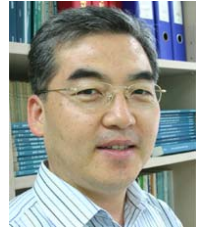


북한농업의 이해와 남북한 농업협력 방향



김 영 훈
한국농촌경제연구원 연구위원

1. 북한농업의 문제

가. 식량난

현재 북한의 농업은 총체적인 문제를 안고 있다. 그것을 단적으로 나타내는 것은 식량난이다. 이 현상은 지난 1995년 표면화된 이후 10년이 넘게 지속되고 있다. 북한의 식량 생산량은 1995년에 급격히 하락하여 1997년까지 연간 350만 톤을 하회하게 되었다. 이는 당시 북한 인구를 기준으로 한 최소소요량에도 170만 톤 이상 모자라는 양이었다. 국제사회의 긴급 식량지원에도 불구하고 1995년부터 1997년까지 3년간 북한의 식량난은 최고조에 달했다.

최근 들어 북한의 식량생산은 회복세를 보이고 있다. 그러나 이 회복 속도로 식량부족 현상을 근본적으로 해결하기에는 충분하지 않다. 2005년에는 10년 만에 처음으로 450만 톤을 상회하여 생산했으나, 상업적 수입과 국제사회 지원 감소로 부족량은 여전히 100여만 톤에 달하고 있다.

표 1 북한의 식량수급 현황

단위: 천 톤

| 구 분 | 1995/96 | 1997/98 | 1999/00 | 2001/02 | 2003/04 | 2005/06 |
|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 국내 생산량 | 3,451 | 3,489 | 4,222 | 3,946 | 4,252 | 4,540 |
| 최소소요량 | 5,145 | 5,206 | 5,261 | 5,307 | 5,388 | 5,477 |
| 부 족 량 | 1,694 | 1,717 | 1,039 | 1,361 | 1,135 | 937 |

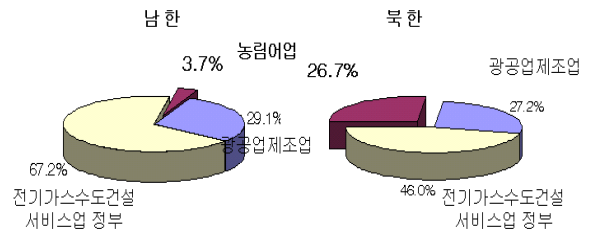
자료: 농촌진흥청, 통계청.

국제사회의 식량지원이 차츰 줄어들고 있기 때문에 증산에도 불구하고 북한의 식량부족 추세는 당분간 지속될 것으로 전망된다.

식량 부족은 그 자체로도 문제지만 그로 인해 다른 농업 부문을 위축시킨다는 문제도 있다. 부족한 식량을 최대한 생산하기 위해 북한은 농업부문의 가용자원을 식량생산부문에 우선적으로 배분하고 있다. 즉, 식량생산부문에 농지, 노동력, 기계동력, 역축, 기타 농자재 등을 최우선으로 투입하고 있어 축산과 기타 경종부문은 한계 상황으로 유지될 수밖에 없다.

나. 농업구조

한 나라의 산업별 생산구조와 인구구조는 경제발전 수준을 기늠할 수 있는 중요한 척도이다. 북한의 산업생산구조는 아직 농림어업의 비중이 매우 높은 후진적 구조를 띠고 있다. 2004년도 북한의 농림어업부문 생산액은 GDP의



자료: 통계청, 남북한 경제사회상 비교, 2005

그림 1 남북한 산업생산구조 비교(2004년)

표 2 남북한 농가인구 비중 비교

단위: 천명, (%)

| | 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: 통계청, 남북한 경제사회상 비교, 2005

26.7%를 차지하고 있는데, 남한의 3.7%에 비교할 때 매우 높은 수준임을 알 수 있다.

북한의 농가인구 비중이 보여주고 있는 상황 역시 마찬가지다. 경제성장에 따라 농가인구가 감소하는 것이 일반적이나 북한의 농가인구는 1965년 500만 명에서 오히려 꾸준히 증가하여 2004년에는 830만 명을 초과하고 있다. 농가인구가 차지하고 있는 비중을 보면 더욱 심각하다. 북한의 농가인구비중은 1965년 40.8%에서 2004년 36.8%로 근소하게 하락했을 뿐이다. 이는 같은 기간 남한의 농가인구 비중이 55%에서 7%로 크게 감소했다는 사실과 잘 비교될 수 있는 수치이다.

다. 농업생산 침체 요인

오랜 동안의 경제침체로 북한의 농자재산업부문은 낙후되어 있다. 따라서 비료, 농약, 농업용 유류, 비닐, 농기계 부품, 타이어 등 투입요소 및 기자재의 생산과 공급이 절대적으로 부족하다. 대표적인 투입재인 비료는 성분량 기준으로 연간 약 60만 톤 수준이 필요하지만 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.

표 3 북한의 화학비료 수급

단위: 성분 천 톤

| 구 분 | 1997 | 1998 | 2003 | 2004 |
|--------------|-------|----------|-----------|-----------|
| 소요량 | (580) | (580) | 580 | 580 |
| 공급량 | 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) |
| 부족량 | 387 | 456 | 336 | 350 |

자료: UNDP(1998), FAO/WFP(2004).

북한 농업에서 또 하나의 큰 문제는 기계동력 부족이다. 90년대 들어 북한의 농기계와 부품 생산공장의 가동이 급격히 낮아져 신규 농기계 공급은 대부분 중단되었다. 농장에서는 에너지 공급 부족으로 작동 가능한 트랙터나 기계 장비의 가동도 줄여야만 했다.

유엔개발계획(UNDP)의 조사(1998년)에 의하면 운행 가능한 농기계동력은 잠재보유량의 20% 수준에 머무는 것으로 추정되고 있다. 기계동력이 부족하여 적기 농작업에 지장을 초래하고 있다. 특히 이모작 확대 이후 수확·수송·저장·과중·이앙 등이 한꺼번에 이루어지는 농번기 동력 부족은 생산량 감소와 함께 손실을 증가시키는 요인이 되고 있다.

농업생산기반의 척도라 할 수 있는 농지의 수리·관개 상황도 열악하다. 북한에서 가장 중요한 식량작물인 벼와 옥수수 농사를 보더라도 완전관개 면적은 44.5%에 불과하며 관개 혜택을 전혀 받지 못하는 면적이 31%에 달하고 있다.

산림황폐화도 심각한 실정이다. 보수적인 기준을 적용하더라도 경사도 8도 이상의 전체 산지 중 18%인 160여만 ha가 비탈밭 등으로 개간되거나 황폐화되어 있다. 이는 홍수·가뭄 등 기후변동에 의한 피해를 가중시키는 요인이 되고 있다. 특히 인구밀도가 높은 지역의 산림황폐화 정도는 더욱 위중하다.

2. 북한의 농업문제 해결 노력

가. 농정시책의 추진

식량위기 상황에 직면하여 북한은 농업생산을 증대시키기 위해 다각도의 노력을 기울였다. 이 노력은 주로 이모작과 감자재배 확대를 중심으로 한 작물 다양화, 우량종자 확보를 위한 종자혁명, 초식가축 사육 장려, 농업기반정비사업 추진 등에 집중되었다.

북한은 1998년부터 작물 다양화 사업을 추진해 왔다. 이 사업은 옥수수 재배면적을 70만 ha에서 40만 ha 수준으로 감소시키고 감자 재배 면적은 4만5천 ha에서 20만 ha 수준으로 증가시키는 것을 목표로 하고 있다. 또 단위면적당 식량생산을 늘리기 위해 이모작 면적을 확대하려 하고 있다.

감자재배 확대, 이모작 면적 확대와 함께 1990년대 중반부터 북한농업에서 강조해 온 것은 종자혁명이다. 옥수수

는 다수확 품종을 개발하고 맥류는 조생 품종을 확보하기 위해 노력하고 있다. 특히 바이러스 감염에 취약한 감자를 대상으로 우량종자 공급을 확대하려는 노력을 다각도로 추진하고 있다. 북한 농업당국의 노력에도 불구하고 우량종자 생산과 공급을 위한 기반시설이 부족하여 충분한 양을 확보하지는 못하고 있다.

식량곡물이 부족해짐에 따라 북한은 초식가축 사육을 장려하고 있다. 대상이 되고 있는 초식가축은 염소, 토끼, 오리 등이다. 이들 가축은 농후사료 조달 부담이 적어 북한 실정에 적합한 축종으로 인식되고 있으나 문제가 없는 것은 아니다. 염소의 경우 마을 주변 야산의 황폐화를 가속화시키고 있다는 문제를 안고 있다.

1998년부터 북한은 주요 농업지대에 대한 토지정리사업을 추진해 왔다. 이 사업이 당초 목표대로 모두 추진되면 총 60만 ha의 농경지를 정리하게 된다. 지금까지 이 사업을 통해 농경지를 부분적으로 확대하고 기반을 정비하는 효과를 거두고 있으나, 농기계와 연료 공급이 원활치 않은 상황에서 기계화 영농기반 확충 효과는 뚜렷하게 나타나지 않고 있다.

한편 북한은 국제기구의 차관사업으로 관개체계를 자연 흐름식으로 전환하는 관개수로 건설 공사도 추진해 왔다. 2002년에는 「개천-태성호(평안남도) 물길」 공사를 완료했으며 2005년에는 「백마-철산(평안북도) 물길」 공사를 마쳤다. 지금은 「미루벌(황해도) 물길」 공사를 추진 중에 있다.

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

나. 제도 개선

북한은 1966년부터 협동농장에서 생산조직을 관리하는 동시에 농산물의 농장 내 분배를 관리하기 위해 분조관리

표 4 북한의 쌀과 옥수수 가격 비교(1998-2000)
단위: 원/kg

| | 양정 사업소 수매가격 | 협동농장 결산분배 가격 | 국정 판매 가격 | 농민시장 판매가격 ²⁾ | | |
|-----|-------------------|--------------------|----------------|-------------------------|-------|-------|
| | | | | 1998년 | 1999년 | 2000년 |
| 쌀 | 0.22 | 0.50 | 0.08 | 77 | 64 | 47 |
| 옥수수 | 0.12 | 0.45 | 0.03 | 40 | 33 | 27 |

제를 시행해왔다. 이는 작업반을 수 개의 작업분조로 구분하고 농지를 할당하여 농작업을 수행토록 하는 농업생산조직체제인 동시에, 목표 초과 생산물을 해당 작업분조에게 지급하여 노력동기를 유발함으로써 생산성이 향상될 수 있도록 하는 분배체제이기도 하다.

1990년대 중반 식량난이 심각해지자 북한은 「새로운 분조관리제(1996년)」를 시범적으로 도입하여 농장의 노동생산성 향상을 도모했다. 새로운 분조관리제는 작업분조 구성원을 줄였으며 생산목표를 현실에 보다 가깝게 조정하여 농장원에게 유리한 환경을 조성했다. 그러나 새로운 분조관리제가 지니고 있는 가장 큰 개혁적 요소는 작업분조의 달성한 초과생산분을 수매가가 아닌 현물로 지급한다는 점에 있다. 1990년대 중후반 곡물의 농민시장가격이 정부수매가격의 65~350배에 달했다는 현실을 감안하면 새로운 분조관리제는 획기적인 동기유발제 도입을 알 수 있다.

그러나 1996년 새로운 분조관리제를 부분적으로 도입한 이후 이 새로운 제도가 전국적으로 실시되었다는 보고는 없으며 농업생산도 2000년까지 정체 상태에 머물고 있다. 이는 중국의 생산책임제가 변경의 1개 현에 제도입된 지 불과 5년 만에 농업생산이 비약적으로 증대되고 집단적 농업경영이 가족농 체제로 전환된 사실과 잘 비교된다.

새로운 분조관리제가 제도로서 실효성을 가지지 못하고 무력화된 이유는 여러 가지 들 수 있다. 첫째, 목표생산량을 하향 조정했지만 여전히 높은 수준이었다. 따라서 작업분조가 초과생산분을 분배받을 만큼의 생산고를 올리지 못하는 상황이 반복될 수밖에 없었다. 둘째, 농업당국은 초과생산분을 분배받은 작업분조에게 정부 수매에 응하도록 사회적 압력을 여전히 행사하고 있었다. 셋째, 농산물을 처분할 수 있는 북한의 자유시장(농민시장)은 당시 곡물거래에 있어서 합법적인 지위를 부여받지 못해 불안정한 상태였다.

이 세 가지 여건이 생산동기 유발에 다소 부정적이었던

표 5 7.1조치의 가격 인상을 비교

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

라도, 농업생산자재가 충분히 공급되고 농업생산기반이 확충되었다면 농업생산 증대가 가능했을 것이다. 그러나 북한의 어려운 경제사정으로 인해 이러한 물적 토대는 극도로 취약해진 상태였다. 이러한 상황에서 북한농업의 제도 개선 효과는 실현되기 어려웠다.

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 국정수매가격 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 수매가격은 50배 인상된 반면 임금과 주요 생필품 가격은 이보다 낮은 10~40배 인상에 그치고 있다. 이로써 농업생산부문에 더 유리한 가격구조를 만들어 주었다는 것이다.

그러나 생산물 가격 인상률이 생산요소 가격 인상률을 상회하지 않는다면 생산요소 투입은 증가하지 않을 것이며 기술혁신 등 다른 요인의 변화가 없는 한 생산은 증대되기 어렵다. 7.1조치로 식량 수매가격이 다른 소비재 가격보다 더 많이 인상된 것은 사실이지만 생산요소가격과 비교한 상대가격이 높아졌는지는 분명치 않다. 경유와 전력가격을 생산요소가격의 대표치로 원용한다면 농산물가격과 생산요소가격 인상 수준이 거의 같다고 볼 수 있으며 7.1조치의 가격인상 효과는 농업생산 증대에 중립적이라 판단할 수

있다.

농산물의 자체 처분권 확대는 가격 인상 여부와 관계없이 중요한 동기유발요소가 될 수 있다. 적어도 시장에서 수매가격을 상회하는 가격으로 농산물을 처분할 수 있다면 높은 소득을 얻을 수 있기 때문이다. 그러나 만성적인 식량 부족 상황에서 비농업인구의 광범위한 희생을 담보로 농장에 대한 식량 처분권 확대 조치를 취했을 것이라 보기 어려우며, 설혹 시행했다 해도 1996년 새로운 분조관리제 사례와 같이 자본부족 하에서 실효성은 높지 않을 것이다.

생산요소 시장의 개설은 비료, 농약, 농기계, 농업용 에너지 등 주요 농업생산요소 및 농용기자재 조달에는 해당되지 않는 것으로 알려지고 있어 농업생산요소의 시장 조달을 통한 투자와 확대재생산은 어려운 상태이다.

7.1경제관리개선조치 이후 북한의 식량생산은 차츰 증대되어 왔다. 그러나 이것이 개혁적 제도개선조치의 성과라 판단하기에는 이르다. 7.1조치 내에서 농업생산 증대에 긍정적 효과를 주는 기제를 발견하기 어렵기 때문이다. 또한 북한은 2005년 말 일시적으로 식량사정이 호전되자 시장에서 곡물 판매를 금지하고 배급제를 강화한다고 밝혀 7.1조치의 개혁성에 대한 신뢰도를 낮추는 결과를 초래한 바 있다.

다. 국제사회 지원 유치

북한은 1996년 농업부문에서 새로운 분조관리제를 도입하여 제도개혁을 실험한 바 있으나 자본이 부족하여 새로운 제도가 작동하지 못하는 상황을 경험했다. 이는 국제사회로부터 자본 조달 없이 북한 농업문제가 해결되기 어렵다는 사실을 말해 주고 있는 것이다.

북한은 농업부문의 부족한 자본을 국제사회로부터 유치하기 위해 1998년 「농업복구 및 환경보호(AREP: agricultural recovery and environmental protection)계획」을 입안하고, 유엔개발계획(UNDP)의 도움을 받아 국제사회의 지원을 요청했다. 북한의 AREP계획은 자연재해 피해농경지 복구, 식량생산 목표량에 맞춘 농자재 공급과 관련기반 정비, 산림황폐지 복구, 농업부문 관리능력 향상 등 일련의 과제로 구성되었다.

이 계획 수행을 위한 국제사회의 지원은 유엔의 합동호소 프로그램을 통해 많이 이루어졌는데, 당초 필요로 했던

지원규모에는 크게 미치지 못했으며, 화학비료 등 단기적인 투입요소 지원에 집중되어 본래 의도한 농업복구개발 지원과는 다소 동떨어진 결과를 낳았다. 또한 AREP 실행 계획 추진과 지원을 주관해야 할 북한 농업위원회(현 농업성), 국제기구, 국제민간지원단체 간에 긴밀한 협조가 이루어지지 않아 관련 사업도 조직적으로 이루어질 수 없었다.

결국 북한은 국제사회의 지원 유치를 염두에 두고 농업 복구개발 계획을 수립하고 공개했으나 충분한 지원을 확보하는 데 성공하지는 못했다. 이에 따라 농업생산을 향상시키는 데 항구적 토대가 되어야 할 농업기반시설의 복구와 준비는 미해결 과제로 남게 되었다.

3. 문제 해결의 장애요소와 접근방향

가. 장애 요소

농업발전을 이루기 위한 기본 조건은 자본과 제도개혁이다. 즉, 생산요소와 생산기반 등 자본이 충분하게 공급되고 갱신되는 토대 위에서 적절한 제도가 확충되고 그 제도가 정상적으로 작동해야 하는 것이다. 그러나 북한경제는 1990년대 들어 지금까지 개혁 부진과 자본 부족의 함정에서 효과적으로 벗어나지 못하고 있다. 농업생산부분의 부분적 개혁 시도는 자본 부족으로 인해 소기의 성과를 달성하는 데 성공하지 못하고 있으며, 농업복구개발을 위한 해외자본 확보 노력은 제도개혁 수준 미흡으로 성과를 거두지 못했다는 사실에서 그것을 확인할 수 있다.

이러한 상황을 타개하기 위해서는 북한농업 내외부에서 획기적인 변화가 필요하다. 요컨대 「북한의 개혁드라이브」와 「국제사회의 대규모 자본지원」이 동시에 이행되어야 하는 것이다. 그러나 그것은 다음과 같은 이유로 동시에 이행되기 어렵다.

우선 북한의 소극적 자세에서 비롯되는 문제가 있다. 90년대 말 농업복구개발계획 수립 당시 북한의 개방적인 자세는 국제사회에 고무적인 현상으로 받아들여졌다. 그러나 정작 사업 추진 과정에서 북한농업의 개혁·개방 수준은 국제사회의 기대에 크게 미치지 못하는 수준이었다. 북한의 입장에서는 국제사회의 지원과 참여 정도에 따라 자신의 태도와 진로를 결정하려 했을 수 있지만 국제사회는 오히려 북한의 변화 가능성을 먼저 확인하려 한 것이다.

농업부문에 종사하는 전문 인력의 준비 상태도 농업복구 개발계획을 수립하고 효과적으로 추진하는 데 매우 중요한 요소이다. 북한은 사회주의 경제체제 하에서 오랫동안 폐쇄 상태를 유지해 왔기 때문에 농업복구개발사업 추진 과정에서 국제사회와 의사소통을 담당할 전문 인력이 양적으로 부족하고 그들의 준비 상태도 미흡할 수 밖에 없었다. 이는 개혁·개방에 대한 북한당국의 소극적 자세 못지않게 국제사회의 적극적 지원을 유인하는 데 장애 요소로 작용해 왔다.

북한 내부의 변화와 관계없이 우리가 대북 지원을 고려할 수 있다 하더라도 현 상황에서 대규모 자본 지원은 실현되기 어렵다. 우선 북한 경제 및 농업부문에 관한 충분한 정보가 없고, 대북지원에 대한 국민적 합의 도출도 현 상황에서 어렵기 때문이다.

나. 현실적 농업협력 접근방향: 선도적 협력사업

북한이 개혁에 소극적이고 국제사회는 대북 자본지원을 고려하지 않고 있다면 북한농업의 회생과 발전은 요원한가? 이 시점에서 그 대안을 찾을 수 없다면 북한 농업의 회생과 북한경제의 변화는 지연될 수밖에 없다.

그 기술적 완충 형태로 고려할 수 있는 것이 중소기업의 선도적 농업협력사업이다. 이 농업협력 형태는 북한의 특정 지역 혹은 농장을 선정하여 이를 기반으로 종합적인 농업협력사업을 시범적으로 추진하는 방식으로 요약할 수 있다. 이 협력사업은 농장의 운영에 필요한 자본 지원을 요체로 하고 있으나 보다 다양한 목표를 추구하고 있다. 그것은 협력농장 운영과정에서 필요한 모든 기술적 사항과 협력과정에서 발생하는 모든 시행착오를 협력주체들이 공유하고 궁극적으로 협력농장의 자립 모델을 함께 형성해 본다는 데에 있다.

이러한 방식의 농업협력사업이 효율적으로 추진된다면 많은 효과를 기대할 수 있다. 직접적으로는 지원을 통해 해당 지역 주민이 겪고 있는 인도적 문제를 완화하는 효과를 볼 수 있다. 또한 새로운 영농자재와 결합된 선진농업기술을 전파하여 협력 농장의 농업생산성을 증대시키는 효과도 있다.

간접적인 파생효과는 더욱 중요하다. 우선 남북한 양측의 협력주체뿐만 아니라 관련 전문가들이 중요한 학습 기

회를 갖게 된다. 이는 북한농업 활로와 남북농업협력의 추진 방향 모색에 중요한 밑거름이 될 수 있다. 북한은 선도적 시범협력사업 추진을 통해 농업개혁의 필요성을 인식하고 그 속도와 방향을 결정하는 데 유용한 정보를 얻을 수 있다. 남한은 협력사업의 성과를 토대로 본격적인 남북농업협력과 관련된 제도와 재원을 확충하는데 필요한 국민적 합의를 도출해 낼 수 있는 기회를 얻을 수 있다.

다. 선도적 농업협력사업 현황과 과제

1990년대 중반 이래 남북 농업협력사업이 다양한 주체에 의해 적지 않게 이루어지고 있다. 이들 대부분은 협력대상 농장의 운영 지원을 추진하는 형태를 띠고 있으며, 일부는 선도적 농업협력사업이 표방할 수 있는 목표를 추구하고 있기도 하다.

협동농장 협력사업은 민간지원단체가 가장 먼저 시작했으며 다양한 형태로 추진하고 있다. 정부 차원에서는 남북농업협력위원회 제1차 회의(2005. 8)에서 협동농장 협력사업을 추진하기로 합의한 바와 같이 선도적 농업협력사업 추진에 대해 적극적인 의지를 표명한 바 있다. 지방자치단체도(경기도) 2006년부터 북한의 농장을 대상으로 농업협력사업을 추진하고 있다.

대북지원 초기 민간지원단체들은 북한에 주로 식량과 생필품을 지원했다. 2000년 들어 정부가 남북협력기금 지원을 시작하면서 점차 농업개발, 보건의료, 취약계층 지원 등 지원분야와 지원품목, 사업의 성격도 다양해졌으며 지속적으로 규모가 확대되고 있다.

민간지원단체가 추진하는 대북 농업개발지원은 옥수수 및 감자 종자개발, 종자 생산, 젖소 및 양계장 설치 운영, 산란중계장 설치 운영, 젖염소 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, 통일농수산업단 등이 있다.

대북 농업협력 추진에 있어 민간지원단체가 가지고 있는

장점은 비교적 잘 발휘되고 있다. 비록 북한 체제의 특성 때문에 지원의 효과가 주민들에게 직접 닿는 현장을 확인하기는 어렵지만 인도적 지원 효과는 충분히 창출하고 있다. 또한 조직 특성상 유연하게 활동할 수 있어 민감한 남북한 관계 속에서 긍정적 역할을 수행해 왔다고 평가할 수 있다.

그러나 민간지원단체 농업협력사업 추진과정에서 드러난 문제점도 있다. 우선 재정이 취약하다는 문제를 들 수 있다. 국내 민간지원단체의 재정사정이 열악하여 자체적으로 지원사업을 지속적으로 수행할 수 있는 토대가 매우 취약하다. 전문성의 부족 문제도 있다. 대북 협력사업을 오랜 기간 추진해 온 지원단체는 북한에 대한 전문적 지식을 많이 축적하고 있으나, 농업협력사업 추진과정에서 가장 중요한 농업기술 및 농업관리기술 측면의 전문성은 취약한 실정이다. 민간지원단체 농업협력사업의 정체성이 약화되는 문제도 있다. 민간지원단체의 농업협력사업이 농업개발 협력에 중점을 두고 계속 추진되는 경우는 소수에 불과하다. 협력사업 추진 초기의 목표와는 달리 농업기자재 지원 사업에 머물고 있는 경우가 많다.

이와 같은 문제점들을 고려할 때 민간지원단체의 대북 농업지원사업은 인도 지원의 목적을 농업협력에서 구현하는 데 보다 주력해야 할 것으로 판단된다. 북한농업을 회생·발전시키는 경로를 발견하는 데 주요 목표를 두고 있는 선도적 농업협력사업은 보다 견고하고 지속가능한 체제를 통해 추진하는 것이 바람직하기 때문이다.

한편 남북한 정부는 2005년 8월 개성에서 남북농업협력위원회 제1차 회의를 개최했다. 이 회의에서 양측은 각각 제안한 농업협력과제를 검토하고 조정하여 5개 농업협력 및 지원사업을 추진하기로 하였다. 아울러 이들 협력사업 추진을 위해 필요한 실무접촉을 갖기로 합의한 바 있다.

남북농업협력위원회 합의사항 중 주목할 만한 것은 「협동농장 협력사업」이다. 이 협력사업은 북한 농업부문의 회생과 중장기적 발전 경로 탐색을 염두에 두고 제안된 것이다. 이 협력사업의 기본구상은 북한의 협동농장을 기반으로 영농단지를 조성하고 남북 양측이 협력하여 단계적으로 발전시킨다는 것을 골자로 하고 있다. 여기에서 중요한 것은 특구 배후지역의 농장이 주된 협력대상이라는 점과 협력사업을 단계적으로 발전시킨다는 점이다.

그러나 남북농업협력위원회 합의와 달리 남북간에 실무협약의 협력사업은 진척되지 않고 있다. 그 주된 이유는 당국간 협력사업에 대해 북한당국이 적지 않은 부담을 느끼고 있고 아직 그 부담을 해소할 수 있는 방안을 찾지 못했기 때문인 것으로 판단된다. 따라서 농업협력사업 추진 이전에 북한 당국이 부담을 덜 수 있는 환경을 함께 조성할 필요도 있다.

4. 맺음말

북한농업은 개혁 부진과 자본 부족의 함정에서 효과적으로 탈출할 수 있는 길을 아직 찾지 못하고 있다. 이러한 상황을 타개하기 위해서는 획기적인 변화가 필요하다. 북한은 능동적으로 개혁을 추진해야 하며, 남한을 포함한 국제사회의 농업지원을 유치해야 한다. 그러나 이는 당장 불가능해 보인다. 북한은 여전히 개혁에 소극적이며 남한과 국제사회는 북한의 소극적 태도로부터 대규모 농업자본 지원을 추진할 이유를 찾지 못하고 있기 때문이다.

현실이 그렇다 하여 활로가 없는 것은 아니다. 비록 개혁에 대한 북한의 태도가 소극적이고 대규모 농업협력도 곤란한 상황이라 하더라도 선택할 수 있는 대안은 있다. 그것은 중소규모의 선도적 시범협력사업 추진이다. 이 농업협력 형태는 남북한이 함께 북한 지역에 영농단지를 조성하고 이를 기반으로 종합적인 농업협력사업을 추진하는 방식이다.

이러한 방식의 협력사업 추진에서 긍정적 효과를 기대할 수 있다. 직접적으로는 협력사업 대상 농촌지역 주민에 대한 인도적 지원 효과와 선진농업기술 및 농업경영기술 전파 효과를 거둘 수 있다. 이에 못지않게 간접적인 파생효과도 중요하다. 협력사업 추진 과정에서 남북한 양측 전문가들이 중요한 학습 기회를 갖게 되며, 이는 북한농업 활로와 남북농업협력 확대 방향 모색에 중요한 밑거름을 제공하게 될 것이다.

이러한 효과를 얻기 위해서는 견고한 계획과 안정적 재정의 토대 위에서 시범 농업협력사업을 추진해야 한다. 이를 위해서는 남북 양측 당국자와 농업전문가 간에 심도 있는 협의가 필요하다. 때마침 지난 해 8월 남북농업협력위원회가 구성되고 제1차 회의에서 협동농장 협력사업 추진에 관한 기본합의를 도출한 바 있다. 그러나 실행을 위한 실무협약이 아직 이루어지지 않아 협력사업 추진은 불투명한 상태로 남아 있다.

남북 농업협력에서 향후 몇 년간은 매우 중요하다. 협력사업의 새로운 지평을 개척해야 하는 과제를 안고 있기 때문이다. 현 단계에서 남북 농업협력사업의 성공적 추진을 위해서는 화려한 구상보다는 소박하지만 견고한 계획이 중요하다. 이는 조직화된 전문가 그룹과 안정적 재정으로 뒷받침되어야 한다. 북한농업의 복구와 개발에 초점을 맞춘 선도적 농업협력사업은 보다 중장기적인 비전 하에서 추진되어야 하기 때문이다.