. 굳이 있다면 지난 10년간 거래성 교역의 규모가 증대되어 왔다는 정도가 될 것이다. 상업적 매매거래와 위탁가공교역을 포함한 거래성 교역에서 민간 농업부문의 교역규모는 1991년의 5,054천달러에서 2000년의 42,987천달러로 약 6.5배 증가하였다. 1991~1995년에는 증가추세를 보였으나, 1996년부터 감소경향을 나타내었다. 그러나 1999~2000년에는 급격한 증가추세를 보이고 있다. 이에 따라 남북간 거래성 교역에서 농림축산물의 교역이 차지하는 비중은 크게 증가되었다.

비록 현재까지 진행된 농림축산물의 거래성 교역이 뚜렷한 성과를 거두지 못하였다고 평가되지만 교역 종사자들은 북한 내부의 제도적 장치가 마련되고 인프라가 충분히 구축될 경우 상대적으로 저렴한 북한의 토지용역비 및 임금수준 그리고 우수한 노동력의 질적 수준 등을 고려할 때 중장기적으로 농림축산물의 위탁가공교역(계약재배 포함)을 중심으로 거래성 교역이 활성화될 가능성이 높은 것으로 예측하고 있었다.

### ② 거래성 교역의 한계 및 문제점

그동안 진행되어 온 농림축산물의 남북교역이 상호 보완적인 협력관계에 기초한 교역이라기 보다는 북한산 농림축산물에 대한 호기심과 시세차익을 기대한 단순 상업적 목

적에 따른 교역이라는 점에서 큰 의미를 부여하기는 어렵다. 앞에서 언급한 바와 같이 단순 매매거래 위주의 물품반입이라는 교역형태가 절대적인 비중을 차지하고 있으며, 교역주체의 대부분이 소규모 영세업체 위주로 구성되어 있다. 이로 인해 소규모 영세업체는 해당 시기의 시세차익을 고려한 품목 위주로 북한산 농림축산물을 반입하기 때문에 취급품목이 자주 바뀌게 되며, 교역업체의 영세성 및 북한의 생산능력제한 등으로 건당 교역규모가 매우 영세한 것으로 나타났다.

그리고 민간 농업부문의 거래성 교역에서 현재 가장 큰 문제점으로 지적되고 있는 것이 중국산 농림축산물의 위장반입이었다. 중국산 농림축산물이 북한에 들어갔다 다시 빠져 나오거나 혹은 중개인을 통하여 북한 관계기관의 원산지증명서 등 관련서류만 확보하여 북한산 농림축산물로 위장반입되는 사례가 매우 많은 것으로 지적되었다. 그럼에도 불구하고 중국산 농림축산물의 위장반입에 대한 남북한 당국간 협력이 부재한 상태에서 남한측의 노력만으로는 이를 철저히 방지하는 것이 매우 어려운 현실이다.

다음으로, 남북교역과 관련한 북한 내부의 인프라 부족이 교역의 활성화에 큰 장애요인으로 지적되었다. 위탁가공교역의 경우 북한내 전력난으로 인해 겨울철에 특히 생산에 많은 차질이 초래되는 것으로 나타났다. 그리고 북한 내부의 운송체계가 제대로 갖추어져 있지 않고, 각 지역별로 시설 및 설비의 편차가 있으나 이에 대한 정보가 부족하기 때문에 생산 및 운송에 차질을 빚은 사례가 많았다. 또한 북한의 경우 해상운송에 대한 인프라가 특히 부족하다는 점이 해상운송에 전적으로 의존하고 있는 현행 남북교역의 활성화에 커다란 장애요인으로 작용하고 있다. 북한의 최대 선박접안능력이 2만톤에 불과하고, 컨테이너선 등의 특수선 전용부두가 없으며, 항만시설은 전반적으로 유지·보수가 제대로 되지 않아 매우 노후화되어 있고, 하역장비의 절대부족으로 하역작업은 인력에 의존하고 있는 것으로 알려졌다. 이에 따라 소규모로 취급되는 농림축산물의 특성상 북한에서 소량으로 물품을 반입할 경우에는 다른 화물이 반입될 때 함께 반입되기 때문에 납기지연과 부대비용이 많이 발생하였다. 뿐만 아니라 운송기간의 과다로 인해 반입되는 농림축산물의 부패에 따른 손실율도 매우 높은 것으로 지적되었다.

또한 교역에 관련된 북한 내부의 제도적 장치가 미비하여 피해를 보는 사례도 발생하고 있었다. 북한의 경우 L/C방식보다도 사전 현금결제계약을 선호하고 있으나, 사전송금 이후에 북한측의 계약불이행으로 남한측 업체가 피해를 보는 사례가 많았다. 최근

남북간 교역이 확대되면서 이같은 문제점은 많이 개선되었으나 아직도 일부에서는 이같은 피해사례가 발견되고 있었다. 그리고 북한산 농림축산물을 반입할 경우 물품의 하자로 인해 클레임이 발생한 것과 관련하여 대부분 남한측 반입업체가 피해를 감수하고 있는 것으로 지적되었다. 반입업체의 입장에서는 북한측과의 거래를 완전히 중단하지 않는 한 클레임에 따른 분쟁발생에 대해 피해를 감수하는 것이 일반적인 행태였다. 최근에는 반입업체가 클레임을 제기할 경우 북한측에서 일부 수용하는 경우도 나타났다.

### 3) 투자협력사업에 대한 평가

#### ① 농업투자협력사업의 성과

앞에서 살펴본 바와 같이 1995~2000년에 경제분야 협력사업자 41건의 승인 가운데 7건이 농업과 관련한 협력사업자였으며, 17건의 경제분야 협력사업 가운데 4건이 농업부문의 협력사업이었다. 이처럼 외형적으로는 다른 분야와 비교하여 비교적 민간 농업부문의 투자협력사업이 활성화되었던 것처럼 보인다. 그러나 농업부문의 대북투자협력사업 규모가 전체 경제분야 투자협력사업규모의 4.5%에 불과할 정도로 규모가 작았다. 게다가 담배분야의 투자성 위탁가공교역을 포함하여 총 5건의 투자협력사업 가운데 2건은 이미 사업이 중단된 상태이며, 현재 옥수수시험재재 및 공동품종육종연구, 제조담배가공 및 잎담배 계약재배, 온실(비닐하우스) 채소재배 등의 분야에서 3건의 투자협력사업만 진행되고 있다.

담배분야의 투자성 위탁가공교역을 포함하여 총 3건의 투자협력사업이 진행되고 있는 민간 농업투자협력사업의 제대로 된 성과를 평가하는 현 시점에서 어렵다. 그러나 어쨌든 남북간에 최초로 민간 농업부문의 투자협력사업이 진행되었다는 그 자체로서의 의미는 충분히 가진다고 보여진다. 민간 농업부문의 투자협력사업이 시작되었다는 사실 자체는 앞으로 이루어질 농업투자협력의 가능성을 열어 놓았기 때문이다.

그리고 민간 농업투자협력사업의 시행으로 남북간 농업기술교류가 이루어지는 성과를 거두었다. 현대야산의 금강산 영농단지 개발사업과 한국담배인삼공사의 한마음담배 공동생산은 남한의 온실시공·관리기술, 온실채소재배기술, 제조담배가공기술 등 북한으로

서는 새로운 기술을 소개하는 계기가 되었으며, 국제옥수수재단의 옥수수시험재배 및 공동품종육종연구는 옥수수재배기술과 옥수수종자의 남북간 교류에 기여하였다. 이같은 농업기술교류를 통해 남북간 농업기술의 차이점 비교, 남한 농업기술의 북한 적응성 여부, 남북 공동의 농업기술개발 등을 시도할 수 있는 계기가 마련되었다.

민간 농업투자협력사업의 또 하나의 성과는 한국담배인삼공사의 투자성 위탁가공교역이다. 첫째, 경제적 수익성 측면에서 남북 상호간의 공동이익을 증진시킬 수 있는 농업투자협력사업의 성공적인 사례를 창출했다. 둘째, 한마음담배 공동생산은 투자성 위탁가공교역이라는 농업투자협력사업의 새로운 방식을 창출하였다. 셋째, 한마음담배 공동생산은 농업부문에서 남북이 최초로 공동브랜드를 개발한 성과를 거두었다. 넷째, 제조담배인 한마음담배의 공동생산의 성과가 원재료인 북한산 잎담배의 계약재배로까지 교역의 범위가 확대되는 성과를 거두었다. 다섯째, 담배분야의 협력사업이 성과를 거둠에 따라 인삼분야의 새로운 협력사업을 모색하는 것으로 발전하는 성과를 거두었다.

그리고 현대아산의 금강산 영농단지(고성남새온실농장) 개발사업은 최초의 북한농장 개발사업으로서 의미가 있다. 북한농장개발사업을 목표로 추진되었던 두레마을영농조합법인과 백산실업의 투자협력사업이 사실상 실패한데 반하여 현대아산의 북한농장개발사업 사례는 앞으로 이루어질 북한농장개발사업에서 중요한 경험이 될 것이다.

## ② 농업투자협력사업의 한계 및 문제점

1998년에 5건의 민간 농업투자협력이 신규로 진행되었지만 그 이후에는 단 한건의 신규사례도 없이 기존 사업 가운데 2건이 사실상 중단되었다는 점에서 민간 농업투자협력사업이 매우 부진한 상태에 있다는 사실을 알 수 있다.

특히 두레마을영농조합법인과 백산실업의 투자협력사업 실패는 민간 농업투자협력에서 다음과 같은 문제점을 우리에게 시사해 준다. 첫째, 북한당국이 선교활동이 부가된 투자협력사업에 대해 라진선봉경제특구를 일시적으로 봉쇄할 정도로 체제에 위협적인 요소로 간주하였다는 점이다. 북한으로서는 경제적 수익성의 측면 보다도 체제의 유지에 더 큰 비중을 두고 있기 때문에 북한체제에 위협적인 요소가 가미된 농업투자협력사업에 대해서는 매우 수세적이고 방어적이라는 점을 확인할 수 있다. 둘째, 투자보장이 제도화되어 있지 않아 투자된 자본을 회수하기가 불가능하다는 점이다. 두레마을영농조

합법인과 백산실업은 일정규모의 자본을 투자해 놓은 상태에서 북한이 라진선봉경제특구를 봉쇄하고 투자협력사업을 중단함에 따라 투자했던 자본을 아직까지 회수하지 못하고 있다. 백산실업의 경우 투자자본 회수를 위해 다양한 방안을 모색하였으나 그 성과는 매우 미미한 상태이다. 이같은 투자보장의 문제는 2000년 12월에 투자보장을 명문화한 남북경제협력합의서가 체결되었기 때문에 남북 당국이 이를 조속히 발표시키는 조치를 취하고 부가적인 세부 부속합의서를 조속히 제도화할 때에 해결될 수 있는 문제로 보여진다.

그리고 민간 농업투자협력사업의 또 하나의 문제점은 경제적 수익성을 보장하는 사례가 매우 제한적이라는 점이다. 한국담배인삼공사의 담배 공동생산 및 잎담배 계약재배의 경우를 제외하고는 나머지 농업투자협력사업은 경제적 수익성과는 다소 거리가 있다. 국제옥수수재단의 옥수수시험재배 및 공동품종육종연구는 처음부터 경제적 수익성보다는 조사·연구를 목적으로 이루어진 투자협력사업이었을 뿐만 아니라 사업의 진행과정에서 국제옥수수재단이 대북 지원사업의 창구 역할을 수행하면서 투자협력의 측면보다는 지원 측면에 사업의 비중이 더 높게 된 것으로 평가된다. 또한 현대아산의 금강산 영농단지 개발사업의 경우 고성남새온실농장에서 생산된 채소의 수요처가 금강산관광지역에 국한되었기 때문에 금강산관광객의 감소에 따라 농장운영에 어려움을 겪게 되었다. 충분한 수요처를 확보하지 못할 경우 농업투자협력사업의 경제적 수익성을 보장할 수 없다는 점이 드러난 대표적 사례로 평가되고 있다. 이같은 사례외에도 불안정하고 열악한 물자수송체계, 전기·통신·에너지·도로 등 사회간접자본의 미비, 까다롭고 복잡한 행정절차, 북한의 농업실태에 대한 정확한 자료·정보의 부족 등이 경제적 수익성을 보장하기 어려운 현실적인 제약요건으로 작용하고 있다.

또한 민간 농업투자협력 사례에서 가장 큰 문제점은 아직까지 일반적인 민간 농업투자협력의 표본적인 사례가 없다는 점이다. 북한이 1998년 라진선봉경제특구를 일시적으로 완전 폐쇄한 경우에서 알 수 있듯이 현재까지 북한은 경제적 수익성의 측면보다 체제안정에 더 큰 비중을 두었기 때문에 민간 농업투자협력사업이 특수한 조건하에 매우 제한적으로 이루어지고 있다. 현재 진행되고 있는 국제옥수수재단, 현대아산, 한국담배인삼공사의 농업투자협력사업에 대해 일반적인 민간 농업투자협력의 표본적인 사례로 평가하기 힘든 이유도 같은 맥락에 있다. 국제옥수수재단의 경우 조사·연구를 목적으

로 하고 있기 때문에 농업기술교류 이외에 북한의 협동농장체제나 계획경제체제를 위협할만한 사업내용이 전혀 없기 때문에 현재까지 사업이 진행되고 있는 것으로 평가된다. 현대아산의 경우 남북한 당국의 정치적 고려가 크게 작용하고 있는 금강산관광 및 개발사업의 부대사업으로 진행되었기 때문에 금강산지역에 국한하여 농업투자협력사업이 비교적 수월하게 진행될 수 있었다. 한국담배인삼공사의 한마음담배 공동생산 역시 위탁가공교역의 형식을 취하고 있기 때문에 특별히 북한의 계획경제체제와 상치되는 측면이 없다는 이유가 크게 작용하였다. 따라서 민간 농업투자협력사업의 일반적인 형태라 할 수 있는 농림축산물의 계약재배 및 합작·합영 방식에 의한 농기업 공동운영 등의 표본적인 사례는 현재 전무한 상태라 할 수 있다.

#### 4) 대북 지원사업에 대한 평가

##### ① 민간 농업부문 대북 지원사업의 성과

민간 농업교류협력에서 그동안 가장 큰 성과를 보이며 발전한 분야가 바로 민간 농업부문의 대북 지원사업이라고 평가할 수 있다. 외형적 규모면에서 보더라도 1995~1997년 동안 4,524천달러에 불과했던 민간 농업부문의 대북 지원규모가 2000년에는 25,794천달러로 급격하게 증대되었다. 또한 지원사업의 내용면에서도 초기에는 식량(농림축산물) 등 농림축산물 위주의 식량구호지원이 절대적인 비중을 차지하였으나, 최근에는 식량구호지원과 함께 영농자재 등을 위주로 하는 농업생산지원의 비중이 더 크게 나타나고 있으며, 특히 소규모 시범성 협력사업으로 농업개발지원의 비중이 급격히 증대되고 있는 것으로 나타났다.

민간 농업부문 대북 지원사업의 가장 큰 성과는 북한의 식량위기 완화에 기여함으로써 지금까지 북한과의 신뢰구축 및 민간 농업교류협력에 주도적인 역할을 수행해 왔다는 점이다. 1995년부터 시작된 민간 농업부문의 대북 지원은 매년 지속적으로 꾸준히 증대되어 왔다. 비록 민간단체별로 대북 지원규모가 축소되거나 중단되는 경우도 일부 있었지만 전체적으로 볼 때 대북 지원사업 규모가 지속적으로 유지·증대됨으로써 북한

과의 상호 신뢰도를 높여온 것으로 평가할 수 있다. 교역품목과 교역규모가 불안정한 단순 매매거래 위주의 상업적 매매거래나 그 규모면에서 아직 정착되지 못하고 있는 위탁가공교역 및 농업투자협력사업과 비교할 때 민간 농업부문의 남북한 신뢰구축 및 농업교류협력은 사실상 대북 지원사업이 주도해 왔다고 평가해도 별다른 무리가 없다.

이처럼 민간 농업부문의 대북 지원사업이 발전할 수 있었던 가장 큰 요인은 정부의 일관된 대북포용정책과 민간단체 지원시책이었다. 국민의 정부 출범 이후 일관되게 대북포용정책을 유지함으로써 민간단체가 보다 안정적으로 대북 지원사업을 시행할 수 있었으며, 특히 1999년 2월 민간단체의 직접적인 대북 지원 허용조치와 통일부의 남북교류협력기금 지원은 민간단체의 대북 지원사업을 활성화시키는 직접적인 계기가 되었다. 정부는 1999년부터 민간단체가 독자창구를 통해 대북 지원하는 것을 허용하고 남북교류협력기금을 지원하였으며, 2001년 현재까지 19개 단체를 대북지원사업자로 선정하고 남북교류협력기금에서 대북 지원사업을 지원하고 있다.

민간단체의 대북 지원사업 활성화는 다음과 같은 성과를 발생시켰다. 첫째, 인적교류가 확대되었다. 민간단체의 직접적인 대북 지원은 분배확인, 모니터링 등의 차원에서 민간단체의 북한방문을 활성화시켰으며, 이를 통해 민간 농업부문의 인적 교류의 횟수와 규모가 급격하게 확대되었다. 둘째, 인적 교류의 활성화로 대북 지원에 따른 북한 지역 접근성이 개선되었다. 지원규모의 증대와 인적 교류의 활성화는 종전에 비해 모니터링, 분배확인, 현장방문 등의 측면에서 투명성과 접근성의 제한을 부분적으로 개선하는 효과를 가져왔다. 셋째, 인적 교류의 활성화로 북한농업에 대한 지식과 정보의 축적이 확대되었다. 북한 방문의 회수, 규모, 분야, 지역 등의 측면에서 인적 교류가 확대되면서 북한농업의 실태에 대한 지식·정보·자료의 축적이 그 이전에 비해 크게 증대되었다. 넷째, 감귤, 사과, 배, 감자, 계란 등의 지원사례에서 나타나듯이 국내 농림축산물을 가격안정 차원에서 국내 잉여 농림축산물을 지원하는 사례도 나타났다. 특히 쌀의 과잉재고 처리문제와 사과, 배, 감자 등의 대규모 지원에서 알 수 있듯이 대북 지원사업이 국내 농산물가격의 안정을 위한 정책적 차원에서도 고려되기 시작하는 수준에 이르렀다.

특히 민간단체의 대북 지원사업 및 민간 농업부문의 인적 교류 활성화는 다양한 형태의 협력성 지원사업 형태로까지 발전하는 성과를 거두었다. 인적 교류의 활성화로 북한 농업의 실태에 관한 지식과 정보가 축적되고, 북한측의 요구사항과 기대수준에 대한 파

악이 부분적으로 가능해 지면서 민간단체를 중심으로 다양한 형태의 실험과 모색이 활발하게 이루어졌다. 이에 따라 특정 지역이나 특정 분야를 대상으로 집중적인 농업개발 지원이 다양하게 이루어지면서 다음과 같은 파생효과를 거두었다. 첫째, 농업기술교류의 분야가 다양하게 확대되었다. 작물별(감자, 옥수수, 축산, 잡곡, 채소, 산림 등)·생산요소별(농기계, 종자, 온실설비·자재 등)·재배기술별(수경재배, 직파재배, 하우스재배 등)로 다양한 분야의 농업기술교류가 이루어지고 부분적으로 농기계, 종자, 영농자재 등의 북한 적응성 여부에 대한 시험도 진행되었다. 이는 앞으로의 농업기술교류협력에 중요한 기초자료와 경험지식을 제공할 수 있을 것으로 기대된다. 둘째, 특정 지역 및 분야에 대한 지속적인 인적교류 및 농업기술교류는 북한농업의 실태를 더욱 구체적으로 파악할 수 있는 기회를 제공하였다. 농업과학원, 지역별 협동농장, 시범농장 및 시범목장 등과 연계한 집중적이고 지속적인 농업개발지원사업은 해당 지역·분야의 종사자들과의 신뢰 구축에 훌륭한 기회를 제공함으로써 북한의 대외적·정치적 입장 이외에 농업부문을 중심으로 하는 현장단위의 구체적인 요구사항과 기대사항을 파악할 수 있도록 하였다.

이에 따라 민간 농업부문의 대북 지원사업이 식량구호지원 및 영농자재지원 등과 같은 인도적 차원의 지원 위주에서 벗어나 다양한 형태로 북한의 농업개발을 지원하고 참여하는 농업개발지원으로 전환이 이루어지고 있다. 기존 농업투자협력사업의 한계와 문제점을 극복하기 위한 민간단체의 새로운 접근방법으로서 협력성 지원사업은 다양한 실험과 시행착오 등을 통해 본격적인 농업투자협력사업의 전개에 많은 기초지식과 기초자료 및 경험을 전달할 수 있을 것으로 기대되고 있다.

마지막으로 민간 농업부문의 대북 지원사업의 필요성에 대해 정부와 북한 모두 그 효용성을 인정하는 성과를 거두었다. 국민의 정부 출범 이후 일관된 대북포용정책에도 불구하고 6·15공동선언 및 남북정상회담이 성사되기까지 2년 이상의 기간이 소요되었으며, 이 기간동안 남북관계의 신뢰구축과 지속적인 교류협력을 유지해 나가는데 있어서 민간 농업부문의 대북 지원사업이 일정한 역할을 수행하였다. 뿐만 아니라 2001년 미국 부시 행정부의 출범과 더불어 북미관계에 일정한 긴장관계가 조성되고 남북의 당국간 교류협력이 잠시 정체되어 있을 때에도 남북의 지속적인 교류협력을 유지해 나가는데 민간 농업부문의 대북 지원사업이 일정한 기여를 하였다. 또한 북한도 정부 차원의 교류협력이 부진한 상황하에서도 민간 차원의 대북 지원사업이 지속적으로 유지·증대되



는 성과를 긍정적으로 평가하여 민간단체의 북한 방문 및 지역·주민 접근성을 부분적으로 개선하는 조치를 취하고 있다. 그리고 그동안 진행된 대북 지원사업에 대한 북한의 적응여부와 신뢰증진을 바탕으로 다양한 형태의 농업개발지원사업에 관심을 표명하며 협력사업 추진을 받아들이고 있다.

## ② 민간 농업부문 대북 지원사업의 한계 및 문제점

민간 농업부문 대북 지원사업의 지속적인 유지·확대에도 불구하고 민간 농업교류협력에 대한 북한 당국의 기본 인식에 큰 변화가 없다는 점이 가장 큰 한계로 작용하고 있다. 첫째, 그동안 민간단체의 북한 방문 및 지역·주민 접근성에 있어서 부분적인 개선조치를 취하기는 하였지만 아직도 국제NGO와 비교하여 남한의 민간단체에 대해 차별적인 대우를 취하고 있다. 가장 대표적인 것이 남한의 민간단체에 대해서는 북한에 상주사무소를 설치하는 것을 허용하지 않고 있으며, 지역·주민에 대한 접근성에 있어서도 국제NGO에 비해 상대적으로 많은 제한을 두고 있다는 사실이다. 둘째, 민간 농업교류협력에 대한 북한의 기본입장이 '좁고 깊게 느리게'로 표현되는 것에서 알 수 있듯이 자칫 체제유지를 위협할 수도 있는 민간 농업교류협력의 급격한 진전이나 무분별한 확대에 대해서는 방어적이고 제한적인 자세를 취하고 있다. 이같은 사실은 북한당국이 △선지원 후협력을 강조하고 △최근 소규모의 많은 지원건수 보다는 대규모의 적은 지원건수를 선호하고 있다는 점에서 확인할 수 있다. 민간 농업부문의 대북 지원사업에 대한 이같은 북한 당국의 제한조치는 체제유지 차원에서 취해진 조치로서 민간 농업교류협력의 활성화에 가장 큰 제약요인이 되고 있다.

그리고 민간 농업부문의 대북 지원사업에 참여하는 민간단체의 경우에 다음과 같은 문제점을 안고 있으며, 이로 인해 민간 농업부문의 대북지원사업의 유지·확대에 많은 제약요인이 발생하고 있다. 첫째, 증가하는 대북 지원사업에 필요한 재정이 충분히 확보되어 있지 않다. 일반 국민을 대상으로 하는 모금활동과 일부 지방자치단체 및 민간기업의 후원으로 이루어지는 민간 농업부문 대북 지원사업이 필요한 재원을 조달하는 측면에서 최근 어려움을 겪고 있으며, 이로 인해 소규모 시범성 협력사업인 농업개발지원사업의 유지·확대에 어려움을 겪고 있는 것으로 파악되었다. 둘째, 민간단체의 농업부

문에 대한 전문성이 충분히 확보되어 있지 않다. 민간 농업부문의 대북 지원사업을 주관하는 민간단체의 경우 농업부문에 대한 전문성이 부족하여 초기 시행착오를 겪는 경우가 많았다. 그동안 민간단체는 사업부문별로 해당 농업분야의 전문가를 참여시켜 기술자문을 구하는 방식으로 대처해 왔으나 민간 농업교류협력에 필요한 다양한 전문가집단을 포괄하지 못하고 있다. 대북 지원 민간단체와 기술·정책·경제·경영 등 각 분야별 농업전문가집단이 효과적으로 결합되지 못하고 있는 것이 현실이다. 셋째, 민간 농업부문의 교류협력사업에 대한 정보교환 및 의사소통의 체계가 제대로 확립되어 있지 않다는 점이다. 그동안 민간 농업부문의 대북 지원사업과 관련하여 상호간 협의기구가 부재한 것으로 인해 민간단체 상호간에 자원확보와 북한접촉 및 사업분야 선정 등의 측면에서 경쟁하는 경우도 부분적으로 나타났으며, 조속한 사업성과를 기대한 나머지 북한측과의 접촉에 있어서 소위 '뒷거래'하는 경우도 있었던 것으로 알려지고 있다. 심지어는 북한측과의 접촉창구 마련을 위해 중개인에게 의뢰할 경우 민간단체와 북한측의 의사소통이 제대로 이루어지지 않아 사업의 성과를 거두지 못하거나 중도에 포기하는 경우도 발생하였다. 이같은 문제점을 해소하기 위해 대북 지원사업에 참여하고 있는 25개 민간단체가 2000년에 대북지원민간단체협의회라는 협의창구를 결성하였으나 아직까지 실무적인 절차와 경과에 대한 정보교환 및 정책건의 수준에 머물고 있다. 넷째, 신규로 민간 농업교류협력에 참여할 수 있는 기회가 매우 제한되어 있다는 점이다. 신규로 민간 농업교류협력에 참여하고자 할 경우 △북한과의 교섭창구 부재 △북한에 대한 정보의 부재 △남북교류협력기금 지원의 신규단체 배제 등으로 인해 민간 농업부문의 대북 지원사업에 신규로 참여하는데 있어서 많은 장벽이 조성되어 있다. 이외에 불안정하고 열악한 북한 내부의 수송체계, 까다로운 행정적 절차 등은 다른 분야와 마찬가지로 민간 농업부문의 대북 지원사업의 활성화에 장애요인이 되고 있다.

## 2. 민간 농업교류협력의 발전방향

### 1) 민간 농업교류협력의 주도성 문제

민간 농업교류협력은 농림축산물의 상업적 매매거래, 농업부문의 위탁가공교역, 민간 농업투자협력사업, 민간 농업부문의 대북 지원사업으로 이루어진다.

이 가운데 단순 매매거래와 단순 위탁가공교역 등 거래성 교역은 '경제적 수익성'이 목적인 동시에 사업시행여부의 판단기준이 된다. 무관세 거래의 잇점과 국내에서의 시세차익을 기대하는 소규모 영세업체가 거래성 교역을 주도하고 있기 때문에 교역의 안정성과 지속성이 매우 낮다는 단점이 있으며, 특히 이들 소규모 영세업체는 북한 농업 개발 및 남북 농업협력을 주도적으로 이끌어 나갈 능력과 인식이 결여되어 있다. 따라서 현재 상업적 매매거래와 단순 위탁가공교역을 주도하고 있는 소규모 영세업체는 주어진 남북관계의 상황에 수동적으로 적응하여 교역을 진행할 뿐이며 민간 농업교류협력에 있어서 수동적이고 보완적인 기능만 수행할 것으로 판단된다.

그리고 민간단체 중심으로 진행되는 농업부문의 대북 지원사업은 그동안 남북 농업교류협력의 주도적 역할을 수행해 왔다는 긍정적인 성과에도 불구하고 '소규모'와 '지원'이 갖는 기본적인 한계로 인해 남북 공동의 상호이익을 도모할 수 있는 본격적인 농업협력의 발전을 주도해 나가기에는 뚜렷한 한계가 있다고 보여진다. 국민의 모금, 민간기업의 후원·협찬, 정부의 지원 등을 통해 재원을 조달하는 민간단체의 특성상 소규모의 사업을 시행할 수밖에 없으며 본격적인 농업협력에 필요한 대규모의 투자재원을 조달할 수 없는 한계가 있다. 또한 공동의 상호이익을 증진시키는 측면 보다는 인도적 지원 및 상호 신뢰증진에 중점을 두는 지원사업의 특성상 본격적인 농업협력의 전제조건이라 할 수 있는 경제적 수익성 혹은 투자의 타당성을 보장할 수 없는 한계가 있다. 특히 농업협력사업에 참여하는 각 주체들이 균형적 지위와 역할, 책임과 권한을 부여받을 수 없다는 점이 지원사업의 한계점이다. 그렇기 때문에 소규모 시범성 협력사업의 성격을 갖고 진행되는 농업개발지원사업 역시 기본적인 '지원'의 한계로 인해 공동의 상호이익을 직접적으로 창출하기 보다는 다양한 실험과 모색에 초점을 맞출 수밖에 없으며, 해당

사업의 운영과 관리에 직접 참여하지 못하고 모니터링 중심의 확인 및 검증, 기술적 자문 및 조언의 차원에 그칠 수밖에 없다.

이런 측면에서 본격적인 남북간 농업협력을 주도할 수 있는 것은 농업투자협력사업이라고 보여지며, 농업투자협력사업을 발전시키는 측면에서 민간 농업교류협력의 발전방향을 모색해야 할 것이다. 또한 대북지원사업과 거래성교역에 해당하는 분야의 교류협력을 보다 활성화시킬 수 방안도 함께 모색해야 할 것이다.

## 2) 농업투자협력사업의 제약요인

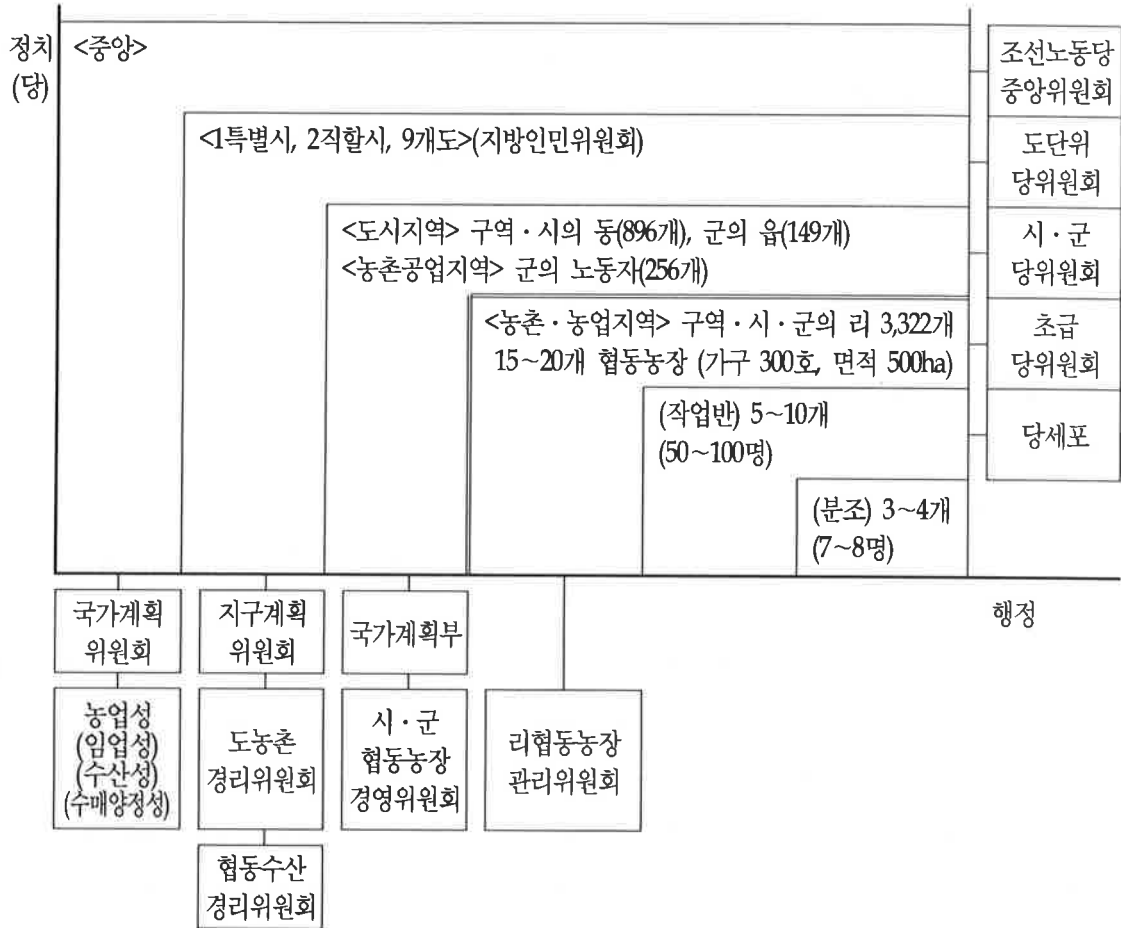
비록 농업투자협력사업이 앞으로 남북간 농업교류협력을 주도해 나갈 수 있는 분야라고 할 수 있지만 아직까지 민간기업·단체가 주체가 되는 본격적인 농업투자협력사업의 여건은 제대로 성숙되지 않은 상태이다.

농업투자협력사업의 활성화에 가장 큰 제약요인으로 작용하고 있는 것이 방어적이고 수세적인 입장을 취할 수 밖에 없는 북한체제의 현실적 상황에 있다.

1999년 현재 북한의 행정구역은 1특별시, 2직할시, 9개도로 구분되어 있다. 그런데 북한의 농업·농촌지역은 행정체계에서 '리단위'를 가리킨다. 1999년 현재 북한에는 행정체계상 총 3,322개의 리단위가 존재하고 있다. 특징적인 사항은 대도시를 비롯하여 모든 시·군단위에 모두 '리'를 갖고 있다는 점이다. 이는 북한의 전통적인 자립적 민족경제 노선에 따라 대도시와 시·군단위가 모두 자립적으로 식량을 조달할 수 있는 체계를 갖추어야 한다는 필요성에 의해 형성된 것이다. 평양을 비롯하여 모든 대도시 및 시·군도 식량조달의 배후기지로써 '리'에 해당하는 농업·농촌지역을 갖고 있는 것이다.

이와 같은 농업·농촌지역의 현황을 북한 행정체계와 연계하여 체계화하면 <그림 4-1>과 같이 정리할 수 있다. 이에 따르면 1개 군에는 보통 15~20개의 리가 있으며, 1개 리에 1개의 협동농장이 있다. 따라서 1개 군에는 평균 15~20개의 협동농장이 분포하고 있다. 1개 협동농장은 보통 300가구로 구성되어 있으며, 약 500ha의 농지규모를 갖고 있다. 1개 협동농장 내부에는 5~10개의 작업반이 있으며, 1개 작업반은 3~4개의 분조로 구성되어 있다. 따라서 1개 협동농장 내부에는 최소 15개에서 최대 40개에 이르는 분조를 포함하고 있다.

<그림 4-1> 북한의 행정체계와 농업·농촌



※ 자료 : 최양부, 우리식 사회주의 농업·농촌에 대한 올바른 이해(2001)

그런데 이와 같은 협동농장체계는 북한의 조선노동당 관리체계와 직접적으로 연계되어 있을 뿐만 아니라 국가정부의 농업성 → 도단위 농촌경리위원회 → 시·군단위 협동농장경영위원회 → 리단위 협동농장관리위원회 등으로 이어지는 행정적 연계체계를 갖고 있다는 점에서 매우 특징적이다. 북한의 협동농장체계가 조선노동당의 각급 당조직 운영체계와 직접적인 대치관계를 형성하고 있으며, 북한의 일반적인 지방행정체계와 분리되어 독립적인 행정체계를 갖고 있다는 점에서 북한의 협동농장체계는 북한의 체제관리체계와 직접적인 상관관계를 맺고 있다고 평가할 수 있다.

그동안 북한이 협동농장에 대한 다양한 형태의 민간 농업교류협력에 대해 제한적 혹은 방어적으로 대응할 수밖에 없었던 이유가 바로 여기에 있다. 이 점은 앞으로도 북한이 체제유지에 대한 자신감을 상당수준으로 회복하기 이전까지는 현재와 마찬가지로 협동농장을 직접적인 대상으로 하는 민간 농업교류협력에 대해 제한적 혹은 방어적으로 대응할 수밖에 없다는 시사점을 제시해 준다.

앞서 살펴 보았던 두레마을영농조합법인과 백산실업의 농업투자협력사업이 실패한 사례에서 이 같은 점은 분명하게 드러나고 있다. 북한이 경제특구로 개방하였던 라진선봉지역이 농어촌 선교문제로 인해 1998년말부터 한시적으로 완전히 폐쇄된 바 있으며, 당시 이 지역에서 협동농장을 대상으로 농업투자협력사업을 시행하던 두레마을영농조합법인과 백산실업은 결국 사업을 중단할 수밖에 없었다. 그 이후로 합작·합영 방식에 의한 농업투자협력사업은 단 한 건도 시행되지 못하고 있다. 협동농장을 대상으로 하는 본격적인 농업투자협력사업에 대해 북한이 체제 유지 차원에서 아직까지 방어적인 태도를 취하고 있기 때문이다.

현재 농업투자협력사업으로 시행되고 있는 국제옥수수재단의 옥수수시험재배 및 공동육종연구사업, 현대아산의 고성남새온실농장, 담배인삼공사의 담배 공동생산 및 잎담배 계약재배 등은 직접적으로 북한의 협동농장과 연계되어 있지 않을 뿐만 아니라 체제유지에 별다른 위협요소를 갖고 있지 않기 때문에 북한측이 농업투자협력사업을 지속적으로 유지하고 있는 것으로 볼 수 있다. 그러나 앞서서도 언급했지만 이 세 가지 농업투자협력사업은 각각 특수한 조건하에서 시행되고 있는 제한적인 사례이며, 협동농장을 대상으로 하는 농업투자협력사업의 사례로 일반화할 수 없는 특징이 있다.

또한 북한의 농업·농촌은 협동농장, 국영농장, 연합기업소 등과 같은 3가지 유형을 갖고 있다. 기본적으로는 전인민적 소유를 의미하는 국유화의 방향으로 나아가고 있지만 모두가 그런 것은 아니다. 현재 약 3,000여개의 협동농장이 여전히 존재하고 있고, 약 1,200여개의 국영농장도 활동하고 있다. 이 농장들은 갈수록 기업화되고 규모화되고 있으며, 특히 국영농장의 경우 국내에서 생각하는 것보다 훨씬 더 기업화된 단위로 운영되고 있다. 국영농장은 곡물분야 보다는 과일·축산분야가 더 많은 비중을 차지하고 있으며, 최근의 타조농장건설에서 나타나듯이 거대화된 시설을 갖추고 있다.

국영농장 및 연합기업소 등의 농업시설은 국내에 비해 훨씬 규모화되어 있기 때문에

대규모 농업시스템에 적합한 기술과 운영능력을 필요로 한다. 이 때문에 북한의 입장에서는 최근 미국, 호주, EU 등 대규모 농업시스템을 운영하고 있는 국가를 대상으로 기술자를 파견하여 연수시키고 있다. 북한이 보유하고 있는 대규모 농업시스템에 적합한 기술과 관리능력이 부족한 남한의 입장에서는 국영농장 및 연합기업소를 대상으로 한 농업투자협력사업을 추진하는 것이 어려운 실정이라고 판단된다.

### 3) 농업투자협력사업의 발전방향

본격적인 농업투자협력사업의 제약요인을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 협동농장체제가 북한의 체제유지체계와 직접적으로 연결되기 때문에 협동농장체제 및 운영원리에 급진적인 변화를 초래할 수 있는 본격적인 농업투자협력사업에 대해서는 수세적이고 방어적인 자세를 취하면서 경계를 늦추지 않고 있다. 둘째, 민간 농업투자협력사업을 제도적으로 뒷받침할 수 있는 최소한의 장치로서 투자보장, 분쟁해결, 청산결제, 이중과세방지 등을 포괄하는 남북경협합의서가 아직 북한측의 처리지연으로 발효되지 않고 있을 뿐만 아니라 보다 구체적인 세부 부속합의서는 아직 협의조차도 하지 못하고 있다. 셋째, 북한농업의 실태에 대한 정보·지식·자료의 부족으로 상호 공동의 이익(경제적 수익성)을 증진시킬 수 있는 구체적인 협력방안을 모색하는데 어려움이 있을 뿐만 아니라 일반적인 모델로 참고할 수 있는 선행 농업투자협력사업의 사례와 경험도 거의 전무한 상태이다.

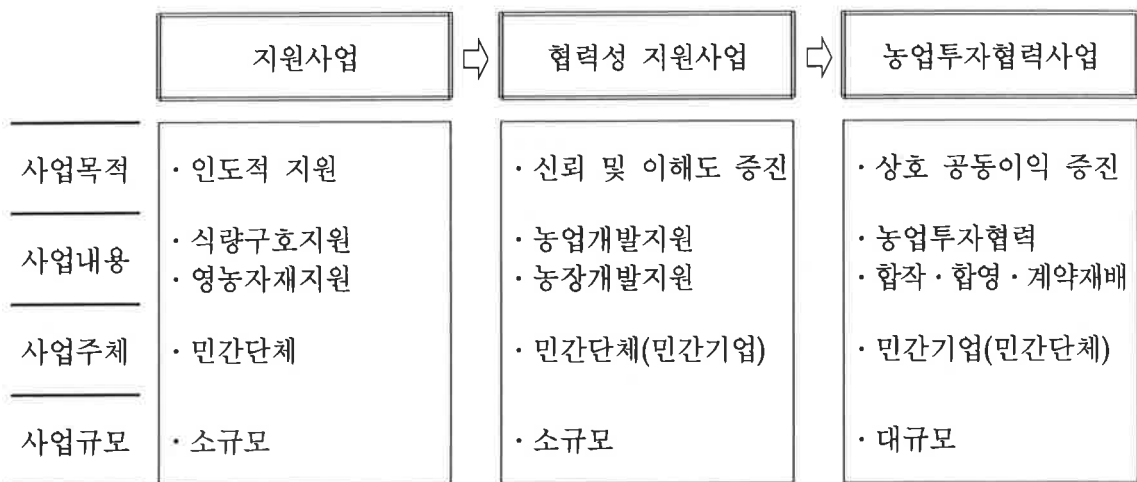
이처럼 민간 농업투자협력사업이 본격화될 수 있는 여건과 기반이 성숙되어 있지 않은 현 시점에서는 점진적이고 우회적인 접근방법이 진지하게 고려되어야 할 시점이라고 보여진다. 이에 따라 민간 농업부문의 대북 지원사업 가운데 소규모 시범성 협력사업 혹은 협력성 지원사업의 성격을 띄고 있는 농업개발지원사업에 주목할 필요가 있다.

본격적인 농업협력을 모색하기 위해 우회적인 접근방법으로서 농업개발지원사업의 성과에 주목할 수밖에 없는 이유는 농업개발지원사업이 갖고 있는 현실적인 기반 때문이다. 비록 농업개발지원사업이 '소규모'와 '지원'이라는 기본적 한계를 갖고 있으나 본격적인 농업협력으로 발전시켜 나갈 수 있는 현실적인 기반으로서 '시범성'과 '협력'의 사

업내용을 담고 있다는 점에 주목해야 한다.

민간단체가 다양한 형태의 농업개발지원사업을 시행하면서 본격적인 농업협력사업으로의 발전가능성에 대한 실험과 모색이 진행되어 왔다. 이같은 시범성 지원사업을 통해 농업기술의 교류 및 상호비교, 생산체계 및 관리방식의 특성비교, 영농기자재 등의 현지 적응성 시험, 운송 및 물류체계 등에 대한 자료와 정보가 축적되었다. 또한 초보적인 수준이기는 하지만 상호간 협력사업에 관한 합의서를 작성하여 사업주체의 지위와 역할, 권한과 책임에 관한 사항을 명시함으로써 협력의 성격을 진전시켜 왔다. 협력성 지원사업을 통해 북한측의 기대수준과 요구사항을 보다 구체적으로 이해할 수 있었으며 사업시행을 통해 상호간 이해와 신뢰를 증진시켜 왔다.

<그림 4-2> 민간 농업교류협력의 발전방향



따라서 농업개발지원사업의 성과를 농업투자협력사업으로 발전시켜 나가는 것에 민간 농업교류협력의 초점을 맞출 필요가 있다. <그림 4-2>에 나타난 바와 같이 민간단체는 초기에 인도적 목적의 대북 지원사업을 통해 민간 농업교류협력을 주도해 왔다. 최근에는 일방적인 지원 위주에서 탈피하여 협력사업으로의 전환을 모색하면서 협력성 지원사업에 중점을 두고 있다. 민간단체는 궁극적으로는 남북 상호간의 공동이익을 증진시키



기 위한 본격적인 협력사업으로 발전시켜 나갈 것을 기대하면서 소규모 시범성 사업의 성격을 갖고 협력성 지원사업을 시행해 나가고 있다. 비록 소규모이기는 하지만 시범성격을 갖는 협력성 지원사업의 특성상 관련기술, 사업운영, 관리체계 등에서 전문성을 갖고 있는 민간기업의 직간접적인 지원이 필요하기 때문에 민간기업이 민간단체를 지원하는 역할을 맡아 부분적으로 시범사업에 참여하고 있다.

농업투자협력사업의 주체로서 본격적인 농업협력사업을 추진하고자 하는 민간기업의 입장에서 민간단체가 시행하고 있는 소규모 시범성 협력사업에 관심을 보이고 있는 것이다. 민간기업의 입장에서는 소규모 시범사업을 통해 투자협력의 가능성을 진단하고 시행착오에 따른 비용부담을 절감할 수 있기 때문에 민간단체의 소규모 시범사업에 직간접적으로 참여하고 있는 것이다.

#### 4) 농업투자협력사업을 위한 민간단체·기업의 전략적 제휴·협력관계

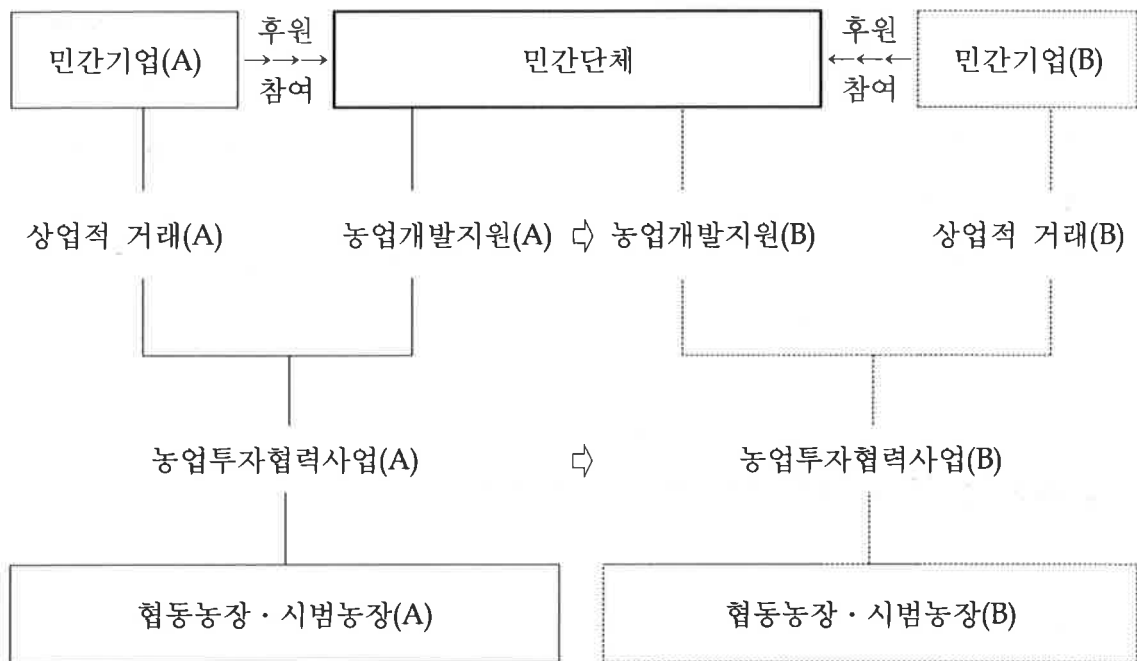
따라서 현재 진행되고 있는 민간단체의 농업개발지원사업의 성과를 바탕으로 본격적인 농업투자협력사업을 발전시켜 나가기 위해서는 민간단체와 민간기업의 전략적인 제휴·협력관계의 구축이 바람직한 방향이라고 보여진다.

이를 통해 농업개발지원사업을 시행하는 민간단체의 입장에서는, 첫째 민간기업으로부터 현금 혹은 물품의 형태로 재정적인 지원을 받을 수 있기 때문에 재원조달의 어려움을 완화할 수 있다. 둘째, 사업시행에 필요한 기술, 운영방식, 관리체계 등 전문성을 필요로 하는 측면에서 민간기업의 지원을 받을 수 있으므로 사업시행의 효과를 증대시킬 수 있다. 셋째, 재원확보 및 전문성 제고를 통해 민간단체는 농업개발지원사업의 안정성을 높이고 북한측과의 상호 이해 및 신뢰도를 더욱 높일 수 있다.

그리고 소규모 시범사업에의 참여를 통해 민간기업의 입장에서는, 첫째 민간단체를 통해서 농업투자협력사업에 필요한 북한측의 접촉창구를 보다 용이하게 확보할 수 있기 때문에 접촉창구 마련을 위한 별도의 비용부담을 경감할 수 있다. 둘째, 시범사업의 성과를 통해 투자협력의 가능성과 타당성을 판단하는데 필요한 자료와 정보를 확보하는데 유리하기 때문에 의사결정에 소요되는 비용을 절감할 수 있다. 셋째, 본격적인 농업투자

협력사업에서 발생할 수 있는 시행착오를 사전에 점검할 수 있기 때문에 투자초기의 시행착오에 따른 비용부담을 크게 줄일 수 있다.

<그림 4-3> 민간 농업교류협력의 역할분담



<그림 4-3>에 나타난 바와 같이 민간기업은 현금 및 물품의 형태로 민간단체의 농업 개발지원사업에 대해 재정적인 후원을 할 수도 있고, 기업이 가진 전문성에 기초하여 자문 혹은 지원의 형식으로 직간접적으로 사업에 참여할 수도 있다. 뿐만 아니라 경우에 따라서는 농업개발지원사업의 대상이 되는 북한측 협동농장 혹은 시범농장과 상의 상업적 거래를 통해 농업개발지원사업에 따른 경제적 성과를 북한측에 직접 제공할 수도 있다. 이같은 다양한 방식으로 민간단체와 민간기업 사이에 전략적 제휴·협력관계를 구축하는 것은 본격적인 농업투자협력사업으로 발전해 나가기 위한 상호간 역할분담이라고 할 수도 있을 것이다.

만약 농업개발지원사업의 성과가 민간기업에 의한 본격적인 농업투자협력사업으로 발

전될 경우에는 민간기업이 주도적인 역할을 수행하게 되며, 민간단체는 오히려 보조적인 역할을 수행하게 될 것이다. 민간기업과 북한측 사이에 직접적인 계약 혹은 합의를 통해 합작·합영·계약재배 등과 같은 농업투자협력사업이 진행될 것이며, 민간기업은 북한측과의 계약 혹은 합의를 통해 균형적 지위와 역할, 책임과 권한을 부여받아 사업을 시행해 나갈 것이다.

그리고 민간단체는 농업개발지원사업을 통해 구축된 북한측과의 신뢰관계를 바탕으로 농업투자협력사업의 원활한 시행에 필요한 자문 및 중재 등의 보조적 기능을 수행할 수 있을 것이다. 또한 민간단체는 기존 사업의 성과를 바탕으로 새로운 농업개발지원사업을 발굴하여 새로운 민간기업과 전략적 제휴·협력관계를 맺고 새로운 농업투자협력사업으로의 발전에 자신의 역량을 투입할 수 있을 것이다. 이 경우 이미 남북 양측으로부터 상당한 신뢰와 기반을 구축했기 때문에 새로운 사업분야에서는 많은 유리한 조건하에서 사업을 시행할 수 있을 것이다.

## 5) 민간 농업부문 대북지원사업의 발전방향

농업투자협력사업이 본격화되기 이전의 단계에서는 현재와 마찬가지로 민간 농업부문의 대북지원사업이 민간 농업교류협력을 주도적으로 수행해 나갈 것으로 보여진다. 최근 몇 년 동안 민간 농업교류협력의 활성화에 가장 크게 기여한 것이 대북지원사업이라는 점에 대해서는 이론의 여지가 없을 뿐만 아니라 북한의 식량 및 농업문제 상황으로 볼 때 앞으로도 상당기간 동안 대북지원사업의 중요성은 떨어지지 않을 것이다.

그러나 앞서 언급한 바와 같이 대북지원사업을 수행하고 있는 민간단체의 재정조달의 어려움 문제, 농업에 대한 전문성 부족의 문제, 상호간 경쟁적 지원의 문제, 신규진입의 어려움 문제 등으로 인해 대북지원사업 역시 곤란한 상황에 직면해 있다. 민간단체 종사자들은 대북지원사업의 유지·확대를 위해 가장 중요한 과제가 정부가 시행하는 대북지원사업의 일부를 민간단체에 위탁대행하는 방식이라고 지적하고 있다.

위탁대행의 대상으로는 첫째, 정부 차원의 대규모 식량 및 비료 지원의 일부를 민간단체에 위탁하는 방식이 있다. 1999~2000년에 정부 차원의 대북지원 규모는 106,880천

달러로 민간 차원의 대북지원 규모 41,562천달러에 비해 약 2.6배 정도 되는 규모였다. 따라서 정부 차원의 대북지원 가운데 일부를 민간단체에 위탁대행할 경우 민간단체의 대북 지원규모는 크게 증대될 수 있다.

둘째, 국내 잉여 농림축산물의 대북지원사업을 민간단체에 위탁대행하는 방식이다. 2001년에 정부와 농협중앙회는 사과, 배 등 잉여농산물 약 12,000톤을 대한적십자사를 통해서 북한에 지원한 바 있다. 또한 우리민족서로돕기운동을 비롯한 일부 대북지원 민간단체는 지방자치단체와 협력하여 감귤, 양파 등 잉여농산물을 북한에 지원한 바 있다. 특히 정부는 지난 2001년 쌀 수확기에 쌀의 과잉재고에 따른 쌀값 하락을 방지하기 위해 대규모 쌀의 대북지원을 검토한 바 있다. 국내 잉여농산물의 대북지원은 국내 농산물의 가격안정과 인도적 차원의 대북지원이라는 두가지 정책목표를 동시에 달성할 수 있는 효과적인 정책수단으로 인식되고 있다.

정부 차원의 대북지원사업 가운데 일부를 민간단체에 위탁대행하는 것은 다음과 같은 장점을 갖고 있다.

첫째, 정부 차원의 대북지원은 남북관계 및 북미관계 전반의 진행상황에 직접적으로 영향을 받기 때문에 남북한 정부당국 및 미국 등 이해당사국의 관계를 사전에 조율해야 하는 어려움을 안고 있다. 2001년 대북 쌀지원 문제가 남북관계 및 북미관계의 냉각으로 인해 중단된 것이 그 대표적인 사례이다. 결국 적절한 시기에 대북 쌀지원이 이루어지지 못함으로써 대북지원 및 쌀값하락 방지라는 정책목표를 수행하지 못한 바 있다. 그러나 민간단체를 통해 위탁대행할 경우 이 같은 어려움을 완화할 수 있다. 미국, EU, 호주 등에서 정부 차원의 대북 지원사업 가운데 일부를 민간에 위탁대행하는 것은 정부 차원의 관계개선 뿐만 아니라 민간 차원의 교류협력도 매우 중요하기 때문이다.

둘째, 민간 농업교류협력을 크게 활성화시킬 수 있다. 민간단체가 정부 차원의 대북지원사업 가운데 일부를 위탁대행함으로써 민간단체의 대북지원사업 규모가 증대될 뿐만 아니라 대북 지원 민간단체의 재정조달의 어려움을 크게 해소할 수 있다. 그동안 민간단체가 대북지원사업을 통해 이룩해 놓았던 남북 상호간의 신뢰구축 및 이해도 증진이라는 성과를 결코 무시할 수 없다. 또한 몇 년 동안 북한 방문 및 상호간 교류협력을 통해 축적된 북한에 대한 경험, 지식, 정보, 자료의 가치 역시 매우 소중하다. 따라서 민간단체의 대북지원사업을 활성화하는 것은 그동안 진행되어 왔던 민간 차원의 농업교류

협력을 유지·발전시켜 나가기 위한 매우 중요한 과제라 할 수 있다.

남북교류협력기금을 대북지원 민간단체에 지원한 것이 민간 차원의 대북지원사업과 농업교류협력을 활성화시키는 기폭제가 되었듯이, 정부 차원의 대북지원사업 가운데 일부를 민간단체에 위탁대행하는 것 또한 민간 농업교류협력을 활성화시키는 중요한 계기가 될 것이다.

이와 아울러 민간단체 역시 대북지원사업의 효율성을 높이기 위한 자체적인 개선노력을 기울여야 할 필요가 있다. 그동안 일부에서 제기되었던 대북지원사업의 중복성, 경쟁성, 전시성 등의 요소를 개선하여 대북지원사업을 보다 내실화시켜야 할 것이다.

## 6) 거래성 교역의 발전방향

상업적 매매거래와 단순 위탁가공교역으로 이루어지고 있는 거래성 교역은 농업투자협력사업과 대북지원사업에 비해 별다른 주목을 받지 못하고 있다. 상업적 교역에 따른 이익을 목적으로 하는 농림축산물의 거래성 교역을 소규모 영세업체가 주도하면서 교역 품목 및 교역물량의 변동이 매우 심한 현상을 보여 왔기 때문이다. 그러나 남북교역이 거래성 교역에서 출발했듯이 민간 농업교류협력 역시 농림축산물의 상업적 매매거래로부터 시작되었다. 비록 수많은 소규모 영세업체가 진입과 탈퇴를 반복하거나 극심한 변동을 겪기는 하였으나 농림축산물의 거래성 교역 그 자체는 지속적으로 유지되어 왔으며 민간 농업교류협력의 한 분야를 담당해 왔다.

지난 10년 동안 민간 농업교류협력의 전개과정을 살펴보면 농업투자협력사업과 대북지원사업이 남북관계 전반의 개선에 따라 최근 몇 년 사이에 급격한 성장을 한 것에 비하여 농림축산물의 거래성 교역은 상대적으로 점진적이기는 하지만 지속적으로 명맥을 유지해 왔다. 이를 바꾸어 말하면 농업투자협력사업과 대북지원사업은 남북관계 전반의 상황이 악화될 경우 급격하게 위축될 수 있으나, 상대적으로 농림축산물의 거래성 교역은 다소 위축되기는 하겠지만 일정한 규모와 수준을 계속 유지해 나갈 수 있다는 장점을 보여준다 할 것이다.

따라서 민간 농업교류협력의 한 분야로써 농림축산물의 거래성 교역에 대한 관심을

높여야 할 필요성이 제기된다. 특히 남북교역에 관련된 제도적 장치와 북한내부의 인프라 구축이 점진적으로 진행되어 나갈 경우 농림축산물의 위탁가공교역은 크게 발전할 가능성이 있는 것으로 대부분의 종사자들이 지적하고 있다.

현 단계에서 거래성 교역을 발전시키는 가장 중요한 과제는 북한산 농림축산물 혹은 가공품에 대한 시장차별화라는 것이 대다수 교역 종사자들의 지적이다. 북한산 농림축산물의 반입 사례에서 나타나듯이 중국산 농림축산물이 북한산으로 위장반입되는 문제에 대한 지적이 많았다. 남북교역 종사자들에 의하면 초창기에는 중국산 농림축산물이 북한산으로 둔갑하여 반입되는 사례가 많았으나 최근에는 북한산 농림축산물과 중국산 농림축산물을 혼합하여 남한으로 반입하는 끼워넣기식의 위장반입이 많은 것으로 지적되었다. 그리고 중국산 농림축산물이 북한으로 들어갔다가 다시 남한으로 반입되거나 혹은 북한을 거치지 않고 곧바로 남한으로 반입되는 경로를 갖고 있었다. 그리고 저율 관세품목 보다는 고율 관세품목이 위장반입의 주종을 이루고 있는 것으로 보여진다. 이는 위장반입에 필요한 추가 운송비용, 중개인 수수료, 원산지 증명서 등 관련서류 구비에 소요되는 비용 등을 고려할 때 저율 관세품목은 굳이 추가비용을 부담하면서까지 위장반입할 필요성이 낮기 때문인 것으로 보여진다.

북한산 농림축산물의 반입을 위해서는 북한의 공신력 있는 기관이 발급하는 원산지 증명서와 운송경로를 명기한 관련 서류를 제출하도록 되어 있다. 그러나 남북교역 종사자들에 의하면 북한측에 일정한 댓가만 지불하면 원산지 증명서와 관련 서류를 구비하는 것이 가능하기 때문에 사실상 북한산 원산지 증명서에 대한 신뢰도가 낮을 수 밖에 없는 상황이라고 한다. 현재 정부에서는 북한산 농림축산물의 반입시에 원산지를 엄격하게 심사하여 위장반입을 적발하고 있으나, 실제 위장반입되는 물량에 비해 적발되는 물량은 극히 일부에 불과한 것으로 지적되었다. 따라서 현재로서는 위장반입을 막을 수 있는 제도적 장치가 북한산 농림축산물에 대한 반입승인제도 밖에 없는 상태이다. 그러나 반입승인제도는 북한산 농림축산물의 대량반입으로 국내 생산농가의 피해가 클 경우에 한하여 해당 품목의 반입을 제한적으로 승인하는 제도이기 때문에 위장반입을 방지하기 위한 목적으로 운영되는 제도가 아니다.

따라서 중국산을 포함한 제3국의 농림축산물이 북한산 농림축산물로 위장반입되는 것을 근본적으로 막을 수 있는 제도적 장치가 사실상 없는 상태라고 볼 수 있다. 이 문제

를 해결하기 위해서는 북한 당국이 원산지 증명제도를 완전히 정착시켜 위장반입의 경우를 근원적으로 방지하는 것이 바람직하다. 그러나 이같은 방안은 전체 남북 경제교류 협력 및 남북간 화해·협력관계의 진전에 따라 점진적으로 개선되어 나갈 사항으로서 보다 중장기적인 시간을 필요로 한다. 그렇기 때문에 북한 당국의 원산지 증명제도가 완전히 정착되기 이전에는 남한 차원에서 별도의 제도적 장치를 강구할 필요가 있다. 이에 반입되는 북한산 농림축산물에 대해 별도의 부과금 혹은 세금을 부과하는 제도의 도입을 검토할 필요성이 있다.

내국간 거래에 해당하는 남북교역에 대해 관세를 부과하지 않는 것이 기본원칙이라는 점은 분명하게 인정되어야 한다. 그러나 교역 및 거래의 투명성이 완전하게 보장되지 않고 있는 현단계 남북관계의 특수성에 기초하여 내국간 거래의 기본원칙을 훼손하지 않는 범위내에서 별도의 부과금 혹은 세금을 부과하는 것은 필요하다고 판단된다. 그러기 위해서는 다음과 같은 몇가지 조건을 고려해야 할 것이다. 첫째, 북한산 농림축산물 반입에 별도의 부과금 혹은 세금을 부과하는 것은 한시적으로 운용해야 할 것이다. 북한 내부에서 원산지 증명제도가 완전히 정착되어 교역 및 거래의 투명성이 확보될 때까지 한시적으로 위장반입을 방지하기 위해 별도의 부과금 혹은 세금을 부과한다. 둘째, 북한산 농림축산물 반입에 부과되는 별도의 부과금 혹은 세금이 관세가 아니라는 점을 분명히 해야 할 것이다. 남북교역이 내국간 거래라는 기본원칙을 훼손하지 않기 위해 관세와 같은 개념을 도입할 수는 없으며, 다만 교역 및 거래의 투명성을 확보하기 위한 특수한 예외조치를 분명히 해야 한다. 셋째, 해당 품목별로 관세보다 5~10% 낮은 수준에서 별도의 부과금 혹은 세금을 부과해야 할 것이다. 남북교역 종사자들에 의하면 위장반입을 위해서는 추가 운송비용, 중개인 수수료, 원산지 증명서 등 관련서류 구비에 소요되는 비용 등의 추가비용이 발생하는데, 그 비용수준이 대체적으로 해당 품목가격의 5~10%인 것으로 지적되었다. 따라서 관세보다 5~10% 낮은 수준의 별도 부과금 혹은 세금을 부과할 경우에 관세차익의 효과가 사라질 것으로 보여진다. 넷째, 북한산 농림축산물에 부과되는 별도의 부과금 혹은 세금에 따른 수입액은 전액 남북교류협력기금의 재원으로 확보해야 할 것이다. 농림축산물의 거래성 교역에서 발생하는 세금수입을 남북교류협력기금의 재원으로 활용함으로써 농업교류협력의 활성화를 위해 다시 환원할 수 있기 때문이다.

위장반입을 방지하기 위해 이와 같은 별도 부과금 혹은 세금을 부과할 경우 단기적으

로는 남북교역 규모가 축소될 가능성이 있으나 중장기적으로는 남북교역의 건전한 발전에 기여할 것으로 평가된다. 더욱이 심각한 식량위기를 겪고 있는 북한이 단기적으로는 농림축산물의 수출여력을 가질 수 없기 때문에 별도의 부과금 혹은 세금을 부과하더라도 실질적인 농림축산물의 거래성 교역을 축소하는 효과에 비해 위장반입을 막을 수 있는 긍정적인 효과가 더욱 클 것으로 예상된다.

게다가 위장반입 문제를 해소하여 북한산 농림축산물에 대한 신뢰도를 제고시키고 건전한 시장수요를 형성할 경우 중장기적으로 남북간 농림축산물의 교역 및 거래가 건전하게 활성화될 수 있는 여건을 마련할 수 있을 것이다. 특히 호두, 잣, 밤 등 전통적으로 인지도가 높았던 북한산 특산품의 경우에는 중국산의 위장반입 문제가 해결될 경우 단순 매매거래 및 위탁가공의 가능성이 매우 높다는 지적도 있었다.



### 3. 민간 농업교류협력의 활성화 과제

#### 1) 제도적 장치의 마련

농림축산물의 상업적 매매거래 및 위탁가공교역, 민간 농업부문의 대북 투자협력사업 및 대북 지원사업 등과 같은 다양한 유형의 사례를 조사하는 과정에서 민간 농업교류협력을 활성화하기 위해서는 공통적으로 해결되어야 할 과제가 있다는 점이 지적되었다. 남북간의 안정적인 농업교류협력을 뒷받침할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다는 점과 효율성을 높이기 위한 인프라가 제대로 구축되어야 한다는 점이 바로 그것이었다.

상업적 목적의 거래성 교역 사례에서 나타나듯이 거래물품의 클레임, 계약불이행, 대금결제의 미이행 등과 같은 교역분쟁이 발생하더라도 이를 제도적으로 해결할 수 있는 장치가 없는 상태에서 분쟁에 따른 피해와 손실이 대부분 남한측 업체에 전가되고 있다. 농림축산물을 취급하는 거래성 교역업체의 대부분이 소규모 영세업체이기 때문에 교역분쟁에 따른 피해가 발생할 경우 해당 업체에게는 큰 타격을 주게 되며 이는 결국 남북간 거래성 교역의 위축을 가져오게 된다. 또한 두레마을영농조합법인과 백산실업의 사례에서 나타나듯이 불가피하게 투자협력사업이 중단될 경우에도 투자된 자본을 회수하는 것이 거의 불가능하다. 투자에 대한 보장이 이루어지지 않기 때문에 투자의 안전성을 확보하기 어려우며, 이는 결국 민간차원의 대북 농업투자협력사업이 위축되는 결과를 초래한다.

따라서 투자보장, 분쟁조정, 청산결제 등과 같은 제도적 장치를 마련하여 안정적인 농업교류협력이 이루어질 수 있는 기반을 마련해야 한다. 이와 관련하여 2000년 12월 평양에서 개최된 제4차 남북장관급회담에서 △남북사이의 투자보장에 관한 합의서 △남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서 △남북사이의 상사분쟁해결절차에 관한 합의서 △남북사이의 청산결제에 관한 합의서 등 남북 경협에 필요한 4대 합의서에 남북이 각각 서명하였다. 4대 경협 합의서의 서명은 농업교류협력의 과정에서 발생했던 클레임, 계약불이행, 대금결제의 미이행, 투자중단 및 자본미회수 등과 같은 피해를 방지하기 위한 제도적 장치를 마련하는데 남북이 합의했다는 점에서 매우 큰 의미를 지니고 있다.

그러나 4대 경협 합의서에 서명하는 것으로써 제도적 장치가 완비되는 것은 아니다. 남북이 각각 4대 경협 합의서를 발효시키기 위한 절차를 시행해 나가야 하며, 4대 경협 합의서의 세부사항을 규정하는 부속서를 구체적으로 마련해 나가야 한다. 2000년 12월에 남북이 합의한 4대 경협 합의서는 현재까지 발효되지 않고 있으며, 세부 부속서를 협의해야 할 남북경협추진위원회의 운영조차 현재 지지부진한 상태에 빠져 있다. 이에 따라 아직까지 농업교류협력의 안정성을 확보할 수 있는 제도적 장치는 마련되지 않고 있다. 따라서 민간 농업교류협력의 활성화를 위해서는 4대 경협 합의서를 발효시키는 조치가 남북 양측에서 각각 조속히 진행되어야 하며, 남북경협추진위원회를 활성화시켜 세부 부속서에 대한 협의를 진전시켜 나가야 한다.

## 2) 육로개방 및 인프라의 구축

민간 농업교류협력의 사례에서 나타나듯이 북한 내부의 인프라 부족으로 인해 효율적인 농업교류협력이 이루어지지 못하고 있다. 전력과 기름 등 에너지 부족문제로 인해 생산 및 관리의 효율성이 떨어지고, 통신설비의 불편함으로 인해 관리·유지비용이 과다하게 소요되며, 특히 도로·항만 및 수송수단의 부족문제로 인해 운송비용 및 운송기간이 과다하게 소요됨으로써 농업교류협력사업의 효율성이 크게 떨어지는 문제점을 안고 있다.

따라서 남북 농업교류협력의 효율성을 높이기 위해서는 부족한 인프라를 구축하는 것이 필요하다. 그러나 에너지, 통신, 도로·항만, 수송수단 등과 같은 인프라 부족문제는 단기간에 이루어질 사항이 아니며, 민간 기업 및 단체 차원에서 해결할 수 있는 문제는 더더욱 아니다. 인프라의 구축은 장기간을 필요로 하며, 북한 경제 전체의 회복속도와 비례하여 서서히 구축되어 나갈 것으로 보여진다. 다만 현재와 같은 인프라 부족상황에서도 교류협력사업의 효율성을 높여 농업교류협력을 활성화할 수 있는 방안을 모색할 필요는 있다.

농업교류협력에 종사하는 민간 기업·단체가 현재 가장 필요로 하는 문제는 운송비용의 절감 및 운송기간의 단축이다. 현재 대부분 농업교류협력사업의 물품수송은 항만을

이용한 해상운송으로 이루어지고 있다. 해상운송은 육상운송에 비해 운송기간이 길기 때문에 운송비용이 상대적으로 과다하게 소요될 뿐만 아니라 운송과정에서의 부패·변질·품질저하 등과 같은 손실이 더 많이 나타난다. 특히 부패성이 높은 농림축산물의 경우에는 운송비용부담이 더욱 크게 나타나며, 농업교류협력사업에서 물품의 공급시기를 제때에 맞추지 못하는 경우도 있다. 따라서 기존에 남북이 합의한 경의선의 개통을 포함하여 경의선 주변의 인근 도로망도 개방함으로써 육상운송을 가능하게 할 필요가 있다.

농업교류협력사업 종사자들에 의하면 현재 북한 내부의 육로운송체계를 고려할 경우 평안남도과 강원도 이하의 내륙지역은 육상운송이 훨씬 유리하며, 그 이북 지역과 해안 지역은 해상운송이 더 유리한 것으로 알려졌다. 따라서 육상운송이 이루어질 경우 상대적으로 운송비용 및 운송기간이 효율적인 수단을 선택하게 되어 농업교류협력사업의 효율성이 증대되고, 물품의 품질유지 및 적기공급을 가능하게 하여 농업교류협력사업의 상호신뢰를 높이는데 기여할 수 있다.

### 3) 경험관련 종합지원센터 설치

농업교류협력사업에 신규로 참여하고자 하는 민간 기업·단체가 현실적으로 가장 필요로 하는 것은 북한 내부에 대한 정보의 획득이었다. 신규 민간 기업·단체는 사업에 필요한 의사결정의 근거로 활용하기 위해 희망하는 사업분야에 관련된 북한 내부의 생산현황, 기술수준, 시설 및 설비의 상태, 제도 및 정책, 사업방식 및 관행, 에너지 공급 문제, 항만·도로 상황, 운송체계 및 비용, 노동력 확보 및 임금수준, 선행 사례, 접촉 창구 등과 같은 광범위한 정보를 필요로 한다. 또한 현재 농업교류협력사업에 종사하고 있는 민간 기업·단체 역시 기존의 사업을 확대하거나 혹은 새로운 사업영역을 개척하고자 하는 경우에도 위와 같은 정보를 가장 필요로 하고 있었다.

그러나 민간 기업·단체가 농업교류협력사업에 관련된 북한 내부의 구체적인 정보를 획득하는데는 현실적으로 많은 제약이 있기 때문에 사업을 시행하기도 전에 중도포기하는 경우가 발생하고 있으며, 잘못된 정보 및 불충분한 정보로 인해 판단착오를 일으켜 시행착오에 따른 부담 가중으로 사업을 포기하는 경우도 발생하고 있다. 비록 사업을

유지시켜 나간다 하더라도 초창기의 시행착오 부담으로 농업교류협력사업의 효율성을 저하시키는 경우도 발생하였다. 신규 민간 기업·단체의 경우 사업시행 초기에는 사업에 필요한 정보를 획득하고 북한측과 접촉하는 창구로서 대부분 중개인이나 기존 사업자 등을 활용하고 있었다. 그러나 대북 농업교류협력의 특성상 중개인이나 기존 사업자가운데도 그 자질과 능력이 충분히 검증되지 않은 부분이 있기 때문에 이로 인한 피해 사례 또한 현실적으로 많이 발생하고 있는 것으로 지적되었다.

농업교류협력이 지속적으로 이루어지면서 정부 및 민간 차원에서 북한농업 관련 정보와 자료를 꾸준히 축적하였고, 지식과 경험도 많이 축적되었다. 이에 따라 북한에 대한 정보를 획득할 수 있는 여건이 넓어지고, 중개인이나 기존 사업자에 대한 검증과정이 진전되면서 최근에는 이같은 피해사례가 많이 줄어든 것으로 보여진다. 그러나 그동안 꾸준히 축적되어 온 정보와 자료, 지식과 경험이 종합적인 체계로 구축되지 못하고 각각 분산되어 있다는 점이 하나의 문제점으로 지적되고 있다. 농업교류협력사업을 희망하는 신규 민간 기업·단체 뿐만 아니라 새로운 사업분야를 개척하고자 하는 기존 민간 기업·단체의 경우에도 필요한 정보와 자료, 선행 지식과 경험을 획득하기 위해서는 분산되어 있는 각각의 정보와 자료, 지식과 경험을 모아내는데 많은 비용과 시간 그리고 노력을 부담해야 한다. 따라서 분산되어 있는 북한 관련 정보와 자료, 지식과 경험을 집대성하여 종합적인 체계로 구축할 필요성이 있으며, 가칭 '남북경제교류협력 종합지원센터'를 설치하여 필요한 민간 기업·단체에 제공할 필요가 있다.

여기에는 농업부문을 포함하여 남북 경제교류협력에 관련된 모든 분야의 정보를 망라하여 데이터베이스를 구축해야 한다. 정부의 각 부처가 보유하고 있는 정보와 자료, 정부 산하 연구기관 및 민간 연구기관이 보유하고 있는 정보와 자료, 공기업 및 민간 기업·단체가 보유하고 있는 정보와 자료를 체계적으로 분류하여 데이터베이스로 구축해야 한다. 또한 기존 농업교류협력사업을 포함하여 경제교류협력사업의 각 유형별 사례에 따른 지식과 경험을 광범위하게 모아내야 할 것이다. 특히 정부와 민간 차원에서 진행되는 다양한 경제교류협력사업의 진전에 따라 개별적으로 각각 축적되는 정보와 자료, 지식과 경험을 지속적으로 추가함으로써 경제교류협력에 관한 실용적인 데이터를 구축해야 한다. 뿐만 아니라 축적된 정보와 자료, 지식과 경험을 정부와 연구기관, 민간 기업·단체가 손쉽게 활용할 수 있도록 하고, 경험에 관한 실무적인 절차와 제도 안내,

사업소개 및 상담, 피해사례 접수 및 조정 등과 같은 기능을 부가함으로써 남북 경제교류협력을 활성화시키는 기반을 마련해야 할 것이다.

만약 이와 같은 사항들에 대한 기본적인 정보와 자료를 용이하게 획득할 수 있다면 농업교류협력사업에 종사하는 민간 기업·단체의 입장에서는 자료 및 정보 수집에 소요되는 비용부담을 절감할 수 있으며, 중개인 및 기존 사업자에 의존하는데서 오는 시행착오의 비용부담을 감소시킬 수 있을 것이다.

#### 4) 민관 협력체계의 강화

농업교류협력을 포함하여 전체 경제교류협력과 관련한 각종 정보와 자료, 지식과 경험이 분산되어 있다는 것은 교류협력사업을 추진하는 각 주체들의 유기적인 협력체계가 제대로 구축되지 않고 있는 현실을 반영하는 것으로 보여진다.

농업교류협력에 관련된 민간과 정부의 협력체계 뿐만 아니라 정부 각 부처간, 정부산하 각 공기업 및 연구기관간, 민간 기업과 단체간, 민간 기업과 기업간, 민간 단체와 단체간의 협력체계가 제대로 갖추어져 있지 않거나 정보교류 및 의견교환 위주의 초보적인 수준에 머물고 있다.

농업교류협력분야에서는 농림부가 2001년 4월부터 정부와 민간단체 및 협력기업과의 상시적·실질적인 협력기구로서 '북한농업지원협력단'을 설치하여 운영하고 있다. 그러나 아직은 운영 초창기이기 때문에 민간 기업·단체의 농업교류협력사업을 활성화하기 위한 실질적인 지원이나 조정기능 보다는 정보교류 및 의견교환의 초보적인 수준에 머물고 있는 것으로 보여진다. 그렇기 때문에 중장기적 혹은 단기적 농업교류협력의 활성화를 위한 유기적 협력체계가 아직은 취약한 상태라고 보여진다. 따라서 현재 농림부에 설치되어 있는 북한농업지원협력단을 활성화시켜 정보교류 및 의견교환의 초보적 단계로부터 민관의 역할분담과 적극적인 조정기능을 수행할 수 있도록 발전시켜 나가야 한다.

그리고 농업교류협력을 활성화하기 위해서는 농업부문과 비농업부문의 협력체계를 강화할 필요가 있다. 현재 통일부를 중심으로 경제교류협력에 관련된 정부 각 부처간 협의기구가 설치되어 있는데, 그 하위체제로 정부 산하 공기업 및 연구기관 사이의 협의

기구를 설치할 필요가 있다. 이를 통해 농업부문은 정부 및 산하기관 차원에서 농업교류협력과 관련된 제도·인프라·정책방향 등 각 분야별로 비농업부문과의 협력관계를 보다 광범위하게 구축할 수 있다.

이와 아울러 농업교류협력사업에 참여하고 있는 민간 기업·단체의 협력체계를 구축하는 것도 필요하다. 그동안 민간 농업교류협력의 사례에서 나타나듯이 일부에서는 민간 기업·단체간에 사업분야 및 재정확보 등의 측면에서 경쟁과 갈등의 양상을 보이기도 하였으며, 자료·정보 및 지식·경험을 공유하기 보다는 독점하려는 경향을 보이기도 하였다. 비록 농업교류협력이 진전되면서 이같은 폐해가 많이 개선되기는 하였으나 아직도 일부 남아 있는 것으로 지적되었다. 현재 통일부에 대북지원사업자로 등록되어 있는 19개 민간 단체를 중심으로 '대북지원민간단체협의회'가 구성되어 통일부에 설치된 민관정책협의회의 민간측 파트너 역할을 수행하고 있다. 그러나 대북지원민간단체협의회는 농업부문과 비농업부문을 포괄하는 인도적 차원의 대북 지원사업에 주요 관심을 두고 있으며, 민간단체 중심으로 운영되면서 민간 기업은 참여하지 못하고 있다.

따라서 민간 농업교류협력에 초점을 맞추고 민간 기업과 단체를 모두 포괄하는 별도의 민간 농업교류협력 협의기구를 구성할 필요가 있다. 민간 농업교류협력 협의기구는 농림부에 설치된 북한농업지원협력단의 파트너로서 농업교류협력에 관한 민관 협력체계의 한 축을 담당하고, 농업교류협력과 관련한 민간 기업·단체의 구체적인 자료 및 정보의 교환, 지식과 경험의 교류, 민간 기업·단체 상호간 역할분담 및 협력방안 모색 등과 같은 적극적인 기능을 수행하도록 해야 할 것이다.

## 5) 북한내 상주사무소 설치

WFP(세계식량계획)를 비롯하여 UN 등 국제기구와 외국의 대북 지원 민간단체는 북한 내부에 상주사무소를 설치하여 운영하고 있다. 2001년 10월말 현재 UN, WFP 등 국제기구는 평양에 대표사무소를 두고 있으며, 신의주·원산·함흥·청진·혜산진 등 5개 지역에 연락사무소를 설치하여 상주인원이 근무하고 있는 것으로 파악되었다. 그리고 외국의 대북 지원 민간단체는 상주인원을 북한에 파견하여 국제기구의 사무소를 함께 사용하고 있는 것으로 나타났다. 국제기구와 외국의 민간단체는 이와 같이 사무소 및

상주인원을 통해 대북 지원 프로그램 수행에 따른 각종 현황 파악, 분배 상황 점검, 북한 당국과의 협의 등을 상설적으로 수행하고 있었다. 또한 국제기구와 외국의 민간단체는 군사보호구역으로 제한된 38개 지역을 제외한 167개의 시·군에 대해 자유로운 접근을 허용받고 있다.

이에 비해 남한의 경우 남북 농업교류협력사업, 특히 대북 지원사업의 진전에도 불구하고 아직까지 남한측 대북 지원 민간단체의 상주사무소가 북한 내부에 설치되지 않고 있으며, 북한 지역에 대한 자유로운 접근도 외국의 민간단체에 비해 상대적으로 제한을 받고 있는 실정이다. 이는 북한 당국이 국제기구 및 외국 민간단체를 상대하는 창구와 남북간 농업교류협력을 담당하는 창구를 분리하여 관리·운영하고 있기 때문이다. 이처럼 상주사무소 미설치 및 북한 지역 접근 제한 조치에 따라 농업교류협력사업을 수행함에 있어서 남북간 접촉수단의 제한, 접촉에 필요한 비용의 과다, 접촉회수의 제약 및 접촉에 필요한 기간의 과다소요 등과 같은 문제점이 발생하고 있다. 이에 따라 남북 농업교류협력의 추진이 매우 비효율적으로 진행되고 있으며, 불필요한 소모적인 비용을 상대적으로 과다하게 부담하고 있다. 이같은 현실은 지난 50년간 적대적 대립관계를 형성해 왔던 남북관계의 상황하에서 불가피하게 발생하는 측면으로 이해되기도 한다. 특히 농업교류협력에서 상대적으로 수세적이고 방어적인 입장에 서야 하는 북한측으로서는 체제유지 차원에서 인적 교류를 제한할 수 밖에 없는 상황으로 이해되기도 한다.

그러나 남북 농업교류협력을 보다 활성화시키고, 남북 농업교류협력의 지속적인 진전을 이루어 나가기 위해서는 효율적인 농업교류협력을 가로막고 있는 장애요인을 남북관계의 진전수준에 맞추어 점진적으로 개선해 나가야 할 필요가 있다. 이런 측면에서 대북 지원 민간단체의 상주사무소를 북한 지역에 설치하고 최소한의 상주인원을 파견하는 것은 현실적으로 매우 필요한 조치이다. 남북관계의 현수준을 고려할 때 상주사무소 설치 및 상주인원 파견 문제는 초기에는 매우 제한적인 상태로 접근할 수 밖에 없을 것으로 보여진다. 우선, 대북 지원 민간단체의 개별 사무소를 설치하기 보다는 전체 대북 지원 민간단체를 포괄하는 사무소를 설치하도록 해야 한다. 농업부문을 포함하여 전체 대북 지원 민간단체가 공동으로 사무소를 설치해야 할 것이다. 둘째, 사무소의 운영 및 업무영역을 최소화하도록 해야 한다. 초기에는 통신 및 연락 창구로서의 기능을 수행하는데 초점을 맞추어야 하며, 점진적으로 그 업무영역을 확대해 나가도록 해야 할 것이다.

셋째, 사무소의 상주인원을 최소화해야 할 것이다. 초기에는 통신 및 연락 창구로서의 기능을 수행할 수 있는 최소한의 상주인원을 대북 지원 민간단체가 공동으로 선발하여 파견해야 할 것이며, 그 업무영역의 확대와 연계하여 점진적으로 상주인원을 확충해 나가도록 해야 할 것이다. 넷째, 독자적인 사무소를 설치하는 것이 불가능하다면 우선적으로 국제기구 및 외국 민간단체의 사무소를 함께 사용하는 것에서 출발해야 할 것이다. 국제기구 및 외국 민간단체가 현재 사용하고 있는 사무소에 남한의 대북 지원 민간단체 상주인원을 파견하여 최소한의 연락기능을 수행할 수도 있을 것이다.

대북 지원 민간단체가 공동으로 북한 당국과 사무소 설치 문제를 협의해야 하겠지만 당국간 회담을 통해 정부가 측면에서 지원할 필요가 있으며, 국제기구 및 외국 민간단체의 협조를 구하여 다면적으로 북한 당국을 설득하는 방안을 추진해야 할 것이다. 상주인원의 안전보장 및 사무소 운영의 활동에 대해 남북 양측의 합의가 이루어질 때 이 방안은 실현될 수 있다.

## 6) 공동 협력사업의 발굴

### ① 민간단체의 공동협력사업 발굴

민간단체가 다양한 형태로 수행하고 있는 대북 농업투자협력사업 및 농업개발지원사업의 사례에서 나타나듯이 민간단체의 재원확보 곤란 및 농업에 대한 전문성 부족이 농업교류협력의 활성화에 장애요인으로 등장하고 있다.

대북 지원 민간단체의 경우 일반 국민과 기업 그리고 지방자치단체 등을 통한 모금이 재원조달의 핵심을 차지하고 있다. 그런데 대북 지원사업이 진행되면서 모금을 통한 재원조달을 지속적으로 유지하기가 어려운 것으로 알려져 있다. 특히 최근 대북 지원에 대한 부정적 여론이 확산되는 상황에서 남북관계의 진전이 둔화되고 국내 경제상황이 침체국면을 맞이하면서 모금을 통한 재원조달이 더욱 어려운 상황에 봉착한 것으로 보여진다. 모금을 통한 자체 재원을 확보하지 못할 경우 매칭펀드 방식으로 지원되고 있는 남북교류협력기금의 지원도 축소되는 이중적인 어려움을 안고 있다. 게다가 최근 북



한 당국이 '소규모의 많은 지원건수 보다는 대규모의 적은 지원건수'를 선호하면서 소규모의 신규 지원사업을 수용하기보다는 기존 지원사업의 규모를 확대하는 방향으로 입장을 전환하고 있는 것으로 알려지고 있다. 이에 따라 일부 민간단체의 경우 기존에 수행하고 있던 농업개발지원사업의 유지·확대에도 곤란을 겪고 있는 것으로 알려졌다.

또한 민간단체가 상호간에 자료 및 정보의 교환, 지식과 경험의 교류 등과 같은 협력적인 관계를 제대로 구축하지 못하고 각각의 민간단체가 고립분산적으로 소규모의 시범성 협력사업으로서 농업투자협력사업 및 농업개발지원사업을 시행해 왔다. 이에 따라 농업에 대한 전문성 부족이라는 문제점이 발생하였고, 그 결과 상당한 시행착오를 겪은 것으로 나타났다. 민간단체 상호간의 협력체계도 부족하였고, 생산·재배·관리·교역·거래·기술·제도·정책 등과 같은 분야별 농업전문성을 갖추는 것도 부족하였다. 물론 부분적으로는 개별 민간단체가 전문가의 자문을 구하여 사업을 시행하고 있으나 대부분 사업시행에 충분한 수준의 농업전문가집단(연구기관, 기술자, 기업 등)을 확보하지 못한 상태에서 사업을 시행하고 있었다. 이 때문에 소규모 시범성 협력사업으로서 농업투자협력사업 및 농업개발지원사업이 뚜렷한 성과를 거두지 못하고 아직까지 초기단계의 시범성 사업수준에 머무르고 있는 것으로 보여진다.

이에 따라 민간단체의 일각에서는 농업투자협력사업 및 농업개발지원사업을 수행하는 민간단체의 협력과 조정을 통해 소규모 시범성 협력사업의 효율성을 높여야 한다는 의견이 제기되고 있다. 민간단체가 기존에 수행하고 있는 농업투자협력사업 및 농업개발지원사업에 대한 공동의 검토를 거쳐 중복되거나 상호 경쟁적인 사업분야에 대한 상호간의 조정이 필요하다는 것이다. 이를 통해 민간단체가 특정 분야에 대한 소규모 시범성 협력사업을 중점적으로 추진하도록 하자는 것이다. 이렇게 될 경우 각 분야별로 농업기술, 관련 정책 및 제도, 거래 및 교역에 필요한 전문가집단(연구기관, 기술자, 기업 등)을 결합시키는 것이 용이하여 농업교류협력사업의 효율성을 높일 수 있다는 것이다. 이와 같은 사항은 농업교류협력사업의 활성화를 위해 필요하다고 보여지며, 앞에서 언급한 바 있는 민간 농업교류협력 협의기구를 통해 자율적으로 조정하는 것이 바람직하다고 보여진다. 그리고 농림부는 북한농업지원협력단을 통해 민간 농업교류협력 협의기구와 파트너십을 갖고 민간 차원의 자율적인 조정을 지원하는 것이 바람직할 것이다. 또한 이 과정에서 필요하다면 기존의 민간단체 사이에 혹은 기존의 민간단체와 신규 민

간단체 사이에 혹은 민간단체와 민간기업 사이에 컨소시움을 형성하여 공동의 협력사업을 추진하는 방안을 모색하는 것도 필요하다고 보여진다. 특히 신규 민간단체의 입장에서는 경험부족에 따른 시행착오를 줄일 수 있다는 점에서 컨소시움 방식의 사업추진을 적극 고려할 필요가 있다.

## ② 국제적 공동 프로젝트 발굴

민간 차원의 공동 협력사업, 정부와 민간의 민관 공동 협력사업 등을 발굴하는 것과 아울러 국제적 공동 프로젝트에 참여할 수 있는 방안을 적극 모색해야 한다는 의견이 강하게 제기되고 있다.

국제기구 및 외국의 민간단체는 국내 민간 기업·단체에 비해 북한과의 접촉, 북한 지역에서의 접근, 북한의 자료 및 정보의 획득 면에서 보다 유리한 입장에 있으며, 특히 북한에 상주사무소 및 상주인원을 운용하고 있다. 국내 민간 기업·단체가 국제기구 및 외국 민간단체와 공동으로 프로젝트를 수행할 경우 북한측의 거부감을 완화시킬 수가 있으며, 프로젝트 사업을 보다 효율적으로 추진하는 것이 가능하다. 월드비전, 한국이웃사랑회, 한국JTS 등이 초창기에 국제 민간단체의 협조를 받아 사업을 시작했기 때문에 북한측의 거부감을 완화시킬 수 있었던 것이 좋은 사례라 할 수 있다. 따라서 민간 기업·단체의 입장에서는 보다 효율적이고 성과 있는 소규모 시범성 협력사업의 추진을 위해서는 국제기구 및 외국의 민간단체와 공동으로 국제적 프로젝트 그룹을 형성하는 방안을 적극 모색해야 할 필요가 있다. 필요하다면 국내의 민간 기업·단체가 공동으로 컨소시움을 형성하여 국제적 공동 프로젝트에 참여하는 방식도 고려할 필요가 있다.

《 참고문헌 》

- 강영식, 대북 젓염소 및 시범목장 지원사업, 남북 축산협력 심포지움, 통일농수산포럼, 2001.9.6
- 고승효, 북한사회주의 발전연구, 청사, 1988.12.10
- 김경량, 남북농업 교류협력, 어떻게 해야 할 것인가, 새천년을 향한 남북한 농업협력 심포지움 보고서, 대신농촌문화재단, 1999.12
- 김경량, 북한의 축산현황과 남북축산의 교류협력 방향, 남북 축산협력 심포지움, 통일농수산포럼, 2001.9.6
- 김성훈외, 북한의 농업, 비봉출판사, 1997
- 김성훈외, 남북 경협외의 현장, 시민의 신문사, 1996
- 김순권, 농림지원의 현황과 과제, 제3회 국제NGO회의, 2001.6.18
- 김순권, 옥수수 신품종개발 농업기술 협력사업, 북한 농업실태와 농업협력 발전방향 워크샵, 한국농촌경제연구원, 2001.11.22
- 김영훈, 남북한 농업협력의 제약요인과 접근방향, 북한농업연구 제5권, 북한농업연구회, 1998
- 김영훈, 농업부문 남북 민간교류협력의 현황과 과제, 남북 축산협력 심포지움, 통일농수산포럼, 2001.9.6
- 김영훈, 남북한 농업협력사례와 새로운 협력방안 모색, 북한 농업실태와 농업협력 발전방향 워크숍, 한국농촌경제연구원, 2001.11.22
- 김운근, 김영훈, 남북 농업협력사업 활성화를 위한 정책방안, 한국농촌경제연구원, 1999
- 김운근, 북한 농업의 변화와 전망, 북한농업개발을 위한 협력방안 국제학술대회, 한국농촌경제연구원, 2000.11.1
- 김운근, 남북 농업교류·협력의 현재와 미래, 남북 농업협력 심포지움, 통일농수산포럼, 2001.3.28

- 남성욱, 북한의 농업정책과 남북농업협력방안, 제6회 북한농업생산기반 세미나, 농업기  
반공사, 2000.11.23
- 남성욱, 북한의 축산업 현황과 남북협력 방향, 남북 축산협력 심포지움, 통일농수산포럼,  
2001.9.6
- 남성욱, 북한농업의 회복가능성과 과제, 제7회 북한농업생산기반세미나, 농업기반공사,  
2001.11.20
- 문국현, 북한의 산림실태와 산림복구 지원의 과제, 통일농수산포럼 제10회 정기월례세미  
나, 2001.7.25
- 박창빈, 이용범, 월드비전 대북지원·협력사업의 전망과 과제, 통일농수산포럼 제11회  
정기월례세미나, 2001.8.29
- 박원석, 담배제조 및 잎담배, 인삼 계약재배사업, 북한 농업실태와 농업협력 발전방향  
워크샷, 한국농촌경제연구원, 2001.11.22
- 법 른, 식량 및 일반구호 활동의 현황과 과제, 제3회 국제NGO회의, 2001.6.19
- 서경석, 민간단체의 대북교류협력 : 현황과 실천, 제3회 국제NGO회의, 2001.6.18
- 서예택, 금강산 영농사업, 북한 농업실태와 농업협력 발전방향 워크샷, 한국농촌경제연  
구원, 2001.11.22
- 신동완외, 남북한 농업기술 교류·협력방안 연구, 인문사회연구회 협동연구총서 2000-13,  
통일연구원, 2000.12.30
- 신동완외, 북한농업기술조사연구, 농업사회발전연구원, 2001
- 우리민족서로돕기운동, 우리민족서로돕기운동 창립 5주년 활동 자료집, 2001.7
- 월드비전, 월드비전 북한사업 이렇게 진행하고 있습니다, 2001
- 이용선, 민간단체의 대북 농업력사업 현황과 과제, 제7회 북한농업생산기반세미나, 농업  
기반공사, 2001.11.20
- 이윤상, 남북 낙농교류협력의 방향 및 과제, 남북 축산협력 심포지움, 통일농수산포럼,  
2001.9.6

- 이일하, 대북 협력을 위한 NGO의 새로운 역할 모색, 제3회 국제NGO회의, 2001.6.19
- 이종무, 대북 민간지원 협력사업의 현황과 활성화 방안, 2001 통일 새마을운동 세미나, 2001.7.11
- 이해극, 북한농장개발 협력사업 : 금강산 영농단지 개발사업, 남북 농업협력 심포지움, 통일농수산포럼, 2001.3.28
- 임수호, 잠업분야 협력사업 : 국제경쟁력 갖춘 잠사대국으로, 남북 농업협력 심포지움, 통일농수산포럼, 2001.3.28
- 장경호, 민간차원의 남북농업교류협력의 접근방식, 2001 통일 새마을운동 세미나, 2001.7.11
- 장세호, 새마을 북한 농업협력사업의 과제와 전망, 2001 통일 새마을운동 세미나, 2001.7.11
- 장원석, 북한의 농림축수산업, 문음사, 1999
- 장원석, 남북 농업 교류협력 추진방안, 단국대 협동문화경제연구소, 2000.6
- 정일정, 축산분야 협력사업 : 축산기술 교류·협력 발전방안, 남북 농업협력 심포지움, 통일농수산포럼, 2001.3.28
- 조성범, 민간단체의 지원사업 : 북한 씨감자 지원사업, 남북 농업협력 심포지움, 통일농수산포럼, 2001.3.28
- 최양부, 우리식 사회주의 농업·농촌에 대한 이해, 통일농수산포럼 제8회 정기월례세미나, 2001.5.30
- 통일부, 남북교류협력 및 인도적 사업 동향. 1991.1(제25호) ~ 2000.12(제114호)
- 통일부, 남북경협 합의서 해설자료, 2001.5
- 한국농촌경제연구원 북한농업연구센터, KREI 북한농업동향 제2권 제3호(2000.10) 제2권 제4호(2001.1) 제3권 제1호(2001.4) 제3권 제2호(2001.7)
- Dilawar Ali Khan, Improving the Quality of Basic Social Services for the Most Vulnerable Children and Women, April 2001

- FAO, DPRK, Agricultural Recovery and Environmental Protection(AREP) Programme,  
20 November, 1998
- FAO/WFP 1998, Special Report : FAO/WFP Crop and Food Supply Assessment Mission to the DPRK
- Ministry of Unification, PEACE AND COOPERATION : White Paper on Korean Unification, Ministry of Unification Republic of Korea, 2001
- Organizing Committee for the Third International NGO Conference on Humanitarian Assistance to North Korea, Reports on the Humanitarian Assistance to North Korea South Korean Non-Government Organization, 2001.6
- Randall Ireson, Agricultural Rehabilitation and Development in the DPRK : Roles for Non-Government Organizations, 2001.6.19
- Report of the Third International NGO Conference on Humanitarian Assistance to North Korea : Cooperative Efforts Beyond Food Aid, 2001.6.20
- Toshimasa Yamamoto, New development in Japan on humanitarian assistance to DPRK since the Summit of June 2000. 2001.6.18
- Thomas F. McCarthy, NGOs and Agricultural Development in the Democratic People's Republic of Korea, 2001.6.18
- , Agriculture, Cooperatives, and the Korean Peace Process : Time Matters, North-South Institute Workshop, 2001.4.9
- UNDP, Thematic Roundtable Meeting on Agricultural Recovery and Environmental Protection in the DPRK, 1998.5
- UNOCHA Office in the DPRK, DPR Korea : Humanitarian Situation Bulletin, January 2001 ~ June 2001
- UNOCHA Office in the DPRK, United Nations Consolidated Inter-Agency Appeal for Democratic People's Republic of Korea, 1998.12
- UNOCHA Office in the DPRK, Annual Report, 2001.2

UNOCHA Office in the DPRK, United Nations Consolidated Inter-Agency Appeal for  
Democratic People's Republic of Korea, 2000.11

WFP, The WFP DPR Korea Update, No 24(Jnauary 2001) ~ No 30(July 2001)

WFP, Emergency Reports on DPR Korea No.43(10.26) No.33(8.20) No.28(7.13)  
No.22(7.1) No.19(5.11) No.16(4.20) No.12(3.23) No.11(3.16) No.6(2.9), 2001