

북한의 농업정책 변화와 남북한 협력 방향

권 태 진*

- I. 들어가며
- II. 주요 농정 동향
- III. 농정 추진과 성과
- IV. 북한의 바람직한 농정 추진 방향과 남북협력

요 약

1990년대 중반 심각한 식량난을 겪었던 북한은 유엔을 중심으로 하는 국제사회의 지원과 내부적인 정책전환 요구에 따라 1998년부터 농업정책의 전환을 모색하였다. 농정 전환의 주된 내용은 주체농법의 수정, 농업생산기반의 정비, 농업관리 방식의 개선 등 세 가지로 요약될 수 있다. 그렇지만 부분적인 농정 전환에 그쳤기 때문에 그 성과는 제한적이었다. 농정 전환을 통해 식량난을 어느 정도 해소하기는 하였지만 외부의 지원이 없었더라면 가능하지 않았을 것이다. 농정 전환의 성과가 크게 나타나지 않게 되자 농민들의 복지는 상대적으로 축소되었으며 결국 개인 영농이 확대되는 결과를 낳았다. 형식상으로는 중앙집권적인 농업관리 방식이 그대로 유지되고 있지만 현재 북한의 농촌사회를 지탱하는 두 축은 시장과 개인영농이라고 할 수 있다. 북한이 농업발전을 도모하기 위해서는 국제사회의 개발지원이 절실하지만 현재의 상황에서는 실현되기 어렵다. 북한은 좀 더 과감한 농정 전환과 함께 국제사회의 개발지원을 이끌어 낼 수 있는 환경을 조성해야 할 것이다.

* 한국농촌경제연구원 선임연구위원

I. 들어가며

이맘때면 올해 북한의 작황을 추정하고 이듬해의 식량수급 사정을 전망하는데 이목이 집중되곤 한다. 내년에는 북한의 식량 사정이 조금이나마 개선될 것인지 아니면 고만고만한 것인지 알고 싶어 하지만 어느 누구도 속 시원하게 만족할만한 대답을 내놓지는 못한다. 이것이 북한의 한계라고 말하는 사람들도 있지만 북한 당국인들 주민들에게 좋은 소식을 전하고 싶지 않겠는가. 이런 상태가 수 십년 지속되다보니 북한 주민들도 이제 정부에 대해 큰 기대를 갖지 않게 된 것 같다. 1990년대 중후반 식량위기를 계기로 북한 주민들은 정부에 희망을 걸기보다는 개인이 자구책을 찾지 않으면 안 된다는 것을 절실하게 깨달았다. 그들은 정부가 국민을 위해 뭔가를 해주기를 기대하기보다는 정부가 개인의 활동 영역을 넓혀주는 것이 그들을 도와주는 것이라고 믿고 있다.

2000년대 초반 하더라도 북한 농정변화의 결과에 대해 많은 사람들이 우려 반 기대 반의 심정으로 지켜보았다. 당시에는 제법 희망을 가져봄직한 상황이 벌어지기도 하였다. 그러한 기대는 곧 바로 실망으로 이어졌고 이런 상황이 지금까지 이어져 오고 있다. 그렇다면 그 동안 추진되었던 농업정책이 실패로 끝났단 말인가? 딱히 실패

라고 말하기는 어렵지만 성공했다고 할 수도 없다. 정책이 추진될 당시에는 제법 성과가 나타날 것처럼 보이다가도 동일한 정책이 반복되거나 추진 동력이 떨어질 때면 과거로 회귀하는 현상을 목격할 수 있다.

이 글에서는 북한이 식량난 이후 농정의 변화를 모색하면서 어떤 정책을 도입하였으며 그 효과는 어떠하였는지 살펴보고자 한다. 이를 바탕으로 향후 북한의 바람직한 농정 방향을 필자의 주관적인 입장에서 제시해 본다. 자료의 제약으로 인하여 정책의 성과를 객관적으로 분석하기는 어렵다. 그러나 가용한 정보를 최대한 활용하여 주관적인 잣대를 적용해서라도 농정의 변화와 성과를 분석함으로써 북한 사회의 변화하는 모습을 조망하는데 일조할 수 있다는 기대로 이 작업을 시도하였다. 제시된 자료의 명확한 출처를 밝히기 어려운 부분도 있고 추정된 숫자의 정확성을 장담하기 힘든 면이 있다는 점도 아울러 밝혀 둔다. 북한의 농정 방향은 북한의 입장에서 선택해야 할 것이나 유사한 기후 풍토에서 농업 성장을 이루었던 한국의 경험에 비추어 북한의 농업정책 개선 방향을 제시코자 한다는 점을 독자들은 이해하기 바란다.

II. 주요 농정 동향

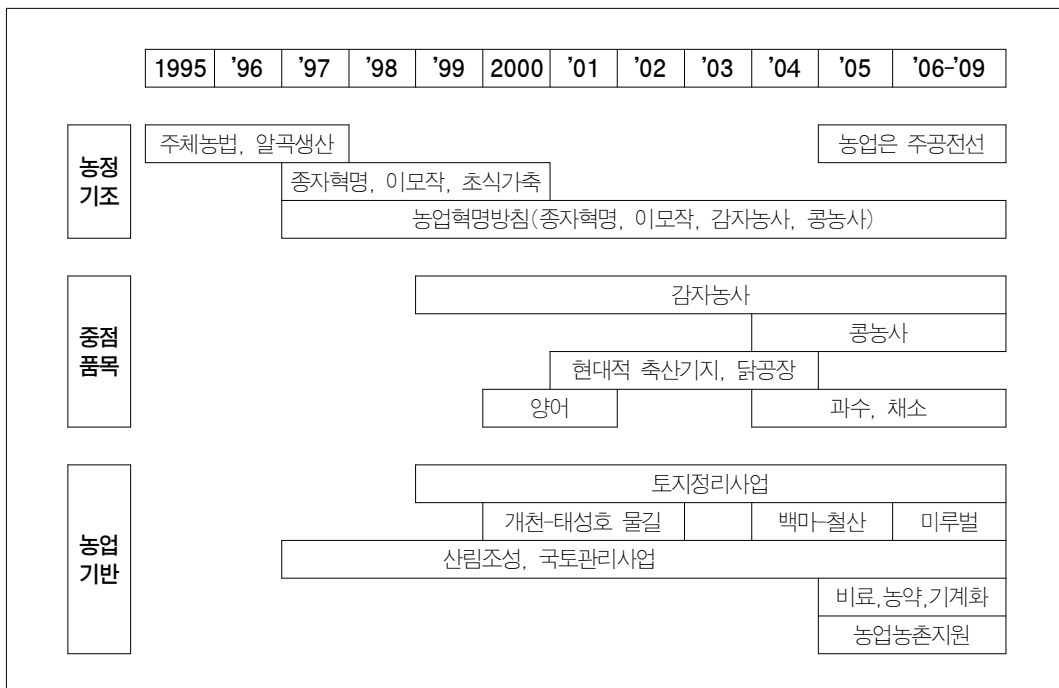
북한은 식량위기를 계기로 농업정책 전환

을 모색하였다. 농정 전환이 가속화된 시점은 1998년 전후라고 할 수 있다. 농정 전환이 가능하였던 것은 김정일이 유훈 통치기간을 마무리하고 자신의 주체적인 농정을 모색하던 차에 국제사회가 물질적 지원을 개시하였기 때문이다. 1990년대 후반 북한이 추진하였던 새로운 정책은 “농업복구 및 환경보호(AREP)계획”과 관련이 있다. AREP 계획은 2002년 완료되었지만 그 당시 추진되었던 북한의 새로운 농정은 지금까지도 그 틀이 유지되고 있으며 이는 김정일 농정으로 대표된다. 1998년을 전후하여 새로이

도입된 정책 중 대표적인 것은 이모작 확대, 감자농자혁명, 종자혁명, 작물다양화, 초식가축사육, 자연흐름식 물길 조성 등이다.

농정의 변화는 크게 세 가지 범주로 나눌 수 있다. 첫째, 주체농법의 전환이다. 김일성이 주창하였던 주체농법은 한 때 상당한 성과를 거두었으나 북한 경제가 쇠퇴해진 상황에서 대규모 아사라는 비극적 상황을 발생시킨 한 원인으로 지적된다. 농지의 외연적 확대를 통해 식량자급을 모색하려던 계획을 수정하여 이모작을 확대하여 농지이용도를 높임으로써 농업 생산을 증대하는

〈그림 1〉 식량난 이후 북한의 농정 동향



자료: 김영훈, 남민지, “남북 농업협력 환경의 변화와 전망,” 『농업전망 2008』, 한국농촌경제연구원, 2008.

계획으로 전환하였다. 이모작 확대에 따라 북한은 새로운 작물을 도입하는 등 작물 다양화를 꾀하였다. 감자를 중요한 식량작물로 채택하고 옥수수 재배면적을 줄이는 대신 감자 재배를 확대하였다. 이모작 면적이 확대되면서 보리나 밀과 같은 겨울 작물 재배를 확대하였다. 또한 곡물사료 부족으로 공장식 축산을 더 이상 유지하기 어렵다는 판단에 따라 북한은 초식가축 사육이라는 부업 축산으로 방향을 선회하였다(그림 1). 주체농법의 전환은 경제적으로 어려운 상황에서 북한이 보유하고 있는 자원을 최대한 활용하여 농업 생산을 증대하려는 의도에서 비롯된 것이다. 이모작 확대를 통해 농업생산이 증대되는 효과를 거두기는 하였지만 농자재 공급이 원활치 못하여 그 효과는 제한적이었다.

둘째, 농업생산기반의 정비이다. 토지정리사업과 대규모 물길공사가 핵심적인 사업이다. 토지정리사업은 소구획 경작지를 대구획으로 정리하여 기계화 작업이 가능하도록 하는 동시에 농지 주변의 토지를 농지로 편입시켜 농지 면적을 확대하려는데 목적을 두었다. 이와 함께 토지의 사유라는 자본주의적 잔재를 청산한다는 정치적인 의도도 내포되어 있다.¹⁾ 1998년부터 추진된 토지정리사업은 2004년까지 강원도, 평안남북

도, 황해남도, 평양, 남포 등지를 대상으로 총 275,900ha의 경지를 정리하였다. 이후에도 북한은 사업지역을 황해북도, 개성, 함경남북도, 양강도 등 북한 전역으로 확대하였다. 대규모 물길공사는 북한의 주된 농업용수 공급체계인 양수장 위주의 용수공급에서 탈피하여 에너지 소비가 적고 안정적으로 공급할 수 있는 자연흐름식 물길을 조성하는 사업이다. 이 사업을 추진하기 위해 북한은 석유수출국기구(OPEC)로부터 대규모의 차관을 조달하였다.

셋째, 7.1경제관리개선조치와 함께 농업관리 방식을 부분적으로 전환하였다. 1990년대 중반에 추진한 바 있는 협동농장의 분조관리제 개편을 재차 추진하고 관리위원장의 자율권과 권한을 강화하였다. 협동농장에 대한 중앙정부의 물적 지원이 축소된 상황에서 불가피하게 취해진 조치이기는 하지만 협동농장은 부분적이거나 영농계획과 생산물의 처분에 대한 권한을 가질 수 있었고 농장 간 경쟁이 촉발되는 계기가 되었다. 이러한 변화는 시장의 확대와 사적 경제활동의 증가라는 외부적 상황 변화와 맞물려 농장원의 소토지 농사 등 불법적인 영농활동이 확산되는 계기를 촉발시켰다. 이는 농가 간 소득 격차를 확대시킴으로써 사회적 갈등을 증폭시키는 결과도 초래하였다.

1) 로동신문, 민주조선(2000. 4. 18)

Ⅲ. 농정 추진과 성과

1. 북한 농업 및 농촌의 최근 변화

농업생산의 중추적인 역할을 하는 협동농장이 ‘자력갱생’ 체제로 운영 방식을 전환하였다. 협동농장에 대한 중앙집권적 관리체계가 느슨해지면서 협동농장이 생산한 농산물의 정부수매, 정부를 통한 농자재의 조달, 은행을 통한 정산, 농장 내 분배체계 등 전통적인 관리방식이 점차 약화되었다. 협동농장은 중앙집권적 수매와 물자 조달 대신 생산물의 ‘직접교환’과 농자재의 직접 조달을 통해 자력갱생 체제로 전환된 것이다.

협동농장은 정상적인 생산과 교환체계가 약화되었을 뿐만 아니라 협동농장 내 집단 재배 농지가 실질적으로 축소되고 불법적인 개별 재배농지가 증가하였다. 작업분조에 소속된 개별 농장원은 분조에 배정된 농지의 일부를 할당받아 자신의 농사에 전념하면서 분조의 공동 작업을 소홀히 하는 현상이 나타났다. 농장원은 자신이 생산한 농산물을 정상적인 조달·분배체계가 아니라 농민시장, 종합시장, 암시장 등을 통해 판매함으로써 개인 소득을 올리는데 더 많은 관심을 두고 있다. 협동농장은 중앙으로부터의 농자재 조달이 어려워지면서 농장 나름대로 물물교환(농장-공장기업소·사업소) 등의 방식으로 농자재를 조달하게 되었다. 농

자재 조달에 필요한 자금을 확보하기 위하여 협동농장은 불법적으로 생산물을 거래하는 행위가 일상화되었다. 일방적 군수납품, 중앙 및 지방조직의 권력행사와 뇌물 등이 성행하는 것도 이러한 상황을 반영하는 것이라고 할 수 있다.

중앙집권적인 수매·조달 기능이 약화됨에 따라 협동농장의 관리 및 생산조직의 역할과 기능이 재편되었다. 군협동농장경영위원회 및 협동농장관리위원회의 고유 기능인 계획 및 지도관리 기능이 약화되었다. 그 대신 현장의 작업반 및 작업분조의 역할이 증대되었다. 작업반의 독립성이 강화됨에 따라 전문작업반은 식량 생산을 기본 임무로 하는 종합작업반의 형태로 전환되었다. 자체적으로 식량을 생산하지 않고서는 전문작업반이 고유의 기능을 수행하기도 어렵기 때문이다. 전문작업반에서 생산된 농산물을 식량과 교환할 때 과거에 비해 교환비율이 점차 불리해지는 등 외부 환경이 변화하였다. 따라서 대부분의 작업반은 협동농장을 거치지 않고 직접 외부와 생산물을 교환하는 행위가 일반화 되었다.

농장원은 비공식 또는 부업농사를 통해 소득을 올리는데 주력하고 있다. 협동농장의 공식적인 조직을 통해 식량이나 현금을 분배 받을 경우 생활이 어렵기 때문에 농장원들은 자구책을 찾지 않을 수 없게 되었다. 공식적으로 인정되는 개인 부업농사에는 텃

밭 및 소채전 농사, 산림작업반의 소토지 농사, 농장의 소토지 농사 등 다양한 형태가 있다. 텃밭은 농촌의 경우 가구당 30평 정도이며 각 가정에서는 집 마당과 주변의 빈터를 이용하여 콩, 옥수수, 채소, 담배 등을 재배한다. 소채전은 가구당 30~40평으로 집 주변에 빈터가 없을 경우 공동경작지 중 일부가 부업에 사용하도록 허용된다. 산림이용반 소토지 농사는 은퇴자 혹은 공로자에게 공식적으로 허용되는 것으로 1인당 300~600평 가량 할당된다. 하지만 산림관리인이 허용된 소토지보다 더 많은 산지를 확보하여 불법적으로 개인에게 농사를 허락함으로써 불법적인 소토지 농사가 확대되고 있다. 농장의 소토지 농사는 텃밭과는 별개로 농장에서 승인한 개인부업지이다. 농장마다 사정이 조금씩 다르기는 하지만 대개 가구원 1인당 100~200평씩 분배한다.

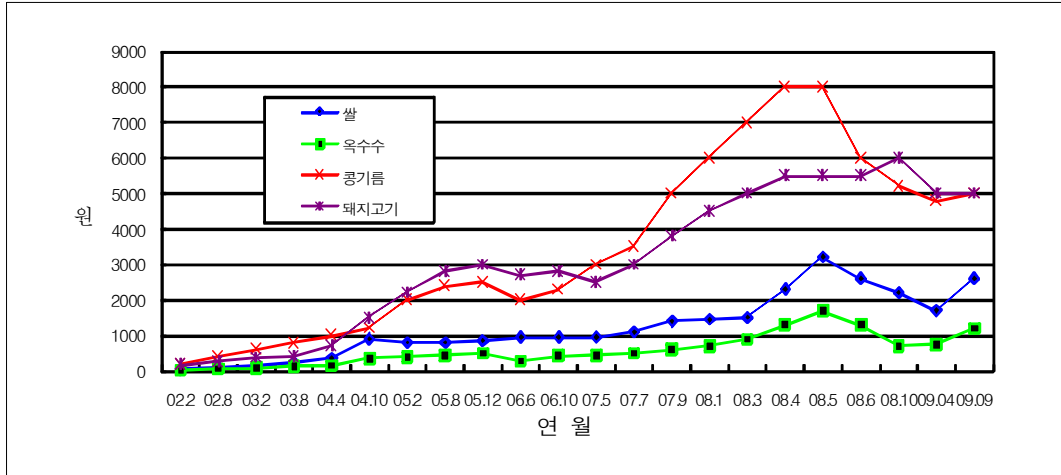
개인의 불법 경작이 성행하자 북한 당국에서는 산림이용반 불법 소토지를 회수하거나 경작을 금지하는 등 강력한 단속을 펼치고 있다. 식량난이 한창이던 1998년과 2003~2004년에도 비공식적인 산림이용반 소토지를 회수하거나 금지한 바 있으나, 큰 효과를 거두지 못하였으며 불법 소토지 농사가 지속적으로 확대되었다. 최근 북한 당국은 비공식적 소토지를 회수하기 위하여 통제를 강화하고 있어 이를 경작하는 농민들의 불만이 확산되고 있다. 식량난이 해소되

지 않고 국가의 배급체계가 정상적으로 작동하지 않는 한 소토지 농사를 근간으로 하는 농촌의 사경제는 근절되기 어려울 것으로 보인다.

도시 근로자뿐만 아니라 협동농장 농장원들의 시장참여가 확대되고 있다. 협동농장의 식량분배와 현금 분배는 감소하였지만 소비지출은 지속적으로 늘어나기 때문에 농장원은 소토지농사, 부업, 시장참여 확대라는 자구책을 찾지 않고는 가계의 수지 균형을 맞출 수 없다. 이러한 사경제 활동은 일부 지역의 지역적인 문제가 아니라 북한 전역에서 나타나는 일반적인 현상이다. 농장원의 시장참여는 상인과는 그 목적과 방식이 다르다. 농장원의 시장참여는 생계를 유지하기 위한 수단이라고 할 수 있다. 농장원은 부업지에서 생산된 식량, 채소, 공예작물 등을 농민시장이나 장마당에 판매하여 생필품이나 농기구로 교환하거나 현금수입을 확보한다. 당국에서 곡물거래를 강력하게 금지할 경우 농장원들은 농민시장과 장마당에서 암거래에 참여하게 된다.

2009년 초반만 하더라도 북한의 2008년 작황이 비교적 호조를 보였고 미국의 대북 식량지원이 기대되는 상황이었으므로 2009년에는 식량수급이 안정을 보일 수 있을 것으로 전망하였다. 그러나 미국의 대북 식량지원이 중단되고 한국의 대북 식량지원도 성사되지 못하자 북한은 식량공급 부족 상

〈그림 2〉 북한의 주요 식품 가격 동향



황에 직면하게 되었다. 그럼에도 불구하고 북한이 식량부족 상황 하에서도 상반기에 식량가격이 안정세를 유지할 수 있었던 것은 150일 전투와 이어진 100일 전투에 따라 사적 시장 활동에 대한 당국의 단속과 이로 인한 수요자의 구매력 저하에 기인하는 것으로 분석된다. 비교적 안정을 보였던 시장의 식량가격은 2009년 8월 말부터 큰 폭으로 상승하기 시작하였다. 식량공급량의 절대적인 부족과 2009년 가을 작황이 나쁠 것이라는 전망 때문이었다. 킬로그램 당 2,000원 수준이었던 쌀 가격이 2,500원으로 상승하고 1,000원을 밑돌았던 옥수수 가격도 20% 이상 상승하여 지역에 따라서는 1,200원을 넘어서기도 하였다(그림 2).

가을 곡식의 수확이 완료된 11월에는 시장의 곡물 가격이 하향 안정되는 현상을 보였으나 예기치 않게 단행된 화폐개혁으로 인하여 시장에는 공황 상태가 나타나고 있다.

유엔식량계획이 한국 정부에 요청한 대북 식량원조도 당장 실현되기 어려운 상황이다. 세계식량계획이 북한의 영유아와 임산부 등 취약계층 지원을 위한 식품 원료를 조달하기 위하여 한국 정부에 750만 달러의 지원을 요청한 바 있다.²⁾ 그러나 북한이 6자회담에 복귀하거나 복귀 의사를 분명히 해야만 이 요청이 실현될 것으로 보인다. 식량이 인도적 지원 물자임에도 불구하고 국제사회의 대북 공조가 무엇보다 절실한 상황이기 때문에 대규모의 식량 지원은 정

2) “WFP, 정부에 대북지원 동참 요청,” 2009. 9. 20, 연합뉴스(<http://www.yonhapnews.co.kr>)

부로서도 부담스러울 것이다.

2. 주체농법의 전환

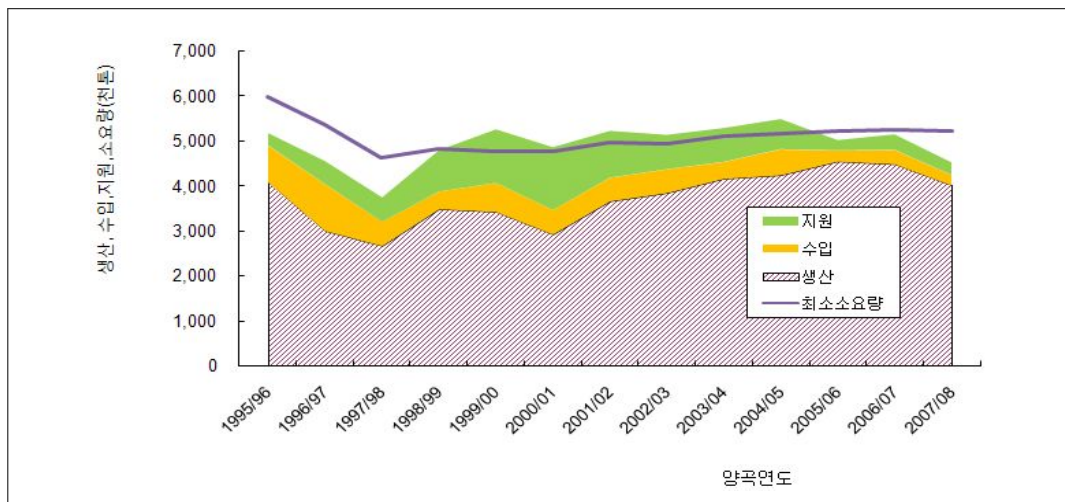
1990년대 중반 최악의 식량위기를 맞이 하였던 북한은 1990년대 말부터 국제사회의 지원에 힘입어 식량수급 상황이 개선되었다. 그러나 최근 북핵 문제가 대두되면서 북한에 대한 국제사회의 식량 지원이 급감함으로써 식량사정이 다시 악화되고 있다(그림 3). 2005년까지 곡물 총공급량이 최소 소요량에 거의 근접하였으나 그 후 다시 공급부족 현상이 나타나고 있다. 2002년까지는 남한의 대북 식량차관을 제외한 국제사회의 지원량이 연간 50만 톤을 넘었으나 2005년 말 북한이 국제사회의 긴급지원을

더 이상 받지 않겠다고 공식적으로 밝힌 이후 국제사회의 지원은 급감하였다. 2007년부터는 북한에 대한 남한의 식량차관마저 중단됨으로써 식량사정이 더욱 악화되었다.

최근 북한의 식량사정이 나빠지기는 하였지만 농정 전환을 통해 식량 생산량을 어느 정도 증대시킬 수 있었다. 1995~1997년 동안 심각한 식량위기를 맞았던 북한을 돕기 위하여 유엔개발계획(UNDP)이 중심이 되어 국제사회의 협력 방안이 마련되었다. “농업복구 및 환경보호(AREP) 계획”이 바로 그것이다. 1998년의 제1차 원탁회의는 1998~2000년, 제2차 원탁회의는 2000~2002년 동안 북한에서 추진될 농업복구 계획을 구체화하였으며 총 5억 9,400만 달러의 자금 조달 계획도 마련하였다(표 1). 그

〈그림 3〉

북한의 곡물 수급 추이



자료: 통일부, 농촌진흥청, Kotra, FAO/WFP, WFP-Interfais

〈표 1〉

AREP 프로그램의 구성 요소와 자금 소요액

단위: 백만 달러

하위 프로그램	계획기간별 지원 요청액	
	1998~2000년 ¹⁾	2000~2002년 ²⁾
투입재 프로그램	213	160
• 비료	173	123
• 기타(연료, 농약 등)	40	37
농업기반복구 프로그램	39	39
• 농지복구 및 보호	21	11
• 관개개선	18	28
비료산업 개건	12	-
산림, 환경보호 프로그램	52	33
• 한계지 농업 지원	2	11
• 양묘장 복구 및 조림	49	12
• 자연림과 산림 부문 관리	1	10
AREP 지원과 능력배양 프로그램	27	18
• 종자생산	9	9
• 생물(bio)농약 생산과 지원	2	2
• 농업기계화 향상	11	-
• 농업 부문 연구와 관리	6	7
총 계	344	250

주: 1) FAO/UNDP, 1998.11.

2) UNDP, 2000.5.

동안 추진된 긴급구호를 개발원조로 전환한다는 것이 기본적인 인식이었다. 이를 통해 북한의 농업을 복구하고 북한 스스로 식량 문제를 해결할 수 있는 능력을 키워주는 것이 핵심 목표였다.

AREP계획의 주된 내용 중의 하나는 투입재 프로그램이다. 이 프로그램은 북한의 기본식량 자급이 가능한 수준인 연간 570만 톤의 식량 생산을 목표로 필요한 투입재 확보에 목표를 두었다. 이 계획은 이모작을 확

대하고 작물다양화 사업을 도입함에 따라 추가로 소요되는 투입재를 확보하기 위한 것이다. 농업투입물 중 가장 긴요한 것이 비료이다. 이 외 투입재 프로그램에서 중점을 두는 것은 농기계류와 파이프 등 관개시설재의 조달이다. 이 사업은 농기계 프로그램과 농업기반 복구 프로그램과도 연계되어 있다.

북한은 이모작 확대와 작물다양화 사업을 통해 사업 시작 당시 38,000ha에 불과했던 이모작 재배면적이 20만 ha로 늘어났다.

가장 성과가 컸던 부문은 감자 재배의 확대였다. 사업 직전 34,000ha이었던 감자 재배면적이 수 년 만에 200,000ha로 증가하였다. 그리고 이모작에 적합한 밀과 보리 재배면적도 10만 ha로 증가하였다. 그 대신 옥수수의 재배면적이 크게 감소하였다. 한 때 65만 ha에 달했던 옥수수 재배면적으로 50만 ha이하로 줄어들었다. 옥수수는 비료를 많이 요구하는 대표적인 작물인데다 비료 부족시 가장 타격을 많이 받는 작물이라는 점에서 당시 농정의 전환은 바람직한 선택이었다고 평가할 수 있다. 감자는 이모작이 가능한 작물로써 초여름과 가을에 두 번 수확할 수 있기 때문에 춘궁기의 식량 부족을 일시적이거나 해소하는데 큰 도움이 된다. 옥수수에 비해서는 비료를 적게 요구하는데다 북한 전역에서 재배가 가능하다는 점에서 옥수수와 대체는 올바른 선택이라고 판단된다. 다만 감자 생산량을 획기적으로 증대시키기 위해서는 바이러스에 감염되지 않은 씨감자의 생산, 보급이 필수적이다. 이런 기술적, 물질적 한계를 극복하기 위해서 북한 당국은 한국의 지원에 크게 의존할 수 밖에 없었다. 씨감자 생산과 연계하여 남북한 농업과학자의 교류가 활발히 추진되었으며 실제적으로는 정부 차원의 기술협력으로 연결될 수 있었다. 북한의 농정 전환을 통해 남북한 사이의 민간교류와 기술협력이 활성화 된 것은 부수적인 효과라고 평

가할 수 있다.

AREP계획의 한 부분인 능력배양 프로그램은 농업부문의 관리를 향상시키고 효율성 제고를 위한 조사, 농업 지원 서비스, 교육과 기술 지원 등 일련의 과제 수행을 위한 준비를 위해 수립되었다. 농업 부문에 대한 종합적인 연구·관리에 관한 사항도 이 프로그램에 포함되어 있다. 중점 분야는 에너지 확보, 수출 잠재력 활성화, 원예 및 온실 사업 확대 등이다. 이들 사업은 농업생산량을 증대시키는 데 중점을 두고 있다.

AREP 계획을 추진하기 위해서는 국제사회의 물질적 지원이 필요했다. 북한과 유엔개발계획(UNDP)은 두 차례의 국제원탁회의를 개최하여 프로그램 추진에 필요한 자금 지원을 국제사회에 요청했다. 북한 당국은 1차 계획기간(1998~2000년)의 사업을 위해 3억 4,400만 달러의 지원을 요청하였으며, 2차 계획기간(2000~2002년)의 사업을 위해서는 2억 5,000만 달러를 요청하였다. 그러나 2000년 초까지 국제사회의 지원은 1억 2,800만 달러에 머물러 당초 요청했던 지원 규모 3억 4천만 달러에는 미치지 못하였다. 국제사회의 지원 규모가 축소됨에 따라 장기간에 걸쳐 많은 자본이 소요되는 생산기반 조성보다는 시급한 식량증산 부문에 재원이 집중되었다. 2000년까지 국제사회 지원의 80% 이상이 비료 등 투입물 지원에 집중되었으며 2차 계획에서도 투입물에

대한 지원이 여전히 큰 비중을 차지했다.

농업복구계획은 ‘복구와 개발’에 초점이 맞추어져야 함에도 불구하고 재원 부족으로 인하여 국제사회의 대북지원이 식량과 비료 지원을 중심으로 추진된 아쉬움이 있다. 국제사회는 농업생산기반 복구와 확충에 앞서 당면한 식량문제를 해결하는 것이 북한 농업의 가장 중요한 과제였다고 판단했기 때문이다.

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 건설 사업에 착수하게 되었다. 그러나 사료공급 문제는 여전히 해결되지 않고 있으며 양계장과 사료공장, 부화장 등 양계와 관련된 시설을 한꺼번에 공장의 형태로 운영함으로써 경영 효율을 증대시키는데 걸림돌이 되고 있다. 조류 인플루엔자와 돼지 콜레라 등 가축 사육 과정에서 발생하는 질병 통제 능력을 향상시키는 것도 앞으로의 축산업 발전을 위

해 북한이 해결해야 할 과제이다.

이 밖에 동물성 단백질원을 공급하기 위한 대안으로써 추진되고 있는 양어사업도 초식가축 사육 정책과 마찬가지로 현실적인 정책으로 평가할 수 있다. 북한은 2004년부터는 콩 재배를 확대하는 새로운 정책을 도입하였다. 이는 식물성 단백질을 증대시키기 위해서나 좀 더 안정적인 이모작 작부체계를 확립하기 위해서도 바람직한 선택이라고 할 수 있다. 작물다양화 사업의 일환으로 추진된 콩 재배면적 확대 정책은 나름대로 성과를 거둔 것으로 평가할 수 있다. 북한의 식량 사정과 주민의 영양 문제를 감안하거나 지속 가능한 농업을 위해서는 확대되어야 할 정책이다.

농업생산성을 증대시키기 위해서는 영농자재를 충분히 공급하고 발전된 농업기술을 채용해야만 한다. 북한은 1980년대 말까지만 해도 필요한 양의 비료를 충분히 공급하였으나 에너지와 경제사정의 악화로 비료공급이 계속해서 감소하다가 1998년부터 한국 등 국제사회의 지원에 힘입어 비료 사용량이 조금씩 증가하고 있다. 최근 북한의 식량생산이 조금씩이나마 회복되고 있는 것은 비료 사용량의 증가가 주된 요인이라고 할 수 있다. 2008년 이후 한국의 대북 비료 지원이 중단됨에 따라 북한은 중국 등지에서 많은 비료를 수입하고 있으나 소요량에 비하면 턱 없이 부족하다. 2009년의 비료

사용량은 1990년 이후 최저 수준으로 필요량의 20%에도 미치지 못한다. 문제는 북한이 비료 생산 시설을 가지고 있으나 필요한 양의 비료를 생산할 수 있는 에너지와 원료를 원활히 공급할 수 없다는 점이다. 언제까지나 국제사회의 지원에 의존할 수만은 없을 것이므로 식량의 자급능력을 높이기 위해서는 비료를 안정적으로 공급할 수 있는 방안이 강구되지 않으면 안 된다.

국제사회의 지원에 힘입어 한 때 300만 톤을 밀돌았던 식량생산량은 2000년 이후 지속적으로 증가하여 최근에는 400만톤을 초과 달성하고 있다. 이러한 이면에는 1999년부터 시작된 한국의 비료지원이 큰 몫을 차지한다. 한국정부는 1999년부터 무상지원 형태로 북한에 매년 30~35만톤의 비료를 지원하였다. 2007년까지 북한에 지원한 비료는 모두 255만톤에 이른다. 비료 1톤을 추가로 사용할 때 곡물을 2톤 정도 증산할 수 있다는 전문가의 평가를 감안하면 북한은 한국의 비료 지원에 의해 연간 60~70만톤의 곡물을 증산할 수 있었을 것으로 추정된다. 한국의 비료 지원은 AREP 사업과는 연관이 없지만 지원의 내용 면이나 시기적으로 이 사업의 연장이라고 할 수 있다.

3. 농업생산기반 정비

북한의 농업생산기반 정비는 북한의 자체

노력으로 추진된 것도 있지만 AREP사업의 일환으로도 추진되었다. AREP사업으로 추진된 농업기반 복구 프로그램은 관개시설이나 토양 개선 등 인프라를 복구하거나 확충하며 이 분야의 장기적 투자를 위한 기반을 조성하는 데 목적을 두었다. 여기에서 가장 중점을 둔 사업은 홍수 피해를 입은 방조제와 제방 등 농업생산기반의 복구와 이를 가속화하기 위한 취로사업 확대, 그리고 취로사업에 필요한 식량(Food for Work)을 확보하는 것 등이다. AREP사업의 일환으로 추진된 산림과 환경보호 프로그램은 식량과 에너지 위기에 따라 산림자원이 입은 심각한 피해를 개선하고 산림 복구와 함께 지속가능한 경사지 농업을 추진하는 데 그 목적이 있다. 이 분야에서 가장 중점을 두었던 것은 조림과 사방사업에 필요한 묘목 확보이다. 대홍수 피해를 입은 양묘장 복구를 위한 물자 조달과 조림을 위한 취로사업용 식량을 확보하는 문제도 중요하게 부각되었다.

어려운 경제사정 하에서도 북한은 대규모의 물길공사와 토지정리사업을 자체적으로 추진하였다. 북한은 약 36,400개소의 양수장을 보유하고 있으며 이를 통해 농업용수의 50% 정도를 공급하는 것으로 알려져 있다(표 2). 과거 에너지를 충분히 공급할 수 있었을 때는 농업용수를 공급하는데 별 어려움이 없었으나 에너지 공급이 부족해지면

〈표 2〉 남북한 수리시설 현황 비교

시설형태	단위	남한(A)	북한(B)	A/B
저 수 지	개소	17,882	1,890	9.5
양 수 장	개소	6,216	36,400	0.2
수 로	km	56,278	50,000	1.2
지 하 수 시 설	개소	946,181	142,000	6.7

자료: 한국농촌공사

서 양수장을 가동할 수 없는 상황에 이르렀다. 이러한 문제를 극복하기 위하여 북한은 1990년대 말부터 에너지 소모가 적은 자연 흐름식 물길공사를 단계적으로 추진하였다. 평남관개체계를 시작으로 평북관개체계, 황해관개체계를 차례로 추진하였으며 최근에는 기본 관개체계를 보완하는 소규모 용수 공급사업도 추진하게 되었다.

북한은 석유수출국기구(OPEC)의 차관에 의해 154km에 달하는 평남관개체계(개천-태성호 물길공사)와 260km에 달하는 평북관개체계(백마-철산 물길공사) 사업을 완료하였다. 개천-태성호 물길공사는 1999년 착공되어 2002년 완공되었다. 지구내 농경지는 약 10만ha이며 이 중 2/3가 논이다. 평안남도 안주시 근처의 대동강 본류에 건설된 대각청년언제로부터 154km의 수로를 통해 남포 근처의 태성호에 자연흐름식으로 물을 유입시킨다. 수로를 통해 19개의 저수지에 물이 공급된다. 이후 개천-태성호 물길의 이용률을 높이기 위하여 잠진-대보

지선 물길공사를 추진하여 평양시, 평안남도 평성시, 남포시, 대안군, 대동군, 강서군 등지에 대한 농업용수 공급을 확대하였다.

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

2009년 여름 완공된 미루벌 물길공사(2006~2009)는 황해북도 일대의 곡창지대에 농업용수를 공급할 뿐만 아니라 공업용수, 생활용수를 공급하는 종합관개사업이다. 미루벌 물길공사와 함께 미루벌 토지정

리사업도 추진되었다. 이러한 물길공사를 통해 과거 양수장 위주의 관개체계를 부분적이거나 자연흐름식으로 전환하였다는 점은 긍정적으로 평가할 수 있다. 평북관개체계의 완성으로 해당 지역의 농업용수 공급이 증가하고 안정적인 영농에 보탬이 되었다. 북한 서해안 지역의 여러 물길공사를 통해 영농에 필요한 농업용수를 안정적으로 공급할 수 있었으며 이를 통해 농산물 생산안정과 식량증산에 크게 기여하였다. 그러나 이러한 성과에도 불구하고 농기계의 공급과 연료 부족으로 인하여 노동력 절감 효과는 크지 않다고 판단된다.

4. 농업관리방식의 전환

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 30~40배나 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 관리위원장에게 분조보다 더 작은 규모의 집

단으로 나눌 수 있는 권한을 허용하고 구성원에게 더 많은 자율권을 부여하며 초과생산물에 대한 처분권을 더 강화함으로써 농업생산을 증대시키고자 하는데 목표를 두고 있다. 포전담당제는 공식적인 제도로 자리 잡지는 못하였지만 새로운 형태의 분조관리 제로 변화하거나 개인영농제에 한 걸음 더 다가가는 계기를 제공하였다. 최근에는 포전담당제에서 한 걸음 더 나아가 분조의 틀을 유지하면서 개인에게 협동농장 토지를 분배하여 영농을 하는 이른바 비배관리제 또는 소토지 영농이란 형태로 진전되었다. 물론 이러한 형태의 영농이 불법적인 것이기는 하지만 북한 전역에 확산되어 있다는 점을 감안하면 과거와 같은 형태의 영농으로 돌아가기도 쉽지 않을 것으로 보인다. 축산 부문에 있어서도 일부 농가에게 3~4마리의 젖소를 할당하여 관리하게 하고 해당 농가에 대해서는 우유생산량에 따라 인센티브를 부여하며 새로 태어난 송아지의 관리 권한을 추가로 부여하는 등 경제적 유인책을 제공함으로써 생산성 향상을 꾀하는 사례도 있다. 앞으로 이와 같은 형태의 농업관리 방식이 더욱 확산될 것으로 예상된다. 농업관리방식의 변화에 따라 농가 간 소득 격차도 확대되는 추세이다.

‘토지사용료 납부규정에 관한 53호 문건’(2002. 7. 31)에 의해 협동농장뿐만 아니라 개인이 경작하는 소토지, 기관·기업

소·단체·군부가 토지를 이용하여 농산물을 생산하는 경우 국가가 토지사용료를 부과하는 조치를 취하게 되었다. 식량공급 부족을 해소하기 위하여 기업소 등에 경작을 허용하는 대신 토지사용료라는 일종의 세금을 부과하여 국가의 통제력을 강화코자 하는 의도가 담겨 있다는 점에서 사회주의체제의 강화라고 할 수 있다. 고난의 행군을 겪으면서 개인이 불법적으로 경작하던 소토지에 대해서도 토지사용료를 부과하고 최근에는 사용료가 급격히 인상되었다. 불법 경작 행위에 대한 단속이 강화됨에도 불구하고 이러한 행위가 근절되지 못하는 원인은 북한 당국이 주민의 기본생활을 책임지지 못하기 때문이다. 협동농장에 소속된 농장원은 정부에서 영농에 필요한 물자를 공급하지 못하기 때문에 스스로 필요한 농자재를 조달해야 하고 이 과정에서 당국은 어쩔 수 없이 불법적인 영농을 용인하게 되는 것이다

북한은 2002년 7월 1일 경제관리개선조치를 단행하였다. 개선조치의 핵심은 경제관리 방식을 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 결

과 정부의 식량 배급 기능이 축소되고 개별 가구의 자체 식량 조달 몫이 증가함으로써 주민의 부담이 더욱 증대되었다. 농산물 생산을 증대시킬 수 있는 조치가 강구되지 않은 가운데 시장의 농산물 공급부족은 정부 공급가격과 시장가격 격차를 더욱 확대하여 소비자에게는 더 큰 경제적 부담을 주었지만 생산자에게는 더 큰 경제적 인센티브를 제공하였다. 당국의 시장 통제가 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. 그러나 시장을 통한 사적 경제활동이 증가함에 따라 주민 간 소득격차가 확대되는 부작용도 발생하였다. 북한 당국이 2009년 11월 30일 전격 단행한 화폐개혁(화폐교환에 관한 내각 결정 제423호)의 배경에는 이러한 문제점이 크게 작용한 것으로 보인다.

협동농장 간, 협동농장 내 경쟁원리가 도입됨으로써 농업생산성 향상을 위한 제도개선 요구가 증대되었으며 지배인의 권한이 강화되었다. 지배인은 일정 범위 내에서 작목 선택권과 초과 생산물에 대한 판매권을 가지게 되고 농장원의 실적에 따라 차등 분배할 수 있는 권한도 확대되었다. 새로운 분조관리제 및 포전관리제의 성과는 제한적

이지만 새로운 가능성을 제시하고 있다. 농업관리방식의 개선도 필요하지만 앞으로 농자재의 공급확대와 시장의 활성화가 뒷받침될 때 농업생산성 증대를 기대할 수 있다.

5. 후생복지 축소에 따른 농촌주민의 사회안전망 취약

가을 수확이 마무리되면 협동농장에서는 연말까지 농장원에게 분배를 실시한다. 식량난을 겪을 무렵 북한은 분배방식 변화를 시도하였으나 농업생산이 저조하여 성과를 거두지 못하다가 2002년 7.1경제관리개선 조치를 계기로 분배방식에 뚜렷한 변화가 나타났다. 작업반, 작업분조의 성과에 따라 차등분배가 좀 더 확대되었다. 이 결과 개인간 분배량 격차도 자연히 확대되었다.

또한 과거에 비해 타부문에 대한 분배가 상대적으로 확대됨으로써 농장원의 후생복지 부문에 대한 축적이 제한되는 결과가 초래되고 이로 인해 협동농장원의 사회안전망이 취약해지는 결과도 초래되었다. 이러한 결과가 나타난 것은 전국적으로 확대된 시장의 출현과 무관하지 않다. 식량난을 겪으면서 식량을 포함하여 생필품의 생산이 저조해지면서 북한의 배급제도가 상당 부분 붕괴되거나 정상 작동하지 않게 되었다. 게다가 2003년부터 북한 당국은 시장의 기능을 용인하는 정책을 취함에 따라 농민을 포

함한 소비자들은 시장에 더 많은 것을 의존하게 되었다. 물가도 가파르게 상승하였다. 소비자들은 그만큼 물가 압박을 받게 되고 정상적인 경제활동이 아니라 사적 경제활동을 통해 더 많은 소득을 올리지 않으면 생활이 힘들어졌다. 이때부터 빼돌리기가 모든 부문에 확산되었다. 농업부문도 예외가 아니어서 농장원들은 협동농장에 제공된 농자재를 개인 농사에 사용하고 이렇게 생산된 농산물은 개인이 처분하여 현금 소득을 올리려고 하였다. 자연히 협동농장의 정부 수매가 감소할 수밖에 없었다. 이는 다시 배급제도의 약화를 초래하였다.

이 결과 개인 간 소득격차가 확대되었다. 과거에는 협동농장의 결산분배 과정을 통해 비교적 공평하게 분배받던 현금 소득이 이제는 농장원의 개인 활동에 의해 좌우되게 되었다. 도시의 근로자뿐만 아니라 농촌주민 사이에도 소득격차가 확대된 것이다. 노동력이 떨어지는 취약가구는 과거에 비해 더욱 궁핍한 생활을 할 수밖에 없다. 협동농장은 주민의 후생복지에 사용할 재원이 축소되어 과거와 같은 수준의 후생복지를 제공할 수 없게 되었다. 그렇다고 이들 가구에 대한 정부의 대책이 있을 리 만무하다. 이러한 상황을 우려하여 북한 당국은 도시 근로자 또는 협동농장 농장원의 사적 경제활동에 대한 단속을 강화하지만 제대로 효과를 거두지 못하고 있다.

IV. 북한의 바람직한 농정 추진 방향과 남북협력

북한은 식량난 이후 농정 전환을 통해 어느 정도 성과를 거두기는 하였으나 당초 기대했던 목표와는 큰 차이가 있다. 근본적으로 농업 성장을 위한 자본이 부족했기 때문이다. 농업생산 과정에는 토지, 노동, 자본에다 기술과 경영이 가미되어야 한다. 북한은 농지를 가지고 있으나 그 질이 낮다. 또한 북한은 필요한 농업노동력을 확보하고 있으나 충분히 활용하지 못하고 있다. 농기계 등 장비가 부족하여 노동력을 효과적으로 활용하지 못하는 상황이다. 농업자본은 턱없이 부족하다. 북한은 필요한 농업자본을 외부에서 조달하지 않으면 안 된다. 농업과 연관된 전후방 산업이 취약하기 때문에 자본의 제약으로 인해 농업생산능력을 충분히 발현하지 못한다. 즉, 자본이 제약요인(limiting factor)이다. 자본이 충분하면 자연재해로 인한 피해를 크게 줄일 수 있으나 현재 북한의 상황은 그렇지 못하다. 북한은 스스로 농업기술이 충분히 확보되어 있다고 자신 하지만 객관적인 시각은 그렇지 않다. 일부 식량작물은 상당한 기술을 축적하고 있지만 대부분의 작물과 축산에 있어서는 기술적으로 낙후되어 있다. 가장 큰 문제가 되는 것은 농업경영 방식이다. 세계 대부분의 국가가 가족경영이라는 형태

로 영농을 하고 있지만 북한은 아직 집단영농체제를 고수하고 있다. 이러한 경영방식은 농업생산력을 높이는데 장애가 된다. 과거 중국이 집단영농체제에서 가족영농체제로 전환하면서 농업생산성을 30% 이상 향상시킨 경험을 북한은 교훈으로 받아들여야 할 것이다. 만일 북한이 농자재를 충분히 공급하면서 한국과 같은 수준의 농업기술을 보유한다면 북한은 최소한의 식량을 자급할 수 있을 것으로 분석된다. 농업뿐만 아니라 경제구조의 재편 없이는 식량 문제의 해결은 요원하다.

우리나라의 대북 식량 지원은 북한의 식량난을 극복하는데 적지 않은 보탬이 되었으며 비료 지원은 북한의 농업생산성을 증대시키는데 큰 역할을 하였다. 그러나 대북 지원의 투명성을 둘러싸고 우리 국민들 사이에 갈등을 해소하지 못하고 있으며 지원의 성과에 대해서도 평가가 엇갈리고 있다. 지금까지의 인도적 지원에 대해서는 정치적인 이해관계를 떠나 북한 주민의 인도적 상황을 개선하는 데 얼마나 기여하였는지 엄밀하게 평가하고 향후의 방향을 재설정해야 할 것이다. 2009년부터 한국 정부는 지금까지 차관 형태로 제공하던 식량지원을 무상 지원하는 정책으로 전환하였다. 정책 전환 이후 한국 정부는 대한적십자사를 통해 북한에 옥수수 1만 톤 지원을 제안하였지만 아직까지 북한의 반응이 없다. 북한으로서

는 한국의 식량지원 제안에 대해 적지 않게 당황하였을 것으로 짐작된다. 한국 정부의 제안은 식량의 종류나 지원량에 있어서 일반적인 예상과 거리가 있다. 한국 정부가 이제는 식량지원 방식을 무상지원으로 전환하였으니 식량지원의 방식과 절차에 대해 북한과 협의를 하자는 취지로 해석할 수 있다. 차관 형식의 식량 지원과 인도적 차원의 무상 지원은 엄격히 구분되어야 한다. 이제 남북한은 인도적 차원의 무상 식량지원에 대해 국제사회의 규범과 원칙을 어떻게 적용하고 수용할 것인지 논의해야 할 것이다.

2009년 북한의 곡물 작황을 추정하건데 2010년 북한은 심각한 식량부족 상황에 처할 것으로 예상된다. 많게는 150만톤 정도의 식량을 외부에서 조달해야 할지도 모른다. 당장 국제사회의 긴급 인도적 지원을 받아야만 위기 상황에서 벗어날 수 있다. 지금까지 북한이 견지해왔던 태도와 방식으로는 국제사회의 대량 식량 지원을 받기 어렵다. 게다가 최근 북한이 단행한 화폐개혁도 북한 주민의 민생을 억누르는 쇄망치가 될 것이다. 북한 당국이 피치 못할 상황에서 추진한 개혁조치라고 짐작은 가지만 가뜩이나 어려운 주민 생활에 찬물을 끼얹는 조치임에 틀림없다. 식품가격을 비롯하여 모든 물가가 뿔 터인데 주민의 어려움을 어떻게 해소할 것인지 주목된다.

대북 지원에 대한 성격과 추진방식을 재설정할 시점이다. 특히 농업지원에 있어서는 개발지원과 인도적 지원의 성격을 명확히 하면서 개발 지원으로 전환하기 위한 준비를 해야 한다. 지금과 같은 인도적 지원만으로는 북한의 식량 문제를 근본적으로 해결하기 어렵다. 북한은 국제사회가 북한에 대해 농업개발지원을 할 수 있도록 환경을 조성해야 한다. 북한이 2004년 국제사회에 개발지원을 호소하였으나 국제사회가 왜 반응하지 않는지 그 이유를 알아야 할 것이다. 개발지원에 관한 국제사회의 규범은 북한이 생각하는 것처럼 단순하지 않다. 개발지원은 긴급인도지원에 비해 훨씬 까다롭고 더욱 엄밀한 투명성을 요구한다.

북한의 농업 및 농촌개발에는 한국의 개발 경험이 커다란 교훈을 줄 것이다. 식량과 같은 인도적 지원은 국제 정치 상황의 변화와는 무관하게 북한 주민의 인도적 상황을 개선하고 북한이 개혁·개방을 지속적으로 추진할 수 있도록 좀 더 장기적인 지원 틀을 유지하는 것이 필요하다. 비료 등 영농자재 지원은 농업개발을 위한 종합적인 협력의 틀 속에서 추진하는 것이 필요하다. 당장 부족한 식량 문제 해결을 위해서는 증산을 위한 농자재의 확보도 중요하지만 수

확 후 손실을 최소화하는 것도 중요하다. 북한의 농업생산성을 증대시키기 위해서는 부족한 농자재의 조달뿐만 아니라 적기 작업과 작업능률 향상을 위한 농기계, 농업관리체계, 농산물 유통, 농업생산기반, 제도에 이르기까지 각 부문별 문제점을 파악하고 이를 해소하기 위한 종합대책이 필요하다.

이상과 같은 논의를 토대로 우리는 국제사회와 함께 대북지원에 대한 기조와 원칙을 공유하면서 북한의 농업을 회복시키기 위한 지원을 지속적으로 추진해야 할 것이다. 최근 이명박 대통령은 그랜드바겐 구상을 언급한 바 있다. 향후 그랜드바겐에 대한 세밀한 계획을 수립하는 과정에서 위에서 언급한 북한의 농정 변화와 동향을 참조할 필요가 있다. 북한의 개발을 위한 본격적인 논의가 이루어지기 위해서는 북한의 핵 문제 해결이 선결과제이기는 하지만 인도적 지원은 중단하지 않고 지속적으로 추진하는 것이 바람직하다. 이에 대해 북한은 국제사회의 인도적 지원이 지속될 수 있도록 환경을 조성하고 지원 물자를 투명하게 분배하기 위한 노력을 한층 강화해야 할 것이다. 또한 북한에서 활동하고 있는 유엔기구나 국제민간단체의 감시 활동을 보장하기 위한 제도적 장치도 확보해야 할 것이다. 