

북한의 농업개발을 위한 남북한 협력 전략

권태진*

Keywords

북한(North Korea), 농업(agriculture), 개발협력(development cooperation)

Abstract

This paper aims to suggest a strategy of inter-Korean cooperation for the development of North Korean agriculture. In the first part, the current agricultural situation and issues will be described. North Koreans have suffered from the chronic food deficit. North Korean government has tried various policies to solve food problems. However, the current state is not much different from the previous situation. North Korea's new leader Kim Jong-un has set solving food problem as the first priority. He is expected to reform the agricultural system gradually. Therefore, strategies on how to cooperate with North Korea to develop its agriculture should be prepared. During the process, the experience of international society on agricultural development assistance to North Korea will give us lessons. The most important thing when trying to achieve sustainable and effective agricultural development cooperation is to set explicit goals and directions. Transparent process is especially important between two Koreas. Proceeding step by step, in accordance with the improvement of relationship between the South and the North, will enhance the effectiveness.

차례

- | | |
|---------------------------------|-----------------|
| 1. 서론 | 4. 농업개발협력 추진 전략 |
| 2. 북한농업의 현황과 과제 | 5. 요약 및 결론 |
| 3. 국제사회의 대북 농업개발협력
추진 동향과 성과 | |

* 한국농촌경제연구원 선임연구위원.

1. 서론

북한이 당면하고 있는 문제 중 가장 시급히 해결돼야 할 과제는 식량난을 해소하여 주민의 삶의 질을 증진시키는 일이다. 이는 도시와 농촌 할 것 없이 모든 지역에 해당된다. 현재 북한은 김정일 사망 이후 김정은 후계체제를 구축하는 과정에 있기 때문에 이 문제는 더욱 중요하다. 김정은은 비서국 제1비서, 정치국 상무위원, 당중앙군사위원회 위원장, 원수 등 명실상부한 북한의 최고통치자 지위에 오른 이후 민생 챙기기에 나서면서 주민의 식량문제 해결을 최우선 과제로 제시하고 있다.¹

식량난을 해소하는 방법에는 여러 가지가 있지만 그 중에서 가장 바람직한 것은 북한이 자체 식량 생산능력을 향상시켜 지속가능한 식량안보를 확보하는 것이다. 농업부문의 생산능력을 향상시키는 일은 이를 담당하는 농민의 빈곤문제도 함께 해소할 수 있는 방안이기도 하다. 그렇지만 현재와 같은 상황에서 북한 혼자의 힘만으로 식량 생산능력을 향상시키기란 어려운 일이므로 외부의 도움이 요구되며 그것도 일시적인 식량 지원이 아니라 중장기적인 방식으로 북한의 식량 생산능력이 향상되도록 협력을 지속해야만 효과를 거둘 수 있다.

지금까지 국제사회는 북한에 대해 긴급구호 차원에서 식량을 지원해 왔지만 이는 일시적인 식량난을 해소하는 데 도움을 주었을 뿐 근본적인 대책은 되지 못하였다. 따라서 지원 방식을 긴급구호지원에서 개발협력으로 전환하여 북한이 자생력을 갖도록 지원하는 것이 바람직한 지원 방식이라고 할 수 있다. 그렇지만 현재 북한은 외부와의 개발협력을 수용할 수 있는 환경을 갖추고 있지 못하다는 것이 국제사회의 공통된 인식이다(Heinsbroek 2009, Smith 2009, Lee 2009). 최근 국제적으로 원조의 효과성에 관한 논의가 활발하다. 원조의 효과성을 높이기 위해서는 수원국의 농업 상황, 농업 정책에 대한 충실한 사전 조사와 함께 효과적인 원조전략을 수립하는 것이 중요하다.

우리나라는 경제협력개발기구(OECD)의 회원국이면서도 산하의 개발원조위원회(DAC: Development Assistance Committee)에는 가입하지 못하고 있다가 2009년 11월 정식 회원국이 되었다. 이를 계기로 우리나라는 수많은 개발도상국을 대상으로 공적개발원조(ODA)를 확대하고 있다. 그럼에도 불구하고 북한은 우리의 ODA 대상국이 되

1 북한전략정보서비스센터(http://www.nksis.com/bbs/board.php?bo_table=b02&wr_id=51, 2012. 5. 14)에 의하면 김정은은 2012년 2월 중순경 열린 북한 최고위층 핵심간부회의에서 “지금은 총알보다 식량이 더 귀중합니다.”라고 발언한 것으로 전해진다.

지 못하고 있다. 북한은 OECD 국가들이 일반적으로 준용하는 ODA 대상 수원국에 포함되어 있지 않을 뿐만 아니라 우리의 관점에서 보면 법적으로 북한을 외국으로 간주할 수 없다는 것이 주된 이유이다. 만약 북한에 대한 개발원조가 꼭 필요한 상황이라면 국제적인 준거들을 준용하면서 우리 나름의 한국적 ODA 모형을 설정하여 이를 북한에 적용할 수 있다는 주장도 있다(이조원, 2008).²

이 글에서는 먼저 북한의 농업 상황을 파악하고 현재 북한이 추진하고 있는 농업정책의 방향에 대해 살펴본 다음 지금까지 국제사회가 북한에서 추진했던 농업개발협력의 경험과 시사점을 도출하여 우리의 대북 농업개발협력 전략을 수립하는 데 참고로 삼고자 한다. 향후 북한을 대상으로 남북한이 농업개발협력을 추진할 경우 가능성이 있는 협력 대상 분야를 따져보고 더 나은 성과를 거두기 위한 농업개발협력의 전략을 제시하는 것이 이 논문의 주된 목적이다.

2. 북한농업의 현황과 과제

2.1. 현황

2.1.1. 농업 개황

농림어업부문은 북한 전체 GDP의 20.8%(2010년)를 차지하는 중요한 산업이다. 경제 침체가 지속되는 상황에서 농업은 타 부문에 비해 내부에서 동원할 수 있는 자원이 상대적으로 풍부하기 때문에 경제성장을 시동하기 위한 동력으로서의 역할이 기대된다. 농업은 타 부문에 비해 토지와 노동력의 중요성이 더 큰 산업이다. 북한이 보유하고 있는 토지와 노동력을 바탕으로 외부에서 자본을 끌어들이기만 하면 농업부문은 성장 가능성이 매우 높다. 따라서 현재와 같이 침체된 북한의 경제상황에서 농업은 경제

2 OECD DAC는 ODA 수원대상국을 원조제공의 관점에서 접근하여 ‘쌍무적 파트너십이 어려운 국가(difficult aid partners)’로 규정하기 때문에 최빈개도국이 이에 해당된다. 유엔 경제사회이사회 산하의 개발정책위원회는 최빈개도국 선정 기준을 1인당 GNI, 인적자산지수, 경제적 민감성지수 등 세 가지로 설정하고 이 기준을 모두 충족해야만 최빈개도국의 지위를 부여한다. 북한은 이 기준에 의하면 최빈개도국에 속하지 않는다. 그러나 최근 OECD DAC는 최빈개도국 이외 취약국가라는 좀 더 확장된 개념을 동시에 사용하고 있는데 이를 적용할 경우 북한은 대상국이 된다.

성장을 견인할 수 있는 중요한 분야라고 할 수 있다.

2010년 북한의 총인구는 약 2,419만 명으로 추정된다. 이 중 경제활동인구는 1,225만 명으로 15세 이상 인구의 70.2%가 경제활동에 참여하고 있다. 북한은 1차 산업의 비중이 높은 만큼 경제활동인구도 1차 산업 편중 현상이 심화되어 있다. 북한의 농가인구는 1965년 약 5백 만 명 수준에서 2008년 857만 명으로 크게 증가하였으며 전체 인구의 36.8%를 차지하고 있다<표 1>. 농업은 북한사회의 안정에 매우 중요한 역할을 한다. 농업은 많은 농촌 인구를 부양하고 일자리를 제공함으로써 농촌사회를 안정시키는데 큰 역할을 한다고 평가할 수 있다. 북한의 식량난이 지속되고 있기는 하지만 필요한 식량의 80% 정도를 자체 생산하여 공급하는 것만으로도 농업의 역할은 작지 않다.

표 1. 북한의 농촌인구

단위: 천 명

연도	남 한		북 한		A/B(배)
	농가인구(A)	비중(%)	농가인구(B)	비중(%)	
1965	15,810	55.1	4,990	40.8	3.2
1990	6,661	15.5	7,644	37.8	0.9
2010*	3,063	6.2	8,573	36.8	0.4

* 북한은 2008년 기준.

자료: 통계청, 『북한의 주요통계지표』, 2011.

농지는 용도별로 1년생 농작물 경작지, 다년생 농작물 경작지, 목초지, 임야로 구분된다. 농지를 형태별로 구분하면 크게 논과 밭으로 나뉜다. 북한의 농지면적은 191만ha로 추정되며 이 중 논 면적이 32%, 밭 면적이 68%를 차지하고 있다<표 2>. 남한의 경우 논과 밭 면적 비율이 각각 59.5%, 40.5%로 논 비중이 높으나 북한은 밭 비중이 높은 것이 특징이다. 농경지 면적을 용도별로 구분하면 과수원 등 다년생 경작지 15%, 벼 재배지 30%, 옥수수 재배지 25%, 감자 재배지 10%, 채소 재배지 10%, 나머지는 잡곡 재배지와 목초지로 구성되어 있다.

표 2. 남북한 농경지 면적 비교

단위: 천 ha

연도	남 한		북 한		남/북(배)	
	논	밭	논	밭	논	밭
1965	1,286	970	550	1,443	2.3	0.7
1995	1,206	779	585	1,407	2.1	0.6
2010*	984	731	609	1,301	1.7	0.5

* 북한은 2009년 기준.

자료 : 통계청, 『북한의 주요통계지표』, 2011.

북한은 식량자급을 중요한 정책 목표로 설정하고 있다. 제한된 농지에서 식량자급 목표를 이루려다 보니 집약적으로 영농을 할 수밖에 없다. 북한의 지형 특성상 농경지 면적의 많은 부분이 경사가 심한데다 심지어 급경사지의 나무를 벌채한 후 농사를 짓는 경우도 허다하여 환경피해가 쉽게 발생한다.

문제는 북한의 식량부족 현상이 지속되고 있으며 단기간에 개선될 조짐이 보이지 않는다는 점이다. 북한은 식량자급을 농정의 가장 중요한 목표로 설정하고 농업부문에 자원을 집중하고 있음에도 불구하고 여전히 식량부족으로 어려움을 겪고 있다. 현재의 식량부족 상황을 1990년대 후반 ‘고난의 행군’ 때와 비교하면 약간 완화되기는 하였지만 아직도 심각하다고 평가할 수 있다. 북한은 연간 적어도 530만 톤 정도의 식량이 필요하지만 자체 생산량은 430만 톤에 불과하기 때문에 100만 톤가량 부족하다.

북한의 농업부문이 안고 있는 문제점 중의 하나는 거의 매년 자연재해를 입고 있다는 점이다. 농업부문은 자연재해로 인해 매년 피해가 반복되고 있다. 반복되는 자연재해는 농업생산을 떨어뜨리고 농업기반을 파괴함으로써 식량사정을 더욱 어렵게 한다. 자연재해로 인한 피해를 복구하는 데 엄청난 재원이 소요될 뿐만 아니라 농업의 자생력 회복을 더디게 하고 있다. 상황이 이러함에도 북한은 자연재해를 줄일 수 있는 효과적인 대책을 강구하고 있지 못하고 있을뿐더러 상황을 더욱 악화시킬 수 있는 조짐마저 나타나고 있어 앞으로 자연재해로 인한 피해가 더욱 커질 전망이다.

2.1.2. 농정 동향

북한의 농업정책은 농업생산을 획기적으로 증진시킴으로써 농업의 사회화를 위한 물질 토대를 공고히 한다는 데 초점이 맞추어져 있다. 농업생산을 증대시키기 위한 여러 시책들이 1980년대 중반까지 유지되었으나 1990년대 초반 경제사정이 악화되면서 추진 강도가 현저히 약화되었으며, 이에 따라 농업생산도 급격히 하락하였다. 이는 결국 농업정책에서 농업의 사회화 기조 약화를 가져오게 되었음을 의미하는 것이다.

농정의 변화는 크게 세 가지로 나눌 수 있다. 첫째, 주체농법의 전환이다. 김일성이 주창하였던 주체농법은 1990년대 중반 대규모 아사라는 비극적 상황을 발생시킨 한 원인으로 지적된다. 과거 농지의 외연적 확대를 통해 식량자급을 모색하려던 계획을 수정하여 이모작을 확대하여 농지이용도를 높임으로써 농업 생산을 증대하는 계획으로 전환하였다. 이와 함께 북한은 작물의 다양화를 꾀하였다. 감자를 중요한 식량작물로 채택하고 옥수수 재배면적을 줄이는 대신 감자 재배를 확대하였다. 곡물사료 부족으로 공장식 축산이 더 이상 유지되기 어렵다는 판단 하에 북한은 초식가축 사육이라는 부

업 축산으로 방향을 선회하였다.

둘째, 농업생산기반의 정비이다. 토지정리사업과 대규모 물길공사가 핵심적인 사업이다. 토지정리사업은 소구획 경작지를 대구획으로 정리하여 기계화 작업이 가능하도록 하는 동시에 농지 주변의 토지를 농지로 편입시켜 농지 면적을 확대하려는 데 목적이 있다. 또한 과거 토지사유의 잔재를 완전히 청산한다는 정치적인 목적도 내포되어 있다. 1998년부터 추진된 토지정리사업은 2004년까지 강원도, 평안남북도, 황해남도, 평양, 남포 등지를 대상으로 총 275,900ha의 경지를 정리하였다. 이후에도 사업지역을 황해북도, 개성, 함경남북도, 양강도 등 북한 전역으로 확대하여 추진하였다.

셋째, 2002년 7.1경제관리개선조치와 함께 농업개혁을 단행하여 농업부문의 제도를 부분적으로 전환하였다. 7.1경제관리개선조치는 국가의 공식적인 물자 공급망과 비공식적인 시장에서 거래되는 물자의 가격 격차를 축소함으로써 경제를 정상화하려는 시도였다. 후속 조치로써 지금까지는 공식적으로 인정받지 못했던 시장이 2003년에는 공식적인 시장으로 인정되었다. 시장의 존재가 공식으로 인정되면서 시장에서 거래할 수 있는 품목이 크게 증가하였다. 이러한 변화는 시장의 확대와 사적 경제활동의 증가라는 외부적 상황 변화와 맞물려 농장원의 소토지 농사 등 불법적인 영농활동이 확산되는 계기를 촉발시켰다. 이는 농가 간 소득 격차를 확대시킴으로써 사회적 갈등을 증폭시키는 결과도 초래하였다. 김정은 정권은 2012년 7월에 접어들면서 ‘6.28조치’라는 새로운 경제관리체계를 내놓고 있다. 농업부분에서는 분조의 규모를 기존의 15~20명에서 4~6명으로 대폭 축소하고 생산물은 정부와 협동농장이 7:3으로 나누고 농장원에게는 생산물을 자유롭게 처분할 수 있는 권리를 부여하는 것이 핵심 내용이다. 이와 함께 식량의 배급제도 폐지한다는 것이다.³ 아직까지 구체적인 시행 시기와 내용이 발표되지는 않았지만 새로운 제도가 일부 지역에서 시범적으로 운영된다고 한다.

2.2. 농정 과제와 한계

북한의 자체 식량생산 능력은 정체된 반면 국제사회의 식량지원은 감소함으로써 국가 전체의 식량수급 상황이 악화되고 있으며 지역별, 가구별 영양 불균형이 확산되고 있다. 이모작 확대로 식량 생산량이 증가하였지만 앞으로 이모작 면적을 추가적으로 확대하기

3 Daily NK. 2012.8.9. “북, 배급제 포기 선언? ... 정부, 공식 포기 어려워”
(<http://www.dailynk.com/korean/read.php?cataId=nk00100&num=96520>)

는 힘들 것으로 전망되므로 재배면적의 확대에 의한 식량증산은 한계가 있다. 북한의 중요한 농업정책으로 추진되고 있는 이모작이 더 이상 확대되지 못하는 원인은 농번기의 노동력 부족과 농자재 부족이라고 할 수 있다. 겨울 작물의 수확과 봄 작물의 파종 및 이앙이 시기적으로 중복되기 때문에 노동력 경합이 심하게 발생한다. 그러나 북한은 현재 농기계의 사용이 원활치 못하기 때문에 대부분의 작업을 인력에 의존해야 한다. 따라서 농번기의 노동력 동원에 한계가 발생한다. 북한은 이모작을 확대함으로써 농업생산이 증대되는 효과를 거두었지만 농자재 공급이 원활치 못하여 그 효과는 제한적이었다.

단백질 영양소 공급을 위하여 초식가축 중심의 축산 장려, 양어사업 확대, 콩 생산 확대를 꾀하고 있으나 성과는 제한적이다. 토끼, 염소, 거위 등 풀 먹는 짐승의 사육이 확대되어 주민들의 중요한 단백질 공급원이 되고 있으나 북한 주민 1인당 육류 소비량은 연간 13.2kg에 불과하여 남한의 1/3수준이다(권태진 2012).

북한이 자체의 농업정책을 효과적으로 추진하지 못하는 가장 근본적인 원인은 영농자재의 부족이다. 이는 북한 경제의 전반적인 침체 때문에 발생한 결과이다. 북한은 영농자재 부족에 따른 대체 농자재 이용 및 보급을 확대하고자 하지만 그 효과는 미미한 것으로 보인다. 화학비료나 농약의 공급 부족에 따라 미생물비료, 유기질비료, 생물농약 등의 이용과 보급이 강조되고 있지만 실제적으로 큰 성과를 거두지 못하고 있다. 북한이 식량을 안정적으로 공급하기 위해서는 농자재 공급 확대, 종자의 질적 향상, 농기계 공급의 증대와 가동률 향상, 농업생산기반의 확충, 자연재해 예방, 재배방식의 개선, 유통기반의 확대, 농업관리방식의 개선 등 종합적 대책이 필요하다.

2.3. 북한의 농업문제 해결 방향

북한은 지역별, 가구별 식량소비의 불균형이 심하기 때문에 평균적인 식량안보의 개선도 중요하지만 취약 지역이나 계층에 초점을 맞추어 식량문제를 해결하기 위한 노력을 우선할 필요가 있다. 식량 생산을 증대시키기 위해서는 재배면적의 확대보다는 단위면적당 생산성 증대가 핵심 과제이며 이를 위해서는 농자재의 충분한 공급, 농업의 과학화와 현대화, 농업기술 개발, 관리방식의 개선, 농민의 능력 배양 등 종합적인 대책이 필요하다.

식량안보를 확보하기 위해서는 적절한 수준의 식량 공급(availability)뿐만 아니라 소비자들이 필요한 식량을 취득할 수 있는 능력(accessability), 식량공급의 안정성(stability), 식품의 안전성(safety) 등 제반 요건이 함께 충족되어야 한다(최지현 외,

2006). 식량안보를 논의할 때 반드시 고려해야 할 요소는 식품에 대한 선호도(preference)와 식문화(eating culture)이다. 북한이 현재와 같은 식량배급제도 하에서는 정부가 공급하는 옥수수나 잡곡을 섭취할 수밖에 없지만 주민의 자율적인 판단에 맡긴다면 쌀이나 육류, 채소, 과일 등에 대한 소비가 확대될 것이다.

농업은 국민에게 식량을 안정적으로 공급하는 역할 이외 환경을 보전하고 국토의 균형발전을 도모하며 수출산업으로서의 역할도 해야 하기 때문에 중장기적 관점에서 지속가능한 방법으로 농업개발을 추진하는 것이 필요하다. 과거 1970~1980년대 북한이 추진했던 농지의 외연적 확대를 통한 식량증산정책은 지속 가능하지 않다. 북한이 선택했던 농업개발전략은 오늘날 엄청난 자연재해를 낳았고 이로 인해 식량안보가 더욱 위협받는 상황이 초래되기도 하였다. 지속가능한 농업개발을 위해서는 북한이 가진 자원을 최대한 활용하는 개발전략과 협력이 요구된다.

농업생산을 증대시키기 위해서는 토지와 노동, 자본, 기술, 경영능력이 조화를 이루어야 한다. 토지와 노동이 충분하더라도 자본이 뒷받침되지 않으면 농업생산을 증대시키기 어렵다. 기술과 경영능력도 하루아침에 해결하기 어렵다. 현재 북한이 가진 농지와 농업노동력을 최대한 활용하더라도 외부로부터 자본과 기술이 도입되지 않으면 농업생산의 증대는 요원한 일이다. 따라서 북한은 그들이 가진 자원을 최대한 활용하되 국제사회와의 협력을 통해 부족한 자본과 기술을 충족시킬 필요가 있다.

3. 국제사회의 대북 농업개발협력 추진 동향과 성과

3.1. 국제기구의 개발협력 경험

1990년대 중반 북한이 심각한 식량난을 겪게 되자 유엔을 중심으로 북한에 대한 긴급 식량지원이 개시되었다. 이와 함께 농업의 복구와 회복을 위한 움직임이 가시화되어 유엔개발계획(UNDP) 주도로 두 차례의 라운드 테이블이 개최됨으로써 ‘농업 및 환경복구계획(AREP)’이 추진되기에 이르렀다. AREP를 중심으로 한 북한 농업 복구사업은 크게 1)투입물 프로그램 2)농업기반 복구 프로그램 3)비료산업 재건 프로그램 4)산림 및 환경개선 프로그램 5)능력배양 프로그램 등 5개의 프로그램으로 구성된다. 1단계 사업은 1999년부터 2000년까지 작물다양화와 집약화를 통해 곡물 생산을 30% 증가시키는데 목표를 두었다. 연간 480만 톤의 곡물을 생산하기 위한 농자재 등을 긴급 지

원하는 것 외에 생산능력을 향상시키기 위한 기반시설 복구와 능력배양을 위한 지원도 포함된다. 2단계 사업은 농업기반 복구와 농업개발을 추진한다는 것이 주된 내용이다.

한편 북한은 UNDP를 중심으로 하는 AREP 사업 이외에도 유엔식량농업기구(FAO)와 농업기술을 중심으로 하는 협력사업을 추진하였다. FAO 1997년부터 2006년까지 북한의 식량 생산을 증대시키기 위한 총 129개의 사업을 추진하였다. FAO는 북한에 대해 크게 기술협력사업과 신탁기금사업이라는 두 가지의 농업개발사업을 추진하였다. 기술협력사업은 주작 및 이모작 사업, 원예작물 생산, 긴급 비료 지원 등을 중심으로 AREP의 틀 속에서 추진되었다. 신탁기금사업은 농업투입재 지원, 쌀 생산 증대, 병해충 방제 등이 포함된다. 이 외에도 북한은 국제농업개발기금(IFAD)로부터 차관을 얻어 농업개발을 추진한 바 있다. 1996~2006년 동안 잠업개발사업, 작물 및 축산복구사업, 전작지대 식량안보사업 등 세 가지 사업을 추진하였다.

북한은 농업용수체계 개선을 위하여 1999년부터 2002년까지 석유수출기구기금(OPEC Fund)으로부터 세 차례에 걸쳐 총 2,820만 달러의 차관을 조달하였다. 이를 통해 백마-철산 물길공사(평북관개체계사업), 개천-태성 물길공사(평남관개체계 1, 2단계 사업)를 완료하였다.

3.2. 국제 민간단체의 개발협력 경험

민간단체의 대북 지원은 다양한 경로를 통해 추진된다. 북한과 개별적으로 직접 접촉하여 추진하는 수도 있으나 유엔합동호소에 참여하여 합동호소의 틀 속에서 지원사업을 추진하기도 한다. 현재 평양에 상주사무소를 두고 있는 6개의 국제민간단체(Premiere Urgence, Save the Children International, Concern Worldwide, WelthungerHilfe, Triangle, Handicap International)는 역할을 분담하면서 지원의 효과를 높이기 위하여 유럽연합을 매개로 서로의 업무를 조정하고 있다.⁴

미국의 기독교 자선단체인 AFSC(American Friends Committee)는 협동농장에 대해 비료, 농기구, 종자를 지원하였으며 녹비작물 생산증대를 위한 시범사업을 추진하였다. 또한 AFSC는 미국의 긴급구호단체인 MCC(Mennonite Central Committee)와 함께 북

4 2012년 8월 현재 평양에는 WFP 등 6개의 유엔기구, 국제적십자사(IFRC/ICRC), 스위스개발청, Premiere Urgence 등 6개의 국제민간구호단체가 상주하고 있다(UN Resident Coordinator's Office. Aug. 2, 2012. *Situation Report #1: Democratic People's Republic of Korea Flooding*).

한 농민을 미국에 초청하여 농장을 시찰하도록 주선하였으며 농업과학자들이 미국과 중국을 시찰할 수 있도록 지원하였다. AFSC는 농업과학원과 함께 질소 비료원이 되는 생물자원의 개발과 윤작 시험을 실시한 바 있다.

유럽지역에 바탕을 둔 대북 지원 국제민간단체로는 ADRA, AFMAL, CfC, Concern Worldwide, CESVI, DWH/GAA, PMU Interlife, SC UK, PU, TGH 등이 있다. 스위스의 기독교 구호단체인 CfC는 1995년부터 북한에서 구호활동을 시작하였다. 초기에는 북한과의 관계 구축을 위하여 의약품과 쌀 등 주로 인도적 물자 지원에 중점을 두었다. 점차 북한의 인도적 상황과 농업 상황에 관한 정보를 수집하고 이를 토대로 1999년부터 농업개발사업을 본격적으로 착수하였다. CfC는 북한 전역의 8개 협동농장과 협력 사업을 추진한 바 있다. 주요 지원 활동 가운데는 국영목장과 협동농장을 대상으로 총 10개의 우유 가공설비를 설치하였으며 사료 생산을 위한 물자를 지원하였다. 또한 젖 염소의 번식과 유가공 기술, 염소가죽 가공 수출을 지원함과 동시에 북한 기술자를 스위스에 초청하여 훈련을 실시하기도 하였다.

프랑스의 국제구호단체인 Triangle GH는 2000년 평양에 사무소를 개설하고 간척지 복구, 농자재 지원, 물과 위생 개선, 조립 및 양묘장 복구, 학교와 보건소의 시설개선 사업을 추진하였다. 이 단체는 2000년 12월부터 농림업 분야에 대한 지원 사업 등을 추진하였다. 주요 농업개발사업 추진 실적에는 산림 식재사업, 묘목장 지원사업, 간척지 복구사업, 전문인력 훈련사업 등이 있다. 이러한 사업을 추진함에 있어 유럽집행위원회 식량안보단, 유럽연합 인도지원국, 유엔인도지원사무국, 스웨덴의 SIDA 등과 함께 연대하여 지원사업을 규모화하고 사업의 효과를 극대화하고 있다.

아일랜드의 민간단체인 Concern Worldwide는 1997년부터 식량안보사업, 농업복구사업, 환경보호사업 등 다양한 사업을 추진하였다. 식량안보사업은 협동농장에 비닐, 트랙터 타이어, 농약, 인력분무기, 채소 종자, 밀 종자, 콩 종자, 감자 저장고 시설을 지원하여 식량 증산을 지원하는 것이 주를 이루었다.

독일의 비영리 민간지원단체인 DWH/GAA는 독일 정부, 유럽연합, 유엔 등으로부터 자금을 지원받아 1997년부터 황해남도, 평안북도, 평양을 중심으로 에너지 개발사업, 협동농장에 대한 농자재 지원사업을 추진하였다. 2003년에는 겨울밀 종자증식사업과 농기계 수리공장사업을 추진하였다.

PMU Interlife는 주로 스웨덴국제개발단(SIDA)의 지원과 시민들의 모금에 의해 지원 자금을 확보하고 1995년부터 북한에서 지원활동을 실시하였다. 주요 사업으로는 온실, 우유가공시설, 농기계 수리 센터, 감자 저장고 및 가공시설, 농자재 지원 등 농업개발사업 뿐만 아니라 학교나 보육원에 대한 기초시설 지원 등이 있다.

3.3. 우리나라 주요 민간단체의 개발협력 경험

우리나라의 민간단체들도 대북 농업개발사업에 활발히 참여하였다. 1995년부터 국제옥수수재단의 옥수수 신품종개발사업, 굿네이버스의 낙농 개발사업, 새마을운동중앙회의 젓염소 보내기사업, 월드비전의 수경재배 온실사업, 한국JTS의 농자재 지원사업, 농협중앙회의 농자재 지원사업 등 여러 가지 농업협력사업이 동시 다발적으로 개시되었다.

1999년과 2000년에는 남북농발협, 농협중앙회, 천주교서울대교구의 씨감자 지원사업, 월드비전의 씨감자 생산시설 지원, 대학생선교회와 우리민족서로돕기운동의 젓염소 목장 지원사업이 추진되었다. 이와 함께 산림복구의 중요성이 부각되면서 평화의 숲에서는 산림복구사업을 추진하였다. 2001년과 2002년에는 축산복구에 대한 관심이 높아지면서 낙농, 젓염소, 양계, 축산시설 및 장비를 지원하는 단체가 크게 늘어났다. 굿네이버스, 우리민족서로돕기운동, 대학생선교회, 농협중앙회 등이 이러한 단체에 속한다. 이 외 한국국제기아대책기구는 북한에 유기질 비료를 지원하기 시작하였으며 북고성군농업협력단은 온실자재 및 장비를 지원하였고 남북강원도협력협회는 연어 치어 방류사업에 참여하였다. 월드비전은 씨감자 생산 지원사업에다 채소 및 과수 지원사업을 추가로 시도하였다. 2003년에는 농기계 및 농구, 농업시설 지원에 참여하는 단체가 크게 늘었다. 새마을운동중앙회의 손수레 지원사업, 우리민족서로돕기운동과 전남도민 남북교류협회의 농기계 수리공장 지원, 한국JTS의 농구 지원사업, 한민족복지재단의 농기계 지원사업 등을 들 수 있다. 굿네이버스와 우리민족서로돕기운동은 닭공장 건설을 지원하였으며 평화의 숲은 양묘장 복구사업을 추진하게 되었고 북고성농업협력단은 양돈사업을 새로이 시작하였다. 통일농수산사업단은 2005년 금강산지역에서 남북한 벼농사 및 밭농사 공동영농사업을 실시한 이래 과수, 양돈, 시설채소로 협력의 범위를 확대하였으며 2007년에는 개성에서 유사한 사업을 추진하였다(장경호 외, 2010).

한국국제기아대책기구와 농협중앙회는 우량 콩 종자를 지원하였으며 조국평화통일불교협회는 양파 씨앗 지원사업을 추진하였다. 한국국제기아대책기구는 유기질비료 공장 건설, 굿네이버스는 젓소 목장 및 사료공장 건설, 우리민족서로돕기운동은 육계 닭공장 및 농기계조립공장 건설 등에 관심을 가지게 되었다. 지금까지 추진된 민간단체 협력사업의 동향을 살펴보면 처음에는 단순한 물자 지원에서 점차 농업용 시설지원으로 전환하다가 최근에는 농업 관련 산업 시설 지원에 이르기까지 사업의 영역을 확대하고 있다.

3.4. 국제사회의 대북 농업개발협력 시사점

국제민간단체는 북한에서 식량 지원 등 인도적 지원사업뿐만 아니라 농업개발을 위한 지원에도 많은 관심을 기울여 왔으며 지속적으로 사업을 추진했다. 실제 추진된 사업 내용에 있어서나 성과면에서 우리 민간단체가 본받을 점이 많다. 농업개발 지원사업은 규모 면에서는 크지 않은 것이 사실이지만 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 추진함으로써 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 점도 우리가 본받아야 할 바람직한 모델로 평가할 수 있다.

우리나라 민간단체의 대북 농업개발협력은 비교적 다양하게 추진된 측면은 있으나 지속성 면에서 사업간 큰 차이를 보이고 있다. 일반적으로 협력의 규모가 클수록 지속성이 높고 좀 더 투명하게 사업을 추진한 것으로 평가된다. 지속성과 투명성은 협력주체들이 사전에 얼마만큼 계획을 구체적으로 설계하였으며 재원을 어떻게 조달하였는지 재원조달의 방식과도 연관이 높은 것으로 판단된다. 우리나라 민간단체는 사업의 추진과정에서 국제민간단체에 비해 상대방의 주인의식(ownership)이나 협력 쌍방간 파트너십(mutual partnership)을 낮게 평가하는 경향이 있음을 발견하게 되는데 이는 개발협력에 있어서 경계해야 할 문제점으로 지적된다.

국제기구의 대북 농업개발협력은 그 규모에 있어서나 사업의 추진 방식에 있어서 민간단체와는 커다란 차이를 보인다. 국제기구는 오랜 개발협력 전통을 가지고 있으며 사업의 구상에서 평가에 이르기까지 확립된 규범과 절차를 철저히 준수하기 때문에 투명성과 지속성이 높은 특징을 보인다. 최근 국제기구는 개발협력에서 사업의 효과성을 더욱 강조하는 경향을 띠고 있다. OECD DAC는 2005년 ‘원조효과성 제고를 위한 파리선언’을 발표하였다. 파리선언은 원조의 질을 높이기 위한 5대 원칙과 12개 지표를 포함하며 국제사회는 파리선언이 제시한 원칙을 바탕으로 개발원조 정책 방향을 추진하고 있다(정지원 외, 2011). 2011년 11월 말 부산에서 개최된 제4차 세계개발원조총회에서는 파리선언 이후 추진된 주요 공여국들의 개발원조 효과성 제고를 위한 노력을 평가하였다. 특히 부산총회에서는 개발원조의 패러다임을 ‘원조효과성’에서 ‘개발효과성’으로 다시 전환하는 계기를 마련하였다(김태균, 2011). 북한에 대한 농업개발협력에 있어서도 이와 같은 국제적 움직임을 충분히 반영할 필요가 있다.

4. 농업개발협력 추진 전략

4.1. 북한개발협력의 이론과 남북협력의 특수성

개발협력의 개념을 둘러싸고 학자들 사이에 다양한 의견이 제기되고 있다. 원조(Assistance 또는 Aid)란 원조를 제공하는 국가나 비정부기구가 수혜국에게 프로젝트, 프로그램, 현금 이전, 물자 지원, 훈련, 연구프로젝트, 부채탕감 등의 혜택을 제공하는 것을 의미한다(OECE 2002). 원조는 경제적 지원, 특히 무상 또는 양허적 조건을 갖춘 재정 및 현물 지원이 중심이다. 이에 비해 협력(Cooperation)이란 국가 또는 비정부기구 사이에 이루어지는 모든 유·무상 자본협력, 교역, 기술 및 인력교류, 사회문화교류 등 국제사회에서 발생하는 다양한 형태의 교류를 총체적으로 지칭하는 개념이다. 원조는 일방적이며 상하관계를 상기시키는 반면 협력은 상호주의와 평등관계를 더욱 강조한다는 점에서 개념상의 차이가 있다. 그렇지만 1970년대 이후 국제사회에서는 원조와 협력을 동일한 의미로 사용하고 있다. 경제협력개발기구 개발원조위원회(OECD/DAC)가 1070년대 초중반 발생한 에너지 가격 쇼크와 식량위기를 계기로 ‘경제발전과 인간의 기본 욕구 충족을 위한 개발협력에 관한 선언(Statement on Development Cooperation for Economic Growth and Meeting Basic Human Needs)’을 채택한 것이 계기가 되었다(권태진 등 2007, 43).

국제개발원조는 제2차 세계대전 이후 동서 냉전의 상황에서 외교적 목적에서 출발하였다는 것이 많은 전문가들의 공통된 인식이다. 캐롤 랭카스터에 의하면 1947년 미국과 영국이 그리스와 터키에 원조를 제공한 것이 국제개발원조의 효시라고 주장한다(Lancaster 2007). 냉전의 위협이 없었더라면 이러한 개발원조가 이뤄지지 않았을 가능성이 높다. 초기의 국제개발원조는 개발이론에 기초하여 개발도상국에 정부 주도의 경제개발계획을 권고하고 실행에 필요한 투자자금을 지원하는 데 초점을 맞추었다. 그러나 많은 나라에서 경제개발계획에 기초한 개발원조가 기대했던 만큼의 성과를 거두지 못하였다. 이에 따라 국제사회는 개발원조의 효과를 높이기 위한 새로운 원조 패러다임을 찾게 되었다. 그 중의 하나가 정부 주도의 성장보다는 시장지향적 경제 개혁과 민간주도의 성장론이다(김석진 2009). 아울러 원조 공여자의 일방적 실행보다는 수혜국의 주도적 실행, 원조 수혜국과 공여국 사이의 파트너십, 공여국 또는 공여기관 사이의 협력이 더욱 중요하다는 점도 강조되었다. 또한 원조의 효과를 더욱 높이기 위해 개발원조에 대한 국제규범도 세밀하게 마련되었다. 개발원조의 국제규범을 집약한 것

이 ‘파리선언’이다. ‘파리선언’의 정식 명칭은 ‘원조효과성에 관한 파리선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness)’으로서 2005년 파리에서 OECD 개발원조위원회 주관으로 개최한 제2차 원조효과 고위급 포럼에서 채택되었다. 원조의 효과를 제고하기 위해서는 협력대상국 주도의 개발협력(Ownership), 원조공여국 사이의 협력관계(Harmonization), 일관된 원조를 위한 제도 마련(Alignment), 성과 중심의 원조관리(Managing for Results), 상호책임성(Mutual Accountability) 등 다섯 개의 핵심적인 원칙이 필요하다.

이와 같은 국제사회의 개발협력에 관한 논의를 한국의 대북 지원에 적용할 수 있을 것인가에 대해 학자들 사이에도 논란이 되고 있다. 이 문제는 정부의 대북 정책을 마련하는 데 있어서도 매우 중요한 의미를 지닌다. 만일 국제사회의 개발협력론을 북한에 그대로 적용하는 것이 타당하다면 이명박 정부가 추진하고 있는 대북정책의 설득력이 높아진다(박형중 등 2009, 2). 그렇지만 국제사회의 개발협력론을 북한에 그대로 적용하는 데 한계가 있다면 이명박 정부의 대북 정책과는 다른 형태의 대북 정책 구상이 필요하다는 결론을 이끌어 낼 수 있다.

북한에 대한 지원의 필요성에 대해 대체로 다음과 같은 네 가지의 시각이 존재한다(박형중 등 2009). 첫째, 남북경협을 통한 남북경제공동체 형성론이다. 2000년 이후 본격적으로 논의되기 시작한 남북경제공동체 형성론은 남북한 간 경제교류와 협력을 단계적으로 확대 심화함으로써 상호 보완적 결합을 통한 남북한 공동 번영을 꾀할 수 있으며 이를 통해 통일의 경제적 이익이 커진다는 논리이다. 둘째, 핵포기에 대한 경제보상론이다. 한반도의 평화와 공영을 위해서는 북한의 핵문제 해결이 반드시 실현되어야 하고 이를 위해서는 북한에 대한 경제적 지원이 필요하다는 주장이다. 셋째, 대북 인도지원론이다. 인도지원론은 유엔이 정한 새천년개발목표 중 핵심적인 내용인 절대빈곤 및 기아퇴치, 양성평등, 아동보호, 질병퇴치를 실현하기 위한 가장 효과적인 수단이라는 점에서 설득력이 있다. 넷째, 대북 개발지원론이다. 개발지원론에 대한 논의가 활성화되기 시작한 것은 2005년 북한이 국제사회에 대해 인도적 지원보다는 개발지원을 요청한 것이 계기가 되었다. 북한에 대한 개발원조의 필요성에 대해 이와 같은 다양한 시각이 제기되는 이유는 남북한 사이의 특수성 때문이다.

한국의 입장에서 보면 남북관계는 다른 국제관계와는 다른 특수성을 지니고 있다. 남북한 주민은 같은 뿌리를 가진 민족이면서 역사적, 문화적 동질성을 지니고 있다. 또한 우리 국민은 남북한은 통일을 지향해야 하는 특수 관계로 인식하고 있다. 북한은 아직 국제사회의 개발원조를 받을 수 있는 환경을 형성하고 있지 못하다는 주장이 제기되고 있음에도 불구하고 남북한 사이의 개발협력에 공감하는 국민들이 많은 것은 이

러한 사정 때문이다. 북한이 개발지원을 받을 환경이 조성될 때까지 기다릴 것이 아니라 상황에 맞게 단계적으로 협력을 추진하면서 바람직한 방향으로 북한을 유도해나가는 주장이 설득력을 얻고 있다.⁵

4.2. 목표와 방향

4.2.1. 목표

유럽연합은 개발협력을 “넓은 범위의 공평 성장, 능력 배양과 제도 구축, 민간 부문 개발, 사회복지, 환경, 합리적 관리(good governance)와 인권을 아우르는 다면적 과정”이라고 정의하고 있다(Zellweger, 2005). 개발협력은 인도적 지원에 대한 대칭적 개념으로 사용되고 있다<표 3>.

표 3. 인도적 지원과 개발협력의 비교

인도적 지원 (humanitarian aid)	개발협력(development assistance)
• 긴급 원조에 중심을 둠 • 단기 효과(impact) • 전제조건이 거의 없음 • 원조자의 지원수요가 중요 • 투입물(inputs) 중심의 지원 • 일방적 지원 • 원조자가 주인의식을 가짐	• 지속가능성에 중심을 둠 • 장기 효과(impact) • 협력을 위한 전제조건이 있음 • 수혜자의 개발수요가 중요 • 투입물, 전문성, 능력배양의 균형 지원 • 파트너십과 팀워크가 요구됨 • 수혜자가 원조파트너와 함께 주인의식을 가짐

자료: Zellweger, Kathi. 2005, “North Korea: Development Cooperation in the Context of a Changing Environment.” The 4th International NGO Conference on Humanitarian Assistance to DPRK: Regional Peace and Development Cooperation. Korea NGO Council for Cooperation with North Korea.

협력 대상 국가가 처한 상황에 따라 다소 차이가 있을 수 있지만 개발협력의 일반적 목표는 유엔의 새천년개발 목표(MDGs)와 거의 합치한다고 할 수 있다. 유엔이 정한 새천년개발 목표 가운데는 ① 극단적인 가난과 기아 퇴치 ② 기본적인 보편적 교육기

5 권태진 외(2007)는 남북한 사이의 농업분야 개발협력을 위한 선결과제로써 대북 지원을 위한 남한 국민들 사이의 합의를 통한 남남갈등 해소, 남북한 사이의 합의, 북한의 계획 수립 능력 및 관리 능력, 재원 확보 등을 제시하고 있다.

회 제공 ③ 양성 평등 촉진과 여성의 권력 향상 ④ 아동 사망률 감소 ⑤ 어머니의 건강 증진 ⑥ HIV/AIDS, 말라리아 등 질병 퇴치 ⑦ 지속가능한 환경 보전 ⑧ 개발을 위한 전 지구적 협력 증진 등이 있다. 북한의 경우에도 이와 크게 다르지 않다. 농업부문에 한정하여 살펴본다면 가난과 기아 퇴치가 일차적인 목표이다.

4.2.2. 북한 농업 개발협력의 기본 방향

개발협력이 효과적으로 추진되기 위해서는 협력 당사자인 수원국과 원조국 모두 기본적인 환경과 시스템을 갖추는 것이 필요하다. 농업부문의 경우 수원국은 자국의 농업상황을 원조국에 설명하고 자국이 할 수 있는 부분과 도움이 필요한 부분을 구체적으로 제시해야 한다. 이와 함께 수원국은 향후의 농업부문 개발 방향과 정책을 수립하여 원조국과 함께 협의하는 것도 중요하다. 이 점이 인도적 지원과 개발협력의 주된 차이점이다. 인도적 지원은 일방적인 측면이 강하지만 개발협력은 협력당사자의 파트너십과 팀워크가 강조된다. 그래야만 수원국은 필요한 원조를 이끌어 낼 수 있고 원조국은 원조를 위한 국민적 합의를 쉽게 도출할 수 있다. 개발협력을 추진함에 있어서도 필요한 절차를 차근차근 밟아 나가면서 단계적으로 실행해야만 협력의 목표를 효과적으로 달성할 수 있다.⁶

북한의 농업부문 개발협력 기본방향은 다음과 같이 설정할 수 있다.

첫째, 농업생산성 향상을 통해 북한의 식량난을 완화시키는 데 주력한다. 농업생산성 향상은 우선 곡물 생산 증대에 집중하지만 축산, 채소, 과일 등의 생산성 증대를 통해 북한 주민의 영양 상태를 개선하는 것이다.

둘째, 북한 농업의 자생력 회복과 지속성을 강화시키는 데 중점을 두어야 한다. 북한이 가지고 있는 자체 자원을 최대한 활용함으로써 농업개발의 지속성을 강화하고 재원의 한계를 극복할 필요가 있다. 농민의 소득을 증대시키지 않고서는 농촌의 활력을 증진하기 어려우며 지속가능한 개발이 실현되기 어렵다.

셋째, 북한이 주도하여 개발계획을 세우고 추진하며 개발협력은 보조적 수단으로 삼아야 한다. 그렇지만 계획 수립단계부터 개발협력의 주체가 함께 참여하는 것이 바람직하다. 협력에는 물질 지원뿐만 아니라 개발을 위한 지식이나 경험까지 전수하는 것이 바람직하다.

넷째, 북한이 스스로 농업개발을 추진할 수 있도록 능력배양(Capacity building) 프로

6 개발협력의 방법과 추진 절차는 권태진 외(2007) 52~55쪽 및 133~135쪽 참조.

그램을 포함한다. 능력배양 프로그램에는 사업관리 능력, 기술, 지도, 교육훈련 등을 포함한다.

다섯째, 개별사업(Project) 단위로 추진하기보다는 개발계획(Program) 형태로 추진하는 것이 바람직하다. 개별사업에 치중하다 보면 농업부문의 균형 개발이 어려울 수 있다. 프로그램 단위의 계획을 통해 장기적이고 종합적인 개발을 도모해야 할 것이다.

4.3. 농업협력 분야

북한을 대상으로 농업분야 개발협력을 추진하기 위해서는 먼저 북한의 개발협력 수요를 파악하는 것이 중요하다. 개발협력은 일방적인 지원이 아니라 쌍방이 주인의식을 가지고 함께 추진해야만 성공할 수 있기 때문이다. 북한의 개발협력 수요를 파악하기 위한 방법에는 북한 상대측의 의사를 직접 확인하는 방식, 지금까지 추진된 다양한 수준의 협의를 통해 합의된 내용이나 그동안 추진된 다양한 형태의 사업을 기초로 북한의 수요를 간접적으로 확인하는 방법, 북한의 농업정책 동향을 파악하여 개발 수요 가능성이 있는 분야를 발굴하는 방법 등이 있다.

북한의 농업개발 수요를 파악하려면 상대측의 의사를 직접 확인하는 것이 가장 좋은 방법이다. 그러나 지금까지의 경험에 의하면 북한은 지나치게 크고 많은 것을 요구하고 상식적으로 생각할 때 그것이 북한의 현실과 동떨어진 정치적 색채가 너무 강하다는 점을 감안한다면 이러한 방식이 반드시 바람직하다고만 할 수는 없다. 그 대안으로 간접적인 방식을 통해 북한의 농업개발 수요를 파악하거나 북한의 정책 분석을 통해 바람직한 농업개발 방안을 모색할 수 있다(권태진 외, 2007).

지금까지 추진된 국제사회의 대북 지원과정에서 도출된 북한의 농업개발협력 수요를 파악해보기로 하자. 가장 긴급한 농업개발협력 수요 중의 하나는 농업복구이다. 여기에는 방조제 복구, 농업용수시설 보수 및 복구, 자연흐름식 물길 확충, 소규모 보 및 저수지 설치, 작물 및 축산복구 등 다양한 사업이 포함된다. 다음으로는 식량안보 확충이다. 식량안보 확충과 관련된 사업으로는 이모작 사업, 작물다양화 사업, 양어사업, 종자증식 및 보급, 전작지대 식량안보사업, 연어 치어 방류 및 사료공장 건설 등이 있다. 중장기적인 농업개발로 분류할 수 있는 것은 축산개발과 지속적 농업 및 환경보호 분야이다. 축산개발에는 염소, 닭, 돼지, 젖소 목장 건설, 육류 가공시설 및 기술, 우유가공설비 및 기술, 가죽 가공시설 및 기술, 사료 생산시설 및 물자 등이 있다. 지속적 농업 및 환경보호에는 경사지 복구 및 조림, 지력증진, 병해충종합관리 등이 포함된다.

장기적으로 추진되어야 할 농업개발에는 농가소득 증대, 농촌에너지 개발, 농촌종합개발이 있다. 농가소득 증대는 가장 근본적인 농업개발의 목표라고 할 수 있다. 다만 현재와 같은 북한의 농업관리방식 하에서 농가소득을 효과적으로 향상시킬 수 있는 사업을 발굴하는 것이 필요하다. 예를 들면, 국제농업개발기금(IFAD)이 북한의 협동농장을 대상으로 추진했던 소액금융사업은 긍정적으로 평가된다. 농촌에너지 개발에는 태양열 온수시스템, 바이오가스를 활용하기 위한 장비 및 기술개발 등을 고려할 수 있다.

흔히 농업개발협력을 추진할 때 함께 추진되는 것은 능력배양사업이다. 능력배양이 함께 추진될 때 협력사업의 성과가 더 크게 나타나기 때문이다. 능력배양과 관련된 사업에는 농업 프로젝트 관리 인력 훈련, 농업기술자 해외 연수, 농업기술자 훈련, 농업기술 지원 사업 등이 있다.

지금까지 남북한 사이에 농업분야에서 포괄적이고 심도 있는 협력 방안을 논의한 것은 2005년 8월 18일부터 19일까지 개성에서 개최된 제1차 남북농업협력위원회이다. 당시 남북한은 농업부처의 차관급을 대표로 이틀 동안 농업분야의 협력을 깊이 있게 논의하였다. 논의의 효과를 높이기 위하여 남북한은 사전에 협력사업의 내용을 조율하는 등 기존의 협의 방식과는 다른 형식을 채택하였다. 제1차 남북농업협력위원회에서 남북한 쌍방이 합의한 내용은 다음과 같다(김영훈, 2005).

첫째, 협동농장 시범사업을 위하여 남측은 육묘시설, 비료, 농약, 농기계 등 농자재, 배합사료 및 영농기술을 북측에 지원하고 북측은 남측 전문가들과 기술자들이 필요한 시기에 해당 지역을 방문하도록 보장한다.

둘째, 남과 북은 현대적인 종자생산과 가공, 보관, 처리시설을 지원하는 데 적극 협력한다.

셋째, 남과 북은 우량 유전자원의 교환과 육종, 재배기술 및 생물농약의 개발과 생산 기술 교류, 농작물의 생육예보 및 종합적 병해충 관리체계(IPM) 구축, 농업전문가의 방문 등 농업과학기술 분야에서 협력한다.

넷째, 남과 북은 축산, 과수, 채소, 잡곡, 특용작물 분야에서 협력사업을 발전시켜 나간다.

다섯째, 남과 북은 토지 및 생태환경보호를 위한 양묘장 조성, 산림병해충 방제 등 산림자원을 늘려 나가는데 서로 협력한다. 이를 위해 쌍방은 북측의 동서해안에 각각 1개씩의 양묘장을 조성한다.

4.4. 개발협력 추진체계 구축

개발협력을 추진하기 위해서는 수원국과 원조국 모두 필요한 제도와 기구를 갖추어야 한다. 원조국인 한국의 입장에서 볼 때 북한과의 농업개발협력을 효과적으로 추진하기 위해서는 현재의 제도를 보완하고 기존의 추진체계를 재정비할 필요가 있다.

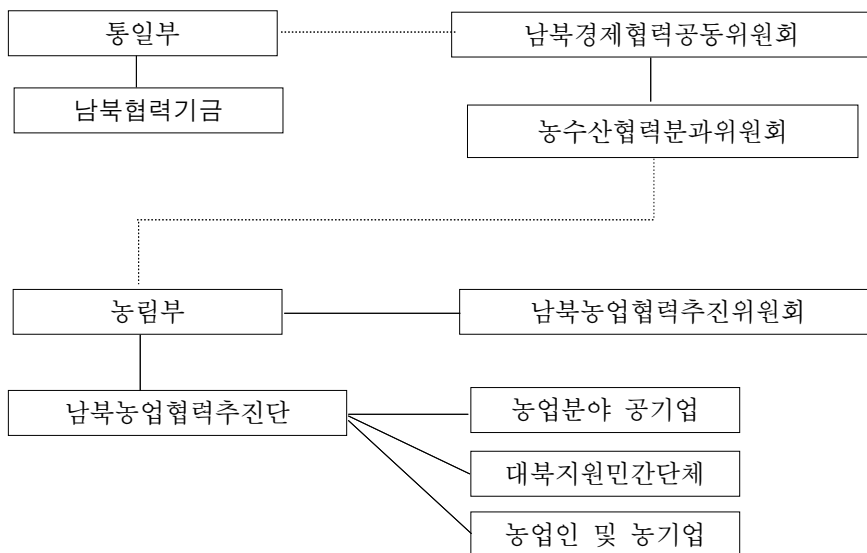
지금까지 정부 차원의 대북 협력은 인도적 지원에 한정하고 있기 때문에 개발협력에 대한 별도의 규정이 없다. 따라서 개발협력에 대한 규정은 남북관계발전법에서 필요한 법적 조치를 취하거나 별도의 법률을 제정할 필요가 있다. 통일부는 2008~2012년 동안 추진할 기본계획을 국민에게 공개한 바 있다. 공개된 기본계획에는 제2차 남북정상회담 합의사항과 제1차 총리회담 합의 내용을 바탕으로 남북관계 발전의 비전과 추진방향, 추진 전략 목표와 분야별 추진계획, 추진체계 및 재원조달에 관한 내용이 포함되어 있다. 그러나 추진체계와 재원조달 방안에 대해서는 구체적인 방안이 제시되어 있지 않다. 앞으로 남북한 사이에 교류협력이 활발해지면 막대한 재원이 소요될 것이기 때문에 구체적이고 실현가능한 재원 조달 방안을 마련하지 못할 경우 계획된 사업을 효과적으로 추진하기 어려울 것이다. ‘남북관계발전에 관한 법률’은 남북관계를 발전시키기 위한 포괄적인 법률일 뿐 세세한 협력의 내용을 모두 담기에는 한계가 있으므로 개발협력을 위한 별도의 법률이 필요할 것으로 판단된다.

대북 개발협력을 원만히 추진하기 위해서는 필요한 추진체계를 구축해야 한다. 남북한 사이에 합의된 내용을 바탕으로 바람직한 대북 농업·농촌개발협력 추진체계를 제시하면 <그림 1>과 같다. 농업분야의 협력에 관한 제반 사항은 ‘남북경제협력공동위원회’의 틀 속에서 논의된 다음 ‘농수산협력분과위원회’에서 심도 있게 논의될 수 있도록 하여 대북 정책의 일관성을 유지시키는 것이 중요하다. ‘농수산협력분과위원회’에서 심의된 사항은 농식품부가 추진하되 농식품부에는 농업분야의 개발협력을 추진하기 위한 가칭 ‘남북농업협력추진단’을 상설한다. ‘남북농업협력추진단’은 농식품부 담당 직원 외 필요한 경우 관련 기관의 직원을 파견 받아 운영한다. ‘남북농업협력추진단’은 농식품부 관계자뿐만 아니라 민간단체, 기업인, 전문가 등을 참여시킬 수 있다. 대북 정책에 관한 기본적인 업무는 통일부가 담당하되 분야별 사업은 해당 부처에서 추진함으로써 전문성을 확보한다. 대북 지원에 관한 재원으로 남북협력기금을 기본으로 하되 필요한 경우 해당 부처의 예산에서 출연하여 통합재정을 운용함으로써 예산의 제약에서 벗어날 수 있도록 해야 할 것이다.

4.5. 단계별 추진 전략

이상의 논의를 바탕으로 북한의 농업개발을 위한 협력은 단기, 중기, 장기로 나눠 단계별 협력을 추진하는 것이 바람직하다. 단기협력은 북한의 식량난 해소와 농업생산성 증대에 중점을 두고, 중기협력은 북한 농업의 자생력 회복과 외화획득, 장기협력은 식량의 안정 공급기반 확립에 중점을 둘 필요가 있다<표 4>.

그림 1. 남북 농업개발협력 추진체계



농업개발의 제1단계 목표는 북한의 식량난 해소와 농업생산성 증대이다. 당면한 식량난을 해소하기 위해서는 이모작 확대를 위한 비료, 비닐 등 각종 농자재 지원, 벼 육묘시설 지원, 씨감자 등 종자생산 및 보급 지원, 감자농사 확대와 감자 증산을 위한 자재, 장비, 기술협력, 기술자 훈련, 콩 재배 확대를 위한 콩 종자 및 기술협력이 필요하다. 농업생산성을 높이기 위해서는 각종 필수 농자재 지원, 수확 후 손실 감소를 위한 농구 및 농기계 수리 지원, 농업전문가 교류 및 기술협력, 북한 농민의 교육·훈련을 위한 시설 및 기자재 지원이 우선되어야 한다.

농업개발의 제2단계 목표는 북한의 농업자생력 회복과 수출농업 육성이다. 북한의 농업자생력 회복을 위한 협력에는 종자의 품질 개선을 위한 종자 정선 및 보관시설 확충, 축산물 자급능력 확대를 위한 양돈장, 닭공장, 사료공장 건설, 농기계수리시설 및 조립공장 건설, 농업생산기반 복구와 확충을 위한 장비, 자재 지원, 농업기술 개발을

위한 연구시설 및 장비 지원, 농업기술자의 유학 및 연수 프로그램 개발·지원 등이 중요하다. 수출농업을 육성하고 해외농업을 개발하기 위해서는 농산물 저온저장고 건설 및 가공기술 개발, 식품 가공산업 육성, 인삼 등 특용작물의 재배 확대와 가공·수출, 잠업기반 확충과 고부가가치 양잠업 개발, 연해주 농업개발사업 남북한 공동 참여, 고랭지 채소 재배기술 교류를 통한 계약재배 기반 조성 등 다양한 노력이 요구된다.

농업개발의 제3단계 목표는 농촌 주민의 복지 증진과 녹색 성장이다. 농촌 주민의 복지를 증진시키기 위해서는 상하수도, 주택, 공공시설 등 농촌생활환경을 개선해야 하며 농촌 문화, 의료, 교육시설을 개선하는 것이 필요하다. 녹색성장을 추진하기 위해서는 먼저 기후변화에 대응한 남북한 농업분야의 협력이 요구된다. 구체적으로는 종자 및 종묘 생산기술 개발, 농산물 유통시설 현대화와 시장운영의 효율화, 농림산물 바이오매스 이용 기술 개발, 농업분야 청정에너지 이용 확대, 황폐산지 복구, 산사태 예방, 조림 등 종합적 산림복구사업 등을 추진할 필요가 있다.

표 4. 단계별 북한 농업개발협력 추진 전략

단계	기간	목 표	협력내용
단기	1~5년	- 식량난 해소 - 농업생산성 증대	- 이모작 확대를 위한 농자재 지원 - 농업생산성 증대를 위한 농자재 지원 - 수확 후 손실 감소를 위한 장비, 시설 지원 - 농업전문가 교류 및 기술협력 - 능력배양을 위한 교육, 훈련 협력
중기	5~10년	- 농업의 자생력 회복 - 외화 획득	- 종자 정선 및 보관시설 확충 - 축산물 자급능력 확대를 위한 협력 - 농기계 수리시설 및 조립공장 건설 협력 - 기술 개발을 위한 연구시설 및 장비 지원 - 생산기반 복구를 위한 장비 및 자재 지원 - 수출 증대를 위한 식품가공산업 육성 - 인삼 등 특용작물 생산기반 확충 - 잠업의 고부가가치화와 수출기반 확충 - 채소류 계약재배 기반 조성 - 남북한의 연해주 농업공동개발 협력
장기	10~15년	- 식량의 안정 공급기반 확립 - 주민의 소득 증대와 삶의 질 개선	- 농촌의 주택, 상하수도, 공동시설 확충 - 농촌 의료, 문화, 교육 시설 확충 - 기후변화에 대응한 남북한 농업분야 협력 - 농산물 유통시설 현대화 - 농업분야 청정에너지 이용 확대 - 주민 소득 증대를 위한 관광농업 확충 - 황폐산지 복구와 조림, 산사태 예방 등 산림종합복구

5. 요약 및 결론

북한의 농업개발은 북한 주민의 식량난 해결뿐만 아니라 경제회생의 발판을 마련한다는 점에서 중요한 의미를 지닌다. 단기적으로는 식량난 해결에 협력의 초점을 맞추는 필요가 있지만 중장기적으로는 농민의 소득 증대와 복지증진, 농촌 개발, 수출농업을 통한 외화획득 등 다양한 분야로 관심을 확대하는 것이 바람직하다. 북한에 대한 농업개발협력은 일시적인 지원에 그치는 것이 아니라 농업 생산성을 향상시키고 북한 스스로가 자생력을 갖출 수 있도록 지속적으로 협력하는 것이 중요하다. 따라서 농업개발협력은 일방적인 지원이 아니라 협력을 통해 쌍방 모두가 개발의 주체가 되고 특히 수원국인 북한이 주인의식을 갖고 개발에 주도적으로 참여해야만 성과를 거둘 수 있다.

북한에는 김정은 정권이 이제 막 출범을 했다. 해결해야 할 산적한 문제 가운데 우선적으로 해결할 과제가 식량문제이다. 따라서 북한 스스로 식량문제 해결 능력이 부족하다고 판단되면 이에 관한 지원 또는 협력을 우선적으로 시도할 가능성이 높다. 중장기적으로 북한이 개혁개방을 시도할 경우 농업부문에 대한 개발은 핵심적인 의제가 될 것이다. 따라서 국제사회는 북한의 이러한 변화 가능성을 염두에 두고 농업개발협력을 위한 대안을 마련해 둘 필요가 있다. 따라서 이 논문은 이러한 목적에 초점을 두고 북한의 농업현황, 정책동향, 국제사회의 대북 농업개발협력 동향, 바람직한 농업개발협력 전략을 제시하고자 하였다.

북한에 대한 농업개발협력도 다른 분야의 협력과 마찬가지로 목표와 방향이 분명히 설정되어야만 지속적이며 효과적으로 추진할 수 있다. 특히 남북한은 특수한 관계에 있는 만큼 다른 외국과의 협력에 비해 더 까다롭고 고려해야 할 점이 많다. 이념적인 편차가 큰 한국의 경우 북한과의 협력을 둘러싸고 남남갈등이 발생할 소지가 더욱 높다. 이를 사전에 차단하기 위해서는 명확한 목적과 절차에 따라 투명하게 추진하는 것이 필요하다. 재원의 한계와 협력의 효과를 높이기 위해서는 단계별로 추진하는 것이 매우 중요하다. 이 논문에서는 향후 15년 동안 3단계로 나누어 단계별 농업분야의 중점 협력내용을 제시하였다.

참고 문헌

- 권태진, 남민지. 2011. “2011년 북한의 식량수급 전망.” 「KREI 북한농업동향」 제12권 제4호. 한국농촌경제연구원.
- 권태진 등. 2004. 「북한의 농업부문 개혁·개방 정책과 남북협력」. 한국농촌경제연구원.
- _____. 2005. “농업분야 대북지원 10년: 평가와 발전 방안.” 「대북지원 10년의 성과와 과제」. 우리민족서로돕기운동 정책토론회.
- _____. 2007. 「남북한 농업개발협력 추진 방안 연구」. 한국농촌경제연구원.
- _____. 2010. 「남북한 농림업부문 녹색성장을 위한 협력방안」. 한국농촌경제연구원.
- _____. 2012. 3. 26. “북한의 축산업 현황과 남북협력 방향.” 축산정책포럼 발표자료.
- 김석진. 2009. 「개발원조의 국제규범과 대북정책에 대한 시사점」. 산업연구원.
- 김영훈. 2005. 10. “남북농업협력위원회 구성 의미와 과제.” 「KREI 북한농업동향」 제7권 제3호. 한국농촌경제연구원.
- 김영훈 등. 2009. 「북한 농업·농촌 실태와 대북 농업지원 방향 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 김태균. 2011. 12. 13. “부산총회 이후 국제개발원조레짐의 변화와 한국.” 「EAI 논평」 제23호. 동아시아연구원.
- 농어촌연구원. 2002. 「북한의 동해안지역 농업용수체계 현황 및 개선방안 연구」.
- 박형중 등. 2009. 「북한개발지원의 이론과 포괄적 전략」. 통일연구원.
- 이조원. 2008. 12. 5. “북한 ODA의 실현가능성과 조건.” 「북한 ODA 그것은 가능한가?」. 학술회의 자료: 28-57. 중앙대학교.
- 장경호, 안경아. 2010. “통일농수산사업단의 남북 공동영농사업 - 추진과정과 과제.” 「KREI 북한 농업동향」 제12권 제3호. 한국농촌경제연구원.
- 정지원 등. 2011. 11. 22. “국제사회의 원조효과성에 관한 파리선언 이행 성과 및 평가.” 「KIEP 지역경제포커스」 Vol. 5 No. 46. 대외경제정책연구원.
- 최지현 등. 2006. 「식량자급률 목표치 설정에 관한 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 통계청. 2011. 「북한의 주요통계지표」.
- FAO/WFP. Nov. 16, 2010. *Special Report: FAO/WFP Crop And Food Supply Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea*.
- _____. Nov. 25, 2011. *Special Report: FAO/WFP Crop And Food Supply Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea*.
- Heinsbroek, Hans. 2009. “Development Aid Policy and Implications for DPRK: The Need for Coordination Between Donors and Agencies in the DPRK.” 2009 International Conference on Humanitarian and Development Assistance to DPRK. Nov. 24-26, Korean Sharing Movement, Friedrich Ebert Stiftung, Gyeonggi Province, and Korea Institute for National Unification.
- Lancaster, Carol. 2007. *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Policies*, Chicago and London: The University of Chicago Press.

- Lee, Suk. 2009. "Usability and Reliability of Statistics on DPRK." 2009 International Conference on Humanitarian and Development Assistance to DPRK. Nov. 24-26, Korean Sharing Movement, Friedrich Ebert Stiftung, Gyeonggi Province, and Korea Institute for National Unification.
- OECD. 2002. *Development Assistance Manual: DAC Principles for Effective Aid*.
- Smith, Hazel. 2009. "Evaluation of Humanitarian and Development Assistance to DPRK: Evaluation of UN Activities." 2009 International Conference on Humanitarian and Development Assistance to DPRK. Nov. 24-26, Korean Sharing Movement, Friedrich Ebert Stiftung, Gyeonggi Province, and Korea Institute for National Unification.
- UN Resident Coordinator's Office(UN RCO). August 2, 2012. *Situation Report #1: Democratic People's Republic of Korea Flooding*.
- Zellweger Kathi. 2005. "North Korea: Development Cooperation in the Context of a Changing Environment." The 4th International NGO Conference on Humanitarian Assistance to DPRK: Regional Peace and Development Cooperation. Korea NGO Council for Cooperation with North Korea.

원고 접수일: 2012년 5월 21일
원고 심사일: 2012년 6월 5일
심사 완료일: 2012년 7월 27일