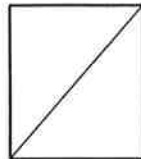


관리
번호

연구대외비



개성공단 조성과 농업단지 개발 방안 (최종보고서)



2002. 03

위탁연구수행기관 : 고려대학교
북한학연구소

 **농림부**
농정과

eb03999

농림부 자료실
등록번호:
등록일: 2003년 7월 9일
기증:

제 출 문

농림부장관 귀하

본 보고서를 “개성공단 조성과 농업단지 개발 방안”의 최종보고서로 제출합니다.

2002. 03

농 립 부 농업정책과

위탁연구기관 : 고려대학교

북한학연구소

책임연구원 : 김 동 규

선임연구원 : 남 성 욱

선임연구원 : 유 호 열

연구원 : 하 유 미

연구원 : 장 인 숙

연구원 : 김 은 영

<요약보고서>

제1장 정상회담 이후 남북경협 현황과 향후 추진방향

남북경협의 역사는 1988년 “남과 북은 분단의 벽을 헐고 모든 부문에 걸쳐 교류를 실현할 것”을 천명한 ‘7.7 선언’을 계기로 물꼬를 튼 이래 13년이라는 기간이 흐르고 있다. 초기 제3국을 통하여 단순 물자교역으로 시작되었던 남북경협이 위탁가공교역으로 발전하였으며, 성과가 미미하지만 합영과 합작을 통한 직접투자와 경영을 가능케 하는 발전단계를 거치고 있다. 그 결과 지난해 2000년에는 남북한간 교역액이 4억 달러를 넘어섰으며, 금강산 관광객과 이산가족 상봉, 기업인들의 방문과 같은 인적교류가 증대되고 있어 남북한 관계는 양적으로나 질적으로나 확대추세에 있다.

이러한 성과에도 불구하고 남북경협은 여전히 초보적인 단계에 머물러 있다. 그 간의 특징을 살펴보면 첫째, 실질교역에 있어서 여전히 경수로, 대북 지원, KEDO의 비거래성 교역이 상당한 비중을 차지하고 있어 거래성 교역이 부진을 면치 못하고 있다. 둘째, 교역참여 업체 당 평균 실질교역액이 1993년을 정점으로 계속 감소하고 있다. 셋째, 최근 교역품목이 다변화되고있지만 여전히 상업적 거래교역과 위탁가공 교역에서의 반출입 품목구조는 여전히 일부에 국한되어 있다. 넷째, 위탁가공 교역에서 설비반출형 위탁가공은 활발하지 못하고 특히 「남북한 경제공동체」 건설을 위해 파급효과가 큰 투자협력사업이 제대로 추진되고 있지 못하고 있는 실정이다.

남북경제협력의 확대는 남북한간의 경제교류 확대 및 생산요소의 보완적 결합을 통한 ‘민족 공동번영’ 추구를 기본 방향으로 하고 있다. 이러한 기본 방향은 6·15 공동선언을 계기로 새로운 전환점을 맞이하였다. 이후 2001년 9월 현재 남북한은 다섯 차례 남북장관급회담이 개최되었으며, 남북적십자

회담과 이를 통한 이산가족의 서울과 평양 동시 교환 방문이 성사되었고 남북국방장관급 회담, 남북경제협력 실무접촉 등이 성사되었다. 이러한 일련의 남북한 당국자간 접촉에서 남북경협 의 제도적 장치 마련을 위한 남북경제협력추진위원회 구성·운영에 관한 합의서가 채택되었고 남북한 기업의 안정적인 투자보장을 위한 이중과세방지, 분쟁해결절차, 청산결제 제도 마련에 대해 남북한간 합의가 이루어졌다. 또한 남북경제협력의 주요한 저해요인으로 제기되었던 사회인프라 확충을 위한 경의선 철도 연결공사가 착공되는 성과를 이루었다. 또한 서울~신의주 철도연결, 문산~개성도로 개설에 대한 논의가 진행되고 있으며, 남북한 상호 영해통과 허용문제가 협의 중에 있다. 이는 남북한 경제협력에 있어서 제도적 불안정성의 해소시켜주고 남한의 자본과 기술을 북한의 노동력과 결합시켜 상호 호혜적인 경제적 이익의 창출을 저해하던 비싼 물류 수송비 절감에 대한 가능성을 높여주었다. 이에 따라 남북정상회담 직후 남한 내 다수의 기업들이 북한 진출 가능성을 모색하였고, 북한과의 교류협력을 추진하였다.

남북한 경제협력을 위한 정부주도의 개선노력이 진행되고 있으나 실질적인 남북경협은 여전히 적자에 머물고 있고 성과는 남북정상회담 이전의 수위에 못 미치고 있다. 이는 6·15 정상회담 이후 많은 개선노력에도 불구하고 아직 남북경협의 제약요인이 지속되고 있기 때문이다. 높은 물류비용 부담과 채산성 악화, 북한내 열악한 SOC 시설과 법적·제도적 장치 미비, 자유로운 통행·통신의 제약과 북측의 국제 상관행에 대한 이해부족, 남북한간 경제력 격차로 인한 북한의 구매력과 상품의 다양성 부족, 북한 상품의 판로확보 어려움 등이 여전히 장애요인으로 작용하고 있다.

남북경협을 활성화는 이러한 장애요인을 극복해야만 가능할 것이다. 이를 위해서 남북경협의 주체인 정부와 기업, 두 가지 측면에서 접근해야 한다. 하나는 통일대비라는 한반도 분단상황에 입각하여 정부가 추진해야 할

측면과, 다른 하나는 경협이라는 속성이 기업과 기업 간의 이윤추구와 관련된 사항이라는 점이다.

우선 정부는 통일을 대비하기 위해서 남북경제공동체를 지향하여 민간 기업의 주도 하에 경협이 효과적으로 추진될 수 있도록 법과 제도환경과 여건을 조성하고 기업의 대북 사업을 적극 장려하고 육성을 지원하는 토대를 마련하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 남북관계의 안정화가 필수적이다. 이는 남북한 당국간 정치적 합의 없이는 불가능한 일이며, 경제적 접근만으로 해결할 수 있는 일이 아니다. 이는 남북한이 체제가 상이하고 원만한 교류를 방해하는 상호 적대적인 역사를 지니고 있기 때문에 정부차원에서 정치적으로 해결해야 할 몫이 크다.

남북경제협력의 기초 여건이라고 할 수 있는 전력·도로·철도·항만·통신 등 북한의 SOC 지원과 투자보장협정 등 각종 제도적 장치의 마련은 정부가 해결해야 할 주요한 분야이다. 하지만 그것이 실현되는데는 상당한 시일이 소요될 것이다. 따라서 정부의 경협 활성화 정책은 당장 시급한 과제부터 해결해나가는 것이어야 한다. 현재의 높은 물류비용, 기업의 자금부족, 북한산 제품의 판로 문제 등을 해소하기 위한 정부의 보다 적극적인 재정·금융 지원이 필요하며, 대북 사업체에 대한 세제상의 혜택도 고려해야 한다.

한편 기업은 이윤추구를 목적으로 하기 때문에 남북경협에 있어서도 사업성에 기초하여 전개하여야 한다. 기업은 이윤을 추구하는 경쟁력 제고와 시장 확대 등을 통한 수익성 확보에 있다. 남북경협에 참여하는 기업이 시장원리를 고려하지 않는다면 경협은 장기적으로 지속될 수 없을 것이다. 이를 위해서는 남북한 산업간의 상호 보완성을 극대화하는 방향으로 경협이 추진되어야 한다. 북한의 노동력과 자원활용을 늘리고 남한의 기술과 자본이 결합하였을 때 시너지효과를 누릴 수 있는 방안을 모색해야 한다. 그러

나 남한 내 기업이 북한을 상대로 이윤을 추구하려면 많은 제약요소가 있다. 북한의 저렴하고 우수한 노동력도 중국이나 베트남에 비해 매력적이지 못하며, 노동의 관리측면에서도 어려움이 따른다. 또한 체제의 차이에 의한 문제점도 발생하고 있다. 이러한 문제는 북한의 제도개혁이 선행될 때 해결 가능한 문제이고 정부차원에서 해결방안이 모색되어야 할 것이다. 따라서 기업은 상징적 선언이나 합의 등의 정치적 현안과는 달리 ①사업의 안정성 ②판로와 수익성 확보 ③자금조달 능력 등을 가지고 구체적인 사업계획안을 제시하여야 한다. 그럴 때 남북한이 상생할 수 있는 경협사업이 지속적으로 유지되고 활성화될 수 있을 것이다.

남북경협을 추진함에 있어 남북한의 교역과 협력의 실질적인 내용을 경제적 관점에서만 접근하면 북한은 시장성이 있거나 경제협력 상대로서 큰 이익을 볼 수 있는 적합한 상대는 아니다. 그러나 북한은 경제적 관점으로 이해관계를 조정하여 거래를 하는 외부 국가가 아닌 통일을 함께 이루어야 할 우리의 반쪽인 점을 고려할 때 그간 남북경협의 성과는 경제적 가치로 환산할 수 없는 가치를 지니고 있다. 남북경협의 의의는 분단 현실에서 한반도 평화체제 구축과 통일에 큰 영향을 미친다는 점이다. 남북경협의 활성화를 추진하는 주된 목적은 남북한간에 경제교류협력의 기회를 확대함으로써 긴장과 갈등 관계를 해소하고 점진적이고 평화적인 통일환경을 마련해 가는데 있다. 따라서 남북경협은 단기간의 경제적 분야에서 조금은 손해를 보더라도 북한과 경제협력을 통해 얻을 수 있는 것이 무엇인가를 생각해야 한다. 이러한 고찰 속에서 장기적인 남북경협의 청사진이 제시될 것이며, 장기적으로 경제적으로도 남북한간 상호 이익을 창출할 수 있는 토대가 마련될 것이다.

제2장 최근 북한의 농업정책 추진동향 및 평가

이 글의 목적은 식량난을 해결하고 농업의 정상화를 위해 최근 북한이 실시하고 있는 농업정책과 남한이 추진하고 있는 농업 부문의 경제협력사업에 대해 알아보는 것이다. 북한 농업정책 현황과 성과 그리고 정책적 한계 등을 살펴보고 남한과 국제사회의 농업 지원·협력 동향과 그 문제점을 분석해보았다.

최근에 실시되고 있는 북한의 농업정책은 과거 김일성 체제와는 차별성을 갖는다. 김정일 체제의 농업정책은 신성불가침적이던 주체농업을 실용적으로 재해석하고, 옥수수 대신 감자를 새로운 주식원으로 대체하는 등의 변화를 보이고 있다. 이는 물론 김정일 체제의 등장 이후 더욱 심화된 식량난을 해결하는 것이 국가적으로 가장 중요한 사안이기 때문에 가능했던 것이다. 과거의 농업정책으로는 최악의 식량상황을 풀어갈 수 없기 때문에 차별화된 농업정책을 제시하며 식량증산에 주력하고 있는 것이다.

북한의 올해 식량수급은 FAO/WFP 북한조사단이 2001년 7월 27일에 발표한 특별보고서에 따르면, 북한은 금년 봄 극심한 가뭄이 100일 이상 지속되는 등 기상조건 악화와 누적된 경제문제로 인한 영농계획 차질 등으로 인해, 2000/01년에는 총 257만 톤(정곡기준)의 곡물을 생산해냈다. 이는 1999/2000년에 비해 12% 감소한 생산량이라고 한다.

지속된 봄 가뭄 때문에 밀·보리·감자 등 동계작물과 춘계작물의 파종면적이 목표치에 크게 미달하였을 뿐만 아니라 작황도 매우 부진하였다. 또한 벼의 이앙과 옥수수의 이식이 늦어져 금년 가을 작황이 나쁠 것으로 예상된다. 특히 자연강우에 의존하는 옥수수는 파종이 매우 지연되었고 결실이 많이 발생하였으며 병충해의 피해를 입고 있다. 그래도 감자의 경우에는 생육상황이 그리 나쁘지 않는 것으로 보인다. 그러나 북한 자체의 곡물생산

은 국내수요에 크게 미치지 못할 것으로 전망된다.

남한을 비롯한 국제사회의 지원에 힘입어 금년 들어 북한의 식량사정이 다소 호전되었으나 가뭄피해로 인하여 가을수확까지 배급량을 대폭 줄여야 하는 어려움을 안게 되었다. 2000년 11월부터 2001년 6월말까지 북한은 1,500만 명의 주민들에게 1인당 1일 215g을 배급할 수 있었다. 이는 작년 같은 기간의 200g에 비하면 약간 증가한 양이다. 그러나 동계 및 춘계작물의 작황이 부진하여 7월부터는 다시 1일 150g으로 줄어들 전망이다.

올해의 식량수급 실태뿐만 아니라 지난 1997년부터의 식량수급실태를 분석한 결과 북한의 향후 식량수급에 대한 전망은 그리 밝지 않다. 기본적으로 북한 농업문제는 근본적 경제구조의 결점→농업생산 부진→식량공급 부족→주민의 의욕저하→산업부문의 생산효율 저하로 이어지는 악순환의 고리를 끊지 못하는 데서 비롯된다. 전력과 연료 공급의 절대적 부족은 농업용수의 저수 및 관개능력에 큰 차질을 빚고 있으며, 기계화와 수송의 병목현상을 야기하고 비료 및 농약의 만성적 부족을 초래하고 있다. 이는 관개량 증대를 통해 농업용수 부족에 대응하려는 협동농장의 능력을 약화시키고 영농효율을 하락시켰으며 잠재적 농업생산성을 감소시켰다. 1990년대에 북한당국은 농업분야의 연구와 계획 및 집약적 관리를 통해 농업구조의 한계를 극복해보려고 노력했지만 노동 및 토지 생산성은 자본 및 투자부족과 농기자재의 부족과 제도적 결함이 중첩되어 급격히 떨어졌다.

한국과 국제사회가 농업재건을 위해 비료 및 기타 투입재를 지원하였음에도 불구하고, 구조적 문제에 봉착한 북한농업은 최근 수년간 북한 농업생산의 추이를 고려해볼 때, 향후 상당기간 동안 국내수요를 충족시키기가 불가능하다. 특히 곡물의 상업적 수입 능력의 한계로 당분간 외부의 식량지원에 의존할 수밖에 없다고 본다.

북한농업정책의 일차적인 목표는 곡물생산량을 증가시켜 절대적인 식량

부족 현상을 가능한 빠른 기간 안에 해소하는 것이다. 다음으로는 농업구조를 개선하여 안정적인 식량안보를 획득하고 농업부문의 회생을 밑거름으로 하여 여타 산업부문의 회복을 도모하는 것이라 할 수 있다. 이런 목표를 달성하기 위해 최근 북한은 다양한 농업정책을 추진하고 있다. 정책의 추진에 앞서 농업부문의 법적·제도적인 기반을 재정비하였다. 주체농법의 실용적인 재해석이라든지, 농민들의 생산의욕 고취를 위해 인센티브제를 개선한 1996년의 신분조관리제의 도입, 1998년 헌법개정에서 합법적인 사적 경제활동을 통해 생산된 생산물의 자유처분권 확대 등이 그것이다.

이러한 법적·제도적 기반아래 북한은 최근 이모작확대, 감자혁명, 종자혁명, 토지정리사업, 초식가축사육 장려 등을 중점사업으로 하는 농업정책을 적극 추진하고 있다. 그 내용을 정리하면 아래 표와 같다.

북한은 김정일 체제 등장 이후 더욱 악화된 식량난을 해결하기 위해 다양한 정책을 실시하고 있는데 이는 과거에 비해 의미 있는 정책변화이다. 주체농법의 현실적인 재해석을 통해 실용적인 농업정책을 수립할 수 있는 정책적 공간을 마련하고, 이모작확대·감자혁명·종자혁명·토지정리사업·초식가축 사육장려 등 생산증대와 생산성 향상, 생산면적확대, 영농기계화를 위한 농업정책들을 실시하고 있다.

이러한 정책들을 실행한 결과 1998년부터는 곡물생산량이 점차적으로 증가하는 추세이다. 그러나 곡물총생산량의 증가에도 불구하고 농업생산성은 전반적으로 그다지 향상되지 않고 있다. 곡물총생산량도 기상조건에 많은 영향을 받아 일정한 증가추세를 유지하지 못하는 실정이다. 올해의 경우를 봐도 지난 봄의 극심한 가뭄 때문에 곡물총생산량이 전년도에 비해 12%가 감소한 257만 톤에 그치고 있다.

북한이 실시하고 있는 농업 활성화 정책들이 어느 정도 가시적인 성과를 거두고있고 남한과 국제사회의 대북한 농업 지원사업의 증가에도 불구하고 북한은 경제난의 지속으로 농업생산 기반이 매우 취약해졌기 때문에 곡물생산량이 증가세를 지속하지 못하고 있다. 각종 영농기자재의 부족과 연료·동력의 부족, 낙후된 생산기술, 영농관리체계의 미흡 등이 결정적인 요인이 되고있다. 때문에 북한이 최근 다양한 농업정책을 내세워 농업부문의 발전을 국가적 사업으로 주력하고 있고 남한과 국제사회의 협력과 지원이 증가하고 있지만 안정적인 곡물생산의 증대에 가속이 붙지 않고 있다.

현재의 농업정책 자체에도 많은 문제점이 있다. 최근 실시되고 있는 정책들의 성격이 농경지 확대, 작물의 다양화, 감자농사의 확대 등 경지의 양적 확대와 농업·기술적 측면의 결합 보완·개정 등에 중점을 둔 것이지 농업구조개선 등과 같은 근본적인 농업개혁정책이 아니라 농업문제의 효과적인 해결책으로는 부족한 점이 많다. 더구나 현재 실시되고 있는 농업정책들

마저도 북한 자체 능력으로는 실행이 불가능하고 외부세계의 자본·기술적 원조와 협력이 뒷받침되어야 하는 중장기적 프로젝트이다. 그러므로 북한은 가족농의 도입과 곡물의 자유거래 합법화 등 인센티브를 강화하여 생산성을 향상할 수 있는 좀더 과감한 농업개혁정책을 실시하여 식량난을 해결하고 농업부문의 정상화를 통한 경제 전반의 회복을 모색해야한다.

과거에 비해 의미 있는 정책의 시행에도 불구하고 북한은 여전히 심각한 식량부족을 겪고 있고 남한을 비롯하여 국제사회에 식량을 비롯한 각종 지원을 호소하고 있다. 1995년 9월 북한의 수해 이후 2000년 12월 현재까지 대북 지원 규모는 총 59,521,887만원이다. 이중 정부차원의 대북 지원은 355,060,000만원이며 민간차원의 지원액은 111,600,000만원이다. 아직까지 남북한 정부가 직접 관여하는 본격적인 농업협력사업은 이루어지지 않고 있으며, 민간단체가 주도하여 대북 농업지원사업을 추진하고 있다.

정부차원의 대북 농업지원 초기에는 곡물이나 분유 등의 직접적인 식량 지원에 중점을 두다가 1999년부터는 비료 등의 농업생산성 향상을 위한 자재지원으로 전환하고 있다. 남북관계가 상대적으로 긴장상태에 있을 때는 유엔기구를 통하여 간접적으로 지원하다가 남북관계가 개선되면 직접적으로 지원하는 양상을 보인다.

민간차원의 대북 지원은 1995년 대한적십자사를 통해 긴급구호 차원의 인도적 식량과 생필품을 지원한 것에서부터 남북한간의 직접전달방식이 채택되기 전까지 주로 국제적십자사를 통해 이루어졌다. 정부는 1997년 3월, 민간단체의 쌀 지원을 허용하는 등의 지원품목 확대조치를 발표하였고 1997년 4월, 민간차원의 대북 지원을 직접전달방식으로 전환하였다. 1999년 2월에는 '창구 다원화 조치'를 시행하여 민간단체의 대북 지원 참여 범위를 한층 더 확대하였고 1999년 10월에는 "인도적 차원의 대북 지원사업 처리에 관한 규정"을 제정하여 민간의 대북 지원이 활성화될 수 있는 기반을 마련

하였다. 이에 따라 2000년에 들어와서 민간단체가 독자적으로 지원한 규모도 308억 원에 달하고 품목도 식료품·영농기자재·생필품 등이 다양하게 제공되었다. 이 기간 동안 대북 지원을 주도한 단체들은 우리민족서로돕기운동, 이웃사랑회, 월드비전, 한국 JTS, 유진벨재단 등이다.

대북 지원에서 나타나는 특징은 민간단체의 대북 지원 활동이 확대되면서 독자적인 창구를 통한 대북 지원이 증가하고 있다는 점과 식량과 생필품 등의 일반 구호성 물자의 지원은 감소하고 농업개발을 지원하기 위한 비료, 농자재, 종자 등의 비중은 증가하고 있다는 점이다. 정부도 2000년부터 약 30억 원의 남북협력기금을 지원하고 있고 농업지원사업은 차츰 다양화되어 영농지원을 많이 강조하며 농업생산성 향상을 목적으로 하는 지원에 중점을 두고 있다. 그러나 인도적인 차원의 지원과 협력차원의 지원을 구분하지 않고 일관성이 결여된 지원으로 인해 북한과 연계할 수 있는 장치들이 없어 농업지원이 농업협력으로 연계·발전되지 못하고 있다.

교역을 살펴보면 1989년부터 1994년까지의 농림수산물 반입액은 2,000만 달러가 못 되었으나 1995년부터는 2,000만 달러를 상회하고 있다. 북한으로부터의 반입은 수산물, 농산물, 임산물 순으로 나타났으며 반출은 농산물이 압도적으로 많았다. 일차산품의 반출 비중은 1997년 14.8%, 1998년 8.4%, 2000년 9.5% 정도로 전체교역 구조에서 일차산품이 차지하는 비중은 대체로 적은 편이다. 농산물 교역액은 1998년까지 20,000천 달러에 이르다가 1999년에는 30,000천 달러로 증가하였으며 2000년에는 45,000천 달러를 넘어서 꾸준히 증가하는 모습을 보이고 있고 품목과 규모가 지속적으로 증가하는 추세에 있으나 전체적으로 남한의 적자상태를 보여주고 있다.

남한이 북한으로부터 반입하는 농산물 품목은 한약재, 기타 곡류(감자), 채유용 농산물(들깨), 건조채소, 파종용 종자 등으로 1989년 7개에서 1999년 37개로 늘어나는 등 지속적으로 다양화하는 추세이다. 북한에 반출되는 농

산물의 종류는 초기에는 매우 제한되었으나 1995년이래 밀가루, 우유, 크림, 제조담배, 정당 등으로 품목이 증가하는 추세이다. 농산물 교역에 있어 문제점은 원산지 증명서와 검사 증명서 없이 제3국을 통한 간접교역에 의존하다 보니 제3국 농산물이 북한산으로 위장 반입된다는 것이다. 또한 계획생산 체제에 따라 농산물이 생산되다보니, 교역용 농산물에 대한 사전계획이 없어 농산물 교역이 적은 편이다.

국제기구를 통한 지원성 농업협력사업은 비교적 용이하게 추진되고 있다. 그 동안 UN산하기구인 세계식량계획(WFP), 국제식량농업기구(FAO), 국제농업개발기금(IFAD), 유엔개발계획(UNDP) 등에서는 북한에 대한 식량 지원과 농업협력을 동시에 추진해왔다. 국제기구들은 식량지원보다는 투입재 지원이나 농업개발지원으로 전환하는 것이 북한의 식량문제를 근본적으로 해결할 수 있다고 인식하고 이모작 사업과 작물 다변화사업, 농촌신용사업 등을 추진하고 있다. 식량안보분야 사업으로는 식량지원과 함께 산림복구, 감자생산지원사업 등을 추진하고 있다.

국제 NGO의 지원사업으로 유럽연합은 DGⅦ과 ECHO(European Community Humanitarian Office)를 통해 NGO에 자금을 지원하는 사업을 벌였고 미국의 민간지원 기구연합인 PVC와 미국정부가 WFP를 통하여 지원한 7.5만 톤의 식량으로 FFW(Food for Work) 사업을 추진하였다.

국제사회의 지원 및 개발방식은 WFP, FAQ, IFAD, UNDP 등 유엔산하기구가 독립적으로 지원·협력하고 있기 때문에 각 지원 주체간의 상호연계가 부족하고 대부분 중장기적 사업으로 사업의 우선순위가 전혀 고려되지 않고 있다. 무엇보다도 국제기구를 통한 협력은 지원을 기본으로 하고 있기 때문에 자본과 인적 이동을 통해 상호이익을 추구하는 농업협력사업으로 발전하기 어렵다.

2001년 5월말 현재 협력사업이나 협력사업자 승인을 받아 추진 중이거나

중단 상태에 있는 남북한 농업협력사업은 6개 사업이며 대부분 계약재배를 매개 수단으로 농자재와 농산물을 교역하거나 혹은 합영농장을 설립하고 운영하여 상호 경제적 이익을 추구하는 형태이다.

북한의 '라선경제협조회사'와 '라선두레농업회사'를 설립한 두레마을영농조합법인은 1998년 나진·선봉지역에 3,000ha의 계약재배를 추진하고 30ha의 채종 시험농장을 합영사업의 형태로 운영하기로 합의하였다. 그러나 북한이 회사명칭 변경, 시범농장 경영형태 변경, 선투자 요구 등 계약서상 주요 내용의 변경을 요구하고 창구를 교체함에 따라 사업은 진척되지 않고 중단된 상태이다.

국제옥수수재단은 1998년 북한농업과학연구원과 '남북농업기술협력계약서'를 체결하고 북한 적응형 슈퍼옥수수공동연구사업과 '북한 옥수수심기 범국민운동'을 추진하였다. 상업성이 배제된 사업이긴 하나 남측은 시험재배에 필요한 옥수수 종자, 비료 등 영농자재와 기술을 제공하고 북측이 시험재배를 담당하여 결과를 남측과 공유하는 남북한간 농업기술협력사업의 하나의 모델로 볼 수 있다.

금강산 영농사업은 현대아산과 일신화학이 강원도 고성군 온정리 일대에서 농산물을 재배하여 현대아산의 금강산 사업소 및 관광선에 납품하는 공동영농사업이다. 1999년부터 (주)현대아산과 북한의 조선금강산관광총회사가 농산물을 재배하기 시작하였다. 농산물 재배를 통해 금강산 관광객과 현지 현대아산 근무자들에게 신선한 부식을 공급하고 시설원에 농법을 보급하고 전수하여 북한의 부식 증산과 주민 소득 증대에 기여하고 있다. 3년 이내에 농산물로 상환하기로 한 외상거래로 개방이 미흡한 북한에 기술을 도입하고 외자를 유치하는 시장의 법칙을 경험하도록 시도한 것이다.

백산실업은 1998년 나진·선봉지대 내에서 온실농장을 세우고 합영회사를 설립하여 버섯을 생산·수출하기로 북한측과 합의하였다. 그러나 1998년

9월 이후 북한측이 나진·선봉지역에 대한 우리기업의 진출을 제한하여 사실상 사업을 추진하지 못하고 있다.

한국담배인삼공사는 1998년 광명성총회사와 「남북한 담배협력사업 합의서」를 체결하여 제조담배분야에서 남북한은 공동브랜드를 사용하여 ‘한마음’담배를 생산하였다. 이를 위해 남한이 권련기, 포장기 등의 제조설비 총 45대를 제공하기로 하였다. 북한은 건물·전력·수도시설 등을 제공하며 원·부자재는 한국담배인삼공사에서 공급하기로 하였다. 현재 2000년 4월부터 남북한 동시 판매된 ‘한마음’ 담배생산을 종료하고, 2차로 새 담배인 ‘잇스’ 생산을 추진하고 있다.

그밖에도 농업발전과 협력을 위한 민간단체협의회는 1998년 북한의 농업과학연구원과 협력사업을 추진할 것에 대한 의향서를 제시하였고 남북강원도 교류협력위원회는 2000년 북한아·태위원회와 북 강원도 고성군에 남북협력 모범단지의 조성을 제의하고 기본합의서와 실무합의서에 서명했다.

농업이 중앙정부에서 관리되어 전반적인 농업체계의 변화를 유도하는 북한은 경제협력의 정치화에 대한 부담이 커서 구조개선을 기피하며 일방적인 지원을 기대하는 경향이 있다. 때문에 아직까지 남북한 농업 협력은 물자교류는 허용하지만 남북한 농업전문가들의 방문을 통한 실질적인 농업협력은 거부감을 가지고 있다. 또한 기대수익에 비해 위험이 크고 전문화, 다양화, 상품화가 이루어지지 않아 투자자본 회수 등 경제적 실익이 불투명한 문제점도 크다. 단일화된 창구가 없다는 점과 농업협력에 대한 제도가 정비되어 있지 못한 점, 전문적인 정보교환체계가 없다는 점도 문제이다.

제3장 중국의 경제특구 개발 현황과 과제

남북 정상회담을 앞두고 김정일은 2000년 5월 29일부터 31일까지 북경을 방문하여 중관촌(中關村) 등 여러 산업시설을 돌아보았다. 그리고 2001년 1월 15일부터 20일까지의 중국 방문에서는 상하이에 주로 머물면서 ‘천지개벽’이라는 표현까지 사용하며 중국의 경제 발전에 관심을 표명했었다. 특히 상하이 푸둥(浦東)지역에서 미국과 일본의 합작기업인 제너럴모터스와 화홍(華虹) NEC 전기회사 등을 방문하여 외국 자본의 유치에 많은 관심을 나타내었다. 최근 북한이 2001년 9월 학기부터 중국 상하이 지역의 대학에 유학생을 대거 파견했다. 상하이대학에 북한 유학생 6명이 수학하고 있으며, 모두 인솔자 한 명과 함께 국제기숙사에서 생활하고 있다고 알려졌다. 그리고 통지대(同濟大)에는 30명, 푸단대(復旦大)에는 10명이 유학하고 있으며 이들은 대부분 40-50대의 교수급으로 중국 국비유학생이라고 한다. 이들 유학생들은 주말에 항저우(杭州), 쑤저우(蘇州)등과 인근 공장을 견학하고 있다고 전해지고 있다. 이와 같이 북한은 대외분야에서 적극적인 관계 개선 움직임을 보이고 있다.

이는 1990년대 이후 국제 고립의 심화와 지속된 식량난, 경제난 등으로 겪었던 체제 위기를 벗어나고자 하는 의도로서, ‘강성대국 건설’의 기치와 ‘고난의 행군’으로 북한식의 체제 개혁을 실시하려는 자세를 보였다. 1998년을 지나면서 북한의 경제는 회복되는 추세로 접어들었으며, 이에 김정일은 2001년에 들어서면서 ‘새로운 관점’과 ‘새로운 혁신’이라는 말로 변화를 촉구하고 있다. 이는 북한이 과거와는 달리 적극적인 개방정책을 채택할지도 모른다는 기대감을 높여주고 있다.

그러나 실제로 북한은 체제 내부 개혁에 대해서는 이전과 다름없이 소극적인 자세를 취하고 있다. 1989년 1990년대에 소련과 동유럽의 사회주의 국

가들이 체제 개혁을 단행하면서 시장경제로 급격하게 이행하는 과정에서 공산당이 몰락하고, 동독이 흡수 통일되는 과정도 보았기 때문에 북한은 체제 붕괴로 이어질 것을 상당히 두려워하고 있다. 북한의 경우, 경제적으로 앞서 있는 한국이라는 존재가 대외개방을 추진함에 있어서 상당히 위협요소로 작용한다고 볼 수 있다. 따라서 북한은 사회주의의 기본 틀을 유지하는 가운데 점진적 단계적인 개혁을 추진하는 중국과 베트남의 사례에 관심을 보이는 것이다. 이런 이유에서 현실적으로 북한이 취할 수 있는 대안들 가운데 가장 안전하고 가능성 있는 대안이 중국식 모델이라고 볼 수 있다.

특히 중국의 경제특구를 중심으로 한 성공적인 개방 사례는, 북한 내부에서 적극적인 지지를 유도해 낼 수 있으며, 대외적으로는 사회주의 국가에 대한 투자 불신을 경감시킬 수 있는 좋은 모델이 되고 있다. 경제특구는 국가 내에 일정 지역을 분리하여 제한된 지역에서 대외개방을 추진하는 것이므로, 위험부담이 적고 각종 부작용을 통제하는 데도 효과적이다. 그리고 외자유치라는 목표를 달성하면서도 체제 위협의 가능성을 최소화 할 수 있다. 따라서 북한은 나진·선봉지역뿐만 아니라 뒤이어 설치되는 경제특구도 중국식 경제특구를 모델로 제시할 가능성이 높다. 그러나 중국식 경제특구가 사회주의의 기본틀을 유지하면서 대외개방을 달성하는데 성공하였다고 하더라도 북한이 이를 적용하여 성공적인 결과를 이끌어 내는 것은 쉽지 않다. 특히 과거 10년 동안 추진해 왔던 나진·선봉지구도 중국식 모델을 적용한다고 하였으나 투자 부진으로 별다른 성과를 거두지 못하였다. 중국에서 경제특구로 시작한 대외 개방 정책이 '천재지변'과 같은 변화를 가져왔는데, 북한에서는 실패로 이어졌는지에 대한 원인을 찾아보는 것은 앞으로 이어지는 북한의 경제특구 개발 사업에 상당한 시사점을 제공해 줄 것으로 보인다.

여기서는 최근 북한이 관심을 보이고 있는 중국식 경제특구의 현황과 성

과를 분석하여 북한에 적용 가능한 성공 전략을 찾아보고자 한다. 이와 함께 나진·선봉 경제특구 개발의 투자 부진 상황과 원인을 살펴봄으로써 시행착오를 방지할 수 있는 방안을 모색해보고자 한다. 중국의 경제특구 성공 사례와 북한의 경제특구의 문제점을 비교하여 보는 것은, 앞으로 경제특구 개발 사업에서 북한이 받아들여야 할 교훈을 제시해 줄 수 있을 것이다. 따라서 본 연구는 중국과 북한의 경제특구의 비교 분석을 통해 도출된 다양한 형태의 경험과 교훈을 개성 공단에서 적용할 수 있도록 제시하는데 목적이 있다.

상하이 쑤차오 현대농업개발지구는 1994년 9월 6일 세워졌으며, 상하이 제일의 현대농업개발지구다. 이 개발지구의 건립 취지는 푸둥(浦東)의 일류 농업지역 건설과 도시와 농촌의 일체화 발전을 가속시키고, 상하이 교외와 더 나아가 양쯔강(長江) 유역의 현대농업발전의 모범과 표준지역이 되게 하려는 것이다. 개발지구는 현대 과학기술로 무장한 공업화, 설비화 농업을 기초로 하고, 첨단 과학기술 생물공학(high tech biological engineering)과 설비농업이 연결된 가공공업과 농산물 가공업을 주도적 사업분야로 삼고 있다. 국내상업과 외국무역을 연결하여 생산·가공·판매의 일체화, 농업·과학·관광을 결합한 농업 산업화의 길로 나아가며, 생산의 모범, 확산 보급, 여행과 관광, 과학 보급과 교육 및 수출을 통한 외화 획득의 5대 기능을 발휘하고, 사회적·생태적·경제적 효과 등 세 가지 분야의 통합을 실현한다.

개발 지구의 계획면적은 9.5km²이고, 환양강(川楊河) 남쪽 쑤차오진(孫橋鎮) 경내에 위치하고 있다. 「상하이쑤차오현대농업연합발전유한공사」가 인력과 자본 유입, 경영 개발과 조직 관리를 책임지고 있고, 「푸둥신구(浦東新區)농촌발전국」의 직접적인 관리를 받고 있으며, 등록된 자본금은 1억 5천만 원(중국 화폐 기준)이다. 공사 본부에는 개발관리부, 단지관리부, 재무부, (노동)인사부와 행정사무실이 있으며, 세 개의 자회사와 한 개의 계열사,

세 개의 독립채산 방식의 직속 경영기관이 있다.

「쑤차오현대농업개발구」는 풍부한 천연자원, 편리한 교통, 축적된 과학 역량, 원활한 토지사용 메커니즘을 갖추고 있고, 푸둥신구의 각종 특혜정책 등으로 발전의 혜택을 최대한 누리고 있다. 4년 간의 개발과 건설을 거쳐 기초시설이 거의 구축되었으며, 현대적인 생산설비도 대강의 규모를 갖추어 투자환경이 날로 개선되고 있다. 중국 측은 국내외의 상인들이 개인자본, 합자, 합작, 하청 등의 다양한 방식을 통해 개발지구 건설에 참여하는 것을 열렬히 환영한다고 밝히고 있다.

「상하이쑤차오현대농업개발지구」는 1994년 9월 6일 상하이시 푸둥신구 관리위원회의 승인을 거쳐 건립되었다. 개발지구는 푸둥신구 와이까오차오(外高橋)보세구, 루자웨이(陸家嘴)금융무역구, 진차오(金橋)수출가공구와 장강(張江)하이테크단지의 뒤를 이어 세워진 다섯 번째 기능중점의 개발지구이며 전국 제일의 현대농업개발지구이고, 도시형 현대농업 개발을 위해 만들어졌다.

개발지구는 푸둥신구 쑤차오진(孫橋鎮) 경내에 세워졌고, 푸둥신구 도시화 지구와 농촌지구의 합류지에 위치한다. 농업 개발용지는 보호를 받고 있으며 계획 개발면적은 9.5km²이다. 개발지구는 국가기구(國集)가 공동으로 경영하는 「상하이쑤차오현대농업연합발전유한공사」가 상인과 자본의 유입, 개발 경영과 조직관리 등의 기능을 담당하고 있으며, 이 공사의 자본금은 1억 5천만 원이다. 공사 본부에는 개발관리부, 단지관리부, (노동)인사부, 재무부, 행정사무실 등의 부문이 설치되어 있으며, 상하이뚜링(都靈)원예유한공사, 뤼링(綠靈)원예공사, 수산특산물공사, 식용버섯계열사(지점), 농산물유통판매센터, 여행관광센터 등 여러 개의 계열사와 직속 경영기관이 부속되어 있다.

개발지구는 5년 간의 공사를 통해 이미 3km²에 가까운 면적이 개발되었는

데, 채소, 화초, 식용버섯, 수산특산물, 미생물 복합제제, 영양계란 등의 품목이 개발되어 있다. 이 지역에는 「쑤차오현대농업연합발전유한공사」의 개발과 경영 이외에도, 이미 일본, 대만 및 홍콩과 국내의 국유기업, 공동기업 및 10여 개의 민간 단체가 개발지구에 입주하여 개인투자 혹은 합자, 합작 등을 통해 농업 개발에 참여하고 있다.

개발지구는 농업구조 개발을 잘 수행하면서 동시에 기능적인 개발에도 중점을 두어, 이미 모범적인 생산구조의 확산 보급, 여행과 관광, 과학기술의 보급과 육성, 현대적인 농산물 유통·판매와 대외무역의 기능 등을 비교적 잘 수행하고 있다. 상하이시 유관부분에 의해 공식적으로 “우수농업모범단지”, “과학보급육성기지”, “농촌녹화모범기지”, “농경지수리시설건설모범기지”와 “중심촌건설모범기지” 등으로 확정되었고, 또한 상하이시와 푸둥신구 견학여행의 일대 명승지가 되었다.

「쑤차오현대농업개발지구」는 장강하이테크단지 바로 옆에 있으며 루자웨이금융무역구(푸둥 중심구)에서는 10km 떨어져 있고, 난푸(南浦), 양푸(楊浦) 및 쉰푸(徐浦) 등 세 개의 다리와 남쪽 선창, 루자웨이(陸家嘴)의 두 개 터널에서는 각각 약 10km쯤 떨어져 있다. 상하이 내부순환선 푸둥 구간에서는 고작 3km 떨어져 있고, 강 건너 포서(浦西)까지는 겨우 20여분이 소요된다. 푸둥 국제공항과는 12km, 와이까오차오(外高橋) 탐수항과는 20km가 떨어져 있다. 계획 중인 철로, 경전철(Light Rail Transit)과 원동대로(遠東大路)는 개발구의 동, 서, 남쪽에서 ‘어깨가 스칠 정도로’ 가까워 교통이 대단히 편리하다. 개발구는 형멘항(橫沔港)과 환양강(川楊河) 바로 옆에 있으며 내륙 하천운수도 매우 편리하다.

개발지구 안은 지세가 평탄하고 토양은 비옥하나 거주 민가는 드물어, 푸둥신구에서 드물게 형성된 일대 농경지구 중의 하나이다. 상하이시 농업환경감시기구의 측정에 의하면, 개발지구 내의 오염종합지수와 수소지수(PH

值) 평균은 기준범위 내에 해당하여 청정식품 생산조건에 부합한다. 개발지구 내에는 인자방(殷家浜) 등 여러 개의 수로가 있으며, 서쪽으로는 황푸강(黃浦江)과 잇닿아 있고 동쪽으로는 장강(長江)입구와 접해 있어 관개 배수가 편리하다. 지대가 높고 북아열대와 동아시아의 계절풍의 영향을 받아 기후는 온난하고 습기가 많으며 사계절이 뚜렷하다. 연평균 일조량은 2,091시간, 연평균 태양 에너지의 열복사총량은 477.5kJ/cm², 연평균 기온은 15.5℃이며 최고기온은 38℃, 최저기온은 -9.6℃, 일년 중 서리가 내리지 않는 기간은 230일 안팎이며 연평균 강수량은 1087mm, 일년 중 비가 내리는 날은 131일 안팎이다.

개발지구 건립 이후 기초시설 설치가 선행되어 이미 '칠통일평'(七通一平)이 실현되고, 상수도와 전력사용이 확보되었으며, 체신부문에서는 특별히 개발지구를 위해 전화통신회로를 가설했고, 300회선의 회선을 확보하였다. 이미 여러 대의 국내·국제 프로그램제어(program control) 전화와 팩시밀리를 설치했다. 개발지구 농업 단지에는 채소가 가득하고 나뭇가지에는 과일이 풍성하며, 연못에는 어패류가 넘치고 저수지에는 연뿌리가 가득하다. 그리고 사계절 꽃향기가 그윽하고 각종 조류가 무리를 지어 다니며, 하늘은 푸르고 물은 맑고 녹지가 일대를 이루는 훌륭한 생태환경을 형성하고 있다.

개발지구는 이미 여러 부류의 인재 100여명을 끌어들이었는데, 그 중 대학과 전문대학 이상의 학력 소지자가 78명, 중급 직함이 21명, 고급 직함이 10명이다. 개발지구는 이미 동제(同濟)대학 등 기관과 합작하여 산학연구기지 혹은 과학기술산업화 중간시험기지 등을 세웠고, 그 중에서 채소과학기술산업화 중간시험기지와 “매 묘(畝)당 토지생산액 10,000원(元), 곡식 1000근(斤)” 프로젝트는 이미 실질적으로 시동되고 있다. 이외에도 개발지구는 36명의 국내외 저명한 전문가들을 고문으로 두고 있으며, 강력한 개발 브레인 트러스트(brain trust)를 구성하여 견고한 과학기술역량으로부터 뒷받침을

받고 있다.

토지사용 메커니즘이 원활하여, 「쑤차오현대농업개발지구」에서의 투자와 개발은 개인자본, 합자 혹은 합작이 가능하며, 토지나 생산설비의 임대와 기술주주가 되는 등의 방식을 활용하는 것도 가능하다. 투자개발항목은 푸둥신구 정책의 특혜 전부를 누리게 된다.

「쑤차오현대농업개발지구」 건립 5년 동안 이미 선진적인 생산체제와 각종 서비스시설 등이 투자·건설되었다. 그리고 채소, 과일, 화훼, 수산특산물, 식용균 등 각 분야의 200여 개의 품종이 개발되었으며, 농산물 판매망과 판매경로를 개설·확장하는 등의 여러 가지 기능을 비교적 잘 수행해내고 있다.

네덜란드에서 들여온 자동제어 유리온실은 면적이 3.07만 m^2 이다. 이 온실은 무토(無土)재배법, 배합방법을 사용한 시비(施肥), 영양액 살포관개, 인공적인 이산화탄소(CO_2)의 보충, 꿀벌을 통한 수분, 석탄을 태우는 보일러를 통한 열공급, 컴퓨터를 통한 성장요소(=온도·공기·비료·수분 등) 진행의 자동조절·통제와 같은 선진기술과 무한성장형 우량품종을 채택하여 무공해 채소를 생산한다. 프랑스와 네덜란드에서 들여온 공장화 육종시설은 면적이 2.0736만 m^2 이며, 우수한 품질의 채소와 과일, 화훼의 모종을 육성한다.

프랑스에서 8ha의 이중박막 자동공기조절 「자동환기통풍」 온실을 들여와서 채소와 화훼를 생산한다. 30만 m^2 가 넘게 이어진 온실과 커다란 비닐하우스를 세우고, 채소와 신선한 절화(切花)와 화분, 분재와 식용균을 생산한다. 반공장화 수산육종시설을 세웠는데 그 면적은 1.08 m^2 이고, 중화용오해(中華絨螯蟹), 쏘가리, 은붕어, 참새우 등 수산특산물의 치어를 중점적으로 사육시킨다. 식용균 공장화시설을 세웠는데 공장건물이 6000 m^2 이다. 조직배양실과 미생물복합체 배양실도 건설했다. 이미 1ha의 국산화 인공지능온실을 세웠고, 3ha의 국산화 인공지능온실을 세우고 있다. 따라서 개발지구는 이미

도시현대농업의 모형을 펼치고 있다.

‘기술을 도입하여 소화·흡수한다’는 기본전략 위에서 국내 관련 과학연구기관 및 대학, 전문대학교 등이 협력을 하여 이미 무한(武漢), 허페이(合肥), 하이먼(海門), 난웨이(南甯) 및 인민해방군농장을 위해 네덜란드 자동제어온실 등을 포함한 6개의 서로 다른 유형의 온실이 건설·설치하였으며, 무토(無土) 재배 등의 기술에 대한 자문과 지도를 돕고 있다.

채소, 화훼, 민물게 등의 종자와 종묘가 이미 주변지구, 상하이 교외와 양쯔강(江), 저장성(浙), 안웨이성(皖), 윈난성(滇), 후베이성(鄂) 등의 성까지 확산·보급되었다.

개발지구는 대소회의장, 녹화상영장, 식당, 다실, 매점, 주차장, 공중화장실 및 농산물 슈퍼마켓 등의 시설을 조합하여 건설하였다. 또한 강렬한 전원풍경, 일류생산시설, 선진과학기술, 양질의 농업부산물을 기반으로 하여 그동안 현지조사학습과 견학관광을 온 국내외 손님을 백만 명 가까이 접대하였다. 그 중에는 미국, 일본, 프랑스, 러시아, 싱가포르, 오스트리아 등 20여 개 국가의 영도자들과 상인들이 있었고, 한국의 전·현직 당과 국가 지도자들인 차오스(喬石), 롱이렌(榮毅仁), 황쥐(黃菊), 리웨이시엔(李貴鮮), 천무화(陳慕華) 그리고 중앙위원회(中央)와 국무원 각 부(部), 위원회(委) 및 사무처(辦), 각 성(省)과 시(市), 자치구의 시찰단, 그리고 수많은 중·고·소학교 학생들, 기업(企業)과 비영리 사회활동사업(事業)의 관리직원과 생산직원, 기관원, 도시거주민, 전국인민대표대회 대표자, 정치협상회의 위원, 민주당파, 군중단체「사회단체」 등 사회 각계의 인사들이 현장을 방문하였다.

개발지구는 이미 주변지역과 베이징(北京), 톈진(天津) 등지에서 수백 명의 현대농업 관리인재를 훈련·양성하고, 행정적인 접대와 견학적 성격의 방문을 통해 각계 인사들 특히, 고·중·소학교 학생들에게 현대 농업과학의 보급 교육을 실시하였다. 그리하여 그들이 해외에 나가보지 않고도 해외

에 나가본 것보다 더 우수하게 교육하여, 사상을 해방하고 시야를 넓혀주어 과학기술의 거대한 잠재력을 보게 해주었으며, 중국의 농업기술의 지속적인 안정과 발전에 대한 확신을 가득 안겨주었다.

개발지구는 자동조절온실의 무공해 채소를 주된 농산물로 삼아 상하이동방TV·라디오(上海東方), 상하이항공(上抗), 시아먼(廈門)항공사와 푸둥국제공항, 화정호텔, 화평호텔, 신금강대주점, 샹그리라호텔 등의 호텔, 마이더룽(麥德龍), 중웨이(中僉), 련화(聯華) 등의 슈퍼마켓에 농수산물을 공급하고 있으며, 그리고 수많은 기관과 단체에서 물품을 주문하고 있어, 시장(市場)의 특별한 주목을 받고 있다.

개발지구는 자신의 과학기술역량과 국내의 과학연구기관과 대학·전문대학과의 합작에 의존하여 미생물 복합제제의 연구개발, '생물의 병충해 예방치료', '자동제어온실의 여름철 냉방', '호박벌의 국산화', '모체로부터 계알을 떼어내 종자를 인공부화 시키는 것' 등의 프로젝트 연구와 창조에 대한 지원을 확대하면서 커다란 발전을 이루어냈다.

새 천년을 향해 큰 걸음으로 나아가고 세기와 세기가 만나 인류사회가 지식경영을 맞이하는 시대가 도래한 중요한 시점에서, 푸둥신구의 '일강삼교(一江三橋)' 과학기술 회랑지대의 중요한 조직부분과 푸둥신구 농업현대화건설의 인도자인 「쑤차오현대농업개발지구」는 정세 발전의 요구에 따라 사고의 방향을 조절하고, 새로운 기능을 확정하고 있으며, 총체적인 발전목표를 만들어 내고 있다. 또한 유효한 시책을 연구·채택하고 좋은 기회를 붙잡아 도전을 받아들여 빠른 발전을 진행하고 있다.

기능의 확정 : (기술창조, 기술모범, 과학보급과 교육을 포함하는) 과학기술 기능을 충분히 발휘하고, 제품의 기능(무공해 채소제품을 주된 것으로 삼는 생산과 국내상업과 외국 무역)과 농업 여행관광 기능.

총체적 목표 : 과학기술의 혁신을 돌파구로 삼고, 농업과학기술과 인재의 양대 고지 구축을 버팀목으로 삼으며, 우수한 품질의 무공해 '녹색' 농산물을 결정적인 주요 상품으로 삼고, 인력과 자본의 유입 및 다양한 방법의 용자와 연합개발을 수단으로 삼아서 고효율, 첨단기술, 지속적인 발전가능성, 내외무역의 결합, 생산·가공·판매·오락의 상호 연관성 및 1·2·3차 산업이 협조·발전하는 현대도시형 농업단지 건설을 빠르게 추진한다.

형태개발 목표 : 고차원의 시설농업 건설이 주체가 되어 일반적인 시설농업의 기술개조를 선도하며, 구성이 서로 조합되는 서로 다른 수준의 시설농업구역과 생태농업구역을 형성한다. 구체적으로 말하면 여섯 개의 기지를 세우는 것이다 : (1)농업 하이테크 창조, 부화, 모범기지; (2)농산물 정밀가공기지; (3)농·공산물 연구제작·개발을 지원하는 하이테크 기지; (4)우수한 품질의 농산물 국내판매와 수출을 통한 외화획득 기지; (5)현대농업과학기술 육성과 과학보급·교육기지; (6)현대농업 여행·관광·여가활동기지.

농업발전 중점 :

제1산업 : (1)채소, 화훼, 수산특산물 등의 종자·종묘 공정; (2)채소, 화훼 재배시설화; (3)우수하고 새로운 가축·조류·수산 특산물의 양식; (4)농업과 관련된 생물기술 공정

제2산업 : (1)농산물 신선도 유지, 저장 및 정밀가공; (2)국산화 인공지능의 설계, 설치 및 부속품 가공; (3)생물농약, 생물사료 및 생물비료 등 농산물의 연구제조·개발과 가공을 지원.

제3산업 : (1)농산물의 국내외 판매시장 개척; (2)농업과학기술 육성과 과학보급교육 기능 확대; (3)사회의 현대농업 서비스 요구를 만족시키는 체계

확립; (4)현대농업 여행관광·여가활동 기능의 확대.

경제발전목표 : “제10차 5개년 계획” 말기에 「쑤차오농업개발지구」의 고정자본과 투자금의 누계가 10억, 생산액은 20억, 소득세는 2~3억에 이르는 것을 구상하였다.

위에서 서술한 목표를 실현하기 위해서 다음과 같은 과학기술혁신을 추진할 계획이다. 첫째, 기술주식의 가입, 기술합작 혹은 합자 등의 다양한 방법으로 과학연구기관과 대학·전문대학과 관련 경제조직을 초청하여 개발구 내에서 새로운 발전주체를 결성하도록 한다. 즉, 농업기술혁신의 커다란 기반을 세워 공동으로 개발하고 발전한다. 둘째, 공사(公司)에 현존하는 자체적인 과학기술역량과 특별히 초빙한 30여명의 전문가 고문들을 의지하여, 그들의 자주적인 혁신과 컨설턴트 브레인(consultant brain)의 기능을 발휘한다. 셋째, 포스트닥(Post-Doc) 과학연구 사업기지와 귀국유학생 창업단지의 건립허가를 이용하여 수준 높은 인재를 개발지구에 끌어들여 개발·창업을 하며, 개발지구의 과학기술과 인재의 양대 고지를 구축한다. 넷째, 장강(張江)하이테크단지의 확산과 보급을 수용한다. 다섯째, 국내외 선진시설, 기술과 품종을 지속적으로 끌어들인다. 여섯째, 개발지구 업무에 다양한 인재를 계획적으로 모집하고 끌어들인다. (1)창업, 혁신형 인재: 즉, 프로젝트나 연구성과를 상업화하는 다양한 과학기술형 인재; (2)기술(전공)형 인재: 생물기술, 유전·육종, 식물보호, 화훼(우수한 특산 화훼)의 재배, 원예, 식물영양분석, 채소·화훼의 신선도 유지와 저장, 과일·채소의 가공, 생태농업, 특수한 종자의 수산양식, 시설농업 등; (3)관리형 인재: 외국어, 비서업무, 기업관리, 재산관리, 시장계획과 마케팅, 국제무역 등이다.

제4장 북한의 경제특구

북한의 경제특구는 1980년대 이후 심각해진 경제난의 돌파구를 마련하고자 외자 도입과 선진 기술 습득을 위해 개발되었다. 1970년대의 세계 불황과 북한의 폐쇄적인 경제 구조는 북한 경제를 양적 생산에서 질적 생산으로 전환하는데 있어 구조적인 결함으로 작용했다. 1980년대 중반 이후 소련과 중국의 대 사회주의권 무역 정책이 변화되기 시작하였고, 이는 북한에게 우호가격의 폐지와 경화결제로의 전환으로 경제적 부담이 되었다. 1989년, 1990년 북한은 격동하는 동구의 체제 변화와 소련의 붕괴를 보며 무역 대상국을 확대할 필요성을 인식하게 되었고, 외국인 투자 관련법 개정과 일본·서방 선진국들과의 관계개선 등을 통해 외자유치에 더욱 힘쓰게 되었다. 이 시기 북한은 변화하는 국제정세에 따라 정권 건설 초기부터 채택해왔던 자립적 민족경제 건설노선 하에서 나진·선봉지역에 한정하는 경제특구 개발 방식을 통해 외자와 선진기술 도입을 추진하고자 하였다.

나진·선봉지역은 북한의 두만강을 사이에 두고 중국과 러시아를 연결하는 접경지대에 위치하고 있다. 이 지역은 삼국의 접경지대라는 점과 나진항, 선봉항 등을 끼고 있어서 수송에 편리하다는 점 이외에도 대외 개방의 여파가 북한의 전역으로 파급되지 않을 수 있는 국경지역이라는 점으로 인해 경제특구로 채택되었다. 따라서 북한은 개발초기에 이 지역을 동북아시아의 국제적인 화물 중계기지, 수출 가공 기지, 관광과 금융업 기지의 기능을 가진 중계형 수출가공지대로 발전시키기 위한 계획을 수립했었다. 이 계획에 따라 중국·러시아와의 도로 및 철도를 신설·연결, 나진 지역 공단의 집중개발, 항만의 하역 능력 확장, 고속도로의 건설 등을 중점 프로젝트로 선정하였다. 그러나 1단계 실행 이후 예상을 훨씬 밑도는 성과에 북한 당국은 이 계획을 수정하였으나 계획 수정에도 불구하고 투자대상국에 대한 정치·

경제적 리스크, 인프라 시설의 미비, 여타 투자국에 비해 그다지 좋지 않은 투자 환경 등으로 인해 외국인 투자 실적은 여전히 부진했다.

외국자본의 주요 투자분야는 통신·호텔·운수·건설·관광 등 사회 인프라 서비스 분야에 집중되어있고 수출가공을 위한 제조업분야는 극히 미미했으며, 투자국도 중국·일본·홍콩 등 소수에 국한되어 있었다. 1999년 이후에는 신규투자가 거의 이루어지지 않고 있다.

정치적으로는 김일성식 사회주의 경제건설노선이 지속됨에 따라서 개혁·개방에 대해 북한이 기본적으로 매우 소극적인 태도였다는 점과 체제 위기를 극복하기 위해 중앙집권적인 통제를 더욱 강화하였다는 점을 원인으로 생각해 볼 수 있다. 북한은 국가 규모가 작아서 일부 지역의 실험적인 시도가 국가 전체로 파급되기 쉽기 때문에 자본주의적인 요소들을 더욱 차단하기 위해 북한 당국이 노력하였으므로 대외개방정책이 실효를 거둘 수가 없었다. 그 뿐 아니라 1990년대 이후 사회주의권 시장의 소멸과 중국의 경제화결제 요구로 경제교류가 경제가 위축된 상황에서, 대외적으로 핵문제, 미사일 문제로 인해 미국·일본과의 긴장관계가 조성되었다. 이는 나진·선봉지역이 수출가공구로서의 투자매력이 감소된다는 것을 의미한다.

나진·선봉지역은 주변이 낙후된 지역이고, 국내경제와의 연관관계가 사실상 단절된 고립된 지역으로 교통이나 기간시설이 부족한 편이었다. 뿐만 아니라 북한은 이 지역의 개발과 외자유치에 대해 일관적이고 지속적인 정책을 추진하지 않았다. 사회간접자본 시설의 확충에 국내자본을 투입하는데도 매우 소극적이었고, 전적으로 외자에 의존하였기 때문에 투자환경조성이 더욱 늦어지게 되었다. 사회간접자본은 자본의 회수기간이 길고 위험부담이 높은 반면 수익성이 낮기 때문에 민간기업들이 투자하기에는 많은 어려움이 있다. 북한의 경우 IBRD나 ADB 등의 국제금융기관에도 정식으로 가입되어 있지 않기 때문에 국제기구의 지원을 받기도 어려운 실정에 이었다. 조세·

외환·경영·노동관리 측면의 혜택들도 내용을 보면 별다른 투자유인을 제공하고 있지 못하거나 투자유인을 제공하고 있다고 하더라도 실제 투자과정과 운영과정에서 규정과는 달리 제대로 지켜지지 못했다.

북한이 경제특구 개발에서 성공을 거두려면 외자를 유치할 수 있는 확실한 경쟁력을 확보해야 한다. 저임노동력이나 내수시장의 뒷받침 없이는 성장의 원동력을 마련하기 힘들다는 점을 인식하고 보다 적극적으로 투자환경을 개선할 필요가 있다. 사회간접자본 투자에 있어서 북한도 능동적으로 건설에 참여하는 태도를 보여야 하며 장기간의 사용권을 부여하거나 세금혜택 등의 인센티브를 주어 투자를 유도하여야 한다. 그리고 행정절차의 간소화하고 조세상의 혜택을 투명하고 일관성있게 제공하여야 한다.

제5장 개성공단 건설과 시범농장 조성방안

시범농장(Demonstration Farm)은 남북한간 농업협력의 항구적인 장소를 통해 남측의 우수한 생산체계를 북측에 전수하여 북측의 계속되는 식량부족 사태를 해결하는 모델을 제시하는 물리적 장소이다. 북측지역에 일정 공간을 확보함으로써 지속적인 남북한 농업협력의 장을 제공하고 다양한 농업협력 방안을 실천함으로써 남북이 협력하여 북측의 곡물 증산을 도모하는 데 최종 목적이 있다. 이는 그간의 농업협력이 비료, 종자 및 농기계 등 농자재 지원이 후속 이행계획으로 연결되지 않음으로써 농업 구조개혁으로 확대되지 않는 등의 한계를 극복하는 대안이 될 것이다.

개성공단 시범농장은 상기의 두 가지 개념, 즉 상업적 성격과 지원성 협력 사업이 복합적으로 적용되는 개념이다. 즉 초기에는 남북한 농업협력을 시작하고 협력의 분위기를 조성한다는 차원에서 지원성 협력 사업 개념을 강하게 적용할 수밖에 없다. 초기에 비교적 농지 구입 등 투자비용이 크기 때문에 상업적 협력 개념을 정확하게 적용할 수 없다. 또한 개성공단의 시범농장은 북측에게 곡물 생산성을 증가시킬 수 있다는 모델을 제공하여, 남측의 발전된 농업을 벤치마킹(Benchmarking) 하는 현장의 개념이 강한 만큼 상업적 성격을 무조건적으로 강조하기는 어렵다. 사실 개성공단 시범농장은 협력의 장을 만드는 성격이 강하다. 지난 1990년대 초 현재까지 농업협력이 논의되고 일부 시행되어 왔으나 일과성에 그치고 협력이 지속되지 못한 원인 중의 하나는 협력의 물리적 장소를 마련하지 못한 데도 원인이 있다.

이와 함께 일정 기간 지원성 농업협력을 통해서 상호 협력의 토대가 마련된 뒤에는 상업성을 적용할 수 있다. 3년 정도의 영농기간을 통해서 농축산물 생산이 정상화된 이후에는 생산물의 판로 문제를 고려해야 한다. 우선

적으로 개성공단에는 3만 명의 인력이 상주하고 20만 명의 인력이 왕래할 것으로 전망되고 있다. 따라서 3만 명의 상주인구에게 생산물을 우선적으로 공급할 수 있다. 결국 시범농장은 초기에는 정부의 협력기금을 지원 받아 농지를 구입하는 등 지원성 농업협력으로 출발하여 협력의 모델을 제공하여 북측의 농업협력의 필요성을 인식시킨다. 다음에 협력사업이 3년 정도의 시행착오 기간을 통해서 안정화되면 생산물의 안정적인 판로 확보 등을 시도하는 상업적 농업협력으로 전환할 수 있다. 즉 1단계 초기에는 지원성 협력사업, 2단계에는 상업적 협력사업으로 구분하는 것이 개성공단의 시범농장 사업이다. 반(半)공익적 반(半)상업적 성격을 포함한다고 할 수 있다.

시범농장을 건설하기 위해서는 사업주체가 필요하다. 개성공단 건설 초기단계부터 5만평 정도의 토지를 확보하여 농지를 건설하는 계획을 수립하여 추진할 사업단이 구성되어야 한다. 사업단은 개인이나 민간업체가 단독으로 구성하기에는 자금조달이나 수익성 확보 측면에서 적절치 못하다. 농업관련 공기업이 주를 이루고 일부 민간이 참여하는 민·관 공동의 형태가 적당하다. 한반도 통일농정 수립을 실천할 농업기반공사와 농수산물 유통을 담당할 농수산물유통공사 및 농협 등이 우선적인 참여 주체가 될 수 있다. 특히 올해부터 통일에 대비해 남북한의 식량소요 등을 함께 예측하고 대책을 마련하는 「신한반도 농정」이 본격적으로 펼쳐지는 만큼 농업분야 공기업의 참여는 당연하다. 농협의 경우 향후 남북농업 교류가 본격화될 경우 단위농협과 북한의 집단농장간에 협력이 필요한 만큼 중앙회 차원과 지리적 인접한 문산 파주 농협 등에서 참여할 수 있다.

민간의 참여 주체는 직접 사업을 수행하는 농업분야의 민간회사인 (주)풀무원, (주)하림 및 (주)마니커 등이 참여할 수 있다. (주)풀무원의 경우 미곡을 제외한 채소를 무공해로 재배하여 수도권 시민들에게 공급할 경우 채산성을 맞출 수 있을 것이다. 또한 청정 채소 재배에 대한 소비자들의 관심

이 다대한 점을 감안해 볼 때 최근 개국한 (주)농수산 방송 등에서 홈쇼핑으로 판매하는 방안도 검토해 볼 수 있다. 육계 일관 생산업체인 (주)하림이나 (주)마니커의 경우 3,000평 내외의 계열화된 양계생산 단지를 조성하여 수도권에 공급할 수도 있다. 1시간내외로 물류 이동이 가능하기 때문에 해당 기업들로서는 충분한 생산기지 역할을 할 수 있을 것이다.

이와 같은 민·관의 사업주체들이 참여하여 가칭 「개성공단 시범농장사업주식회사」를 설립하는 것이 필요하다. 개별 주체들은 지분 출자 형식으로 참여할 수 있을 것이다.

평당 분양가 10만원을 기준으로 5만평을 조성할 경우 소요재원은 토지가격만 기준하면 50억 원이 될 것이다. 5만평 중에서 축산단지 건설을 위한 1만평을 제외하면 경종농업을 위한 면적은 4만평이 될 것이다. 경종농업 중에서 미작이 2만 5,000평, 채소가 1만5,000평이 될 것이다. 채소는 첨단 비닐하우스 시설을 설치하여 상추, 오이 등 청정 야채를 재배하면 될 것이다. 첨단 비닐 하우스 설치비용이 추가로 소요될 것이다. 첨단 시설을 설치하는 것은 연중 생산 체제를 구축하여 토지의 이용 효율을 높인다는 측면과 외형적으로 첨단 시설을 설치하여 북한 주민들에게 전시적인 면을 강조하기 위해서다.

김정일 위원장이 2000년 1월 상해 푸둥 경제특구에 있는 첨단 농업지구 시설을 보고 “우리도 이런 시설을 건설하고 싶었는데 실패했다”는 발언에서 보듯이 시범농장 건설의 큰 목적 중의 하나는 북측에게 선진 농업기술에 의한 새로운 영농의 모형을 보여주는 데 의의가 있다. 자동화된 시설을 통해 과학영농이란 것이 어떻게 운영되는 것인가 하는 것도 보여 줄 필요가 있다. 첨단 시설을 설치하기 위해서는 별도로 20억 원 내외의 추가 자금이 소요될 것이다. 양계 단지 건설에 추가 비용이 들것이다. 첨단 비닐하우스와 양계 단지 건설비용은 입주 민간업체들이 부담하면 된다.

일단 토지 분양대금은 50억 원을 기준으로 하여 남북협력기금을 30%, 농안기금을 40%, 잔여 30%는 농업기반공사, 유통공사 및 농협으로 구성되는 「개성공단 시범농장사업주식회사」에서 부담키로 한다. 3개 기관의 초기 실제 부담금액은 일단 10억 원이나 운영자금으로 추가 30억 원을 조성한다. 이를 위해 정부가 저리 정책자금을 대출하는 것도 필요하다. 결국 토지 가격 50억 원, 첨단 비닐하우스 건설비용 20억 원 및 운영자금 30억 원 등 총 100억 원이 소요될 것이다.

100억 원 내외의 자금으로 시범농장을 건설하는 것은 현재 남북농업협력의 필요성을 감안해 볼 때 실현 가능한 범위라고 판단된다. 사실 시범농장을 통해서 북측 농업이 장기적으로 나아가 할 방향을 제시한다는 측면에서 투자비용은 과도하지 않다고 볼 수 있다.

개성공단 내 농업 시범농장을 건설하는 것은 상당한 정책적 배려가 필요하다. 특히 당초 개성공단의 계획에는 농업 시범농장이 포함되어 있지 않다. 따라서 개성공단에 시범농장을 조성하기 위해서는 사업관련 당사자, 즉 현대아산과 토지공사 및 북측 그리고 정부 관계기관이 시범농장의 중요성을 인식하도록 하여야 한다. 이러한 특별한 인식이 부족하면 농장의 평당 분양가를 국내 논 가격인 2만원 선까지 인하할 수 없다. 왜냐하면 공업단지 분양가는 30만원 이상으로 결정되는 데 시범농장의 토지가격만 2만원 이하로 책정하는 것은 형평상의 문제가 있고, 또한 사업주체들로서는 분양 대금이 축소되기 때문에 쉽사리 수용하기 어렵다. 따라서 사업 성공을 위해서 사업 주관부처인 농림부는 사전에 치밀한 계획을 세워야 한다.

정책추진에 따른 사전 추진사항을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 사업 계획안이 조기에 마련되어야 한다. 개성공단 조성 마스터플랜이 확정되고 나면 시범농장 계획을 포함시키기가 어렵다. 따라서 개성공단 건설 방안 확정이 임박하면 사업안이 마무리되어야 한다. 둘째, 사업주체들과 개성공단 사

업 확정 전에 사전에 협의를 시작하여야 한다. 그러기 위해서는 현대아산 및 토지공사 등과 협의 채널을 미리 구축해 놓는 것도 필요하다.

셋째, 청와대·통일부 및 국정원 등 관계기관과의 사전협의를 통해 정책 과제로 채택될 수 있도록 부처간 사전 협의를 지속하고 최종적으로 국가안전보장회의(NSC) 회의 의제로 상정되도록 한다. 개성공단 시범농장이 최종적으로 승인되기 위해서는 현재 진행되고 있는 농업협력의 한계를 관련 정부기관들에게 인식시키는 것이 필요하다. 즉 시범농장이 북한의 식량난을 해결하는 데 있어 장기적으로 불가피한 사업이라는 것을 설득하여야 한다. 왜냐하면 사업 관련 당사자들이 시범농장에 대해 특별배려를 하기 위해서는 남북농업협력에 최적의 사업이라는 데에 공감을 하여야 하기 때문이다. 금강산의 온정리 농장의 채소류 생산 소비 체계를 이해시키면 될 것이다.

넷째, 사업 성공을 위해 농업계 전체가 역량을 모아야 한다. 상기에서 언급한 기관들 외에 농촌경제연구원을 비롯한 연구기관과 통일농수산포럼 및 북한농업연구회 등 연구모임과 한국농어민연합회 및 전국농민회총연맹 등 농민운동 단체들도 구성원의 일원으로 참여하는 것이 필요하다. 이들 기관들은 개성공단 시범공단 개발주식회사의 고문단으로 참여하여 사업수행의 성공을 감독하고 사업 추진과정에서 발생하는 어려움을 해결하는 데 일조를 기여하는 것이 필요하다. 이러한 전체 농업계의 참여는 사업추진의 모멘텀을 제공할 것이다.

시범농장은 최초로 남북이 각각 농업기술 및 농자재, 토지와 노동력을 제공하여 북측의 농업생산성을 배가시켜 서로가 이익을 내는 윈-윈(Win-Win) 형태의 농업협력방안을 현실화시키는 사업이다. 시범농장은 경종농업의 경우 농업 생산성이 북한보다 두 배 이상 수확을 함으로서 북측에게 농업협력의 필요성을 시각적으로 제공하고, 축산은 첨단시설을 통해 효율적인 축산물 생산의 현장을 북측에게 보임으로서 남북농업협력의 필요성

을 인식시키는 데 목적이 있다.

이러한 북한의 인식 전환은 다음 단계로 「개성경제자유무역지대」가 아닌 황해도, 평안남도 및 강원도 등 전체 북한지역 내에서 시범농장을 추가적으로 설치하는 방안을 논의하게 할 것으로 예상된다. 이러한 시범농장의 확대는 분야별로 남북한 농업협력의 물꼬를 틀 것으로 기대되며, 결국 북한 농업의 생산성을 높이게 될 것이다. 북한의 식량난에도 불구하고 한계를 가진 남북농업협력이 시범농장을 통해 하나의 성공사례를 제시함으로써 남북 경제협력의 주요한 과제로 정착될 것으로 기대된다.

목 차

제1장 정상회담 이후 남북경협 현황과 향후 추진방향	1
1.1 문제제기	1
1.2 남북경협 추진 경과 및 변화 추이	4
1.3 남북경협 현황	23
1.4 남북경협 활성화 제약요인	30
1.5 향후 남북경협 추진방향	35
제2장 최근 북한의 농업정책 추진동향 및 평가	42
2.1 문제제기	42
2.2 북한농업의 현황	44
2.3 최근 북한 농업정책의 현황과 평가	60
2.4 남북한 농업교류·협력 현황	81
2.5 남북한 농업교류·협력의 문제점	110
제3장 중국의 경제특구 개발 현황과 과제	114
3.1 문제제기	114
3.2 경제특구의 의의와 현황	117
3.3 중국의 경제특구 현황	122
3.4 상하이 푸둥 경제특구 농업지구 개발 현황과 의의	138
3.5 향후 발전 전망	149

제4장 북한의 경제특구 현황 및 향후 전망	152
4.1 문제제기	152
4.2 북한의 경제특구 개발의 의의	155
4.3 나진·선봉 경제특구 개발의 현황과 정책	162
4.4 나진·선봉 경제특구의 평가	171
4.5 시사점	183
제5장 개성공단 조성과 농업단지 개발방안	186
5.1 문제제기	186
5.2 개성공단 추진 및 향후 계획	189
5.3 시범농장의 개념	211
5.4 정책적 고려사항	225
5.5 기대효과	228
참고문헌	230

표 목차

<표 1-1> 국민의 정부의 남북경협 활성화 조치	7
<표 1-2> 남북정상회담 이후 당국자간 경협관련 협의사항	9
<표 1-3> 연도별 위탁가공설비 반출 현황	16
<표 1-4> 연도별 위탁가공 참여업체 현황	16
<표 1-5> 위탁가공교역 연도별현황	17
<표 1-6> 연도별 협력사업자 승인현황	19
<표 1-7> 연도별 협력사업 승인현황	19
<표 1-8> 경제분야 협력사업(자) 승인기업 현황	20
<표 1-9> 남북교역 전반 연도별 현황	24
<표 1-10> 거래 및 비거래성 교역현황	26
<표 1-11> 반입품목 현황	27
<표 1-12> 반출품목 현황	29
<표 2-1> 북한의 식량 생산량 추정	45
<표 2-2> 북한의 1999/2000년 곡물재배면적과 생산량	47
<표 2-3> 2000/01 양곡연도의 곡물수확면적, 수량 및 생산량	50
<표 2-4> 북한의 2000/2001 양곡연도 곡물수급	51
<표 2-5> 북한의 경지면적 및 식량작물 재배면적	53
<표 2-6> 북한경지면적의 구성	54
<표 2-7> 북한의 주요 작물별 재배면적 변화추이	55
<표 2-8> 북한의 경지면적, 농가인구 및 농가호수	57

<표 2-9> 북한의 트랙터 보유 및 이용가능 대수	58
<표 2-10> 1996~1999년 북한의 비료 공급실적	59
<표 2-11> 신년공동사설에 나타난 최근 북한 농업정책의 방향 ...	61
<표 2-12> 북한 협동농장에서 분조관리제 비교	62
<표 2-13> 농업법의 주요 내용	65
<표 2-14> 2모작 생산면적의 확대 현황	67
<표 2-15> 감자재배 현황	70
<표 2-16> 북한의 소요 종자량과 채종면적	73
<표 2-17> 가축 사육수 추이	75
<표 2-18> 최근 북한 농업정책의 현황과 평가	78
<표 2-19> 대북 지원액 추이 (1995.6~2000.12)	81
<표 2-20> 정부와 민간의 대북 지원 비교	82
<표 2-21> 정부차원의 대북 지원	84
<표 2-22> 민간 대북 지원 규제완화 (1997~1999)	86
<표 2-23> 곡물을 제외한 국내 농수산물 대북 지원 추이	87
<표 2-24> 분야별 대북 지원 추이	88
<표 2-25> 농업복구 지원분야	89
<표 2-26> 민간 대북 지원 사업에 대한 남북협력기금 지원내역 ..	90
<표 2-27> UN 산하기구의 북한 농업개발사업 내용	94
<표 2-28> 국제사회 NGO 지원사업	95
<표 2-29> 연도별·월별 농림수산물 교역 동향	97
<표 2-30> 농산물 주요 반·출입품목	100
<표 2-31> 농업분야 협력사업자 및 협력사업 승인 현황	102

<표 3-1> 경제특구와 각 종 개발구 비교	125
<표 3-2> 중국 경제특구의 성공 요인	134
<표 4-1> 나진·선봉 지대 개발 목표와 중점 프로젝트	165
<표 4-2> 북한의 경제특구와 비특구 지역 간의 차이	170
<표 4-3> 나진·선봉 자유무역지대의 업종별 외자 유치	174
<표 4-4> 나진·선봉 자유무역지대 국별 투자 건수	174
<표 4-5> 북한 경제특구 초기 여건	177
<표 4-6> 북한 정부의 경제특구 정책 평가	180
<표 5-1> 북한의 공단 건설 장기계획	190
<표 5-2> 개성공단 사업규모 및 기대효과	194
<표 5-3> 사업규모	195
<표 5-4> 단계별 공단 유치업종 및 고용인원	196
<표 5-5> 사업 추진 일정	197
<표 5-6> 개성공단 개발계획에 따른 예상 전력수요량	198
<표 5-7> 개성공단 기반시설 현황	199
<표 5-8> 단계별 용수 소요량	199
<표 5-9> 북한의 개방예상 지역 타당성 분석	201
<표 5-10> 개성공단 시설규모계획 (A)	203
<표 5-11> 개성공단 시설규모계획 (B)	204
<표 5-12> 개성공단 건설 추정사업비 (단위: 억 원)	207

그림 목차

<그림 1-1> 연도별 위탁가공 교역추이	16
<그림 1-2> 연도별 남북 교역액 변동추이	25
<그림 2-1> 민간차원의 대북 지원 현황	86
<그림 2-2> 연도별 남북한 농림수산물 교역동향	98
<그림 2-3> 2000년도 반입물품 품목별 구성비	99
<그림 2-4> 2000년도 반출물품 품목별 구성비	99
<그림 5-1> 개성 산업단지 조감도	190
<그림 5-2> 개성 사업 대상지 입지도(A)	191
<그림 5-3> 개성 사업 대상지 위치도(B)	192
<그림 5-4> 단계별 건설 계획	193
<그림 5-5> 토지이용 계획도	196
<그림 5-6> 단계별 건설 계획도	197
<그림 5-7> 개성공단 교통계획	203

제1장 정상회담 이후 남북경협의 현황과 향후 추진방향

1.1 문제제기

남북경협의 역사는 1988년 “남과 북은 분단의 벽을 헐고 모든 부문에 걸쳐 교류를 실현할 것”을 천명한 ‘7.7 선언’을 계기로 물꼬를 튼 이래 13년이라는 기간이 흐르고 있다. 초기 제3국을 통하여 단순 물자교역으로 시작되었던 남북경협이 위탁가공 교역으로 발전하였으며, 성과가 미미하지만 합영과 합작을 통한 직접투자과 경영을 가능케 하는 발전적 단계를 거치고 있다. 그 결과 지난해 2000년에는 남북한간 교역액이 4억 달러를 넘어섰으며, 금강산 관광객과 이산가족 상봉, 기업인들의 방문과 같은 인적교류가 증대되고 있어 남북한 관계는 양적으로 질적으로 확대추세에 있다.

남북경제협력의 확대는 남북한간의 경제교류 확대 및 생산요소의 보완적 결합을 통한 ‘민족 공동번영’ 추구를 기본 방향으로 하고 있다. 이러한 기본 방향은 6·15 공동선언의 제 4항에서 “남과 북은 경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전” 시키는 것에 합의함에 따라 남북한이 공동의 보조속에서 협력을 활성화시킬 수 있는 새로운 전환점을 맞이하였다. 이를 계기로 하여 2001년 9월 현재 남북한은 다섯 차례 남북장관급회담이 개최되었으며, 남북적십자 회담과 이를 통한 이산가족의 서울과 평양 동시 교환 방문이 성사되었고, 남북국방장관급 회담, 남북경제협력 실무접촉 등이 성사되었다.

이러한 일련의 남북한 당국자간 접촉에서 남북경협의 제도적 장치마련을 위한 남북경제협력추진위원회 구성·운영에 관한 합의서가 채택되었고, 남북한 기업의 안정적 투자보장을 위한 이중과세방지, 분쟁해결절차, 청산결제제도 마련에 대해 남북한간 합의가 이루어졌다. 또한 남북경제협력의 주요

한 저해요인으로 제기되었던 사회인프라 확충을 위한 경의선 철도 연결공사가 착공되는 성과를 이루었다. 또한 서울~신의주 철도연결, 문산~개성 도로 개설에 대한 논의가 진행되고 있으며, 남북한 상호 영해통과 허용문제가 협의 중에 있다.

이러한 일련의 조치들은 그동안 남북한 경제협력에 있어서 제도적 불안정성의 해소시켜주고 남한의 자본과 기술을 북한의 노동력과 결합시켜 상호 호혜적인 경제적 이익 창출을 저해하던 비싼 물류 수송비 절감에 대한 가능성을 높여주었다. 이는 남북경협활성화에 대한 기대를 증진으로 이어진다. 이렇듯 남북경협의 활성화를 위한 제반 환경개선에 대한 남북 양측의 공동의 노력은 남북경협에 대한 기업들의 관심을 증대시켜 남한 내에 '북한특수'에 대한 기대를 높였다. 이에 따라 남북정상회담 직후 남한 내 다수의 기업들이 북한 진출 가능성을 모색하였고, 북한과의 교류협력을 추진하였다.

이와 같은 남북한 경제협력을 위한 정부주도의 환경적 개선노력에 따라 경협에 있어서 양적으로 질적으로 획기적인 진전이 있을 것이라는 기대에도 불구하고 남북경협은 여전히 흑자보다는 적자에 머물고 있으며 그 성과는 남북정상회담 이전의 수치에 못 미치고 있는 실정이다. 이는 남북정상회담 이후 남북 간의 인적 물적 교류가 괄목할만한 증가 추세를 보이고 있지만 교역의 상당 부분이 비거래성의 교역이 차지하고 있으며, 본격적인 경협 사업이라고 할 수 있는 대북 투자 사업이 정체상태에 머물러 있기 때문이다.

그렇다면 「6·15남북정상회담」 이후 남북경협 환경이 남북한 당국 차원에서 제도적 기틀 마련이 추진되고 있으며 남북한간에 활발한 인적 물적 교류가 진행되고 있음에도 불구하고 남북경협에 있어서 실질적인 파급효과를 거두고 있지 못한 이유는 무엇인가? 이에 대한 답을 찾기 위해 우선 공식적인 남북경협이 시작된 이래 진행되어온 현황을 살펴보고, 남북경협을 둘러싼 제반 환경이 6·15 정상회담을 계기로 어떻게 변화되었는지를 고찰

한 후, 그러한 변화가 남북경협에 어떠한 영향을 주었는지 분석하여 이를 토대로 향후 추진방향을 모색한다.

이러한 논의에 들어가기에 앞서 유념해야 할 것은 남북경협이 경제적 이익만으로 그 성과를 논의할 수 없는 분단 현실을 내재하고 있다는 점이다. 이는 남북경협의 의미가 경제적 통계 수치만으로 그 성과를 논하기에는 남과 북의 화해와 협력의 기반을 마련하는 중요한 역할을 수행하는 것을 말한다. 따라서 남북한 경제협력의 현실과 그 성과를 논의하기 위해서는 대외 무역거래와 같은 맥락에서 논의할 수 없는 한반도 평화와 안정 그리고 통일이 고려되어야 할 것이다.

1.2 남북경협 추진 경과 및 변화 추이

1.2.1 남북경제협력 추진 경과

가. 정상회담 이전 남북협력 추진 경과

남북한은 1971년 남북적십자회담과 1972년 7·4남북공동성명을 통해 남북관계를 '대결·경쟁관계'에서 '화해·협력관계'로 변화시키는 최초의 접촉을 시도하였다. 그러나 이후 남북한은 정치적 갈등을 극복하지 못한 채 남북관계가 대결과 경쟁을 반복하게 되었다. 이로 인해 어렵게 성사된 남북한의 화해·협력의 접촉의 노력은 단절될 수밖에 없었다. 1988년 '7·7 선언'이 있기까지 20여 년 동안 남북한 단절상황이 20여 년 간 지속되었다. '남북간 교역의 문호를 개방하고, 남북한간 교류를 민족내부 교류로 간주한다.' '비군사적 물자에 대해 우리의 우방과 북한이 교류하는 것을 반대하지 않는다.'는 내용을 담고 있는 이 선언을 통해 남북한 관계는 대결관계를 청산하고 새로운 남북 교류·협력관계로 발전시킬 수 있는 계기를 마련하였다. 이는 '남과 북은 분단의 벽을 헐고 모든 부문에 걸쳐 교류를 실현할 것'을 선언하며 개방과 화해에 의한 남북교류협력시대의 개막을 대내 외에 천명하면서 막혔던 남북교류의 물꼬를 다시 트고자 하는 노력이었다. 이러한 노력은 그 해 10월에 「대북경제개방조치」를 통해 남북한간 교역허용, 89년 6월에 「남북교류협력에관한지침」을 제정하여 남북교류를 허용·지원하는 방안 구축하여 '7·7 선언'을 뒷받침하였다. 또한 90년 8월에는 「남북교류협력에관한법률」과 「남북협력기금법」을 비롯한 관련법령을 마련하여 남북교류협력의 기본틀을 마련을 마련하였다. 그리고 93년에 통일방안에 남북한 관계를 '화해·협력' 단계로 명시하여 남북교류협력의 역할을 중시하는 적극적

인 남북교류협력 추진의지를 표명으로 이어졌다.

이렇듯 세계적인 탈냉전 분위기에 힘입어 남북경협을 위한 접촉이 시도되고 있었지만 상이한 체제를 고수하고 있는 남북한 관계로 인한 정치적 영향에서 자유로울 수 없었던 남북한의 교역은 제3국을 통한 간접교역 형태로 진행될 수밖에 없었으며, 그 성과 또한 미미했다. 이러한 미약한 교류시도는 1990년대 탈냉전의 세계질서의 영향 속에서 남북한 관계가 전환적으로 개선되면서 1990년 초반 빠른 성장을 보였다. 또한 1990년 9월 한·소 수교, 1991년 9월 남북한 동시 UN가입, 그리고 1992년 8월 한·중 수교 등 한반도를 둘러싼 정치적 환경변화가 크게 작용하였다. 이러한 세계적인 흐름은 남북한 관계에도 긍정적인 영향을 주어 1992년 2월 남북한간에 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」가 발효되었고, 1992년 9월 제8차 남북고위급회담에서 「남북 교류협력 부속합의서」가 채택되어 남북한 직교역 추진에 대한 합의가 이루어졌으며, 이에 대한 결재수단으로서 청산계정의 설치 및 운영에 대한 남북한간의 동의를 이루는 진전을 보였다.

그러나 남북관계의 정치적 영향으로부터 자유로울 수 없었던 남북교류·협력은 북한 핵문제를 계기로 급속히 냉각되었다. 우리 정부는 미국과 북한간의 제네바 핵협상이 94년 타결에 이르자 한반도 주변상황의 변화에 능동적으로 대처하고 남북관계를 실질적 협력관계로 진전시켜 나가기 위한 노력을 재개하였다. 그 해 11월에 「남북경제협력 활성화 조치」를 발표했다. 주요 내용을 살펴보면 첫째, 기업인 방북 등 남북 경제인사 상호방문 허용, 둘째, 위탁가공교역 활성화와 이를 위해 기술자들의 방북이 허용, 시설재 반출을 가능하도록 한 것이다. 또한 소규모로 시범적 경제협력사업을 실시하도록 명시하고 있다. 이 활성화조치에 따라 다수의 기업인들이 북한을 방문하였으나 대우의 남포공장이 일부 가동된 것을 제외하고는 큰 성과를 이루지

못했다.

이후 남한에 국민의 정부가 들어서게 되면서 남북경제협력에 새로운 도약을 위한 토대를 마련하였다. 당장 통일을 이룩하는데 주력하기보다는 남북관계 개선을 통한 남북한간 평화공존을 실현한다는 목표를 설정하고, 정경분리원칙에 입각한 남북경제 교류·협력 활성화 조치를 추진하는 것을 그 내용으로 하고 있다. 이러한 정부의 방침은 남북경협을 활성화시키기 위해 98년 4월 30일에 「국민의 정부의 남북경협 활성화 조치」가 취해졌다. 이는 대북 투자 규모제한을 완전폐지하고 기업인의 방북요건을 완화하며 3백만 달러 이하의 협력사업이나 제3국에서의 북한주민 고용사업, 그리고 남북한간 당국합의 또는 당국의 위임을 받은 사람간의 사업에 대해 협력사업자 및 협력승인을 하기로 한 것이다. 또한 북한주민 접촉승인 유효기간을 연장하고 위탁가공교역 생산설비의 반출제한을 폐지하고 국내 유희설비의 무상 반출이나 임대를 허용하였다. 이와 같은 남북경협 활성화를 위한 정부차원의 조치를 통해 금강산 관광개발 사업 등이 가능하게 된 것이다.

<표 1-1> 국민의 정부의 남북경협 활성화 조치

분야	세부내용	기대효과	시행시기
접촉 · 방북	대기업 총수, 경제단체장 방북 허용	북한인 접촉과 방북절차 간소화로 사업의 연속성 증대	즉시 시행 가능
	수시방북제도 확대시행 (협력사업자→기업인 방북시 일반적 적용)		
	북한주민접촉 승인유효기간 확대(1년→3년)		
	접촉·방북 승인처리기간 단축		
남북 교역	'포괄승인품목' 지속 확대 (현재 반입승인품목 205개)	교역대상물품 확대	관련 고시 개정 후 시행
	생산설비 반출제한 폐지 (설비의 무상반출 임대 허용, 1회 100만 달러 한도 폐지)	설비제공형 임가공 및 합작투자 활성화	
대북 투자	투자규모제한 완전폐지 (과거 1,000만달러 이상 제한)	북한내 사회간접자 본, 중공업 분야에 대한 대규모 투자가능	즉시 시행 가능
	투자제한업 중 negative list (전략물자, 防産물자는 제한)		
	협력사업 및 사업자 동시승인 (300만달러 이하 사업, 제3국내 북한인 고용 사업, 당국간 합의사업에 한함)		

나. 정상회담 이후 남북경협 추진 경과

김대중 대통령은 2000년 신년사에서 지난 2년 동안 국민의 정부가 추진 해온 '대북포용정책'의 성과를 바탕으로 하여 남북한간 정부차원의 협력을 통한 「남북경제공동체」 건설을 추구하는 베를린선언(2000년 3월 10일)을 채택하였다. 이는 남북 당국간 협의를 전제로 북한경제 회복을 지원하기 위한 것이다. 이를 위해 우선적 사업으로 농업분야에 대한 지원과 협력, 사회간접자본 건설, 경협의 법적·제도적 절차의 정비 등이 채택되어 구체화되었다. 이어 평양에서 개최된 남북정상회담(2000년 6월 13~15일)을 통해 남북한간에 제기되는 문제를 당국간 대화와 협력을 통해 해결하는 전기가 마

련되었다. 「6·15 남북공동선언」 제4항인 “남과 북은 경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전” 시키기로 한 합의를 이행하기 위한 구체적인 조치로써 남북경제실무접촉이 진행되었고, 「남북경협 합의서」가 채택되는 성과를 거두었다. 이 합의서 내용은 투자보장, 이중과세방지, 분쟁조절, 청산결제와 관련된 사항을 담고 있다. 이는 남북한간 공동으로 적용하게 될 최초의 제도적 장치로써 그 의미를 지니고 있다.

일련의 남북한 당국자간 접촉은 그동안 남북경협의 장애요인으로 작용하고 있던 불안정성 해소와 안정적 투자환경 보장을 위한 여건 마련에 주력했다. 즉, 남북경협의 제도적 장치마련을 위한 남북경제협력추진위원회 구성·운영에 관한 합의서가 채택되었고, 남북한 기업의 안정적 투자보장을 위한 이중과세방지, 분쟁해결절차, 청산결제 제도 절차에 관한 합의서에 대해 남북한이 정식으로 서명하였으며, 지난 9월 15일에 개최되었던 제5차 남북장관급회담에서 이 합의 사항을 조속히 발효시킬 것에 대해 합의하였다. 또한 남북경제협력의 주요한 저해요인으로 제기되었던 사회인프라 확충을 위한 경의선 철도 연결공사가 착공되는 성과를 이루었고, 서울~신의주 철도연결, 문산~개성도로 개설에 대한 논의가 진행되고 있으며, 남북한 상호 영해통과 허용문제가 협의 중에 있다. 이러한 논의는 이후 5차례에 걸친 남북장관급회담과 남북경제협력실무접촉 등을 통해 공동의 협의가 진행 중에 있으며, 대부분의 논의는 아직 현재진행 중인 상태다. 지금까지 진행된 협의 내용 중 남북경협과 관련한 구체적인 사항을 다음과 같다.

<표 1-2> 남북정상회담 이후 당국자간 경험관련 협의사항

구분	시기	장소	경험관련 협의 내용
6·15 남북 정상회담	2000.6.13 ~6.15	평양	· 경제협력을 통한 민족경제의 균형적으로 발전.
제1차 남북 장관급회담	2000.7.29 ~7.31	서울	· 경의선 철도의 끊어진 구간 연결.
제2차 남북 장관급회담	2000. 8.29~ 9.1	평양	· 투자보장, 이중과세 방지 등 제도적 장치를 마련. 이와 관련한 쌍방 전문가들의 실무접촉을 9월중에 개최. · 서울-신의주 철도 연결, 문산-개성 도로를 개설 위한 실무접촉 9월중 개최. · 입진장 수해방지 사업 공동추진.
제1차 남북경제협력 실무접촉	2000.9.25 ~9.26	서울	· 경제협력 제도적 장치 마련 협의-투자보장, 이중과세방지, 분쟁 해결절차, 청산결제제도 협의 빠른 시일 내에 타결.
제3차 남북 장관급회담	2000. 9.27 ~9.30	제주도	· 투자보장, 이중과세방지, 분쟁해결절차, 청산결제 제도 마련 문제 타결에 협력키로 함. · 경제분야에서 교류협력을 확대시키기 위한 [남북경제협력추진위원회] 를 협의·설치키로 함.
제1차 남북군사 실무회담	2000. 11.28	판문점 통일각	· 남북한 군당국은 경의선 철도, 도로 연결 문제에 따르는 군사적 보장문제를 상호이해와 협조 정신아래 계속 협의해 나가기로 함.
제2차 남북군사 실무회담	2000. 12.5	판문점 평화의 집	· 경의선 철도와 도로 공사가 진행되는 비무장지대의 일정구역을 남북 관리구역으로 확정하기 위한 실무적 문제와 공사시 발생할 수 있는 군사적 보장 문제 논의.
제4차 남북 장관급회담	2000. 12.12 ~ 12.16	평양	· [남북경제협력추진위원회] 구성·운영에 합의-당면한 경제협력에서 제기되는 문제들을 협의·해결. · 어업부문 상호 협력. · 양측 수석대표들이 서명한 투자보장, 이중과세방지, 청산결제, 상사분쟁해결절차에 관한 합의서에 대해 각각 발효절차를 거치며 그 결과를 상대측에 통보.
제3차 남북군사 실무회담	2000. 12.21	판문점 통일각	· 경의선 철도와 도로가 통과하는 비무장지대(DMZ) 관리구역 내에서 양측의 군과 공사 인력의 행동규칙을 정한 'DMZ 공동규칙안' 합의서 초안을 마련

구분	시기	장소	경협관련 협의 내용
제1차 남북경제협력 추진위원회	2000. 12.27 ~ 12.30	평양	<ul style="list-style-type: none"> · [남북경제협력추진위원회] 구성·운영에 관한 합의서 채택 · 전력분야 협력을 위해 남북경제협력추진위원회 산하에 전력협력실무협의회 전력실태공동조사단 구성·운영. · [남북경제협력추진위원회] 산하에 [임진강 수해방지실무협의회] 와 [임진강수해방지공동조사단] 구성 운영. · 서울-신의주 철도 연결, 문산-개성 도로 개설, 개성공단 건설을 위한 실무협의회 구성.
제4차 남북군사 실무회담	2001. 1.31	판문점 평화의 집	<p>▶경의선 철도, 도로가 통과하는 비무장지대(DMZ) 내 남북관리구역 설정▶지뢰제거▶양측 군과 공사 인력의 행동과 관련된 규칙 등을 규정한 'DMZ 공동규칙안'에 잠정 합의</p>
제5차 남북군사 실무회담	2001. 2.8	판문점 통일각	<ul style="list-style-type: none"> · 비무장지대(DMZ)내 경의선 철도, 도로 연결 작업을 하는데 필요한 41개항의 'DMZ 공동규칙안'에 완전 합의.
남북전력 실무협의회	2001. 2.8~10	평양	<ul style="list-style-type: none"> · 남측은 전력협력에 앞서 남북한 전력시스템 전반에 대한 교차 실태조사를 실시하는 방안을 제시. 북측은 50만kW 전력 송전지원을 전제로 제한적 실태조사를 벌이자는 입장. 양측 입장 차이만을 확인한 채 합의 이루지 못함.
제1차 남북임진강 수해방지 실무협의회	2001. 2.21~ 24	평양	<ul style="list-style-type: none"> · 수해 방지 조사시기와 방식 등에 대해 협의. 미결된 문제에 대해서는 문서교환 방식으로 토의를 계속해 나가기로 함.
제5차 남북 장관급회담	2001. 9.15~ 18	서울	<ul style="list-style-type: none"> · 민족경제 균형적 발전과 경제협력 확대를 위한 9개항 합의 <ol style="list-style-type: none"> ① 서울-신의주간 철도와 문산-개성간 도로의 개성공단에 연결 빠른 시일 내에 추진. ② 개성공단 사업 적극 추진. ③ 금강산 관광사업의 활성화를 위한 대책 추진. ④ 남과 북, 러시아 사이의 철도연결사업에 협력. ⑤ 민간선박들의 상호 영해통과 허용 문제협의 위한 해운관계자 실무접촉 개최. ⑥ 임진강 수해방지 대책 위한 현지조사 착수. ⑦ 남북경제협력의 법적, 제도적 장치들을 마련하기 위한 4가지 합의서를 빠른 시일 내에 발효. ⑧ 북측의 동해어장의 일부를 공동으로 이용하는 문제 협의 위한 실무자 접촉 추진. ⑨ 제2차 경제협력추진위원회를 10월 23일부터 26일 개최.

북한은 6·15 남북 공동선언 1주년을 맞이한 평가에서 '끊어진 민족의 핏줄을 다시 잇고 냉전과 대결의 찬바람이 불던 이 땅에 화해와 통일의 열풍을 안아온 새 역사의 장엄한 너성이었다' 라고 하였다. 이러한 북한의 평가에서와 같이 6·15 정상회담 이후 남북한은 분단 50년 보다 더 많은 접촉을 한해동안 이루었음을 위 <표 1-2>에 잘 나타나 있다. 이는 현재 가시적인 만족할 만한 성과를 거두고 있지 못하다 하더라도 과거의 대립과 갈등의 관계에서 화해와 협력의 관계로 상생의 기반을 마련해 가는 토대를 구축해 가는 과정이라는 사실 자체만으로도 과거에 비해 많은 진전이 이루어지고 있다고 할 것이다. 남북정상회담 이후 추진되어온 일련의 남북경협활성화를 위한 내용은 다음과 같다.

① 공식적인 경협 협의 창구마련

남북장관급회담은 북미관계 악화와 더불어 일시적으로 중단되는 위기를 겪었으나 과거에 비해 정례화 단계에 접어들었음을 보여준다. 현재 장관급 회담이 5차례 개최되었고, 경제협력 실무접촉이 성사되었다. 장관급회담은 경협뿐만 아니라 남북관계의 전반적인 문제를 다루는 협의체 성격을 지니고 있으며 경제협력 실무회담은 장관급 회담에서 합의된 사항에 대한 구체화를 위한 것이다. 장관급 회담에서는 경의선 철도 연결 및 문산~개성간 도로개설, 대북 식량 차관 제공 검토, 임진강 수해 방지사업 공동추진, 남북경협추진위원회 설치 및 운영, 남북경협관련 제도적 장치 마련 북측의 동해어장 제공문제 관련 협의, 북측의 경제시찰단 방문 등의 사안을 협의했다. 이는 경협 실무 접촉을 통해 경제협력 제도적 장치마련을 위한 투자보장, 이중과세방지, 분쟁해결절차, 청산결제제도에 관한 4개의 합의서를 도출해냈다. 지난 4차 장관급 회담 이후 개최된 남북경협추진위원회는 전력 협력, 철도 및

도로 연결, 개성공업단지 건설, 임진강 유역 수해방지 추진 문제 등 당국 차원의 경제협력 문제를 협의하였다. 북미관계 악화와 더불어 오랜 기간 정체 상태에서 재가동된 제5차 장관급 회담에서는 민족경제 균형적 발전과 경제협력 확대를 위한 9개항에 합의하는 성과를 거두었다. 이는 경제협력을 위한 합의사항을 이끌어냈다.

② 사회인프라 건설추진

정상회담 이후 분단 사상 처음으로 국방장관회담이 개최되어 긴장 완화와 신뢰 구축 작업이 진행되었고, 다섯 차례의 남북군사실무회담을 통해 ‘남북공동관리구역’ 설정 등 비무장지대의 평화적 이용을 위한 공동규칙에 합의를 통해 경의선 복원 및 문산~개성간 도로 개설에 합의를 이룬 것은 괄목할 만한 성과다. 이는 민족경제의 균형적 발전을 위한 토대를 제공하여 민족공동번영을 추구하게 된 것을 의미한다.

남북한 당국차원의 경제협력사업으로 대표적인 것은 경의선 연결 및 문산-개성간 도로연결이라고 할 수 있다. 남측 공사구간은 철도 12km(문산~군사분계선), 도로 6km(통일대교~군사분계선)이며, 북측구간은 12km(군사분계선~개성)이다. 소요경비는 철도 6백39억 원, 도로 8백73억 원으로 총 1천5백십 2억 원 예상된다. 경의선이 연결되면 우선 남북경협 물자수송로인 인천~남포 해상로를 대체한 수송로가 열림에 따라 1천 달러 정도인 20톤 컨테이너 해상운임이 3백~4백 달러로 낮아짐에 따라 남북교류가 보다 간편해지고, 물류비 절감효과로 인해 남북교역 및 남북경협의 새로운 축을 마련하는 계기가 될 것으로 기대된다. 이와 같은 도로와 철도 연결은 북한의 산업시설과 남한의 산업시설이 연결됨으로써 궁극적으로 남북경제공동체 형성이 촉진될 것이다.

③ 경험 제도적 장치 마련에 합의

남북한간 제도적 장치 마련을 위한 경험실무회의를 개최했고, 4개의 합의서를 도출해냈다. 투자보장에 관한 합의서, 이중과세방지에 관한 합의서, 상사분쟁조정에 관한 합의서, 청산결제에 관한 합의서가 그것이다. 각 합의서의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다. 지금까지 남북 간에는 명시적으로 상대방의 투자와 투자자를 보호하고 있는 법령을 갖고 있지 않았다. 그동안 투자된 몇몇 사례(대우, 현대 등)는 기업 총수들이 북한 최고 지도자와의 면담을 통해 북한이 투자를 특별히 허용함으로써 성사된 것이었다. 투자보장에 관한 합의서에 따라 남한기업들도 북한의 외국인투자관련법에 따라 일반적인 투자가 가능해진 것이다.

이중과세방지에 관한 합의서는 소득발생지와 거주지의 이중과세를 방지하기 위한 방법으로 일반적으로 사용되는 세액공제방식을 채택하지 않고 소득면제방식을 채택함으로써 대북 진출기업의 세부담 경감을 도모한다. 다만, 이자·배당·로열티 등 수동적 소득에 대하여는 국제적 관계에 따라 세액공제방식을 적용한다. 이에 따라 남한의 대북 투자기업은 북한이 14%의 소득세를 부과하고 남한은 27%의 소득세를 각각 부과하고 있다는 점에서 약 13%의 세액 감면효과를 거둘 수 있게 됐다.

청산결제에 관한 합의서에서는 남과 북이 합의하여 정하는 거래상품의 대금과 이에 동반하는 용역거래대금에 대해 청산결제를 적용하고 청산결제의 대상 상품은 남과 북을 원산지로 하는 것에 한하는 것으로 규정하고 있다. 청산결제방식 이외의 대금결제와 자본의 이동은 국제관례에 따라 남과 북이 각기 지정하는 은행을 통해 일반결제방식으로 결제하는 것을 원칙으로 하고 있다. 이에 따라 지난 10여 년 동안 간접교역 형태로 추진된 남북교역이 이제는 공식적인 직교역으로 발전할 수 있는 계기가 마련된 것이다.

남북한간 상사분쟁은 당사자가 협의하여 해결하는 것을 원칙으로 하되, 협의에 의해 해결되지 않은 분쟁은 남북한이 공동으로 구성된 「남북상사중재위원회」의 중재로 해결하는 것을 주요 골자로 하고 있다.

1.2.2 남북경협외 변화 추이

가. 물자교역

물자교역이라 함은 넓은 의미로는 남북교역 전체를 의미하기도 하지만 여기서 말하는 물자교역은 남북한 경제교류가 개시되었던 초기에 진행되었던 단순한 상품거래를 말한다. 남북경협이 성사된 직후 남북경협을 공식적으로 인정하지 않는 북한의 태도로 인해 교역의 대부분이 해외중개상을 통한 간접교역 형태로 이루어졌다. 이후 1990년대 중반부터 한약재, 농산물, 위탁가공교역의 일부 품목을 중심으로 남북한 교역당사자간에 직접 상담 및 계약이 성사되면서 직접교역형태가 늘게되었다. 최근에 접어들어 북한의 아·태평화위원회와 민족경제협력연합회가 대남 경협사업을 담당하고, 민경연이 베이징·단둥대표부를 설치하면서 남북한간 직접교역이 점차 증가하고 있는 추세다.

나. 위탁가공교역

위탁가공교역은 남한의 원부자재를 북한으로 반출한 후 이를 가공하여 완제품 또는 반제품으로 다시 반입하는 방식으로 기존의 단순물자교역보다 진일보한 형태다. 남한과 북한간 위탁가공교역은 1991년 12월 코요롱상사가 학생가방을 간접교역방식으로 시작한 이후 급속한 성장세를 보여왔다. 위탁

가공 초기에 84만 달러에 그쳤던 위탁가공규모가 '97년에는 8천만 달러에 육박함으로써 급속히 증가하였다. 그러나 '98년에는 남한의 IMF 경제위기 여파로 인해 환율상승하고 내수경기 위축되자 남북한 교역여건이 악화되어 위탁가공교역액이 전년도인 '98년에 비해 10.2% 감소하였다. 그러나 남북한 전체 교역액의 감소에도 불구하고 '98년 위탁가공교역이 전체 교역에서 차지하는 비중은 오히려 증가(25.6%→33%)했다. 이는 남북한간 교역에서 위탁가공교역의 비중이 점차 높아지고 있음을 보여주는 예이다. '99년에는 9월 현재 위탁가공교역액이 7천 1백 41만 달러로 이미 전년 연간 총액을 초과하고 있고 지금 추세대로라면 역대 최대 교역액을 기록했던 '97년도의 교역총액도 곧 추월할 것으로 전망된다.

위탁가공교역을 품목별로 살펴보면 반입의 경우 섬유류가 72.9%로 최대 품목군을 형성하고 있다. 또한 전기·전자가 6.2%, 가방, 신발 등 화학공업 제품이 4.7%를 차지하고 있다. 반출의 경우 섬유류가 70%로 최대반출품목이며 전기·전자가 4.6%, 생활용품이 6.3%, 잡제품 7.6% 순이다. 이는 남북 위탁가공교역에서도 일본, 독일 등 여타 국가들과 마찬가지로 섬유가 최대 위탁가공품목이며 전기전자부문에서도 위탁가공이 점차 활성화되고 있는 추세를 보여준다. 한편 위탁가공품목도 점차 다양해지고 있는데 초기에는 주로 가방, 배낭, 의류, 봉제완구 등 단순임가공분야에 집중되어 있었다. 그러나 최근에는 의류에서도 자켓, 신사복 등으로 고급화되고 있으며, 컬러TV 등 전기·전자제품, 전기배선, 운반용 기계류 등으로 점차 다양화되고 있는 추세다. 위탁가공교역을 위한 설비반출도 꾸준히 증가하였다. 그러나 여전히 전체 위탁가공교역액에서 차지하는 비중은 미미하였다. 2000년에는 31건 557만 달러 상당의 설비 반출에 머물렀다. 업체별로의 참여에 있어서도 '98년의 72개 업체의 참여에 비해 '99년 132개, 2000년 151개 업체가 참여하여 그 수가 점차 증가 추세에 있다. 이러한 추세와 더불어 위탁가공교역에서

대기업의 임가공물량이 감소되고 중소기업의 물량이 증가하고 있고 위탁가공 품목수도 증가하고 있는 점을 고려할 때 위탁가공교역의 저변이 점차 확대되고 있음을 알 수 있다.

<표 1-3> 연도별 위탁가공설비 반출 현황

(단위: 천 달러)

년도	1995	1996	1997	1998	1999	2000	계
업체수(건수)	2(2)	3(6)	4(4)	6(6)	13(16)	17(31)	45(65)
금액	532	670	490	1,380	5,234	5,565	13,871

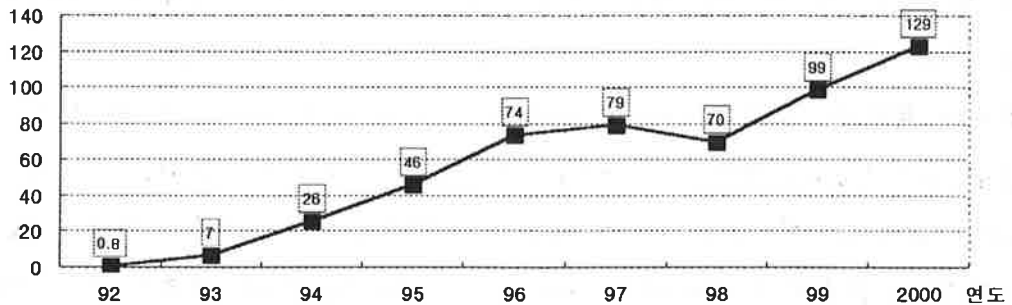
<표 1-4> 연도별 위탁가공 참여업체 현황

년도	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
업체수	4	7	9	18	36	48	72	132	151

<그림 1-1> 연도별 위탁가공 교역추이

<연도별 위탁가공 교역추이>

단위(백만불)



<표 1-5> 위탁가공교역 연도별현황

(단위 : 천 달러 / \$1,000)

년도	반 입		반 출		합 계	
	금 액	위탁가공	금 액	위탁가공	금 액	위탁가공
1989	18,655	0	69	0	18,724	0
1990	12,278	0	1,188	0	13,466	0
1991	105,719	0	5,547	0	111,266	0
1992	162,863	638	10,563	200	173,426	839
1993	178,167	2,985	8,425	4,023	186,592	7,008
1994	176,298	14,321	18,249	11,343	194,547	25,663
1995	222,855	21,174	64,436	24,718	287,291	45,892
1996	182,400	36,238	69,639	38,164	252,039	74,402
1997	193,069	42,894	115,270	36,175	308,339	79,069
1998	92,264	41,371	129,679	29,617	221,943	70,988
1999	121,604	53,736	211,832	45,883	333,437	99,620
2000	152,373	71,966	272,775	57,224	425,148	129,190
소계	1,618,546	285,323	907,671	247,347	2,526,217	532,670
2001.	63,266	23,494	134,024	21,658	197,290	45,152
1~9	(64,487)	(24,960)	(138,308)	(22,680)	(202,795)	(47,639)
총계	1,681,812	308,817	1,041,695	269,005	2,723,507	577,822

주 : () 안은 2000년 동기 실적임

자료 : 월간교류협력동향 제120호

다. 투자협력사업

남북경협 목적은 남북경제교류를 통하여 경제적 실리를 얻는 것에 그치는 것이 아니다. 이는 자립경제원칙을 고수하며 폐쇄 경제를 추구하는 북한 체제를 변화시켜 남북한 경제공동체 건설을 통하여 통일에 기여하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해서는 단순 교역보다는 북한에 직접 투자를 통해 제품을 생산하는 방식인 투자협력사업에 중점을 두어야 할 것이다.

그러나 북한은 남한 기업의 북한 내 진출과 이로 인해 남한 사람들과의 접촉이 빈번하게 되어 북한 체제의 안정성을 해칠 것을 우려하여 남한기업에 대해 남북한이 공동으로 투자하여 북한이 단독으로 경영하는 형태인 합작사업을 고집하고 있는 실정이다. 이와 같은 투자 형태에서 남한측 기업은 실질적인 경영이득을 얻기가 곤란하다. 북한측의 경영목표는 이윤 추구보다는 고용창출에 치우쳐 있다. 따라서 북한측이 단독경영을 할 경우 경영수익이 제로가 될 때까지 인원을 고용하는 경향을 보인다. 또한 북한의 경영기법, 생산관리기법 등도 남한에 비해서는 크게 뒤쳐져 있어 생산성 향상을 통한 이익창출을 기대하기 어려운 것으로 파악되고 있다.

현재까지 남북한간에 투자협력사업의 성과를 보면 직접 투자는 미진한 상태이다. 1996년 1월 대우와 북한의 조선삼천리총회사에 의해 최초의 합영회사인 '민족산업총회사' 설립으로 투자협력사업이 시작되었다. 민족산업총회사는 셔츠, 블라우스, 가방 등을 생산하였다. LG·태영수산의 가리비양식이 남북한이 공동으로 투자하여 북한이 단독으로 경영하는 형태인 합작사업으로는 추진되었다. 이 외에 기타 지원성 협력사업 형태로 농업·의료분야 등을 중심으로 하여 소규모로 추진되고 있다. 현대의 금강산개발은 남한단독투자자와 남한 단독 경영의 형태이다.

6·15 정상회담 이후에도 경제협력사업은 별다른 성과 보이지 않고 있다. 현재 남북한간에는 총 1개 사업이 사업승인을 받았으나, 2000년에 실현

된 것은 단지 2개 사업에 지나지 않는다. 평화자동차는 2000년 1월, 6백66만 달러를 투자하여 남포시 항구동에 평화자동차 협영회사를 설립했다. 오는 2006년까지 연산 10만대 규모의 자동차 조립생산공장을 건립할 계획을 추진 중이다. 그리고 삼성전자는 2000년 3월 72만 7천 달러를 들여 북한의 조선 컴퓨터 센터와 공동으로 중국 베이징에 「남북 합영 프로그램 센터」를 설립했다. 이 가운데 현대의 금강산 지역개발 관련 공사가 1억 4천8백80만 달러로 투자예정 총액 1억 7천1백38만 달러의 86.8%를 차지하고 있다. 경수로 공사 관련되어 있는 4개 사업과 현대의 금강산 지역개발과 관련된 2개 사업을 제외한 나머지 12개 협력사업 중 절반에 해당하는 6개 사업이 농수산업 부문 등 1차 산업 분야에 치우쳐 있다. 또한 나머지 사업도 광고, 부동산 개발 및 임대 사업 등으로 북한 산업과의 직접적 연계성은 낮아 투자협력사업의 본래의 목적에 부합하지 못하고 있는 실정이다.

<표 1-6> 연도별 협력사업자 승인현황

구분	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	계
경제		1건			6건	4건	15건	10건	2건	1건	2건	41건
사회문화	2건						1건	7건	7건	9건	4건	30건
계	2건	1건			6건	4건	16건	17건	9건	10건	6건	71건

주 : 경제분야 협력사업자중 취소사유 발생으로 4건 취소 조치 ('99.12.23, 신일 피혁·세원커뮤니케이션·성화국제그룹·아이엠 시스템)

자료 : 월간교류협력동향 제120호

<표 1-7> 연도별 협력사업 승인현황

구분	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	계
경제					1건		5건	9건	1건	2건		18건
사회문화	2건						1건	5건	5건	5건	5건	23건
계	2건				1건		6건	14건	6건	7건	5건	41건

자료 : 월간교류협력동향 제120호

<표 1-8> 경제분야 협력사업(자) 승인기업 현황

기 업	사업상대자	사 업 내 용	지역	금액	사업자승인일 (사업승인일)
▲대우 (합영)	삼천리 총회사	남포공단 셔츠, 가방, 자켓 등 3개 사업	남포	512만불	'92.10.5 ('95. 5.17)
고합물산 (합영,합작)	광명성 총회사	의류·봉제, 직물 등 4개 사업	남포,나진, 선봉,평양	686만불	'95. 5.17
한일합섬 (합영,합작)	조선은하 무역총회사	웨타, 봉제, 방적 등 4개 사업	"	980만불	'95. 6.26
국제상사 (합영,합작)	"	신발	"	350만불	'95. 6.26
▲녹십자 (합작)	광명성 총회사	의약품(유로키나제) 제조	평양 통일구역	311만불	'95.9.15 ('97.11.14)
동양시멘트 (단독투자)	대외경제협력 추진위원회	시멘트 싸이로 건설	나진,선봉	300만불	'95. 9.15
동룡해운 (단독투자)	해양무역회사	하역설비(크레인 등)	"	500만불	'95. 9.15
삼성전자 (합작)	조선채신회사	나진선봉 통신센터	"	700만불	'96. 4.27
▲태 창 (합영)	릉라888무역 총회사	금강산 샘물 개발	강원도 고성군	580만불	'96.4.27 ('97.5.22)
대우전자(합 영)	삼천리총회사	TV 등 가전제품 생산	남포	640만불	'96. 4.27
▲한국전력	원자력총국	경수로건설지원사업	신포	4,500만불 → 11,430.8만불	'96. 7.15 ('97.8.16→ '99.8.10 변경)
▲미흥식품 (합영)	조선철산 무역총회사	수산물 채취·가공	청진,함흥, 원산,남포	47만불	'97. 5.22 ('98. 3.13)
한 화 (합작)	청운산 무역회사	PVC장판 제조	평양,남포	90만불	'97. 5.22
LG전자 /LG상사 (합영)	광명성 총회사	전자제품(컬러TV) 조립생산	평양	450만불	'97. 5.22 '97.10.14 (변경승인)
한국통신	채신부	경수로 건설 통신 지원사업	신포	.	'97. 8. 1 ('97. 8. 1)

기 업	사업상대자	사 업 내 용	지 역	금 액	사업자승인일 (사업승인일)
삼성전자 (합영)	조선체신회사	전전자교환기 등 통신 설비생산	나진,선봉	500만불	'97. 8.1
코오롱상사 (합작)	은하무역 총회사	섬유 및 섬유제품 가공·생산	평양,남포	400만불	'97. 8.1
신 원 (합작)	은하무역 총회사	의류·봉제사업	평양	100만불	'97. 8.1
파라우수산 (합영)	조선은파산 무역상사	수산물 생산·가공	원산,해주	300만불	'97. 8.1
금오식품 (7합작)	은하무역 총회사	냉면·고구마전분 제조	평양	40만불	'97. 8.1
한국토지공사 (단독투자)	대외경제협력 추진위원회	나진·선봉지대 시범공단 조성	나진,선봉 (유현지구)	.	'97.10.14
대상물류 (단독투자)	"	나진·선봉 국제물류 유통기지 개발·운영	나진,선봉 (동명지구)	420만불	'97.10.14
삼천리자전거/ LG상사(합영)	광명성총회사	자전거 조립·생산	나진, 선봉	800만불	'97.10.14
▲태영수산/ LG상사(합영)	"	가리비 양식·생산	나진, 원산	65만불	'97.10.14 ('98. 8.28)
▲한국의환 은행	경수로사업 대상국	경수로사업 부지내 은행점포 개설	금호	.	'97. 11.6 ('97.11.6)
▲(주)아자카뮤 니케이션(합영)	금강산국제 관광총회사	인쇄물 및 TV광고 제작	평양, 기타지역	편당 25만불	'97.11.14 ('98. 2.18)
(주)에이스침대 (합작)	청류무역회사	침대 및 가구 제조 · 판매	평양 락랑구역	425만불	'98. 1.9
롯데제과 (합영)	광명성총회사	과자류(초코파이) 생산 및 판매	평양	575만불	'98. 1.9
(주)광인 (단독투자)	대외경제협력 추진위원회	옥외광고(야립, Push Cart, 옥상 및 도시형 간 판, 내부벽면 부착광고 등)	평양, 나진,선봉	250만불	'98. 2.18
안성개발 (합작)	조선56 무역회사	참기름 가공공장 설립	남포	50만불	'98. 3.13
▲두레마을영농 조합법인(합작)	라선경제 협조회사	나진,선봉지대 합영농장 운영 및 계약재배사업	나진,선봉	200만불	'98. 4.8 ('98. 7.27)

기 업	사업상대자	사 업 내 용	지 역	금 액	사업사승인일 (사업승인일)
국제 옥수수재단 (조사·연구)	농업과학 연구원 → 농업과학원 ('99.3.25)	새품종 생산력 검정시험 및 재배적지 확정, 신품 종 슈퍼옥수수개발을 위 한 공동연구	평양, 기타	30.9억원 →216억원 ('99.3.25)	'98. 6.18 ('98.6.18→ '01.6.20변경)
▲(주)현대상 선, 현대건설, 금강개발산업 현대아산, 한국관광공사	조선아시아 태평양평화 위원회	금강산관광사업('98.9.7)→ 금강산관광 및 개발사업 ('99.1.15)	금강산	9,583만불 →1억33만불 ('99.1.15) →1억8,739만불 ('01.1.20)	'98. 8. 6 ('98.9.7→ '99.1.15변경 '99.4.16변경 '01.1.20변경 '01.6.23변경)
▲(주)코리아 랜드 (합영)	묘향경제 연합체	북한부동산개발(임대· 분양) 및 건설팅업	평양	60만불	'98. 8.28 ('98. 8.28)
▲백산실업 (합영)	선봉군 온실농장	버섯배지 생산 및 국내농가 보급, 표고·느타리·진주 등 버섯류 생산·수출	나진, 선봉 (선봉군읍)	20.8만불	'98.10.28 ('98.10.28)
▲현대전자 산업, 한국통신, 은세통신	금강산국제 관광총회사	금강산 관광을 위한 통신협 력사업 (1단계: 온정리~장전간 통 신선로 매설, 제3국 경유 남 북간 통신망 구축 및 운영)	금강산 관광지역 내	13만불 (1단계)	'98.11.11 ('98.11.11)
(주)해주 (합작)	광명성 총회사	북한수산물 생산 및 판매	서해 인근	299만불	'99. 1. 8
▲(주)평화 자동차 (합영)	조선련봉 총회사	자동차 수리 및 조립공 장 건설	남포	5,403만불	'99. 8. 31 ('00. 1. 7 →'00.10.21 변경)
▲한국전력 공사		대북경수로 건설사업 본 공사 (TKC)	금호 지구	40.8억불 (PWC금액 포함)	('99.12.15)
삼성전자	조선컴퓨터 센터	남북 S/W 공동개발	북경	72.7만불→ 154.4만불	'00. 3.13 ('00. 3.13 →'01. 6.16 변경)
(주)하나비 즈닷컴 (합영)	평양정보 센터	남북 프로그램 공동개발	단동	200만불	'01. 4.28
(주)엔트렉 (합영)	광명성 총회사	공동제품개발을 위한 가 칭 「고려기술개발제작소」 건립	평양	400만불	'01. 4.30

주 : ▲는 「협력사업」 승인까지 받은 기업임
자료 : 월간교류협력동향 제120호

1.3 남북경협 현황

1.3.1 교역전반 현황

1988년 7·7 선언이후 공식적으로 집계되기 시작한 남북한 교역은 꾸준한 증가세를 보이고 있다. 남북교역이 성사되던 1989년 당시에는 제3국을 통한 물자교역이 주를 이루었으며, 1992년 위탁가공 교역으로 발전하였다. 남북한 총 교역 규모를 <표 1-9>의 연도별 현황에서 살펴보면, 1991년에 1억 달러를 넘어섰고, 1995년에 2억 달러, 1997년에 3억 달러로 지속적인 성장세를 보인다. 1996년에 일시적인 감소를 보이나 이것은 북한 잠수함의 강릉침투사건으로 인하여 교역규모가 일시적으로 줄어든 때문이며, 1998년 교역규모의 감소는 IMF 남한의 경제위기로 인해 남한경제가 위축되면서 남북한 교역량이 감소하였기 때문이다. 이를 통해 남한의 경제적 여건 변화가 남북교역에 큰 영향을 미치고 있음을 볼 수 있다. 이와 같은 남한의 경제적 문제로 일시적으로 보였던 교역규모 감소는 1999년 남한 내 국내경기가 회복되고, 우리정부의 햇볕정책과 정경분리 방침에 의해 금강산 관광사업 등이 진전을 보이면서 그 교역규모가 3억 달러를 넘어섰다. 특히 2000년 6월 정상회담을 계기로 남북경협은 진일보하였다. 이로써 지난 해 교역 규모가 4억 달러를 넘어서게 되어 남한이 북한의 두 번째 교역 상대국이 되는 성과를 올렸다. 이는 1997년 교역 규모가 3억 달러를 넘어선 이후 3년 만에 이루어진 성과이다.

<표 1-9> 남북교역 전반 연도별 현황

(단위 : 천 달러 / Unit : \$1,000)

년도	반 입			반 출			합 계		
	건수	품목수	금액	건수	품목수	금액	건수	품목수	금액
1989	66	25	18,655	1	1	69	67	26	18,724
1990	79	23	12,278	4	3	1,188	83	26	13,466
1991	300	44	105,719	23	17	5,547	323	61	111,266
1992	510	76	162,863	62	24	10,563	572	100	173,426
1993	601	67	178,167	97	38	8,425	698	101	186,592
1994	827	73	176,298	495	92	18,249	1,322	159	194,547
1995	1,124	105	222,855	2,720	174	64,436	3,844	265	287,291
1996	1,648	122	182,400	2,980	171	69,639	4,628	280	252,039
1997	1,806	140	193,069	2,185	274	115,270	3,991	385	308,339
1998	1,963	136	92,264	2,847	380	129,679	4,810	486	221,943
1999	3,089	172	121,604	3,421	398	211,832	6,510	526	333,437
2000	3,952	202	152,373	3,442	504	272,775	7,394	646	425,148
소 계	15,965		1,618,546	18,277		907,671	34,242		2,526,217
2001.									
1	253	81	9,316	164	97	6,348	417	170	15,664
	(284)	(66)	(11,148)	(232)	(154)	(18,988)	(516)	(205)	(30,136)
2	212	58	8,178	200	123	12,965	412	174	21,143
	(333)	(69)	(13,104)	(183)	(108)	(10,006)	(516)	(169)	(23,111)
3	333	82	13,281	306	173	26,475	639	242	39,756
	(340)	(74)	(12,089)	(246)	(128)	(10,631)	(586)	(184)	(22,720)
4	279	62	10,735	230	146	19,777	509	198	30,512
	(258)	(67)	(9,138)	(255)	(141)	(20,158)	(513)	(193)	(29,296)
5	317	73	8,846	252	130	56,704	569	195	65,550
	(341)	(89)	(8,831)	(324)	(124)	(31,272)	(665)	(198)	(40,103)
6	308	79	12,909	291	127	11,755	599	193	24,664
	(258)	(73)	(10,176)	(355)	(142)	(47,252)	(613)	(196)	(57,429)
7	335	79	12,204	300	155	12,810	635	215	25,014
	(233)	(74)	(10,478)	(268)	(162)	(22,616)	(501)	(221)	(33,094)
소 계	2,037	156	75,469	1,743	371	146,834	3,780	480	222,303
	(2,047)	(151)	(74,965)	(1,863)	(380)	(160,924)	(3,910)	(488)	(235,889)
총 계 Total	18,002		1,694,015	20,020		1,054,505	38,022		2,748,520

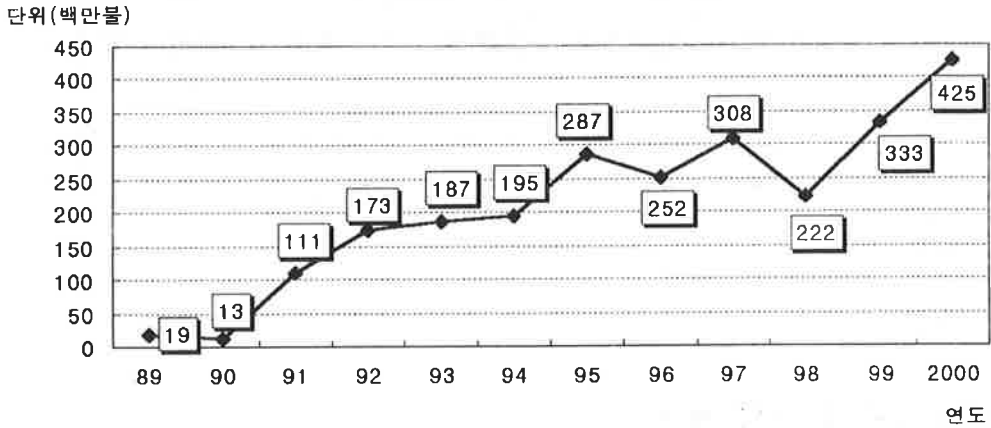
주 1 : () 안은 2000년 동기 실적임.

2 : '95년 교역금액에는 대북 쌀지원 237,213천 달러 반출을 제외한 것임.

자료 : 월간교류협력동향 제121호

<그림 1-2> 연도별 남북교역액 변동추이

<연도별 남북교역액 변동추이>



그러나 이와 같은 교역량의 빠른 증가 추세에도 불구하고 남북교역의 상당부분이 비거래성 교역이 차지하고 있다. 실질교역이라 할 수 있는 거래성 교역은 전반적인 정체를 벗어나지 못하고 있는 실정이다. 1995년부터 시작된 비거래성 물자의 반출은 이후 급격히 증가해 왔다. 1995년과 1996년에는 KEDO 중유가 비거래성 물자 반출의 대부분을 차지하였으며 1997년부터는 경수로건설사업 관련 물자도 반출되고 있다. 국민의 정부가 들어선 1998년부터는 금강산관광사업 및 대북 지원 관련 물자가 주된 반출 품목으로 등장하게 되었다. 전체교역에서 비거래성 교역은 1995년 3.8%에서 1996년 5.7%, 1997년 17.9%, 1998년 35.8%, 1999년 43.3%, 2000년에는 46%를 차지하고 있다. 이러한 비거래성 교역을 제외한 거래성 교역은 마이너스를 기록하고 있다. 아래 <표 1-10>을 보면 비거래성 교역은 거의 대부분 대북 물자의 반출이며, 북한으로부터의 반입은 전혀 없다고 해도 과언이 아니다.

<표 1-10> 거래 및 비거래성 교역현황

(단위: 천 달러)

구분	1999년		2000년		2001. 1~7	
	거래성	비거래성	거래성	비거래성	거래성	비거래성
반입	121,482	122	152,373	-	75,284	185
반출	67,553	144,279	93,724	179,050	34,487	112,347
계	189,036	144,401	246,097	179,050	109,771	112,532
교역수지	-53,929	144,157	-58,649	179,050	-40,797	112,162

자료 : 통일부

1.3.2 품목별 교역 현황

북한으로부터 반입되는 물품은 교역 초기에 단순물자교역 중심으로 하여 금피 등 광산물과 아연피, 선철 등 철강금속제품이 주류를 이루었다. 이후 1991년부터 1997년까지 연평균 34%의 반입 비중을 보이던 광산물은 1998년을 기점으로 그 비중이 큰 폭으로 낮아졌으며 교역 초기부터 연평균 40%이상의 반입 비중을 보이던 철강금속제품은 1999년부터 10%대로 하락하였다. 반면에 1992년부터 시작된 위탁가공교역이 점차 확대되면서 섬유제품의 비중이 1996년부터 20%이상으로 높아지기 시작하여 1998년에는 42%로 가장 높은 비중을 차지하게 되었다. 농림수산물은 교역초기부터 반입비중이 높은 품목으로서 1999년 39.4%, 2000년에도 47.2%로 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 이처럼 농림수산물과 섬유류의 반입비중이 1999년 76.8% 2000년 82.4%로 높은 편중도를 보이고 있다. 2000년도의 주요 반입품목은 농림수산물 47.2%, 섬유류 35.2%, 철강금속제품 7.7%, 전기·전자 5.4% 등이다.

<표 1-11> 반입품목 현황

(단위 : 천 달러)

연도	농림 수산물	광산물	화학공업 생산품	섬유류	철강금속 제품	기계류 및 운반용기계	전자 및 전기	기타 제품	합계
1989	2,352 (12.6)	1,094 (5.9)	104 (0.6)	5 (0.0)	15,072 (80.0)	24 (0.1)	0 (0.0)	4 (0.0)	18,656 (100.0)
1990	5,572 (45.4)	58 (0.5)	1,730 (14.1)	0 (0.0)	4,529 (36.9)	14 (0.1)	0 (0.0)	376 (3.1)	12,278 (100.0)
1991	10,818 (10.2)	21,520 (20.4)	5,732 (5.4)	0 (0.0)	67,303 (63.7)	17 (0.0)	0 (0.0)	329 (0.3)	105,719 (100.0)
1992	16,906 (10.4)	43,866 (26.9)	13,064 (8.0)	3,385 (2.1)	83,514 (51.3)	797 (0.5)	4 (0.0)	1,329 (0.8)	162,864 (100.0)
1993	12,015 (6.7)	87,277 (49.0)	1,528 (0.9)	8,477 (4.8)	64,647 (36.3)	0 (0.0)	80 (0.0)	4,144 (2.3)	178,167 (100.0)
1994	15,250 (8.7)	75,468 (42.8)	1,246 (0.7)	18,515 (10.5)	63,069 (35.8)	0 (0.0)	0 (0.0)	2,750 (1.6)	176,298 (100.0)
1995	22,319 (10.0)	86,562 (38.8)	347 (0.2)	28,833 (12.9)	81,629 (36.6)	9 (0.0)	6 (0.0)	3,150 (1.4)	222,855 (100.0)
1996	23,455 (12.9)	64,807 (35.5)	555 (0.3)	44,460 (24.4)	44,260 (24.3)	91 (0.0)	1,697 (0.9)	3,076 (1.7)	182,400 (100.0)
1997	27,326 (14.2)	48,313 (25.0)	15,677 (8.1)	47,091 (24.4)	47,946 (24.8)	999 (0.5)	3,140 (1.6)	2,578 (1.3)	193,069 (100.0)
1998	21,798 (23.6)	765 (0.8)	2,427 (2.6)	38,794 (42.0)	20,254 (22.0)	698 (0.8)	3,518 (3.8)	4,010 (4.3)	92,264 (100.0)
1999	47,886 (39.4)	2,462 (2.0)	2,494 (2.1)	45,513 (37.4)	16,120 (13.3)	1,557 (0.3)	2,838 (2.3)	2,707 (2.2)	121,604 (100.0)
2000	71,934 (47.2)	517 (0.3)	1,538 (1.0)	53,693 (35.2)	11,747 (7.7)	1,739 (1.1)	8,254 (5.4)	2,940 (1.9)	152,373 (100.0)

자료 : 2001 통일백서

전반적인 품목별 구성을 보면 반입은 농수산물과 광산물, 일차금속 제품이 주종이고 반출은 임가공용 섬유류와 기계류 등이 주종을 이루고 있다. 최근에는 광물제품의 반입이 출고 섬유류 위탁가공의 지속적인 증가로 섬유류의 반입비중이 높아지고 있으며 전기, 전자 등의 위탁가공이 늘어감에 따라 기계류의 반입비중도 조금씩 늘어나고 있음을 볼 수 있다.

북한으로 반출되는 물품은 초기에는 농업용 비닐자재 등 화학제품이 큰 비중을 차지했으나, 1993년부터 위탁가공용 원부자재의 반출로 섬유류가 늘어나기 시작하면서 지금까지 높은 비중을 차지하고 있다. 그러나, 1995년부터 KEDO중유, 대북식량지원 등에 따라 비금속광물제품과 1차산품의 반출 증가에 따라 섬유류의 비중은 1997년부터 다소 낮아지고 있는 추세이다. 반면에 기계류·운반용 기계가 1997년부터 10%이상, 화학공업제품도 1999년 20.2%, 2000년에는 35.0%로 반출 비중이 높아졌다. 이는 경수로사업 및 금강산 관광사업용 물자의 반출과 대북 비료지원에 기인된 것이다. 2000년의 주요 반출품목은 화학공업제품 35.0%, 섬유류 15.9%, 기계류·운반용 기계 11.8%, 전기·전자제품 10.3%, 1차산품 9.5%, 비금속광물 7.5% 등이다. 최근에 위탁가공의 다변화와 함께 전자 및 전기제품, 기계류, 운수장비 등의 반출 비중도 늘어가고 있다.

지난해인 2000년 남북교역에서 주목되는 점은 농수산물과 의류 부문의 단순 임가공이 지속되는 가운데 전기·전자제품 등 고부가가치 영역의 교역이 증가했다는 점이다. 반입기준 위탁가공교역 품목구조를 보면 1999년의 경우 섬유류가 전체의 88.3%, 전기·전자, 기타 제품이 각각 5.3%와 4.1%를 차지했으나, 2000년 1~8월 동안에는 섬유류의 비중이 전체의 67.2%로 하락한 반면, 농림수산물 가공품과 전기·전자제품의 비중이 각각 12.3%와 10.7%로 상승했다.

<표 1-12> 반출품목 현황

(단위 : 천 달러)

연도	일차산품	화학공업 제품	플라 스틱 고무	비금속 광물제품	섬유류	생활 용품	철강금속 제품	전자 및 전기	기계류 및 운반용기계	잡제품	합계
1989	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	69 (100.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	69 (100.0)
1990	10 (0.8)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	83 (7.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1,095 (92.2)	0 (0.0)	1,188 (100.0)
1991	1,607 (29.0)	1,819 (32.8)	216 (3.9)	1,392 (25.1)	66 (1.2)	0 (0.0)	0 (0.0)	447 (8.1)	0 (0.0)	0 (0.0)	5,547 (100.0)
1992	64 (0.6)	5,214 (49.4)	2,369 (22.4)	135 (1.3)	717 (6.8)	85 (0.8)	1,957 (18.5)	0 (0.0)	22 (0.2)	0 (0.0)	10,563 (100.0)
1993	69 (0.8)	920 (10.9)	732 (8.7)	1 (0.0)	5,581 (66.2)	20 (0.2)	260 (3.1)	463 (5.5)	121 (1.4)	260 (3.1)	8,425 (100.0)
1994	3,317 (18.2)	1,499 (8.2)	152 (0.8)	79 (0.4)	12,077 (66.2)	255 (1.4)	274 (1.5)	160 (0.9)	56 (0.3)	379 (2.1)	18,249 (100.0)
1995	10,754 (16.7)	906 (1.4)	1,961 (3.0)	11,363 (17.6)	34,986 (54.3)	1,465 (2.3)	199 (0.3)	262 (0.4)	1,548 (2.4)	991 (1.5)	64,436 (100.0)
1996	6,715 (9.6)	2,506 (3.6)	3,069 (4.4)	13,666 (19.6)	36,340 (52.2)	1,907 (2.7)	290 (0.4)	2,172 (3.1)	960 (1.4)	2,013 (2.9)	69,639 (100.0)
1997	17,048 (14.8)	2,877 (2.5)	5,888 (5.1)	30,399 (26.4)	33,970 (29.5)	3,565 (3.1)	3,948 (3.4)	3,319 (2.9)	13,098 (11.4)	1,160 (1.0)	115,270 (100.0)
1998	19,944 (15.4)	5,054 (3.9)	4,717 (3.6)	21,467 (16.6)	28,543 (22.0)	3,707 (2.9)	9,475 (7.3)	5,495 (4.2)	28,923 (22.3)	2,355 (1.8)	129,679 (100.0)
1999	17,834 (8.4)	42,691 (20.2)	4,962 (2.3)	50,542 (23.9)	36,286 (17.1)	3,832 (1.8)	16,953 (8.0)	7,307 (3.4)	26,985 (12.7)	3,484 (1.6)	211,832 (100.0)
2000	25,896 (9.5)	95,528 (35.0)	4,752 (1.7)	20,497 (7.5)	43,433 (15.9)	5,414 (2.0)	13,995 (5.1)	28,075 (10.3)	32,122 (11.8)	3,042 (1.1)	272,775 (100.0)

1.4 남북경협 활성화 제약요인

남북한의 경협은 1988년 7·7 선언을 계기로 시작된 이래 10여 년 동안 진행되어 왔다. 그 결과 지난해 남북한간 교역액이 지난 해 2000년에는 4억 달러를 넘어섰다. 그러나 이러한 성과에도 불구하고 남북경협의 현황을 살펴볼 때 여전히 초보적인 단계에 머물러 있음을 볼 수 있다. 그 특징은 첫째, 실질교역에 있어서 여전히 경수로, 대북지원, KEDO의 비거래성 교역이 상당한 비중을 차지하고 있어 거래성 교역의 실적은 1997년 수준에 머물러 있어 부진을 면치 못하고 있다. 둘째, 교역참여 업체 당 평균 실질교역액이 1993년의 1백47만 달러를 정점으로 계속 감소하고 있다는 점이다. 셋째, 최근 교역품목이 다변화되고있지만 여전히 상업적 거래교역과 위탁가공 교역에서의 반출입 품목구조는 일부에 국한되어 있다. 넷째, 위탁가공 교역에서 설비반출형 위탁가공은 활발하지 못하고 특히 「남북한 경제공동체」 건설을 위해 파급효과가 큰 투자협력사업이 제대로 추진되고 있지 못하고 있는 실정이다.

이상과 같은 남북경제협력의 특징은 남북한의 분단으로 인해 남북한간의 정치·군사적 불안정성에 대해 경협이 민감한 반응을 보여왔고, 간접교역에 따른 높은 물류비용 부담과 채산성 악화, 북한내 열악한 SOC 시설과 법적·제도적 장치 미비, 자유로운 통행·통신의 제약과 국제 상관행에 대한 북측의 이해 부족, 남북한간 경제력 격차로 인한 북한의 구매력과 상품의 다양성 부족, 북한 상품의 판로 확보 어려움이 장애요인으로 작용하였기 때문이다.

남북경협의 정체상태를 타개하기 위해서는 현재 남북경협이 부딪히고 있는 문제점에 대한 정확한 인식이 필요하다. 6·15 정상회담 이후 많은 개선 노력이 있었음에도 불구하고 아직 남북경협의 제약요인은 지속되고 있다.

1.4.1 법적 제도적 장치 미비

국내기업들이 대규모의 북한투자를 망설이는 이유는 신변보장, 투자보장, 이중과세, 대금지급 등에 대한 불확실성에 있다.¹⁾ 남북정상회담 이후 이러한 불안정성을 극복하기 위한 제도적 여건 마련에 힘쓰고 있는 측면이 눈에 띈다. 투자보장에 관한 합의서, 이중과세방지에 관한 합의서, 상사분쟁에 관한 합의서, 청산결제에 관한 합의서 등이 그 대표적인 예이다. 이와 같은 제도적 여건 마련이 시급한 것은 대우의 남포공단 사업이 북한의 일방적 조치에 의해 중단되어 투자금 조차 회수하지 못한 예에서도 볼 수 있다. 대우의 북한측 합영 파트너인 조선삼천리총회사가 합영회사인 민족산업총회사를 청산한 뒤 임가공으로 전화하겠다는 의사를 표시해 왔다. 이후 북한은 1999년 1월 말 북한에 체류하던 대우 기술진 10명을 내보내 사실상의 경영참여가 봉쇄된 상태이다. 이러한 상황에서 남북정상회담 이후 추진되고 있는 법적 제도적 장치마련은 환영할 만한 일이다. 그러나 이러한 제도적 여건은 남북당국간에 여러 차례 협상에도 불구하고 아직 발효되지 않고 있다. 남북경제협력의 여건 마련을 위한 제도상의 노력은 6·15 정상회담으로 처음 시도되고 있는 것이 아니다. 지난 1992년 기본합의서에서 의거해 ‘남북교류 협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서’를 통해 물자교류에 대한 대금지출 마련과 주민간 통신·통행협정 체결 및 통행로 개설을 발효시켰지만 제대로 이행되지 않아 사문화되었던 경험이 있다. 이러한 경험을 토대로 할 때 좋은 제도를 마련하는 것보다 미비한 제도나마 현실적으로 실행을 추진하는 것이 필요함을 알 수 있다.

1) 금년(2001)초 1~2월중에는 인천~남포간 운항 선사의 갈등과 두 선사에 대한 북한 당국의 차별 정책으로 정기선 운항이 중단되어 전년 동기에 비해 교역이 약 30% 감소하였다.

1.4.2 북한내 열악한 SOC 시설

북한의 전력부족, 통신시설과 도로망 등 사회간접자본의 낙후는 남북한 경협에 많은 어려움을 주고 있다. 북한의 전력부족으로 정밀기기 사용이 곤란하며 공장 가동의 효율성을 떨어뜨리고 있는 실정이다. 또한 통신시설 미비와 통신시설 사용이 힘든 상황 속에서 남북경협 사업을 수행 중에 있는 업체가 부딪히게 되는 예상치 못한 문제에 신속하고 적절한 대응이 어려워 손실을 보게되는 경우가 있다. 그리고 도로망과 같은 사회간접자본의 미비는 물류비용을 증가시켜 북한의 저렴한 노동력을 토대로 사업적 이윤을 추구하려는 기업의 목적 달성을 어렵게 하고 있다.

1.4.3 남한의 경제 침체로 남북경협에 대한 관심 저하

남북한간의 물자 반출입 규모는 북한 핵문제와 잠수정 침투 등 소규모 군사도발, 그리고 북한의 남북한 당국간 대화 기피 등, 정치·군사적 긴장구조 요인에도 불구하고 1990년대 중반까지 꾸준히 증가했다. 그러나 IMF 한파가 남한경제에 몰아치기 시작한 97년 12월 이후 남북경협의 실적은 뚜렷한 감소현상을 보였다. 이는 IMF로 인한 고환율 및 남한 내수경기 위축에 따른 영향이 직접적으로 남북경협에 나타난 것이다. 이후 국내 각 기업들은 자체적으로 구조조정 등으로 기업생존의 IMF 위기를 극복하려는 상황 속에서 장기적인 투자나 새로운 사업계획에 안정적으로 몰두할 수 없는 상황이었다. 그 결과 기업들은 단기적인 수익성이 부족하고 불안정한 남북경협에 소극적인 태도를 보이고 취할 수밖에 없었다. 이러한 현상은 남북한 경제협력에 있어서 경제적 요인이 주요한 영향을 미치고 있음을 보여준다.

1.4.4 물류비 과다

남북 경제교류·협력을 뒷받침하기 위한 물류 이동은 현재 해로를 통해 이루어지고 있다. 남북교역의 주요한 부분인 위탁가공교역의 경우 이와 같은 과다한 물류비용의 피해를 가장 크게 입고 있다. 현재 서해안쪽으로 인천-남포 항로가 주된 물류 통로인데 20피트 컨테이너 1대당 운임은 편도 1천 달러나 된다. 여기에다가 통관비를 포함하면 컨테이너 당 1천3백 달러 가량이 소요된다. 또한 물류량이 충분치 못하고 북한 내에서의 물류처리 기간 지연이 잦아 전반적인 물류비용을 증가시키고 있어 남북경협을 주요한 장애요인이 되고 있다.

또한 북한에서 내륙 운송 시에도 남포에서의 하역 장비와 생산 공장까지의 도로 사정이 열악하여 자재의 파손이 우려되며 항구로부터 생산 공장까지 신속한 물류가 보장되고 있지 못하다. 이러한 값비싼 물류비용과 수송의 어려움은 북한의 저렴한 노동력을 통해 생산비를 줄이려는 노력을 절감시킨다.

1.4.5 북미관계

미국은 북한에 대하여 포괄적 수출·입 제한조치를 포함한 모든 분야에서 경제적 관계를 제한하는 경제제재 조치를 취하고 있다. 미국은 1995년 1월 제네바 기본합의문에 따라 일부 경제제재 조치를 완화한 바 있으나, 매우 제한적인 것이었다. 1999년 9월 북한의 미사일 시험발사 유보에 따라 대폭적 경제제재 완화 의사를 밝힌 바 있으나 그 이상의 진전을 보지 못하고 있는 실정이다.

남북경협을 활성화시키기 위해서는 북한의 통신망, 전력 등 사회간접자

본 확충이 절대적으로 필요하지만 지난 88년 테러지원국 리스트에 포함된 뒤 미국과의 상품교역과 금융거래, 국제금융기구로부터의 금융차관 지원 등이 힘든 상황이고, 바세르나르 협정에 의한 미 상무성 수출제한 등으로 인해 고성능 컴퓨터 장비의 북한 대량 반입이 어려운 형편이다. 이는 남북정상회담 이후 급속히 진전될 것 같았던 남북경협이 정체상태를 면치 못한 장애요인으로 작용하고 있다. 북미관계 개선은 남북경협의 발전에 필수적 요소이다.

1.5 향후 남북경협 추진방향

그간의 남북한의 교역과 협력의 실질적인 내용을 경제적 관점에서만 접근하자면 북한이 시장성이 있거나 경제협력 상대로서 매우 적합하여 큰 이익을 볼 수 있는 상황은 아니다. 그러나 북한은 경제적 관점으로 이해관계를 조정하여 거래를 하는 외부 국가가 아닌 통일을 함께 이루어야 할 우리의 반쪽인 점을 고려할 때 그간 남북경협의 성과는 경제적 가치로 환산할 수 없는 가치를 지니고 있는 것이다. 이처럼 남북경협의 의의는 경제적인 면에서만 찾을 수 없는 한반도 평화체제 구축과 통일에 큰 영향을 미치고 있는 분단 현실이 자리하고 있다. 남북경협의 활성화를 추진하는 주된 목적은 남북한간에 경제교류협력의 기회를 확대함으로써 긴장과 갈등 관계를 해소하고 점진적이고 평화적인 통일환경을 마련해 가는데 있다. 따라서 남북경협을 보는 관점은 단기간의 경제적 분야에서 조금은 손실을 보더라도 북한과 경제협력을 통해 얻을 수 있는 것이 무엇인가에 대한 연구가 필요하다. 이러한 고찰 속에서 장기적인 남북경협의 청사진이 제시될 것이며, 장기적으로 경제적으로도 남북 간에 상호 이익을 창출할 수 있는 토대가 제시될 것이다.

남북경협을 활성화시키기 위해서는 앞서 분석한 장애요인의 극복에서 찾을 수 있다. 이를 위해서 남북경협의 주체인 정부와 기업을 나누어 두 가지 측면에서 접근해야 한다. 하나는 통일대비라는 한반도 분단상황에 입각하여 통일대비로써 정부가 추진해야 할 측면과, 다른 하나는 경협이라는 속성이 기업과 기업 간의 이윤추구와 관련된 사항이라는 점이다. 이는 통일의 당위성에 있어 경협의 중요성이 아무리 강조해도 지나치지 않다고 하여도 기업들간의 거래를 무시하고 남한의 북한에 대한 일방적인 지원으로 지속된다면 남한 내 기업들도 살아남기 어려우며, 오래 지속되지 못하기 때문이다. 따라

서 상호 보완 및 이득을 창출할 수 있는 사업을 개발하고 진행시키는 것이 남북경협이 활성화에 기여할 수 있다. 그러나 이렇듯 기업의 입장에서 이익 창출에 관심을 지닐 필요는 있지만 통일이라는 거시적인 목표를 위한 정부의 노력은 이윤창출을 떠나 경제공동체 건설을 위한 여건 마련에 지속적인 노력이 필요하다. 따라서 남북경협은 두 가지 차원으로 분리되어 진행되어야 한다. 첫째, 정부차원은 경제적 이익보다는 남북관계 증진을 위한 기반 마련에 힘써야 한다. 둘째, 민간차원의 기업 간 거래는 철저히 수익성을 추구하여 진행되어야 한다.

1.5.1 정부차원 추진방향

정부가 남북경제공동체를 지향하여 통일을 대비하기 위해서는 민간 기업의 주도 하에 경협이 효과적으로 추진될 수 있도록 법과 제도, 환경과 여건을 조성하고 기업의 대북 사업을 적극 장려하고 육성을 지원하는 토대를 마련하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 남북관계의 안정화가 필수적이다. 이는 남북한 당국간 정치적 합의가 없이는 불가능한 일이며, 경제적 접근만으로 해결할 수 있는 일이 아니다. 이는 남북한이 체제가 상이하고 원만한 교류를 방해하는 상호 적대적인 역사를 지니고 있기 때문에 정부차원에서 정치적으로 해결해야 할 몫이 크다.

남북경제협력의 기초 여건이라고 할 수 있는 전력·도로·철도·항만·통신 등 북한의 SOC 지원과 투자보장협정 등 각종 제도적 장치의 마련은 정부가 해결해야 할 주요한 분야이다. 하지만 그것이 실현되는데는 상당한 시일이 소요될 것이다. 따라서 정부의 경협 활성화 정책은 당장 시급한 과제부터 해결해나가는 것이어야 한다. 현재의 높은 물류비용, 기업의 자금부족, 북한산 제품의 판로 문제 등을 해소하기 위한 정부의 보다 적극적인 재

정 금융적 지원이 필요하며, 대북 사업체에 대한 세제상의 혜택도 고려되어야 한다.

가. 남북경협환경 조성

남북경제공동체 형성의 환경 조성” 단기적인 시각보다 중장기적인 시각에서 남북경협 이루어나야 할 것이다. 이를 위해서는 남북한간의 인식격차를 해소하고 남북경협을 위한 투자위험도 최소화를 위한 적극적으로 노력 필요하다.²⁾

① 남북경협 안정화를 위한 제도적 장치 마련

정상회담 이후 남북경협의 제도적 여건 마련이 적극적으로 진행되고 있다. 투자보장, 이중과세 방지, 제도적 장치 마련에 서명이 이루어졌으며 발효만을 남겨둔 상태다. 이는 남북경협에 참여하는 기업들의 불안정성을 해소케 함으로써 장기적인 투자를 가능하게 할 것이다. 그러나 아직 그 발효가 이루어지지 않고 있는 실정이다. 조속히 4개 합의사항에 대한 발효를 진행시켜야 할 것이며, 남북경제협력실무접촉과 남북경제협력추진위원회를 가동시켜 경제협력에 있어서 좀더 구체적이고 세분화된 제도적 장치마련에 협력해나가야 한다.

2) 서독이 동독과의 교역 초기부터 경제 교류를 촉진하기 위한 협정과 환경 개선, 제도적 장치 마련, 그리고 동독 지역의 SOC 시설에 대한 막대한 재원을 투자하여 기업들의 거래비용을 낮추는데 주력하였다.

② SOC 시설에 대한 투자

특히 철도·도로 등 사회간접자본 확충은 북한의 산업발전 뿐만 아니라 남한의 대륙진출교두보를 확보한다는 점에서 남북모두에게 이득을 가져다 줄 것이다. 북한철도와 도로망의 개발, 그리고 대륙으로의 연결은 우리에게도 적지 않은 이익을 가져다준다. 중국과 유럽대륙으로 수송하는 물류비를 대폭 절감함으로써 얻어지는 경제적 이익은 물론이거니와 분단으로 인해 밀폐공간이 되어버린 우리에게서는 숨통을 틔 수 있는 좋은 기회가 된다. 시장 환경과 인프라 조성을 국가 차원에서 적극 펼침으로써 시장 자유경쟁이 이루어지게 해야 할 것이다.

③ 물류비용 절감

정부는 기업들의 거래비용 절감을 조치가 필요하다. 높은 해상 물류 비용이 남북경협에 가격 경쟁력과 수익성을 약화시키며 경협 확대의 장애요인으로 작용하고 있다. 따라서 이를 개선하기 위한 조치가 필요하다.

경의선 철도망이 연결될 경우, 남북경협에 있어서 남포~수도권간의 철도 운송비는 현행 남포~인천간 해상 운송비의 1/3이하 수준으로 낮아질 것으로 예상된다. 남북 철도망이 연결되고 이것이 중국횡단철도(TCR), 시베리아횡단철도(TSR), 만주횡단철도(TMR)등을 통해 유럽으로 연결될 경우, 장기적으로 중국, 러시아, 유럽 등과의 교역에서 물류 비용 절감을 통해 한국의 경쟁력 강화에 기여할 수 있을 것이다. 동북아 경제권이라는 보다 거시적인 틀에서 보면, 한반도는 지경학적으로 동북아 경제권의 중심에 있으며, 특히 동북아 교통 물류의 중심에 있다. 특히 북한은 동북아 경제권에서 대륙과 해양을 잇는 교통 물류의 요충지이며, 우리가 대륙으로 진출하는 전진

기지가 될 수 있다.

④ 기업의 자금력 부족에 대한 정부차원의 지원

남북경제협력을 지원하기 위한 남북경제협력기금이 조성 운영되고 있으나 경제교류를 위해 기업들이 사용하기에 아직 어려움이 많다. 남북경제협력기금을 기업들이 효과적으로 사용할 수 있도록 정비해야 할 것이다. 남북경제협력기금을 마련한 취지도 대북 사업의 불확실성을 보완하는 측면에서 시작된 것이므로 이 취지에 맞게 기업의 대북 사업을 실질적으로 지원할 수 있는 방향으로 운영되어야 한다.

나. 북한경제 회복 지원

북한의 경제 파탄 상황은 식량난에서 비롯되었다고 볼 수 있다.³⁾ 북한이 지난 몇 년간 식량난 해결을 위해 대내외적인 노력을 기울였지만 여전히 기아상태를 면치 못하고 있다. 북한은 식량난과 경제난을 해결하기 위해 비료와 전기를 시급히 필요로 한다. 남한이 99년에 지원한 10만 톤의 비료 덕분에 북한은 100만 톤 가량의 곡물증산을 달성했다. 지난 1998년부터 북한 경제가 플러스 성장을 하고 식량사정이 다소 나아졌던 것은 양호한 기상조건과 국제사회의 식량원조, 비료, 종자 등 농자재의 지원으로 가능한 것이다. 물론 북한도 농업생산 관련 헌법을 개정하고 제도적인 미비점을 보완하는

3) 지난해 11월 국제연합 식량농업기구와 세계식량계획은 북한의 2000/01 양곡연도 곡물 및 감자 생산량을 292만 톤으로 추정하였으나 최근 금년 봄의 한발 피해를 감안하여 이보다 12% 낮은 257만 톤으로 수정 발표하였다. 북한의 식량 소요량을 477만 톤이라고 할 때 국제사회의 식량지원과 수입 등을 감안하더라도 56만 톤 가량의 식량이 부족할 것으로 예상된다. "FAO/WFP Crop and food Supply Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea," Special Report, 2001, 7. 27.

등 식량생산을 위한 노력을 보였지만 영농방식의 비효율성, 낮은 생산성, 비료, 농약, 농업자재 등에 대한 근본적 해결 없이는 여전히 미결의 문제로 남을 수밖에 없다. 북한의 식량난은 단발적인 식량지원으로 임시방편적으로 해결될 수 있는 사안이 아니다. 북한 농업의 자생력 및 식량의 생산성을 증대시킬 수 있는 비료의 공급과 농업부문 개혁사업에 대한 적극적인 북한의 노력이 요구된다. 따라서 당분간은 우리나라를 포함한 국제사회의 지원이 계속되어야 할 처지이다.⁴⁾

북한은 남한 정부에게 비료지원을 요청하는 것이 연례 행사처럼 되고 있다. 북한의 식량부족을 일시적으로 보완해주는 일방적 지원에서 탈피하여 북한 농업의 취약부분을 개발해 줌으로써 북한 농업이 회복될 수 있도록 도와주는 전략을 구사하는 정책이 필요하다. 바꾸어 말해서 식량이나 비료를 지원할 때는 그 전제조건으로 북한 농업실태를 남북이 공동으로 조사한다던가 어떤 분야가 그토록 취약한가를 사전 점검함으로써 취약 분야를 우선적으로 개발해주는 조건의 지원이 필요하다. 이러한 지원과 사업을 연계가 남북경협이 추구하는 목적에 적합한 일이 될 것이다.

다. 남한 경제 안정화

IMF 상황은 남북경협에 상당한 영향을 미쳤다. IMF 관리체제로 인한 남한 기업들의 초긴축 운영은 대북 투자를 어렵게 하였다. 1997년 남북한 교역 총액은 전년대비 22.4% 증가한 3억 833만 달러를 기록, 최초로 3억 달러를 넘었다. 그러나 IMF 한파가 닥친 후 1998년 9월 실적은 전년 동월대비

4) 1990년대 들어 1998년까지 9년 연속으로 마이너스 성장을 보인 북한 경제는 1999년 6.2%, 2000년 1.3%의 플러스 성장을 한 것으로 추정된다. 그러나 아직 경제난이 가시화되기 이전의 수준으로 회복하기까지는 오랜 시간이 걸릴 것이며 지난 2년간의 플러스 성장 역시 북한 경제의 자생력을 기반으로 한 것은 아니다.

35.9%나 감소하였다. 이는 남한 내 경제사정이 남북경협에 영향을 미치는 주요한 변수임을 반증해주고 있다. 따라서 남북경협 활성화를 위해서는 남한 내 경제안정이 우선적으로 이루어져야 할 것이다. 정치적 변화가 남북교역에 미치는 영향은 과거에 비해 작아졌다고 할 수 있지만, 경제여건 변화, 특히 남한의 경제여건 변화가 남북교역에 미치는 영향은 큰 것으로 보인다.

1.5.2. 기업 차원의 추진방향

기업은 이윤을 추구하는 것을 목적으로 하기 때문에 남북경협에 있어서도 사업성에 기초하여 전개하여야 한다. 기업은 이윤을 추구하는 경쟁력 제고와 시장 확대 등을 통한 수익성 확보에 있다. 남북경협에 참여하는 기업이 시장원리를 고려하지 않는다면 장기적으로 지속될 수 없을 것이다. 이를 위해서는 남북한 산업간의 상호 보완성을 극대화하는 방향에서 추진되어야 한다. 북한의 노동력과 자원활용 늘리고 남한의 기술과 자본이 결합되었을 때 시너지 효과를 볼 수 있는 방안을 모색해야 한다. 그러나 남한 내 기업이 북한을 상대로 이윤을 추구하려고 할 때 많은 제약요소가 있다. 북한의 저렴하며 우수한 노동력도 중국이나 베트남에 비해 매력적이지 못하며, 노동의 관리측면에서 제반 어려움이 따른다. 또한 체제의 차이에 의한 문제점도 발생하고 있다. 이러한 문제는 북한의 제도개혁이 선행될 때 해결 가능한 문제이고 정부차원에서 해결방안이 모색되어야 할 것이다. 따라서 기업은 상징적 선언이나 합의 등의 정치적 현안과는 달리 ①사업의 안정성 ②판로와 수익성 확보, ③자금조달 능력 등을 가지고 구체적인 사업계획안을 제시하여야 한다. 그럴 때 남북한이 상생할 수 있는 경협사업이 지속적으로 유지되고 활성화될 수 있을 것이다.

제2장 최근 북한의 농업정책 추진동향 및 평가

2.1 문제제기

이 글은 식량난을 해결하고 농업부문을 정상화하기 위해 최근 북한이 실시하고 있는 농업정책이 어떤 것이 있는지를 살펴보기 위한 글이다. 이를 위해 북한 농업정책의 현황과 성과 그리고 정책적 한계 등을 알아보고 1990년대 이후 남북한 농업 교류·협력 현황을 분석한다. 더불어 현재 진행되고 있는 남북한 농업교류·협력의 문제점을 살펴보도록 한다. 현재까지의 남북한 농업분야의 교류·협력 현황을 분석하고 한계점으로 살펴봄으로써 앞으로 전개될 교류·협력에 있어 바람직한 방향을 찾을 수 있을 것이다.

최근에 실시되고 있는 북한의 농업정책은 과거 김일성 체제와 다른 차별성을 갖는다. 김정일 체제의 농업정책은 신성불가침적이던 주체농업의 실용적 재해석, 옥수수 대신 감자를 새로운 주식원으로 대체하는 등의 변화를 보이고 있다. 이는 물론 김정일 체제 등장 이후 더욱 심화된 식량난을 해결하는 문제가 가장 중요한 국가적 사안이기 때문에 가능했던 것이다. 과거의 농업정책으로는 최악의 상황인 식량문제를 풀어갈 수 없기 때문에 차별화된 농업정책을 제시하며 식량증산에 주력하고 있는 것이다.

최근 몇 년간 심각한 식량부족을 겪으며 북한은 남한을 비롯하여 국제사회에 식량을 비롯한 각종 지원을 호소하고 있다. 국제사회의 지원 없이 북한 스스로 식량 문제를 해결할 수 없게 되었다. 그러나 여타의 대규모 경제협력사업이 비교적 순조롭게 진척되는 것에 비해 식량문제 해결을 위한 농업협력사업은 상대적으로 정체되어 있다. 북한은 농업생산성이 낮은 원인을 농자재가 부족하기 때문이라고 생각하며, 다수의 남측 인력과 연구자가 열

악한 북한 농촌을 오고가야 하는 농업협력사업의 경제성이 북한 정치체제에 미칠 악영향에 비해 크지 않다고 보고 급격한 농업개혁보다는 안정적인 식량지원을 받으려고 한다. 때문에 남북한이 비교우위를 갖는 생산요소의 결합을 통해 상호이익을 증진시킬 수 있는 농업협력사업으로 발전하지 못하고 있다.

이 글의 구성은 다음과 같다. 2.2에서는 현재 북한의 농업현황을 식량수급 실태, 향후 수급전망 그리고 농업기반의 현황과 문제점을 살펴보도록 한다. 2.3에서는 최근 북한이 주력하고 있는 농업정책의 내용, 성과와 문제점을 밝히고 개선방향을 모색해 본다. 2.4에서는 대북한 지원동향, 국제기구와 남한과의 농업협력사업의 현황을 살펴보고 2.5에서 이러한 농업협력사업들의 문제점을 밝힌다.

2.2 북한농업의 현황

2.2.1 최근의 식량수급 현황

북한경제는 전반적으로 많은 문제를 안고 있다. 그 중에서 식량부족 문제가 가장 심각하다는 것은 이미 잘 알려진 사실이다. 1980년대 말부터 북한에 식량위기가 도래했음을 추론할 수 있는 여러 정황이 나타나고 있었다. 그러나 북한이 대외적으로 발표한 통계수치상으로는 아무런 문제가 발견되지 않았으며 북한의 식량난이 외부에 알려지기 시작한 1990년대 중반까지 국제사회의 주목도 끌지 못했다.

북한경제는 사회주의 경제권이 해체됨에 따라 급격하게 악화되기 시작했는데 그와 동시에 농업생산에도 커다란 문제가 발생하기 시작했다. 1990년대 들어 재배면적과 단위면적 당 생산량이 정체 내지는 하락하면서 식량생산이 저하되었다. 더구나 1995년과 1996년의 대홍수는 농업생산기반에 타격을 주어 식량생산의 감소를 심화시켰다.

최근 북한의 식량생산량을 살펴보면, 1998년에는 기상상태가 양호해졌고 식량작물의 재배면적이 증가하여 1997년에 비해 약 11% 증가한 388만 6천 톤의 식량을 생산했다. 그러나 이 수량도 북한이 생산해 낼 수 있는 잠재생산량에는⁵⁾ 크게 못 미치는 수준이다. FAO/WFP 조사단의 발표에 따르면 1999년의 총생산량은 344만 2천 톤이었고, 2000년의 총생산량은 더욱 감소하여 292만 톤에 불과하다. 2001년의 총생산량은 봄의 긴 가뭄으로 모내기에 부정적 영향을 미쳤으나 성장기에 적당한 강수량과 남측 지원에 의한 적정 비료 공급 등으로 395만 톤에 달하였다. 1998년 한해를 제외하면 매년 곡물

5) 북한의 현 체제 하에서 기상이 양호하고 농자재의 투입이 정상적일 경우의 정상 생산량은 약 549만 1천 톤이며(농업진흥청, 1998), 남한의 작물별 단수를 적용한 최대 잠재 생산량은 663만 톤에 달한다.

생산량이 감소하고 있는 실정이다. 이는 다음의 몇 가지 이유에서 발생한 것이라 할 수 있다.

첫째, 북한 농업의 하부구조가 취약하여 기상, 자연조건의 영향력이 상대적으로 크기 때문이다. 둘째, 전반적인 경제난으로 비료·농기계·농구·종자·농약 등 각종 영농자재와 전력·유류·동력이 부족하기 때문이다. 셋째, 외화난으로 인하여 국내에서 조달할 수 없는 영농자재들을 수입할 수도 없기 때문이다. 넷째, 농업기술이 낙후되어 단위면적 당 생산량이 현저히 낮다. 이러한 요인들만 해결될 수 있다면 북한 농업은 회복될 것이며 식량난을 자연스럽게 해결될 것이다. 그러나 이는 단기간 내에 해소되기는 어려운 문제이며 북한이 자구책을 마련하여 노력을 기울여야하는 것은 물론이고 남한을 비롯한 국제사회의 지원과 원조가 반드시 전제되어야 가능한 일이다.

가. 1999/2000년 곡물 회계년도

국내외의 곡물생산량 추정기관은 대체로 1998년이래 북한의 식량사정이 1995~97년 기간에 비해 어느 정도 개선되었으나 여전히 북한의 기본적 수요를 충족시키기에는 부족한 형편이라고 평가하고 있다.

<표 2-1> 북한의 식량 생산량 추정

(단위 : 천 톤)

곡물회계년도	한국은행	한국농촌경제연구원	FAO/WFP
1998/1999	3,886	3,138	3,783
1999/2000	4,222	3,317	3,420

주 : 곡물회계연도는 전년도 11월에서 금년도 10월까지이며, 식량의 범주에는 쌀, 옥수수, 감자, 밀, 보리를 포함.

자료 : 한국은행, 「1999년 북한 GDP 추정결과」, 2000. 6; 한국농촌경제연구원, 「1998년 북한의 식량 생산량 추정」; 정책연구보고서, 1999. 1; 한국농촌경제연구원, 「1999/2000년 북한의 식량수급 전망」, 정책연구보고서, 1999. 12.; FAO/WFP, *Special Report: FAO/WFP Crop and Food Supply Assessment Mission to the DPRK*, 1999, 2000.

북한의 농업생산은 국토의 20%에 불과한 경작가능지, 그리고 주작물을 일모작밖에 할 수 없는 기후 등 자연조건의 제약을 상당히 받고있다. 지난 10년 간은 만성적인 비료와 에너지 부족으로 생산이 크게 제약되었으며, 특히 1995~97년의 자연재해는 이러한 문제들을 더욱 악화시켰다. 정상적인 해의 농업일수는 무상(無霜)기간인 5월부터 10월까지 약 150~180일 정도이며, 대부분의 강우도 6월에서 9월까지 3개월 동안 집중된다. 이 기간의 강우는 농사에 결정적인 영향을 미치는데, 홍수와 가뭄과 같은 자연재해 또한 이 기간에 집중된다. 강우의 불규칙한 분포와 불가측성 때문에 관개가 필수적으로 요구되는데, 북한의 경우 심각한 에너지 부족으로 인해 전력에 의존하는 많은 관개시설들의 작동이 중단되고 있다.

오랫동안 유지해 온 단작체제로 인해 북한의 토질영양은 크게 혹사되어 적절한 생산성을 유지하기 위해서는 더욱 많은 시비가 필요하게 되었다. 유기비료의 활용은 장기적으로 유익하겠지만 현재와 같이 빈약한 토질상태를 감안하면 전체적인 효과는 매우 제한적이다. 산지개간의 위험과 그로 인한 문제들도 악화되었다. 그 이유는 식량생산이라는 절박한 요구 때문에 지속적인 개간이 이루어져 왔으며, 또한 중요한 단백질 공급원이자 곡물소비형 가축에 대한 대체수단으로서 장려되어온 '염소 많이 기르기'에 따른 '풀판 조성' 때문이다.

북한의 1999년도 곡물생산 조건을 종합적으로 평가해 볼 경우, 비료·연료·트랙터 등의 공급사정이 1998년에 비해 다소 개선되고 있는 반면, 강수 및 저수량 부족과 이상고온현상, 그리고 병충해 증가와 태풍으로 인한 피해 등 부정적인 요인이 더욱 강하게 작용하고 있는 것으로 평가된다.

1999년 10월 FAO/WFP 조사단은 1999/2000년의 곡물생산을 347만 톤으로 추정하였는데 여기에는 1999/2000년의 밀·보리 이모작 24만1,000톤, 2000년도 봄의 감자생산을 곡물로 환산한 45만3,000톤, 그리고 수수와 기장

을 포함한 기타 곡물 2만 톤 등이 포함되어 있다. 그러나 이모작의 실제 식
부면적 감소와 수확감소로 인한 생산감소분이 15만2,000톤에 이르고, 감자생
산은 곡물환산기준으로 49만 톤으로 증산된 것으로 추정하였다. 이에 따라
1999년 수확기의 쌀과 옥수수를 포함한 1999/2000년의 총곡물생산은 342만
톤으로 평가하였다.

<표 2-2> 북한의 1999/2000년 곡물재배면적과 생산량

작물	식부면적 (천ha)	단수(톤/ha)	생산량(천톤)	비고
벼	580	4.04	2,343	도정률 65%
쌀	-	-	1,523	
옥수수	496	2.49	1,235	
감자(2000년)	187	10.50	1,963	곡물환산 25%
감자	-	-	490	
밀, 보리	89	1.7	152	
기타 곡물	20	1.0	20	
총생산량			3,420	곡물상당치

자료 : FAO/WFP, *Special Report: FAO/WFP Crop and Supply Assessment Mission to the DPRK*, 2000. 7.

이러한 곡물생산량의 평가와 함께 FAO/WFP는 현지조사를 근거로 하여
북한의 최소한도 식량 수요량(식량, 사료, 기타용도 포함)을 1998/1999 곡물
연도 482만 3,000톤, 1999/2000 곡물연도 475만 1,000톤, 수입과 국제사회의
지원을 포함한 식량 도입량을 각각 104만 톤과 133만1천 톤으로 파악하였
다. 이에 따라 부족한 식량을 1998/1999년 곡물연도에는 98만 톤, 1999/2000
년 곡물연도에는 53만5천 톤으로 추정·발표하였다.

곡물수입에 대한 상세한 정보가 부정확하므로 정확한 수입량을 알 수는
없는데, 이는 중국으로부터 이루어지는 변경무역의 경우 그 중요성에 비해

정확한 수입통계를 확인하기 어렵기 때문이다. 북한 농업성과 수매양정성에 따르면 7만 톤 이상의 곡물이 1999/2000년 곡물연도 중에 수입(2000년 6월 현재)된 것으로 추산되었다. 2000년 중 남은 기간 동안의 추가 곡물수입을 정확히 예측하기는 힘들으나, FAO/WFP조사단에 따르면, 1999/2000년 곡물회계연도에 적어도 14만 톤 이상이 다양한 경로를 통해 수입된 것으로 파악되었다. 한편 1999년 11월 1일부터 2000년 5월까지 북한에 대한 국제사회의 인도적 식량지원분은 곡물 환산치로 42만9,933톤에 달했던 것으로 추산된다.

북한의 식량 공급망과 관련하여 국가 배급체계가 가정의 식량경제에 차지해온 중요성이 점차 감소하고 있는 것으로 평가되고 있다. 근래에는 곡물 수요의 1/3가량 정도가 국가배급을 통해 충족되며 나머지는 다양한 방식을 통해 충족되고 있는 것으로 알려져 있다. 여기에는 도와 도간의 직접 이전 거래나, 협동농장과 기업 간의 거래, 농촌의 친척으로부터의 조달, 농민시장 등을 통한 조달 등이 해당된다.

1999/2000년 곡물회계연도에 공식배급을 통한 식량배분은 1999년에 비해 개선되어 5·6월까지도 공급이 계속되었다. 1999/2000년 곡물회계연도의 평균배급은 전국적으로 골고루 이루어져 1999년 10월에는 1인당 320g, 1999년 11월에서 2000년 1월에는 300g, 2월에는 259g, 3~4월에는 200g, 5~6월에는 150g씩 배분되었다. 1999년부터 2000년 6월까지의 1인당 총 65Kg이 배급되어 국가배급체계를 통한 총배급량은 89만 톤에 달하는 것으로 평가된다.

결론적으로 1998년이래 북한의 전반적인 식량사정은 다소간 호전되고 있으나, 지역별·계층별 식량 공급사정은 격차가 확대되었으며, 특정지역과 계층(함경도 지역 및 노약자·부녀자 계층에 대한 집중적 지원)을 대상으로 한 국제사회의 지원이 그 정도를 완화시키고 있는 실정이다.

한편 1990년대 북한의 경제난과 식량난이 상호 복합적인 상승작용을 일으킴에 따라 북한의 식량 대외의존도가 매우 높아졌다. 북한의 식량 총수요

에서 차지하는 국제사회 지원 비중이 해마다 급속히 증가했으며, 전체 도입량이 차지하는 비중은 1995년 33%에서 2000년 80% 이상으로 증가하였다. 북한의 식량공급은 기후의 변화에 민감하며, 경제난 해소 이전까지 영농자재의 공급이 원활히 이루어지기 어렵다는 점등을 감안할 때, 당분간 북한이 자체적으로 식량수요를 충족시키기는 어려울 것으로 판단된다.

나. 2000/2001년 곡물회계연도

FAO/WFP 북한조사단이 2001년 7월 27일에 발표한 특별보고서에 따르면, 북한은 금년 봄 극심한 가뭄이 100일 이상 지속되는 등 기상조건 악화와 누적된 경제문제로 인한 영농계획 차질 등으로 인해 2000/01년에는 총 257만 톤(정곡기준)의 곡물을 생산해 1999/2000년에 비해 생산량이 12% 감소하였다고 추정 발표하였다.

지속된 봄가뭄 때문에 밀, 보리, 감자 등 동계작물과 춘계작물의 파종면적이 목표치에 크게 미달하였을 뿐만 아니라 작황도 매우 부진하였다. 밀과 보리의 수량은 평년의 ha당 2톤에서 0.85톤으로 감소하였다. 감자의 작황도 나빠 평년 수량의 40% 수준에 불과한 ha당 3.77톤을 기록하였다. 2001년의 동계 및 춘계작물 생산량은 17만2천 톤으로 예상 생산량 49만3천 톤을 크게 밑돌고 있다. 이러한 생산량 감소는 2000/01 양곡연도 동안의 총 이용 가능한 식량 가운데 국내생산의 기여도를 떨어지게 만들었다.

벼의 이앙과 옥수수의 이식이 늦어져 금년 가을 작황이 나쁠 것으로 예상된다. 특히 자연강우에 의존하는 옥수수는 파종이 매우 지연되었으며 심지어는 3번씩 이식을 하는 포장도 적지 않다고 한다. 다행히 6월 중순 이후 비가 주기적으로 내려 벼의 생육상태는 많이 좋아졌다. 그러나 옥수수는 많은 결실이 있으며 병충해의 피해를 입고 있다. 감자의 경우는 생육상황이

그리 나쁘지 않는 것으로 보인다. 국제사회의 지원으로 2001년에는 비료, 연료, 전기의 공급사정이 다소 나아졌으나 아직도 절대량이 부족한 실정이다.

남한을 비롯한 국제사회의 지원에 힘입어 금년 들어 북한의 식량사정이 다소 호전되었으나 가뭄피해로 인하여 가을수확까지 배급량을 대폭 줄여야 하는 어려움을 안게 되었다. 2000년 11월부터 2001년 6월말까지 배급망을 통해 1,500만 명의 주민들에게 1인당 1일 215g을 배급할 수 있었다. 이는 작년 같은 기간의 200g에 비하면 약간 증가한 양이다. 그러나 동계 및 춘계 작물의 작황이 부진하여 7월부터는 다시 150g으로 줄어들 전망이다.

<표 2-3> 2000/01 양곡연도의 곡물수확면적, 수량 및 생산량

작물	면적(천ha)	수량(톤/ha)	생산량(천톤)
벼	535	3.16	1,690
옥수수	496	2.10	1,041
감자	188	6.17	1,160
밀·보리	93	0.85	79
기타곡물	65	1.00	65
벼의 정곡환산량			1,098
감자의 정곡환산량			290
총 곡물환산량			2,573

자료 : FAO/WFP, "Special Report", 2001. 7

2000년 11월 FAO와 WFP는 북한의 2000/01 양곡연도의 곡물 및 감자 생산량을 292만 톤으로 추정하였으나 봄가뭄으로 인한 피해를 감안하여 257만 톤으로 수정하였다. 이는 북한의 식량 소요량을 477만 톤이라 할 때 국제사회의 식량지원과 수입 등을 감안하더라도 56만 톤 가량의 식량이 부족할 것이라는 예측을 가능하게 한다.

2000/01년의 곡물 수입량은 총 100만 톤으로 추정되는데, 이는 지난해의 추정치 200만 톤의 절반으로 북한의 외화부족에 따라 수입능력이 저하되었기 때문이다. 2000/01 양곡연도 동안 WFP, 쌍방원조기구, 비정부기구가 제공한 원조 또는 양여수입량은 124만 톤에 이른다. 이 같은 사실은 2001년에도 북한이 외부로부터의 식량도입이 절대적으로 필요하다는 것을 뒷받침한다.

<표 2-4> 북한의 2000/2001 양곡연도 곡물수급

항목	물량(천톤)
총이용가능량	3,544
재고감소	-
국내생산	3,544
총이용량	5,011
식량용	3,929
사료용	300
종자 소요량	144
기타용. 종자 및 수확 후 손실	638
수입소요량	1,467
상업적 수입	100
부족분	1,367
예정된 긴급 식량지원	331,000

자료 : FAO/WFP, *Special Report*, 2001. 09/10.

다. 향후 식량수급의 전망

기본적으로 북한 농업문제는 근본적 경제구조의 결점→농업생산 부진→식량공급 부족→주민의 의욕저하→산업부문의 생산효율 저하로 이어지는 악순환의 고리를 끊지 못하는 데서 비롯되고 있다. 전력과 연료 공급의 절대적 부족은 농업용수의 저수 및 관개능력에 큰 차질을 빚고 있으며, 기계화와 수송의 병목현상을 야기하고, 비료 및 농약의 만성적 부족을 초래하고 있다. 이는 관개량 증대를 통해 농업용수 부족에 대응하려는 협동농장의 능력을 약화시키고 영농효율을 하락시켰으며, 잠재적 농업생산성을 감소시켰다. 1990년대에 북한당국은 농업분야의 연구와 계획 및 집약적 관리 등을 통해 농업구조의 한계를 극복해보려고 노력했지만 노동 및 토지 생산성, 자본 및 투자부족과 농기자재의 부족 등과 제도적 결함이 중첩되어 급격히 떨어졌다.

한국과 국제사회가 농업재건을 위해 비료 및 기타 투입재를 지원하였음에도 불구하고, 구조적 문제에 봉착한 북한농업은 최근 수년간 북한 농업생산의 추이를 고려해볼 때, 향후 상당기간 동안 국내수요를 충족시키기가 불가능하다. 특히 곡물의 상업적 수입 능력의 한계로 당분간 외부의 식량지원에 의존할 수밖에 없다고 전망된다.

향후 수년간 북한은 정상적 곡물수요량에 비해 곡물생산량은 300만 톤 이상 부족할 것이며, 주민들의 최소 영양공급기준을 적용할 경우에도 150만 톤 이상의 부족분이 발생할 것으로 예측된다. 따라서 북한의 식량공급에 있어서의 대외의존도는 현재의 수준을 유지하게 될 것이다. 북한주민은 다년간 계속되어온 식량부족 현상으로 인해 현재의 식량공급수준보다 공급량이 떨어지는 경우, 영양상태 및 상황대처 능력이 급격히 악화되어 생존이 위협되는 상황에 처하게 될 것으로 판단된다.

2.2.2 농업기반의 현황과 문제점

가. 농업여건

북한은 지형 상 80% 이상이 산이며, 2,000m 이상의 고산이 100여 개 이상이나 되며, 총면적 1,230만ha중 약 15%인 190만ha만이 경작지로 분류된다. 토지의 평균고도는 해발 440m 농사에 적정한 평야는 주로 서부지역인 황해 남·북도에 위치하고 있다. 동부지역은 북쪽의 고지대와 중앙내륙에서 밭농사와 목축 중심으로 이루어지고 있다. 산림은 깊은 산지의 일부를 제외한 모든 산림이 벌목된 적이 있다. 벌목 후에는 대체로 방치되었으며 120만 ha에만 주로 외국산 수종으로 식수가 이루어졌다. 특히 곡물재배를 위해 경사지가 벌목된 까닭에 홍수 후 완충산림지역의 황폐화현상이 발생하여 수재에 대한 곡물경작 지역의 취약성이 증가하였다.

<표 2-5> 북한의 경지면적 및 식량작물 재배면적
(단위 : 천ha)

연도	경지면적	재배면적
1980	2,104	1,822
1985	2,140	1,728
1990	2,141	1,734
1995	1,992	1,486
1998	1,992	1,523

출처 : 통계청 「남북한 경제사회상 비교」, 1999. 11에서 재구성.

<표 2-6> 북한경지면적의 구성

연도	논	%	밭	%
1980	635	30.2	1,469	69.8
1985	640	29.9	1,500	70.1
1990	645	30.1	1,496	69.9
1995	585	29.4	1,407	70.6
1998	585	29.4	1,407	70.6

출처 : 통계청 「남북한 경제사회상 비교」, 1999. 11에서 재구성.

1980년대 말 이후 벼와 옥수수 평균 재배면적은 각각 58만ha와 60만ha로 북한 총경작지 면적의 2/3에 해당한다. 쌀생산은 관개가 가능한 1급과 2급 토지에서 이루어지고, 옥수수재배면적 중 단지 1/3만이 관개가 가능한 것으로 추정된다. 항구적인 관개시설이 없는 2급과 3급 토지 대부분에서 옥수수가 재배되고 있으며, 최근에는 감자증산 장려정책에 따라 옥수수 재배면적이 감소하는 대신 감자 경작면적이 확대되고 있는 추세이다. 양호한 기후와 적절한 영농자재의 공급을 가정한 최적조건 하에서 벼 수확량은 동부지역이 6톤/ha, 서부평야지대는 8톤/ha이며, 전체적으로는 평균 7톤/ha로 평가되고 있다.

북한에서는 열악한 농업여건으로 인해 기후조건이 악화될 경우 그 피해의 정도가 일반적인 기후영향보다 훨씬 심각한 것으로 나타나고 있다. FAO의 평가에 의하면, 1996년의 경우 벼수확은 2.4톤/ha에 불과하였다. 더욱이 옥수수 재배면적의 25%는 관개시설이 없는 산악지역이므로 기후조건 악화시 수확량 감소의 정도가 더욱 심각할 것으로 판단된다.

<표 2-7> 북한의 주요 작물별 재배면적 변화추이
(단위 : 천ha)

구분	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	2000/01
벼	705	568	579	576	576	576	576	535
옥수수	618	618	618	641	641	641	629	496
두류	200	200	154	125	115	114	115	-
서류	100	100	84	66	56	56	56	93
기타	100	100	59	77	78	112	147	-
계	1,588	1,586	1,485	1,486	1,466	1,499	1,523	-

주 : 2000년 수치는 FAO/WFP, *Special Report*, 2001년 7월 참조.

출처 : 농업진흥청

한편 북한은 수차에 걸친 토양조사 결과를 토대로 전국을 12개 토양유형으로 분류하였는데, 기본토양은 변성암(37%), 퇴적암·화산암(35%), 화강암(28%) 등의 모암으로 되어 있지만 그 외에도 다양한 토지로 구성되어 있다. 북한 서해안 지역은 일반적으로 강수량이 적은데다 증발량이 많아 상습적인 한발지대로 알려져 있다. 따라서 서해안 지역은 농경지로 간척할 경우 제염처리와 관개용수 개발에 막대한 비용이 소요되어 이 지역 개발은 극히 어려운 것으로 알려져 있다.

1999년 현재 남한의 경우 농림수산업이 국민총생산에서 차지하는 비중은 5%에 불과한 반면, 북한은 31.4%(전체인구 중 농업인구의 비중은 35%), 광공업 25.6%, 기타 서비스 43.0%로 아직 농업이 중요한 비중을 차지하고 있다. 이는 북한의 산업구조가 고도화되지 못하고 있다는 것을 말한다. 1990년의 경우 국민총생산 중 농림수산업 26.8%, 광공업 48.2%, 기타 서비스 25.0%로 광공업이 1999년보다 매우 높게 나타나고 있다. 이는 최근 북한경제의 후퇴로 국민생산의 감소와 함께 제조업 산업가동률이 낮아졌기 때문이다. 따라서 농림수산업부문의 생산부진에도 불구하고 전체산업에서 차지하는 비중은 증가하였다.

북한의 발표에 따르면 1999년 말 현재 총인구는 2,255만 4천명이며, 연평균 1.5%의 증가율을 보이고 있으며 인구의 약 61%는 도시에 거주하고 있다. 농촌지역 거주인구는 약 900만 정도로 이중 약 260만 명이 협동농장원으로 나타나고 있다. 총경지면적은 1990년대 초까지 간석지 개간, 새땅찾기 운동 등 지속적인 경지면적 확대 정책에 따라 증가세를 보여왔으나, 1990년대 중반이래 자연재해와 경제침체로 다소 감소하고 있음을 보여주고 있다.

남한의 경우 1970년대부터 공업화에 따른 이농현상으로 농촌인구 및 농가호수가 계속 감소추세를 보인 반면, 북한은 도시인구의 농촌이주 정책 등으로 인해 해방이후 지금까지 계속적인 증가추세를 보이고 있으며, 따라서 북한의 호당 경지면적은 감소해 왔다.

북한의 농업관리체제에서는 약 3,000개의 협동농장이 전체 농업생산의 90%를 차지하는 주도적 역할을 담당하고 있으며, 협동농장별 경지규모는 차이가 있으나 대략 400~600ha인 것으로 알려지고 있다. 협동농장에서 직접 경작하는 토지 외에 개별농가는 평균 30평 정도의 개인 텃밭을 소유하고 있으며, 1,000여 개의 국영농장은 주로 간척지나 개발된 종자의 육종을 위한 단종경작, 또는 목축 등으로 전문화되어 있다.

협동농장의 구성 및 관리는 전통적인 농촌사회구조의 형태를 반영하여 대체로 시·군의 하위단위인 분조의 규모와 구성원은 전통적인 농촌마을이나 공동가족 단위의 구조와 공간위치를 반영하고 있다. 협동농장의 관리목표는 자립적 생산 및 농장원의 생활보장, 국가의 곡물 및 기타 농산물의 계획 생산목표 달성과 이를 위한 자체 기본토지사용계획·농장경영활동계획의 추진, 협동농장조직의 통합성과 활력을 유지하기 위한 작업조별 작업과 책임의 분담 및 결과물의 배분 등으로 되어 있다.

<표 2-8> 북한의 경지면적, 농가인구 및 농가호수

구분	경지면적(만정보)	농가인구(만명)	농가호수(만호)
1953	180.6	470.4	94.1
1960	191.3	518.8	103.8
1970	203.7	603.6	143.7
1980	210.4	673.1	160.3
1990	214.1	764.4	182.0
1999	185.0	796.9	189.7

출처 : 통일부, 「주간북한동향」, 제500호, p. 62

나. 영농기자재

북한경제의 침체에 따른 가용 외화의 부족은 원유와 비료, 농약, 농업장비의 수입을 어렵게 하였으며, 수입원료 및 전력공급 부족으로 인해 트랙터, 트럭, 양수기 등의 생산이 급격히 위축되었고, 특히 부품공급상의 문제로 기존의 장비도 제대로 가동될 수 없었다. 최근 더욱 심각해지는 전력부족 현상으로 인해 노후화된 양수시설, 용수공급 및 배수시설의 정상적인 작동이 불가능하여 산림황폐 등으로 야기된 관개문제와 가뭄에 대한 대처가 효율적으로 이루어지지 못하고 있으며, 이는 다시 곡물생산량 감소를 초래하였다.

북한은 경제가 어느 정도 정상적으로 운영되었던 1980년대 말까지 상당부분의 영농기자재와 트랙터, 쟁기, 양수기, 기타 농업장비 등의 수요를 국내 생산으로 충족시킬 수 있었으나, 경제난이 가속화됨에 따라 이들 농업용 기계의 원활한 공급이 이루어질 수 없게 되었다.

<표 2-9> 북한의 트랙터 보유 및 이용가능 대수

트랙터 기종	보유대수 천대(%)	이용가능대수 (천대)	동력(MW)
천리마 28hp	117(89)	70	1.47
풍년 75hp	13(10)	8	0.45
충성 8hp	1(1)	6	0.004
계	131(100)	84	1.92

자료 : 김영훈 외, 「남북농업협력사업 활성화를 위한 정책방안」, 한국농촌경제연구원, 1999. 12

비료생산의 경우 1990년대 초까지 가성칼리를 제외한 대부분의 질소와 인산비료는 자체적으로 공급할 정도로 발달해 있었다. 그러나 북한의 화학비료 생산능력은 428만 톤이나 시설의 노후로 실질적인 생산능력은 368만 톤으로 감소된 것으로 추정된다. 비료공급도 1980년대만 하더라도 ha당 비료사용량이 349kg으로 세계에서 비료를 가장 많이 사용하는 국가중의 하나였으나, 최근에는 ha당 100kg 이하로 급격히 떨어졌다. 또한 북한에서 생산되는 비료는 대부분 성분함량이 낮아 성분량으로 환산하면 100만 톤 내외로 남한의 절반정도 밖에 되지 않는다. 이같이 북한의 비료산업의 생산능력이 감소한 것은 시설노후, 부품부족, 원료 및 연료의 부족, 생산기술의 비효율성 등 복합적인 요인에 기인한다.

북한의 농업용 비료 소요량은 52만~65만 톤(성분량)이며 이 중 식량작물 생산에 필요한 비료는 40~50만 톤이다. 북한 농작물 재배형태를 감안할 때 연간 필요량의 70~80%를 6월말까지 투입해야 하는데 도로, 수송 등 하부구조가 취약해 영농철 이전까지 필요한 물량을 확보해야만 공급에 차질이 발생하지 않는다.

1996년부터 화학비료의 부족을 보충하기 위해 복합미생물비료 등 자급비료 생산에 노력하나 근본적으로 비료 문제를 해소하기는 어렵다. 최근에는

남흥청년화학연합기업소와 흥남비료연합기업소의 생산설비를 개조, 중축 등 생산을 늘리기 위해 노력하고 있다. 그러나 부족한 비료를 충분히 조달하기는 어려워 당분간 북한은 해외에서 비료를 수입하거나 외부지원에 의해 부족분을 충당해야 하는 실정이다.

살충제와 제초제도 수입의존도가 매우 높다. 북한은 비료와 농약 및 농사용 원자재의 원료 중 중요한 비중을 차지하는 석유와 석유제품을 전량 수입에 의존하고 있다. 그렇지만 외화부족으로 석유류의 수입이 극히 제한되고 있다.

<표 2-10> 1996~1999년 북한의 비료 공급실적

(단위 : 성분 톤)

연도	1996	1997	1998			1999			2000		
			국내 생산	수입 및 지원	계	국내 생산	수입 및 지원	계	국내 생산	수입 및 지원	계
계	20만	19만3천	4만7천	7만7천	12만4천	6만4천	13만5천	19만9천	2만2천	10만2천	15만4천

주 : 2000년 비료공급량은 2000년 9월부터 2001년 6월까지의 공급량임. 전년이월량은 제외함.

자료 : www.rda.go.kr/korean/ko-index.htm, FAO/WFP, *Special Report*, 2001년도

2.3 최근 북한 농업정책의 현황과 평가

김정일 체제 출범이후 지난 7년 간의 신년공동사설에서는 매년마다 식량 증산을 통한 먹는 문제 해결을 비롯한 농업분야에 국가 역량을 집중하고 있다고 강조한다. 북한이 인민생활의 안정과 경제회생은 농업의 발전 없이는 불가능하다는데 인식하고 농업문제를 국가의 주력사업으로 추진하고 있다는 것을 의미한다. 농정에서의 자율성확대의 일환으로 주체농법에 대한 유연한 재해석이라든가 중앙정부의 각종 권한이 지방정부로 이임되는 정책결정의 탈중앙화 현상도 점차 증가하고 있는 추세이다. 또한 제도적 측면에서도 농민들의 작업능률 향상과 생산성 제고를 위해 신분조관리제를 도입하고 있다. 이는 비록 한계는 있지만 농업의 발전을 위해 매우 긍정적인 조치로서 김정일 체제 하의 농업정책의 향후 방향을 가늠케 해준다. 이러한 의미 있는 변화는 계속되는 자연재해와 농자재의 공급의 어려움으로 식량난을 중앙정부가 단기간 내에 해결할 수 있는 조정능력을 상실했다는 것을 드러내는 것이다.

따라서 향후 북한의 농정방향은 과거와 같은 경직된 방식의 농사정책보다는 작목 조정을 통한 작물의 다각화와 함께 춘궁기 식량해소를 위한 이모작 사업, 감자농사 혁명, 종자개량 등을 통해 종전의 비합리적인 농업 생산 방식을 개선해 나가는데 더욱 많은 정책적 배려를 할 것으로 전망된다.

<표 2-11> 신년공동사설에 나타난 최근 북한 농업정책의 방향

1996	<ul style="list-style-type: none"> · 주체농법의 요구대로 농사를 주인답게 과학기술적으로 지어 알곡생산에서 결정적인 전환을 달성
1997	<ul style="list-style-type: none"> · 주체농법의 요구대로 농민들의 지향과 자체의 실정에 맞게 농사를 과학기술적으로 짓고 쌀풍년, 고시풍년 마련 · 풀판을 대대적으로 조성하고 풀먹는 집짐승을 기르는 사업을 전군중적 운동으로 계속 전개
1998	<ul style="list-style-type: none"> · 농업전선은 사회주의 경제건설의 1211고지임. 전국이 적극적으로 떨쳐 일어나 농작업을 수행하여 농업생산을 획기적으로 늘리고 먹는 문제를 완전히 해결 - 종자문제 해결, 2모작 농사의 확대 - 농업을 인민들의 의사와 자체의 실정에 맞게 주체농법의 요구대로 수행 - 풀먹는 집짐승을 기본으로 축산업의 대대적인 발전 추구
1999	<ul style="list-style-type: none"> · 농업생산은 강성대국 건설의 천하지대본임. 농업에 전국가적 힘을 넣어 먹는 문제를 해결 - 감자농사 혁명, 적지적작·적기적작의 원칙에서 농업구조 개선 - 2모작의 대대적 전개와 종자혁명의 계속적 추진 - 강원도를 시작으로 도처에서 토지정리사업을 전군중적 운동으로 전개
2000	<ul style="list-style-type: none"> · 김정일이 영도를 받들어 알곡생산에서 새로운 전환을 일으키고 농민들의 의사가 집대성되고 그 정당성이 이미 실증된 주체농법을 철저히 관철 - 종자혁명과 감자농사 혁명을 일으키며, 2모작 농사에 주력 - 집짐승 기르기와 양어사업에 주력 - 토지정리사업의 지속적인 추진
2001	<ul style="list-style-type: none"> · 대흥단정신, 대흥단일본새로 21세기의 첫농사에서 풍작을 이룩하자 - 종자혁명, 감자농사혁명 추진하고 2모작 농사면적을 적극적으로 늘림 - 황해남도 토지정리사업을 비롯한 대자연개조사업을 추진 - 현대적인 축산기지를 마련, 메기 등 양어사업 계속 주력

2.3.1 법적·제도적 기반

가. 신분조관리제

식량부족이 위기상황에까지 치달았던 1996년에 북한은 농민들의 생산의욕을 자극하여 농업생산을 증대시키기 위해 새로운 분조관리제를 도입했던 것으로 알려지고 있다. 새로운 분조관리제에서는 작업 분조의 규모를 줄였을 뿐만 아니라 그 구성도 가족과 친척 단위로 좁혀 분조 내부의 결속력을 가족경영 못지 않은 수준으로 크게 강화했다. 또한 생산목표도 식량생산 수준이 현저히 하락한 이후에 해당되는 최근 3년 간의 평균 수확고를 감안함으로써 목표량 설정치를 현실화시킬 수 있도록 했다.

그러나 새로운 분조관리제에서 가장 주목해야 할 내용은 무엇보다도 초과생산분에 대해 정부수매를 강제하지 않고 분조의 자유처분에 맡긴다는 점에 있다. <표 2-12 참조> 수매가격과 농민시장가격의 차이가 현저할 경우 초과생산분을 농민에게 지급한다는 것은 매우 큰 동기유발 효과를 가져올 수 있게 한다.

<표 2-12> 북한 협동농장에서 분조관리제 비교

구분	분조관리제(1966~95)	새로운 분조관리제(1996)
구성	· 10~15명 · 농장원들의 능력과 요구를 고려하여 인원을 배치	· 7~10명 · 주로 가족, 친척으로 구성
생산 목표	· 매년 국가가 목표를 설정	· 최근 3년간의 평균 수확고와 · 그 이전 10년간의 평균 수확고의 평균치로 설정
농산물 처분	· 목표량은 국가에 납부 · 초과생산분도 국가에서 수매	· 목표량은 국가에 납부 · 초과생산분은 자유 처분

자료 : 북한의 식량문제와 농업개혁 전망, 김연철, 농정연구포럼 주제발표자료, 1998에서 재인용

새로운 분조관리제가 도입되어 실효를 거두기 위해서는 여러 가지 여건이 갖추어져 있어야 한다. 그 여건의 상당부분이 충족되어 있지 않다면 새로운 분조관리제가 제도로써 실효성을 가질 수 없게 될 수도 있기 때문이다. 북한 농업에서 그 여건으로 볼 수 있는 것을 들면 다음과 같다.

첫째, 목표생산량 책정 수준이다. 이는 현재 상황에서 목표 달성 가능성과 관련된 여건이다. 현재 북한의 식량생산량은 잠재생산능력을 훨씬 밑돌고 있다. 이러한 상황에서 북한 정부가 생산목표치를 현재의 식량생산량 수준으로 낮출 것이라고 보기는 어렵다. 실제로 새로운 분조관리제가 도입될 당시의 생산목표치를 보면 그 목표치가 북한농업상황에서 쉽게 달성될 수 있는 수준이 아니었음을 알 수 있다.

둘째, 물적 토대 구축 여부이다. 작업분조에게 할당된 목표생산량이 비록 높은 수준으로 책정되어 있더라도 비료, 종자, 에너지 등 농업생산자재가 적기에 충분히 공급되고 농업생산기반이 확충된다면 목표생산량을 초과하여 생산하는 일이 가능해진다. 그러나 현재 북한의 어려운 경제사정으로 인해 이러한 물적 뒷받침이 극도로 취약해진 상태이다.

셋째, 안정적인 자유시장의 존재 여부이다. 어느 한 작업분조가 목표생산량을 초과 달성했다면 분조구성원은 초과생산물을 지급 받게 될 것이다. 이 분배분을 자유롭게 처분할 수 있는 자유시장이 합법적인 형태로 존재한다면 국정수매가격과 시장판매가격의 차이가 농민에게 확실한 인센티브를 보장하게 될 것이다. 또 개별 작업분조가 기본적인 농업생산요소를 추가로 구입할 수 있는 생산요소시장이 존재한다면 초과생산분의 시장판매에 의한 소득이 재투자되어 확대재생산을 위한 기반을 구축할 수 있는 파급효과를 낼 수 있게 된다. 그러나 상품을 사적으로 처분할 수 있는 북한의 농민시장은 곡물거래에 있어서 아직 합법적인 지위를 부여받지 못해 불안정한 상태이며 자유로운 생산요소시장도 아직 나타나지 않은 상태이다.

요컨대 90년대 후반 북한의 경제상황으로 판단할 때, 초과생산이 가능해 지도록 하는 물적토대, 초과생산분이 농가소득 향상으로 이어질 수 있도록 하는 시장 여건, 그리고 농가가 취득한 초과소득이 재투자될 수 있도록 하는 요소시장 여건 등에 있어서, 새로운 분조관리제가 내포하고 있는 인센티브 시스템이 잘 작동하기는 어려웠다고 판단된다.

나. 농업법(1999년 1월)

1999년 1월 채택된 '농업법'은 계획경제 고수 의지를 강하게 천명하고 있다. 농업법은 모두 6장 78조로 구성되어 있고 농업을 발전시키기 위해 지켜야 할 원칙적 문제들을 포괄하고 농업분야에 대한 규제작용을 하는 기본법으로서의 의미를 가지고 있다. 농업법에는 협동경리의 국영경리로의 점차적인 전환(제1장), 농업지도·관리에서 기업적인 방법의 적용(제6장) 등 과거 '농촌테제'가 제시한 사회주의 농업·농촌문제 해결의 원칙과 방법들을 그대로 반영하고 있다. 이와 함께 협동적 소유의 전인민적 소유로의 전환을 추진하여 협동농장을 농업연합기업소, 국영농장, 종합농장으로 개편하는 등 사회주의적 생산관계를 강화하고 있다. 이는 그동안 극심한 식량난 등으로 농업부문의 국가통제와 관리가 과거에 비해 효율적으로 운영되지 못했던 점을 반영한 것으로 볼 수 있다. 즉 식량난으로 인하여 농업부문이 북한주민들의 비공식적 사적경제 활동이 가장 활발하게 이루어졌던 부문이었기 때문에 농업부문을 계획경제의 틀 안에서 관리·발전시키겠다는 의지를 강하게 천명함으로써 해이해진 계획경제 고수 의지를 다시 세우려는 의도가 포함되어 있다.

북한체제의 유지는 농업부문이 조속히 발전하여 주민들의 식량난을 해결해 주는지 여부에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 그리하여 북한당국은

김정일 체제의 등장 이후에 농업부문을 국가의 주력사업화하여 법·제도적 정비와 아울러 다양한 실용적인 농업정책을 수립하고 토지정리사업과 같은 대형 국가프로젝트를 수행하는 등 농업부문의 활성화를 통한 식량증산에 노력을 경주하고 있다.

<표 2-13> 농업법의 주요 내용

구분	주요내용
제1장(농업법의 기본)	○법의 사명, 농업이 인민경제에서 차지하는 위치, 농업발전에서 이룩한 성과와 농업경리형태, 농업생산과 관리의 주인, 농업을 발전시키는 데서 나서는 주요원칙
제2장(농업생산)	○농업생산을 늘리는 데서 나서는 원칙과 방도
제3장(농업의 기술적 토대)	○농업의 물질기술적 토대를 강화하는데서 나서는 문제
제4장(농업자원의 보호)	○농업자원보호에서 나서는 문제
제5장(농업생산물의 관리)	○농업생산물의 장악과 보관, 처리에서 나서는 문제
제6장(농업에 대한 지도통제)	○농업에 대한 지도와 감독통제에서 나서는 문제

2.3.2 농업정책의 현황

가. 주체농법의 실용적 해석 및 적용

북한은 매년 신년사에서 농업부문에서 김정일 위원장의 영도를 받들어 알곡생산에서 새로운 전환을 일으키고 농민들의 의사가 집대성되고 그 정당성이 이미 실증된 주체농법을 철저히 관철시키는 것을 과제로 제시한다. 주

체농법은 김정일체제가 등장하기 이전부터 강조되어 왔지만 최근의 주체농법의 해석은 과거와는 다르다. 과거 북한은 주체농법을 과학농법과 집약농법이라고 정의하였으나, 1999년 2월 농촌테제 발표 35돌 기념 중앙보고회에서는 주체농법에 대한 정의를 집약농법을 삭제한 채 ‘농민들의 의사와 자체 실정에 맞는 과학적인 농법’이라고 재해석했다. 이는 종래의 김일성식 주체농법이 김정일 체제로 진입하면서 다소 농민들에게 재량권을 부여하는 변형된 김정일식 주체농법으로 보아야 할 것이다. 이로써 북한은 보다 실용적인 농업정책을 채택할 수 있는 정책적 공간을 확보하게 되었다.

북한은 주체농법의 집약농법 방식에 따라 1980년대 이래 밀식재배와 다락밭 개간을 대대적으로 추진하여 왔는데 이는 결국 농업생산성 저하의 주요한 원인으로 작용하였다. 이렇듯 북한 농업생산성 향상에 장애물이 되었던 ‘신성불가침적 주체농법’의 해석과 적용이 변화됨으로써 북한의 농정방향은 과거와 같은 경직된 방식의 농사정책보다는 감자농사 혁명, 종자개량 등을 통해 종전의 비합리적인 농업생산방식을 개선해 나가는데 역점을 둘 수 있게 되었고, 향후의 농업정책도 이러한 측면에 더욱 많은 정책적 무게를 둘 것으로 전망된다.

나. 2모작 확대

북한 농업분야의 주요 내용을 보면 이모작의 확대를 통해 농업생산의 획기적인 증대를 이룸으로써 먹는 문제를 해결한다는 것이다. 북한은 과거로부터 경지면적의 부족을 극복하기 위하여 경지의 외연적 확대와 함께 농업생산의 집약화를 추구하여 토지이용률을 극대화하는 밀식재배, 2모작 등을 중요 농업 생산방식으로 채택하여왔다. 최근 식량난이 심화된 이후에 2모작 확대 방침이 더욱 적극적으로 추진되고 있다. 김정일도 이모작과 관련하여

“두벌 농사는 짧은 기간에 식량문제를 풀 수 있는 기본 방도의 하나이다”라고 언급하면서 직접 독려하고 있다.

북한은 지난 1996년부터 UN기구와 공동으로 ‘2모작프로그램’을 추진하고 있으며 국제사회의 지원도 활발히 이루어지고 있다. 북한은 프로그램 초기인 1997년에는 3.4만ha에서 봄보리 6만5천 톤을 생산했다. 1998년에는 7만 ha에서 가을밀, 봄밀, 봄보리로 작물을 다양화하여 15만 톤을 생산했다. 1999년에는 대상면적을 10만ha로 확대하고 작물을 밀·보리, 감자, 콩, 채소 등으로 다양화하는 총 규모 1,890만 달러의 ‘2모작 및 작물다양화 프로그램’을 추진했다. 2000년에는 감자, 두류, 채소 등 작물을 더욱 다양화하고 보리, 밀 등 이모작 재배면적을 8만9천ha(ha당 수량 1.7톤)로 확대하였다. 북한은 최종적으로는 ‘이모작 프로그램’으로 이모작의 식부면적을 30만ha까지 확대하여 75만 톤을 생산할 계획인 것으로 알려져 있는데 이는 전체 인구의 2개월 반의 소비량에 해당하는 양이다.

<표 2-14> 2모작 생산면적의 확대 현황

(단위 : ha)

연도	1997	1998	1999	2000
면적	3만4천	7만	10만	8만9천

자료 : FAO/WFP, *Special Report*, 2001년

2모작 유형을 살펴보면 식량난의 해결에 실질적으로 기여할 수 있는 기본형인 ‘곡물+곡물’형을 위주로 하고 있다. 그 유형은 추파보다는 춘파의 밀·보리+벼, 밀·보리+옥수수, 밀·보리+콩과 곡물+채소형으로는 옥수수+채소, 그리고 채소+채소, 감자+채소, 옥수수+사료작물형을 제시하고 그 지역의 기후, 토양조건, 농업 투입재의 공급조건과 기타 생산조건에 따라 가장 유리한 이모작형을 선택하도록 하고 있다

그러나 북한이 2모작을 확대하는 데는 여러 가지 요인에 의해 한계가 있을뿐더러 장기적으로는 2모작 확대정책을 재고할 필요가 있다. 즉 2모작의 확대가 식량난 해결의 단기적 처방은 될 수 있으나 장기적으로 볼 때는 많은 문제점을 노정하고 있어 신중한 정책적 검토가 요망된다. 먼저 2모작을 확대하는데 있어서의 한계점을 살펴보고 다음으로 2모작확대정책 자체의 문제점을 살펴보도록 한다.

우선 2모작 확대 시 가장 큰 어려움은 농기계의 가동률 저하로 적기에 농작업을 하기가 어렵다는 점과 종자, 비료, 비닐, 농약 등 농자재의 공급이 원활하지 않다는 점이다. AREP 보고서에 따르면 농장 동력의 경우 식량위기에 이전에 비해 60%가 감소되어 농작업의 적시성에 중대한 차질을 초래하고, 수확 후 손실을 가져오고 있다. 둘째로 곡물+곡물형의 2모작 유형에서 전작으로 춘파용 밀, 보리를 재배하고 후작으로 벼를 재배할 경우 벼의 이앙 시기가 늦어질 수 있고 수량의 감소를 초래할 위험이 있다. 셋째로 보리 수확시기는 벼의 이앙과 옥수수의 이식이 겹치는 시기로 1년 중 노동력의 수요가 가장 많은 시기로 노동력의 경합이 심할 수밖에 없다는 점이다. 동력이 절대적으로 부족한 상황에서 노동력 수급과 분배문제는 농업생산에 중요한 변수가 된다. 넷째로 수확 후 분배과정에서 누적 노력공수에 의해 분배량이 결정되기 때문에 재배작물(현재 기준은 벼 1ha 경작시 작업팀에 대해 600점의 노력공수, 옥수수는 500점, 보리는 200점의 노력공수를 부여함)에 따라 다르므로 농민입장에서 2모작을 선호하지 않아 적극적으로 참여하지 않을 수도 있다.

그러므로 이모작 확대를 위해서는 다음과 같은 점을 고려해야 한다. 첫째, 주작물 재배에 영향을 미치지 않도록 적기파종 및 수확이 중요하므로 농기계 공급을 확대하고 부품과 연료의 공급과 비료, 농약, 비닐 등 농자재의 공급도 확대해야 한다. 그러나 경제 전반의 사정이 여의치 않아 단기간 내에

만족한 결과를 얻기는 힘들 전망이다. 둘째, 2모작에 필요한 종자는 농번기에 영농작업의 경합을 피할 수 있도록 만생종보다는 조생종의 종자를 개량하여 보급하는 것이 바람직하다. 셋째, 2모작에 참여하는 농민들의 노력공수를 현행보다 높게 조정하여 2모작 참여에 따른 불이익을 감소시켜 작업의욕을 고취시켜야 한다.

한편 2모작 확대는 집약농법으로서 비료에 대한 수요를 증가시켜 북한의 비료 부족 현실을 더욱 악화시킬 우려가 있고 토지를 산성화시키는 등 농업생산기반의 조건을 더욱 열악하게 만들 위험이 있어 식량난이 해결된 후에는 2모작 확대정책 자체를 다시 검토해야 한다.

나. 감자증산혁명

북한은 최고 인민회의(제10기 제1차, 1998년 9월)에서 김정일 체제가 공식 출범한 이후, 동년 10월 1일에 북한 최대의 감자산지인 양강도 대홍단군 종합농장과 농업과학연구원 감자연구소를 현지지도 하면서 농업정책의 최우선 과제로 채택된 것이 “감자농사혁명”이다. 또한 식생활에서 감자위주로 전환하는 것이 역사적 혁명이라고 강조하였다. 이것은 옥수수 대신 감자를 새로운 주요 식량원으로서 중요시하는 정책변화라고 할 수 있다. 농업성은 2002년까지 재배면적을 체계적으로 증가시키는 것, 다수확 우량품종의 육성 및 보급, 재배방법의 개선, 지력증진 등 모두 4가지 과제를 주요내용으로 하는 감자증산계획을 수립하였고, 2000년 7월부터는 농업성에 감자생산국이기도 농촌경리위원회에 감자생산처가 각각 신설되었다.

이러한 정책에 힘입어 재배면적이 1998년에 4만8천ha이던 것이 1999년의 대폭적 재배면적 확대로 17만ha, 2000년에는 18만8천ha로 급격히 확대되었다. 2001년에는 2000년보다 20여만 hark 더 늘어난 약40만ha에 감자를 심을

것으로 예상된다. 감자재배면적 증가는 상당부분 옥수수재배에서 대체된 것이며 간작과 혼작으로도 많이 재배하고 있다.

옥수수에서 감자로 정책이 변화한 이유는 전통적인 북한의 밭작물인 옥수수의 소출이 식량난을 해결하기에 부족하고, 옥수수의 단작으로 인해 발생한 비료의 부족과 토양의 산성화와 관개용수 등의 문제를 해결할 수 있기 때문이다. 또한 기후와 재배여건이 감자농사에 유리하고, 비료와 농약을 상대적으로 적게 사용해도 ha당 20톤 이상의 수확이 가능하고, 다른 작물과 결합 시 4월초~6월말, 단작일 경우 6월초~9월초에 재배되어 춘궁기 식량난 해소에 기여할 수 있기 때문이다.

<표 2-15> 감자재배 현황

구분	단위	1996	1997	1998	1999	2000
재배면적	ha	48,000	48,000	40,000	170,000	188,000
생산성	MT/ha	10.6	10.8	12.7	8.2	6.17
생산량	MT	510,000	520,000	510,000	1,400,000	1,160,000
씨감자소요량	MT	31,875	32,500	31,875	87,500	-

자료 : FAO/WFP, Special report, 1999년도와 2001년도

위의 표에서 알 수 있듯이 북한은 1999년부터 감자증산에 총력을 기울여 생산량은 급격히 증가하는 추세이나 2000년과 2001년의 작황은 기상조건의 악화로 감소되었다. 농업의 다른 분야에 마찬가지로 감자농사도 북한의 열악한 농업하부구조 때문에 기상악화에 영향을 많이 받는다.

2000년도 감자농사의 재배면적은 1996년과 비해 4배가 훨씬 넘게 확대되었으나 단위면적 당 생산량은 오히려 감소하였다. 여기에 북한의 감자증산 정책에 한계가 있다. 북한은 감자재배에 유리한 환경에도 불구하고 생산성이 매우 낮아 ha당 약 11톤 정도이다(남한은 25톤). 이러한 저생산성의 가

장 큰 원인은 품종 그 자체가 수확성이 매우 낮을 뿐만 아니라 역병과 바이러스병에 대한 저항성이 매우 낮기 때문이다. 현재 북한은 종서생산 체계의 미확립으로 우량씨감자의 생산기술이 매우 낮고, 조직배양에 의한 무병씨감자 생산은 북부 고랭지지대에만 부분적으로 이루어지는 등 우량씨감자의 공급이 절대적으로 부족한 실정이다. 그리고 재배방법·관수·재식거리·잡초 제거 등 재배기술이 부족하고 비료·퇴비·농약 등 농자재의 부족도 한 원인이 되고 있다.

이에 따라 북한은 황북 신계군 미루벌 등 각 도마다 한 개씩의 조직배양 공장을 건설하여 감자농사의 저생산성을 극복하려고 노력하고 있으나 북한의 종자개량 기술과 지식이 남한이나 서구 선진국에 비해 현저히 떨어지는 실정이다. 그러므로 감자증산의 순조로운 진행을 위해서는 단기적으로는 우선 남한 등으로부터 우수한 종자를 지원 받고, 중장기적으로는 남북한 감자 전문가의 상호방문을 더욱 활발히 하여 기술교류 및 협력을 통한 무바이러스 인공씨감자 증식기술 개발 등 국제사회의 선진기술 도입에 적극적으로 나서야 한다.

다. 종자혁명

북한이 종자에 대한 중요성을 강조한 것이 새로운 것은 아니며 1998년 이후 감자증산 및 2모작 등과 함께 김정일 정권이 강조해온 중점사업의 하나이다. 종자혁명은 북한의 농업생산을 결정적으로 추켜세우는데 가장 중요시되는 문제라고 지적하면서 종자혁명은 알곡생산 부문뿐만 아니라 축산, 남새, 과수 및 잡업을 비롯한 농업부문의 모든 분야를 다 포괄하는 중대한 문제로 내세우고 있다. 이에 양강도 대흥단군에 감자연구소를 설립(1998. 5) 하여 다수확 감자종자를 육종할 수 있도록 했으며 현대적인 소목장을 함북 명천군에 조성하는 한편 감자를 먹고 자라는 돼지종자를 개발하고 있는 등

축산부문의 종자개발에도 힘쓰고 있다. 또한 알곡부문에서는 비닐박막을 쓰지 않고 농사를 지을 수 있으며 비료를 적게 주어도 2모작을 할 수 있는 종자를 개발하여야 식량문제를 해결할 수 있다며 종자혁명의 중요성을 강조하고 있다.

북한의 주요 작물에 대한 종자개량에 있어서 벼와 옥수수에 대한 것은 상당한 수준으로, 품질에서는 떨어지나 생산성이나 내병충성등 재해 저항성에는 상당한 것으로 알려져 있다. 옥수수의 경우 1970년대 중반부터 증점적으로 교잡종을 육성 보급하고 있기 때문에 품종개량의 수준이 상당히 진전되었다. 벼품종의 경우 평양15호와 시중10호가 우수한 편이며 옥수수의 경우 화성1호 및 2호 등이 재배면적의 50~60%를 점유하고 있다. 그러나 1980년대에서 1990년대 초까지 정상적으로 이루어지던 종자개량이 최근에는 농자재 공급의 부족으로 정상적인 운영이 되지 못하고 있다. 이러한 이유로 벼품종의 미질은 평양15호와 시중10호를 제외한 대부분의 품종들은 중하위로 불량한 편이다. 옥수수의 경우는 화성 1호와 2호는 키 낮은 교잡종으로 보통키의 옥수수보다 2배정도로 밀식하고 있는데 시비량이 부족하면 수량성이 크게 떨어진다.

북한 종자개량의 한계와 문제점을 파악해 보면 다음과 같다. 첫째, 벼, 옥수수 등의 신품종을 육성하는 단계까지는 상당한 수준이라고 할 수 있으나, 종자생산 및 갱신체계는 발아능력, 종자의 순도 및 종자소독·탈곡·화학처리·가공·저장·포장 등 보증종자를 농가에 보급하는 분배과정상의 결함으로 종자의 질이 낮고 양의 부족 등 선진국형 체계가 아직도 이루어지지 않고 있다. 둘째, 북한의 작물육종은 소련과 중국을 비롯하여 국제연구기관(IRRI 및 CIMMYT)의 도움을 받았다고 하나 제도상의 폐쇄성으로 인하여 유전자원의 교환이 활발하지 못하였고 벼, 옥수수 외의 작물에서 더욱 취약하다.

<표 2-16> 북한의 소요 종자량과 채종면적

작물	재배 면적 (1,000ha)	파종량 (kg/ha)	종자소요량(톤)		채종량 (톤/ha)	채종포 면적(ha)	갱신 년수	현재 공급율
			실제	소모감안				
벼	600	60	36,000	47,000	4.0	12,000	3	100
옥수수	650	25	16,500	24,000	2.0	12,000	1	50
밀·보리	100	150	15,000	22,000	2.8	7,900	3	30
콩	100	60	6,000	8,700	1.5	5,800	3	30
감자	50	1,600	80,000	11,6000	14	8,300	3	30
계	1,500	-	153,000	217,700	-	46,000	-	-

자료 : 김필주, “북한의 식량증산과 종자개발 전망”, 한국과학기술한림원 심포지엄, 1999.

라. 초식가축 사육

북한은 최근 식량난과 사료부족으로 급속히 와해된 축산업을 진흥시키고자 1996년부터 초식가축 중심의 축산업 발전정책을 실시하고 있다. 1997년과 1998년 신년 공동사설에서 초지조성 및 초식가축 중심의 축산업 발전전략을 제시한 바 있다. 이는 식량난 해소의 일환으로 목초지조성과 집짐승기르기 운동을 벌여 육류증산책을 적극적으로 추진한다는 것이다. 초식가축 중심의 축산업 발전전략은 최근 심각해진 식량난 및 사료부족에 그 원인이 있다. 초식가축 중에서도 특히 토끼와 염소(산양)의 사육을 장려하고 있는데 토끼는 고기공급, 염소(산양)는 산양유 공급원으로서 중시되고 있다. 토끼는 곡물사료가 거의 필요 없고 사육이 용이하고 번식력이 강한 장점이 있다. 염소 또한 초지자원이 풍부하고 내병성, 번식력이 강하며 젖을 비롯한 가공품을 생산할 수 있다는 점 때문에 협동농장 및 농장원 가구들뿐만 아니라 각 기업소, 공장 및 부대, 학교 등에서의 사육을 적극 장려하고 있다.

북한은 전국적으로 염소사육 전문의 축산작업반·분조가 1996년에 비해

약 2,300여 개로 늘어났으며 중앙 및 각 도·시·군에 토끼협회를 발족시키는 등 초식동물의 사육을 전군중적 운동으로 전개하고 있다. 북한은 김정일의 염소사육 확대지시이후 염소사육두수가 약 3배 이상 증가하였다고 발표하였다.

북한은 1980년대 중반까지도 양돈업과 양계산업 발전에 주력하여 왔으나 식량위기 이후에는 곡식의 사료화가 어려워짐에 따라 농후사료가 많이 소요되는 돼지와 닭 등의 증식을 억제하고 초식가축의 사육에 주력하고 있다.

초식 가축의 사육시 문제점은 이들의 주요 먹이가 되는 목초지가 기생충 번식에 의해 전국적으로 오염되어 가축에 질병이 발생하는 것이다. 기관·기업소의 후방기지, 협동농장에서 사육하는 집집승의 배설물과 함께 나온 기생충이 풀판을 오염시키는 문제점이 있다. 북한은 해결책으로서 큰조아재비·개암나무·갈풀·싸리·아카시아 등을 섞어 심어 선충 유충을 제거하는 소독법을 권장하고 있다.

이 같이 토끼·염소 등의 초식가축 중심의 제한적인 축산업 진흥책은 상대적으로 조선소·젖소 사육이 격감되어 사육기반이 거의 붕괴되는 등 균형 있는 축산물 증산에 크게 기여하기는 어려운 한계가 있다. 협동농장에서 집단사육 되고 있는 조선소는 사육두수는 급격히 감소하였고, 특히 젖소의 경우는 1980년대 이후부터 최근까지 3만5천 두 정도로서 북한의 축산업 중 낙농업이 가장 침체한 분야가 되는 원인이 되고 있다.

불균형적인 축산업 정책이외에도 가축의 집단사육으로 인한 사육의욕 감퇴도 북한 축산업 발전에 장애가 된다. 북한의 축산업은 구조적으로 국영축산과 공동축산이 주축이 되어 가축은 거의가 집단사육 체제로 사육되어 일반적으로 가축에 대한 애축심이 적고 가축사육에 대한 수익성이 자기 몫으로 되지 못하므로 가축사육의 의욕이 저조하여 가축의 생산성이 크게 떨어지는 주요 원인이 되고 있다. 북한의 가축의 집단사육 체제 하에서는 축산

업 발전과 경쟁력 제고는 기대하기 어렵다.

한편 북한의 대단위 국영 또는 도영목장이나 원종장, 종축장, 종금장 등의 축사시설이나 사료생산시설인 배합사료공장들은 대부분이 1960~70년대에 설치되었기 때문에 거의 노후화 되어 이의 회생 및 복구에는 막대한 자금과 상당한 시일이 소요될 것으로 예상되는데, 이 또한 축산업의 현대화를 통한 축산업 진흥에 걸림돌이 되고 있다.

북한의 축산업이 빠른 기간 안에 회복·발전하려면 무엇보다도 가축사료의 생산기반이 튼튼하고 사료수급이 원활하여 사료사정이 좋아야 한다. 그러나 북한의 사료생산 기반은 1980년대 중반기부터 시작하여 식량난 이후 더욱 취약해졌고, 사료의 수입 또한 경제사정의 악화에 따라 여의치 않은 실정이다. 또한 균형적인 축산업의 진흥을 위해서는 소가축의 사육확대와 더불어 식량난의 개선에 맞추어 가축 사육기반 복구 및 국영농목장, 종축장의 종축체계를 강화해야 한다.

<표 2-17> 가축사육수 추이

(단위: 천 마리)

구분	위기 이전	1997	1998	1999	증가율(97-99)
소	900	545	565	577	6
돼지	3,500	1,859	2,475	2,970	60
양	250	160	165	185	16
염소	-	1,077	1,508	1,900	76
토끼	400	2,740	2,795	5,202	90
닭	23,000	7,547	8,965	10,371	37
오리	-	822	1,372	1,624	98
거위	-	357	462	829	132

자료 : 농경연 북한농업연구센터 편, 북한의 “농업복구 및 환경보호” 계획과 국제사회의 지원, 연구자료 D143, 2000. p98에서 인용

마. 토지정리사업

북한은 일찍부터 토지정리사업에 착수하여 토지정리가 잘되어 있는 것으로 전해지고 있으나 사실은 그렇지 못한 것 같다. 김정일 위원장은 평안북도 토지정리사업현지지도(2000년 1월 24일)에서 “일군들이 15내지 20년 전부터 토지정리 사업을 힘있게 내밀었다면 지금쯤은 이 사업을 끝낼 수 있었을 것인데 지난 기간 토지정리사업을 제대로 하지 않았으며 간석지 개간사업에는 힘을 넣으면서도 품을 적게 들고 많은 토지를 얻을 수 있는 토지정리 사업에 크게 관심을 돌리지 않았다”고 지적했다.

이와 같이 김정일 위원장은 2000년 들어 15회의 경제부문 현지지도 중에서 토지정리사업 현지지도를 4회 실시하는 등 이 사업에 큰 비중을 두고 있다. 북한은 토지정리와 같은 대자연 개조사업을 전개함으로써 새땅찾기, 알곡증산, 농작업의 기계화, 토지의 면모와 구조를 개선하게 된다고 밝히고 있다.

농지확대를 통한 식량증산과 토지구조 개선을 통한 영농기계화라는 목적 외에도 봉건잔재 청산 즉 묵인되던 개인·협동농장 소유의 소규모 자투리땅을 찾아내려는 목적도 있다. 북한당국은 그들 스스로가 “꽤기밭에서 봉건적 토지소유의 잔재를 발견하고 낡은 사회의 유물을 완전히 청산하기 위한 하나의 혁명으로 토지정리 사업을 내세웠다”고 밝힘으로써 토지정리사업을 생산면적도 늘리고, 토지의 사회주의적 소유의 확대라는 일석이조의 효과를 낼 수 있는 국가적 사업으로 자체 평가하고 있다.

토지정리사업의 경과를 살펴보면, 토지정리가 제일 낙후되고 작업조건이 불리한 강원도를 먼저 선정하고 지형에 따라 한 필지 면적을 800·1,000·1,500평씩 규모화 했다. 강원도는 3만ha의 경지를 정리(1998년 9월~1999년 4월)하여 여기에서 1,760ha의 새로운 논밭면적을 얻었다고 한다. 1999년 10월부터 2,000년 5월까지의 평안북도에서 51만5천ha를 정리하고 4,200정보를

확보했다. 2000년 10월부터는 황해남도에서 10만 정보를 목표로 시작하여 2001년 4월까지 5만ha의 경지를 끝내고 현재는 마무리 단계에 이른 것으로 추정된다. 북한은 황해남도 토지정리사업을 조속히 완수하고 평안남도 등 아직까지 토지정리가 이루어지지 않은 여타 지역으로 토지정리사업을 확대해 3~4년 안에 전국적으로 토지정리를 매듭짓고 간석지 개간에 총력을 집중하여 돌입할 것으로 전망된다. 다만 토지정리사업이 김정일 위원장의 지적대로 작업 장비의 부족, 유류부족 그리고 기술부족 등의 어려움이 있고 경험이 부족하여 기름 소비 기준을 올바르게 잡을 수 없는 등의 문제점이 있는 것으로 보인다.

토지정리사업으로 과거 대부분 20~30평 정도로 나뉘어 있던 토지들이 규모가 커진 것은 사실이다. 그러나 현행 소필지(800평, 1,000평, 1,500평) 중심의 경지정리 방식은 경제가 회복되는 추이에 맞춰서 반드시 실시되어야 할 영농기계화를 감안하여 대형기계화 체제에 맞도록 재조정할 필요가 있다. 또한 토지정리를 통한 경지확장 뿐만 아니라 산림의 복구와 유기질 비료의 시용을 확대하여 지력증진을 적극적으로 추진하여 농업생산 기반을 정비하도록 해야한다.

<표 2-18> 최근 북한 농업정책의 현황과 평가

정책	목적	경과 및 성과	한계점	개선방향
이모작	<ul style="list-style-type: none"> 농지이용률 증대 경고물산대 지물생증 	<ul style="list-style-type: none"> 2모작면적 및 생산량 확대 1997년(3만4천ha, 6만5천톤) 1998년(7만ha, 15만톤) 1999년(10만ha, 20만톤) 2000년(8만9천ha, 15만톤) 향후계획: 30만ha, 75만톤으로 확대 	<ul style="list-style-type: none"> 추위 등 기후조건이 근본적으로 불리 농기계 동력을 저하, 농자재 부족으로 제때 작업 불가능 노동력 수급·분배의 문제 비료 수요 증가 비료 부족 	<ul style="list-style-type: none"> 적기 파종 및 수확을 위한 조생종 자재 공급 2모작 참여 농민의 노력으로 조생종 작물의 생산량 증가
감자 증산 혁명	<ul style="list-style-type: none"> 공식 해수 채취를 하는 3개의 원수 개발 	<ul style="list-style-type: none"> 감자재배면적과 생산량 증가 1996년(4만8천ha, 51만톤) 1997년(4만8천ha, 52만톤) 1998년(4만ha, 51만톤) 1999년(17만ha, 140만톤) 2000년(18만8천ha, 116만톤) 	<ul style="list-style-type: none"> 단위면적당 생산량 저조 및 원인: ① 우량 자재 부족, ② 재배 기술 낙후, ③ 영농 자재 부족 	<ul style="list-style-type: none"> 우량 씨감자 개발 및 도입 영농 자재의 원활한 공급
토지 정리 사업	<ul style="list-style-type: none"> 토지정리 의안 농지확대 기영농현실 	<ul style="list-style-type: none"> 1998년-1999년4월, 강원도 (3만정보중, 1,760정보 획득) 1999년5월-2000년5월, 평안북도 (5만5천정보중, 4,200정보) 2000년10월-2001년4월, 황해남도 (10만정보정리 계획중 5만정보 완료) 최종목표: 3-4년내 전국 토지정리 완료→간석지개간 돌입 	<ul style="list-style-type: none"> 기술, 유류 부족 토지정리사업으로 노동력, 농자재 집중 규모의 장기적 영농화에 부적절 	<ul style="list-style-type: none"> 대형기계화 영농에 맞게 필요 정리된 토지의 질을 증진해야 함 산림 복구사업도 병행
종자 혁명	<ul style="list-style-type: none"> 알곡, 축산, 채소, 과일 등의 우수종자 개발 	<ul style="list-style-type: none"> 대흥단군 감자연구소 설립 (1998.5)하여 다수확 감자종자 육성 함북 명천군에 현대적 소목장 조성 감자사료 쓰는 돼지종자 개발 중 	<ul style="list-style-type: none"> 벼, 옥수수 등의 품종 개선 및 생산량 증대 중 옥수수 단계를 육성 새로운 품종 개발 	<ul style="list-style-type: none"> 남한 및 외국의 유전체 분석을 위한 연구기관과 협력 외부 교배를 위한 제도 개선
초식가축 사육	<ul style="list-style-type: none"> 식량난 해소 사육촉진 축산부흥 	<ul style="list-style-type: none"> 초식가축 사육두수 증가 1997: 염소-1,077천, 토끼-2,740천 1998: 염소-1,508천, 토끼-2,795천 1999: 염소-1,900천, 토끼-5,202천 	<ul style="list-style-type: none"> 초식가축 위주의 제한적인 축산업 진흥책 가축소의 사육기반 붕괴 사육기반의 영세, 노후화 	<ul style="list-style-type: none"> 균형적인 축산 정책 수립 사육기반 복구 및 사료수급 개선

2.3.3 최근 북한의 농업정책 평가

북한은 김정일 체제 등장이후 더욱 악화된 식량난을 해결하기 위해 다양한 정책을 실시하고 있는데 이는 과거에 비해 의미 있는 정책변화를 보이고 있다. 주체농법의 현실적인 재해석을 통해 실용적인 농업정책을 수립할 수 있는 정책적 공간을 마련하고, 이모작확대, 감자혁명, 종자혁명, 토지정리사업, 초식가축 사육장려 등 생산증대와 생산성 향상, 생산면적확대, 영농기계화를 위한 농업정책들을 실시하고 있다.

이러한 정책들을 실행한 결과, 1998년부터는 곡물생산량이 점차적으로 증가하는 추세이다. 그러나 곡물총생산량의 증가에도 불구하고 농업생산성은 전반적으로 그다지 향상되지 않고 있다. 곡물 총생산량도 기상조건에 많은 영향을 받아 일정한 증가추세를 유지하지 못하는 실정이다. 올해의 경우를 봐도 지난봄의 극심한 가뭄 때문에 곡물 총생산량이 전년도에 비해 12%가 감소한 257만 톤에 그치고 있다.

이렇듯 최근 북한이 실시하고 있는 일련의 정책들이 어느 정도 가시적 성과를 거두고 있음에도 불구하고 곡물생산량이 증가세를 지속하지 못하는 이유는 경제난의 지속으로 농업생산 기반이 매우 취약해졌기 때문이다. 즉 각종 영농기자재의 부족과 연료, 동력의 부족, 낙후된 생산기술, 영농관리체계의 미흡 등이 결정적인 요인이 되고 있다. 그리하여 최근 북한이 다양한 농업정책을 내세워 농업부문의 발전을 국가적 사업으로서 주력하고 있으나 안정적인 곡물생산의 증대에 가속이 붙지 않고 있다.

한편 현재의 농업정책 자체에도 많은 문제점이 있다. 최근 실시되고 있는 정책들의 성격이 농경지 확대, 작물의 다양화, 감자농사의 확대 등 경지의 양적 확대와 농업 기술적 측면의 결합 보완, 개정 등에 중점을 둔 것이 지 농업구조개선 등과 같은 근본적인 농업개혁정책이 아니라 농업문제의 효

과적인 해결책으로는 부족한 점이 많다. 더구나 현재 실행하고 있는 농업정책 들마저도 북한 자체 능력으로는 실행이 불가능하고 중장기적 프로젝트로 외부세계의 자본, 기술적 원조와 협력이 뒷받침되어야 한다. 그러므로 북한은 가족농의 도입과 곡물의 자유거래 합법화 등 인센티브를 강화하여 생산성을 향상할 수 있는 좀더 과감한 농업개혁정책을 실시하여 식량난을 해결하고 농업부문의 정상화를 통한 경제 전반의 회복을 모색해야 한다.

2.4 남북한 농업교류·협력 현황

1995년 9월 북한의 수해 이후 2000년 12월 현재까지 대북 지원 규모는 총 59,521,887만원이다. 이중 정부차원의 대북 지원은 현재까지 355,060,000만원이며 민간차원의 지원액은 111,600,000만원이다. 남북한 정부가 직접 관여하는 본격적인 농업협력사업은 아직 이루어지지 않고 있고 민간단체들이 각각 고유한 대북 농업지원사업을 추진하고 있다. 정부도 2000년부터 약 30억 원의 남북협력기금을 지원하고 있고 농업지원사업은 차츰 다양화되고 있으며 영농지원을 강조하며 농업생산성 향상을 위한 지원에 중점을 두고 있다.

<표 2-19> 대북 지원액 추이 1995.6~2000.12

(단위 : 만원)

연 도	민간차원			정부차원	합 계
	한적창구	독자창구	소 계		
1995				18,500,000	27,377,160
1996	· 1995.9~1997. 5 (한적,국적경유)		376,915	240,000	
1997	· 1997.6~1997. 7 (한적 1차지원)		757,000	2,400,000	
	· 1997.8~1997.10 (한적 2차지원)		810,000		
	· 1998.3 (한적 2차추가)		28,000		
1998	· 1998.4~1998. 6 (한적 3차지원)		1,309,045	1,540,000	
	· 1998.9~1998.12 (한적 3차추가)		1,416,200		
1999	-	-	2,235,920	3,390,000	5,625,920
2000	1,132,988	3,069,230	4,202,218	9,435,722	13,637,940
총계	-	-	15,520,765	44,001,122	59,521,887

- 주 1) 통일부의 반출 승인기준금액이며 통관 기준 금액과는 차이가 있을 수 있음.
 2) 1999년 2월 10일 대북지원창구 다변화 이후 민간차원의 대북지원은 한적창구를 통한 지원과 독자지원창구로 구분됨.
 자료 : 통일부 교류협력국, 월간 남북교류협력 및 인도적사업 동향

<표 2-20> 정부와 민간의 대북지원 비교

기간	정 부 차 원	민 간 차 원
'95	23,200만불 (1,850억원)	25만불 (1.9억원)
	쌀 15만톤	담요 8천매
	직접 지원	국적 경유
'96	305만불 (24억원)	155만불 (12.4억원)
	CSB, 분유, 기상자재	밀가루, 분유, 식용유
	UN기구 경유	국적 경유
'97	2,667만불 (240억원)	2,056만불 (182.1억원)
	CSB, 옥수수, 분유, 보건의료 등	옥수수, 밀가루, 감자, 라면 등
	UN기구 경유	국적/남북적십자 경유
'98	1,100만불 (154억원)	2,085만불 (275.3억원)
	옥수수 3만톤, 밀가루 1만톤	밀가루, 옥수수, 식용유, 비료, 한우, 젓소, 비닐, 분유, 설탕 등
	UN기구 경유	남북적십자 경유
'99	2,825만불 (339억원)	1,863만불 (223.6억원)
	비료 11.5만톤	밀가루, 옥수수, 약품, 비료 4만톤 등
	직접지원	한적 / 독자창구(2.10~)
2000	7,863만불 (943.6억원)	3,513만불 (420.7억원)
	비료 30만톤	옥수수, 감귤, 의류, 설탕, 분유 등
	직접지원	한적 / 독자창구
계	37,960만불(3,550.6억원)	9,697만불(1,116억원)

자료 : 「12월중 대북지원 동향 및 금년도 지원실적」 통일부 2000.12.22
www.unikorea.go.kr

2.4.1 대북한 지원동향

가. 정부차원의 대북 지원

대북 농업지원은 1995년 정부가 쌀 15만 톤을 직접 지원한 것을 시작으로 본격적으로 추진되었다. 북한의 간접적인 식량지원 요청에 따라 우리정

부는 북한이 필요로 하는 곡물을 민족복리와 인도적 차원에서 추진되고 있다.

1996년부터 정부의 대북 농업지원은 주로 유엔아동기금(UNICEF)을 통하여 아동용 혼합곡물 3,409톤과 국산분유 203톤을 각각 지원하는 등 300만 달러에 달하는 식량을 제공하였으며 세계 기상기구(WMO)를 통해서 5만 달러 상당의 기상자재를 제공하였다. 이외에도 유엔개발계획(UNDP)과 식량농업기구(FAO)에 각각 120만 달러와 30만 달러를 제공한 바 있다. 1997년 한 해 동안 정부가 지출한 대북 지원 규모는 2,400만 달러를 상회하였다.

국민의 정부가 출범한 1998년 국내경제는 IMF사태 등으로 인하여 어려운 상황에 직면하였으나 유엔기구의 대북 지원계획에 대한 참여 요청을 받아들여 세계식량계획을 통하여 1,100만 달러에 상당하는 옥수수 3만 톤과 밀가루 1만 톤을 지원하였다.

1999년 이후 정부의 대북 농업지원은 직접지원의 형식으로 전환되었고 북한의 농업생산성 증대를 제고시키는 데 필요한 비료지원에 치중하는 모습을 보이고 있다. 1999년에는 2,825만 달러의 비료 11.5만 톤을 제고한 바 있는 정부는 2000년에 들어와 두 차례에 걸쳐 8,000만 달러 상당의 비료 30만 톤을 제공하였다.

여기에 더하여 정부는 남북협력기금을 사용하여 제2차 남북장관급회담에서 북측이 요청한 식량제공문제를 논의하여 9천만 달러에 상당하는 외국산 쌀 30만 톤과 옥수수 20만 톤을 무상지원하기로 하였다. 1995년 6월 25일부터 2000년 12월 현재 정부차원의 대북 지원액은 총 35,505,722만원에 달한다.

정부차원의 대북 농업지원에서 나타나는 특징은 초기에는 곡물이나 분유 등과 같은 식량지원에 중점을 두다가 1999년부터는 비료지원으로 전환한 것이다. 그리고 남북관계가 상대적으로 긴장상태에 있을 경우에는 유엔기구를

통하여 간접적으로 지원하다가 남북관계가 개선되면 직접적으로 지원하는 양상을 보인다. 차관형식으로 북측에 식량이 제공된 것은 남북한 정부간의 상거래가 최초로 이루어졌다는 점에서 중요하다.

<표 2-21> 정부차원의 대북 지원

기간	지원 규모	비 고
'95년	2억3,200만 불	- 국내산 쌀 15만 톤 직접지원 - 1,850억 원(1\$당 800원 적용)
'96년	305만 불	- WFP 200만 불(혼합곡물 3,409톤) - UNICEF 100만 불(분유 203톤) - WMO 5만 불(기상자재) - 24억 원(1\$당 790원 적용)
'97년	2,667만 불	- WFP 600만 불(혼합곡물 9,852톤) - UNICEF 34만 불(ORS공장비용) - WFP 1,053만 불(옥수수 5만 톤, 분유 300톤) - UN기구 980만 불 · WFP 400만 불(CSB 8,389톤), UNICEF 360만 불(분유781톤), WHO 70만 불, UNDP 120만 불, FAO 30만 불 - 240억 원(1\$당 900원 적용)
'98년	1,100만 불	- WFP 1,100만 불(옥수수 3만 톤, 밀가루 1만 톤) - 154억 원(1\$당 1,400원 적용)
'99년	2,825만 불	- 비료 11.5만 톤 직접지원 - 339억 원(1\$당 1,200원 적용) * 한적 및 당국간 비료지원(3.30~6.22)총 15.5만 톤 462억 원
2000년	7,863만 불	- 비료 30만 톤 직접지원(944억 원)

자료 : 통일부 월간 교류협력동향 2001년 8월호 재구성

나. 민간차원의 대북 지원

민간차원의 대북 지원은 1995년 정부가 대한적십자사를 통해 지원을 허용한 이래 긴급구호 차원의 인도적 식량과 생필품 지원으로 시작되었다. 남북한간의 직접전달방식이 채택되기 전까지 민간차원의 대북 지원은 주로 국제적십자사를 통해 이루어 졌으며 1995년 9월부터 1997년 5월까지 19차례에 걸쳐 밀가루, 분유, 라면, 감자, 옥수수 등 총 496만 달러상당의 물품이 전달되었다.

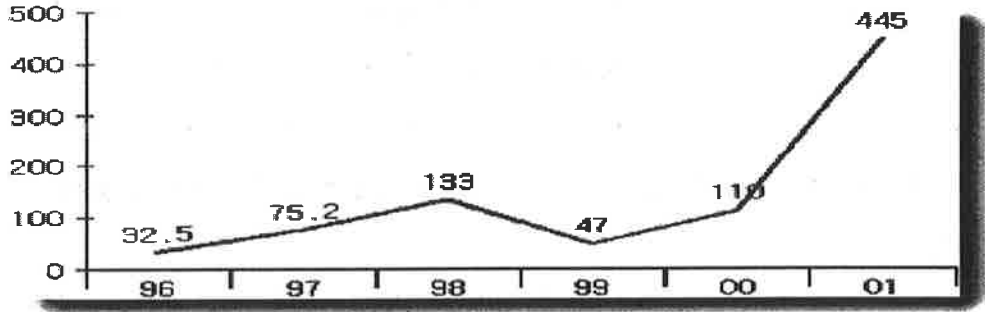
북한의 식량난이 악화됨에 따라 정부는 1997년 3월 민간차원의 대북 지원을 확대하기 위해 민간단체의 쌀 지원을 허용하는 등의 지원품목 확대조치를 발표하였다. 1997년 4월 남북적십자 접촉을 통해 「남북적십자 사이의 구호물자 전달절차에 관한 합의서」를 채택하고 민간차원의 대북 지원을 남북한간 직접전달방식으로 전환되었다.

1999년 2월에는 대한적십자사가 전담해 오던 대북 민간지원창구를 다른 민간단체에게도 허용하는 '창구 다원화 조치'를 시행하여 그간 확대해 온 민간단체의 대북 지원 참여 범위를 한층 더 확대하였다. 이에 따라 지원절차가 간소화되어 소량 적기지원이 가능해지고 자기명의로 북측 상대방에게 직접 지원할 수 있어 대북 지원 추진이 보다 용이해지게 되었다. 독자적으로 대북 지원을 추진한 대표적인 단체로는 우리민족서로돕기운동, 기독교북한동포후원연합회, 유진벨재단, 천주교민족화해위원회 등을 들 수 있다.

대북 민간지원창구 다원화 조치에 이어 1999년 10월에는 '인도적 차원의 대북 지원사업 처리에 관한 규정'을 제정하여 민간의 대북 지원이 활성화될 수 있는 기반을 마련하였다. 이 규정은 정부가 민간차원에서 이루어지고 있는 대북 지원을 중요시한다는 점을 내포하고 있다. 주요 지원대상은 북한의 농업생산성 향상을 위한 지원사업, 보건의료 및 취약계층에 대한 대북 지원

사업 등이다.

<그림 2-1> 민간차원의 대북지원 현황



자료 : 「2001 상반기 국내외 대북지원 동향」 통일부 www.unikorea.go.kr

<표 2-22> 민간대북지원 규제완화 (1997~1999)

일 자	내 용
1997. 3. 31	○ 대북지원 확대허용 조치 - 쌀지원 및 경제단체 참여 허용
1998. 3. 18	○ 민간단체 대북 지원 활성화 조치 - 대북지원 협의 및 모니터링 목적의 방북 허용 - 협력사업 방식의 대북지원 허용 - 남북 공동행사 개최와 언론 및 기업의 협찬·후원 허용
1998. 4. 25	○ ARS 방식의 대북지원 모금 허용
1998. 9. 18	○ 한적을 통한 민간단체 개별지원 허용 - 한적은 포장 및 통보, 전달 담당 - 민간단체가 협의, 구입, 수송, 모니터링 직접 수행 - 의료, 의약품, 농업용 자재 등 지원품목 다변화
1999. 2. 10	○ 민간차원 대북지원 창구다원화 조치 - 민간단체의 대북 직접지원 허용

자료 : 통일부, 98년도 대북 정책 평가·보도자료 1999. 2. 10

2000년에 들어와서도 민간차원의 대북 지원은 활발하게 추진되고 있다. 민간단체가 독자적으로 지원한 규모도 308억 원에 달하며 식료품, 영농기자재, 생필품 등이 다양하게 제공되었다. 이 기간 동안 대북 지원을 주도한 단체들로는 우리민족서로돕기운동, 이웃사랑회, 월드비전, 한국 JTS, 유진벨재단 등이며 이들 단체가 전체 대북 지원액의 대부분을 차지한 것으로 나타났다.

<표 2-23> 곡물을 제외한 국내 농수산물 대북지원 추이 (1999~2001.3.10)

품목	지원단체	지원장구	지원시기	수량	금액(만원)
감귤	제주도민 운동본부	대한적십자사 우리민족 서로돕기운동	1999. 1	100톤	18,084
			1999.12	585톤	39,836
			2000. 1	416톤	28,953
			2000. 2	3,285톤	147,800
			2000.12	3,000톤	101,760
			소계	7,386톤	336,433
계란	축산업 협동조합	우리민족 서로돕기운동	1999.12	500만개	46,380
			2000. 1	500만개	45,510
			2000. 3	1,000만개	100,620
			소계	2,000만개	192,510
미역	사랑의 김·미역 보내기 운동본부 (전남 완도군)	우리민족 서로돕기운동	2000. 9	100톤	14,567
			2001. 2	1,000톤	155,334
			소 계	1,100톤	169,901
배	울산시	대한적십자사	2001. 2	150톤	24,606
당근	제주도민 운동본부	대한적십자사	2001. 2	2,000톤	42,250
합 계					765,700

주 : 곡물을 제외한 국산 농수산물 대북지원 추이임.

자료 : 통일부 보도자료, 2001.3.12. <http://www.unikorea.go.kr>

다. 종합적 특징과 남북협력기금의 지원

대북 지원에서 나타나는 특징은 민간단체의 대북 지원 활동이 확대되면서 독자적인 창구를 통한 대북 지원이 증가하고 있다는 것과 식량과 생필품 등의 일반 구호성 물자의 지원은 감소하는 반면 농업개발을 지원하기 위한 물자의 비중은 증가하고 있다는 점이다.

대북 지원물자에서 북한농업의 생산성 향상을 위해 필요한 비료와 농자재, 종자 등의 비중이 증가하고 있다. 1999년에 농업개발지원분야의 비중이 급증한 주요 원인은 북한의 식량난 문제를 해결하기 위해서는 북한 농업의 생산성이 제고되어야 한다는 판단에서 정부와 대한적십자사가 3,852만 달러 상당의 비료 15.5만 톤을 북한에 제공했기 때문이다.

<표 2-24> 분야별 대북 지원 추이

(단위 : 만 불, 괄호 안은 백분율)

구분	'95.6	'96	'97	'98	'99	2000	누계
일반구호	23,225	455	4,329	2,891	565	1,434	32,899
	(100)	(99)	(92)	(91)	(12)	(13)	(69)
농업복구		5	205	254	3,941	8,562	12,967
		(1)	(4)	(8)	(84)	(75)	(27)
보건의료			189	40	182	1,380	1,791
			(4)	(1)	(4)	(12)	(4)
계	23,225	460	4,723	3,185	4,688	11,376	47,657
	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)

자료 : '12월 중 대북 지원 동향' 통일부, 2000.12.22 www.unikorea.go.kr

<표 2-25> 농업복구 지원분야

(단위 : 만 불)

구 분		'95.6	'96	'97	'98	'99	2000	누 계
농 업 복 구	비 료			55	68	3,880	7,885	11,888
	종 자				3	30	61	94
	농자재		5	150	23	18	275	471
	축산지원				160	13	341	514
	계		5	205	254	3941	8,562	12,967

자료 : '12월 중 대북 지원 동향' 통일부, 2000.12.22 www.unikorea.go.kr

정부도 2000년부터 약 30억 원의 남북협력기금을 지원하고 있고 농업지원사업은 차츰 다양화되고 있으며 영농지원이 많이 강조하며 농업생산성 향상을 위한 지원에 중점을 두고 있다. 처음으로 정부에 남북협력기금을 신청한 6개 민간 대북 지원사업에 대해 지원활동의 타당성, 분배투명성 확보 능력, 지속적 남북교류협력 가능성 등을 종합적으로 평가하여 기금을 지원하였다.

남북협력기금을 요청한 단체의 사업은 주로 씨감자 재배사업, 농촌현대화 사업, 농자재 지원사업, 종자개량사업, 산림녹화사업 등 다양한 형태이다. 이들 대북 농업지원사업에 지원될 남북협력기금은 지원물품(국산품) 구입 및 수송비, 분배투명성을 위한 방북경비에 한하여 사후정산 방식으로 집행하게 되며, 구체적인 집행은 단체별 해당사업의 진도를 고려하여 분할 지급하게 되어 있다. 아울러 지원된 기금이 목적 외에 사용된 경우 또는 분배투명성이 상당기간 확인되지 않는 경우에는 기금지원을 중단·취소 또는 환수하는 등 법적 조치를 취하도록 하고 있다.

<표 2-26> 민간 대북 지원사업에 대한 남북협력기금 지원내역

단 체	사업내용	총사업비(억원)	지원액(억원)
국제옥수수재단	옥수수 증산 지원	50	8.68
월드비전	채소생산 지원	29	7.98
한국이웃사랑회	우유생산 지원	10	3.54
우리민족서로돕기운동	축산 지원	23	4.44
한국 JTS	식량증산 지원	?	5.39
남북농발협	감자재배 지원	?	-

자료 : 김영훈 외 「민간단체의 대북 농업지원 발전방향에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원 2001. 4

2.4.2 국제기구의 북한 농업개발 협력

남북한의 직접적인 농업협력 사업은 정치·군사적 제약으로 인해 본격적으로 추진되지 못하고 있거나 그 성과가 미미하다. 북한은 국제사회에 식량 위기를 호소하면서 상당량의 식량원조를 이끌어내었고 국제기구를 통한 지원성 농업협력사업은 비교적 용이하게 추진되고 있다.

그 동안 UN산하기구인 세계식량계획(WFP), 국제식량농업기구(FAO), 국제농업개발기금(IFAD), 유엔개발계획(UNDP) 등에서는 북한에 대한 식량지원과 농업협력을 동시에 추진해왔다. 국제사회는 식량지원보다는 투입재 지원이나 농업개발지원으로 전환하는 것이 북한의 식량문제를 근본적으로 해결할 수 있다고 인식하고 있다. 대표적인 농업개발 사업으로는 이모작 사업과 작물 다변화사업, 농촌신용사업 등이 있다. 식량안보분야 사업으로는 식량지원과 함께 산림복구, 감자생산지원사업 등이 있다.

가. 국제기구의 협력사업

유엔개발계획(UNDP)은 국제지원을 호소하는 북한에 대해 초기에는 직접투자나 공여국과의 공동사업(Joint Project)을 추진하지 않고 FAO, WFP와 함께 주요사업으로 ARRP사업(Agr. Relief and Rehabilitation Program), 즉 홍수로 인한 피해복구 장비지원사업과 대북 농업지원을 유도하는 포럼을 제공하거나 주로 교육훈련분야를 지원해 왔다. 그러나 1998년 5월과 11월 두 차례에 걸쳐 UNDP와 북한은 스위스 제네바에서 「북한농업의 회복과 환경보호에 관한 주제별 원탁회의」를 개최하면서 새로운 접근방식으로 북한농업개발 프로그램을 구상하였다.

국제농업개발기금(IFAD : International Fund for Agricultural Development)은 중장기 북한 농업개발 사업을 지원하고 있다. 1996년부터 2002년까지 뽕밭조성·잠실건축·잡종개발 등의 잠업개발사업을 추진하고 있다. IFAD 차관으로 1,573만 달러, 북한정부가 422만 달러, 협동농장 자체적으로 430만 달러로 총 2,425만 달러를 투자한다. 또한 1997년부터 2003년까지는 곡물 생산 및 축산복구사업을 추진하고 있다. 이 사업은 총 3,280만 달러 규모로 이중 IFAD차관 2,890만 달러와 북한정부가 390만 달러를 투입하여 585개 농장의 작물을 지원하게 되어 있다. 축산과 가금사육을 지원하고 농가를 대상을 신용대부와 염소 사육 및 방목지를 개발하며 사료공장을 건설할 계획이다.

세계식량계획(WFP : Wood and Food Program)은 1999년 10월 19~22일 로마에서 열린 3차 집행이사회에서 북한의 농촌 재건과 복구를 지원한다는 내용의 장기 '농촌재건복구계획(PRRO : Protracted Relief and Recovery Operation)'을 승인하였다. 이 계획을 위해 2000년 1월1일부터 2001년 12월 31일까지 3,363만 2천 달러의 예산을 투입하도록 되어 있다.

북한에서 자연재해와 심각한 식량난이 발생한 1995년이래 긴급 구호활동을 지속해온 WFP는 최근 들어 긴급지원 활동뿐만 아니라 긴급구원활동 내에 FFW(Food For Work)사업을 포함시켜 진행해 왔다. FFW사업에서 WFP는 농업복구를 통해 농업생산을 늘리는데 정책적 우선 순위를 두고 있는 북한정부의 정책에 부합하는 생산적이고 공동체에 기반을 둔 복구사업에 식량을 임금처럼 지원한다. FFW사업은 주로 제방·방조제·관개시스템의 복구와 조립사업 등으로 이루어져 있다.

국제식량농업기구(FAO)는 UNDP와 WFP 북한 농업협력기관의 농업개발사업 기술지원을 담당하며 1995년부터 병충해 방제, 잠업생산 등 11개 기술협력사업을 지원하였고 1996년에는 채소종자, 비료 등 35만 달러 상당을 지원한 바 있다. 현재 UNDP와 공동으로 320만 달러 규모의 보리 이모작 사업을 추진하며 단독으로 생산재 지원, 쌀 증산사업, 채소 재배사업, 농업 효율성 증진, 가축 질병 진단기술개발 등 16개의 농업개발지원사업을 추진하고 있다.

북한농업의 회복과 환경보호(AREP) 프로그램은 2002년까지 북한에 대한 인도적 차원의 긴급원조를 개발원조로 전환하겠다고 한다. 중단기적으로 식량원조를 병행하면서 생산요소를 공급하여 북한의 책과 기술·인프라의 현대화, 외부충격에 대한 유연성 제고, 시장반응 제고를 지원하도록 되어있다. 식량 600만 톤 2,300만 인구에 하루 450g, 1,575kcal의 식량곡물 공급하기 위해 농업 투입물 비용은 매년 2억 5,000만 달러로 추정하였다.

AREP 프로그램은 비료 등의 투입물, 농촌 기반시설복구, 비료산업 재건, 산림 및 환경보호, AREP지원 및 능력배양 프로그램으로 구성되어 있다. 이러한 5개의 사업을 추진하는데 농업생산을 식량위기 이전으로 회복하고 장기적으로 정 필요한 외부기금의 지원액은 1998년부터 3년 간에 걸쳐 총 3억 4,400만 달러에 이르는 것으로 알려져 있다. 북한의 농업복구를 위한 2차

AREP를 수행하기 위해 향후 3년 간 외부에서 조달해야 할 자금은 2억 5,000만 달러로 추정하고 있다. 농촌 생산기반 복구는 토지정리, 방조제 및 수로복구, 자연관개체제를 강조하는 관개사업에 초점을 맞추어 진행하고 있다. 이처럼 2차 사업이 계획대로라면 2002년까지 북한은 기본적 식량소요량은 생산하게 된다.

<표 2-27> UN 산하기구의 북한 농업개발사업 내용

구분	주요사업	사업기간	세부사업내용	총사업비
IFAD	잠업개발사업	1996~2002	· 뽕밭조성, 잠실건축, 잠종개발 · 기술훈련 및 시험사업 지원	2,125만 달러
	곡물생산 및 축산복구사업	1997~2003	· 비료, 농약 등 농자재 지원 · 중소가축(염소, 닭)의 종축 개량 · 개별농가에 소규모 융자지원 · 토지이용능력 배양사업	3,280만 달러
AREP	투입물 프로그램	1998~2002	· 비료 · 기타 투입물(연료, 농약)	-
	농촌 복구 프로그램	1998~2002	· 토양개선과 보호(농지복구와 보호) · 관개시설 증진(관개 개선)	-
	비료산업 재건	1998~2000		-
	산림 및 환경 프로그램	1998~2002	· 한계지 농지 환원에 대한 보조 · 딸감과 목재 보호, 육림(양묘장 복 구) · 자연림과 산림분야 관리	-
	AREP지원 및 능력배양 프로그램	1998~2002	· 종자 증식 · 생물농약 생산 지원 · 농업기계화 향상 · 농업부문 관리	-
FAO	북한농업 센서스 사업	1998.7~ 1999.9	· 농업통계자료 수집·분산 및 분석기 법 개발 · 표본조사 등 통계조사기법에 대한 관계자 교육훈련 · 농업통계 DATA BASE 구축	-
	소규모 이모작 사업	1997.4~ 1998.12	· 토지이용률 제고를 위한 이모작 사 업(FAO/UNDP) · 주요지원내용: 종자, 비료, 농약, 기 술지원	-
WFP	농촌재건 복구계획	2000.1.1~ 2001.12.31	· 농촌재건과 복구지원	3,363만 2,000달러

나. 국제 NGO 지원사업

<표 2-28> 국제사회 NGO 지원사업

사업구분	단체명	사업내용
○ 온실사업 '97	UNICEF	보육시설 채소재배종자, 비닐
	CWW	(Concern World Wide) 188개 온실용비닐
'98	CAD	(Child's Aid Direct) 300개 온실지원
	CAD	200개 온실지원
	UNICEF	아동보호시설 채소, 대두종자 8,850kg
	CARITAS	비닐생산원료 1,000t
'99	CWW	온실 300개
	CAD	온실 118개용 비닐, 휴대용분무기, 9개군 온실기구
○ 이모작용 물자 '99	ACF	(Action Contre la Faim) 평남, 함북도 20개월 농업지원계획, 회령 2개농장 감자재배지원, 평남및종자,비료, 농약
	CESVE	(Cooperation e Sviluppo) 강원도, 황남도 이모작 농사지원
○ NGO 지원기금 이용 협력사업	CAD	한남도 보육시설 토끼사육 7만\$ '99. 8~1월
	CW	평남도 겨울밀과 2모작 15만\$ '99. 9~2000
	GAA	(German Agr. Act) 황남도 고구마 재배, 가공 123만 \$ '99.10~2000.10
○ 기타사업	Campus for Christus	함남도 염소사육, 치즈가공, 초식가축사육 가공 함남도 토끼사육
	CAD	'97~2000 평남도 서해안 7개 풍력발전 시설
	ADRA	(Adeventist Development Relief Agency) 조리용 태양열 에너지기수 1,000개 보육시설 병원에 설치
	월드비전	과일과 채소생산 3500m' 수경재배 농장설치 및 기술지원 9호주
	CAA	평성군 14개 협동농장 감자, 겨울밀 생산사업 결과 평가업무

자료 : 『남북한 화해·협력 촉진 방안』 협동연구 국내학술회의(2000. 12. 26)
발표논문집 「남북농업기술 교류·협력 방안연구」 p.359

유럽연합은 DGVI과 ECHO(European Community Humanitarian Office)를 통해 NGO에 자금을 지원하는 사업을 벌였다. 1998년 채소기름 3000톤, 맥류 6000톤, 3000만 Euro화를 1999년 5개 단체의 6개 프로젝트에 700만 달러를 지원하였다. 앞으로 1,200만 Euro화를 북한 내의 유럽 NGO에게 지원하고 농업복구사업을 위해 560만 Euro화를 지원하기로 하였다.

미국의 민간지원 기구연합인 PVC와 미국정부가 WFP를 통하여 지원한 7.5만 톤의 식량으로 FFW(Food for Work) 사업을 추진하였다. 또한 미국의 FFW 사업인 방조제, 관개수로 건설, 농지정리, 조립, 수계관리 사업을 위하여 1600만 달러의 식량 10만 톤을 지원하였다.

2.4.3 남북한 농업 교류 · 협력 현황

가. 남북한 농산물 교역 동향

1989년 이후 2000년 12월 현재 남북한간 이루어진 교역규모는 총 2,526,217천 달러이고 이중에서 반입액은 1,618,546천 달러이고 반출액은 907,671천 달러에 달한다. 2000년도 교역수지는 남한이 명목상으로는 120,402천 달러 흑자이나, 비거래성교역을 제외한 실질교역수지는 북한이 56,794천 달러 흑자를 기록하였다. 이 기간 중 북한으로부터의 반입 농산물 교역액은 23,352천 달러 반출 농산물 교역액은 23,910천 달러이다.

농림수산물 반입액은 1994년까지 2,000만 달러가 못 되는 정도에 그치고 있었으나 1995년에 들어와서는 2,000만 달러를 상회하고 있다. 1998년 IMF의 영향으로 반입액이 감소하였으나 1999년 47,868만 달러로 증가하였으며 2000년도에는 72,932만 달러로 약 30% 증가하였다. 농림수산물 반출액은 1997년 이후 본격적으로 이루어져 그 규모는 1997년 17,024천 달러에서

2000년 25,379천 달러를 기록하였다. 북한으로부터의 반입은 수산물, 농산물, 임산물 순으로 나타났으며 반출은 농산물이 압도적으로 많았다.

남북한간 농산물 교역은 품목과 규모가 지속적으로 증가하는 추세에 있지만 아직까지는 전체적으로 남한의 적자상태를 보여주고 있다. 1998년부터 2000년 12월까지의 농산물 교역액은 총 104,628천 달러이다. 이 중 반입액은 46,304천 달러이고 반출액은 58,324천 달러로 반입보다 반출이 더 많았다. 농산물 교역액은 1998년까지 20,000천 달러에 이르다가 1999년에는 30,000천 달러로 증가하였으며 2000년에는 45,000천 달러를 넘어서 꾸준히 증가하는 모습을 보였다.

<표 2-29> 연도별·월별 농림수산물 교역 동향

(단위 : 천 달러)

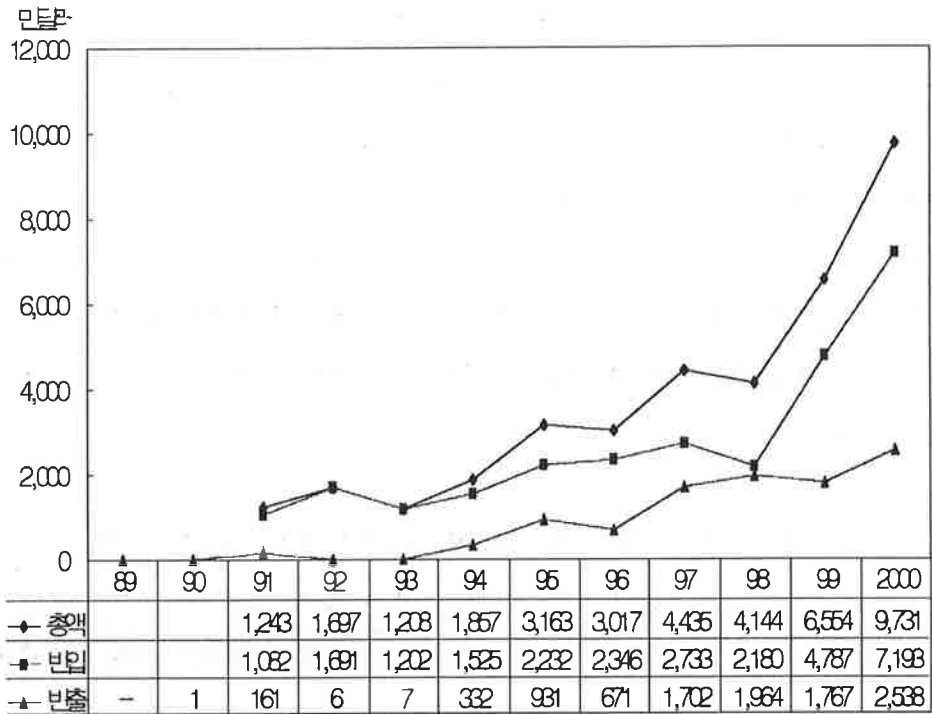
연 도	반 입				반 출				총 교역액
	농산물	임산물	수산물	소계	농산물	임산물	수산물	소계	
1989				7,924	-	-	-	-	-
1990					-	-	-	10	-
1991	-	-	-	10,818	-	-	-	1,607	12,425
1992	-	-	-	16,906	-	-	-	64	16,970
1993	-	-	-	12,015	-	-	-	69	12,084
1994	-	-	-	15,250	-	-	-	3,317	18,567
1995	-	-	-	22,319	-	-	-	9,306	31,625
1996	-	-	-	23,455	-	-	-	6,714	30,169
1997	-	-	-	27,326	-	-	-	17,024	44,350
1998	7,895	3,526	13,377	21,798	18,732	510	398	19,640	41,438
1999	15,057	4,484	28,327	47,868	15,682	1,796	189	17,667	65,535
2000	23,352	7,014	41,566	71,932	23,910	1,005	464	25,379	97,311
총 계	-	-	-	277,611	-	-	-	100,797	378,408

주 : 1) ()은 2000년 동기 실적임

2) 소수점 이하 반올림으로 끝자리 수가 일치하지 않을 수도 있음.

자료 : 『KREI 북한농업동향』 제3권 제2호(2001.7) <http://www.krei.re.kr>재구성

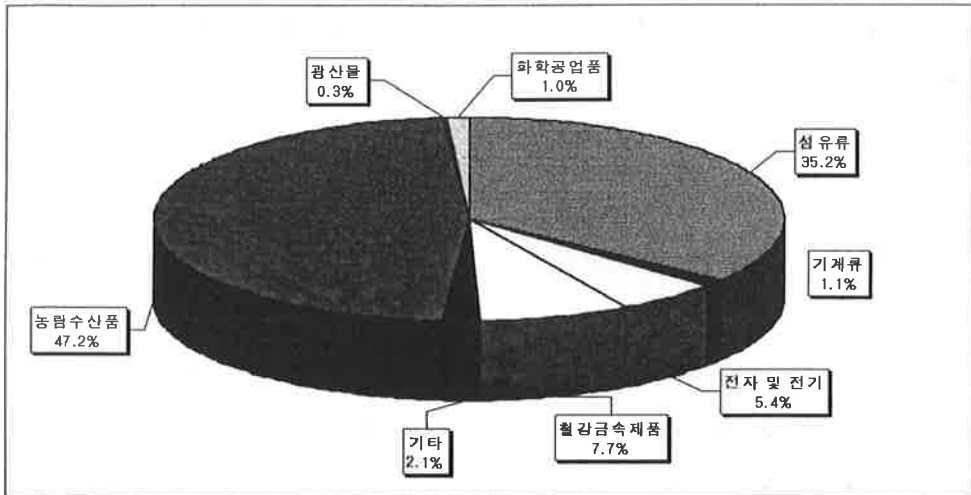
<그림 2-2> 연도별 남북한 농림수산물 교역동향



자료 : 『KREI 북한농업동향』 제3권 제1호(2001.4) <http://www.krei.re.kr>

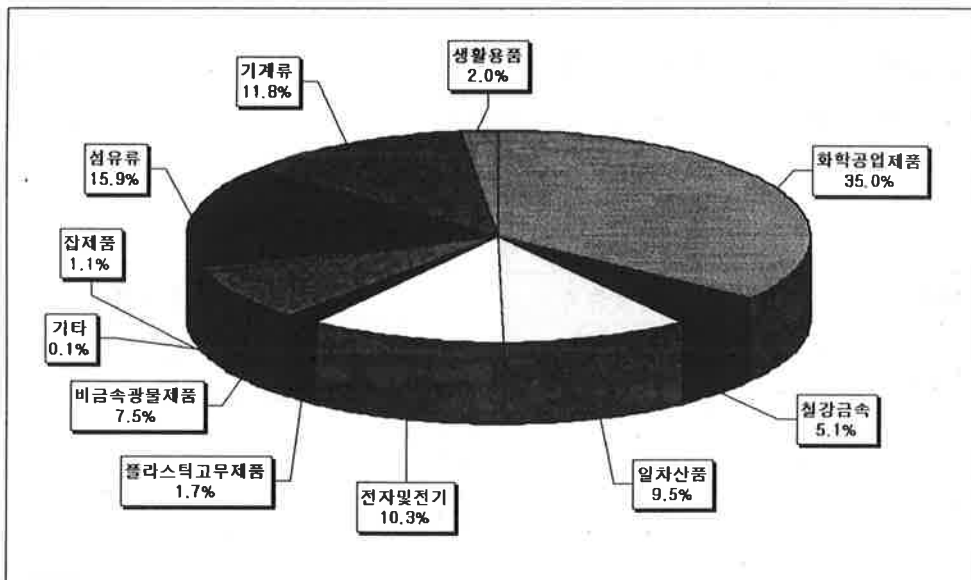
남북한간 전체 교역 중 농림수산물 반입이 차지하는 비중은 1991년부터 1997년까지 20% 이하에 머무르다가 1998년 23.6%, 1999년 39.4%로 점차 증가추세를 보였고 2000년에는 47.2%에 이르렀다. 일차산품의 반출 비중은 1997년 14.8%, 1998년 8.4% 2000년 9.5%로 전체교역 구조에서 일차산품이 차지하는 비중은 대체로 적은 편이다.

<그림 2-3> 2000년도 반입물품 품목별 구성비



자료 : 월간교류협력동향 제114호 통일부 2000년 12월

<그림 2-4> 2000년도 반출물품 품목별 구성비



자료 : 월간교류협력동향 제114호 통일부 2000년 12월

남한이 북한으로부터 반입하는 농림산물 품목은 1989년 7개에서 1999년 37개로 늘어나는 등 지속적으로 다양화되는 추세이다. 그러나 반입품목 중 일부를 제외하고는 반입되는 물량이 소량에 불과하였다. 주요 반입 농산물은 한약재, 기타 곡류(감자), 채유용 농산물(들깨), 건조채소, 파종용 종자가 있다. 한국담배인삼공사는 남북한 담배협력사업을 추진하면서 북한산 잎담배를 반입하고 있으며 2000년부터는 제조담배(‘한마음’담배)도 위탁가공을 통해 반입하고 있다.

북한에서 수출을 목적으로 하는 농산물의 생산은 극히 제한되어 있기 때문에 북한산 농산물의 반입은 제한될 수밖에 없다. 이는 북한으로부터 농산물의 반입을 확대하는 것은 사전계획이 없다면 매우 어렵다는 것을 시사한다.

북한에 반출되는 농림산물의 종류는 초기에 매우 제한되었으나 1995년이래 품목이 증가하는 추세이다. 주요 반출 농림산물로 밀가루, 우유와 크림, 제조담배, 정당 등 대부분 가공품이 주류를 이루고 있다. 최근에는 밀가루와 제조담배의 반출이 눈에 띄게 증가하였다.

<표 2-30> 농산물 주요 반·출입품목

년도	주요 반입품목	주요 반출품목
1998	기타 곡류, 건조채소, 채유용 농산물, 파종용 종자, 한약재	밀가루, 우유와 크림, 대두유, 제조담배, 정당
1999	건조채소, 조제과실, 채유용 농산물, 파종용 종자, 식물성 재료 및 제품, 잎담배, 한약재	밀가루, 쇠고기, 우유와 크림, 제조담배, 정당
2000	건조채소, 조제과실, 채유용 농산물, 잎담배, 제조담배, 한약재	옥수수, 기타 과실, 쇠고기, 잎담배, 제조담배, 정당

자료 : 『남북한 농업교류·협력 현황과 방안』 최수영 외, 통일연구원, 2000

나. 남북한 농업협력사업 현황

아직까지 남북한 농업협력사업이 활발하게 진행되고 있지 않다. 그러나 북한은 다양한 경로를 통해 비료와 농약 등 영농자재의 지원과 계약재배 및 위탁영농을 제의하여 농산물 공동생산에 대한 관심을 표명해 왔다. 최근 다양한 농업협력사업이 시도되고 있어 향후 발전가능성을 보이고 있다.

1997년 말 북한은 남한과 중국이 비료·농약 등의 생산자재와 기술을 제공하고 북한이 깨·콩·한약재 및 공산물로 상환하는 조건으로 남포시에 생산자재 및 기술제공을 우리 정부와 기업에 요청한 바 있다. 1998년 2월에는 약 15만ha의 농지를 제공하는 대신 남한의 농업지원으로 감자·콩·녹두·메밀·팥 등을 재배하고 수확량을 절반씩 분배하는 위탁영농을 제의하기도 하였다.

남북한 당국이 직접 관여하는 본격적인 농업협력사업은 아직까지 이루어지지 않고 있으며 남북한간 농업부문에서의 협력사업은 민간단체에 의해 주도되고 있다. 민간차원에서 협력사업이나 협력사업자 승인을 받아 추진 중이거나 중단 상태에 있는 남북한 농업협력사업은 6개이다. 지금까지 시도되었거나 현재 추진되고 있는 민간 농업협력사업은 계약재배를 매개 수단으로 농자재와 농산물을 교역하거나 혹은 합영농장을 설립하고 운영하여 상호 경제적 이익을 추구하는 형태이다.

<표 2-31> 2001년 5월말 현재 농업분야 협력사업자 및 협력사업 승인 현황

기업	사업 상대자	사업내용	지역	금액	승인일
금오식품 (합작)	은하무역 총회사	냉면·고구마전분 제조	평양	40만 불	'97.8.1
안성개발 (합작)	조선56 무역회사	참기름 가공공장 설립	남포	50만 불	'98.3.13
두레마을 영농조합법인 ** (합작)	라선경제 협조회사	나진·선봉지대 합영농장 설립	나진, 선봉	800만 불 (200만 불)*	'98.4.8 ('98.7.27)*
국제옥수수 재단** (조사·연구)	농업과학 연구원→ 농업과학원 ('99.3.25)	새품종 생산력 검정시 험 및 재배적지 확정, 신품종 슈퍼옥수수개발 을 위한 공동연구	평양, 기타	30.9억 원 →110억 원	'98.6.18 '99.3.25 (변경승인)
현대상선, 현대건설 금강개발산업, 현대아산** ('99.2.25) (단독 및 BOT)	조선아시아 태평양 평화위원회	금강산관광사업('98.9.7) 금강산관광개발사업 ('99.1.15) 관광선추가, 회수조정 ('99.4.16)	금강산 은정리	9,583만 불 →10,033만 불 →14,867만 불 →18,739만 불	'98.8.6 '99.1.15 (변경승인) '99.4.16 (변경승인) '01.1.20 (변경승인)
백산실업** (합영)	선봉군 은실농장	버섯배지 생산 및 국내 농가 보급, 표고·느타 리·진주 등 버섯류 생 산·수출	나진, 선봉	20.8만 불 (남북한 총 투자액 : 81만 불)	'98.10.28

주 1) *는 협력사업 승인 금액 및 날짜임.

2) **는 협력사업 승인까지 받은 기업(단체)임.

자료 : KREI 북한농업동향 제3권 제2호 (2001.07) 재구성

① 두레마을영농조합법인

두레마을영농조합법인은 1998년 5월 6일 북한의 라선경제협조회사와 '라선두레농업회사'를 설립하였다. 나진·선봉지역에 3,000ha의 계약재배를 추진하고 30ha의 채종 시험농장을 합영사업의 형태로 운영하기로 합의하였다. 양측은 시범농장의 경영은 합영 형태로 하되, 두레마을은 책임경영을 희망하고 북측은 이를 구두로 받아들였다. 1998년 4월 26일 인공씨감자 5.1톤과 비료 200톤을 반출하여 1998년 4월 8일 최초로 협력사업자 승인을 받았고 1998년 7월 27일 협력사업 승인을 받았다. 두레마을은 시범농장에서 감자재배를 위한 씨감자를 중점적으로 재배하여 시범농장을 농업훈련장으로 활용하여 북한에 농업기술을 교육하고 지도할 계획이었다.

두레마을은 20년에 걸쳐 매년 40만 달러를 투자하여 총 800만 달러를 들여 굴포농장과 부포농장 등 두 곳에서 315만평 규모의 합작사업을 추진하기로 했다. 여기에서 생산된 농산물 중 일부는 북한이 사용하고 나머지는 남한이나 제3국으로 수출하게 된다. 감자·옥수수 재배, 채소단지 조성, 가축사육도 사업대상에 포함되어 있으며 간장공장 같은 식료품 생산도 추진하기로 하였다.

그러나 북한이 본격적인 사업추진을 위한 두레마을과의 협의에서 회사명칭 변경, 시범농장 경영형태 변경, 선투자 요구 등 계약서상 주요 내용의 변경을 요구하고 창구를 교체함에 따라 사업은 진척되지 않고 중단된 상태이다. 두레마을 측은 1999년 9월 초 평양에 2,500평 규모의 수경재배농장을 건설하여 여기에서 생산된 채소를 북한의 어린이들에게 우선적으로 공급하기로 다시금 북한의 농업성과 합의한 것으로 알려지고 있으나 현재 제대로 진행되고 있지 않다.

② 국제옥수수재단

국제옥수수재단은 1998년 5월 16일 북한농업과학연구원과 '남북농업기술협력계약서'를 체결하고 북한 적응형 슈퍼옥수수공동연구사업과 북한 옥수수심기 범국민운동을 추진하였다. 북한의 10개 지구 1,000ha에 30억 9,000만 원 규모의 협력사업을 정부로부터 승인 받았다. 1999년 3월에는 투자금액을 110억 원으로, 지역을 1만ha로 확대하는 사업변경 신청을 승인 받았다.

1998년에는 동북아시아 적응형 슈퍼옥수수 개발을 위해 남한·북한·중국 3개 지역에서 동시에 옥수수가 시험재배 되었고 국내에서는 경북지역 3곳, 강원지역 4곳, 경기도 1곳의 시험포장에서 8,000여 교잡종이 시험 재배되었다. 북한에서는 수원 19호의 시험재배가 83개 협동농장에서 수행되었고 평양 미립, 평안남도 개천, 강원도 통천 등 12개의 시험장에서 시험재배를 한 후 재배적지를 확정하기도 하였다.

남측은 시험재배에 필요한 옥수수 종자, 비료 등 영농자재와 기술을 제공하고 북측이 시험재배를 담당하고 그 결과를 남측의 옥수수재단과 공유하기로 되어있다. 이는 상업성이 배재된 사업이긴 하나 남북한간 농업기술협력사업의 하나의 모델로 볼 수 있다. 양측은 필요에 따라 공동연구소를 설립할 계획도 가지고 있다.

북한에서의 1998년 주요 연구실적은 수원 19호의 경우 평균 23%가 증수되었으며, 슈퍼옥수수 후보종(유망종)으로 선발된 152개종은 기존 북한재배 품종보다 평균 42%(최고 147%)까지 증수된 것으로 나타났다.

특히 수원 19호의 경우 북한의 어려운 영농여건에도 불구하고 1ha당 평균 7톤의 생산이 가능한 것으로 나타났다. 그러나 수원 19호에 도복과 문고병이 발생하는 등 북한 전역의 기후와 풍토에 적합지 않은 것으로 나타나 향후 우수 품종 개발의 필요성을 보여주었다. 재단측은 대북 사업 추진과정

에서 비료 3,000톤과 옥수수 꽃가루 채집·차단용 봉투 2만장, 자전거 30대 토양검정기 등을 지원하였다.

북한은 시험재배를 위해 옥수수종자와 비료의 지속적인 공급과 무·배추 씨도 요청하였다. 북한은 옥수수 연구를 국가적 사업으로 추진할 것임을 밝히고 옥수수 전문가 4명으로 옥수수 연구 특별반을 구성하고 10개 도시에 각 책임자를 임명하였다.

국제옥수수재단의 김순권 이사장은 2000년 4월 28일~5월 6일, 6월 27일~7월 4일에 걸쳐 북한을 방문하여 옥수수 파종상태를 점검하고 북한의 22개 지역 연구소와 10개 협동농장에서 슈퍼옥수수 시험재배와 슈퍼스위트콘 재배문제를 협의하였다. 2001년 6월 완료예정이던 사업을 향후 7년 간 사업성과에 따라 1년씩 재계약하는 방식으로 사업기간 연장계약을 체결하였다.

③ 현대아산

금강산 영농사업은 현대아산과 일신화학의 농업협력 사업으로 농산물을 재배하여 현대아산의 금강산 사업소 및 관광선에 납품하는 공동영농사업이다. 1998년 12월 사업계획서를 입안하였고 1999년 2월 평양으로 제1차 방북 협의를 한 뒤 4월 금강산에서 제2차 방북협의를 하여 (주)현대아산과 북한의 조선금강산관광총회사가 장전항에서 통천 방향으로 8km 지점에 위치한 강원도 고성군 온정리 일대에서 농산물을 재배하기 시작하였다. 일신화학은 협력자로 참여하여 1999년 9월말까지 1만2,000평 규모의 비닐하우스를 설치하는데 필요한 88만 달러 상당의 농업용 기자재를 공급하였다. 북측은 앞으로 재배한 농산물을 3년 간 현대아산의 금강산 사업소와 관광선에 납품하여 현대아산과 일신화학 측에서 제공한 자재대금을 상환하게 된다.

비닐하우스 4ha (96개 동), 노지 6ha 등 연간 600톤의 과채류를 생산하기로 한 이 사업에서 남측은 시설기자재, 농업용 자재, 종자, 영농기술 약 88만 달러를 투자하고 재배되는 농산물 구매를 담당하며 북측은 비닐하우스 시공인력을 공급하고 농산물을 재배하고 납품한다. 남한에서는 농업기술자와 농기계 등 자재 업체 기술자 7명이 참여하였고 실제 작업은 북한 농민들이 담당한다. 연간 600여 톤의 과채류 생산이 가능할 것으로 추정하고 있다.

1999년 4월 1차로 3,000평의 비닐하우스를 시범적으로 운영하였고 사업을 본격적으로 추진하기 위해 농업용 기자재(하우스용 자재, 농기계 등)를 반출하였다. 이후 현대는 10월부터 강원도 고성군 고성읍 협동농장에서 영농사업을 시작하여 2000년 제2차 공사를 통해 7,000평의 비닐하우스와 18,000평에 옥수수 노지 재배시설을 완료하였다.

이 영농사업은 남한의 첨단 유기농법과 금강산 청정지역을 결합한 고부가가치 농산물 재배를 통해 남북협력의 상업적 농업기반을 조성하고 성공적으로 시범단지를 운영하여 북측 전역으로 농업협력사업을 확대하는 것을 목적으로 한다. 이는 그간의 다른 상업적 농업협력사업과 다른 특징과 장점을 가지고 있다. 금강산 영농사업은 식량의 무상지원 사례와는 구분이 되는 사업으로 3년 이내에 농산물로 상환하기로 한 외상거래로 개방이 미흡한 북한에 기술을 도입하고 외자를 유치하는 시장의 법칙을 경험하도록 시도한 것이다. 현대아산은 이 사업이 성공적으로 추진될 경우 온정리에서 생산된 채소로 김치를 생산하는 '금강산 김치공장'을 설립하는 방안도 계획하고 있는 것으로 알려지고 있다.

현재 현대아산의 금강산지역 영농사업은 2000년 2월 첫 농산물을 출하한 이래, 자연재해의 영향으로 잠시 중단되었다가 2000년 8월부터 사업이 재개되었다.

④ 백산실업

1998년 10월 28일 나진·선봉지대 내에서 온실농장을 세우기 위한 협력사업자 및 협력사업 승인을 받았다. 총 사업규모는 81만 달러이고 이중 백산실업의 투자규모는 20만 8,000달러이다. 나진·선봉지역에 합영회사를 설립하여 버섯을 생산·수출하기로 북한측과 합의하였다. 그러나 1998년 9월 이후 북한측이 나진·선봉지역에 대한 우리기업의 진출을 제한하여 사실상 사업을 추진하지 못하고 있다.

⑤ 한국담배인삼공사

한국담배인삼공사는 1997년 7월 남북한 공동브랜드 개발·생산·판매를 위한 제조담배 임가공 및 잎담배 거래계약을 체결하고 1998년 9월 18일 평양에서 광명성총회사와 「남북한 담배협력사업 합의서」를 체결하였다.

남북한 담배협력사업은 우선 제조담배분야에서 남북한은 공동브랜드를 사용하여 '한마음'담배를 남한 8,000만 갑, 북한 2,000만 갑씩 연간 1억 갑을 생산하기로 하며 이를 위해 남한이 권련기, 포장기 등의 제조설비 총 45대를 제공하기로 하였다. 북한은 건물·전력·수도시설 등을 제공하며 원·부자재는 한국담배인삼공사에서 공급하기로 하였다.

잎담배분야에서 남한은 1999년산 북한산 황색종 잎담배 1,000톤을 반입하고 2000년부터 잎담배 재배 시험포를 운영하며 시험결과에 따라 2001년부터 계약재배하기로 하였다. 그리고 인삼분야도 남북협력사업으로 발전할 수 있도록 긴밀한 협의를 갖기로 합의하였다.

남측은 저렴한 잎담배 공급루트를 확보하고 소품종 생산기지를 확보할 수 있게 되었으며, 북한의 경우 제품에 대한 설계·디자인·담배생산기술 등

전 공정에 걸친 협력 및 기술인수가 가능해지고 임가공 및 잎담배 판매대금 수입의 증대를 가져올 수 있다.

한국담배인삼공사는 '한마음'담배의 수요가 증대할 경우 새로운 공장 합작 건설계획도 구상하고 있으며 담배합작생산을 계기로 북한의 잎담배 수입량을 늘이고 잎담배 경작기술도 지도하여 계약재배까지 실시할 계획이다. 이것은 북한의 농업구조개선을 돕는 자연스러운 계기가 될 뿐만 아니라 북한 농가에 실질적 혜택을 주는 것이기도 하다. 현재 2000년 4월부터 남북한 동시 판매된 '한마음' 담배생산을 종료하고, 2차로 새 담배인 '잎스' 생산을 추진하고 있다.

⑥ 남북 농업발전과 협력을 위한 민간단체협의회

남북 농업발전과 협력을 위한 민간단체협의회는 1998년 7월 21일 아·태 평화위원회 관계자와 북경에서 접촉하여 북한의 농업과학연구원과 협력사업을 추진할 것에 대한 의향서를 제시하였다. 북한지역 1,500ha에 겨울철 2모작 재배 공동사업을 추진하고 남측은 세부사항 협의를 위한 1차 평양 방문시 공동사업 투자의 일부로 약 20만 달러 상당의 비료 1,000톤과 트랙터 앞바퀴 1,000개를 송출할 것을 협의하였다. 북한은 선투자 형식으로 약 20만 달러 규모의 영농자재 송출을 요구하고 있다.

⑦ 강원도 교류협력사업

1999년 남북강원도 교류협력위원회는 북한 아·태위원회와 접촉하여 북강원도 고성군에 남북협력 모범단지의 조성을 제의하였다. 2000년 12월 북강원도를 방문하여 기본합의서와 실무합의서에 서명을 했으며 2001년 3월

후속 실무회담을 개최했다.

우수한 감자종자의 상호 교환, 시험재배와 원종장 건설을 지원하기로 했으며 금강산 솔잎혹파리 공동 방제사업을 진행하고 연어 공동 방류와 치어 부화소 건설을 지원하였다. 민·관·정부가 함께 강원도에서 북 강원도로의 직항로를 개척하고 한반도 문제의 지방화를 최초로 구체화했다는 점을 성과로 들 수 있다. 그러나 지속적인 교류·협력을 위한 물적 토대가 취약하고 교류·협력사업에 대한 도민들의 참여와 합의 토대가 취약하고 지자체 및 제 단체와의 협의, 조정 등 전반적으로 취약한 부분이 많다.

2.5 남북한 농업교류·협력의 문제점

2.5.1 대북한 지원의 문제점

지금까지 대북 지원활동은 북한의 식량난으로 인한 고통을 부분적으로나마 도울 수 있었고 하나의 사회운동으로 정착하여 많은 성과를 이루었다. 그러나 북한의 기아상황에 대한 심각한 실상을 제대로 파악하지 못하여 신속하게 대응하지 못하고 무계획적으로 이루어졌다.

지원주체가 자신이 수행하려는 지원사업을 어떻게 규정하고 추진해 나갈 것인가 즉, 사업의 목표와 성격을 명백히 설정하지 않은 채 시작되는 경우가 많다. 종종 북한에 대한 지원사업이 상업적 협력사업과 혼동된 채 추진되는 경우가 있다. 대북 지원을 추진하는 일부 민간 지원단체의 대북 농업지원 추진 계획을 살펴보면, 물자의 지원과 함께 북한에 농장을 공동으로 설립하거나 공동으로 운영하는 사업계획도 포함하고 있는 경우를 볼 수 있다. 공동으로 농장을 운영하고 투자비용 회수의 문제가 개입되면 더 이상 지원사업의 범주에 들 수가 없게 되며 남북한 양측에 신뢰만 손상시키는 결과를 낳을 수 있다.

인도적인 차원의 지원과 협력차원 지원을 명백히 구분하기는 어려우나 지원계획을 수립할 때 일정한 원칙을 세워 어떤 형태의 지원을 추구하는지 명확히 해야 한다. 그렇게 함으로써 남북한 모두 합당한 활동 수준을 정할 수 있게 되고, 이에 따라 지원사업이 보다 효율적으로 추진될 수 있다.

지원에 있어 일관성이 결여되어 북한과 연계 할 수 있는 장치들이 없었던 점도 문제이다. 북한에 대한 농업지원은 계획에 의한 것이 아니라 정치적인 논리에 의해 이루어진 경향이 있다. 인도적 지원을 추구하고 있다면 지원사업의 지속성은 큰 문제가 되지 않는다. 그러나 협력차원 지원 목적은 농업생산의 향상이며 성과를 내기 위해서는 일정 기간 지원이 지속될 필요

가 있다. 자금이 충분치 않다면 지원사업은 1회로 그칠 수밖에 없으며, 지원을 받는 측의 농업생산은 다시 하락하는 결과를 초래할 것이다.

지원물자의 분배가 투명성하지 못한 점, 자유로운 활동이 보장되지 않는 점, 모니터링이 제대로 되지 않는 점 등 해결해야 할 과제가 아직도 많이 남아 있다. 국제기구와 국제 NGO들은 북한에 상주사무소를 설치하고 직원을 파견하여 이러한 점들을 보완할 수 있는 반면, 남한의 단체들은 1년에 몇 차례의 단기간 방북에 그치고 있다. 빠른 시일 내에 시일 내에 국제 NGO와 동등한 수준의 현지 활동 조건을 확보해야 한다.

2.5.2 국제기구의 북한 농업개발 문제점

국제사회의 지원 및 개발방식은 WFP, FAO, IFAD, UNDP 등 유엔산하 기구와 NGO가 독립적으로 지원·협력하고 있다. 때문에 각 지원 주체간의 상호연계가 부족하다. 그리고 현재 진행되고 있는 사업들이 대부분 중장기적 사업이며 사업의 우선순위가 전혀 고려되지 않고 있다. 사업내용도 시급하지 않는 것도 많으며 단지 지원을 획득하고 보자는 식의 무계획적 사업들이 많다. 무엇보다도 국제기구를 통한 협력은 지원을 기본으로 하고 있기 때문에 자본과 인적 이동을 통해 상호이익을 추구하는 농업협력사업으로 발전하기 어렵다.

2.5.3 남북한 농산물 교역의 문제점

북한의 모든 농산물은 계획생산 체제에 따라 생산되고 생산의 우선순위도 부족한 식량을 보충하는데 주어져 있다. 때문에 북한산 농산물의 반입량이 적고 품목도 제한될 수밖에 없다. 북한이 농산물 반입을 확대하는 사전 계획이 없다면 북한으로부터의 농산물 반입은 어려울 수밖에 없다. 북한산

농산물의 반입을 확대하기 위해서는 단순교역이 아닌 계약재배와 같은 농업 분야의 남북협력이 이루어져야 한다.

그리고 남북한 농산물 교역에서 문제가 되는 것으로 당사자간의 직접 교역대신 제3국을 통한 간접교역에 크게 의존한다는 점이다. 이로 인해 교역 이익이 제3국으로 유출되고 제3국의 농산물이 북한산으로 위장 반입되는 사례가 발생하고 있다. 북한이 원산지 증명서와 검사 증명서를 보내지 않아 통관이 지연되는 사례가 많다. 반입되는 농산물이 북한산이라는 것을 확인할 수 있도록 권한을 가진 기관에서 발행한 원산지를 증명서를 첨부하고 철저히 검역하여야 할 것이다.

이와 함께 남북한 직교역은 직수송로를 확보되어 있지 않는 점도 문제이다. 농산물의 경우 신선도가 중요한데 제3국을 경유하여 교역을 하기 때문에 물류비가 많이 들고 복잡한 통관 절차를 거쳐야하니 오랜 기간이 걸린다. 경의선 등 육로를 통한 교역로와 직항 해상로, 항공로를 개설하는 노력이 필요하다.

2.5.4 농업 협력 사업의 한계

북한의 식량난을 근원적으로 해결하기 위해서는 북한의 농업분야의 구조 개선사업에 정부차원의 협력이 필요하다. 농업협력사업이 북한의 전반적인 농업체계의 변화를 유도한다는 입장에서 추진됨으로 경제협력의 정치화에 대한 북한의 걱정이 커서 구조개선을 기피하고 있다. 또한 농업협력을 통해 상호이익을 추구하기보다는 일방적인 지원을 기대하는 경향이 있다. 때문에 남북한 농업 협력 시 물자교류는 허용하지만 남북한 농업전문가들의 방문을 통한 실질적인 농업협력은 아직 거부감을 가지고 있다.

경제적 이해를 기반으로 하는 농업협력은 기대수익에 비해 위험이 크고

북한의 농작물이 남한으로 반입할 수 있을 정도로 전문화·다양화·상품화가 이루어지지 못해 투자자본 회수 등의 경제적 실익이 불투명한 점도 문제점으로 작용하고 있다.

단일화된 창구가 없는 것도 남북한 농업협력 사업에서의 큰 문제이다. 일정한 창구가 없어 북한과 접촉하기 어려워 협력사업을 시행하기가 어렵다. 또한 남북한 모두 농업협력에 대한 구체적인 제도가 정비되어 있지 못한 상태여서 민간차원의 농업협력에 한계가 나타나고 있다. 농업협력전문기구의 설립을 통해 상호 농업협력에 대한 정보를 제공하고 중간역할을 수행함으로써 남북한 농업교류·협력을 활성화시켜야 할 것이다.

제3장 중국의 경제특구 개발 현황과 과제

3.1 문제제기

남북 정상회담을 앞두고 김정일은 2000년 5월 29일부터 31일까지 북경을 방문하여 중관촌(中關村) 등 여러 산업시설을 돌아보았다. 그리고 2001년 1월 15일부터 20일까지의 중국 방문에서는 상하이에 주로 머물면서 '천지개벽'이라는 표현까지 사용하며 중국의 경제 발전에 관심을 표명했었다. 특히 상하이 푸둥(浦東)지역에서 미국과 일본의 합작기업인 제너럴모터스와 화홍(華虹) NEC 전기회사 등을 방문하여 외국 자본의 유치에 많은 관심을 나타내었다. 최근 북한이 2001년 9월 학기부터 중국 상하이 지역의 대학에 유학생을 대거 파견했다. 상하이대학에 북한 유학생 6명이 수학하고 있으며, 모두 인솔자 한 명과 함께 국제기숙사에서 생활하고 있다고 알려졌다. 그리고 통지대(同濟大)에는 30명, 푸단대(復旦大)에는 10명이 유학하고 있으며 이들은 대부분 40~50대의 교수급들로 중국 국비유학생이라고 한다. 이들 유학생들은 주말에 항저우(杭州), 쑤저우(蘇州)등과 인근 공장을 견학하고 있다고 전해지고 있다. 이와 같이 북한은 대외분야에서 적극적인 관계 개선 움직임을 보이고 있다.

이는 1990년대 이후 국제 고립의 심화와 지속된 식량난, 경제난 등으로 겪었던 체제 위기를 벗어나고자 하는 의도로서, '강성대국 건설'의 기치와 '고난의 행군'으로 북한식의 체제 개혁을 실시하려는 자세를 보였다. 1998년을 지나면서 북한의 경제는 회복되는 추세로 접어들었으며, 이에 김정일은 2001년에 들어서면서 '새로운 관점'과 '새로운 혁신'이라는 말로 변화를 촉구하고 있다. 이는 북한이 과거와는 달리 적극적인 개방정책을 채택할지도 모른다는 기대감을 높여주고 있다.

그러나 실제로 북한은 체제 내부 개혁에 대해서는 이전과 다름없이 소극

적인 자세를 취하고 있다. 1989년 1990년대에 소련과 동유럽의 사회주의 국가들이 체제 개혁을 단행하면서 시장경제로 급격하게 이행하는 과정에서 공산당이 몰락하고, 동독이 흡수 통일되는 과정도 보았기 때문에 북한은 체제 붕괴로 이어질 것을 상당히 두려워하고 있다. 북한의 경우, 경제적으로 앞서 있는 한국이라는 존재가 대외개방을 추진함에 있어서 상당히 위협요소로 작용한다고 볼 수 있다. 따라서 북한은 사회주의의 기본틀을 유지하는 가운데 점진적 단계적인 개혁을 추진하는 중국과 베트남의 사례에 관심을 보이는 것이다. 이런 이유에서 현실적으로 북한이 취할 수 있는 대안들 가운데 가장 안전하고 가능성 있는 대안이 중국식 모델이라고 볼 수 있다.

특히 중국의 경제특구를 중심으로 한 성공적인 개방 사례는 북한 내부에서 적극적인 지지를 유도해 낼 수 있으며, 대외적으로는 사회주의 국가에 대한 투자 불신을 경감시킬 수 있는 좋은 모델이 되고 있다. 경제특구는 국가 내에 일정 지역을 분리하여 제한된 지역에서 대외개방을 추진하는 것이므로, 위험부담이 적고 각종 부작용을 통제하는 데도 효과적이다. 그리고 외자유치라는 목표를 달성하면서도 체제 위협의 가능성을 최소화 할 수 있다. 따라서 북한은 나진 선봉·지역뿐만 아니라 뒤이어 설치되는 경제특구도 중국식 경제특구를 모델로 제시할 가능성이 높다. 그러나 중국식 경제특구가 사회주의의 기본틀을 유지하면서 대외개방을 달성하는데 성공하였다고 하더라도 북한이 이를 적용하여 성공적인 결과를 이끌어 내는 것은 쉽지 않다. 특히 과거 10년 동안 추진해 왔던 나진·선봉지구도 중국식 모델을 적용한다고 하였으나 투자 부진으로 별다른 성과를 거두지 못하였다. 중국에서 경제특구로 시작한 대외 개방 정책이 ‘천재지변’과 같은 변화를 가져왔는데, 북한에서는 실패로 이어졌는지에 대한 원인을 찾아보는 것은 앞으로 이어지는 북한의 경제특구 개발 사업에 상당한 시사점을 제공해 줄 것으로 보인다.

여기서는 최근 북한이 관심을 보이고 있는 중국식 경제특구의 현황과 성과를 분석하여 북한에 적용 가능한 성공 전략을 찾아보고자 한다. 이와 함께 나진·선봉 경제특구 개발의 투자 부진 상황과 원인을 살펴봄으로써 시행착오를 방지할 수 있는 방안을 모색해보고자 한다. 중국의 경제특구 성공 사례와 북한의 경제특구의 문제점을 비교하여 보는 것은, 앞으로 경제특구 개발 사업에서 북한이 받아들여야 할 교훈을 제시해 줄 수 있을 것이다. 따라서 본 연구는 중국과 북한의 경제특구의 비교 분석을 통해 도출된 다양한 형태의 경험과 교훈을 개성 공단에서 적용할 수 있도록 제시하는데 목적이 있다.

3.2 경제특구의 의의와 현황

3.2.1 경제특구의 의의

경제특구는 외국 투자의 유치와 선진 기술의 습득을 목표로 한 국가 내에 특정 지역에 설정한 특별경제지대이다. 경제특구는 자유무역지대(Free Trade Zone), 수출자유지역(Export Free Zone), 수출가공구(Export Processing Zone), 경제특구(Special Economic Zone)등의 여러 명칭이 있다. 그리고 이와 비슷한 형태로 보세창고, 자유항 등도 있다. 자유무역지대는 인접국가의 편의를 도모하기 위하여 해안 지방의 입구에 중계지역으로서의 보세 창구를 설치하고 이에 따른 상업적 이익을 확대하려고 하는 통관항이다. 보세창구에 반입되는 상품은 수입되지 않은 것으로 간주되고 관세지불의 의무는 국내의 자유유통에 이행되는 경우에 처음으로 발생하며 재수출되는 경우에는 비과세가 된다. 이것은 자유항이나 수출가공구에 비해서 그 범위가 좁다.

자유항은 국가가 어떤 특정 무역항을 지정하여 그 무역항을 통과하는 외국 물품에 대하여 자국의 관세를 적용하지 않고, 자유롭게 출입할 수 있도록 한 무역항이다. 즉 자유항은 외국 상품에 대하여 관세를 면제하는 것뿐만 아니라 출입하는 외국선박에 대해서도 일반관세지역과는 구별하여 일정부분의 자유를 인정해 주었으며 방역업무, 감독행위도 면제된다. 그리고 상품의 재수출, 상품의 재포장, 혼합, 가공, 제조, 전시와 견본시장을 설치도 가능하다. 그리고 완성품을 보관하는 창고의 건축과 대여도 가능하다.

수출가공구는 부두 인근 특정 지역에 공업단지를 설치하고 여기서 생산되는 생산물을 수출하는 지역이다. 수출가공구는 1960년대에 대만, 홍콩, 한국, 싱가포르, 멕시코 등에서 설치되었는데, 국가의 경제발전 전략이 수입대

체형에서 수출주도형 공업화 전략으로 바뀌면서 설치되었다. 일반적으로 수출가공구 내의 기업은 특별우대조치를 받고 있다. 예를 들면 필요한 원료의 수입, 완성품·반제품·가공 설비·부품 등의 수입이나 생산품의 수출에 대해서는 관세가 면제된다. 그리고 이 지역 내의 기업들에 대해서는 부과하는 국내과세가 낮을 뿐만 아니라 개업 이후 일정기간 동안은 국내과세도 면제시켜 준다. 그리고 가공구에 진출한 외국기업이 벌어들인 이윤은 자유 송금이 가능하고, 외화관리상의 제한을 받지 않는다. 그 외에도 가공구 내의 기업에 대해서는 각 국 정부가 물·전력의 공급, 항만의 건설·확충, 대형창고, 공장건설, 숙소 등에 대하여 편의를 도모하고 있고, 전신전화·우편·운수, 은행, 외환업무 등의 관련 보조업무에 대해서는 가공구 내에서 모두 사무 처리될 수 있도록 배려하고 있다. 즉 수출가공구는 순수하게 국내에서 생산되는 생산물의 가공수출을 적극적으로 추진한다는 목적 하에 중점적으로 일정지역을 정해서 정비를 하고 과세, 외환관리 등의 면에서도 국내의 일반지역과는 그 취급규정을 분리시킨 특정 대외경제지역이라고 할 수 있다.

이런 여러 가지 명칭의 경제특구를 간단히 유형화해 보면, 경제특구는 주로 특정 공단형 경제특구, 광역형 경제특구, 선진기술기업 유치를 위한 특정 공단 등의 세 가지 유형으로 나누어 볼 수 있다. 특정공단형 경제특구는 대외 지향적 공업화 추진 과정에서 경제개발 초기단계에 활용되는 경제특구이다. 주로 국제 공항이나 항구 등 수송이 편리한 입지조건을 가지고 인접 지역에 공업단지형태로 운영되고 있다. 이 공단형 경제특구에서는 공장 용지, 표준 공장 등의 사회간접 자본, 특정관리 기관에 의한 산업 지원 서비스, 일정 지역 내에서의 규제완화 등을 제공받는다. 성공 사례로는 중국의 선전경제특구, 대만의 까오슝 수출자유지역, 한국의 마산수출자유지역을 들 수 있다.

광역형 경제특구는 설치목적은 공단형과 같지만, 일정 지역 내에서 다양한 서비스를 지원 받는 것이 아니라, 국경이나 항만 인근의 광역 지역에 입지하고 있는 외국인 투자 기업에 대해 수입 관세의 면제, 수출입 통관절차의 간소화 등 인센티브를 부여하는 제도이다. 멕시코의 마킬라도라(Maquiladora)라고 불리는 공업지역은 1965년부터 미국 자본을 유치하여 멕시코 국경지역에 대규모 공단을 개발하기 시작하였으며, 임가공을 중심으로 하는 산업지역으로 개발되었다.

선진기술기업 유치를 위한 특정 공단은 대만의 신죽과학공업원구(新竹科學工業園區)와 같이 선진기술집약 업종의 외국인 직접투자를 유치하기 위한 목적의 공단을 말한다. 이 지역에서 우대 조치의 특징은 일반 경제특구와는 달리 수출 제한 및 국내시장진입에 대한 규제가 없으며, 기술 개발과 첨단 생산 제품에 대한 각종 지원책이 제시된다.

이와 같이 경제특구는 여러 명칭으로 쓰여지고 있으며 각 국가와 지역의 특색에 맞게 개발되기 때문에 조금씩 다른 형태로 나타난다. 북한은 1991년 12월에 나진·선봉에 '자유경제무역지대'를 설치하기로 공식발표하고 중국의 경제특구 형태로 건설하기로 결정하였으므로, 여기에서는 명칭과 관계없이 북한과 중국에서 외자유치와 기술도입을 목표로 설정한 일정 지역이라는 광의 의미의 경제특구를 분석대상으로 한다.

3.2.2 경제특구의 목적

경제특구를 설치하는 목적은 외자도입과 고용확대, 산업구조와 국제수지 개선 등을 들 수 있다. 경제특구의 외자도입을 통해 자본 형성 효과를 기대할 수 있는데, 경제특구의 외국 기업들의 투자액은 대부분의 지역에서 제조업이 시설이 간단하고 노동집약적 산업이기 때문에 사실상 크지 않다.

외환 획득을 통한 국제수지 개선 효과는 국내 노동자들에게 지급되는 임금과 국내 경제에서 구입하는 원자재 및 부품에 대한 지불로 구성될 수 있다. 멕시코의 경우 경제특구의 외환 획득 효과는 1977~1979년 간 약 연평균 3억 6천만 달러였고, 마산지역의 경우 1971~1993년 동안 총 95억 4천 3백만 달러였다.

경제특구의 설립 동기 중 중요한 것은 고용창출이다. 직접적인 고용창출의 경우, 모리티우스, 싱가포르, 말레이시아에서 총 제조업 고용증가의 50%를 넘어서고 있다. 간접적인 고용창출도 무시할 수 없다. 원자재 및 부품 비율들을 국내기업으로부터 구입하는 경우인데, 대만과 중국의 경우 직접적 효과에 비해 약 20%의 고용창출효과가 있는 것으로 조사되고 있다. 북한외의 경우 외국기업의 투자는 공업 부문에, 특히 노동집약적 산업인 전기, 전자, 방직, 의류 등의 업종에 집중되었다. 이것은 고용확대효과라는 측면에서 보면 북한측에 바람직한 업종으로의 진출이라고 할 수 있다. 외자기업들이 이러한 분야에 집중되어있다는 것은 양질의 저렴한 노동력을 이용하는 것이 직접 투자의 가장 큰 목적이기 때문이기도 하다.

기술이전 효과는 후방연관효과와 전방연관효과로 나눌 수 있는데, 후방연관 효과의 경우 경제특구내의 입주기업과 이들에게 원자재, 기계류 및 부품을 공급하는 국내기업과의 연계에서 얻어지는 효과이다. 개발 초기에는 부품산업의 미발달로 인해 대부분 수입에 의존할 수밖에 없다. 전방연관효과는 경제특구 기업들이 생산한 상품의 국내소비 및 유통활동에서 얻어지는 기술이전 효과이다. 농기계 생산으로 농업부문의 생산성이 오르거나, 자동차 생산으로 국내 운송산업이 향상되는 경우가 해당된다.

선전 경제특구를 예를 들어보면, 초기단계에(1983년까지) 주로 수출가공구로서의 성격이 강해 기술전수, 외화획득, 고용기회의 창출이라는 목적이 주가 되었다. 그러나 1984년 이후에는 거시적인 경제목적과 정치목적을 포

함했다. 중국 전체적으로 보면 특구가 흡수할 있는 고용량이나 외화라는 것은 극히 제한적이었다. 이에 따라 경제특구를 거점으로 해서 국내의 경제체제 개혁을 실현하고 나아가 중국을 국제경제에 결합시키고 그 과정에서 고용확대, 외화 획득 기술 습득을 실현하고자 했다. 그뿐 아니라 홍콩, 마카오, 대만과의 정치적 관계라는 측면도 포함되어있다.

3.3 중국의 경제특구 현황

3.3.1 중국 경제특구 개발의 의의

중국은 1978년 12월, 중국공산당 11기 3중전회에서 경제체제의 개혁과 함께 대외개방정책을 천명하였으며, 1980년 8월 전국인민대표자회의에서 광둥성(廣東省)의 셴쩐(深圳), 주하이(珠海), 산토우(汕頭)와 후지안성(福建省)의 시아먼(廈門)에 경제특구 건설을 비준하면서 정식으로 시작되었다. 이어 1988년 4월에는 하이난(海南) 섬 전체를 경제특구로 추가 지정하였다. 이 뿐만 아니라 경제특구 이외에도 1984년 연해개방도시, 1985년 연해경제개방구, 1990년 푸둥신구, 1990년 이후 보세구(保稅區), 첨단기술개방구(高新技術開發區)등 이와 비슷한 형태의 특구를 설치하는 등 대외개방정책을 지속적으로 확대 발전시켜왔다.

1978년 11기 3중전회 이후 추진된 중국의 경제개혁이념은, 경제개혁 과정에서 '중국적 특색의 사회주의 건설'과 '사회주의 초급단계론'을 기초로 하고 있다. 중국적 특색의 사회주의 건설을 공식적으로 제기한 덩샤오핑(鄧小平)은 중국적 특색의 사회주의 건설은 사회주의 노선의 견지, 인민민주독재 견지, 공산당 영도 견지, 맑스·레닌주의와 마오쩌둥(毛澤東)사상의 견지 등의 4개항의 기본 원칙을 견지하면서 경제발전을 위해 대내개혁과 대내 개방을 추진해야 하며, 공산사회로 나아가는 과도단계에 있는 중국은 주요임무를 생산력발전에 두어 물질적 기초를 창출해야 한다고 보았다. 따라서 1단계를 1980년부터 2000년으로 설정하고 국민총생산을 4배 증가시켜 1조 달러를 달성하고, 1인당 국민소득도 250달러에서 800달러로 증가하는 것을 목표로 삼았다. 덩샤오핑은 1단계의 목표를 달성하기 위해서 반드시 대내개혁과 대외개방을 동시에 추진해야 한다고 강조하였다.

사회주의 초급단계론은 1987년 10월 자오즈양(趙紫陽) 당시 총서기가 중공 13대에서 “중국적 특색의 사회주의 노선에 따라 전진하자”(沿著有中國特色的社會主義道路前進)제목의 공작보고에서 공식적으로 제기되었다. 이 보고에서 자오즈양(趙紫陽)은 “기본적 국정의 분명한 이해와 우리나라 사회주의가 처해있는 역사단계를 이해하는 것은 가장 중요한 문제다”라고 하였다. 중국이 기본적으로 파악하고 있는 중국의 국정은, 중국은 인구가 방대한 나라이며, 자원이 부족하고 개발도상국으로 발전수준이 낙후되어 있다는 것이다. 그리고 중국은 대륙형 국가로서 자연·지리적 배경에서 볼 때, 지리적 위치가 결코 우월하지 않을 뿐만 아니라 광활한 국토로 인해 자연환경과 기후조건이 복잡하여 생태환경에 선천적으로 부족함이 많은 국가라고 파악하고 있다. 그 뿐 아니라 경제발전상태가 상당히 불균등하고 교육과 과학기술이 낙후되어 있으며 제도적 준비가 미비한 국가라는 분석을 토대로, 사회주의초급단계의 기간을 1950년부터 최소한 100년 간을 설정하고 있다. 자오즈양(趙紫陽)의 사회주의 초급단계의 기본 노선은 하나의 중심과 두 개의 기본점으로 요약할 수 있다. 하나의 중심노선은 경제건설이고, 두 개의 기본점은 4개항의 기본원칙(사회주의 노선의 견지, 인민민주독재 견지, 공산당 영도지지, 맑스-레닌주의 및 마오쩌둥 사상의 견지)과 개혁개방을 의미하고 있다.

중국은 1980년대부터 지속적으로 대외개방을 추진해왔으며, 1992년 덩샤오핑의 남순강화를 계기로 전방위개방단계로 접어들게 된다. 1980년부터 1992년까지는 경제특구(점)→연해개방도시(선)→내륙(전면)으로 이어지는 개방전략을 채택하였다. 중국의 경제특구는 점진적으로 추진된 중국의 대외개방 초기과정에서 일정 지역을 설정하여 다양한 형식의 개방을 실험하고 촉진할 수 있었으므로, 이러한 정책은 한정된 지역에 제한된 자원을 효과적으로 투입하여 기업환경을 개선시킴으로써 외국인 투자기업 뿐만 아니라, 국

제 경쟁력이 있는 기업들을 집중적으로 유치할 수 있었다.

1979년에 우선 광둥성(廣東省)의 셴쩐(深圳), 주하이(珠海)가 경제특구로 지정되었고, 1989년에 산토우(汕頭)와 후지안성(福建省)의 시아먼(廈門)이 추가 지정되었다. 이 지역은 개방초기단계에서 외국 투자가 활발하지는 않을 것임에 대비하여 홍콩, 마카오, 화교 자본 유치가 고려되었다. 개방 초기단계의 성과에 중국은 1984년 개방지역을 14개의 연안도시와 하이난따오(海南島)로 확대할 것을 발표하였다. 연해개방도시는 다롄(大連), 친후왕다오(秦皇島), 텐진(天津), 옌타이(煙臺), 칭다오(靑島), 리안운강(連雲港), 난통(南通), 상하이(上海), 니양보(寧波), 운주어(溫州), 푸주어(福州), 광주어(廣州), 단지양(澹江), 베이하이(北海)등이다. 1985년 2월에는 수주어(蘇州), 모스(無錫), 창주어(常州), 치안주어(泉州), 푸산(佛山), 지양문(江門)등의 경제개방구 설치를 발표하였다.

1980년에서 1999년 사이 중국 경제특구의 연평균 경제성장률은 셴쩐 33%, 산토우 27%, 주하이 24%, 시아먼 19% 등으로 당시 중국 전체의 경제성장률 9%보다 높은 결과를 보여주면서 중국 경제의 견인차 역할을 하였다. 그리고 경제특구는 중국과 해외부문을 연결하는 무역의 중심지이며 외국의 자본과 기술을 도입하는 창구 역할을 수행하였다. 셴쩐 경제특구의 경우 1999년까지의 총 외자도입이 179억 달러로, 그 중에서 직접투자가 120억 달러로 69.9%를 차지하고 있다. 시아먼의 경우는 1999년까지 총외자가 109억 달러, 산토우는 31억 달러에 달하고 있다.

<표 3-1> 경제특구와 각 종 개발구 비교

개발구의 명칭	지정 연대	대상지역 지정 특징	주요 인센티브
경제 특구	1979~1980년 지정, 해남성은 1988년 추가 지정 (점 개방단계)	5개 지역으로 국한, 해남도는 1998년에 성으로 승격한 뒤 개방도시에서 경제특구로 편입	특구관련법에 의거, 법인세 10~15%
연해 개방도시 (경제기술 개발구)	1984년 지정 (선개발단계)	동부 연안의 14개 전통적 무역항 도시, 도시내 경제기술개발구 설치	법인세 12~30% 경제기술개발구 내는 10~30%
연해경제 개발구	1985년 지정 (면 개방 단계)	주강, 만강, 장강 삼각주, 요동반도, 산동반도 개방구	법인세 12~30%
고신기술 개발구	1988년에 14개 지정 한데 이어, 1990년에는 총 27개, 1997년 현재 52개로 확대	연해지방 27개, 내륙지방 19개, 변방지역에 9개 등 전국 주요 대도시에 모두 지정	1991~1993년의 고신기술개발구 관련 규정, 과학기술촉진법에 의거. 법인세 15~30%
경제 개발구	1980년 중반 이후, 각 지방 정부들이 경쟁적으로 지정, 1993년 한 때 전국에 2000개 설치	지방 정부 차원의 개발구 육성 추진, '개발구 과열'로 중앙정부가 정리하기도 하였음	지방정부 차원에서 다양한 인센티브 및 지원제도 제공. 법인세 15~30%
보세구	1990~1991년 지정	상해 푸둥, 톈진, 셴첸, 다이리안, 광주어, 하이난, 니양보, 푸주어, 칭다오, 산도우 등 주로 특구 및 연해개방도시 지역에 지정	지정된 보세구역 내에서 보세통관 혜택으로 수출관련 생산, 무역대리, 물류, 금융, 기타 서비스 업무를 허용

자료 : 고정식 외, 현대중국경제, 교보문고, 2000. p.338

3.3.2 중국 정부의 정책

가. 초기여건

중국 정부는 1980년대 초반 당시 대외개방정책 추진에 유리한 여러 조건을 가지고 있었고, 이를 적극적으로 활용함으로써 성과를 거둘 수 있었다. 우선 그 당시 중국은 값싼 잉여 노동력이 풍부하게 존재하고 있었기 때문에 노동집약적 경공업을 위주로 하는 수출가공기업의 진출에 유리하였다. 농촌 인구가 전체 인구의 80% 이상이었는데, 이 중 40% 정도가 과잉 노동력이었다. 개혁개방 정책이 시작되면서 인민공사의 해체, 농가생산청부제도의 시행으로 이들 과잉 농촌 노동력이 비농업분야로 활발하게 이전되어 저임노동력을 이용하는 노동집약적 경공업 발전의 기반이 되었다. 임금 수준이 높았던 선전의 경우에도 1982년 이 지역 노동자의 평균 임금 수준이 인접해 있는 홍콩 임금 수준의 7%정도에 불과하였다. 따라서 저임금 노동력을 이용하여 수출가공산업 특구로 진출이 용이하였다.

정치적으로는 덩샤오핑으로 대표되는 개혁 세력이 주도권을 장악하면서 개혁과 개방, 특히 경제특구로의 발전을 적극 지지하였다. 문화혁명을 주도하였던 마오쩌둥이 사망한 이후 중국 공산당 내에서 덩샤오핑으로 대표되는 개혁 세력이 주도권을 장악하면서 개혁개방, 특히 경제특구로의 발전을 적극 지지하였다. 문화혁명을 주도하였던 마오쩌둥이 사망한 이후 공산당 내에서 덩샤오핑으로 대표되는 대안적인 개혁 세력이 주도권을 장악하였다. 이들은 1960년대 덩샤오핑이 주도했던 개혁 노선을 수행하였다가 문화혁명 세력에 의해 탄압받았던 관료와 당간부들로 개혁개방의 실질적인 담당자이자 확고한 지지 세력을 형성하였다. 또한 과거의 급진 사회주의적 경제노선의 잘못을 당대회에서 공식적으로 비판하면서 주도적으로 과거와 단절할 수

있게 되었다. 경제특구는 특히 실사구시를 주장하는 개혁세력이 중요시하는 곳이었다. 따라서 특구의 자본주의적인 성격이나 외화의 암거래, 부패나 밀수 등의 부정적인 측면에 대한 비판이 당내·외에서 강하게 제기될 때마다, 덩샤오핑 등의 지도자가 경제특구를 방문하여 일관된 정책 추진을 약속하는 등 경제특구 개발 의지를 지속적으로 표명함으로써 외국 투자기업들의 신뢰를 확보할 수 있었다.

중국은 국가규모가 거대하고 중앙집권적 계획경제의 기반이 취약했기 때문에 경제특구와 같은 분권화 실험이 가능하였다. 중국은 국토가 넓고 지역이 광범위하여 일부 지역에서 실험적인 시도를 하더라도 그 영향이 바로 국가전체로 파급되는 것을 제한할 수 있다. 계획 경제의 기반이 되는 통계시스템의 경우 통계국 인원 규모가 소련의 1/200에도 미치지 못할 뿐만 아니라 문화혁명 기간 중에는 그 기반마저 거의 붕괴되어 주변 지역이나 농촌은 사실상 계획경제 시스템 밖에 존재하고 있었다. 따라서 경제특구 내에서는 새로운 시스템에 대한 실험이 비교적 자유롭고 과감하게 시도될 수 있었다. 이를 위해 중국 정부는 일개 도시에 불과한 특구 정부에게 성급의 자율성을 부여하였다. 경제특구 정부는 자율성을 가지고 외국 투자기업과 주도적으로 협상할 수 있었기 때문에, 외자 기업 유치를 위해 보다 탄력적이고 신속하게 대응할 수 있었다.

대외 여건이 중국 경제발전에 유리하였고, 중국에 투자할 수 있는 여력을 가진 화교 자본이 존재하였다. 1980년대 이후 미국 등 선진국들과의 관계 진전으로 수출환경이 호전되고 홍콩, 대만, 한국 등 신흥 공업국의 성장으로 인해 중국에 대한 투자가 증가하였다. 홍콩을 비롯한 화교 자본은 투자여력과 함께 중국 국내 경제와의 네트워크를 보유하고 있었기 때문에 활발한 투자가 가능하였다. 1978년부터 1983년 사이에만 중국에는 화교 자본이 77억 달러 이상 유입되었으며 선전특구의 경우 1986년 외자도입액 중 화

교 자본이 79%를 차지하고 있었다.

중국은 엄청난 규모의 잠재적인 내수 시장을 보유하고 있어서 내부적인 성장 원동력이 충분하였다. 중국은 개혁 초기 농가생산책임제의 도입과 곡물 수매가 인상을 통해 식량 생산이 급속히 증가하여 경제성장의 원동력이 되는 내수 시장이 살아날 수 있었다. 중국의 경제 발전이 지속됨에 따라 내수시장을 겨냥한 외국인 투자가 급격히 증가하였다.

나. 정부 정책

중국은 이런 조건을 적극적으로 활용할 수 있는 효과적인 정책을 사용하였기 때문에 경제특구의 지속적인 발전이 가능하였다. 우선 거시적으로는 경제특구를 수익성 있는 투자대상지역으로 육성하기 위해 다음과 같은 정책을 실시하였다.

첫째, 경제특구를 홍콩이나 대만과의 경제적 보완관계를 이룰 수 있는 곳에 지정하였다. 경제특구를 설립할 때에 광동성은 홍콩~마카오와의 연계가, 후지안성은 대만과의 연계가 용이하다는 점을 고려하였다. 홍콩이나 대만의 경우 경제발전에 따라 심각한 노동력 부족과 임금 상승의 문제에 직면하여 노동집약적 제조업의 경쟁력이 급격하게 떨어지고 있었다. 이에 따라 저임금 노동력이 풍부하고 언어적 문화적 장벽이 낮은 중국 경제특구로의 진출이 용이하였다. 반면 홍콩의 경우 선천 경제특구로부터 낮은 가격의 신선한 식료품이나 용수를 공급받을 수 있었다. 홍콩과 경제특구는 각각 세계시장과 국내시장의 수출입 창구 역할을 담당하는 보완적인 관계를 발전시켜나갔다.

둘째, 단기적인 수익을 창출할 수 있는 사업 영역을 광범위하게 허용함으로써 균형적인 경제발전이 가능하였다. 중국이 경제특구 정책을 시작한

1980년대 초반 전 세계적으로 외자유치를 위한 자유무역지대나 수출가공구가 이미 40여 곳 이상이나 존재하고 있었다. 특히 한국을 비롯한 아시아 개발도상국들은 저임금의 매력뿐만 아니라 자본주의라는 체제 동일성을 가지고 선진국 자본 유치에 유리한 위치를 차지하고 있었다. 이 때문에 중국은 외자유치를 위해 경제특구를 제조업에 한정된 단순 수출가공구로만 한정하지 않고 사업영역을 광범위하게 허용하였다. 선전의 경우 외국투자기업에게 음식업, 관광산업 등을 포함한 단기적인 수익사업을 허용하여 종합적인 경제특구로 지정하였다. 선전지역의 외국인 투자는 초기에는 공업의 비중이 50%에 미치지 못하였고, 그 대신 호텔 건설 등의 부동산업이나 상업-음식업 등의 서비스업의 투자비중이 상대적으로 높았다. 선전과 주하이와 달리 수출가공구로만 허용되었던 산토우와 시아먼도 1984년부터 관광 등을 포함할 수 있도록 업종을 확대하였다.

셋째, 경제특구에 정부나 국내 금융기관의 자금을 적극 투입함으로써 사회 간접자본 확충 등 투자환경을 적극적으로 개선하여 외국 투자기업의 진출을 유도하였다. 경제특구를 설립할 당시 덩소평은 “중앙 정부는 특구를 도울 여력이 없으니 특구 자체적으로 알아서 발전해야 한다”고 말하면서 외국 투자자금을 유치하여 성장의 원동력으로 이용할 것을 강조하였다. 하지만 실질적으로 중앙정부는 특구 발전을 위해 적극적으로 자금을 투입하였다. 특구 건설 초기 중앙 정부의 직·간접적인 자금 투입은 외자도입 규모를 훨씬 상회하고 있다. 선전 경제특구의 경우 경제특구 건설 초기에는 중앙 정부의 투자 비중이 외자기업의 자금 투입 비중보다 높았다. 선전 경제특구의 기본건설투자의 경우 1980년부터 1985년 사이 중앙정부의 투자 비중이 26%, 국내 금융기관의 대출 비중이 35%인 반면, 외자의 비중이 25%에 불과했다. 사실상 경제특구 건설 초기에는 사회간접자본 건설에 정부나 국내 금융기관의 역할이 매우 중요하였다. 반면 1990년대 들어 경제특구가 안

정적으로 성장하고 투자환경이 갖추어지면서 정부나 국내금융기관의 비중은 급격히 줄어들고 있다.

넷째, 경제특구에 중국 국내기업의 진출을 허용하여 중국 국내 경제발전과의 연계를 도모하고 외국 기업의 투자에 적합한 환경을 조성하였다. 중국의 경우 경제건설 초기부터 가공무역의 단점을 보완하기 위해 특구 내에 타 지역 국내 기업의 진출을 허용하였으며, 1983년 이후에는 우대조치를 통해 내지 기업의 진출을 적극 장려하였다. 국내기업은 특구 내에서 외국투자기업과 마찬가지로 세계상의 혜택을 받을 수 있었을 뿐만 아니라 여러 경영상의 자율성도 누릴 수 있었다. 선전특구의 내지 기업에 적용되는 세율은 기업 소득세의 경우 15%내외로 타지역에(타지역 합작 기업의 경우 33%)비해 낮고, 획득한 외화의 기업 내 유보 가능 비율은 90%에 달하며, 이윤 유보 비율도 내지 기업에 비해 높았다. 이로 인해 타 지역 기업들의 진출이 활발하였는데 특히 정치적인 이유로 경영환경이 열악한 내륙지역으로 강제 이전되었던 국유기업의 진출이 두드러졌다. 이들 국내 기업들은 외국 기업들과의 경쟁과 보완관계를 통해 선진 기술과 자본주의적 경영 방법을 학습하고 이를 통해 국내 경제발전의 기초가 되었다. 동시에 외국 투자 기업들에게는 합영 합작 투자파트너를 쉽게 구할 수 있는 여건을 마련하였다. 선전 경제특구로 진출한 내지 기업은 전체 기업의 1/3을 차지하고 있다. 1989년까지 전국 각 지역에서 선전 경제특구로 진출한 기업은 39,000여 개로 증가하였는데 이는 전체 기업 총수의 1/3에 달하는 것이며 1989년 국내 기업은 선전 공업 총생산액의 36%, 수출의 35%를 차지하고 있었다. 주하이의 경우 1989년까지 특구 전체 기업수의 1/3에 해당하는 800여 개의 내지기업이 진출하였는데, 그 중 50% 이상이 내지 독자기업이었으며 이들은 시 전체 공업생산액의 20%를 차지하고 있었다.

미시정책으로는 외국 투자 자본의 유치를 위해 기업에게 경영환경을 개

선하기 위한 다양한 특혜 및 우대 정책을 실시하였다. 각종 행정상의 편의 제공으로 외국인 투자기업의 협의, 계약, 규정에 관한 사항은 등기 신청 과정을 간단하게 하고 신청 후 3개월 내에 처리 결과가 결정되도록 입법화되어 있었다. 출입국 관리 측면에서는 특구 내 투자나 거주를 위한 외국 투자자에게는 여러 번 출입이 가능한 복수 비자를 발급하였다. 선편과 주하이 경제특구는 1987년부터 외국인들이 5일간의 한도 내에서 무비자로 특구에 체류할 수 있도록 허용하였다. 외국인 투자 서비스 센터를 설치하여 투자상담, 구인, 원료제공 등의 정보를 제공하였고, 지방행정당국으로부터 무리한 경비징수를 강요받을 경우에 기업은 그것을 거부할 수 있으며, 지역 또는 국가경제위원회 구제를 신청하는 제도를 마련하였다.

조세상의 혜택도 제공하였는데, 특구 건설과 생산을 위한 생산설비, 부품, 원료 및 특구 기업의 자체 수요로 수입되는 사무용품 등에 대해서는 수입관세가 면제되었다. 경제특구에서 생산한 제품의 수출품 중 과세대상이 되는 제품의 수출관세가 면제되었다. 경제특구 내의 외자기업에게는 일반적으로 적용되는 33%의 기업소득세 대신에 15%의 소득세가 부과되었다. 추가적으로 생산분야에 종사하는 기업에 대해서는 이윤 발생 후 1~2년 간 기업소득세를 면제하고 2~5년 간 감면기간 등의 혜택을 제공하였다. 특구 내 기업에 종사하는 화교 등의 외국인의 소득에 대해서는 개인소득세를 반으로 감세하여 주었다.

토지는 장기 임대 형식으로 공업용 토지 30년, 서비스용 토지 20년, 농업용 토지 20년 등의 기간으로 임대하지만 그 기간은 연장이 가능하였다. 화교 투자사업에 대해서는 5년 간 사용료 전액을 면제하고 다시 3년 간은 50%를 면제해 주고 있으며 첨단 기술 사업에 대해서는 토지 사용료 면제 신청이 가능하였다. 전력, 용수, 통신 서비스의 공급에서도 국유 기업과 동일한 기준으로 요금을 징수하는 특혜를 제공하였다.

고용 및 임금제도 측면에서 경제특구는 최대한 기업이 자율성을 가지고 생산 효율을 높일 수 있도록 허용하였다. 노동자 채용, 노무 관리, 임금 지급 등의 방면에서 시장경제 요소를 적극 도입하여 외국 투자기업이 원하는 노동시장을 형성하였다.

외국인 투자자는 외국은행의 특구 내 지점을 통해 외환의 자유로운 입출금이 가능하였다. 외환거래의 편의를 위하여 외환거래 센터를 선전(1985년), 주하이(1986년), 시아먼(1987년) 등지에 설치하였다. 상품의 수출을 통해 획득한 외환은 전액 기업 내 유보가 가능하였고, 단순 무역업에 종사하는 기업이 획득한 외환의 경우에는 부분적인 외환 유보가 가능하였다. 소득세 납부 후의 처분 자산의 해외 송금도 가능하였다. 특구 내 중국은행은 다른 지역에서와 같이 상부 기관에 일괄적으로 예금을 예치하고 대출 쿼터를 할당 받는 중앙집권적인 관리 방식이 적용되지 않았기 때문에 대출 여력이 있었다. 제2 금융기관이나 증권시장을 특구 내에 허용하였고, 외국 금융기관을 설립할 수 있도록 금융 시장을 개방하여 기업이 필요한 자금을 충분히 확보할 수 있었다.

경제특구 내에 시장경제 요소를 적극 도입하여 외국 투자기업의 경영 환경을 적극 개선하였다. 경제특구 내에서는 시장경제체제를 중심으로 운영된다는 중앙 정부의 방침이 확고하였다. 중국은 사실상 계획경제의 비효율성을 극복하는 시장경제 질서의 도입에 경제특구가 앞장서는 것을 지지하고 있었다. 1980년 계획 경제 체제로 인해 공업 분야에서만 120여 개 항목에 달했던 각종 국가 지령이 경제특구에서는 제외되어 효율적인 생산계획 수립이 가능하게 되었다. 소비재 시장 가격의 경우 식량, 연료 등 소수의 중요 상품을 제외하고는 기업의 자율적인 가격 결정이 이루어졌다. 특구 내 상품 중 자유 시장가격으로 거래되는 비율은 1979년 15%에서 1984년 80%로 급증하였고, 국가가 가격을 결정하는 비중은 1987년이 되면 1.7%에 불과하였

다. 1981년 이후 공장, 주택 및 토지 사용권의 자유로운 매매를 허용하였는데 1987년의 경우 특구 부동산 회사가 매매한 건물의 80%가 개인에게 판매되었다. 계약직 노동자 채용(1982), 주식시장의 설립(1983), 외환조절센터의 설립(1985), 공장장책임제 등의 자본주의적 제도가 도입되었으며, 이들은 곧 국내 다른 지역으로 전파되고 정식 국가 정책으로 채택되었다.

특히 노동 관리 면에서도 시장경제요소를 적극 도입하여 기업이 노동자를 자율적으로 관리 감독하게 하였다. 중국 노동자는 일반적으로 평생 고용, 평등분배 등의 사회주의적 노동 관행에 익숙해져 있어 생산 효율성이 낮았다. 반면 경제특구에서는 자본주의적인 노동관리 장식을 도입하여 노동 생산성을 높일 수 있었기 때문에 노동집약적 산업의 진출에 유리한 조건을 제공하였다. 현지 노동자 채용 시 기업이 직접 공개 모집 방식을 사용하거나 노동자 고용을 중개해 주는 서비스 회사(1989년 선전의 경우 54개 사 존재)를 통해 모집하였다. 선전특구의 경우 1982년부터 신규 노동자를 계약직으로 고용할 수 있도록 허용하였고 3~6개월의 시험 기간을 두었다. 기업의 경영방침에 위반한 경우, 근무 태도나 근무 성적이 나쁜 경우 감봉이나 해고 등의 징계조치를 내릴 수 있었기 때문에 노무 관리를 강화할 수 있었다. 임금지급 방식도 기업이 자율적으로 결정할 수 있었다. 중국은 사회 불안을 막기 위해 인구 이동을 억제하는 호적제도가 있었지만 경제특구로의 노동력 이동은 활발하게 이루어 질 수 있었다. 대량의 타 지역 노동력을 임시로 고용하면서 특구 내 노동력 부족에 따른 임금 상승을 억제하고 기술력을 갖춘 노동자가 타 지역 경제발전에 기여할 수 있었다.

3.3.3 평가 : 결과 및 성공 요인 분석

중국의 경제특구 개발의 성공은, 상기 기술한 바와 같은 중국 정부의 여

러 정책의 효율성과 안정적이고 지속적인 정책 추진에서 나왔다, 이와 더불어 국제 정치 경제적 환경과 지리적 조건을 잘 활용하여 성과를 거둔 것으로 보여진다. 중국의 성공에 대해 구체적으로 다음과 같은 분석이 있다.

<표 3-2> 중국 경제특구의 성공 요인

국제환경	국제분업구조의 기회 포착
	홍콩, 마카오, 대만과의 지리적 인접성
국내경제정책 환경	시장지향적 경제개혁 의지
	국내자본 조달로 인프라 환경 조성
특구 내 투자환경	투자 우대 조치

중국의 경제특구는 당시의 국제정세에서 상당히 효과적인 정책이었다. 특히 외국인 직접 투자의 유치에 관해서는 더욱 그렇다. 1970년대 후반 들어 주변 아시아 신흥 공업국의 산업 구조는 변화의 시기를 맞이하였다. 한국, 대만, 싱가포르, 홍콩 등은 국제적 생산주기를 활용하여 경제발전을 이룰 수 있었다. 특히 한국과 대만은 1960년대와 1970년대에 걸쳐 일본으로부터 사양 섬유산업과 소비용 전자산업을 이전 받아 초기 경제성장을 할 수 있었다. 산업과 기술이전의 창구는 이들 국가가 설치한 투자자유지역으로 대표적으로 한국의 마산수출자유지역과 대만의 까오슝 수출가공구이다.

그러나 1970년대까지 저임금과 노동집약산업을 중심으로 급속 성장을 이루었던 한국, 대만 등에서 외국인 직접 투자가 감소하기 시작했다. 동아시아 신흥공업국은 1970년대 후반에 접어들면서 통화절상, 임금 상승, 선진공업국 간의 무역 마찰문제가 본격 제기됨으로써 산업 구조의 재편국면을 맞이하였다. 신흥공업국의 국제경제환경이 본격적으로 변화한 1970년대 후반에 중국이 경제개방 정책을 본격화 한 것은 적절한 선택이었다. 중국은 저임금 생

산기지로서의 비교 우위가 충분히 발휘될 수 있는 시점에 국제분업 구조에 참여한 것이다.

선전과 중국 광둥성의 개방이 성공할 수 있었던 것은 홍콩이 있었기 때문이다. 홍콩은 이 지역과 지리적으로 인접해 있으며, 광둥어를 사용하고, 생활문화의 동질성 및 자연 혈연상의 공통점이 있었다. 이에 따라 개방 초기에는 광둥성 내에서 주로 홍콩 기업에 의한 위탁가공 및 합작 사업이 주로 이루어졌다. 중국입장에서는 외자유치와 고용증대, 기술이전 효과를 선호했고, 홍콩 측에서는 노동집약산업의 대륙이전을 통한 국제경쟁력 유지가 가능하다는 장점을 높이 평가했다. 물론 홍콩의 진출 초기에는 주로 소규모 위탁가공 방식 위주였다. 홍콩 측에서는 중국에 대한 진출 방법으로 위탁가공 방식을 선호하게 된 배경에는 소규모 자본으로 가능하고, 합영·합작에 비해 경영관리상 중국 측의 규제를 적게 받을 수 있기 때문이었다. 선전 경제특구에 도입된 외자의 국별 구성을 살펴보면, 홍콩, 마카오 계열의 외자가 대부분이다. 1979년부터 1989년 사이에 선전에 도입된 전체 외자가운데 홍콩·마카오가 차지하는 비율은 65%이며 그 뒤로 일본이 15.8%, 미국이 3.6%순이다.

한편 중국 정부 역시 동포 자본의 유치를 위해 적극적인 우대 조치를 실시했다. 중국 정부는 1981년부터 대만과의 교역을 성간 교역으로 간주하여 관세를 폐지했다. 이후 성간 교역에 부과될 수 있는 조절세마저 폐지되었으며, 1983년에는 '대만동포의 경제특구 투자우대조치'를 발표하였고, 88년에는 대만동포투자장려규정을 설치하여 전국적으로 대만의 투자를 유치하였다.

중국 정부의 시장 지향적 경제개혁의지가 확고했다는 점도 성공 요인으로 들 수 있다. 중국정부는 경제특구를 자본주의의 실험 공간으로 인식해 경영자주권과 국제적 경영 관리 방법을 허용했다. 또한 특구 관할 정부에 대해 경제 활동상의 자주권을 부여하여, 자율적으로 경제관리를 위한 규정

및 제도를 제정하고, 일정 규모 이하의 투자계획에 대한 심사 및 허가권과 외화수입 대부분에 대한 관할권을 인정했다.

보다 중요한 것은 특구 내의 경제환경을 시장지향적으로 변화시켰다. 여기서 특히 두 가지가 주목되는데 그것은 자유시장 가격제도의 도입과 노동시장의 허용이다. 먼저 특구 내에 자유시장가격 제도를 도입했다. 경제특구 운영초기부터 중국 정부는 수요와 공급에 의해 가격이 결정되는 시장가격개혁을 추진했다. 1984년 11월부터 식량, 기름 및 돼지고기에 대해서만 최고가격의 한도 내에서 협의 가격이 적용되고 나머지는 모두 시장에서 가격이 결정되도록 했다. 공산품에서는 건축자재가 처음으로 자유시장가격 적용 대상품목으로 선정되었으며, 농산품의 경우 처음에 광동성과 후지안성의 관리가격이 적용되던 110종 가운데서 1979년부터 1980년까지 제1차로 85종이, 1981년과 1982년에 각각 5종과 1종이 자유시장가격 적용품목에 추가되었다. 물론 이런 시장가격 개혁은 상품가격의 급격한 상승을 가져왔고, 상대적으로 높은 인플레이션을 동반하는 부정적인 결과를 가져왔지만, 특구 경제 운영이 시장지향적으로 작동하는 기초를 제공했다.

한편 경제특구에서 노동자의 고용제도 역시 시장지향적으로 변화시켰다. 경제특구에서 노동자의 고용제도는 사회주의 경제의 일반적 고용형태인 고정공제(固定工制)에서 공개모집→지원→시험→선발→고용계약의 절차로 전환되었다. 고용계약제도는 선전특구에서 1980년부터 외국인 투자기업 40개 업체에서 처음으로 실시된 후 국영기업과 집단기업으로 확산·적용되었다. 경제특구에서의 고용계약제의 실시는 당연히 임금제도의 개혁을 가져왔다. 새로운 임금제도는 능력과 기능수준에 임금의 차등을 두는 가변임금제로 대표된다. 직무급에 가변임금이 가산되는 제도는 대부분의 국영기업과 집단기업에서 채택되었다.

국내자본 조달로 인프라 환경 조성했던 점도 경제특구 내에 외국인 투자

유치를 이끌어 내는데 도움을 주었다. 중국의 경제특구인 선전과 주하이
변방봉쇄지역이었기 때문에 개방 초기 사회간접자본은 낙후되어 있었다. 이
에 따라 중국 정부는 전력, 통신을 비롯한 특구의 사회간접자본환경을 조성
하기 위해 막대한 재정 투자를 했다. 선전 경제특구가 1980년에서 1989년까
지 약 26억 달러의 외자를 도입했는데, 그 중에서 차관에 의한 것을 26.7%
이다. 외자도입 가운데 차관의 비율이 낮은 것은 차관을 도입한 시기가 직
접투자를 유치한 시기보다 늦었기 때문이다. 이에 따라 개발초기 단계에서
필요한 자금의 대부분을 중앙정부로부터 지원을 받았다. 5개 중국 경제특구
의 기본 시설을 위한 투자 재원 중 외자가 차지하는 비율은 평균 17.8%에
불과하며, 외자의 비율이 가장 높은 산토크의 경우에도 그 비율은 30%미만
이다. 결국 중국은 대부분 국내재원의 조달을 통해 경제특구의 사회간접자
본 확충을 추진했다고 볼 수 있다.

뿐만 아니라 중국 정부는 외자유치를 위해 다양한 투자우대조치를 실시
했다. 행정상의 특혜로 특구 방문 외국인의 통관절차를 간소화하고, 선전,
하이난의 특구에 무비자체류를 허가했다. 투자임대상의 특혜로 토지의 장기
임대(20년-50년), 토지사용 용도에 따른 세제혜택, 공장위치, 기술도입 등의
기여도에 따른 토지사용 감면 등 조치를 취하는 등 중국은 국제환경을 제대
로 분석하고 이에 맞는 국내경제정책을 채택함으로써 경제특구 개발을 성공
적으로 이끌어 갈 수 있었다.

3.4 상하이 푸둥 경제특구 농업지구 개발 현황과 의의

3.4.1 김정일 국방위원장의 중화인민공화국 비공식 방문

중국 관영 신화사 통신은 2001년 1월 20일 중국공산당중앙위원회(中共中央) 대외연락부 대변인 발표를 통해 장쩌민(江澤民) 중국공산당 중앙위원회 총서기 겸 중화인민공화국 국가주석의 요청에 의해 김정일(金正日) 조선노동당 총서기 겸 국방위원회 위원장은 1월 15일부터 20일까지 중화인민공화국을 비공식 방문하였다고 보도하였다. 방문기간 중 장쩌민 중국공산당 중앙위원회 총서기 겸 중화인민공화국 국가주석과 김정일 조선노동당 총서기 겸 국방위원회 위원장은 인민대회당에서 회담을 가졌으며, 김정일 총서기를 비롯한 조선의 귀빈 수행단을 위한 환영만찬이 펼쳐졌다. 주룽지(朱鎔基) 중국공산당 중앙위원회 정치국 상임위원 겸 국무원 총리는 상하이(上海)에서 김정일 총서기를 만나 만찬에 초대하였으며, 김정일 총서기를 수행하여 상하이 도시계획전시관, 상하이 제너럴모터스(GM)유한공사와 상하이 화홍(華虹) NEC전자유한공사를 방문했다. 황취(黃菊) 중국공산당 중앙위원회 정치국 위원 겸 상하이시 당위원회 서기는 김정일 총서기에게 상하이의 개혁·개방 현황과 발전 과정을 소개하였고, 수행단과 함께 푸둥신구(浦東新區), 상하이벨(貝兒)유한공사, 상하이증권거래소, 상하이바오산(寶山)철강공사, 장장(張江)하이테크단지과 쑤차오(孫橋)현대농업개발구 등을 둘러보았다.

중국과 조선의 양당·양국의 지도자들은 친근하고 우호적인 분위기에서 두 나라의 국내상황에 대해 서로 의견을 교환하여 양국의 관계를 한 걸음 더 발전시켰으며, 아울러 양국의 중요한 국제적 공동관심사에 대해 의견을 교환하여 광범위한 공감대를 형성했다. 쌍방은 중국과 조선의 양당·양국 지도자들이 만나는 전통이 유지되어야 한다고 표명했다. 장쩌민 총서기는

김정일 총서기가 21세기 초를 맞이하여 중국을 방문한 것을 매우 긍정적으로 평가하면서, 이번 방문이 중국과 조선 양당·양국의 관계의 새로운 세기적 발전에 있어서 중요한 의의를 갖는다고 언급하였다. 김정일 총서기는 7개월만에 다시 장쩌민 총서기 등 중국 공산당 지도자들과 만나고, 상하이의 발전상을 직접 확인한 것을 매우 기쁘게 여긴다고 발언하였다. 쌍방은 2000년 5월 중국과 조선의 지도자들이 북경에서 상봉한 이후, 양당·양국의 각 부문이 양당 총서기들이 합의한 내용들을 집행하기 위하여 적극적인 노력을 기울였다고 인정했다. 또한 쌍방은 향후 더 많은 노력을 기울여 양국의 선대 지도자들이 친히 창조하고 길러온 전통적인 우정을 계속 공고히 하고 발전·심화시키며, 양국의 친선 협조관계를 더 높은 수준으로 발전시킬 것을 표명했으며 이것은 양국 인민들의 공동 희망과 근본 이익에 부합하는 것일 뿐만 아니라 이 지역과 더 나아가 세계의 평화, 안정과 번영에 유익한 것이라고 부연하였다.

한편 장쩌민 총서기는 조선 인민이 김정일 총서기를 지도자로 하는 조선노동당의 영도 아래 거듭되는 난관을 극복하고, 경제건설, 남북통일과 대외관계 등의 방면에서 이루어 낸 중대한 발전과 새로운 성과를 축하하고, 조선노동당과 조선 인민이 새로운 세기에 각 방면에서 끊임없이 더 큰 성과를 이루어내기를 축원하였다. 김정일 총서기는 중국, 특히 상하이의 개혁·개방 이후 발생한 천지개벽과 같은⁶⁾ 거대한 변화는 중국 공산당이 실행한 개혁·개방정책이 옳은 것이었음을 충분히 증명한다는 것을 강조하여 지적하였다. 김정일 총서기는 중국 인민이 장쩌민 총서기를 핵심으로 하는 중국 공산당의 영도 아래 제10차 5개년 계획(‘十五’計劃)의 발전 목표를 실현하고 사회주의 현대화 건설을 전면적으로 추진하며 중화의 위업을 진흥시키는 데서 반드시 끊임없이 새로운 업적을 이룩해낼 것을 확신하였다.

6) 중국어 자료 원문의 표현 ‘翻天覆地’를 직역하면 ‘하늘과 땅이 뒤집히는 것 같은’이지만 자연스러운 표현을 위해 “천지개벽과 같은”이라는 표현을 사용하였다.

또한 장쩌민 총서기는 중국은 조선 반도의 가까운 이웃으로 한반도의 평화와 안정을 유지하기 위해 일관된 노력을 기울이고 있음을 지적하였다. 향후에도 남북 쌍방이 관계를 더 개선하고 자주 평화통일을 실현하기 위해서 기울이고 있는 노력을 계속해서 지지할 것이며, 조선과 다른 국가의 관계개선 및 정상화 실현을 환영하고 지원할 것이라고 언급하였다. 김정일 총서기는 이에 대해 사의를 표시하고, 조선 노동당과 정부는 대만문제에 대한 중국의 입장을 지난날과 다름없이 지지할 것을 거듭 표명하였으며 중국이 국가 통일을 실현하는 사업에서 성공할 것을 축원하였다. 김정일 총서기는 장쩌민 총서기가 적당한 시기에 조선을 방문하도록 초청하였으며, 장쩌민 총서기는 흔쾌히 초청을 받아들였다.

3.4.2 상하이 쑤차오(孫橋) 현대농업개발지구

상하이 쑤차오 현대농업개발지구는 1994년 9월 6일 세워졌으며, 상하이 제일의 현대농업개발지구다. 이 개발지구의 건립 취지는 푸둥(浦東)의 일류 농업지역 건설과 도시와 농촌의 일체화 발전을 가속시키고, 상하이 교외와 더 나아가 양쯔강(長江) 유역의 현대농업발전의 모범과 표준지역이 되게 하려는 것이다.

개발지구는 현대 과학기술로 무장한 공업화, 설비화 농업을 기초로 하고, 첨단 과학기술 생물공학(high tech biological engineering)과 설비농업이 연결된 가공공업과 농산물 가공업을 주도적 사업분야로 삼고 있다. 국내상업과 외국무역을 연결하여 생산·가공·판매의 일체화, 농업·과학·관광을 결합한 농업 산업화의 길로 나아가며, 생산의 모범, 확산 보급, 여행과 관광, 과학 보급과 교육 및 수출을 통한 외화 획득의 5대 기능을 발휘하고, 사회적·생태적·경제적 효과 등 세 가지 분야의 통합을 실현한다.

개발 지구의 계획면적은 9.5km²이고, 환양강(川楊河) 남쪽 쑤차오진(孫橋鎮) 경내에 위치하고 있다. 「상하이쑤차오현대농업연합발전유한공사」가 인력과 자본 유입, 경영 개발과 조직 관리를 책임지고 있고, 「푸둥신구(浦東新區)농촌발전국」의 직접적인 관리를 받고 있으며, 등록된 자본금은 1억 5천만 원(중국 화폐 기준)⁷⁾이다. 공사 본부에는 개발관리부, 단지관리부, 재무부, (노동)인사부와 행정사무실이 있으며, 세 개의 자회사⁸⁾와 한 개의 계열사, 세 개의 독립채산 방식의 직속 경영기관이 있다.

「쑤차오현대농업개발구」는 풍부한 천연자원, 편리한 교통, 축적된 과학 역량, 원활한 토지사용 메커니즘을 갖추고 있고, 푸둥신구의 각종 특혜정책 등으로 발전의 혜택을 최대한 누리고 있다. 4년 간의 개발과 건설을 거쳐 기초시설이 거의 구축되었으며, 현대적인 생산설비도 대강의 규모를 갖추어 투자환경이 날로 개선되고 있다. 중국 측은 국내외의 상인들이 개인자본, 합자, 합작, 하청 등의 다양한 방식을 통해 개발지구 건설에 참여하는 것을 열렬히 환영한다고 밝히고 있다.⁹⁾

가. 「상하이쑤차오현대농업개발지구」 기본 개황

「상하이쑤차오현대농업개발지구」는 1994년 9월 6일 상하이시 푸둥신구 관리위원회의 승인을 거쳐 건립되었다. 개발지구는 푸둥신구 와이까오차오(外高橋)보세구, 루자웨이(陸家嘴)금융무역구, 진차오(金橋)수출가공구와 장

7) 본 절에 나오는 모든 금액의 표기 역시 중국 화폐 단위를 사용한 것임을 밝혀둔다.

8) 全資子公司는 지분 100%의 자회사를 의미한다. 영어로는 wholly owned subsidiary이며, 한국어로는 그냥 '자회사'라고 한다.

9) 주 소: 상하이(上海) 푸둥(浦東) 쑤차오진(孫橋鎮) 멘베이로(河北路) 185호

우편번호: 201203

전 화: 86-21-58574770

F A X: 86-21-58574130

E-mail: sudah@public7.sta.net.cn

강(張江)하이테크단지의 뒤를 이어 세워진 다섯 번째 기능중점의 개발지구이며 전국 제일의 현대농업개발지구이고, 도시형 현대농업 개발을 위해 만들어졌다.

개발지구는 푸둥신구 쑤차오진(孫橋鎮) 경내에 세워졌고, 푸둥신구 도시화 지구와 농촌지구의 합류지에 위치한다. 농업 개발용지는 보호를 받고 있으며 계획 개발면적은 9.5km²이다. 개발지구는 국가기구(國集)가 공동으로 경영하는 「상하이쑤차오현대농업연합발전유한공사」가 상인과 자본의 유입, 개발 경영과 조직관리 등의 기능을 담당하고 있으며, 이 공사의 자본금은 1억 5천만 원이다. 공사 본부에는 개발관리부, 단지관리부, (노동)인사부, 재무부, 행정사무실 등의 부문이 설치되어 있으며, 상하이뚜링(都靈)원예유한공사, 뤼링(綠靈)원예공사, 수산특산물공사, 식용버섯계열사(지점), 농산물유통판매센터, 여행관광센터 등 여러 개의 계열사와 직속 경영기관이 부속되어 있다.

개발지구는 5년 간의 공사를 통해 이미 3km²에 가까운 면적이 개발되었는데, 채소, 화초, 식용버섯, 수산특산물, 미생물 복합제제, 영양제란 등의 품목이 개발되어 있다. 이 지역에는 「쑤차오현대농업연합발전유한공사」의 개발과 경영 이외에도, 이미 일본, 대만 및 홍콩과 국내의 국유기업, 공동기업 및 10여 개의 민간 단체가 개발지구에 입주하여 개인투자 혹은 합자, 합작 등을 통해 농업 개발에 참여하고 있다.

개발지구는 농업구조 개발을 잘 수행하면서 동시에 기능적인 개발에도 중점을 두어, 이미 모범적인 생산구조의 확산 보급, 여행과 관광, 과학기술의 보급과 육성, 현대적인 농산물 유통·판매와 대외무역의 기능 등을 비교적 잘 수행하고 있다. 상하이시 유관부분에 의해 공식적으로 “우수농업모범단지”, “과학보급육성기지”, “농촌녹화모범기지”, “농경지수리시설건설모범기지”와 “중심촌건설모범기지” 등으로 확정되었고, 또한 상하이시와 푸둥신구

견학여행의 일대 명승지가 되었다.

「쑤촨오현대농업개발지구」는 장강하이테크단지 바로 옆에 있으며 루자웨이금융무역구(푸둥 중심구)에서는 10km 떨어져 있고, 난푸(南浦), 양푸(楊浦) 및 쉬푸(徐浦) 등 세 개의 다리와 남쪽 선창, 루자웨이(陸家嘴)의 두 개 터널에서는 각각 약 10km쯤 떨어져 있다. 상하이 내부순환선 푸둥 구간에서는 고작 3km 떨어져 있고, 강 건너 포서(浦西)까지는 겨우 20여분이 소요된다. 푸둥 국제공항과는 12km, 와이까오차오(外高橋) 탑수항과는 20km가 떨어져 있다. 계획 중인 철로, 경전철(Light Rail Transit)과 원동대로(遠東大路)는 개발구의 동, 서, 남쪽에서 ‘어깨가 스칠 정도로’ 가까워 교통이 대단히 편리하다. 개발구는 형멘항(橫沔港)과 환양강(川楊河) 바로 옆에 있으며 내륙 하천운수도 매우 편리하다.

개발지구 안은 지세가 평탄하고 토양은 비옥하나 거주 민가는 드물어 푸둥신구에서 드물게 형성된 일대 농경지구 중의 하나이다. 상하이시 농업환경감시기구의 측정에 의하면, 개발지구 내의 오염종합지수와 수소지수(PH值) 평균은 기준범위 내에 해당하여 청정식품 생산조건에 부합한다. 개발지구 내에는 인자방(殷家浜) 등 여러 개의 수로가 있으며, 서쪽으로는 황푸강(黃浦江)과 잇닿아 있고 동쪽으로는 장강(長江)입구와 접해 있어 관개 배수가 편리하다. 지대가 높고 북아열대와 동아시아의 계절풍의 영향을 받아 기후는 온난하고 습기가 많으며 사계절이 뚜렷하다. 연평균 일조량은 2,091시간, 연평균 태양 에너지의 열복사총량은 477.5kJ/cm², 연평균 기온은 15.5℃이며 최고기온은 38℃, 최저기온은 -9.6℃, 일년 중 서리가 내리지 않는 기간은 230일 안팎이며 연평균 강수량은 1087mm, 일년 중 비가 내리는 날은 131일 안팎이다.

개발지구 건립 이후 기초시설 설치가 선행되어 이미 ‘칠통일평’(七通一平)¹⁰⁾이 실현되고, 상수도와 전력사용이 확보되었으며, 체신부문에서는 특별

히 개발지구를 위해 전화통신회로를 가설했고, 300회선의 회선을 확보하였다. 이미 여러 대의 국내·국제 프로그램제어(program control) 전화와 팩시밀리를 설치했다. 개발지구 농업 단지에는 채소가 가득하고 나뭇가지에는 과일이 풍성하며, 연못에는 어패류가 넘치고 저수지에는 연뿌리가 가득하다. 그리고 사계절 꽃향기가 그윽하고 각종 조류가 무리를 지어 다니며, 하늘은 푸르고 물은 맑고 녹지가 일대를 이루는 훌륭한 생태환경을 형성하고 있다.

개발지구는 이미 여러 부류의 인재 100여명을 끌어들이었는데, 그 중 대학과 전문대학 이상의 학력 소지자가 78명, 중급 직함이 21명, 고급 직함이 10명이다. 개발지구는 이미 동재(同濟)대학 등 기관과 합작하여 산학연구기지 혹은 과학기술산업화 중간시험기지¹¹⁾ 등을 세웠고, 그 중에서 채소과학기술산업화 중간시험기지과 “매 묘(畝)당 토지생산액 10,000원(元), 곡식 1000근(斤)” 프로젝트는 이미 실질적으로 시동되고 있다. 이외에도 개발지구는 36명의 국내외 저명한 전문가들을 고문으로 두고 있으며, 강력한 개발 브레인 트러스트(brain trust)를 구성하여 견고한 과학기술역량으로부터 뒷받침을 받고 있다.

토지사용 메커니즘이 원활하여, 「쑤차오현대농업개발지구」에서의 투자와 개발은 개인자본, 합자 혹은 합작이 가능하며, 토지나 생산설비의 임대와 기술주주가 되는 등의 방식을 활용하는 것도 가능하다. 투자개발항목은 푸둥신구 정책의 특혜 전부를 누리게 된다.

10) 칠통(七通)이란 도로, 상수도, 전기, 가스, 통신, 하수도 및 오수처리도의 개통을 의미하며, 일평(一平)은 토지 위의 기존 건축물을 모두 철거하는 것을 의미한다.

11) 中試基地란 일종의 중간단계 시험기지로, 어떤 기술이나 상품을 대형화하기 전에 중간단계에서 미리 모형을 만들어 실험을 해보는 기지를 뜻한다.

나. 쏜차오 현대농업개발지구 기능 개발

「쏜차오현대농업개발지구」 건립 5년 동안 이미 선진적인 생산체제와 각종 서비스시설 등이 투자·건설되었다. 그리고 채소, 과일, 화훼, 수산특산물, 식용균 등 각 분야 200여 개의 품종이 개발되었으며, 농산물 판매망과 판매경로를 개설·확장하는 등의 여러 가지 기능을 비교적 잘 수행해내고 있다.

① 모범적인 생산시설

네덜란드에서 들여온 자동제어 유리온실은 면적이 3.07만 m^2 이다. 이 온실은 무토(無土)재배법, 배합방법을 사용한 시비(施肥), 영양액 살포관개, 인공적인 이산화탄소(CO_2)의 보충, 꿀벌을 통한 수분, 석탄을 태우는 보일러를 통한 열공급, 컴퓨터를 통한 생장요소(=온도·공기·비료·수분 등) 진행의 자동조절·통제와 같은 선진기술과 무한생장형 우량품종을 채택하여 무공해 채소를 생산한다. 프랑스와 네덜란드에서 들여온 공장화 육종시설은 면적이 2.0736만 m^2 이며, 우수한 품질의 채소와 과일, 화훼의 모종을 육성한다.

프랑스에서 8ha의 이중박막 자동공기조절 '자동환기통풍' 온실을 들여와서 채소와 화훼를 생산한다. 30만 m^2 가 넘게 이어진 온실과 커다란 비닐하우스를 세우고, 채소와 신선한 절화(切花)와 화분, 분재와 식용균을 생산한다. 반공장화 수산육종시설을 세웠는데 그 면적은 1.08 m^2 이고, 中華絨螯蟹¹²⁾, 쏜가리, 은붕어, 참새우 등 수산특산물의 치어를 중점적으로 사육시킨다. 식용균 공장화시설을 세웠는데 공장건물이 6000 m^2 이다. 조직배양실과 미생물복합제배양실도 건설했다. 이미 1ha의 국산화 인공지능온실을 세웠고, 3ha의

12) 중국에서 생산되는 개의 일종이므로 그대로 표기한다.

국산화 인공지능온실을 세우고 있다. 따라서 개발지구는 이미 도시현대농업의 모형을 펼치고 있다.

② 확산보급

‘기술을 도입하여 소화·흡수한다’는 기본전략 위에서 국내 관련 과학연구기관 및 대학, 전문대학교 등이 합작을 하여 이미 우한(武漢), 허페이(合肥), 하이먼(海門), 난웨이(南甯) 및 인민해방군농장을 위해 네덜란드 자동제어온실 등을 포함한 6개의 서로 다른 유형의 온실이 건설·설치하였으며, 무토(無土) 재배 등의 기술에 대한 자문과 지도를 돕고 있다.

채소, 화훼, 민물게 등의 종자와 종묘가 이미 주변지구, 상하이 교외와 양쯔강(江), 저장성(浙), 안웨이성(皖), 윈난성(滇), 후베이성(鄂) 등의 성까지 확산·보급되었다.

③ 관광농업

개발지구는 대소회의장, 녹화상영장, 식당, 다실, 매점, 주차장, 공중화장실 및 농산물 슈퍼마켓 등의 시설을 조합하여 건설하였다. 또한 강렬한 전원풍경, 일류생산시설, 선진과학기술, 양질의 농업부산물을 기반으로 하여 그동안 현지조사학습과 견학관광을 온 국내외 손님을 백만 명 가까이 접대하였다. 그 중에는 미국, 일본, 프랑스, 러시아, 싱가포르, 오스트리아 등 20여 개 국가의 영도자들과 상인들이 있었고, 한국의 전·현직 당과 국가 지도자들인 자오스(喬石), 룡이렌(榮毅仁), 황취(黃菊), 리웨이시엔(李貴鮮), 천무화(陳慕華) 그리고 중앙위원회(中央)와 국무원 각 부(部), 위원회(委) 및

사무처(辦), 각 성(省)과 시(市), 자치구의 시찰단, 그리고 수많은 중·고·소 학교 학생들, 기업(企業)과 비영리 사회활동사업(事業)의 관리직원과 생산직원, 기관원, 도시거주민, 전국인민대표대회 대표자, 정치협상회의 위원, 민주당파, 군중단체 「사회단체」 등 사회 각계의 인사들이 현장을 방문하였다.

④ 과학보급과 육성

개발지구는 이미 주변지역과 베이징(北京), 톈진(天津) 등지에서 수 백 명의 현대농업 관리인재를 훈련·양성하고, 행정적인 접대와 견학적 성격의 방문을 통해 각계 인사들 특히, 고·중·소학교 학생들에게 현대 농업과학의 보급 교육을 실시하였다. 그리하여 그들이 해외에 나가보지 않고도 해외에 나가본 것보다 더 우수하게 교육하여, 사상을 해방하고 시야를 넓혀주어 과학기술의 거대한 잠재력을 보게 해주었으며, 중국의 농업기술의 지속적인 안정과 발전에 대한 확신을 가득 안겨주었다.

⑤ 농산물의 유통판매

개발 지구는 자동조절온실의 무공해 채소를 주된 농산물로 삼아 상하이동방TV·라디오(上海東方), 상하이항공(上抗), 시아먼(廈門)항공사와 푸둥국제공항, 화정호텔, 화평호텔, 신금강대주점, 샹그리라호텔 등의 호텔, 마이더룽(麥德龍), 중웨이(中藥), 련화(聯華) 등의 슈퍼마켓에 농수산물을 공급하고 있으며, 그리고 수많은 기관과 단체에서 물품을 주문하고 있어, 시장(市場)의 특별한 주목을 받고 있다.

⑥ 과학기술연구의 집중

개발지구는 자신의 과학기술역량과 국내의 과학연구기관과 대학·전문대학과의 합작에 의존하여 미생물 복합제제의 연구개발, '생물의 병충해 예방치료', '자동제어온실의 여름철 냉방', '호박벌의 국산화', '모체로부터 게알을 떼어내 종자를 인공부화 시키는 것' 등의 프로젝트 연구와 창조에 대한 지원을 확대하면서 커다란 발전을 이루어냈다.

3.5 향후 발전 전망

새 천년을 향해 큰 걸음으로 나아가고 세기와 세기가 만나 인류사회가 지식경영을 맞이하는 시대가 도래한 중요한 시점에서, 푸둥신구의 ‘一江三橋’¹³⁾ 과학기술 회랑지대의 중요한 조직부분과 푸둥신구 농업현대화건설의 인도자인 「쑤차오현대농업개발지구」는 정세 발전의 요구에 따라 사과의 방향을 조절하고, 새로운 기능을 확정하고 있으며, 총체적인 발전목표를 만들어 내고 있다. 또한 유효한 시책을 연구·채택하고 좋은 기회를 붙잡아 도전을 받아들여 빠른 발전을 진행하고 있다.

기능의 확정 : (기술창조, 기술모범, 과학보급과 교육을 포함하는) 과학기술 기능을 충분히 발휘하고, 제품의 기능(무공해 채소제품을 주된 것으로 삼는 생산과 국내상업과 외국 무역)과 농업 여행관광 기능.

총체적 목표 : 과학기술의 혁신을 돌파구로 삼고, 농업과학기술과 인재의 양대 고지 구축을 버팀목으로 삼으며, 우수한 품질의 무공해 “녹색” 농산물을 결정적인 주요 상품으로 삼고, 인력과 자본의 유입 및 다양한 방법의 융자와 연합개발을 수단으로 삼아서 고효율, 첨단기술, 지속적인 발전가능성, 내외무역의 결합, 생산·가공·판매·오락의 상호 연관성 및 1,2,3차 산업이 협조·발전하는 현대도시형 농업단지 건설을 빠르게 추진한다.

형태개발 목표 : 고차원의 시설농업 건설이 주체가 되어 일반적인 시설농업의 기술개조를 선도하며, 구성이 서로 조합되는 서로 다른 수준의 시설농업구역과 생태농업구역을 형성한다. 구체적으로 말하면 여섯 개의 기지를

13) 一江은 장강(張江)하이테크단지를 가리키고, 三橋는 와이까오차오(外高橋)보세구, 진차오(金橋)수출가공구, 쑤차오(孫橋)현대농업개발구를 가리킨다.

세우는 것이다 : (1)농업 하이테크 창조, 부화, 모범기지 ; (2)농산물 정밀가공기지 ; (3)농·공산물 연구제작·개발을 지원하는 하이테크 기지 ; (4)우수한 품질의 농산물 국내판매와 수출을 통한 외화획득 기지 ; (5)현대농업과 학기술 육성과 과학보급·교육기지 ; (6)현대농업 여행·관광·여가활동기지.

농업발전 중점 :

제1산업 : (1)채소, 화훼, 수산특산물 등의 종자·종묘 공정 ; (2)채소, 화훼 재배시설화 ; (3)우수하고 새로운 가축·조류·수산 특산물의 양식 ; (4)농업과 관련된 생물기술 공정

제2산업 : (1)농산물 신선도 유지, 저장 및 정밀가공 ; (2)국산화 인공지능온실의 설계, 설치 및 부속품 가공 ; (3)생물농약, 생물사료 및 생물비료 등 농산물의 연구제조·개발과 가공을 지원.

제3산업 : (1)농산물의 국내외 판매시장 개척 ; (2)농업과학기술 육성과 과학보급교육 기능 확대 ; (3)사회의 현대농업 서비스 요구를 만족시키는 체계 확립 ; (4)현대농업 여행관광·여가활동 기능의 확대.

경제발전목표 : '제10차 5개년 계획' 말기에 「쑤차오농업개발지구」의 고정자본과 투자금의 누계가 10억, 생산액은 20억, 소득세는 2~3억에 이르는 것을 구상하였다.

위에서 서술한 목표를 실현하기 위해서 다음과 같은 과학기술혁신을 추진할 계획이다. 첫째, 기술주식의 가입, 기술합작 혹은 합자 등의 다양한 방법으로 과학연구기관과 대학·전문대학과 관련 경제조직을 초청하여 개발구내에서 새로운 발전주체를 결성하도록 한다. 즉, 농업기술혁신의 커다란 기

반을 세워 공동으로 개발하고 발전한다. 둘째, 공사(公司)에 현존하는 자체적인 과학기술역량과 특별히 초빙한 30여명의 전문가 고문들을 의지하여, 그들의 자주적인 혁신과 컨설턴트 브레인(consultant brain)의 기능을 발휘한다. 셋째, 포스트닥(Post-Doc) 과학연구 사업기지와 귀국유학생 창업단지의 건립허가를 이용하여 수준 높은 인재를 개발지구에 끌어들여 개발·창업을 하며, 개발지구의 과학기술과 인재의 양대 고지를 구축한다. 넷째, 장강(張江)하이테크단지의 확산과 보급을 수용한다. 다섯째, 국내외 선진시설, 기술과 품종을 지속적으로 끌어들인다. 여섯째, 개발지구 업무에 다양한 인재를 계획적으로 모집하고 끌어들인다. 1)창업, 혁신형 인재 : 즉, 프로젝트나 연구성과를 상업화하는 다양한 과학기술형 인재 ; 2)기술(전공)형 인재 : 생물기술, 유전·육종, 식물보호, 화훼(우수한 특산 화훼)의 재배, 원예, 식물영양분석, 채소·화훼의 신선도 유지와 저장, 과일·채소의 가공, 생태농업, 특수한 종자의 수산양식, 시설농업 등 ; 3)관리형 인재 : 외국어, 비서업무, 기업관리, 재산관리, 시장계획과 마케팅, 국제무역 등이다.

제4장 북한의 경제특구 현황 및 향후 전망

4.1 문제제기

남북 정상회담을 앞두고 김정일은 2000년 5월 29일부터 31일까지 북경을 방문하여 중관촌(中關村) 등 여러 산업시설을 돌아보았다. 그리고 2001년 1월 15일부터 20일까지의 중국 방문에서는 상하이에 주로 머물면서 '천지개벽'이라는 표현까지 사용하며 중국의 경제 발전에 관심을 표명했었다. 특히 상하이 푸둥(浦東)지역에서 미국과 일본의 합작기업인 제너럴모터스와 화홍(華虹) NEC 전기회사 등을 방문하여 외국 자본의 유치에 많은 관심을 나타내기도 하였다. 최근 북한은 2001년 9월 학기부터 중국 상하이 지역의 대학에 유학생을 대거 파견했다는 내용의 기사가 한국의 일간지에 보도되었다. 상하이 대학에 북한 유학생 6명이 수학하고 있으며, 모두 인솔자 한 명과 함께 국제기숙사에서 생활하고 있다고 알려졌다. 그리고 통지대(同濟大)에는 30명, 푸단대(復旦大)에는 10명이 유학하고 있으며 이들은 대부분 40~50대의 교수급 중국 국비유학생이라고 한다. 이들 유학생들은 주말에 항저우(杭州), 쑤저우(蘇州)등과 인근 공장을 견학하고 있다고 전해지고 있다. 이와 같이 북한은 선진 경제 기술을 배우기 위해 대외분야에서 적극적인 관계 개선 움직임을 보이고 있다.

이는 북한이 1990년대 이후 국제 고립의 심화와 지속된 식량난, 경제난 등으로 겪었던 체제 위기를 벗어나고자 하는 의도로서, '강성대국 건설'의 기치와 '고난의 행군'으로 북한식의 체제 개혁을 실시하려는 자세의 일환으로 볼 수 있다. 1998년을 지나면서 북한의 경제는 회복되는 추세로 접어들었으며, 2001년도 곡물 생산량도 전년도에 비해 38% 증가한 354만4,000톤으로 1995년 이후 최대 규모를 기록할 것으로 추정되고 있다. 김정일은 2001년에 들어서면서 '새로운 관점'과 '새로운 혁신'이라는 말로 변화를 촉구하고

있다. 따라서 북한이 과거와는 달리 적극적인 개방정책을 채택할지도 모른다는 기대감을 높여주고 있다.

그러나 실제로 북한은 체제 내부 개혁에 대해서는 이전과 다름없이 소극적인 자세를 취하고 있다. 1989년 1990년대에 소련과 동유럽의 사회주의 국가들이 체제 개혁을 단행하면서 시장경제로 급격하게 이행하는 과정에서 공산당이 몰락하고, 동독이 흡수통일 되는 과정도 보았기 때문에 북한은 경제 개혁·개방이 체제 붕괴로 이어질 것을 상당히 두려워하고 있다. 특히 경제적으로 앞서 있는 한국의 존재가 대외개방을 추진함에 있어서 상당히 위협요소로 작용한다고 볼 수 있다. 따라서 북한은 사회주의의 기본틀을 유지하는 가운데 점진적 단계적인 개혁을 추진하는 중국의 사례에 관심을 보이고 있다.

이런 이유에서 현실적으로 북한이 취할 수 있는 대안들 가운데 중국식 모델이 안정적이고 가능성 있는 것으로 보여진다. 특히 이미 북한에서 채택하여 실시한 바 있는 경제특구를 중심으로 한 개방 사례는 북한 정권의 거부감을 줄일 수 있으며, 대외적으로는 사회주의 국가에 대한 투자 불신을 경감시킬 수 있는 모델이 되었다. 경제특구는 국가 내에 일정 지역을 분리하여 제한된 지역에서 대외개방을 추진하는 것이므로, 위험부담이 적고 각종 부작용을 통제하는 데도 효과적이다. 그리고 외자유치라는 목표를 달성하면서도 체제 위협의 가능성을 최소화 할 수 있다. 따라서 북한은 나진·선봉 경제특구뿐만 아니라 뒤이어 설치되는 대외개방 지역들도 경제특구 방식으로 제시할 가능성이 높다.

그러나 중국식 경제특구가 사회주의의 기본틀을 유지하면서 대외개방을 달성하는데 성공하였다고 하더라도 북한이 이를 적용하여 성공적인 결과를 이끌어 내는 것은 쉽지 않다. 특히 과거 10년 동안 추진해 왔던 나진·선봉 경제특구도 중국식 모델을 적용한다고 하였으나 투자 부진으로 별다른 성과

를 거두지 못하였다. 나진·선봉 경제특구는 1999년 이후 새로운 외자도입이 거의 중단되고 이 지역 개발 자체가 후퇴하는 모습을 보였다. 외자 도입 실적이 부진하고 이 지역의 경제발전이 지체되면서, 새로운 외자 유치 전략으로 개성공단을 건설할 계획이 수립되었다. 정상회담 이후 남북 관계의 개선 등 대외환경의 호전으로 외자유치를 획기적으로 증대시키기 위한 새로운 공단 건설 계획이 세워진 것이다.

새로운 공단 건설에서 성과를 거두기 위해서는 10년 동안 추진되어 왔던 나진·선봉 경제특구 개발 과정에서 드러났던 실패 원인들을 철저히 분석하고 규명하여 시행착오를 방지해야 할 것이다. 나진·선봉 경제특구의 실패 원인은 앞으로 이어지는 북한의 경제특구 개발 사업에 상당한 시사점과 새로운 공단에 적용 가능한 성공전략을 제공해 줄 수 있다. 따라서 본 연구는 나진·선봉 경제특구의 개발 과정과 추진 현황, 그 과정에서 북한 당국의 정책 등을 살펴보고, 나진·선봉 경제특구의 결과를 평가하여 문제점과 당면과제를 제시함으로써, 이를 통해 도출된 결과를 토대로 개성 공단 개발에 대한 함의를 찾아보는데 목적이 있다.

4.2 북한의 경제특구 개발의 의의

4.2.1 경제특구 개발의 추진 배경

북한은 경제 건설 기본 이념으로 자립적 민족경제 건설을 채택하고 이를 목표로 경제 건설을 추진해 왔다. 이의 실현을 위하여 생산수단을 국유 또는 협동 소유로 하고 경제는 기본적으로 계획에 의거하여 운영하며 산업 정책에서는 중공업을 우선적으로 발전시키면서 경공업과 농업의 동시 발전 전략을 견지해 왔다. 이러한 자립적 민족경제건설 노선 하에서의 대외경제정책의 기본 이념은, 무역은 국가의 관리, 감독 하에서 수행한다는 것과 자국에서 생산되지 않는 것만을 무역을 통해서 해결한다는 것이었다. 따라서 기본 이념 하에 북한의 무역은 1960년대에는 주로 중국과 소련을 중심으로 한 사회주의 국가들과의 무역이 주를 이루고 있었다. 1969년도 북한 무역은 구 소련 47.1%, 중국 15.9%, 여타 사회주의권과의 무역이 9.7%, 서방 진영과의 무역이 27.3%를 차지하고 있다.

그러나 1970년대 중반의 세계 경제 불황으로 인한 북한의 주요 수출품인 비철금속 가격의 하락과 6개년 계획 조기달성 운동의 후유증으로 인한 북한 경제의 침체로 1974년~1977년은 연평균 6.3%의 성장에 머물렀다. 이 시기 특이한 점은 서방 자본주의 국가와의 무역이 급증했다는 사실이다. 북한의 수출은 1960년대에 소련과 중국이 압도적인 비중을 차지하고 있었으나 1970년대에 들어서서 북한이 대서방권무역을 확대함에 따라 일본 및 OECD등의 대서방선진국 수출이 크게 증가했다. 그리고 이 시기 북한이 서방자본주의 국가로부터 도입한 차관규모는 사회주의 국가로부터 도입한 차관규모를 상회했다. 이러한 서방자본주의 국가로부터의 수입과 차관도입의 급격한 증가는 1970년대 후반에 들어서서 25억 달러라고 하는 누적채무문제를 발생시키

게 되었다. 국가별로 보면 일본에 대한 적자가 제일 큰데, 1972년 이후 무역 적자가 지속적으로 누적되어 북한의 대일 채무가 약 800억 엔에 이르게 되었고, 결국 1976년에 북한은 일본에 채무상환연기를 요청하게 되었고 일본은 1976년, 1979년, 1983년의 세 차례에 걸쳐 채무 상환을 연기해 주었다.

1978년부터 1984년까지 추진된 제2차 7개년 계획으로, 1980년대 전반 수출입 증대가 어려웠던 북한의 무역은 1985년부터 증가추세로 돌아섰다. 이것은 제 3차 7개년 계획에도 그대로 반영되었다. 즉, 1980년대 이후 북한은 심화된 경제난의 해결을 위해 외국자본과 기술을 도입할 수밖에 없는 상황이 되었다. 중공업 우선 정책과 이로 인한 농업·경공업의 무시, 대외무역의 경시 및 자립적 폐쇄경제의 지나친 강조는 북한 경제가 1970년대까지의 양적 경제성장 이후 질적 발전으로 전환하는 데 구조적 결함으로 작용했다. 경제적 위기의 가장 단적인 형태는 에너지난, 생필품난, 식량난, 외화난의 만성화로 드러나게 되었다. 특히 사회주의권의 붕괴와 이로 인한 우호적 경제환경의 파탄은 서방 국가로부터 자본과 기술을 도입해야 하는 불가피한 상황을 제공했다.

1984년 1월의 최고인민회의 제7기 제3회의에서는 ‘남남협력과 대외경제 사업을 강화하고 무역을 한층 더 발전시키기 위하여’라는 결정을 채택하고 5~6년 이내에 사회주의 제국과의 무역을 현재보다 10배로 증가시킨다는 구체적인 목표를 설정하였다. 과거 2년에 걸친 선진국으로부터의 설비도입이 채무누적이라는 결과를 초래했기 때문에 차기계획부터는 중국과 소련의 협력을 요청해야 했다. 당시 소련으로서는 동북아시아에 대한 영향력을 강화할 필요가 있었다. 1984년 5~6월 김일성이 소련과 동구 사회주의 국가들을 방문했고 1985년에는 소련과의 무역경제협력협정이 체결되었다. 그리고 중국과도 1986년 새로운 무역협정을 체결했다. 또한 남남협력과 제3차 7개년 계획은 우호적인 자본주의 국가들과의 경제관계를 발전시켜 나갈 것도 명확

히 했다. 그러나 차기 계획 실시에 필요한 협력이 중국과 소련으로부터 충족되었기 때문에 서방자본주의에 대한 비중은 미미했다. 이 시기 북한의 수출입에 있어서 소련이 차지하는 비율은 크게 증대했다. 그 중에서도 소련으로부터 수입이 급격히 증가해 그 비율이 1985년 48%에서 1988년 57.7%로 늘어났다. 무역적자총액은 1985년의 5.1억 달러에서 1988년에는 11.8억 달러로 증가했다. 그 가운데에서 소련에 대한 적자가 1985년의 3억 달러에서 1988년에는 8.6억 달러로, 중국에 대한 적자는 0.4억 달러에서 1.7억 달러로 급격히 증가했다.

이 시기 북한의 대외경제정책의 전환으로서 1984년 9월 제정한 합영법을 들 수 있다. 합영법의 제정은 외화의 제약을 받지 않고서 자본주의 국가들을 포함한 외국의 자본과 기술의 도입에 의해 산업의 발전을 추진한다는 정책이다. 이러한 정책은 북한이 이미 자립적 민족경제를 구축했다는 인식에 의해 정당화되었다. 이렇게 북한은 합영법을 제정하여 해외 투자 기금을 유치하려 하였으나 1990년까지의 외자유치계약이 1억5천만 달러에 불과하였다. 그나마 대부분의 기업이 열악한 투자 환경, 북한 정부의 과도한 간섭, 채산성 악화 등의 이유로 철수하는 등 북한의 외자 유치는 많은 어려움을 겪고 있었다. 이에 북한은 '특구 없는 경제 개방'이 한계를 가질 수밖에 없음을 인식하게 되었다. 북한의 '합영법'은 사회주의국가의 일반적 경로와 달리 특정지역에서 시장경제 원리를 전면적으로 실시하는 특구방식을 거부하고 전국 각지에 합영사업을 분산시켜 이를 당의 통제와 사회주의 계획경제의 틀에 묶어 두려는 의도로 실시된 것이었다. 여전히 북한은 무역에 있어서 사회주의권 국가들을 최우선으로 한다는 방침을 따르고 있는 남남협조였고, 합영법 이외에 서방자본을 유인할 만한 법적 제도적 장치 역시 미비했으며 북한 스스로도 본격적인 개방의욕과 추진력이 미흡했다.

이 시기 이전까지의 북한은 자립적 민족 경제 건설의 목표 하에 사회주

의 국가들과의 국제 분업까지도 거부해 왔었다. 이 때문에 사회주의국가 경제협력의 중심을 종래의 무상원조에서 국제분업으로 바꾸어 온 소련의 협력을 얻기가 힘들어졌다. 이에 북한은 소련 등과의 경제협력을 강화해 가는 과정에서 새로운 논리가 필요했다. 1984년 『근로자』의 「사회주의제국과의 경제기술적 협력과 교류를 강화하는 것은 우리 당의 일관된 방침」이라는 논문에서는 “경제합작에는 일정 부분품 생산을 전문화해서 호상교류하는 방법”이 있다고 하는가 하면, 1985년 『근로자』의 「대외경제사업을 강화하는 것은 사회주의 경제 건설의 중요한 요구」에서는 “경제합작은 국가간 기계설비, 기술, 원료, 자재, 반제품, 토지, 노동력 등을 서로 결합해서 생산을 진행시키는 국제적 분업의 하나의 형태이다. 경제합작의 주요 목적은 합작대상국의 발달된 기술을 도입하고 유리한 생산 요소를 이용해 효과적인 생산을 조직하는 것이다.”라고 논하고 있다. 이러한 사고는 소련으로부터 기계, 자재 등을 사들여와서 북한의 노동력을 활용해 제품을 완성시켜 다시 소련에 수출하는 방식의 국제분업을 활성화시켰다.

그러나 당시 국제정치에서의 신냉전 상황과 소련과의 경협 확대 및 중국의 과감한 개혁 추진에 대한 불안감 등은 북한으로 하여금 서방자본의 유입을 덜 매력적인 것으로 만들었다. 그 결과 북한의 합영사업은 일부 조총련 계열과의 이른바 ‘조조합영’에만 국한되고 이 역시도 1990년대 들어서는 호지부지됨으로써 북한은 악화되는 경제위기 극복을 위해 새로운 형태의 개방 방식이 요구되었다. 합영법 발표 이후 1992년 7월까지 계약 체결된 140건 가운데 116건의 1억 5천만 달러가 조총련 동포가 투자한 사업이고 조업 중인 66건 가운데 85%인 56건이 총련기업들이었다. 그나마 모란봉합영회사와 같은 대표적인 합영기업을 제외하고는 실제 운영이 부진했으며 결국 조조합영사업은 1989년 말부터 정책 노선을 전환하여 1990년대 들어오면서 북한은 나진·선봉특구를 통한 외자유치에 주력하게 되었다.

4.2.2 나진·선봉 경제특구의 설치

1980년대 말, 소련 고르바초프 정권은 페레스트로이카와 신사고외교를 추진했고, 이는 동구의 여러 국가들에 개혁의 단초를 제공했다. 한반도에 있어서도 소련은 1988년에 수립된 노태우 정권과 경제적 관계뿐만 아니라 정치적인 관계도 수립했다. 그리고 소련은 자국의 경제 무역 개혁의 일환으로서 북한에 대해 종래의 우호가격과 구상무역에 의한 청산거래방식에서 교환 가능한 통화, 국제가격에 의거한 방식으로 변경할 것을 통고했다. 따라서 북한과 소련은 1990년 11월에 새 무역 협정을 체결하고 새로운 방식으로 무역을 실시하였다. 무역체제개혁을 진행 중인 중국도 소련과 마찬가지로 종래의 현금결제 방식을 수반하지 않는 국가간 구상무역 대신에 국제 가격에 의한 경화결제 방식으로 전환할 것을 요구했고 1987년에 체결된 장기 무역 협정이 끝나는 1992년 1월에 새로운 협정을 체결했다.

이러한 국제 환경의 변화에 대한 북한의 반응은 1988년 6월에 대외경제 위원장에 임명된 김달현의 1989년 9월 발표한 논문에서 볼 수 있다. 이 논문에서는 동남아시아, 중동 지역에서의 시장 개혁의 필요성을 강조함과 동시에 북한에 우호적인 경우에 한한다는 전제조건을 철폐하고 자본주의 제국과의 무역을 발전시켜 세계시장으로 진출을 추구한다고 하는 적극적인 방침도 표명했다. 이 논문은 동구 사회주의 국가들이 격동하는 가운데 천안문 사건 이후 보수화의 움직임을 보이고 있는 중국에 대한 북한의 기대감과 사회주의 시장을 대체할 수 있는 새로운 시장을 찾을 수밖에 없다는 현실적인 인식이 들어 있다. 당초 북한은 중국 및 소련과의 경제관계 유지에 노력해왔다. 소련으로부터는 신무역 방식과의 교환조건으로 원유 등의 중요 물자에 대한 공급을 약속받았다. 하지만 이러한 노력은 소련 연방의 해체와 이를 승계한 러시아의 경제 악화로 인해 실현되지 못했다. 따라서 중국에 대

한 기대와 의존이 더욱 증가하게 된 것이다. 1990년 11월에 원조 협정이 체결되고 신무역협정 체결 때에도 구체적인 원조조건의 약속을 받아내었을 뿐 아니라 신방식의 적용도 일시 유보시켰다. 그러나 이 와중에서 중국은 1992년 9월 한국과 국교수립을 했다.

이러한 대외관계의 변화는 북한의 무역동향에서 쉽게 찾아볼 수 있다. 1988년을 정점으로 해서 북한의 무역은 1990년까지 연평균 3.3%씩 줄어들어 1990년에는 45.6억 달러에 머물렀다. 특히 수입의 감소가 현저해 같은 기간 5.1%씩 감소해 27.4억 달러에 머물렀다. 한편 수출도 같은 기간 0.4%씩 감소해 18.2억 달러에 불과했다. 무역적자 폭은 9.2억 달러로 축소되었다. 1991년의 무역은 26억 달러로서 1990년에 비해 43%가 감소했다. 그 가운데 수출은 8.8억 달러로서 51.6%가 감소했고 수입은 17.1억 달러로서 37.6%가 감소했다. 특히 대소련 무역은 수출이 61.2%, 수입이 72.4%나 각각 감소함으로써 북한의 수출입 감소의 최대 요인으로 작용했다. 1990년대 들어와 북한의 교역실적이 부진한 원인은 대소련 교역의 급격한 감소, 루블화의 평가절하, 소련 시장의 붕괴를 대체할 시장의 개척에 실패하였기 때문이다. 북한 무역에 큰 타격을 가져온 이러한 사회주의 붕괴와 세계냉전종식이라는 변화는, 앞에서도 지적한 바와 같이 북한으로 하여금 새로운 경제협력대상국가를 선택해야 하고 새로운 세계 질서에 동참해야만 하는 부담을 주었다.

소련과의 신무역 발효 후인 1991년 4월에 발표된 한수길 북한 무역부부장의 「대외무역의 발전은 경제건설에 있어서 절실한 요구」라는 『근로자』에 실린 논문은, 국제정세의 변화가 북한의 대외경제관계에 상당한 영향을 미치고 있다는 인식에 기초하고 있다. 이 논문에서는 사회주의 체국에 대한 언급은 하지 않으면서 대신에 아시아 각 국과 서구 자본주의 국가들간의 경제교류의 확산을 지적하고 세계 시장에서 인기가 높고 부가가치가 높은 수출품을 대량으로 생산할 것을 제안했다. 이것은 아시아의 경제 성장을

평가하는 것일 뿐만 아니라 이제는 세계 시장을 상대로 할 수밖에 없다는 현실적인 대외인식으로의 전환이라고 여겨진다.

아시아에 있다는 지리적 이점을 살리면서 세계 시장에의 진출을 추구하기 위하여 고안한 것인 중국과 소련과의 국경지대에 위치한 두만강 유역의 나진·선봉 자유경제무역지대의 설치이다. 북한은 1991년부터 함경북도 나진·선봉지역을 자유경제무역지대(1999년 경제무역지대로 개편)로 지정하고, 이 지역을 중계무역항과 수출가공구로서 활용한다는 일종의 경제특구 정책을 실시하여 외자유치를 추진하였다. 김정우 당시 대외경제사업부 부부장은 두만강 개발 문제를 협의하기 위해 평양을 방문한 UNDP 조사단과의 간담회에서 경제특구의 구상은 이미 1988년부터 시작되었다고 밝히고 있다. 1984년에는 명백히 부정되어 온 경제특구가 1988년에 검토된 것은 1980년대의 북한의 외자유치 실적 미비, 종래의 대중동원 방식에 의한 경제 건설의 한계, 중국의 대외개방정책의 성공과 북한에 대한 장려, 1980년대 후반의 가공 수출 성과에 대한 긍정적인 평가 등이 복합적으로 작용한 결과이다. 물론 경제특구 설립의 직접적인 요인은 1991년에 실시된 소련의 무역방식변경이라고 할 수 있다.

특구 설치와 관련해 북한은 외자 유치를 위해 일본과 같은 자본주의 국가, 한국과의 관계 개선을 추구하기 시작했다. 일본과는 1991년 1월에 국교 정상화교섭을 정식으로 개시했다. 그리고 이와 관련해 전쟁배상금 문제가 큰 이슈로 등장했다. 그러나 북한의 핵보유문제로 인해 교섭의 진전이 순탄치 않았다. 한국과도 1989년부터 간접무역을 하기 시작했다. 또한 경제협력을 둘러싼 인적 교류가 활기를 띠기 시작하면서 그 범위도 단순한 수출입에서 위탁가공으로 확대되었다.

4.3 나진·선봉 경제특구 개발의 현황과 정책

4.3.1 추진 현황

가. 지리적 조건

나진·선봉지구는 두만강 하류의 서쪽 연안 북위 42° 05' ~43° , 동경 130° 07' ~130° 45' 사이에 위치하고 있다. 이 지역은 두만강을 사이에 두고 중국, 러시아를 연결하는 접경지대이다. 나진·선봉 경제특구의 총면적은 746km²이다. 그 가운데서 농경지 101km²(13.5%), 임야 508km²(68%), 수역토지 97km²(13%), 주거지 14km²(2%), 그리고 기타 토지가 7km²(1%)이다. 총 면적 가운데서 농업 및 산림 지역이 80% 이상으로 압도적 비중을 차지한다. 이 지역은 동해안의 제일 북쪽 끝에 자리잡고 있는 북부지대이고 산지지형이 우세하지만 전반적으로 그리 높지 않은 산들로 되어 있다. 또한 서부의 산간지대로부터 동부의 두만강으로 가면서 지형은 점차 낮아서 평탄한 벌판을 이루고 있다. 총 토지면적 가운데에서 20° 미만의 경사도를 가진 개발지역 면적은 약 200km²이다.

나진·선봉지역은 바다를 끼고 길게 펼쳐져 있다. 이 지역은 동북단인 우암으로부터 150km의 해안선을 따라 동해와 연결되어 있으며 만입부를 많이 가지고 있다. 나진 앞바다에는 대초도, 소초도와 같은 섬이 있어서 자연 방파제의 역할을 한다. 나진·선봉지역에는 공업용수와 주민생활용수를 확보할 수 있는 수자원도 풍부하다. 두만강 수자원 42억 m³와 그 밖의 중소하천들의 수자원 2억 m³을 합하면 총 44억 m³의 수자원이 있다.

그 뿐 아니라 나진·선봉지역에는 개발 이용 가능한 자원이 많다. 개발 지역과 그 인접지역에는 철광석과 석탄, 마그네사이트, 수정, 도자기 원료

등 지하자원과 산림자원이 많다. 특히 이 지역은 바다와 호수를 낀 곳으로서 수산자원이 풍부하다. 모래미역과 백합, 굴, 새우는 이 지방의 명산물로 널리 알려져 있다.

나진·선봉지역의 연평균 기온은 6.3%, 1월 평균 기온은 -8.8℃, 8월 평균 기온은 20.9℃이다. 이 지역의 연평균 강수량은 770mm이며 연중 강수량이 가장 많은 달은 6월과 7월이고 가장 적은 달은 1월과 2월이다. 한해 강수일수는 102일이며 강수일수가 가장 많은 달은 6,7,8월이다. 눈이 내리는 시기는 11월 초부터 4월 중순까지이며 가장 빠른 시기는 10월 중순부터 3월말까지이다.

나진·선봉지역의 인구는 약 14만 명이며 개발지대주민들의 일반지식수준은 비교적 높다. 이 지역 내에 인민학교가 30여 개, 고등중학교가 40여 개 있으며 취학률은 100%이다. 지역주민들 중 문맹자는 없으며 모두 일반지식과 기초지식을 가지고 있다. 이 지역 내에는 농업전문학교, 조선전문학교, 화학전문학교와 해운대학 등이 있고 근로하면서 배우는 공장대학들도 여러 개 있다. 주민의 지역별 구성을 보면 나진지구는 70%가 노동자, 약 20%가 사무원, 협동농민이 10%정도이다. 선봉지구는 오래 전부터 국영종합농장으로 발전하여 왔기 때문에 주민의 절반 이상이 농업 노동자이며 사무원, 관리원은 약 17%를 차지한다. 나진 지구에는 공업부문배치의 특성으로 보아 조선부문과 운수부문에 종사하는 노동자들이 많다.

그리고 이 지역에는 전력공업, 원유화학공업, 선박공업, 경공업 공장들이 있다. 승리화학연합기업소는 원유가공공업기업소로 원유를 처리하여 여러 가지 원유가공제품을 생산하고 있다. 기업소의 연간원유처리능력은 200만 톤이다. 선박 수리공장, 차수리공장 등도 있다.

나. 개발계획

1993년 북한의 대외경제협력추진위원회가 입안한 ‘나진·선봉지대 국토 건설 총계획’에 따르면, 이 지역을 동북아의 국제적인 화물중계기지, 수출가공기지, 관광과 금융업기지의 기능을 가진 중계형 수출가공지대로 발전시키기 위해 3단계로 나누어 개발할 계획이었다. 제1단계(1993~1995년)에서는 이 지역을 국제화물중계기지로 육성하기 위한 철도, 도로, 항만 등의 인프라 시설을 정비하고 투자환경을 조성하며, 제2단계(1996~2000년)에서는 수출주도형 제조업에 외국인 투자를 본격 유치하고, 제3단계(2001~2010년)에는 중계무역, 수출가공, 금융 등의 기능을 종합적으로 수행하는 국제교류의 거점으로 육성한다는 것이었다. 이러한 단계별 목표에 따라 북한은 중국, 러시아와의 도로 및 철도의 신설과 연결, 나진지역 공단의 집중 개발, 나진, 선봉, 청진항의 연간 하역 능력 2000만 톤 이상 확장, 고속도로의 건설, 용상·관곡 공단의 건설 등을 우선 중점 프로젝트로 선정하였다.

그러나 당초 2010년까지 3단계로 설정된 자유경제무역지대 개발 계획 가운데 1995년에 완료된 1단계에서 중점 건설대상인 사회간접자본 건설이 극히 일부만이 완료되었거나 진행 중에 있고 1995년 말까지 실질적으로 투자된 금액이 630만 달러에 불과하게 되자 북한 당국은 계획을 수정하여 당면 단계와 전망단계, 즉 2단계로 계획을 재조정하였다. 재조정안의 내용은 제1단계인 2000년까지 인프라 확충에 주력하면서 국제화물중계기지 및 수출가공기지 건설과 관광기지개발에 역점을 두고, 다음 단계인 2001년-2010년까지 중계무역과 수출가공, 관광 및 금융기능을 종합적으로 수행하는 국제교류 거점으로 육성한다는 것이었다. 이를 표로 정리해 보면 다음과 같다.

<표 4-1> 나진·선봉 지대 개발 목표와 중점 프로젝트

시기	개발 중점	중점프로젝트
1993~ 2000년	국제화물 중계를 위한 인프라 정비와 수출주도형 가공업 육성	<ul style="list-style-type: none"> · 나진, 선봉, 청진항 확장 · 중국, 러시아 접속 철도 및 도로 건설 · 선봉 비행장, 나진 통신센터, 무창저수지 건설, 선봉화력 발전소 확장, 나진호텔 건설, 관광지 개발, 공단 건설(신흥, 동명, 창평, 청계, 백학) · 중국, 러시아 접속철도 및 고속도로 건설 · 선봉 비행장 확장, 위성통신지구국 및 분국 건설 · 녹야 저수지 건설 · 나진·선봉 화력발전소 확장 및 신설 · 나진 국제 호텔, 선봉 국제호텔, 무역센터 건설 · 관광지 개발 · 공단 확장(신흥, 백학) 및 개발(웅상, 관곡) · 후방 부문(야채, 축산, 수산 기지) 건설
2001~ 2010년	종합적인 국제교류 거점 도시 건설	<ul style="list-style-type: none"> · 항만 확장 · 철로 복선화 및 직선화, 고속도로 및 북부순환도로 건설 · 자동통신 분국 및 광케이블 건설 · 웅상국제호텔, 두만강 국제호텔 건설 · 금송, 낙생 저수지 건설 · 공단 확장(관곡, 웅상) 및 개발(후창, 홍의) · 후방부문(야채, 축산, 원양어업기지)확장 및 건설

자료 : 북한대의경제협력 위원회, 『나진·선봉 지구자유무역경제지대 현 실태와 전망에 대하여』, 1992.4; 『황금의 삼각주, 나진·선봉』, 1993.5; 『황금의 삼각주, 나진·선봉 투자대상 안내』, 1993.10 ; 박정동, 『북한의 경제특구』, 1997. p.75 재인용

다. 추진 현황

개발 계획을 수정하였음에도 불구하고 북한의 국내 정세에 대한 불안감, 인프라 시설의 미비, 중국이나 러시아, 베트남에 비해 별로 좋지 않은 투자 환경으로 인해 이 지역에 대한 외국인 투자 실적은 규모나 건수 면에서 여

전히 부진했다. 이에 북한 당국은 1996년 UNDP의 도움으로 1996년 7월 도쿄에서 투자촉진세미나를 개최하고 투자설명회를 가졌다. 이 당시 김일성 대학의 김수용 교수가 밝힌 바에 의하면 1996년 6월 말까지 나진·선봉지구에 대한 투자계약 건수는 49건으로 계약금액은 3억 5천만 달러에 이르나 실제로 이행되고 있는 것은 22건으로 3,400만 달러에 불과하였다.

또한 1997년 6월 북한은 나진·선봉 경제특구의 개발을 촉진하기 위해 원정리 자유시장의 운영, 자영업 허용, 환율 현실화 등의 조치를 단행하여 시장경제요소를 일부 수용하였으며 자본주의 경제관리기법의 습득을 위해 경제연구단 시찰단도 호주, 싱가포르 등 서방 국가에 파견한 바 있다. 그러나 UNDP의 보고에 따르면 1997년 말까지 이 지역에 투자된 금액은 8,733만 달러로서 두만강 개발 계획에 의한 동북아 전체 투자유치면에서 10%의 비중만을 차지하고 있다고 한다. 투자된 내용도 대부분 도로, 철도, 항만 등 인프라 부문과 운수·호텔·은행 등 서비스 부문에 압도적으로 집중되었고 제조업 투자는 극히 미미한 실적을 나타내었다. 즉 북한의 투자 여건이 생산, 가공, 판매를 중심으로 하는 제조업 중심이 될 수 없는 열악한 상황임을 말해 준다.

나진·선봉지구에 투자하고 있는 나라도 대부분 중국 화교 자본 위주인데, 97년 말 현재 실행 투자건수 면에서 중국자본의 비중이 55.8%, 홍콩 자본이 10.4%이므로 화교자본이 합하여 66.2%를 차지하고 있으며 그 다음 일본 자본이 20.8%, 영국 자본이 3.4%, 네덜란드 자본이 2.6%등의 형태를 보이고 있다. 이는 나진·선봉지구에 진출한 기업들이 주로 화교기본과 조총련 기업들로서 서방선진국가들의 진출이 거의 이루어지지 않고 있음을 보여주는 것이다.

4.3.2 북한 당국의 정책

1991년 나진선봉 자유경제무역지대 설치를 시작으로 북한에서는 외자를 유치하기 위한 법령과 경제특구 관련 법령이 제·개정되어 발표되었다. 1984년의 합영법만으로는 외국자본 유치를 위한 법제도가 불완전했으나 나진선봉 자유무역지대 이후 공포된 법령들은 외국인투자를 위한 법체계를 갖추었다. 1992년 10월 「외국인투자법」, 「합작법」, 「외국인기업법」 등 3개 법 제정 이후 1998년까지 19개 법규와 43개 투자관련규정이 제정 또는 개정되었다. 북한의 투자유치법은 총괄적 기본법 성격을 갖는 1992년 제정한 「외국인투자법」이 있고 투자기업의 형태에 따라 1994년 「합영법」, 1992년 「합작법」, 1992년 「외국인기업법」과 각각의 시행규정이 있으며 외국투자은행의 설립 및 운영과 관련하여 1993년 「외국투자은행법」과 기타 투자관련 법령으로서 「외국투자기업 및 외국인세금법」, 「외화관리법」, 「토지임대법」, 「세관법」 등과 각 종 시행규정들이 있다. 또한 경제특구로서의 자유경제무역지대에 관해서는 특별법으로 1993년 제정한 「자유경제무역지대법」과 지대관리와 관련된 규정들이 있고 세부적인 관련 규정들이 마련되어 있다.

북한의 외자유치 및 특구 법규는 1998년 김정일의 공식 등장 이후 다시 일부내용이 개정되고 일부 법규가 새로 제정되었다. 최근의 외자유치 관련 법규 개정 및 제정은 1998년 헌법 개정으로 법체계의 전반적 변화, 즉 정무원의 내각으로의 개편과 지방행정경제위원회의 소멸, 대외경제협력추진위원회의 폐지라는 정부조직 변화를 반영하면서 동시에 김정일 체제하의 외자유치 정책을 가늠해 볼 수 있는 것이다. 1999년 2월 최고인민회의 상임위원회 정령으로 개정된 외국인 투자관련 법규는 「외국인투자법」, 「라진선봉경제무역지대법」, 「외국인기업법」, 「합작법」, 「합영법」, 「외국투자기업

및 외국인세금법, 「외화관리」, 「외국투자은행법」, 「토지임대법」 등 외자유치제도의 뼈대가 되는 9개 법률과 「외국인투자기업 노동규정」, 「외국인투자기업 등록규정」, 「외국인투자기업 명칭제정규」, 「라진선봉 경제무역지대 통계규정」, 「라진선봉경제무역지대 중계집임자대리업무규정」 등을 포함한 5개 규정이다. 1998년 김정일 체제 확립 이후 북한은 「대외경제중재법」, 「인민경제계획법」, 「저작권법」, 「가공무역법」, 「갑문법」 등을 새로 제정해 외자유치와 대외경제 관련 법 제도를 정비했다.

최근의 외자관련법 개정은, 헌법개정의 내용과 중앙정부의 지도·관리를 강화 등 실용적인 측면에서 일정한 개선조치를 포함하고 있다. 외국인투자의 범위에서 개정 전 법규는 '공화국 영역밖에 거주하고 있는 조선동포'의 투자도 포함했던 반면, 이번 법개정에서는 따로 '해외조선동포투자'로 분리하여 별도의 해당법률로 규정하였다. 외국인투자 대상 지역을 기본적으로는 나진·선봉지역으로만 한정하고, 나진선봉 이외에도 경제특구의 창설 가능성을 열어 두었던 일반적 범주의 「자유경제무역지대법」이 「라진·선봉 경제무역지대법」으로 변경되었다. 외국인투자에 대한 중앙지도기관의 관리를 강화하여 종전의 '중앙대외경제기관'이 '중앙무역지도기관'으로 수정되었고, 과거 자유경제무역지대에서 일정투자금액의 외국인투자기업에 대한 설립 승인을 당국이 보유하고 있던 것을 개정법에서는 중앙무역지도기관의 권한으로 명시했다. 외국인투자에서의 실용적인 측면의 개정도 눈에 띄는데, 북한 내 외국기업도 소득이 있으면 외국투자기업으로 인정해주고 100% 외국인 단독투자기업의 업종 추가 및 변경도 가능해졌으며 노동력 채용 시 북한 담당기관과 계약을 해야만 하는 강제규정이 임의규정으로 완화되었고, 최대 초과근무시간 상한선이 삭제되고 임금 산정기준에서도 유연성을 보이고 있다. 최근 외자법규 개정은 결론적으로 북한이 사회주의계획경제 원칙을 고

수하면서도, 동포투자와 남한투자를 장려하고 외국인 투자에 대해서도 실익을 보장해주는 입장에서 대외경제관계를 조정하고 있음을 의미한다. 1998년 이후 새롭게 공포된 「대외경제중재법」, 「인민경제계획법」, 「저작권법」, 「가공무역법」, 「갑문법」 등도 기본 취지는 국가기관의 지도통제를 강화하면서 동시에 외자유치를 위한 노력의 일환으로 해석될 수 있다. 북한 당국이 이 지역 내에서 외국인 투자기업에게 제공한 혜택을 구체적으로 살펴보면, 기업 소득세의 경우 일반 지역은 25%이지만 자유경제무역지대는 14%, 투자장려부문은 10%를 적용하고 있었다. 소득세 감면 혜택으로는 장려부문 및 지대 내 제조업 3년 면제 후 2년 동안 50% 감면된다. 지대 내의 서비스업은 1년 면제 후 2년 동안 50%감면이고 지대 내 총 투자액 6천만 원 이상 되는 하부구조 건설부문에 대해서는 4년 면제 후 3년 50%감면 혜택을 주었다. 월 200천 원(약 930달러)이하의 개인소득세에 대해서는 면세, 재투자하여 5년 이상 운영 시 소득세액 50% 환급, 하부구조 건설부문은 100% 환급의 혜택을 제공하였다. 그리고 자유무역지대 내에서는 세관신고의 의무도 면제하였다.

<표 4-2> 북한의 경제특구와 비특구지역 간의 차이

구분	비교항목	경제특구지역	비경제특구지역
시장 경제 원리의 부분적 도입	기업경영 활동	기업관리와 경영방식의 자유로운 선택권 보장	선택권 제한
	상품 가격 설정	판매자와 구매자 합의로 결정 (대중 필수품 제외)	국제시장가격, 국가가격제 정기관 가격에 준거
	토지임대	입찰, 경매방법도 다양	협상방법만 가능
	외환 거래	외국투자가등은 지정장소에서 외화유가증권 거래 가능	허용 안됨
우대 조치 부여	투자 유형	외국인기업도 가능	합영, 합작만 가능
	은행 설립	외국 은행, 외국 은행지점도 가능	합영은행만 가능
	사무소 설치	상주대표설치사무소 설치 가능	규정 없음
	보험 사업	외국투자가, 외국기업도 가능	국가보험기관만 가능
	외국인 출입	초청장소지자 무사증 출입	사증소지
	최저월 노임	160원	220원
	토지 사용료	10년 이내 범위에서 감면 또는 면제	10년 이내 범위에서 감면 또는 면제(장려부문만)
	외화 반출입	외화 현금, 유가증권의 자유 반출입 허용	반출제한
	부과 세율	특혜세율 (기업소득세 14%, 기타소득 10%)	일반세율(기업소득세 25%, 기타 소득세 20%)
	세금 감면	· 기업소득세: 생산부문, 6천만 원 이상 사회간접자본부문 봉사부문 면제 및 감면 · 재산세: 건물 5년 면제 · 거래세: 봉사부문 50% 감면	해당사항 감면 없음
관세 부과	특혜관세율(관세면제 또는 감면)	보통관세율(무역협정시 특 혜관세율 적용)	
정경분리 원칙의 부분적 천명	항만 출입	자유무역항은 선박, 선원의 국적과 무관하게 자유로운 입출항 보장	출입제한 가능
	출입국 절차	공화국영역 밖에 거주하는 조선동포의 출입국절차 간소화	해당할 절차

자료 : kotra 자료 정리

4.4 나진·선봉 경제특구의 평가

4.4.1 나진·선봉 경제특구 개발의 결과

가. 나진·선봉 경제특구의 성격

북한의 경제특구는 여러 가지 요소가 혼합되어 있어서 그 성격 규정이 쉽지 않다. 먼저 과세면을 보게 되면, 특구는 세금이 없는 지역이 아니다. 조세 면에서의 우대 조치로는 기업소득세는 14%(일반 지역의 경우 25%), 이익이 발생한 시점으로부터 3년 간은 면세, 그리고 그 후 2년 간은 50% 감세이다. 인프라 정비, 경쟁력 있는 수출 기업, 첨단 기술 기업과 같은 특별장려분야에 대한 투자는 세율과 감세기간을 더욱 우대한다. 토지임대료, 건축비, 인건비, 전기세, 수도세, 통신비도 기업가에게 유리하도록 설정한다. 토지는 최고 50년 간의 토지사용권을 임차한다. 임차기간 중 토지의 전부 혹은 일부의 양도나 상속도 가능하다. 관세도 자유경제무역지대에서는 가공수출을 목적으로 지대 안에 들여오는 상품, 생산과 경영에 필요한 물자와 생산한 수출 상품, 투자가에 필요한 일정한 양의 사무용품과 생활용품, 지대 건설에 필요한 물자, 통과하는 다른 나라의 무역 화물에 대해서는 면제한다. 그러나 다른 나라로부터 자유경제무역지대 안에 상품을 팔기 위하여 들여오는 경유와 자유경제무역지대 안에서 생산되었거나 수입한 상품을 북한의 다른 지역에 팔기 위하여 상품을 내가는 경우는 면제규정에서 제외된다. 그리고 외국 투자 기업이 지대 안에서 생산한 상품을 수출하지 않고 지대 안에 판매하는 경우에는 그 상품생산에 쓰인 수입원료와 부분품에 대한 관세를 물어야 한다. 경제특구에서는 외국에서 수입하는 원료뿐만 아니라 국내원료도 대량으로 사용하고 있다는 것을 고려하면 자유항과도 다르고 경제특구에 있는 각종 산업의 성격으로 보면 수출가공구와도 다르다. 왜냐하면 경제특

구에는 제조업이 아닌 상업이나 주택, 관광업 등도 영업이 가능하고 도로나 전력 등의 공공사업에 대한 투자도 허용되어 있기 때문이다.

북한의 경제특구 내에서 기업의 합법적인 이윤과 그 외의 수입, 기업 청산 후의 잔여자금은 국외송금이 가능하다. 외국인투자가의 자본과 재산은 국유화되거나 몰수되지 않을 뿐만 아니라 외국투자기업의 운영상의 비밀도 유지된다. 중계무역의 화물수송에 유리한 조건의 정비의 일환으로, 외국 선박의 자유무역항출입을 자유화하고, 자유무역항에 보세창고와 보세가공구를 설치했다. 항만의 화물취급료와 철도, 도로의 통과료를 타국보다 싸게 하였고 외국 기업의 투자신청 허가 제도에 대해서는 소규모의 경우, 지방의 행정기관에 권한을 부여하였다. 그리고 외국인의 출입국에 대해 무비자제도를 실시한다고 하였다.

이상을 종합해서 보면 북한의 경제특구는 조건이 맞는 일정지역을 한정해서 국내의 다른 지역에 비해 자유로운 관리체제로 운영하고, 합영에서부터 단독경영에 이르기까지 각종 경영형태의 외국기업과 경제협력을 하며 기업종도 공업, 농업, 목축업, 어업, 상업, 주택, 관광, 금융, 보험 등 다양한 분야에 걸쳐 있는 종합경제개발지역이라고 할 수 있다.

나. 나진·선봉 경제특구 개발의 결과

동북아의 국제적 화물중계기지과 수출가공기지 및 관광금융업 등 복합적 서비스 기지로 발전시킨다는 계획을 안고 1991년 경제특구로 선포된 나진·선봉지대는 10년이 지난 현재 예상했던 수준의 외자유치에 실패한 것으로 평가된다. 1997년 12월말까지 외국인투자 계약체결실적 7억 5085만 달러, 실제 집행규모는 5792만 달러에 이르렀고 1998년 현재 약 8억 달러의 계약에 실제 투자는 약 10%인 8800만 달러에 그치고 있으며 1999년 이후로는 신규 투자 계약이 거의 이루어지지 않고 있다.

외자의 주요투자분야는 통신, 호텔, 운수, 건설, 관광 등 사회인프라와 서비스 분야에 집중되어 있고 수출가공을 위한 제조업 분야는 극히 미미했다. 투자국가별로는 1998년 중반까지 중국 기업이 63개 사로 전체 기업 113개사의 56%이더라도 투자액은 전체의 20% 내외에 불과하고, 홍콩의 경우 엠페리그룹을 포함하여 기업의 수는 전체의 10% 미만이지만 투자액은 전체의 35%를 차지하고 있으며, 일본은 약 20개 사가 관광호텔, 음식, 수산물 가공, 목재가공 등에 총 1000만 달러를 투자했다. 대표적인 투자실적으로는 태국 록슬리사와의 국제통신사업, 2000년 10월의 홍콩 엠페리 그룹이 건설한 호텔, 홍콩 타이슨 사가 투자한 나진 호텔, 일본 협자철공소(協磁鐵工所)의 비파관광호텔 등 대형사업이 있고 이외에는 대부분 주로 중국 연변지역의 중소기업이 중심이 되는 소규모 사업이 주를 이루고 있다.

그러나 1999년 이후 투자 감소 추세로 접어들었던 나진·선봉 경제특구에 통신 사업 부문에서만 성과를 거두고 있다. 태국의 록슬리(Roxley)사의 자회사인 록스팩(Loxpac)사는 1995년도에 나진·선봉지역에서 30년 간 독점적으로 전화사업권을 얻은 바 있다. 록스팩 사는 북한 전화 사업에 지금까지 15백만 달러를 투자했으며 2000년 11월 당시 월 100,000달러의 매출을 올리고 있었다. 록스팩 사는 나진·선봉에서의 전화사업을 위해 북한 당국과 공동으로 North East Asia Telephone and Telecommunication Co.(NEAT&T)라는 이름의 회사를 설립하였으며, 현재 이 회사를 통해 전화 사업을 운영하고 있는 중이다. 이 회사는 전화선 공급, 유료 전화, 컴퓨터 네트워크 등의 서비스를 공급하고 있으며 이미 구축된 15,000개의 회선 중 10,000개의 회선에 가입자를 확보한 상태이다. 이 회사의 Suroj Lamsam 부사장은 평양은 나진시보다 10배나 인구가 많아 사업 전망이 밝을 것으로 예상하고, 평양까지 진출할 의사를 밝힌 바 있다.

<표 4-3> 1997년 말 현재 나진·선봉 자유무역지대의 업종별 외자유치
(단위 : 백만 달러, %)

구분	금액	비율	구분	금액	비율
농림수산업	270.0	4.7	건설 서비스업	5,322.3	91.9
· 농업	6.3	0.1	· 통신	1,000.0	17.3
· 임업	65.1	1.1	· 호텔	819.4	14.1
· 수산업	198.6	3.4	· 건설·부동산	815.0	14.1
제조업	199.7	3.4	· 금융	760.0	13.1
· 식품가공	11.5	0.2	· 운수	654.3	11.3
· 요업	61.2	1.1	· 관광·서비스	441.7	7.6
· 석유가공	74.5	1.3	· 유통·소매	112.6	1.9
· 섬유가공	0.0	0.0	· 무역	69.3	1.2
· 수송기기	2.0	0.0	· 기타	650.0	11.2
· 기타	50.5	0.9			
합계				5,792.0	100.0

자료 : 북한 대외경제협력추진위원회 (1998. 8)

<표 4-4> 나진·선봉 자유무역지대 국별 투자 건수
(단위 : 만 달러)

구분	1993	1994	1995	1996	1997	합계	
중국	계약	0	0	2,496.7	21,457.5	3,765.4	28,169.3
	실행	0	0	416.1	560.0	352.2	1,328.3
일본	계약	0	200.0	316.8	7,056.7	248.4	7,821.9
	실행	0	200.0	69.6	263.8	5.3	538.7
홍콩	계약	0	0	8,104.0	22,700.0	1,050.0	31,854.0
	실행	0	0	849.4	318.0	677.4	1,844.8
영국	계약	0	0	2,000.0	0	0	2,000.0
	실행	0	0	34.2	0	-	34.2
네덜란드	계약	0	0	1,500.0	35.5	0	1,535.5
	실행	0	0	750.0	35.5	0	785.5

자료 : KOTRA, 『북한뉴스레터』, 1998년 10월호

4.4.2 문제점

나진·선봉지역은 중국과 유사한 형태의 경제특구 정책을 실시하였지만, 실제로는 매우 불리한 초기 조건을 가지고 있었다. 첫째, 정치적으로 김일성식 사회주의 경제건설노선이 지속되었기 때문에 개혁 개방에 대해 매우 소극적이었다. 김일성은 경제 위기가 본격화된 1990년대 초까지도 그전까지 추구해 온 북한식 사회주의 경제건설 노선이 기본적으로 옳았음을 전제된 상황에서 대안을 모색하였다. 나진·선봉지역의 경우처럼, 일정 지역에만 한정하는 경제특구의 경우에는 개발하고자하는 의지가 적극적이어서 외자유치를 위한 투자설명회가 독일, 홍콩, 일본 등 10여 개국에서 수십 차례 개최되었고 현지에서도 투자포럼이 개최되기는 하였다. 그러나 1994년 김일성 사후의 권력 승계 과정에서도 김일성은 자신의 권력 기반과 정통성을 김일성 유훈통치의 계승에 두었기 때문에 체제의 적극 개혁은 불가능하였다.

둘째, 특구 내에서 가격경쟁력을 확보할 수 있을 만큼의 저임노동력이 풍부하지 못했다. 저임노동력이 존재하기는 하지만 경제 전체적으로 노동력이 잉여상태는 아니었다. 북한은 1993년 당시 농업부문의 인구 비율이 전체 인구의 30% 정도로 농업 비중이 크지 않았다. 협동 농장 내부의 노동력도 부족한 실정이었기 때문에 농업 노동력이 공업 분야로 대량 이전되는 형태로 성장의 원동력이 마련되기는 사실상 불가능하였다.

셋째, 북한은 국가 규모가 작고, 체제 위기를 극복하기 위해 중앙집권적인 통제를 더욱 강화하였기 때문에 분권화 실험이 힘들었다. 북한은 국가 규모가 작기 때문에 일부 지역의 실험적인 시도가 곧 국가 전체로 파급되기 쉽고, 이를 차단하기 위해 노력하면 할수록 대외 개방 정책 추진이 어려워지는 문제가 있다. 또한 북한은 전 사회가 중앙집권적인 계획경제 하에서 긴밀히 연계되어 있기 때문에 부분적인 실험이 체제위협으로 이어지는 것에

대해 매우 큰 우려를 나타내었다. 나진·선봉지역에 실험적인 개혁 개방 정책을 실시하고도 이런 자본주의적인 요소가 다른 지역에 전파되지 않도록 하기 위해서 통제 강화에 더 큰 노력을 기울이고 있었다. 이에 따라 최근 경제특구의 운영이 더욱 경직적이고 제한되면서 외국 투자의 유입이 정체되고 있다. 또한 김정일은 김일성 사후 권력 승계 과정에서 군대를 전면으로 내세우면서 중앙집권적인 통제를 더욱 강화하였다.

넷째, 대외적으로 미국, 일본과의 긴장관계가 조성되고, 투자 여력을 가진 우호적인 집단도 부족하였다. 1990년대 들어오면서 사회주의권 시장의 소멸과 중국의 경화결제 요구 등으로 인해 이들 지역과의 경제 교류가 급격히 위축되었다. 최근 들어 다소 호전되기는 하였지만, 오랜 기간 미국이나 일본과 핵 문제, 미사일 문제 등으로 적대적인 관계에 놓여 있었기 때문에 긴장 관계가 조성되었다. 1988년 이후 테러지정 등을 포함한 각종 경제제재조치를 당하고 있다는 사실은 수출가공구로서의 투자매력이 그만큼 줄어들었다는 것을 의미한다. 북한은 외국 투자 자금을 일본 조총련계나 중국 연변 지역의 자금에 의존해야 했으나 이들의 투자 여력은 크지 않았다. 1996년과 1998년의 나진·선봉 투자 설명회에 남한 대표단 파견이 무산된 것에서 보여지듯이 정치적인 이유로 남한 기업의 투자가 배제되었다.

다섯째, 북한은 내부 자원이 고갈된 상황으로 내수 시장을 기대할 수가 없었다. 북한은 외부에서 강력한 지원이 있지 않는 한, 자체적으로는 성장의 원동력을 마련할 수 없는 상황이다. 따라서 구매력을 갖춘 내수 시장을 거의 기대하기 힘든 상황에 더하여 미국의 경제제재로 인한 제 3국 수출 여건도 불리했었다. 이 역시 외국 투자가의 투자 의욕을 저하시키는 원인이 되었다.

<표 4-5> 북한 경제특구 초기 여건

구분		초기 여건
경제적 조건	경제 체제	· 사회주의적 계획경제체제
	경제 규모-분권화 실험 여부	· 폐쇄적 소규모경제 · 국가 규모가 작아 실험의 영향 확대 우려 · 전사회가 계획 경제의 영향
	발전 수준	· 공업중심의 중진국 경제
	노동력	· 중국에 비해 저임 잉여 노동력이 풍부하지 못함
	내수시장	· 내수 시장은 기대하기 힘든 상황
비경제적 조건	정치 체제	· 유일독재체제
	리더쉽	· 강력한 1인 지배체제
	정치환경	· 김일성 노선의 지속
	대외 환경	· 체제위협 요소 존재 · 미-일 등과 적대적 관계 형성 · 한국 자본의 배제
	문화적 전통	· 유교적·봉건적 문화
개혁·개방 관점		부정적

그 뿐만 아니라 불리한 초기여건 이외에도 투자환경을 조성하기 위한 정책을 제대로 펴지 못하였다. 첫째, 나진·선봉지역은 주변이 모두 낙후된 고립지역으로 투자매력이 현저히 떨어졌다. 그리고 국내경제와의 연관관계가 사실상 단절된 고립된 주변 지역이었다. 이 지역은 교통이 불편하고 기간시설이나 내수시장이 매우 부족했다. 당초 중국, 러시아와 함께 UNDP등 국제기구의 자금을 투입하여 두만강지역 개발계획(TREDP: Tumen Regional Economic Development Project)을 추진하여 발전의 기반을 마련할 계획이었다. 그러나 이 계획이 별다른 성과를 거두지 못하면서 나진·선봉의 외자유치의 실적도 저조하였다. 나진선봉을 특구로 지정했던 경제성의 기초는 UNDP의 주도로 추진된 두만강지역 개발계획이었으나 논의만 무성한 채 주

변국의 적극성 결여와 일본의 비협조 및 투자재원 마련의 어려움으로 인해 일지부진했던 점도 개발 부진의 한 요인이 되었다.

둘째, 나진·선봉의 개발이나 외자 유치에 대한 구체적인 프로그램이나 일관적 정책 추진이 없었다. 나진·선봉 개발은 1991년 시작된 이후 1994년까지는 투자관련 정책이 별다른 변화를 보이지 않았다. 1995년 이후 2년여의 기간동안 외자유치를 위한 적극적인 정책 변화의 움직임을 보였으나 그 후 개방 정책이 다시 후퇴하였다. 북한이 원하는 외자유치 업종이 각종 인프라 건설부터 중공업 등 전 분야에 망라되어 있어 구체적인 우선 업종이 명확하지 않았다. 이에 따라 현재 외국 투자자본의 대부분이 통신 등 사회간접자본과 호텔 건설에 집중되어 있는 반면, 제조업의 비중은 5%에도 미치지 못하는 불균형을 보였다. 투자가들은 제조업의 경우 제품의 판로가 확보되지 못하였으며 전력이나 원료 등의 공급이 원활하게 이루어지지 못할 것으로 예상했기 때문이다.

셋째, 북한은 내부 자원의 한계로 나진·선봉지역의 사회간접자본 확충에 국내 자본을 투입하는데 매우 소극적이었다. 나진·선봉 건설의 초기 단계에는 법 제도적 기반이 전무하고 핵비확산조약(NPT) 탈퇴 및 미사일 문제 등에 따라 긴장 관계 조성으로 외자유치가 사실상 불가능한 상황이었다. 즉 기업의 해외투자 대상에서 가장 우선적으로 고려하는 국가신용도, 투자대상국의 정치 경제적 안정성이라는 측면에서도 북한은 불리한 위치에 있었다. 1995년 이후 나진·선봉 건설이 김일성 유훈사업이라는 위상을 차지하면서 북한 내부자원 동원이 시작되었다. 이에 따라 1995년 1996년 사이에 1억 5000만 달러 정도의 국내자금을 동원하고 관련 법 제도 정비를 서둘렀었다. 그러나 1997년 이후에는 국내 자본의 동원력이 떨어져 투자가 이루어지지 않고 있으며 개발 계획이 오히려 후퇴하고 있다. 이 지역의 기존 사회간접자본은 워낙 낙후된 실정으로 이 정도 소규모 자본 투입으로는 투자환경

을 개선하기가 사실상 불가능한 상황이다. 나진·선봉지역 내 철도의 예만 들더라도 낙후된 터널이나 교량 수리, 낙석 방지 시설 설치 등의 비용만 4,500만 달러 이상이 들어갈 것으로 예상되었다.

북한은 사회간접자본 시설을 외국 투자자본에 전적으로 의존하였기 때문에 투자환경 조성이 더욱 늦어지게 되었다. 북한은 내부 자금의 한계로 외자를 도입하여 나진·선봉을 개발하고자 하였다. 1998년까지 이 지역 호텔의 80% 이상이 외국 자본에 의해 건설되었다. 또한 나진항 비료 중계장은 조총련에서, 나진항 하역설비는 중국 연변의 현통 그룹에서, 도로망 건설은 홍콩의 타이슨 사가 맡고 있었다. 통신시스템은 태국의 록슬리 그룹이 2,100달러를 투자하여 지분의 70%를 가지고 있었는데 향후 30년 간 독점권을 가지고 있었다. 그러나 사회간접자본은 자본의 회수기간이 길고 위험부담이 높은 반면 수익성이 낮기 때문에 민간기업들이 투자하기 어렵다. 저개발국의 사회간접자본 건설을 위한 IBRD, ADB등의 국제금융기관의 자금지원도 북한이 이들 기구에 정식으로 가입되어 있지 않기 때문에 기대하기 힘든 실정이다.

넷째, 북한은 나진·선봉지역을 국내 다른 지역과 철저히 차단하고 타 지역 국내기업의 진출을 금지하고 있다. 북한은 이 지역의 자본주의 요소가 타 지역으로 전파되는 것을 철저히 차단하기 위해 특구 지정 단계부터 국내경제와의 연계 가능성이 배제된 지역을 선택하였다. 1995년 이 지역에 투자된 국내 자본 중 상당 부분이 나진·선봉의 외곽을 둘러싸는 철조망 공사에 사용되었다는 사실은 중국의 경우 많은 경제특구에 외부 경계선이 없었다는 것과 대조를 이루었다. 또한 북한 당국은 타 지역 북한기업의 특구 내 진출이나 경영에 제약을 가하고 있다. 외국 기업이 북한측 합영 파트너를 선택할 경우에도 북한 당국이 지정하는 복수의 파트너 중에서만 설정하도록 규정되어 있었다. 이로 인해 북한 측 파트너와 기업경영에 관한 사고방식의

차이로 마찰이 적지 않은 것으로 알려져 있었다. 원칙적으로 북한이 나진·선봉지역 밖의 북한 기업에 위탁 가공을 할 수 있는 길은 터놓았으나 이에 대한 시행규정이 제정되지 않아 절차와 방법이 명확하지 않았다.

북한 당국의 미시정책 역시 별다른 효과를 거두지 못했다. 북한이 제시했던 각종 특혜정책은 별다른 투자유인을 제공하고 있지 못하거나, 실제 투자과정과 기업 운영과정에서 규정과 달리 잘 지켜지고 있지 못했고, 은연중에 부과된 정치적 규제와 제약으로 기업의 경영환경은 매우 열악했다. 행정 절차의 처리시한이 있기는 하지만 사실상 유명무실하고, 관련 법규정에 구체성과 투명성이 결여되어 있다. 예를 들어 나진·선봉지역에 들어오는 외국인에게 초청장만 있으면 무비자제도를 실시한다는 원칙이 있지만, 사실상 이 지역으로 직접 들어가는 통로가 없기 때문에 북한 외교 및 영사대표부에서 발급한 비자를 가져야만 출입이 가능한 실정이었다. 나진·선봉의 담당 행정기관은 독자적인 운영이 거의 불가능하였기 때문에 문제 해결을 위해서는 북한 중앙 정부의 지시를 받아야 했다. 따라서 담당행정기관과의 협상과정이 매우 힘들고 시간이 많이 걸렸다.

<표 4-6> 북한 정부의 경제특구 정책 평가

정책	구체 사항 평가
거시정책	<ul style="list-style-type: none"> · 낙후되고 고립된 지역-여타 지역과 철저히 차단 · 구체적이고 일관된 정책 추진 부족 · 국내자본 투입의 한계로 외자에 의존
미시정책	<ul style="list-style-type: none"> · 특혜 정책의 구체성 부족과 이행 미비 · 시장경제 요소의 도입 제한 · 노동자 관리의 제약

조세 면에서 나진·선봉의 기업 소득세를 다른 지역(25%)에 비해 낮은 14%수준으로, 생산 부문의 경우 이윤 발생 후 3년 간의 면제와 다시 2년 간의 50% 감면 등의 특혜 조치를 제시하였다. 가공수출을 목적으로 수입되는 상품, 생산에 필요한 원료, 생산된 수출에 대해서는 관세를 면제하였다. 전체적으로 중국 경제특구보다 나은 혜택을 제공할 수 있도록 짜여져 있으나 조세에 관련된 구체적인 법조항이 불투명하고 행정절차가 까다로운 것으로 알려져 있다. 나진·선봉지역의 토지는 개발이 안 된 상황인데 이에 대한 개발비용까지 투자 기업이 지불해야 하기 때문에 다른 지역에 비해 임대 가격이 훨씬 높은 상황이다. 중국 연변 지역의 제조업 토지 사용 비용은 17~20달러/m²인 반면, 나진·선봉지역에서는 실질적으로 35~40달러/m²를 지불해야 했다. 또한 나진·선봉지역에서는 사회주의적인 노동자 관리 제도가 지속되고 있기 때문에 외국투자기업이 노무관리의 자율성을 확보하기가 어렵다.

북한은 외환이 매우 부족한 상황으로 외환거래에 대해 엄격한 통제를 하고 있다. 외국 기업의 외환 송금도 제한되며, 북한원을 경영수입으로 할 경우 이윤의 70%까지만 외화로 전환이 가능하다는 제약을 두고 있었다. 나진·선봉지역 내에서는 외국 금융기관의 설립을 허용하여 수출입 관리나 투자자금의 조달의 편의를 제공할 것을 시도하였다. 그러나 1999년 ING 은행의 철수 결정으로 외자 유치에 지장이 생겼다. 둘째, 경제특구 내에서도 시장경제 요소의 도입이 상당히 제한되고 있다. 북한은 이 지역에 외국 투자 기업을 유치하기 위해서 시장경제 요소의 도입이 필요하다는 사실은 인식하고 있어서 광고 활동 허용 등의 조치를 취하기도 하였다. 그러나 시장 경제 요소는 극히 제한된 범위에서 물품이나 외환거래가 허용되는 수준에 머물렀다. 최근에는 체제 단속을 강화하면서 시장경제 요소를 제거하고 있으며 개방 정책이 전체적으로 후퇴하고 있다.

최근 미사일 문제 등으로 대외관계가 경색되고 금강산 관광 사업이 시작되면서 소규모 개방으로도 외화를 획득할 수 있게 되면서 시장경제 요소가 빠르게 진행되고 있었다. 그러나 1998년 이후 북한 당국의 통제에서 벗어나 자유로운 상품과 외환 거래가 허용되었던 원정리 국제자유시장에 대해서 다시 통제를 강화하여 거래를 제한하였다. 또한 상업광고에 대한 엄격한 제한 조치를 시행하고 기존의 입간판들을 제거하는 조치를 취했다. 체제 단속을 강화하면서 경제 관료를 대신하여 군 관료를 대거 경제 관련 부서에 배치하여 경제운영이 더욱 경직적이 되었다. 북한 대외개방의 핵심실무 라인이었던 김정우 대외경제협력 추진위원장 등이 실각하였고, 나진·선봉의 대외경제협력추진위원회의 부위원장도 기존의 10명에서 3명으로 대폭 축소하였다. 1999년부터 자유경제무역지대라는 정식 명칭에서 '자유'라는 단어를 삭제한 것도 북한의 대외개방 의지가 오히려 후퇴한 것으로 해석할 수 있다.

노동관리 측면에서의 외국 투자기업에게 노동력 관리의 자율성이 부여되지 못했다. 북한의 나진·선봉지역의 최저 임금은 160원(76달러)으로 이는 중국의 훈춘(48달러), 이나 러시아의 나홋카(67달러), 베트남(40달러)보다 높다. 나진·선봉지역의 노동자 채용은 국가의 노동력 중계기관에 의해 이루어지고 기업의 직접 모집은 불가능하다. 외국인 종업원의 채용 시에도 당국과 합의하도록 규정하고 있어 노동력 관리의 자율성이 지극히 제한되고 있다. 직업 동맹 조직의 활동 보장, 각종 사회보장 제도의 제공, 노동 시간 연장 시 직업동맹과의 합의, 노동 조건 보장 등의 규정이 적용된다. 노동자를 해고하기 위해서는 노동력 중계기관 및 기업의 직업동맹 조직과 협의해야 하기 때문에 노무 관리를 강화하기가 어렵다. 임금 지급 방식도 노동자에게 직접 지불되는 방식이 아니기 때문에 보너스를 통한 유인 제공의 가능성도 제약된다. 타 지역 노동자의 유입이 철저히 통제되어 있고, 이 지역 노동자에 대해서도 사상 통제를 엄격하게 하는 등, 정치 안보 논리가 경제논리를 압도하고 있다.

4.5 시사점

북한 당국의 일관된 정책 추진 부족으로 나진·선봉지역의 외자 도입 실적은 부진하였고 이 지역의 경제발전이 지체되면서, 새로운 외자 유치 전략으로 개성공단을 건설할 계획이 수립되었다. 나진·선봉은 1999년 이후 새로운 외자도입이 거의 중단되고 이 지역의 개발 자체가 후퇴하는 모습을 보였다. 따라서 정상회담 이후 남북 관계의 개선 등 대외환경의 호전으로 외자유치를 획기적으로 증대시키기 위한 새로운 공단 건설 계획이 세워진 것이다. 새로운 경제특구 건설에 대해서 신의주, 해주 등의 지역의 설정 가능성이 검토되었으나 김정일이 전격적으로 개성을 경제특구로 지정할 것을 약속하였다. 2000년 8월에는 북경에서 북한의 아·태평화위원회와 한국의 현대가 '개성경제지구 및 관광사업 합의서'를 발표함으로써 개성공단 건설이 공식화되었다. 당초 사업 계획에 따르면 2008년까지 2,000만 평의 사업부지에 공단과 배후 신도시를 완성한다는 계획이었다. 개성시 판문군 평화리 일대에 800만평의 공단과 1200만평의 배후 신도시 건설이 계획되었다. 전체 사업부지 2000만평 가운데 2001년 9월까지 우선 1단계로 100만평의 시험공단을 완성하여 경공업 위주 산업을 유치한다는 계획이다. 2008년까지 3단계로 기계, 전자 및 첨단산업 공단과 배후 신도시 건설을 완성한다는 계획이다.

개성은 기존의 나진·선봉보다는 비교적 발달된 서해안 지역에 위치하고 남북한 수도의 중간에 위치한다는 지리·경제적 차별성과 북한 당국이 아닌 남한의 민간 기업에 의해서 조성된다는 주체의 차별성이 있다. 그리고 남북한 경제교류나 사회간접자본의 이용, 대외 교역 측면에서의 장점을 가지고 있다. 이에 따라 개성 경제특구 사업이 본격화될 경우 기존의 위탁가공 위주의 대북 사업이 직접 투자 중심으로 전환 될 가능성도 있다. 따라서 개성

경제특구가 나진·선봉의 경우와 같이 실패를 하지 않기 위해서는 투자환경을 획기적으로 개선하여 외자를 유치할 수 있는 확실한 경쟁력을 확보해야 할 것이다.

이와 같이 경제특구가 성공을 거두기 위해서는 외자를 유치할 수 있는 경쟁력을 확보해야 한다. 현재 북한의 투자환경은 투자 위험의 정도나 사회간접 자본, 투자 관련 제도 등의 전반적인 측면에서 중국이나 동남아 국가들에 비해 열악한 상황이라는 점을 파악하고, 외국 투자기업에게 경제적, 비경제적인 차원에서 북한에 투자할 수 있는 유인을 제공해야만 외자 유치가 가능하다는 점을 인식해야 한다.

저임노동력 공급이나 북한 내수 시장의 뒷받침이 없는 상황은 여전히 성장의 원동력을 마련하기 힘들다는 것은 의미한다. 더욱이 미국의 공화당 정부가 대북 강경책을 추진하려는 상황에서 미국과의 관계 개선과 한국의 자본 유치 없이는 여타의 외국 투자기업을 유치하기 힘들다는 점도 인식해야 한다. 이에 따라 북한은 나진·선봉 경제특구의 경우와 같은 실패를 반복하지 않기 위해서는 투자 환경을 보다 적극적으로 개선할 필요가 있다.

외자 도입을 촉진하기 위해서는 관광 등 단기 수익 사업을 허용해야 한다. 경제특구를 단순 수출가공구로만 한정시키는 것이 아니라, 중국의 경우처럼 관광·서비스업 등을 허용하는 종합적인 경제특구로 육성할 필요가 있다. 북한 국내 기업도 경제특구 내로의 진출을 유도하여 외국 투자기업이 투자 파트너를 구하기 쉽도록 할 필요가 있다. 인프라 부문에서도 직·간접적으로 북한도 능동적인 자세로 건설에 참여하는 태도를 보이는 것이 중요하다. 사회간접자본 건설에 대해서 장기간의 사용권을 부여하거나 세금 혜택 등의 인센티브를 주어 간접적인 투자 유도 정책을 사용할 필요가 있다.

행정상으로는 각종 행정절차를 간편하게 처리할 수 있도록 체제를 갖추는 것이 중요하다. 무명 무실한 무비자 체류가 아니라 실질적으로 체류자에

게 편의를 제공해야 한다. 그리고 지역 내에 투자서비스 센터와 분쟁해결센터의 설립도 필요한 부분이다. 조세상의 혜택과 투자보장협정, 이중과세방지협정들의 규정을 투명하고 일관성 있게 제공할 필요가 있다. 투자 기업의 수익성을 보장해 주기 위해서는, 토지 사용료와 사회간접자본 이용료를 타국의 경제특구에 비해 낮추어 생산원가를 낮출 수 있도록 제공해야 한다. 그 뿐만 아니라 특구 내의 외환거래, 송금에 대한 제한을 완화하고 특구 내 타국 은행의 설립을 허용해야 한다.

특구 운영의 효율성을 높이는 방안으로는, 경제특구 내에서는 시장경제 요소를 도입하여 특구 내 상품의 시장 가격 거래를 허용하고, 전반적인 특구 운영에도 시장경제를 적극 도입하여야 한다. 특히 기업이 노동관리 측면에서 자율성을 가질 수 있도록 최대한 보장하여야 한다. 중국의 경우처럼 기업에게 노동자 관리에 대한 자율성을 부여하여 북한의 저임 노동력을 원하는 외국 투자 기업의 진출을 적극 유도할 필요가 있다. 이를 위해 노동자 채용 시 기업이 자율적으로 채용할 수 있고, 계약직 노동자 채용, 해고의 허용, 노동자에 대한 직접 임금 지급이 가능하도록 허용하여 노동시장에 대한 유연성을 높일 필요가 있다.

그러나 북한은 소규모 경제로서 대외개방의 여파가 전국적으로 급속히 전해 질 수 있다는 점, 한국과의 대치 상태 등 체제 위협이 상존하고 있다는 점, 등을 고려해 볼 때, 소극적으로 정책을 추진할 수밖에 없다. 특히 체제 개혁에 대한 가능성을 차단해야 하는 북한으로서는, 체제를 유지할 수 있는 선을 어느 정도로 굽느냐에 따라서 실질적으로 북한이 선택할 수 있는 정책의 범위가 정해 질 것이다.

제 5 장 개성공단 건설과 시범농장 조성 방안

본 장에서는 앞에서 살펴 본 남북농업협력의 추진배경을 토대로 하여 실현 가능한 남북농업 협력방안을 기술하고자 한다. 개성공단의 건설과 관련하여 남측의 자본과 기술, 북측의 노동력과 토지가 결합하는 이상적인 남북 농업협력 지구를 어떻게 조성할 것인지에 대한 구체적인 추진방안을 제시하기로 한다.

5.1 문제제기

2000년 6.15 정상회담 개최로 각종 경제협력에 관한 후속조치가 시행되었고, 합의사항이 지금도 이행되고 있다. 경제분야에서는 5차례의 장관급 회담과 2차례의 남북경제협력실무 접촉 및 1차례의 경제협력추진위원회 개최를 통하여 여러 분야의 경제협력이 논의되었으나 농업협력은 식량과 비료의 지원 등을 제외하고는 순수한 분야의 협력사업은 논의되지 않고 있다. 농업분야의 논의는 제 2차 장관급 회담 (2000년 8월 29일~9월 1일, 평양)에서는 “남북경협 확대 발전을 위한 투자보장, 이중과세 방지 등 제도적 장치 마련과 함께 10월중 차관형태의 식량 제공문제 검토를 추진하고, 조속한 시일 내 임진강 수해방지사업의 공동추진에 합의 등에 불과하였다. 2000년 11월 8일~11일간 평양에서 개최된 제2차 남북경협 실무접촉에서 식량차관 제공의 규모와 식량 인도·인수 절차문제에 대해 합의서에 서명하였다.¹⁴⁾

현재 농업 분야의 협력은 당국간 회담에서 공식적으로 논의되지 않고 있다. 오히려 수산분야의 협력은 농업분야와 달리 의외로 양측의 이해가 맞으

14) 우리측은 2000년 10월부터 2001년 3월까지 외국산 쌀 30만톤과 옥수수 20만톤을 식량제공후 10년 거치기간을 포함한 30년 상환조건으로 북측에 지원하였다.

면서 당국간 회담에서 의제로 제시되었다. 한일, 한중 어업회담 등으로 어려움을 겪고 있는 국내 어민들의 요구를 반영한 전국어민총연합회 등 어민단체들은 민간차원에서 정부의 허가를 획득하지 않은 채 북측과 접촉을 하는 등 일부 실정법을 위반하면서 활발한 협의를 하기도 하였다.¹⁵⁾ 특히 9개월만에 재개된 제5차 장관급 회담에서는 현실적으로 수산분야의 협력 가능성이 높음에 따라 남북경협 활성화 조치 9개 합의 사항 중에서 7번째 항목으로 “동해공동어로 협의를 위한 실무접촉 개최”가 포함되기도 하였다.

이러한 남북한간의 협의는 농업협력이 여타 분야의 협력과는 다른 상황으로 진행되어야 한다는 것을 암시한다. 농업분야의 협력은 북측의 토지제공이 필수적이고 남측의 노동력이 북측지역의 협력 현장을 주기적으로 방문하는 것이 포함되어야 한다. 또한 농업협력 과정에서 북측의 농업생산 시스템인 집단농장제도의 비효율성에 대한 논의와 함께 보다 개선된 방안에 대해 토의가 이루어질 가능성이 크다. 이와 함께 비료, 농약, 비닐 및 농기계 등 농자재 공급체계에 대한 전체적인 파악이 필요하다. 그러나 이러한 파악은 결국 북한 경제 전반에 대한 국가기밀을 공개하는 것에 해당하는 만큼 결코 북한이 허용하기 어려운 실정이다. 특히 공동생산, 공동분배라는 집단농장제도의 근간을 무너뜨리는 남측의 개인영농 생산 시스템을 일부라도 도

15) 남한측의 전국어민총연합회(약칭: 전어총)는 2000년 2월 26일 북경에서 남북한 민간인간의 접촉규정을 무시하고 일방적으로 북측의 민족경제협력연합회(약칭: 민경련)와 접촉하여 남북공동어로사업에 전격 합의하였다. 이 협력사업은 양측이 “한일 어협협정의 체결로 남측 어민들이 어장과 일자리를 잃은 것과 관련하여”라는 명목을 내세우고 있다. 북한의 민경련은 남측의 수협과 지난 1997년 이후 1999년 7월말까지 공동어로와 합작 등 남북 어업협력과 관련해 4차례의 접촉을 가졌으나 “최종적인 사항은 상부에 보고후 회신하겠다”고 중단되고 있었다. 북한은 아무래도 수협이 관변단체라는 인식 하에 접촉에 소극적인 입장이었다. 북한으로서는 전어총은 민간단체로서 이러한 부담을 갖지 않을 수 있으며 특별한 비용을 들이지 않고 남한측과 경비를 제외한 순이익금을 나누는데 흥미를 갖고 있다고 볼 수 있다. 특히 북한측은 이번에 합의한 지역에서는 거의 어로활동을 하지 않고 있는 것으로 알려져 있어 이번 합의가 실행될 경우 투자비용을 들이지 않고 상당한 수익을 올릴 것으로 예상된다.

입하는 것은 어렵다. 북한 당국은 식량생산 부진에 대해 제도 자체의 문제점보다는 농자재 공급 부족에 있다고 판단하고 있다. 따라서 북측이 각종 장관급 회담 및 경제협력 회담에서 농업협력을 의제로 채택하지 않는 것은 당연한 일이다.

이와 같은 상황인식을 바탕으로 차선책으로 고려해야 할 농업협력방안은 개성공단에 농업협력 기지를 건설하는 것이다.

5.2 개성공단 건설 추진 및 향후 계획

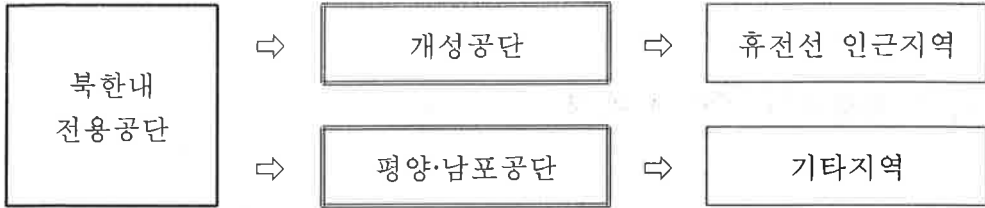
5.2.1 개성공단 개발의 배경

북한은 1993년 이후 외자유치를 위한 해외 투자설명회를 독일·홍콩 등 10여 개국에서 30여 회 개최하였다. 1996년 9월과 1998년 9월에는 나진·선봉 현지에서 투자포럼을 개최하여 원정리 자유시장 개장, 자영업 허용 및 환율 현실화 등의 조치를 단행하여 시장경제요소를 수용하였다. 이와 함께 자본주의 경제관리 기법의 습득을 위해 호주·싱가폴 등에 경제연수단을 파견하여 서방국가의 투자유치를 유도했지만 별다른 성과를 거두지는 못하였다.

나진·선봉의 실패원인은 하드웨어의 문제라기보다는 북한경제정책이 가동되는 소프트웨어적인 측면에 있다. 국제자본은 세계 각 지역의 경제특구 및 자유무역지대를 철저히 비교·검토하여 투자여부를 검토한다. 북한으로서는 각종 혜택을 부여하지만 국제자본 입장에서는 여타 지역과 비교하여 결코 만족스럽지 못하였다. 은연중에 부과된 각종 정치적 규제와 제약은 사업 활성화를 가로막고 있으며 근로자들의 수동적이고 경직적인 자세도 부담스러운 요인이었다. 또한 소비시장이 형성되어 있지 않으며 교통·통신 등 인프라 시설이 부실한 것도 과도한 물류비용을 부담해야만 하는 기업들의 참여를 꺼리게 만드는 요인이 되고 있다. 이러한 부정적 요인들은 개성경제특구 개발에서 해결되어야만 하는 변수들이다.

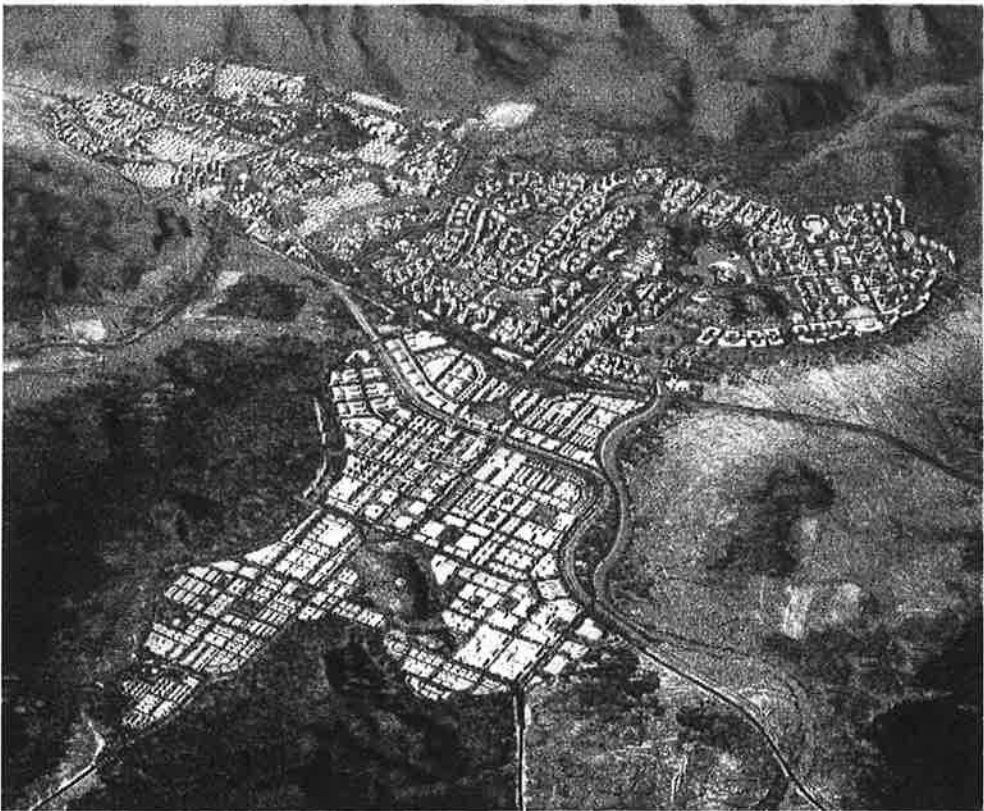
결론적으로 북한 내 전용공단은 우선 사업성이 가장 높은 개성공단을 시작으로 해서 성공적인 모델을 제시한 후 평양·남포공단 등, 기타 지역으로 확대하는 것이 바람직한 성공모델이 될 것이다.

<표 5-1> 북한의 공단 건설 장기계획



5.2.2. 개성공단 건설의 내용과 현실

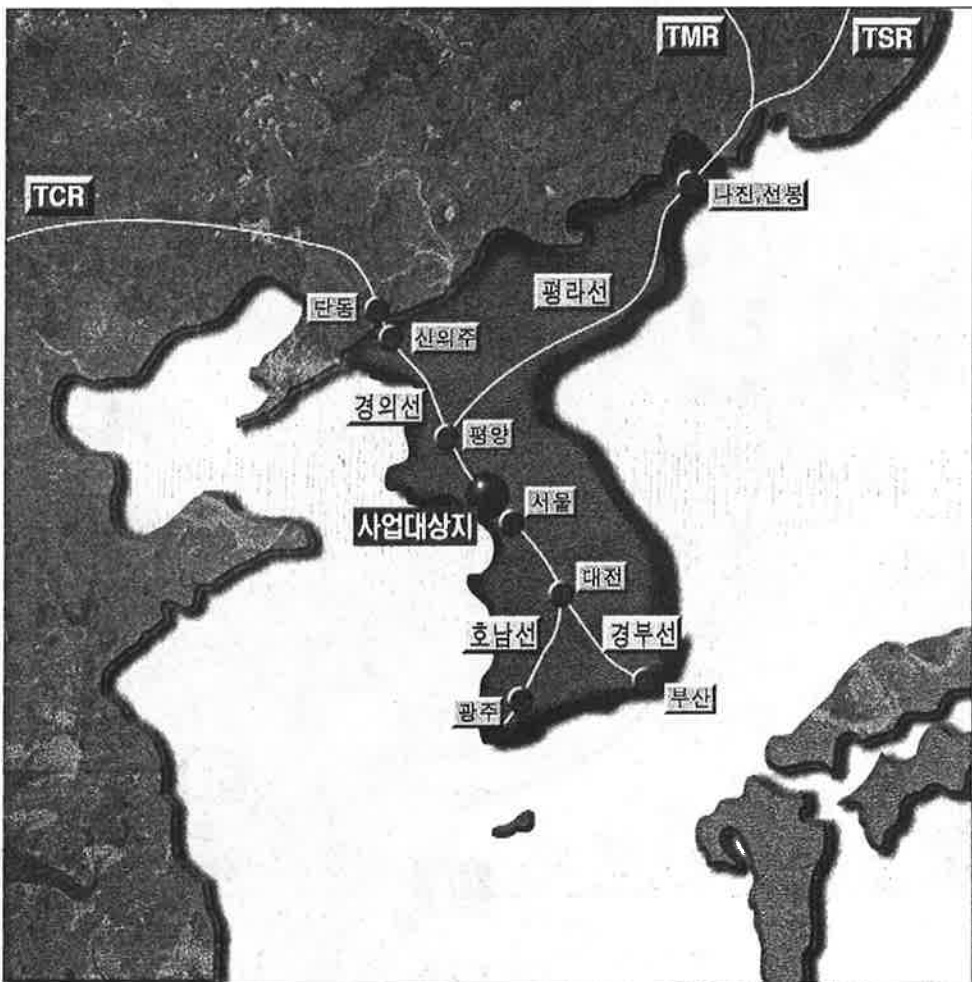
<그림 5-1> 개성 산업단지 조감도



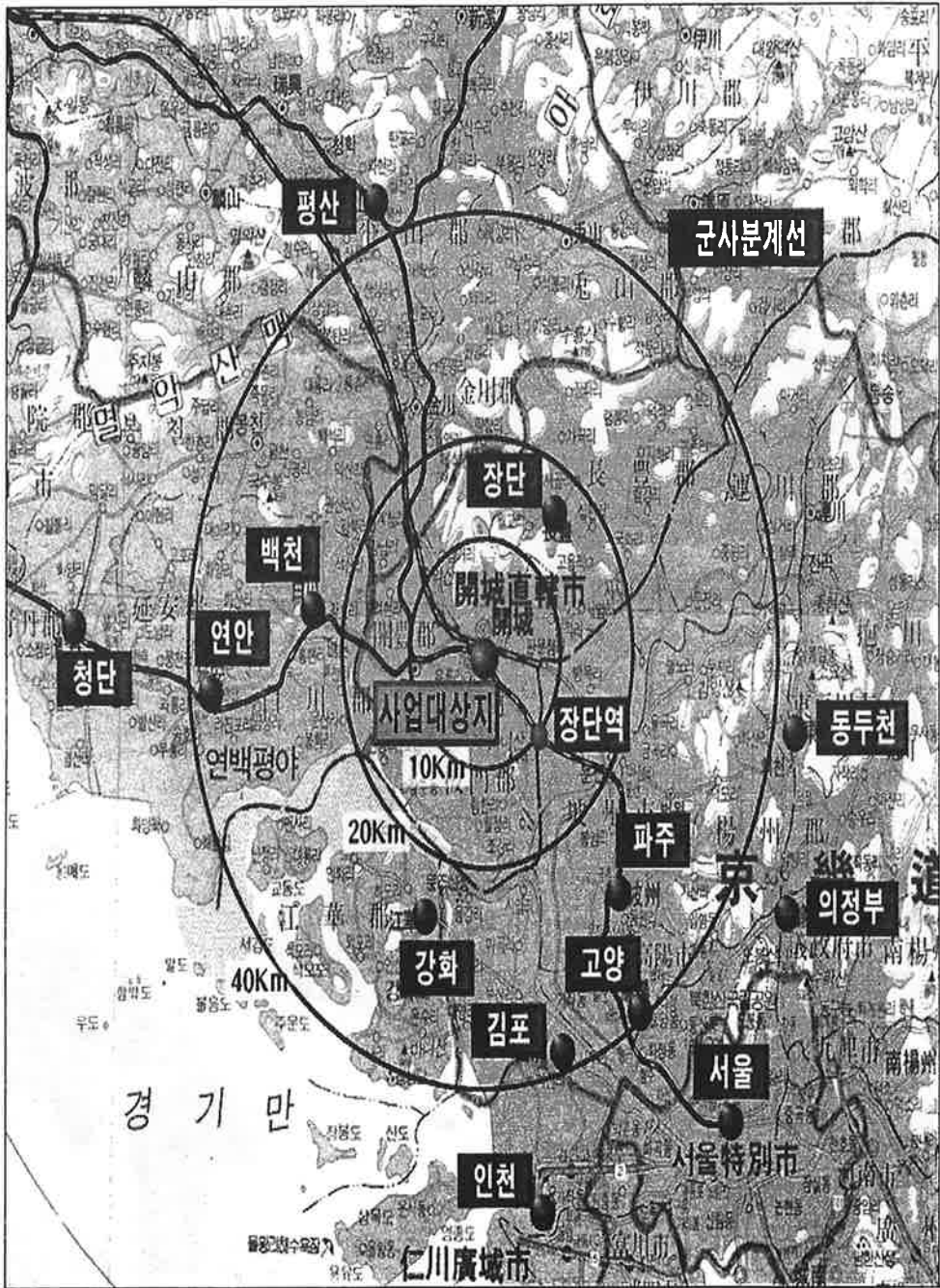
가. 기본계획

현대는 2000년 8월 10일 북한에 건설할 예정인 서해안 공단부지로 개성 지역을 확정하면서 이 지역을 경제특구로 지정하기로 했으며, 연내에 육로를 이용한 개성관광을 실시하기로 북한측과 합의하였다고 발표하였다.

<그림 5-2> 개성 사업 대상지 입지도(A)

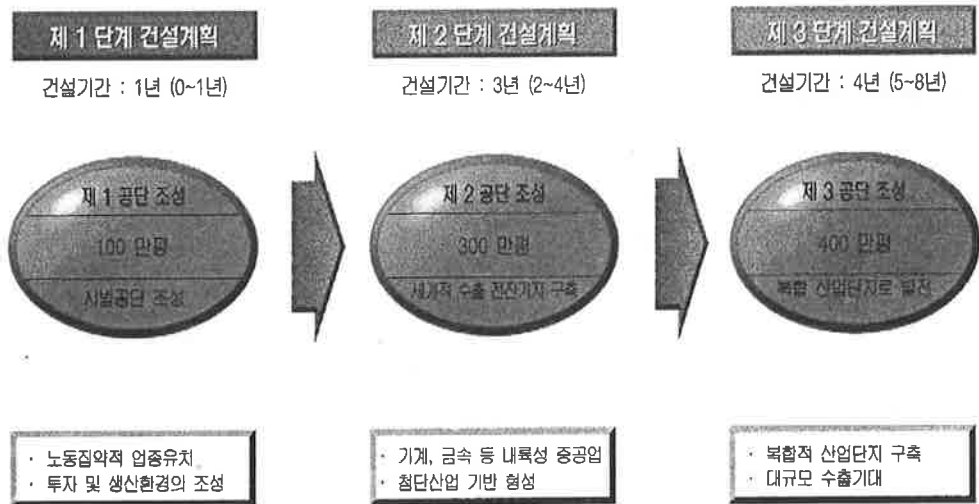


<그림 5-3> 개성 사업 대상지 위치도(B)



개성공단 조성은 1999년 8월 9일 김정일 위원장과 현대 정몽헌 회장간에 개성지역에 산업단지를 조성키로 합의한데 따른 것이다. 현대 측은 서울에서 70km 거리(평양에서는 160km)에 위치한 개성지역에 약 2,000만평 규모의 공업단지를 개발하여 경공업 중심의 생산업체를 유치함으로써 남북한간 철도 및 도로 등 교통시설 복원을 유도하고, 상호 기술교류를 촉진하며 지역 사회 발전과 고용확대를 창출함과 동시에 세계적인 수출 전진기지로서 외화 획득을 목적으로 개성 산업단지 개발을 추진한다고 밝히고 있다.

<그림 5-4> 단계별 건설 계획



또한 장기적으로 국제교류가 활발한 무역, 공업, 관광, 상업 및 주거기능의 복합적 신도시를 건설하여 시장경제를 적용하고 국제자유도시의 기능을 수행하도록 할 예정이라고 한다. 사업 방식은 북측으로부터 토지사용권을 70년 이상 임차하여 산업단지로 개발한 후 국내의 기업에 분양한다는 것이다. 사업 일정은 2001년부터 2008년까지 3단계에 걸쳐 800만평을 3개의 공업지역으로 구분하여 단계적으로 개발한다는 것이다.

<표 5-2> 개성공단 사업규모 및 기대효과

▣ 공업단지

구 분	면적		업체수	고용인원	년간생산액 (백만불)	사업기간
	만평	km ²				
제1공단	100	3.3	150	20,000	2,000	2001
제2공단	300	10	450	60,000	6,000	2002~2004
제3공단	400	13.3	600	80,000	12,000	2005~2008
합계	800	26.6	1,200	160,000	20,000	

주 : 제1공단의 사업규모는 분양수요에 따라 150만평 수준으로 확대 가능

▣ 배후 신도시

구 분	면적		세대수(세대)	비 고
	만평	km ²		
제1단지	600	20	50,000	- 기존 개성시가지 활용 - 공단 배후 주거단지 개발
제2단지	200	6.7	43,000	- 신도시 조성 - 공단 배후 주거단지 개발
제3단지	400	13.3	57,000	- 국제자유도시 개발
합 계	1,200	40	15,000	종합오락지구 개발 병행추진

자료 : 현대아산(주), 「개성 국제경제지대 투자환경」, p. 4~5

<표 5-3> 사업규모

▣공업단지

구 분	면적		업체수	고용인원 (명)	년간 생산액 (백만원)
	만평	정보			
제1공단	100	330	150	20,000	2,000
제2공단	300	990	450	60,000	6,000
제3공단	400	1,320	600	80,000	12,000
합 계	800	2,540	1,200	160,000	20,000

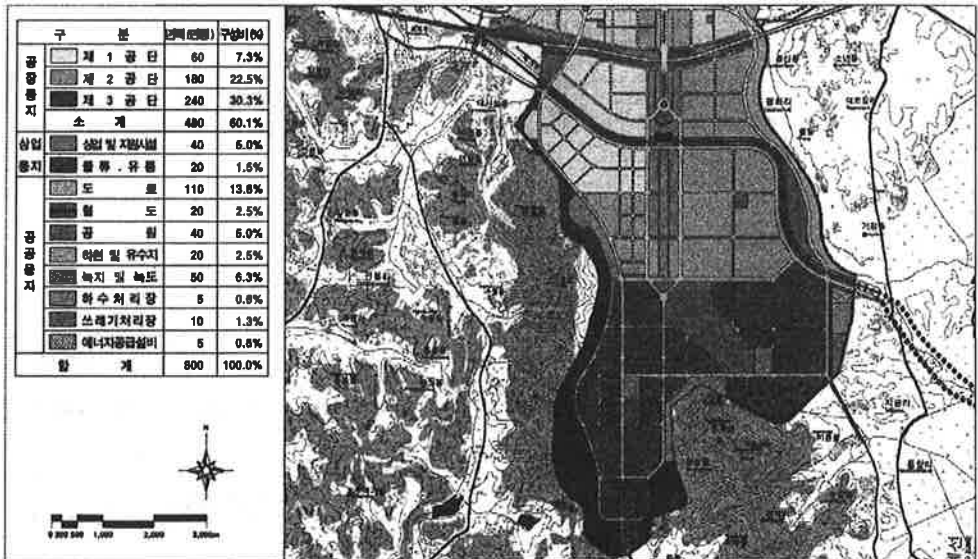
▣배후신도시

구 분	면적		구성비(%)	세대수	비고
	만평	정보			
신 도 시	주거용지	260	860	22	100,000
	상업용지	40	130	3	
	관광·연구 시설용지	40	130	3	
	공공용지	260	190	22	
	소계	600	1,980	50	
기존시가지	600	1,980	50	50,000	현재 35,000세대 거주
합 계	1,200	3,960	100	150,000	

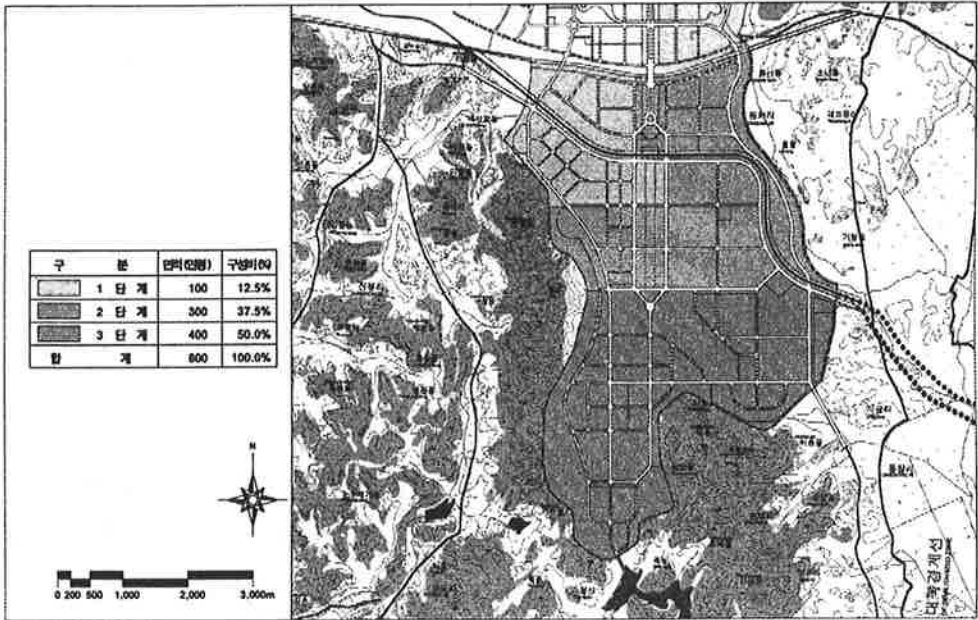
<표 5-4> 단계별 공단 유치업종 및 고용인원

구분	업 채 수	고 용 인 원 (명)	유치업종 검토기준	유치업종	
제 1 공 단	100만평 (330정보)	150	20,000	일반경공업 품목 -고용효과가 높은 품목 -현지 원료조달 가능품목 -해외수출 가능품목 -세계시장 수출 경쟁력 품목	섬유, 의류, 완구, 가방, 양말, 신발, 가죽 -식품, 음료, 담배, 종이 -전기, 전자조립 -정밀화학 제품 -자동차 부품산업 -기타
제 2,3 공 단	700만평 (2,310정보)	1,050	140,000	-산업설비 및 첨단산업 분야	-정보통신 -소프트웨어 -생명공학 -정밀화학 -금속, 기계조립 -자동차부품 및 조립 -기타
합계		1,200	160,000		

<그림 5-5> 토지이용 계획도



<그림 5-6> 단계별 건설 계획도



<표 5-5> 사업 추진 일정

구분		개발면적		건설일정							
		만평	정보	1년	2년	3년	4년	5년	6년	7년	8년
공단건설	제1공단	100	330	■							
	제2공단	300	990		■	■					
	제3공단	400	1,320					■	■	■	
배후도시 건설	제1단지 (기존도시활용)	600	1,980	■							
	제2단지	200	660		■	■					
	제3단지	400	1,320					■	■	■	

공업단지 유치업종은 다음과 같다. 제1공단(100만평)의 경우 일반경공업 품목, 고용효과가 높은 품목, 현지 원료조달 가능 품목, 현지 원료조달 가능 품목, 해외수출 가능품목, 세계시장 수출 경쟁력 품목 등이 기준이 될 것으로 섬유, 의류, 신발, 가죽, 가방, 완구, 양말 등과 식품(인삼가공), 음료, 전 전자 금속기계 등이 포함될 예정이라고 한다. 2, 3공단(700만평)은 1공단보다 진일보하여 산업설비 및 정보통신·컴퓨터·소프트웨어 등 첨단산업 분야가 될 것이라고 예상하고 있다. 한편, 이와 같이 전용공단으로서 개발이 예정되어 있는 개성공단과 함께 현재 남한기업이 이미 상당수 진출되어 있어 향후 본격적 개발이 예상되는 후보지는 평양·남포 공단이라 할 수 있다. 본 연구의 해석을 구체적으로 하기 위하여 이 대표적인 2개의 공단을 남한과의 전력연계라는 관점에서 구분할 때, 지역적으로 개성공단은 휴전선 인근지역으로 평양·남포공단은 기타지역으로 나타낼 수 있다.

현대에서 1999년 1월 제시한 전용공단의 최종 전력수요 추정량도 약 50만kW이며 이를 8개년 3단계의 연도별 개발계획에 따라 추정하면, 다음 <표 5-6>와 같이 단계적으로 상정할 수 있다.

<표 5-6> 개성공단 개발계획에 따른 예상 전력수요량

구 분	개발기간	개발면적 (만평)	소요전력 (MW)
제 1 공단	1년차	100	100
제 2 공단	2~4년차	300	150
제 3 공단	5~8년차	400	250
합 계	8 개년	800	500

<표 5-7> 개성공단 기반시설 현황

구분	시설내용	제1단계 (100만평)	개발방향
도로/철도	200KM	20KM	· 경의선 철도· 도로와 단지 내 도로의 연계성 강화
용수	300,000TON/일	33,000TON/일	· 1단계 사업의 용수는 월고저수지의 수원을 활용 · 2~3단계는 예성강, 하천수의 활용
전력	500MW	70MW	· 1단계 사업에서는 남측으로부터 전력을 공급
정보통신	16,000회선	2,000회선	· 인터넷 전용선 확충 · Internet Data Center 확충 · 입주업체의 MIS(경영정보시스템)지원서비스 체계 구축
배수로	200KM	20KM	· 우수와 오수의 분리처리
하수처리	240,000TON/일 (공업용수의 80%)	26,000TON/일	· 쾌적한 공업단지 환경 조성

<표 5-8> 단계별 용수 소요량

구분	1단계	2단계	3단계
공업용수 (280,000톤/일)	30,000톤/일	110,000톤/일	140,000톤/일
생활용수(공단내) (20,000톤/일)	3,000톤/일	7,000톤/일	10,000톤/일
합계 (300,000톤/일)	33,000톤/일	117,000톤/일	150,000톤/일

나. 개성공단 건설의 타당성

북한은 중국의 예를 들어 ‘하나의 중심과 두 개의 기본점’ 전략이라는 개방정책을 검토하였다. 즉, 제한된 지역을 선택적으로 고립시켜 개방함으로써 체제내부에 미칠 영향을 차단하면서 동시에 개방의 필요성을 해결해 나가겠다는 전략이다. 이러한 지역은 구체적으로 네 가지 조건이 필요하다. 첫째, 수도인 평양에서 멀리 떨어져 있고 군사지역이 아닐 것, 둘째, 항구를 낀 해안도시로서 외국의 투자 가능성이 있을 것, 즉 외국의 입장에서 투자의 매력이 있어야 할 것, 셋째, 산업기반시설이 갖춰져 있을 것, 넷째, 인력조달이 용이한 곳이다.

북한은 이러한 투자환경에 따라 크게 5개 권역으로 구분해 볼 수 있다. ① 신의주·구성·강계·만포를 중심으로 하는 ‘압록강권’, ② 청진·나진·선봉·회령 등을 중심으로 하는 ‘나진·선봉권’, ③ 평양·남포·안주·박천을 중심으로 하는 ‘평양·남포권’, ④ 원산·함흥·홍남·김책을 중심으로 하는 ‘원산·함흥권’, ⑤ 해주·개성·사리원을 중심으로 하는 ‘해주·개성권’이다. 물론 이러한 분류는 사회간접자본 시설, 대외접촉 용이성 및 북한 당국의 지원 가능성 등 투자환경 분석을 위해 편의상 이루어진 것으로, 반드시 이들 지역이 한 권역으로 묶인다고 보기에는 지리적으로 다소 무리가 있다. 그러나 투자환경을 거시적으로 파악한다는 점에서는 의의가 있다.

‘평양·남포권’은 외국인이 선호하고 사회간접자본(SOC)이 비교적 잘 갖춰져 있지만 북한 당국이 개방을 꺼려하는 곳이다. 나진·선봉지역은 산업기반시설이 미흡하여 외국인이 기피하는 곳이다. ‘원산·함흥권’은 외국과의 경제적 호환성이 낮고 경공업 기반이 취약함. 신의주권은 외국과의 경제적 호환성은 높지만 외국인 선호도는 높지 않다. 2001년 1월 21일 김정일 위원장이 중국 방문을 마치고 평양으로 돌아오는 길에 신의주를 방문하여 경공

업 공장을 현지 지도한 사실을 두고 일부에서는 신의주를 경제특구로 지정할 것이라고 보도하고 있으나 이는 현실적으로 타당성이 부족하였다. 이는 중국이 북한과 경제협력도 하면서 단둥을 개발하려는 전략의 일환이지 북한 지역내 신의주를 개발하려는 것으로 볼 수는 없다. 사실 신의주는 중국의 관심지역으로 남북한과 중국을 연결하는 경제권을 단둥에 건설하려는 계획을 가지고 있다. 그래서 중국은 2000년 북한에게 중국을 개발할 경우 전기를 공급하겠다는 의사까지 표명했다고 한다. 중국은 동북부 개발을 추진하려고 한다. 중국은 상대적으로 상하이나 광둥성보다 낙후된 지역으로 조선족이 다수 거주하고 있는 동북부에 대한 영향력도 확대하고 남북한을 중화 경제권에 연계시키려는 전략을 가지고 있다.

그러나 이러한 전략은 북한으로서는 그다지 매력이 없다. 경제특구 개발보다는 낙후된 신의주를 개발하여 중국과 연계시키는 정도로 판단하는 것이 타당하다. '해주·개성권'은 산업기반, 사회간접자본 시설, 대외개방 및 시장 규모 측면에서 볼 때 다른 권역에 비해 비교 우위를 가지고 있지는 않다. 특히 해주항은 해군의 군사기지가 위치해 있어 공단건설이 어려운 지역이다.

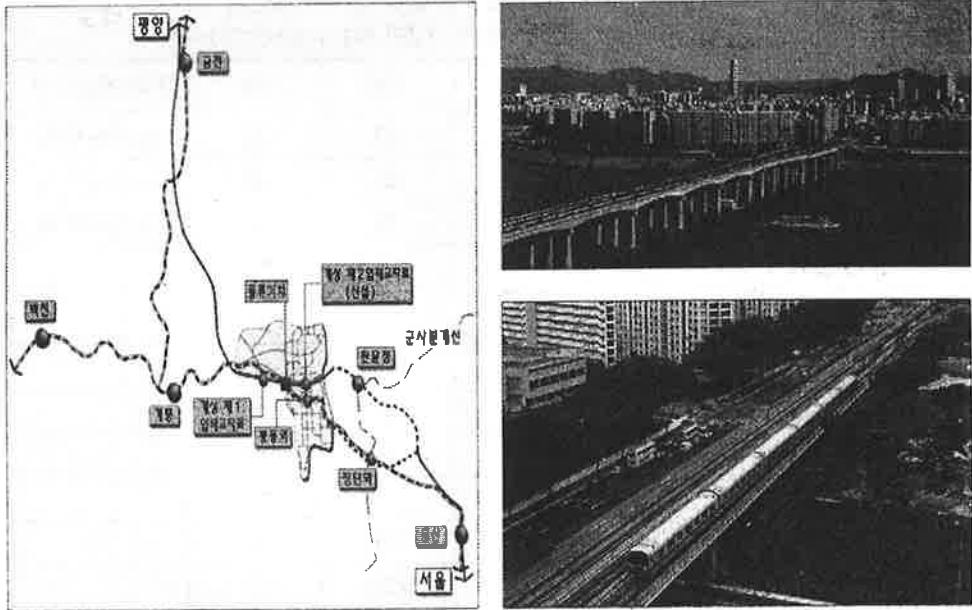
<표 5-9> 북한의 개방예상 지역 타당성 분석

대상지역	입지분석	북한의 개방가능성	외국인 선호도
평양-남포권	인구밀집지역, 수도권, SOC 양호	낮음	매우 높음
원산-함흥권	중공업 중심지, 항구 조건 열세	중간	낮음
해주-개성권	남측인접, 물류비 절감, 전력지원 용이, 군사력 밀집	높음 (조건부 개방)	높음
나진-선봉권	외국의 투자 가능성, SOC취약	개방	낮음
신의주권	외국의 투자 가능성 높음	높음	낮음

한편 현대는 개성지역을 중국 선전(深圳) 경제특구와 같은 국제경제지대로 지정하여 제조, 금융, 상업 및 관광산업을 포함한 세계적으로 경쟁력 있는 종합적인 국제자유도시로 개발한다는 계획을 세우고 있다. 우선 개성은 국제경제지대가 건설될 수 있는 입지조건을 갖추고 있다고 볼 수 있다. 경의선이 복구되면 사리원~평양~신의주로 연결되고 나아가 중국 횡단철도(TCR)까지 연장될 수 있다. 개성특구에 대한 육로교통이 이루어질 경우 그동안 남북경협에서 가장 큰 부담중의 하나인 물류비용을 상당부분 줄일 수 있을 것으로 예상된다.

첫째, 한반도의 중심지역으로 경의선이 통과하는 교통의 요지이며 개성시 및 서울(수도권)을 배후 도시로 활용이 가능하다. 둘째, 서울과 인근 공업지역과 근거리에 위치하고 있어 부품, 반제품 등 원자재 조달 및 정보의 취득이 용이하다. 셋째, 또한 어떤 지역보다도 남북이 전력, 철도, 도로 및 용수를 연결하여 사용하는데 비교적 어려움이 적다. 넷째, 개성시를 비롯한 인근 지역의 총인구가 35만 명 정도에 달하고 있어 인력수급에도 별다른 문제가 없다. 마지막으로 서부와 남북지역에 넓고 비옥한 평야들이 펼쳐져 있어 지형조건상 부지공사 여건이 양호하다.

<그림 5-7> 개성공단 교통계획



<표 5-10> 개성공단 시설규모계획(A)

구분	합계		구성비	비고
	만평	정보		
주거용지	160	528	40	
저밀	30	99	7.5	
중밀	80	264	20	
고밀	50	165	12.5	
상업용지	25	82	6.3	
관광·연구용지	40	132	10	
공공용지	175	578	43.8	
도로	85	281	21.3	
공원	40	132	10	
녹지 및 녹도	25	82	6.3	
교육시설	20	66	5.0	
문화시설	5	17	1.3	
소계	400		100.0	
기존시가지	-	-	-	
합계	400	1,320	100.0	

<표 5-11> 개성공단 시설규모계획(B)

구분	합계	1단계 (1단지)	2단계 (2단지)	3단계 (3단지)	비고
주거용지	260	-	100	160	100,000세대
저밀	50	-	20	30	10,000세대
중밀	120	-	40	80	44,000세대
고밀	90	-	40	50	46,000세대
상업용지	40	-	15	25	
관광·연구용지	40	-	-	40	
공공용지	260	-	85	175	
도로	125	-	40	85	
공원	65	-	25	40	
녹지 및 녹도	30	-	5	25	
교육시설	30	-	10	20	
문화시설	10	-	5000	5	
소계	600	-	200	400	
기존시가지	600	600	-	-	50,000세대
합계	1,200	600	200	400	150,000세대

2000년 11월말 현재 남한의 450개 업체들이 개성공단의 긍정적인 측면을 고려하여 입주 희망 의사를 표시하고 있다. 구체적으로 섬유, 의류, 신발 등 300여 업체, 전기, 전자, 금속 조립 등 100여 업체, 액세서리, 주방용품 및 기타 50여 업체가 200만평 규모의 공장부지 신청을 희망하고 있다. 사실상 이들 업체들은 노동집약적 경공업으로서 국내에서는 고임금으로 사양화되고 있음. 따라서 국내에서 계속 공장을 가동한다면 외국인 근로자나 중국 동포 등 저임금 인력을 사용할 수밖에 없다. 특히 현재 남측에서 사용하고 있는 설비를 외국보다는 개성으로 옮길 경우 훨씬 공장 건설비가 적게 들 것으로 판단하고 있다.

5.2.3. 개성공단 건설의 성공 조건

가. 북한의 경제특구 지정

개성산업단지가 성공적으로 가동되기 위해서는 우선적으로 북한당국의 의해 나진·선봉지역과 같은 자유무역경제지대, 즉 경제특구 지정이 이루어져야 한다. 이는 나진·선봉과 같이 「외국인투자법, foreign investment law」(1992. 10), 「자유경제무역지대법, Free Economic Trade Zone」(1993.1) 등을 통해 지역내의 외국인 투자에 대하여 특혜 조치를 규정하는 것이다. 지역내에서 투자가는 기업관리와 경영 방법의 자유로운 권리를 가질 수 있어야 한다. 특혜조치 중에서 기업이 관심을 갖는 것은 각종 세제 혜택과 노동력에 관한 조항들이다. 특히, 해당지역 인력의 의무적 고용 여부 및 최저임금 수준 등도 경제특구와 일반적인 북한지역간에 차이가 큰 만큼 경제특구 지정은 투자자 입장에서 중요하다. 또한 세법, 노동법 및 기업활동을 규제하는 각종 북한 국내법의 정비가 이루어져야 한다. 북한에서 「자유경제지대 특별법」 제정 및 전담기구 설립문제에 대해 전문가들이 실무사항을 검토하고 있는 것으로 알려지고 있다.

경제특구에 대한 최종 지정은 김정일 위원장의 결심이 서야 하는 만큼 시일이 걸리고 있는 실정이나, 김정일 국방위원장의 중국 푸둥 경제특구 방문을 계기로 조기 지정 가능성도 배제할 수 없다. 그러나 정책결정 과정에서 북한 내 보수파들이 과거 나진·선봉의 개방으로 인해 얻은 것보다는 잃은 것이 더 많았다는 판단을 하고 있다는 점이 어떻게 영향을 미칠지 지켜 봐야 할 문제이다. 특히 북한 군부는 개성공단, 경의선 연결 및 금강산 육로 관광을 계기로 휴전선이 북상한다는 불안감을 표명하고 있다고 알려지고 있다. 지난 2001년 10월 3~10월 5일간 금강산에서 열린 금강산 사업 활성화

를 위한 회담이 성과 없이 무산된 것은 이러한 우려를 반영한 것으로 볼 수 있다.¹⁶⁾ 또한 북한은 나진-선봉지역에서 상대적으로 자유로운 활동이 보장되는 법적 지위를 이용해 남한 종교인들이 포교활동을 벌이는 것에 대해 큰 충격을 받았다고 한다. 이제 김정일 위원장이 이 문제에 대해 군부를 비롯한 북한의 보수파들을 어떻게 설득하고 결심할 것인지 주목되는 부분이다. 최근 북미관계의 악화에 따라 남북 당국간 대화가 지연되고 있어 개성공단 건설도 당초 계획보다는 1~2년 정도 늦어질 것으로 전망되고 있다.

개성지역은 나진·선봉과 달리 전체적으로 남한의 기업들이 적극적인 참여를 검토하고 있는 만큼, 공단이 본격적으로 조성된 이후 북한이 각종 제약을 가하는 등 개발 및 개방을 꺼리는 사태가 발생할 경우 남북한간에 심각한 갈등이 우려된다. 따라서 북한이 경제특구 지정 단계에서부터 남측과 긴밀한 협의가 필요함. 이러한 협의를 통해 남한의 기업들도 북한의 개방수준을 판단하여 시행착오를 줄이는 것이 필요하다. 대북 투자를 추진하는 남한 기업이 가장 두려워하는 것은 어느 날 갑자기 북한당국이 정치적 이유로 공단지체에 접근을 봉쇄해버리는 문제다. 이 부분은 북한측의 분명한 보장이 필요하다. 마지막으로 육로통행을 보장하고, 북한근로자의 임금수준을 적절하게 결정하고 부지의 장기 임차권 등이 보장되어야 한다.

나. 원활한 재원조달 방안 강구

개성공단은 1단계(100만평) 사업비만 약 3,000억 원이 소요될 것으로 전망된다. 이외에 전력, 용수, 통신 설치비용까지 포함하면 다소 늘어날 가능

16) 이 회담에서 우리측은 금강산 육로 관광(연내 임시도로 시범관광과 내년 중 본도로 완공), 관광특구 지정(10월 중 지정 조치), 군사 실무회담 개최(이른 시일 내 개최) 등을 요구했다. 그러나 북측은 육로관광은 군대 문제로 복잡해 우선 해상관광 활성화를 주장하고 카지노 설치와 관광 대가 보장 등에 더 관심을 보여 진척되지 않았다.

성이 크다. 2단계(300만평)의 비용은 이보다 훨씬 증가될 것으로 예측된다. 철도의 경우 경의선이 연결되고, 국도 1호선이 복구될 경우 교통문제는 일부 해결될 것이고, 용수는 1단계 사업분은 남한측이 북한측과 협의하여 확보하고 2단계 사업분은 임진강댐 건설 및 예성강 용수 사용방안의 검토가 필요하다. 전력은 남한 지역 문산에서 송전선로(25km) 연결을 검토할 수 있고 통신시설은 판문점과 개성간 통신망 구축 검토가 필요함. 현재 2단계(300만평)의 조성비는 1조원 수준에 달할 것으로 예상된다.

<표 5-12> 개성공단 건설 추정사업비

(단위: 억 원)

구분	철도·도로	용수	전력	통신	공단조성
1단계	건설중	350	250	170	2,000
2단계	-	1,150	450	330	10,000
총 사업비	-	1,500	700	500	12,000

출처 : 건설교통부, 「개성공단 개발방안」, 2000.9

사회간접 기반 시설을 설치하는데 소요되는 비용을 조달하는 방법은 세 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 사업시행자가 부담하는 방안. 그러나 이 경우 정부 및 공급자의 부담은 없으나 분양가가 높아져 분양 가능성이 희박해질 우려가 있다. 둘째, 공급자가 상업적 베이스에서 공급하는 방안이다. 이 경우 초기 분양가는 낮아지나 남한 내 수준으로는 투자비의 회수 가능성이 낮아지기 때문에 사업자 사업 추진에 소극적일 수 있다. 셋째, 공급자가 상업적 베이스에서 공급하되 남한 정부가 투자비의 일부를 지원 또는 용자하는 방안이다. 이 방안은 입주기업 및 공급자의 부담은 줄어드나 정부재정 부담이 과도하게 늘어나는 문제가 제기된다. 따라서, 1단계에서는 다소 낮은 비

용의 수준을 유지하고 이후 인프라가 어느 정도 갖추어진 2단계에서는 비용을 다소 인상하는 방법이 바람직 할 것이다. 구체적으로 1단계 사업에 드는 자금은 남한 내 관련 공기업의 자체 자금으로 사업에 참여하고 수익자 부담의 원칙에 의해 입주업체들이 지불하는 방식으로 추진되는 것이 타당하다. 다만, 2단계 사업에 드는 자금은 외국자본의 유입이 필수적이다. 특히 배후 도시 개발을 포함한 총 개발비용은 약 50억불이 될 것으로 추정된다.

우선 1단계 사업의 착실한 추진을 통해서 국내외 대북 사업의 성공모형을 제시하는 것이 필요하다. 투자의 매력이 있으면 자본은 막아도 유입되는 것이 국제자본의 생리이다. 이는 이미 상하이 경제특구에서 확실하게 입증된 바 있다. 개성공단이 성공적으로 조성되는 데는 외국이 참여해야 할 부분이 적지 않다. 우선 2단계부터 외국자본의 참여가 이루어져야 한다. 중국의 푸둥 경제특구가 성공하는 데는 미국 기업을 포함한 홍콩 및 화교자본, 일본의 NEC·도시바 등 세계 500대 기업 중 70곳이 진출하여 300억 달러를 투자하였다. 아시아 시장의 교두보로서 진출의 필요성을 절감하였기 때문이다. 남한기업만 가지고 개성공단을 성공적으로 운영하기에는 역부족이다. 외국기업의 참여 없이는 공단이 성공할 수 없는 것은 분명하다. 이를 위해서는 특히 미국의 대북 경제제재가 정치적 타결로 하루 속히 해결되어야 한다. 관세인하 및 수출금지 품목 해제 등 개성에서 생산된 제품이 미국시장에 경쟁적으로 진출할 수 있는 방안이 절실하다. 아울러 북·일 수교로 대일 청구권 문제가 해결되어 일본의 자본 유입이 필요하다.

다. 향후 전망

개성공단 개발은 남북경협을 차원을 높이고 지속적인 틀을 제공하는 히든카드(hidden-card)이다. 현재 남북경협은 과도한 물류비용이 소요되고 자

유로운 물적·인적교류가 제약을 받고 있다. 더욱이 지난 2000년 11월 북한이 인천-남포간을 유일하게 정기적으로 운행하였던 선박의 남포항 하역을 금지시켜, 2개월 이상 임가공품의 반출입이 중단된 현실은 남북 경제협력에 대한 회의감마저 갖게 한다. 특히 하역 중단 사유가 국내보다 7배나 비싼 북한제 컨테이너를 사용하지 않는데 대한 보복이라는 설명은 더욱 이해하기 어렵다. 원칙 없이 진행되고 있는 경험은 결코 오래 지속될 수 없다. 서로가 서로를 신뢰할 수 있는 체제와 원칙을 지켜야 한다. 지금까지의 제한되고 한정적인 성격의 경험은 참여 당사자들의 많은 노력과 비용을 요구하고 있다. 남북한 공동의 이해를 기초로 새로운 경험의 모델이 될 수 있는 곳으로 개성보다 낡은 장소는 현재까지 부상되지 않고 있다. 물론 남한으로서는 북한은 사회주의 경제체제를 기본으로 하기 때문에 자본주의적 경제 운영방식으로서 공단개념을 적용시킨 경험이 없다는 점을 감안하여 북한에 필요한 모든 사항을 자세히 설명해 주어야 할 것이다.

개성공단의 조성은 한편으로 여러 가지 문제점이 제기되기도 한다. 남한 기업의 참여에 따라 국내 산업기반이 공동화될 우려가 있다는 주장이 제기되고 있다. 또한 내륙에 대규모 공단을 건설하는 것이 장기적으로 수도권 인구 집중과 맞물려 국토의 불균형을 심화시키고 북한에 있어서도 지역의 균형개발을 저해한다는 지적도 있다. 특히 공업단지를 조성하는 것은 사회간접자본 투자의 효율성을 높이고 남한기업과 외국기업의 북한진출을 촉진하는 효과적인 방법이지만, 공단이 특정지역에 집중될 경우 산업시설의 지역편중을 초래하는 부작용이 있다.

그럼에도 불구하고 개성공단 조성은 남북경협사업 중 가장 상징성이 크고 인적·물적 이동이 용이하지 않은 남북한 체제 하에서 가장 이상적인 경제교류의 장소라고 할 수 있다. 개성 자유경제지대에 들어서는 개성공단은 남북한 모두의 경제적 도약과 한반도 평화정착, 나아가 세계평화를 위한 새

로운 시험장이 될 것이다. 특히 김정일 위원장의 2001년 1월 15일 중국 상하이 및 푸둥 경제특구 방문은 북한 지도층에게 “백문이 불여일견”이라는 속담을 연상케 한 만큼, 북한이 진정한 개방·개혁을 추진할 경우 해당 지역은 개성이 가장 유력함. 따라서 북한 지도부의 의지만 뒷받침된다면 ‘개성 국제자유지대’의 성공가능성은 높다고 판단된다.

현재 개성공단은 설계단계(설계 완료 50%)에 머물고 있는 데다 공동사업 주체인 현대와 토지공사간에 이견이 있고 북측의 공단 지정이 늦어지면서 다소 사업 일정이 늦어지고 있으나 공단이 조성됨으로써 양측의 경제적 이득이 분명한 만큼 사업이 성사될 것은 분명하다.

5.3 시범농장의 개념

5.3.1 의의

시범농장(Demonstration Farm)은 남북한간 농업협력의 항구적인 장소를 통해 남측의 우수한 생산체계를 북측에 전수하여 북측의 계속되는 식량부족 사태를 해결하는 모델을 제시하는 물리적 장소이다. 북측지역에 일정 공간을 확보함으로써 지속적인 남북한 농업협력의 장을 제공하고 다양한 농업협력 방안을 실천함으로써 남북이 협력하여 북측의 곡물 증산을 도모하는 데 최종 목적이 있다. 이는 그간의 농업협력이 비료, 종자 및 농기계 등 농자재 지원이 후속 이행계획으로 연결되지 않음으로써 농업 구조개혁으로 확대되지 않는 등의 한계를 극복하는 대안이 될 것이다.

시범농장의 성격에 관해 논란이 있을 수 있다. 시범농장이 상업적 성격의 농업협력이나 혹은 순수한 남북한간 지원성 협력 차원의 사업이나에 관해 이견이 있을 수 있다. 상업적 농업협력 사업을 주장하는 측에서는 투입과 산출분석의 차원에서 어느 정도의 비용이 소요되니 산출물을 어떻게 소비해서 투입 비용을 얼마나 환수할 것인지를 철저히 계산할 것이다. 계산 결과 손실이 발생하면 상업적 협력 차원에서 사업 중단을 검토할 것이다. 상업적 협력의 가장 중요한 기준은 이득의 발생 여부일 것이다. 남북 간의 협력이라도 예외를 인정하지 않는다. 한편 지원 성격의 협력사업 개념을 적용하는 측에서는 남북한간의 농업협력은 그간의 경험뿐만 아니라 북한의 곡물 부족 등 경제적 곤란 등을 고려해 볼 때 정확한 상업성을 적용하는 것은 무리라는 주장을 제기하고 있다. 그러면 개성공단 내 시범농장의 성격은 어떤 것인지를 판단하기로 하자. 개성공단 시범농장은 상기의 두 가지 개념, 즉 상업적 성격과 지원성 협력 사업이 복합적으로 적용되는 개념이다. 즉

초기에는 남북한 농업협력을 시작하고 협력의 분위기를 조성한다는 차원에서 지원성 협력 사업 개념을 강하게 적용할 수밖에 없다. 초기에 비교적 농지 구입 등 투자비용이 크기 때문에 상업적 협력 개념을 정확하게 적용할 수 없다. 또한 개성공단의 시범농장은 북측에게 곡물 생산성을 증가시킬 수 있다는 모델을 제공하여, 남측의 발전된 농업을 벤치마킹(Benchmarking) 하는 현장의 개념이 강한 만큼 상업적 성격을 무조건적으로 강조하기는 어렵다. 사실 개성공단 시범농장은 협력의 장을 만드는 성격이 강하다. 지난 1990년대 초 현재까지 농업협력이 논의되고 일부 시행되어 왔으나 일과성에 그치고 협력이 지속되지 못한 원인 중의 하나는 협력의 물리적 장소를 마련하지 못한 데도 원인이 있다.

이와 함께 일정 기간 지원성 농업협력을 통해서 상호 협력의 토대가 마련된 뒤에는 상업성을 적용할 수 있다. 3년 정도의 영농기간을 통해서 농축산물 생산이 정상화된 이후에는 생산물의 판로 문제를 고려해야 한다. 우선적으로 개성공단에는 3만 명의 인력이 상주하고 20만 명의 인력이 왕래할 것으로 전망되고 있다. 따라서 3만 명의 상주인구에게 생산물을 우선적으로 공급할 수 있다. 이 문제는 5.3.4장에서 상세하게 설명하기로 한다. 결국 시범농장은 초기에는 정부의 협력기금을 지원 받아 농지를 구입하는 등 지원성 농업협력으로 출발하여 협력의 모델을 제공하여 북측의 농업협력의 필요성을 인식시킨다. 다음에 협력사업이 3년 정도의 시행착오 기간을 통해서 안정화되면 생산물의 안정적인 판로 확보 등을 시도하는 상업적 농업협력으로 전환할 수 있다. 즉 1단계 초기에는 지원성 협력사업, 2단계에는 상업적 협력사업으로 구분하는 것이 개성공단의 시범농장 사업이다. 반(半)공익적 반(半)상업적 성격을 포함한다고 할 수 있다.

5.3.2 추진 대상지역 검토

가. 평양 인근

남북한 시범농장을 건설할 수 있는 지역은 일차적으로 평안남도 및 평양 인근에 위치한 협동농장이 선택될 수 있으나 이는 앞서 언급한 대로 북한 당국에서 허가를 하지 않을 것이다. 특히 평양 인근 지역에 집단농장 제도가 아닌 개인영농 시스템을 혼용한 작물재배 방식을 허용할 경우 평양 주민은 물론 북한 농민 전체에게 주는 체제 이완 등의 부정적 영향은 엄청난 만큼 실현 가능성이 낮다.

물론 최근 (주)엔트랙이 북한의 컴퓨터 소프트웨어 개발과 IT인력 교육을 위한 '고려기술개발제작소' 건설부지 2만6,000평을 북한 당국으로부터 30년 간 임차 한 전례가 있다. 그러나 이는 북한이 경제발전의 도약을 IT 분야에서 찾고 있는 전략을 강조하는 과정에서 발생한 특별한 경우이다.¹⁷⁾ (주)엔트랙의 사례는 북측이 평양 시내에 상당한 토지 임차를 허용했다는 측면에서 상세하게 파악할 필요가 있다.¹⁸⁾ 최근에 연변과기대 김진경 목사

17) 최근 남북경협에 양극화 현상이 발생하고 있다. 북한은 올해 들어 그동안 경협의 중심이 되어왔던 경공업 부문의 위탁 가공보다 전자·IT 부문의 위탁가공이나 직접 투자를 선호하고 있다. 금년 상반기 위탁 가공 반입 규모는 1,544만달러로 전년 동기 대비 10% 이상 감소한 반면 전자·전기 위탁 가공 규모는 약 335만달러를 기록, 73%를 기록했다. 농림수산물 역시 약 282만달러를 기록하여 18%의 감소를 보였다.

북측은 IT 분야에서는 북한에 없는 기술이면 어떻게든 남한기업으로 하여금 위탁 가공이든 직접 투자든 이끌어내려고 한다. 따라서 남측기업이 IT 분야의 협력을 요구하면 수용하는 경향이 강하다. (주)엔트랙의 경우도 북한이 적극적으로 나선 경우이다.

18) △ 사업명 : 남북협력산업단지 건립

△ 사업목적

- 북한 우수인력 발굴 및 교육
- 남북공동제품 개발 및 판매
- 21세기 디지털 통일강국 건설에 기여

가 평양과기대 설립을 위한 토지를 제공하기로 합의함에 따라 북측이 IT 분야에 대해서는 조건만 맞으면 토지를 제공하는 것이 빈번하게 발생할 것으로 전망된다. 농업분야에서 이러한 부지 제공 등의 협력은 수용되기가 어렵다.

나. 나진·선봉지역

평양인근 이외 제2의 농업협력 지역으로 고려해 볼 수 있는 지역은 나진·선봉이다. 이 지역은 지난 1991년 경제특구로 지정되어 외국 자본에게 토지를 제공한 선례가 있다. 그러나 이 지역은 미작 중심의 시범농장을 조성하기에는 기후 조건이 적당치 않다. 나진·선봉지대의 연 평균기온은 +6.3℃이고 제일 추운 1월 평균기온은 -8.8℃이며 제일 더운 8월 평균 기온은 +20.9℃이다. 한계온도 이상의 지속시간을 보면 일 평균기온이 5℃ 이상 계속되는 기간은 205일, 10℃이상 계속되는 기간은 156일, 0℃이상 계속되는 기간은 121일 이다. 따라서 연간 미작의 적산온도인 3,500℃에는 못 미친다. 그래서 이 지역의 주요 작물은 옥수수, 콩, 수수, 감자 및 남새 등이며 일부 소규모로 논벼가 생산되고 있다. 또 다른 나진·선봉지역의 문제점은 지리적으로 남측 인력이 접근하기가 어렵다. 시범농장을 조성하고 운영하기 위해서는 남측 인력이 수시로 방문할 수 있어야 하고 때로는 상주하기도 해야 한다. 함경북도 나진·선봉으로 들어가기 위해서는 러시아의 훈춘을 통해

-
- 3D/B 구축, 애니메이션 개발, 제작 및 판매
 - △ 사업 내용
 - 북측 사업자 : 민족경제협력연합회 산하 광명성 총회사
 - 위치 : 평양시 통일거리(낙랑구역 낙랑동)
 - 면적 : 부지 26,000평
 - 건축 : 1차 연건평 17,170m²(약 5,400평), 2차 Main Business Center
 - 광명성 총회사 : 부지, 인력, 기타 부대 장비 공급
 - (주)엔트랙 : 건립자재, 기술인력 지원

들어가는 것이 용이하다.

북한내 이 지역과 연결되는 도로망은 △평양~나진을 연결하는 819km의 평라선, △청진~나진을 연결하는 191.7km 구간의 함북선, △백암~무산을 연결하는 80.4km 구간의 백무선, △고무산~무산을 연결하는 142km 구간의 무산선 등의 내부 철도망이 있고, △두만강역~중국 훈춘, △두만강역~러시아 하산 등을 연결하는 국제철도망이 연결되어 있으나 최근의 북한의 교통 사정으로 판단해 볼 때 접근이 용이하지 않다.

다. 금강산 지역

강원도 북고성군 온정리에 있는 「조선국영고성남새온실농장」은 북측이 (주)현대아산의 지원으로 설립한 국영농장이다. 현대 측은 1998년 이 지역에 3,000평 정도의 자동화 온실을 지어서 농산물을 생산하여 금강산 관광객 및 근로자에게 공급할 목적으로 이 농장을 건설하였다. 1999년에 3만평으로 확대되었고, 3만평의 농장에서 그간 고추·수박 등 35종의 과일과 채소를 생산, 금강산 관광객에게 제공해왔으나, 최근 금강산 관광 부진과 현대 측의 지원 중단으로 파산 위기를 맞고 있다. 특히 그간 (주)농우종묘 등에서 종자를 제공하는 등 각종 무상지원을 하였으나 무한정의 무상 지원은 한계가 있는 실정으로 새로운 형태의 재원 조달 방안이 모색되어야 한다.

금강산 온정리 농장은 북측의 국영농장이나 농자재 등을 남측에서 지원하여 생산하고 있다는 점에서 남측 기업이 이익을 목표로 하는 본격적인 상업적 영농의 형태에는 못 미치는 공익적 협력사업으로 분류될 수 있다. 그러나 생산 물자를 금강산 관광객이나 근로자에게 공급한다는 측면에서는 일부 상업적 협력사업의 외형을 구비하고 있다.

금강산 지역은 시범농장으로서 두 가지 약점을 가지고 있다. 첫째, 대규

모 경종농업을 수행하기에는 토양이 부적합하다. 온정리 농장에서 재배한 고구마와 옥수수 등이 토양의 산성화로 재배가 부진한 것은 심각한 문제다. 엽기가 무성하게 자라는 것은 토지가 척박하기 때문이다. 농업용수의 이용도 간단치 않다. 따라서 이러한 지역에서 미작을 주요 작물로 생산하는 시범농장을 건설하는 것은 타당성이 결여되어 있다. 둘째, 현지 접근이 용이하지 않다. 금강산 육로 관광을 위해 간성에서 온정리를 연결하는 7번 국도의 개통문제가 논의되고 있으나 수도권에서 접근하기에는 여전히 용이하지 않다. 결국 금강산 지역은 시범농장 후보지로 적합하지 않다.

라. 신의주 지역

최근 단동에 남북 IT 협력센터 설치를 계기로 이 지역에 대한 관심이 높아지고 있다. 이 지역은 중국 측과 국경을 맞대고 있어 중국을 통해서는 접근이 용이하기는 하다. 그러나 신의주 지역은 습지가 많으며 대규모 농장을 조성하기 위해서는 배수로 건설 등 상당한 부대 비용이 소요될 것으로 추정된다. 이 지역은 과거 현대 측이 협력사업을 위한 타당성 조사를 실시한 적이 있다.

현대 측은 1998년 6월 북한의 민족경제협력연합회와 서해안 공단건설 사업 추진을 합의했고, 1999년 10월에는 정주영 명예회장과 김용순 조선아시아태평양평화위원장과 의향서 수준의 공단건설 합의를 체결했으며, 1999년 11월에는 북측에서 신의주 지역을 강력히 희망함에 따라 현대 부지조사단(16명)이 신의주 지역을 현지조사 하였다. 신의주 지역은 현대의 부지 조성을 위한 기초조사를 한 결과 저지대로 여름철 우기에 물에 잠기는 등 배수시설이 제대로 구비되지 않아 등 공단 및 농지 조성에는 부적합한 것으로 판단한 바 있다.

마. 개성 지역

개성 지역은 우선 수도권에 인접되어 있어 지리적으로 접근이 용이하다. 서울에서 80km 내외에 위치해 있다. 일산에서 자유로를 이용할 경우 1시간이면 목적지에 도달할 수 있다. 서부와 남북지역에 풍덕벌, 삼성벌 및 신광벌 등 넓고 비옥한 평야들이 펼쳐져 있어 지형조건상 여건이 양호하여 시범농장 건설은 별도의 비용 없이 이루어질 있다. 농업용수 역시 주변 저수지 및 사천강으로부터 조달이 가능하며 인근 예성강으로부터는 대량의 농업용수를 유도할 수 있다. 또한 개성시를 비롯하여 개풍군, 판문군, 장풍군을 합해 인근 지역의 총인구가 35만 명 정도에 달하고 있어 농촌 인력수급에도 별다른 문제가 없다. 결론적으로 시범농장을 건설할 입지 조건이 가장 양호한 지역이다.

5.3.3 사업 추진주체와 작목 선택

가. 사업 추진주체

시범농장을 건설하기 위해서는 사업주체가 필요하다. 개성공단 건설 초기단계부터 5만평 정도의 토지를 확보하여 농지를 건설하는 계획을 수립하여 추진할 사업단이 구성되어야 한다. 사업단은 개인이나 민간업체가 단독으로 구성하기에는 자금조달이나 수익성 확보 측면에서 적절치 못하다. 농업관련 공기업이 주를 이루고 일부 민간이 참여하는 민·관 공동의 형태가 적당하다. 한반도 통일농정 수립을 실천할 농업기반공사와 농수산물 유통을 담당할 농수산물유통공사 및 농협 등이 우선적인 참여 주체가 될 수 있다. 특히 올해부터 통일에 대비해 남북한의 식량소요 등을 함께 예측하고 대책

을 마련하는 「신한반도 농정」이 본격적으로 펼쳐지는 만큼 농업분야 공기업의 참여는 당연하다. 농협의 경우 향후 남북농업 교류가 본격화될 경우 단위농협과 북한의 집단농장간에 협력이 필요한 만큼 중앙회 차원과 지리적으로 인접한 문산 파주 농협 등에서 참여할 수 있다.

민간의 참여 주체는 직접 사업을 수행하는 농업분야의 민간회사인 (주)풀무원, (주)하림 및 (주)마니커 등이 참여할 수 있다. (주)풀무원의 경우 미곡을 제외한 채소를 무공해로 재배하여 수도권 시민들에게 공급할 경우 채산성을 맞출 수 있을 것이다. 또한 청정 채소 재배에 대한 소비자들의 관심이 다대한 점을 감안해 볼 때 최근 개국한 (주)농수산 방송 등에서 홈쇼핑으로 판매하는 방안도 검토해 볼 수 있다. 육계 일관 생산업체인 (주)하림이나 (주)마니커의 경우 3,000평 내외의 계열화된 양계생산 단지를 조성하여 수도권에 공급할 수도 있다. 1시간내외로 물류 이동이 가능하기 때문에 해당 기업들로서는 충분한 생산기지 역할을 할 수 있을 것이다.

이와 같은 민·관의 사업주체들이 참여하여 가칭 「개성공단 시범농장사업주식회사」를 설립하는 것이 필요하다. 개별 주체들은 지분 출자 형식으로 참여할 수 있을 것이다.

나. 인삼 재배 단지 조성

개성공단 지역 내 농장은 지리적으로 인삼재배 적지이다. 위도상으로 38°에 해당되어 남측보다 여름철에 기온이 낮으면서 4계절이 뚜렷하므로 인삼재배에 적합한 기후 조건을 보유하고 있다. 특히 고려 인삼의 원산지는 개성지역이었으므로 토양조건만 적합하면 인삼재배의 최적지로 판단된다. 현재 북한은 개성, 금천, 토산 및 서흥 등에서 소면적 집단재배를 하고 있는 만큼 남측의 자본을 유치하여 대대적으로 인삼재배에 나설 경우 튼 수확을

올릴 수 있다. 본격적인 인삼협력에 나서기 전에 공단 내 시범농장에서 소면적이라도 공동으로 경작할 경우 상호간 적극적인 협력의 분위기를 조성할 수 있을 것이다.

5.3.4 소요재원 마련

개성공단은 현대 측과 토지공사가 공동으로 북한측으로부터 70년 임차하여 입주업체에게 분양하는 방식으로 개발될 것이다. 개성공단 전체 공사비는 3단계 공사가 완전히 완료할 경우 8년 동안 10억 달러가 소요될 것이다. 입주업체는 공단 입주에 대한 분양가를 지불해야 한다. 따라서 입주 분양대금을 마련하는 일이 중요하다. 개성공단의 예상 분양가가 일반 공단기준으로 가격이 결정되기 때문에 현재 평당 20만원 이상에서 결정될 가능성이 크다. 현재 국내 농지가격은 현대아산 농장의 농지 평당 분양가격이 2만원 이내에서 매매가 이루어지고 있기 때문에 2만원 이상이 될 경우 국내 기준에 의한 논농사 경제성이 떨어져 시범농장을 조성을 위한 토지 매입이 어려워진다. 발농사의 지역의 농지가격 역시 고려되어야 한다. 그러나 개성공단은 단순 논농사 지역이라기보다는 남북한 농업협력을 이루는 최초의 장소인 만큼 현대 아산 농장의 농지 가격을 단순히 적용하기는 어렵다. 특히 개성공단 전체 토지가격과도 균형을 맞추어야 한다. 따라서 토지가격은 국내 농지가격과 공단의 가격간에 중간에서 결정되는 것이 바람직하다. 여러 가지 변수와 요건을 고려하여 파악해 볼 때 평당 10만원 선이 적당할 것이다. 이 가격은 공단의 분양 주체인 토공과 현대아산으로서는 수용하기 곤란한 가격이 될 것이다. 평당 20~30만원을 고려하고 있는 분양기관들로서는 그에 상응하여 손실이 발생하기 때문에 명분을 제공하여야 한다. 분양주체들에게 북한측과 협상할 명분을 주어야 한다. 왜냐하면 최종적으로 농업협력

을 진행하기 위해서는 북측의 농업담당 기관들과도 협의할 사안들이 다수가 있기 때문이다. 현재까지 개성공단에는 공업지구만 설계되어 있고 북측도 공장을 유치하여 경제발전의 전진기지로 삼고자 하기 때문에 농장을 운영하기 위해서는 북측의 입장을 반영하여야 한다. 북측에게 설명할 명분은 공단 지역 내 상주 및 유동인력에게 제공할 먹거리를 생산하는 장소를 조성한다는 것이 가장 이상적이다. 북측은 곡물생산의 부진에도 불구하고 농업 생산에 대한 자부심이 강하기 때문에 남측의 개인영농시스템을 전파하는 시범농장에 대해 거부감이 있을 수 있다. 분양주체들에게 이러한 특수한 상황을 고려하여 적정한 분양가를 확보하여야 한다.

결론적으로 정상가격으로는 농업지구 조성이 어려운 만큼 농업의 특수성이 반영되도록 사업 주체인 현대·토공을 비롯하여 북측에게 특별한 배려를 받도록 하여야 한다. 북측에게는 경종농업 분야에서 농업 생산량이 북한의 단위당 농업 생산량보다 획기적으로 늘어나는 것이 가능하다는 현장을 보여주는 시범지역으로 활용할 수 있도록 협조를 요청하여야 한다. 또한 양계 및 축산도 선진기술을 활용한 시설을 건립할 수 있도록 배려를 받는 방안이 검토되어야 한다. 이를 위해서는 농업 관련기관들이 참여하여 농업지구 건설방안 프로그램을 하루빨리 작성하여 제시하고 사업주체도 확정하는 것이 현대·토공 측과 협의에 도움이 될 것이다.

평당 분양가 10만원을 기준으로 5만평을 조성할 경우 소요재원은 토지가격만 기준하면 50억 원이 될 것이다. 5만평 중에서 축산단지 건설을 위한 1만평을 제외하면 경종농업을 위한 면적은 4만평이 될 것이다. 경종농업 중에서 미작이 2만5,000평, 채소가 1만5,000평이 될 것이다. 채소는 첨단 비닐 하우스 시설을 설치하여 상추, 오이 등 청정 야채를 재배하면 될 것이다. 첨단 비닐 하우스 설치비용이 추가로 소요될 것이다. 첨단 시설을 설치하는 것은 연중 생산 체제를 구축하여 토지의 이용 효율을 높인다는 측면과 외형

적으로 첨단 시설을 설치하여 북한 주민들에게 전시적인 면을 강조하기 위해서다.

김정일 위원장이 2000년 1월 상해 푸둥 경제특구에 있는 첨단 농업지구 시설을 보고 “우리도 이런 시설을 건설하고 싶었는데 실패했다”는 발언에서 보듯이 시범농장 건설의 큰 목적 중의 하나는 북측에게 선진 농업기술에 의한 새로운 영농의 모형을 보여주는 데 의의가 있다. 자동화된 시설을 통해 과학영농이란 것이 어떻게 운영되는 것인가 하는 것도 보여 줄 필요가 있다. 첨단 시설을 설치하기 위해서는 별도로 20억 원 내외의 추가 자금이 소요될 것이다. 양계 단지 건설에 추가 비용이 들것이다. 첨단 비닐하우스와 양계 단지 건설비용은 입주 민간업체들이 부담하면 된다.

일단 토지 분양대금은 50억 원을 기준으로 하여 남북협력기금을 30%, 농안기금을 40%, 잔여 30%는 농업기반공사, 유통공사 및 농협으로 구성되는 「개성공단 시범농장사업주식회사」에서 부담키로 한다. 3개 기관의 초기 실제 부담금액은 일단 10억 원이나 운영자금으로 추가 30억 원을 조성한다. 이를 위해 정부가 저리 정책자금을 대출하는 것도 필요하다. 결국 토지 가격 50억 원, 첨단 비닐하우스 건설비용 20억 원 및 운영자금 30억 원 등 총 100억 원이 소요될 것이다.

100억 원 내외의 자금으로 시범농장을 건설하는 것은 현재 남북농업협력의 필요성을 감안해 볼 때 실현 가능한 범위라고 판단된다. 사실 시범농장을 통해서 북측 농업이 장기적으로 나아가 할 방향을 제시한다는 측면에서 투자비용은 과도하지 않다고 볼 수 있다.

5.3.5 추진 일정

개성공단의 시범농장을 건설하는 계획은 전체 개성공단의 조성 마스터플랜과 일정을 맞추어야 한다. 독자적인 추진 일정이 확정되지 않아 다소 예산 확보 등 농림부 내부적으로 추진계획 마련에 어려움이 있으나 오히려 당국간 합의에 의한 개성공단 건설 계획에 따라 하부적으로 진행되는 만큼 투자자의 안정성은 보다 보장된다고 볼 수 있다. 현재 상황 하에서 개성공단의 조성 일정은 당국간 회담에서 구체화 될 것이다. 2001년 9월에 개최된 5차 장관급 회담에서 남북 경제협력 활성화 조치를 위한 9가지 중에서 두 번째 항목이 “개성공단 건설을 위해 빠른 시일 내 실무 접촉을 개최”한다고 합의한 만큼 2002년 1-2월로 예상되는 제2차 경제협력추진위원회에서 개성공단 건설 문제가 논의될 것이다. 대략 예상되는 추진일정은 양측이 2002년 상반기까지 개성공단의 건설을 문서상으로 합의한다.

그 다음에는 북측이 상응하는 각종 조치를 취해야 한다. 즉 개성산업단지가 성공적으로 가동되기 위해서는 우선적으로 북한당국의 의해 나진-선봉지역과 같은 자유무역경제지대 즉 경제특구 지정이 이루어져야 한다. 이는 나진·선봉과 같이 「외국인투자법, foreign investment law」(1992. 10), 「자유경제무역지대법, free economic trade zone」(1993.1) 등을 통해 지역 내의 외국인 투자에 대하여 특혜 조치를 규정하는 것이다. 이러한 조치에 따라 해당 지역 내에서 투자가는 기업관리와 경영 방법의 자유로운 권리를 가지게 된다. 특혜조치 중에서 기업이 관심을 갖는 것은 각종 세제 혜택과 노동력에 관한 조항들이다.

특히 해당지역 인력의 의무적 고용 여부 및 최저임금과 매년 임금상승률 수준 등도 경제특구와 일반적인 북한지역간에 차이가 큰 만큼 경제특구 지정은 투자자 입장에서 중요하다. 또한 세법, 노동법 및 기업활동을 규제하는

각종 북한 국내법의 정비가 이루어져 한다. 북한은 「자유경제지대 특별법」 제정 및 전담기구 설립문제에 대해 전문가들이 실무사항을 검토하고 있는 것으로 알려지고 있다.

이러한 조치들이 단계적으로 취해 져야 한다. 국내 추진 일정은 3단계로 구분하여 추진될 수 있다. 북한이 2002년 중에 개성공단을 경제특구 지역으로 지정하는 것을 전제로 3단계 계획을 수립할 수 있다. 1단계는 2002년 말 까지 북한의 경제특구 지정에 따라 개성공단 1단계 공사 100만평에 대한 본격적인 공사가 시작될 것이다. 사업주체인 토공과 현대아산은 가칭 「개성공단개발주식회사」를 구성하여 국내 참여업체를 대상으로 분양을 시작한다. 이에 따라 한국통신, 한전 및 도로공사 등은 통신, 전력 및 연결 도로 등 사회 간접시설에 대한 투자가 시작된다.

이러한 일정에 맞추어 농림부는 농촌진흥청, 농업기반공사, 농수산물유통공사 및 농협 등을 대상으로 시범농장 건설을 위한 협의회를 구성한다. 협의회는 사업 참여에 대한 전반적인 사항을 관할하며, 사업주체를 대상으로 개성공단 내 시범농장이 조성되어야 하는 이유와 명분을 납득시켜야 한다. 가칭 「개성공단개발주식회사」측에서 특별 배려를 하지 않는다면 일반 공단 분양가를 지불해야 하는 한다. 이 경우 공단 분양가는 평당 30만원 이상으로 적용되기 때문에 재원 마련이 부담스럽고 경제성도 악화되는 만큼 공익적 성격의 시범농장 마련을 위한 정부의 정책적인 고려가 반드시 필요하다.

또한 2003년 상반기 1단계 기간 동안에는 해당지역의 농업인력을 공급하고 공동영농을 협의할 북측 농업근로자 동맹 및 개성지역 협동농장 등 사업파트너와 협의 채널을 만들어야 한다. 동시에 협동농장에 대한 운영체계 연구를 통해 시범농장을 어떤 방식으로 운영할지를 연구해야 한다. 특히 토지를 임차하고 각종 농자재를 남측에서 조달하지만 인력은 북측에서 공급되며

가능한 북측의 협동농장 체계를 전혀 무시하기보다는 남측의 개인영농을 혼합하면서 단계적으로 집단영농 방식을 축소하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 전적으로 남측의 개인영농 방식으로 농사를 짓는다면 우선 북측의 거부감도 심할 것이고 북측이 자본주의 영농 방식에서 배우는 대도 한계가 있을 것이다.

5.4 정책고려 사항

5.4.1 참여 및 관련기관의 긴밀한 협조체제 구축

개성공단 내 농업 시범농장을 건설하는 것은 상당한 정책적 배려가 필요하다. 특히 당초 개성공단의 계획에는 농업 시범농장이 포함되어 있지 않다. 따라서 개성공단에 시범농장을 조성하기 위해서는 사업관련 당사자, 즉 현대아산과 토지공사 및 북측 그리고 정부 관계기관이 시범농장의 중요성을 인식하도록 하여야 한다. 이러한 특별한 인식이 부족하면 농장의 평당 분양가를 국내 논 가격인 2만원 선까지 인하할 수 없다. 왜냐하면 공업단지 분양가는 30만원 이상으로 결정되는 데 시범농장의 토지가격만 2만원 이하로 책정하는 것은 형평상의 문제가 있고, 또한 사업주체들로서는 분양 대금이 축소되기 때문에 쉽사리 수용하기 어렵다. 따라서 사업 성공을 위해서 사업주관부처인 농림부는 사전에 치밀한 계획을 세워야 한다.

정책추진에 따른 사전 추진사항을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 사업 계획안이 조기에 마련되어야 한다. 개성공단 조성 마스터플랜이 확정되고 나면 시범농장안을 포함시키기가 어렵다. 따라서 개성공단 건설 방안 확정이 임박하면 사업안이 마무리되어야 한다.

둘째, 사업주체들과 개성공단 사업확정 전에 사전에 협의를 시작하여야 한다. 그러기 위해서는 현대아산 및 토지공사 등과 협의 채널을 미리 구축해 놓는 것도 필요하다.

셋째, 청와대·통일부 및 국정원 등 관계기관과의 사전협의를 통해 정책과제로 채택될 수 있도록 부처간 사전 협의를 지속하고 최종적으로 국가안전보장회의(NSC) 회의 의제로 상정되도록 한다. 개성공단 시범농장이 최종적으로 승인되기 위해서는 현재 진행되고 있는 농업협력의 한계를 관련 정

부기관들에게 인식시키는 것이 필요하다. 즉 시범농장이 북한의 식량난을 해결하는 데 있어 장기적으로 불가피한 사업이라는 것을 설득하여야 한다. 왜냐하면 사업 관련 당사자들이 시범농장에 대해 특별배려를 하기 위해서는 남북농업협력에 최적의 사업이라는 데에 공감을 하여야 하기 때문이다. 금강산의 온정리 농장의 채소류 생산 소비 체계를 이해시키면 될 것이다.

넷째, 사업 성공을 위해 농업계 전체가 역량을 모아야 한다. 상기에서 언급한 기관들 외에 농촌경제연구원을 비롯한 연구기관과 통일농수산물포럼 및 북한농업연구회 등 연구모임과 한국농어민연합회 및 전국농민회총연맹 등 농민운동 단체들도 구성원의 일원으로 참여하는 것이 필요하다. 이들 기관들은 개성공단 시범공단 개발주식회사의 고문단으로 참여하여 사업수행의 성공을 감독하고 사업 추진과정에서 발생하는 어려움을 해결하는 데 일조를 기여하는 것이 필요하다. 이러한 전체 농업계의 참여는 사업추진의 모멘텀을 제공할 것이다.

5.4.2 농민들의 거부감 불식 대책 마련

최근 WTO 개방 압박 및 쌀 과잉 생산에 따른 가격하락으로 농민들의 대정부 불만이 심화되고 있다. 농민들은 정부의 대책이 미흡하다며 연일 정부를 강력 비난하고 있다. 이러한 상황 하에서 북측지역인 개성공단에 농장을 조성하여 정부의 일부 자금지원 및 북측의 저렴한 노동력을 생산하여 곡물 및 축산물을 생산하여 일부라도 남측에 반입될 경우 농민들의 거부감은 상당할 수 있다. 정부가 국내 농민에 대한 대책은 세우지 않고 북측 농업에 관심을 기울이고 있다는 지적을 받을 수 있다. 따라서 농민들에게 생산된 농축산물이 남측에 반입되기보다는 공단 지역 내에서 자체 소비된다는 사실을 홍보하는 것이 필요하다. 공단 지역 내 남북한 농업협력이 성공적으로

수행될 경우 장기적으로 남측의 잉여 농축산물이 반출될 수 있고, 농자재 산업도 북측에 진출할 수 있다. 쌀을 비롯한 남측의 과일 농산물은 국제가격과의 큰 차이로 인해서 북측에게 지원하는 이외에 달리 방안이 없다.¹⁹⁾ 남북 농업협력이 절실히 필요하다는 것을 인식시키는 것도 필요하다.

사실 논 3만평에서 국내 기준(정보당 4.5~5.5톤)으로 생산하면 그렇게 큰 물량은 아니다. 남측으로 반입하기보다는 현지에서 대부분 소비될 양이다. 국내 평균 생산기준인 300평당 580kg선, 즉 80kg짜리 7가마가 생산할 수 있을 것이라고 가정할 수 있다. 3만평을 기준으로 할 경우 700가마가 생산된다고 예상할 수 있다. 국내 연간 쌀 소비 기준인 1인당 94kg(2000년)을 적용하면 600여명의 소비분 밖에 안 된다. 따라서 생산된 쌀, 채소와 축산물이 남측으로 반입될 가능성은 별무하다. 다만 국내 농가에 대한 피해가 없다는 것을 강조하기 위하여 초기에는 작목 선택에도 신중을 기하는 것이 필요하다. 채소류의 일차적으로 현지 소비를 목적으로 작목을 결정하는 바람직하다.

19) 1980년 이후 정부의 다수확 정책에 따른 생산량 증가 및 식생활 변화에 의한 쌀 소비량 감소 등으로 재고미가 계속 증가되고 있다. 2000년에 98만톤에서 2001년에는 142만톤으로 급증하고 있다. 국민 1인당 연간 쌀 소비량도 1980년에 132kg에서 2000년에 93.6kg으로 감소하였다. 하루 중 2끼만을 쌀을 소비하고 있다. 2001년 수급 현황을 보면 총공급량은 생산량 528만톤에 재고가 98만톤 수입이 22만톤 등 총 648만톤으로 소비량 506만톤을 상회하여 142만톤의 재고미가 발생할 전망이다. 이 같은 재고량은 FAO가 권장하는 적정 재고량(80만톤)을 약 60여만톤을 초과한 것이며 이를 보관하는 데 연간 900~1,000억원이 소요되고 있다.

5.5 기대 효과

시범농장은 최초로 남북이 각각 농업기술 및 농자재, 토지와 노동력을 제공하여 북측의 농업생산성을 배가시켜 서로가 이익을 내는 윈-윈(Win-Win) 형태의 농업협력방안을 현실화시키는 사업이다. 시범농장은 경종농업의 경우 농업 생산성이 북한보다 두 배 이상 수확을 함으로서 북측에게 농업협력의 필요성을 시각적으로 제공하고, 축산은 첨단시설을 통해 효율적인 축산물 생산의 현장을 북측에게 보임으로서 남북농업협력의 필요성을 인식시키는 데 목적이 있다.

이러한 북한의 인식 전환은 다음 단계로 「개성경제자유무역지대」가 아닌 황해도, 평안남도 및 강원도 등 전체 북한지역 내에서 시범농장을 추가적으로 설치하는 방안을 논의하게 할 것으로 예상된다. 이러한 시범농장의 확대는 분야별로 남북한 농업협력의 물꼬를 틀 것으로 기대되며, 결국 북한 농업의 생산성을 높이게 될 것이다. 북한의 식량난에도 불구하고 한계를 가진 남북농업협력이 시범농장을 통해 하나의 성공사례를 제시함으로써 남북경제협력의 주요한 과제로 정착될 것으로 기대된다.

최근 6차 장관급 회담을 끝으로 남북관계는 소강상태를 맞고 있다. 북미관계의 악화와 남측의 부진한 대북 경제지원 등이 복합적으로 작용하면서 북측이 남측과의 관계 개선에 소극적인 입장을 보이고 있다. 금강산 관광사업 정상화, 경의선 연결, 개성공단 건설 및 대북 쌀 지원 등이 담보 상태에 처해 있다. 이러한 소강상태를 해소할 있는 남북한간 공통의 과제는 대북 쌀 지원이 될 것이다. 북한의 금년도 쌀 생산량은 354만 톤에 그치고 있다. 2002년 2월 김정일 환갑일 및 4월의 김일성 90주기 등 정치일정을 앞두고 전체 최소 식량 소요량인 500만 톤에서 부족분인 150만 톤을 외부로부터 유입시켜야만 한다. 유입의 최적 대상은 남한이 될 것이다. 따라서 다소 소강

국면이 진행되고 있으나 경색국면은 쌀 지원을 계기로 해소될 것이고 시범 농장에 의한 본격적 남북 농업 협력이 진행될 것을 기대한다.

참 고 문 헌

- [1] 권태진, “대북 농기자재 지원 어떻게 할 것인가?” 『KREI 북한농업 동향』 2000
- [2] 김구륜, “남북경제교류·협력 발전방안-추진성과 평가 및 발전대책” 연구총서 99-05, 통일연구원, 2000
- [3] 김근식, “남북경협 현황과 전망”, 2001
- [4] 김성훈·김치영, “북한의 농업” 비봉출판사, 1997
- [5] 김연철, “북한의 경제 개혁과 대남 경협 정책”, 『경성통일논집』, 경성대학교 사회과학연구소, 1998
- [6] 김운근, “김정일체제하의 북한농업”, 대산농촌문화재단 남북한 농업협력 심포지엄, 1999
- [7] 김운근, “남북 농업교류·협력의 현재와 미래”, 통일농수산, 2001
- [8] 김운근, “북한 농업의 변화와 전망”, 『북한농업 개발을 위한 협력방안 모색』, 한국농촌경제연구원 국제학술대회, 2000
- [9] 김운근·권태진, “북한 농업 현실과 우리의 대응 전략”, 『21세기 우리나라 농업의 위상 정립』, 2000
- [10] 김운근, “북한 농업현황과 남북한 농업협력”, 통일농수산, 2001
- [11] 김운근, “북한의 농업기반 실태와 농업개발 협력방안”, 한국농촌경제연구원, 2000
- [12] 김운근, “2000/2001년 북한의 작황분석과 식량수급 전망(잠정)” 한국농촌경제연구원, 2000
- [13] 김익수, “북한의 중국식 모델 도입: 가능성, 한계 및 남한의 역할”, 한국동북아경제학회, 2001

- [14] 김일성, "라진-선봉 자유경제무역지대 투자환경", 김일성종합대학출판사, 1995
- [15] 김일성, "우리나라 사회주의농촌문제에 관한 테제" 『김일성저작집』, 제18권, 조선로동당출판사, 1982
- [16] 김철진, "분조관리제는 집단주의정신을 높이 발양시키며 농업생산을 힘있게 추동하는 위력한 수단" 『경제연구』, 평양 사회과학출판사, 1991
- [17] 김익수, "북한의 중국식 모델 도입: 가능성, 한계 및 남한의 역할", 한국동북아경제학회, 2001.
- [18] 김하룡, "중국개혁정책의 성격과 한계", 『사회주의 개혁과 북한』, 고려대 아세아문제연구소, 1992
- [19] 남성욱, "남북경제공동체 실현을 위한 농업분야협력방안" 농정연구포럼 월례세미나시리즈 NO.82. 2000
- [20] 남성욱, "남북경제공동체 형성과 경험 활성화를 위한 지방정부와 기업인의 역할", 한국동북아경제학회 정책개발세미나, 2001
- [21] 남성욱, "남북경제 공동체 실현을 위한 농업분야 협력방안" 농정연구포럼 월례세미나, 2000
- [22] 남성욱. "최근 북한농정추진 방향과 남북 농업협력 추진 방안", 북한농업연구회 추계발표회, 2000
- [23] 동용승, "남북간 인적교류를 통한 평화·화해·협력의 증진방안-남북간 경제협력 활성화 방안을 중심으로-", 『통일문제와 국제관계』, 인천대학교 평화통일연구소, 1998
- [24] 대한무역진흥공사, "중국 2001", 대한무역진흥공사, 2001.
- [25] 린이푸·리조우·차이팡 공저, 한동훈·이준엽 공역, 『중국의 경제개혁과 발전전략』, 백산서당, 2001

- [26] 박석삼, “북한의 경제개혁 가능성에 관한 게임이론적 분석”, 한국은행 조사국, 2001
- [27] 박석삼, “전환기의 북한 경제: 김정일식 경제개혁 1년에 대한 평가 및 과제”, 한국은행 조사국, 2000
- [28] 박정동, “북한의 경제특구”, 한국개발연구원, 1996
- [29] 박정원, “북한헌법(1998년)상 경제조항과 남북한경제연합”, 한국법제연구원, 1999
- [30] 백학순, “북한의 개혁 개방과 탈사회주의화 전망”, 세종연구소, 2001.
- [31] 신동완, “남북한 농업기술 교류·협력방안 연구”, 통일연구원, 2000
- [32] 신지호, “북한의 개혁 개방 : 과거·현황·전망”, 한울, 2000
- [33] 안두순, “한반도 경제공동체의 수립전망과 남북의 과제”, : 2001 통일정책 SYMPOSIUM 『남북관계에 있어서 정치와 경제의 상호작용』 발표문, 2001
- [34] 오승렬, “대형 남북경협 사업 여건과 추진방향” 통일연구원, 2000
- [35] 오승렬, “북한경제의 변화와 인센티브구조: 비공식부문의 확산에 따른 개혁전망”, 통일연구원, 1999
- [36] 오일환, 정순원, “김정일 시대의 북한 정치경제”, 을유문화사, 1999
- [37] 유병호, “21세기 남북경협의 새로운 전개와 발전을 위한 정책제언”, 『한양대학교 논문집』, 한양대학교, 1998.
- [38] 윤진현, “남북경협의 과제와 전망”, 『부산정치학회보』, 부산정치학회, 1998
- [39] 윤창호 외, “전환기의 북한 경제”, 고려대학교 출판부, 2000
- [40] 이근상, “북한의 축산현황과 기술”, 98 한국축산학회 춘계심포지엄 1998
- [41] 이일영, 양문수 공역, “중국경제발전론”, 나남, 2001

- [42] 임강택, "남북한 농업교류·협력을 통한 화해·협력 활성화 방안, 협동연구 국내학술회의, 통일연구원, 2000
- [43] 임반석, "중국경제: 두 가지 기적과 딜레마". 1999
- [44] 정일정, "북한의 축산기술 제고방안", 북한농업연구회 춘계학술 심포지엄, 2000
- [45] 정정길, "북한의 감자생산 현황과 대북 감자지원 효과분석", 『KREI북한농업동향』, 한국농촌경제연구원 1999
- [46] 제성호·임강택, "북한 「인민경제계획법」의 분석 및 평가" 통일연구원, 1999
- [47] 정석영, "남북경협과 한국기업의 북한진출", 『경영정보』 제11권 1호, 전남대학교 기업경영연구소, 2000
- [48] 정세진, "계획에서 시장으로: 북한체제변동의 정치경제", 한울, 2000
- [49] 조동호, "정상회담 1주년 - 남북경협 성과의 평가와 향후 정책과제", 정상회담 기념 남북경협 세미나, 한국개발연구원, 2001
- [50] 조명철, "북한경제 및 남북경협 현황과 전망", 『평화연구』 제24집, 경북대학교 평화문제연구소, 1999
- [51] 조명철 외, "중국 베트남의 초기 개혁, 개방정책과 북한의 개혁 개방", 대외경제정책연구원, 2001
- [52] 조은석 외, "남북한 교류·협력 활성화를 위한 법·제도적 개선방안 연구", 2000
- [53] 조성식 외, "현대중국경제", 교보문고, 인문사회연구회 협동연구 총서 2000, 통일연구원
- [54] 중국학회 편, "중국: 체제 개혁의 정치경제", 21세기 북스, 1999
- [55] 최의철, 2000, "남북간 교류·협력 활성화 방안", 통일연구원, 2000
- [56] 최수영, "남북경협 모델 설정", 통일연구원, 2000

- [57] 최수영 외, "남북한 농업교류·협력방안 연구" 통일연구원, 2000
- [58] 최수영, "북한의 농업정책과 식량문제연구" 민족통일연구원, 1996
- [59] 최수영, "북한 식량난의 실상과 전망", 『북한 경제난의 현황과 전망』, 민족통일연구원, 1997
- [60] 칼럼 헨더슨 저, 이기문 역, "벼랑 끝에 선 중국: 세계최대시장 중국의 허와 실", FKI미디어, 1999
- [61] 한국경제신문사, "상하이 리포트", 한국경제신문사, 2000
- [62] 한국개발연구원, "KDI 북한경제리뷰", 2000. 7
- [63] 한국농촌경제연구원, 『1998년 북한의 식량생산량 추정』. 1999
- [64] 한국농촌경제연구원, 『1999/2000년 북한의 식량수급 전망』. 1999
- [65] 한국농촌경제연구원, 『북한의 농기자재 수급현황과 남북한 협력방안』. 1999
- [66] 한국농촌경제연구원, 『KREI 북한농업동향』, 2001.1
- [67] 한국농촌경제연구원, 『북한의 농업개발 전략과 발전방향 모색을 위한 연구』. 2000
- [68] 한국농촌경제연구원, 『북한의 주요 농업개발 현황과 협력방안』. 2000
- [69] 한국은행 조사국, "북한 경제의 현황과 전망", 2000
- [70] FAO/WFP "Crop and food Supply Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea", Special Report, 2001, 7. 27
- [71] FAO/UNDP, "Agriculture Recovery and Environmental Protection", 1998
- [72] Susan L. Shirk, 최완규 역, "중국경제개혁의 정치적 논리", 경남대학교 출판부, 1999
- [73] UNDP, "Second Thematic Roundtable on Agricultural Recovery and Environmental Protection in DPRKorea", Draft 12 May 2000