

남북정상회담과 농업부문의 과제

김 경 량* · 신 유 선**

- I. 머리말
- II. 북한농업의 최근 변화와 구조적 문제점
- III. 농업부문 남북경협 환경변화와 추진현황
- IV. 남북정상회담과 농업부문의 과제
- V. 맺음말

요 약

남북경제협력은 경제분야에서의 교류협력의 활성화를 통해 북한경제의 발전을 지원하고 개혁개방을 유도하며, 남북공동의 번영을 추구하면서 장기적으로 경제공동체를 구축함에 목적이 있다. 하지만 남북경협규모의 성장도 필요하지만 외형과 함께 실질적인 균형성장이 요구된다. 이와 동시에 남북경협이 북한경제에서 차지하는 비중이 크게 확대되었고, 북한의 경제적 지원요구도 크게 증가되는 상황에서 이제는 북한경제변화와 남북관계의 장기적인 발전을 위해 남한이 남북경협의 주도적이고 적극적인 역할을 통해 남북경제 상생의 방향으로 정책방향을 수정해야 한다는 목소리가 높다. 남북경협 중에서도 특히 농업협력분야는 북한의 식량자급안정을 간접적으로 지원하여 북한지역의 식량난 해소라는 측면에서 뿐만 아니라 남북한 간의 실질적인 경제협력을 촉진시킬 수 있다는 점에서 의미가 있다. 이러한 맥락에서 남북 경제공동체에 기여하는 남북농업의 역할과 모습을 구체화시킬 필요가 있다. 이와 함께 2차 남북정상회담을 계기로 단순 농업기자재 지원에 국한되었던 남북경협이 한 단계 진전될 수 있는 기회가 되고 있다. 북한의 식량부족 상황이 오랜 기간 지속되면서 대북 농업 교류협력의 필요성은 지속적으로 강조되고 있다. 따라서 남북 간 교류협력을 활성화시키기 위하여 2차 정상회담이 농업부문의 남북경협에 있어서 어떠한 역할을 할 것이고, 이에 대비한 농업부문의 과

* 강원대학교 농업자원경제학과 교수

** 한국농촌경제연구원 연구원

제에 대한 논의가 필요하다. 이 과정에서 협력의 단계적 접근방식이 다루어져야 한다. 우선 협력과 지원을 통해 북한의 농업생산을 향상시킴으로써 식량문제 해결에 일조하고, 둘째로 농업협력 과정에 서 양측의 이해 및 신뢰도를 향상시키며, 그리고 중장기적으로 남북한 농업의 보완관계를 회복시키고 공동의 농업발전을 꾀할 수 있는 방향으로 단계적으로 추진되어야 할 것이다. 이와 함께 북한이 농업생산성을 향상시키기 위해서는 농업기반에 대한 투자가 필요하고 이를 위한 자금을 조달하고 외국의 투자를 유치하려면 국제사회와 국제금융기구와의 관계를 정상화시킬 필요가 있다. 북한이 세계화라는 큰 물결에 동참하기 위해서는 경제관리방식을 시장지향적으로 전환하는 등 관련 제도를 개선하여야 한다.

I. 머리말

1. 남북정상회담의 정치·경제적 의미

1988년 ‘7.7 특별선언’ 이후 지난 20년 동안 남북경제협력분야에서는 금강산사업, 개성공단건설, 경의선철도연결 등 대규모 협력사업이 진행되고 남북당국 간의 정례적인 회담 개최 등 놀라운 발전이 이루어지고 있다. 역사적인 남북정상회담이 개최된 지 7년여 만인 10월 초에 2차 남북정상회담이 평양에서 개최될 예정이어서 국민의 정부에 이어 참여정부에서도 회담 정례화의 기틀을 통해 남북협력의 새로운 도약을 위한 계기가 마련되었다. 2차 남북정상회담의 개최는 남북한 최고위 당국자의 만남 그 이상의 의미를 갖는다. 그것은 그동안 북한 핵실험으로 최고조에 달했던 한반도 위기의 해소과

정에서 이루어지는 것이기 때문이다.

2000년 1차 남북정상회담 이후 북한은 남북관계 진전에 정성을 쏟기보다는 곧바로 미국에 관심을 돌려 양국 대표의 교차방문 등이 실현되었다. 그리고 2002년 북한은 북일정상회담 등으로 다양한 외교적 시도를 수행하였으나, 남북관계는 정상회담 이후 기대했던 것만큼의 성과를 이루지 못하였다. 중국도 과거와 같은 맹방의 입장에서 변화되어 핵개발 및 미사일문제에 대해 미국 등 국제사회의 입장에서 북한을 압박하고 있다. 특히 2002년 10월 북핵위기가 돌출되면서 북한에게 남북관계는 북미관계의 부수적 역할로 제한되었다. 장관급회담과 대북 지원성 교류협력이 남북관계의 명맥을 유지하였고 일부 진전도 있었으나, 북한은 줄기차게 북미 양자회담을 요구하였다.

북한이 당면한 최대관심사는 미국의 대북 적대시 정책 철회와 북미관계 정상화이며,

이를 위한 전제조건은 물론 북한의 단계별 핵폐기이다. 북한의 핵개발 포기는 한반도 비핵화라는 의미를 넘어 김정일 체제의 근간이랄 수 있는 선군정치의 위상에도 커다란 변화를 가져올 것이다. 또한 핵개발 포기의 대가로 북한이 줄곧 요구해 온 북미관계 정상화는 대북 경제제재의 해제와 국제사회 복귀를 가능케 해주고 외부적 군사위협을 완화시켜 주는 효과를 가져다 줄 수 있을 것이다. 북한은 핵개발을 지속할 수도, 설불리 북미관계의 개선에 나설 수도 없는 딜레마 속에서 이번 2차 남북정상회담은 새로운 돌파구가 될 수 있다. 핵포기와 북미관계 개선이 불가피한 선택이라면, 체제의 대외안전을 보장하고 체제내부에 미치는 충격을 최소화하기 위해 한국과의 협력을 통한 연착륙 모색이 정권안보에 유리할 수 있기 때문이다.

이러한 상황에서 북한으로서는 안정적으로 식량과 경제지원을 확보하고, 체제안정과 더불어 북미협상에서 미국의 태도 변화를 유도할 수 있는 남한의 역할이 중요할 것으로 판단된다.¹⁾ 이러한 맥락에서 이번 2차 남북정상회담에 임하는 북한의 자세는 단순히 경제원조를 좀 더 얻는다는 식의 전술적인 접근을 뛰어넘는 것으로 보아야 한다. 그보다는 전면적인 남북협력을 통해 체

제생존과 정권안정을 도모하려는 전략적 접근의 성격을 띠고 있는 것으로 판단된다. 따라서 전면적인 남북협력을 통해 북한과 공존하면서 남북한이 상생할 수 있는 기본틀을 만들 필요가 있다. 이는 남북한 경제협력을 생산적 투자협력의 쌍방향 협력으로 발전시켜 남한에게는 투자의 기회가 되고, 북한에게는 경제회복의 기회가 되도록 하는 것이다.

2. 남북정상회담과 농업협력

지난 20여 년 간 대북 협력사업은 남한의 희생과 인도적 차원의 동포애를 강조하며 추진되어 왔다. 북한을 둘러싼 국제 환경이 급격히 변함에도 불구하고 북한의 전략은 큰 변화 없이 위기 때마다 벼랑끝 전술을 실행해 왔다. 이 과정에서 북한은 국제사회로부터 따돌림을 당하고 있으며, 더 이상 남한 외에는 신뢰있는 파트너가 없는 실정이다. 북한은 그동안 농업분야 협력의 중요성을 인정하면서도 협력사업을 무시하여 왔다. 이는 인도적 차원에서의 대규모 쌀·비료 지원이 농업부문의 남북협상에 있어서 그 효과가 약화되었음을 의미하며, 동시에 농업분야의 실질적인 협력을 제한하는 걸림돌이 되고 있다.

1) 최진욱, 제2차 남북정상회담과 북미관계 전망, 온라인시리즈, 통일연구원, 2007. 9

남북경협 중에서도 특히 남북농업협력은 북한의 식량자급안정을 간접적으로 지원하여 북한의 식량난 해소라는 측면에서 뿐만 아니라 남북한 간의 실질적인 경제협력을 촉진시킬 수 있다는 점에서 그 의미가 있다. 이러한 맥락에서 남북경제공동체에 기여하는 남북농업의 역할과 모습을 구체화시킬 필요가 있다. 즉, 남북정상회담을 계기로 농업분야에서의 협력사업에 대한 평가를 기초로 새로운 남북농업의 협력방향을 모색할 필요성이 제기된다.

특히 올 여름(2007년) 북한의 수해피해는 약 40~50만 톤이 감산되어 1990년대 중반의 피해 규모와 비슷한 것으로 추정되고 있다. 올해 총 소요량 520만 톤 중 약 140만 톤이 부족할 것으로 추정되고 있는데 남한으로부터 약 40만 톤, 국제사회 20만 톤, 중국 20~30만 톤 정도가 지원되고, 나머지 약 50만 톤 정도가 부족할 것으로 전망된다. 이 경우 1990년대 중반과 같은 아사자 발생이 예상되며, 이러한 이유로 농업생산기반붕괴 복구대책과 동시에 식량지원대책이 북핵문제와 더불어 북한정권의 중요한 과제로 대두되고 있다.

북한농업이 자본부족과 개혁부진에서 벗어나기 위해서는 획기적인 변화가 요구된다. 북한의 능동적인 개혁추진과 국제사회

의 대규모 농업협력이 동시에 추진되지 않는다면 북한 농업의 장기침체는 좀처럼 해소되기 어려울 것이다. 하지만 북한은 개혁을 자칫 체제붕괴를 초래할 지도 모르는 모험으로 인식하고 있어 여전히 소극적이고, 국제사회는 개혁에 소극적인 북한의 태도로 인해 대규모 농업협력사업을 꺼리고 있다.²⁾ 현재 북한이 가장 시급히 해결해야 할 과제는 농업을 개발하여 식량부족을 완화하는 일이다. 하지만 북한은 농산물 생산증대를 위한 농업생산시스템의 확충과 농업관리체계의 개선을 자력으로 해결할 자원과 역력이 불충분하다. 남북농업협력의 필요성과 그 기대효과에 관한 긍정적인 인식에도 불구하고, 오랜 기간의 분단과 대결 상태 그리고 체제의 차이를 고려할 때 남북한 농업교류협력은 결코 쉽지 않을 것이다.

따라서 본격적인 남북교류협력에 앞서 북한 양측의 충분한 준비가 필요하다. 이를 위해 2차 정상회담을 앞둔 시점에서 지난 10여 년 간의 남북농업협력의 변화 양상을 분석해야 한다. 북한은 그동안 농민시장이 개편되고, 개성공단이 건설되는 등 많은 변화가 있었지만, 이에 비해 농업생산기반과 농촌생활여건 등은 전혀 개선된 징후가 보이지 않고 있다. 이는 결국 북한의 식량부족문제가 반복되는 구조적 문제로 연계되

2) 김영훈, 남북농업교류협력 10년, 현황과 방향, 남북농업교류협력 10년 : 성과와 과제 심포지엄, 한국농촌경제연구원, 2007. 8

며, 올 여름 수해와 같은 자연재해에 무방비로 노출되어 농업생산기반의 복구라는 구조적인 문제로 나타나고 있다. 하지만 이러한 수해복구 문제는 대규모의 자본투자와 장기간이 소요되므로 진전이 없는 상태이다. 이에 대한 대안으로는 남북한 간의 직접적인 협의와 투자에 의한 해결방식도 있지만, 주변 이해당사 국가들과 국제기구 등이 공동으로 추진하여 사업의 성공가능성을 높일 수 있는 가능성도 제기되고 있다.

수해복구와 농업생산기반의 재정비는 궁극적으로 북한 농촌지역의 종합개발로 이어질 가능성이 높다. 이를 위해 남한의 1970년대 농촌개발 경험과 개도국들의 농촌개발 경험을 북한에 알리고, 설득하여 남북공동의 농촌종합개발 계획을 수립하고, 단기와 중·장기로 분류하여 소요재원과 사업의 규모 등을 구분하여 추진할 필요가 있다. 이러한 의미에서 본고는 남북정상회담과 관련하여 남북농업분야의 실태분석과 더불어 향후 남북농업협력의 추진방향을

제시하고자 한다.

II. 북한농업의 최근 변화와 구조적 문제점

1. 최근 북한농업의 변화

1) 7.1조치 이후 북한경제의 변화

2002년 ‘7.1조치’와 ‘경제특구’로 대표되는 개혁·개방 이후 지난 5년 동안 북한에서는 많은 변화가 있었다(<그림 II-1> 참조). 북한은 7.1경제관리개선조치를 통해 내부적인 개혁시도³⁾와 함께 9월에는 신의주특별행정구, 11월에는 개성공업지구와 금강산 관광지구를 경제특구로 지정하여 외국의 자본과 기술을 받아들이려는 대외개방정책을 추진하였다. 사회주의 경제에서 시장의 존재와 역할이 공식적으로 인정되었고⁴⁾ 계획의 권한과 기능이 분권화되었으며, 기업의 자율성 제고와 이윤동기에 따른 경영활동이 강조되었고⁵⁾, 화폐의 역할증대

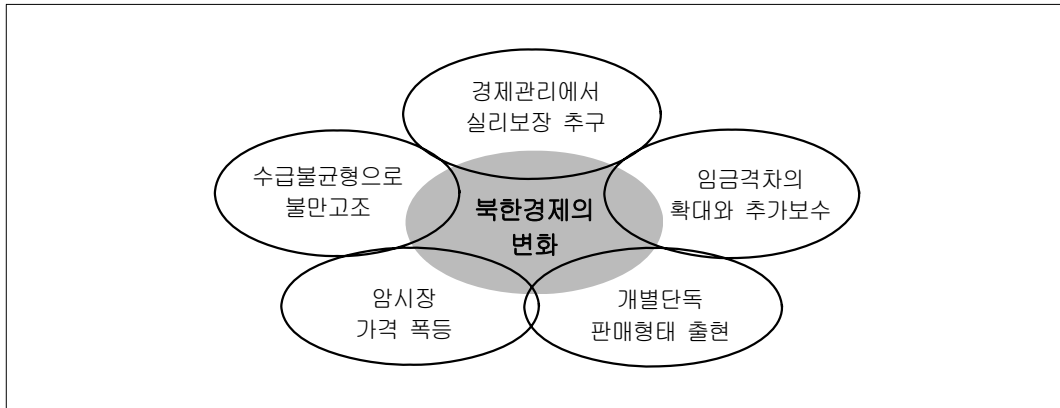
3) 7.1경제관리개선조치의 주요 내용은 가격과 임금의 인상, 환율 현실화, 원부자재시장의 개설, 경제계획 및 관리의 분권화 등으로 요약할 수 있다. 이 중 농업분야의 세부조치로는 식량의 국정수매가격 대폭 인상, 농장의 농산물 자체처분권 확대, 생산요소 시장 개설 등이다. 식량가격의 경우(쌀 50배 인상) 다른 재화 및 서비스가격(10~40배 인상)보다 높은 수준으로 인상함으로써 식량생산부문에 동기유발효과가 있을 것으로 기대되었다. 즉, 이들 조치들은 농업생산동기의 유발을 통해 확대재생산이 가능할 것으로 기대되었었다. 그러나 그 효과는 뚜렷하게 나타나지 않았으며(생산증대 실패), 전체적으로 북한은 7.1조치 이후 변화의 어려움을 이겨내지 못하고 다시 후퇴하는 모습을 보였다.

4) 7.1조치 이후 평양을 비롯한 주요 도시의 거리에 이동매대가 재등장했으며 최근까지 지속적으로 확대되고 있다. 식품매대는 공식 판매망에 의한 공급자 중심의 경직된 판매방식을 탈피하여, 원재료 확보에서부터 판매까지 ‘창발성’을 발휘하는 등 이윤창출의 극대화를 시도하고 있는 점이 특징이라고 할 수 있다.

5) 북한의 생산현장에서는 증산노력과 더불어 경제관리에서 ‘실리보장의 원칙’을 견지하고 있는 것으로 알려지고 있다. 이는 7.1조치와 함께 경제부문의 변화상황에서 예상되는 정치·사상적 혼란 가능성을 사전에 차단하고,

<그림 II-1>

7.1조치 이후 북한경제의 변화



자료: 김경량, 신유선, 북한농업 개혁과 남북 농업협력 활성화 방안, 북한농업기반 동향, 농업기반공사, 2005, p. 27

를 통한 노동 인센티브의 도입⁶⁾ 또한 추진되었다.

하지만 7.1조치 이후 수급불균형으로 주민들의 불만이 고조되었다. 공급측면의 경제상황이 개선되지 않음으로써 주민들이 생활고, 물가고에 직면하는 현상이 심화되었다. 이에 따라 7.1조치 이후 8개월 동안(2002년 7월~2003년 2월) 북한 전역의 암시장 물가는 3배 이상 폭등한 것으로 나타났다. 평양지역 쌀값도 50%나 상승했으며 기타 생필품의 가격은 3배로 폭등했다⁷⁾. 암시장에서 장사를 하는 사람들의 수도 크게 증가함으로써 사경제가 더욱 성행하는

결과를 초래하였다. 이에 따라 북한은 대대적인 장마당 단속 작업에 착수, 장마당의 취급 품목을 원래 농민시장에서 매매 가능한 텃밭 작물로 한정하고, 쌀과 공산품 등 지정된 품목 이외의 물건은 일체 거래할 수 없도록 조치한 바 있다⁸⁾.

2) 최근 북한 농업의 변화

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

이 조치가 자본주의적 이윤추구가 아닌 사회주의적 실리추구라는 것을 확실히 하기 위한 것으로 평가된다.

6) 쌀 44원/kg, 돼지고기 180원/kg, 무연탄의 경우 1,300원/톤으로 국정가격이 대폭 인상된 반면, 임금인상폭도 직종별로 달라 일반노동자·사무원은 17배, 탄부는 23배 등으로 발표되었다. 7.1조치에 따라 임금 격차도 확대되어 쌀의 농민시장 가격대비 실질임금은 28원에서 231원으로 8배 이상 상승하였다.

7) 워싱턴 포스트, New Policy Puts Economy to Test in North Korea, 2003.2.26

8) 신지호, 7.1조치 이후의 북한경제, 한국개발연구원, KDI 북한경제리뷰, 2003.

수 있다. 북한의 개혁·개방을 촉발시키게 된 현상적인 요소는 당면한 식량문제의 해결에 있으며, 본질적인 요소는 비효율적 농업구조를 야기할 수 밖에 없는 북한식 사회주의 계획경제체제라고 할 수 있다.

북한은 국내 농업생산과 식량공급이 크게 부족해지자 새로운 분조관리제(1996)와 이모작 등 새로운 식량작목을 도입하였고, 전반적인 경제개혁으로 평가되는 7.1경제관리개선조치(2002)를 실시하였으며, 이의 부작용을 해소하고자 배급제를 재정비(2005)하였다. 7.1경제관리개선조치는 농업분야에서 세 가지 정책을 추진하고 있다.

우선, 식량가격 현실화로 농산물 수매가격이 인상되었다. 1958년 완료된 농업 협동화는 농산물에 대한 국가의 단일 수매와 판매를 가능하게 하였다. 1960년 당시 북한은 국가수매가격의 1/10 값으로 식량을 노동자, 사무원에게 공급하는 이중곡가제를 시행하였다. 농산물의 저가격 정책은 40년 이상 북한당국의 핵심적인 경제관리 방법이 었다. 그러나 저가격 정책은 공업발전에 기여도가 하락하면서 정부의 양곡적자 부담도 늘어갔다. 결국 이러한 경제상황에서 북한

은 식량가격을 현실화하여 알곡 판매가격을 1kg당 8전에서 44원으로 550배 대폭 인상하였다. 쌀의 농민 수매가격은 토지, 물, 비료 및 농민들의 노동력 등 생산원가를 계산한 결과 kg당 40원으로 종전의 kg당 82전보다 50배 인상하였다. 옥수수의 경우 수매가는 49전에서 20원으로 인상되었다⁹⁾.

다음으로 분조관리제가 개선되었고 농민 인센티브가 강화되었다. 북한은 분조관리제의 규모를 가족단위로 영농규모를 축소하고자 하였는데, 이는 1996년 일부 지역에서 시행되다 중단된 분조관리제를 보다 전국적인 차원에서 다시 시행하는 것이다¹⁰⁾. 하지만 이 제도가 전국적으로 실시되었다는 징후는 나타나지 않으며, 농산물 생산도 2000년까지 정체상태를 보이고 있다. 이와 함께 북한은 개인 텃밭을 확대하고 있다. 종전의 30평 규모에서 함경도 회령지방을 중심으로 400평까지 텃밭농사를 확대하는 시도가 있었으나 전국적으로 확대 실시되지는 않았다. 이러한 분조관리제의 개편과 시범영농은 중국의 생산책임제와 유사한 것으로 중국에서 실시 후 불과 5년 만에 농산물생산이 비약적으로 증대되고 집단적 농업경영제

9) 서재진, 7.1초치 이후 북한의 체제 변화 : 아래로부터의 시장사회주의화 개혁, 통일연구원, 2004, p.65

10) 2002년 6월 1일 관련기관에 하달된 내부 문건에 따르면 2003년 1월부터는 전국적인 시행을 예고하였으나 실제 시행되지 않고 있다. 이 제도가 당국이 우려하는 사회주의 농업체제의 해체가 아니며 목표량이 하향 조정되는 등 종전의 문제점만 보완하면서 시행한다면 생산성 증가에 확실하게 기여할 것이다. (남성욱, 북한 농업생산의 실상과 농업개혁 전망, 북한농업의 실상과 남북 간 농업협력방안, 제7차 정책세미나자료집, 북한경제전문가 100인포럼, 2005, p.40에서 재인용)

도의 해체까지 발전된 것과 비교시 전국적으로 시행될 경우 증산에 크게 기여할 것이지만 경영체계의 재편이라는 고민을 북한당국에게 강요할 것으로 판단된다.

끝으로 협동농장의 자율과 책임 확대이다. 협동농장, 국영농장 및 농업기업소 등 농업생산기관들의 경영자율과 성과책임을 확대하기 위해 자율권 부여 등의 조치들이 시행되었다.

생산분야에서는 최근 들어 이모작이 농정의 핵심 정책으로 추진되었다. 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 재배면적이 1997년 3만8천ha에서 2004년 이후에는 20만ha를 넘어섰다. 앞으로도 이모작 재배면적을 더욱 늘리려고 노력하지만 농기계와 농업 노동력 부족은 이모작을 제약하는 주요 요인이 되고 있다. 이모작은 특히 수확기와 파종기에 노동력 경합이 심하게 유발시키기 때문에 노동력 부족을 해소할 수 있는 방안을 마련하지 못할 경우 이모작의 확대는 제한당할 수 밖에 없다.

또 다른 식량증산을 위한 시책은 감자 재배의 확대이다. 감자는 남서부 지방에서 이

모작의 후작으로 적합한 작물이며 북부 지방에서는 1모작 작물로 재배된다. 이제 감자는 쌀과 옥수수 다음으로 중요한 작물이 되었다. 감자농사 확대 정책은 북한으로서는 매우 획기적인 농업정책 변화이라고 할 수 있는데, 이는 옥수수 재배를 축소하고 대신 감자 재배를 확대하였기 때문이다. 감자 재배면적 확대에 모든 역량을 집중한 결과 현재 이모작을 포함하여 감자 재배면적이 20만ha까지 확대되었다.¹¹⁾ 그리고 바이러스가 없는 우량 씨감자를 공급하기 위해 남북협력사업으로 첨단 씨감자 증식시설도 확보하였다.

2. 북한 농업의 구조적 문제점

1) 만성적인 식량부족

2000년 들어 북한의 식량생산은 서서히 회복되고 있으나 식량부족 현상은 여전히 해소되지 않고 있다. '05, '06 양곡연도에는 10년 만에 처음으로 식량생산량이 450만 톤을 상회하였으나 부족량은 여전히 120여만 톤에 달하고 있다. <표 II-1>에서 볼 수 있듯이 2005년 식량생산량은 1991년과 비슷한 수준을 나타내고 있다. 적어도 식량생산량만 놓고 볼 때 북한의 농업은 식량난이 심화되기 이전인 1990년대 초반의 수준

11) 권태진, 북한의 농업개혁과 남북한농업 교류협력과제, 북한의 농업개발과 남북 및 국제협력방안 세미나, 통일농수산사업단, 2005.6.9, p.3

<표 II-1>

북한의 식량수급 현황

연도	인구 (천명)	공급량				소요량		부족량	
		국 내 생산량	해 외 도입량	남 한 지원량	계 (A)	최 소 소요량 (B)	권 장 소요량 (C)	B-A	C-A
1991/92	20,798	4,427	1,290	-	5,717	4,934	6,002	-783	285
1995/96	21,684	3,451	962	150	4,563	5,145	6,258	582	1,695
2000/01	22,253	3,590	1,225	500	5,315	5,280	6,422	-35	1,107
2001/02	22,369	3,946	1,400	-	5,346	5,307	6,456	-39	1,110
2002/03	22,522	4,134	1,005	400	5,539	5,343	6,500	-196	961
2003/04	22,709	4,253	809	400	5,462	5,388	6,554	-74	1,092
2004/05	22,936	4,311	697	300	5,308	5,442	6,619	134	1,311
2005/06	23,165	4,540	450	500	5,490	5,496	6,685	6	1,195

주 1) 국내 생산량 : 농촌진흥청 발표 자료(쌀, 옥수수, 감자, 잡곡, 두류)

2) 최소소요량 : 식용은 1인 1일 평균 500g, 기타 소요량은 식용의 30% 기준

3) 인구규모 : 통계청, 남북한 경제사회상 비교, 2005

자료 : 김영훈, 남북농업교류협력 10년, 현황과 방향, 남북농업교류협력 10년 : 성과와 과제 심포지엄, 한국농촌경제연구원, 2007. 8, p.53

을 회복했다고 볼 수 있다. 그러나 1990년대 초 북한 식량생산 수준 역시 정상적인 수준으로 보기는 어렵다. 같은 시기 동북아 인근 국가들의 쌀 수량이 4~4.5톤/ha에 달하고 있었는데 반해 북한은 3톤/ha 이하 수준에 불과해 이미 농업생산성이 상당히 낮아진 상태였기 때문이다. 또한 2000년대의 북한 식량생산 증대 추세는 2000년 들어 시작된 남한의 비료지원에 힘입은 바 크다. 최근 북한이 조달한 화학비료 총량에서 남한이 지원한 비료가 큰 비중을 차지하고 있다는 사실을 고려한다면 2000년대 북한의 농업생산 증가는 북한경제의 회복이나

농업부문의 구조개선에 의한 것이라 보기 어렵다.

2) 농업생산기반의 약화

북한의 농촌지역은 전기·통신·수송체계 등 사회간접자본이 미비하고 1990년대 이후 자연재해와 시설노후화로 농업생산기반이 악화되는 등 전반적인 농업의 경제활동기반이 취약하다. 북한은 농촌경리의 수리화¹²⁾로 평야지와 경사지, 논밭 등 전면적인 관개체계(1993년 1,460만ha)를 실현하였으나 대부분의 관개면적(약 80%)이 전기와 석유를 이용하여 물을 끌어들이는 에

12) 홍수와 가뭄 피해로부터 토지와 농작물을 보호하며, 농작물의 요구에 맞게 농업용수를 원만히 보장함으로써 농업생산에 있어 높고 안전한 수확을 보장하게 하는 기술혁신사업을 말한다. 농촌경리의 수리화는 북한의 농촌기술혁신에서 가장 중요한 부분을 차지하고 있으며 관개, 배수, 치산, 치수 사업을 포괄하고 있다.

너지 소모형 관개체계라는 단점을 가지고 있다¹³⁾. 또한 북한의 농업용수체계는 저수지 중심으로 되어 있는 남한과는 반대로 에너지소비가 많은 양수장 위주로 되어 있어 유지관리비가 많이 드는 단점이 있다. 따라서 에너지를 겪고 있는 북한에게는 비현실적인 체계로 전반적으로 관계체계능력은 저하되어 있다.

또한 북한은 1990년대 들어 농기계와 부품 생산공장의 가동이 급격히 낮아져 신규 농기계 공급도 대부분 중단되었다. 농장에서는 에너지 공급 부족으로 작동 가능한 트랙터나 기계장비의 가동도 줄여야만 했다. 최근 가용 농기계 역시 1990년대 중후반 수준 이하로 감소한 것으로 추정되고 있다. 더욱이 농기계의 빈자리를 메워온 역축도 1990년대 중반 80만 두에서 50만 두 이하로 감소한 것으로 알려져 있다. 기계동력과 축력이 부족하여 적기 농작업에 큰 지장을 초래하고 있다. 특히 이모작을 확대한 지역에서는 농번기에 수확·수송·저장·파종·이앙 작업들이 시차 없이 한꺼번에 이루어지게 된다. 이 시기의 동력 부족은 생산량 감소와 함께 수확물의 손실을 증가시키는

큰 요인이 되고 있다. 북한의 농기계보유 동력은 총 2,231MW인데, 실제 이용 가능량은 1/5정도의 수준인 463MW에 불과하다¹⁴⁾. 북한의 기계화 수준은 전반적으로 열악한 상황으로 트랙터의 경우 100ha당 5~6대로 외관상으로는 높은 것 같으나 대부분의 트랙터들이 20년이 지난 구식이고 노후화되어 있으며, 에너지 비효율적이다¹⁵⁾. 또한 부품과 연료 부족으로 전체 트랙터의 50% 가량이 운행되지 못하고 있다¹⁶⁾.

3) 취약한 주체역량

북한의 농촌지역은 고령영세농가를 중심으로 광범위하게 절대빈곤층이 형성되어 있어 전반적으로 농업인력이 부족하며, 농업기술연구인력도 부족한 실정이다. 농업분야에 종사하는 전문가들의 지식도 매우 한정적이어서 새로운 기계나 장치, 새로운 시설, 자재 및 원료, 새로운 작물이나 농법이 소개될 경우 이를 전파할 수 있는 인력은 매우 제한되어 있다. 농업 중에서도 작물 육종 등 일부 분야의 전문가 수준은 상당히 높은 것으로 알려져 있으나 새로운 학술논문, 실험기기나 도구, 소프트웨어 등을 활

13) 농림부, 한반도 농업발전방안과 남북간 협력과제, 북한농업의 실상과 남북간 농업협력방안, 제7차 정책세미나자료집, 북한경제전문가 100인포럼, 2005, p.8

14) 강창용 외, 북한의 농업생산성 향상을 위한 남북농기계지원 및 협력방안에 관한 연구, 농림부연구용역보고서, 한국농촌경제연구원, 2004, p.48

15) Markus Brem, Kyung Ryang Kim, Agricultural Transition in Central and Eastern Europe Lessons for the Korean Peninsula, Kangwon National University Press, 2002, p.51

16) 한국농촌경제연구원, KREI 북한농업동향, 제5권 제3호, 2003, p.6

용할 수 있도록 하는 재교육프로그램은 전무한 실정이다. 또한 1개 협동농장당 관리인력의 수가 50명 이상이어서 전체 농장원의 10% 이상이 관리업무에 종사하는 셈이다¹⁷⁾. 이와 같은 인력활용의 불균형 현상은 농촌 및 농가소득 향상을 저해하는 요소가 되고 있다.

4) 농업생산구조의 후진성

최근 북한의 산업생산구조는 1995년의 산업생산구조와 비교하여 거의 개선되지 않고 있다. 북한의 농림어업부문 GDP 비중은 1995년 27.6%에서 2004년 26.7%로 낮아져 10년 전과 거의 유사하다. 농가인구의 변화도 유사한데, 북한의 농가인구는 1995년 이전과 마찬가지로 그 후에도 계속 증가하여 2004년에는 830만 명을 초과하고 있다. 1965~1995년 기간 농가인구의 비중이 40.8%에서 36.5%로 미약하나마 감소하는 추세를 보였으나, 1995~2004년의 농가인구 비중 변화는 36.5%에서 36.8%로 오히려 증가하는 모습을 보이고 있다. 이 수치는 2005년도 남한의 농가인구 비중 7.0%와 비교할 때 큰 차이가 있다. 이는 식량난이 한창이던 1990년대 중반과

마찬가지로 지금도 북한 농업생산구조가 농업노동력에 전적으로 의존하고 있다는 사실을 잘 나타내고 있다. 이는 북한의 농업생산 현장에서 노동력을 대체할 수 있는 농자재 및 농기계동력이 매우 부족하기 때문에 나타나는 현상이다.¹⁸⁾

5) 농촌생활환경의 낙후성

북한은 전반적으로 주택, 도로, 상하수도가 부족하고 교통, 정보, 통신시설이 미흡하며, 의료, 교육, 복지시설이 취약한 생활환경으로 상대적으로 낙후되어 있다. 교통, 통신의 하부구조 취약과 함께 저장시설 및 수송수단의 부족은 물류의 흐름을 방해하고 이는 농산물 생산에도 영향을 미침으로써 농산물의 수확 후 손실을 확대하는 요인이 된다¹⁹⁾. 또한 유통시설의 절대 부족과 불합리한 배치, 이용의 제한, 시설의 낙후, 정보의 격차 등으로 생산손실이 매우 높으며, 지역 간 농산물 수급 불균형이 크고, 이로 인해 지역 간 가격격차가 심하게 나타난다. 이로 인해 지역 간 소득격차와 더불어 농산물 가격격차가 크게 나타남으로써 농촌지역의 취약계층의 삶의 질이 급격히 떨어지고 이는 사회 불안을 증폭시키는 요

17) 권태진·김영훈, 북한의 농업인력 개발을 위한 국제협력 방안, 연구보고 R447, 한국농촌경제연구원, 2002, p.39

18) 김영훈, 남북농업교류협력 10년, 현황과 방향, 남북농업교류협력 10년 : 성과와 과제 심포지엄, 한국농촌경제연구원, 2007. 8

19) 권태진 외, 북한의 농업부문 개혁·개방 정책과 남북협력 방안, 한국농촌경제연구원, 2004, p.229

소가 되고 있다.

6) 경관 및 환경의 파괴

무분별한 다락밭 개간과 무리한 연료채취로 산림이 황폐화되는 등 농촌경관과 환경이 파괴되고 있다²⁰⁾. 북한은 1970~80년대 새땅찾기 운동의 일환으로 경사도 30°이상의 야산을 다락밭으로 개조하였으나 무리한 다락밭 건설은 농지의 유실, 매몰을 초래하였다. 또한 농촌 야산지역에서 패기밭이라고 불리는 미허가 경작지를 개발하여 식량난을 타개하고자 하였으나 산림파괴로 토사유출을 초래하여 해마다 농지를 침수 내지는 매몰, 유실시키고 있으며, 저수지 바닥에 토사를 퇴적시키는 결과를 낳고 있다²¹⁾. 이와 함께 밀식재배와 곡물연작으로 지력도 약화되고 있다.

인공위성 영상 분석에 의하면, 경사도 8도 이상의 전체 산지 중 17.8%인 163만ha가 비탈밭 등으로 개간되거나 황폐해진 것으로 나타나고 있다. 특히 인구밀도가 높고 농지가 많이 분포한 서부지대의 산림황폐화 정도는 더욱 크게 나타나고 있다. 평안남북도, 황해남북도, 평양, 남포, 개성지역의 산

림 황폐화율은 30%에 근접하고 있다.

3. 남북농업협력의 가능성

앞서 살펴본 바와 같이 현재 북한의 농업은 만성적인 식량부족, 농업생산기반의 약화, 생활환경의 낙후 등의 구조적·총체적 문제들을 안고 있다. 각종 농자재 공급이 부족하고 농업기반이 낙후되어 생산성은 낮으며 자연재해에 취약하다. 잠재생산능력에 크게 못 미치는 농업생산과 이로 인한 식량부족 문제를 아직 해소하지 못하고 있다. 따라서 북한의 농업이 발전 국면으로 전환되기 위해서는 북한의 능동적인 개혁 추진과 더불어 국제사회의 대규모 농업협력이 동시에 계획되고 추진되어야 한다.

농업부문의 남북교류협력은 1990년대 말부터 지금까지 민간위주의 대북 농업협력사업으로 활발히 추진되었으며, 농산물 교역도 꾸준히 증가하였다. 대북 농업지원사업을 지속적으로 추진하고 있는 주요 단체는 현재 19개에 달하고 있으며, 2006년 남북한간의 농수산물 교역량은 3억5천만 달러로 10년 전에 비해 약 12배 가량 신장되었다.

20) UNDP/FAO의 자료에 의하면, 긴급복구가 필요한 산림 파괴 면적은 98,000ha이고, 자연적으로 훼손된 산림면적은 230,000ha이며, 벌채 후 조림되지 않은 상태로 방치된 면적인 110,000ha를 포함하여 당장 복구되어야 할 산림면적은 450,000ha에 이른다고 한다. (김지홍, 북한의 산림자원 현황과 개발 방안, 통일과 농촌사회, 강원대학교 농촌개발연구소, 강원대학교 출판부, 2001, p.261)

21) 권태진, 북한의 식량사정과 농업발전 전략, 제9회 북한농업생산기반 세미나, 농업기반공사, 2003, pp.61~62

정부가 매년 식량과 비료를 지원하여 북한의 식량난 완화와 농업생산 증대에 기여하고 있다. 2005년에는 ‘남북농업협력위원회’를 통해 당국 간 농업협력사업 추진을 합의한 바 있다. 비록 이 합의사항들이 지금까지 이행되고 있지 않지만, 북한 농업문제의 해소와 남북농업부문의 상생을 위해 농업교류협력이 중요하다는 남북한 농업당국이 공통 인식을 가졌다는 것은 커다란 의미가 있다. 남북 간 농업교류협력이 언제나 순탄했던 것은 아니지만, 그동안 시행착오를 겪으며 발전하였고, 그 성과를 축적해왔다고 말할 수 있다.

하지만 실질적으로 남북당국 간의 농업교류협력은 활성화 되어 있지 않다. 남북한은 2005년 8월 개성에서 남북농업협력위원회 제1차 회의를 개최하여 당국 간 농업협력사업 추진을 의제로 합의한 바 있으나 당국 간의 합의에도 불구하고 지금까지 합의내용²²⁾은 이행되지 않고 있다. 또 어렵게 구성된 농업협력위원회 체제도 정체 상태에 머

물고 있다. 이는 물론 일차적으로 북한의 소극적 태도에 기인하고 있으나 남한 내부의 이해 부족과 혼선에도 그 요인이 있다.

비록 2005년에 시도된 당국 간 농업협력체제가 가동되고 있지 않지만 이 체제는 앞으로 시도해볼 만한 중요한 가치를 가지고 있다. 따라서 장애요소를 찾아내 남북농업협력의 활로를 모색할 필요가 있다. 이와 함께 2차 남북정상회담을 계기로 남북경협 의 새로운 기회가 마련되고 있다. 이번 회담에 임하는 북한의 자세는 전면적인 남북합작을 통해 체제생존과 정권안정을 도모하려는 전략적 접근의 성격을 띠고 있는 것으로 파악된다. 이는 단순 농업기자재 지원에 국한되었던 남북경협이 한 단계 진전될 수 있는 계기가 될 수 있음을 시사한다. 따라서 남북 간 교류협력을 활성화시키기 위하여 2차 정상회담이 농업부문의 남북경협에 있어서 어떠한 역할을 할 것이고, 이에 대비한 농업부문의 과제에 대한 논의가 필요하다.

22) 합의된 사항은 협동농장 협력, 농업과학기술·인력 교류, 종자부문, 산림자원 보호, 축산·과수·채소·잡곡·특용작물 분야 등의 협력사업 추진이다. 협동농장 협력사업은 북한의 몇 개 협동농장을 선정하여 기반조성과 운영을 지원한다는 것이다. 이는 단기적으로 농장단위의 농업생산 증대를 중장기적으로는 북한농촌의 소득증대 가능성을 높이는 데 초점을 맞추고 있다. 농업과학기술 교류는 남북의 농업기술을 접목하여 보완·발전시키고, 연구 및 생산현장에서 인적교류를 확대하려는 협력사업이다. 한편 우량종자 생산·가공·처리 분야의 협력은 ‘종자혁명’이라고까지 명명된 북한 농업의 종자부족 문제 해결 노력에 대한 지원으로 구성되어 있다. 산림부문 협력사업은 양묘장 조성을 지원하고 산림공동방제사업을 시범적으로 추진한다는 것이다. 축산·과수·채소·잡곡·특용작물 분야 협력은 다양한 농업부문에서 상호 보완적인 협력사업을 발굴하는 데 노력한다는 의미로 해석할 수 있다.

Ⅲ. 농업부문 남북경협의 환경변화와 추진현황

1. 농업부문 남북경협 환경변화

남북교류협력은 1차 정상회담 이후 제도 정비와 함께 양적으로 큰 진전을 보이고 있다. 남북교류협력에 관한 법률('05.5.31), 남북관계발전에 관한 법률('05.12) 등의 제정을 통해 남북교류협력의 제도적 기반이 마련되었다. 이미 남한은 북한의 제2위의 교역상대국이자 제1위의 수출시장, 그리고 제1위의 투자국, 그리고 인도적 지원에 있어서도 제1위의 지원국의 위치를 차지하고 있다. 남북한 교역량은 1996년 25,200만 달러에서 2000년 42,500만 달러, 2006년 134,900만 달러로 급증하였다. 이에 따라 농림산물 교역량도 1997년에 1,557만 달

러에서 2006년에 6,356만 달러로 증가하였다(<표 Ⅲ-2> 참조). 또한 남북교류협력 관계에서 여전히 정치·외교적 변수의 영향이 지속되고 있으나, 점차 경제적 측면의 실용성이 확대되고 있다. 금강산 관광이 일상화되고 남한의 관계자가 개성공단에 상시 출근하는 현상 등이 이를 대변한다.

이와 함께 남북교류협력에 대한 인식 전환을 들 수 있다. 초기단계 인도적 차원의 일방적 지원에 그치지 말고, 남북한 양자 모두에 이익이 되는 방향으로 추진되어야 한다는 견해가 각 분야에서 제기되고 있다. 대북 지원은 긴급구호에서 개발지원으로 성격이 변하고 있으며, 농업부문에서도 남한 기업들이 북한지역 투자에 관심을 갖고 시범사업을 추진하고 있다. 따라서 2차 남북정상회담을 계기로 그동안 추진되어 온 농업부문에서의 협력사업에 대한 평가를 기

<표 Ⅲ-1>

1995년 이후 식량지원 규모 현황

구 분	1995	2000	2002	2003	2004	2005	2006	계
지원실적	국내산 쌀 15만 톤	식량 50만 톤 -외국산 쌀 30만 톤 -외국산 옥수수 20만 톤	국내산 쌀 40만 톤	국내산 쌀 40만 톤	국내산 쌀 10만 톤 외국산 쌀 30만 톤	국내산 쌀 40만 톤 외국산 쌀 10만 톤	국내산 쌀 10만 톤 (수해복구)	쌀(국내외) 225만 톤 중국산 옥수수 20만 톤
금액(억원)	1,854	1,057	1,510	1,510	1,359	1,787	400	9,477
지원형태	무상	차관방식	차관방식	차관방식	차관방식	차관방식	무상	

주 1) 무상은 쌀 25만 톤이며, 차관은 쌀 200만 톤, 옥수수 20만 톤임

2) 민간차원의 소규모 식량지원 제외

자료: 김운근, 북핵 실험후 북한 농업·농촌의 미래와 통일, 제3차 통일포럼 : 남북한 농업교류협력의 전망과 통일, 2006. 11, p.5

초로 새로운 남북농업 협력방향을 모색할 필요가 있다.

2. 농업부문 남북경협을 추진 현황

지금까지 대북 식량지원은 1995년부터 1997년까지 지원액(민간포함)이 2,314억 원으로 1995년의 쌀 15만 톤과 옥수수 5만 톤, 혼합곡물을 포함 총 213,764톤의 식량을 직접 또는 간접 지원하였다. 1995년부터 시작하여 2006년까지 정부(민간의 식량 지원 제외)의 식량지원은 국내 및 국외를 포함 총 245만 톤이며, 금액으로는 약 10억

달러 상당이다.

2006년도 농림수산물의 교역규모는 3억5천만 달러로 남북한 총 교역규모인 13억5천 달러의 26%수준이다. 1997년 이후 반입과 반출규모는 쌀을 제외하면 완만히 증가하다가 2002년 일시적으로 감소한 이후 다시 증가하였다. 반입 주요품목으로는 한약재, 녹두, 대두, 고사리, 호도, 버섯 등 국내 생산 부족품과 소비자가 선호하는 품목으로 민간이 상업목적으로 반입하였다. 반출 주요 품목으로는 쌀, 밀가루, 감귤, 사료, 대두 등이 있다.

농업분야의 남북 간 경협사업은 대북 농

<표 III-2>

농업분야 남북교역의 추이

구 분	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06
농림산물교역총액 (쌀 포함시) ¹⁾	15,574	30,500 (30,663)	37,013 (37,019)	55,180 (55,280)	73,846 (74,012)	46,079 (138,633)	56,369 (159,803)	62,174 (98,455)	63,104 (173,844)	63,555 (251,191)
- 반 입	7,803	11,421	19,541	30,367	44,495	29,372	37,836	33,652	30,438	38,293
· 농산물	5,151	7,895	15,057	23,352	38,780	28,882	36,119	32,966	29,342	37,671
· 축산물 ²⁾	-	-	-	-	-	396	1,473	442	630	184
· 임산물	2,679	3,526	4,484	7,015	5,715	94	244	244	466	483
- 반 출	7,744	19,079 (19,242)	17,472 (17,478)	24,813 (24,913)	29,351 (29,517)	16,707 (109,261)	18,533 (121,967)	28,522 (64,803)	32,666 (143,406)	25,262 (212,898)
· 농산물 (쌀 포함시)	7,241	18,569 (18,732)	15,676 (15,682)	23,809 (23,909)	28,927 (29,093)	10,525 (103,079)	8,903 (112,337)	24,053 (60,334)	28,076 (138,816)	19,066 (206,702)
· 축산물 ¹⁾	-	-	-	-	-	5,079	7,425	2,411	1,970	1,745
· 임산물	503	510	1,796	1,004	424	1,103	2,205	2,058	2,620	4,451
비 료 지 원	-	-	28,250	78,630	49,210	65,770	66,980	88,510	120,640	83,952

주 1) 쌀은 정부차원의 대북 쌀 차관형식으로 지원하였음

2) '01년 이전 축산물은 농산물에 포함

자료: 김경규, 남북 농업교류협력 10년 : 성과와 과제 심포지엄, 남북 농업교류협력 추진환경 변화와 정책 과제, p.94, 2007. 8

림업 투자사업이나 계약재배 협력사업으로 구성된다. 지금까지 남북협력사업자 승인을 받은 기업(단체) 중 농업분야 경협사업을 추진한 기업은 6개(현대아산 포함)이며, 승인된 협력사업은 9건이다. 이 중 본격적으로 추진하여 협력사업을 정상궤도에 올려놓고 있는 사례는 아직 없는 실정이다.

농업분야의 경협사업 중 「국제옥수수재단」의 협력사업이 오랜 기간 추진되고는 있으나, 이는 경협사업에 해당되지 않고 민간단체의 농업지원 및 기술협력사업에 해당한다고 할 수 있다. 「두레마을」과 「백산실업」의 협력사업은 계약 이전의 협의단계에서 중단된 상태이며, 「안동대마방직」의 경우 협력사업 추진단계에서 어려움에 봉착해 있는 상태이다. 「제일유통」이 추진하고 있는 여러 협력사업은 현재 북한과 협의단계에 있거나 준비단계에 있다. 「현대아산」과 「고성온실농장」 간의 협력사업의 경우 2000년부터 협력농장에서 생산된 과채류를 금강산 관광지구의 온정각에 납품하여 상업적 차원에서 농업협력사업을 진행시키고 있다. 그러나 2002년부터 과채류 납품이 대폭 축소된 채 지금까지 명목적인 협력사업만 유지되고 있다.

농업부문 대북 경협사업을 추진하는 데 중요한 요건은 제도적·물리적 인프라 구축이다. 제도적 인프라의 경우 투자보장, 이 중과세방지, 상사분쟁조정 등에서 합의서가

만들어진 상태이므로 이미 구축되기 시작했다고 볼 수 있다. 그러나 아직 통행, 통신, 수송 등 교역의 하부구조가 확충되지 못한 상태이고, 투자사업 및 교역 활성화와 관련된 안전한 결제방식, 원산지 증명체계 등이 여전히 미흡한 실정이다.

3. 농업부문 남북경협의 평가

위에서 살펴본 남북한 간 농림수산물 교역 내용을 보면, 남북한 간 교역이 아직 정상적으로 발전하고 있다고 평가할 수는 없다. 북한산 농림수산물 반입은 대부분 거래성 교역으로 구성되어 있는 반면, 남한산 농림수산물의 반출은 대부분 비거래성 교역으로 이루어져 있어 불균형한 상태이기 때문이다. 남북한 관계 변화에 따라 달라지겠지만 큰 변화가 없는 한 북한산 반입규모는 계속 증대될 것으로 전망된다. 그러나 단기간에 수입 농산물을 대체할 수 있을 만큼 성장하기는 어렵다. 우선 북한은 농업부문의 가용자원을 식량생산부문에 우선 투입하고 있어 수출 농산물 생산여력이 부족하고, 북한산 농산물의 상품성이 낮아 경쟁력도 없기 때문이다. 또한 남북한 양측의 소극적 입장이 반출입 관련 제도에 남아 있기 때문에 급격한 반입증가는 이루어지기 어렵다.

이와 더불어 2005년 남북한은 농림당국자간 남북농업협력위원회를 개최하여 다양

한 분야의 협력사업을 추진키로 합의하였으나 북한의 소극적인 태도로 당국 간 협력사업은 이루어지지 못하고 있다. 이와는 달리 민간단체의 대북 지원사업은 영역이 다양화되고, 규모도 지속적으로 확대되어 왔다. 종자지원, 축산개발, 농기계수리공장 건설 등 다양한 분야에서 사업이 추진되어 인적교류의 접촉면이 넓고 농업기술 전파효과가 높았다. 현재 북한과의 농업협력 사업에 참여하고 있는 민간 대북 지원단체와 지방자치단체는 약 20곳에 이른다. 이들은 주로 북한 각 지역 농장과 결연을 맺고 모종, 농기자재, 영농기법 등을 지원하고 있다. 대표적인 사례로 통일농수산사업단은 북한 금강산지역 강원도 고성군 삼일포 협동농장에서 지난 2004년 60ha 규모의 협력시범사업을 시작한 뒤 금천리 협동농장을 포함해 인근 11개 협동농장으로 사업대상을 늘려왔다²³⁾.

하지만 민간단체가 남북협력기금을 지원받아 당국 간 합의된 사업과 유사형태의 협력사업을 추진함으로써 북한에 대한 전문지

식은 상당히 축적되어 있으나 농업기술 및 농업관리기술측면의 전문성이 부족하며, 재정측면에서 한계가 노출되고 있다.

남북한 경험사업은 북한에의 농림업 투자사업이나 계약재배 협력사업으로 구성되어 있다. 농업분야에서 남북협력사업은 경제성 부족, 반입·반출 제한 등으로 기업의 참여 동기가 적어 사업을 본격적으로 추진하여 정상궤도에 올려놓고 있는 사례는 아직 없는 실정이다. 일부 기업이 축산·농기계 등에서 투자사업을 시도하고 있으나 북한의 기간산업 부족, 농업기반시설 미비, 북한시장 불투명, 남한으로의 반입제한 등으로 제약되어 있다. 또한 공기업(농수산물유통공사)이 주요 품목의 계약재배를 시도하고 있으나 품질 균일화, 저장시설의 부족 등으로 어려움을 겪고 있다.

이처럼 남북 간 농업협력사업이 제대로 추진되지 못하고 있는 이유는 무엇인가? 우선, 사업추진 목적의 다중성을 들 수 있다²⁴⁾. 둘째로 일관성이 결여된 대북 지원형태이다²⁵⁾.

23) 대상 농지면적도 2005년 약 700ha에서 지난해에는 1천110ha로 넓어졌다. 한해 70여 차례, 500여 명이 방북해 두벌농사, 벼 우량농자 시험재배, 기계화 재배, 친환경 벼농사, 양돈기술 연수 등의 분야에서 지원·교류하면서 북한지역 영농기반 마련과 수익사업 개발을 돕고 있다. 그 결과 쌀 생산이 예년보다 30%이상 늘었고, 1ha당 2.5~3.0t 수준이던 생산성도 사업 이후 3.5~4.0톤으로 증가했다. 비료 부족 등으로 어려웠던 두벌 농사도 2004년 3ha의 20배가 넘는 70ha에서 지난해 성공적으로 진행됐다. (연합뉴스, 2007.8.13)

24) 하나의 사업에 경제적인 목적, 북한농업지원, 농업교류, 통일농업에 대한 준비 등 다양한 의도가 개입됨으로써 사업추진력을 약화시키는 원인이 되었다.

25) 북한에 대한 지원형태가 계획에 의한 것이 아니라 정치적인 논리에 의해서 많은 부분들이 이루어져 왔고, 일시적인 지원형태가 많아 지속적으로 북한과 연계할 수 있는 장치들이 미비하였다. 따라서 북한 농업지원이 1차적인 지원에서 끝나버리는 경우가 많으며, 농업지원을 통해 농업협력으로 연계되어야 하는데 그렇지 못한 경우가 대부분이었다.

셋째로 대부분의 농업협력사업이 직접적인 농업생산을 목적으로 하고 있어 북한 협동농장체제와의 조화문제가 발생한다는 것이다²⁶⁾. 넷째로 제3국을 통한 간접교역 위주의 교역방식과 외국 농산물의 북한산 위장 반입 등을 문제로 들 수 있다. 끝으로 단일화된 접촉창구가 없는 것도 문제점으로 지적되는데, 남북한 모두 농업협력에 대한 구체적인 제도가 정비되어 있지 못한 상태여서 민간차원의 농업협력에 한계가 드러나고 있다. 또한 그간의 남북농업협력은 사업목표의 다중성, 제도의 부재, 사업일관성의 문제, 추진 주체의 능력을 넘어서는 계약으로 인해 뚜렷한 성과를 거두지 못하고 있어 남북 간 신뢰형성에도 난관이 되고 있다.

따라서 2차 남북정상회담을 계기로 그동안 남북경협에서 야기되었던 문제들을 중점적으로 고려하여 남북경협의 새로운 기틀을 마련할 필요가 있다. 새로운 기틀이란 변화된 환경에 맞추어 이제는 남한이 남북경협을 주도적으로 이끌어 나가야 함을 의미한다. 또한 남북경협이 북한경제에서 차지하는 비중을 고려할 때, 이제는 그럴 수 있고 그래야만 하는 상황이 된 것이다. 이는 남

북경협의 상생이란 말로 대신할 수 있다. 그런데 남북경협의 상생모델을 일률적·구체적으로 제시하기란 쉽지 않다. 왜냐하면 정부차원의 사업과 민간차원의 사업은 그 목적과 성격이 다르기 때문이다. 또한 정부차원의 남북경협이라고 하더라도 정책이 추구하는 목표에 따라 다양한 형태의 모델이 있을 수 있기 때문이다. 따라서 이하에서는 농업부문에서의 남북경협 상생을 위한 기본 방향과 더불어 농업부문의 과제에 대해 논의하고자 한다.

4. 당국간 회담(남북농업협력위원회)의 평가

남북농업협력위원회 회담은 2005년 8월 제1회가 개최되어 ‘북한 농업생산성 향상을 위한 구조적 개선’을 목표로 하는 구체적인 실천사항에 합의한 성공적인 회담이었다. 그러나 합의사항들은 북한의 체제적 부담으로 말미암아 제대로 시행되지 못하고 있다.²⁷⁾

2005년 북측은 신년사설에서 농업을 ‘주공전선’으로 강조하면서 생산성 증대에 역점을 표명하였고, 남한에서도 대북 식량,

26) 북한은 농업협력사업을 지원성 사업으로 인식하여 하나의 독립된 경제행위로 보는 인식이 정립되어 있지 않아서 사업당사자의 자유왕래, 기술지도, 북한 당국의 제도적인 지원 등이 정비되어 있지 않다.

27) 남북농업협력위원회는 북측에 필요하면서도 적실성 있는 정책을 추진하지 못함으로 실패를 경험한 것으로 평가되고 있지만 그럼에도 불구하고 남북농업협력위원회 체제구성은 여러 측면에서 중요한 의미가 있다. 농업협력위원회 체제가 지닌 중요한 의미는 남북한 양측의 책임 있는 당국 간에 농업협력 채널을 만들었다는 점과 남북농업협력의 확대 가능성이다. 그리고 이 체제가 남북 농업협력 방식의 전환을 내포하고 있었다는 점이다. 북한의 농업기반 조성과 농업구조 개선에 비중을 두어 궁극적으로 북한 농업의 자활능력을 제고한다

비료지원 대신 농업협력을 통한 북한 농업의 구조적 개선의 필요성이 강조되었다. 이러한 상황에서 2005년 5월 제15차 남북장관급회담에서 북한이 농업위 구성을 제의해왔고 이에 남북이 합의하였다. 2005년 8월 11일 농업위구성과 운영에 대한 합의서가 타결되었고, 18일에는 제1차 회의가 개성에서 개최되었다. 남한에서는 농업협력에 있어서 상징성, 파급성이 높은 분야를 시범사업으로 제시하였고, 이에 대한 합의도 도출하였다. 더불어 남북공동영농단지 조성이나 농업전문인력과 기술인력 방문 등을 제의하기도 하였다. 북측은 우량종자의 생산, 가공, 보관시설의 현대화, 육묘 공업화 지원을 요구하였다. 이에 남북한은 북한의 농업생산성 향상을 위한 ‘구조개선’의 원칙하에 몇 가지 합의를 도출하였다.

그러나 이러한 합의에도 불구하고 합의내용은 이행되지 못하고 유명무실화될 위기에 처해있다. 이러한 문제발생의 주원인은 합의이행에 대한 북측의 미온적 태도에 기인한다²⁸⁾. 남한 측의 농업협력에 대한 과도한 기대도 합의내용 불이행 사태의 한 요인이

되었다. 북한 측의 현실은 충분히 고려하지 않은 채 농업구조개선이라는 방안을 우선 추진함으로써 회담 진행과정과 합의내용은 만족스러웠으나, 실제적으로 아무런 진전이 없는 결과를 초래하였다. 이에 더하여 회담 체계상 경추위와 별도로 구성되어 차관급으로 진행된 위원회가 오히려 부담으로 작용하였으며, 회담의 모멘텀 유지가 쉽지 않았다. 이로 인해 남북농업협력은 합의 후 이행이 부진한 사업이 되었고, 남북한 당국간의 신뢰마저 약화되었다. 게다가 다른 농업분야의 협력사업도 진전되지 않고 있어 궁극적으로는 북한 농업구조개선이라는 정책 목표까지 무산될 위기에 있다.

따라서 앞으로 남북농업협력사업을 추진할 때에는 북측에 실현가능한 합의 이행방안을 먼저 제시하는 것이 필요하다. 남북농업협력위원회의 경우, 배합사료 지원, 육묘 시설건설 지원 등은 북한으로서는 체제위협의 우려 없이 수용 가능한 사안이 될 것이다. 또한 합의사항에 있어서 남북한 모두 책임감을 가지고 추진해야 하며, 북한이 호응하는 사안부터 우선 선별하여 합의사항

는 것이 새로운 협력체제의 목표였다. 다음으로는 협력의 단계적 접근방식 채택을 들 수 있다. 남북농업협력위원회 회의에서 합의된 협력사업들은 시범사업의 성격을 많이 가지고 있기 때문에 농업협력사업의 단계적·전략적 추진을 가능하게 할 수 있었다. 마지막으로 북한 농업의 복구개발에 대한 긍정적 의미이다. 남북농업협력위원회가 추진하려는 시범적 농업협력사업이 성과를 거둔다면 북한 농업의 개발 방향과 방안을 남북한이 함께 찾을 수 있음을 의미한다. (김영훈, 남북농업교류협력 10년, 현황과 방향, 남북농업교류협력 10년 : 성과와 과제 심포지엄, 한국농촌경제연구원, 2007. 8, p.52)

28) 북한으로서는 시범협동농장의 운영으로 남한의 기술자와 전문가들의 방문을 허용하는 것 등이 사회주의 농업에 근본적 위협이 될 수 있기 때문이다.

이행을 촉구할 필요가 있다. 이와 함께 당국간 합의라 하더라도 민간단체를 활용하여 북한의 협조를 유도하는 것도 한 방법이 될 수 있다. 그리고 무엇보다도 향후 회담 또는 협의체 구성이나 대북 협상의제 개발시 북한의 이해 가능성을 정밀 분석해야 한다.

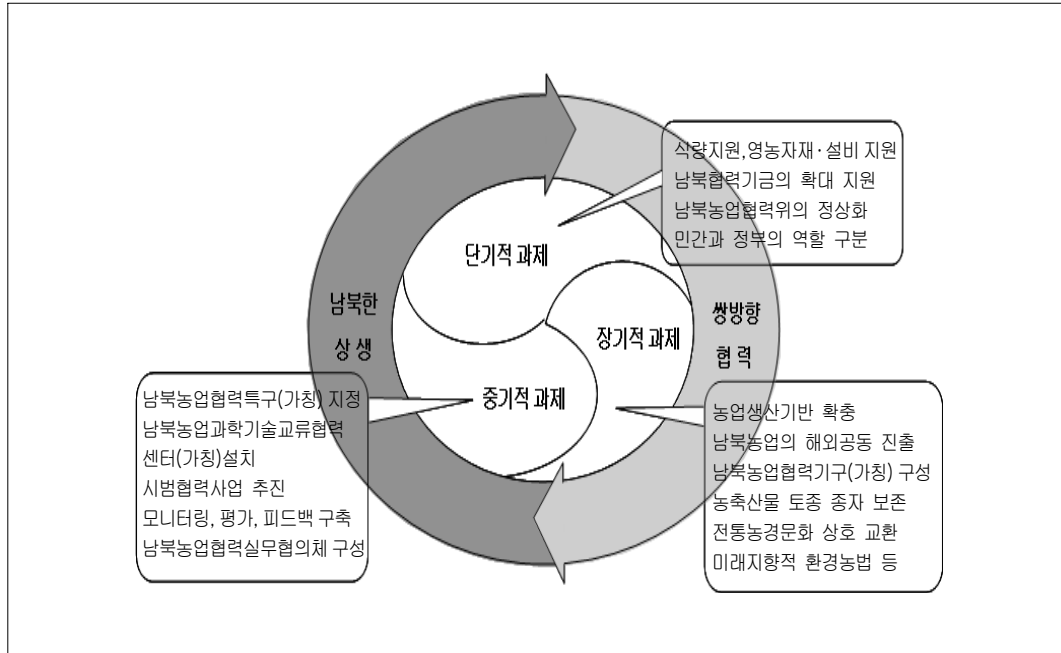
IV. 남북정상회담과 농업부문의 과제

최근 북한을 둘러싼 한반도 정세가 호전되고 있다. 6자회담에서는 북핵문제 해결에 관해 '2·13합의'가 있었고, 이 합의 이행에

걸림돌이 되었던 BDA북한 계좌 문제가 해결되자 6자회담과 북미접촉이 즉시 재개되었다. 동시에 쌀과 중유가 지원되고 이에 호응하여 북한은 영변의 핵시설을 폐쇄하였다. 북한의 핵 불능화를 행한 향후 일정한 발작 전진할 수 있을 것으로 보인다. 이러한 변화 속에서 남북정상회담의 대표단의 일원으로 농림부 장관이 처음으로 대표단에 포함되었다. 이는 북한 농업분야의 심각한 문제에 대한 공동인식과 이를 해결하자는 의미로도 해석할 수 있다. 다만, 2박 3일간의 짧은 여정 속에서 남북 농업문제의 전반적인 상황을 점검하고 공동대응 전략을 제

<그림 IV-1>

농업부문 남북경협의 과제



시한다는 것은 너무 큰 기대일지 모른다.

지난 2005년 8월의 남북농업협력위원회의 경험에서도 볼 수 있듯이, 남한 위주의 접근방식을 강조하여 북한이 명목상으로 합의했어도, 사업을 추진하지 못하는 결과가 다시 되풀이되어서는 안된다. 즉, 북한이 필요로 하는 것을 우선적으로 농업분야에서 규명하고, 이에 대한 실질적인 접근이 요구된다.

남북한의 교류협력을 정부차원에서 다시금 정례화하고 기본 틀을 다듬어 지난 2005년 8월의 합의내용을 진행할 필요가 있다. 일본과 북한이 이미 농업 등 여러 분야에서 대규모 협력사업을 추진하는 것으로 알려지고 있지만, 이번 정상회담에서도 북한은 여전히 시범사업 등 소프트웨어분야보다는 대규모 투자 등의 하드웨어를 요구할 가능성이 높다. 앞서서도 지적한 바와 같이, 이번 회담에서 북한의 농업생산기반을 복구하고, 확충하는 문제를 의제로 협의할 수 있다. 이 경우 일부 분석에 의하면 총 사업비가 약 50조원이 소요될 것으로 전망된다.

남북한 간의 의견을 종합하여 북한 농촌에 대한 농업농촌개발 5개년 계획을 공동으로 수립하는 방안도 검토할 필요가 있다. 이 과정에서 남북협력은 ODA정신을 준수

해야 한다. 이와 함께 향후 남북관계에 있어서 남한의 개발경험 등 비교우위를 살릴 필요가 있다²⁹⁾. 이러한 맥락에서 농업부문의 과제를 단계별로 요약하면 다음과 같다.

1. 단기적 농업협력 과제

북한의 식량난 해소를 위해서는 상당기간 외부로부터의 식량지원이 유지되어야 하며, 동시에 영농자재 및 설비 지원이 우선적으로 이루어져야 한다³⁰⁾. 하지만 향후 남북농업협력은 기존의 지원사업을 유지하되 단순한 구호성 차원을 넘어 기술과 기반시설을 지원해 남북한 양측이 경제적인 실익을 얻도록 해야 한다. 이를 위해 남북협력기금을 농업부분에 확대 지원하고, 남북농업협력위원회의 위원장을 장관급으로 격상시킬 필요가 있다. 지금까지 민간차원에서의 남북농업교류는 활성화되었지만, 남북한 당국 간 교류는 미미하고 신뢰도 낮은 편이다. 따라서 민간차원의 교류는 한계가 있기 때문에 2차 남북정상회담에서 농업협력 문제를 주요 의제로 채택하고 정부가 농업협력 및 지원사업에 적극 나설 필요가 있다.

남북농업협력사업의 추진과정에서 민간과 정부의 역할 구분도 중요하다. 현재 추

29) 하지만 북한농업의 개혁과 북한농업 인프라에 대한 대규모 지원을 공동으로 동시에 이행하는 것은 어려움이 따를 것으로 예상된다.

30) 북한이 자체적으로 영농자재 및 영농설비를 정상적으로 공급하기 위해서는 외부자본의 대규모 유치가 불가피하기 때문에 단기적으로 북한의 식량생산력 유지차원에서 영농자재의 지원이 필요하다.

진되고 있는 민간지원단체의 농업협력사업은 나름대로의 장점을 고려하여 그대로 추진하되 평가체제를 구축하여 정책적으로 지원할 필요가 있다. 농업기반 조성분야는 비교적 규모가 크고 체계적인 접근을 요하므로 공공부문이 주도해야 한다. 민간기업이 주도해야 할 경험사업에서 정부의 역할은 투자자금 조달을 지원하는 한편 남북경협과 관련된 남북 간, 남한 내 제도화 수준을 높이는 것이다.

2. 중기적 농업협력 과제

중기적 농업협력은 농자재 및 종자지원 등 농업개발에 대한 지원으로 남북한 간 협력을 확대·증진시키는 시기로 농업기술 협력, 농지조성 협력, 수해복구 협력 등의 모색과 아울러 계약재배 및 위탁재배를 추진하는 단계로 국제기구를 활용한 북한과의 협력을 더욱 강화시키는 것을 목적으로 한다.

이를 위해 우선, 2차 남북정상회담에서 농수산 분야를 남북 경제공동체 건설의 중요 의제로 채택하고 ‘남북농업협력 특구’를 지정, 공동 개발하는 방안을 강구해 볼 수 있다. 북한과 대규모 종합농업개발협력을 통해 북한의 만성적인 식량문제와 남측의 농업문제를 동시에 해결하고, 남북농업의 새로운 활로를 찾아야 한다.

둘째, 남한의 자본과 기술, 북한의 토지

와 노동력을 이용하여 남북농업의 공동 발전을 위해 북한에 남북농업과학기술교류협력센터(가칭)를 설치하고, 남한의 쌀과 북한의 임산물·옥수수·콩·감자 등을 주고받기 위해 남북한 공동농업정책을 수립할 필요가 있다. 이러한 경우, 북한의 식량 생산능력을 대폭 향상시킬 수 있고, 남한의 농기계·비료·농약·축산 등 농업관련 산업의 활로와 경쟁력도 높일 수 있을 것이다.

셋째, 농업개발지원은 경제개발에 필요한 자본이 절대적으로 부족하고 추가 노동력 확보가 매우 제한적인 조건하에서 식량생산을 증대시킬 수 있는 현실적인 방법으로 이를 농업투자협력사업으로 발전시켜야 한다. 가령, 시범협력사업은 북한의 경제특구와 인접한 농촌지역 몇 곳에 남북한이 함께 시범영농단지를 조성하고 여기에서 기반조성사업, 투자사업, 교류사업 등을 종합적으로 추진하는 방식이다. 이 협력사업 추진과정에서 양측은 많은 시행착오를 겪겠지만 그 경험을 토대로 농업부문의 지속가능한 협력 모델을 만들어 낼 수 있을 것이다.

넷째, 남북한 간의 농업기술교류가 적극적으로 이루어져야 한다. 남북분단 이후 50년 동안 남북한은 각각 나름의 농업기술을 축적해 왔기 때문에 각각 축적된 농법 및 가공기술³¹⁾의 교류를 통하여 이러한 새로운 기술들이 각각의 지역에서 어떻게 적응하는지 시험과 연구를 공동으로 수행할 필요가

있다.

다섯째, 남북농업협력사업의 추진과정에 반드시 포함되어야 할 것은 모니터링, 평가, 피드백 체계이다. 이 부분은 현행 남북교류협력사업 추진과정에서 가장 취약한 부분이다. 우선 교류협력사업을 공식적으로 평가하는 모니터링 시스템을 구축하여 지속적으로 관찰·관리하는 동시에 그 결과를 협력사업 추진에 반영하여 사업성과를 극대화할 필요가 있다.

여섯째, 남북농업협력 실무협의체가 구성되어야 한다. 남북 당국간 농업협력이 진척되지 못하는 것은 북한 측이 부담 없고 자신들의 기대수준에도 부합하는 민간부문 교류를 더 선호하기 때문이다. 또한 북한은 당장 규모가 큰 사업을 원하지만 남한은 작은 규모부터 단계적 추진을 생각하는 등 서로 기대 수준에도 차이가 있다. 따라서 무엇보다 농업협력에 관한 실무협의체, 실무기구 구성이 시급하다. 이를 통해 서로 무엇이 필요하고 어떻게 도울 수 있는지 정확히 파악해야 한다. 또한 현재 진행 중인 민간부문 사업에 대해 정부가 간접 지원을 늘리는 것도 남북한 농업협력을 확대하는 실질적 방안이 될 수 있다.

일곱째, 남북농산물 거래방식을 직거래로 전환하되, 직거래는 계약재배와 주문생산이

어야 한다. 북한은 남한에 비해 산간지역이 상대적으로 많기 때문에, 밭작물과 과실류 생산이 남한의 수도작보다 유리하다. 노동집약적 쌀, 녹두, 참깨, 고추 등의 특용작물 또한 남한의 밀, 보리 등의 주곡생산보다 유리하다. 그런데 북한의 특용작물은 남한에서 ‘공급 감소·수요증가’ 현상을 일으키는 작물이다. 따라서 남한에서 필요한 만큼을 북에다 주문생산하여 계약재배한다면 북한지역의 특용작물 생산면적을 확대시켜 북한 농민에게 수익성을 보장시켜 줄 수 있다. 이는 북한 농민에게 생산의욕을 고취시켜줌과 동시에 장기적으로는 남북한 통합 이후의 원활한 식량수급을 대비하는 효과도 가져올 수 있을 것이다.

끝으로, 남북한의 직접거래를 위한 기반시설의 확충과 제공이 있어야 한다. 북한에서 남한으로 반입되는 농산물에는 신선도를 유지해야 하는 채소, 과일 등의 품목이 많다. 이들 생산물은 보관시설 및 특수운송수단이 필요하다. 따라서 북한에다 이러한 농산물을 보관할 저온창고 등 보관시설에 대한 투자방안도 강구되어야 한다. 또 남한에서는 농산물 교류활성화에 대비한 남북도로망의 확충과 정비, 그리고 휴전선 인접지대에 대한 물류센터 등을 설치할 필요가 있다. 이를 위해 북한에서는 남한에서 이러한 시

31) 농산물 산지가공, 전통 식품제조 등을 말한다.

설을 하는데 대한 위험부담을 최소화할 수 있는 제도적 제반 조치를 취해 주어야 한다.

3. 장기적 농업협력 과제

장기적 농업협력은 남북협력단계로 남북한 간 농업협력의 추진으로 제3국으로의 공동 진출, 농업관련 산업에서의 산업협력, 농업기반시설의 확충 및 건설 등을 목적으로 한다. 이를 위해 우선, 상업적 농업협력이 중요한데, 농업부문의 경우 북한의 농업 정책이 식량생산 중대에 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 상태에서 투자의 불확실성 및 위험부담이 너무 크다는 점도 협력사업을 제약하는 조건이었다. 남북 간의 경제협력이 앞으로 공동의 경제적 이익을 창출할 수 있는 사업으로 발전해 나가야 한다는 당위성의 측면에서 볼 때 농업분야에서도 장기적 관점에서 상업적 협력사업을 준비할 필요가 있다.

다음으로 장기적으로는 홍수와 해일 등으로 붕괴된 생산기반 복구를 위한 협력 등 농업기반시설 협력을 구축해야 할 것이다.

이를 위해 남북한이 연해주, 만주 등의 북방농업에 공동 진출하여 농업생산기반을 확충해야 한다. 북방농업의 진출로 발생하는 생산물(식량 및 사료)은 가급적 북한에 전량 지원하여 북한의 식량사정을 도와야 한다. 이를 통해 북한이 남북농업분야 교류·협력에 적극 동참할 수 있는 심리적 배경을 조성해 주어야 한다.

셋째, 남북농업의 해외 공동진출방안이 모색되어야 한다. 이미 북한은 러시아의 벌목 현장이나 건설현장에 인력을 송출하고 있으며, 외화 획득의 전략으로 두바이, 아랍에미레이트, 몽골, 러시아, 체코 등 전세계적으로 해외 파견을 확대되고 있다. 현재 약 3만 명 정도의 북한노동인력이 외국에서 근무하는 것으로 파악되고 있다. 이러한 해외경험 인력은 남북 경제의 통합시 매우 소중한 자산으로 역할을 다할 것으로 판단된다.³²⁾ 남북 경추위에서도 2006년도에 이미 제3국 대상으로 남북 해외합작을 합의한 바 있다. 농업분야에서도 북한의 노동력과 남한의 자본과 기술이 연계된 해외 합영농장 운영을 구체화할 필요가 있다. 러시아의 아무르, 하바로프스크, 연해주 등지나 중국의 동북삼성지역 등에 남한의 자본과 북한의 노동력이 공동 진출하여 농업생산을 하는 합작투자 사업을 추진할 수 있다. 이 방안

32) KBS, 뉴스스페셜, 2007. 9. 9

은 남한의 자본으로 특정지역의 농지를 임차한 뒤 북한의 노동력과 남한의 농업관련 기술을 결합하여 농장을 개발하는 것으로 남북한 모두 경제성 실현이 가능할 것으로 판단되며, 남북한 통합 이후 한반도지역의 해외식량 공급기지로서의 역할도 기대된다.

넷째, 영농자재 현물차관프로그램이 개발되어야 한다. 영농자재 현물차관프로그램은 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 남북농업협력의 효율적인 방안이 될 것이다.

다섯째, 한반도에서 자생하던 재래종들이 외래종의 무분별한 도입으로 거의 멸종상태에 있다. 따라서 한반도에서 재배되었던 각종 농축산물에 대한 종자박물관을 설립할 필요가 있다. 남북한 농축산물의 토종 종자 보존은 미래 식량전쟁에서 중요한 역할을 할 것이다.

여섯째, 남북이 각각 병충해의 공동방제 노력과 미래지향적 환경농법³³⁾을 조속히 개발하여 남북한 통합시 쾌적한 환경 속에서 살아갈 수 있는 삶의 터전을 마련할 수 있도록 노력해야 한다. 자연생태계가 온전히 보전됐을 때 전통적 한반도 공동체의 농경문화 정서가 다시 살아날 수 있으며, 인간다운 삶을 보장받을 수가 있다. 통일농업의 시도는 과감히 화학농법을 배제시킨 환경농법이어야 한다.

끝으로, 남북이 민족동질성 회복을 위하여 추수감사제·단오제·대보름제 같은 전통농경문화 한마당을 상호교환 방문형식으로 실시해야 한다. 그리하여 물질교류 이외의 정신적 측면에서 문화적 동질감을 회복시켜 통일농업의 정신적 토대를 구축해야 할 것이다.

이와 같은 남북한 통합에 대비한 농업협력방안을 구체화하기 위해서는 남북의 각도 농민대표, 농민운동단체 대표, 소비자·생산협동조합 대표, 북의 최고인민회의 대표와 남의 의회대표를 망라한 남북농업협력기

33) 환경보전은 토지 및 수자원 등의 자원 유한성 때문에 농업생산활동에 있어서 대단히 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 평지에서는 생산성 중심의 농업지속을, 중산간 지역에서는 환경보호형 농업을 추진해야 할 것이다. 특히 북한과 같이 삼림과 급경사지가 많고 평탄한 경사지가 적은 조건이 불리한 지역은 국토와 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 추진, 특색있는 농업진흥과 지역활성화를 꾀하기 위한 종합적 토지이용대책이 마련되어야 하며, 환경과 농지보전을 꾀하면서 안정적인 농지이용을 위한 토양침식방지대책 수립이 이루어져야 한다.

구(가칭)를 구성할 필요가 있다. 이를 통해 통일농업, 환경농업을 하기 위한 제반준비를 구축해야 할 것이다.

남북한 농업협력사업을 실천에 옮기는 것은 쉬운 일이 아니다. 규모와 관계없이 여러 하위 프로젝트가 포함된 종합적인 협력사업인 만큼 협의나 사업추진이 단순하지 않기 때문이다. 그런 만큼 높은 수준에서의 합의가 선행되어야 한다. 또한 그 합의는 가급적 명료하고 강한 메시지를 담고 있을 필요가 있다. 이 메시지를 받아 사업을 성사시키고 성공적으로 추진하는 것은 양측 정부의 실무담당자와 협력당사자들의 몫이다.

V. 맺음말

제2차 남북정상회담에서는 남북 경제공동체 형성 및 한반도 평화체제 구축 문제가 집중적으로 논의될 것으로 예상된다. 또한 남북 경제공동체 형성의 한 축으로 남북 간의 농업협력도 다루어질 것으로 보인다. 북한의 식량부족 상황이 오랜 기간 지속되면서 대북 농업교류협력의 필요성은 지속적으로 강조되고 있다. 남북 농업교류협력의 필요성을 구분해 본다면, 우선 협력과 지원을 통해 북한의 농업생산을 향상시킴으로써 식량문제 해결에 일조할 수 있다는 점, 둘째로 농업협력 과정에서 양측의 이해 및 신뢰도를 향상시킬 수 있다는 점, 마지막으로

중장기적으로 남북한 농업의 보완관계를 회복시키고 공동의 농업발전을 꾀할 수 있다는 점 등이 강조되고 있다. 이 과정에서 협력의 단계적 접근방식을 들 수 있다.

식량지원이 북한의 식량위기에 대한 장기적인 해결책은 아니라 할지라도 단기적으로는 실행가능한 해결책이다. 북한의 식량문제에 대한 근본적인 해결책은 농업을 포함한 경제 전반을 회복하는 일이다. 농민에게 경제적 인센티브를 강화함으로써 식량생산성을 증대시키는 것이 근본적인 해결책이다. 그렇지만 모든 것이 부족한 북한의 실정을 감안할 때 경제발전을 위해서는 외부 세계로부터 물자와 자본을 도입해야 한다.

북한의 특구 내외에서 선도적 농업협력사업을 추진하는 것이 현 단계에서 고려해 볼 수 있는 대안이다. 이 형태의 농업협력은 북한 농촌의 특정지역에서 지원, 경합, 교류가 하나의 협력 프로그램 안에서 추진되는 형태라 할 수 있다. 이 농업협력사업이 섬세하게 기획되고 추진될 수 있다면 남북한 모두에게 유용한 결과를 가져다줄 수 있을 것이다. 남북농업협력의 진전을 위해서 다음과 같은 방식에 대체로 공감대가 형성되고 있다. 첫째로 '농업특구'를 지정하여 특구 내에 농업관련 기초·연관산업을 집중 지원·투자하고, 이를 단계적으로 확대하는 것이다. 둘째로 북한의 농업특성을 고려시 상업적 목적의 투자만으로는 협력이 어려우

므로 ‘지원·투자·교류’가 균형 있게 이루어져야 한다. 셋째로 남북농업협력위원회의 실질 가동을 위한 다각적인 방안 모색이 필요하다.

남북 간 농업협력은 일단 새로운 사업을 제안하기보다는 지난 2005년 남북농업협력위원회에서 합의된 뒤 진전이 없는 사항들을 실무차원에서 재추진하는 방향으로 의제를 검토할 필요가 있다. 이와 함께 2차 남북정상회담의 주요 예상의제³⁴⁾ 중의 하나인 “남북공동번영” 내에서 남북 농업협력 방안을 모색할 필요가 있다. 이는 남북교역량 급증에 대비하여 새로운 제도적 틀이 필요하고 이를 국제적으로 인정받을 필요가 있고, 경제협력 수준을 발전시켜 남북이 상생할 수 있는 틀을 만들어 보자는 보다 큰 개념이다. 그리고 이에 따라 남북 경제공동체

에 기여하는 남북농업의 역할과 모습을 구체화시켜야 하며, 이를 기초로 남북농업협력을 추진해야 한다.

이와 동시에 북한이 극심한 빈곤으로부터 탈출하기 위해서는 자력갱생을 주장할 것이 아니라 북한경제의 경쟁력 강화차원에서 농림수산 분야에 외국의 자본을 끌어들이고 투자를 유도해야만 한다. 또한 북한이 농업생산성을 향상시키기 위해서는 농업기반에 대한 투자가 필요하고 이를 위한 자금을 조달하고 외국의 투자를 유치하려면 국제사회와 국제금융기구와의 관계를 정상화시킬 필요가 있다. 북한이 세계화라는 큰 물결에 동참하기 위해서는 경제관리방식을 시장지향적으로 전환하는 등 관련 제도를 즉각 개선하여야 한다. **K**

34) 2차 남북정상회담의 예상의제로는 남북 간 평화 문제, 남북한 공동번영, 인도적 문제의 해결, 남북교류의 확대와 제도화, 남북정상회담의 정례화 등이 거론되고 있다.

<참고문헌>

- 강창용 외, 북한의 농업생산성 향상을 위한 남북농기계지원 및 협력방안에 관한 연구, 농림부연구용역보고서, 한국농촌경제연구원, 2004
- 권태진 외, 북한의 농업부문 개혁·개방 정책과 남북협력 방안, 한국농촌경제연구원, 2004
- 권태진, 북한의 농업개혁과 남북한농업 교류협력과제, 북한의 농업개발과 남북 및 국제협력방안 세미나, 통일농수산사업단, 2005.6.9, p.3
- _____, 북한의 식량사정과 농업발전 전략, 제9회 북한농업생산기반 세미나, 농업기반공사, 2003
- 권태진·김영훈, 북한의 농업인력 개발을 위한 국제협력 방안, 연구보고 R447, 한국농촌경제연구원, 2002
- 김경규, 남북 농업교류협력 10년 : 성과와 과제 심포지엄, 남북 농업교류협력 추진환경 변화와 정책 과제, 2007. 8
- 김경량 외, 북한농업의 개혁, 한올아카데미, 2005. 2
- 김경량, 신유선, 북한농업 개혁과 남북 농업협력 활성화 방안, 북한농업기반 동향, 농업기반공사, 2005
- _____, 남북농업협력의 평가와 추진방향, 북한의 농업개발과 남북 및 국제협력방안 세미나, 통일농수산사업단, 2005. 6
- 김영훈, 남북농업교류협력 10년, 현황과 방향, 남북농업교류협력 10년 : 성과와 과제 심포지엄, 한국농촌경제연구원, 2007
- 김운근, 북핵 실험후 북한 농업·농촌의 미래와 통일, 제3차 통일포럼 : 남북한 농업교류협력의 전망과 통일, p.5, 2006
- 김지홍, 북한의 산림자원 현황과 개발 방안, 통일과 농촌사회, 강원대학교 농촌개발연구소, 강원대학교 출판부, 2001
- 남성욱, 북한 농업생산의 실상과 농업개혁 전망, 북한농업의 실상과 남북간 농업협력방안, 제7차 정책세미나자료집, 북한경제전문가 100인 포럼, 2005
- 농림부, 한반도 농업발전방안과 남북간 협력과제, 북한농업의 실상과 남북간 농업협력방안, 제7차 정책세미나자료집, 북한경제전문가 100인 포럼, 2005
- 서재진, 7.1조치 이후 북한의 체제 변화 : 아래로부터의 시장사회주의화 개혁, 통일연구원, 2004
- 신지호, 7.1조치 이후의 북한경제, 한국개발연구원, KDI 북한경제리뷰, 2003
- 연합뉴스, 2007. 8. 13
- 워싱턴 포스트, New Policy Puts Economy to Test in North Korea, 2003. 2. 26

최진욱, 제2차 남북정상회담과 북미관계 전망, 온라인시리즈, 통일연구원, 2007. 9

한국농촌경제연구원, KREI 북한농업동향, 제5권 제3호, 2003

KBS, 뉴스스페셜, 2007. 9. 9

Markus Brem, Kyung Ryang Kim, Agricultural Transition in Central and Eastern Europe
Lessons for the Korean Peninsula, Kangwon National University Press, 2002