

한국의 대북한 농업개발지원의 6차 산업형 민관협력 모델 연구*

김성훈** · 김용현*** (동국대학교)

국문요약

선진국이 중심이 된 국제사회는 그동안 개발도상국의 발전을 위해 막대한 양의 물질적 원조를 제공해 왔다. 그러나 수원국의 지속가능한 발전을 고려하지 않은 단순지원은 근본적 빈곤 해결에 크게 기여하지 못했다. UN은 2000년에 '절대 빈곤과 기아의 퇴치'를 핵심으로 하는 8대 목표를 새천년개발목표(MDGs)로 발표했다. MDGs의 목표는 직접적으로 세계 식량안보문제와 직결되어 있으며 종전의 국제 ODA에서 농업이 차지하는 위상도 높아지게 되었다.

본 연구는 문헌연구법을 통해 한국이 농업 분야에서 새롭게 각광받고 있는 '6차 산업'을 연계한 민관협력(PPP: Public Private Partnership)을 한국의 농업 ODA의 새로운 모델로 제시한다. 그리고 북한지역을 선정하여 이러한 모델의 구체적인 적용 가능성을 모색해보았고 북한의 지리와 사회적 특성 등의 요소가 6차 산업형 민관협력 추진에 있어 기대효과가 적지 않음을 밝혀내었다. 이러한 북한의 조건에 한국 정부와 기업이 민관협력 모델로 협업하여 자금융자, 인적자원개발, R&D를 지원한다면 궁극적으로 통일 한반도 시대를 열어가는 데 적지 않은 도움이 될 것으로 기대할 수 있다.

주제어: 6차산업, 새천년개발목표, PPPs, 원조 효과성, 공적개발원조, 북한의 내재적 특성.

* 이 논문은 통일부가 주최한 2015년도 제34회 대학(원)생 통일논문 공모전에 출품한 연구를 수정, 보완한 것임.

** 제1저자, 동국대학교(서울) 일반대학원 석사과정(E-mail: khmh104@naver.com).

*** 교신저자, 동국대학교(서울) 일반대학원 북한학과 부교수(E-mail: unikor21@dongguk.edu).

I. 서론

1. 연구배경 및 방향

1990년대 이래로 북한은 줄곧 식량난과 경제적 어려움에 직면해 왔다. 과거 혈맹관계에 기초하여 유리한 조건에 대규모로 제공되었던 소련, 중국의 원조가 탈냉전과 국제질서의 변화에 따라 축소 또는 부침을 겪고 있다. 물론 중국은 여전히 북한의 최대 후원국으로서 자금, 연료, 물자 등 여러 분야에서 지원을 이어가고 있지만 과거와 같은 혈맹 관계에 기초한 원조를 기대하기는 시간이 갈수록 어려워지고 있다. 이렇게 북중관계 또한 점차 일반적인 국가 대 국가의 '보통우호관계'로 변화하고 있기에 오늘날 북한은 러시아와의 관계를 강화하는 등 보다 다변화된 자구책을 강구하지 않을 수 없게 되었다.

그동안 북한은 중국에 인접한 황금평, 나선 지역을 경제특구로 지정하고 7·1경제관리개선조치를 단행하는 등 나름대로의 노력을 기울여 왔지만 성숙하지 못한 내적인 경제역량과 개방에 대한 지도층의 경계 등 여러 요인에 의해 눈에 띄는 성과는 거두지 못하고 있다. 그리고 2000년 6·15합의를 통해 본격화된 남북경협도 금강산 관광객 피격사건과 천안함 사건 등 일련의 사건들로 인해 남북교류를 크게 제한하는 5·24조치가 시행되며 대부분 중단된 상황이다.

내적으로도 5·24조치가 시행되고 있고 국제적으로도 대북제재가 계속되고 있지만 북한에 대한 국제사회, 민간단체의 원조는 여전히 지속되고 있다. 국제사회는 UN이 중심이 되어 북한을 비롯한 저개발국가를 지원하고 있다. 2000년, UN총회는 2015년까지 세계의 빈곤을 반으로 줄이는 내용을 담고 있는 8개의 목표를 명시한 합의문에 결의한다. 새천년개

발목표(Millennium Development Goals : MDGs)라 불리는 이 합의문은 이전까지 정체되어 있던 개발협력에 새로운 방향을 제시했다. 도하라운드(2001)를 거쳐 파리선언(2005)으로 이어지는 다양한 합의들이 모두 MDGs를 기초하고 있으며, 한국도 MDGs를 바탕으로 공적개발원조(Official Development Assistance : ODA)정책을 수립·실행하고 있다.

MDGs의 첫 번째 목표인 ‘절대빈곤과 기아 퇴치’는 다른 7개 목표를 달성하기 위한 전제조건이다. 이 첫 번째 목표를 달성하기 위해서 개발도상국의 1차 산업, 특히 농업은 매우 중요하다. 2000년을 기준으로 개발도상국의 인구 4명의 3명은 농촌에 살고 있으며 농촌지역 거주민의 상당수가 농업에 직접적으로 종사하고 있다.¹⁾ 그리고 식량의 문제를 해결하지 않고는 북한²⁾을 비롯한 개발도상국(이하 개도국)의 사회적 복지가 개선되기를 기대하는 것은 어렵다.

그러나 1990년대 정부 중심의 직접적 식량 원조가 실패로 돌아감으로써 원조에 대한 피로감이 누적됐다. 앞서 언급한 바 있듯이 2000년 6·15 남북정상회담을 계기로 남한을 비롯한 국제사회의 직접적인 북한원조가 활발히 전개된 바 있지만 모니터링 문제와 원조 효과성 문제 등으로 인해 직접적인 식량 지원의 방식을 통한 원조를 넘어서 농업·농촌 개발의 선순환 구조를 만들어 식량문제에 대처해야 할 필요성이 대두했다.

국제개발협력의 프레임 역시 기존의 ‘원조 효과성(Aid Effectiveness)’ 원칙에서 ‘개발 효과성(Development Effectiveness)’을 강조하는 방향으로 나아가고 있다. 원조효과성 원칙은 1980, 90년대 공여국 내에서 개발도상국에 대한 원조가 기대한 만큼의 효과를 거두지 못하자 원조 피로(Aid Fatigue) 현상이 대두되자 이를 극복하기 위해 등장한 개념이다. 2005년

1) 임정빈, “국제농업협력 강화 과제와 전략,” 『세계농업』 제160호(2013.12), p.7.

2) 2008년 기준 북한의 전체인구 대비 농가인구 비율은 36.8%로 남한의 6.5%에 비해 압도적으로 높다(출처: 통계청 통계정보국 「북한통계」 참조).

제 2차 원조효과성 고위급회의가 파리에서 91개국의 정부요인, 26개 원조기관, 수원국 관계자들이 참여한 가운데 개최되었고 다섯 가지 핵심원칙³⁾을 강조한 원조효과성 제고를 위한 파리선언문(Paris Declaration on Aid Effectiveness)가 채택되었다.

하지만 파리선언문을 통해 국제개발원조의 기본적인 프레임을 형성하게 된 원조효과성 담론은 2006년, 2008년, 2011년에 걸쳐 진행된 모니터링 서베이 분석결과가 보여주듯이 실제적으로는 크게 기능하지 못하고 있음이 드러났다.⁴⁾ 이에 대한 반성과 개선의 관점에서 등장한 대응원칙이 이른바 ‘개발효과성’ 원칙이다. 이는 2011년 한국의 부산에서 개최된 부산세계개발원조총회⁵⁾(HLF4)를 통해 의제화되었다. 한국은 신흥공여국과 민간영역의 참여 확대, 지속가능한 발전 등을 핵심내용으로 하는 개발효과성을 강조하였는데 비록 부산선언(Busan Declaration)에 온전히 반영되지는 않았지만 국제사회에 ‘개발효과성’ 담론을 제시하여 개발원조의 새로운 프레이밍(Framing)을 제시하였다는 평가를 획득하였다. 개발효과성 담론은 여러 가치를 포괄하고 있지만 본 논문에서는 ‘민관협력’ 부분에 주목한다. 기존에 국가 대 국가 관점에서의 북한 개발에 대한 접근이 제대로 기능하지 않았고 따라서 민관의 협력과 개별 국가보다는 국제사회 차원에서의 북한 원조로 새롭게 접근해보자는 것이다.

민간 중심 해외농업개발 역시 시장조사가 부족한 개도국에 진출하여

3) 파리에서 열린 2차 세계개발원조총회(HLF)에서는 주인의식, 원조일치, 원조조화, 성과중심관리, 상호책임성의 다섯 가지 원칙이 추가된 선언문이 채택되었다.

4) OECD (2008a); OECD (2011c); OECD, Paris Declaration Monitoring Survey 2006, 2008, 2011 (Paris; OECD, 2011b).

5) 부산 세계개발원조 총회의 의제, 결과에 대한 보다 자세한 내용은 손혁상, “부산 세계개발원조총회 ‘원조효과성’을 넘어 ‘효과적인 개발’로, 「한국의 개발협력」 4호(2011); OECD DAC, Busan Partnership for Effective Development Cooperation (Busan Outcome Document) (Paris: OECD, 2011), pp.83-84 참조.

수익을 내는 데에 고비를 맞았다. Marco Ferroni(2010)는 농가가 주를 이루는 개발도상국의 농업상황에 비추어 보았을 때, 민간(Private Sector)과 정부(Public Sector) 그리고 비영리단체의 협동이 농촌 수입과 복지에 큰 발전을 이룰 수 있다고 주장했다.⁶⁾ 정부는 정치적 안정과 법령의 제정 인프라(Infrastructure) 구축에 힘쓰고 민간 영역은 생산과 투자를 담당해 시장의 발전을 도모하고 그 사이에서 비영리단체와 국제기금이 저울추의 역할을 수행할 필요성이 있다. 이 같은 안정적인 조건이 갖춰진다면, Michael Lipton(2010)이 논증한 것⁷⁾처럼 농가가 주를 이루는 개발도상국의 수원국에 대한 농업 ODA 효과가 최대로 이루어질 것으로 기대할 수 있다.

본 논문이 '농업'을 주된 주제로 다루는 까닭은 북한 산업구조의 특수성에 기반하고 있다. 북한은 60년대부터 경제-국방 병진노선을 추진해 왔고 김정은 정권에 들어서도 경제-핵무력 병진노선이라고 하여 비슷한 경제정책기조를 이어가고 있지만 전반적인 산업구조는 여전히 1차 산업에 속하는 농업에 크게 의존하고 있는 모습을 보이고 있다. 여전히 전체 국민의 30% 이상이 농업에 종사하고 있는 북한의 특성을 고려하면 농업 원조, 특히 6차 산업화에 기반한 발전 전략은 북한개발에 새로운 전기를 마련할 수 있을 것이다.

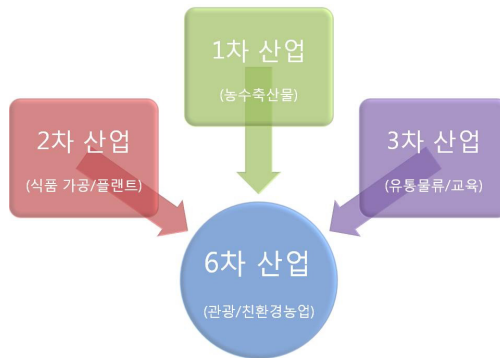
6) Ferroni, Marco, "Can Private Sector R&D Reach Small Farms?" *WORLD FOOD SECURITY* (2010), pp.8~10.

7) Lipton, Michael, and Richard Longhurst, *New seeds and poor people*, Taylor & Francis (2010), pp.68~108.

2. 연구목적 및 방법

본 논문은 현재 한국의 국제농업개발협력(이하 농업 ODA)을 진단하고 한계를 극복, 궁극적으로 북한의 농업개발을 통한 효과적인 원조방안을 제시하고자 한다. 지금까지의 관(官)주도의 농업 ODA를 벗어나 민관협력사업(PPPs : Public-Private Partnerships)를 적극적으로 수용할 것을 주문하고 나아가 새로운 농업 민관협력 모델로서 '6차 산업'을 접목할 것을 역설했다.

〈그림 1〉 '6차 산업'의 구조



6차 산업이란 1차 산업인 농수산업과 2차 산업인 제조업, 그리고 3차 산업인 서비스업이 복합된 산업을 말한다. 1차 산업의 농업과 그를 바탕으로 한 다양한 재화의 생산, 그리고 관광 프로그램 등 각종 서비스를 창출하여 복합산업공간을 만들어내는 것이 6차 산업의 핵심이다. 이는 비록 산업적으로 낙후되었으나 관광지로서 인기 있는 여러 개발도상국에도 적용할 수 있는 모델로 기대된다.

본 논문은 농업 ODA의 현황과 흐름에 대해 파악하기 위해 기존에 기

술되었던 논문, 저널, 책, 문서, 정부 보고서 등을 검토하고 연구영역의 범위로서 새로운 형태의 농업 민관협력의 필요성을 도출하였다. 선행연구(손혁상 2012)를 통해 다양한 분야에서 민관협력 도입 사례가 많았으나 농업 관련 민관협력 시도와 연구가 부족했음을 알 수 있었다. 이를 보완하고 연구의 의도를 명확화하기 위해 국제적인 민관협력 사업의 흐름과 국내외 민관협력 사업현황을 부분적으로 다루었고 농업원조분야에서 한국형 민관협력 지원모델을 6차 산업과의 연계를 통해 도출해 낼 수 있었다. 그리고 다양한 수원국 중 한국과 장기적으로 통일을 지향하는 특수한 관계에 놓여 있는 북한을 선정해 상세하고 심층적인 자료를 수집했다. 이를 통해 북한의 현상이나 사회적 단위의 특성이 신사업으로 각광받고 있는 '6차 산업'의 맥락 안에서 기대효과가 큼을 밝혀냈다.

〈그림 2〉 6차 산업형 농업 민관협력(PPP) 모델



본 논문은 크게 세 부분으로 구성된다. 첫 번째로 농업 ODA에 대한 정의를 기초로 한국 정부가 주도하는 농업 ODA를 살펴보고 그 내용을 분석, 진단하며 한국의 농업 ODA가 나아가야 할 지향점을 모색할 것이다. 두 번째로 민간주도의 해외농업개발의 현황을 중점적으로 살펴보면

서 정부와 민간의 협력 필요성을 도출한다. 마지막으로 새로운 대안 민관협력 모델로서 6차 산업을 밝히고 수원국 중 북한을 모델 적용의 사례로서 선정해 발전 가능성을 살펴보았다.

II. 한국의 농업 ODA 현황 및 지향점

1. 농업 ODA의 정의와 국제적 흐름

농업 ODA는 공적개발원조의 목표에 따라 ‘개발도상국의 농업·농촌을 개발하기 위해서 일체의 이윤추구를 배제한 상태에서 각국의 정부나 국제적인 개발협력기구, 민간조직이 시행하는 농업발전 및 농촌개발 활동’을 모두 포괄한다. 농업 ODA의 가장 중요한 기준은 ‘복지’다. 농업 및 농촌의 개발은 결과적으로 ‘농촌지역 주민의 경제적·사회적 복지 수준을 지속적으로 향상’시킨다는 의미에서 가치를 가진다. 다시 말해 농촌 ODA는 개발도상국의 산업 중 상당부분을 차지하는 농업을 개발함으로써 수원국 사람들의 복지 전반을 향상시키는 직접적인 공적개발의 형태를 의미한다.

그러나 국제적으로는 농업을 포함한 생산 분야 ODA는 다른 공적개발원조분야가 지속적으로 확대되는 상황 속에서 급격한 하락세를 보이고 있다. OECD/DAC 통계⁸⁾에 따르면 농업 ODA가 지속적으로 축소되는 추세가 드러난다. 1990년대 초, 전체 개발원조의 20%에 육박하던 직접생산 ODA는 2000년대에 접어들며 절반으로 줄어들었으며 특히 2005년에는

⁸⁾ OECD, *DEVELOPMENT AID AT A GLANCE STATISTICS BY REGION* (Minnesota: Meadowbrook Press, 2009), p.13.

전체 비중의 5%를 약간 상회하는 상태로 축소되었다.

이러한 상황은 몇 가지로 원인을 분석할 수 있다. 가장 큰 원인은 국내 여론에 반응할 필요성이 존재하기 때문이다. 여론의 지지를 받기 위해서는 눈에 직접적으로 보이는 성과가 필요하다. 농업 ODA는 병원이나 도로, 혹은 다리를 지어주는 것에 비해서 가시적인 성과가 잘 보이지 않는다. 다른 원인으로는 직접적인 원조의 형태를 띠고 있던 농업 ODA가 축소되고 프로그램 방식으로 이루어지는 지원이 다분야에 걸쳐서 광범위하게 증가했기 때문이다. 프로그램 방식의 지원을 통해 직접적인 원조보다는 사회적, 구조적 문제를 제거하고자 하는 경향이 지나면서 강해졌다. 이외에도 농촌개발 프로젝트의 지속적인 실패에 따른 동기부여 감소, 세계 곡물생산량 증대와 그에 따른 가격 하락도 영향을 미쳤다.

한국의 상황도 마찬가지다. DAC 가입⁹⁾ 이후에 ODA 규모를 확대하고 있음에도 불구하고 전반적인 농업 ODA에 대한 관심과 연구, 그리고 실행이 부족하다. 본 연구에서는 6차 산업형 민관협력이 이를 보완해줄 수 있는 방안이 될 수 있다고 보았다. 이를 위해 한국의 농업 ODA가 나아가야 할 방향을 모색하기 이전에, 현재 세계최대 농업 ODA 공여국인 미국의 사례를 통해 시사점을 찾아보고자 한다..

2. 미국의 농업 ODA 현황과 시사점

미국의 국제개발처(USAID: United States Agency for International Development)는 ‘장기적이며 평등한 경제성장을 지원하고 경제성장과 농

9) 2009년 4월, 우리 정부의 서면심사 자료 제출, 6월 개발원조위원회 방한 실사를 하고 11월 25일 한국의 개발원조위원회 가입심사 특별회의에서 회원국 전원합의로 한국의 개발원조위원회 가입이 확정되었다. DAC 회원국은 미국, EU, 일본 등 주요 선진국으로 구성되어 있고 2015년 기준 총 29개국이 가입해 있다.

업, 무역, 전 세계적 보건, 민주주의, 분쟁 예방 및 인도적 원조를 지원함으로써 미국의 외교정책 목표를 달성'을 표방하며 원조를 기획, 실행한다. 최근에는 식량의 가용성을 증가시키고 취약계층의 소득증대 및 고용확대를 통한 식량소비 촉진을 목표로 농업 ODA를 수행하고 있다.

미국의 농업 ODA규모는 2007년의 기점으로 급격하게 확대되었다. 2009년 약간의 감소를 제외하면 꾸준한 증가세를 보이는데 이는 미국이 농업 ODA 분야를 얼마나 중요하게 생각하는지를 나타낸다. 미국은 농업 정책과 농업용 수자원에 쓰는 돈이 전체 ODA의 3/4을 차지한다.

〈표 1〉 미국 농업원조 사업별 지원규모

(단위 : 백만 달러)

구분	2006	2007	2008	2009	2010
농업정책	189.39	332.40	95.74	189.41	385.98
농업개발	5.71	263.57	325.51	588.36	1065.99
농지개발	-	0.04	9.41	-	01
농업용 수자원	212.74	67.36	249.86	208.64	257.41
농업관련 기자재	0.10	5.03	0.48	1.12	0.01
식용작물 생산	2.15	10.79	274.23	0.47	7.85
특용작물/수출용작물	2.19	4.04	4.76	7.64	8.85
가축	0.83	0.96	0.86	1.41	1.46
농촌지도	0.91	0.98	8.54	9.40	0.03
농업 교육/훈련	2.88	69.90	8.76	6.85	6.40
농업 연구	42.22	8.68	15.63	4.04	19.98
농업 서비스	0.36	8.64	104.88	35.13	18.35
곡물농약처리/병충해관리	0.33	22.30	9.97	6.05	0.66
농업금융 서비스	0.28	59.61	4.04	18.70	19.86
농업 협동조합	8.79	8.30	2.74	0.99	1.62
축산위생서비스	-	1.21	2.81	19.24	0.09
총계	599.99	1,214.04	1,495.23	1,396.75	2,063.50

출처 : OECD / DAC DATA BASE, 2012.

USAID는 농업 ODA를 진행기 위해서 네 가지 전략을 제시¹⁰⁾한다. 특히 주목해야 할 것은 바로 첫 번째 전략인 ‘거래 기회의 확대 및 생산자와 농촌의 교역 역량 향상’이다. 세계가 급격하게 하나의 시장으로 통합되면서 농업 생산자와 기업들은 국내 시장에서 치열한 시장 경쟁에 직면하게 되었다. 이것은 반대로 말하자면 농업 생산자와 기업들이 국내, 국제 시장으로 참여할 수 있는 기회가 증가했다는 것을 의미한다. 농가소득 수준을 증가시켜 절대빈곤과 기아를 퇴치하고 수원국의 복지를 향상시키기 위해 이 기회를 적극 활용하고 있다.

미국의 방식은 개발도상국의 교역 역량을 증가시켜 교역과 투자를 통해 수원국인 개발도상국과 공여국인 선진국의 동반 성장을 촉진하는 것을 주요 내용으로 한다. 선순환의 메커니즘을 구축하여 농업생산의 효율성을 제고하고 더불어 일자리 창출을 도모한다. 즉, 단순한 농업 지원을 넘어서서 비농가 인구도 적극적으로 농업 ODA 분야에 포함시켜 수원국 자체의 역량을 전반적으로 끌어올리는 것이 미국 농업 ODA의 핵심이다. 한국의 제한된 지원과 역량과 비교해 볼 때 미국의 전략은 우리의 농업 ODA 전략에 시사점을 제공하고 있다.

농업 교역이란 분야는 단순히 농업에만 집중할 것이 아니라 생산자가 시장에 접근할 수 있는 방법을 연구하고 생산품의 가격과 시기, 품질과 같은 시장적 요소에도 신경을 써야 하며 사회기반시설과 시장 안정성을 확보하는 등의 다양한 부분을 복합적으로 고려해야 한다. 따라서 USAID의 프로그램들은 수원국의 부패를 제어하는 것과 같은 농업 이외

10) 네 가지 전략은 다음과 같다.

- ① 거래 기회 확대 및 생산, 농촌의 교역 역량 향상
- ② 농업의 사회적, 경제적, 환경적 지속가능성 제고
- ③ 과학과 기술 동원 및 혁신 역량 육성
- ④ 농업훈련 및 교육에 대한 원조 및 결과에 대한 연구 강화

의 분야들과도 긴밀하게 연계되어 진행될 것을 요구하고 있다. 이를 위해 다른 분야의 협조자들과 각 부처들과 유기적인 파트너십을 유지하고 있다.

2006년부터 실행된 스타벅스의 르완다 커피 생산은 민관 파트너십의 사례 중 하나이다. 스타벅스와 USAID, 르완다 정부, 그리고 Chemonics (개발 컨설팅기업)가 참여하는 이 사업은 르완다에 커피 농장을 조성하고 농작구조를 향상시키는 것을 목표로 하였다. 르완다 정부는 이를 위한 법령을 제정하고 민간에서는 고품질의 커피를 더 나은 값에 팔 수 있도록 전문가 파견, 공장 설립, 농장장비 지원 등 자금적 지원을 하면서 USAID가 중심추 역할을 하는 방향으로 민관협력사업이 진행되었다. 이로 인해 4만 명의 르완다 농부들의 일자리 창출이 이루어졌으며 커피 설탕 공장 설립과 보수가 이루어졌으며 스타벅스 매장을 통해 르완다 커피가 세계 시장으로 진입하여 안착했다. 판매 자금은 지역으로 다시 환원되어 학교의 설립과 주택 보수 사업으로 진행되어 지역 농민의 지속적인 복지 향상으로 이어질 수 있었다.

3. 한국 농업 ODA의 지향점

1) 한국 농업 ODA 현황

미국의 사례에서 살펴보았듯 공여국으로서 오랜 역사를 가진 선진국의 ODA는 농촌개발과 인적자원개발에 초점이 맞춰져 있다. 또한 일원화되어 있는 시스템을 갖추고 있어 안정적으로 중장기 계획을 수립하고 실행할 수 있는 여건이 마련되어 있다.

한국은 1980년대 공적개발원조를 처음 시작한 이래, 전체 ODA의 규모는 지속적으로 확대되어 왔다. 농업 ODA의 경우에도 총 지원 규모가 확대됨에 따라 증가하여 2010년을 기준으로 전체 지원액의 8~9%까지 꾸준

히 성장해 왔다. 그러나 지속적으로 농업 ODA가 성장한 것에 비해서 그 내용은 미흡하다. 지리적인 용이성을 이유로 해서 대부분의 농업 ODA가 아시아, 특히 동남아시아에 집중되어 있다. 아시아 개도국이 2011년 양자 간 전체 무상원조 중 65.2%를 차지하고 있고 아프리카가 15.5%, 그 뒤를 이어 중남미가 7.2%를 차지하고 있다.¹¹⁾ 또한 내용적으로도 단기 프로젝트 사업과 교육 사업, 일부 훈련 사업에 집중되어 있어 한계가 드러난다. 한국의 산업관련 농업 ODA는 크게 세 가지로 구분할 수 있다.

- ① 생산분야
- ② 생산·유통 융합 분야
- ③ 정책분야

〈그림 3〉 한국의 농업 ODA 현황



출처: 농림축산식품부, 농촌진흥청, 산림청 연구보고서 종합

11) 임정빈, “국제농업협력 강화 과제와 전략,” 『세계농업』 제160호(2013.12), p.33.

2013년 11월 26일, 정부는 한국의 발전경험과 비교우위, 역량을 고려해 18개의 한국형 ODA 프로그램을 선정했다. 이 중 가장 많은 분야를 차지하고 있는 것이 직접 생산과 관련된 생산분야로 8개의 프로그램이 선정되었다. 정책분야가 6개 프로그램으로 그 뒤를, 이어 마지막으로 생산·유통 융합 프로그램이 3개 프로그램이 선정되었다. 지역적 요구와 밀접하게 연결되는 분야인 생산·유통 융합 프로그램에서 선정된 산업은 친환경 농업, 농식품 안전·위생관리, 가축사육 및 관리 이렇게 세 분야다.¹²⁾ 정부가 선정한 사업만 봐도 상당부분 단순 관리 기술에 한정되어 있다는 것을 알 수 있다. 단기, 소규모 시범사업이 주를 이루고 있다. 2011년을 기점으로 농업기술 전수 및 시설지원 등의 농촌 개발에 중점을 두기 시작했어도 상당한 성과를 올리기까지는 시일이 걸릴 것으로 보인다.

〈표 2〉 농림어업분야 세부 분야별 ODA 지원 상황

(단위: 백만 달러)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	07~11 합계	농림어업 ODA대비 차지비중
(1) 농업 ODA 합계	27.2	43.3	31.4	35.7	77.1	184.4	100.0%
농업정책 및 행정관리	1.3	0.6	0.4	-0.3	-0.1	1.7	0.9%
농업 개발	8.5	7.7	7.4	8.0	23.2	54.8	29.7%
농지 개발	2.4	-	-	1.1	0.2	3.7	2.0%
농업용수지원	4.5	7.0	4.1	3.8	9.2	28.5	15.5%
농업관련 기자재	5.9	5.6	1.5	1.4	0.6	14.9	8.1%
식량생산	1.3	3.0	1.0	0.1	1.4	6.9	3.7%
경제작물/수출작물	0.3	-	0.2	0.3	-	0.9	0.5%
축산	1.6	18.0	13.5	15.0	5.7	53.8	29.2%

12) “농어촌이 미래다그린 라이프 한국형 공적개발원조 프로그램,” 『세계일보』(온라인), 2013년 11월 26일; <<http://www.segye.com/content/html/2013/11/26/20131126005004.html>>.

비정규 농업훈련	0,0	-	0,3	1,6	0,7	2,7	1,5%
농업관련 교육/훈련	1,2	1,3	1,8	2,9	4,7	11,9	6,5%
농업 연구	0,0	0,1	0,7	0,6	0,4	1,7	0,9%
농업관련서비스	-	-	-	-	0,1	0,1	0,1%
병충해 구제	-	0,2	0,1	-	-	0,3	0,2%
농업금융 서비스	-	-	0,1	0,0	0,1	0,2	0,1%
농업협동조합	-	0,1	0,1	1,2	-	1,4	0,8%
축사진료	0,1	-	0,1	0,1	0,6	0,9	0,5%
(2) 임업 ODA 합계	1,1	3,9	3,8	9,2	5,5	23,5	12,7%
임업정책 및 행정관리	0,5	1,1	1,2	0,6	1,1	4,5	2,4%
임업 개발	0,5	2,8	2,5	8,3	3,5	17,6	9,5%
임업 교육/훈련	0,00	-	0,1	0,4	0,0	1,2	0,7%
임업 연구	-	-	-	-	0,25	0,3	0,2%
(3) 어업 ODA 합계	1,1	3,0	3,4	3,16	3,45	14,1	7,6%
어업정책 및 행정관리	-	0,4	0,3	0,95	1,20	2,7	1,5%
어업 개발	0,9	1,6	1,6	1,78	2,41	8,3	4,5%
어업 교육/훈련	0,1	1,1	0,7	0,76	0,30	2,9	1,6%
어업 연구	0,0	-	0,9	0,02	-	0,9	0,5%
수산물 유통지원	0,0	0,0	0,0	-0,24	-0,46	-0,7	-0,4%

출처: 대외경제협력기금, ODA 통계자료, <http://www.edcfkorea.go.kr>.

대외협력기금에서 나온 ODA 통계조회를 살펴보면 이 문제는 더 가시적으로 드러난다. 2007년부터 2011년까지 총계로 가장 많은 비중을 차지한 분야는 29.7%를 차지한 농업 개발 분야다. 그 다음으로는 29.2%의 축산, 농업용수지원 사업이 15.5%이 이어진다. 나머지는 상당수 1%의 비중도 차지 못하고 있는 실정이다. 대부분의 지원이 지속가능한 개발을 목표로 하고 있는 MDGs와 차이를 보이는 분야에 집중 되어 있다. 문제는 이뿐만이 아니다. 지원비중도 해가 바뀔 때마다 큰 폭으로 변화가 나타난다. 한국 전체 ODA 분야에서 10%¹³⁾에도 못 미치는 저조한 지원 상황

에서 지나친 변동은 예산의 활용이 상당히 방만하게 이루어져 왔으며 지속성도 가지지 못한다는 사실을 방증한다.

2) 지향점 : 해외농업개발과의 연계

한국의 원조는 자체의 크기가 작은 것뿐 아니라 내용적 측면에서도 부족한 점이 있다. 이를 보완하는 데 있어 농업개발협력과의 연계는 수원국의 복지를 향상시키는 것과 더불어 공여국인 한국의 이익에 부합할 수 있는 윈-윈(Win-Win) 전략이 될 수 있다.

한국의 농식품기업들이 해외로 진출하여 식량, 에너지 등 필요 자원을 확보할 수 있는 농업개발협력과의 연계는 저개발국의 빈곤과 기아를 퇴치하고자 하는 MDGs의 첫 번째 목표와 부합하면서 광범위한 국제식량 안보 해결, 농촌개발 및 농가소득원 개발이라는 다양한 효과를 노릴 수 있다. 농업 ODA와 해외농업개발을 조화롭게 하기 위해서는 농업·농촌 개발을 지원하면서 민간기업 역시 이윤을 창출할 수 있게 하는 노력이 필요하다. 이미 상당부분 공을 들인 동남아시아의 개발도상국들을 중심으로 민간 농업해외개발의 노력을 시행해 한국의 현행 농업 ODA의 활로를 찾을 수 있을 것으로 기대된다.

Ⅲ. 민관협력의 필요성과 한국형 농업해외개발 모델

1. 한국의 농업해외개발

한국은 성공적인 농업개발 경험이 있고 선진화된 농업기술을 보유하

13) 2011년 한국의 농업 ODA규모는 약 5600만 달러로 상당히 낮은 상황이다.

고 있어 이를 이용한 농업투자의 다원화는 개도국에 큰 힘이 될 수 있다. 농업투자의 다원화를 이루는 축 중 하나가 바로 해외농업개발이다.

1) 현황

해외농업개발은 개도국의 지속가능한 발전을 가능하게 한다는 점에서 국제사회에 기여할 뿐 아니라 또 다른 효용도 지니고 있다. 식량안보를 구현할 수 있다는 점이다. 국제시장이 개방됨에 따라 시장수요는 불안정해졌고 국제식량가격 역시 등락을 거듭하는 현상을 보였다. 이에 따라 국내 농가의 식량자급률은 낮아졌고 해외의존도는 증대했다. 1990년에 43.1%였던 식량자급률은 2012년 23.6%까지 떨어졌고 해외로부터 들여온 식량만도 1,500만 톤을 넘어선다.¹⁴⁾

2009년 이후, 세계 식량위기가 본격적으로 찾아왔고 해외농업개발이 적극적으로 논의되는 단계에 이르렀다. 정부는 2009년 해외농업개발 10개년 계획을 발표하고 2010년에 국가곡물조달시스템을 출범시켰다. 더불어 2011년에 해외농업개발법을 제정했고, 2012년 해외농업개발전담기구로 해외농업개발협회가 출범하였다. 2009년 이후의 해외농업개발은 관련법과 제도가 제정되었다는 점에서 과거와 구분되고 해외농업개발을 위한 정책체계가 확립되었다는 점에서 괄목할 만하다.

2012년 12월 24개 국가에 진출한 106개 기업들 중 2009년 이후 정부의 해외농업개발자금을 지원받은 기업은 56개 업체로 15개 국가에 진출해 49,717ha를 경작하고 있다.¹⁵⁾ 총 개발면적 64,360ha 중 78.4%인 50,485ha에서 밀(4,462ha), 콩(24,065ha), 옥수수(21,985ha) 등 3대 곡물을 재배하고 있으며, 확보량 기준으로 밀은 주로 몽골(66%)과 러시아(34%)에서, 콩은

14) 임정빈, “국제농업협력 강화 과제와 전략,” 『세계농업』 제160호(2013.12), p.41.

15) 앞의 책, p.42.

주로 러시아(97%)에서, 그리고 옥수수는 주로 러시아(37.8%)와 인도네시아(27.3%) 등에서 재배되고 있다.¹⁶⁾

2) 효율적인 농업해외개발을 위한 민관협력 모델의 필요성

농업은 녹색혁명(Green Revolution)을 비롯한 기술적 발전에 힘입어 오늘날에 이르기까지 많은 진전을 이루었다. 그럼에도 불구하고 여전히 대부분의 개발도상국들은 농업잠재력을 이끌어내지 못하고 있는 실정이다.¹⁷⁾ 그 원인은 다양하지만 주요한 것은 첫째, 농업인의 기술에 대한 접근성이 떨어지기 때문이다. 두 번째는 좋지 않은 시장 상황에서 기인한다. 개도국 농민의 기술 접근성의 어려움은 민간 부문과 깊은 관계를 맺고 있다. 농민에게는 필요한 기술이지만 기업의 입장에서는 상업성이 없어서 기술이 연구, 개발되지 않고 있는 것인데 이는 개발도상국에서의 농업 발전을 저해하고 있다. 특히 본 논문이 목표로 하고 있는 북한의 경우에는 농민이 전체 노동자에서 차지하는 비중이 높음에도 농업기계, 기술 등이 매우 열악하여 과거 남북교류가 활발했을 당시에도 적지 않은 농업기술, 장비 지원이 이루어진 바 있다.

유엔의 MDGs는 농업의 발전에 대한 내용을 명시하고 있지만 이를 위한 정부와 민간 영역의 협력은 부족했고 증가하는 인구와 병충해 등 농업에 대한 위협에 능동적으로 대처하지 못하는 결과로 이어졌다. 수원국 농업에 대한 정부의 단독투자는 제한적이었고 이는 다시 민간 부문에 영향을 미쳐 기업들 역시 개발도상국의 농업에 관심을 갖지 않게 되었다.¹⁸⁾ 정부의 경우 연구 결과를 내더라도 그것을 시장에 공급하는 능력이

16) 김용택, “해외농업개발 활성화 과제와 전략.” 『세계농업』(2013), p.54.

17) Oerke, E. C., Dehne, H. W., Schönbeck, F., & Weber, A., Crop production and crop protection: estimated losses in major food and cash crops. Elsevier(2012).

18) Ferroni, M., & Castle, P. Public-private partnerships and sustainable agricultural

부족했고 기업의 경우에는 상업적으로 기대하기 어려운 시장에는 진출하지 않았다.

민간 영역의 개입은 단순한 연구 이상의 가치를 지니고 있다. 기업들이 시장에 상품을 내놓게 되면 낙수효과(Trickle Down Effect)에 의해 농민들에게까지 효용이 전달된다. 기업이 가지고 있는 마케팅과 수송 개발 분야에서의 여러 전문기술 덕분이다. 그렇지만 기업은 이윤추구를 목적으로 하기 때문에 구매력이 없는 사람들을 위한 연구는 수행하지 않는다.

반대로 정부는 새로운 종자의 도입과 같은 초기 단계에서 힘을 발휘한다. 그러나 정부의 일방적인 지원은 장기적인 관점에서 지나친 국가에 대한 의존을 초래하고 기업이 시장에 개입 여지를 좁히는 결과를 낳기 때문에 양자 간의 협력을 필수적이다.

최근에 들어서 민관협력이 각광받고 있는 것은 주목할 만한 일이다. 민관협력의 강점은 정부와 기업이 유기적으로 연계할 수 있도록 만들고 특정 형태에 국한되지 않으며 다양한 형태를 취할 수 있다는 점이다. 국가기관과 기업의 쌍방 협력의 틀을 벗어나 정부기관과 비정부기관, 대학 연구기관이나 재단의 결합이 바로 그 예라고 할 수 있는데 이는 혼합가치사슬(hybrid value chain)이라 불리기도 한다.¹⁹⁾

농업 민관협력은 가난한 국가들의 농업 지속성을 향상시킬 수 있는 효율적인 모델이다. 민관협력의 핵심적인 작동 원리는 양자가 보유하고 있는 강점을 서로 공유한다는 점이다. 농업 분야에 접목해서 보면 공적인 영역에서는 기업이 선호할 만한 농업 시장 환경을 조성하도록 농촌지역의 인프라에 투자하고 지역 비즈니스의 개발을 도우며 해당 지역에 적합한 연구를 지원한다. 반대로 민간 영역에서는 상품 개발과 배치에 기여

development. Sustainability, 3(7) (2011), pp.1064~1073.

¹⁹⁾ Drayton, B., & Budinich, V. A new alliance for global change. Harvard Business Review, 88(9)(2010), pp.56~64.

할 수 있는 전문지식을 제공한다.

파트너십은 양자가 각기 이룰 수 있는 것 이상의 것을 이룩할 수 있게 한다는 강점이 있다. 농업 분야의 연구 개발에 있어 민관협력은 정부와 기업의 한계를 극복할 수 있다.²⁰⁾ 민간 영역은 진출한 적이 없는 시장장벽의 어려움을 정부를 통해 극복할 수 있고 마케팅(Marketing)에 한계가 있는 정부는 민간 영역의 도움을 받을 수 있게 된다.

기존의 민관협력모델은 일반적인 경제 분야에서 많이 연구가 되었으나 농업과 관련한 시도는 적었다. 하지만 민관협력모델이 농업 분야에 적용되어야 할 필요성은 시일이 갈수록 증대하고 있다. ODA는 기본적으로 개발도상국을 대상으로 이루어지고 있으며, 이들 개발도상국은 대부분 1차 산업 위주의 농업적 기반을 가지고 있고 해당 산업에 종사하는 인구의 비중도 높기 때문이다. 민간에서 진행되는 해외농업개발에 공적인 지원이 더해지면 이로 인해 나타날 시너지 효과는 매우 클 것이다.

3) 한국의 해외 농업 민관협력 사례 연구

한국의 해외농업개발이 본격화된 것은 OECD DAC 가입이 확정된 2009년부터이다. 이후 2010년 한 해에만 라오스, 캄보디아 등 7개국에 진출해 있는 15개 기업에 341억을 민관협력의 형태로 용자 지원하여 13만 9천톤 규모의 농업생산시설을 확보하였고 이러한 규모는 앞으로 더욱 늘어날 것으로 예측된다.

한국 해외농업개발의 방법론적 측면에서 민관협력이 고려된 것은 과거 정부나 기업이 개별적으로 해외농업개발을 추진했던 것이 성과를 거두지 못했던 것이 주요한 요인이었다. 한국은 한국전쟁과 분단으로 인한

²⁰⁾ Sayre, K. D., Singh, R. P., Huerta-Espino, J., & Rajaram, S. Genetic progress in reducing losses to leaf rust in CIMMYT-derived Mexican spring wheat cultivars. *Crop science*, 38(3)(1998), pp.654~659.

북한과의 대치 등 특수한 상황으로 인해 일찍이 식량안보에 관심을 두었고 1960년대에는 정부 주도로 남미지역의 5개 농장을 개발하려 한 사실이 있다. 그리고 70년대 이후에는 국제곡물가격의 증가에 대응하고자 해외농업개발을 추진한 바 있다. 그러나 이러한 방식은 국제정세와 곡물가격의 변화에 따라 지속가능하게 기능하지 못하였다.

한편으로 민간의 경제적 역량이 갖춰지기 시작한 80년대부터는 민간 중심의 해외농업개발이 동남아시아 지역을 중심으로 시도되었다. 하지만 이 경우에도 민간기업의 경험부족과 현지에서의 유통망 확보의 실패, 법적 제도적 절차의 난관 등으로 어려움을 겪는 경우가 생겨났다.

한국의 해외농업개발에 있어 민관협력 방식이 주목받게 된 것은 이러한 배경에 연유하고 있다. 민관협력의 방법을 통해 기업은 국가의 자금용자와 국제관계에 있어 법적, 절차적 수혜를 얻을 수 있고 국가 역시 민간기업의 노하우를 활용하여 효과적으로 농업개발을 추진할 수 있기에 민관협력은 본격화된 지 그리 오래되지 않았음에도 양적, 질적으로 빠르게 확장되고 있다.

한국은 이미 동남아시아 국가를 중심으로 일부 사업을 민관협력 형식으로 진행하고 있다. 대외경제협력기금(EDCF)은 그동안 수원국의 전략적 사업지원 강화를 위해 1조 2,279억 원의 신규 사업을 승인하였고 최근에 들어서는 단일 사업규모가 1억 달러 이상의 대규모 랜드마크 사업에도 참여하면서 수원국의 인프라 수요 증가에 부응해왔다. 대표적인 사례가 베트남 밤콩 교량건설 사업으로 지원규모가 약 2억 달러에 이르러 단일 사업으로는 최대 규모였다. 이렇게 사업 규모가 대형화됨에 따라 효율적 사업추진을 위하여의 민간참여가 필수적인 일이 되어가고 있다. EDCF는 정부와 민간기업이 공동 참여하는 사업을 발굴, 제도적 보완, 투자환경 개선을 위해 민간기업과의 간담회와 현지 포럼 등을 개최한 사실도 있다.

EDCF의 경우에는 상대적으로 개도국의 중대규모 사업에 진출하고 있지만 소규모 사업에서도 민관협력의 방식은 원활히 사용되고 있다. 지난 2012년, 경기도농업기술원은 경기도와 상호발전 협약을 맺은 캄보디아 캄푹주의 농업 소득 기반조성 지원사업(ODA)의 일환으로 버섯재배용 장비와 물품을 지원한 바 있다. 이 사업 역시 공공기관과 민간단체가 협력하는 민관협력 방식으로 진행되었는데, 경기도농업기술원이 정부 예산을 지원받아 민간단체인 경기도버섯연구회와 함께 지원 사업을 수행하였기 때문이다. 캄푹 주에 버섯재배사를 설치하고 장비와 물품을 지원하며 전문가 연수 등 농업소득작목 육성을 다양하게 지원했다.

그리고 농촌진흥청에서도 우수한 버섯 품종을 캄보디아에 수출하여 꾸준히 보급하고 있다. 최근 10년 간 농촌진흥청과 각 도원에서 개발한 버섯은 느타리버섯 등 총 30종류, 81품종에 달하고 해마다 10여개의 우수한 품종이 개발되고 있다. 이렇게 개발된 품종이 캄보디아에 지속적으로 공급되고 있으며, 그 결과 캄보디아 내 우리버섯 품종 보급률이 2009년 30%에서 2011년 40.2%로 늘었다.

이러한 사례가 예증하고 있듯이 우수한 품종의 농산물을 캄보디아와 같은 개발도상국에 보급하고 지속적인 연구개발을 통해 해당 지역에 맞는 작목법, 농법을 개발하는 것 역시 성공적인 6차 산업화 추진을 위해 필수적인 일이다. 농산물을 다양화하고 생산성을 제고할 수 있으며 이러한 사업을 통해 궁극적으로 한국의 국익에도 도움이 될 수 있기 때문이다. 위와 같이 캄보디아에 대한 버섯 품종 보급 사업을 수행한 결과, 농촌진흥청에 따르면 지금까지 약 15.7억 원의 로열티 절감효과²¹⁾를 올린 것으로 추정되고 2012년에만 22.6억 원이 절감되었다고 평가하고 있다.

21) 농촌진흥청, 『세계의 농업·농촌 이슈와 동향』 제24호(2013), p.1.

2. 해외의 농업 민관협력 사례 및 시사점

SFSA(Syngenta Foundation For Sustainable Agriculture)²²⁾는 OECD 미가입국들에 대략 4억 5천만에 달하는 소규모 농가가 있는 것으로 추정했다.²³⁾ 이들의 생산물은 전 세계에서 소비되고 있다. 이렇게 얻은 수입을 해당 농가가 물건을 구입하거나 아이들의 교육비로 사용하는 과정에서 발생하는 연쇄작용은 사회 전반에 영향을 미쳐 사회발전을 돕는다.

〈표 3〉 DAC 회원국의 민관협력(PPP) 원조 추이

(단위: 백만 불)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013
양자간 원조(A)	87,113	83,938	90,988	94,446	88,553	93,578
PPP 지원(B)	3,399	3,057	18,174	15,317	17,609	19,161
PPP 비율(A/B)	3.9%	3.6%	19.9%	16.2%	19.8%	20.4%

출처: 한국수출입은행, 「2015 숫자로 보는 ODA」 자료 활용.

DAC 가입국을 중심으로 민관협력 모델을 적극적으로 활용한 국제개발협력이 확대되고 있다. 위의 표에서 나타나듯 양자간 원조에 속하는 민관협력 지원은 2010년을 기점으로 급상승하여 완만한 부침 속에 높은 수준을 유지하고 있다.

이러한 양적인 성장세도 주목할 만 하지만 지속가능한 농업을 위한 민관협력은 단순한 R&D 협력 이상을 지향해야 한다. 이를테면 ‘소액보험제’는 민관협력의 다른 형태로 등장한 제도이다. 이 제도는 케냐에서 시

²²⁾ 스위스에서 설립된 비영리 기관, 개발도상국의 농민에 대하여 지속가능한 농업 혁신과 가치사슬 활성화를 토대로 여러 가지 지원프로그램을 실시하고 있다.

²³⁾ M. Ferroni, M. “Can Private Sector R&D Reach Small Farms?” *WORLD FOOD SECURITY*(2010), p.3.

행되고 있는데 이는 케냐의 기후적 특성이 영향을 미쳤다. 개발도상국의 농업에 영향을 미치는 많은 제약 중 하나는 소액주주가 위험에 처하기를 꺼려한다는 점인데, 그것은 개도국 농민들이 더 나은 종자와 거름에 투자하는 데에 영향을 미친다. 그런데 케냐에서는 사회적 인프라나 방재시스템이 잘 구축되어 있지 않아 가뭄이나 홍수가 곧잘 농부들의 농작물을 파괴하곤 한다. 때문에 많은 농부들이 농사를 지을 때 이전 농사에서 거둔 질이 좋지 않은 씨앗을 사용하는데 이는 수확량과 질의 감소로 이어져 악순환을 반복시켰다.

SFSA는 이러한 문제를 해결하기 위해 소액주주들의 소액보험의 잠재력을 탐사하고 개발하라는 목적의 농업지표보험계획을 도입했다(Agriculture Index Insurance Initiatives). 이 보험은 소액투자자들도 입수할 수 있도록 가격을 조정했고 농업 비즈니스 참여자들의 절반 가격에도 팔 수 있도록 하였기에 많은 가입자를 확보했고 농부들의 위험회피 성향을 완화시켜 농업생산량의 증가로 이어졌다. 케냐정부와 SFSA가 협력하여 고질적인 문제점을 해결한 사례라고 할 수 있다.

그동안 우리의 해외농업개발 기업들은 대개 단독투자를 하고 국가 리스크가 높은 개도국이나 연해주, 몽골 등의 체제 전환국으로 진출하는 경향이 강했다. 이 과정에서 정부로부터 초기 정책자금을 지원받는 것 이외에 다른 도움을 별로 받지 못하여 현지에 적합한 영농기술, 품종, 전문 인력과 외교적 지원 문제에 어려움을 겪어왔다.²⁴⁾

2009년 이후 해외농업개발법과 해외농업개발10개년계획을 비롯하여 해외농업개발협회가 출범하는 등 해외농업개발에 있어 전환점이라고 할 만한 조치가 잇따라 진행되었다. 그리고 한국이 OECD 산하 개발원조위원회(DAC)에 가입하면서 ODA 사업의 규모가 확대, 활성화되었다. 민관

24) 임정빈, “국제농업협력 강화 과제와 전략,” 『세계농업』 제160호(2013.12), p.47.

협력형 사업추진에 있어 조건들이 마련되고 있는 셈이다.

민관협력 사업 추진에 있어 반드시 고려되어야 할 점은 ‘현지화’이다. 농식품산업은 현지의 노동력이 많이 소요되고 농지개발의 경우 식민주의라는 비판을 들을 수 있기 때문에 현지 문화를 수용하는 태도와 해당 지역의 발전에 기여함으로써 사업을 운영할 수 있어야 한다. 비록 최근의 법령 개정과 해외 ODA 사업의 확대로 민관협력을 통해 해외농업개발에 적극적으로 진출할 수 있는 기회를 얻었지만 ODA는 기본적으로 개발원조라는 목적 아래 이루어지는 것이다. 해외농업개발 진출에 앞서 민간기업의 핵심가치와 역량에 대한 고민이 함께 이루어져야 하며 개도국에서 개발을 도모하는 이들은 자신들 기업의 가치를 진출국의 낮은 노임과 임대료를 비교우위를 활용하는 데에 둘 것이 아니라 본인들의 기술, 자본, 경영능력을 토대로 진출국의 내재적인 역량을 어떻게 효율적으로 증대하며 가꿀 수 있을지에 대한 재고가 필요하다.

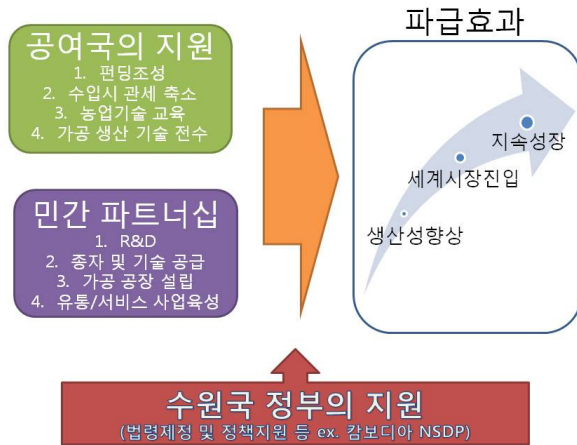
3. 해외농업개발과 농업 ODA가 결합한 6차 산업

6차 산업은 일본의 이마무리 나라오미 교수가 최초로 제창한 비교적 최근에 등장한 새로운 개념이다. 1차 산업인 농수산업과 2차 산업인 제조업, 그리고 3차 산업인 서비스업까지 포괄하는 새로운 형태의 산업을 지칭하는 말²⁵⁾이다. 우리 정부도 국내에서 6차 산업을 적극적으로 돕고 있다. 국내 영동 지역을 중심으로 활발하게 성장하고 있는 오미자 산업을 예로 들면 1차 산업에 속하는 오미자를 생산, 판매할 뿐 아니라 오미자를 활용한 가공식품(오미자 막걸리, 오미자 청과 같은 오미자를 이용

²⁵⁾ 유학열, “농어업 6차산업화의 개념 및 성공요인 도출,” 『농림축산업의 신성장동력, 농업의 6차산업화 활성화 방안』, 한국농업경제학회 학술대회(2012년 8월 20일).

한 생산물)을 만들고 더 나아가 관광객들을 대상으로 관광, 체험 프로그램을 제공하는 서비스업까지 확장된다. 농가의 자생적 능력이 점증하는 가치사슬²⁶⁾(Value Chain)을 구축할 수 있는 것이다.

〈그림 4〉 새로운 농업 민관협력의 참여 주체 및 파급효과



6차 산업과 민관협력 모델을 연계해 시행하는 것은 중요한 의미를 갖는다. 6차 산업은 기존의 자원을 활용해 많은 일자리를 창출하고 파이자체를 크게 한다는 점에서 장점이 있다. 그러나 산업구조가 유기적으로 연결되어 있어 복잡하고 적지 않은 비용이 소요되기 때문에 개발도상국의 농가가 독자적으로 추진하기 어렵다.

이러한 난점을 극복하기 위해서는 6차 산업의 과정에 참여하는 주체

26) “발 빠른 경북 일자리” 100인 포럼 ‘청년 분과’ 열어, 『뉴시스』(온라인), 2015년 7월 29일; <http://www.newsis.com/ar_detail/view.html?ar_id=NISX20150729_0010192548&cID=10810&pID=10800>.

를 세분화해 역할을 나누어 볼 수 있다. 크게 민간과 정부, 농가로 구분해 볼 수 있다. 이 중 정부는 북한 정부와 ODA를 지원하는 한국 정부로 나누어 살펴볼 수 있다. 민간의 경우에는 해외농업개발에 참여하는 주체로서 농자재와 품질이 개선된 종자를 판매하는 기업, 경작된 작물을 가공하고 수출입을 하는 기업, 개인사업자로 구분해 볼 수 있다. 농가는 6차 산업에서 가장 핵심적인 역할을 하는 참여자로서 경작을 하는 것뿐만 아니라 가공, 서비스 영역까지 확장해 일하게 된다.

이렇게 세분화된 주체들은 각자 다른 역할들을 담당하면서 또 유기적으로 협력해 6차 산업을 이끌게 된다. 이 경우 북한 정부에서도 민간사업자와 한국 정부가 협력해 진행하는 해외농업개발이 차질을 빚지 않도록 제도적 법적 지원을 해야 할 필요가 있다. 또한 농업 ODA 측면에서 지원이 효과적으로 이루어지고 있는지 지속적인 모니터링이 필요하고 실질적으로 북한 주민들이 어떤 방식을 통해 수혜를 받을 수 있는지 꾸준히 검토하는 것이 필요하다.

한국 정부의 경우에는 민간 영역과 협력해 자금을 모으고 현지 시장에 대한 정보를 공유하고 보조해야 한다. 현지 소농들이 6차 산업을 원활히 진행할 수 있도록 주기적으로 교육을 시행한다. 그리고 현지법인이 경작물을 국내로 들여올 시에 할당관세 등 다양한 혜택을 부여할 수 있도록 노력할 필요가 있다.²⁷⁾ 또한 해외에서의 식량생산과 유통에 힘쓰는 동시에 식품을 가공하고 유통하는 산업을 육성할 수 있도록 유도하는 것도 요구된다.

²⁷⁾ 물론 개성공단의 사례와 같이 한국 정부에서는 북한을 외국으로 간주하지 않기에 내부거래가 되어 관세 등에 영향 받지 않을 가능성이 있지만 본 연구에서는 기존의 사례를 바탕으로 관세 등의 부분도 함께 고려하기로 한다.

민간 영역 중 기업의 경우에는 6차 산업 촉진을 통해 CSR²⁸⁾ 측면에서의 지원과 이윤창출의 측면에서 투자를 실현하는 것을 목적으로 한다. 기업은 농가들에 성능이 우수한 농자재와 비료, 종자를 공급하고 판매한다. 이렇게 경작된 농수산물을 바탕으로 기업은 식품가공산업, 식음료 산업 나아가 현지 농가에서 제공하는 서비스 산업까지 확장할 수 있다. 개인사업자들은 투자와 6차 산업 경영의 주체로 참여한다. 일련의 협력 과정은 생산자가 식품의 공급사슬(Supply Chain)에 직접·간접적으로 관여하여, 그 사슬 속에서 부가가치를 향유함으로써 생산자의 소득향상을 달성할 수 있도록 부가가치를 높일 수 있다.

IV. 6차 산업형 농업 민관협력모델의 북한 적용연구

1. 북한의 6차 산업형 민관협력 모델

1) 북한 6차산업 추진 배경

많은 개발도상국이 6차 산업을 효과적으로 추진해 갈 수 있는 잠재 역량을 보유하고 있는데 본 연구에서 다루고자 하는 ‘북한’은 그 중에서도 매우 특수하다. 북한은 6차 산업화를 추진해 나가는 데 있어 상당히 큰 잠재력을 가지고 있는데 우선 주요 농산물 생산 동향을 살펴보면 다음과 같다.

²⁸⁾ CSR(Corporate Social Responsibility)은 기업의 사회적 책임을 뜻한다.

〈표 4〉 북한 주요 농산물 생산 동향

	재배면적(천 ha)			생산량(천 톤)			수량성(톤/ha)		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013
식량작물단작	1,268	1,265	1,245	3,907	4,221	4,282	2.6	2.9	2.19
- 벼	571	563	547	1,635	1,770	1,916	2.84	3.14	3.5
- 옥수수	503	531	527	1,857	2,040	2,002	3.7	3.84	3.79
- 감자	34	26	29	121	84	135	3.6	3.2	4.6
- 두류	131	115	116	245	168	163	1.9	1.5	1.4
- 기타곡류	29	29	26	49	59	66	1.7	2	2.5
이 모 작	198	178	185	224	475	422	1.1	2.6	2.2
- 맥류	95	70	70	71	103	105	0.7	2	1.5
- 감자	103	108	115	153	315	316	1.5	3	2.7
이모작포함 계	1,466	1,443	1,430	4,131	4,696	4,704	-	-	-
개간지/텃밭 등	575	575	575	-	-	-	-	-	-
전 체	2,041	2,018	2,005	-	-	-	-	-	-

출처: FAO/WFP Special report to DPRK, 2013.

〈표 5〉 남북한 경지면적 구성

(단위: 천ha)

	남 한				북 한			
	논	구성비	밭	구성비	논	구성비	밭	구성비
2007	1,070	60.0%	712	40.0%	609	31.9%	1,301	68.1%
2008	1,046	59.5%	713	40.5%	609	31.9%	1,301	68.1%
2009	1,010	58.1%	727	41.9%	609	31.9%	1,301	68.1%
2010	984	57.4%	731	42.6%	609	31.9%	1,301	68.1%
2011	960	56.5%	738	43.5%	571	29.9%	1,339	70.1%
2012	966	55.8%	764	44.2%	571	29.9%	1,339	70.1%
2013	964	56.3%	748	43.7%	571	29.9%	1,339	70.1%

출처: 통계청, 『북한의 주요 통계지표』, 2014.

2014년 통계청 자료에 따르면 북한의 총 농경지면적은 2009년 기준으로 1,910,000ha로 남한의 1,737,000ha보다 넓고 밭 면적과 논 면적의 비율이 각각 68%와 32%로 밭 작물의 재배면적이 넓다. 단순히 양 적인 측면만을 고려했을 시 북한은 기본적으로 넓은 경지면적과 자원을 보유하고 있고 농업 종사인구비중도 높다. 뿐만 아니라 전체 산업에서 농림어업이 차지하는 비중이 줄곧 20%²⁹⁾를 웃돌고 있기 때문에 향후 농업개발과 6차 산업화 추진에 있어 높은 잠재력을 지니고 있다.

이에 더하여 북한 지도부가 해외관광객 유치를 위해 노력하고 있는 점도 한편으로 기대해 볼 수 있는 요소로 꼽을 수 있다. 실제로 북한 정부는 김정은 정권 들어서 ‘민생경제부흥’을 강조하는 한편으로 마시령스키장과 문수물놀이장을 건립하는 등 주민의 여가생활과 함께 해외로부터의 관광객 유치를 위한 여러 가지 조치를 단행하고 있다. 김정은 노동당 제 1비서는 2014년 3월, 노동당 중앙위원회를 통해 원산과 칠보산 지구를 비롯한 북한 전역의 관광지구를 잘 꾸리고 관광산업 육성에 적극적으로 참여할 것을 당 일꾼들에게 지시한 바 있다. 그리고 올해 2015년 신년사를 통해 다시금 원산·금강산 국제관광지구(금강산특구)를 비롯하여 관광산업 진흥을 통해 대외경협의 다각화를 천명, 이를 위해 적극적으로 외자 유치를 추진³⁰⁾하고 있다. 물론 북한 체제의 폐쇄성과 대외관계에 있어서의 불확실성 등으로 인해 낙관적으로만 생각할 수는 없지만 이러한 요소는 본 연구에서 제안하는 북한 지원에 잠재적으로 긍정적인 영향을 주는 요소로 생각해 볼 수 있다.

29) 한국은행, “2010년 북한경제성장률 추정결과”, 보도자료(11.11).

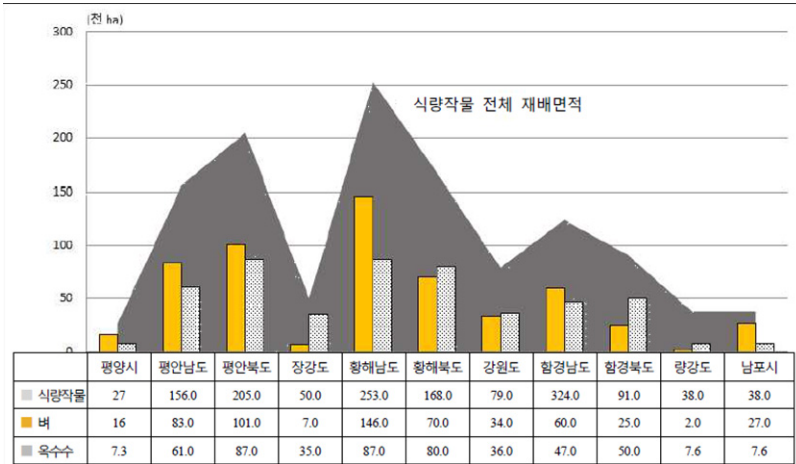
30) “북한, 13개 경제개발구 개발사업 본격 추진,” 『연합뉴스』, 2015.1.14. (검색일: 2015년 8월 14일) <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2015/01/14/0200000000AKR20150114114651014.HTML?from=search>>.

2) 추진 체계

6차 산업화 지원 대상 농가는 지역을 기준으로 선정될 것이다. 앞서 동남아시아의 예를 들어 해당 지역이 가지고 있는 6차 산업화 추진의 주요 요인 중의 하나로 유명한 관광자원을 통해 발생하는 관광객이라는 점을 들었다. 따라서 북한에 있어서도 6차 산업화를 추진해 나갈 농가는 상대적으로 인프라가 잘 갖추어져 있고 내외국인에게 호감을 불러일으킬 수 있는 지역을 중심으로 조성되어야 할 것이다. 그리고 북한의 경우에는 우선적으로 두 지역을 생각해 볼 수 있는데 금강산이 위치한 동부 지역과 백두산이 있는 북부 지역이다. 이 지역 일대의 농민들을 대상으로 하여 6차 산업화를 지원, 추진하고 이후 단계적으로 다른 지역에까지 이를 전파시켜 나갈 수 있도록 한다.

특히 금강산 지역은 과거 정부가 추진했던 대북유화정책의 영향으로 한국이 1998년부터 약 10여 년 간 실제로 내국인들의 북한관광이 이루어졌던 곳이다. 비록 2008년 7월 한국 관광객 피격사건으로 인해 현재까지 금강산관광은 잠정적으로 중단된 상태이지만 당시 사업을 주도했던 한국의 현대그룹은 금강산 일대에 숙박시설과 편의시설 등 관광을 위한 여러 인프라를 설치했고 이는 현재까지 유지되고 있다. 정부와 국내 기업이 보유하고 있는 금강산 지역에 대한 사업 경험과 인프라는 향후 6차 산업화 민관협력 추진에 있어서 의미 있는 요소로 작용하리라 기대할 수 있다.

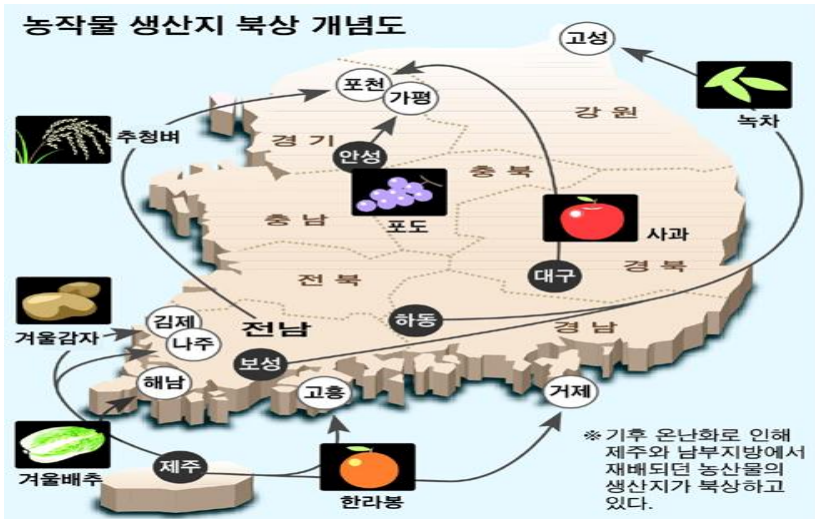
〈표 6〉 북한의 지역별 식량작물 및 주곡의 재배면적 분포



출처: 통계청, 북한의 주요통계지표, 2011.

한편 농작물 금강산은 북한의 행정구역 구분 상 강원도에 속해 있고 백두산은 양강도에 속해 있다. 북한의 지역별 생산작물 현황을 보여주는 위의 표에 따르면 이들 두 지역은 다른 지역에 비해 상대적으로 총 식량 생산량이 낮지만 그렇기 때문에 오히려 6차 산업화를 추진하기 용이한 조건을 갖추고 있다. 6차 산업화에는 주로 벼와 같은 구황용 작물보다는 오미자, 옥수수, 블루베리 등 상품작물이 활용되기 때문이다. 강원도와 양강도 지역에서 벼농사 비중이 낮은 까닭은 해당 지역이 산악지형이기 때문인데 산악지형에서는 밭농사가 유리하고 밭에서는 벼농사가 주가 되는 논보다 상품작물을 재배하기 더욱 용이하다.

〈그림 5〉 지구온난화에 따른 농작물 생산지 변화 추세



출처: 농촌진흥청 온난화대응연구소.

또한 빠르게 진전되는 온난화 현상도 6차 산업화에 긍정적인 동인이 될 수 있다. 과거 제주도 지역에서만 부분적으로 재배되던 아열대성 과일인 파인애플, 올리브, 망고 등의 작물이 이제는 한반도 남부지역에서도 재배가 가능해질 정도로 빠르게 그 영역이 북상하고 있다. 특히 사과와 포도 등은 빠르게 그 속도가 북상하고 있는데 이러한 추세라면 북한 지역에서도 곧 이러한 작물들을 재배할 수 있을 것으로 예상³¹⁾된다.

또한 상술한바 대로 6차 산업화에 근거한 민관협력모델이 효과를 발휘할 수 있을 가능성도 크다. 2008년도에 관광객 피격사건으로 전면적으로 중단되기 이전까지 금강산에 대한 관광은 한국에서도 대규모로 진행된 사례가 있고 백두산의 경우에는 중국 관광객들과 함께 현재에도 적지

31) 심교문 외 3인, “지구온난화에 따른 한반도의 농업환경 영향평가와 적응,” 『한국생물환경조절학회 학술발표논문집』 제17권 1호(2006), pp.78-79.

않은 한국 관광객이 찾고 있는 장소이기도 하다.

이렇게 지역과 대상을 정한 이후 추진될 북한의 6차 산업화는 크게 자금용자, 인적개발, R&D의 3가지 부문을 중심으로 이루어진다. 첫째인 자금용자는 가장 중요한 요소인데, 북한의 농가가 6차 산업화를 위해 필요한 설비를 마련하고 사업을 꾸리기 위해서는 필수적으로 자금 공급이 요구되기 때문이다.

(1) 자금용자

〈표 7〉 한국의 동남아시아에 대한 농업분야 지원현황 (약속액 기준)

(단위: 천 달러)

연도	동티모르	캄보디아	베트남	필리핀	인도네시아	태국	말레이시아	계
2006	5.9	2,005.7	275.8	698.8	1,213.9	58.4	18.2	4,276.7
2007	-	2,454.7	641.1	1,387.4	185.3	39.7	29.7	4,737.9
2008	77.5	244.5	714.6	707.5	8,024.8	31.6	21.6	9,822.1
2009	110.3	3,181.2	927.8	1,868.2	405.4	46.5	14.2	6,553.6
2010	205.7	3,446.8	784.3	30,189.6	3,170.8	116.4	37.0	37,950.6
계	399.4	11,332.9	3,343.6	34,851.4	13,000.2	292.5	120.6	63,340.6

출처: OECD Creditor Reporting System, 2012.

북한에서는 해외로부터의 지원이나 원조에 대한 정확한 통계를 제공하고 있지 않다. 따라서 통계적으로 접근하기에 어려움이 있지만 우선 북한과 경제규모 격차가 상대적으로 적은 동남아시아 국가들의 현황을 비교선상에 두고 살펴보도록 하겠다. 북한이 자체적인 힘만으로 자금 용자를 사용하기 어려운 만큼 자금공급은 ODA의 방법으로 수행될 것이다. 하지만 자금 용자를 전적으로 ODA 예산만으로 충당하기에는 어려운 점이 많다. 올해 한국의 ODA 규모는 약 2조 2700억 원으로 최종 확정³²⁾되었는데 전 세계와 모든 산업분야를 대상으로 하는 ODA의 특성상 6차 산

업의 진흥만을 위해서 사용될 금액은 한정적이다. 더군다나 농업 부문에 국한해서는 더욱 그렇다. 위 표는 한국의 동남아시아 국가들에 대한 ‘농업’ 부문 지원 현황인데 6차 산업 진흥을 위한 자금 용자로서의 기능을 하기 어려울 정도로 낮은 수준을 보이고 있다.

그렇기에 북한 대한 자금 용자에 민관협력(Private and Public Partnership) 모델을 도입한다면 이러한 문제를 해결할 수 있는 하나의 방법이 될 수 있다. 정부 차원에서 ODA 형태로 출자한 자금에 민간자금을 더하여 6차 산업 전문펀드로 활용하는 것이다. 이미 국내에서 6차 산업 지원에 관한 펀드 활용 사례를 찾아볼 수 있는데, 농림축산식품부에서 100억여원(정부출자 70억원, 민간출자 30억원) 규모의 6차산업 상생펀드³³⁾를 만들어 운용하고 있다. 그리고 이와는 별도로 경상북도 안동시와 국내 벤처캐피탈인 L&S벤처캐피탈도 공동으로 100억원 규모의 ‘6차 산업화 사업펀드’를 결성³⁴⁾하여 투자하고 있다. 6차산업 진흥을 위해 민관이 협력하여 펀드를 조성하는 것은 이미 국내에서는 일반화된 현상이다.

(2) 인적자원개발

자금 못지않게 중요한 요소가 인적자원의 개발이다. 6차 산업은 이전에는 사계절에 맞추어 단순한 작업을 반복할 수 있는 체력이 전부였던 농민들에게 완력 이외의 여러 가지 능력을 요구한다. 정부나 기관 차원에서의 지원이 주어지기는 하지만 6차 산업화를 시행하고 있는 농민들

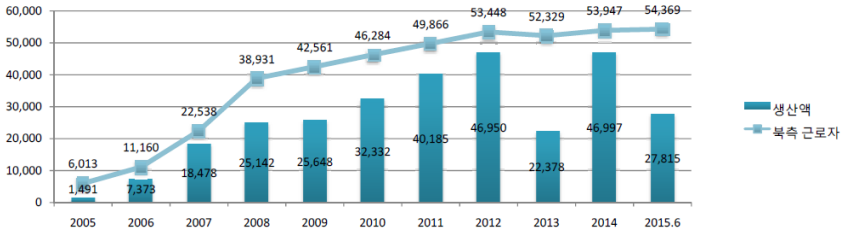
³²⁾ 2014년 1월 4일, 국무회의에서 국회의 예산안이 최종 심의, 의결되었다. ODA에 배정된 예산 2조 2700억 원은 GNI 대비 0.16%로 여전히 OECD 개발원조위원회(DAC) 평균인 0.3%에 모자란 수준이다.

³³⁾ “농식품부, 100억원 ‘6차산업 상생펀드’ 운용,” 『아시아경제』(온라인), 2013년 8월 12일; <<http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2013081211262511263>>.

³⁴⁾ “L&S벤처-안동시, 100억 ‘6차산업펀드’ 결성,” 『한국경제』(온라인), 2013년 12월 30일; <<http://www.hankyung.com/news/app/newsview.php?aid=201312305987u>>.

은 품질 개선과 판로 개척, 서비스 제공까지 기본적으로 배우고 갖추어야 할 필요성이 있다.

〈그림 7〉 개성공단 생산액 및 북한근로자 현황



출처: 통일부 통계자료 『개성공단 사업』, 2015.(www.unikorea.or.kr).

다행히 북한은 우수하지만 저임금의 노동력을 다수 확보하고 있다. 북한은 양질의 근로자를 다수 보유하고 있지만 미비한 공장가동, 내부적인 일자리 부족 등으로 인해 근로자의 노동력을 해외로 수출³⁵⁾까지 하는 등의 외자유치를 위한 노력을 기울이고 있다. 위의 표가 논증하듯 개성공단이 남북관계의 여러 부침에도 불구하고 양적, 질적으로 지속적인 성장을 이룰 수 있었던 까닭은 일자리 부족과 외화 획득이 절실한 북한과 저임금이지만 양질의 노동력을 수요하는 한국의 기업의 이해가 서로 맞아 떨어진 탓이 크다.

민관이 협력하여 예산을 마련하고 북한지역에 설비를 갖추더라도 이를 활용할 수 있는 인력이 없으면 무의미하지만 북한이 보유하고 있는 우수 노동력은 이를 성공리에 추진할 수 있는 동력이 될 수 있다. 따라서 우수한 직업훈련제도와 교육훈련모델을 보유하고 있는 한국이 북한 인

35) “북한 해외노동자 파견, 정권의 주요 외화획득 수단,” 『연합뉴스』(온라인), 2015년 5월 13일; <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2015/05/13/0200000000AKR20150513009700071.HTML?from=search>>.

력자원에 대한 훈련을 통해 역량을 갖추 수 있도록 도운다면 빠른 시일 내에 북한의 노동력을 실제 업무에 참여시킬 수 있을 것이다. 그리고 1, 2, 3차 산업을 효율적으로 통합 관리하기 위해서는 잘 정비된 ICT 인프라와 활용 기술의 숙련이 요구되는데 이 역시 IT 및 과학기술 분야에서 세계적인 경쟁력을 보유하고 있는 한국이 효과적으로 기능할 수 있는 부분이다.

그리고 경북 문경 지역을 비롯한 전국에 6차 산업화를 성공적으로 추진한 농민들이 있고 6차 산업화를 희망하는 농민들에 대한 체계적인 교육 프로그램까지 마련되어 있다. 정부에서는 해당 지역에 교육 센터를 만들고 관리인원을 파견하는 등 인프라 구축에 힘쓰고 민간 연구소나 대학 등에서는 전문교육인력을 파견하여 노하우 전수나 인적 역량을 배양할 수 있도록 하여야 한다.

(3) R&D 협력

6차 산업화 추진을 위해서는 기술적 측면에서의 접근도 중요하다. 북한이 농업위주의 국가이고 상품작물 개발에도 유리한 환경이 갖추어지고 있지만 아직까지 생산성이 높지 못하고 기근까지 겪었던 주요한 까닭은 연구, 기술력의 한계로 품종개량을 꾸준히 해 나갈 수 없기 때문이다. 앞서 한국의 대외 민관협력 사례 부분에서 국내 공공기관과 민간단체가 캄보디아 지역에 벼 품종과 설비를 원조하여 전체 규모는 작지만 의미 있는 성과를 거둔 사실이 있었다. 이처럼 지속적인 R&D는 농업 기술력 향상을 통해 장기적인 관점에서 지속가능한 성장을 이끌어 낼 수 있다.

특히 앞서 살펴본 온난화로 인한 농업환경 변화도 효과적인 R&D 추진을 위한 주요한 요인이 되고 있다. 기상청에 따르면 2050년이 되면 한반도 지역의 연 평균 기온이 3.2도 오르고 강수량도 15.6%나 증가할 것으로 예측된다고 한다. 이에 따라 기후변화와 새로운 병충해 등장에 대비할

수 있는 강화된 육종 개발 역시 농업 R&D와 따로 생각하기 어려울 것이다.

또한 한국의 북한에 대한 농업 R&D가 본격화되는 시점에는 원조를 통해 북한지역에도 현대적인 농기계를 비롯한 설비가 갖추어졌을 가능성이 크기 때문에 현대식 농기계의 작동이나 운용에 대한 교육도 필요하다. 북한에 대한 R&D는 북한의 후진적인 산업체계와 미비한 노동자 역량 개발 현황으로 인해 부분적인 보완이 아닌 총체적 접근으로 이해되어야 한다. 기초적인 종자개량과 농법 보급부터 농민들의 역량 개발까지 동시에 추진되어야 하기에 한국정부와 국내기업의 민관협력 뿐만이 아니라 국제적인 접근도 고려해야 할 필요가 있다.

단 적극적인 R&D 추진에 앞서 북한만의 특수성에 기반하여 고려하여야 할 점도 있다. 사회주의 체제를 표방하고 있는 북한은 농장 운영에 있어서도 사회주의적 집단 농장 방식의 형태를 취하고 있다. 그리고 농장 내부에 농장원에 대한 사상교양, 당적 지도 확립을 위한 당 위원회가 있고 실질적으로 농장 운영을 맡아서 하는 지배인, 양 측의 두 명이 공동으로 농장을 관리하는 시스템이 구축되어 있다. 지배인과 농장 근로자들을 대상으로 R&D 교류를 추진하되 도당 위원회와 충돌하지 않도록 조율이 필요하다.

북한에 대한 R&D보급은 정부적 차원에서만 실행하는 것이 제한적이다. 세계적인 경쟁력과 기술력을 갖추고 있는 기업과 기관이 많은 한국의 강점을 살려 민관협력을 효과적으로 추진해 나가야 할 것이다.

2. 기대효과

- ① 이북 농업의 세계곡물시장으로의 진입
- ② 농가 생산성의 향상
- ③ 지속가능한 성장 가능성 확보
- ④ 국내 민간 영역의 시장 확장

곡물시장의 규모가 커지고 시장체제가 공고화되어 감에 따라 곡물시장 내에서의 경쟁이 심화되고 있다. 이 시점에서 세계곡물시장으로의 진입은 가장 중요한 농가의 생존기반이다. 그러나 영세한 농가들의 자금 한계와 낙후된 유통체계, 농사 이외 사업적 역량의 부족은 개발도상국의 세계곡물시장 진입을 막는 요인으로 작용한다. 우리가 제시한 6차 산업형 민관협력모델은 북한의 농가에서 생산한 생산물을 해당지역의 관광 산업과 연계해 지역에 방문한 관광객을 대상으로 판매함과 동시에 2차 산업과 연계되어 농가 가공품을 유통한다. 농가들이 개별적으로 세계시장으로 직접 진입함으로써, 개별사업자와의 연계를 함으로써 사업적 역량의 강화로 이어질 것을 기대할 수 있다.

북한의 농가가 직면해 있는 기존 문제점 중의 하나는 그들이 적극적으로 새로운 기술과 종자, 자재를 연구하고 생산할 수 있는 금전적, 기술적 능력이 떨어진다는 점이었다. 하지만 민관협력을 통한 R&D의 결과들이 기업에 의해서 북한 농가에 전파될 것이다. 기술 및 종자 개발은 생산성과 직접적으로 연관된다. 개발도상국의 넓은 농지에 비해 생산성이 상대적으로 떨어지는 이유가 낙후된 기술과 생산성이 떨어지는 종자에 있는 만큼 본 연구에서 제시한 민관협력모델은 농가의 생산성 향상에 기여할 것이다.

현재까지 주로 농가를 기본적인 주체로 설정하여 논의를 진행해 왔지

만 본 연구에서 제시하는 모델은 농가만을 대상으로 한 것이 아니다. 지속가능한 성장을 위해서는 농촌지역에 상당수 존재하는 비농가의 성장도 같이 이루어져야 한다. 6차 산업형 민관협력의 특징은 농가만의 성장으로는 구축이 불가능하다는 점이다. 1차 산업부터 3차 산업까지 복잡하고 유기적으로 연결되어 있어 자연스럽게 농가 외에도 가공 생산, 유통, 판매에 이르는 다양한 산업 다양성을 요구한다. 이는 농촌 지역의 비농가의 산업교육과 훈련을 지원해야 한다는 것을 시사한다. 새로운 북한원조모델은 북한의 농촌지역이 1차 산업에 지나치게 의존하는 기형적 형태로 발전하는 것을 막고 산업전반이 동반성장하게 됨으로써 지역경제 전반을 활성화시키고 지속적인 성장 가능성을 확보하게 될 것이다.

민간과 공적 영역의 파트너십에 기반 하기 때문에 국내의 민간 영역에도 상당한 이익이 된다. 기업은 농가의 향상된 생산물을 바탕으로 식품 가공산업, 식음료 산업을 북한 현지에서 운영하여 이윤을 추구할 수 있다. 더 나아가 서비스 산업까지 확장할 수 있다. 따라서 한국의 민간 기업의 개발도상국 진출에 상당한 기여를 할 것으로 기대된다. 개인사업자들은 협력 과정은 부가가치를 향유함으로써 제한된 국내 시장을 벗어나 새로운 이익 창출 공간을 확보하게 될 것이다.

3. 한계 및 시사점

지금까지 6차 산업화와 민관협력에 근거한 북한의 농업 ODA 추진 전략에 대해 살펴보았다. 계획대로만 진행된다면 북한 경제발전과 개발에 있어 새로운 전환점이 될 수 있겠지만 여전히 난관은 남아있다. 무엇보다도 이 프로그램을 성공리에 추진하기 위해서는 북한 정부의 의지와 노력이 필수적으로 전제되어야 한다. 그렇기 때문에 상술한 계획을 실행하

기에 앞서 북한과 국제사회의 관계 개선이 반드시 필요하다. 역사적으로 1994년 제네바 합의나 2000년대 초반에 북일 정상회담 등에서 북한은 미국을 비롯한 국제사회와 관계가 좋을 때는 국제협약, 규약을 성실히 이행하는 모습을 보여 왔지만 관계가 좋지 못할 때에는 벼랑 끝 전술(Blankmanship)에 의존하는 모습을 보여 왔다.

또한 북한에서의 사업 추진이 북한 지도층에게 위협적이라는 인식을 주지 않도록 하여야 한다. 북한은 2000년 6·15남북정상회담 이후 상당히 급진적으로 경제를 비롯한 사회의 많은 분야에서 개혁을 추진했고 이는 이듬해 7·1경제관리개선조치가 등장하면서 결실을 맺었다. 7·1조치는 북한의 경제성장을 위한 방안으로 마련되어 자본주의 나라의 성과급, 노동의 질에 따른 차등임금, 사유재산제 일부 수용, 식량가격 현실화 등 이전 시기와 비교했을 때 주목해 볼 만한 조치³⁶⁾였다.

하지만 이러한 조치에 힘입어 이후 북한 지도부의 예상보다 장마당이 급격하게 늘어나고 외부 물자의 유입 속도가 빨라지는 등의 현상이 나타나 북한 지도부는 체제 위협을 느끼게 되었고, 결국 이후에는 시장을 통제하는 방향³⁷⁾으로 선회하게 된다. 만약 본 연구의 한국형 농업 ODA에 대해 북한 지도부가 체제 위협을 느끼게 된다면 계획의 성공은 장담할 수 없을 것이다. 기본적으로 북한 지도부의 인식에 사업의 성패가 좌우될 수 있다는 점은 본 연구의 한계라고 볼 수 있을 것이다.

그렇기 때문에 북한에 ODA를 추진하는 데 있어서 북한 지도부에게 위

36) 이기춘 외 2인, “북한의 2002년 ‘7.1 경제관리개선조치’ 이후 소비생활 연구,” 한국소비자학회, 『한국소비자학연구』 제19권 4호(2008), pp.165~167.

37) 대표적인 조치가 북한이 2009년 단행한 화폐개혁이다. 세 가지 핵심내용으로 압축될 수 있는데 1. 현금, 1:100 리노미네이션(화폐 단위 하향), 2. 예금, 1:10 리노미네이션, 3. 1인당 교환 금액 10만 원까지로 한정. 이 조치는 자연적으로 형성되어가던 시장을 통한 질서를 뿌리 채 흔들었고 북한 경제에 큰 혼란을 가져왔다.

협을 야기하는 방법으로 접근해서는 안 된다. 다행히 북한은 아직까지 농업 비중이 큰 국가이고 국가적으로도 영농을 장려, 인도적 지원이기는 하지만 외부로부터 식량을 지속적으로 들여 온 경험이 많기 때문에 농업 ODA는 상대적으로 익숙한 분야이고 따라서 급격한 시장화, 공업화에 비해 체제위험을 야기할 요인이 낮다. 게다가 본 연구에서 주장한 농업 ODA는 6차 산업화를 전제하고 있기 때문에 김정은이 직접 중요성을 강조한 관광산업과도 밀접한 연관을 가지고 있다. 이러한 내용을 잘 이해시키고 점진적으로 프로젝트를 추진해 간다면 바람직한 결과를 기대해 볼 수도 있을 것이다.

V. 결론

국제사회는 그동안 개발도상국에 대해 많은 원조를 제공해 왔다. 한국 또한 동족상잔의 한국전쟁의 아픔을 겪은 뒤 최빈국으로서 국제사회에 데뷔했지만 경제발전을 향한 내재적 동력과 함께 외부로부터의 원조를 잘 활용하여 오늘날의 경제 강국을 이룰 수 있었다. 그리고 2010년 OECD DAC 가입을 통해 세계에서 유일하게 원조 수혜국에서 공여국으로 발돋움할 수 있었다.

하지만 세계에서 '유일'하게 공여국이 되었다는 표현에서 나타나듯이 국제사회의 원조를 받은 대부분의 빈국에서는 제대로 경제성장을 이루어 내지 못하고 여전히 가난한 상태에 머물러있는 경우가 많다. 차관을 지원하거나 물품을 주는 것과 같은 단순 물질적 지원은 원조 효과성(Aid Effectiveness) 측면에서 크게 기여하지 못했던 것이다. 2005년 파리 선언에서는 이를 반성하고 원조 효과성 제고를 위해 5대 중점 추진과제를 선

정하였다. 수원국이 스스로 주인의식(Ownership)을 가지고 경제 개발에 힘써야 한다는 것이다. 그리고 2011년 부산 세계개발원조총회에서는 ‘개발 효과성(Development Effectiveness)’이 주요한 담론으로 떠올라 정부와 민간이 함께 국제원조에 참여할 것이 논의되기도 하였다. 본 논문은 파리 선언과 부산 선언의 교훈을 반영하여 수원국이 자체적으로 지속가능한 경제 개발을 추진할 수 있도록 돕는 ODA 모델을 궁구하였고 6차 산업과 민간 협력의 결합이라는 개념을 도입했다.

6차 산업은 최근 선진국을 중심으로 퍼지고 있는 1차 산업에 근간을 두고 2, 3차 산업까지 포괄하는 복합적인 산업체제다. 1차 산업이 주를 이루고 있고 관광 수요가 높은 개발도상국은 인프라와 기술지원을 비롯한 몇 가지 요소만 충족된다면 6차 산업을 효과적으로 추진해 갈 수 있는 역량을 지니고 있다. 그리고 이를 돕기 위한 ODA를 정부차원에서만 추진하지 않고 민간과 협력하는 형태로 지원한다면 더욱 효과적으로 6차 산업화 원조를 이어갈 수 있을 것이다. 민관협력에 기반한 시스템으로서 공적인 영역과 민간 영역이 서로 조응하여 시너지 효과를 낼 수 있는 것이다.

이를 구체화하기 위해 본 논문에서는 한국과 통일을 지향하는 과정에서 잠정적인 특수관계를 형성하고 있는 북한을 들어 민관협력 모델을 통한 6차 산업화 지원모델의 적용 가능성을 살펴보았다. 북한은 경제국방병진노선이라는 독특한 정치경제체제를 추진해 왔고 나름대로 공업화를 위한 노력을 기울였지만 아직까지 전반적으로 1차적인 농수산업의 비중이 높은 전형적인 후진국의 산업구조를 보이고 있다. 하지만 북한은 오히려 1차산업 위주의 산업구조와 높은 농가비중, 광대한 임산지를 보유하고 있어 풍부한 농림자원을 보유하고 있다. 또한 6차 산업 추진에 있어 필수적인 잠재 관광자원과 관광수요를 보유하고 있기도 하다. 열악한 교통인프라, 비싼 관광비용 등 현 시점의 북한 관광이 가지고 있는 악조

건이 적지 않음에도 불구하고 빠르게 경제성장을 구가하고 있는 중국의 국민들을 비롯하여 유럽과 북미에서도 북한에 대한 높은 관광수요가 있었다. 이러한 북한의 내외적 조건에 한국 정부와 기업이 민관협력 모델로 협업하여 자금용자, 인적자원개발, R&D를 지원한다면 상당한 효과를 얻을 수 있을 것이다.

북한과 어떠한 사업을 추진하는 데 있어 중요하게 고려하여야 할 것이 북한 지도층의 의사와 의지이다. 아무리 경제적으로 효과적인 방안이라도 북한 지도층의 의사가 부정적이라면 그것은 성공할 수 없다. 다행히도 북한은 최근에 들어 김정은이 직접 신년사와 당 중앙위원회를 통해 인민경제향상 슬로건을 역설하고 마식령스키장, 문수물놀이장 건립 등 해외 자본유치를 위한 관광수요 창출에도 노력을 기울이고 있는 모습이다. 이러한 북한의 보다 전향적인 분위기에 그들이 익숙함을 느끼는 농업에 기반한 6차 산업적 접근은 북한의 현실을 고려했을 때 가능한 최적의 ODA 전략이 될 수 있다.

이를 통해 새롭게 조직될 한국형 ODA는 북한의 내재적인 발전 역량을 증진시키는데 크게 기여할 것이다. 1차 산업과 2차 산업, 3차 산업이 서로 유기적으로 묶여 발전하는 과정 속에서 수원국의 농가소득 증대와 전문 인력의 양성이 가능해져 궁극적으로 자체적인 발전 역량을 보유하고 경제 발전을 용이하게 이룰 수 있게 될 것이다. 북한을 잠재적인 통일 파트너로 생각하고 있는 한국이 주가 되어 對 북한 ODA에 적극 참여하고, 발전을 지속적으로 지원해 간다면 미래에 도래할 통일 한반도 시대를 보다 평화적이고 풍요롭게 열어 갈 수 있게 될 것이다.

【참고문헌】

국문 단행본

김성욱. 『History Making』. 서울: 글마당, 2012.

국문 논문

김란희. “식량원조 및 ODA 농업 개발 분야 현황과 식량문제 해결을 위한 개선점.” 『國際學院友論集』 7집(2010).

김용택. “해외농업개발 활성화 과제와 전략.” 『세계농업』(2013).

류제현. “경관의 보호와 관리를 위한 법제화 과정-국제적 선례를 중심으로.” 『대한지리학회지』(2013).

박민지. “한국 농업농촌분야 국제개발협력의 현황과 발전과제에 관한 연구.” 『강원 농업생명환경연구』 제21권 단일호(2009).

손희상. “기후변화 대응과 민관협력사업(PPP): 미국 USAID의 GDA를 중심으로.” 『국제개발협력』(2012).

이중수, 권찬호. “녹색성장과 몽골농업 ODA 분석.” 『공공정책과 국정관리』 제5권 1호(2011).

임정빈. “국제농업협력 강화 과제와 전략.” 『세계농업』 제160호(2013).

전운성. “연구논문: 메콩강유역의 빈곤퇴치를 위한 ODA와 국제협력 -라오스의 사례를 중심으로.” 『농업사연구』 6권 1호(2007).

조상우, 손승희. “KOICA 전력분야 무상원조사업 현황과 과제.” 『전기의세계』 제 57권 12호(2008).

영문 단행본

FAO. “The Philippines: Strong Typhoon Haiyan Severely Affected the Agriculture Sector in Central Regions.” *GIEWS Update* (Nov. 19, 2013)

Ferroni, Marco. “Can Private Sector R&D Reach Small Farms?.” *WORLD FOOD SECURITY* (2010).

Lipton, Michael, and Richard Longhurst. “New seeds and poor people.” *Taylor & Francis* (2010).

OECD / DAC Statistics. "DEVELOPMENT AID AT A GLANCE STATISTICS BY REGION," (2008).

영문 논문

- Drayton, B. & Budinich, V. "A new alliance for global change." *Harvard Business Review*, vol. 88, no. 9 (2010).
- Ferroni, Marco, and Paul Castle. "Public-private partnerships and sustainable agricultural development." *Sustainability* vol. 3, no. 7 (2011).
- Sayre, K. D., Singh, R. P., Huerta-Espino, J., & Rajaram, S. "Genetic progress in reducing losses to leaf rust in CIMMYT-derived Mexican spring wheat cultivars." *Crop science*, vol. 38, no. 3 (2010).

신문

- 『세계일보』, 2013년 11월 26일
- 『뉴시스』, 2013년 8월 12일
- 『한국경제』, 2013년 12월 30일

인터넷 자료

- World Bank, 2013. World Development Report 2014 : Risk and Opportunity.
http://wdronline.worldbank.org/includes/imp_images/book_pdf/WDR_2014pdf

The Research of Sixth Industrial PPPs Model in Terms of South Korea's Agricultural Development Assistance to North Korea

Kim, Seong-Hoon (Dongguk University)

Kim, Yong-hyun (Dongguk University)

Abstract

The international community especially centered by developed countries, has supported developing countries with mainly material aid. But just simple support which has no regard for a recipient country's sustainable development, hasn't fully contributed to a fundamental solution to poverty. United Nation declared eighth Millenium Development Goals (MDGs) with slogan, 'anti-poverty and anti-famine' as a core. The purpose of the MDGs is directly connected to the problem of world food security. Therefore importance of agriculture have become more important than ever before in international official developmental assistance (ODA) policy.

This study focuses on the new form of Public Private Partnerships (PPPs) linked to 'Sixth Industry' which is newly-rising concept among agricultural sector, as new model of korean agriculture ODA and seek the model's applicability to North Korean Area. By doing so, this study revealed that North Korea's geography and social characteristics can have high expectation effectiveness in terms of propelling 'Sixth Industrial PPPs'. Adding to the

North Korea's conditions like these, If South Korean government and corporation provide fund loan, developing human resource, and R&D in the form of PPPs model, it would be considerably effective, and ultimately help to open the desirable way to unified Korean era.

Key words: Sixth Industry, MDGs, PPPs, Aid Effectiveness, ODA.

김성훈(Kim, Seong-Hoon)—————

동국대학교 북한학과 석사과정에 재학 중이다. 주요 논문으로 “북한이탈주민 범죄의 실태와 원인에 대한 이론적 고찰” 등이 있다.

김용현(Kim, Yong-hyun)—————

동국대학교 부교수로 현재 사회과학대 북한학과 학과장으로 재임 중이며 한국국제정치학회 북한통일분과위원장, 한국정치학회 이사 등을 겸임하고 있다. 주요 논문으로는 “북한의 군사국가화에 관한 연구: 1950~60년대를 중심으로”, “〈로동신문〉 분석을 통한 북한정치 변화 연구, 1945년~1950년”, “북한 군대의 사회적 역할, 1948년~1980년”, “1960년대 북한의 위기와 군사화” 등이 있다.