

북한 식량난과 남북한 농업 협력

황동연 / 현대경제연구원 연구위원

최근 새정부가 남북 경협 활성화 조치를 발표하였으며, 북한은 위탁 영농을 제안하는 등 남북한이 모두 농업 협력에 적극적인 의사를 보이고 있어, 향후 농업 협력에 상당한 성과가 있을 것으로 예상된다.

북한의 식량난을 해결하기 위해서는 크게 세 가지의 방식이 있다. 첫째는 북한의 농업 기술 및 부자재 공급 능력 제고, 둘째는 농업 개혁의 진전, 셋째는 남북한 농업 협력을 비롯한 개방 정책의 추진 등이다. 현재 북한이 이러한 방식을 동시에 활용한다면, 농업 문제를 해결하는 것은 불가능하지 않다고 할 수 있다.

북한과의 농업 협력은 크게 정부와 민간 차원의 협력으로 구분할 수 있다. 정부 차원의 협력의 경우 직접적 공동 개발은 민간에 맡기고, 농업 기자재, 종자 및 영농 기반 시설의 확충 등을 지원하는 것이 바람직하다. 그래서 품목 지원, 기술 지원, 영농 기반 시설 지원 등으로 지원을 점진적으로 확대해나갈 수 있을 것이다.

민간 차원의 협력은 더욱 중요한데, 최근 두레마을의 남북 협력 사업자 지정 등 민간의 협력은 더욱 빠르게 진행되고 있다. 민간 협력의 경우 농업 기자재 교역 및 구상 무역, 계약 재배와 농업 관련 부문 진출, 농장 등 북한내 남북한 공동 개발 등의 형태로 점차 협력을 확대해나가야 할 것이다.

최

최근 남북한 농업 협력이 상당한 관심을 끌고 있으며, 또한 가능성있는 사업으로 부각되고 있다. 왜냐하면 남북한이 모두 농업 협력에 적극적인 의사를 보이고 있으며, 농업의 특성상 농업 협력이 향후 타산업 남북 협력의 기반이 될 수 있기 때문이다.

따라서 본 고에서는 최근 남북한의 상황

변화와 남북한 농업 협력의 단계 및 구체적인 분야에 대해 살펴보도록 한다.

최근 농업 관련 북한의 태도 변화와 그 의의

최근 농업 관련 남북한의 변화

남한의 경우 새정부가 들어서면서 남북

한 교류를 활성화할 수 있는 가시적인 조치들이 최근 속속 등장하고 있다. 이산 가족의 생사 확인 및 상봉을 위한 민간 차원의 교류 활성화뿐만 아니라, 정부는 남북 경협 활성화 조치 또한 지난 4월 30일 발표하였다.

농업 관련 부문에서는 통일원이 올해 업무 보고에서 공개, 비공개 등 당국간 접촉과 대화를 통해 농업 협력 방안을 협의하고, 비료·농약·영농 기술 등 북한의 농업 생산성 향상을 위한 실질적 지원 방안을 마련하며, 유엔개발계획(UNDP) 대북지원원탁회의 등

국제 기구 활동에 능동적으로 참여하겠다는 등의 남북한 농업 협력 사업 방향을 제시하였다.

북한도 최근 남한 정부에 위탁 영농 등 농업 협력을 요청하는 자세 변화를 보이고 있다. 지난 2월 22일 북한은 약 15만 ha의 농지에 조건없는 위탁 영농을 정부에 제안한 바 있다. 북한은 이 제안에서 농지를 임대하는 대신 남한의 농업 지원으로 감자, 콩, 녹두, 메밀, 팥 등을 재배해 수확량을 절반씩 나눠갖는 방식을 제시하고 있다.¹⁾

〈표 1〉 남한 정부의 남북 경협 활성화 조치의 주요 내용

	조치 내용	비고
접촉·방북	<ul style="list-style-type: none"> • 방북 요건(초청장 등) 구비시 승인 원칙 — 방북 제한해온 대기업 총수 및 경제단체장도 허용 • 수시방북제도 확대 시행 — ‘협력사업자’ 승인 전이라도 기업인 방북에 일반적으로 적용 • 기업인의 북한 주민 접촉 승인 유효기간 확대(1년→3년) • 승인 처리 기간 단축(방북: 현행 30일 → 20일, 접촉: 현행 20일 → 15일) 	곧바로 시행
교역	<ul style="list-style-type: none"> • 국내 시장의 영향을 최소화하는 범위 안에서 ‘포괄 승인 품목’ 지속적 확대 • 위탁 가공 교역을 위한 생산 설비의 반출 제한 폐지 — 국내 유휴 설비의 무상 반출·임대 허용 — 1회 승인 한도(현행 100만 달러) 기준 폐지 	관련 고시 조항 개정을 거쳐 시행
협력사업 (투자)	<ul style="list-style-type: none"> • 투자 규모 제한 원천 폐지 • 투자 제한 업종의 네거티브 리스트화 — 전략적으로 기술 이전이 곤란한 분야 • 기타 북한의 군사력 증강에 직접 기여할 수 있는 산업 	곧바로 시행

자료: 「한겨레신문」(1998. 5. 1).

1) 또 작년 3월 말에도 이미 북한은 남포시에 대한 생산 자재 및 기술 제공을 남한 정부 및 기업에 요청하였는데, 여기서 북한은 남한과 중국이 비료, 농약 등 생산 자재와 기술을 제공하고, 북한이 깨, 콩, 한약재 및 광산물류 이를 상환하는 조건을 제시하였다.

이와 함께 북한은 국제 사회에도 각종 농업 지원을 요청하고 있다. 경제 부흥 프로그램에 소요되는 20억 달러의 재원 조달을 국제 기구에 요청할 예정이다.²⁾ 이 가운데 2000년까지 약 3억 달러를 투입하여 2 개 비료 공장 현대화, 再造林, 사회간접자본 구축, 토양 개선 등에 투자할 계획이며, 이 계획을 위해 세계은행과 IMF에 도움을 요청하고 있다.

최근 북한 태도 변화의 배경

최근 북한이 남북한 교류를 활성화하려는 경향을 보이는 것은 작년 북한의 식량 생산이 지금까지 최악의 생산이라고 볼 수 있는 1996년도의 생산량보다 오히려 감소했다는 데서 찾아볼 수 있다.

농촌진흥청은 1997년도 곡물 생산량을 348.9만 톤으로 추정하여, 1996년 대비 5.4% 감소하였다고 발표하였다. 이는 작년 10월 방북한 미국 정부 식량평가단의 350만

톤과 거의 유사한 결과라고 할 수 있다. 또한 세계식량계획(World Food Program)은 1997년 수확량을 이보다 더 낮은 266만 톤을 추정하고 있다.

대체로 농촌진흥청과 미국 정부 식량평가단의 추정 결과를 인정한다면, 올해의 순부족량은 대략 100만 톤으로 볼 수 있다.

식량 부족과 더불어 더욱 문제가 큰 것은 농업 관련 산업의 최근 부진이다. 최근 공업 부진으로 화학 비료, 농약 및 농기계 등의 생산 애로가 발생하고 있다. 농기계의 경우 유류 부족으로 인해 사용되고 있지 않는 실정이다. 북한의 농기계 생산 능력은 연간 3만 2,000 대 수준으로 나타나고 있으며, 북한의 트랙터 수는 현재 7만 5,000 대 정도로 추정되고 있다. 그런데 유류 부족으로 6~7 대 가운데 2~3 대밖에 가동하지 못하고 있다고 한다.

비료 부족 역시 심각하다. 북한의 비료 생산량은 1996년 96만 톤 정도로 추정되고 있으나, 수요량은 최소한 150만 톤에 달해

〈표 2〉 1997년도 곡물 생산량 추정

(단위: 만 톤)

	총생산량	쌀	옥수수	서류	기타
1997	348.9	150.3	159.9	14.5	24.2
1996	369.0	134.0	197.6	14.7	22.7

자료: 농촌진흥청.

2) <http://www.scmp.com/news/template...ate=Default.htm&MaxFieldSize=2744>.

50만~60만 톤이 부족한 것으로 알려져 있다. 비료는 질소·인산·칼륨 비료로 구성되어 있는데, 이 가운데 한 가지만 모자라도 수확량이 급감한다. 또한 농약 소비는 남한의 1/5 수준으로 효과적 방제가 불가능한 수준이다. 생산 능력은 연간 1만 1,000 톤 정도이나 실제 29%인 3,200만 톤 가량 생산되고 있다고 한다. 이외에도 비닐 박막 등 못자리용 화학 제품과 시설 원예용 보온 자재 생산이 턱없이 부족하며, 농업용 자재 및 종자 수송을 위한 수송 시설의 부족도 문제가 된다.

북한 농업 부진의 원인

이러한 농업 부진의 요인으로 크게 내적 요인과 외적 요인으로 나누어볼 수 있을 것이다. 내적 요인으로는 잘못된 주체농법·농업 기술, 자연 조건의 불리, 자급자족적 정책 체계, 최근 자연 재해의 빈발, 농업과 관련된 공업 생산의 부진(전력, 화학 공업 등), 집단 소유제도의 폐해, 외적 요인으로는 외화난으로 인한 외국과의 교역 규모 축소, 자급자족 정책에 따른 외국과의 농업 교류 부족 등을 들 수 있다. 결국, 북한의 농업 문제는 사실상 북한 경제체제상 모순의 복합적인 총체적 표현이라고 할 수 있다.

따라서 현존 체제를 그대로 유지하면서 이러한 문제점을 해결하는 것은 거의 불가능하다. 왜냐하면 북한의 자연 환경에 의한 농업 문제를 제외하고 농업 부진의 두 축은 바로 기존 사회주의체제와 김일성 주체사상이라고 볼 수 있기 때문이다.

일반적으로 사회주의 국가에서는 발전 초기에 공업화를 달성하기 위해 사회주의적·원시적 축적을 강요하게 된다. 이를 위해 농업의 희생에 바탕을 둔 정책을 사용하는데, 그 대표적인 정책이 집단농장화와 농산물 가격의 통제, 무상 노동을 통한 기반 시설의 설립 등이다. 이러한 정책을 통해 농업 부문의 잉여가 공업화의 축적원이 되는 것이다. 북한도 이러한 방식을 원용하여 중공업 우선 정책을 실시하였다. 그러나 이러한 자본 축적 방식에는 한계가 존재한다. 즉, 농민의 근로 의욕을 꺾고, 일반적으로 농민의 노동 생산성이 둔화되는 경향이 발생 하는 것이다.

이와 동시에 북한에서는 김일성 사상에 의한 소위 주체농법을 제시함으로써, 북한의 실정에 맞지 않는 '밀식재배 장려'나 '다락밭 건설' 등을 추진하였다. 이러한 주체농법의 실시는 '適地適作, 適期適作'이라는 자신의 기본 원칙과는 동떨어진, 농업을 오히려 도태시키는 결과를 야기시켰다.

따라서 대부분의 사회주의 국가들이 농업 부진을 타개하기 위해 농업 개혁을 실시할 수밖에 없었던 것처럼, 북한의 경우도 이러한 전철을 밟을 수밖에 없을 것이다.

농업 부진과 북한의 대응: 개혁·개방의 선택

식량난 해결 방안

북한의 농업 부진 해결 방안은 크게 세 가지의 형태를 취해왔다. 첫째는 농업 개혁을 통해 주체농법과 소유제 및 인센티브제도를 개혁하는 것, 둘째는 농업 개방을 통해 새로운 영농 기술 및 자금을 도입하는 것, 셋째는 국제적 식량 지원을 받는 것 등이다. 북한으로서는 체제의 안정을 유지하면서 농업 문제를 해결할 수 있다는 점에서 대내 개혁보다는 농업 개방과 식량 지원에 주로 의존해왔다.

그런데 최근 국제 기구도 개혁이라는 전제 조건을 제시하고 있다. 즉, 세계식량계획(WFP) 등 유엔 기구들이 이전의 조건없는 식량 지원 정책에서 벗어나 북한의 농업 정책 전환 등을 전제로 하는 조건부 식량 지원 정책으로 전환할 움직임을 보이고 있는 것이다.

따라서 점진적인 개혁·개방의 움직임은 피할 수 없을 것으로 보인다. 그리고 이 과정에서 주체농법에 대한 변화도 예상할 수 있다.

농업 기술 및 부자재 공급 능력 제고

북한의 경우 농업에서 문제가 되는 것은 농민 의욕이 저하되어 있다는 것뿐만 아니라, 객관적인 기술이 빈약하며 각종 농업 부자재 공급이 부족하다는 점이다. 이러한 문제를 해결하기 위해 북한도 상당한 노력을 하고 있는데, 최근에는 농작물 품종 개량 및 이모작의 시행, 비료 공급 능력의 제고 등에 주력하고 있다.

1998년 공동 사설에서는 녹색혁명을 통해 종자 문제를 해결하겠다고 강조하고 있으며, 이러한 종자 문제의 기본인 품종 개량의 원칙으로서 성장이 빠른 품종, 이모작에 적합한 품종 및 비료 부족 상황을 감안하여 비료를 적게 사용하는 품종 등을 제시하고 있다. 또한 토지를 효율적으로 이용하기 위해 각종 작물의 이모작을 추진하고 있다.

이와 동시에 외화 부족으로 인해 비료의 수입이 어려운 상황에서 최근 조총련의 지원에 따른 복합 미생물 공장 건설³⁾ 및 북한 최

3) 1997년 조총련의 지원으로 약 60 개의 복합 미생물 비료 생산 공장이 각지에 조성되었다.

대인 흥남비료공장의 보수·수리 공사 종료를 통한 정상 가동 등 비료 증산 작업이 이루어지고 있으나, 비료 공급은 여전히 부족한 형편이다.

대내 개혁 조짐

현재 북한에서 구체적으로 나온 개혁 조치들은 별로 없다. 그러나 하나 관심을 끌 만한 것은 북한이 작년 11월 시장 경제 원리 도입 등 농업 개혁을 추진할 것을 밝히고 있다는 점이다. 작년 11월 24일 베트남에서 북한 농업위원회 정장시 국장은 농산물 가격 자유화, 소규모 농산물 시장 활성화, 단위 작업반에 대한 보너스제도 채택, 과학 영농 달성 등 네 개 항의 농업 개혁 방안을 발표하였다.⁴⁾

따라서 북한의 대외적 개혁 천명은 북한이 농업 부문의 개혁에 대해 상당히 고심하고 있으며, 향후 개혁 방향에 대해 지도부 내에 어느 정도의 합의가 이루어지고 있음을 반증하는 것이라 할 수 있다. 그리고 1996년에 이루어진 분조관리제의 개혁 및 주체농업의 변화 조짐도 북한이 개혁에 대해 상당히 관심을 가지고 있음을 보여주고 있다.

대외 협력 강화

북한의 대외 협력 방식은 크게 세 가지 형태 즉, ① 국제 기구와의 협력, ② 개별 국가와의 협력, ③ 민간 비정부 기구와의 협력의 형태를 취하고 있다.

최근 국제 기구는 북한 식량난의 근본적 해결을 위해, 식량 지원뿐 아니라 비료, 종자, 기술 지원 등 지원 폭을 넓히고 있으며, 종합적인 대북 농업 개혁 프로그램을 추진 중에 있는 것으로 알려지고 있다. 유엔개발계획(UNDP)은 작년 3월 325만 달러 상당의 보리 종자 6,500여 톤과 비료 1,900여 톤을 북한측에 전달한 바 있으며,⁵⁾ 유엔의 대북 농업 투자 프로그램에서는 북한 농업 개혁을 위해 3~5 년 동안 2,900만 달러 정도를 투자할 것으로 보인다.

한편, 유엔 산하 국제농업개발기금(IFAD)은 작년 12월 19일 식량 증산 및 목축 잠업 등의 농업 현대화를 위해 2,890만 달러의 농업 차관을 북한에 공여했다고 발표하였다. 이 차관은 보다 신속한 식량 증산 방법과 북부 산악 지대에서의 목축업 지도에 쓰일 것으로 보인다.

4) 특히, 비록 주곡을 제외하고 있기는 하지만 농산물 가격을 자유화한다는 것은, 인센티브의 제고를 목적으로 하는 분조관리제 개혁 조치보다 한발 더 나아간 정책이라고 할 수 있다.

5) 이 지원은 북한 정부와 UNDP가 합작으로 추진 중인 농업 지원 및 피해 복구 프로그램의 일환이다.

민간 기구와의 협력에서는 특히 미국의 민간 기구가 북한과의 농업 협력을 착실하게 진행하고 있다. 1997년 12월 우리민족서로돕기운동 미주본부를 비롯해 미국의 카터센터, 머시코 인터내셔널 등 10여 개 비정부 기구가 '봄보리 이모작 프로젝트'를 추진하고 있다.

또 1996년 6월부터 미국의 카터센터로부터 영농 지원을 받고 있는데, 여기서는 북한과 가나에서 진행되고 있는 카터센터의 高단백질 옥수수(Quality Protein Maize) 프로그램간의 과학자 상호 교환 등을 추진하고 있으며, 주요 지원 내용은 영농 구조 개선과 화학 비료 증산, 강냉이의 다모작, 밀·보리·쌀의 이모작 등으로 알려져 있다.

향후 전망

최근 북한의 발언 및 유엔개발계획 보고서 등으로 보아 개혁·개방으로 나아갈 가능성이 엿보인다. 앞서 본 것처럼, 북한은 5월 말 유엔개발계획(UNDP)에 보고서를 제출하여 경제 부흥 프로그램에 소요되는 20억

달러의 재원 조달을 위해 세계은행과 IMF에 도움을 요청할 것이라고 한다.

여기서 주목할 점은 북한이 중국식 농업 개혁을 취할 가능성이 높다는 점이다. 이 프로그램에는 농장 다각화 및 개별 가족농의 허용 등을 언급하고 있어, 이에 대한 북한의 차후 과정에 상당한 관심이 모아지고 있다.

여기서 간단하게 중국식 농업 개혁에 대해 살펴보도록 한다. 중국의 농업 개혁은 크게 분권화로 대표되는 농촌제도 변혁, 시장화로 대표되는 유통 개혁, 그리고 농촌 산업화로 구분할 수 있으며, 이 가운데 분권화가 선행되는 형태를 취하고 있다.

먼저 70년대 말부터 시작된 중국의 농업 개혁에서 가장 주목할 수 있는 것은 人民公社의 해체와 각호청부제(가족 경영의 부활)이다. 이로 인해 통일 경영·통일 분배·집단 노동·노동점수제라는 기존을 틀을 깨고 농가의 자주 경영·자주 노동을 확립하게 되었다. 이러한 각호청부제의 승인으로 인해 1981년 10월에 각호청부제 채용 비율이 전체의 38%에 불과했으나, 1983년 2월 79%, 1984년 12월 99%까지 증가하였다.

〈표 3〉 개혁 후 중국의 식량 생산 추이

(단위: 만 톤)

연도	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
생산량	30,477	33,212	32,056	32,502	35,450	38,728	40,732
생산지수	100.0	109.0	105.2	106.6	116.3	127.1	133.6

자료: 中國統計摘要.

〈표 4〉 북한 농업 개혁의 예상 과정

	제도 개혁	시장화 개혁
제1단계	• 분조관리제의 소규모화	• 자유 시장의 확대 • 일부 농산물의 거래 자유화 • 수매 가격의 인상
제2단계	• 가족농의 허용	• 정부수매제도의 폐지 • 대부분 농산물의 시장 거래 자유화
제3단계	• 토지 임차권의 장기화	• 전면적인 농업 시장 메커니즘 형성

시장화 개혁은 종래의 물동적 통제경제체제에 시장 기능을 도입하는 것으로 크게 세 단계를 거치고 있다. 1단계(1978~84)에서는 주된 농산물의 국가 수매 가격을 인상하고, 자유 시장에서 거래의 자유화가 실시되어 거래되는 농산물 품목을 점차 증가시켰다. 2단계(1984~88)는 농산물의 통일수매 및 할당수매제도가 폐지되고, 계약 수매와 시장 매매가 결합된 시장 메커니즘을 도입한 시기이다. 3단계(1988. 4~)에서 취해진 개혁은 시장시스템의 건설을 추진함과 동시에 가격의 완전한 시장 조절을 실현하는 것을 목표로 하고 있다.

한편, 농업 산업화의 경우 흔히 鄉鎮企業으로 대표되는데, 중국 정부는 1984년 3월 社隊企業을 향진기업으로 개명하고, 농업생산, 현지의 주민 생활 그리고 대공업과 수출에 대한 기여라는 三奉仕의 원칙을 폐지하게 하였다. 이로써 중국에서는 국가가 비농업 생산 경영 활동을 독점해온 역사가 종결되었

으며, 농민의 비농업 분야로의 전면적 진출이 시작되었던 것이다.

1978년부터 시작된 이러한 개혁을 통해 상당한 생산 증대가 이루어졌다. 실제 1978년 3억 477만 톤이었던 식량 생산이 1984년에는 4억 732만 톤, 1991년에는 4억 3,529만 톤으로 증가하였다. 따라서 1978년부터 1984년까지는 30% 이상의 식량 증산이 이루어졌다. 이것은 약 5.0%의 연평균 증가율에 해당하는 것이다.

따라서 북한의 경우에도 향후 농업 개혁이 추진된다면 그 과정은 〈표 4〉와 같은 형태를 취할 것으로 예상된다.

남북한 농업 협력 방안

남북한 협력 현황

현재 두레마을 등 민간 단체의 대북 협력이 진행되고 있다. 올해 1월 두레마을은 한국

과학기술연구원 등을 통해 북한과 인공 씨감자 시험 재배에 합의하였으며, 이에 따라 지난 4월 8일 두레마을영농조합에 대해 정부는 남북 협력 사업자로 지정하였다. 두레마을은 총 800만 달러를 투자하여 나진·선봉지대 내 310만 평에 합영농장을 세워 감자, 콩, 옥수수 등과 같은 곡물 및 돼지고기 가공 식품 등을 대량 생산할 계획으로 알려져 있다. 이 가운데 2만 평의 농지에 인공 씨감자를 올봄부터 시험 재배할 예정이라고 한다. 그리고 인공 씨감자의 시험 재배를 위해서 제주도와 대상하이디어(주)는 북한 두레마을에 인공 씨감자 40만 개를 수출하기로 되어 있다.

옥수수박사로 알려진 김순권 박사도 1월 방북하여 옥수수 재배에 관한 논의를 한 바 있으며, 북한 옥수수 심기 범국민운동을 설립하여 옥수수 씨앗과 비료 등을 살 수 있는 비용을 지원하기로 하였다.

이와 아울러 최근 미국내 교포들이 주축이 된 민간 구호 단체와 종교 단체들도 단순한 식량 지원에서 벗어나 북한의 영농 구조 개선을 위한 각종 비료, 종자 및 기술 지원 등으로 지원 방식을 전환하고 있다. 미주두레공동체운동의 경우 한국내 단체와 공동으로 북한에 대한 비료 보내기 운동에 착수하고 있다고 한다.

그리고 한국과 미국의 비정부 기구가 공

동으로 시범적으로 추진하고 있는 봄보리 이모작 프로젝트에 사용할 비료 800 톤이 지난 3월 10일에 선적되는 등 각종 지원이 계속되고 있다.

남북한 농업 협력의 경우 새정부 출범 이후 폭 넓은 협력이 엿보이고 있다. 최근에는 특히 비료 등 농업용 자재 지원 및 민간 단체의 경제 협력 등이 더욱 확대되고 있는 추세이며, 북한의 태도에 따라 협력은 전향적으로 진전될 가능성이 존재하고 있다.

정부와 민간 차원의 농업 협력

남한의 對북한 농업 협력을 추진하는 데는 기본 원칙이 필요하다. 이 기본 원칙으로는 첫째, 북한 농업의 자생력을 강화할 수 있는 협력이다. 현재 북한의 최대 곡물 생산 능력은 525.5만 톤으로 추정되고 있다. 그런데 1997년 생산량은 348.9만 톤으로 최대 생산 능력의 약 66.4%에 불과하다. 이러한 차이를 메꿀 수 있는 방향으로 협력이 진행되어야 한다.

둘째, 남북한 통합에 대비한 협력이다. 남북한 통합에 대비해서는 남북한 전체의 지질 및 환경에 맞는 농업 구조를 만들어야 한다는 것이다. 이를 위해 남북한 농업 구조의 보완적 결합이 필요하고, 장기적으로 농산물의

교역 및 합작 경영을 통해 서로 필요한 부분을 보충해나갈 수 있을 것이다.

셋째, 정부와 민간 차원의 효율적인 역할 분담이다. 농업 협력에 있어서는 다양한 협력 분야가 존재하며, 이를 위해 상당한 자금이 필요할 것으로 보인다. 따라서 각 분야에 대해 정부와 민간(비정부 기구 및 기업)이 효율적인 역할 분담을 통해 협력을 추진해야 할 것이다.

이러한 원칙 하에서 기본적으로 정부와 민간 차원의 협력 방안은 <표 5>로 요약할 수 있다.

예전의 남북한 농업 협력은 일반적으로 정부 주도 하에 이루어지는 경향이 높았다. 대북 식량 지원이나 기타 민간의 교류에 대한 정부의 개입은 높은 편이었다. 그러나 현재 남한 경제 상황의 변화에 따라 정부의 대

북 지원이 제한될 가능성이 높은 지금, 민간 중심의 협력을 강화시키는 방향으로 농업 협력이 진전되는 것도 바람직하다 할 것이다. 특히, 최근 민간의 대북 농업 협력 과정은 그러한 가능성을 충분히 보여주고 있다.

먼저 정부 차원 협력 방안의 경우 직접적 공동 개발은 민간에 맡기고, 농업 기자재의 지원, 종자 및 기술의 보급, 영농 기반 시설의 확충 등을 지원하는 것이 바람직하다.

제1단계는 농업 종자 및 각종 부·기자재의 지원이다. 이 단계에서는 식량 지원의 형태에서 벗어나 구조적인 농업 지원의 형태를 취하기 시작한다. 여기서는 씨감자 및 슈퍼옥수수 등 종자 지원과 농약, 비료, 농기계 등의 지원이 가능하다.

제2단계는 북한 지역에 알맞은 농업 기술을 지원하고, 농업 기술자를 파견하는 등의

<표 5> 정부와 민간 차원의 단계적 남북한 농업 협력 방안

시기	정부 차원	민간 차원
제1단계 (품목 지원)	<ul style="list-style-type: none"> 농업 기자재의 지원 <ul style="list-style-type: none"> - 종자와 농약, 비료, 농기계 - 농업 품종의 개량 및 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 농업 기자재의 교역 구상 및 삼각 무역, 임가공의 형식을 띤 곡물 교역
제2단계 (기술 지원)	<ul style="list-style-type: none"> 농업 기술자의 파견 및 농업 기술의 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 계약 재배 방식 제3국에서의 남북한 공동 개발 농업 관련 산업(비료, 화학, 농기계 산업)에 대한 투자
제3단계 (영농 및 기반 시설 지원)	<ul style="list-style-type: none"> 수리, 관개 시설 지원 농지 복구 사업 	<ul style="list-style-type: none"> 본격적인 남북한 농업 공동 개발 <ul style="list-style-type: none"> - 특정 지역의 개발 - 협동 농장과의 합작 투자 등

기술 지원이 이루어질 수 있다. 인적 교류는 물적 교류에 비해 성사되기가 힘들지만, 남북 관계에 있어서도 상당히 중요한 역할을 담당하므로 이에 대한 노력도 기울여야 할 것이다.

제3단계는 영농 기반 시설의 지원이다. 북한의 기반 시설 확충에는 엄청난 비용이 소요될 것이고 장기간의 시기를 요구하기 때문에, 기반 시설 확충 협력은 장기적인 시각 하에 점진적으로 이루어져야 할 것으로 보인다.

정부 차원의 협력은 무상 지원과 조건부 지원을 혼합하는 형태가 가능할 것이다. 초기의 소규모 지원에는 무상 지원의 형태를 취하고, 장기적 또는 대규모 지원에는 북한 개방과의 연계 등 조건부 지원의 형태를 취하는 것이 바람직할 것이다. 또 협력 방식으로는 남북한의 직접적 협력이 이루어지는 것이 바람직하나, 북한과 연계된 국제 기구의 개발 프로젝트에 참가하는 방안도 고려할 수 있을 것이다.

민간 차원의 협력 방안으로 제1단계는 농업 기자재의 교역 및 곡물과 연계한 구상 무역 등을 거론할 수 있다. 이 경우 북한 농업의 단기적인 회복에 필요한 각종 교역이 포함될 것이다.

제2단계는 계약 재배와 농업 관련 부문

진출을 들 수 있다. 계약 재배는 농업 협력의 초기 형태로서 남북한의 농업 구조를 보완하는 방향으로 이루어져야 하며, 또한 북한으로 하여금 지형에 맞게 특화된 농산물을 생산하게끔 하는 것이 바람직하다. 현재 북한은 남한에 비해 밭과 산간 지역이 상대적으로 많아 밭작물(특히, 고랭지 작물)과 과실류 생산이 유리하며, 노동 집약적 특용 작물(팥, 녹두, 참깨, 고추 등)의 생산도 가능할 것이다. 이러한 계약 재배 방식은 남북한의 품종·기술·인적 교류 효과를 동시에 달성할 수 있으며, 북한 농업의 구조에 영향을 미치면서 북한의 외화 가득 능력을 높이며, 남한이 필요한 밭작물에 대한 공급을 증가시킬 수 있다는 장점을 가지고 있다.

농업 관련 부문의 경우 비료·농자재에 대한 북한 수요가 상당할 것이므로, 현재 북한의 농업 부진과 관련하여 문제가 되고 있는 관련 공업 즉, 비료나 농약, 각종 농자재(농업용 비닐 등) 산업에 대한 투자가 이루어져야 할 것이다. 또 신규의 진출도 가능하지만, 노후화되거나 가동 중지된 북한 공장으로의 진출도 생각해볼 수 있다. 이 방식은 북한으로서 절실한 투자이므로 각종 우대책이 나올 수도 있으며, 이를 통해 기타 산업으로 투자를 확대하기에 용이하다는 장점을 가지고 있다.

제3단계의 주된 방식은 북한내 남북한 공동 개발로서, 각종 교류를 활성화할 수 있으며, 장기적으로 통합의 기반이 된다. 공동 개발의 초기 형태로서는 위탁 영농을 들 수 있다. 또한 북한 특정 지역에 대해 남한 정부와 민간이 공동으로 참여하여, 정부는 지역의 농업 기반 시설의 협력, 민간은 농업 합작 경영의 협력을 추진하는 것도 가능할 것이다. 민간 기업의 공동 개발은 향후 경험에서 협상력을 제고하고, 유망 산업 투자에 대한 접근을 용이하게 할 것이다. 따라서 향후 희망 사업에 대한 경영권을 보장받는 것을 전제로 민간 차원의 농업 합작 투자 등도 고려할 수 있다. 또한 이 방식은 서산 간척지 개발 등을 통해 축적한 노하우를 북한에 적용할 수 있다는 이점을 갖고 있다.

이와 같은 남북한 농업 협력에는 몇가지 고려해야 할 사항도 있다. 먼저 민간 차원의 협력은 무상이 아니라 유상 협력을 원칙으로 해야 한다. 또 지나치게 단기적인 협력이 아니라 장기적인 농업 협력이 이루어져야 하며, 이를 기반으로 기타 산업으로 진출할 수 있는 방안을 강구해야 한다. 남북한간 교류를 활성화하기 위해 특히, 북한의 농산물 반출 능력을 제고하기 위해, 남북한간 화폐의 교환 비율을 북한에 유리하게 하는 방안도 고려할 수 있을 것이다. 그리고 현재와 같은

환율 하에서는 달러화를 매개로 한 협력보다는 실물 자원의 교환을 통한 협력이 더 바람직할 것으로 보이므로, 효율적이고 다양한 결제 방식의 추진이 요구된다 하겠다.

북한의 농업 문제를 해결하는 것은 향후 우리 경제와도 관련된 중요한 문제이다. 그런데 남한의 지원과 북한 내부의 해결 노력이 이루어진다면, 어렵긴 하지만 해결할 수 없는 문제는 아니다. 즉, 북한이 농민의 인센티브 제고 등을 통한 제도·시장화 개혁을 추진함과 동시에, 남한이 북한이 필요한 각종 종자, 부자재 및 기술을 지원하고, 남북한이 서로 필요한 농산물을 자유롭게 거래할 수 있다면 충분히 가능하다고 생각한다.

앞으로의 농업 협력은 농업 그 자체보다는 오히려 남북한의 성실한 협력 태도에 달려있다 할 것이다. 이런 측면에서 농업 협력은 향후 남북 관계의 척도가 될 뿐만 아니라 남북 관계 개선의 디딤돌이 될 것이다. **92**