

대북 농업지원사업의 과제와 개선방향

권 태 진*

Key words: 농업지원(Agricultural Assistance), 유엔합동호소(UN Inter-Agency Appeals Process), 민간단체(Non-Governmental Organizations)

ABSTRACT

The biggest challenge North Korea currently faces is to develop its agriculture to mitigate persistent food shortages. South Korea has increased its agricultural assistance toward the North since North Korea initiated its agricultural development program in 1999. Between 1995 and 2004, the South Korean government and NGOs' assistance to North Korea totaled \$1,161 million, which is 35% of the international community's total assistance to North Korea.

The agricultural development projects conducted in North Korea by the international community have resulted in positive outcomes. International development projects for North Korea follow a very systematic process of planning, implementation, problem recognition, and post evaluation. In response to North Korea's request for changing the direction of assistance from humanitarian assistance to development-oriented, it is needed to strengthen our assistance system.

- | | |
|---------------------|--------------------|
| 1. 문제의 제기 | 4. 대북 농업지원의 성과와 과제 |
| 2. 국제사회의 대북 농업지원 동향 | 5. 맺는말 |
| 3. 우리나라의 대북 농업지원 동향 | |

1. 문제의 제기

1990년대 중반 심각한 식량 부족 사태를 겪었던 북한의 식량 생산은 최근 조금씩 회복되는 기미를 보이고 있다. 아직도 절대

식량이 부족한 상황이지만 소비 계층에 따라서는 단백질과 채소의 수요가 증가하는 등 식품 소비 패턴이 다양화되고 있다. 그렇지만 다른 한편에서는 기초 식량마저 부족하여 산이나 들에서 자생하는 식품을 채취하여 연명하는 이중적인 현상이 존재한다. 이러한 현상은 2002년 7.1경제관리개선

* 선임연구위원.

조치 이후 주민 간의 소득 격차가 확대되고 정부의 식량배급이 축소됨으로써 식량 소비의 불균등이 심화되었기 때문에 나타난 것이다. 배급제가 축소되고 시장가격이 지속적으로 상승함으로써 소득이 낮은 주민은 과거에 비해 식량난이 더욱 심각해진 것이다. 이러한 상황 변화는 정치적으로 커다란 부담이 되고 있으며 이와 같은 문제점을 개선하기 위하여 북한은 농업 생산을 증대시키는 데 전력을 투구하고 있다.¹

북한은 2005년 신년공동사설에서 농업을 사회주의 경제건설의 주공전선으로 설정하고 농사를 잘 짓는 데 모든 역량을 총동원해야 한다고 언급하였다. 농사를 잘 짓기 위해서는 농업 부문에 필요한 노력, 설비, 물자를 최우선적으로 보장해주는 등 농촌 지원의 중요성을 강조하였다.² 농업 부문의 문제점을 스스로 인식하고 지도와 관리방식을 개선해야 한다는 부분은 지금까지의 신년공동사설과 비교할 때 특히 중점을 두는 대목이다. 사회주의 원칙을 지키면서 경제적 실리를 얻을 수 있도록 관리방식을 전환하고 식량 문제 해결을 정치사업의 반열에 올려놓았다는 것은 북한 당국이 농업 문제의 심각성을 인식하고 이를 적극 해결

하려는 의지를 가지고 있는 것으로 해석할 수 있다. 북한의 이러한 노력 때문인지 2005년 식량 생산량은 최근 10년 가운데 가장 좋을 것이라는 예상이다.

그러나 북한의 국내 식량 생산이 아무리 좋더라도 최소영양 기준의 식량소요량을 충족하기 위해서는 연간 100만 톤에 가까운 식량을 외부에서 조달해야 하고 정상적인 소요량을 충족하기 위해서는 200만 톤이 부족한 실정이다. 이 같은 상황 가운데 최근 북한은 국제사회에 어려운 메시지를 전하고 있다. 북한은 2004년 여름 유엔의 2005년도 대북 인도적 통합지원에 대해 거부 의사를 밝힌 바 있고,³ 2005년 여름에는 현재의 인도적 지원을 연말까지 완료하고 일부 기구에 대해서는 평양에 설치되어 있는 사무소를 폐쇄하라는 주문을 하고 있다.⁴ 특

³ <http://www.reliefweb.int> (UNOCHA, DPR Korea OCHA Situation Bulletin Aug/Sep 2004, Sept 30, 2004). 2004년 9월 15일 북한의 큰물피해대책위원회 정운형 대외처장은 유엔의 대북 인도적 통합지원을 거부한 이유에 대해 ① 국제사회의 지속적인 대북 지원에 따라 정부에 대한 주민의 신뢰 상실 우려 ② 국제기구의 요구, 특히 감시 및 현장접근에 따른 보안 노출 ③ 현장 감시에 따른 주민의 정서적 거부감을 들면서 감시와 현장접근의 단순화를 요구하였다. 북한은 유엔의 인도적 통합지원은 거부하지만 개별 국가의 지원 및 개발 지원은 환영한다는 의사를 밝혔다.

⁴ <http://www.reliefweb.int> (Deutsche Presse Agentur, North Korea asks U.N. to end humanitarian aid, Sep. 22, 2005). 북한은 대북 지원사업을 수행하고 있는 유엔기구에 대해 2005년 말까지 현재의 사업을 종료하라는 뜻을 공식적으로 전달하였다. 북한의 최수현 외무성 부상은 코피아난 유엔 사무총장과 만난 자리에서 북한의 금년 작황은 매우 좋다고 밝히면서 이제 북한 당국은 모든 주민에게 식량을 제대로 공급할 수 있는 여건을 갖추었기 때문에 국

¹ 2005년 10월에 들어 북한은 식량배급량을 1인당 1일 300g에서 500g까지 증가시키면서 시장의 곡물거래를 중지시키는 조치를 취하였다. 이러한 조치가 일시적인 것인지 아니면 식량 배급에 관한 정책의 전환을 의미하는 것인지 현재로서는 판단하기 어렵다.

² 2005년 신년공동사설의 농업 부문에 대한 자세한 내용은 권태진(“신년공동사설을 통해 본 2005년 북한의 농업전망,” 「KREI 농정연구속보」, 19권, 2005. 1. 11.) 참조.

히 지원 규모가 작은 국제 민간단체에 대해서는 사업을 중단하거나 사업의 추진 주체를 북한 당국에 이양하라는 뜻을 전하고 있다.⁵

한편 남북한 농업 분야 협력은 2005년 8월 18~19일 개성에서 개최된 제1차 남북 농업협력위원회를 계기로 새로운 전기를 마련하고 있다. 북한은 우리 정부에 대해 비료와 쌀의 지원을 확대해 달라고 요청하였으며 국내 민간단체에 대해서는 과거에 비해 더욱 다양한 형태의 지원을 요청하고 있어 어느 때 보다도 남북한 사이의 협력은 순조롭게 진행되고 있다.

북한이 국제사회와 우리나라에 대해 서로 상반된 듯한 태도를 보이는 까닭에 대해 아직은 정확한 의도를 알 수 없다. 그러나 분명한 것은 국제사회는 우리에게 비해 지원 원칙을 좀 더 철저히 지키고 있으며 분배의 투명성과 지원의 성과를 더욱 철저하게 평가하고 있다는 것이다. 이러한 평가를 토대로 다음 단계의 지원을 추진하는 것도 우리의 지원 방식과는 다른 부분이다. 북한은 아직 외부의 지원을 필요로 함에도

불구하고 대북 지원을 둘러싸고 갈등을 빚는 일은 북한 주민을 위해서나 우리나라의 입장에서 바람직한 일이 아니다. 지금까지의 경험에 의하면 국제사회의 대북 지원 감소는 우리나라의 대북 지원 증가로 이어질 것이 분명한 이상 이러한 갈등은 우리에게 더 큰 부담이 될 것이기 때문이다. 따라서 대북 지원을 둘러싼 정치적인 측면의 갈등 문제는 접어 두고 경제적인 측면에서 지금까지의 대북 농업지원에 대한 국제사회와 우리의 추진 방식을 비교하여 우리의 문제점을 살펴봄으로써 향후 좀 더 효율적인 협력 방안을 모색할 수 있을 것이다.

이 글에서는 먼저 국제사회와 우리나라의 대북 농업지원 동향을 살펴보고자 한다. 자료의 부족으로 대북 농업지원의 성과를 구체적으로 평가하기는 어렵지만 제한된 정보를 통해서나마 지원의 성과를 간략하게 평가한다. 특히 우리나라 민간단체의 대북 농업 지원에 초점을 맞추어 대북 농업 지원사업의 문제점과 앞으로 해결해야 할 과제를 제시한다. 마지막으로 향후 대북 농업 지원사업을 좀 더 효과적으로 추진하기 위한 방안과 대안을 제시코자 한다.

제사회의 인도적 지원은 필요치 않다고 하였다.

⁵ <http://www.reliefweb.int> (Concern, DPR Korea: International aid agency staff formally asked to leave, Sep. 20, 2005). 북한 당국은 최근 현재 북한에 상주하고 있는 모든 국제지원단체의 직원은 2005년 말까지 북한을 떠날 것을 공식적으로 요청하였다. 현재 북한에서 활동하는 12개의 국제민간지원단체 가운데 하나인 아일랜드의 컨선(Concern)은 북한 내의 활동을 중단하되 북한인 직원에게 업무를 인계한다면 활동을 허용할 수도 있다는 입장을 북한 당국으로부터 전달받았다고 한다. 이에 대해 컨선은 업무를 북한인에게 넘기는 것은 그들의 정책에 부합하지 않기 때문에 받아들이기 어렵다고 밝혔다.

2. 국제사회의 대북 농업지원 동향

국제사회의 북한에 대한 지원 경로는 크게 유엔합동호소(Consolidated Appeals Process)에 의한 다자간 지원, 개별 국가에 의한 지원, 그리고 민간단체(NGO)에 의한 지원으로 나눌 수 있다. 유엔합동호소에 의한 지원은 유엔 산하기구뿐만 아니라 개별 국가

나 민간단체도 참여하며 주된 재원은 이들이 유엔 산하기구를 통해 기탁한 원조자금이다. 개별 국가는 유엔에 직접 원조자금을 기탁하거나 민간단체를 통해 간접적으로 원조를 하기도 하며 직접 북한에 지원사업을 추진하는 경우도 있다. 민간단체는 일반 국민을 상대로 모금 운동을 전개하여 지원자금을 확보하는 것이 일반적이지만 정부로부터 지원 자금(Matching fund)을 제공받기도 한다.

1996년부터 현재까지 국제사회가 북한에 지원한 금액은 23억 2,431만 달러이며 이 중 유엔합동호소에 의한 대북 지원액은 15억 430만 달러로 전체의 64.7%이다.⁶ 국가별 대북 지원 실적을 살펴보면 미국이 6억 4,449만 달러로 1위이며 우리나라는 4억 684만 달러로 2위, 일본, 유럽연합의 순이다.⁷ 이들 4개 국가의 대북 지원금액은 국제사회 대북 지원총액의 65.8%를 차지한다. 미국과 일본은 주로 유엔합동호소를 통해 북한을 지원하지만 우리나라는 유엔합동호소보다는 주로 직접 지원을 통해, 유럽연합은 두 가지 방법을 엮이듯하게 채택하고 있는 점이 특징이다.

2.1. 유엔의 대북 지원 동향

유엔 산하의 국제기구는 북한의 식량 상황이 급속히 악화되기 시작한 1995년부터 북한에 인도적 지원을 개시하였다. 유엔은 기구별 지원 방식을 지양하고 기구 간 통합지원 방식을 택함으로써 지원의 효율을 높이고 있다. 북한을 지원하는 주요 국제기구로는 세계 식량계획(WFP), 유엔개발계획(UNDP), 유엔식량농업기구(FAO), 유엔아동기금(UNICEF), 세계보건기구(WHO), 유엔인구기금(UNFPA), 국제농업개발기금(IFAD) 등이 있다. 이들 기구들은 합동호소절차(CAP, Consolidated Appeals Process)에 따라 유엔 기구 간 합동호소(UN Inter-Agency Consolidated Appeal)라는 방식으로 매년 대북 지원 총괄 계획을 수립한 후 국제사회에 지원을 요청한다. 1995년부터 2004년 말까지 유엔합동호소를 통해 북한에 지원한 금액은 총 15억 430만 달러이다.

유엔합동호소절차는 유엔기관, 민간단체(NGO), 각국 정부, 개별 후원자(Donors)가 인도지원에 대한 공동의 목표를 설정하고 효과적인 전략을 추진하기 위하여 함께 논의하고 정보를 공유, 분석하는 기능을 가지고 있다. 유엔합동호소는 통상 1년 주기로 추진되는데 1단계(인도지원 총괄 계획의 수립), 2단계(기금 지원 요청), 3단계(실행, 감시, 평가, 결과보고)로 구성된다.

유엔 합동호소에 의한 대북 지원은 식량 지원에 집중되어 있다. 1996년 이후 대북 지원액 중 식량이 차지하는 비중은 90%에 이른다<표 1>. 식량 다음으로는 보건(5.5%),

⁶ 1996년 7월부터 2004년 12월말까지의 지원 실적이다.

⁷ 유엔인도지원국(UNOCHA)의 대북 지원 동향(financial tracking database)을 집계한 자료로서 우리나라의 대북 지원액은 우리 정부가 발표한 실적과 큰 차이가 있다. 이는 우리 정부의 대북 지원 내역이 누락되었거나 민간단체의 지원 내역이 통보되지 않았기 때문에 발생한 것이므로 통일부의 발표 내용이 더 정확하다고 판단된다.

표 1. 유엔합동호소에 의한 분야별 대북 지원 동향, 1996-2004

단위: %

분 야*	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	계
식 량	76.2	84.8	93.9	93.7	95.1	96.8	93.7	88.4	75.6	90.4
농 업	13.1	3.7	2.8	1.6	2.0	0.9	0.7	1.7	2.4	2.3
교 육	-	-	0.3	-	-	0.1	0.1	0.7	1.4	0.2
보 건	10.0	10.4	1.3	4.1	2.5	1.9	3.4	8.3	15.2	5.5
물과 위생	-	1.0	1.6	0.2	-	0.1	1.8	0.7	4.8	1.2
조정·지원	0.6	0.1	0.1	0.4	0.4	0.2	0.3	0.2	0.6	0.3
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

* 유엔인도지원사무국(UNOCHA)이 발표하는 Financial Tracking Database 자료를 기초로 하였으며 연도 간 분류의 일관성을 유지하기 위하여 필요한 경우 필자가 재분류하였음.

자료: <http://www.reliefweb.int> (UNOCHA, Financial Tracking Database, 1996~2004)

농업(2.3%), 물과 위생(1.2%) 순이다. 초기에는 농업 분야의 지원 비중이 비교적 높았으나 그 비중이 점차 낮아지다가 최근 다시 증가하고 있다. 최근에는 식량의 비중이 감소하고 보건 분야의 비중이 빠르게 증가하는 추세이다.

2.2. 개별 국가의 대북 지원 동향

1995년 국제사회의 대북 지원이 개시된 이후 미국은 북한에 대한 최대 지원국이다. 미국의 해외 식량 원조는 국제개발처(USAID)를 통해 이루어지며 북한에 대해서는 인도적 차원의 식량 원조에 국한하고 있다. 미국의 대북 식량 원조는 주로 세계 식량계획을 통해 이루어지며 개별 국가 차원의 지원 실적은 미미하다. 미국은 2001년 세계 식량계획을 통하여 340,000 톤의 식량을 북한에 제공하였으나 2002년에는 155,000 톤으로 줄었다. 2003년에는 대북 지원 규모를 더욱 축소하여 2차에 걸쳐 총 100,000 톤의 옥수수를 북한에 지원하였다. 2004년 미국은 WFP를 통하여 50,000 톤의 식량만

을 북한에 지원하였다. 최근 대북 인도적 식량지원에 대한 분배의 투명성 문제가 제기되면서 향후 북한이 지원된 식량의 분배 투명성을 확보하지 못할 경우 대북 식량지원은 어렵다는 입장을 전달하고 있다. 이와 함께 미국은 북한인권법 제정 이후 인권 문제와 식량지원을 연계해야 한다는 여론에 의해 북한과 갈등을 빚고 있다.

일본은 1996년 이후 총 2억 8,015만 달러를 북한에 지원함으로써 미국, 한국에 이어 3위의 대북 지원 국가이다. 일본은 북한을 지원할 때 모든 지원을 유엔합동호소를 통해 지원할 뿐 개별 국가 차원에서 지원하지는 않는다. 2001년 만 하더라도 일본은 북한에 320,000 톤의 식량을 지원함으로써 세계 식량계획이 북한에 제공하는 식량 원조의 절반가량을 부담하였으나 북한의 일본인 납치 문제가 제기되면서 2002년과 2003년에는 대북 지원을 완전히 중단하였다. 2004년 5월 일본의 고이즈미 총리는 북일 정상회담을 통하여 일본인 납북자 문제 해결을 위해 서로 노력하기로 합의하고 인

도적 차원에서 250,000 톤의 식량과 1,000만 달러 상당의 의약품 등 총 4,500만 달러 상당을 북한에 지원키로 하여 이 중 식량 125,000톤과 700만 달러 상당의 의약품을 유엔 기구를 통해 북한에 지원하였으나 나머지 식량과 의약품에 대한 대북 인도 계획은 중단되고 있다. 당초에는 2005년 3월 말까지 모든 계획을 완료할 예정이었다.

유럽연합은 1995년 대북 지원을 시작한 이래 가장 일관성 있고 지속적으로 북한을 지원하고 있다. 유럽연합은 1997년부터 2003년까지 북한에 총 2억 3,100만 유로의 식량을 지원하였다. 유럽연합은 세계 식량계획을 통한 식량 지원 이외 자체 프로그램이나 민간단체를 통해서도 북한에 식량을 지원한다. 특히 민간단체를 통한 대북 식량지원 방식은 유럽연합의 독특한 지원 형태라고 할 수 있다. 유럽연합의 대북 식량 지원 중 2/3은 단순 식량지원이며 1/3은 농촌개발, 비료지원, 협동농장 개선을 위한 시범 프로젝트 및 기술지원으로 구성되어 있다. 유럽연합은 식량지원 외에도 KEDO 지원(1억 1,418만 유로), 비식량 지원(6,200만 유로), 기술지원 등 북한에 대해 다양한 형태의 지원을 실시하였다. 유럽연합은 2000년 6월 남북한 정상회담 이후 기존의 식량 지원이나 보건·의료 등 인도적 지원만으로는 북한의 지속적인 개발을 도모할 수 없다는 인식 아래 기술지원에 더 많은 관심을 집중하게 되었다. 유럽연합의 대북 기술 지원은 제도적 지원과 역량 제고(Capacity building), 천연자원과 환경의 보존·관리·이용, 지속 가능한 농촌개발에 중점을 두고

National Indicative Programme 2002-2004 DPRK(NIP)를 통해 2002년부터 2004년까지 1,500만 유로를 지원키로 결정하고 다양한 사업을 지원하였다.

중국은 1992년 8월 한·중 수교 이후 북·중간 우호관계가 느슨해지면서 북한에 대한 원조를 중단하였다가 1994년 7월 김일성 사망시 식량 100,000 톤을 지원하면서 무상지원을 재개하였다. 중국의 대북 지원 방식은 주로 무상원조, 우호가격 및 장기차관에 의한 특혜성 수출 등 다양한 방법을 택하고 있다. 중국은 북한에 대해 원조할 때 처음부터 원조라고 명시하는 경우도 있지만 많은 경우 일반무역 형태로 상업적 무역을 한 후 사후에 무상으로 제공하는 경우도 많기 때문에 무상 지원액을 정확하게 알기 어렵다. 최근의 동향으로 보아 중국은 북한에 대한 무상 원조보다는 상업적 무역을 통해 북한과의 교류를 확대하는 정책을 채택하고 있는 것 같다. 중국의 북한에 대한 원조는 과거에 비해 크게 축소되었으며 점차 상업적 거래를 확대하는 방향으로 나아가고 있지만 아직도 양자 간 지원에 있어서는 북한을 지원하는 가장 중요한 국가의 하나이다.

2.3. 민간단체의 대북 지원 동향

민간단체의 대북 지원은 여러 경로를 통해 추진된다. 민간단체가 북한과 개별적으로 직접 접촉하여 추진하는 수도 있으나 유엔합동호소에 참여하여 합동호소의 틀 속에서 지원사업을 추진하기도 한다. 북한에 상주하여 활동하기도 하지만 많은 경우

상주하지 않으면서 구호활동을 벌이고 있다. 비상주 민간단체가 북한에 식량을 지원할 경우 세계 식량계획과 연계된 식량지원중개단(FALU)을 통해 활동하는 것이 일반적이다.

양자 접촉을 통해 북한을 지원하는 국제 민간단체로는 스위스의 아드라(ADRA), 스위스개발협력처(SDC), 유럽집행위원회 인도지원사무소(ECHO), 유럽집행위원회 식량안보 지원국(AIDCO, 이전의 DG/DEV), 스위스의 기독교 구호단체인 CfC, 아일랜드의 민간지원단체인 컨선(Concern Worldwide), 이탈리아의 민간지원단체인 CESVI, 독일의 비영리 민간지원단체인 DWH/GAA, 스웨덴의 민간지원단체인 PMU Interlife, 영국의 민간지원단체인 SC UK, 프랑스의 민간지원단체인 PU, 프랑스의 민간지원단체인 TGH, 미국의 AFSC 등이 있다.

아드라(ADRA)는 북한에서 건강과 영양, 식량 원조, 농촌에너지 개발, 사업개발 서비스 등 네 가지 분야의 사업을 추진하고 있다. 이 중 농촌에너지 개발사업은 태양열을 이용한 온수 시스템 설치 지원, 바이오 가스 활용을 위한 장비 및 기술 지원사업 등이다. SDC(스위스 개발협력처)는 1995년부터 북한을 지원하기 시작하여 2001년부터 인도적 지원에서 농업개발협력으로 지원 방식을 전환하였다. SDC는 황해남북도 와 함경남도를 대상으로 주로 보건 및 영양, 식량 지원, 농촌 에너지 분야에 지원하였다. CfC는 1995년부터 북한에서 구호활동을 시작한 대표적인 민간지원단체이다. 초기에는 의약품과 쌀 등 주로 인도적 물

자 지원에 중점을 두다가 1999년부터 농업 개발사업을 본격적으로 착수하였다. 현재 CfC는 북한 전역에서 8개 협동농장과 협력 사업을 추진하고 있다. 또한 국영목장과 협동농장을 대상으로 총 10개의 우유 가공설비를 설치하였으며 사료 생산을 위한 물자를 지원하였다. 이 밖에 젖염소의 번식과 유가공 기술, 염소 가죽 가공 수출을 지원함과 동시에 75명의 북한 기술자를 스위스에 초청하여 훈련을 실시하였다. TGH는 2000년 12월부터 농림업 분야에 대한 지원 사업 등을 진행하고 있다. 주요 농업개발사업으로는 산림 식재사업, 묘목장 지원사업, 간척지 복구사업, 전문 인력 훈련사업 등이 있다. TGH는 이러한 사업을 추진함에 있어 유럽연합집행위원회 식량안보단, 유럽연합 인도지원국, 유엔인도지원사무국, 스웨덴의 국제민간지원단체인 SIDA 등과 함께 연대하여 지원사업을 규모화하고 사업의 효과를 극대화하고 있다. 컨선(Concern)은 1997년부터 식량안보사업, 농업복구사업, 환경보호사업 등 다양한 사업을 추진하고 있다. 식량안보사업은 협동농장에 비닐, 트랙터 타이어, 농약, 인력분무기, 채소 종자, 밀 종자, 콩 종자, 감자 저장고 시설 등을 지원하는 사업이다. DWH/GAA는 독일 정부, 유럽연합, 유엔 등으로부터 자금을 지원받아 1997년부터 황해남도, 평안북도와 평양을 중심으로 에너지 개발사업, 협동농장에 대한 농자재 지원사업을 추진하고 있다. 2003년에는 겨울밀 종자증식사업과 농기계 수리공장사업을 추진하였다. PMU Interlife는 주로 스웨덴 국제개발처(SIDA)

의 지원과 시민들의 모금에 의해 지원 자금을 확보하여 1995년부터 북한에서 지원 활동을 실시하였다. 주요 사업으로는 온실, 우유가공시설, 농기계 수리 센터, 감자 저장고 및 가공시설, 농자재 지원 등 농업개발사업뿐만 아니라 학교나 보육원에 대한 기초시설 지원도 병행하고 있다. 미국의 기독교 자선단체인 AFSC는 협동농장에 대해 비료, 농기구, 종자를 지원하였으며 녹비작물 생산 증대를 위한 시범사업을 추진하였다. 또한 AFSC는 미국의 긴급구호단체인 MCC(Mennonite Central Committee)와 함께 북한 농민을 미국에 초청하여 농장을 시찰하도록 주선하였으며 농업과학자들이 미국과 중국에 시찰할 수 있도록 지원하였다. 현재 AFSC는 농업과학원과 함께 질소 비료원이 되는 생물자원의 개발과 윤작 시험을 실시하고 있다.

국제 민간단체는 북한에서 식량 지원 등 인도적 지원사업뿐만 아니라 농업개발을 위한 지원에도 많은 관심을 기울여 왔으며 지속적으로 사업을 추진함으로써 북측의 신뢰를 얻는데 성공하였다. 다양한 사업과 추진 방식을 개발하여 사업의 효율성을 제고하였으며 사업의 성과도 크다. 농업개발 지원사업은 아직 규모 면에서는 크지 않지만 평양 등 대도시보다는 지방을 선택하고, 협동농장을 대상으로 직접 협력사업을 추진함으로써 사업의 내실을 기하고 있다. 또한 한꺼번에 여러 가지 사업을 택하여 외형을 확장하기보다는 동일한 사업을 지속적으로 추진하되 단계적으로 사업의 내용을 확장하고 있는 점도 우리가 배워야 할

점이다. 본격적인 농업개발 지원에 앞서 기초 정보의 수집 및 분석, 북측 파트너와의 신뢰 관계 구축, 전문 인력의 훈련에 많은 관심을 두고 있는 점은 우리가 본받아야 할 바람직한 모델로 평가할 수 있다.

3. 우리나라의 대북 농업지원 동향

우리나라는 1995년부터 2004년까지 정부와 민간을 합쳐 북한에 총 11억 6,071만 달러(1조 3,012억 원)를 지원하였다. 이 금액은 같은 기간 우리나라를 포함한 전체 국제사회가 북한에 지원한 금액의 35%를 차지한다.⁸ 전체 지원액 중 정부 차원의 지원액은 총 7억 3,594만 달러(63.4%)이고 민간 지원액은 4억 2,477만 달러(36.6%)로 정부 지원액이 민간 지원액을 앞선다<표 2>. 그러나 최근 민간의 대북 지원액이 급증함으로써 2004년에는 민간 지원액이 정부 지원액을 앞서게 되었다.

분야별 지원 동향을 살펴보면 1990년대 중반 대북 지원 초기에는 일반구호 분야의 지원이 주류를 이루었으나 북한의 농업개발이 본격화된 1999년부터 농업 분야에 대한 지원 비중을 높이는 쪽으로 방향이 전환되었다<표 3>. 그러다가 2001년부터 농업 분야의 지원비중은 차츰 감소하는 경향을 보이고 있으나 지원액은 계속 증가하고 있다.

우리나라의 대북 지원이 국제사회의 지원과 큰 차이를 보이는 부분은 농업복구지

⁸ 통일부, 「2005 통일백서」, 2005. 1995년 이후 국제사회의 대북 인도적 지원총액은 우리나라의 지원액을 포함하여 총 33억 3,863억 달러이다.

표 2. 우리나라의 대북 지원 실적 총괄, 1995-2004

연도	정 부 차 원	민 간 차 원
'95	23,200만 달러(1,850억 원) ◦ 쌀 15만 톤(국내산, 직접 지원)	25만 달러(1.9억 원) ◦ 담요 8천 매(국적경유)
'96	305만 달러(24억 원) ◦ 혼합곡물 3,409톤(WFP, 200만 달러) ◦ 분유(UNICEF, 100만 달러) 등	155만 달러(12.4억 원) ◦ 밀가루, 분유, 식용유(국적 경유)
'97	2,667만 달러(240억 원) ◦ 옥수수 5만 톤, 분유 300톤·혼합곡물 9,852톤(WFP, 1,653만 달러) ◦ UNICEF 등 UN기구 경유 980만 달러 등	2,056만 달러(182.1억 원) ◦ 옥수수, 밀가루, 감자, 라면 등 (국적/남북적십자 경유)
'98	1,100만 달러(154억 원) ◦ 옥수수 3만 톤, 밀가루 1만 톤(WFP)	2,085만 달러(275.3억 원) ◦ 감귤(100톤, 1.6억 원), 밀가루, 옥수수, 식용유, 비료, 한우, 젓소, 비닐, 설탕 등
'99	2,825만 달러(339억 원) ◦ 비료 11.5만 톤	1,863만 달러(223.6억 원) ◦ 감귤4,436톤(15.3억 원), 밀가루, 약품, 비료 4만 톤 등
2000	7,863만 달러(944억 원) ◦ 비료 30만 톤	3,513만 달러(420.7억 원) ◦ 감귤3,031톤·당근2,000톤(14.2억 원), 옥수수, 의류, 설탕 등
2001	7,045만 달러(913억 원) ◦ 비료 20만톤(638억 원,4,921만 달러) ◦ 옥수수 10만톤(WFP, 223억 원,1,725만 달러) ◦ 말라리아 방제지원(WHO, 6억 원, 46만 달러) ◦ 아동용 내의 150만 벌(46억 원,353만 달러)	6,494만 달러(844억 원) ◦ 배 3,150톤·사과 4,000톤·감자 5,000톤 (우리농산물나누어먹기운동, 176억 원) ◦ 감귤 10,000톤·당근 4,000톤(45.8억 원) ◦ 옥수수, 감귤, 의류, 설탕, 분유 등
2002	8,375만 달러(1,075억 원) ◦ 옥수수 10만톤(WFP, 234억 원, 1,739만 달러) ◦ 비료 30만톤(832억 원, 6,577만 달러) ◦ 말라리아 방역지원(WHO, 8억 원, 59만 달러)	5,117만 달러(641억 원) ◦ 농업복구 : 774만 달러 (15%) - 농기계수리공장, 국수공장 등(우리민족) - 수경재배 시설지원(월드비전) - 산란계시설지원(새마을운동중앙회) ◦ 보건의료 : 1,908만 달러(37%) ◦ 일반구호 : 2,435만 달러(48%)
2003	8,702만 달러(1,041억 원) ◦ 비료 30만 톤(833억 원,6,967만 달러) ◦ 옥수수 10만 톤(WFP, 194억 원, 1,619만 달러) ◦ 말라리아 방역지원(WHO, 66만 달러, 8억 원) ◦ 취약계층 기초의약품 지원(UNICEF, 50만 달러, 6.6억 원)	7,061만 달러(847억 원) ◦ 잣나무 묘목 등 35만 주(대한적십자사) ◦ 남북농발협의 씨감자, 농자재 등 ◦ 기초의약품, 의료기기, 병원 보수 등 ◦ 종자, 비료, 농기계 등
2004	11,512만 달러(1,323억 원) ◦ 비료 30만 톤(8,851만 달러) ◦ 옥수수 10만 톤(WFP, 2,400만 달러) ◦ 말라리아 치료제 지원(WH, 67만 달러) ◦ 취약계층 지원(UNICEF, 100만 달러) ◦ 용천재해 지원(WHO, 20만 달러)	14,108만 달러(1,661억 원) ◦ 밀가루, 분유, 발효기, 운동화, 학용품, 연탄 등 ◦ 경운기, 온실비닐 등 농자재 ◦ 보일러, 타일 등 건축자재 ◦ 결핵약, 항생제, 의료설비 등
계	7억3,594만 달러(7,903억 원)	4억2,477만 달러(5,109억 원)

자료 : 통일부, 「2004년 남북 교류협력동향」, 2004.

표 3. 분야별 대북 지원 현황

단위: 만 달러(괄호 안은 %)

구 분	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	합계
일반구호	23,225 (100)	455 (98)	4,329 (91)	2,891 (90)	565 (12)	1,434 (12)	6,067 (44)	4,174 (44)	6,157 (44)	10,538 (41)	59,835 (51)
농업복구		5 (2)	205 (4)	254 (7)	3,941 (84)	8,562 (75)	5,476 (40)	7,351 (40)	7,673 (42)	9,450 (37)	42,917 (37)
보건의료			189 (4)	40 (1)	182 (3)	1,380 (12)	1,996 (14)	1,967 (14)	1,933 (14)	5,632 (22)	13,319 (12)
계	23,225 (100)	460 (100)	4,723 (100)	3,185 (100)	4,688 (100)	11,376 (100)	13,539 (100)	13,492 (100)	15,763 (100)	25,620 (100)	116,071 (100)

주: 대북 지원액 중에서 우리 정부가 차관 형태로 북한에 제공한 곡물 지원은 제외됨.
 자료: 통일부, 「2004년 남북 교류협력동향」, 2004.

원의 비중이 높다는 것이다. 국제사회는 주로 식량지원에 중점을 두고 있으며 농업분야에 대한 지원은 전체 지원액의 2%에 불과하다. 식량에 대한 지원을 제외할 경우에도 국제사회의 농업 분야의 지원은 20% 수준이지만 우리나라는 40%로 농업에 대한 지원에 좀 더 비중을 두고 있다. 국제사회의 지원과 우리나라의 대북 지원이 크게 차이 나는 분야는 보건의료이다. 식량지원을 제외하면 국제사회의 지원 중 보건의료 분야는 50%를 차지하지만 우리나라는 10%에 머물고 있다. 우리나라는 1997년 보건의료 분야에 대한 지원을 개시한 이후 매년 지원액과 지원비중이 증가하고 있다. 비록 비중 면에서는 큰 차이가 있으나 국제사회의 지원이 보건의료 분야에 더욱 비중을 높여 나가는 것과 같은 추세이다.

3.1. 정부 차원의 지원

정부 차원의 대북 농업지원은 식량난 해소를 위한 긴급구호 성격의 식량 지원과 농업 생산성 향상을 위한 비료 및 농약 지원 등 영농물자 지원에 집중되어 있다. 정부의 대

북 지원 동향을 살펴보면 1995년 쌀 150,000톤을 북한에 직접 지원한 이래 1999년 비료 155,000톤, 2000년 비료 300,000톤 이외 차관 형식으로 쌀 300,000톤과 옥수수 200,000톤, 2001년 비료 200,000톤, 2002년 비료 300,000톤 이외 차관 형식으로 쌀 400,000톤을 지원하였다. 2003년 우리 정부는 한적을 통하여 300,000톤의 비료를 북한에 무상으로 지원하고 장기 저리 차관 형식으로 국내산 쌀 400,000톤을 제공하였다. 2004년에도 300,000톤의 비료를 북한에 무상으로 지원하는 것 이외에 쌀 400,000톤을 차관 형식으로 제공하였다.⁹ 2004년에는 국내산 쌀의 재고 부족으로 100,000톤은 국내산 쌀을 제공하고 300,000톤은 해외로부터 구입하여 지원하였다. 2005년에는 무상 비료지원 350,000톤에다 차관 형태로 쌀 50만톤을 북한에 지원함으로써 과거에 비해 대북 지원 규모를 대폭 늘렸다. 차관 형태의 대북 식량지원 외에도 우리 정부는 2001년부터

⁹ 식량차관은 정부의 대북 지원액에 포함되지 않는다. 2004년의 대북 식량차관 조건은 톤당 단가 300달러, 상환기간 10년 거치 20년 상환, 이자율 연리 1%, 차관금액 1억 2,400만 달러이다.

표 4. 주요 단체의 대북 농업 지원사업

단체명	시작연도	주요 활동	관심분야
한국국제기아대책기구	2002	유기질비료 지원 지하수 개발	지하수 개발 유기질비료 지원
국제옥수수재단	1998	옥수수 육종 옥수수 생산을 위한 영농자재 지원	옥수수 신품종 개발
굿네이버스	1995	젓소목장 지원사업 닭공장 설비 지원사업	사료공장 지원
남북강원도협력협회	2001	산림병해충 방제사업 연어 치어 방류사업	산림병해충 방제
남북농업발전협력민간연대	1998	씨감자 생산을 위한 농자재 및 장비 지원 씨감자 조직배양시설 건설 및 저온저장고 지원	씨감자 및 콩 재배 지원
새마을운동중앙회	1998	농촌 개발을 위한 농기계 및 농구 지원	지역개발운동
선한사람들	1999	옥수수 종자 및 비료 지원	씨감자 지원사업
우리민족서로돕기운동	1996	축산 지원사업 농기계 지원 및 수리센터 건설, 운영	농기계조립공장 건설
월드비전	1994	채소온실농장 지원 씨감자 생산 시설 및 기술 지원	수경재배 온실사업
전남도민남북교류협의회	2003	농기계 수리공장 지원 비닐온실 협력사업	농기계 수리공장 건설
조국평화통일불교협회	2004	농업개발 지원(양파씨앗)	양파 생산
천주교 주교회의 민족화해위원회	1998	농기계 및 영농자재 지원 씨감자 조직배양시설 지원	농자재 지원
평화의 숲	1999	조림 및 산림보호사업 양묘장 복구사업	유실수 단지조성
한국대학생선교회	1999	젓염소 보내기 축산장비 지원	젓염소 시범목장 지원
한국제이티에스	1997	농자재 지원	농업기술 교류
농협중앙회	2003	특수 콩 종자 지원 돼지 사육을 위한 현대적 양돈장 건설	콩 종자 지원 양돈장 건설
북고성군농업협력단	2002	온실 영농자재 및 기술 지원 양돈장 지원	영농자재 및 기술 지원
통일농수산사업단	2004	벼농사 시범사업 이모작 지원사업	벼농사시범사업

터 세계 식량계획을 통해 매년 100,000톤의 옥수수를 북한에 무상으로 지원하고 있다.

3.2. 민간 차원의 지원

우리나라의 민간단체는 1995년부터 2004

년 말까지 북한에 총 4억 2,477만 달러를 지원하였다. 창구별 지원액 비중은 국제적십자사 0.8%, 대한적십자사 29.3%, 독자창구 69.9%로 독자창구의 비중이 가장 높다. 대북 지원 초기 민간단체는 독자적인 지원 창구를 갖지 못하고 대한적십자사를 통해

지원 물품을 기탁하면 대한적십자사는 국제적십자자연맹을 통하여 북한에 전달하였다. 그러나 대북지원 활성화 조치에 따라 1999년 2월 10일부터 민간단체의 독자적 지원이 가능해짐으로써 창구가 다양해졌다. 1999년만 하더라도 민간단체의 독자적인 창구는 10개에 불과하였으나 2004년에는 33개로 증가하였다. 2004년 민간 차원의 대북 지원은 1억 4,108만 달러(1,661억 원)로 2003년에 비해 100% 증가하였다. 이 중에서 한적을 통한 지원은 26%이며 나머지 74%는 개별 창구를 통해 지원되었다.

지원 내용에서도 초기에는 식량 위주의 일회성 지원이 주류를 이루었으나 점차 농업개발, 보건의료, 취약 계층 지원 등으로 다양해졌으며 보다 전문화되고 지속적인 지원으로 발전하였다. 지원 품목도 사업의 성격에 따라 다양해졌다. 농업개발 지원에는 옥수수 종자개량 증산 지원, 감자종자 개량 및 생산, 젓소 및 닭 목장 설치 운영, 산란종계장 설치 운영, 젓염소 종축 유가공 설비 지원, 채소온실 설치 운영, 농기계수리공장 건설 운영, 양묘장 설치, 농기계 지원, 농자재 지원 등 다양한 사업이 있다. 농업개발 지원사업에는 한국국제기아대책기구, 국제옥수수재단, 굿네이버스, 남북강원도협력협회, 남북농업발전협력민간연대, 새마을운동중앙회, 선한사람들, 우리민족서로돕기운동, 월드비전, 전남도민남북교류협의회, 조국평화통일불교협회, 천주교 주교회의 민족화해위원회, 평화의 숲, 한국대학생선교회, 한국제이티에스, 농협중앙회, 북고성군농업협력단, 통일농수산물포럼 등이

참여하고 있다<표 4>.

정부는 민간의 대북 지원을 활성화하기 위하여 2000년부터 대북 지원 민간단체에 남북협력기금을 지원하기 시작하였다. 2000년에는 7개 단체(7개 사업)에 대해 33.8억 원의 기금을 지원하던 것이 2004년에는 23개 단체(25개 사업)에 88.7억 원을 지원함으로써 5년 동안 총 290억 원의 남북협력기금을 지원하였다.¹⁰

4. 우리나라의 대북 농업지원 성과와 과제

4.1. 농업지원의 성과

1995년 북한에 대한 지원사업이 개시된 이래 지원 규모는 해마다 증가하는 추세이다. 대북 지원 초기에는 일반구호에 중점을 두었으나 점차 농업복구지원 비중이 높아지고 있다. 이는 북한의 안정적인 농업생산을 위해 바람직한 일이다. 지원 방식에서도 식량을 직접 지원하는 것보다는 농자재 지원이나 영농기술협력을 통해 지원의 효과를 더욱 높이게 되었다. 농업개발 지원은

¹⁰ 통일부, 「2005 통일백서」, 2005. 정부는 농업개발, 취약 계층 지원, 보건의료 분야의 지원을 활성화하기 위하여 민간단체에 남북협력기금을 지원해 오고 있다. 2000년에는 7개 단체(7개 사업) 33.8억원, 2001년에는 12개 단체(15개 사업) 38.4억원, 2002년에는 14개 단체(18개 사업) 54.5억원, 2003년에는 16개 단체(16개 사업) 75.3억원, 2004년에는 23개 단체(25개 사업) 88.7억원 등 5년간 총 290억원 상당의 남북협력기금을 지원하였다. 2005년에는 개별 사업에 100억원, 합동사업에 50억원의 예산을 확보하고 있다.

북한의 농업정책을 간접적으로 지지하는 의미가 있기 때문에 북한 입장에서도 수용하기 쉽다는 이점이 있다. 다만 농업개발 지원이 비료, 농약, 종자, 비닐 등 농자재의 지원에 머물고 있을 뿐 기술이나 인적 교류가 활발하게 추진되고 있지 못한 점은 아쉬운 일이다. 이는 북한이 인적교류를 적게 유발하는 사업을 선호하였기 때문이기도 하지만 우리 민간단체의 전문성 부족에도 원인이 있다.

1999년부터 대북 지원창구의 다원화 조치에 따라 민간단체들이 독자적인 지원을 실시하게 된 것은 큰 진전이라고 할 수 있다. 여기에서 민간단체의 대북 인도적 지원 사업에 대해 남북협력기금을 지원함으로써 민간간의 대북 지원사업이 활성화되는 계기가 되었다. 민간 차원의 대북 지원은 농업 복구개발보다는 일반구호나 보건의료 분야의 비중이 높지만 점차 농업 분야의 비중이 커지고 있다. 사업이 지속적으로 추진됨에 따라 지원의 성과도 커지고 있으며 앞으로 더욱 다양한 형태의 지원이 추진될 것으로 전망된다.

정부 차원에서 제공하는 대규모의 비료 지원이나 민간 차원의 비닐박막 지원은 북한의 식량 생산 증대에 크게 기여하였다. 최근 몇 년 동안 북한은 연간 200,000 톤(성분량 기준) 정도의 화학비료를 사용하고 있는데 이 중 우리가 지원한 몫이 60% 정도를 차지한다. 비료 지원은 비단 식량 생산량을 증대시키는 데 기여할 뿐만 아니라 북한이 중점 추진하고 있는 이모작사업과 감자농사 확대를 지원하는 측면도 있기 때

문에 북한의 농정 시책을 간접적으로 도와주는 역할도 한다. 최근 농자재가 부족한 상황에서 협동농장 사이의 경쟁이 심화되고 농장 내부의 경쟁도 확산되고 있다. 따라서 농자재의 공급은 북한의 농업관리 체계를 바람직한 경쟁 체제로 전환하는데 일조하는 효과도 있다. 즉, 농자재 지원을 통해 북한의 농업개혁을 촉진하는 효과를 거두고 있는 것이다.

정부 차원의 식량차관은 북한 주민의 식량난을 해소하는데 결정적 역할을 함으로써 인도적 차원에서 커다란 성과가 있었다. 우리나라를 비롯한 국제사회의 지속적인 식량 지원을 통해 특히 어린이들의 영양상태가 크게 개선되었다. 1998, 2000, 2004년에 실시된 북한 어린이 영양실태조사 결과 어린이들의 영양상태가 조금씩 나아지고 있는 것은 대북 식량지원의 효과라고 할 수 있다.¹¹ 어린이 영양 개선은 지적, 육체적 능력을 개선함으로써 이들이 성장했을 때 노동력의 손실을 방지하며 인적 자원을 형성하는 데 기여할 뿐만 아니라 질병으로 인한 잠재적인 사회적 손실을 줄이는 효과가 있다. 이는 한반도의 통일을 가정했을 경우 통일 비용을 크게 감소시키는 효과를 얻을 수 있다. 앞으로 남북한이 통일되었을 때 북한의 경제적 상황에 따라

¹¹ 2004 북한 어린이 영양실태 조사 결과보고서 (DPRK, DPRK 2004 Nutrition Assessment Report of Survey Results, Feb. 2005)에 의하면 6세 이하의 어린이 영양상태가 지속적으로 개선되었음을 확인할 수 있다. 어머니의 영양상태도 약간씩 호전되고 있으나 아직도 우려할 만한 수준이다.

통일비용이 크게 차이 날 수 있다는 지적은 우리에게 많은 시사점을 준다.¹²

대북 식량 지원의 또 다른 효과는 북한의 정치·사회 안정에 기여한 점이다. 최근 북한 사회는 빠르게 변화하고 있으며 이 과정에서 지역 간, 계층 간 소득 격차가 발생함으로써 내부적인 갈등이 깊어지고 있다. 이러한 상황에서 북한 당국의 사회보장 제도가 크게 후퇴하였기 때문에 개별 가구는 스스로 문제를 해결하지 않으면 안 된다. 식량의 경우 국정가격과 시장가격과의 격차가 점차 더 크게 벌어지고 있으나 공배급제도에 의한 당국의 식량 공급 능력이 부족하여 대부분의 주민은 시장에서 비싼 가격으로 식량을 구입할 수밖에 없는 형편이다. 이러한 상황에서 국제사회의 식량지원이 없다면 당국의 가격 조절 능력은 더 떨어지고 시장의 곡물 가격이 폭등하여 사회적 불안이 더욱 커지게 된다. 따라서 우리의 대북 식량지원은 북한 사회의 안정에 상당한 보탬이 된다.

우리의 대북 지원은 북한을 개혁·개방으로 유도하는데 긍정적인 효과가 있다. 특히 민간단체의 협동농장 지원은 해당 농장의 수익을 급격히 향상시키는 효과를 가져와 시장경제의 확산에 크게 기여하고 있는 것으로 평가된다. 일부 실험적인 사례이기는 하지만 외부의 원조를 통해 농장의 관리 체계를 개인영농제와 유사한 형태로 운영하는 경우도 있다. 이와 같은 실험이 반복

되면 개인영농제가 확산될 수 있는 계기도 마련할 수 있을 것이다.

4.2. 대북 농업지원의 과제와 개선 방안

대북 농업 지원의 성과에도 불구하고 여러 가지 문제점이 노출되고 있다. 협력 상대방인 북한 내부의 문제, 우리 내부의 문제로 나눌 수 있으며 우리 내부의 문제는 다시 정부와 민간으로 나누어 생각할 수 있다.

먼저 협력 상대방인 북측의 문제점에 대해 살펴보자. 가장 큰 문제점은 기본적인 규범에 대한 인식이 부족하다는 점이다. 북한은 오랫동안 폐쇄된 사회를 유지해 왔기 때문에 국가 간 또는 협력사업자 간 지켜야 할 국제 규범이나 질서를 알지 못하거나 무시하는 경우가 많다. 농장 단위의 농업 지원사업에서 흔히 발생하는 문제점은 협력 상대방의 의사결정 능력에 한계가 있어 협의 과정이 지나치게 길고 신속하게 의사결정을 하지 못함으로써 사업에 지장을 초래한다는 점이다. 농업은 자연에 의존하는 생명산업인 만큼 시기를 놓치면 정상적인 생산 활동을 할 수 없기 때문에 신속한 의사결정은 매우 중요하다. 사회주의 농업관리의 특성상 농장 단위에서 결정할 수 있는 권한은 매우 제한되어 있으므로 농작물의 선택에서부터 품종선택, 재배관리, 경영관리, 수확물 처리에 이르기까지 인적, 물적 교류와 협력이 필요함에도 불구하고 대부분의 경우 물자의 지원으로 끝나는 경우가 많다. 많은 경우 북한의 실정에 맞지 않는 고가의 장비나 첨단 기술 지원을 요

¹² RAND National Defense Research Institute, North Korean Paradoxes: Circumstances, Costs, and Consequences of Korean Unification, 2005.

구하고 있으나 관리 소홀과 조작 미숙으로 성과를 거두지 못하고 있다.

대북 농업지원 과정에서 발생하는 우리 내부의 문제점도 적지 않다.¹³ 우리 정부의 대북 정책 기조가 여론이나 국제 환경에 따라 자주 흔들림으로써 국민에게 신뢰를 주지 못한다거나 때로는 전략적 측면을 강조함으로써 구체성이나 실천성이 부족한 점, 정부 부처 간 역할 분담에 혼선이 발생하거나 효과적인 조정이 이루어지지 않아 정책 수립과 집행 절차가 매끄럽지 못한 점, 이로 인해 협력사업자가 의사결정을 하는 데 어려움을 야기하는 점, 정책 기조에 따른 계획적인 협력보다는 정치적 논리에 의한 산발적 사업 추진 방식, 국민적 공감대를 형성하지 못한 채 지원사업을 추진함으로써 남남 갈등을 유발하는 문제 등을 지적할 수 있다. 대북 지원에서 무엇보다 중요한 것은 북한에 대한 지원과 협력이 왜 필요한지 국민의 동의를 구하고 합의를 이끌어내는 일이다. 특히 정부의 대북 지원을 둘러싸고 국민 사이에 많은 갈등을 겪고 있는 점은 반성해야 할 부분이다. 2003년부터 대북 식량 차관에 대해 분배 현장을 확인할 수 있게 되었다. 비록 제한적이기는 하지만 지원 과정에서 투명성을 높이고 국민의 이해를 증진시킬 수 있다는 점에서 고무적인 일이다. 앞으로 지원에 대한 투명성 제고와 함께 지원의 성과를 평가하여 보다 효과적인 지원 체계를 구축하는 절차를 도입해야 할 것이다. 프로젝트 중심

의 지원이 중요하다는 것을 강조하면서도 제대로 실천하지 못하고 있는 것도 문제점이다. 정부의 농업개발 지원은 북한에 농자 재만을 전달하는 정도에 그치고 있다. 물론 이것은 북한이 인적 왕래를 꺼리기 때문에 발생한 문제이기는 하지만 정부의 조건 없는 지원이라는 원칙은 지원 대상에 따라 수정할 필요가 있다. 이제부터라도 국제기구가 추진하는 방식처럼 농업개발 목표를 설정하고 이 목표를 실현하기 위한 종합적인 지원이 필요하다. 여기에는 물자뿐만 아니라 기술과 사람의 교류가 함께 추진되어야 한다. 그래야만 우리 정부가 당초 지향했던 북한의 식량 생산 능력 향상이라는 목표를 보다 효과적으로 달성할 수 있다.

민간 차원의 지원사업은 규모 면에서는 작지만 프로젝트 중심의 지원을 지향하고 있다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 민간단체는 그동안 어려운 여건에서도 북한의 농업 회복을 위하여 사업을 지속적으로 추진함으로써 농업 생산성 증대에 기여하고 남북한 사이의 신뢰관계를 구축하는데 커다란 역할을 하였지만 우리 국민의 요구, 북한 사회의 변화 및 요구에 부응하도록 사업 체계를 조정할 필요가 있다.

이상의 논의를 바탕으로 우리 정부와 민간단체의 대북 농업지원에 대한 방향과 목표, 지원 수단과 방식, 지원 주체별 역할 분담, 지원체계 등 여러 측면에서 개선해야 할 점을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 지원의 방향과 목표를 재설정할 필요가 있다. 지금까지의 대북 농업지원은 북한의 식량난을 타개하기 위한 긴급지원에

¹³ 김경량·김지용(대북지원과 남북한 농업협력, 수는 북한경제 2005 봄호, 2005) 참조.

더 많은 비중을 두었다. 이제 북한은 긴박한 상황을 어느 정도 극복하였기 때문에 앞으로는 북한이 식량을 증산하여 스스로 식량 문제를 해결할 수 있도록 개발 지원으로 방향을 전환할 필요가 있다. 개발 지원으로 방향을 전환할 때 단순히 원조자의 입장에서 사업 내용과 범위를 설정할 것이 아니라 수원자인 북한의 요구를 고려하는 자세가 필요하다. 개발 지원으로 방향을 전환한다고 해서 인도적 지원을 중단하자는 뜻은 아니다. 경제사회개발 과정에서 빈부격차가 심화되는 등 취약 계층의 인도적 수요는 과거보다 더 커질 수 있기 때문이다.

둘째, 정부나 민간단체 모두 사업의 구상 및 기획 기능을 강화할 필요가 있다. 사업 계획이 치밀하지 못하고 북한의 농업 상황을 정확히 진단하지 못하여 사업을 추진하는 과정에서 유사한 실패를 반복하고 있는 점은 아쉬운 일이다. 농업전문가뿐만 아니라 북한전문가가 대북 농업지원사업에 적극 참여하여 동일한 실패를 되풀이하지 않도록 지원 체계를 강화하는 노력이 필요하다. 2005년 8월 개최된 제1차 남북농업협력 위원회에서 남북한은 5개 항의 농업협력 의제에 합의하였기 때문에 이를 기초로 구체적인 사업의 내용과 추진 방법을 구상할 필요가 있다.

셋째, 북측의 요구를 무조건 수용하기보다는 현재 북한이 처하고 있는 현실과 북한의 개발 목표를 감안하여 사업의 효과를 높이고 효율을 극대화하기 위한 지원수단과 방법을 강구할 필요가 있다. 특히 민간단체의 대북 농업지원사업이 대부분 농자

재, 장비, 농기계 등 물자지원에 한정되어 있고 기술이나 인력교류 등 농업개발을 위한 종합적인 지원으로 연결되지 못하고 있는 점은 아쉬운 일이다. 지원하는 장비나 농기계가 북한의 실정에 적합하지 않은 경우도 많다. 민간단체의 지원사업이 평양 등 대도시 근처에 편중되어 있는 것도 문제이다. 다양한 지역에서 다양한 방법으로 특색 있는 지원사업을 함으로써 지역 실정에 맞는 농업개발을 유도할 수 있으며 확산효과도 더 크다. 대북 농업 지원사업은 중앙과 지방, 첨단기술과 전통 기술, 자본집약적 기술과 노동집약적 기술 사이에 균형을 유지하면서 북한의 실정에 맞는 지원 방법을 선택함으로써 사업의 효과를 극대화할 필요가 있다.

넷째, 사업의 전문성과 연속성을 강화할 필요가 있다. 민간단체는 적은 예산으로 여러 지역을 지원하다 보니 지원 대상 지역과 사업 내용이 지속적이지 못하고 자주 바뀌는 현상이 나타난다. 북측의 요구를 수용하는데 치중하다 보니 전문성이 확보되지 않은 분야까지 다양한 사업을 시도하는 경우도 많다. 전문 분야를 선택하여 동일 지역에서 사업을 지속적으로 추진하여 점차 사업 영역을 확대하는 것이 북한 농업의 발전을 위해 바람직하다.

다섯째, 사업의 감독과 평가 체계를 강화할 필요가 있다. 정부와 민간단체는 최근 지원 물자에 대한 투명성을 강화하기 위하여 노력한 결과 어느 정도 성과를 거두었다. 그러나 아직도 사업의 감독이 미흡하며 사업결과에 대한 객관적인 평가가 결여되

어 있다. 남북한 관계의 특수성을 감안하더라도 적절한 수준의 감독과 평가는 사업의 효과를 높이기 위해서도 필요하고 지속적인 지원을 이끌어내기 위하여 국민을 설득하는데도 필요한 절차이다.

여섯째, 정부와 민간단체의 역할 분담과 조정 체계를 강화할 필요가 있다. 정부는 대규모의 농업개발 지원사업에 중점을 두고 민간단체는 이를 보완하기 위한 소규모의 지원사업 및 인도적 지원사업에 중점을 둘 필요가 있다. 재원의 한계를 극복하고 중복 지원을 피하기 위해서는 민간단체 간 또는 정부와의 정보 공유 및 조정을 통해 사업의 효율을 높여야 할 것이다. 정부와 민간단체 사이의 협력 체계가 미비할 뿐만 아니라 정부와 민간 사이의 조정에도 부족한 부분이 있다. 정부는 민간단체에 남북협력기금을 지원하는데 만족할 것이 아니라 사업에 필요한 정보를 제공하고 민간단체 사이의 갈등이나 남북한 협력사업자 사이에 발생하는 문제점에 대해서도 어느 정도까지 조정하는 역할을 할 필요가 있다. 민간단체는 가능한 사업 분야를 한정하여 전문성을 키워나가면서 필요한 부분은 서로 연계하여 협력함으로써 효율을 높여 나갈 수 있다. 거대한 민간단체가 많은 사업을 포괄함으로써 단체 간 지나친 경쟁을 유발하고 이로 인해 갈등이 증폭되며 사업의 효율이 떨어진다면 결코 바람직한 현상이 아니다. 2005년에는 통합지원계획이라는 새로운 형태의 지원틀을 개발하여 정부와 민간, 민간과 민간 사이의 협력 체계를 강화하고 있다. 아직은 이러한 경험이 일천하

여 여러 가지 문제점도 노출되고 있으나 앞으로 제도의 보완과 함께 사업에 참여하는 주체들의 경험이 축적되고 투명성이 강화된다면 지원사업을 더욱 효과적으로 추진할 수 있을 것이다.

5. 맺는말

우리의 대북 식량 지원은 북한의 식량난을 극복하는 데 적지 않은 보탬이 되었으며 정부의 비료 지원은 북한의 농업 생산성을 증대시키는데 결정적인 역할을 하고 있다. 그러나 대북 지원을 둘러싸고 아직도 국민 사이의 갈등이 해소되지 못하고 있으며 지원의 성과에 대해서도 평가가 엇갈리고 있다.

북한을 지원하는 유엔 등 국제사회와 우리의 지원 활동을 비교할 때 접근 방법, 사업 추진 방식, 모니터링, 평가에 이르기까지 개선해야 할 점이 있는 것으로 판단된다. 이러한 차이가 동족간의 지원이라는 특수 상황 때문에 발생하는 측면도 있으나 경험의 부족과 전문성 부족에 기인하는바 크다는 것을 부인하기는 어려울 것이다. 이제 대북 지원을 시작한지도 10년을 맞이한 만큼 좀 더 발전적인 방향으로 지원사업을 추진할 때가 되었다.

대북 지원에 대한 성격과 추진 방식을 재설정할 시점이다. 특히 농업지원에 있어서는 개발지원과 인도적 지원의 성격을 명확히 하면서 개발 지원으로 전환하기 위한 환경을 조성해야 한다. 지금과 같은 인도적 지원만으로는 북한의 식량 문제를 근본적

으로 해결하기 어렵다. 북한이 농업개발지원을 수용할 태세가 갖추어져 있다면 개발지원으로 전환해야만 당초 의도했던 대북지원의 성과를 달성할 수 있기 때문이다.

북한의 개발에는 우리나라의 개발경험이 교훈을 줄 것으로 판단된다. 식량과 같은 인도적 지원은 북한의 개혁·개방을 지속적으로 추진할 수 있도록 중기적인 틀을 유지하는 것이 필요하며 비료 등 농자재 지원은 농업개발을 위한 종합적인 협력의 틀 속에서 추진하는 것이 바람직하다. 당장 부족한 식량 문제 해결을 위해서는 증산을 위한 농자재의 확보도 중요하지만 수확 후 손실을 최소화하는 것도 중요하다. 북한의 농업 생산성을 증대시키기 위해서는 부족한 농자재의 조달뿐만 아니라 적기 작업과 작업 능률 향상을 위한 농기계, 농업관리체계, 농산물 유통, 농업 생산기반, 제도에 이르기까지 각 부문별 문제점을 파악하고 이를 해소하기 위한 종합대책을 세워야 할 것이다.

북한의 특구 개발과 연계하여 남북한 농업협력을 추진할 필요가 있다. 특구가 개발되면 새로운 수요가 발생하고 이는 새로운 시장을 형성케 하기 때문에 북한이 시장을 매개로 하는 개발전략을 추진할 수 있도록 남북 협력사업을 전개하는 것은 매우 중요하다. 북한을 지원하는 국제 민간단체들이 서로 정보를 공유하고 지원 효과를 높이기 위한 방안을 모색하고 있는 점은 우리에게 시사점을 주고 있다.

이상과 같은 논의를 토대로 우리는 북한 당국, 국제사회와 공조하여 북한의 농업을

회복시키기 위한 협력을 추진해야 할 것이다. 최근 북한이 국제사회에 대하여 인도적 차원의 긴급지원에서 개발지원으로 지원의 방향을 전환해 줄 것을 요청하고 있다. 이 과정에서 북한은 너무 급격한 방향 전환을 요구함으로써 국제사회와 갈등을 빚고 있는데 대화와 조정을 통해 자연스럽게 지원 방향을 전환하도록 노력하는 자세가 바람직하다. 만일 우리나라의 대북 지원액이 급속히 증가함으로써 북한이 다른 국제사회의 지원을 중단코자 한다면 우리는 대북 지원 방식에 대해 재고할 필요가 있다. 국제사회와 공조하지 않고서 우리의 힘만으로 북한을 변화시키기는 어렵다. 우리는 국제사회와 함께 북한의 식량 문제를 근본적으로 해결할 수 있는 지원 방향을 모색하고 효과적인 방안이 무엇인지를 진지하게 고민해야 할 것이다. 북한의 개발을 위한 본격적인 논의가 이루어지기 위해서는 북한의 핵 문제 해결이 선행되어야 할 것이지만 남북한 사이의 협력은 중단되지 않고 지속적으로 추진하는 것이 바람직하다.

참고문헌

- 권태진. 2004. “국제사회의 대북 지원 동향과 우리의 대응전략.” 『KREI 북한 농업 동향』.
- . 2005. “신년공동사설을 통해 본 2005년 북한의 농업전망.” 『KREI 농정연구속보』 19.
- 권태진 등. 2004. 『북한의 농업 부문 개혁·개방 정책과 남북협력』. R471. 한국농촌경

제연구원.
김경량, 김지용. 2005. “대북지원과 남북한
농업협력.” 『수은 북한경제』. 2005
(봄).
김영운. 2004. 『남북경협 실패사례 연구』. 연구
총서 04-08. 통일연구원.
김영훈, 권태진, 지인배. 2003. 『북한 특구 농업
개발 방향과 협력 과제』. R465. 한국
농촌경제연구원, 2003.

통일부. 『2004 남북 교류협력 추진 실적(종합)』.
2004. 12.
통일부. 『2005 통일백서』. 2005.
_____. 『농촌경제』.

■ 원고 접수일 : 2005년 6월 17일
원고 심사일 : 2005년 6월 23일
심사 완료일 : 2005년 11월 2일