

북한의 농업문제와 남북한 농업협력 방향

김영훈(한국농촌경제연구원 부연구위원)

1. 머리말

북한은 작년 경제관리방식 개선조치(2002. 7. 1)를 단행했다. 이 조치는 몇 가지 점에서 개혁적인 것으로 평가되고 있다. 그 주요 내용이 가격·임금·환율의 현실화와 단일화, 경제계획 수립 및 경영관리의 분권화 등으로 구성되어 있기 때문이다.

7.1경제관리 개선조치에서 농업부문과 직접 관련된 내용으로는 식량의 국정수매가격을 대폭 인상했다는 점과 농장의 식량 자체처분권을 확대했다는 점을 들 수 있다. 이 두 내용은 모두 식량생산을 담당하는 협동농장에서 생산 동기를 강하게 유발하는 요소로 작용할 것으로 기대되기 때문에 중요한 의미가 있다.

그러나 이 조치가 비약적인 농업생산 증대로 성과를 얻으려면 새롭게 형성된 가격신호가 북한의 농업생산 및 농산물 유통부문을 자극하여 전체적인 물자와 용역의 공급 능력을 향상시킬 수 있어야 한다. 그러나 자본재와 인프라가 절대적으로 부족한 상황에서 그 메커니즘이 작동하기는 그리 쉬운 일이 아니다. 부족한 자본이 외부로부터 대량으로 유입되어야 북한 내부의 개혁이 성과를 낼 수 있기 때문이다.

북한은 이미 농업부문에서 제도 개선을 여러 차례 시도한 바 있다. 그러나 그 제도개선의 효과를 담보할 수 있는 물질 토대가 부족하여 농업생산 증대에 실패했던 경험도 가지고 있다. 1996년 북한의 협동농장에서 시도한 '새로운 분조관리제하의 농산물 분배제도'가 그 대표적 사례이다. 여기에서는 1996년 농업부문에서 시도한 새로운 분조관리제를 통해 북한 농업이 안고 있는 문제점을 가늠해 보는 동시에 1998년 입안되어 추진한 농업복구계획(AREP)을 살펴봄으로써 농업부문의 남북한 협력 방향을 추론해 보고자 한다.

2. 북한의 농업생산 침체와 요인

1990년대 중반 이래 북한의 식량위기 상황은 계속되고 있다. 1994년에 급격히 하락한 북한의 식량 생산량은 1995년까지만 해도 약 400만 톤 수준을 유지하고 있었으나 이듬해 다시 300만톤 이하로 하락해 식량부족은 위기 상황으로까지 심화되었다. 1998년 들어 생산량이 340만톤 수준으로 잠시 회복되었으나

이후 식량 생산은 다시 하락하여 정체 상태에 있다.

그동안 북한은 국내의 식량공급능력을 향상시키기 위해 종자 문제 해결, 이모작 확대, 감자농사 확대, 초식가축 중심의 축산 보급, 토지정리사업의 대대적 추진 등 많은 노력을 기울여 왔다. 이 시책들을 추진하기 위해 북한 내에서 동원 가능한 자원을 농업부문에 우선적으로 배분해 왔으나 그 성과는 그리 크게 나타나지 않고 있다. 많은 노력에도 불구하고 식량생산이 증대되지 않고 있는 이유는 증산 토대 구축에 핵심적인 요건들이 충족되지 못했기 때문으로 볼 수 있다. 그것은 농민에게 동기를 유발시키는 방향으로의 제도개혁과 자본재 공급기반으로 볼 수 있다.

7·1 경제관리 개선조치의 핵심은 가격개혁과 분권화 확대이다. 이 두 핵심 경제조치가 북한의 농업 부문에 작용할 것으로 기대되는 효과는 농업생산 증대이다. 즉, 가격 인상 효과가 분권화 시스템을 통해 농장의 작업분조와 개별 농장원에게 동기유발 효과를 미쳐 궁극적으로 농업생산이 증대될 수 있다는 것을 기대할 수 있는 것이다.

7·1 경제관리 개선조치에 의한 농업생산 증대 효과의 실현 가능성을 판단하기 위해서는 두 방향의 분석이 필요하다. 첫째, 농장이 수취하는 수매가격의 상대적 인상폭을 분석해야 한다. 농산물의 정부 수매가격 인상률이 임금 인상률 및 타재화(특히 농업생산자재) 가격 인상률보다 높다면 농업생산이 증대될 가능성이 높아진다. 둘째, 성과에 따른 차등분배가 이루어져 동기유발 효과가 실현되고 있는가를 분석해야 한다. 개별 농장원의 성과에 따라 차등분배가 실현되고 있다면 농업생산이 증대될 가능성이 높아진다.

우선 쌀을 사례로 상대가격 인상을 볼 때 정부 수매가격 인상률은 임금과 생필품 가격 인상률보다는 높다. 그러나 농장이 구매해야 하는 원자재(전력, 에너지) 가격 상승률과 비교한다면 비슷한 수준인 것으로 나타나고 있다(표 참조). 생산물 가격 인상률이 생산요소 가격 인상률을 상회하지 않는다면 생산요소 투입은 증가하지 않을 것이며 기술혁신 등 다른 요인의 변화가 없는 한 생산은 증대되기 어렵다. 다만 농장 구성원이 분배받는 곡물의 상대가치는 높아지므로 자가소요량을 상회하는 분배를 받는 경우에는 그에 해당되는 부분적인 동기유발 효과는 기대할 수 있다.

<표 1> 7.1 경제개선조치의 가격 인상률 비교(쌀을 중심으로)

구 분	조정전(A)	조정후(B)	인상율(B/A)
쌀 구매가격 (원/kg)	0.8	40	50배
임금(생산직) (원/월)	110	2,000	18배
생필품 및 각종요금 원자재가격	10~40배
- 경 유 (원/kl)	1	38	38배
- 전 력 (원/kWh)	0.035	2.1	60배

주: 쌀 구매가격은 『조선신보(2002.7.19)』 기사 참조

한편 개별 농장원의 성과에 따라 차등분배가 이루어져 노동의 동기유발 효과가 전체적인 농업생산 증대로 실현될 수 있는지를 살펴볼 필요가 있다. 북한은 1966년부터 협동농장의 최소 생산단위인 작업분조가 생산목표량을 초과 달성했을 때 초과생산물을 해당 작업분조에게 지급하는 분배체계로서 ‘분조관리제’를 시행해 왔다. 그러나 이 초과생산물을 현물이 아니라 낮게 책정된 정부의 구매가격로 지불했기 때문에 동기유발이라는 본래의 목적에는 크게 미흡할 수밖에 없었다. 90년대 중반 식량위기에 직면하자 북한은 농업생산성을 획기적으로 끌어올릴 수 있는 수단이 필요했으며, 1996년에 협동농장 작업분조의 초과생산분 지급방식 개편을 시도한 바 있다. 새로운 분조관리제는 기존의 분조관리제와 달리 작업분조에게 초과생산분을 현물로 지급하는 획기적인 내용을 담고 있었다. 정부의 구매가격과 농민시장 거래가격이 100배 이상 차이가 나고 있다는 점을 감안하면 초과분배량을 현물로 지급하는 방식을 도입하는 것이 개인의 동기유발에 얼마나 중요한 변화에 해당하는지 알 수 있다.

이렇게 북한은 농업부문에서 주목할 만한 제도개혁을 시도한 바 있으나 이 새로운 제도가 전면적으로 시행되었다는 징후는 없다. 또한 농업생산도 1998/99년 곡물연도에 약간 상승했을 뿐 여전히 정체 상태를 면치 못하고 있다. 이러한 정황으로 판단할 때 북한의 농업개혁 시도는 실험 수준에서 그친 것으로 추정된다. 중국의 경우 생산책임제가 변경의 1개 현에서 부활한 후 불과 6년만에 시장경제하의 농업경영 상태로까지 발전하고 농업생산도 비약적으로 증대된 데 비해 북한은 너무도 판이한 결과를 보여주고 있다.

그것은 자본재 공급기반이 매우 취약한데 기인하고 있는 것으로 추정된다. 협동농장의 작업분조에게 할당된 목표생산량이 비록 높은 수준으로 책정되어 있더라도 농업생산자재가 적기에 충분히 공급되고 농업생산기반이 충분하다면 목표생산량을 초과하여 생산하는 일이 가능해진다. 그러나 현재 어려운 경제사정으로 인해 북한에서 이러한 물적 뒷받침은 극도로 취약해진 상태이다. 비

료, 농약, 종자, 농기계, 에너지 등 투입 기자재 공급이 원활치 않고 관개시설, 제방, 산림 등 인프라가 크게 부족한 상황에서 제도개혁의 효과가 나타나기 어렵다는 사실이 근년의 농업생산 정체로 증명되고 있다.

요컨대 90년대 중반 농장경영에서 새로운 분조관리제를 도입함으로써 농업 생산을 늘리려고 했던 북한의 의도는 소기의 성과를 거두지 못하게 된다. 취약한 물적토대로 인해 새로운 분조관리제가 내포하고 있는 인센티브 시스템이 잘 작동하기가 어려웠으며 이에 따라 농업생산은 정체상태를 면치 못하고 있는 것이다.

북한 농업부문의 취약한 물적토대는 아직 획기적으로 개선되지 못한 상태이다. 따라서 새로운 제도개선의 농업생산 증대효과도 좀 더 지켜보아야 할 것으로 판단된다.

3. 농업복구계획(AREP)의 추진과 국제사회의 지원

북한은 1996년 농업부문에서 제도개혁을 실험한 바 있으나, 그 제도개혁의 성과가 나타나는 데 물적토대의 취약성이 커다란 장애가 되고 있다는 것을 경험하게 되었다. 이러한 상황은 외부의 물적 지원 없이 북한 스스로 난국을 타개하기가 매우 어렵다는 사실을 말해 주고 있는 것이다. 이러한 정황을 고려할 때 북한이 1998년부터 입안해 추진한 “농업복구 및 환경보호(AREP: Agricultural Recovery and Environmental Protection)”계획은 국제사회에 대한 물적지원 요청을 포함한 농업부문의 복구계획으로 판단할 수 있다.

1998년부터 추진한 AREP 계획은 농업정책의 우선 순위와 국제사회의 지원 가능성을 반영하여 2000년에 새롭게 개편되었는데 이 계획의 중점과제를 보면 다음과 같다. 첫째, 투입재 프로그램은 투입재 소요량을 새로운 생산 목표량 570만 톤(조곡 기준)에 맞추어 책정하며 이모작 및 감자재배 확대사업을 계속 추진해 나아간다.

둘째, 농업기반 복구 프로그램은 관개시설이나 토양 개선 등 인프라를 복구하거나 확충하며 이 분야의 장기적 투자를 위한 기반을 조성하는 것으로 구성되어 있다. 이 부문에서 시급히 추진되어야 할 사업은 홍수피해를 입은 방조제와 제방 등 농업생산기반 복구, 농업생산기반 복구를 가속화시키기 위한 취로사업 확대, 취로사업 추진에 소요될 식량(Food for Work)의 확보 등이다. 한편 당시 평안남도에서 추진되고 있던 관개체계 개편사업(개천-태성호 수로 건설 프로젝트)과 같은 형태의 사업을 다른 지역에서도 시행하는 것을 계획 내용에 담고 있다.

셋째, 산림과 환경보호 프로그램은 식량과 에너지 위기에 따라 산림자원이

심각하게 피해를 입는 상황을 반전시키고 산림 복구와 함께 지속 가능한 경사지 농업을 조성하는 데 그 목적이 있다. 이 분야에서 가장 긴요한 것은 조림과 사방사업에 필요한 묘목을 확보하는 일이다. 대홍수 피해를 입은 양묘장 복구를 위한 묘목 조달과 조림을 위한 취로사업용 식량을 확보하는 문제도 중요하게 부각되었다.

넷째, AREP 지원과 능력 배양 프로그램은 농업 부문의 관리를 향상시키고 효율성 제고를 위한 조사, 농업 지원 서비스, 교육과 기술 지원 등 일련의 과제 수행을 위한 준비를 위한 것이다. 이중 농업 부문에 대한 종합적인 연구 및 관리를 위한 기금을 확보하는 것이 필요했는데, 중점적인 연구 분야는 에너지 확보, 수출잠재력 활성화, 원예 및 온실사업 확대 등으로 구성되었다.

이 계획을 수행하는 데 가장 중요한 요건은 국제사회의 물질적 지원이다. 북한은 이에 소요되는 비용에 대해 국제사회의 지원을 요청했다. 북한 당국은 외부지원 요청액으로 당초 계획기간(1998~2000년)의 사업 지원으로 3억 4,400만 달러를 제시한 바 있으며, 새로운 계획기간(2000~2002년)의 사업에 대해서는 2억 5,000만 달러를 제시했다.

종합적인 농업복구개발계획에 대한 국제사회의 지원은 일정 기간에 대규모로 이루어져야 할 뿐만 아니라 일관된 목표와 계획 하에서 조직적으로 이루어져야 효과가 높다. 그러나 1998년에서 2000년 초까지 2년간 북한 AREP계획에 대한 국제사회의 지원내용을 보면 다음과 같은 점에서 대규모로 조직적인 지원이 이루어졌다고 평가하기는 어렵다.

첫째, 2000년 초까지 국제사회의 지원이 1억 2,800만 달러에 머물고 있어 당초 필요로 했던 지원규모 3억 4천만 달러에 크게 미치지 못하고 있다. 국제사회의 지원규모가 작아짐에 따라 지원은 중장기적으로 많은 자본이 필요한 기반조성 분야보다는 단기적으로 시급한 부문에 집중되고 있다. 또한 2000년까지 국제사회의 지원에서 80% 이상이 비료 등 투입물 지원에 집중되었으며 새로운 계획에서도 투입물에 대한 지원이 여전히 큰 비중을 차지하고 있다.

둘째, 석유수출국기구(OPEC)의 차관을 확보한 평안남도 관개개편 사업을 제외하고 농업생산기반 복구에 대한 국제사회 지원은 취로사업용 식량지원에 머물고 있다. 또한 비료공장 및 농기계공장 재가동과 현대화를 위한 지원도 전혀 이루어지지 않았으며 새로운 계획에서는 지원요청 대상에서도 제외되고 있다.

셋째, 2000년 개최된 2차 원탁회의에서 유엔개발계획(UNDP)이 제시한 자료에 의하면, 남한정부와 대한적십자사가 인도적 차원에서 독자적으로 지원한 비료가 AREP계획 지원에 포함되어 있는 것을 발견할 수 있다. 이러한 점을 고려할 때 국제사회의 대북 농업지원이 AREP계획의 체계적 이행을 위해 조직적으로 이루어지지 않고 있음을 알 수 있다.

농업복구개발계획은 문자 그대로 ‘복구와 개발’에 초점이 맞추어져 있으므로, AREP계획의 중심 과제는 손상된 채 그 기능을 발휘하지 못하고 있는 농업생산기반을 복구하고 확충하는 것이 되어야 한다. 그럼에도 불구하고 과거 AREP계획에 대한 국제사회 지원은 식량과 비료지원을 중심으로 추진돼 왔다. 이는 단기적인 식량문제 해결이 농업생산기반 복구와 확충에 앞서 북한 농업의 가장 중요한 과제임을 반영하고 있는 것이다.

이러한 사실을 통해 국제사회가 지원할 수 있는 범위를 유추할 수 있다. 현재의 상태에서 국제사회의 지원은 시간을 벌어 준다는 차원에서 중요하며, 농업복구개발계획에서 가장 중요한 과제인 복구와 개발은 북한 스스로의 능력과 힘으로 수행해야 할 부분이라는 점이다. 그 능력과 힘에서 가장 중요한 것은 물론 북한 내부에서 동원할 수 있는 노동력과 자원이지만, 국제사회에 줄 수 있는 신뢰도 그에 못지 않은 능력과 힘을 발휘 할 수 있다고 말할 수 있다. 그것은 국제사회의 적극적인 참여를 이끌어 내기 위한 노력으로부터 비롯될 것이다. 주변국들이 가까운 미래의 북한 혹은 한반도를 예측할 수 있도록 한다면, 농업복구개발계획에 대한 본격적인 참여 여부에 대해 비로소 진지한 접근이 시작될 수 있을 것이기 때문이다. 또한 그렇게 함으로써 농업복구개발계획에 남한의 협력과 지원을 이끌어 낼 수 있다고 볼 수 있다.

오랜 기간 폐쇄적인 상태를 유지했던 북한이 국제사회의 신뢰를 얻기 위해서는 다음과 같은 점을 고려해야 한다. 첫째, 무엇보다 중요한 것은 개방과 개혁에 대한 북한의 자세이다. 과거 AREP계획에 대한 국제사회의 지원을 유도하기 위해 계획 입안과 소개 과정에서 북한이 보여 준 개방적인 자세는 국제사회에 고무적인 현상으로 받아들여졌다. 그러나 정작 사업 추진과정에서 북한의 개방 수준은 국제사회의 기대에 크게 미치지 못했던 것이 사실이다. 북한의 입장에서는 국제사회의 지원과 참여 정도에 따라 자신의 태도와 진로를 결정하려 했을지 모르지만, 국제사회는 북한의 변화를 먼저 확인하려 했을 것이다. 북한이 국제사회의 신뢰를 얻는다는 것은 가장 큰 잠재적 후원자인 남한의 전폭적인 지원을 획득할 수 있다는 것을 의미하기도 한다.

둘째, 농업부문에 종사하는 전문인력의 준비 상태는 국제사회의 지원을 유도하는 것뿐만 아니라 농업복구개발계획을 효과적으로 추진하는 데 매우 중요하다. 사회주의 경제체제 하에서 오랜 경제침체를 겪어 온 북한의 상황에서 전문인력의 준비는 부족할 수밖에 없다. 그러나 일단 복구개발사업이 추진된다면 그 과정에서도 빠르게 준비할 수 있는 기회는 있다. 농업복구개발사업에 연구와 교육훈련 사업이 포함되어야 하는 이유가 거기에 있다.

셋째, 향후 북한 농업복구개발계획에 있어 가장 중요한 성공 조건은 계획기간 동안 국제사회와 남한의 지원이 얼마나 집중적으로 이루어질 수 있는가에 있지만, 계획기간이 끝난 후 북한농업이 얼마나 자생력을 확보하는가 여부도

중요한 성공 조건이다. 즉, 지속적인 농업개발에 필요한 자본재를 수입하거나 외국의 투자를 유인할 수 있는 능력이 있어야 하는 것이다. 이 능력은 어느 한 시점에 저절로 갖추어질 수는 없다. 국제사회의 지원을 받는 기간 동안이라도 한편에서는 국제사회와 상업적인 교류를 유지함으로써 그 능력을 배양할 수 있어야 한다. 요컨대 상호 경제적 이익을 추구하는 상업적 교류 확대가 국제사회의 지원 못지 않게 북한농업의 자생력 확보에 중요한 요건인 것이다.

4. 남북한 농업교류협력 방향

1) 농업교류협력의 필요성과 형태 구분

북한의 농업생산이 증대되기 위해서는 북한 내부의 개혁뿐만 아니라 외부의 물질적인 협력과 지원도 중요한 요건이 된다. 외부의 협력이 없이는 농업부문에서 물질 토대를 구축하려는 북한의 노력은 난관에 봉착하게 된다. 이렇게 될 경우 북한의 농업개혁과 농업생산 증대는 지연될 가능성이 높다. 이 상황은 중장기적으로 남한경제에 지속적인 부담으로 작용하게 될 수 있다. 따라서 북한의 농업복구 및 개발 계획 추진에 적절한 지원과 협력을 함으로써 북한농업의 자생력 회복에 도움을 줄 필요가 있다.

그러나 협력을 해야 한다고 해서 아무런 원칙 없이 추진할 수는 없다. 농업협력사업에는 여러 형태가 있으며 각각의 형태에 따라 추진주체와 접근방식이 달라져야 할 것이기 때문이다. 남북한간의 농업협력사업은 각 사업이 추구하는 주요 목적이 무엇인가에 따라 공익적 농업협력사업과 상업적 농업협력사업으로 크게 구분할 수 있다. 공익적 농업협력사업은 북한의 AREP계획을 직접적으로 지원하는데 유용한 수단이 될 수 있다. 그 목적이 북한농업의 생산성 증대를 위해 지원하거나 농업기술을 교류함으로써 북한농업의 회생을 돕고 궁극적으로는 남북한이 농업부문에서 상호 보완될 수 있는 방안을 찾는 데에 있기 때문이다. 이 협력사업을 추진하기에 적당한 협력주체는 정부, NGO, 학계 등을 들 수 있다.

한편 상업적 농업협력사업은 북한과의 농업협력을 통해 남한측 사업시행자가 경제적 이득을 추구한다는 측면에서 공익적 협력사업과 뚜렷이 구별된다. 상업적 협력사업이 추구하는 목적은 당연히 사업시행자의 경제적 이익이다. 따라서 이 형태는 민간기업이 효과적으로 추진할 수 있는 농업협력사업이다. 상업적 농업협력사업에는 농산물 교역과 농기업을 공동으로 설립하여 운영하는 농업투자사업이 있다.

북한의 어려운 현재 경제사정을 고려할 때, 농업부문의 물질 토대 구축을 직접 지원한다는 측면에서 볼 때 공익적 농업지원사업이 더 강조된다. 그러나

효과는 다소 늦더라도 경제순환 활성화를 통한 자생력 증진과 AREP계획이 종료된 후를 고려할 때 상업적인 농업교류를 활성화시키려는 노력도 소홀히 할 수 없다.

2) 공익적 농업지원사업

민간지원단체의 대북한 지원은 초기에는 식량, 의류, 의약품 등 인도적 차원의 지원으로 출발했으나, 최근에는 북한의 농업생산능력을 제고하거나 환경을 복구하기 위한 협력사업이 활발히 추진되고 있다. 인도적 지원은 대한적십자사, 종교단체, 기타 복지단체를 중심으로 이루어지고 있으며, 농림업 지원은 국제옥수수재단, 남북농업발전협력민간연대, 우리민족서로돕기운동, 한국월드비전, 한국이웃사랑회, 한국JTS, 평화의 숲 등 민간지원단체들이 주로 추진하고 있다.

1998년 이래 정부는 민간의 대북지원에 대한 규제를 단계적으로 철폐해 왔다. 2000년 들어서는 민간지원단체의 대북 지원사업에 대해 남북협력기금을 보조하는 재정적인 지원을 시작하여 해마다 농업부문 NGO 대북지원사업에 대한 기금지원이 증가하고 있다. 앞으로는 민간단체의 대북 농업지원사업의 질적 성장이 요구되며 이를 위해서 효율적인 민관협력체계 구축이 필요하다.

정부가 추진해 온 대북 지원도 1998년까지는 식량이나 의약품 등 간헐적인 인도적 긴급지원을 중심으로 이루어져 왔으나, 1999년부터는 북한의 자생력 향상에 도움을 주는 방향으로 전환되고 있다. 대표적인 것으로는 1999년부터 꾸준히 추진되고 있는 비료지원을 들 수 있다. 한편 남측은 ‘베를린 선언(2000. 3)’을 통해 북한 농업에 대한 지원의지를 천명한 바 있다. 여기에는 영농자재와 영농기술지원뿐만 아니라 관개시설 등 농업기반 개선에 대한 지원의지도 포함하고 있다. 이러한 대북 농업지원은 북한이 추진해 온 ‘농업복구 및 개발계획(AREP)’에 직간접적으로 참여하는 형태가 될 수도 있다. 다만 그 여건이 충분히 조성되기 위해서는 남북한간의 대화가 좀 더 진전되어야 할 것이다.

3) 상업적 농업교류협력사업

남북한 관계는 계속 변화하고 있다. 관계 변화에 따라 남북한간 교역은 계속 증대될 것으로 전망되며 북한산 농림산물 반입규모도 증대될 것이다. 따라서 북한산 농림산물 반입에 대한 입장과 전략을 정비할 필요가 있다.

현재 북한산 농림산물 반입에 대해 우리는 이중적인 입장을 취하고 있다. 따라서 관련되는 정책과 제도 역시 이중성을 띠게 된다. 하나는 남북한 관계 진전을 우선시하는 대북정책이 취하는 입장이고, 다른 하나는 우리 경제와 농

가경제의 안정을 우선시하는 산업정책이 취하는 입장이다.

전자의 입장은 설혹 비용이 발생하더라도 남북간의 교류를 활성화하는 데 정책의 우선순위를 두게 된다. 북한산 농림산물의 반입에 대해 관세와 수입부과금을 부과하지 않고 내국간 거래로 간주하는 것은 통일정책의 입장을 표현하고 있는 것이다. 반면에 후자의 입장은 가급적 우리 농가에 피해를 줄 우려가 있는 농산물의 수입을 제한하는 정책을 펼치게 된다. 이러한 정책의지는 북한산 농림산물의 반입관리제도에도 나타나 있다. 정부는 반입승인을 요하는 품목 180여 개를 지정하여 북한산 농림수산물의 반입을 관리하고 있다.

북한산 농림산물의 반입규모가 현재와 같이 크지 않을 경우에는 관련정책과 제도의 이중성은 그리 큰 문제가 되지 않을 수 있으며 오히려 유연한 대처를 가능하게 하는 장점도 있다. 특히 남북한간에 원산지증명을 확인할 수 있는 공식 통로가 없는 현 상황에서 반입승인제도는 제3국산 농림산물이 북한산으로 위장 반입되는 것을 견제할 수 있는 수단이 되기도 한다. 그러나 향후 남북한 교역규모가 늘어나게 되면 북한산 반입농산물에 대한 이중적 태도로 인해 혼란이 초래될 여지가 많다. 따라서 북한산 농림산물 반입에 대한 전략과 제도를 재정비하여 남북한의 교류를 활성화하는 동시에 기업과 농민들에게 정책적 의지를 분명하게 제시할 필요가 있다.

한편 농업지원과 교역 못지않게 중요한 것이 농업투자사업이다. 투자협력사업을 통해 북한농업의 물적 토대 구축뿐만 아니라 변화를 유도할 수 있기 때문이다. 지금까지 농림업 분야에서 추진된 상업적 목적의 대북한 투자사업은 극히 적으며, 금강산 온정리농장 공동영농사업만이 농업지원사업으로 명맥을 유지하고 있는 실정이다.

대북 농업투자사업을 추진하는 데 가장 중요한 요건은 인프라 구축이다. 투자보장, 이중과세방지, 상사분쟁조정 등에서 이미 합의서가 만들어진 상태이므로 제도적 인프라는 구축되기 시작했다고 말할 수 있다. 그러나 아직 통행, 통신, 수송 등 교역의 하부구조가 확충되지 못한 상태이고, 투자사업 및 교역 활성화와 관련된 안전한 결제방식, 원산지 증명체계 등이 아직 미흡한 실정이다. 제도적·물리적 인프라 구축 못지않게 중요한 조건은 남북한 양측의 상호 이해 및 교역의 저변을 확대하는 일이다. 이를 위해서는 다양한 접촉과 시행착오를 통해 노하우가 축적되어야 한다. 우선 중소규모의 농업지원사업, 농산물 교역, 계약재배를 위한 농업 관련 재화의 반출입 등에서 충분한 경험을 쌓아야 할 뿐만 아니라, 대북 농업투자사업에서 산출된 상품의 시장이 존재하는지에 대한 면밀한 검토가 이루어질 필요가 있다.

이들 조건이 충족되기 위해서는 시간과 노력이 필요하다. 따라서 농업 분야 대북 투자사업은 당분간 농업지원사업을 통해 여건을 타진하는 형태로 이루어질 것으로 전망된다.

5. 맺음말

북한의 농업생산 증대에 핵심적인 두 가지 요건은 제도개혁과 물적토대 구축이다. 북한은 1996년 '새로운 분조관리제'를 도입하여 농민의 동기유발을 위한 제도개편을 시도한 바 있으나 생산요소와 농업인프라 등 물적 뒷받침이 취약하여 농업부문의 제도개편이 무위에 그치는 결과를 낳은 바 있다.

국제사회의 대북 농업지원은 AREP계획에 대한 지원을 통해 경험한 바 있으나 그 한계도 나타나고 있다. 결국 북한의 지속적인 개혁개방 추진 그리고 남한의 지원과 경제협력이 선행되어야 한다. 즉, 북한의 농업복구 및 개발 계획 추진에 적절한 지원과 협력을 함으로써 북한농업의 자생력 회복에 도움을 줄 필요가 있는 것이다.

남북한간의 농업교류협력 형태는 공익적 차원의 농업지원과 상업적 차원의 교류협력으로 구분된다. 전자에 해당되는 협력형태는 정부나 NGO가 수행하는 대북한 농업지원사업, 후자는 상업적 기업이 추진하는 농산물 반출입과 농업투자사업을 들 수 있다. 북한의 현재 경제사정 하에서 농업부문의 물적 토대 구축을 직접 지원한다는 측면에서 볼 때 공익적 농업지원사업이 강조되거나 자생력 증진 차원에서 볼 때 상업적인 농업교류를 활성화시키는 것도 중요하다.

북한 농업에 대한 지원은 농업복구계획에서 제시된 바 있는 복구 및 개발 수요를 감안하여 지원분야를 선택하면 효과를 극대화할 수 있다. NGO의 대북 농업지원사업은 민간단체의 열의와 정부보조에 힘입어 확대될 수 있을 것으로 전망된다. 정부차원의 농업지원 의지는 '베를린 선언(2000. 3)'을 통해 이미 표명된 바 있다. 정부차원의 대북 농업지원과 협력이 본격화되기 앞서 북한의 비전 제시가 선행될 필요가 있다.

상업적 농업교류에서 주목해야 할 부분은 북한산 농림산물 반입을 둘러싼 정책간의 충돌을 보완관계로 발전시키는 일이다. 국내산업을 효과적으로 보호할 수 있는 장치 개발, 제3국산 농림산물의 위장반입 차단 등 적절한 보완대책이 수립된다면 대북정책과 국내산업정책의 조화를 이룰 수 있다. 한편 대북한 농업투자사업은 여건이 성숙되지 않아 아직 불투명한 실정이다.