

심포지엄

남북 농업교류협력 10년

—성과와 과제—

일시 : 2007년 8월 28일(화) 오후 2시

장소 : 양재동 aT센터 3층 중회의실

주최 : 한국농촌경제연구원

후원 : 농림부

심포지엄 순서

13:30~14:00 등 록

14:00~14:10 개 회

· 국민의례

· 개회사 : **최정섭** (한국농촌경제연구원 원장)

주제발표 및 토론

14:10~15:10 제 1부

· 좌장 : **김경량** (강원대학교 교수)

· 제1주제 : 남북 경제교류협력 환경의 변화와 전략 과제

조동호 (이화여자대학교 교수)

· 제2주제 : 남북 농업교류협력 10년, 현황과 방향

김영훈 (한국농촌경제연구원 연구위원)

15:10~15:50 토 론

김영윤 (통일연구원 선임연구위원)

김충환 (통일부 지원협력팀장)

남성욱 (고려대학교 교수)

15:50~16:00 휴 식

16:00~17:00 제 2부

· 좌장 : **이용범** (서울시립대학교 교수)

· 제3주제 : 민간단체의 대북 농업지원 성과와 향후 과제

이종무 (우리민족서로돕기운동 평화나눔센터 소장)

· 제4주제 : 남북 농업교류협력 추진환경 변화와 정책 과제

김경규 (농림부 농업구조정책과장)

17:00~17:40 토 론

권태진 (한국농촌경제연구원 선임연구위원)

나승용 (농촌진흥청 연구개발국장)

이병호 (통일농수산사업단 사무총장)

개 회 사

안녕하십니까.

오늘 「남북교류협력 10년-성과와 과제」 심포지엄에 참석해 주셔서 대단히 감사합니다. 특히 좌장으로 수고해 주실 김경량 강원대 학장님, 이용범 서울시립대 학장님께 감사드리고, 주제발표를 맡아주실 조동호 교수님, 김영훈 박사님, 이종무 소장님, 김경규 과장님께도 특별한 감사의 말씀을 드립니다. 토론자로 참석해 주신 김영윤 박사님, 김충환 팀장님, 남성욱 교수님, 권태진 박사님, 나승용 국장님, 이병호 사무총장님께도 감사 드립니다.

제6공화국 정부에 의해 지난 1988년 ‘7·7선언’이 채택된 지 20년이 지났습니다. 비록 이 선언에 북한이 참여하지 않았지만 우리가 대결관계 청산에 적극적인 의사를 천명함으로써 남북 간 인적 왕래와 교역을 가로막고 있던 중대한 장애를 해소하게 되었습니다. 이러한 조치에 힘입어 1991년 12월에는 남북한 당국이 만나 역사적인 ‘남북기본합의서’를 채택하였습니다. 이 합의서를 토대로 남북한은 미래지향적인 협력관계를 추구하게 되었으며, 합의서 채택 이후 남북간 왕래와 교역이 실제로 시작되어 꾸준히 증가하게 되었습니다.

남북한 간 교류협력이 새로운 전기를 맞은 것은 국민의 정부가 들어선 1990년대 후반입니다. 대북 포용정책으로 지칭되는 화해협력정책 추진은 제1차 남북정상회담과 ‘6.15남북공동성명’을 이끌어 냈습니다. 이후 남북교류협력을 지원하는 일련의 정책에 힘입어 남북 간 왕래와 교역뿐만 아니라 대북 지원사업과 경제협력사업도 비약적으로 확대되었습니다. 우리의 주된 관심사인 농업부문의 남북교류협력이 추진되기 시작한 것도 이 시기를 전후한 일입니다. 1990년대 말부터 지금까지 민간의 대북 농업협력사업이 활발히 추진되었으며 농산물 교역도 꾸준히 증가했습니다. 대북 농업지원 사업을 지속적으로 추진하고 있는 주요 단체는 지금 19개에 달하고, 작년의 농수산물 교역량은 3억5천만 달러로 10년 전에 비해 약 12배로 신장되었습니다.

민간뿐 아닙니다. 정부는 매년 식량과 비료를 지원하여 북한의 식량난 완화와 농업생산 증대에 크게 기여하고 있습니다. 2005년에는 ‘남북농업협력위원회’를 통해 당국간 농업협력사업 추진을 합의한 바 있습니다. 비록 이 합의 사항들이 지금까지 이행되지 않고 있지만, 북한 농업문제의 해소, 그리고 남북 농업부문의 상생을 위해 농업교류협력이 중요하다는 데 남북한 농업당국이 공통 인식을 가졌다는 것은 커다란 의미가 있습니다. 남북간 농업교류협력이 언제나 순탄했던 것만은 아니지만, 시행착오를 겪으며 발전하였고, 그 성과를 축적해 왔다고 말할 수 있습니다. 이러한 점에 관해 전반적인 평가가 필요한 시점이라 생각합니다.

때마침 북한을 둘러싼 한반도 정세가 호전되고 있습니다. 6자회담에서는 북핵문제 해결에 관해 ‘2.13합의’가 있었고, 이 합의 이행에 걸림돌이 되었던 BDA 북한계좌 문제가 해결되자 6자회담과 북미접촉이 즉시 재개되었습니다. 동시에 쌀과 중유가 지원되고 이에 호응하여 북한은 영변의 핵시설을 폐쇄하였습니다. 북한의 핵 불능화를 향한 향후 일정도 한 발짝 한 발짝 전진할 수 있을 것으로 보입니다. 이 토론회를 준비하는 중에 새로운 소식도 접할 수 있었습니다. 제2차 남북정상회담이 10월초 평양에서 개최된다는 것입니다. 중대한 변화가 우리 앞에 놓여 있으며, 그에 따라 풀어야 할 과제도 많은 것 같습니다. 그 변화에 조응할 뿐 아니라 변화를 선도할 수 있는 농업부문의 준비와 솔루션법이 필요한 때입니다.

이 토론회는 그 동안의 남북 농업교류협력에 대해 함께 생각해 보고 새로운 미래를 준비하기 위해 마련된 자리입니다. 민간지원단체, 학계, 정부, 연구원 등 관련 전문가를 모시는 데 저희 나름대로 심사숙고하고 최선을 다했습니다. 이 자리가 여러분께 소중한 시간이 되기를 바랍니다. 아울러 남북관계 개선을 위해 농업분야가 해온 노력이 정리되고, 향후 방향을 찾는 데 도움이 되기를 바랍니다.

참석해 주신 모든 분께 다시 한 번 감사드립니다.

한국농촌경제연구원 원장
최 정 섭

제1주제

남북 경제교류협력 환경의 변화와 전략 과제

조 동 호

(이화여자대학교 교수)

남북 경제교류협력 환경의 변화와 전략 과제 1)

조동호(이화여대 북한학협동과정 교수)

I. 서언

남북경협이 1988년 ‘7·7 특별선언’으로 재개의 기회를 맞이하게 된 이후 20년이 흐르고 있다. 그동안 남북경협은 커다란 성장을 한 것이 사실이다. 교역이 처음으로 재개된 1989년 남북교역 규모는 1,872만달러에 불과하였으나, 2006년에는 13억 4,974만달러로 무려 72배 증가하였다. 더욱이 1988년 당시에는 생각도 할 수 없었던 개성공단 건설사업과 같은 대형 투자사업, 경의선 철도·도로의 연결과 같은 정부 차원의 SOC 협력사업이 진행되고 있고, 투자보장합의서 등 다양한 제도적 장치가 구축되고 있으며 남북 경제당국 간의 회담도 정례적으로 개최되고 있는 상황에 이르렀다. 2000년 정상회담에 이어 올해 10월에는 제2차 정상회담이 열린 예정이므로 남북경협은 또 한 번의 발전을 이루게 될 가능성도 높아지고 있다. 지난 20여년간 실로 놀라운 발전이 이루어진 셈이다.

그러나 동시에 남북한의 경제력 격차는 더욱 확대되었다. 1988년 남한의 일인당 국민소득은 4,435달러였고, 북한의 경우는 1,145달러였다. 당시 남한의 수출은 607억달러였으며, 북한의 경우는 19억달러였다.²⁾ 일인당 국민소득은 우리가 북한의 약 4배, 수출은 약 42배의 규모를 지니고 있었던 것이다.

그리고 20여년이 흐른 현재, 남한의 2006년 일인당 국민소득은 18,372달러

1) 본 논문은 2007년 6월 19일 대한상공회의소와 현대경제연구원이 공동으로 주최한 “지속발전 가능한 남북경협 체계 구축”이라는 주제의 정책 세미나에서 발표된 논문을 수정·보완한 것이다.

2) 남한은 통계청 통계정보시스템, 북한의 경우 국민소득은 민족통일연구원(1992), p.235, 수출은 민족통일연구원(1992), p.331에서 인용. 한편 1989년 7월 New York Times의 평양발 기사는 1988년 북한의 일인당 국민소득을 2,530달러로 보도하고 있다. 통일원(1996), p.126.

러로 급성장한 반면, 한국은행의 추정방식에 의하면 북한은 오히려 당시보다 후퇴한 900달러 수준³⁾에 머물고 있다. 수출의 경우도 남한의 수출은 2006년 3,256억달러로 1988년에 비해 5.4배의 성장을 보였으나, 북한의 수출은 전년보다 5.2% 감소한 9억 4,700만달러 수준⁴⁾에 불과하여 1988년에 비하면 오히려 1/2 정도 감소하였다. 이에 따라 경제력 격차는 더욱 벌어져서 일인당 국민소득의 경우는 남한이 북한에 비해 약 20배, 수출의 경우는 약 325배의 규모가 되었다. 뿐만 아니라 1997년 외환위기를 겪으면서 남한경제는 개방의 폭을 더욱 확대하여 질적으로도 크게 발전한 반면 북한경제는 아직도 ‘자력갱생’을 주장하고 있어 경제수준의 격차는 한층 더 벌어졌다.

본래 대북경제정책의 목적은 경제 분야에서의 교류·협력의 활성화를 통해 북한경제의 발전을 지원하고 개방·개혁을 유도하는 한편 남북 공동의 번영을 추구함으로써 장기적으로는 경제공동체의 기반을 조성하는 데에 있다. 따라서 남북경제관계가 거의 전무하였던 시절에는 일단 접촉의 확대와 교류·협력사업의 실현이 일차적인 과제였지만, 이처럼 변화된 환경에서는 본래의 목적을 달성하기 위한 전략과 사업의 구상으로 초점이 옮겨가야 한다.

그럼에도 불구하고 우리 정부의 남북경협에 대한 정책은 20여년 전의 시각을 크게 벗어나지 못하고 있는 듯하다. 이제는 남북경협의 질적 성장에 보다 커다란 관심을 가져야 할 시점에 이르렀지만, 아직도 우리 정부는 북한과의 경제협력의 확대 자체에 초점을 맞추고 있는 것으로 보이기 때문이다. 물론 남북경협 규모의 성장은 필요하다. 그러나 이제는 외형과 함께 실질의 균형적인 성장을 도모해야 하는 단계라고 판단되기 때문이다.

바꾸어 말해서 이제는 남북경제의 상생을 모색해야 하는 시점이다. 사실 그동안은 상생을 모색했다기보다는 상생의 전 단계로서 우선은 남북경제관계를 열어 나가는 것이 보다 중요한 과제였으나, 이제는 우리의 전략이 바뀌어야 한다. ‘퍼주기’라는 비판이 사실이든 아니든, 그동안은 ‘퍼주기’를

해서라도 남북경협의 물꼬를 트는 것이 당연한 과제였다면, 이제는 물길을 바로잡아 나가는 정책이 필요한 시점에 도달한 것이다. 그래야만 남북경협이 북한경제 및 남북관계에 의미있는 변화를 이끌어 낼 수 있고, 우리 경제의 성장에도 기여할 수 있다. 또한 그래야만 남북경협이 국민적 지지 하에서 지속적인 발전의 토대를 갖추 수 있다.

물론 남북경협을 경제적 시각만으로 바라볼 수는 없다. 남북경협은 남북한 간의 경제관계 뿐만 아니라 정치·사회·안보·외교 등 남북한 간의 전반적인 관계에 영향을 미치므로 비경제적 차원의 파급효과도 고려해야 하기 때문이다. 그러나 그동안은 남북경협이 경제문제임에도 불구하고 오히려 비경제적인 차원에서의 고려가 더 중요하게 감안되어 온 것으로 판단된다. 따라서 이제는 남북경협을 종합적이고 균형적인 시각에서 평가하되, 남북경협이 기본적으로는 경제 문제라는 점을 감안하여 경제적 차원에서 바라보려고 하는 노력이 강화되어야 한다.

본 논문은 이러한 시각에서 시도되었다. 이를 위해서 우선 제II장에서는 남한경제에 있어서 남북경협의 위치를 살펴보고, 제III장에서는 북한경제에서 남한이 차지하는 위상에 대해서 논의한다. 그 후 제IV장 및 제V장에서는 각각 이처럼 달라진 경협환경의 시사점과 그동안 남북경협 추진방식의 문제점에 대해서 살펴본다. 마지막으로 제VI장에서는 향후 남북경협의 추진 방향에 대해 논의한다.

II. 남한경제에 있어서의 북한

남북경협이 그동안 크게 성장했음에도 불구하고 아직 북한은 남한경제에 거의 의미없는 존재이다. 우선 남북교역이 차지하는 남한의 무역에서 차지하는 비중을 살펴보면 2006년의 경우 0.2%에 불과하다. 더욱이 남북교역 중에서 정상적인 의미의 교역이라 할 수 있는 거래성 교역만을 고려하면 남북교역이 남한의 무역에서 차지하는 비중은 0.1%에도 미치지 못한다.

업체 수를 살펴보면 2006년의 경우 전체 477개로서 일반교역에는 339개사, 위탁가공교역에는 123개사가 남북교역에 참여하고 있다.⁵⁾ 그러나 이

3) 한국은행(2005)은 2004년 북한의 일인당 국민소득을 914달러로 추정하고 있다. 2005년 이후 북한경제에 대한 한국은행의 공식적인 추정치는 발표되지 않고 있으나, CIA(2006)는 2005년 북한의 경제성장률을 1%로 추정하고 있고 통일부(2007a)는 2006년의 북한경제가 정체를 면치 못한 것으로 평가하고 있다. 한편 국가정보원(2007)은 2005년 북한의 경제성장률을 3.8%, 2006년의 경우는 -1.1%로 추정하고 있다. 따라서 이러한 추정들을 2006년 북한의 일인당 국민소득은 2004년과 유사한 수준이라고 평가할 수 있다.

4) KOTRA(2007).

5) 한국무역협회(2007), p2. 한편 일반교역참여업체의 수와 위탁가공교역 참여업체의 수의 합이 전체와 일치하지 않는 것은 일부 업체는 일반교역과 위탁가공교역에 중복되어 있기 때문이다.

들 중에서 남북교역에 꾸준히 참여하고 있는 업체는 일부에 지나지 않으며, 북한과 1~2년 거래후 중단하는 사례가 빈번한 것으로 알려지고 있다.⁶⁾ 실제로 위탁가공교역의 경우 2007년 1월을 기준으로 5년 이상 대북 사업에 종사하고 있는 업체의 비율은 전체의 9.2%에 불과하며, 3년 이상 종사하고 있는 업체의 비율도 37.9%로서 전체의 약 1/3 정도에 지나지 않는 실정이다. 또한 남북교역 참여업체의 수는 2000년대 들어 감소하고 있는 추세를 보이고 있다.

<표 1> 남북교역 참여업체의 수

(단위: 개)

구분	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년
전체	536	506	432	481	462	523	471
위탁가공교역	157	147	108	109	118	136	123

자료: 통일부(2007b).

투자의 경우 북한의 대남 투자는 전무하며, 남한의 대북투자만이 이루어지고 있다. 2007년 6월말 현재 경제분야의 협력사업자 승인 건수는 138개, 협력사업 승인 건수는 109개이나,⁷⁾ 이는 누적치로서 사업이 이미 완료되었거나 중단된 사업을 제외하면 현재 실제로 사업을 진행하고 있는 업체는 일부에 지나지 않는 것으로 파악된다.

한편 2007년 4월말까지 개성공단 입주업체로 승인을 받은 기업의 수는 66개로서 이들 개성공단 입주업체까지를 감안해도 현재 북한 내에서 조업 중에 있거나 조업 예정으로 있는 남한 기업의 수는 100여개 정도일 것으로 판단된다. 그러나 그런데 이러한 업체의 수는 2005년 남한의 전체 사업체 수가 320만개임을 감안하면 극히 일부에 지나지 않는 실정이다. 뿐만 아니라 이들 업체는 대부분 중소기업인데다가 업종도 섬유, 봉제 등에 집중되어 있어서 우리 경제에 미치는 파급효과는 크지 않은 실정이다.

III. 북한경제에 있어서의 남한

6) 최수영(2007), p.11.

7) 통일부(2007b).

북한이 남한경제에서 차지하는 비중은 지극히 작은 반면, 남한이 북한경제에서 차지하는 비중은 북한경제의 입장에서는 무시할 수 없을 정도로 증가하였다. 우선 무역규모 측면에서 살펴보자. 2006년 북한의 무역규모는 29억 9,580만달러로 파악되며, 이 중 중국과의 무역이 16억 9,960만달러로 가장 크고, 그 다음으로 태국과의 무역 3억 7,424만달러, EU와의 무역 2억 3,462만달러 등의 순으로 나타나고 있다.⁸⁾ 그런데 이러한 무역 규모에는 남북교역이 포함되어 있지 않으므로 남북교역을 감안하면 북한의 전체 무역은 43억 4,554만달러가 된다.

따라서 북한의 무역에서 중국은 39.1%의 비중을 차지하여 제1위의 교역상대국이며, 남한은 31.1%를 차지하여 제2위의 교역상대국의 위치를 점하고 있는 것으로 나타난다. 한편 수출의 경우는 남한이 북한 전체 수출의 35.4%를 차지하여 제1위의 수출시장의 역할을 하고 있으며, 중국은 31.9%를 차지하여 제2위로 나타난다. 결국 북한으로서는 중국과 남한과의 무역이 전체 무역의 70%를 차지할 정도로 중국 및 남한에 대한 의존도가 크며, 중국은 북한의 주된 수입시장, 그리고 남한은 주된 수출시장의 기능을 담당하고 있는 것으로 평가된다.

또한 남한은 북한의 가장 중요한 무역흑자 대상국으로서 북한 외화수입의 주된 원천이 되고 있다. 남북교역이 재개된 1989년부터 1997년까지 남한은 지속적으로 교역수지 적자를 경험하였으며, 교역수지 적자의 총액은 약 9억달러를 넘어서고 있다. 1998년 이후는 남한이 교역수지 흑자를 보이는 것으로 나타나고 있으나, 이는 비거래성 교역의 증가에 기인하는 것으로서 거래성 교역만을 대상으로 한다면 남한은 여전히 교역수지 적자를 기록하고 있다. 예를 들어, 2006년의 경우 명목 교역수지는 남한이 3억 1,066만 달러 흑자이나, 비거래성 교역을 제외한 실질 교역수지는 오히려 3억 2,559만달러 적자를 기록하고 있다.

이와 같은 남북교역에 있어서의 교역수지의 흑자가 북한의 입장에서 볼 때 얼마나 중요한 것인지는 다른 국가와의 무역을 비교하면 명확히 알 수 있다. 우선 북한의 가장 큰 무역상대국인 중국과의 무역에 있어서 북한은 1990년대는 물론 최근까지 지속적으로 적자를 기록하고 있으며, 2000년대에 들어서는 연간 8~10억달러 정도의 적자를 보이고 있다. 예를 들어 북

8) KOTRA(2007).

한의 대중 무역수지 적자는 2001년 9억 7천만달러, 2002년 7억 9천만달러, 2003년 8억 4천만달러, 2005년 8억 2천만달러를 기록하였고, 2006년에는 10억 5백만달러로 확대되었다. 뿐만 아니라 2006년의 경우 남한을 제외한 북한 제2위의 무역상대국인 태국과는 8,215만달러, 제3위인 EU와는 1억 982만달러, 제4위인 러시아와는 2억 1,656만달러의 무역수지 적자를 기록한 것으로 파악되고 있다.⁹⁾ 한편 일본과의 무역에 있어서는 북한이 흑자를 기록하고 있으나, 1990년 이후 2002년까지 무역수지 흑자의 합계는 약 5억달러에 불과하다.¹⁰⁾

이상에서 본 바와 같은 북한의 무역에서 남북교역이 차지하는 비중은 과거 다른 분단국가의 경우에 비추어 보아서도 매우 높은 수준이다. 예를 들어, 동서독의 경우 1972년 기본조약의 체결로 정치관계가 정상화됨에 따라 교역이 안정적으로 증대하였음에도 불구하고 1980년대 내독교역이 동독 무역에서 차지하는 비중은 8% 수준에 불과하였다. 또한 중국과 대만 간의 양안교역 역시 1980년대 말부터 크게 늘어났으나 양안교역이 중국의 무역에서 차지하는 비중은 7%에 미달하고 있다.¹¹⁾ 물론 당시 동독은 사회주의 분업체제 하에 있었고, 중국은 경제 및 무역규모상 대만의 비중이 클 수 없다는 측면을 간파할 수 없으나, 남북교역이 북한무역에서 차지하는 비중은 이미 상당한 수준으로 증가한 것이라고 평가할 수 있다. 게다가 외화난이 심각한 북한으로서 남북교역을 통한 외화의 획득규모는 상당한 것이라 할 수 있다.

한편 투자는 교역에 비하면 아직 초보적인 수준에 머물러 있는 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 투자에 있어서도 남북경협은 북한경제에서 중요한 위치를 차지하는 상황에 이르렀다.

민간기업 대북투자의 경우 아직 크게 활성화된 상황은 아니나, 1992년 10월 5일 대우가 최초로 경제협력사업자 승인을 받은 이래 점차 증가하여 2007년 4월 말 현재 사업자승인 138건, 사업승인 109건이 이루어졌다. 개성공단을 제외한 대북투자의 승인규모를 보면, 현재까지의 총 합계는 6억 5,009만달러이며, 개성공단의 경우는 5,155억원으로 파악되고 있어¹²⁾ 전체적으로는 약 11억달러에 이르고 있다.

9) KOTRA(2007).

10) 이영훈(2003), p.13. 한편 KOTRA(2007)에 의하면 2006년의 경우 북한의 대일본 무역수지 흑자는 6,861만달러이다.

11) 전홍택(1999).

12) 통일부(2007b).

물론 이러한 대북투자규모는 통일부로부터 승인된 투자규모로서 실제로 투자된 규모는 아니다. 그러나 북한이 의욕적으로 추진하였던 나진·선봉 자유무역지대의 경우 1991년부터 1998년까지의 투자실행규모가 8,800만달러에 그치고 있으며,¹³⁾ 그 후로는 거의 중단상태에 있다는 것과 비교하면 남한은 북한의 입장에서 가장 커다란 투자국의 위치를 차지하고 있다는 점을 쉽게 알 수 있다. 더욱이 2000년 남북 정상회담을 계기로 정부 차원의 경제협력사업 또한 활발히 진행되고 있다.

한편 최근 중국의 대북투자가 활발히 일어나고 있는 것으로 보도되고 있다. 실제로 중국의 북한에 대한 투자는 최근 들어 크게 증가하고 있는 것으로 알려지고 있다. 예컨대, 중국의 북한에 대한 투자 건수와 투자액은 2002년 4개 업체 1,503천달러에서 2003년 5개 업체 353만달러, 2004년 8개 업체 900만달러, 2005년 6개 업체 1,437만달러로 증가하였다.¹⁴⁾ 그러나 남한의 대북투자자와 비교하면 아직 투자규모가 그리 크지 않은 실정이다. 게다가 중국의 대북투자는 경영권 획득의 목적보다는 구상무역의 진전된 형태이며 투자의 상당부분이 탄광개발 등 지하자원 분야로서 북한경제에 미치는 영향이 단기적으로는 제한적이라는 점을 감안하면, 남한은 북한의 최대 투자국의 위치를 차지하고 있는 셈이다.

이상으로 볼 때 남북경협은 교역에서나 투자의 경우 모두 북한경제에서 매우 중요한 역할을 점하게 되었을 뿐만 아니라 북한당국으로서는 경제운영의 필수적인 고려사항이 되었을 것으로 판단된다.¹⁵⁾

또한 남한은 인도적 차원의 지원에 있어서도 북한에 대한 최대의 지원국의 위치를 점유하고 있다. 1995년 이래 2006년까지 남한이 북한에 대해 인도적 차원에서 제공한 지원의 총액은 16억 4,484만달러에 달하고 있으며, 2007년에 들어서도 4월말까지 1억 2,557만달러의 지원이 제공되었다.¹⁶⁾ 이러한 지원 규모는 국제사회의 지원 총액보다 큰 것으로서 전체 지원 중에서 남한의 지원이 차지하는 비중은 2004년의 경우 58.2%, 2005년의 경우 63.8%를 차지하고 있으며, 2006년의 경우 남한의 지원은 증가한 반면

13) UNDP Tumen Secretariat(2000).

14) 정의준(2007), p.97. 한편 북중 경제관계의 확대와 관련하여 북한경제의 중국 예측화에 대한 우려가 제기되고 있으나, KOTRA(2006), 조명철(2007) 등은 이는 과장된 것이라는 견해를 보이고 있으며 이정철(2006)은 오히려 긍정적인 것으로 평가하고 있으므로 단정적인 결론은 쉽지 않다.

15) 실제로 북한 국가계획위원회는 경제계획을 수립할 때 남북경협 및 남한으로부터의 지원을 염두에 두고 계획을 작성하는 것으로 알려지고 있다.

16) 통일부(2007b).

국제사회의 지원은 크게 감소하여 무려 93.6%를 차지하고 있다. 그러나 남한의 북한에 대한 실제 지원은 통계로 나타난 것보다 크다. 예를 들어 우리 정부가 북한에 제공하는 식량은 실질적으로는 지원의 성격이지만 차관 형식으로 진행되고 있어 지원 통계에서는 제외되기 때문이다. 따라서 이를 국제가격으로 환산하여 남한 정부의 인도적 지원에 포함하면, 2000년의 정부 지원규모는 7,863만달러에서 1억 7,963만달러로 증가하며, 2002년의 정부 지원규모는 8,375만달러에서 1억 8,975만달러로 증가하기 때문이다.¹⁷⁾

<표 2> 남한 및 국제사회의 대북 인도적 지원
(단위: 백만달러)

연도	남한지원			국제사회 지원(B)	전체 지원 (A+B=C)
	정부	민간	합계(A)		
1999	28.3	18.6	46.9	359.9	406.8
2000	81.4	32.4	113.8	181.8	295.5
2001	75.2	60.2	135.4	363.3	500.7
2002	89.2	45.8	134.9	273.9	408.8
2003	93.8	63.9	157.6	156.8	314.4
2004	115.1	132.5	256.1	184.3	440.4
2005	135.9	76.7	212.5	120.6	333.2
2006	199.4	80.5	279.9	24.8	299.1

자료: 통일부(2007c).

IV. 남북경협 환경변화의 시사점

이상에서 살펴본 바와 같이 남한은 북한의 제2위의 교역상대국이자 제1위의 수출시장, 그리고 제1위의 투자국으로 부상하였을 뿐만 아니라 인도적 지원에 있어서도 제1위의 지원국의 위치를 차지하고 있다. 이는 이제는 우리가 남북경협을 주도적으로 이끌어 갈 수 있는 상황에 도달한 것을 의미한다.

더욱이 현재 북한은 심각한 ‘경제적 갈증’을 느끼고 있다는 점도 남북경협

17) 박형중(2003), p.25. 한편 남한의 대북 인도적 지원이 북한경제·사회에 미친 영향에 대한 구체적인 논의는 양문수(2007)를 참조.

의 적극적인 역할을 가능하게 하고 있다. 한국은행의 추정에 의하면 북한은 1990~98년까지 9년 동안 연속적으로 마이너스 성장을 하였으며, 1999년부터는 플러스 성장으로 반전하여 2004년까지 성장세를 이어 온 것으로 분석된다. 2005년 이후 북한의 경제성장률에 대한 한국은행의 공식적인 추정치는 발표되지 않고 있다. 하지만, 국가정보원의 내부자료에 의하면 2005년 북한의 경제성장률은 3.8%를 기록하였으나, 2006년에는 1990년대 이후 처음으로 마이너스 성장을 보인 것으로 파악된다.¹⁸⁾ 그러나 이와 같은 마이너스 성장은 핵실험으로 인한 유엔제재에 직접적인 영향을 받은 것으로 추정되므로 마이너스 성장이 장기간 지속될 것으로 보기는 어렵다. 실제로 2006년 마이너스 성장을 하였으나, 올해 들어 쌀 가격이나 환율이 하향 안정화를 보이고 있다는 점도 이와 같은 관측을 뒷받침한다.

<표 3> 북한의 쌀 가격 및 환율 변화 추이

구분	2006년 10월	2007년 8월
쌀	1,000원/kg	820원/kg
환율	3,060원/달러	2,800원/달러

자료: 국가정보원(2007).

따라서 북한경제는 1990년대 대외경제관계의 붕괴와 자연재해로 인한 장기간의 경제침체에서 벗어나 1990년대 말 무렵부터는 플러스 성장을 이루고 있는 것으로 파악하는 데에 무리가 없을 것이다. 실제로 이는 북한당국 역시 고난의 행군이 1998년에 종료되었음을 공식적으로 밝히고 있는 데에서도 확인할 수 있으며, 북한경제의 호전은 1990년대 말 이후 많은 북한 방문자들의 공통된 견해이기도 하다.

그러므로 현재 북한이 느끼고 있는 ‘경제적 갈증’의 정도는 과거 그 어느 때보다 클 것으로 판단된다. 예를 들어, 경제가 전체적으로 침체에 빠져 있을 때에는 전력에 대한 수요는 크지 않다. 여차피 모든 공장이 작동을 멈추었기 때문이다. 그러나 일단 경제가 성장하기 시작하는 경우에는 전력에 대한 수요는 상대적으로 매우 커지기 마련이다. 모든 공장에서 동시에 전력을 공급받기를 희망하기 때문이다.

18) 국가정보원(2007).

현재 북한은 바로 이러한 상황에 처해 있는 것으로 판단된다. 특히 대외관계의 위축은 ‘경제적 갈증’의 정도를 더욱 증폭시키고 있다. 부시 행정부 초기 ‘악의 축’ 발언으로 시작한 미국과의 갈등은 핵개발 문제로 인해 최악의 상황에 놓여 있으며, 2002년 9월 17일 고이즈미 총리의 평양 방문을 계기로 일본과의 관계를 개선해보려는 시도도 일본인 납치문제로 오히려 반대의 결과를 낳았다.¹⁹⁾ 중국 역시 과거와 같은 혈맹이 아니며, 핵개발 및 미사일문제에 대해서는 미국 등 국제사회와 같은 입장에서 북한을 압박하고 있는 실정이다.

최근 북한이 과거와는 달리 남한과의 경제·사회분야 협력에 매우 적극적인 자세를 보이고 있는 것도 ‘경제적 갈증’에 기인하는 것으로 해석이 가능하다. 즉, ‘경제적 갈증’을 해결하기 위해서는 외화의 획득이 필수적이나 미국, 일본, 러시아 등으로부터의 외화획득은 거의 불가능한 상황이므로 남한과의 협력에 노력을 집중하고 있는 것이다. 특히 2003년 10월 23일부터 27일까지 제주에서 열린 ‘민족평화축전’의 개런티를 둘러싸고 남측 주최인 축전조직위원회와 북측 주최인 민족화해협의회 간에 승강이가 벌어져 27일 북측 대표단의 제주 출발이 7시간 늦어지는 사건이 발생한 것은 북한의 ‘자존심’으로는 상상도 하기 어려운 일이다.

2007년 신년 공동사설에서도 남북경협에 대한 북한의 적극적인 자세는 분명히 드러난다.²⁰⁾ 2007년 공동사설은 남북관계 부분에서 “민족중시, 평화수호, 한합실현으로 6.15통일시대를 빛내어나가자”라는 구호를 제시하고 있는데, 이러한 내용은 이전 공동사설들과 유사하다. 예컨대, 2006년에는 “우리 민족끼리 기치높이 자주통일, 반전평화, 민족대단합의 3대애국운동을 힘있게 벌려나가자”, 2005년에는 “민족자주공조, 반전평화공조, 통일에 국공조의 깃발을 높이 들고나가자”, 2004년에는 “우리 민족제일주의기치 밑에 민족공조로 자주통일의 활로를 열어나가자” 등의 구호를 내세우고 있

다. 그러나 민족중시라는 단어가 구호로 등장한 것은 1995년 이래 2007년이 최초이다. 2003년 및 2006년 공동사설에서 민족중시라는 단어가 한 차례씩 등장하긴 하였으나, 이는 남북간의 공조 필요성을 설명하기 위해 사용된 것에 불과하다. 반면에 2007년 공동사설에서는 민족중시가 여러 차례 등장하고 있을 뿐만 아니라 남북관계에 있어서의 최대 원칙으로 제시되었다는 면에서 과거와 커다란 차이가 있다.

또한 남북간의 협력을 강조한다는 측면에서는 민족중시가 이전의 민족공조보다는 보다 강화된 표현이며, 실제로 2007년 공동사설은 “민족중시는 외세에 의하여 분열과 전쟁을 강요당하고있는 우리 겨레가 견지해야 할 기본립장이며 좌우명이다”라고 과거에 비해 남북협력과 민족의 이익을 크게 부각하고 있다. 김광린 국가계획위원회 위원장의 남한 방문(2002.10), 대외경제추진위원회의 지위 격상(2004.5), 대남경협기구 확대개편(2005.6), 북남경제협력법 제정(2005.7) 등과 같은 북한당국의 일련의 조치도 남북경협에 대한 북한의 ‘갈증’을 의미하는 것이라고 해석할 수 있다. 북한이 제2차 남북 정상회담에 호응한 것도 경제적 측면에서의 유인이 강하게 작용한 것으로 판단된다.

게다가 최근의 경제성장이 생산요소 투입의 증가 혹은 생산효율의 증가와 같은 내부적 요인보다는 남한 및 국제사회의 지원과 같은 외부적 요인에 주로 기인하는 것으로 분석되므로 아직 자생력 있는 성장기반을 확보한 것으로 보기는 어렵다. 이는 작은 충격에도 북한경제가 다시 침체 상황으로 빠질 수 있으며, 그만큼 성장기반이 취약하다는 점을 의미한다.

결국 이상에서 논의한 바와 같이 남북경협이 북한경제에서 차지하는 비중이 크게 증가되었고 북한의 ‘경제적 갈증’ 또한 크게 증가한 상황이므로 이제는 북한경제 변화와 남북관계의 의미있는 발전을 위한 남북경협의 주도적이고 적극적인 역할을 모색해야 하는 시점이다. 즉 그동안은 북한과의 접촉면을 늘리는 것이 정책적 목표였다면, 이제는 남북경제 모두의 상생을 도모해야 하는 시점에 도달한 것이다.

V. 남북경협 추진방식의 반성

1. 실질보다 외형

19) 예를 들어, 2002년 10월 9일 □□로동신문□□은 “조일관계를 정상화하고 두 나라사이의 선린우호 관계를 발전시키는 것은 두 나라 인민들의 념원과 리익에 맞으며 미룰수 없는 시대의 요구로 제기되고 있습니다.”라는 김정일의 발언을 소개하면서 “반세기가 넘도록 조일사이의 비정상적인 관계가 지속되고 있는 것은 누구에게나, 어느 면으로 보나 백해무익한 일”이므로 “하루 빨리 관계를 정상화하고 선린우호관계를 발전시켜야 한다.”고 주장하고 있다. 나아가 “조일 관계가 정상화되면 두 나라 인민들에게 다같이좋은것이다.”라고 주장함으로써 관계 정상화에 따른 이익에 대해 거론하고 있기도 하다. 「조일관계개선은 미룰수 없는 시대의 요구」, □□로동신문□□, 2002.10.9.

20) 구체적인 내용은 조동호(2007)를 참조.

그동안 남북경협을 추진과정을 살펴보면 남북경협의 실질적 발전을 위한 사업보다는 외형적 과시효과가 큰 사업에 치중하였다는 아쉬움이 있다. 예컨대 경의선 철도의 연결이 곧장 ‘철의 실크로드’로 이어지는 것은 아니다. 물론 언젠가는 연결해야 하고 언젠가는 ‘철의 실크로드’가 되도록 노력해야 하지만, 당장은 경의선을 이용해 운반할 물자나 사람이 없다는 현실도 직시하여야 한다. ‘철의 실크로드’가 되기 위해서는 10년 정도의 공사기간과 10조원 이상의 비용을 필요로 할 것으로 추정되는 북한철도의 현대화가 필수적이다. 그 외에도 문제는 산적해 있다. 경의선을 제대로 활용하려면 이미 포화상태에 있어 병목현상을 보이고 있는 수도권 주변의 철도운송 문제도 해결해야 하고, 남북간 철도용어의 표준화, 기술의 호환성 확보, 신호체계의 정비, 열차 운영방식, 복측 인력의 훈련, 관련 제도의 통합 등도 한두 번의 접촉으로 해결될 성질이 아니다. 게다가 동해선 철도의 경우에는 강릉에서 제진까지의 120km 구간은 철도가 없는 상태여서 단절 구간이 연결된다고 하여도 사용할 수가 없는 실정이다.

또한 북한의 정책 변화도 요구된다. 시험운행에조차 그토록 탄축을 걸었던 북한 군부가 정기적인 열차운행 요구에 신속하고도 적극적인 반응을 보일 것으로 기대하기는 어렵기 때문이다. 남쪽에선 언론들이 시험운행 소식을 대대적으로 보도했지만 정작 평양은 조용하기만 했다는 사실이 이를 입증한다. 그날 북한의 중앙텔레비전은 ‘8시 보도’ 후반에서 시험운행이 있었다는 사실만을 현장화면 없이 짧막히 전했다 뿐이며, 노동신문은 ‘대결을 고취하는 친미보수 세력들’과 한나라당에 대한 반대투쟁을 벌여나갈 것을 호소하는 집회 소식을 전하고 있을 뿐이었다.

개성공단의 경우도 마찬가지이다. 개성공단이 의미없는 사업이라고 말할 사람은 없을 것이다. 그러나 그동안의 추진과정을 보면 외형적인 성공을 위해 지나치게 무리하는 느낌을 지울 수 없다. “남북 당국자 모두 사활을 걸고 추진하고 있는 과제”²¹⁾라거나 “개성공단은 우리 한계기업의 출로이며 대륙으로 연결되는 기회의 창이 된다는 측면에서 반드시 성공시켜야 하는 경협모델”²²⁾이라는 발언은 우리 국민과 기업, 그리고 나아가 북한에게 잘못된 환상을 심어줄 가능성이 있다. 더욱이 본격적인 추진에 앞서서 문제점을 파악하는 것이 본질이어야 할 일종의 파일럿 프로젝트 단계인 시범공단에 대해 무조건 성공해야 한다는 자세로 접근하는 것은 잘못이다.

21) 김동근 개성공단관리기관 이사장, 매일경제신문 인터뷰, 2004.8.27.

22) 이종석 전(前) 통일부장관, 100인포럼 특강, 2006.6.9

2. 희망적 기대

남북경협의 확대는 북한 경제체제의 변화 및 남북관계의 발전으로 자동적으로 연결될 것이라는 기대는 현실적이지 않다. 물론 남북경협이 늘어나면 늘어날수록 북한경제는 변화할 것이다. 실제로 남한의 경협이나 지원으로 인해서 북한 주민의 경제생활에 변화가 일어나고 있다. 예컨대 탈북자들은 “한국 쌀이 항구에 도착했다는 소리가 들리면 쌀값이 내려간다”든가 “남한 지원쌀이 일반 주민들에게는 별로 안 갔지만 고아원, 탁아소, 유치원, 탄광, 발전소 이런 쪽으로는 보내진다. 거기는 어차피 그 물건이 안 들어오면 국내에서 절약해서라도 쥐어 짜내서라도 쥐야 될 대상이다. 그렇기 때문에 일반 주민들은 사실상 지원의 덕을 보고 있는 셈이다”라고 증언하고 있다.²³⁾

그러나 이러한 현실 경제의 변화가 경제체제 및 정책의 변화로 반드시 연결될 것으로 보기란 어렵다. 물론 현실의 변화가 장기화·구조화되는 경우 정책의 변화를 유도하겠지만, 북한경제의 경우 체제의 특성상 변화가 쉽지 않을 뿐만 아니라 변화가 일어난다고 해서 이를 남북경협의 영향이라고 연결하기도 곤란하다. 예를 들어 2002년 북한의 7·1 조치는 정부의 주장처럼 남북경협에 의해 유도되었다기보다는 북한 내부의 자체적인 필요성에 의해서 추진되었다고 보는 것이 타당한 것이다.²⁴⁾ 또한 경제상황이 회복되는 경우 북한당국은 시장경제체제로의 전환이 아니라 기존 사회주의 계획경제체제로의 복귀를 추구할 가능성도 배제할 수는 없을 것이다.

따라서 이제는 남북경협이 확대되면 자연히 북한의 경제체제 및 정책의 변화가 야기될 것이라는 막연한 ‘희망적 기대’에 입각하여 남북경협을 추진할 것이 아니라 어떻게 하면 보다 효과적으로 변화를 유도할 것인가를 염두에 두면서 전략적으로 추진해야 한다.

3. 정부의 지나친 개입

경제정책이란 민간 경제활동의 내용과 범위를 규정하는 법적·제도적 틀인

23) 양문수(2007), p8.

24) 예컨대 정부는 남북경협을 통해 “북한의 경제여건을 개선해 가면서 시장경제원리 도입 등 북한의 변화를 유도”하였으며, 7·1 조치 등 “북한으로 하여금 시장경제적 요소를 반영한 각종 제도를 마련하게 하였다”고 주장하고 있다. 통일부(2007c), p.31.

것이지, 민간의 경제활동을 직접 지시하는 것이 아니다. 즉 정부의 역할은 시장기능이 제대로 작동할 수 있도록 시스템을 만드는 것이며, 그 규정된 시스템 하에서 민간은 자유롭게 판단하고 선택할 수 있어야 한다. 만약 선택이 잘못된 것이었다면, 그 책임은 당사자가 져야 하는 것은 물론이다. 정부가 그 선택은 잘못된 것이니까 선택을 바꾸라고 강제할 수는 없는 것이며, 정부가 그럴 만큼의 정보와 능력을 지니고 있는 것도 아니다.

대북경제정책도 마찬가지이다. 대북경제정책도 경제정책인 것이다. 물론 대북경제정책은 북한이라는 상대가 있는 것이므로 대내 경제정책과 동일선상에서 평가할 수는 없다. 그러나 이러한 사실이 대북경제정책의 경제정책적 성격을 무시하는 것이어서는 안된다. 대북경제정책은 크게 보면 대북-통일정책의 한 부분이지만, 적어도 남북경협에 참여하는 기업들에게 있어서는 대북사업의 내용과 범위를 규정하는 경제정책인 것이기 때문이다. 만약 정부가 대북경제정책의 성과에 너무 집착한 나머지 특정사업의 진행과정에 직접 개입한다거나 지나친 홍보²⁵⁾를 한다면 이는 잘못된 일이다. 마찬가지로 정치적인 목적에서 대북경제정책의 방향이나 내용을 변경한다면 이 또한 잘못된 일이다. 정부는 남북경협이 원활히 추진될 수 있는 환경을 조성하면 될 뿐이다. 그런데 그동안 우리 정부의 대북경제정책에 있어서는 금강산 관광사업의 경우처럼 민간의 활동 영역에 정부가 지나치게 개입하였던 경우가 다수 존재한다.

개성공단의 북한 노동자 숙소 문제도 마찬가지이다. 현재 개성공단 사업의 본격화에 따라 북한 노동력의 채용이 증가하면서 북한 노동자의 숙소 건설 문제가 주요 현안 문제의 하나로 대두되고 있다. 북한은 경제난 등을 이유로 남측이 숙소를 건설해 줄 것을 요청하고 있으나, 남측 사업자인 한국토지공사는 노동력의 제공은 북측이 보장하기로 한 규정²⁶⁾을 근거로 북측이 자체적으로 알아서 해결해야 한다는 입장을 견지해 오고 있다. 당연히하

람직한 일이다. 그러나 정부가 개성공단 활성화 차원에서 남측이 노동자 숙소를 건설해 줄 수 있음을 시사함에 따라 북측은 보다 강력히 숙소 건설을 남측이 부담할 것을 요구하고 있다. 물론 아직 정부가 숙소를 건설해 줄 것임을 공식적으로 확정하지 않았다고 해도 남북 당국간에 “개성공단 근로자 증가에 따른 숙소·편의시설 건설문제 등에 대하여 진지하게 토의를 진행”²⁷⁾했다거나 2007년 4월의 제13차 경추위에서 “북측이 제기한 근로자 숙소 및 편의시설 확충 문제를 중점 협의”²⁸⁾한 것은 바람직한 일이 아니라고 판단된다.

대북사업도 다른 사업과 마찬가지로 사업추진 여부는 결정된 정책 하에서 개별기업이 경제성과 자신의 능력을 근거로 스스로 판단하는 것이다. 설사 무리한 결정이라고 해도 이는 제도적 장치로 해결해야지 정부가 직접 개입해서 해결하는 것은 바람직하지 않다. 마찬가지로 민간기업도 국내 경제활동에 있어서는 시장경제 창달을 위해 정부의 개입이 축소되어야 한다고 하면서 대북사업에 있어서는 정부의 지원을 요구하는 형태를 보여서는 안 된다.

4. 정책결정 과정의 투명성 부족

‘남남갈등’이라는 표현이라든가 ‘퍼주기’라는 비판은 일부 과장된 측면이 있는 것이 사실이지만, 정책당국의 입장에서는 반성해야 할 부분이 있는 것도 사실이다. 특히 이러한 논쟁은 대북정책 결정시 공론화 과정이 취약했기 때문에 발생하는 측면이 있다는 점을 인식할 필요가 있다.

2000년 10월 식량차관의 경우를 예로써 설명해보자. 식량차관이 지니는 긍정적 의미는 결코 작지 않은 것이었음에도 불구하고 결정과정의 투명성이 결여됨으로써 정부 스스로 의미를 절하시켰고 ‘퍼주기’라는 비판을 확산시키는 결과를 낳았다. 우선 북한은 식량 100만톤 제공을 요청하였으나 정부는 100만톤이란 숫자 자체를 즉각적으로 공개하지 않았다. 처음부터 북한의 100만톤 요청 사실과 함께 이만한 규모를 공식적으로 요청할 정도로 북한의 식량난이 심각한 수준이며, 그러나 북한의 요청 규모 전체를 지원하기는 재정 여건상 곤란하므로 적절한 지원 규모를 검토하겠다고 밝혔

25) 예컨대 현대아산의 금강산 관광사업은 기본적으로 현대아산이라는 민간기업의 노력과 과감한 결단에 의해 성사된 사업이다. 물론 정부의 대북 화해협력정책이 있었기에 가능한 것이긴 하였으나, 금강산 관광사업을 ‘햇볕정책’의 성과라고 정부가 스스로 홍보를 하는 것은 문제가 있다. 어떤 이유로건 금강산 관광사업이 실패로 귀결된다고 해서 ‘햇볕정책’ 자체가 실패한 것은 아니듯이 개별 기업의 사업을 정책의 성과로 홍보하는 것은 바람직하지 않은 것이다.

26) “중앙공업지구지도기관의 임무는 다음과 같다. … 6. 기업이 요구하는 노력, 용수, 물자의 보장”(「개성공업지구법」 제22조), “중앙공업지구지도기관은 개발업자가 요구하는 공화국의 노력, 물자, 용수 같은것을 제 때에 보장하여야 한다”(「개성공업지구 개발규정」, 제18조), “공업지구의 기업에 필요한 로력을 보장하는 사업은 로력알선기업이 한다”(「개성공업지구 로동규정」 제8조).

27) 제2차 개성공단건설 실무접촉 공동보도문, 2006.6.21.

28) 통일부(2007d), p.6.

더라면 추후 50만톤 차관제공 결정에 대해 ‘퍼주기’ 식의 지나친 지원이라는 비판은 방지할 수 있었을 것이고, 오히려 차관 형식, 분배의 투명성 제고, 지원액수 등 이전에 비해 긍정적인 측면이 부각되면서 정부가 북한에 끌려 다니지 않고 제대로 대처했다는 긍정적인 평가를 유도할 수 있었을 것이다.

결정과정의 형식 또한 마찬가지이다. 국민의 세금이 사용되는 것인 데다가 일부의 부정적인 여론도 있었던 만큼 정부는 남북교류협력추진협의회 회의를 통해 보다 고민하고 검토하는 모습을 보이는 것이 바람직하였다. 그러나 지원 방침이 이미 결정된 상태에서 남북교류협력추진협의회는 사후 승인하는 정도의 모습밖에는 보여주지 못했고 그나마도 서면 회의로 대체됨으로써 ‘퍼주기’ 식이라는 비판을 증폭시키는 결과를 가져왔다. 또한 북한의 식량난을 감안할 때 지원의 시급성이 인정된다고 하더라도, 북한과의 차관계약이 서명되기도 전에 이미 첫 번째 선박이 준비되고 있었다는 것도 우리 정부가 북한의 눈치를 보느라 너무 서두르는 것이 아니냐는 불필요한 오해를 불러일으키는 것이었다.²⁹⁾

따라서 정부는 대북경제정책 결정과정의 투명성을 보다 제고하는 노력을 기울여야 한다. 물론 남북관계의 특성상 모든 것을 처음부터 일반에게 공개할 수는 없으며 그렇게 하는 것이 반드시 올바른 것은 아니다. 그러나 향후 남북경협의 발전을 위해서는 대북경제정책의 결정과정을 보다 투명하게 진행해 나가는 것이 바람직할 것이다.

5. 모호한 정경분리와 상호주의

김대중 정부는 과거 김영삼 정부의 정경연계에서 탈피하여 정경분리를 남북경협의 새로운 정책으로 제시하였다. 이는 경제협력은 정치·안보문제와 무관하게 경제논리에 입각하여 실시한다는 정책이다. 이에 따라 서해교전과 같은 정치·안보상의 갈등이 발생하였음에도 불구하고 남북경협을 꾸준히 지속하였으며, 이는 결과적으로 남북경협이 안정적으로 발전하는 데에 기여를 하였다. 한편 노무현 정부의 평화번영정책은 김대중 정부의 화해협력정책을 발전적으로 계승한 것이라고 설명하고 있으며,³⁰⁾ 정경분리에 대

해서는 동일한 인식을 지니고 있는 것으로 평가된다.

그런데 정경분리는 경우에 따라 상이하게 적용됨으로써 정부 스스로 원칙을 모호하게 한 측면이 있다. 예를 들어 2006년 7월 북한이 미사일을 발사하자 정부는 대북 쌀 차관 제공을 중단하였다. 그러나 10월 북한이 핵실험을 했을 때에는 국제사회가 남북경협의 일시 중단이 바람직하다는 견해를 보였지만 정부는 경협을 유지하였다. 미사일 발사 경우에는 정경연계 정책을 사용한 셈이고, 오히려 더 심각한 상황이라고 할 수 있는 핵실험 시에는 정경분리 원칙을 사용한 셈이다. 더욱이 정부가 대북 인도적 지원이라고 해온 쌀 차관 제공은 연계수단으로 활용하면서 경제협력 사업은 그대로 유지하였다는 것은 쉽게 납득하기 어려운 측면이 있다. 그러면서도 정부는 “인도적 차원의 대북 지원은 지속적으로 추진하는 것이 필요”하며 “북한의 식량난이 지속되는 한 인도적 차원에서 동포인 우리가 할 수 있는 수준에서 대북 지원을 계속”해 나갈 것이라고 상충되는 입장을 보이고 있기도 하다.³¹⁾

상호주의의 경우 노무현 정부는 명확한 원칙을 밝힌 적은 없으나 평화번영정책의 두 번째 추진원칙으로 ‘호혜주의’를 제시하고 있으며 이는 일방주의를 배제하며 서로 이익이 되는 호혜주의를 추구한다는 뜻이라고 설명하고 있으므로 기본적으로는 상호주의의 원칙을 채택하고 있는 것으로 보인다. 물론 노무현 정부의 상호주의는 ‘엄격한 상호주의’라기보다는 ‘신축적 상호주의’ 혹은 ‘느슨한 상호주의’이다.³²⁾ ‘느슨한 상호주의’는 남북관계의 특성상 교환의 엄격성, 등가성, 동시이행성 등이 쉽지 않다는 인식에서 비롯된 것이라고 할 수 있으며, 이는 나름대로 설득력을 지니는 것으로 평가된다.

그러나 우리 정부는 2005년 7월 제10차 경추위에서 경공업 원자재 제공과 북한의 지하자원 개발을 연계하는 협력방안을 추진하면서 이전과는 다른 입장을 보이고 있다. 경공업 원자재 제공과 북한의 지하자원 개발을 연계하는 방식은 남한이 북한에

“의복류, 신발, 비누 생산에 필요한 경공업 원자재를 유상으로 제공하며, 북측은 지하자원개발 협력이 추진되는데 따라 자기측 몫으로 분배되는 지하자원 생산물, 그리고 지하자원 개발권, 생산물 처분권 또는 기타 경제적

29) 한국수출입은행과 북한의 조선무역은행 사이의 차관계약은 2000년 10월 4일 체결되었는데 옥수수 100만톤을 실은 첫 번째 선박은 10월 5일 북한 남포항에 하역을 하였다.

30) 통일부 통일교육원(2007), p.87.

31) 통일부 통일교육원(2007), p.93.

32) 실제로 노무현 정부의 평화통일정책을 설명하고 있는 박종철(2003)은 평화번영정책의 호혜주의는 느슨한 상호주의인 셈이라고 밝히고 있다.

가치가 있는 것으로 그 대가를 상환”하는 것이다.³³⁾

그런데 정부는 이 방식을 “상생의 새로운 방식”이라고 표현하면서 “그동안 일방적 지원 성격이 강했던 경협사업을 상호 필요로 하는 것을 「주고받는」 협력의 형태로 전환”한 것이라고 홍보하고 있다.³⁴⁾ 그렇다면 두 가지 문제가 제기된다. 첫째는 그동안은 정부의 입장과는 달리 경협이 일방적인 지원의 형태로 진행되어 왔음을 스스로 인정하는 것이다. 둘째는 이전에 비해 보다 엄격한 상호주의로의 정책 전환을 의미하는 것이다.

이외에도 이 방식에는 정부의 의도와는 달리 근본적인 문제가 존재한다. 첫째, ‘이중 퍼주기’의 우려가 존재한다. 정부가 이러한 방식을 추진한 데에는 그동안의 ‘퍼주기’ 비판에 대한 부담이 있었던 것이 하나의 요인으로 작용한 것으로 판단된다. 그러나 지하자원을 원자재 제공의 대가로 상환받기 위해서는 북한의 경제난으로 볼 때 광산설비 개보수, 전력제공, 운반수단 제공 등이 이루어져야 할 가능성이 있다. 즉 원자재는 원자재대로 제공하고, 광산에 대한 지원 역시 이루어져야 하는 ‘이중 퍼주기’의 우려가 존재하는 것이다. 둘째, 설사 북한이 지하자원을 스스로의 힘으로 상환한다고 하더라도 이러한 사업이 정부가 해야 할 사업인가의 문제이다. 정부는 남북경협을 활성화하기 위한 각종 법적·제도적 장치 및 인프라의 구축에 초점을 맞추어야 하는 것이기 때문이다. 따라서 아예 인도적 차원에서 무상으로 지원하든가 대가를 요구한다면 남북경협 관련 제도나 인프라의 개선을 요구하는 것이 보다 바람직한 것이다.

VI. 남북경협의 추진방향

이상에서 논의한 바와 같이 이제는 새로운 시각에서 남북경협을 바라보아야 할 시점에 도달한 것으로 판단된다. 새로운 시각이란 변화된 환경에 맞추어 이제는 우리가 남북경협을 주도적으로 이끌어 나가야 함을 의미한다. 또한 남북경협이 북한경제에서 차지하는 비중을 볼 때 이제는 그럴 수 있고 그래야만 하는 상황이 된 것이다.

새로운 시각에서의 남북경협이란 남북경협의 상생이란 말로 대신할 수 있

다. 그런데 남북경협의 상생모델을 일률적·구체적으로 제시하기란 쉽지 않다. 왜냐하면 정부 차원의 사업과 민간 차원의 사업은 목적과 성격이 다르기 때문이다. 또한 정부 차원의 남북경협이라고 하더라도 정책이 추구하는 목표에 따라 다양한 형태의 모델이 있을 수 있기 때문이다.

따라서 이하에서는 정부의 남북경협 정책을 대상으로 남북경협의 상생을 위한 기본 방향에 대해 논의하기로 한다.

1. 목표

남북경협이 상생의 방안으로 인식되기 위해서는 남북 경제 모두에게 도움이 되어야 한다. 현재 북한은 경제난으로부터의 회복이 가장 시급한 과제이며, 남한경제는 선진국으로 도약하기 위한 성장기반의 구축이 가장 중요한 과제이다.

그동안의 남북경협은 우리 경제와는 거의 무관하게 진행되어 왔다. 이는 남북경협이 북한경제의 회복을 지원하기 위한 것이라는 인식이 강했기 때문이다. 그러나 이제는 바뀌어야 한다. 남북경협이 우리 경제에 의미있는 영향을 주지 못한다면 장기적으로 지속될 수 없다.

따라서 향후 남북경협의 기본적인 목표는 북한경제의 회복과 동시에 남한경제 성장에의 기여로 설정되어야 한다.³⁵⁾

2. 추진전략

가. 남북경제의 동시 고려

남북경제를 동시에 고려해야 한다는 원칙은 남북경협의 목표로 볼 때 자명해진다. 이제는 남북경협도 우리 경제에 어떤 의미가 있는지, 우선순위는 어떠한지를 검토하여야 한다. 예를 들어 동해선 철도 연결의 경우 북한이 제의했다고 해서, 그리고 언젠가는 연결되어야 할 사업이라고 해서 추진할 것이 아니라 우리 경제와 남북경협에 미치는 파급효과를 감안해서 추진해야 한다. 만약 동해선 철도 연결에 소요된 재원을 남포항 등 북한 항구

33) 「남북 경공업 및 지하자원개발 협력에 관한 합의서」, 2006.6.6.

34) 통일부(2005), p.2.

35) 이와 관련하여 이제는 남북경협 활성화 전략이나 북한경제 개발계획과 같은 정부 차원의 중장기 계획 수립 시에 소위 ‘북한경제 전문가’ 뿐만 아니라 남한경제 전문가도 참여하여야 한다.

의 설비 개선에 사용하였더라면 남북경협은 그만큼 활성화되었을 것이고 남북경협에 참여하는 우리 기업의 수익성을 향상시키는 데에도 크게 기여하였을 것이다.

물론 북한이 항만 설비의 개선에 응하지 않았을 수도 있을 것이다. 그러나 그렇다고 해서 사업의 우선순위가 낮은 데에도 북한이 긍정적으로 반응하는 사업만 추진해서는 안 된다. 오히려 우리 정부로서는 북한당국을 적극적으로 설득해야 한다. 이미 살펴본 바와 같이 이제는 그럴 수 있는 상황이기도 하다. 설사 북한이 끝까지 응하지 않는다면 우리도 추진할 필요가 없다. 이제는 남북경협을 하는 것 자체가 중요한 것이 아니라 ‘잘’ 하는 것이 더욱 중요한 시점이기 때문이며, 남북경협의 외형의 확대가 중요한 것이 아니라 실질의 발전이 보다 중요한 상황에 도달했기 때문이다.

나. 북한 생산요소의 질적 향상

남북경협은 북한의 토지와 노동에 남한의 자본과 기술을 결합하는 방식으로 추진된다. 그런데 남북경협의 경제성을 증가시키기 위해서는 북한이 지니고 있는 생산요소인 토지와 노동의 질이 개선되어야 한다. 북한의 토지는 도로, 전력, 용수 등이 갖추어진 용지가 아니라 허허벌판인 땅일 뿐이며, 노동은 숙달된 전문인력이나 기능공이 아니라 단순 노동력에 불과하기 때문이다. 이러한 실정에서 남북경협의 상생모델을 만들어 내기란 쉽지 않다.

따라서 남북경협의 상생모델을 구축하기 위해서는 북한 생산요소의 질적 향상이 전제되어야 한다. 이는 향후 우리 정부가 단순한 지원이나 지하자원의 상환이 아니라 남북경협과 관련한 북한의 사회간접자본 시설의 개선과 함께 북한 노동력의 교육·훈련에 정책적 초점을 맞추어야 함을 시사한다. 또한 북한당국 역시 사회간접자본 시설의 구축을 무조건 남한 측에 요구한다거나 북한 노동력의 생산성을 상회하는 임금을 요구한다든가 해서는 안 된다. 즉 남북경협의 상생을 위해서는 북한 스스로의 자구 노력 또한 매우 중요하다.

다. 효율적 결합방식의 추구

남북 경제 모두에게 도움이 되는 방향으로 남북경협이 디자인되고 북한 생산요소의 질이 올라간다고 하여도 남북경제가 효율적으로 결합되지 못한다면 그만큼 효과를 발휘하는 데에 한계가 존재하게 된다. 예를 들어 어떤 경협사업이 남북경제에 커다란 영향을 미칠 것이며 북한 생산요소의 질적 향상에도 긍정적인 효과를 낼 것이라고 하여도 통신과 통행에 장애가 있다면 성과를 발휘하는 데에는 제약이 있게 된다. 또한 북한의 생산요소를 남한이 필요한 만큼 자유로이 활용할 수 없다면 남북경협의 상생은 실현되기 어렵다.

따라서 남북한 당국은 남북경협이 상생의 효과를 최대한 발휘할 수 있도록 남북경제를 효율적으로 결합하는 방안에 주목해야 한다.

라. 프로그램 접근방식의 도입

현재의 상황에서 남북경협의 발전에는 한계가 있다. 우선 교역이 증가하려면 많이 사오거나 많이 팔아야 한다. 그런데 사올 만한 제품이 없는 것이 북한경제의 현실이다. 경제수준의 낙후로 인해 품질이 조악하기 때문이다. 일부 농수산물이나 광물처럼 자연에서 절로 나는 상품 외엔 경쟁력이 없다. 그나마도 물류비가 워낙 높아 채산이 맞지 않는다. 우리 물건을 북한에 팔기란 더 어렵다. 북한이 돈이 없기 때문이다. 설사 돈이 좀 생겨도 값싼 중국산을 수입한다. 양이 문제이지 질을 따질 겨를이 없기 때문이다.

투자는 더욱 더 어렵다. 인프라는 크게 부족하고 리스크도 크다. 내수시장도 없으며, 부자재를 북한 내에서 조달할 수가 없어 부대비용이 그만큼 커진다. 노동시장도 존재하지 않아 고용과 해고가 자유롭지 못하다. 자신이 투자한 공장이라고 해도 가고 싶을 때 갈 수 없다. 전화, 팩스, 이메일도 불가능하다. 이런 상황에서 투자의 활성화를 기대하기란 불가능하다.

결국 교역이 증가하려면 북한경제가 발전해야 한다. 그래야 사올 물건도 생기고, 파는 것도 가능해진다. 투자를 위해서는 북한의 정책이 바뀌어야 한다. 개방·개혁으로 투자환경을 개선해야만 기업의 대북진출이 늘어난다. 그러므로 정부의 필요성이 있다. 북한경제 발전이나 개방·개혁 유도를 일개 기업이 할 수는 없기 때문이다. 따라서 정부의 대북정책 초점은 바로 여기에 맞추어져야 한다.

이를 위해서는 프로젝트 접근방식에서 벗어나야 한다. 그동안은 정부조차

기업처럼 프로젝트 단위의 사업에 매달려 왔다. 경의선·동해선 연결이나 경공업 원자재 제공과 같은 일개 프로젝트로 북한경제를 발전시키기란 무리이고, 개방·개혁의 촉진에도 별다른 영향을 줄 수 없다. 게다가 정부 차원에서도 경제성있는 프로젝트를 찾기란 거의 불가능하다. 그동안의 대북정책이 ‘퍼주기’ 비난을 받게 된 근본적인 이유는 여기에 있다. 프로젝트 접근의 속성상 성과에는 한계가 있을 수밖에 없었던 것이다.

따라서 이제는 프로그램 접근방식으로 전략이 변화해야 한다. 종합적인 패키지로 접근해야 한다는 뜻이다. 에너지를 제공한다면 근처 공장들의 설비 개보수 사업과 연결하고, 그 공장들을 우리 기업이 활용할 수 있도록 하면서 고용은 물론 통신·운송 등의 문제까지 하나의 프로그램으로 해결하는 방식이다. 일련의 계획을 우리가 제공하는 것도 고려해야 한다. 사실 남북경협에서 우리의 비교우위는 자본과 기술에 있지 않다. 자본이나 기술은 북한이 필요하다면 중국에서도 얼마든지 들여올 수 있다. 우리의 진정한 비교우위는 과거 경제발전을 수행하는 과정에서 축적된 개발경험에 있다. 이제는 그것을 활용해야 한다.

참 고 문 헌

- 국가정보원, 「북한경제 실태」, 비공개자료, 2007.8.
- 박종철, 「평화변영정책의 이론적 기초 및 체계」, □□평화변영정책의 이론적 기초와 과제□□, 통일연구원, 2003.
- 박형중, 「향후 북한경제의 변화전망과 남북경제관계의 역할」, □□KDI 북한경제리뷰□□, 2003년 10월호, 한국개발연구원, 2003.10.
- 양문수, 「대북 인도적 지원의 성적표: 경제 사회적 효과의 분석」, 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터 제30회 정책포럼 발표자료, 2007.3.23.
- 이영훈, 「이행기 남북경협과 북한경제: 시장화를 중심으로」, 참여사회연구소 주최 세미나 발표논문, 2003.9.26.
- 이정철, 「北-中 경제협력관계의 변화: 현황과 함의」, 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터 제23회 정책포럼 발표자료, 2006.4.26.
- 전홍택, 「햇볕정책과 남북한 경제관계」, □□통일연구□□, 제3권 제2호, 연세대학교 통일연구원, 1999.
- 정의준, 「최근 중국의 대북투자 현황」, □□산은조사월보□□, 한국산업은행, 2007.3.
- 조동호, 「2007년 북한 신년 공동사설 분석: 분권적 자력갱생의 추진」, □□KDI 정책포럼 제175호, 한국개발연구원□□, 2007.1.22.
- 조명철, 「중국과 북한의 협력양상과 변화」, 숙명여대 통일문제연구소 주최 2007년 학술회의 “세계체제 속의 북한: 편입인가, 고립인가?” 발표논문, 2007.5.29.
- 최수영, 「남북경협의 현황과 평가 부문」, 통일연구원 주최 비공개 워크숍 발표자료, 2007.6.8.
- 통일부, 「남북경제협력추진위원회 제10차 회의 결과 해설자료□□, 2005.7.12.
- 통일부, 「남북교류협력 동향」, 제174호, 2006a.1.
- 통일부, 「2005년도 북한경제 종합평가」, 2006b.1.
- 통일부, 「2006년도 북한경제 종합평가」, 2007a.1.
- 통일부, 「월간남북교류협력동향」, 제190호, 2007b.5.
- 통일부, 「월간남북교류협력동향」, 제190호, 2007b.5.

통일부, 「통일백서 2007」, 2007c.
통일부, 「남북경제협력추진위원회: 제13차 회의 결과 해설자료」, 2007d.4.22.
통일부 통일교육원, □□통일문제 이해 2007□□, 2007.
통일원, □□북한경제 통계집□□, 1996.
한국무역협회, 「2006년 1-12월 남북교역 동향」, 2007.1.
한국은행, 「2004년 북한 경제성장률 추정 결과」, 공보 2005-6-1호, 2005.5.31.
CIA, The World Factbook, 2006.
KOTRA, □□최근 북중관계 조망 : 경제적 관점에서 본 중국의 대북위협론
해부□□, 기획조사 06-077, 2006.
KOTRA, 「北 지난해 무역 실적 좋지 못했다」, 보도자료, 2007.5.15.
UNDP Tumen Secretariat, Tumen Update, Issue 2, 2000.1.

제2주제

남북 농업교류협력 10년, 현황과 방향

김 영 훈

(한국농촌경제연구원 연구위원)

남북농업교류협력 10년, 현황과 방향

김영훈 (한국농촌경제연구원 연구위원)

북한의 식량부족 상황이 오랜 기간 지속되면서 대북 농업교류협력의 필요성은 지속적으로 강조되고 있다. 남북 농업교류협력의 필요성을 구분해 본다면, 우선 협력과 지원을 통해 북한의 농업생산을 향상시킴으로써 식량 문제 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.

이처럼 남북 농업협력의 필요성과 그 기대 효과에 관한 긍정적 인식에도 불구하고, 오랜 기간의 분단과 대결 상태 그리고 체제의 차이를 고려할 때 남북한의 농업교류협력은 쉽지 않다. 또 목표한 성과를 내기도 그리 만만치 않다. 따라서 본격 농업교류협력사업에 앞서 양측은 충분한 준비를 갖추어야 한다. 그렇지 못한 상태에서는 농업협력이 순조롭게 착수될 수도 없겠지만 설혹 추진되더라도 우리가 기대한 효과를 달성하지 못할 가능성도 있기 때문이다.

이 글은 남북 간 농업교류협력의 추진 방향과 세부 과제를 논의하기에 앞서 첫 번째 준비로서 우리가 이해하고 있어야 할 부분을 중점적으로 다루고자 한 것이다. 즉, 본문에서는 최근 10년을 대상으로 북한농업의 상황과 남북한 농업교류협력의 전개 상황을 우선 살펴보았다. 이는 북한농업과 남북농업협력에 관해 종합적 이해를 돕기 위한 것이다. 이를 토대로 향후 농업교류협력에 관해 논의가 전개될 수 있다면 더 유익할 성과를 얻을 수 있을 것이라 생각한다.

1. 남북 농업교류협력의 배경

1.1. 1990년대 중후반 북한의 상황 : 식량난과 농업위기

1.1.1 식량난

북한의 식량난이 외부에 알려진 것은 1990년대 중반이다. 1995년과 1996년 연속적으로 발생한 대홍수와 1997년 발생한 가뭄과 태풍은 북한의 농업생산에 광범위한 피해를 입혔다. 이 시기에 주요 곡물인 쌀과 옥수수 생산은 물론 다른 경종작물과 축산물 생산도 크게 감소했다.

1990년대 초반 북한의 식량 생산은 400만 톤을 약간 상회하는 수준에서 감소 추세를 보이고 있었다. 1995년에 집중호우로 농업부문에 큰 타격을 입으면서 식량 생산은 345만 톤까지 감소했으며 해외 도입량도 급감하면서 북한은 심각한 기근에 직면하게 되었다. 식량위기 상황에 직면하여 북한은 국제사회에 지원을 요청했으며 국제사회는 이에 응하기 시작했다.

북한의 식량 부족은 그 자체로도 문제지만 그로 인해 다른 농업부문을 위축시켰다는 문제도 있다. 식량작물을 생산하기 위해 북한은 농업부문의 가용 자원을 식량생산부문에 우선적으로 배분했다. 즉, 식량생산부문에 농지, 노동력은 물론, 비료 등 자본재를 최우선으로 투입하여 축산과 기타 경종부문은 한계 상황으로 유지될 수밖에 없었다.

표 1. 북한의 식량수급 실태(1991-95)

단위: 천명, 천톤

연도	인구	공급량				소요량		부족량	
		국내 생산량	해외 도입량	남한 지원량	계 (A)	최소소요 (B)	권장소요 (C)	B-A	C-A
1991/92	20,798	4,427	1,290	-	5,717	4,934	6,002	△783	285
1992/93	21,123	4,268	830	-	5,098	5,011	6,096	△87	998
1993/94	21,353	3,884	1,093	-	4,977	5,066	6,162	89	1,185
1994/95	21,543	4,125	490	-	4,615	5,111	6,217	496	1,602
1995/96	21,684	3,451	962	150	4,563	5,145	6,258	582	1,695

주 1) 인구는 차년도 인구(통계청, 남북한 경제사회상 비교, 2005)

2) 미곡, 맥류, 두류, 서류, 잡곡 등 생산량

자료: 국내 생산량(농촌진흥청), 해외도입량(KOTRA), 남한지원량(통일부)

1.1.2. 농자재와 농업생산기반

1990년대 중반 북한의 식량 생산량은 잠재 생산능력에 비해 매우 낮은 상태이다. 가장 큰 이유는 농자재 공급 부족에 있다. 오랜 동안의 경제침체와 함께 비료, 농약, 농업용 유류, 비닐, 농기계 부품, 타이어 등 농업생산요소 및 기자재의 생산과 공급이 절대적으로 부족해졌다. 대표적인 농자재인 비료는 성분량 기준으로 연간 약 60만 톤이 필요하지만 공급량은 절반에도 미치지 못했다.

당시 북한 농업에서 또 하나의 큰 문제는 기계동력 부족이었다. 90년대 들어 농기계와 부품 생산공장의 가동이 급격히 낮아져 신규 농기계 공급은 대부분 중단되었다. 농장에서는 에너지 공급 부족으로 작동 가능한 트랙터나 기계장비의 가동도 줄여야만 했다. 유엔개발계획(UNDP)의 조사(1998년)에 의하면 농업현장에서 운행 가능한 농기계동력은 보유량의 20% 수준에 머무는 것으로 추정되었다. 기계동력 부족은 적기 농작업에 지장을 초래한다. 특히 이모작 확대 이후 수확-수송-저장-파종-이앙 등이 한꺼번에 이루어지는 농번기 동력 부족은 생산량을 감소시키는 중요한 요인이 되었다.

농업생산기반의 척도라 할 수 있는 수리·관개 상황도 열악한 상태였다. 북한에서 가장 중요한 식량작물인 벼와 옥수수 농사를 보더라도 완전관개면적은 절반 이하에 불과하며 관개 혜택을 전혀 받지 못하는 면적도 30%에 달하고 있었다. 산림 황폐화 역시 심각했다. 이는 사소한 기후 변동에도 피해가 커지는 요인이 되었다. 특히 인구밀도가 높은 지역의 산림황폐화 정도는 더욱 위중한 상태였다.

1.1.3. 농업구조

북한농업의 당시 상황을 잘 설명해주는 지표는 산업별 생산구조와 인구구조이다. 식량위기 당시 북한의 산업생산구조는 농림업의 비중이 매우 큰 후진적 상태를 보이고 있었다. <표 2>를 보면 1995년 북한의 농림어업부문 비중이 GDP의 27.6%를 차지하고 있어 남한의 6.2%와 비교해 볼 때 산업생산구조가 낮은 단계에 머물고 있었음을 알 수 있다.

농가인구 비중 역시 마찬가지이다. 경제성장에 따라 농가인구가 감소하

는 것이 일반적이거나 북한의 농가인구는 1965년 500만 명에서 오히려 꾸준히 증가하여 1995년에는 780만 명을 초과했다. 이에 따라 농가인구가 차지하고 있는 비중은 1965년 40.8%에서 1995년 36.5%로 근소하게 하락했을 뿐이다. 당시 남한의 10.8%와 비교할 때 북한의 농가인구 비중은 과도하게 큰 상태이다. 이는 전체 경제구조의 후진성뿐만 아니라 농업노동력에 크게 의존하고 있던 북한의 당시 농업생산구조를 잘 나타내고 있다.

표 2. 남북한 산업생산구조 비교(1995)

단위: 천 명		
	남 한	북 한
농림어업	6.2	27.6
광공업·제조업	29.8	30.5
전기가스수도건설	13.4	11.5
서비스업·정부	50.6	30.3
총계(GDP)	100.0	100.0

자료: 통계청, 남북한 경제사회상 비교, 2006

표 3. 남북한 농가인구 비중 비교(1965-1995)

단위: 천명, (%)					
	남 한		북 한		B/A (배)
	농가인구(A)	비중	농가인구(B)	비중	
1965	15,812	55.1	4,999	40.8	0.31
1980	10,827	28.4	6,731	38.2	0.62
1995	4,851	10.8	7,863	36.5	1.62

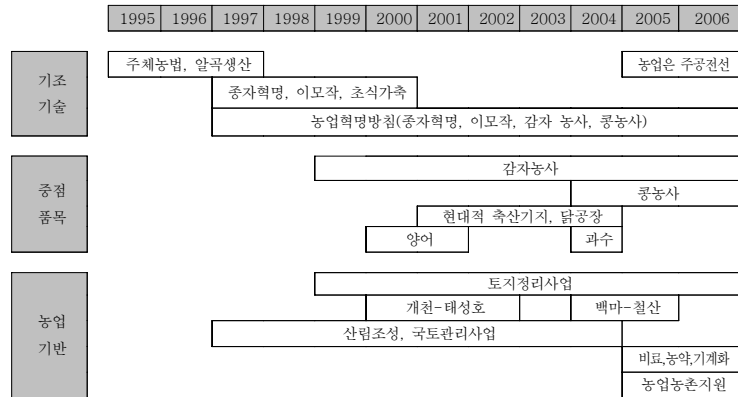
자료: 통계청, 남북한 경제사회상 비교, 2005

1.2. 농업위기에 대한 북한의 대응 노력

1.2.1. 농정시책

북한은 식량난에 직면하여 농업생산을 증대시키기 위해 다각도의 노력을 기울였다. 이 노력은 주로 이모작과 감자재배 확대를 중심으로 한 작물재배 다양화, 우량종자 확보를 위한 종자혁명, 초식가축 사육 장려, 농업기반 정비사업 추진 등에 집중되었다.

그림 1. 식량난 이후 북한의 주요 농정시책



1998년부터 본격 추진된 작물 다양화 사업은 옥수수 재배를 70만 ha에서 40만 ha 수준으로 감소시키고, 감자 재배 면적은 4만5천 ha에서 20만 ha 수준으로 증가시키는 것을 목표로 했다. 또 단위면적당 식량생산을 늘리기 위해 이모작 면적을 확대했다. 이와 함께 종자혁명도 강조해 왔다. 옥수수는 다수확 품종을 개발하고 맥류는 조생 품종을 확보하는 데 힘을 쏟았다. 특히 바이러스 감염에 취약한 감자를 대상으로 우량종자 공급을 확대하려는 노력을 다각도로 추진했다.

식량곡물이 부족해짐에 따라 북한은 초식가축 사육을 장려했다. 장려 대상이 된 초식가축은 염소, 토끼, 오리 등이다. 이들 가축은 농후사료(곡물) 조달 부담이 적어 북한 실정에 적합한 축종으로 인식되었다.

1998년부터 북한은 주요 농업지대에 대한 토지정리사업을 추진해 왔다. 이 사업이 당초 목표대로 완료되면 총 60만 ha의 농경지를 정리하게 된다. 지금까지 이 사업을 통해 농경지를 부분적으로 확대하고 기반을 정비하는 효과를 거두었으나, 농기계와 연료 공급이 원활치 않은 상황에서 기계화 영농기반 확충 효과는 뚜렷하게 나타나지 않고 있다. 한편 북한은 국제기구의 차관사업으로 관개체계를 자연흐름식으로 전환하는 관개수로 건설 공사도 추진하고 있다. 2002년에는 「개천-태성호 물길(평안남도)」 공사를 완료했으며 2005년에는 「백마-철산 물길(평안북도)」 공사를 마쳤다. 지

금은 「미루벌 물길(황해도)」 공사를 추진 중에 있다.

이상과 같이 북한이 1990년대 중반 이후 새롭게 강조하며 추진하기 시작한 농정시책들은 과거의 구호성 농정과 달리 실천적 농정이라는 특징을 가지고 있다. 북한 당국은 이들 농정시책들을 추진하는 데 국내에서 동원 가능한 자원을 우선적으로 배분해 왔으나 그것만으로 충분할 수는 없었다. 이에 북한은 농정시책 추진과 함께 농업생산부문에서 동기유발을 위한 제도를 도입하고, 1990년대 후반부터는 외부의 지원을 유지하는 데 적극적인 자세를 취하게 된다.

1.2.2. 국내 경제 및 농업부문 개혁조치의 실험

북한은 1960년대 중반부터 협동농장에서 생산을 관리하는 동시에 농산물의 농장 내 분배를 관리하기 위해 「분조관리제」를 시행해 왔다. 이는 작업반을 수 개의 작업분조로 구분하고 농지를 할당하여 농작업을 수행토록 하는 농업생산조직체계인 동시에 생산성 향상을 꾀한 협동농장의 분배체계이기도 하다.

1990년대 중반 식량난이 심각해지자 북한은 「새로운 분조관리제(1996년)」를 시범적으로 도입하여 농장의 생산성 향상을 도모했다. 새로운 분조관리제가 지니고 있는 가장 큰 개혁적 요소는 개별 작업분조가 달성한 초과생산분을 수매가가 아닌 현물로 지급한다는 점에 있다. 1990년대 중후반 곡물의 농민시장가격이 정부수매가격의 65~350배에 달했다는 현실을 감안하면 「새로운 분조관리제」는 당시 획기적인 동기유발제도였음을 알 수 있다. 그러나 이 제도가 전국적으로 실시되었다는 보고는 없으며 농업생산도 2000년까지 정체 상태에 머물렀다. 이는 중국의 생산책임제가 안휘성 변경의 1개 현에 제도입된 지 불과 5년 만에 농업생산이 비약적으로 증대되고 집단적 농업경영 해체로까지 발전한 사례와 잘 비교된다.

한편 북한은 2002년 7월에 경제관리개선조치를 단행했다. 이 조치의 주요 내용은 가격과 임금의 인상, 환율 현실화, 원부자재시장의 개설, 경제계획 및 관리의 분권화 등이다. 「7·1경제관리개선조치」를 구성하고 있는 세부 조치들 중에서 농업부문과 직접 관련된 내용은 식량의 국경수매가격 대폭 인상, 농장의 농산물 자체처분권 확대, 그리고 생산요소 시장 개설 등이다. 당시 이들 조치는 농업생산 동기를 유발하고 확대재생산을 가능하게

하는 요인으로 작용할 것으로 기대되었다.

우선 식량의 가격을 다른 재화 및 서비스 가격보다 높은 수준으로 인상함으로써 식량생산부문에 동기 유발 효과가 있을 것이라는 기대를 낳게 했다. 쌀을 사례로 볼 때 정부 구매가격은 50배 인상된 반면 임금과 주요 생필품 가격은 이보다 낮은 10~40배 인상에 그쳤다. 이로써 농업생산부문에 더 유리한 가격구조를 만들어 주었다는 것이다. 그러나 그 효과는 뚜렷하게 나타나지 않고 있다.

1.3. 남북 화해협력정책의 채택과 전개

1.3.1. 화해협력정책 기초

90년대 초까지 대북 정책기조는 대결 구조의 틀에서 완전히 벗어나지 못한 상태였다. 즉, 북한은 여전히 남한에 대해 위협하고 위협적인 존재로 간주되었던 것이다. 이러한 인식은 북한의 태도변화 여부를 남북한 협력의 전제조건으로 강조하게 한 배경이 된다.

그러나 1990년대 말 새 정부가 들어서면서 대북한 정책기조는 크게 전환하게 된다. 이 전환은 새 정부의 대북 인식에 근거하고 있는데, 그 인식은 다음과 같이 요약될 수 있다. 북한은 조기에 붕괴할 가능성이 없으며, 변화의 흐름을 타고 있다. 따라서 대북 정책은 변화의 조짐을 보이고 있는 북한을 포용하면서 평화를 정착시키는 것으로 설정해야 한다는 것이다.

이러한 대북 인식으로부터 생성되는 대북 정책의 내용을 요약하면 다음과 같다(허문영, 1999). 첫째, 평화정착을 통해 남북한 간의 평화공존을 우선적으로 실현하며, 그 기반 위에서 남북화해를 도모하고 협력을 추진해 나간다. 둘째, 남북관계 개선을 위한 원칙으로 무력도발 불용, 흡수통일 배제, 화해협력 적극 추진 등 3가지를 제시했다. 셋째, 이상과 같은 목표 및 원칙에 근거해서 6가지 추진기조와 6가지 추진방향을 제시했다. 추진기조는 안보와 협력의 병행추진, 평화공존과 평화교류의 우선 실현, 화해협력을 통한 북한의 변화여건 조성, 남북한 상호이익의 도모, 남북당사자 해결 원칙 하에 국제적지지 확보, 국민적 합의에 기초한 대북 정책 추진 등으로 구성되었다. 추진방향으로는 남북대화를 통한 남북기본합의서 이행 및 실천, 남북 이산가족문제의 우선적 해결, 정경분리 원칙에 입각한 남북경협

활성화, 북한 식량문제 해결을 위한 대북 지원의 탄력적 제공, 경수로 지원 사업의 차질 없는 추진, 한반도 평화환경 조성 등이 제시되었다.

표 4. 민간 대북지원 규제완화 내용(1997-1999)

일 자	내 용
1997. 3. 31	○ 대북지원 확대허용 조치 - 쌀지원 및 경제단체 참여 허용
1998. 3. 18	○ 민간단체 대북 지원 활성화 조치 - 대북지원 협의 및 모니터링 목적의 방북 허용 - 협력사업 방식의 대북지원 허용 - 남북 공동행사 개최와 언론 및 기업의 협찬·후원 허용
1998. 4. 25	○ ARS 방식의 대북지원 모금 허용
1998. 9. 18	○ 한적을 통한 민간단체 개별지원 허용 - 한적은 포장 및 통보, 전달 담당 - 민간단체가 협의, 구입, 수송, 모니터링 직접 수행 - 의료, 의약품, 농업용 자재 등 지원품목 다변화
1999. 2. 10	○ 민간자원 대북지원 창구다원화 조치 - 민간단체의 대북 직접지원 허용

자료 : 통일부, 98년도 대북정책 평가, 1999. 보도자료, 1999. 2. 10

표 5. 4.30 남북한 경제협력 활성화 조치

분 야	주 요 내 용
접 촉 방 복	·대기업 총수, 경제단체장 방북허용과 수시 방북제도 확대시행 ·북한주민접촉과 승인 유효기간 확대와 접촉·방문승인 처리기간 단축
교 역	·포괄승인품목 확대 ·생산설비 반출제한 폐지(무상반출, 임대허용, 1회 100만불 한도 폐지)
투 자	·투자규모제한 폐지(과거 1,000만달러 이상 제한) ·투자제한업종 negative list化(전략물자, 방위산업물자는 제한) ·협력사업 및 사업자 동시승인 (300만달러 이하, 제3국내 북한인 고용, 당국간 합의 사업에 한함)

자료 : 대한무역투자진흥공사, 1998. p. 3.

1.3.2. 대북한 지원 및 경제협력 활성화 정책

가. 지원 활성화 조치

이러한 기본 입장에서 정부는 대북한 지원 및 경제협력에서 민간의 자율성을 확대하는 일련의 조치를 취했다. 우선 민간의 대북한 지원활동을 활성화하는 조치를 꾸준히 취해 왔다. 남북한 협력사업 추진을 위한 지원 허용, ARS를 통한 지원자금 모금 허용, 대한적십자사를 통한 지원 허용 등이 새정부 출범 이래 계속되었으며, 1999년에는 대한적십자사가 맡아 오던 대북 민간지원창구를 다른 민간단체에게도 허용하는 ‘창구 다원화 조치’를 시행했다. 이 조치는 그간 확대해 온 민간단체의 대북 지원 참여 범위를 한층 더 확대한 것으로 평가할 수 있다. 이에 따라 대북 지원 추진이 용이해지게 되었다.

나. 경제협력활성화 조치

정부는 1998년 4월 대북한 교역과 투자에 있어 민간기업의 자율성을 크게 확대하는 ‘남북경제협력활성화조치’를 발표했다. 그중 중요한 내용은 다음과 같다. 첫째, 최대 1천만 달러 규모로 제한하던 대북 투자규모 제한을 철폐한다. 둘째, 대북 투자제한 업종을 ‘포지티브 리스트’에서 ‘네거티브 리스트’화 한다. 셋째, 3백만 달러 이하의 협력사업, 제3국에서의 북한 주민 고용사업, 당국간 합의 혹은 당국에 의해 위임받은 자 사이의 합의에 의한 사업에 대해서는 정부의 승인을 간소화한다.

이 조치는 1994년 11월에 있었던 남북경제협력활성화조치 이래 유지해 오던 대북 협력 확대 정책을 한 단계 전진시킨 것으로 평가할 수 있다. 이 조치로 민간의 대북 경제 협력사업에 장애요소는 많이 제거되었다. 1998년 말에는 남북경제협력활성화조치를 뒷받침하기 위해 ‘남북교류협력에 관한 법률 시행령’을 개정했다. 이 시행령 개정 목적은 민간차원의 남북 교류협력이 확대될 수 있도록 관련 규제를 완화하고 민간의 자율성을 높이려는 데에 두고 있었다.

농업부문의 협력 역시 남북한 경제협력의 활성화와 그 궤를 같이 했다. 농업협력은 남북한의 경제협력에서 중요한 위치를 차지하고 있었다. 북한

의 식량난과 낙후된 농업생산의 기초를 방지하고서는 협력의 기초를 세울 수 없기 때문이다. 이에 대해 정부는 식량지원을 중심으로 한 물적인 지원 뿐만 아니라 농업부문에서 협력사업을 추진함으로써 북한의 농업기반을 재건하는 데에도 많은 관심을 기울였다.

다. 협력자금 지원 확대

남북협력자금의 용도 중 남북한 경제분야 협력에 대한 지원은 교역 및 경제분야 협력사업 소요자금에 대한 지원 또는 용자 조항, 대북 교역 및 경제사업에 관련한 금융기관에 대한 자금지원 및 손실보전 조항으로 규정되어 있다. 기금 지원업무에 대한 규정은 ‘남북협력기금운용관리규정’에 보다 구체적으로 명시되어 있는데, 그 내용을 보면 북한과 교역을 하거나 경제협업을 수행하는 기업에 대한 손실보조, 용자에서 북한 화폐를 인수하거나 매각하는 데까지 기금에서 지원될 수 있도록 규정되었다(표 6). 또한 정부는 1999년 10월 ‘남북경제교류협력에 대한 남북협력기금 지원지침’과 ‘인도적 차원의 대북지원사업 처리에 관한 규정’을 제정하여 민간의 대북 경제협력사업과 지원사업에 대한 기금 지원을 구체화함으로써 민간부문의 경제교류협력을 활성화하는 조치를 취했다.

표 6. 경제협력사업에 대한 남북협력기금 지원

구 분	내 용
손실보조	교역 및 경제사업의 시행으로 남한주민이 입은 손실 보조
경제사업자금대출	경제사업 지원을 위한 남한주민에 대한 용자
반출자금대출	물품을 반출코자 하는 남한주민에 대한 용자
반입자금대출	물품을 반입코자 하는 남한주민에 대한 용자
채무보증	교역·경제사업 자금 금융기관 대출시 남한주민을 위한 보증
금융기관손실보전	교류협력관련업무 취급에 따른 금융기관의 손실에 대한 보전 또는 경비의 지원
금융기관용자자금지원	교역 및 경제사업에 대해 용자한 금융기관에 자금지원
미결제채권인수	교역 및 경제사업에 따른 결제업무를 취급한 금융기관으로부터 기금이 인수하기로 한 미결제채권의 인수
북한원화의 인수·매각	북한에서 통용되는 화폐의 인수 및 매각

자료: 남북협력기금운용관리규정, 1998.12.31

한편 2002년 들어선 참여정부는 ‘남북교류협력에 관한 법률’을 개정하여 물품의 반출입과 관련하여 포괄승인제를 도입했고, 협력사업자와 협력사업의 동시승인을 인정하여 협력사업을 간소화했다. 또 2005년 12월에는 ‘남북관계발전에 관한 법률’을 제정하여 빠르게 변화하고 있는 남북관계의 현실을 제도적으로 뒷받침했다. 이 법은 남북한의 기본적 관계와 남북관계 발전을 위한 정부의 책무와 남북회담과 합의 절차 등을 규율하고 있어 현 법상의 평화통일 조항을 구체화한 것으로 평가되고 있다.

표 7. 남북경협합의서

합의서	제도화 과정		
	체결	비준	발효
남북사이의 투자보장에 관한 합의서	2000.12	2003.6	2003.8
남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서			
남북사이의 상사분쟁해결절차에 관한 합의서			
남북사이의 청산결제에 관한 합의서			
남북사이 차량의 도로운행에 관한 합의서	2002.12	2004.9	2005.8
개성공업지구 통관에 관한 합의서	2002.12	2004.9	
개성공업지구 검역에 관한 합의서		2004.12	
개성공업지구 통신에 관한 합의서			
남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서	2003.10	2004.9	
개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서	2004.1	2004.9	
남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서	2004.4	2004.12	
남북해운합의서	2004.5		
남북해운합의서의 이행과 준수를 위한 부속합의서			

자료, 2007 통일문제 이해, 통일부,

1.3.3. 남북한 간 교류협력 여건 및 제도화의 진전

남북한은 이미 1992년에 ‘남북기본합의서’를 채택하고 그 부속합의서에서 왕래보장, 투자보장, 이중과세방지, 분쟁조정절차, 청산결제 등에 대해 합의하여 정하기로 했다. 그러나 오랫동안 이 합의가 이행되지 않아 남북

한은 공통의 제도 없이 각자의 개별적인 법률과 협력당사자의 합의에 의거하여 교류협력을 추진해 왔다.

정부는 남북 교류협력의 제도적 장치 마련을 북한 측에 촉구하여 제2차 장관급회담에서 투자보장, 이중과세방지 등 제도적 장치를 마련하기로 합의했다. 이에 따라 ‘남북사이의 투자보장에 관한 합의서,’ ‘남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서,’ ‘남북사이의 상사분쟁해결절차에 관한 합의서,’ ‘남북사이의 청산결제에 관한 합의서’가 제4차 남북장관급회담(2000. 12)에서 채택되었다. 이후 남북한은 2004년까지 추가로 9개 경협 관련 합의서를 채택하여 총 13개 합의서를 발효시키고 있다.

2. 남북 농업교류협력 추진 현황

남북한 교류협력에 관한 많은 논의를 고려할 때 농업부문에서 대북 교류협력사업을 추진하는 의의는 다음 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 단기적으로는 식량, 비료 등 물자지원을 통해 북한 주민이 겪는 식량위기 상황을 완화한다. 둘째, 중기적으로는 북한의 농업을 지원하여 전반적인 농업생산 향상에 기여한다. 셋째, 장기적으로는 농업부문에서 상업적 교류협력을 활성화하여 남북한 농업의 공동 발전을 꾀하며 경제공동체 형성을 위한 기반을 구축한다는 것이다.

한편 지금까지 추진하거나 추진하려고 준비하는 농업교류협력사업을 그 성격별로 구분한다면, 식량 및 비료 지원, 민간지원단체의 농업지원, 민간기업의 교역 및 경협사업, 정부 차원의 농업교류협력 등 네 가지로 구분할 수 있다. 이 중 식량·비료 지원과 민간지원단체 농업지원, 민간기업의 교역과 경협은 추진되었으나, 정부 간 농업협력은 2005년 남북농업협력위원회 제1차 회의에서 추진키로 합의한 후 진척되지 않고 있다.

2.1. 식량 및 비료지원

2.1.1. 식량지원

1990년대 들어 경제침체와 계속된 자연재해 등의 요인으로 농업생산이

하락하고 식량 사정이 악화되자, 북한은 1995년 국제사회에 식량 지원을 요청했다. 우리 정부는 대북 식량지원 문제를 검토하고 1995년 처음으로 식량을 지원하기 시작했다. 남북한 당국의 합의에 따라 정부는 1995년 6월부터 10월까지 국내산 쌀 15만 톤을 북한에 지원했다.

1998년 김대중 정부가 들어서면서 대북 식량지원은 늘어나게 되었다. 새 정부는 2000년 들어 50만 톤의 식량차관지원을 시작으로 매년 40~50만톤을 꾸준히 지원하고 있다. 이와는 별도로 세계식량계획(WFP)을 통한 인도적 지원도 병행해 오고 있다.

표 8. 정부의 대북 지원

단위 : 만 톤										
구분	95	99	00	01	02	03	04	05	06	계
식량	15	-	50	-	40	40	40	50	10	245
비료	-	15.5	30	20	30	30	30	35	35	225.5

주: 한적을 경유하거나 민간차원의 소규모 지원은 제외

자료: 통일부

2.1.2. 비료지원

1999년 들어 정부는 긴급구호와 병행하여 북한의 농업생산성 증대에 초점을 맞추어 대북지원을 추진하겠다는 입장을 표명했다. 이는 북한의 식량난을 근원적으로 해결하는 데 도움을 주겠다는 것이며, 대북 지원을 국제기구를 통한 간접 지원으로 추진하기보다는 남북 관계 발전 차원에서 직접 추진한다는 의미를 내포한 결정으로 볼 수 있다. 이 같은 방침에 따라 1999년 처음으로 비료 15만 5천 톤을 북한에 직접 지원하게 되었다.

2000년 3월에는 대통령의 ‘베를린 선언’을 통해 냉전종식과 평화정착을 위해 남북한이 화해·협력의 정신으로 실질 협력 관계를 넓혀 가는 데 북한이 호응해 나올 것을 촉구하면서 대북 지원의 지속적 추진을 천명했다. 이 선언에 따라 정부는 비료 30만 톤을 북한에 지원했다. 이후 매년 정부 차원에서 북한에 비료를 지원했는데 1999년부터 2006년까지 정부가 지원한 비료의 총량은 225만 톤에 달한다.

대북 식량지원은 1990년대 중반 식량위기 발생 이후 지금까지 북한의

식량난을 실질적으로 완화하는 데 큰 기여를 해 왔다. 특히 2000년대 들어 매년 최소소요량 기준으로 100여만 톤 이상이 부족한 북한의 식량수급 사정에서 연간 50여만 톤의 식량 지원은 당면한 식량난을 크게 완화할 만한 규모에 해당된다.

비료지원도 북한의 농업생산 향상에서 매우 중요한 비중을 차지하고 있다. 남한이 지원한 비료는 최근 북한의 연간 화학비료 공급량의 절반 이상을 차지할 만큼 비중이 크다. 그만큼 비료지원은 북한의 최근 농업생산 증대에 중요한 역할을 하고 있다고 평가할 수 있다.

2.2. 민간단체의 농업지원사업

2.2.1. 현황

대북지원 초기 민간지원단체들은 북한에 주로 식량과 생필품을 지원했다. 2000년 들어 정부가 남북협력기금 지원을 시작하면서 민간단체의 대북 지원사업은 점차 농업개발, 보건의료, 취약 계층 지원 등으로 다양해졌으며 규모도 지속적으로 확대되고 있다.

민간지원단체가 추진해 온 농업개발지원은 옥수수 및 감자 종자개발, 종자 생산, 젖소 및 양계장 설치 운영, 산란종계장 설치 운영, 젖업소 종축 및 유가공 설비 지원, 채소온실 설치 운영, 농기계 수리 공장 설치 운영, 양묘장 설치, 농기계 지원, 농자재(비료, 농약, 비닐, 종자 등) 지원 등 다양한 형태가 있다.

농업개발지원사업을 추진하고 있는 단체는 국제옥수수재단, 월드비전, 우리민족서로돕기운동, 굿네이버스, 새마을운동중앙회, 남북강원도협력협회, 남북농업발전협력연대, 한국대학생선교회, 평화의 숲, 한국JTS, 북고성군농업협력단, 통일농수산사업단 등이 있다. 이들 대북 농업 지원사업을 간략히 소개하면 다음과 같다.

국제옥수수재단이 추진하고 있는 대북 농업 지원사업의 성격은 두 가지로 설명될 수 있다. 하나는 북한 농업과학연구원과 농업기술협력 계약을 체결하고 ‘북한 적응형 슈퍼옥수수 공동 연구사업’을 추진하는 농업기술협력사업이고, 다른 하나는 농업기술협력사업에 소요되는 옥수수 종자, 비료, 실험기자재 등을 지원하는 농자재지원사업(북한옥수수심기범국민운동)이다.

주요 사업 내용 역시 사업의 성격에 따라 다르다. 기술협력사업은 북한의 시험포에서 우수종자를 선발하고 선발된 품종을 육성하는 과정으로 구성되어 있다. 농업 지원사업(옥수수심기범국민운동)은 인도적 차원에서 북한의 농업생산력 복구를 위해 남한의 옥수수 종자와 비료, 영농자재를 북한의 농장에 지원하는 사업이다.

표 9. 주요 민간지원단체의 대북 농업지원사업

단 체 명	시작연도	주요 사업	비 고
우리민족서로돕기운동	1997	축산 지원(젖염소 목장) 농기계 지원 및 수리센터 건설·지원	농자재 지원
월드비전	1998	채소온실농장 지원 종서 생산 시설 및 기술 지원	농업개발지원
굿네이버스	1998	축산 지원(젖소 목장) 양계장 설비 지원	인도지원 농업개발지원
북고성군 농업협력단	2002	고성온실농장 지원	농업개발지원
통일농수산사업단	2004	고성군 삼일포협동농장 지원	농업개발지원
한국JTS	1998	농업기자재 지원	농자재 지원
농협중앙회	1997	농업기자재·설비, 콩종자 지원	농자재 지원
한민족복지재단	2002	농업기자재 지원	농자재 지원
남북농업발전협력 민간연대	1999	씨감자 및 씨감자생산설비 지원	농자재 지원
평화의 숲	1999	산림보호, 양묘장 복구 지원	산림개발지원

월드비전은 대북 지원사업 초기(1994~1997)에는 긴급구호를 위주로 한 인도지원사업을 추진했다. 1998년부터는 씨감자·채소 생산, 과수묘목 및 채소 육종 지원사업 등 농업개발지원사업을 중점 추진하고 있다. 월드비전의 주요 사업은 씨감자생산체계 수립 지원사업, 채소 생산 지원사업, 기타 농업 지원사업으로 구분할 수 있다. 씨감자생산체계 수립 지원사업은 2000년부터 북한 5개 지역에 씨감자 생산 시설 설치를 지원하고 2005년부터는 대홍단군을 중심으로 씨감자 증식사업을 추진하는 것으로 구성되어 있다. 채소 생산 지원사업은 평양 2개 지역에 채소 생산 온실농장을 설치 지원하여 인도지원사업과 연계하여 운영하고 있다. 기타 농업 지원사업으

로 과수,채소육종사업과 협동농장 농자재 지원사업 등을 추진하고 있다.

우리민족서로돕기운동은 농업개발협력사업 방식을 가미한 농자재 및 물자지원사업을 주로 추진하고 있다. 우리민족서로돕기운동이 추진해 온 농업지원사업은 다양하다. 농업기자재 지원, 벼농사 시범농장 운영 지원, 농기계수리공장 및 농기계조립공장 건설 지원사업 등이 있으며, 축산지원사업으로서 젖염소 시범목장 지원을 통한 인도지원사업, 양계장 건설 지원사업 등을 시행했으며 돼지 종축개량을 위한 시범양돈장 건설 지원사업도 추진 중에 있다.

굿네이버스는 1998년부터 축산개발 협력사업을 추진해 오면서 관련된 인도지원사업도 병행하고 있다. 굿네이버스는 축산부문에 집중하며 지원사업을 지속적으로 추진하고 있는데, 북한의 젖소목장에 젖소와 축산기자재, 사육기술을 지원하고 있으며, 양계장에 종란, 약품, 설비, 사료 등을 지원하는 양계 지원사업도 추진하고 있다.

북고성군농업협력단은 북한의 고성온실농장을 대상으로 농업기자재, 농업기술, 운영관리기술 등을 지원하는 농업개발지원사업을 추진하고 있다. 이 지원사업은 북한의 고성온실농장을 중심으로 농업개발지원사업과 상업적협력사업이 공존하는 특수한 농업협력사업 형태의 일환으로 추진되고 있다. 주요 사업은 과채류재배 온실농장에 소요되는 농업기자재 지원, 과채류 재배 기술 지원, 상품관리 및 납품(금강산 온정리 휴게소) 협력 등이다.

통일농수산사업단의 대북 지원사업은 북한 협동농장에 대한 농업개발지원사업으로 분류할 수 있으며, 민간지원단체의 대북 농업 지원사업 중 가장 규모가 크다. 주요 사업은 수도작 생산 증대 지원, 농업기계화 수준 제고 지원, 발작물 생산 증대 지원, 양돈장 지원사업 등에 소요되는 농업기자재 지원 등으로 구성되어 있으며, 농업기술전문가들의 협조를 받아 식량작물 시범재배사업을 실시하고 있다.

이 밖에 남북농업발전협력민간연대, 새마을운동본부중앙회, 남북강원도 협력협회, 한국대학생선교회, 평화의 숲, 한국JTS 등 농업부문에서 대북 지원사업을 추진해 온 민간지원단체가 많이 있다.

2.2.2 민간지원단체 대북 농업지원의 효과

선진국의 대외 원조사업에는 민간지원단체가 많이 참여하고 있다. 그것

은 민간지원단체 지원사업의 내용과 목적이 대개 인도지원에 적합하며 원조의 효과가 민중에 직접 미칠 수 있고, 공적원조의 가장 큰 취약점인 관료화 문제가 적게 나타난다는 장점이 있기 때문이다.

대북 농업협력 추진에 있어서도 민간지원단체가 가지고 있는 장점이 잘 발휘되고 있다. 비록 북한 체제의 특성 때문에 지원의 효과가 쉽게 확산되지는 않고 있으나 인도적 지원 효과를 충분히 창출하고 있다고 평가된다. 또한 유연하게 조직을 운영하고 북한의 대응에도 유연하게 대처할 수 있어 민감한 남북한 관계 속에서 많은 역할을 수행해 왔다고 평가할 수 있다.

그러나 민간지원단체의 농업협력사업 추진 과정에서 드러난 문제점도 있다. 우선 재정이 취약하기 때문에 자체적으로 지원사업을 지속적으로 수행하기가 어렵다. 전문성의 부족 문제도 있다. 대북 협력사업을 오랜 기간 추진해 온 지원단체는 북한에 대한 전문적 지식을 많이 축적하고 있으나, 농업협력사업 추진 과정에서 가장 중요한 농업기술 및 농업관리기술 측면의 전문성은 취약하다. 일부 농업협력사업의 정체성이 뚜렷하지 않다는 문제도 있다. 민간지원단체의 농업기술협력이나 농업개발협력 모두 물자지원을 수반하고 있으나, 기술협력과 개발협력에 중점을 두고 협력사업으로 발전하거나 그 성격이 계속 유지되는 경우는 많지 않다.

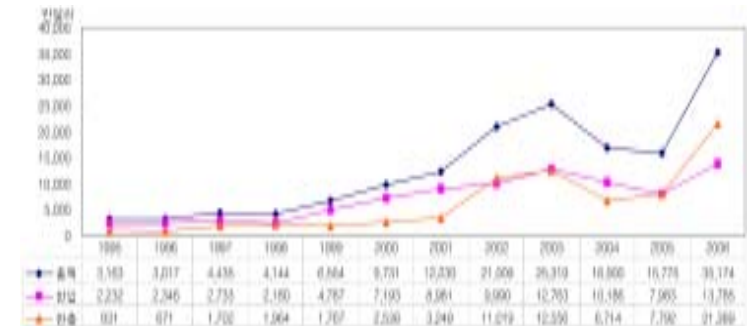
2.3. 농수산물 교역과 농업부문 경협사업

2.3.1. 농수산물 교역 동향

2006년 남북한 간 교역 총액은 13억 5천만 달러에 달한다. 이중 농림수산물 교역규모가 3억 5천만 달러로 26%를 차지하고 있다. 남북 간 농림수산물 교역은 2004년과 2005년을 제외하고 꾸준히 증가해 왔으며 특히 2006년에는 2년간의 교역 감소를 만회할 만큼 크게 증가했다.

2005년의 남북한 간 농림수산물 교역 내용을 살펴보면 남북한 간 교역이 아직 정상적으로 발전하고 있다고 평가할 수는 없다. 북한산 농림수산물 반입은 대부분 거래성 교역으로 구성되어 있는 반면, 남한산 농림수산물 반출은 대부분 비거래성 교역으로 이루어져 있어 불균형한 상태이기 때문이다.

그림 2. 남북한 농림수산물 교역 동향



통일부, 우려간 남북교류협력 및 인도적사업 동향, 각월호

남북한 관계 변화에 따라 달라지겠지만 큰 변화가 없는 한 북한산 반입 규모는 계속 증대될 것으로 전망된다. 그러나 단기간에 수입 농산물을 대체할 수 있을 만큼 성장하기는 어렵다. 우선 북한은 농업 부문의 가용자원을 식량 생산 부문에 우선 투입하고 있어 수출 농산물 생산 역력이 부족하고, 북한산 농산물의 상품성이 낮아 경쟁력도 없기 때문이다. 또한 남북한 양측의 소극적 입장이 반출입 관련 제도에 남아 있기 때문에 급격한 반입 증가는 이루어지기 어렵다.

향후 남북한 교역규모 증가에 대비하여 관련 제도를 정비할 필요가 있다. 그것은 남북한의 교류를 활성화하는 동시에 기업과 농민들에게 북한산 반입에 대한 정책적 의지를 분명하게 제시할 필요가 있기 때문이다. 제도의 정비는 제3국 농림수산물의 위장반입을 막아 국내 농가를 최대한 보호하면서 북한산 농림수산물의 반입을 활성화할 수 있는 방향으로 이루어질 필요가 있다. 이는 최소한의 비용으로 북한 농업을 회생시키는 데 도움을 줄 수 있는 방안이기 때문이다.

2.3.2. 농업부문 경협사업

농업분야의 남북 간 경협사업은 대북 농림업 투자사업이나 계약재배 협력사업으로 구성된다. 지금까지 남북협력사업자 승인을 받은 기업(단체) 중

농업 분야 경험사업을 추진한 기업은 6개(현대아산 포함)이며, 승인된 협력사업은 9건이다. 이중 본격적으로 추진하여 협력사업을 정상궤도에 올려 놓고 있는 사례는 아직 없다.

농업분야의 경험사업 중 「국제옥수수재단」의 협력사업이 오랜 기간 추진되고는 있으나, 이는 경험사업에 해당되지 않고 민간단체의 농업 지원 및 기술협력사업에 해당된다고 할 수 있다. 「두레마을」과 「백산실업」의 협력사업은 계약 이전의 협의 단계에서 중단된 상태이며 「안동대마방직」의 경우 협력사업 추진 단계에서 어려움에 봉착해 있는 상태이다. 「제일유통」이 추진하고 있는 여러 협력사업은 현재 복측과 협의 단계에 있거나 준비 단계에 있다.

「현대아산」과 「고성온실농장」간의 협력사업의 경우 2000년부터 협력농장에서 생산된 과채류를 금강산 관광지구의 「온정각」에 납품하여 상업적 차원에서 농업협력사업을 진행시키고 있다. 그러나 2002년부터 과채류 납품이 대폭 축소된 채 지금까지 명목적인 협력사업만 유지되고 있다.

표 10. 농업분야 협력사업 승인 현황(2006)

기업(단체)	사업상대자	사 업 내 용	지 역	승인금액	사업승인
두레마을 영농조합법인	라선경제협조회사	나진, 선봉지대 합영농장 운영 및 계약재배	나진선봉	200만불	98.7.
국제옥수수재단 (조사연구)	농업과학원	새품종 생산력 검정시험 신품종 슈퍼옥수수개발 공동연구	평양,기타	216억원	99.6.
현대아산	조선아시아태평양 위원회	금강산 영농단지(고성온실농장)	고성	100만불	98.9.
백산실업	선봉군온실농장	버섯배지 생산 및 국내농가 보급 버섯류 생산수출	나진선봉	21만불	98.10.
안동대마방직	새별총회사	북한 내 대마재배 및 삼베제품	평양, 황해	250만불	04.9.
제일유통	개선무역총회사	표고버섯 재배 및 가공	평양	55만불	04.8.
제일유통	개선무역총회사	나무재배 및 판매	황북/황남	26만불	05.12.
제일유통	개선무역총회사	과수재배 및 생산물 판매	평양	164만불	05.12.
제일유통	개선무역총회사	나무·과수 재배, 소 사육 생산·판매	황북/ 황남, 평양	30만불	05.12.

주: 현대아산의 금강산영농단지 협력사업은 금강산 관광개발 협력사업에 포함.

자료: 통일부 교류협력국, 월간 남북 교류협력 및 인도적사업 동향, 제180호.

농업부문 대북 경험사업을 추진하는 데 중요한 요건은 제도적·물리적 인프라 구축이다. 제도적 인프라의 경우 투자보장, 이중과세방지, 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 미흡하다.

제도적·물리적 인프라 구축 못지않게 중요한 조건은 남북한 상호 이해 및 교류 저변의 확대이다. 이를 위해서는 다양한 접촉과 시행착오를 통해 노하우가 축적되어야 한다. 중소규모의 농업 지원사업, 농산물 교역, 계약재배 관련재화의 반출입 등에서 충분한 경험 축적이 필요하며, 경험사업을 통해 생산된 농림산물의 시장이 존재하는지에 대한 면밀한 검토도 필요하다. 이들 조건이 충족되기 위해서는 시간과 노력이 필요하다. 따라서 농업 분야 대북 투자사업은 당분간 농업 지원사업을 통해 여건을 타진하는 형태로 이루어질 필요가 있다.

2.4. 남북농업협력위원회를 통한 농업협력

2.4.1. 남북농업협력위원회 합의 사항

남북한은 2005년 8월 개성에서 남북농업협력위원회 제1차 회의를 개최하여 당국간 농업협력사업 추진을 의제로 최초로 협의를 했다. 이틀에 걸친 협상 끝에 남북 양측은 5개 부문에서 농업협력사업을 추진하기로 합의했다. 합의된 사항은 협동농장 협력, 농업과학기술·인력 교류, 종자부품, 산림자원 보호, 축산·과수·채소·잡곡·특용작물 분야 등의 협력사업 추진이다.

협동농장 협력사업은 북한의 몇 개 협동농장을 선정하여 기반 조성과 운영을 지원한다는 것이다. 이는 단기적으로 농장단위의 농업생산 증대를, 중장기적으로는 북한 농촌의 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 산림 공동방제사업을 시범적으로 추진한다

는 것이다. 축산·과수·채소·잡곡·특용작물 분야 협력은 다양한 농업부문에서 상호 보완적인 협력사업을 발굴하는 데 노력한다는 의미로 해석할 수 있다.

2.4.2. 남북농업협력위원회 구성의 의미

남북한 농업당국의 합의에도 불구하고 지금까지 합의내용은 이행되지 않고 있다. 또 어렵게 구성된 농업협력위원회 체제도 정체 상태에 머물고 있다. 이는 물론 일차적으로 북한의 소극적 태도에 기인하고 있으나 남한 내부의 이해 부족과 혼선에도 그 요인이 없다고 할 수 없다. 그럼에도 불구하고 남북농업협력위원회 체제 구성은 여러 측면에서 중요한 의미가 있다.

농업협력위원회 체제가 지닌 첫 번째 중요한 의미는 남북한 양측의 책임 있는 당국간에 농업협력 채널을 만들었다는 점이다. 농업협력위원회 구성은 향후 농업협력사업을 안정적, 체계적, 지속적 기반 위에서 추진될 수 있도록 하는 것이다. 두 번째 의미는 농업협력의 확대 가능성이다. 남북회담 체계는 장관급회담 산하에 설치되어 있던 기존의 남북경제협력추진위원회 외에 남북농업협력위원회가 설치되어 새로운 모양을 갖추었다. 농업협력위원회 구성은 남북농업협력의 특수성뿐만 아니라 그 중요성이 인정된 것을 의미한다.

세 번째는 이 체제가 남북 농업협력 방식의 전환을 내포하고 있었다는 점이다. 북한의 농업기반 조성과 농업구조 개선에 비중을 두어 궁극적으로 북한 농업의 자활능력을 제고한다는 것이 새로운 협력 체제의 목표였다. 이것은 협력에 임하는 우리의 기대일 뿐만 아니라 북한 농정이 지향해야 할 전략이기도 하다.

네 번째는 협력의 단계적 접근방식 채택을 들 수 있다. 현재 남북한 간에는 경제체제, 농업정책, 농업구조, 농업생산기술 등 모든 측면에서 많은 차이가 존재한다. 따라서 시범사업을 통해 차이점을 극복하고 성공모델을 창출하며 이를 기반으로 협력을 확대해 가는 단계적 접근이 바람직하다. 남북농업협력위원회 회의에서 합의된 협력사업들은 시범사업의 성격을 많이 가지고 있기 때문에 농업협력사업의 단계적·전략적 추진을 가능하게 할 수 있었다.

마지막으로는 북한 농업의 복구개발에 대한 긍정적 의미이다. 1995년

이후 10년간 북한은 새로운 농정시책을 추진하고, 제도 개선, 농업 지원 유치 등 많은 노력과 변화를 추구했다. 그럼에도 불구하고 농업복구개발을 위한 효율적인 길을 찾아내지 못했다. 남북농업협력위원회가 추진하려는 시범적 농업협력사업이 성과를 거둔다면 북한 농업의 개발 방향과 방안을 남북한이 함께 찾을 수 있음을 의미한다. 이러한 상황이 현실화된다면 북한은 지속적이며 근본적인 개혁에 착수할 수 있고 국제사회는 본격적인 자본지원 방안을 모색할 수 있을 것이다.

비록 2005년에 시도된 당국간 농업협력체제가 가동되지 않고 있으나, 이 체제는 앞으로도 시도해볼만한 많은 가치를 가지고 있다. 따라서 장애요소를 찾아내 남북농업협력의 활로를 모색할 필요가 있다. 예컨대 당국간 농업협력의 성격, 범위, 규모 등에 대해 남북 양측이 달리 이해하고 있다면 그 인식차를 해소할 필요가 있으며, 당국간 직접 협력사업에 대해 북한 측의 부담이 문제였다면 반관반민의 공공부문 협력사업 추진으로 우회하는 방안도 찾을 수 있다. 또한 전혀 새로운 협력체제가 필요하다면 그 접근 방향에 대한 논의도 시작할 필요가 있다.

3. 북한농업의 변화

3.1. 최근의 북한 농업 동향

3.1.1. 식량부족 현상의 지속

2000년 들어 북한의 식량 생산은 서서히 회복세를 보여주고 있다. 그러나 북한의 식량부족 현상은 여전히 해소되지 않고 있다. 2005/06 양곡연도에는 10년 만에 처음으로 식량생산량이 450만 톤을 상회하였으나 부족량은 여전히 120여만 톤에 달하고 있다(권장소요량 기준).

식량 생산이 차츰 증가하고 있음에도 불구하고 식량부족 상황이 크게 개선되지 않고 있는 요인은 국제사회의 지원이 감소하고 있기 때문이다. 최근의 기록을 볼 때 국제사회의 식량지원은 최소소요량을 초과하지 않는 수준에서 이루어지고 있음을 알 수 있다. 따라서 북한의 식량 생산이 적어도 최소소요량을 상회할 만큼 증대되지 않는다면 당분간 식량부족 현상은 일

정 수준에서 지속될 것으로 전망된다.

표 11. 북한의 식량수급 현황

연도	인구 (천명)	공급량				소요량		부족량	
		국내 생산량	해외 도입량	남한 지원량	계 (A)	최소소요량(B)	권장소요량(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.

식량수급 동향과 관계없이 북한의 식량 생산 수준의 변화는 어떠한가? <표 11>을 보면 북한의 2005년 식량 생산량은 1991년과 비슷한 수준을 나타내고 있다. 적어도 식량 생산량만 놓고 볼 때 북한의 농업은 식량난이 심화되기 이전인 1990년대 초반의 수준을 회복했다고 볼 수 있다. 그러나 1990년대 초 북한 식량 생산 수준 역시 정상적 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 식량 생산 증대 추세는 2000년 들어 시작된 남한의 비료지원에 힘입은 바 크다고 판단된다. 최근(2003, 2004년) 북한이 조달한 화학비료 총량에서 남한이 지원한 비료가 큰 비중을 차지하고 있다는 사실을 고려한다면 2000년대 북한의 농업생산 증가는 북한 경제의 회복이나 농업부문의 구조개선에 의한 것이라 보기 어렵다. 뒤에서 살펴보겠지만, 북한의 농업생산구조, 농업생산요소 조달, 산림을 포함한 농업생산기반 정비 상태 등이 1990년대 중반 상황에서 특별히 개선된 사항이 없다는 사실은 그것을 잘 보여 주고 있다.

3.1.2. 후진적 산업생산구조의 지속

산업생산구조와 인구구조는 한 나라의 경제발전을 가늠할 수 있는 중요한 척도이다. 최근 북한의 산업생산구조는 1995년의 산업생산구조와 비교하여 거의 개선되지 않고 있음을 보여 주고 있다. 북한의 농림어업부문 GDP 비중은 1995년 27.6%에서 2004년 26.7%로 낮아져 10년 만에 불과 1%포인트 감소한 결과를 보여 주고 있다.

농가인구 비중의 변화 역시 마찬가지이다. 북한의 농가인구는 1995년 이전과 마찬가지로 그 후에도 계속 증가하여 2004년에는 830만 명을 초과하고 있다. 전체 인구에서 차지하고 있는 농가인구 비중의 변화를 보면 경제성장기에 일반적으로 보여 주는 추세와 반대되는 모습을 보이고 있다. 1965~1995년 기간 농가인구 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 2004년도 남한의 농가인구 비중 7.1%와 비교할 때 과도하게 큰 상태이다.

표 12. 북한의 산업생산구조 비교(1995-2004년)

단위: %		
구 분	1995	2004
농림어업	27.6	26.7
광공업·제조업	30.5	27.2
전기가스수도건설	11.5	13.7
서비스업·정부	30.3	32.3
계	100.0	100.0

자료: 통계청, 남북한 경제사회상 비교, 2006

표 13. 북한의 농가인구 비중 변화(1965-2004년)

	남 한		북 한		A/B (배)
	농가인구(A)	비중	농가인구(B)	비중	
1965	15,812	55.1	4,999	40.8	3.2
1995	4,851	10.8	7,863	36.5	0.6
2004	3,415	7.1	8,357	36.8	0.4

자료: 앞의 책

이는 식량난이 한창이던 1990년대 중반과 마찬가지로 지금도 북한 농업 생산구조가 농업노동력에 전적으로 의존하고 있다는 사실을 잘 나타내고 있다. 이는 북한의 농업생산 현장에서 노동력을 대체할 수 있는 농자재 및 농기계동력이 매우 부족하기 때문에 나타나는 현상이다.

3.1.3. 농자재 공급 부족과 농업생산기반 실태

가. 농업기자재 부족

2000년대 들어 농자재산업의 가동과 농자재 공급 상황을 보여 주는 구체적인 자료는 없으나, 최근의 에너지 수입 현황을 볼 때 북한 농자재산업의 생산 활동이 회복될 수 있는 상황이 아님을 유추할 수 있다. 이에 따라 비료, 농약, 농업용 유류, 비닐, 농기계 부품, 타이어 등 투입요소 및 기자재의 생산과 공급은 여전히 부족하며, 품목에 따라서는 최근 들어 부족 상황이 악화된 경우도 있다.

농업부문의 대표적인 투입재인 비료 소요량은 성분량 기준으로 연간 약 60만 톤 수준이지만 2004년 비료 공급량은 23만 톤에 그치고 있다. 이 중 72%인 16만 톤은 남한을 비롯한 국제사회의 지원물량이며 북한이 생산하거나 수입하여 공급한 비료는 7만 톤에 미치지 못하고 있다. 화학비료의 총 공급량은 1990년대 중후반 상황에서 크게 개선되지 못했을 뿐만 아니라, 2000년부터 시작된 남한의 비료지원을 감안하면 북한 자체의 공급능력은 오히려 하락했다.

표 14. 북한의 화학비료 수입

구 분	단위: 성분 천 톤			
	1997	1998	2003	2004
소 요 량	(580)	(580)	580	580
공 급 량	193	124(100)	244(100)	230(100)
그 중 국제사회 지원량	n.a	77(62.1)	175(71.7)	166(72.2)
북한국내 생산량	n.a	47(37.9)	32(13.1)	56(24.3)
상업적 수입량	n.a	n.a	37(15.2)	8(3.5)
부 족 량	(387)	(456)	336	350

자료: UNDP, 1998(97, 98년 자료), FAO/WFP Special Report, 2004. 11(2003, 04년 자료).

표 15. 북한의 관개농지 현황

구 분	논(벼)		밭(옥수수)	
	면적(천ha)	구성비(%)	면적(천ha)	구성비(%)
완전관개	320	56	155	31
부분관개	150	26	115	23
무관개	102	18	226	46
계	572	100	496	100

자료: FAO/WFP, Special Report, 2001. 10. 26.

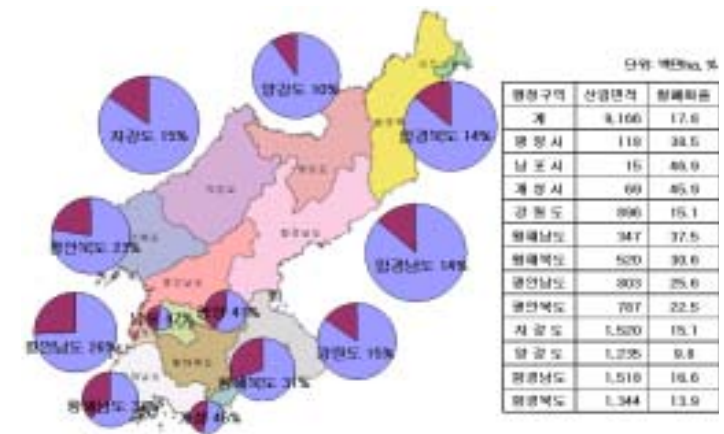
표 16. 북한의 산림황폐화 현황

단위 : 천 ha, (%)

전체 산지 (8도 이상)	임목지	황폐산지			
		계	개간산지	무림산지	나지
9,165 (100.0)	7,534 (82.2)	1,632 (17.8)	972	533	126

자료: 한국농촌경제연구원 외, 「북한의 농업기반 특성과 정비방안 연구」, 2002.

그림 3. 북한의 지역별 산림황폐화 현황



자료: 제작성, 앞의 책.

1990년대 들어 북한의 농기계와 부품 생산 공장의 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 메워 온 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.

기타 농업생산자재(우량종자, 농약, 비닐, 유기질비료, 농기구 등) 역시 1990년대 중반 이래 공급 상황이 호전되고 있다는 자료나 보고가 없어 북한의 농자재 공급사정이 개선되지 않고 있음을 추정할 수 있다.

나. 생산기반 정비 실태

농업생산기반의 척도라 할 수 있는 농지의 수리·관개 상황은 매우 취약한 실정이다. 북한에서 가장 중요한 식량작물인 벼와 옥수수 재배지에서도 완전관개 면적은 44.5%에 불과하며 관개 혜택을 전혀 받지 못하는 면적이 31%에 달하고 있다(FAO/WFP, 2001).

그것도 전력이 충분히 공급된다는 전제 하의 수치이다. 북한의 관개체계가 전력 공급을 기반으로 하는 양수식에 의존하고 있기 때문에 전력 부족으로 양수장의 가동이 어려워지면 관개시설이 갖추어진 지역에서도 실제로는 관개혜택을 볼 수 없게 된다. 따라서 북한 농업의 수리·관개 상황은 나탄만 수치보다 더 열악한 상황일 수 있다.

산림 황폐화도 여전히 심각하다. 인공위성 영상 분석에 의하면, 보수적인 기준을 적용하더라도 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, 개성 지역의 산림 황폐화율은 30%에 근접하고 있다.

3.2. 대북 농업교류협력과 문제

대북 농업교류협력은 1995년 북한 식량난에 대응하여 정부가 쌀 15만 톤을 지원하고, 국내 민간단체들이 농업지원에 나서면서 본격적으로 시작되었다. 남북한 농업교류협력과 관련된 사업과 활동들은 인도적 차원의 지원, 농업개발 차원의 지원, 경험 차원의 교류협력 사업 등으로 구분할 수 있다.

농업과 관련하여 인도적 지원으로 대표적인 것은 정부의 식량 및 비료 지원이다. 1995년부터 시작된 정부의 대북 식량지원은 2006년까지 유무상을 합쳐 약 245만 톤에 달하며, 비료 지원 규모는 1999년에서 2006년까지 약 225만 톤이다. 정부의 대북 식량지원과 비료지원은 긴급하거나 단기적인 식량부족 상황을 완화하는 데 실질적인 기여를 해 왔다. 그러나 현 상황에서 이 자원이 북한의 농업생산 과정에서 확대재생산을 촉발하는 자본으로 전환되지 못하고 있다.

민간지원단체의 대북지원사업은 초기 인도지원으로 출발했으나 시간이 지나면서 농업개발지원, 보건의료지원 등으로 다변화되었다. 민간지원단체의 농업지원사업 중에는 북한의 농장을 대상으로 농자재와 농업기술을 지원하면서 북한 농업개발 시범사업으로서의 성격을 실험해 온 경우도 있다. 그러나 소규모로 추진할 수밖에 없다는 점과 현 상황에서 북한의 지원 대상 단위(농장, 연구소, 단체 등)의 개혁을 유도해 내기가 어렵다는 점에서 어려움이 있다.

민간부문의 상업적 교역은 북한산 농산물 반입에서 매년 뚜렷한 증가세를 보이고 있다. 따라서 남북한 간에 제도적 장치가 보완된다면 증가세가 가속화 될 수 있을 것이다. 농산물의 대북 반출 증가는 남한산 농산물에 대한 북한의 유효수요가 아직 부족해 북한 주민의 소득수준 향상을 좀 더 기다려야 할 것으로 판단된다. 한편 농업부문의 경험사업(투자사업)은 아직 성공 모델이 없으며 정상화되지 않고 있다. 상업적 협력사업이 성공적으로 추진되기 위해서는 적절한 대상품목의 선정, 농업기반 조성에 대한 선행 투자, 생산물 시장의 존재, 남북한 간 교역관련 제도, 경험사업 추진 일정에 대한 양측의 진향적 자세와 이해가 필요하다.

한편 정부 차원에서 북한 농업개발을 지원하고 협력하기 위한 시도가 2005년 남북농업협력위원회 회의를 통해 이루어진 바 있다. 이 회의에서

남북한 당국은 몇 가지 의미 있는 농업협력사업 추진에 합의했으나 지금까지 진전되지 않고 있다. 남북농업협력위원회 방식의 당국간 농업협력 체제는 복원되어야 한다. 다만 형식과 내용은 남북 양측이 논의하여 수정될 필요가 있다.

그간 남북한 간의 농업협력 및 대북 지원은 북한 농업의 긴급한 문제를 완화하는 데 큰 기여를 했다. 또한 농촌의 기층 생산단위인 협동농장에 대해 소규모지만 농업지원사업을 추진함으로써 신뢰 관계를 조성하고 관계를 유지하는 데에도 민간지원단체들이 기여를 했다. 그러나 우리의 대북 농업 교류협력사업이 모두 일관된 목표와 일관된 프로그램 하에서 질서 있게 추진되었다고 볼 수는 없으며, 북한농업을 복구하고 개발하는 데 큰 기여를 했다고 할 만큼 대북 농업지원과 협력의 규모가 충분했다고 할 수도 없다. 또한 남북한 농업이 상생하는 방안으로서 강조되고 있는 농업부문 경험사업은 여건의 미비로 활발히 추진되지 않고 있다. 이러한 상황을 극복하기 위해서는 새로운 접근이 필요하다 할 수 있다.

4. 새로운 접근과 과제 -결론에 대신하여

4.1. 새로운 접근

현재 북한의 농업은 총체적 문제를 안고 있다. 산업구조가 30년 이상 개편되지 않고 있다. 각종 농자재 공급이 부족하고 농업기반이 낙후되어 생산성은 낮으며 자연재해에 취약하다. 잠재생산능력이 크게 못 미치는 농업 생산과 그로 인한 식량부족 상황을 아직 해소하지 못하고 있다.

북한의 농업이 발전 국면으로 전환되기 위해서는 적절한 농정시책이 계획되고 추진되어야 한다. 이를 위해서는 제도 개선과 자본 공급이 요구된다. 즉, 적절한 제도가 확충되고 그 제도가 정상적으로 작동되는 토대 위에서 생산요소와 생산기반 등 자본이 충분하게 공급되고 갱신되어야 농업회생과 발전의 확대재생산 국면이 조성될 수 있다.

그러나 북한 농업생산부문의 부분적 개혁 시도는 자본 부족으로 인해 소기의 성과를 거두는 데 성공하지 못했다. 농업복구개발을 위한 외부자본 확보 노력도 제도개혁 수준 미흡으로 성과를 거두지 못하고 있다. 자연히

농업생산 증대를 위한 여러 농정시책들도 성공적인 결과를 보여 주지 못하고 있다. 북한 농업의 현실을 대변하는 대부분의 지표가 식량위기가 표면화된 1990년대 중반 수준에서 크게 개선되지 않고 있다는 사실은 이를 잘 증명하고 있다.

이와 같은 상황을 종합할 때 북한 경제와 농업은 '자본 부족과 개혁 부진의 함정'에 빠져 있다고 진단할 수 있다. 그리고 북한은 그 함정에서 효과적으로 탈출할 수 있는 길을 아직 찾지 못하고 있다. 이러한 상황을 타개하기 위해서는 획기적인 변화가 필요하다. 북한의 능동적 개혁 추진과 국제사회의 대규모 농업협력이 동시에 추진되지 않는다면 북한 농업의 장기침체 문제가 해소되기 어렵다. 그러나 이는 당장 불가능해 보인다. 북한은 개혁을 자칫 체제붕괴를 초래할지도 모르는 모험으로 인식하고 있어 여전히 소극적이다. 국제사회는 개혁에 대한 북한의 소극적 태도에 직면하여 대규모 농업협력 추진을 꺼리고 있다.

실록 남한과 국제사회가 북한의 개혁추진 여부와 관계없이 대규모 농업협력을 고려할 수 있다 하더라도, 현 상황에서 추진하기 곤란한 것은 마찬가지다. 우선 북한 경제와 농업부문에 관한 지식이 불충분하기 때문이다. 이는 대북 농업협력에 대한 전략의 부재로 이어지며 이 상태에서 대규모 협력은 가능하지 않다. 또한 대규모 농업협력에 관해 국민의 합의를 이끌어 내는 것도 어렵다. 남세자의 합의 없이 대규모 협력재원을 조성할 수 없기 때문이다.

이 상황에서 남북한 농업협력 방안에 있어 우리가 선택할 수 있는 폭은 그리 넓지 않다. 그러나 가능성 있는 대안을 찾을 필요가 있다. 북한의 특수 내부에서 선도적 농업협력사업을 추진하는 것이 현 단계에서 고려해 볼 수 있는 대안이다. 이 형태의 농업협력은 북한 농촌의 특정지역에서 지원, 경험, 교류가 하나의 협력 프로그램 안에서 추진되는 형태라 할 수 있다. 이 농업협력사업이 섬세하게 기획되고 추진될 수 있다면 남북한 모두에게 유용한 결과를 가져다줄 수 있다.

남한은 협력사업 추진 과정에서 시행착오를 통해 북한 경제와 농업에 대한 구체적인 지식을 축적할 수 있으며 의사결정 방식에 관해 이해의 폭을 넓힐 수 있다. 또한 선도적 협력사업이 일정 기간 후에 성과를 낸다면, 본격 협력사업 추진에 대한 국민적 합의를 도출할 수도 있다. 북한에게는 선도적 협력사업의 추진 과정에서 제도 개선 방향을 제시해 줄 수 있다. 또

선도적 농업협력사업 실험이 북한 농업 복구와 개발에 필요한 외부자본의 유입 방안과 경로를 제시할 수도 있다. 이 경험을 통해 북한은 그들이 처한 환경에서 효과적으로 탈출할 수 있는 길을 찾을 수도 있다.

4.2. 과제

대북 농업교류협력 추진에는 지원·경험·교류 사업이 균형 있게 배분되어야 한다. 지원이 필요한 이유는 북한 경제의 현 상황에서 찾을 수 있다. 우선 북한 주민이 광범위하게 겪고 있는 인도적 문제를 완화하고 해소해야 하며, 농업생산 저위의 악순환 고리를 끊고 선순환 구조로 만들기 위한 지원도 필요하다. 인적교류와 기술교류는 협력사업 추진 과정에서 자연스럽게 시행될 수 있으며, 농업과학기술 교류와 관련 학술 교류는 남북한 양측의 농업과학원 및 학계의 협력사업으로 추진할 수 있다.

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

한편 교류협력사업 추진 과정에서 민간과 정부의 역할 구분도 중요하다. 현재 추진되고 있는 민간지원단체의 농업협력사업은 나름대로의 장점을 고려하여 그대로 추진하되 평가체제를 구축하여 정책적으로 지원할 필요가 있다. 농업기반 조성 분야는 비교적 규모가 크고 체계적인 접근을 요하므로 공공부문이 주도해야 한다. 민간기업이 주도해야 할 경험사업에서 정부의 역할은 투자자금 조달을 지원하는 한편 남북 경험과 관련된 남북간·남한내 제도화 수준을 높이는 것이다. 남북한 간 농업교류협력사업의 틀은 이미 2005년에 만들어진 바 있다. 비록 진전은 없었으나, 이 체제를 복원하고 새로운 의제를 중심으로 북한의 농업당국과 협의할 필요가 있다.

남북 간 농업교류협력 프로그램의 개발, 효과적 추진 방안 마련, 남북한 간 협의체계 구축 등에 못지않게 중요한 것은, 대북 교류협력 추진에 대한 우리 내부의 갈등을 최소화하는 것이다. 이를 위해서는 교류협력사업을 단계적으로 추진하여 매 단계의 성공 모델을 창출하면서 국민적 합의를 이끌어 낼 필요가 있다.

제3주제

민간단체의 대북 농업지원 성과와 향후 과제

이 종 무

(우리민족서로돕기운동 평화나눔센터 소장)

민간단체의 대북 농업지원 성과와 향후 과제

이종무(우리민족서로돕기운동 평화나눔센터 소장)

1. 들어가는 글

어떤 지역에서 기근이 발생했는지 여부는 다양한 징후들에 의해 관찰되고 판단된다. 기근이 발생한 지역에서는 시장에서 곡물가격이 상승하며 산이나 들에서 대체식량을 구하기 위해 돌아다니는 사람들이 많이 목격된다. 또한 영양 상태들이 안 좋아져서 여윈 사람들이 많아지고 다양한 질병들이 발생하며 사망률도 급속히 높아진다. 기근에 대한 사람들의 대응도 다양하게 나타나는데, 처음에는 가재도구 등 시장에 팔 수 있는 것들을 모두 내다 팔기 시작한다. 곡물가격의 급등으로 구매력이 없어진 사람들이 취할 수 있는 가장 일반적인 행동이다. 그러나 기근이 더욱 심해지면 사람들은 가축들을 내다 팔기 시작한다. 사람들도 먹을 것이 없는데 가축들에게 줄 먹이가 있을 리 없기 때문이다. 그래서 기근 지역에서 육류 소비가 급작스럽게 증가하는 일들이 발생한다.¹⁾ 마지막 상황에서는 다음 농사를 위해 비축해 둔 종자까지도 소비하는 일들이 발생하게 된다. 농민들 경우 자신의 생명과도 같은 종자마저 먹어버린다는 것은 죽음에 코앞에 닥쳤다는 것을 의미한다.

1990년대 중반 북한의 기근은 바로 이 마지막 단계에까지 들어선 것이었다. 즉, 다음 해 농사를 지을 종자까지 다 먹어버린 상황이니 다른 것들은 말할 것도 없다. 사실상 농사를 지을 기반 자체가 무너져버렸다고 하는 것이 적절한 표현일 것이다. 결국 북한은 매년 100만 톤 이상의 식량을 외부

에서 지원받아야 하는 상황에 처하게 되었다. 이러한 상황에서 민간단체들은 북한의 식량안보 문제 해결을 외부세계에 대한 의존도를 줄이고 자립능력을 키우는 방향으로 선회하면서, 본격적으로 대북 농업지원 사업을 추진하게 된 것이다.

1998년부터 시작된 민간단체의 대북 농업지원 사업이 어느덧 10년이 되었다. 그 10년 동안 민간단체들이 대북 농업지원 분야에서 이룬 것은 무엇이고 어떠한 문제점들이 있었는가? 이 글은 지난 사업들에 대한 평가를 통해 그동안의 성과를 점검하고 앞으로 대북 농업지원 사업이 발전하기 위해 해결해야 할 과제를 제시하고자 한다.

2. 민간단체의 대북 농업지원 사업의 전개 과정과 특징

1995년에 북한의 대홍수 피해가 외부에 알려지면서 대북지원이 시작되었다. 초기에는 긴급구호 활동으로 식량 및 의류, 의약품 등 물자 지원 활동이 중심이었었는데, 1997년 후반에 들어서면서 대북지원 단체들은 농업 지원을 적극적으로 모색하기 시작하였다. 북한 농업이 붕괴된 현실에서 단순히 식량을 지원하는 것만으로는 기근을 해결할 수 없다고 판단했기 때문이다. 그래서 당시에는 ‘물고기를 주기 보다는 물고기 잡는 법을 가르쳐 준다’는 이야기들을 많이 하게 되었다. 하지만 민간단체들이 대북 농업지원 사업을 추진하는 데는 많은 어려움이 있었다. 제도적으로는 정부의 창구 단일화 방침으로 인해 민간단체들은 적십자사를 통해서만 지원활동이 가능하였다. 또한 북한과의 접촉 창구를 확보하는 것도 많은 어려움이 있었는데, 민간단체 입장에서는 누구를 통해서 북한과 협의가 가능한 지를 타산하기가 매우 어려웠다.

이러한 문제들이 해결되기 시작한 것은 대북포용정책을 표방한 김대중 정부가 1998년 출범하면서부터 이다. 김대중 정부는 1998년 3월 18일에 민간차원의 대북지원 활성화 조치를 시행하였는데, 이 조치로 민간단체들은 대북지원 협의 및 모니터링을 위해 북한을 방문할 수 있게 되었다. 또한 동년 9월 18일에는 민간단체가 대북협의, 물품구입, 수송, 모니터링을 직접 수행하는 것이 허용되면서 사실상의 창구 다원화 조치가 시행되었다.²⁾

1) 북한 농업성의 한 관리자는 세계식량계획 관리에게 1996-97년 겨울, 곡식을 사료로 하는 가축을 처분하라는 당국의 지시가 집단농장에 하달된 사실을 전해주었다. 중앙당국은 곡식을 사료로 하는 가축 대신 풀로 사육되는 염소로 대체하라고 지시하였다. 나조스, 『북한의 기아: 기아와 정치 그리고 외교정책』 (서울: 다올미디어, 2003), p.128.

또한 북한과도 조선아시아태평양평화위원회(이하 아태), 조선민족경제협력연합회(민경련), 뉴욕의 주유엔 북한대표부를 통한 해외동포원호위원회 등의 접촉 창구가 만들어지면서 민간단체들의 독자적인 대북 농업지원이 가능하게 되었다.

1998년부터 대북 농업지원 사업을 시작한 민간단체들은 국제옥수수재단, 굿네이버스, 우리민족서로돕기운동, 월드비전, 한국JTS 등으로 그 수가 많지 않았다. 그 뒤를 이어서 국제기아대책기구, 남북강원도협력협회, 남북나눔, 남북농업발전협력민간연대(이하 농발협), 농업협동조합중앙회, 새마을운동중앙회, 선한사람들, 평화의숲, 한국대학생선교회, 한국천주교주교회의의 민족화해위원회 등의 단체들이 독자적으로 또는 기존 농업지원 단체들과의 컨소시엄을 통해 대북 농업지원 사업을 시작하게 되었다. 그리고 가장 최근에 대북 농업지원을 시작한 단체로는 경남통일농업협력회, 전남도민남북교류협의회, 조국평화통일불교협회, 한민족복지재단, 통일농수산물사업단 등이 있다. 대북 농업지원 사업을 하고 있는 주요 단체는 <표-1>과 같다.

<표-1> 주요 단체의 대북 농업 지원사업

단체명	시작연도	주요 활동	관심분야
국제기아대책기구	1997	농자재 지원 유기질비료 지원	지하수 개발 유기질비료 지원
국제옥수수재단	1998	옥수수 육종 옥수수 생산을 위한 영농자재 지원	옥수수 신품종 개발
굿네이버스	1998	젓소목장 지원사업 닭공장 설비 지원사업	축산개발 지원 사료공장 운영 지원
남북농업발전협력민간연대	1999	씨감자 생산을 위한 농자재 및 장비 지원 씨감자 조직배양시설 건설 및 저온저장고 지원	씨감자 지원 농자재 지원
새마을운동중앙회	1998	농촌 개발을 위한 농기계 및 농구 지원	지역개발운동
선한사람들	1999	옥수수 종자 및 비료 지원	씨감자 지원사업
우리민족서로돕기운동	1997	축산 지원사업 농기계 지원 및 수리센터 건설, 운영	축산개발 지원 농기계조립공장 건립
월드비전과 남북나눔	1998	채소온실농장 지원 씨감자 생산 시설 및 기술 지원	수경재배 온실사업
남북나눔	2000	채소수경재배 시설지원	
남북강원도협력협회	2001	산림병해충 방제사업 연어 치어 방류사업	산림병해충 방제
전남도민남북교류협의회	2003	농기계 수리공장 지원 비닐온실 협력사업	농기계수리공장 지원
조국평화통일불교협회	2004	농업개발 지원(양파씨앗)	농업개발 지원
한국 천주교 주교회의 민족화해위원회	2000	농기계 및 영농자재 지원 씨감자 조직배양시설 지원	씨감자 지원 농자재 지원
평화의 숲	1999	조립 및 산림보호사업 양묘장 복구사업	양묘장 지원 유실수 단지조성
한국대학생선교회	1999	젓염소 보내기 축산장비 지원	젓염소 시범목장 지원
한국JTS	1998	농자재 지원	농업기술 교류
한민족복지재단	2002	농기계 및 영농자재 지원	영농자재 및 농업기술 지원
농업협동조합중앙회	1997	특수 콩 종자 지원 폐지 사육을 위한 현대적 양돈장 건설	농업생산력 증대 축산기술 개발
북교성군농업협력단	2002	온실 영농자재 및 기술 지원 양돈장 지원	온실 영농자재 및 기술 지원
통일농수산물사업단	2004	벼농사 시범사업 이모작 지원사업	벼농사 시범사업

출처: 대북협력민간단체협의회·대북지원민관정책협의회, 『대북지원 10년 백서』 (서울: 나눔, 2005), p.100.

민간단체들이 대북 농업지원 사업을 하는 목적은 북한의 농업생산력 복구를 통한 식량안보 확보라고 말할 수 있지만, 구체적으로 들어가면 이를 달

2) 공식적으로 민간차원 대북지원 창구 다원화 조치는 1999년 2월 10일에 시행되었다. 이때부터 민간단체들은 대북지원을 자신들의 명의로 추진할 수 있게 되었다. 하지만 1998년 9월 18일 조치로 이미 창구 다원화는 실질적으로 이뤄진 것인데, 이 조치에서 유보된 것이 대북 지원 할 때 지원 단체 명이가 아니라 적십자사 명의로 해야 한다는 것이었다. 하지만 민간단체들의 독자적인 대북협이가 허용된 상황에서 지원물품들이 적십자사 명의로 들어가도 북한은 어느 민간단체가 보낸 것인지들 모두 알 수 있었다. 따라서 이렇게 명의사용만 유보한 조치는 사실상 유명무실한 것에 불과했다.

성하기 위한 지원 단체들의 구체적인 목표와 접근 방법은 단체들마다 많이 다르다. 또한 대북 농업지원의 시기별로도 차이가 존재한다. 대북 농업지원의 역사가 이제 10년밖에 안되었기 때문에 이를 시기적으로 구분하는 데는 다소 무리가 따르지만, 지원사업의 목표와 접근방식이 어떻게 변화해 왔는지를 보기 위해 이 글에서는 편의적으로 1998년부터 2002년까지를 전반기, 2003년부터 현재까지를 후반기로 구분하였다.³⁾ 전반기는 북한 현실에 대한 이해 부족, 북한의 비협조, 지원 단체의 전문성 부족 등으로 시행착오를 겪으면서 대북 농업지원의 방향성을 모색한 시기라고 한다면, 후반기는 남한의 지원 단체들과 북한의 협력 파트너들이 시행착오를 넘어서 본격적으로 농업지원 사업을 추진한 시기라고 볼 수 있다.⁴⁾

대북 농업지원 사업의 전반기라고 할 수 있는 1998년부터 2002년까지 민간단체들의 대북 농업지원 사업은 첫째, 식량 증산을 위한 기술, 생산설비 및 농자재 지원 사업, 둘째, 취약계층을 위한 축산 지원 사업, 셋째, 수출 농업 육성을 위한 잠업 지원 및 위탁 재배 사업, 넷째, 북한 농촌복구 개발을 위한 지원 사업으로 구분할 수 있다.

우선 식량 증산을 위한 기술, 생산설비 및 농자재 지원 사업을 살펴보면, 가장 대표적인 것이 옥수수 싹종 개발과 씨감자 생산시설을 지원한 것이다. 국제옥수수재단은 옥수수 싹종 개발을 위해 북한 농업과학원과 공동 연구를 시행하였고, 월드비전은 북한 내에 씨감자 생산시설을 건설하였다. 또한 농발협, 우리민족서로돕기운동은 씨감자를 중국에서 구입하여 지원하였고, 그 외에도 많은 단체들이 비료, 농약 등 농자재를 지원해서 식량 증산을 도모하였다.

이러한 접근 방식들에 대한 북한의 반응은 매우 대조적이었다. 북한은 중

자 생산과 관련한 지원 사업에 대해서는 커다란 관심을 보이고 적극성을 나타냈다. 옥수수 종자, 씨감자 등의 공급 체계가 무너진 상황에서 이들 사업의 필요성이 매우 컸기 때문에 국제옥수수재단과 월드비전의 사업은 북한으로부터 많은 주목을 받았고 여러모로 북한의 적극적인 협력을 이끌어냈다.

반면에 식량 증산을 위한 농자재 지원은 우여곡절을 겪었다. 지원 단체들은 협동농장 등 구체적인 지원 대상을 명확히 해서 일회적이 아닌 체계적인 지원을 하고자 했으나, 북한은 지원 대상을 명확히 하는 것에 대해 많은 우려들을 갖고 있었다. 남한 사람들이 다른 것도 아니고 지원을 목적으로 협동농장을 드나들면서 북한 농민들을 직접 상대하겠다는 것인데 이것이 못내 부담스러운 것이었다. 또한 지원 단체들은 평양이 아닌 지방 소재 협동농장에 대한 지원을 우선순위에 두었는데, 평양보다도 지방의 사정이 더욱 열악했기 때문에 북한은 이러한 요구를 자신들의 치부를 모두 드러내라는 것과 동일한 것으로 인식하였다.⁵⁾ 북한은 인적교류나 현장방문을 별로 수반하지 않는 단순한 농자재 지원 사업을 가장 부담 없이 하고 선호하였다. 따라서 이 시기 식량 증산을 위한 농자재 지원 사업은 지원 단체와 북한의 주장 사이에서 어중간한 형태를 띠면서 진행되었다. 어떤 경우에는 지원 사업장인 협동농장에 대한 방문도 이뤄지지만, 또 다른 경우에는 북한이 여러 가지 다른 이유들을 - 예를 들면 도로 사정이 안 좋다는가, 협동농장에서 손님을 받을 준비가 안 되었다는 등 - 내세우면서 지원 현장에 대한 방문을 무산시키기도 하였다. 특히 지방 소재 협동농장에 대한 방문은 매우 어려웠고, 그것이 이유가 되어서 지원 사업이 중단되는 일들도 발생하였다.

다음으로 취약계층을 위한 축산 지원 사업인데, 당시 식량난으로 가장 피해를 많이 받고 있는 어린이 및 임산부 등 취약계층에게 우유 또는 산양유를 제공하기 위한 일환으로 추진되었다. 이러한 사업으로는 굿네이버스의 젖소 목장 지원과 우리민족서로돕기운동, 한국대학생선교회의 젖염소 지원 사업이 대표적이다.

이 사업의 주요 목표가 취약계층에 대한 지원이기 때문에 주된 관심은 지원된 목장에서 생산되는 우유 또는 산양유가 탁아소, 보육원, 임산부 등 취

3) 2003년을 후반기의 기점으로 잡은 이유는 첫째, 2002년 지방선거 이후 당선된 단체장들이 남북교류협력을 추진하면서 2003년에 지방자치단체들의 대북 농업지원 사업이 본격적으로 시작되었고, 둘째, 북한의 식량난이 다소 완화되면서 동물성 단백질 공급을 위해 북한이 축산 육성에 많은 관심을 쏟기 시작했고, 셋째, 민간단체들이 그동안 추진해왔던 대북 농업지원 사업들이 어려움을 겪으면서 - 옥수수 싹종 개발, 씨감자 생산 등에서 대규모 추가 투자의 필요성이 제기되거나, 협동농장에 대한 접근의 어려움 등 - 변화를 모색한 시기이기 때문이다.

4) 북한은 농업지원 사업 후반기에 들어서면서 지원 단체들에게 ‘하나를 해도 은이 나게 확실히 해 달라’고 요청하기 시작하였다. 이는 북한의 담당자들이 자신들의 사업성과에 대해 관심을 갖기 시작하였다는 것을 의미하며, 지원 단체들에게는 시범사업(pilot project)을 본격적으로 추진할 수 있는 기회가 주어졌다는 것을 뜻한다. 하지만 이는 다른 문제들을 야기하였는데, 예를 들어서 북한의 담당자가 바뀌는 경우에는 전임자가 추진했던 사업을 완결시키기 보다는 자신이 평가를 잘 받기 위해 무리하게 신규 사업을 추진하려는 경향이 나타나고 있다.

5) 지원 단체들이 평양보다 지방을 선호하는 것은 지방주민들이 더욱 열악한 사정에 있기 때문이다. 하지만 평양시의 농촌지역이 그나마 사정이 낫다고 이야기하지만 이들 지역도 매우 낙후되어 있어서 지원이 시급하긴 마찬가지이다.

약계층에게 전달되느냐에 있었다. 따라서 형식적으로는 축산 지원 사업이지만 내용적으로는 취약계층 지원 사업이었기 때문에 지원 단체들의 북한 축산업에 대한 이해도 높지 않았다.⁶⁾ 따라서 대북 농업지원 사업의 전반기에는 축산 지원 사업은 소수의 단체들만 진행하였고 활성화되어 있지 않았다. 나중에 사업을 진행하는 과정에서 지원 단체들의 북한 축산업에 대한 관심들도 높아졌고, 북한도 식량난이 완화되면서 축산 지원을 본격적으로 요구하기 시작한 것이다.

다른 한편 민간단체들이 의욕적으로 추진하고자 했던 것이 수출농업 육성을 위한 잠업 지원 및 위탁 재배 사업, 그리고 농촌 복구 개발 사업이라고 할 수 있다. 그런데 이들 사업은 북한의 호응을 받지 못해서 이렇다할만한 진전을 내오지 못하였다. 북한의 외화 획득을 위한 잠업 육성이나 남한으로의 반입을 위한 위탁 재배 방식의 도입에 대한 북한의 반응은 매우 부정적이었다. 수출 또는 남한으로의 반입을 위한 농산물 재배를 위해서는 그에 따른 품질 관리와 영농체계 등이 도입되어야 하고, 남한의 기술 지원과 현장 접근이 불가피한데, 이를 북한이 수용하기가 어려웠던 것이다. 또한 북한 농촌복구 개발도 남한 지원 단체와 북한의 특정 군(또는 협동농장)을 연결시키는 것에 대한 북한의 거부감으로 실질적인 진전을 이루지 못하였다. 이와 같은 구분에 따라 전반기 민간단체의 대북 농업지원 사업을 분류한 것이 <표-2>이다.

6) 이는 대북 농업지원 사업의 후반기에 추진되는 축산 지원 사업과 명확하게 구분되는 특징인데, 후반기 축산지원원은 북한 축산업의 본격적 복구의 측면에서 또는 협동농장을 단위로 하는 농촌 개발의 측면에서 추진되고 있다.

<표-2> 민간단체의 대북 농업 지원사업 (2001년 6월 현재)

지원단체	사업	지원목표	지원내용
국제옥수수재단	슈퍼옥수수공동연구	식량증산	기술교류, 농자재, 종자
	옥수수 농사 지원	식량증산	농자재, 종자
남북농발협	씨감자 재배 지원	식량증산	농자재, 종자
새마을운동 중앙회	북한농촌 현대화사업	농촌복구개발	손수레, 분무기 등
	농기계 지원	식량증산	경운기, 이앙기 등
우리민족 서로돕기운동	농기계 지원	식량증산	경운기, 이앙기 등
	잠업 지원	수출농업육성	농자재, 기술, 생산기반
	젓염소 시범목장	취약계층지원	젓염소, 생산설비
월드비전	채소 수경재배 지원	취약계층지원	농자재, 기술, 생산기반
	씨감자 수경재배 지원	식량증산	농자재, 기술, 생산기반
한국이웃사랑회 ⁷⁾	젓소목장 지원	취약계층지원	젓소, 생산설비
한국제이티에스	곡물재배 지원	식량증산	농자재, 종자

출처: 이종무, “민관협력을 통한 대북농업지원사업의 현황과 확대 방안”, 『화해협력시대의 농업부문 남북한 협력방향』(2001년 7월, 한국농촌경제연구원 주최 정책토론회 발표자료), p.84.

한편 대북 농업지원 사업의 전반기의 마지막 해인 2002년은 남북관계에서 많은 우여곡절을 겪은 해이다. 연초부터 부시 미국대통령의 ‘악의 축’ 발언이 있었고, 6월에는 서해교전이 발생했으며, 10월에는 제임스 켈리 미국 특사의 방북을 계기로 제2차 북핵 위기가 발생하였다. 이렇게 좋지 않은 외부적인 상황들 속에서도 민간단체들의 대북 농업지원 사업은 새로운 변화들을 모색하면서 2003년으로 넘어오게 된다.

앞서 대북 농업지원 사업의 후반기는 2003년부터 현재까지라고 하였다. 이 후반기 농업지원 사업의 특징은 다음과 같다.

첫째, 대북 농업지원 사업에서 지방자치단체의 역할이 매우 중요해졌다. 물론 이전부터 강원도, 제주도 등이 대북지원 사업을 추진했지만 이들 사업은 농업 부문에 초점을 맞춘 것은 아니었다. 지자체의 대북 농업지원 사

7) 지금은 굿네이버스로 단체 명칭이 변경되었다.

업은 2003년에 전라남도를 필두로 해서, 그 이후 경기도, 전라북도, 경상남도 등으로 이어지면서 본격화되었다. 민간단체와 지자체가 공동으로 추진하는 대북 농업지원 사업은 두 가지 점에서 큰 의미를 갖고 있다. 우선 농업지원 사업은 다년도 사업으로 대규모 자금이 소요되는 경우들이 많은데 이것을 민간단체 혼자만으로는 감당하기가 쉽지 않다. 민간단체와 지자체가 결합함으로써 재원 조달을 안정적으로 할 수 있게 된 것이다. 또한 지자체들은 산하에 농업기술원 등 다양한 전문 기관을 두고 있는데, 이들이 대북 농업지원 사업의 전문성을 제고하는데 큰 역할을 하고 있다.

둘째, 협동농장 단위의 농촌개발 사업이 추진되고 있다는 점이다. 북한은 평양의 농촌 지역으로 제한하고 있긴 하지만 남한의 민간단체들이 농촌개발 사업을 하는 것에 동의하였다. 대북지원 단체들의 협의체인 대북협력민간단체협의회(이하 북민협)의 농업분과 소속단체들은 2006년에 합동사업으로 평양시 강남군 장교리, 당곡리, 용교리의 3개 협동농장에서 본격적인 농촌개발 사업을 추진하였다.⁸⁾ 이러한 농촌개발은 농업지원, 보건 의료 시설 복구, 주택개량, 도로보수 등 다양한 사업들로 구성되어 있다. 따라서 남한의 민간단체들은 지원 현장인 농촌 마을에 수시로 방북을 하거나 장기 체류를 하게 되고, 주민들과도 매우 긴밀한 관계를 형성하게 된다. 또한 남한의 벼농사 기술(육묘, 소식재배, 복토작과, 농기계 이용) 및 원예농법이 선보이면서 새로운 영농법에 대한 관심을 이끌어내고, 이들 농법들이 북한의 다른 지역으로 보급되는 효과도 거두고 있다.

<표-3> 강남군 3개 협동농장 인구 현황

출처: 김종옥 외, 『민간차원의 대북협력사업의 평가를 통한 북한의 농촌생활환경 실태조사 및 분석』 (농림부연구용역보고서, 2006.12), p.132-134.

8) 북한의 협동농장은 리(里) 단위 기본 생산조직으로 전국에 3,000여개가 있으며 북한 전체 경지면적의 90%인 180만ha, 농업생산의 80%를 담당하고 있다. 김경량·홍성규·김지용, 『통일 후의 북한협동농장 재편방향에 관한 연구』 (농림부연구용역보고서, 2005.12), p.62.

셋째, 축산지원 사업이 본격적으로 추진되고 있다는 점이다. 앞서 전반기 축산지원 사업은 내용적으로 취약계층 지원 사업이라고 지적인 바 있는데, 후반기에 축산지원 사업이 본격적으로 추진된 것은 식량사정이 어느 정도 개선되면서 북한이 동물성 단백질 공급에 관심을 쏟게 되었기 때문이다.⁹⁾ 이러한 사업들로는 굿네이버스의 닭목장 지원 사업, 농업협동조합중앙회·통일농수산사업단 등의 양돈장 지원 사업이 있다. 하지만 대규모 축산지원 사업은 민간단체가 독자적으로 추진하기에는 많은 어려움이 있는데, 가장 큰 어려움이 사료를 조달하는 비용이 막대하다는 것이다. 이러한 문제점은 협동농장 내에 소규모 양돈장을 지원하는 경우에도 동일하게 나타난다. 따라서 축산지원 사업의 경우에는 어떻게 해야 지속가능성을 확보할 수 있는지가 최대의 관심사로 되어 있다.

넷째, 농업 관련 산업시설에 대한 지원이 시도되고 있다는 점이다. 지금까지의 민간단체 농업지원 사업은 처음에는 단순한 물자 지원에서 점차 농업용 시설 지원으로 전환하다가 최근에는 농업 관련 산업시설 지원에 이르기까지 사업의 영역을 확대하고 있다.¹⁰⁾ 우리민중서로돕기운동이 군단위에 농기계수리공장을 짓다가 본격적으로 북한의 금성트랙터 공장 내에 농기계조립공장을 세운 것이나 굿네이버스의 남포사료공장 건설이 대표적인 사례이다. 그런데 이러한 사업들은 많은 자금이 소요되기 때문에 개별 민간단체 혼자 힘만으로 추진하기가 어렵다는데 문제가 있다. 북한 농업발전을 위한 기초 인프라라고 할 수 있는 농업 관련 산업에 대한 접근은 어떻게 해야 할 것인지가 과제로 제기되고 있는 것이다.

3. 민간단체의 대북 농업지원 사업의 성과

민간단체의 지난 10년간 대북 농업지원 사업의 성과를 북한의 식량 증산이라든가 북한 주민의 식량난 완화라는 큰 틀에서 설명하는 것은 적절하지

9) 식량난을 벗어나는 과정에서 처음에는 곡물의 안정적 공급이 중요하지만 이것이 어느 정도 충족되면 동물성 단백질 공급을 위해 축산이 중요해진다. 균형적인 영양을 위해서는 지방도 필요량을 섭취해야 하는데 이것도 육류 섭취를 통해 해결할 수 있다. 그리고 육류 문제가 어느 정도 해결되면 신선한 채소와 과일의 공급으로 관심사가 이동하게 된다.

10) 대북협력민간단체협의회·대북지원민간정책협의회, 『대북지원 10년 백서』 (서울: 늘봄, 2005), p.101.

	세대	인구	아동수
장교리	932세대	3,728명	1,340명
당곡리	980세대	7,000명	1,400명

못한 일이 될 것이다. 정부의 북한에 대한 대규모 식량 및 비료 지원은 북한 주민의 식량난 완화와 식량 증산에 실제적으로 커다란 영향을 미치고 있기 때문에 그렇게 평가할 수 있을 것이다. 그러나 민간단체의 매우 작은 지원 규모에 비춰볼 때 지원 대상도 한정되어 있고 북한의 식량 문제 해결에 미칠 수 있는 영향도 제한적이다. 또한 거시적인 측면에서 대북 농업지원 사업의 의미에 초점을 맞춰서 성과를 논하는 것은 구체적이지 않고 추상화시키는 문제점이 있다. 따라서 민간단체의 대북 농업지원 사업의 성과는 실질적인 사업의 결과에 토대해서 살펴보는 것이 적절할 것이다. 여기에서는 지원 사업의 결과를, 지원 사업이 수혜 대상에 직접 영향을 미쳐서 나타난 직접 효과(outcome)와 이로 인해 발생하는 파급 효과(impact)로 구분하여 살펴본다.

(1) 대북 농업지원 사업의 직접 효과

민간단체의 대북 농업지원 사업의 수혜 대상자는 얼마나 될까? 이 질문에 누구도 자신 있게 말하지 못할 것이다. 이를 구체적으로 추산할 수 있을 만큼 민간단체 사업이 구체성을 갖고 있지는 못한데, 가장 큰 이유는 북한이 적절한 자료를 제공하지 않기 때문이다. 물론 약간의 통계 수치를 뽑을 수는 있다. 예를 들어서 북한의 협동농장이 약 3천개 정도인데, 현재 민간단체가 지원하는 협동농장이 30개 정도가 된다. 이 수치를 단순 대비하면 북한 협동농장의 1% 정도를 지원한다고 말할 수 있다. 하지만 이 1%라는 수치는 단지 남한 민간단체들이 관계하고 있다는 사실 이상으로 어떤 의미를 갖고 있는 것은 아니다. 생산량의 증가 또는 협동농장의 소득 증대와 같은 뭔가 객관적이고 신빙성 있는 수치가 있어야 제대로 된 설명이 가능할 것이다. 따라서 아직은 수혜 대상들에게 실질적으로 어떤 효과를 주었는지를 통계적으로 설명할 수는 없다.

이러한 어려움들을 감안한 것 속에서 그동안 민간단체의 대북 농업지원 사업이 구체적으로 어떤 결과를 낳았는지를 살펴본다.

우선 가장 중요한 것이 남측 농업기술의 소개 및 전수와 북한 농업의 발전이다.

북한은 1980년대부터 경제발전이 정체되기 시작하였고 1990년대에 들어

서면서 심각한 경제 위기에 봉착하였다. 따라서 북한은 장시간 농업기술 발전을 위한 투자를 할 수가 없었고 선진 농업기술의 도입도 어려웠다. 반면에 남한의 농업기술은 벼농사 등 많은 부분에서 선진국 수준의 기술력을 보여주고 있다. 따라서 민간단체들의 지원 규모는 얼마 안 되지만, 그동안의 지원 사업을 통해서 남한의 선진 농업기술이 북한에 소개되었고, 북한도 이를 적극적으로 받아들이고 있는 것이다. 이러한 남한의 농업기술 확산은 ① 남한 지원으로 북한농업과학원에서 시험 → ② 남한 지원으로 특정 협동농장에서 실시 → ③ 자체적으로 타 협동농장에서 실시하는 과정으로 진행된다.¹¹⁾

둘째, 남한의 우수한 종자, 종축 및 사육설비의 보급과 북한 축산업의 발전이다.

북한은 1990년대 중반에 다음 해 농사에 뿌릴 종자까지도 남겨 놓지 못할 정도로 심각한 기근을 겪었다. 또한 가축도 1990년부터 1995년 사이에 급속하게 감소했는데, 곡물을 사료로 하지 않는 염소만 이 기간에 증가하였고 다른 가축들은 모두 절반 정도로 감소하였다. 아래 <표-4>는 이 기간 중 가금류의 숫자의 변동을 말해 주고 있다. 이러한 상황에서 남한의 민간단체들이 젖염소 및 돼지의 종축과 닭의 종란을 제공하는 한편 이들을 현대적으로 사육할 수 있도록 지원하였다.¹²⁾ 물론 이러한 지원 사업이 북한의 축산업 복구에 어느 정도로 기여했는지는 구체적으로 평가하기 어렵지만, 지원효과가 작지는 않았을 것이다.

11) 우리민족서로돕기운동과 경기도가 협력해서 진행하는 북한 벼농사 기술지원 사업에서 이러한 과정이 전형적으로 나타났는데, 이는 농업기술 확산이 시범-모방효과(Demonstration-imitation Effects)의 과정으로 진행된 것이다. 하지만 이 과정에서 문제가 되는 것이 타 협동농장의 모방 능력이 제약되어 있다는 것이다. 즉, 새로운 기술을 도입 적용하는데 필요한 영농자재 및 장비 등이 공급되지 않는 한 농업기술의 확산에는 근본적인 제약이 따른다.

12) 북한은 2000년까지는 집짐승 기르기와 양어 사업에 주력하였는데, 2001년부터 현대적인 축산기지 건설 등을 과제로 제시하면서 축산 발전에 주력하기 시작하였다. 이와 비슷한 시점에서 민간단체들의 축산지원도 본격적으로 추진되었다.

<표-4> 북한의 가축 사육두수

	1990	1995	2000
소	1,000,000	886,000	579,000
염소	650,000	712,000	2,276,000
양	500,000	260,000	185,000
돼지	5,800,000	2,674,000	3,120,000
닭	21,000,000	8,871,000	15,733,000

출처: FAOSTAT Database Collections, 2005. 김형화 외, 『북한의 축산 현황과 남북한 축산 협력 방향』 (서울: 한국농촌경제연구원, 2005), p.47에서 재인용.

(2) 대북 농업지원 사업의 파급 효과

민간단체의 대북 농업지원 사업의 파급 효과는 지원 대상인 북한 주민이나 협동농장에 직접적으로 영향으로 미친 것은 아니지만 남북관계의 발전이나 남한 또는 북한의 정책 변화에 미친 영향을 의미한다.

우선 지난 10년간 진행된 민간단체의 대북 농업지원 사업으로 북한 농업 현실에 대한 이해가 심화되었다.

처음 대북 농업지원 사업을 시작할 당시에만 해도 북한 농업에 대한 최신 정보는 거의 없었고, 대부분은 수십 년 전에 작성된 낡은 자료들이 고작이었다. 하지만 이제는 북한 농업의 현실이 어떠한 지에 대해서는 대체적으로 파악되고 있다. 물론 구체적인 통계와 자료들은 아직도 많이 부족하지만 농업지원 사업을 위해 북한에 현지 체류하면서 보고 듣고 체험하면서 얻게 된 생생한 정보들이 있는 것이다. 민간단체의 대북 농업지원 사업은 북한 농업개발을 위한 중장기 계획의 수립과 추진에 필요한 정보, 자료, 경험들을 축적하는 중요한 통로인 것이다.

둘째, 남한의 농업지원 사업에 대한 북한의 경계심을 완화시키고 남한 지원의 필요성을 체감케 하는 효과가 있다.

처음 대북지원을 할 때 남한이 지원하는 물자의 상표를 제거할 것을 요구했던 북한의 태도와 비교하면, 지금 남한의 농업기술자들이 한 달 두 달씩

협동농장에서 장기 체재하면서 기술 지도를 할 수 있게 되었다는 것은 천지개벽한 것과 마찬가지이다. 북한이 이렇게 바뀔 수 있었던 것은 민간단체의 농업지원 사업이 소규모이긴 하지만 북한의 농업 회생에 미치는 효과가 작지 않다는 것을 인식하게 되었기 때문이다. 대북 농업지원 초기에 북한의 협동농장에 가면 제대로 된 농기구 하나 없이 거의 맨손으로 일하다시피 했었다. 그런 곳에 단지 손수레를 보내주기만 해도 작업 효율이 엄청나게 높아지는 것인데, 씨감자 생산시설·육묘공장 설치·돼지목장 건설·남한 농기계 활용 등 대북 농업지원 사업이 북한 농업 담당자나 주민들에게 미치는 효과는 작지 않았을 것이다. 따라서 대북 농업지원 사업에 대한 북한의 거부감은 시간이 지남에 따라 완화되었고, 적극적으로 지원을 얻어내려 하고 나름대로 성과를 내겠다는 적극적인 태도로 전환되고 있다.

셋째, 종합적인 농촌개발 사업의 추진이 가능해졌다.

북한은 남한의 민간단체들이 협동농장과 직접적으로 연계되는 것을 극구 거부하여왔다. 처음에는 단지 서류상으로라도 북한의 OO 협동농장과 남한의 OO 단체 식의 일대일 관계를 표현하는 것에도 부정적이었고, 나중에 남한의 민간단체들이 북한의 특정 농촌 지역을 지정해서 지원키로 한 경우에도 현장 방문은 가능한 한 막으려고 하였다. 그러나 지금은 평양 지역에 한정되어 있긴 하지만 농업 기술 및 농자재 지원, 도로 보수, 주택개량, 학교 및 보육원 개축 등 종합적인 농촌 개발 사업이 추진되기에 이르렀다. 여기에서 상당한 정도의 농촌개발이 진행된다면, 그 이후에는 평양을 벗어나서 평안남도나 황해도에서도 동일한 농촌개발 사업이 가능할 것으로 보인다. 많은 우여곡절을 겪었지만 종합적인 농촌개발 사업은 민간단체의 대북 농업지원 사업이 일궈낸 아주 커다란 성과라고 할 것이다.

넷째, 북한 농업정책의 전환을 지원하는 효과가 있다.

그동안 북한은 식량자급을 위해 감자농사 혁명, 두벌농사 확대 등 다양한 노력을 전개하고 해왔다. 이러한 노력이 결실을 맺지 못하는 것은 ‘경제 전반의 식량생산 제약요인’과 ‘농업내부의 농업생산 제약요인’이 함께 존재하기 때문이다.¹³⁾ 민간단체의 대북지원이 이러한 제약요인의 변화에 커다란 영향을 미치는 것은 아니지만 선택과 집중의 측면에서 북한의 농업정책 전

13) 장경호는 경제전반의 식량생산 제약요인으로 대외적인 포위구조(외부 자본 및 선진기술 도입의 제한)와 대내적인 자원배분 왜곡(국방공업의 우선 투입)을 들고 있고, 농업내부의 농업생산 제약요인은 영농자재, 농업기술, 생산기반, 관리방식 등 네 가지 측면으로 구분하여 지적하고 있다. 장경호, “남북 농업협력의 목표와 단계 및 우선순위 설정에 관한 연구”, (중앙대학교 농업경제학 박사학위 논문, 2006), p.81-86.

환이 결실을 맺을 수 있도록 지원하고 있다. 예를 들어서 월드비전은 씨감자 생산체계 수립을 위해 평양, 양강도 대흥단, 평안북도 정주, 함경남도 함흥, 황해남도 배천 등 5개 지역에 씨감자 생산 시설 가동 및 기술 지원을 통해 북한의 감자농사 혁명이 결실을 맺을 수 있도록 많은 노력을 쏟고 있다. 또한 최근 활발하게 추진되고 있는 굿네이버스, 우리민족서로돕기운동의 축산 지원사업도 북한의 주요 관심사가 되고 있는 육류 공급 확대 정책을 지지하는 효과가 있다.¹⁴⁾

다섯째, 민간단체의 대북 농업지원 사업은 정부 및 기업의 남북농업협력 사업의 추진환경을 개선하는 효과가 있다.

민간단체의 대북 농업지원 사업은 남북한 간 상호 이해를 증진시키고 정부 및 기업 차원에서 추진할 수 있는 대북 사업을 발굴하는 데 기여를 하고 있다. 이러한 점에서 민간단체의 농업지원 사업은 정부와 기업이 남북교류협력 사업을 본격적으로 추진하기에 앞서서 시행하는 시범적 사업의 성격을 가진다. 그동안 민간단체가 많은 우여곡절을 겪으면서 대북 농업지원 사업을 추진하였는데, 이러한 경험은 향후 정부나 기업의 농업협력 사업을 추진하는데 있어 소중한 자산이 될 것이다.

4. 맺음말 : 민간단체의 대북 농업지원 사업의 향후 과제

여러모로 민간단체의 대북 농업지원 사업이 거둔 효과와 의미가 작지 않음에도 불구하고 농업지원 사업은 활성화 되어 있지 못하다. 약 20여개의 단체들이 농업지원 사업을 하고 있다는 자료들은 농업지원 사업이 매우 활발하게 진행되고 있는 것과 같은 착시현상을 불러일으킨다. 또한 최근 진행되고 있는 민간단체들의 대북 농업지원 사업이 담보하고 있거나 어려움에 처한 것으로 보인다. 그 이유는 무엇일까? 대북 농업지원 사업의 발전을

14) 북한이 각 축산목장과 돼지공장(양돈장) 등에서 염소, 토끼, 돼지, 오리, 거위 등의 사육을 적극 권장하고 있는 가운데 함경남도는 올해 주력할 경제과제에 돼지공장 건설을 포함시켰으며, 조선중앙방송은 지난해 9월 자강도 강계시 신흥지구에 연면적 1만9천200여㎡ 규모의 돼지공장이 건설된다고 보도했었다. 북한 매체들의 보도에 따르면, 김정일 북한 국방위원장은 지난 2005년 12월 인민군이 건설한 돼지 원종장과 육류 냉동고를 현지지도하면서 "모든 부문과 단위에서 돼지 기르기를 대대적으로 벌여야 한다"고 강조했다. 조선일보, 2007년 2월 26일자.
http://nk.chosun.com/news/news.html?ACT=detail&cat_id=4&res_id=92692&page=3.

가로막는 구조적인 문제들이 존재하는 것일까? 여기에서는 민간단체들이 대북 농업지원 사업 과정에서 직면하게 되는 어려움이 무엇이고, 이를 해결하는데 제기되는 쟁점들이 무엇인지를 살펴본다.

우선 민간단체들은 대북 농업지원 사업에 소요되는 자원을 안정적으로 조달하는데 어려움을 겪고 있다.

이 문제에 대해 각 단체들이 자신들의 능력만큼 사업의 규모를 조정해서 추진하면 되지 않을까라고 생각하기 쉽다. 하지만 이는 남북관계의 현실을 모르는 이야기에 불과하다. 모든 자원이 부족한 북한에서 농업지원 사업을 진행하다 보면 점차 지원의 영역이 넓어지거나 지원사업의 규모가 커지게 된다.¹⁵⁾ 이 점에서 최근에 종합적인 농촌개발 사업이 추진될 수 있었던 것에는 지자체의 참여와 남북협력기금의 지원이 결정적인 역할을 했다는 것을 눈여겨보아야 한다. 또한 정부로부터 사업비 전액을 지원받는 통일농수산협력사업단의 경우 다른 민간단체들보다 훨씬 더 안정적으로 지원 사업을 전개할 수 있었다는 것이다. 민간단체들의 대북 농업지원 사업에 대한 현재의 남북협력기금의 지원 규모는 적절한 것인가? 확대해야 한다면 어느 정도까지 증가시켜야 할 것인가? 그리고 민간에게 대북 농업지원 사업을 발굴케 해서, 이를 정부의 위탁사업으로 추진할 수는 없는 것인가?

둘째, 민간단체 지원사업의 영역과 범위에 관한 문제이다.

이것은 앞의 문제와도 연관되어 있는 문제인데, 현재의 남북관계 현실에서 민간단체들은 정부 차원에서 차관을 제공하거나 기업 차원에서 투자해야 할 사업들에 부득불 연관되게 된다. 굿네이버스의 남포사료공장이나 우리민족서로돕기운동이 추진한 농기계조립공장이 대표적인 사례인데, 농업 관련 산업시설에 대한 지원 사업은 어떻게 접근하는 것이 필요한지를 검토해야 할 것이다. 북한의 농업생산 기반 시설에 대한 지원은 정부 또는 기업의 몫으로 민간단체들이 이러한 문제들에 결부되는 것이 적절하지 않다고 하면, 정부 차원에서 어떻게 북한의 농업생산 기반 시설에 대한 지원을 추진할 것인지 그 계획을 내놓아야 할 것이다. 정부가 본격적으로 대북 인프라 지원에 나서기 전이라도 작은 규모로 추진할 수 있는 농업생산 기반 시설에 대한 지원은 가능하지 않은 것인가?

셋째, 민간단체가 지원한 농업사업의 지속가능성을 어떻게 확보할 것인가

15) 민간단체들이 북한의 지역사회에서 소규모 프로젝트를 자유롭게 추진할 수 있을 정도로 남북관계가 발전하기기 전까지, 민간단체들은 자신들의 의도와 상관없이 지원사업의 규모가 커지는 것을 감수해야 할 것이다.

의 문제이다.

이 문제는 농업만이 아니라 보건의료 분야의 지원 사업에서도 동일하게 나타나는데, 대북지원 사업이 단순히 물자를 지원하는 것에서 개발지원적 사업으로 전환하면서 직면하게 된 문제이다. 예를 들면 북한에 돼지 공장을 지원하는 단체들은 모두 어김없이 사료 문제에 부딪치게 된다. 축사 건설 자재, 종돈, 약 일 년 정도 분량의 사료를 제공하면 그 이후에는 자체적으로 운영할 수 있어야 하는데, 그 이후에도 사료를 자체적으로 조달하지 못하는 것이다. 시장논리에 의해서 작동되면 생산된 고기를 시장에 판매해서 그 수익금으로 사료를 구입하면 되는 것인데, 북한은 국가배급체계에 의해 작동되기 때문에 생산된 고기를 공급해도 그에 상응해서 사료를 구입할 수 있는 정도의 대가를 받고 있지 못한 것으로 보인다.

이 문제를 해결하기 위한 방법으로 제시되는 것이 남북경협 방식이다. 북한에서 생산된 농축산물을 남한으로 들여와 판매해서 그 수익금으로 지원 시설을 운영하자는 것이다. 대북 농업지원 사업은 남북경제협력과 연계되지 않고는 지속가능성을 확보할 수 없는 것인가? 그렇다면 처음 지원사업의 기획 단계부터 지원사업과 남북경제협력을 한 묶음으로 해서 추진해야 하는 것은 아닌가? 그리고 이것이 남북관계 현실이라고 한다면 이에 따라 현재의 제도 중 개선해야 할 부분은 없는 것인가?

마지막으로는 정부와 민간의 역할 분담 및 정부 지원사업과 민간 지원사업의 효과적인 연계에 관한 것이다.

지금까지 정부는 민간단체의 대북 농업지원 사업에 대해 남북협력기금을 지원하는 방식으로 후원자 역할을 맡아왔고, 독자적으로 북한에 비료를 지원하는 방식으로 자체적인 농업지원 사업도 해왔다. 북핵문제가 해결되지 않은 상황에서 정부가 대대적인 북한 농업개발 지원에 나서지는 것은 어려운 일이겠지만, 지금의 남북관계 현실에서 지금과 같은 방식을 계속 유지하는 것이 적절한 것인지도 의문이다. 이제 정부는 식량, 비료의 단순 물자 지원 방식, 그리고 민간단체 및 유엔 기구에 자금만을 지원하는 방식에서 탈피해서 대북 지원 사업을 다각화해야 할 때가 된 것은 아닌가? 이를 위해서는 대북 농업지원에 대한 종합적인 구상들을 마련해야 하는 것은 아닌가? 그 속에서 정부와 민간의 새로운 역할 분담은 어떻게 해야 할 것인가?

이상으로 민간단체의 대북 농업지원 사업이 직면하고 있는 어려움과 이를 해결하기 위해 논의해야 할 쟁점들을 살펴보았다. 현재 남북농업교류협력

의 주요 행위자라고 할 수 있는 정부, 기업, 민간단체의 3자를 볼 때, 정부는 북핵문제로 본격적인 대북 농업지원에 나서기 어렵고, 기업 입장에서는 북한 리스크가 매우 크기 때문에 경제협력을 본격적으로 추진하기가 매우 어려운 상황이다. 따라서 남북농업교류협력 부문에서는 민간단체에게 많은 부담이 주어져 있는 것이 현실이다.

민간단체의 대북 농업지원 사업이 현재와 같은 방식으로 계속 확대 발전하지는 않을 것이다. 그것은 바람직하지도 않고 민간단체의 영역을 벗어나는 일이기도 하다. 남북농업교류협력에서 정부와 기업의 역할이 더욱 커져야 하는 것은 너무도 당연한 일이고, 그렇게 되면 민간단체들은 풀뿌리 차원의 소규모 프로젝트 사업을 통해 남북한 주민들의 화해와 협력을 이루는 본연의 일에 더욱 전념할 수 있을 것이다.

제4주제

남북 농업교류협력 추진환경 변화와 정책 과제

김 경 규
(농림부 농업구조정책과장)

남북 농업교류협력 추진환경 변화와 정책 과제

김경규(농림부 농업구조정책과장)

1. 남북 농업교류협력 환경변화

- ☐ 남북교류는 1차 정상회담 이후 제도정비와 함께 양적으로 큰 진전을 보이고 있음
 - 남북교류협력에 관한 법률('05.5.31), 남북관계발전에 관한 법률('05.12) 등의 제정을 통해 남북교류협력의 제도적 기반 마련
 - 남북한 교역량은 '96년 2억 5천 200만달러, 2000년 4억 2천 500만 달러, '06년 13억 4천 900만달러로 급증
 - 농림산물 교역량은 '97년에 1,557만달러에서 '06년에 6,356만달러로 증가
- ☐ 남북교류 협력관계에 정치·외교적 변수의 영향이 지속되고 있으나, 점차 경제적 측면의 실용성이 확대
 - 금강산 관광의 일상화와 남측 관계자의 개성공단 상시 출근
- ☐ 초기단계 인도적 차원의 일방적 지원에 그치지 말고, 남북한 양자 모두에 이익이 되는 방향으로 추진되어야 한다는 견해가 각 분야에서 제기
 - 대북지원은 긴급구호에서 개발지원으로의 성격 변화
 - 농업부문에서도 우리 기업들이 북한지역 투자에 관심을 갖고 시범사

업 추진 단계

제2차 남북정상회담을 계기로 그동안 추진되어온 농업분야에서의 협력사업에 대한 평가를 기초로 새로운 남북농업 협력방향을 모색할 필요가 있음

2. 남북 농업교류 협력사업 평가

<당국자간 협력사업>

□ 정부는 '95년부터 '06년까지 총 244만톤의 식량과 총 221.5만톤의 비료를 북한에 지원

- 식량은 차관(220만톤) 및 무상(24만톤)지원으로 구성, 비료는 무상지원
- 매년 40~50만톤의 식량지원이 북한의 식량난 완화에는 기여하였으나, 인적교류가 수반되는 개발협력사업에는 걸림돌로 작용
 - ※ 북한산 농림수산물 반입은 대부분 거래성 교역으로 구성된 반면, 남한산 농림수산물의 반출은 대부분 비거래성 교역으로 구성되어 있으며 이는 대부분 지원식량으로 구성됨

□ 남북 농림당국자간(차관) 남북농업협력위원회를 개최('05.8.18~19, 개성)하여, 다양한 분야의 협력사업을 추진키로 합의

- 북측의 소극적 태도로 당국간 협력사업이 이루어지지 못하고 있음

< 남북농업협력위원회 1차회의 합의사항 >

- 북한의 협동농장을 선정하여 남북한이 시범 협력사업을 추진
 - 남한 : 2006년부터 농기자재 및 기술 등 지원
 - 북한 : 사업추진을 위해 남한 전문가와 관계자 현지 방문 보장
- 북한의 식량증산을 위한 종자생산과 가공시설 지원 및 협력
- 남북간 농업과학기술분야 협력
 - 우량 유전자원의 교환, 육종 및 재배기술 협력, 농작물 생육정보 및 종합적 병해충 관리체계(IPM)형성 등
- 북한의 산림녹화를 위한 양묘장 조성과 산림병해충 방제 협력
 - 북한 동서부 지역에 각각 1개소씩의 양묘장 조성

<민간단체 협력사업>

□ 민간단체의 대북지원사업은 영역이 다양화되고, 규모도 지속적으로 확대되어 왔음

- 종자지원, 축산개발, 농기계수리공장 건설 등 다양한 분야에서 사업이 추진되어 인적교류의 접촉면이 넓고 농업기술 전파효과가 높음
- 민간단체가 남북협력기금을 지원받아 당국간 합의된 사업과 유사형태의 협력사업 추진
- 북한에 대한 전문지식은 많이 축적하고 있으나, 농업기술 및 농업관리 기술 측면의 전문성이 부족하며, 재정측면에서 한계 노출

<기업 투자협력사업>

□ 남북간 경험사업은 북한에의 농림업 투자사업이나 계약재배 협력사업으로 구성돼 있음

- 농업분야에서 남북협력 사업은 경제성 부족, 반입·반출제한 등으로

기업의 참여동기가 적어 사업을 본격적으로 추진하여 정상궤도에 올려놓고 있는 사례는 아직 없음

- 일부 기업이 축산·농기계 등에서 투자사업을 시도하고 있으나, 북한의 기간산업 부족, 농업기반시설 미비, 북한시장 불투명, 남한으로의 반입제한 등으로 제약
- 공기업(농수산물유통공사)이 주요 품목의 계약재배를 시도하고 있으나, 품질균일화, 저장시설 부족 등으로 애로

3. 남북농업협력 정책목표

☐ 북한 주민의 식량난 완화

- 북한농업 생산구조와 인구, 외화부족 등을 고려시 북한의 식량부족은 만성적인 형태로 상당기간 지속될 것임
- 특히, 한반도 기후온난화와 홍수, 가뭄 등의 자연재해에 따라 수시로 식량부족이 심화될 우려에 직면

☐ 농업부문의 생산성 향상으로 경제개혁·개방 여력 비축

- 초기 경제발전 단계에 필요한 제조업부문 노동력을 농업생산성 증가로 발생한 유희 노동력으로 충당
- 식량 자체 조달로 외화를 절약하여 타산업의 원자재 수입 여력 확보

“농업생산성을 급격히 향상시키지 않고서는 어떤 나라도 뿌리 깊은 농촌의 빈곤문제를 해결할 수 없으며, 농업기술의 발전 없이는 광범위한 빈곤 문제를 해결하기 어려운 것 또한 사실이다” (앨빈 토플러의 부의 미래 중에서)

☐ 농업부문 변화를 통해 개혁·개방 분위기를 사회전체로 확산

- 예를 들어, 시범협동농장 집중지원을 통한 증산효과를 보여줌으로써 주변 협동농장에 효과를 파급하고, 농업개혁의 필요성을 인식
- 특정지역에서 인근지역으로, 농업부문에서 타 부문으로 확산

☐ 남측 농업과 농관련 산업의 활로 모색

- 북측에 부족한 농자재 및 농기계를 남한의 기업체에서 지원하는 등 남측 농관련 산업의 활로와 투자기회 마련

4. 추진방향

<추진방향>

- 긴급 구호에서 북한의 농업발전을 유도하는 협력으로 점진적 전환
Relief(긴급구호) → Recovery(복구) → Development(개발)
- 기술협력(소프트웨어)과 생산기반(하드웨어)협력 단계적 추진
- 민관공동 협력사업 병행추진, 상업적 교류협력 활성화

<주요 추진내용>

☐ 북한 식량난 해소 및 농업생산성 회복을 위한 지원

- 비료, 농약, 농기계 등 시급한 영농자재 지원
- 농업생산기반 복구를 위한 자재 또는 식량지원
- 황폐지 산림복구 및 산림병충해 방제를 위한 지원사업

☐ 북한 농업 자생력 증대를 위한 협력사업 확대

- 소규모 시범협력사업 및 기술협력사업 추진
 - 감자증산, 이모작, 잠업 등 북한의 관심분야 사업

- 지역·협동농장 단위 심층적 협력사업 추진
- 황폐지 산림복구 및 산림병충해 방제사업 추진

☐ 농업기반 정비사업 등 투자유치 및 상업적투자 활성화

- 지역단위 농업생산기반 협력사업 및 농업기술 공동연구
- 대규모 농업기반정비사업 및 황폐지 조림·사방 복구
- 수송·저장·가공 등 유통 및 농자재 산업에 대한 상업적 투자

<추진방안>

☐ 협동농장을 선정, 시범협력사업을 실시하여 성공모델을 확립한 후 점차 사업 대상지역을 확대하는 방안을 모색

☐ 북한의 낙후된 농업생산기반시설, 협동농장 중심의 낮은 생산성, 농산물 시장부족을 고려하여 지원·투자·교류 균형 있게 추진

☐ 민간·정부의 대북지원사업의 역할분담을 통해 시너지 효과 제고

- 남북교역량 급증에 대비, 새로운 제도적 틀이 필요하고 이를 국제적으로 인정받는 과제가 있음
- 경제협력 수준을 발전시켜 남북이 상생할 수 있는 틀을 만들어 보자는 보다 큰 개념
- 남북경협을 생산적(↔ 소비적) 투자협력으로 쌍방향(↔ 일방향) 협력으로 발전시켜 우리에게는 투자의 기회가 북한에게는 경제회복의 기회가 되도록 함
 - ※ 구조 측면 : 남한 측이 자본을 투자해 북한의 자원개발, 공업기술개발, 사회간접자본 건설 및 상응 대가
 - ※ 규모 측면 : 제한된 자유무역지대 수준인 개성공단이나 금강산 사업이 진전·확대되고 남북한 교역량 증대
 - ※ 단계 측면 : 상품과 서비스 교역자유화, 세제혜택, 상호 화폐통용 허용, 단일화폐 도입

☐ 남북 경제공동체에 기여하는 남북농업의 역할과 모습을 구체화 시켜야 하며, 이를 기초로 남북농업 협력을 추진

5. 제2차 남북정상회담 관련(언론보도를 중심으로)

☐ 제2차 남북정상회담의 주요 예상의제 중 하나인 “남북공동번영”내에서 남북농업협력방안 모색

- 주요 예상의제 : 한반도 평화, 남북공동번영, 화해·통일

☐ 남북공동번영은 남북한간 “경제공동체”를 이루기 위한 기반을 조성하는 것이 주요 목표로 제시되고 있으며, 그 모습과 틀에 대해서 논의

남북정상회담 대비 농업계 간담회 주요제기사항(요약)

* 정상회담개최 발표후 정부는 사회 각계각층에서 제기되는 생산적 의견을 검토키로 하고 이에따라 농업계 의견을 수렴 *

□ 남북농업협력의 진전을 위해 다음과 같은 방식에 대체로 공감대 형성

- ‘농업특구’를 지정하여 특구내에 농업관련 기초·연관산업을 집중지원·투자하고, 이를 단계적으로 확대
- 북한의 농업특성을 고려시 상업적 목적의 투자만으로는 협력이 어려우므로 ‘지원·투자·교류’가 균형 있게 함께 이루어져야 함
- 남북농업협력위원회의 실질 가동을 위한 다각적인 방안 모색

□ 농민단체, 민간협력단체, 업체별로 다양한 의견 제시

- 농민단체는 대북식량지원의 정례화를 주장하며 “쌀대북지원 특별법” 제정 제시
- 민간협력단체는 중장기 정책목표 설정, 당국자간 신뢰회복, 북한 유전자원 보존의 시급성, 남북농업과학기술교류센터 건설 등을 강조
 - 남북농업 협력을 단계적으로 발전시켜 “공동식량계획”을 수립하고, 이어 “남북공동 농업정책”으로 발전
- 대북 투자기업은 축산부문에서의 남북협력가능성을 강조하고 검역제도 개편 등을 제시(사료제공·육류반입방식)
 - 농기자재 업체는 비료·농약·농기계 등의 지원 확대와 함께 북한실정에 맞게 효율적으로 추진할 필요성 강조(비료공장)
- 공기업은 북한생산 농산물 반입을 위한 가공·유통시설, 북한 농업생산 기반시설 복구지원 필요성 강조

6. 왜 안되고 있는가? / 어떻게 진행시켜 나갈 것인가에 대한 고찰

- ① 북한 사회·정치·경제 기초단위인 협동농장의 변화
- ② 남한기업의 남북농업 투자 참여 동기 확보
- ③ 식량지원, 특히 정례화되었을 경우의 양면성
- ④ 남한 농업내부 품목간 이해관계
- ⑤ 북한 경제발전 단계와의 관계
- ⑥ 재원조달 방법 및 추진체계

<참고1>

북한의 식량상황 및 부족요인									
연도	인구 (천명)	국내 생산량	해외 도입량	남한 지원량	계(A)	최소소요량 (C)	권장소요량 (D)	C-A	D-A
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
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

자료 : 한국농촌경제연구원

* 최소소요량 : 1인 1일 평균 500g배급을 기준으로 한 식용소요량과 이 양의 30%로 책정한 기타소요량의 합으로 정의

* 권장소요량 : 1인 1일 권장열량 2,130kcal를 섭취하는데 필요한 1인 1일 608g의 식용곡물과 식용의 30%에 해당하는 기타소요량 계상

외화부족, 경제침체로 인한 농업기자재 공급 부족

비료 공급량은 소요량의 35~40%수준에 불과하며 농기계 공급 및 가동은 90년 대 후반들어 소요량의 20%이하 감소

농업용 에너지, 우량종자, 농약, 비닐, 농기계 부품 등 농자재 공급 부족

농업생산기반 취약 및 홍수·한해 등 재해관리 미흡

양수 및 관개시설의 노후화와 에너지난으로 양수식 관계체계 능력 저하

산림황폐화로 홍수·가뭄 등 자연재해 피해가 크고 농지나 시설 등 농업생산기

<참고2>

남북 농업교류 추이

(단위 : 천\$)

	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06
농림산물교역액 (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 (98,456)	63,104 (173,844)	63,555 (251,191)
- 반입	7,830	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	438
- 반출 (쌀 포함시)	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
비료지원	-	-	28,250	78,630	49,210	65,770	66,980	88,510	120,640	83,952

자료 : 통일부 통일백서 및 월간남북교류협력동향

주 1) 쌀은 정부차원의 대북쌀 차관형식으로 지원

2) '01년 이전 축산물은 농산물에 포함

'06년도 농림산물의 교역규모(3,555천달러,쌀제외)는 남북한 총 교역 규모(1,349,739천달러)의 5%수준

'97년 이후 반입과 반출규모는 쌀을 제외하면 완만히 증가하다가 '02년 일시적 감소 후 다시 증가

반입 주요품목은 한약재, 녹두, 대두, 고사리, 호도, 버섯 등 국내 생산 부족품과 소비자가 선호하는 품목으로 민간이 상업목적으로 반입

- 반출 주요품목은 쌀, 밀가루, 감귤, 사료, 대두 등

<참고3>

식량차관 소요비용

(단위:억원)

구 분			'00	'02	'03	'04	'05	계
규 모			식량 50만톤 -태국쌀 30 -중국육수수 20	쌀 40만톤 -국내산 40만톤	쌀 40만톤 -국내산 40만톤	쌀 40만톤 -국내산 10만톤 -태국산 30만톤	쌀 50만톤 -국내산 40만톤 -태국산 10만톤	220만톤 -쌀 200만톤 -육수수 20만톤
소 요 비 용	협 력 기 금	양곡 대금	1,057	1,266	1,262	1,299	1,553	6,437
		부대 경비		244	248	60	234	786
		소계	1,057	1,510	1,510	1,359	1,787	7,223
	양 특 회 계	양곡 대금		6,057	6,180	1,343	6,198	19,778
		부대 경비 (조작비 등)		461	464	101	528	1,554
		소계		6,518	6,644	1,444	6,726	21,332
	계		1,057	8,028	8,154	2,803	8,513	28,555

* 무상지원 제외('95년 쌀 15만톤, '06년 쌀 9만톤)/ 10년거치 20년상환 연리 1%

* '07년 40만톤 쌀차관제공 진행 중(남북협력기금 의결기준 1,649억원)

* 자료 : 통일부

※ 남북간 식량차관 계약시 국제가격을 기준으로 제공하기로 하여 국내산 쌀 대북지원시 국제시장 쌀 가격과 국내산 쌀 가격의 차이는 양곡관리 특별회계로 보전