

북한의 농업 현황과 남북한 농업협력 방향



권 태 진

한국농촌경제연구원 선임연구위원

1. 북한의 식량 및 영양 상황

북한은 1990년대 중반의 연속적인 자연재해와 경제난으로 인해 심각한 식량 부족을 겪고 있다. 1980년대 말까지만 해도 식량생산량이 연간 450만 톤에 이르렀으나 1997년 266만 톤으로 감소한 후 조금씩 회복을 하여 2004년에는 424만 톤을 기록하였다(표 1). 농촌진흥청의 발표에 의하면 2005년의 식량 생산량은 전년 대비 5%가량 증가한 454만 톤으로 추정됨으로써 1980년 말 수준을 회복하였다. 2006년에는 아직 정확한 생산량을 추정하기는 어렵지만 생육초기의 가뭄과 7월 중순의 수해 피해로 2005년에 비해 10만 톤 이상 감소한 440만 톤 내외로 예상된다.

2006/07 양곡연도(2006.10-2007.9)의 식량 소요량은 최소영양섭취 기준을 적용하더라도 520만 톤 정도가 필요한데 자체 공급량은 440 톤에 그칠 것으로 예상되기 때문에 80만 톤 정도 부족하다. 정상적인 에너지 섭취기준을 적용한다면 연간 식량 소요량은 650만 톤이 필요하기 때문에 부족량은 200만 톤 이상으로 늘어나게 된다.¹⁾

북한은 해외에서 부족한 식량을 구입할 수 있을 만큼 충분한 외환을 확보하고 있지 못하기 때문에 외부의 대규모

식량지원에 의존할 수밖에 없는 상황이다. 식량난 이후 주민에 대한 식량배급이 축소된 데다 최근에는 국제사회의 대북 식량 지원마저 급격히 감소하고 있어 식량안보는 더욱 취약한 상황이다. 특히 취약계층으로 분류되는 650만 명의 주민은 식량사정이 더욱 어렵다.

2004년 북한은 유엔아동기금(UNICEF)과 세계식량계획(WFP)과 함께 7개 도와 1개시의 총 4,800명의 어린이와 어머니를 대상으로 영양조사를 실시하였다. 영양조사 결과 1998년부터 영양상황이 점차 개선되고 있는 것을 확인하였다. 저체중 어린이의 비율이 23.4%, 만성영양실조 어린이 비율이 37.0%, 급성영양실조 어린이 비율이 7.0%였다(그림 1). 종합적으로 평가할 때 심각한 영양실조 어린이 비율은 1.8%였다. 저체중 또는 만성영양실조 어린이 비율이 아직도 높은 것으로 평가된다. 24개월 이하의 어린이를 가진 어머니 중에서 팔 윗부분의 둘레(MUAC)가 22.5 cm 이하인 어머니의 비율이 32%이었다. 빈혈(Hb < 12.0g/DL)로 판정된 어머니 비율은 34.7%이었으나 심각한 빈혈(Hb < 9.0g/DL) 증세를 보인 어머니 비율은 0.5%에 불과하였다.

2. 농업정책 변화와 성과

북한은 1990년대 중반의 심각한 식량난 이후 국제사회의 지원으로 농업구조개선사업을 추진하기 시작하였다. 주요 정책으로는 ① 식량안보 능력 증대 ② 농업생산기반 확

1) 정상적인 섭취기준이란 세계보건기구(WHO)가 권장하는 1일 에너지 섭취기준 2,130 kCal를 의미하며 최소영양섭취기준은 권장량의 75%인 1일 1,600 kCal를 섭취하는 것을 의미한다. 식량 소요량 가운데는 식용뿐만 아니라 사료용, 종자용, 감모 등이 포함되어 있다.

표 1 북한의 식량 소요량 및 부족량

단위: 1,000 톤

양 곡 연 도	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05
국내 공급량	4,077	2,995	2,663	3,481	3,420	2,573	3,656	3,840	4,156	4,235
생산	4,077	2,837	2,663	3,481	3,420	2,573	3,656	3,840	4,156	4,235
이월	N/A	158	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
소요량	5,988	5,359	4,614	4,835	4,751	4,769	4,957	4,921	5,100	5,132
식용	3,688	3,798	3,874	3,925	3,814	3,871	3,855	3,893	3,944	3,959
사료용	1,400	600	300	300	300	300	300	178	178	181
기타	900	961	440	610	637	598	802	851	978	992
부족량	1,911	2,364	1,951	1,354	1,331	2,196	1,301	1,084	944	897
상업적 수입	700	500	700	300	210	100	100	100	100	100
지원	630	660	760	840	586	1,532	819	300	300	300
절대부족량	581	1,204	491	214	535	564	382	684	404	497

주: FAO/WFP는 2005년 이후 북한의 식량수급에 관한 추정치를 발표하지 않음.

자료: FAO/WFP, "Special Report: FAO/WFP Corp and Food Supply Assessment Mission to the DPRK, Nov. 22, 2004.



그림 1 북한 어린이의 영양상태

환하였다. 1996년부터 새로운 분조관리제를 도입하였으며 만성적인 식량 수급 불균형으로부터 벗어나기 위하여 식량 배급제를 축소하고 시장의 기능을 확대하는 조치도 취하였다. 정부의 영농자재 공급능력 부족을 희석시키면서 경쟁을 통한 협동농장의 생산성 향상을 도모하기 위하여 농장 지배인의 권한을 강화하고 2004년부터 일부 협동농장에 대해 포전담당제를 시험적으로 도입하였다.

가. 식량안보 능력 증대

총 ③ 제도 및 관리방식 개선의 세 가지 범주를 들 수 있다. 식량안보 능력을 제고하기 위한 정책으로 이모작, 감자농사혁명, 종자혁명, 초식가축 사육, 양어사업, 콩 재배 등을 추진하였다. 또한 이를 달성하기 위하여 필요한 농자재를 공급하는데 전력을 기울였으며 농기계 가동률을 높이기 위하여 노력하고 있다.

농업생산기반을 확충하기 위하여 북한 당국은 총 600,000 ha를 목표로 토지정리사업을 추진하여 강원도, 평안북도, 황해남도, 평안남도에 대한 토지정리사업을 완료하고 현재 평양시, 개성시에 대한 토지정리사업을 추진 중이다. 이 뿐만 아니라 양수기에 의존하는 고에너지 양수 체계를 자연흐름식으로 전환하여 위하여 2002년 평남관개 체계(개천-태성호 물길공사)를 완성하고 2005년에는 평북관개체계(백마-철산 물길공사)를 완공하였다.

농업생산성을 증대시키기 위하여 제도와 관리방식을 전

1990년대 말부터 북한 당국은 이모작을 농정의 핵심 정책으로 추진하고 있다. 이모작을 확대하는 이유는 제한된 농지에서 식량생산을 극대화하기 위한 데 있다. 식량 부족이 심각하기 때문에 곡물-곡물 형태의 이모작이 주축이 된다. 이모작 확대 정책에 따라 겨울밀이나 봄밀, 봄보리, 봄감자의 재배 면적이 1997년 38,000 ha에서 2004년에는 201,000 ha로 증가하였다. 앞으로도 이모작 재배면적을 더욱 늘리려고 노력하겠지만 농기계와 농업 노동력 부족은 이모작을 제약하는 주된 요인이 될 것이다. 이모작은 특히 수확기와 파종기에 노동력 경합을 심하게 유발시키기 때문에 노동력 부족을 해소할 수 있는 방안을 마련하지 못할 경우 이모작의 확대는 쉽지 않을 전망이다. 이모작 확대로 농업생산량이 증가한 것은 긍정적으로 평가할 수 있다. 또한 이모작을 통해 다양한 작물을 재배하는 계기가 마련되었다. 작물의 다양화는 식량의 계절적 수급 불균형을 해소하

는데 어느 정도 기여하였으나 식량수급의 지역 격차를 해소하지는 못하였다. 이모작은 토지에 대한 부담을 가중시키기 때문에 지속적인 영농법이라고 할 수는 없다. 그러나 부족한 식량을 단기적으로 해소하는 데는 효과적인 방법이다. 따라서 북한의 현재 식량 사정을 감안한다면 이모작은 식량의 절대 생산량을 증대시킬 뿐만 아니라 식량의 계절적 수급 불균형을 개선하였다는 측면에서 일단 긍정적인 효과가 있었다고 평가할 수 있다.

식량안보를 증대시키기 위해 새로이 추진한 정책이 감자 재배이다. 이는 북한의 기후와 토양조건, 그리고 감자가 가진 작물의 특성을 감안한 판단이라고 할 수 있다. 감자는 남서부 지방에서 이모작의 후작으로 적합한 작물이며 북부 지방에서는 1모작 작물로 재배된다. 이제 감자는 쌀과 옥수수 다음으로 중요한 작물이 되었다. 이모작체계에서 감자는 전작 또는 간작 작물로도 재배될 수 있다. 감자농사 확대 정책은 북한으로서는 매우 획기적인 농업정책의 변형이라고 할 수 있는데 '밭곡식의 왕'으로 일컫는 옥수수 재배를 축소하고 그 대신 감자 재배를 확대하였기 때문이다. 과거 김일성 정권 하에서 옥수수 재배 면적을 축소하는 것은 거의 상상하기 어려운 일이었기 때문이다. 감자 재배면적 확대에 모든 역량을 집중한 결과 현재 이모작을 포함한 감자 재배면적이 190,000 ha까지 확대되었다. 그리고 바이러스가 없는 우량 씨감자를 공급하기 위하여 첨단 씨감자 증식 시설도 확보하였다. 감자의 재배면적이 확대되었다는 측면에서는 당초 의도했던 정책이 어느 정도 성과를 거두었다고 할 수 있으나 아직까지는 생산성 증대가 기대에 미치지 못하고 있는 것이 사실이다.

초식가축 사육 정책은 소나 돼지처럼 곡물 사료를 필요로 하는 가축 대신 풀 등 자급 사료로 사육이 가능한 염소, 토끼, 오리, 거위 등을 사육하여 주민들에게 동물성 단백질을 공급하기 위한 정책이라는 점에서 현실적인 대안이라고 할 수 있다. 그리고 초식가축 사육 두수가 급격히 증가함으로써 적어도 양적인 측면에서는 성공한 정책이라고 평가할 수 있을 것이다. 그러나 초식가축 사육만으로는 주민에게 동물성 단백질을 공급하는 데 한계가 있기 때문에 북한 당국은 2001년부터 현대식 닭공장 건설사업에 착수하게 되었다. 그러나 사료공급 문제는 여전히 해결되지 않고 있으며 양계장과 사료공장, 부화장 등 양계와 관련된 시설을 한

꺼번에 공장의 형태로 운영함으로써 경영의 효율을 증대시키는데 걸림돌이 되고 있다. 한편 조류인플루엔자와 돼지 콜레라 등 가축 사육 과정에서 발생하는 질병 통제 능력을 향상시키는 것도 앞으로의 축산업 발전을 위해 북한이 해결해야 할 과제이다.

이 밖에 동물성 단백질원을 공급하기 위한 대안으로써 추진되고 있는 양어사업도 초식가축 사육 정책과 마찬가지로 현실적인 정책으로 평가할 수 있다. 2004년부터는 콩 재배를 확대하는 새로운 정책을 도입하였다. 이는 식물성 단백질 공급을 증대시키기 위해서나 좀 더 안정적인 이모작 작부체계를 확립하기 위해서도 바람직한 선택이라고 할 수 있다. 콩 재배면적 확대 정책이 앞으로 얼마만큼 성과를 거둘지 지금으로서는 예상하기 어렵지만 북한의 식량 사정을 감안하거나 지속 가능한 농업을 위해서는 확대되어야 할 정책이다.

수량을 증대시키기 위해서는 영농자재를 충분히 공급하고 발전된 농업기술을 채용해야만 한다. 북한은 1980년대 말까지만 해도 필요한 양의 비료를 충분히 공급하였으나 에너지와 경제사정의 악화로 비료 공급이 계속해서 감소하다가 1998년부터 한국 등 국제사회의 지원에 힘입어 비료 사용량이 조금씩 증가하고 있다 (그림 2). 최근 북한의 식량생산이 조금씩이나마 회복되고 있는 것은 비료 사용량의 증가가 주된 요인이라고 할 수 있다. 그러나 현재의 비료 사용량은 필요량의 1/3에 불과하다. 문제는 북한이 비료 생산 시설은 가지고 있으나 필요한 양의 비료를 생산할 수 있는 에너지와 원료를 원활히 공급할 수 없다는 것이다. 언제까지나 국제사회의 지원에 의존할 수는 없는 것이므로 식량의 자급능력을 높이기 위해서는 비료를 안정적으로 공급할 수 있는 방안이 강구되지 않으면 안 된다.

한편 농기계 이용도 꾸준히 감소해왔다. 지난 몇 년 동안 트랙터나 수송수단의 가동이 증가되었다고는 하지만 거의 무시할만한 수준이다. 현재 가동되고 있는 트랙터는 64,000대로 가동률은 57% 수준에 불과하다. 그러나 대부분의 트랙터는 낡고 효율적으로 이용되지 못하고 있는 실정이다. 농기계의 부족은 이모작 확대에 장애가 되고 있으며 수확 후 손실을 증대시키는 요인이 된다. 이모작이 확대되기 위해서는 전후작의 수확과 파종작업이 빠르게 전환되어야 하기 때문에 농기계의 사용 확대가 필요하다. 현재

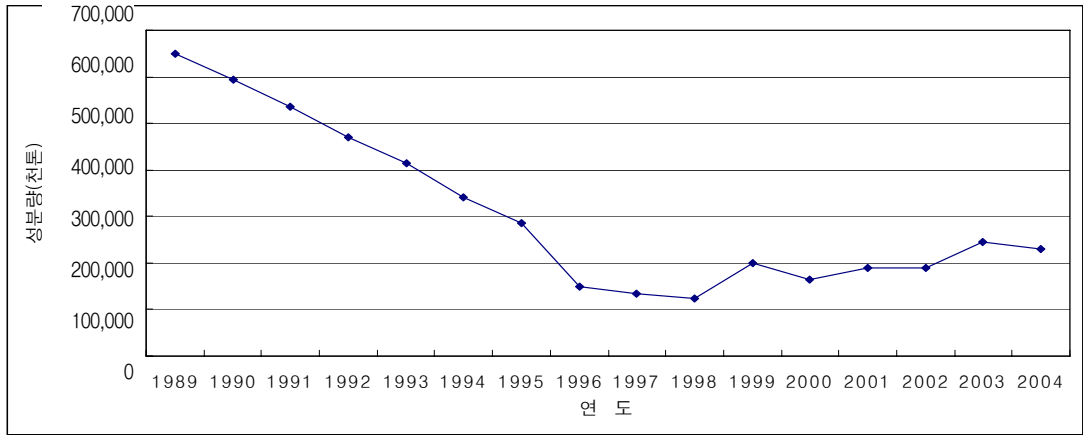


그림 2 북한의 비료사용량 추이, 1989-2004

15%에 이르는 수확 후 손실률을 감소시키기 위해서는 수확기간의 단축, 수확기의 성능 증대, 수송 및 저장시설의 확대가 필요하지만 농기계와 연료의 공급확대가 무엇보다 중요하다. 연료의 공급증대는 트랙터, 양수기, 탈곡기, 수송수단의 이용을 증대시키는데 필수적인 요인이 되기 때문이다.

나. 농업생산기반 확충

어려운 경제상황 가운데도 대규모의 물길공사와 토지정리사업을 추진함으로써 농업 기반을 확충한 것은 앞으로의 농업 생산성 회복을 위해 바람직하다고 판단된다. 북한은 약 36,400개소의 양수장을 보유하고 있으며 이를 통해 농업용수의 50% 정도를 공급하는 것으로 알려져 있다(표 2).

북한은 1990년대 말부터 양수장 위주의 관개체계를 자연흐름식으로 전환하는 공사를 추진하고 있다. 북한 당국은 석유수출기구(OPEC)의 차관에 의해 154 km에 달하는 평남관개체계(개천-태성호 물길공사)와 260 km에 달하는 평북관개체계(백마-철산 물길공사) 사업을 완료하였

다. 개천-태성호물길공사는 1999년 착공되어 2002년 완공되었다. 지구내 농경지는 약 10만 ha이며 이 중 2/3가 논이다. 평안남도 안주시 근처의 대동강 본류에 건설된 대각청년언체로부터 154 km의 수로를 통해 남포 근처의 태성호에 자연흐름식으로 물을 유입시킨다. 수로를 통해 19개의 저수지에 물이 공급된다(이정철, 2005).

백마-철산물길공사는 2003년 착공하여 2005년 준공되었다. 당초 공사기간을 3.5년으로 계획하였으나 2.5년 만인 2005년 10월에 완공하였다. 백마-철산물길공사는 기존의 압록강관개체계에 속해 있는 양수관개방식의 대하관개체계를 자연흐름식으로 전환하는 것으로 평안북도 피현군 삼교천에 위치한 백마저수지의 물을 서해안에 위치한 철산군까지 자연흐름식으로 공급한다. 기존 수로에다 개보수 50 km, 신규 건설 170 km 등 총 260 km의 수로를 통해 평안북도 지역 46,000 ha의 농경지에 농업용수를 공급한다.

이러한 물길공사를 통해 과거 양수장 위주의 관개체계를 부분적이거나 자연흐름식으로 전환하였다는 점은 긍정적으로 평가할 수 있다. 평북관개체계의 완성으로 해당 구역의 농업용수 공급이 증가하고 안정적인 영농에 보탬이 되었다는 사실은 이미 지난 2년간 확인된 바 있다. 2005년 평북관개체계가 완성됨으로써 평안북도의 농업용수 공급량이 증가되었으며 보다 적은 비용으로 용수를 공급할 수 있기 때문에 평안남북도의 용수 부족 문제는 상당 부분 해소될 것으로 기대된다.

표 2 남북한 수리시설 현황 비교

시설형태	단위	남한(A)	북한(B)	A/B
저수지	개소	17,882	1,890	9.5
양수장	개소	6,216	36,400	0.2
수 로	km	56,278	50,000	1.2
지하수시설	개소	946,181	142,000	6.7

자료: 한국농촌공사

다. 제도 및 관리방식 개선

북한의 농업제도 및 농장 관리방식의 개선은 현재의 식량부족을 극복하기 위해서 반드시 필요한 절차일 뿐만 아니라 경제개혁을 위해서도 선행되어야 할 과정이다. 북한 당국은 1996년 농민을 자극시켜 농업생산을 증대할 목적으로 새로운 분조관리제를 도입하였다. 이전의 분조관리제와 비교할 때 1) 분조원의 수를 10명 내외로 축소하고, 2) 생산 목표를 하향 조정하여 분조가 보다 쉽게 생산목표를 달성할 수 있도록 하였으며, 3) 목표를 초과 달성한 부분에 대해서는 분조에게 자유처분권을 부여한 것이 주된 변화라고 할 수 있다. 분조원의 수를 축소함으로써 이제 친척이나 가까운 이웃만으로 분조를 구성함으로써 동질성을 강화시키게 되었다. 생산할당제의 도입은 분조원에게 인센티브를 제공하기 위한 것이다. 즉, 목표생산 이상으로 생산할 경우 초과 생산물에 대해서는 분조원이 임의로 처분할 수 있게 함으로써 경제적 인센티브를 제공하게 된 것이다. 대부분의 경우 초과생산물은 시장에서 처분되는데 시장 가격이 국정가격의 20배나 되기 때문에 이전에 비하면 경제적 인센티브가 크게 확대되었다고 할 수 있다. 그러나 문제는 영농자재와 농기계가 부족한 상황에서 목표생산량을 어떻게 달성할 것인가에 달려있다. 분조관리제의 변화는 농가 소득에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상되지만 큰 성과를 거두지는 못하였다. 왜냐하면 농자재가 충분히 공급되지 못하였을 뿐만 아니라 하부구조가 미비하여 농민들이 경제적 인센티브를 누릴 만큼 생산성이 증대되지 못하였기 때문이다. 그러나 이러한 제도는 분조 사이의 경쟁을 유도하고 인센티브를 확대함으로써 농업생산성을 향상시킬 수 있는 실질적인 도구로 인식되고 있다.

북한은 2003년부터 황해도, 함경도, 평안도의 일부 협동농장을 대상으로 분조관리제의 새로운 형태인 포전담당제를 실험적으로 도입하였다. 포전담당제는 협동농장 지배인에게 분조보다 더 작은 규모의 집단으로 나눌 수 있는 권한을 허용하고 구성원에게 더 많은 자율권을 부여하며 초과생산물에 대한 처분권을 더 강화함으로써 농업생산을 증대시키고자 하는데 목표를 두고 있다. 포전담당제는 아직 공식적인 조직으로 자리 잡고 있지는 않지만 새로운 형태의 분조관리제로 변화하거나 개인영농제에 한 걸음 더 다가가는 과도기적인 제도로 인식된다. 앞으로 포전담당제는

전국적으로 확산될 것으로 전망되며 새로운 시장체제 하에서 협동농장의 농업 생산을 증대시키는데 긍정적으로 작용할 것으로 기대된다. 축산 부문에 있어서도 일부 농가에게 3~4 마리의 젖소를 할당하여 관리하게 하고 해당 농가에 대해서는 우유생산량에 따라 인센티브를 부여하며 새로 태어난 송아지의 관리 권한을 추가로 부여하는 등 경제적 유인책을 제공함으로써 생산성 향상을 꾀하고 있다(김선, 2005). 앞으로 이와 같은 형태의 농장관리 방식이 더욱 확산될 것으로 예상된다. 이러한 농장관리방식의 변화에 따라 농가 간 소득 격차가 확대되고 있는 추세이다.

북한은 2002년 7월 1일 경제관리개선조치를 단행하였다. 개선조치의 핵심은 경제관리방식을 시장 지향적으로 전환하는 것이다. 과거 국가의 보조에 의해 싸게 공급하던 식량, 각종 물자와 서비스를 원가개념에 입각하여 시장가격과 유사하게 조정하는 대신 근로자의 임금을 인상하여 구매능력을 향상시킴으로써 시장을 사회주의 유통체제의 중요한 축으로 전환하는 것이다. 이 결과 정부의 식량 배급 기능이 축소되고 개별가구의 자체 식량 조달 몫이 증가함으로써 주민의 부담이 더욱 증대되었다. 농산물 생산을 증대시킬 수 있는 조치가 강구되지 않은 가운데 시장의 농산물 공급부족은 정부공급가격과 시장가격 격차를 더욱 확대하여 소비자에게는 더 큰 경제적 부담을 주었지만 생산자에게는 더 큰 경제적 인센티브를 제공하였다. 당국의 시장통제가 계속되기는 하지만 기본적으로 수요와 공급에 의해 농산물 가격이 결정되고 이는 시장의 농산물 상대가격 비율의 변화를 가져와 생산자는 수익을 증대시키기 위해 자원을 배분하는 합리적 의사결정이 부분적으로 가능해졌다.

협동농장 간, 협동농장 내 경쟁원리가 도입됨으로써 농업생산성 향상을 위한 제도개선 요구가 증대되었으며 지배인의 권한이 강화되었다. 지배인은 일정 범위 내에서 작목선택권과 초과 생산물에 대한 판매권을 가지게 되고 농장원의 실적에 따라 차등 분배할 수 있는 권한도 확대되었다. 새로운 분조관리제 및 포전관리제의 성과는 제한적이지만 새로운 가능성을 제시하고 있다. 농업관리방식의 개선도 필요하지만 앞으로 농자재의 공급확대와 시장의 활성화가 뒷받침될 때 농업생산성 증대가 기대할 수 있다.

3. 남북한 농업협력 동향

우리나라는 1995년부터 2006년 6월 말년까지 정부와 민간을 합쳐 북한에 총 15억 5,918만 달러(1조 7,009억원)를 지원하였다. 이 금액은 우리나라를 포함한 전체 국제

사회가 북한에 지원한 금액의 1/3 이상을 차지한다. 전체 지원액 중 정부 차원의 지원액은 총 10억 118만 달러(64.2%)이고 민간 지원액은 5억 5,800만 달러(35.8%)로 정부 지원액이 민간 지원액을 앞선다(표 3).

표 3 우리나라의 대북 지원 실적 총괄 (1995~2006. 6. 30)

기 간	정 부 차 원	민 간 차 원	합 계
'95	23,200만불(1,850억원)	25만불(1.9억원)	23,225만불
	쌀 15만톤	담요 8천매	(1,851.9억원)
	직접 지원	국적 경유	
'96	305만불(24억원)	155만불(12.4억원)	460만불
	CSB, 분유, 기상자재	밀가루, 분유, 식용유	(36.4억원)
	UN기구 경유	국적 경유	
'97	2,667만불(240억원)	2,056만불(182.1억원)	4,723만불
	CSB, 옥수수, 분유, 보건의료 등	옥수수, 밀가루, 감자, 라면 등	(422.1억원)
	UN기구 경유	국적 / 남북적십자 경유	
'98	1,100만불(154억원)	2,085만불(275.3억원)	3,185만불
	옥수수 3만톤, 밀가루 1만톤	밀가루, 옥수수, 식용유, 비료, 한우, 젓소, 비닐, 분유, 설탕 등	(429.3억원)
	UN기구 경유	남북적십자 경유	
'99	2,825만불(339억원)	1,863만불(223.6억원)	4,688만불
	비료 11.5만톤	밀가루, 옥수수, 약품, 비료 4만톤 등	(562.6억원)
	직접지원	한적 / 독자창구(2.10~)	
2000	7,863만불(944억원)	3,513만불(421억원)	11,376만불
	비료 30만톤	옥수수, 감귤, 의류, 설탕, 분유 등	(1,365억원)
	직접지원	한적 / 독자창구	
2001	7,045만불(913억원)	6,494만불(844억원)	13,539만불
	내의 150만벌, 옥수수 10만톤, 비료 20만톤, 말라리아 방역지원	옥수수, 감귤, 의류, 설탕, 분유 등	(1,757억원)
	직접지원 / WFP / WHO경유	한적 / 독자창구	
2002	8,375만불(1,075억원)	5,117만불(641억원)	13,492만불
	옥수수 10만톤(WFP)1,739만불, 235억 비료 30만톤, 6,577만불, 832억 말라리아치료제(WHO)59만불, 8억	농기계, 의류, 의료장비, 씨감자 등	(1,716억원)
	직접지원	한적 / 독자창구	
2003	8,702만불(1,041억원)	7,061만불(847억원)	15,763만불
	말라리아 방제 약품, 장비 / UNICEF 취약계층 지원	동내의, 아동복, 밀가루, 항생제 등	(1,888억원)
	비료 30만톤, 옥수수 10만톤(WFP)	한적 / 독자창구	
2004	11,512만불(1,323억원)	14,108만불(1,661억원)	25,620만불
	의약품, 긴급구호세트, 비료 30만톤 말라리아 방제 약품, 장비	농자재, 피부, 감귤, 의료설비 등	(2,984억원)
	옥수수 10만톤(WFP)	한적 / 독자창구	
2005	12,388만불(1,239억원)	8,866만불(899억원)	21,254만불
	말라리아 방제 약품, 장비 / 조류인플루엔자 방역지원	밀가루, 의료설비, 농업용비닐 등	(2,138억원)
	비료 35만톤, 수해응급구호세트 UNICEF(취약계층지원)	한적 / 독자창구	
2006	14,136만불(1,413.5억원)<정산중>	4,457만불(445.6억원)	18,593만불
	비료 35만톤	밀가루, 의류, 의료설비, 농업용비닐 등	(1,859억원)
	WHO(영유아, 말라리아 방제약품 지원)	한적 / 독자창구	
합 계	100,118만불(10,556억원)	55,800만불(6,454억원)	155,918만불(17,009억원)

주: 통일부 반출승인 기준 통계, 자료: 통일부, 2006. 8.

표 4 분야별 대북 지원 현황

단위: 만 달러(괄호 안은 %)

구 분	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	합 계
일반구호	23,225 (100)	455 (98)	4,329 (91)	2,891 (90)	565 (12)	1,434 (12)	6,067 (44)	4,174 (44)	6,157 (44)	10,538 (41)	4,364 (20)	64,181 (47)
농업복구		5 (2)	205 (4)	254 (7)	3,941 (84)	8,562 (75)	5,476 (40)	7,351 (40)	7,673 (42)	9,450 (37)	13,744 (65)	56,661 (41)
보건의료			189 (4)	40 (1)	182 (3)	1,380 (12)	1,996 (14)	1,967 (14)	1,933 (14)	5,632 (22)	3,164 (15)	16,483 (12)
계	23,225 (100)	460 (100)	4,723 (100)	3,185 (100)	4,688 (100)	11,376 (100)	13,539 (100)	13,492 (100)	15,763 (100)	25,620 (100)	21,254 (100)	137,325 (100)

주: 대북 지원액 중에서 우리 정부가 차관 형태로 북한에 제공한 곡물 지원은 제외됨.

자료: 통일부, 「2004년 남북 교류협력동향」, 2004.

분야별 지원 동향을 살펴보면 1990년대 중반 대북 지원 초기에는 일반구호 분야의 지원이 주류를 이루었으나 북한의 농업개발이 본격화된 1999년부터 농업 분야에 대한 지원 비중을 높이는 쪽으로 방향이 전환되었다(표 4). 2001년부터 농업 분야의 지원비중은 차츰 감소하는 경향을 보이고 있으나 지원액은 계속 증가하는 추세이다. 2005년에는 농업 분야에 대한 지원이 전체 지원액의 65%를 차지하였다. 1995년부터 2005년까지의 누적지원액 13억 7,325만 달러 중 농업 분야의 지원액은 5억 6,661만 달러로 41%를 차지하며 일반구호 47%, 보건의료 12%이다.

우리나라의 대북 지원이 국제사회의 지원과 큰 차이를 보이는 부분은 농업복구지원의 비중이 높다는 것이다. 국제사회는 주로 식량지원에 중점을 두고 있으며 농업 분야에 대한 지원은 전체 지원액의 2%에 불과하다. 식량에 대한 지원을 제외할 경우에도 국제사회의 농업 분야의 지원은 20% 수준이지만 우리나라는 40%로 농업에 대한 지원에 좀 더 비중을 두고 있다. 국제사회의 지원과 우리나라의 대북 지원이 크게 차이 나는 분야는 보건의료이다. 식량지원을 제외하면 국제사회의 지원 중 보건의료 분야는 50%를 차지하지만 우리나라는 10%에 머물고 있다. 우리나라는 1997년 보건의료 분야에 대한 지원을 개시한 이후 지원액과 지원비중이 매년 증가하고 있다. 비중 면에서는 큰 차이가 있으나 국제사회의 지원이 보건의료 분야에 비중을 더욱 높여나가는 것과 같은 추세이다.

가. 정부 차원의 지원

정부 차원의 대북 농업지원은 식량난 해소를 위한 긴급

구호 성격의 식량 지원과 농업생산성 향상을 위한 비료 및 농약 지원 등 영농물자 지원에 집중되어 있다. 정부의 대북 지원 동향을 살펴보면 1995년 쌀 150,000 톤을 북한에 직접 지원한 이래 1999년 비료 155,000 톤, 2000년 비료 300,000 톤 이외 차관 형식으로 쌀 300,000 톤과 옥수수 200,000 톤, 2001년 비료 200,000 톤, 2002년 비료 300,000 톤 이외 차관 형식으로 쌀 400,000 톤을 지원하였다. 2003년 우리 정부는 한적을 통하여 300,000 톤의 비료를 북한에 무상으로 지원하고 장기 저리 차관 형식으로 국내산 쌀 400,000 톤을 제공하였다. 2004년에도 300,000 톤의 비료를 북한에 무상으로 지원하는 것 이외에 쌀 400,000 톤을 차관 형식으로 제공하였다.²⁾ 2004년에는 국내산 쌀의 재고 부족으로 100,000 톤은 국내산 쌀을 제공하고 300,000 톤은 해외로부터 구입하여 지원하였다. 2005년에는 무상 비료지원 350,000 톤에다 차관 형태로 쌀 500,000톤을 북한에 지원함으로써 과거에 비해 대북 지원 규모를 대폭 늘렸다. 2006년 정부는 2차에 걸쳐 비료 35만 톤을 북한에 무상으로 지원하였으나 미사일 발사 이후 대북 쌀 차관을 중단되었다. 다만 2006년 7월 발생한 북한의 홍수피해 긴급복구를 위해 쌀 10,000톤을 지원키로 하고 90,000톤을 수송 완료하였으나 10월 초 핵실험으로 인해 나머지 물량은 지원을 보류하고 있다. 차관 형태의 대북 식량지원 이외에도 우리 정부는 2001년부터 2004년까지 세계식량계획을 통해 매년 100,000 톤의 옥

2) 식량차관은 정부의 대북 지원액에 포함되지 않는다. 2004년의 대북 식량차관 조건은 톤당 단가 300달러, 상환기간 10년 거치 20년 상환, 이자율 연리 1%, 차관금액 1억 2,400만 달러이다.

수수를 북한에 무상으로 지원하고 있다.

나. 민간 차원의 지원

우리나라의 민간단체는 1995년부터 2006년 6월 말까지 북한에 총 5억 5,800만 달러를 지원하였다. 창구별 지원액 비중은 국제적십자사 0.8%, 대한적십자사 29.3%, 독자 창구 69.9%로 독자창구의 비중이 가장 높다. 대북 지원 초기 민간단체는 독자적인 지원 창구를 갖지 못하고 대한적십자사를 통해 지원 물품을 기탁하면 대한적십자사는 국

제적십자연맹을 통하여 북한에 전달하였다. 그러나 대북지원 활성화 조치에 따라 1999년 2월 10일부터 민간단체의 독자적 지원이 가능해짐으로써 창구가 다양해졌다. 1999년만 하더라도 민간단체의 독자적인 창구는 10개에 불과하였으나 2004년에는 33개, 2005년에는 54개로 증가하였다. 2004년에는 민간 차원의 대북 지원액이 1억 4,108만 달러로 전년의 2배로 증가하였으나 2005년에는 8,866만 달러(899억 원)로 전년에 비해 대폭 감소하였다.

지원 내용에서도 초기에는 식량 위주의 일회성 지원이

표 5 주요 단체의 대북 농업 지원사업

단 체 명	시작연도	주 요 활 동	관 심 분 야
한국국제기아대책기구	2002	유기질비료 지원 지하수 개발	지하수 개발 유기질비료 지원
국제옥수수재단	1998	옥수수 육종 옥수수 생산을 위한 영농자재 지원	옥수수 신품종 개발
굿네이버스	1995	젓소목장 지원사업 닭공장 설비 지원사업	사료공장 지원
남북강원도협력협회	2001	산림병해충 방제사업 연어 치어 방류사업	산림병해충 방제
남북농업발전협력민간연대	1998	씨감자 생산을 위한 농자재 및 장비 지원 씨감자 조직배양시설 건설 및 저온저장고 지원	씨감자 및 콩 재배 지원
새마을운동중앙회	1998	농촌 개발을 위한 농기계 및 농구 지원	지역개발운동
선한사람들	1999	옥수수 종자 및 비료 지원	씨감자 지원사업
우리민족서로돕기운동	1996	축산 지원사업 농기계 지원 및 수리센터 건설, 운영	농기계조립공장 건설
월드비전	1994	채소온실농장 지원 씨감자 생산 시설 및 기술 지원	수경재배 온실사업
전남도민남북교류협회의	2003	농기계 수리공장 지원 비닐온실 협력사업	농기계 수리공장 건설
조국평화통일불교협회	2004	농업개발 지원(양파씨앗)	양파 생산
천주교 주교회의 민족화해위원회	1998	농기계 및 영농자재 지원 씨감자 조직배양시설 지원	농자재 지원
평화의 숲	1999	조림 및 산림보호사업 양묘장 복구사업	유실수 단지조성
한국대학생선교회	1999	젓염소 보내기 축산장비 지원	젓염소 시범목장 지원
한국제이티에스	1997	농자재 지원	농업기술 교류
농협중앙회	2003	특수 콩 종자 지원 돼지 사육을 위한 현대적 양돈장 건설	콩 종자 지원 양돈장 건설
북고성군농업협력단	2002	온실 영농자재 및 기술 지원 양돈장 지원	영농자재 및 기술 지원
통일농수산물사업단	2004	벼농사 시범사업 이모작 지원사업	벼농사시범사업

주류를 이루었으나 점차 농업개발, 보건의료, 취약계층 지원 등으로 다양해졌으며 보다 전문화되고 지속적인 지원으로 발전하였다. 지원 품목도 사업의 성격에 따라 다양해졌다. 농업개발 지원에는 옥수수 종자개량 증산 지원, 감자종자 개량 및 생산, 젓소 및 닭 목장 설치 운영, 산란중계장 설치 운영, 젓염소 증축 및 유가공 설비 지원, 채소온실 설치 운영, 농기계수리공장 건설 운영, 양묘장 설치, 농기계 지원, 농자재 지원 등 다양한 사업이 있다. 농업개발 지원 사업에는 한국국제기아대책기구, 국제옥수수재단, 굿네이버스, 남북강원도협력협회, 남북농업발전협력민간연대, 새마을운동중앙회, 선한사람들, 우리민족서로돕기운동, 월드비전, 전남도민남북교류협의회, 조국평화통일불교협회, 천주교 주교회의 민족화해위원회, 평화의 숲, 한국대학생선교회, 한국제이티에스, 농협중앙회, 북고성군농업협력단, 통일농수산포럼 등이 참여하고 있다(표 5).

정부는 민간의 대북 지원을 활성화하기 위하여 2000년부터 대북 지원 민간단체에 남북협력기금을 지원하기 시작하였다. 2000년에는 7개 단체(7개 사업)에 대해 33.8억원의 기금을 지원하던 것이 2004년에는 23개 단체(25개 사업)에 88.7억원을 지원함으로써 5년 동안 총 290억원의 남북협력기금을 지원하였다.³⁾ 2005년부터는 개별단체에 대한 지원뿐만 아니라 합동사업을 개발하여 프로그램을 다양화하였다. 2006년에는 50개 단체의 개별 사업에 대해 115억 6,800만원을 지원하였다. 분야별로는 농업개발 16개 단체에 29억 2,100만원, 보건의료 13개 단체에 33억 8,400만원, 취약계층지원 21개 단체에 52억 6,300만원을 지원하였다. 합동사업에 대해서는 2005년과 마찬가지로 50억원을 지원하였다. 2006년에는 개별 사업과 합동사업 이외에 공모사업을 신설하였다.

3) 통일부, 「2005 통일백서」, 2005. 정부는 농업개발, 취약계층 지원, 보건의료 분야의 지원을 활성화하기 위하여 민간단체에 남북협력기금을 지원해 오고 있다. 2000년에는 7개 단체(7개 사업) 33.8억원, 2001년에는 12개 단체(15개 사업) 38.4억원, 2002년에는 14개 단체(18개 사업) 54.5억원, 2003년에는 16개 단체(16개 사업) 75.3억원, 2004년에는 23개 단체(25개 사업) 88.7억원 등 5년간 총 290억원 상당의 남북협력기금을 지원하였다. 2005년에는 개별사업에 100억원, 합동사업에 50억원의 예산을 확보하고 있다.

4. 우리나라의 대북 농업지원 성과와 과제

가. 농업지원의 성과

1995년 북한에 대한 지원사업이 개시된 이래 지원 규모는 해마다 증가하는 추세이다. 대북 지원 초기에는 일반구호에 중점을 두었으나 점차 농업복구지원 비중이 높아지고 있다. 이는 북한의 안정적인 농업 생산을 위해 바람직한 일이다. 지원 방식에서도 식량을 직접 지원하는 것보다는 농자재 지원이나 영농기술협력을 통해 지원의 효과를 더욱 높이게 되었다. 농업개발 지원은 북한의 농업정책을 간접적으로 지지하는 의미가 있기 때문에 북한 입장에서도 수용하기 쉽다는 이점이 있다. 다만 농업개발 지원이 비료, 농약, 종자, 비닐 등 농자재의 지원에 머물고 있을 뿐 기술이나 인적 교류가 활발하게 추진되고 있지 못한 점은 아쉬운 일이다. 이는 북한이 인적교류를 적게 유발하는 사업을 선호하였기 때문이기도 하지만 우리 민간단체의 전문성 부족에도 원인이 있다.

1999년부터 대북 지원창구의 다원화 조치에 따라 민간단체들이 독자적인 지원을 실시하게 된 것은 큰 진전이라고 할 수 있다. 여기에서 민간단체의 대북 인도적 지원사업에 대해 남북협력기금을 지원함으로써 민간의 대북 지원사업이 활성화되는 계기가 되었다. 민간 차원의 대북 지원은 농업복구개발보다는 일반구호나 보건의료 분야의 비중이 높지만 점차 농업 분야의 비중이 커지고 있다. 사업이 지속적으로 추진됨에 따라 지원의 성과도 커지고 있으며 앞으로 더욱 다양한 형태의 지원이 추진될 것으로 전망된다.

정부 차원에서 제공하는 대규모의 비료 지원이나 민간 차원의 비닐막막 지원은 북한의 식량생산 증대에 크게 기여하였다. 최근 몇 년 동안 북한은 연간 230,000 톤(성분량 기준) 정도의 화학비료를 사용하고 있는데 이 중 우리가 지원한 몫이 60% 이상 차지한다. 비료 지원은 비단 식량생산량을 증대시키는데 기여할 뿐만 아니라 북한이 중점 추진하고 있는 이모작사업과 감자농사 확대를 지원하는 측면도 있기 때문에 북한의 농정 시책을 간접적으로 도와주는 역할도 한다. 최근 농자재가 부족한 상황에서 협동농장 사이의 경쟁이 심화되고 농장 내부의 경쟁도 확산되고 있다. 따라서 농자재의 공급은 북한의 농업관리체계를 바람직한 경쟁체제로 전환하는데 일조하는 효과도 있다. 즉, 농

자체 지원을 통해 북한의 농업개혁을 촉진하는 효과를 거두고 있는 것이다.

정부 차원의 식량차관은 북한 주민의 식량난을 해소하는데 결정적 역할을 함으로써 인도적 차원에서 커다란 성과가 있었다. 우리나라를 비롯한 국제사회의 지속적인 식량 지원을 통해 특히 어린이들의 영양 상태가 크게 개선되었다. 1998, 2000, 2004년에 실시된 북한 어린이 영양실태 조사 결과 어린이들의 영양 상태가 조금씩 나아지고 있는 것은 대북 식량지원의 효과라고 할 수 있다.⁴⁾ 어린이 영양 개선은 지적, 육체적 능력을 개선함으로써 이들이 성장했을 때 노동력의 손실을 방지하며 인적자본을 형성하는데 기여할 뿐만 아니라 질병으로 인한 잠재적인 사회적 손실을 줄이는 효과가 있다. 이는 한반도의 통일을 가정했을 경우 통일 비용을 크게 감소시키는 효과를 얻을 수 있다. 앞으로 남북한이 통일되었을 때 북한의 경제적 상황에 따라 통일비용이 크게 차이 날 수 있다는 지적은 우리에게 많은 시사점을 준다.⁵⁾

대북 식량 지원의 또 다른 효과는 북한의 정치·사회 안정에 기여한 점이다. 최근 북한 사회는 빠른 속도로 변화하고 있으며 이 과정에서 지역 간, 계층 간 소득 격차가 발생함으로써 내부적인 갈등이 깊어지고 있다. 이러한 상황에서 북한 당국의 사회보장제도가 크게 후퇴하였기 때문에 개별 가구는 스스로 문제를 해결하지 않으면 안 된다. 식량의 경우 국정가격과 시장가격과의 격차가 점차 더 크게 벌어지고 있으나 공공배급제도에 의한 당국의 식량 공급 능력이 부족하여 대부분의 주민은 시장에서 비싼 가격으로 식량을 구입할 수밖에 없는 형편이다. 이러한 상황에서 국제사회의 식량지원이 없다면 당국의 가격 조절 능력은 더 떨어지고 시장의 곡물 가격이 폭등하여 사회적 불안이 더욱 커지게 된다. 따라서 우리의 대북 식량지원은 북한 사회의 안정에 상당한 보탬이 된다.

우리의 대북 지원은 북한을 개혁·개방으로 유도하는데 긍정적인 효과가 있다. 특히 민간단체의 협동농장 지원은 해당 농장의 수익을 급격히 향상시키는 효과를 가져와 시장경제의 확산에 크게 기여하고 있는 것으로 평가된다. 일부 실험적인 사례이기는 하지만 외부의 원조를 통해 농장의 관리체계를 개인영농제와 유사한 형태로 운영하는 경우도 있다. 이와 같은 실험이 반복되면 개인영농제가 확산될 수 있는 계기도 마련할 수 있을 것이다.

나. 대북 농업지원의 과제와 개선 방안

대북 농업 지원의 성과에도 불구하고 여러 가지 문제점이 노출되고 있다. 협력 상대방인 북한 내부의 문제, 우리 내부의 문제로 나눌 수 있으며 우리 내부의 문제는 다시 정부와 민간으로 나누어 생각할 수 있다.

먼저 협력 상대방인 북측의 문제점에 대해 살펴보자. 가장 큰 문제점은 기본적인 규범에 대한 인식이 부족하다는 점이다. 북한은 오랫동안 폐쇄된 사회를 유지해 왔기 때문에 국가 간 또는 협력사업자 간 지켜야 할 국제 규범이나 질서를 알지 못하거나 무시하는 경우가 많다. 농장 단위의 농업 지원사업에서 흔히 발생하는 문제점은 협력 상대방의 의사결정 능력에 한계가 있어 협의 과정이 지나치게 길고 신속하게 의사결정을 하지 못함으로써 사업에 지장을 초래한다는 점이다. 농업은 자연에 의존하는 생명산업인 만큼 시기를 놓치면 정상적인 생산 활동을 할 수 없기 때문에 신속한 의사결정은 매우 중요하다. 사회주의 농업관리의 특성상 농장 단위에서 결정할 수 있는 권한은 매우 제한되어 있으므로 농작물의 선택에서부터 품종선택, 재배관리, 경영관리, 수확물 처리에 이르기까지 인적, 물적 교류와 협력이 필요함에도 불구하고 대부분의 경우 물자의 지원으로 끝나는 경우가 많다. 많은 경우 북한의 실정에 맞지 않는 고가의 장비나 첨단 기술 지원을 요구하고 있으나 관리 소홀과 조작 미숙으로 성과를 거두지 못하고 있다.

대북 농업지원 과정에서 발생하는 우리 내부의 문제점도 적지 않다.⁶⁾ 우리 정부의 대북 정책 기조가 여론이나 국제 환경에 따라 자주 흔들림으로써 국민에게 신뢰를 주지 못한다거나 때로는 전략적 측면을 강조함으로써 구체성이나

4) 2004 북한 어린이 영양실태 조사결과보고서(DPRK, DPRK 2004 Nutrition Assessment Report of Survey Results, Feb. 2005)에 의하면 6세 이하의 어린이 영양 상태가 지속적으로 개선되었음을 확인할 수 있다. 어머니의 영양상태도 약간씩 호전되고 있으나 아직도 우려할 만한 수준이다.

5) RAND National Defense Research Institute, North Korean Paradoxes: Circumstances, Costs, and Consequences of Korean Unification, 2005.

6) 김경량·김지용(대북지원과 남북한 농업협력, 수는 북한경제 2005 봄호, 2005) 참조.

실천성이 부족한 점, 정부 부처 간 역할 분담에 혼선이 발생하거나 효과적인 조정이 이루어지지 않아 정책 수립과 집행 절차가 매끄럽지 못한 점, 이로 인해 협력사업자가 의사결정을 하는 데 어려움을 야기하는 점, 정책 기조에 따른 계획적인 협력보다는 정치적 논리에 의한 산발적 사업 추진 방식, 국민적 공감대를 형성하지 못한 채 지원사업을 추진함으로써 남남갈등을 유발하는 문제 등을 지적할 수 있다. 대북 지원에서 무엇보다 중요한 것은 북한에 대한 지원과 협력이 왜 필요한지 국민의 동의를 구하고 합의를 이끌어내는 일이다. 특히 정부의 대북 지원을 둘러싸고 국민 사이에 많은 갈등을 겪고 있는 점은 반성해야 할 부분이다.

2003년부터 대북 식량 차관에 대해 분배 현장을 확인할 수 있게 되었다. 비록 제한적이기는 하지만 지원 과정에서 투명성을 높이고 국민의 이해를 증진시킬 수 있다는 점에서 고무적인 일이다. 앞으로 지원에 대한 투명성 제고와 함께 지원의 성과를 평가하여 보다 효과적인 지원체계를 구축하는 절차를 도입해야 할 것이다. 프로젝트 중심의 지원이 중요하다는 것을 강조하면서도 제대로 실천하지 못하고 있는 것도 문제점이다. 정부의 농업개발 지원은 북한에 농자재만을 전달하는데 그치고 있다. 물론 이것은 북한이 인적 왕래를 꺼리기 때문에 발생한 문제이기도 하지만 정부의 조건 없는 지원이라는 원칙은 지원 대상에 따라 수정할 필요가 있다. 이제부터라도 국제기구가 추진하는 방식처럼 농업개발 목표를 설정하고 이 목표를 실현하기 위한 종합적인 지원이 필요하다. 여기에는 물자뿐만 아니라 기술과 사람의 교류가 함께 추진되어야 한다. 그래야만 우리 정부가 당초 지향했던 북한의 식량생산 능력 향상이라는 목표를 보다 효과적으로 달성할 수 있다.

민간 차원의 지원사업은 규모 면에서는 작지만 프로젝트 중심의 지원을 지향하고 있다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 민간단체는 그 동안 어려운 여건 하에서도 북한의 농업 회복을 위하여 사업을 지속적으로 추진함으로써 농업 생산성 증대에 기여하고 남북한 사이의 신뢰관계를 구축하는데 커다란 역할을 하였지만 우리 국민의 요구, 북한 사회의 변화 및 요구에 부응하도록 사업체계를 조정할 필요가 있다.

이상의 논의를 바탕으로 우리 정부와 민간단체의 대북 농업지원에 대한 방향과 목표, 지원 수단과 방식, 지원 주

체별 역할분담, 지원체계 등 여러 측면에서 개선해야 할 점을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 지원의 방향과 목표를 재설정할 필요가 있다. 지금까지의 대북 농업지원은 북한의 식량난을 타개하기 위한 긴급지원에 더 많은 비중을 두었다. 이제 북한은 긴박한 상황을 어느 정도 극복하였기 때문에 앞으로는 북한이 식량을 증산하여 스스로 식량 문제를 해결할 수 있도록 개발 지원으로 방향을 전환할 필요가 있다. 개발 지원으로 방향을 전환할 때 단순히 원조자의 입장에서 사업내용과 범위를 설정할 것이 아니라 수원자인 북한의 요구를 고려하는 자세가 필요하다. 개발 지원으로 방향을 전환한다고 해서 인도적 지원을 중단하자는 뜻은 아니다. 경제사회개발 과정에서 빈부격차가 심화되는 등 취약계층의 인도적 수요는 과거보다 더 커질 수 있기 때문이다.

둘째, 정부나 민간단체 모두 사업의 구상 및 기획 기능을 강화할 필요가 있다. 사업계획이 치밀하지 못하고 북한의 농업 상황을 정확히 진단하지 못하여 사업을 추진하는 과정에서 유사한 실패를 반복하고 있는 점은 아쉬운 일이다. 농업전문가뿐만 아니라 북한전문가가 대북 농업지원사업에 적극 참여하여 동일한 실패를 되풀이하지 않도록 지원체계를 강화하는 노력이 필요하다. 2005년 8월 개최된 제 1차 남북농업협력위원회에서 남북한은 5개 항의 농업협력 의제에 합의하였기 때문에 이를 기초로 구체적인 사업의 내용과 추진 방법을 구상할 필요가 있다.

셋째, 북측의 요구를 무조건 수용하기보다는 현재 북한이 처하고 있는 현실과 북한의 개발 목표를 감안하여 사업의 효과를 높이고 효율을 극대화하기 위한 지원수단과 방법을 강구할 필요가 있다. 특히 민간단체의 대북 농업지원 사업이 대부분 농자재, 장비, 농기계 등 물자지원에 한정되어 있고 기술이나 인력교류 등 농업개발을 위한 종합적인 지원으로 연결되지 못하고 있는 점은 아쉬운 일이다. 지원하는 장비나 농기계가 북한의 실정에 적합하지 않은 경우도 많다. 민간단체의 지원사업이 평양 등 대도시 근처에 편중되어 있는 것도 문제이다. 다양한 지역에서 다양한 방법으로 특색 있는 지원사업을 함으로써 지역 실정에 맞는 농업개발을 유도할 수 있으며 확산효과도 더 크다. 대북 농업 지원사업은 중앙과 지방, 첨단기술과 전통기술, 자본집약적 기술과 노동집약적 기술 사이에 균형을 유지하면서

북한의 실정에 맞는 지원 방법을 선택함으로써 사업의 효과를 극대화할 필요가 있다.

넷째, 사업의 전문성과 연속성을 강화할 필요가 있다. 민간단체는 적은 예산으로 여러 지역을 지원하다 보니 지원 대상 지역과 사업내용이 지속적이지 못하고 자주 바뀌는 현상이 나타난다. 북쪽의 요구를 수용하는데 치중하다 보니 전문성이 확보되지 않은 분야까지 다양한 사업을 시도하는 경우도 많다. 전문 분야를 선택하여 동일 지역에서 사업을 지속적으로 추진하여 점차 사업 영역을 확대하는 것이 북한 농업의 발전을 위해 바람직하다.

다섯째, 사업의 감독과 평가체계를 강화할 필요가 있다. 정부와 민간단체는 최근 지원 물자에 대한 투명성을 강화하기 위하여 노력한 결과 어느 정도 성과를 거두었다. 그러나 아직도 사업의 감독이 미흡하며 사업결과에 대한 객관적인 평가가 결여되어 있다. 남북한 관계의 특수성을 감안 하더라도 적절한 수준의 감독과 평가는 사업의 효과를 높이기 위해서도 필요하고 지속적인 지원을 이끌어내기 위하여 국민을 설득하는데도 꼭 필요한 절차이다.

여섯째, 정부와 민간단체의 역할분담과 조정체계를 강화할 필요가 있다. 정부는 대규모의 농업개발 지원사업에 중점을 두고 민간단체는 이를 보완하기 위한 소규모의 지원 사업 및 인도적 지원사업에 중점을 둘 필요가 있다. 재원의 한계를 극복하고 중복 지원을 피하기 위해서는 민간단체 간 또는 정부와의 정보 공유 및 조정을 통해 사업의 효율성을 제고해야 할 것이다. 정부와 민간단체 사이의 협력체계가 미비할 뿐만 아니라 정부와 민간 사이의 조정에도 부족한 부분이 있다. 정부는 민간단체에 남북협력기금을 지원하는데 만족할 것이 아니라 사업에 필요한 정보를 제공하고 민간단체 사이의 갈등이나 남북한 협력사업자 사이에 발생하는 문제점에 대해서도 어느 정도까지 조정하는 역할을 할 필요가 있다. 민간단체는 가능한 사업 분야를 한정하여 전문성을 키워나가면서 필요한 부분은 서로 연계하여 협력함으로써 효율을 높여나갈 수 있다. 거대한 민간단체가 많은 사업을 포괄함으로써 단체 간 지나친 경쟁을 유발하고 이로 인해 갈등이 증폭되며 사업의 효율이 떨어진다 면 결코 바람직한 현상이 아니다. 2005년에는 통합지원계획이라는 새로운 형태의 지원틀을 개발하여 정부와 민간, 민간과 민간 사이의 협력체계를 강화하고 있다. 아직은 이

러한 경험이 일천하여 여러 가지 문제점도 노출되고 있으나 앞으로 제도의 보완과 함께 사업에 참여하는 주체들의 경험이 축적되고 투명성이 강화된다면 지원사업을 더욱 효과적으로 추진할 수 있을 것이다.

5. 맺는말

우리의 대북 식량 지원은 북한의 식량난을 극복하는데 적지 않은 보탬이 되었으며 정부의 비료 지원은 북한의 농업생산성을 증대시키는데 결정적인 역할을 하고 있다. 그러나 대북 지원을 둘러싸고 아직도 국민들 사이의 갈등이 해소되지 못하고 있으며 지원의 성과에 대해서도 평가가 엇갈리고 있다.

북한을 지원하는 유엔 등 국제사회와 우리의 지원 활동을 비교할 때 접근 방법, 사업 추진방식, 모니터링, 평가에 이르기까지 개선해야 할 점이 있는 것으로 판단된다. 이러한 차이가 동족간의 지원이라는 특수 상황 때문에 발생하는 측면도 있으나 경험의 부족과 전문성 부족에 기인하는 바 크다는 것을 부인하기는 어려울 것이다. 이제 대북 지원을 시작한지도 10년을 맞이한 만큼 좀 더 발전적인 방향으로 지원사업을 추진할 때가 되었다.

대북 지원에 대한 성격과 추진방식을 재설정할 시점이다. 특히 농업지원에 있어서는 개발지원과 인도적 지원의 성격을 명확히 하면서 개발 지원으로 전환하기 위한 환경을 조성해야 한다. 지금과 같은 인도적 지원만으로는 북한의 식량 문제를 근본적으로 해결하기 어렵다. 북한이 농업 개발지원을 수용할 태세가 갖추어져 있다면 개발 지원으로 전환해야만 당초 의도했던 대북 지원의 성과를 달성할 수 있기 때문이다.

북한의 개발에는 우리나라의 개발 경험이 교훈을 줄 것으로 판단된다. 식량과 같은 인도적 지원은 북한의 개혁·개방을 지속적으로 추진할 수 있도록 중기적인 틀을 유지하는 것이 필요하며 비료 등 농자재 지원은 농업개발을 위한 종합적인 협력의 틀 속에서 추진하는 것이 바람직하다. 당장 부족한 식량 문제 해결을 위해서는 증산을 위한 농자재의 확보도 중요하지만 수확 후 손실을 최소화하는 것도 중요하다. 북한의 농업생산성을 증대시키기 위해서는 부족한 농자재의 조달뿐만 아니라 적기 작업과 작업능률 향상을 위한 농기계, 농업관리체계, 농산물 유통, 농업생산기

반, 제도에 이르기까지 각 부문별 문제점을 파악하고 이를 해소하기 위한 종합대책을 세워야 할 것이다.

이상과 같은 논의를 토대로 우리는 북한 당국, 국제사회와 공조하여 북한의 농업을 회복시키기 위한 협력을 추진해야 할 것이다. 최근 북한이 국제사회에 대하여 인도적 차원의 긴급지원에서 개발지원으로 지원의 방향을 전환해줄 것을 요청하고 있다. 이 과정에서 북한은 너무 급격한 방향 전환을 요구함으로써 국제사회와 갈등을 빚고 있는데 대화와 조정을 통해 자연스럽게 지원 방향을 전환하도록 노력하는 자세가 바람직하다. 만일 우리나라의 대북 지원액이 급속히 증가함으로써 북한이 다른 국제사회의 지원을 중단코자 한다면 우리는 대북 지원 방식에 대해 재고할 필요가 있다. 국제사회와 공조하지 않고서 우리의 힘만으로 북한을 변화시키기는 어렵다. 우리는 국제사회와 함께 북한의 식량문제를 근본적으로 해결할 수 있는 지원 방향을 모색하고 효과적인 방안이 무엇인지를 진지하게 고민해야 할 것이다.

북한의 개발을 위한 본격적인 논의가 이루어지기 위해서는 핵 문제 해결이 선행되어야 한다. 2006년 7월의 미사일 발사, 10월의 핵실험으로 인해 북한에 대한 국제사회의 압력이 그 어느 때보다도 거세다. 북한이 국제사회에 신뢰를 주지 못하는 한 대북 지원을 위한 국제적 논의는 실현되기 어렵다.

참 고 문 헌

1. 권태진, “국제사회의 대북 지원 동향과 우리의 대응전략,” 『KREI 북한 농업동향』, 6권 제3호, 2004. 10.
2. 권태진, “신년공동사설을 통해 본 2005년 북한의 농업전망,” 『KREI 농정연구속보』, 19권, 2005. 1. 11.
3. 권태진, “남북한 농업협력의 추진방향,” 『KREI 북한 농업동향』, 제7권 제1호, 한국농촌경제연구원, 2005. 4.
4. 권태진, “북한의 비료 수급 동향과 시사점,” 『KREI 북한 농업동향』, 제8권 제1호, 한국농촌경제연구원, 2006. 4.
5. 권태진 외, 『북한의 농업 부문 개혁·개발 정책과 남북협력』, R471, 한국농촌경제연구원, 2004.
6. 김경량, 김지용, “대북지원과 남북한 농업협력,” 『수은 북한경제』, 2005 봄호, 2005.
7. 김선, “북한 구빈리 협동농장 지원사업으로 본 대북 농업협력의 성과와 과제,” 『북한의 농업개발과 남북 및 국제협력 방안』 세미나, 경남대 극동문제연구소, 2005. 6. 9.
8. 김영운, 『남북경협 실패사례 연구』, 연구총서 04-08, 통일연구원, 2004.
9. 김영훈, 권태진, 지인배, 『북한 특구 농업개발 방향과 협력 과제』, R465, 한국농촌경제연구원, 2003.
10. 이정철, “최근 북한의 자연흐름식 관계체계 구축현황 및 평가,” 『2005 북한 농업기반 동향』, 농업기반공사, 2005.
11. 통일부, 『2004 남북 교류협력 추진 실적(종합)』, 2004. 12.
12. 통일부, 『2005 통일백서』, 2005.