

6·15 남북정상회담 5년, 평가와 과제

대북지원과 남북한 농업협력

김 경 량* · 김 지 용**

- I. 머리말
- II. 최근 북한농업의 변화
- III. 남북 농업협력의 현황과 평가
- IV. 남북 농업협력의 추진방향
- V. 맺음말

요 약

남북 농업협력은 동북아 농업협력의 진입과 남북통일에 대비하기 위한 필요조건이다. 남북 농업 협력에 있어 북한은 소극적인 대응을 보이고 있는데, 이는 남북간 농업협력을 어렵게 하는 보다 근본적인 제도적, 체제적 제약이 있기 때문으로 판단된다.

본고에서는 현재까지의 대북 지원을 포함한 남북 농업협력의 실태를 살펴보고 향후 농업협력의 지속적인 추진과 북한 농촌 재건을 위한 과제와 대안을 제시하고자 하였다.

그간의 남북 농업협력은 큰 성과를 거두지 못하였고, 신뢰형성에도 문제가 있었다. 향후 지속적이고 성공적인 농업협력의 추진을 위해서는 ①북한 협동농장이 상업적 차원에서 자생력을 갖출 때까지 협동농장에 대한 지원을 병행 추진하여야 하고, ②협동농장에서 생산된 생산물의 판로확보에 노력하며, ③협력주체들이 점진적인 접근 태도를 견지하고, ④협력사업 관련 모든 주체가 이익을 볼 수 있도록 배려해야 하며, ⑤유능한 전문가들의 참여하에 전략적으로 접근해야 할 것이다. 또한 장기적으로는 황폐화되어 있는 북한 농촌지역의 다양한 개발수요에 대한 남북한 공동 대응과제를 제시하는 것도 큰 의미가 있다.

* 강원대학교 농업자원경제학과 교수

** 강원대학교 연구교수

I. 머리말

21세기 들어 동북아 지역은 경제적 교류가 정치적 화해를 선도하면서 새로운 형태의 지역협력 분위기를 조성하고 있다. 하지만 정치·안보적으로 여전히 냉전의 잔재에서 벗어나지 못하고 정치가 경제교류의 발목을 잡고 있는 실정이다. 동북아 국가들이 냉전의 상징인 한반도에서 새로운 형태의 평화구조를 만들어내지 못하는 한, 동북아에서의 공동체적 협력과 평화의 미래는 제한할 수밖에 없다.¹⁾ 북한은 올해 당 창건과 해방 60주년, 선군정치 10년을 맞는 이른바 ‘부러지는 해’로 큰 변화가 예상된다. 현재 북한은 사회주의체제 유지를 근간으로 시장경제 요소를 도입하는 단계로 평가된다.

남북협력은 이러한 북한의 체제내적 변화 모색을 지원하여 스스로 변화할 수 있는 단계까지 나갈 수 있도록 역량을 모아야 할 것이다. 특히, 올해 북한의 신년공동사설에서 ‘주공전선(主攻戰線)’을 농업분야로 삼겠다는 것이나, 농업분야의 협력이 남북관계

를 더욱 촉진시킬 것이라는 시각에서 남북 농업협력을 대폭 강화하겠다는 우리 정부의 구상은 이제 남북협력에서 농업분야가 전면에서 부상됨을 예고하고 있다.

2000년 6·15 남북정상회담 이후 남한에서는 북한이 식량난을 타개하기 위해서 정치색이 적은 농업분야 협력에 적극적으로 나설 것으로 예상했으나, 실제로는 오히려 냉담한 반응을 보여 왔다.²⁾ 북한은 단지 비료, 농약, 종자, 농기계 등 농업기자재 지원에만 큰 관심을 보였는데, 이러한 북한의 소극적인 대응은 남북간 농업협력을 어렵게 하는 보다 근본적인 제도적, 체제적 제약이 있기 때문으로 판단된다.³⁾

따라서 이러한 제약과 그동안의 남북 농업협력 추진과정에서 발생한 문제점을 분석하여 앞으로의 협력사업에 활용한다면 남북한간 교류협력을 더욱 활성화시킬 수 있을 것이다. 이에 따라 본고에서는 현재까지의 지원을 포함한 남북 농업협력 실태를 살펴보고, 향후 남북 농업협력의 지속적인 추진과 북한 농촌 재건을 위한 과제와 대안을 제시하고자 한다.

- 1) 미국은 지난 10년간 세계식량기구를 통해 80만 톤이 넘는 대북 식량지원을 하여 왔으나, 2004년 말 북한당국의 배급현장 방문금지 이후 식량공급을 중단했다. 북핵 6자회담, 북한의 핵보유 발언 등 최근의 정치적 요인이 대북지원과 협력의 전제가 되는 상황이 반복되고 있다.
- 2) 이러한 농업부문의 특수한 성격으로 인해 북한농업의 구조적 비효율성은 장기화되고 있어, 근본적으로 체제개혁이 이루어지지 않는 한 구조적 문제는 해결될 수 없으며 남북간 교류와 협력도 실효를 거두기 어려울 것이라는 주장이 대두되고 있다.
- 3) 이와 더불어 북한에 대한 식량지원과 농업협력의 분명한 구분이 어려운 것이 현재 남북 농업협력의 현주소이다.

II. 최근 북한농업의 변화

지난 수년간 북한당국은 기존의 통제적 경제체제에 비추어볼 때 거의 혁명적이라 할 수 있는 급진적 개혁조치들을 잇달아 내놓았다. 2002년 7·1 경제관리개선조치를 통해 내부적인 개혁시도와 함께 9월에는 신의주특별행정구, 11월에는 개성공업지구와 금강산관광지구를 경제특구로 지정하여 외국의 자본과 기술을 받아들이려는 대외 개방정책을 추진하였다. 사회주의경제에서 시장의 존재와 역할이 공식 인정되었고, 계획 권한과 기능이 분권화되었으며, 기업의 자율성 제고와 이윤동기에 따른 경영활동이 강조되었고, 화폐의 역할증대를 통한 노동 인센티브의 도입 또한 추진되었다.

북한은 올해 신년공동사설에서 사회주의 경제건설의 주공전선으로 농업을 규정하고 '농사를 잘 짓는데 모든 역량을 총동원해야 한다'고 언급했다. 또한 구조적으로 식량이 부족한 상황을 해소하기 위해 북한당국은 2003년부터 2007년까지 800만 톤 식량증산 5개년 계획을 수립해 추진하고 있다.

최근 북한에서 추진되고 있는 농업개혁의 근본적인 의도는 만연한 경제구조의 비효율성을 개선함과 아울러 농업생산의 불안정성 개선, 식량수급기능의 약화에 대한 대응 등 총체적인 경제개혁의 필요성 때문이라고 할 수 있다. 북한의 개혁·개방을 촉

발시키게 된 현상적인 요소는 당면한 식량 문제이며, 본질적인 요소는 비효율적 농업 구조를 야기할 수밖에 없는 북한식 사회주의 계획경제체제라고 할 수 있다.

북한 개혁·개방의 당면과제는 첫째, 경제구조의 비효율성 극복이다. 이를 위하여 농업부문을 개혁의 가장 핵심적인 부문으로 인식하고 있다. 농림수산부문의 GDP 성장률은 2000년을 제외하고는 전체 GDP 성장률을 상회하는 것으로 나타나고 있으며, 농림수산 부문은 2003년 전체 GDP의 약 30%를 차지하고 있다. 사회주의 국가에서 시행되는 생산수단의 사회화 및 계획경제의 실시는 사회주의 국가로 하여금 다른 모든 영역에서와 마찬가지로 경제발전과정의 비민주성 및 비효율성을 초래하고 있다. 따라서 북한은 계획경제체제의 비효율성으로 인해 초래된 경제난을 타파하기 위해 시장경제적 요소의 도입이 필요함에 따라 2001년 10월 김정일 위원장이 사회주의원칙 고수 아래 최대한의 실리를 도모하기 위한 '경제관리개선지침'을 제정하고, 2002년 7월부터 시행하고 있다.

둘째, 농업생산의 불안정성 개선이다. 농업 생산량과 품질을 결정짓는 자연기후조건, 불리함과 지난 몇 년 동안 계속된 가뭄과 홍수, 해일, 우박, 태풍, 혹한 등의 자연재해는 농업생산을 위축시키는 주요인이 되고 있다. 또한 지형특성상 산악지대 및 고

〈표 1〉 2002년 7월 농업분야 개혁조치의 주요내용

구 분	내 용	비 고
소 비	<ul style="list-style-type: none"> - 농산물 가격인상 - 생산물의 국가수매 축소 	<ul style="list-style-type: none"> - 농가 수입 증가 - 자체분배 확대
생 산	<ul style="list-style-type: none"> - 가족분조제(7~8명)의 실시 - 텃밭규모 확대(30평→400평) - 토지사용료의 제정 	<ul style="list-style-type: none"> - 2003년 1월 전국적 도입을 예고했으나 확인되고 있지 않음 - 일부 지역에서 시험 실시

지대가 넓게 분포하고 있기 때문에 식량작물 생산에 필요한 경지가 상대적으로 부족한 실정이다. 이와 더불어 북한의 외화난으로 비료, 농약, 농기계 및 부품, 연료 등 필수 영농자재의 수입이 불가능하게 되어 생산능력이 위축되었다.

셋째, 식량의 배급기능약화에 대한 대응이다. 북한의 2004/2005 양곡연도의 곡물생산량은 4년 연속 회복세로 400만 톤을 넘어선 것으로 분석되고 있다. 그러나 1990년대 중반 이전 수준에는 미치지 못하고 있으며, 약 95만 톤에 달하는 부족분이 발생할 것으로 전망된다. 배급의 공정성을 가정하더라도 식량공급의 절대량이 부족한 현실을 감안할 때 과거에 비해 식량배급기능의 약화는 주지의 사실이며, 이를 개선하기 위하여 북한은 적극적으로 농업부문의 개혁·개방에 임하고 있다.

넷째, 농민시장의 활성화이다. 북한에서는 광복 이후 인민시장이라는 이름의 재래식 시장이 존속해오다 1950년부터 3일장이나 5일장 형태의 농민시장으로 변경되었

다. 이후 비사회주의적 유통망으로 취급되어 수십년간 통제대상이 되어왔던 농민시장은 1980년대 들어 중소도시지역의 장마당으로 확산되었다. 북한에서는 농민시장을 중심으로 과거 금지되었던 사적생산 및 유통행위가 증가하고 있을 뿐만 아니라 그 규모 역시 확대되고 있는 것으로 나타나고 있다.

7·1 경제관리개선조치의 후속 조치로 2003년 봄에는 농민시장을 종합시장으로 개편하는 유통개혁도 단행되었다. 과거에도 이러한 노력이 없었던 것은 아니지만 이번에는 좀더 구체적인 방안이 제시되고 있어 북한의 개혁·개방에 대한 의지가 더욱 분명하게 전달되고 있다.

북한의 이러한 경제개혁조치와 정치·외교적 노력들은 과거 중국이나 베트남이 추진한 개혁·개방의 초기 정책과 매우 흡사하다는 평을 받고 있다. 그동안 북한은 경제개혁을 시도하면서도 농업부문만은 제도의 변화에 인색했던 것이 사실이다. 이는 농업부문이 사회주의체제의 최후의 보루라

는 인식이 깔려있기 때문이라고 판단된다. 그러나 최근 농업부문도 서서히 변화의 움직임을 가시화하고 있다. 비록 시험적인 수준이기는 하지만 텃밭 규모의 확대와 가족영농제의 실시, 협동농장내 초과 생산물에 대한 시장판매 허용 검토, 농민시장의 개편 등이 변화의 단초라고 할 수 있다. 이러한 변화들이 사실이라면, 북한의 경제개혁은 새로운 단계로 접어들었다고 평가할 수 있을 것이다. 과거 중국의 사회주의 경제를 오늘날과 같은 시장경제체제로 전환시킨 출발점이 개인농을 대상으로 한 국가의 토지 임대 및 청부생산제의 도입이었기 때문이다.

북한은 식량증산과 지속적 농업을 위한 시책으로서 작물 및 품종배치의 개선, 영농공정의 개선, 토양에 맞는 이모작, 화학비료의 효율적 이용, 지력제고, 농촌 과학기술보급체계 확립, 생산계획 수정을 통한 농민의 노동의욕 제고 등을 추진하고 있다. 주요 영농관리방식의 변화는 분조관리제의 개선, 주체농법의 탄력적 변화, 개인영농제의 실시, 대대적인 토지정리를 통한 생산기반 확충 등을 시행하고 있다.

이와 같이 북한이 그동안 식량부족 해결을 위하여 적지 않은 노력을 기울이고 있는 것은 사실이나, 현재 북한농업은 많은 문제점과 한계를 나타내고 있다. 현재 북한농업이 직면하고 있는 주요 문제 또는 한계를

정리해보면 다음과 같다.

첫째, 아직까지 농업생산기반이 미흡하다는 사실이다. 북한의 경지면적과 가축사육두수 등에 비해 농업인력 340만 명은 부족하지 않을 것으로 판단되지만 낮은 기계화율, 노동집약적인 기술체계, 낮은 노동력의 질, 근로관습 및 의식 등으로 인해 필요 이상의 노동력이 요구되고 있다. 비료, 농약, 종자, 농기계, 에너지 등 투입 농자재의 공급이 원활하지 않고 농업인프라가 부족한 북한의 현실을 고려할 때, 새로운 분조관리제의 인센티브 효과는 미약할 것으로 보인다. 또한 대규모 수리사업을 추진하여 약 146만 ha의 관개면적을 확보하였지만, 관개체계가 전기를 사용하는 양수식 위주로 되어 있어 에너지 공급이 충분하지 못한 북한 실정에서는 문제가 되고 있다.

둘째, 비공식부문 축소조치의 한계이다. 7·1 조치가 시장개혁의 본격화 또는 시장지향적 개혁이라고는 볼 수 없으며, 오히려 7·1 조치 직후의 조치와 종합시장 인정조치는 완전히 모순된다는 측면이다. 즉 7·1 조치를 계기로 기존에 묵인하였던 불법적인 장마당 거래에 대한 통제를 강화하여 공식부문을 정상화하고자 하였으나 국가공급소와 국영상점의 물량확보 미흡으로 쌀과 공산품의 암거래가 더욱 성행하자, 마지못해 장마당에서의 쌀과 공산품 판매를 허용하고 그 연장선상에서 농민시장을 종합시장으로

확대 개편한 것이다. 김정일의 소위 '우리식 사회주의' 원칙을 경제부문에서도 관철시키고자 한다면, 비공식부문의 양성화는 어렵다고 판단된다.

셋째, 분조관리제의 한계이다. 분조관리제는 초과생산분의 발생 정도에 제도의 성패가 달려있는데, 생산성이 향상되지 않거나 정체될 경우에는 농민시장의 가격상승만을 초래할 가능성이 있다. 또한 잉여생산분배에 대한 당 조직의 간섭이나 수직적이고 경직적인 지도·관리체제 유지, 농기계와 비료 등의 지원 부족, 유통 및 생산부문의 자율성 제한 등이 해결되지 않는다면 본래의 취지를 상실할 우려가 있다.

중국, 베트남 등 동아시아 사회주의국가의 체제전환에서 농업 개혁이 경제개혁의 출발점이 되었듯이, 북한농업의 개혁은 식량위기를 극복하기 위해서도 필요하지만 경제개혁의 성패를 좌우하는 핵심변수로서도 중요하다. 최근의 흐름을 분석할 때 북한농업의 개혁은 농산물시장의 자유화 정도와 농업관리의 중심체인 협동농장의 개편과 밀접한 관계를 갖게 될 것이다. 또한 북한농업의 개혁은 북한의 농업과 경제에만 영향을 미치는 것이 아니라, 남북간의 교류·협력을 급속하게 확대시켜 향후 남북한 경제 전체에 큰 영향을 미칠 것이다.

Ⅲ. 남북 농업협력의 현황과 평가

1. 남북 농업협력의 형태 및 규모

남북간 인도주의적 지원사업은 지원주체에 따라 민간단체에 의한 긴급구호 성격의 대북지원과 당국자간 합의에 의한 정부차원의 지원, 성격에 따라 지원성 개발사업과 상업적 협력사업으로 구분할 수 있다. 식량 차관을 포함하여 우리 정부와 민간단체의 1995년부터 2004년까지 대북지원 규모는 9억 달러가 넘는다. 이는 남한을 포함한 전체 국제사회의 대북지원 금액의 약 30%를 차지하고 있다. 이중 정부차원의 지원은 736백만 달러로 전체 대북지원액의 약 2/3를 차지한다. 지원품목은 쌀·옥수수 등 곡물, 비료 등 영농자재, 식용유, 의약품 등 다양하다. 정부는 1995년 쌀 15만 톤, 1999년 비료 15.5만 톤, 2000년 비료 30만 톤 및 차관 형식으로 쌀 30만 톤과 옥수수 20만 톤, 2001년 비료 20만 톤, 2002년 이후 2004년까지 한적을 통하여 매년 30만 톤의 비료를 북한에 무상으로 지원하고 장기 저리 차관 형식으로 쌀 40만 톤을 제공하였다. 이와는 별도로 세계식량계획을 통해 2001년부터 매년 10만 톤의 옥수수를 북한에 지원하고 있다.⁴⁾

4) 권태진, "국제사회의 대북지원 동향과 우리의 대응전략", 『KREI 북한농업동향』, 제6권 제3호, 2004.10, 13쪽.

민간단체는 1995년부터 2004년까지 북한에 지원한 금액중 약 1/3을 지원하고 있다. 1999년 2월 10일 이전까지만 해도 민간단체는 한적을 통해서만 대북지원이 가능하였으나, 이 이후부터 민간단체의 독자적 지원이 가능해짐으로써 창구가 다양해졌다.⁵⁾

지원성 개발사업은 민간단체에 의한 초기 긴급구호 사업이 중장기화되면서 자재 및 기술지원을 매개로 북한의 농업생산에 참여하는 방식으로 정착되었다. 농업개발을 위한 지원사업에는 국제옥수수재단, 우리민족서로돕기운동, 월드비전, 굿네이버스, 새마을운동중앙회, 남북강원도협력협회, 남북농발협, 평화의 숲 등이 참여하고 있다.⁶⁾ 민간차원의 지원이 점차 전문화, 조직화되고 있으며 북측도 민간단체의 지원 활동에 협조적인 태도를 보임으로써 정부차원의 지원과 상호 보완관계를 유지한다면 남북한 화해협력의 증진에 많은 기여를 할 것으로 기대된다. 정부차원의 개발사업은 '임진강수계공동사업'과 같은 농업기반 개선사업이 해당

되나 본격적으로 추진되고 있지 못한 실정이다.

상업적 협력사업은 경제원리에 입각한 민간차원의 농업협력사업으로서 단순교역과 계약재배, 합영농장 설립 등의 방식이 추진되고 있다.⁷⁾ 북한의 협동농장을 대상으로 하는 직접적인 사업은 계약재배, 합영농장 운영 등의 방식이 추진된 바 있으나, 성공 사례는 찾아보기 어렵다. 계약재배는 남한의 자본·기술과 북한의 토지·노동력을 결합하여 생산된 농산물의 국내반입을 전제로 하는 사업형태이며, 합영농장은 공동출자, 공동운영의 형태를 갖는다.

대북식량지원 및 농업협력사업은 아직도 초기단계에 불과하다. 그러나 추진과정에서 발생하는 문제점을 분석하여 향후의 협력사업에 활용한다면 남북한간 교류협력을 더욱 활성화시킬 수 있을 것이다. 다행히 북한이 최근 농업생산구조의 다양화 및 경제체제의 신축화, 조심스런 시장경제체제의 도입 및 통화정책의 현실화 등으로 큰 변화를 보이고 있다. 따라서 남북 농업분야의 교류·협

- 5) 1998년 김대중 정부가 들어선 이후 북한과의 적극적인 화해와 협력정책으로 선화하면서 여기에 힘을 얻은 대북 민간지원활동도 크게 발전해왔다. 특히 통일부의 남북협력기금 지원으로 대북 인도적 지원은 보다 활성화되었고, 이 같은 지원활동과 연계된 NGO대표들의 방북도 크게 늘어났다.
- 6) 농업 생산력 복구를 지원하기 위한 개발지원 사업, 예를 들어 '잠업', '종자 개량'과 '씨감자 생산' 등의 NGO 지원사업은 기대한 성과를 거두지 못했다. 그 원인으로는 북한의 비협조와 북한체제의 문제점 외에도 중장기적으로 진행되어야 할 사업들이 즉흥적, 단기적으로 계획되거나 민간차원에서 감당하기 어려운 대형사업의 추진, 미숙한 추진체계 등을 들 수 있다.
- 7) 북한은 최근 자본주의경제 및 무역체제에 적응하기 위해 다양한 시도를 하고 있지만 아직도 과도기적인 수준에서 벗어나지 못하고 있으며, 이는 미국의 대북제재와 정치군사적 여건 등 외부적 환경요인과 더불어 사회주의 계획경제를 고수하는 북한 자체에 원인이 있다.

력도 단기적인 경제적 이익추구보다는 중·장기적 남북 경제공동체의 실현을 위한 노력으로 확대되어야 할 것이다. 이와 같은 접근은 농업부문의 교류협력을 통해 남북 상호간의 이익을 추구할 수 있을 뿐만 아니라 인적·물적 교류의 활성화를 통해 민족간의 이해를 촉진시키는데 크게 기여할 수 있을 것이다.

2. 남북 농업협력의 평가

남북 농업협력이 제대로 추진되지 못하고 있는 이유로 우선 남한의 문제점을 살펴보면, 사업추진 목적의 다중성에 있다. 하나의 사업에 경제적인 목적, 북한 농업지원, 농업교류, 통일농업에 대한 준비 등 다양한 의도가 개입됨으로써 사업추진력을 약화시키는 원인이 되고 있는 것이다. 계약재배와 같은 협력사업은 생산된 농산물의 국내반입을 전제로 하고 있어, 남한 농업생산자들과 이해가 상충되는 것도 문제가 된다. 계약재배는 남한이 부족한 농산물을 보충하는 입장에서 추진되어 식량이 절대적으로 부족한 북한의 현실이 무시되는 측면이 있다. 또한 남한으로의 반입이 성사되지 않으면 판로문제가 발생하여 사업자체 성패가 문제된다.

그리고 일관성이 결여된 지원형태도 문제

가 된다. 대북지원이 계획보다는 정치적인 논리에 의해서 많은 부분들이 이루어져 왔고 또한 일시적인 지원형태가 많아 지속적으로 북한과 연계할 수 있는 장치들이 미비하였다. 따라서 북한 농업지원이 1차적인 지원에서 끝나버리는 경우가 많으며, 농업지원을 통해서 농업협력으로 연계되어야 하는데 그렇지 못한 경우가 대부분이었다.⁸⁾

반면 북한의 문제점으로는 대부분의 농업협력이 직접적인 농업생산을 목적으로 하고 있어 협동농장체제와의 조화문제가 발생한다는 것이다. 농업협력사업을 하나의 독립된 경제행위로 보는 인식이 정립되어 있지 않고 사업당사자의 자유왕래, 기술지도, 북한 당국의 제도적인 지원 등이 정비되어 있지 않다.

이와 더불어 남북 농산물 교역의 문제로는 제3국을 통한 간접교역 위주의 교역방식과 외국 농산물의 북한산 위장 반입 등이 있다. 남북 농산물 교역은 아직도 직접 교역 대신 제3국을 통한 간접교역 위주로 되어 있어 교역이익이 제3국으로 유출되고 있다. 그리고 제3국의 농산물이 북한산으로 위장 반입되는 사례가 빈번히 발생하고 있다.

또한 단일화된 접촉창구가 없는 것도 문제점으로 지적되는데 남북한 모두 농업협력에 대한 구체적인 제도가 정비되어 있지 못

8) 특히 지금까지의 일방통행적인 대북 지원을 지양하고, 인도주의적인 지원도 무조건 지원 단계에서 남북간의 상호협약에 의한 대응단계로 격상해야 하는 등 남북간 교류협력의 수준을 높여야 한다.

〈표 2〉 대북지원 및 협력사업의 평가

구 분		대북지원 및 협력사업의 평가
남 한	정 부	<ul style="list-style-type: none"> ○ 식량난 문제해결에 있어 남북 당국자는 자기주장만으로 대응하였고 남한내 민간단체들 또한 진보·보수의 대립을 뛰어 넘어 화합된 힘으로 신속히 대응하지 못함으로써 일반국민의 호응을 지속시키지 못했고, 정부정책을 변경시키지 못했음. ○ 정부의 대북정책도 전략적 측면에서는 바람직하나 구체적이고 실천적인 것들에는 여론을 의식해 망설이다가 기회를 놓쳐 큰 성과를 거두지 못했으며, 아직도 남북관계에서 확고한 도덕적 우위를 점유하지 못하고 있음. ○ 대북정책은 주로 통일부가 수립, 추진하도록 되어 있으나 정부의 지원기능이 통일부, 외교통상부, 산업자원부, 농림부 등으로 광범위하게 분산되어 있어 조정이 어렵고 효율적인 정책수립 및 집행에 한계를 보임. ○ 사업추진 목적의 다중성 <ul style="list-style-type: none"> - 하나의 사업에 대해 경제적인 목적, 북한농업지원, 농업교류, 통일농업에 대한 준비 등 다양한 의도가 개입됨으로써 사업추진력을 약화시키는 원인이 되고 있음. ○ 일관성이 결여된 북한 지원형태 <ul style="list-style-type: none"> - 북한에 대한 지원형태가 계획에 의한 것이 아니라 정치적인 논리에 의해서 많은 부분들이 이루어져 왔으며, 일시적인 지원형태가 많아 지속적으로 북한과 연계할 수 있는 장치들이 미비
	민 간 단 체	<ul style="list-style-type: none"> ○ 각 단체가 대북지원 방식을 독자적으로 개발하지 못하고 여타 단체의 접근방식을 일률적으로 답보함으로써, 국민의 다양한 요구를 수용하는데 실패하였음. ○ 북한의 기아상황을 제대로 파악하지 못하여 산발적, 무계획적으로 여론에 따라 대응함으로써 국민적 공감대를 형성하고 지속시키는데 실패하였음.
북 한		<ul style="list-style-type: none"> ○ 오랫동안 폐쇄경제체제를 고수해 왔기 때문에 국가간 경제협력 과정에서 지켜야 할 규범에 대한 인식이 부족함. ○ 대부분의 농업협력사업이 직접적인 농업생산을 목적으로 하고 있어 협동농장체제와의 조화 문제가 발생함. ○ 농업협력을 지원성 사업으로 인식하여 하나의 독립된 경제행위로 보는 인식이 정립되어 있지 않음.

한 상태여서 민간차원의 농업협력에 한계가 드러나고 있는 실정이다. 남북한 사이에 존재하는 현실적인 격차로 인한 경제협력과 농업협력은 북한의 변화를 포착하고 활용할 때 실질적인 성과를 거둘 수가 있을 것이다. 그간의 남북 농업협력은 사업목표의 다중성, 제도의 부재, 사업일관성의 문제, 추진 주체의 능력을 넘어서는 계약으로 인해 성

과를 거두지 못하고 있어 신뢰형성에도 문제가 되고 있다.

IV. 남북 농업협력의 추진방향

현재 지원이 아닌 정부차원의 남북 협력 사업은 미진한 상태이며, 민간부문의 남북 농업협력은 농기계, 농자재 등 소규모 협력

사업으로 추진됨으로써 북한농업의 당면한 문제를 해결하기에는 역부족이다. 따라서 남북협력사업을 정부와 민간, 농업관련 공기업의 역할을 구분하여 일관된 계획과 지원하에 수행하여야 하고, 기관별 적절한 역할분담이 필요하다. 이와 함께 경제적 판단에 기초한 협력사업과 정치적 판단에 따른 협력사업으로 엄격히 구분하여 접근해야 할 것이다. 정부간 협력사업은 민족의 동질성 회복에 도움이 되는 사업, 북한의 개혁·개방과 남북통일을 촉진하는 사업, 남한경제에 이익이 되는 사업, 장기적으로 통일비용을 경감시킬 수 있는 사업 등에 한정되어야 한다. 민간의 협력사업은 경제적인 판단에 따라 다양한 협력주체들에 의해 다양한 분야와 형태로 추진되어야 할 것이다. 그리고 농업관련 공기업의 협력사업은 전문성이 요구되는 농업지원 및 농업기술교류협력을 중심으로 이루어져야 한다. 이러한 정부와 민간, 농업관련 공기업의 역할구분은 정치적 문제로 인해 남북협력사업이 방해받지 말아야 한다는 의미일 뿐 정부가 협력사업을 방관한다는 의미는 아니라는 점을 인식하는 것이 중요하다.

남북 농업교류협력에 있어 학계, 연구기관, 생산자 단체 등으로 참여의 폭이 넓어지고, 농업관련 공기업의 역할이 강조되면 농민의 생산활동을 지원하는 협동조합을 비롯한 농업기반공사, 농산물유통공사가 중요

한 역할을 수행할 수 있을 것이다. 특히 북한의 농업생산이 협동농장을 중심으로 이루어지고 있어 협동적인 방법을 통한 협력의 가능성은 더욱 크다고 할 수 있다.

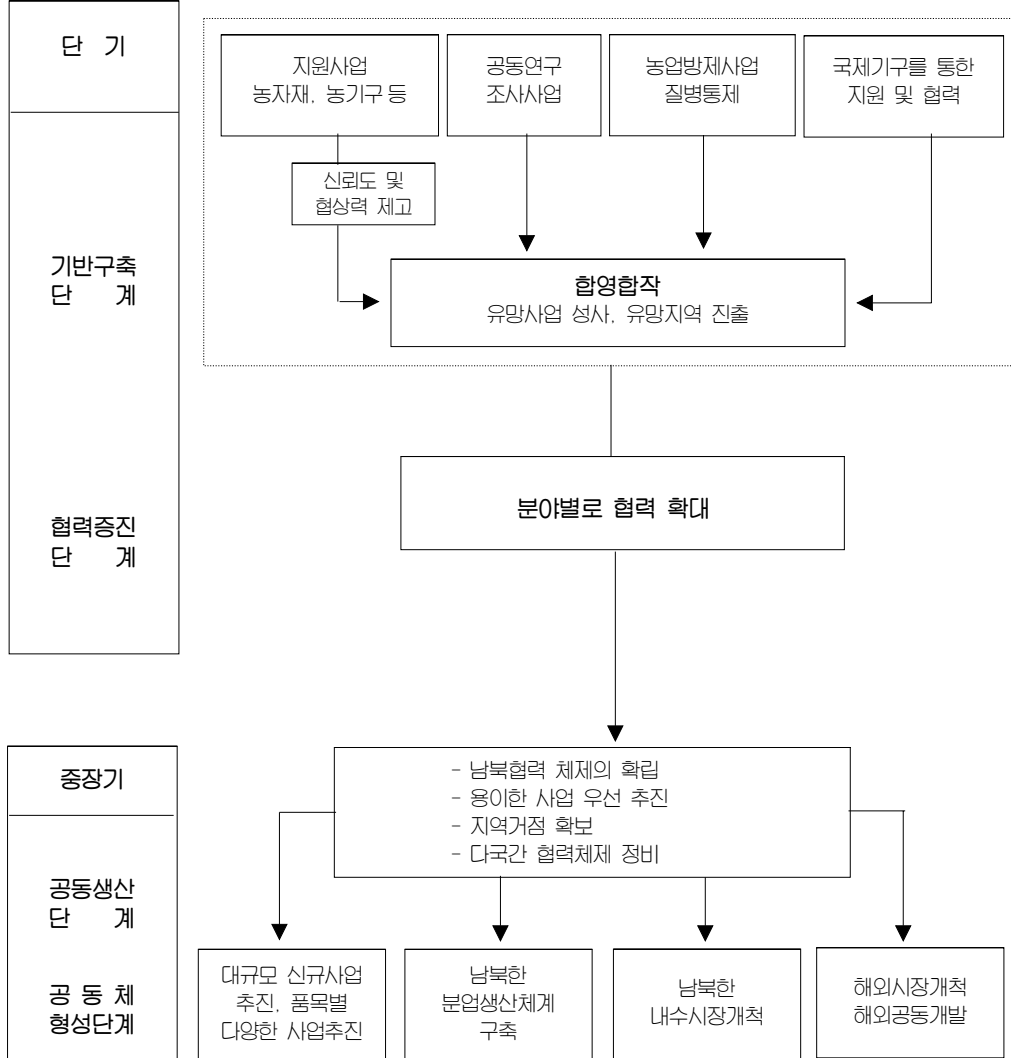
또한 농업협력에 대한 기조도 변화되어야 한다. 중·단기적으로는 북한의 식량난 해소와 남한의 농산물 과부족 해소에 중점을 두어야 한다. 또한 농업 투입재 공급과 관련된 협력을 추진하는 한편 농업개발 목표를 설정해 목표 실현을 위한 종합적인 지원을 강구하고, 물자뿐만 아니라 기술과 인력 교류도 함께 추진해야 할 것이다.

단계별로는 지원성 협력사업의 경우 인도적 차원의 사업과 식량난 완화를 위한 지원이 필요하며 농산물 생산증대에 필수적인 비료, 농약, 농기계, 비닐 등의 공급이 시급하다. 북한의 저렴한 인건비 등을 활용해 특용작물을 생산해 남한으로 반출하는 한편, 우량종자 개발과 증식사업도 모색해야 한다.

장기적으로 홍수와 해일 등으로 붕괴된 생산기반 복구 등 농업기반시설 복구 협력체제를 구축하고 북한의 농업개혁에 지속적인 영향을 미칠 수 있는 농작물을 대상으로 계약농업을 추진하는 방안도 검토해야 한다. 또 합영농장을 운영하거나 해외농업개발 공동진출, 국제기구와의 북한 농업개발 프로젝트 공동 참여 등도 장기적으로 추진할 수 있는 사업들이다.

〈그림 1〉

남북한 농업협력의 전개방향



1. 남북한 농업의 부문별 협력방안

남북 농업협력의 목표는 전통적으로 상호 보완관계에 있는 남북한의 농업을 공동으로 발전시켜 남북 평화공존과 통일의 기

반을 마련하고, 궁극적으로는 통일한국의 식량안보에 기여하는 것일 것이다. 따라서 대부분이 산악지형인 북한은 남한에 비해 밭작물, 특히 고랭지 작물과 과실류 생산이 수도작보다 유리하고, 노동집약적 특용작

물의 생산이 주곡생산보다 유리하다는 점을 감안하여 남북한 특성에 맞는 농업 생산 및 공급체계를 구축하고, 이러한 특성을 발전시켜 나갈 수 있는 방향으로 농산물 교역을 추진하여야 할 것이다. 또한 최근 세계 곡물재고율은 FAO권장 적정 재고율(17~18%)을 크게 밑돌아 세계적인 식량 부족 사태 발생이 우려되고 있는 실정을 고려하여 북한의 곡물 생산능력을 제고하고 남북한의 전통적인 상호·보완관계를 활용함으로써 식량수급의 안정을 확보해야 할 것이다.

이러한 목표를 염두에 두고 현실적으로 가능한 남북 농업협력을 식량지원, 영농자재지원, 농업개발지원, 상업적 교류협력 등으로 크게 구분하여 추진할 필요가 있다.⁹⁾

우선 식량지원 분야는 단기적으로 북한이 자체 식량생산 증대를 통해 식량난을 해소하기는 어려울 것이므로, 식량난 해소를 위해서는 상당기간 외부로부터의 식량지원이 이루어져야 할 것이다. 그동안 북한에 대해 주로 식량지원을 담당해 왔던 미국, 일본, EU, 중국 등이 2001년을 정점으로 지원규모를 축소하는 추세에 있다. 이에 따라 남한이 북한에 대한 최대 식량지원국가로 되었는데, 국제사회의 대북식량지원이 정체 혹은 감소추세를 보이는 상황에서 남한의 식량지원이 더욱 중요해질 것으로 예

상된다.

다음으로 영농자재 지원 분야에서는 북한이 현재 에너지난, 전력난으로 인해 영농자재 및 설비의 생산·공급에 관련된 산업부문의 가동률이 극도로 낮기 때문에 각종 영농자재의 공급부족과 영농시설 및 기계의 노후화 현상이 매우 심각하다.

북한이 자체적으로 영농자재 및 영농설비를 정상 공급하려면 외부자본의 유치가 불가피하기 때문에, 당분간 북한의 식량 생산능력 유지 차원에서 영농자재 지원이 농업협력 분야에서 중요한 역할을 담당할 것이다.

농업개발지원은 경제개발에 필요한 자본이 절대 부족하고 추가 노동력 확보가 매우 제한적인 조건하에서 식량생산을 증대시킬 수 있는 가장 현실적으로 방법으로서 기술적 측면이 강조되고 있다. 그동안 국제기구와 대북지원 민간단체를 중심으로 농업개발지원이 이루어져 왔으나, 소규모 시범적 성격으로 추진되었기 때문에 북한의 농업생산증대에 기여한 실질적 효과는 미약한 것으로 판단된다. 따라서 농업개발지원을 본격적인 투자협력사업으로 발전시켜 외부자본과 선진기술이 유입되도록 하기 위해서는 기존 농업개발지원의 엄정한 평가를 통한 집중화가 필요하며, 소규모 시범사업의 분야는 다양하게 확산되도록 할 필요가

9) 장경호, “북한 경제관리방식의 변화가 농업부문에 미치는 영향”, 한국농어촌사회연구소 제65차 월례발표회 발표자료, 2003.12, 27~29쪽.

있다.

마지막으로 상업적 농업협력이 중요한데, 농업부문의 경우 북한의 농업정책이 식량생산 증대에 중점을 두었기 때문에 지원사업에 비해 상업적인 협력사업을 시행할 수 있는 현실적인 조건이 매우 취약하였다. 상업적 협력사업의 주체가 대부분 민간기업이기 때문에 협력사업을 뒷받침할 수 있는 제도적 조건이 제대로 구비되지 않은 상태에서는 투자의 불확실성 및 위험부담이 크다는 점도 협력사업을 제약하는 조건이었다. 남북 경제협력이 앞으로 공동의 경제적 이익을 창출할 수 있는 사업으로 발전해 나가야 한다는 당위성의 측면에서 볼 때 농업분야에서도 장기적 관점에서 상업적 협력사업을 준비해야 할 필요가 있다.

2. 주체별 역할분담

농업협력은 추진주체별로 그 역할을 구분하여 수행하여야 하는데 주로 기업이나 사

회단체로 구성된 순수 민간부문은 농업협력의 시행주체로서 인적교류에 있어 주요한 역할을 담당해야 한다. 그리고 공기업, 협동조합 등 비정부 공공단체는 농업관련 재화의 반출입, 기술교류 등 물적교류의 시행주체로서의 역할을 담당하고, 정부는 사업추진의 조정역할과 비교적 제한된 분야에서만 협력사업의 주체로서 역할을 수행하며 농업협력에 필요한 제도정비, 규제완화, 환경조성 등의 역할을 수행하여야 한다.

새로운 민간 농업교류협력사업이 성공적으로 추진되기 위해서는 다음 사항들이 고려되어야 한다. ①북한 협동농장이 상업적 차원에서 자생력을 갖출 때까지 지원을 병행 추진하여야 하고, ②협동농장에서 생산된 상품의 판로가 확보되어야 하며, ③협력주체들이 점진적인 접근 태도를 견지하고, ④협력사업에 관련된 모든 주체가 이익을 볼 수 있도록 배려하여야 하며, ⑤유능한 전문가들의 참여하에 전략적으로 접근해야 할 것이다.

〈표 3〉 남북농업협력시 주체별 역할분담

주 체	역 할
정 부	당국간 협의 및 재정지원, 법률정비, 조정 및 기획
공 기 업	농업구조개혁사업 추진, 대형협력사업 추진, 북한농업 기초조사 실시
협 동 조 합	협동농장과의 연계사업 추진, 농자재 공급사업, 유통 및 농촌금융사업
학 계	남북농업기술교류, 생산기반공동조사 및 연구, 인적자원의 교류사업 실시
민 간 및 농 민 조 직	여론조성 및 민간재원의 투자조성

〈표 4〉

농업협력시 단계별 지원형태

지 원 단 계		주 요 내 용
1 단 계	단순식량지원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 쌀, 보리, 콩, 옥수수, 밀가루 등의 곡물지원
2 단 계	농업 개발 지원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 북한은 유류난과 외화부족 등으로 비료생산이 급격히 감소하여 식량생산 감소를 가속화시키는 것으로 분석됨. - 단기간내 생산성 향상을 위해서는 비료공급 확대가 필수적임. ○ 국내 공급여력 범위내에서 남북관계 상황여건에 따라 지원 - 2000년 이후 매년 20만 톤~30만 톤의 비료를 무상공급하고 있음. ○ 농약, 비닐 등 농자재도 남북관계 여건변화에 따라 지원
	종자지원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 북한의 종자개발 수준은 다수확 위주로 개발되어 단순형질에 품질이 불량한 것으로 파악되고 있음. ○ 우리나라 종자 생산체계를 이용한 북한 적응 품종의 종자생산 및 공급 - 품목도 벼, 옥수수, 보리, 감자, 채소종자 등 다양하게 공급할 필요
3 단 계	남북협력단계	<ul style="list-style-type: none"> ○ 다수확품종의 제공 및 공동개발, 농업기술 이전과 농업 전문화 지원 등의 농업협력 추진 ○ 제3국으로의 농업분야 공동진출 모색 ○ 장기적으로 화학산업 등 농업관련 산업에서의 산업협력으로 나아갈 필요가 있음 ○ 기반시설의 확충 및 건설 - 현재 북한은 유통체계 및 하부구조가 완비되지 못한 것으로 평가되므로 향후의 남북 교역활성화에 대비하여 곡물 저장시설, 운송수단 등 인프라에 대한 투자방안이 필요함 - 북한지역에 남북연결 운송망 확충, 휴전선 인접지역에 물류센터설치 등

3. 단계별 협력방안 및 과제

북한과의 농업협력에 있어서 가장 우선적으로 해결해야 될 문제는 북한의 극심한 식량난 해소이다. 따라서 북한과의 농업협력은 식량난 해소를 위한 지원부터 시작하여 점차 다방면으로 확대해 나가야 할 것이다. 북한과의 농업협력에 있어 장단기의 단계별 지원 및 협력방향은 〈표 4〉와 같다.

먼저 단기(1단계) 농업협력의 경우 지원 형태는 단순 식량지원단계로 북한의 극심한

식량난 해소에 그 목적을 두고 있다. 중기 단계(2단계)의 협력은 농자재 및 종자 지원 등 농업개발 지원을 통해 남북간 협력을 확대·증진시키는 시기로 농업기술 협력, 농지 조성 협력, 수해복구 협력 등의 모색과 아울러 계약재배 및 위탁재배를 추진하는 한편, 국제기구를 활용한 북한과의 협력을 더욱 강화시킬 수 있을 것이다. 장기적(3단계) 농업협력은 남북협력단계로 남북간 농업협력의 추진으로 제3국으로의 공동 진출, 농업관련 산업에서의 협력확대, 농업기반시

설의 확충 및 건설 등을 들 수 있으며 다음과 같은 사업들이 추진될 수 있을 것이다.

가. 해외 합작영농사업의 추진

러시아의 아무르, 하바로프스크, 연해주 등이나 중국의 동북 3성, 삼강평원 등에 남한의 자본과 북한의 노동이 공동 진출하여 합작영농투자 사업을 추진할 수 있다. 이 방안은 남한의 자본으로 특정지역 농지를 임차한 뒤 북한의 노동과 남한의 기술을 결합하여 농장을 개발하는 것으로 남북한 모두 경제성 실현이 가능할 것으로 판단되며, 통일 이후에는 해외식량 공급기지로서의 역할도 기대된다.

나. 합영농장 설립

합영농장은 소규모의 협력사업형태이지만 종합적인 성격을 갖고 있다. 협력사업으로 이해관계가 복잡한 사업을 추진하게 된다면 그 만큼 상호 마찰요인도 커지기 때문에 협력사업의 운영자체가 어렵게 될 수도 있다. 따라서 계약재배와 같은 보다 단순한 방식으로 시작하여 합영농장의 설치로 이행하는 것이 바람직하다.

합영농장은 농자재와 농산물, 농업생산기술과 전문가, 자본 등이 교류됨으로써 단순한 경제사업 이상의 파급효과를 가져올 수 있는 형태로 남북한간의 교류·협력을 확대할 수 있는 교두보를 확보할 수 있고, 특히

북한과의 합영농장은 새로운 농업경영형태를 북한에 소개하는 마당이 되어 협동농장의 운영방식을 조금씩 변화시켜 나가는 계기가 될 수 있다. 공동경영을 통한 협력이 필요한 분야의 개발과 그 추진방식을 시험해 보는 기회를 갖게 되기 때문에 본격적인 협력사업을 수행할 때 바람직한 방향을 제시해 주는 시범사업으로 활용할 수 있다. 이러한 점에서 합영농장은 본격적인 농업협력 및 교류사업의 추진방향을 제시해 줄 수 있는 종합적인 시범사업으로서 충분한 가치가 있다.

다. 영농자재 현물차관 프로그램 개발

영농자재 현물차관 프로그램은 장기적으로 북한의 농업개혁을 촉진하고, 통일시 시장경제의 충격을 완화하기 위한 사전준비적 성격을 갖는다. 이러한 배경에서 북한에 대해 장기의 현물차관을 공여하고 차관의 사용에 대해 프로그램을 제출하게 하여 농업개혁을 촉진하도록 하는 것은 농업협력 추진 방안이 될 것이다.

라. 남북농업협의체 구성과 노동력의 제한적 이동 허용

농업협력을 성공적으로 추진하기 위한 창구로 우선적으로 학계나 민간이 주축이 된 남북농업협의체 구성이 필요하다. 또한 남한의 농업관련 조직, 단체 및 학계는 독일

의 통일과정에서 효율성이 입증된 동·서독 단체간 파트너십을 원용하여 각자의 역할과 기능에 부합되는 농업협력방안을 준비하여야 한다.

또한 교역을 통한 상품 이동과 투자를 통한 자본 및 기술 이동이 허용되고 제3국에서 노동력을 공동 활용할 수 있게 되면 다음 단계에서는 남북간 노동력 이동·활용이 가능할 것이다. 또한 남한의 농번기에 북한의 노동자를 선발하여 한시적으로 활용하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

마. 환경친화적인 농업인프라 구축

바람직한 토지이용계획은 급격한 변화를 피하고 개발과 환경보호를 양립시키는데 있다. 친환경적 토지이용이란 기본적인 식량 생산과 생활환경의 향상을 위해 토지 및 부수공간을 지속적으로 이용가능토록 실현하기 위한 토지이용기술이다. 한정된 자원인 토지를 효율적으로 이용하기 위해서는 농지를 포함, 토지가 상호 의존성을 중요시하는 방향으로 이용되어야 한다.

환경보전은 토지 및 수자원 등의 자원 유한성 때문에 농업생산활동에 있어서 중요한 의미를 갖는다. 또한 생산성과 경제성을 병행하여 추구하는 영농형태의 전개는 환경 및 국토의 보전이라는 농업이 가진 다양한 기능의 유지에도 기여하게 된다. 인간생활의 근본을 이루는 토지는 앞으로 평지에서

는 생산성 중심의 농업지속을, 중산간 지역에서는 환경보호형 농업을 추진해야 할 것이다. 특히 북한과 같이 삼림과 급경사지가 많은 국토는 환경의 보전, 수자원의 함양이라는 중요한 역할도 함께 담당하고 있어 이와 같은 지역의 기능을 유지·증대시키는 방향으로 생산기반과 생활기반의 정비가 이루어져야 한다. 그리고 새로운 마을 기능의 재편, 강화 등을 추진하여 특색있는 농업진흥과 지역활성화를 꾀하기 위한 종합적 토지이용대책이 마련되어야 하며, 환경과 농지보전을 꾀하면서 안정적인 농지이용을 위한 토양침식 방지대책 수립이 이루어져야 한다.

바. 남한농업과의 연계를 통한 상호보완

사회주의 농업체제를 기반으로 하면서 5백~6백만 톤의 생산을 기록한 지난 1970~80년대 생산기반을 재건할 수 있다면 북한농업은 회생할 수 있다. 단기적으로 가능한 방안으로 남한으로부터 비료 등 영농자재를 지원 받고 경제능력에 따라 비료 공장 등을 회복하여 농자재 투입을 늘리고 관개체계를 개선하는 것이 북한농업을 회복시키는 길이다.

북한의 농업구조개선은 막대한 자금이 필요하고 장기간이 소요되므로 이 기간동안의 식량부족은 남한을 비롯한 국제기구의 인도적 지원을 적절히 활용하여야 한다. 지난

2002년 이후 매년 남한으로부터 40만 톤의 쌀 지원이 있었는데, 최근 남한의 연말 쌀 재고는 약 170~180만 톤 정도이다. 남한은 쌀 재고가 급증하면서 농민들의 영농의욕을 저하시키고 있는 현실을 감안하여 북한의 곡물생산이 정상화되기까지 10년간 매년 40만 톤의 정례적인 지원을 북측과 협의하고, 이에 대해 한반도 긴장완화를 위한 상호적 조치를 요구할 가치가 있다. 상황에 따라 정치적으로 결정되는 쌀 지원문제는 일관성을 갖고, 장기적으로 추진될 수 있도록 체계를 정비할 필요가 있다.

장기적으로 통일한국의 농정수행을 위해 지불해야 할 비용은 현재 공급과잉 상태인 남한 쌀을 통해 해결하는 방식으로 결코 남측에 비효율적인 방안이 아니며, 남북협력기금을 통해 해결할 수 있을 것이다. 어떤 형태든지 북한의 곡물생산 정상화에 대한 지원은 불가피하며, 중국의 WTO 가입으로 동북 3성의 저렴한 질 좋은 쌀이 북한의 쌀 생산기반이 재건되기 전에 북한에 쏟아져 들어간다면 북한의 곡물 생산성 회복 문제는 복잡한 양상으로 전개될 가능성이 크다. 최악의 경우 북한이 중국 동북 3성에서

생산한 쌀의 소비지로 전락할 가능성도 배제하기 어렵기 때문이다.

최근 북한에서 시도하고 있는 특구개발에 농업부문의 적극적 참여도 필요하다. 특구의 개발시 초기에는 농지 및 인력의 현지 공급, 그리고 식량공급이 필수적인데, 그 배후지역에 농업개발을 위한 남한의 참여가 가능하다면 적극 진출하여 새로운 경영기법과 기술을 보급하는 다양한 전략이 필요하다. 이 시도가 성공할 경우 북한내륙지역의 진출로 이어지는 교두보 역할을 할 것이다.

4. 북한 농촌지역의 재건을 위한 중장기적 협력방안¹⁰⁾

앞에서 제시된 농업분야의 협력과는 별도로 북한 농촌재건을 위한 정책이 준비되어야 한다. 남한뿐 아니라 세계적으로 농업정책의 흐름이 농업과 농민·농촌정책으로 분리되고 있는데, 북한의 경우 식량문제에 대한 해결방안 마련에 정책이 집중되어 피폐화된 농촌재건 문제는 상대적으로 주목받지 못하고 있다.

북한의 농촌구조를 개선함으로써 지속적

10) 현재 체제전환이 진행중에 있는 10여개 중·동부 유럽국가들의 2004년도 유럽연합(European Union : EU) 통합과정시 농업부문의 경험을 분석하는 것은 이들 국가들의 발전전략을 남북한 농업부문의 교류협력과 북한농업의 개혁에 활용할 가능성을 타진해 보는데 중요한 참고가 될 것이다. 농업분야에 대한 구체적인 과제는 SAPARD(Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development)를 중심으로 한 유럽연합의 경험에 비추어 크게 생산부문, 유통가공, 농촌개발, 농외소득원 개발, 그리고 교육 및 조직화로 구분하였다. 또한 SAPARD에는 포함되어 있지 않지만 중요한 역할을 한 기관간 협력(Twinning Programme)을 과제에 포함하였다.

영농활동, 농촌문화의 보전, 지역사회의 경제활동과 삶의 질의 향상을 위한 기본조건을 충족시킬 수 있을 것이며, 이를 통해 도농간의 급격한 인구이동을 완화시킬 수 있을 것이다. 물리적 여건개선과 농촌개발을 도모함으로써 현지주민은 물론 신규 진입자들로 하여금 직·간접적으로 지역의 특수여건에 따른 기회확대의 가능성을 제시해 주며 나아가 다면적 발전(multi-functional development)을 시도할 수 있다. 지역사회가 재정비되고 생활여건이 개선되면 낙후 지역 주민들에게 경제활동의 균등한 기회를 제공할 수 있을 것이다. 이 사업은 환경, 문화적 유산의 보호와 함께 농촌지역의 사회경제적인 문제에 대한 종합적 해결책을 제시할 수 있을 것이다.

북한 농촌지역 발전을 제약하는 주요 요인 중의 하나가 열악한 하부구조이다. 농촌정주민의 경제적, 사회적, 문화적 삶의 질을 향상시키기 위해 농촌 하부구조를 개선할 필요가 있다. 농촌의 하부구조를 개선함으로써 농촌경제가 활성화되고 주민의 삶의 질이 향상되어 급격한 이농현상을 완화시킬 수 있을 것이다.

또한 북한 농촌지역 주민의 소득 악화를 막기 위해서 농촌지역에서 부업기회와 기타 소득원을 개발할 필요가 있다. 일자리를 잃

은 주민이나 영농활동으로 충분한 소득을 얻지 못하는 주민에게 신속하게 대체 소득원을 알선해 줄 수 있어야 한다. 농촌의 다면적 발전을 위해서는 관행 농업 이외의 다양한 소득원을 개발할 필요가 있다. 농촌 경제활동 다변화는 지역의 자연적, 물질적 및 인적 자원을 바탕으로 새로운 일자리를 만들어 주며 동시에 농업소득과 농촌소득을 향상시키는 원동력이 된다.

이와 함께 북한의 경우 무엇보다 장기적이며 근본적으로 요구되는 시책은 북한 농촌주민에 대한 타 직업으로의 전업교육과 농촌잔류인원에 대한 조직화를 통한 효율성의 제고이다. 시기적으로 파급효과가 늦게 나타나지만 사업의 주체가 해당지역의 주민들을 감안하면 지속적으로 추진할 필요가 있다.¹¹⁾

가. 농촌개발

(1) 마을구조개선

농촌생활의 안정화와 인구의 적정수준 유지를 위해서는 농촌마을을 재정비하는 것이 필수요건이다. 따라서 살기 좋은 마을을 가꾸고 활기찬 지역 분위기를 조성해야만 새로운 투자를 유발시키고 농촌관광지로서의 면모를 갖출 수 있고, 그에 따른 부업소득도 올릴 수 있을 것이다. 생활환경의 질적

11) 김경량·이광석·홍성규, 『북한농업의 개혁 -전망과 과제-』, 한울아카데미, 2005.2, 268~276쪽.

향상은 환경보호에도 중요한 역할을 할 것이다. 농촌환경을 개선하고 농촌생활의 질적 수준을 높이며 나아가 농촌지역에 새로운 사업체나 서비스 개발을 위한 기초를 다지기 위해 마을구조 개선사업이 필요하다.

역사적, 예술적, 민속적 가치를 지닌 마을의 유적들을 경제적인 활용도를 감안하여 새롭게 유지 보수하고, 주택 및 농가 건물도 개보수할 필요가 있다. 예를 들어 학교 및 보건시설의 개보수와 녹지, 공원, 경관 등을 재조성하여 나무, 시냇물, 연못, 운하 등의 조경특성을 살려 생태적, 경제적 목적으로 활용할 수 있도록 한다. 또한 하천, 댐, 저수지 제방 등의 환경정화 및 개보수와 공공 소유의 문화, 레저 시설 개보수 등도 이루어져야 한다.

(2) 농촌 하부구조개선

농업분야에 있어 장기적으로 소유권과 이용구조가 전환될 경우 농로와 관련 시설(배수시설, 도랑 등)도 새롭게 개보수할 필요가 있다. 또한 농촌지역의 심각한 문제로 대두되는 것이 하수처리시설의 부족이다. 이와 함께 농장이나 사업체를 운영할 수 있는 기본요건 중의 하나가 바로 효과적인 에너지의 공급이다. 태양에너지, 생물 에너지 등 대체 에너지를 이용하는 것은 비용이 많이 드는 문제가 있으므로, 환경친화적이고 비용효율적인 에너지 공급방법을 찾는 것이

무엇보다 중요하다.

농촌주민들로 하여금 도시 시장과의 접근을 용이하게끔 조건을 개선할 필요가 있다. 생산여건의 개선도 중요하지만, 지역에서 생산된 상품을 그 지역이나 아니면 타지역 시장에 판매할 수 있는 적절한 여건을 마련하는 것이 중요하다. 이를 위해 사업체에게 통신서비스를 제공하고 시장자료를 활용할 수 있게 지원하는 것이 필요하다.

하부구조 개선사업내용으로는 상수처리장 건설을 포함 농촌가구에 대한 상수도 공급, 하수 처리시스템 구축 및 농가 내 하수처리 및 하수정화 시설 설치, 쓰레기 재활용 및 퇴비 생산을 포함하여 종합적 쓰레기 관리시스템 구축, 경작지역 내의 도로망 및 농촌의 마을도로와 지방도로 건설, 풍력·지력·태양열·생물연료를 이용한 재생가능 에너지자원의 개발 등을 들 수 있다. 또한 농촌지역의 유선전화 공급 확대와 유선 인터넷 사용 여건 개선을 위한 투자와 지역시장 및 도매시설 확충도 하부구조 개선사업으로 수행할 수 있을 것이다.

나. 농외소득원 개발

고용창출과 유지는 농촌 정주권유지의 핵심 요인이 된다. 이를 위해서는 농외 소득원 개발, 농산물 판로 개척, 농촌 관광사업 등 농민들의 경제활동의 다양화가 필요하다. 이러한 활동은 농촌지역의 사회·경제적

여건을 개선하는 필수요건이 될 것이다.

지역조건에 알맞은 다양한 농업활동, 즉 지역 특유의 생산, 가공 및 유통 또는 고품질 및 유기농산물의 생산활동 등이 농촌발전의 한 부분이 될 수 있을 것이다. 그 외에 다양한 농외소득원으로는 농촌관광, 마을 레크리에이션 등의 농업관련 서비스업과 비농업 관련 소득원으로는 수공업, 대체 에너지 사업 등을 들 수가 있다. 이러한 경제활동을 통해 소득을 향상시키고 동시에 고용 기회를 확대하고 나아가 농촌생활의 질적 향상을 꾀할 수 있을 것이다. 또한 비전통 농업생산 및 비농업 생산활동 등 농촌 경제활동을 다변화함으로써 농촌지역의 경제사회적 쇠퇴추세를 반전시킬 필요가 있다. 농촌 주민들이 다양한 경제활동과 추가적인 소득원을 개발할 여건을 조성할 수 있도록 지원함으로써 농촌의 삶의 질을 향상시킬 수 있다.

구체적인 농촌관광사업으로는 전통 기능상품의 생산, 지역특산물 생산 및 판매, 소규모 공예품 생산, 농촌 방문자에 대한 서비스 사업 개발(관광사업을 위한 건물 개보수 또는 신축), 위락시설 개발(등산로, 승마장, 낚시터, 래프팅, 관광일주로, 수상 스포츠, 겨울 스포츠 등을 위한 시설) 등을 들 수 있다. 동시에 관광객 유치에 위해 역사, 문화 또는 민속적 가치를 지닌 대상물도 발굴해야 할 것이다. 이런 노력의 일환으로

전통 공예품 개발 및 전통시장, 지역축제와 같은 지역 문화·사회 활동 확대 등의 노력도 병행되어야 한다.

농촌관광과 연계한 비전통 농산물 생산은 양봉, 육종(전통 말 등), 양식업, 버섯재배 및 가공과 유지식물, 허브식물 등 생산 및 가공, 달팽이, 지렁이 사육, 숯가마 등 생물연료 공급시설 등도 포함된다. 농외소득원의 하나로 지역 수공업 및 농공업을 들 수 있는데 농산물 포장, 가공 및 저장을 위한 소규모 사업의 발굴 및 현대화, 농기계 수리센터 운영 등을 위한 투자도 포함된다.

다. 교육 및 조직화

인적자원의 개발은 시장경쟁력의 기본 조건으로 농업생산의 질적 제고를 위한 농업인 양성, 조건에 맞는 농법과 위생, 동물복지에 맞는 생산기법의 적용, 농업인의 경제적 농장관리 기법 등 전문적인 직업교육이 필요하다.

중·동부 유럽국가에서 시행되었던 각종 교육 및 조직화 시책들은 북한에서 직접적으로 원용될 가능성이 매우 높다. 다만 시책들간 우선순위의 설정에 있어서 북한의 여건에 적합하도록 조율할 필요가 있다.

직업훈련 개선사업의 주목적은 농민들에게 생산활동 재교육과 함께 경쟁력 있는 농가경영을 지속할 수 있는 기술획득의 기회를 부여하는 것이다. 그 외에도 경관보전,

농촌 환경개선, 가축위생개선 등을 위한 관리기술의 응용능력을 배양하는 것이다. 기술지식과 농업기술, 농업과 관련된 주민 활동뿐만 아니라 이들의 다양성 개선과 생산라인 관리, 재생에너지를 이용한 생산물, 마케팅, 기술정보, 환경보호, 고객안내 및 관리, 조직화, 관광, 기업가적 경영기술 등 시장상황 변화에 적응하는 여러 분야의 기술, 새로운 농법(유기농, 경관관리)의 도입이다. 생산자 단체의 육성사업은 농업 생산자들이 합동으로 출하하는 생산물이 일정 수준의 기준에 부합되도록 지원하는 것을 목적으로 한다.

직업훈련 개선사업은 시장교섭력 증가, 농업생산과 처리, 가공능력의 향상, 지속적인 고품질 농산물 생산 유도, 표준화 강화, 시장성있는 제품출시 유도, 지속적인 사업의 전개, 임시적인 고용창출을 유도하는 기대효과가 있다. 직업훈련 개선사업의 주 내용은 농업인 및 그 밖의 지역주민을 위한 직업교육 과정으로 젊은 농업인을 위한 교육, 친환경 프로그램 부문을 결정케 하는 농업인 훈련, 전문적인 산림 관리를 위한 기술적 지식의 향상 등이 있다. 구체적인 사업내용은 첫째, 농·축산 분야의 교육으로 농산물과 자산관리의 질적 향상, 농업용수의 이용과 관리, 산림자원의 이용과 관리, 친환경적인 농촌환경 모색 및 경관 보호, 농장주의 관리기술 향상 등이다. 둘째는 농

촌관광 교육으로 농촌관광과 지역 대표생산물의 품질 향상, 음식과 편의 조성, 스포츠와 레저 촉진 그리고 농촌여행 상품과 연계된 마케팅, 휴양활동과 농촌관광 안내서 제작 등이다. 셋째는 농촌 수공업과 중소기업의 농업, 농가공 식품산업 분야의 교육으로 전통 장인기능의 개발을 목적으로 하며 장래 미숙한 농업기술의 혁신 또는 확립, 수공업의 국내외 시장연계 강화, 수익자의 관리기술 향상 등이다.

라. 기관 간 협력(Twinning Programme)

트위닝(Twinning)은 유럽연합의 기존회원국과 가입후보국간에 자매결연형태의 협력을 통하여 현대적이고 효율적인 제도와 기관을 설립하는 것을 지원하는 것이다. 이는 통일을 전후하여 동·서독의 지방자치단체가 자매결연을 통하여 구동독 지자체의 행정구조와 제도를 설립해 나간 것과 유사하게 유럽연합 회원국의 공무원이 신규가입국의 공무원을 자문하는 것이다.

북한이 개혁·개방하여 시장경제를 수용한다고 가정했을 때 이에 적절한 행정구조와 제도를 갖출 것이 요구된다. 계획경제에서 시장경제로의 전환은 북한 당국과 행정체계에 커다란 어려움을 줄 것이다.

따라서 남한의 경제부처 공무원이 각 트위닝(Twinning) 프로젝트의 중심이 되어 프로젝트 기간동안 자신의 부서를 떠나서

북한의 해당부서에 배치되어 자문하고 또한 북한의 경제부처 공무원이 남한의 해당부서를 방문하여 실습교육을 받는 것도 포함되어야 한다. 이러한 방법으로 북한의 공무원들은 시장경제체제의 행정경험을 익히고 기술지원을 받을 수 있게 될 것이다.

V. 맺음말

북한의 식량증산과 농업발전을 담보하기 위해서는 식량증산과 농업발전의 제약요인을 제거해야 할 것이다. 북한의 농업발전을 제약하는 내부요인은 우선 농업생산의 기술적 제약요인인 생산관련 기술 및 보급체계, 농업연구와 교육 등이 있고, 경제적 제약요인으로 수출부진과 외화 및 에너지 부족, 농산물 시장의 비능률성 등이 있다. 또한 제도적인 제약요인으로 집단농업 생산구조, 식량배급제 등 세 가지 범주로 나눌 수 있다. 이들 세 가지 범주의 제약요인 중 남한이 협력할 수 있는 것으로는 첫번째의 농업생산의 기술적 요인들이며, 협력할 수 없는 것은 북한의 경제 정책적 요인과 제도적 요인이다. 그리고 이들 세 가지 범주 중 북한의 식량증산과 농업발전을 가장 많이 제약하는 것은 제도적인 요인이다.

남북 농업협력은 세 가지 요인이 유기적으로 결합되었을 때에만 비로소 그 효율성이 나타나게 된다. 따라서 남북한 사이에

존재하는 현실적인 격차로 인한 남북협력의 어려움을 극복하기 위해서는 북한의 변화를 포착하고 활용해야만 남북 경제협력과 농업협력이 실질적인 성과를 거둘 수 있을 것이다.

그간의 남북 농업협력은 사업목표의 다중성, 제도의 부재, 사업 일관성 결여, 추진주체의 능력을 넘어서는 계약 등으로 성과를 거두지 못하고 있고, 신뢰형성에도 문제가 되고 있다. 따라서 지속적인 남북교류협력사업의 추진을 위해서는 중·장기적으로는 남북한 농업의 균형적 발전을 위한 기반 마련과 통일 대비에 무게를 뒀야 할 것이다. 이의 성공적인 추진을 위하여 ①남북 협동농장이 상업적 차원에서 자생력을 갖출 때까지 지원을 병행 추진하여야 하고, ②협동농장에서 생산된 생산물의 판로확보에 노력하며, ③협력주체들이 점진적인 접근 태도를 견지하고, ④협력사업 관련 모든 주체가 이익을 볼 수 있도록 배려해야 하며, ⑤유능한 전문가들의 참여하에 전략적으로 접근해야 할 것이다. 또한 장기적인 측면에서 황폐화된 북한 농촌지역의 다양한 개발수요를 위해 10여 년전 체제전환을 경험하고 새로운 환경에 적응하고 있는 중·동부 유럽국가들의 적응과정을 통해 북한의 대응과제를 제시하는 것도 큰 의미가 있다.

지난 1995년 대북 지원사업이 개시된 이후 농업 분야의 비중이 증가하고 있다. 그

러나 농기자재 지원이 대부분이고 기술교류는 활발하게 추진되지 못하고 있다. 중·장기적으로는 남북한 농업의 균형적 발전을 위한 기반 마련과 통일 대비에 무게를 두어야 할 것이다. 남북 농업협력은 동북아 농업협력의 진입과 남북통일을 대비하기 위한 필요조건이다. 남북한 농업의 균형적인 발전 방안을 모색하는 것은 남북이 함께 추구해야 할 민족공동의 과제이다. ◆

〈참고문헌〉

- 강문규, “대북 인도적 지원운동의 회고와 전망”, 우리민족서로돕기운동본부 세미나, 2003.12.
- 권태진, “국제사회의 대북 지원 동향과 우리의 대응전략”, 『KREI 북한농업동향』, 제6권 제3호, 2004.10.
- 김경량, “최근 북한농업의 동향과 남북협력시 고려사항”, 『KDI북한경제리뷰』, 2003년 10월호, 2003.10.
- 김경량·이광석·홍성규, 『북한농업의 개혁, -전망과 과제-』, 한울아카데미, 2005.2.
- 김영훈·김진현·이종무, 『민간단체의 대북 농업지원 발전방향에 관한 연구』, 한국농촌경제연구원, 2000.
- 이종무, “국제사회의 대북 인도적 지원시스템과 한국에의 시사점”, 『KREI 북한농업동향』, 제6권 제3호, 2004.10.
- 장경호, “북한 경제관리방식의 변화가 농업부문에 미치는 영향”, 한국농어촌사회연구소 제65차 월례발표회 발표자료, 2003.12.