

# 한국의 대북농업 생산제고 지원의 평화구축론적 해석

김 준 호

(제주대학교 대학원 정치외교학과)

## <국문요약>

1990년대 중반 북한의 자연재해와 식량난을 계기로 국제사회의 대북지원이 급증하였고, 특히 남한은 제 1의 지원국의 위치를 차지하고 있다. 그러나 남북간의 경제협력의 급증하고 있는 반면, 남북간의 경험에 대한 시각차가 있다. 북한의 경우, 탈냉전이라는 변화된 국제정치환경에 대한 불안감과 국제적 원조가 없이는 자체적인 식량난 극복이 어렵기 때문에 개혁·개방과 체제유지 사이에서 심각한 딜레마에 빠져있다. 즉, "선군정치"를 통한 체제유지에 표방하면서도, 90년대 자연재해 등으로 악화된 식량난 극복이라는 두 마리의 토끼를 잡아야 하는 것이다.

북한의 선택은 특구중심의 개방정책을 통해 후방확산효과를 노리는 경제전략을 펼치고 있다. 이러한 선별적인 개방정책에는 체제붕괴의 위기의식이 양립하고 있다. 자본주의 시장경제체제가 전면 도입될 경우, 북한으로서는 세계경제에 종속될 수 있는 여지가 많기 때문에, 체제수호적인 경제발전전략을 고수할 수 밖에 없을 것이다.

이러한 체제수호적인 경제협력의 이론적 바탕을 찾기 위해, 필자는 라틴아메리카의 종속이론 특히, 프랑크(Andre G. Frank)의 종속이론("Economic Dependence, Class Structure, and Underdevelopment Policy"), 월러스타인(Immanuel Wallerstein)의 세계체제론("World Capitalist System"), 오도넬(O'Donnell, Guillermo)의 관료주의적 권위주의론("Bureaucratic Authoritarianism")을 통하여 북한 정책결정자들의 딜레마를 설명하고자 하였다. 특히 주목되는 것은 국가독점

자본과 대의제의 철저한 억압을 통해 지금과 같은 파행적 경제모델을 집착할 경우, 남한 내부에서 '체제수호용'이라는 비난은 더욱 거세어질 것이며, 남한 정권이 대북강경파로 교체될 경우 남북경협은 축소되거나 대화자체의 단절로 이어질 가능성이 높다는 것이다.

주제어 : 남북경협, 평화구축, 종속이론

## 1. 서론

그간 한국의 대북지원사업은 양극단의 평가를 받으며, 남남갈등의 또 다른 전형을 보여주었다. 남북간의 경제협력 특히 대북농업 생산제고 지원은 일방적 퍼주기 사업이라는 비판론적 시각이 있어 왔지만, 장기적 견지에서는 인도주의적 지원과 남북간 경제공동체 형성을 위한 투자라는 관점에서 바라볼 필요가 있다. 남북간 평화구축을 위한 방법론적 접근은 다양하게 이루어져야 한다. 실질적인 남북간 통합을 위해서는 엄청난 통일비용이 예상되고 있는바, 특히 경제분야의 통합과 민족경제 공동체의 균형발전을 위한 체계적인 준비가 있어야 할 것이다. 요는 그간 우리의 대북지원사업이 평화구축론적 입장에서 체계적인 이론적 토대를 세우지 못하고, 감상적이고 정책적인 차원에서만 접근한 나머지 남남갈등의 원인이 되었고 정권의 변화에 따라 정책적 기조가 바뀌어져 왔다. 이 글은 평화적인 남북경제공동체의 형성을 위해서는 대북농업지원이 지속적이고 체계적으로 이루어져야 한다는 점에서 북한에서 농업이 갖는 의미와 대북농업지원이 갖는 평화구축론적 함의를 찾아보고자, 북한 정책 결정자들의 체제유지적인 경제협력의 자세를 종속이론적 측면에서 설명하려는데 의의가 있다.

## II. 남북경제교류협력과 북한의 농업생산제고

### 1. 남북관계의 변화와 경제교류협력

한국전쟁 이후 적대감과 대립의 심화로 남북간 대화와 교류가 이루어지지 않았다. 1970년대 국제적인 냉전의 완화를 배경으로 제한적인 대화와 교류가 시작되었다고 볼 수 있다. 1970년 '평화통일구상선언' 발표에 이은 적십자회담 제의('71.8)에 북한이 호응하면서 남북대화가 시작되었고, '7.4 남북공동성명' 합의('72.7) 이후 남북조절위원회 개최 등이 이루어지기도 하였다. 그러나 1973년 이후 북한이 남북조절위원회 회의에 불참하면서 남북대화가 단절되기도 하였다.

중전 이후 30년의 세월이 흐른 후, 1980년대로 접어들면서 새로운 관계를 모색하기 위한 조치들이 강구되었는데, '민족화합민주통일방안'('82.1)과 '20개 시범실천사업'('82.2) 등이 제시되었다. 특히, 북한의 수해물자 지원('84.9)을 계기로 남북당국간 대화가 재개되고, 이산가족 고향방문단·예술단 교환, 경제·체육회담, 국회회담 준비접촉 등이 이루어지기도 하였다.

1980년대 후반 냉전 종식 과정에서 정부는 「민족자존과 통일번영을 위한 특별선언」('88.7.7)을 발표하여 남북관계 개선의지를 표명하고, 남북연합과 통일 3원칙(자주·평화·민주)을 제시하는 「한민족공동체 통일방안」('89.9)을 발표하였는데, 이는 동구권의 공산권 붕괴를 계기로 촉발되었다고 할 수 있다. 소련 및 동구공산권 붕괴를 계기로 북방정책을 적극적으로 추진하는 한편, 대내적으로는 「남북교류협력법」과 「남북협력기금법」을 제정('90.8)하여 남북교류협력의 법적·재정적 기반을 마련하였다. 이러한 노력의 결과, 남북고위급회담이 개최되어 8차례 진행되었으며, 이를 통해 남과 북은 역사적인 「남북기본합의서」와 「한반도 비핵화 공동선언」 등에 합의하였다. 그러나 이후 북한 핵문제가 불거지고 북한이 핵확산금지조약

(NPT) 탈퇴를 선언함으로써 남북관계가 다시 경색되었다. 다각적인 노력을 기울인 끝에 북미간 제네바 기본합의('94.10)를 이루면서, 제 1차 북핵 위기를 넘긴 남북은 대내적으로는 「민족공동체 통일방안」을 수립('94.8)하고, 북한의 수재를 계기로 쌀 15만톤을 최초로 무상 지원('95)하였다.

1998년 이후 정부는 ①일체의 무력도발 불용, ②흡수통일 배제, ③화해협력 적극 추진 등 3원칙 하에 대북 화해협력정책을 적극 추진하였다. 그 결과로 2000년 6월 남북정상회담이 개최되어, 「6.15 공동선언」에 합의함으로써 남북관계가 새로운 단계로 도약하게 되었고, 남과 북은 남북장관급회담을 구성하여 남북관계 개선을 위한 조치를 협의·추진하였으며, 남북간 인적·물적 교류의 증대, 이산가족 교류의 활성화, 3대 경제협력사업(금강산·개성공단·남북 철도도로 연결)의 본격 추진, 군사적 긴장완화 도모 등 남북관계가 진전되었다고 할 수 있다.

2002년 10월부터 북한 핵문제가 다시 부각됨에 따라, 정부는 북핵 3원칙(북핵불용, 대화를 통한 해결, 주도적 역할)하에 유관국과 긴밀히 협력하면서 북핵문제 해결을 위해 노력하였는데, 2005년 제4차 6자회담에서 「9.19 공동성명」 및 2007년 제5차 6자회담 3단계 회의에서 「9.19 공동성명 이행을 위한 초기조치」(2.13 합의)와 제6차 6자회담 2단계 회의에서 「9.19 공동성명 이행을 위한 2단계 조치」(10.3 합의) 라는 진전된 합의를 도출하였다. 21세기에 이룩한 주요 제도적 성과를 살펴보면, 남북간 투자보장합의서 등 13개 합의서에 대해 국회의 비준 동의('04.9)를 받아 국내법적 효력을 갖게 함으로써 남북교류협력을 제도적으로 뒷받침하였고, 「남북관계 발전에 관한 법률」을 제정('05.12)함으로써 법적 토대를 마련하였다. 2007년 10월 남북정상회담이 개최되어, 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언」에 합의함으로써 새로운 이정표가 되었다.

이처럼 21세기 이후 특히, 제 1차 6·15 남북정상회담이후 남북관계를

규정짓는 요소들에서 몇 가지 중요한 변화를 보여주고 있다.

첫째, 남북간의 대화채널이 매우 다양하게 변모하고 있다는 점이다. 정상회담을 필두로 장관급회담, 경제회담, 사회문화적 교류확대, 인도적 지원확대, 문화체육교류 등 기존 당국자 중심의 단일창구에서 남과 북이 만날 수 있는 장이 다변화되고 있다는 점이다. 물론 가장 중요한 핵심 사안이 “북핵문제”인 만큼, 북·미 간의 관계악화로 인해 6자회담이나 정상회담과 같은 고도의 정치적 행위가 매우 어려웠던 측면도 있으나, 분명한 것은 점증적으로 남북간의 교류협력이 다변화함은 물론 양적인 증가세가 두드러지고 있다는 점이다.

둘째, 분단이후 남북관계의 기본적인 요인이 정치적 요인에 의해 좌우되었으나, 점차 정치와 안보중심논의에서 “경협우선주의”속에 민족공조로 넓혀가고 있다는 점이다. 북한 역시 2002년 7·1경제개선조치를 통해, ①가격제도 부문에서는 2차 경제에서의 가격을 공식적 영역에 반영함으로써 가격의 현실화를 실시하였고, ②임금제도 부문에서는 물가상승에 따라 임금을 인상시켜 수요를 증대시키고 노동의 양과 질에 따라 임금을 차등 지급하여 노동자로 하여금 노동의욕을 고취시킬 수 있도록 하였으며, ③ 기업관리제도 부문에서는 당에 복속되어 있는 개별기업의 권한을 축소시키고 기업, 공장 및 하부기관에 자율권을 제공함으로써 자유로운 경제활동을 보장하였다. 이러한 맥락에서 남한 내에서도 경협 중심의 남북관계개선에 주력하고 있다. 제 2차 남북정상회담에서는 이러한 경협우선주의가 더욱 심화되어 남북 경협의 확대·발전, 서해평화협력특별지대 설치(부총리급 경제협력공동위원회 개최)를 합의하였다.

〈표 1. 연도별 남북교역 총규모〉

(단위: 백만불)

년 도	89-97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	누계
교역액	1,544	223	334	426	403	641	723	697	1,055	1,349	7,395

(출처: <http://www.unikorea.go.kr/통일부/자료실/> 검색일: 2007.12.15)

〈표 2. 연도별 남북인적 교류현황〉

(단위: 명)

연도	89-97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	누계
북한방문	2,405	3,317	5,599	7,280	8,551	12,825	15,280	26,213	87,028	100,838	269,336
남한방문	575	0	62	706	191	1,052	1,023	321	1,313	870	6,113
합계	2,980	3,317	5,661	7,986	8,742	13,877	16,303	26,534	88,341	101,708	275,449

(출처: /http://www.unikorea.go.kr/통일부/자료실/검색일: 2007.12.15)

위의 표에서 보듯이, 급증양상을 보이고 있는 전체 교역규모를 살펴보면, 2005년 사상 최초로 10억불을 넘는 규모로 성장했는데, 이는 북한의 입장에서 본다면, 남한이 이미 중국(17억 달러)에 이은 제 2의 경제교역 대상이 되었고, 남북 교역 액이 북한 전체 무역액(약 40억 달러)의 1/4 수준으로 증가하였다는 것을 의미한다. 이산가족 상봉을 중심으로한 연도별 남북인적 교류현황을 보면, 2000년 남북정상회담 당시의 8,742명에서 2005년에는 10배 이상 급증하여 88,341명이 상호방문을 한 것으로 나타났다. 2006년은 사상 최초로 10만 명을 돌파하였다. 주목할 만한 것은, 지속적으로 북한 측의 남한 방문이 늘어나고 있다는 점이다. 북한 체제의 경직성을 고려할 때, 각종 회담을 통한 남한 방문이 그 만큼 증가했다는 것을 의미한다. 이는 곧바로 회담횟수에서도 볼 수 있는바, 참여정부 이전 3년간 75회에 비해 95회로 증가했으며, 합의서(공동보도문) 채택에서도 이전 3년간(51회)에 비해 66회로 늘어났다. 회담분야는 정치회담 분야의 감소와 달리 경제 분야 회담(경추위 및 농업협력위원회, 수산협력실무위원회, 등 각종 경제실무회담)과 경협외진진 및 이산가족상봉과 사회문화적 교류(북관대첩비 반환 등)가 활발하게 진행되었다. 3대 경협 사업으로 일컫는 개성공단건설, 철도·도로 연결, 금강산 관광이 확대·발전하고 있는 가운데 남북경협의 범위가 다양하게 확대되고 있다는 점은 향후 지속적인 교류의 확대로 이어질 가능성이 매우 높으며, 투자보장합의서등 13개 경협합의서와 '남북경제협력협의사무소'의 개소를 통해

제도화수준과 안정성제고를 이룩하고 있다는 점은 매우 중요하다.

이러한 성과에도 불구하고, 남북한간 경협은 본질적인 개념의 차이를 가지고 있다. 남측의 경협은 경제적인 논리에 기초하여 북한의 경제에 자생력을 갖게 하고 궁극적으로 남북한 경제공동체를 구축하는 통일의 과정이라고 보는 반면, 북측은 체제위협이 되지 않는 범위 내에서 경제적 이득을 추구하는 수단으로 간주한다. 즉, '통일지향적인 경협'과 '체제수호적인 경협'사이의 갭을 줄여나가는 일이 향후의 과제라고 보여 진다.<sup>1)</sup>

## 2. 대북 농업 생산제고지원 현황

지금까지 한국의 대북농업 지원은 단계별 방향성을 가지고 추진해 왔다. 첫째, 단기적으로는 식량, 비료 등 물자지원을 통해 북한 주민이 겪는 식량위기 상황을 완화한다. 둘째, 중기적으로는 북한의 농업을 지원하여 전반적인 농업생산 향상에 기여한다. 셋째, 장기적으로는 상업적 교류협력을 활성화하여 남북한 농업의 공동 발전을 꾀하며 경제공동체 형성을 위한 기반을 구축한다는 것이다. 한편 지금까지 추진한 농업교류협력사업을 성격별로 구분한다면, 식량 및 비료지원, 민간지연단체의 농업지연, 민간기업의 교역 및 경협사업, 정부 차원의 농업교류협력 등 네 가지로 구분할 수 있다.

문제는 북한경제에 있어서의 남한이 갖는 의미가 어느 정도인가이다. 이는 단순한 인도주의적 차원의 지원인가? 혹은 향후 통일경제의 균형 발전을 위한 전략적 투자가 될 수 있는가?

북한이 남한경제에서 차지하는 비중은 지극히 작은 반면, 남한이 북한경제에서 차지하는 비중은 북한경제의 입장에서는 무시할 수 없을 정도

1) 남성욱, "남북정상회담 이후 남북경협의 성과와 전망," 『정세와 정책』, 2005년 7월호, pp7-8.

로 증가하였다. 무역규모면에서는 남한의 비중은 31.1%이며, 중국에 이은 제 2의 교역국의 위치를 점하고 있다. 이러한 교역규모는 과거 다른 분단 국가의 경우에 비추어 보아서도 매우 높은 수준이다. 예를 들어 동서독의 경우, 1972년 기본조약의 체결로 정치관계가 정상화됨에 따라 교역이 안정적으로 증대하였음에도 불구하고 1980년대 대독교역이 동독무역에서 차지하는 비중은 8%수준에 불과하였다. 또한 중국과 대만간의 양안교역 역시 1980년대 말부터 크게 늘어났지만 중국의 무역에서 차지하는 비중은 7%에 미달하고 있다.<sup>2)</sup> 동독은 사회주의 분업체제 하에 있었고, 중국은 경제 규모상 대만의 비중이 클 수 없다는 측면을 간과할 수 없으나, 남한이 북한무역에서 차지하는 비중은 상당한 수준으로 증가한 것이라고 평가할 수 있다. 게다가 외화난이 심각한 북한으로서는 남북교역을 통한 외화의 획득규모는 상당한 것이다. 게다가 해외직접투자(FDI)의 경우, 중국의 대북투자는 경영권획득의 목적보다는 구상무역의 진전된 형태이며 투자의 상당부분이 관광개발 등 지하자원 분야로서 북한경제에 미치는 영향이 매우 제한적이라는 점을 감안하면, 남한은 북한의 최대 투자국의 위치를 차지하고 있는 셈이다. 이러한 맥락에서 남한은 북한의 제 2교역상대국이자 제 1위의 수출시장, 그리고 제 1위의 투자국으로 부상하였고, 후술할 것이지만, 제 1의 지원국의 위치를 차지하고 있다.

그러나 남북경협을 위한 실질적 사업보다는 외형적 과시효과가 큰 사업에 치중하였다는 아쉬움이 있다. 예컨대 경의선 철도의 경우, 곧장 '철의 실크로드'가 되는 것은 아니며, 오히려 이용할 물자나 사람이 없다는 현실도 직시하여야 한다. 여기에는 북한의 정책변화도 요구되기 때문이다.

표 3, 표 4를 통해서 보듯이 우리나라의 대북농업지원은 2006년 기준으로 3천억 원, 총 누계 액은 2조원을 넘어서고 있다. 1990년대 중반 북

2) 한국농촌경제연구원, 『북한의 농업부문 개혁·개방 정책과 남북협력』(2004. 12), pp.7-15.



한 당국이 국제사회에 도움을 요청하기도 하였으나, 국제기구의 지원은 미미한 반면 남한에서의 지원은 점차 증가하는 추세를 보이고 있다. 일 반구호, 농업복구, 보건의료 등 소위 무상지원이 주종을 이루고 있다.

<표 3. 1995년 이후의 대북 무상지원 현황>

기간	정 부 차 원	민 간 차 원	합 계
'95	23,200만불 (1,854억원) 쌀 15만톤 직접 지원	25만불 (2억원) 담요 8천매 국적 경유	23,225만불 (1,856억원)
'96	305만불 (24억원) CSB, 분유, 기상자재 UN기구 경유	155만불 (12억원) 밀가루, 분유, 식용유 국적 경유	460만불 (36억원)
'97	2,667만불 (240억원) CSB, 옥수수, 분유, 보건의료 등 UN기구 경유	2,056만불 (182억원) 옥수수, 밀가루, 감자, 라면 등 국적/남북적십자 경유	4,723만불 (422억원)
'98	1,100만불 (154억원) 옥수수 3만톤, 밀가루 1만톤 UN기구 경유	2,085만불 (275억원) 밀가루, 옥수수, 비료, 한우, 비닐, 등 남북적십자 경유	3,185만불 (429억원)
'99	2,825만불 (339억원) 비료 11.5만톤 직접지원	1,863만불 (223억원) 밀가루, 옥수수, 약품, 비료 4만톤 등 한적/독자창구(2.10~)	4,688만불 (562억원)
2000	8,139만불 (978억원) 비료 30만톤 직접지원	3,238만불 (387억원) 옥수수, 감귤, 의류, 설탕, 분유 등 한적/독자창구	11,377만불 (1,365억원)
2001	7,522만불 (975억원) 내의 150만벌, 옥수수 10만톤, 비료 20만톤, 말라리아 방역지원 직접지원/WFP/WHO경유	6,017만불 (782억원) 옥수수, 감귤, 의류, 설탕, 분유 등 한적/독자창구	13,539만불 (1,757억원)
2002	8,915만불 (1,140억원) 옥수수10만톤, 비료30만톤, 말라리아방역 직접지원/WFP/WHO경유	4,577만불 (576억원) 농기계, 의류, 의료장비, 씨감자 등 한적/독자창구	13,492만불 (1,716억원)
2003	9,377만불 (1,122억원) 말라리아 방역지원, 취약계층 지원,비료 30만톤, 옥수수 10만톤 직접지원/WFP/UNICEF경유	6,386만불 (766억원) 동내의, 아동복, 밀가루, 향생제 등 한적/ 독자창구	15,763만불 (1,888억원)

2004	11,541만불 (1,313억원)	13,250만불 (1,558억원)	24,791만불
	의약품, 긴급구호세트, 비료 30만톤 말라리아 방역지원, 옥수수 10만톤	농자재, 피복, 갑옷, 의료설비 등	(2,871억원)
	직접지원/WFP/WHO경유	한적/독자창구	
2005	13,588만불 (1,359억원)	7,666만불 (779억원)	21,254만불
	말라리아, 조류인플루엔자 방역지원, 비료 35만톤, 수해응급구호 취약계층	밀가루, 의료설비, 농업용비닐 등	(2,138억원)
	직접지원/WHO/UNICEF경유	한적/독자창구	
2006	23,367만불 (2,336억원)	7,088만불 (709억원)	30,455만불
	비료 35만톤, 수해복구 지원(정산중), 말라리아 방제약품, 영유아 지원	밀가루, 의류, 의료설비, 수해복구 등	(3,045억원)
	직접지원/WHO/UNICEF경유	한적/독자창구	
2007	23,214만불 (2,205억원)	5,659만불 (536억원)	28,873만불
9월현 제	비료30만톤(정산중), 수해복구, 구제역, 산리병충해 방제품(의결액 기준, 진행중), 말라리아 방제약품, 영유아, 식량 지원	의류, 의료설비, 연탄, 농자재 수해복구 등	(2,741억원)
	직접지원/WHO/WFP/UNICEF경유	한적/독자창구	
합계	135,760만불 (14,039억원)	60,065만불 (6,787억원)	195,825만불 (20,826억원)

※ 민간에 대한 기금지원액 : 정부차원 지원액에 포함된 금액임.

※ 출처: 통일부 북한자료 센터/통일통계(<http://unibook.unikorea.go.kr/new2/dataroom/2007.12.10>)

<표 4. 분야별 무상지원 현황(2007.9.30 현재)>

(단위: 만불)

구분	'95-96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07.9	누계
일반	23,680	4,329	2,891	565	1,435	6,067	4,174	6,157	10,472	4,346	12,072	11,853	88,041
구호	100%	92%	91%	12%	13%	45%	31%	39%	42%	20%	40%	41%	45%
농업	5	205	254	3,941	8,562	5,476	7,351	7,673	8,695	13,744	14,082	12,878	82,866
복구	0%	4%	8%	84%	75%	40%	54%	49%	35%	65%	46%	45%	42%
보건		189	40	182	1,380	1,996	1,967	1,933	5,624	3,164	4,301	4,142	24,918
의료		4%	1%	4%	12%	15%	15%	12%	23%	15%	14%	14%	13%
계	23,685	4,723	3,185	4,688	11,377	13,539	13,492	15,763	24,791	21,254	30,455	28,873	195,825
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

※ 출처: 통일부 북한자료 센터/통일통계(<http://unibook.unikorea.go.kr/new2/dataroom/2007.12.10>)

농업교류협력을 추진하는 의의는 다음의 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 단기적으로는 식량, 비료 등 물자지원을 통해 북한 주민이 겪는 식량위기 상황을 완화한다. 둘째, 중기적으로는 농업부문에서 상업적 교류협력을 활성화하여 남북한 농업의 공동발전을 꾀하며 경제공동체 형성을 위한 기반을 구축한다. 셋째, 장기적으로는 농업부문에서 상업적 교류협력을 활성화하여 남북한 농업의 공동발전을 꾀하며 경제공동체 형성을 위한 기반을 구축한다는 것이다.

#### 가. 다자간 대북 지원 동향

북한 식량사정이 악화되기 시작한 1995년부터 국제기구는 북한에 대한 인도적 지원을 개시하였다. 유엔기구의 북한에 대한 지원 방식이 처음에는 개별 기구 단위로 시도되다가 점차 기구간 연계를 맺으면서 이제는 기구간 통합지원으로 자리잡고 있다. 북한을 지원하고 있는 주요한 국제기구로는 세계식량계획(WFP), 유엔개발계획(UNDP), 유엔식량농업기구(FAO), 유엔아동기금(UNICEF), 세계보건기구(WHO), 유엔인구기금(UNFPA), 세계농업기금(IFAD) 등이 있다. 이들 기구들은 합동호소절차(CAP, Consolidated Appeals Process)를 통해 유엔 기구간 합동호소(UN Inter-Agency Consolidated Appeal)라는 방식으로 매년 국제사회에 대북 지원을 요청하고 있다. 1995년 이후 2002년 말까지 유엔합동호소에 의해 북한을 지원한 금액은 12억 2,768만 달러에 이른다(표 5). 유엔합동호소에 의해 대북 지원이 달성된 비율은 지원 목표의 65.7%로 다른 나라에 비해 상대적으로 높은 편에 속한다. 2002년의 경우 당초 목표 대비 실제 지원된 금액은 89.0%로 1995년 이후 가장 높았다(표 5). 이는 북한의 식량사정이 어려웠던 점도 있지만 북한이 스스로 국제사회에 변화하려는 노력을 보여주었기 때문인 것으로 분석된다. 유엔기구를 통한 주요 원조국가는 미국, 일본, 한국, 유럽연합 등이다.

<표 5. 유엔합동호소에 의한 국제사회의 대북 지원 실적, 1995.9~2002.12.31>

구분	목표 (만달러)	실적 <sup>1)</sup> (만달러)	실적율 (%)	국가별 지원액 (만 달러)
1차 '95.9~'96.6	2,032	927	45.6	미국 222.5, 일본 50, EU 38 등
2차 '96.7~'97.3	4,364	3,470	79.5	미국 717, 일본 600, 한국 339, EU 860 등
3차 '97.4~12	18,439	15,781	85.6	미국 4,537, 일본 2,700, 한국 2,633, EU 2,752 등
4차 '98.1~12	38,324	21,587	56.3	미국 17,185, EU 1,380, 한국 1,100, 캐나다 395, 노르웨이 239, 이집트 280, 호주 132, 체코 2 등
5차 '99.1~12	29,208	18,980	65.0	미국 17,500, EU 798, 스웨덴 383, 캐나다 340, 호주 270, 노르웨이 200, 덴마크 195, 핀란드 72 등
6차 '00.1~12	31,376	15,263	48.6	일본 9,566, 미국 2,923, 호주 666, EU 478, 스웨덴 280, 노르웨이 229, 캐나다 171, 덴마크 151, 핀란드 113 등
7차 '01.1~12	38,398	24,780	64.5	일본 10,489, 미국 10,270, 한국 1,579, 이탈리아 708, 독일 291, 호주 289, 스웨덴 245, 스위스 222, 노르웨이 212, 캐나다 170, 덴마크 151 등
8차2) '02.1~12	24,684	21,979	89.0	미국 6,347, 한국 1,624, EU 947, 호주 339, 캐나다 245, 스웨덴 228, 노르웨이 176, 영국 171, 독일 135, 덴마크 103, 핀란드 70, 룩셈부르크 56 등
총계	186,825	122,768	65.7	

주: 유엔인도지원사무국(UNOCHA)이 발표하는 Financial Tracking Database 자료에 나타난 실적이며 지원을 약속한 금액도 포함되어 있음. (자료: <http://www.reliefweb.int>.)

지원 내용에 있어서 초기에는 식량을 위주로 지원하다가 점차 보건 및 의료, 농업개발 지원으로 확산되고 있다. 한 때 유엔합동호소에 의한 대북 지원 요청액 중 농업부분 비율이 30%를 넘어선 적이 있으나 목표 달성이 여의치 않게 되자 점차 비중을 축소하고 있다. 농업부문에 대한 지원 요청액과 실제 지원액을 비교해보면 1998~2002년 평균 5.9%에 불과한 실정이다(표 4). 그리고 실제 지원액도 1998년 이후 점차 감소하여

2002년에는 150만 달러에 지나지 않는다. 아직도 유엔기구를 통한 지원액의 90% 이상은 식량 지원에 편중되어 있다.

〈표 6. 유엔합동호소의 농업개발지원 규모〉

연도	유엔합동호소 요구액			농업부문 지원액 〈단위 : \$ (C)〉	C/B(%)
	총액(A)	농업부문(B)	B/A(%)		
1998	415,648,979	23,053,825	5.5	6,041,274	26.2
1999	274,754,894	118,991,422	43.3	3,085,466	2.7
2000	197,466,381	63,137,389	32.0	3,035,948	4.8
2001	386,339,454	46,224,259	12.0	2,263,229	4.9
2002	258,138,111	19,111,646	7.4	1,525,017	8.0
합계	1,532,347,819	270,518,541	17.7	15,950,936	5.9

자료 : United Nations, *Consolidated Inter-Agency Appeal 2003 for the DPRK*, New York and Geneva, Nov. 2002.

그 동안 유엔기구는 북한에 대한 단기 식량 지원 이외에도 지속적인 식량안보를 위하여 농업부분에 대한 개발지원도 병행해 왔다. 유엔개발계획(UNDP)과 유엔식량농업기구(FAO)는 1999년부터 농업복구 및 환경보호사업(AREP)을 지원하고 있다. 이 사업은 투입물 프로그램, 농촌 복구, 비료산업 재건, 산림 및 환경보호, 능력배양 등 다양하게 구성되어 있으며, 이 사업의 틀 안에서 유엔기구, 개별 국가, 비정부조직이 각각의 관심 분야를 중심으로 사업을 추진하였다.

국제농업개발기금(IFAD)은 1995년부터 북한의 농업개발을 위하여 잠업개발사업(Sericulture Development Project), 작물 및 축산 복구사업(Crop and Livestock Rehabilitation Project), 전작지대 식량안보사업(Upland Food Security Project) 등 3개 과제를 추진하였다. 잠업개발사업은 협동농장과 관련 기관에 필요한 자금을 대출하고 기술을 지원하여 잠업 생산성을 향상시키고 잠업을 현대화하여 수출산업으로 육성, 농가의 소득을 증대시키는데 목적을 둔다. 이를 위하여 협동농장의 누에사육 확대, 잠종

및 뽕나무 묘목 연구 지원, 시범사업을 통한 인력 및 기술훈련 등을 지원하였다. 이 사업은 1995년 시작되어 2002년 6월 완료되었다.

국제농업개발기금이 북한의 농업개발지원사업으로 추진하고 있는 작물 및 축산복구사업은 585개의 협동농장에 비료, 농약, 트랙터 부품 등 주요 농업 투입물을 지원하는 작물 복구사업과 가금 사육, 농촌 신용대출, 염소 방목지 개발, 사료공장 건설을 주요 내용으로 하는 축산 복구사업으로 구성되어 있다. 1998년부터 시작되어 2003년 6월에 완료될 예정이다. 작물 및 축산복구사업을 통해 해당 협동농장의 농업 생산량이 증대되었으며 소규모 가축이 크게 늘어남으로써 사업의 성과가 큰 것으로 평가받고 있다. 특히 개별 농가에 대한 소규모 대출사업은 북한체제에서는 이례적인 사업으로 농가의 개별 경영능력을 습득하는 좋은 기회를 제공하였다. 소규모 대출사업은 개별 농가에게 가축을 구입할 수 있는 자금을 대출하고 농가는 자신들의 경영능력에 따라 일정 규모의 가축을 사육한 다음 시장에 판매하고 그 수익금으로 대출금을 상환하는 제도로써 회수율이 100%에 가까울 정도로 성공적인 사업으로 평가되고 있다.

전작지대 식량안보사업은 2001년부터 사업이 시작된 것으로 소득이 낮고 식량사정이 어려운 전작지대의 46개 협동농장을 대상으로 지속적인 작물생산체계 구축, 씨감자 공급, 개별가구 및 협동농장에 대한 대출사업, 농산물 가공공장 건설, 환경보전 등을 주요 내용으로 하고 있다.

유엔식량농업기구(FAO)는 1997년부터 북한의 식량생산을 증대시킬 목적으로 긴급농업지원사업을 추진해왔다. FAO는 지금까지 북한에 116개의 프로젝트를 시행하였으며 그 중에서 2개는 한국 정부가 자금을 지원한 것이다. 한국 정부는 FAO 신탁기금을 통해 “축산 개발 및 채소 생산(Livestock Development Vegetable Production)” 사업에 517,900 달러, “제2단계 농업통계 지원(Support to Agriculture Statistics, Phase II)” 사업에 300,000 달러를 지원하였다. FAO는 2001년 북한의 이모작

사업, 조립사업, 방조제 복구사업, 토끼 생산사업, 영양개선을 위한 온실 사업 등에 총 300만 달러를 지원하였다. 2002년에는 이모작사업, 환경보호 및 복구사업, 종자증식사업 등에 총 150만 달러를 지원하였으나 목표액에는 크게 미달하였다. 이 밖에도 FAO는 감자생산 지원사업, 녹비작물 재배사업, 토양검정사업, 종자 검사센터 설립, 채소 재배기술 개선사업, 전작지대 소규모 수로관리사업, 토양분석 및 비료 개선사업, 소규모 유가공 처리능력 강화사업 등을 추진하였다.

유엔인도지원조정국(UNOCHA)은 2003년 북한에 대한 유엔합동호소 전략을 추진하기 위해서는 총 225,291,675달러가 필요하다고 밝혔다. 이러한 전략은 유엔의 합동호소를 위한 국가팀에 의해 마련되었으며 유엔기구, 민간지원단체, 국제적십자연맹, 상주 양자간 원조국들이 참여하였다. 2003년도 유엔의 합동호소 내용을 사업 분야별로 분류하면 <표 7>와 같다. 전체 지원액의 97.5%는 국제기구가 담당하고 나머지 2.5%는 민간지원단체의 지원에 의존한다. 전체 지원액의 87.5%는 식량지원이며 농업지원은 2.2%, 보건 및 영양 7.6%, 교육 0.5%, 나머지는 사업수행을 위한 비용으로 사용될 계획이다.

<표 7. 사업분야별 유엔합동호소, 2003>

분 야	소 요 액		
	국제기구	민간지원단체	계
식량지원	197,166,595	-	197,166,595
보건 및 영양	14,554,350	2,457,000	17,011,350
물과 위생	2,509,500	1,945,000	4,454,500
교육	845,250	350,000	1,195,250
농업	4,066,000	820,000	4,886,000
조정 및 지원서비스	577,980	-	577,980
합 계	219,719,675	5,572,000	225,291,675

자료 : <http://www.reliefweb.int> (UNOCHA, Consolidated Inter-Agency Appeal for Democratic People's Republic of Korea 2003, 19 November, 2002)

2003년도 유엔합동호소에 의한 대북 식량지원 목표액만 1억 9,717만 달러이나 식량을 포함한 실제 총모금액은 2,079만 달러로 목표액의 10.5%가 달성되었다. 모금액 중에서 식량 지원이 차지하는 비중은 68%이다.

2003년도 유엔합동호소에서 농업분야에 대해서는 7개 프로젝트에 총 487만 달러를 지원한다는 계획이다. 현재의 상황에서 국제사회가 북한의 농업개발을 지원하는데는 커다란 제약이 있을 것이다. 북한의 핵 문제가 해소되지 않으면 농업개발을 포함한 경제지원도 어려울 것이다. 농업개발지원은 일반적인 경제지원과 그 성격 면에서 차이가 있을 수는 있으며 인도적 차원의 식량지원과도 구별되기 때문이다.

#### 나. 개별국가의 대북 지원 동향

중국은 북한에 대해 식량, 비료, 에너지를 무상으로 지원해왔다. 1997년 중국은 북한에 대하여 밀가루나 옥수수 가루 등 176,905톤의 식량을 무상으로 원조하였다. 1998년에는 밀가루나 옥수수는 제외되고 옥수수 64,540톤, 쌀 24,500톤, 대두 28,229톤 등 총 117,269톤, 2001년에는 대두 14,000톤, 2002년에는 대두 15,000톤을 북한에 무상으로 지원하였다. 또한 중국은 식량 이외에도 1998년 10월 북한에 80,000톤의 원유를 무상으로 원조하기로 약속하고 59,500톤은 1998년에 지원하고 나머지는 1999년 초에 지원하였다. 중국은 1998년에 20,000톤의 질소비료를 북한에 무상으로 지원한 바 있다. 그러나 최근 중국은 북한에 대한 식량 지원뿐만 아니라 비료나 원유의 무상 지원을 줄이고 있다.

유럽연합은 인도지원사무국(ECHO, Humanitarian Aid Office of the European Commission)을 통해 북한에 5,000만 유로 이상을 지원하였다. 2002년에는 비정부조직을 통해 유엔합동호소에 동참한 것 이외에 북한에 123,785톤의 비료를 지원하는 등 1,950만 유로를 지원하였다.



일본은 2002년 다자간 협력 및 양자간 협력 차원에서 북한에 식량을 전혀 지원하지 않았지만 그 전까지만 해도 양자간 협력 차원에서 북한에 상당한 양의 식량을 지원해왔다. 2001년 만 하더라도 일본은 북한에 대해 320,000톤의 식량을 지원함으로써 세계식량계획이 북한에 제공하는 식량원조의 절반 가량을 부담하였으나 2002년에는 지원을 완전히 중단해버렸다. 2006년 일본은 북일 양국의 관계 정상화가 이루어질 때까지 북한에 대한 식량원조를 중단할 것이라고 밝힌 바 있다.

미국은 2001년 세계식량계획을 통하여 340,000톤의 식량을 북한에 제공하였으나 2002년에는 불과 155,000톤만을 지원하였다. 최근 북한의 핵의혹에도 불구하고 세계식량계획을 통해 인도적 차원의 대북 식량지원을 계속할 것임을 시사하였다. 향후 미국의 대북 식량지원계획이 어떻게 추진될지는 알 수 없으나 현재로서는 북핵협상의 진전에 따라 지속적인 식량 지원이 가능할 것으로 보인다.

#### 다. 민간지원단체의 대북 지원 동향<sup>3)</sup>

민간지원단체들의 대북 지원은 여러 가지 경로를 통해 추진된다. 개별적으로 북한과 직접 접촉하여 추진하는 경우도 있으나 일반적으로는 유엔합동호소에 참여하여 비상주민간지원단체나 북한에 상주하고 있는 원조단을 통해 지원한다. 비상주 민간지원단체가 북한에 식량을 지원할 경우에는 세계식량계획의 식량지원증개단(FALU)을 통해 이루어지는 것이 일반적이다.

북한의 농업을 지원하는 주요 민간지원단체는 AFSC(American Friends Service Committee), CRWRC(The Christian Reformed World Relief Committee), Cocern Worldwide, Heifer International, KASM(Korean American Sharing Movement), LWR(Lutheran World Relief), Mercy

3) 더 자세한 사항은 한국농촌경제연구원, 「남북농업교류협력 10년 성과와 과제」(2007. 9)를 참조할 것.

Corps, SDC(Swiss Agency for Development and Cooperation), WV (World Vision) 등이 있다. AFSC는 협동농장에 대해 비료, 농기구, 종자를 지원하였으며 녹비작물 생산증대를 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 생물 자원의 개발과 윤작 시험을 실시하고 있다. CRWRC는 캐나다곡물은행(CFGB)을 통하여 북한의 식량안보사업에 참여하고 있으며 협동농장에 종자와 농자재를 지원하고 있다. Concern Worldwide는 1997년부터 식량안보사업, 농업복구사업, 환경보호사업 등 다양한 사업을 추진하고 있다. 식량안보사업은 협동농장에 비닐, 트랙터 타이어, 농약, 인력분무기, 채소 종자, 밀 종자, 콩 종자, 감자 저장고 시설을 지원하여 식량 증산을 지원하고 있다. 환경보호사업은 양묘장에 묘목과 양묘를 위한 기구를 제공하며 양묘 기술자를 교육시키고 해외 훈련을 지원하는 사업이다. LWR은 2001년부터 북한의 서부 해안지대를 중심으로 농업프로젝트를 지원하여 왔다. 주요 지원사업으로는 과학자들을 훈련시키고 영농에 필요한 물자를 지원하여 토양비옥도를 증진시키고 비화학적 시비기술을 개발하며 종자의 유전적 특성을 강화시킴으로써 협동농장의 생산성을 향상시키는 사업을 포함한다. SDC는 1995년부터 북한을 지원하기 시작하였으며 1997년에는 평양에 상주사무소를 개설하였다. 2001년부터 SDC는 인도적 지원에서 농업개발협력으로 지원 방식을 전환하였다. SDC는 향후 4년 동안 유엔기구와 협력하여 능력배양사업과 녹색사업을 추진할 계획이다. 녹색사업은 종자생산, 종자 및 품종시험, 종자보증을 위한 시험소 설립, 작물 윤작, 작물 관리, 병해충종합관리(IPM), 농장관리와 지력증진을 위한 유축농업, 농기구 지원, 소규모 가공공장 시범사업 등을 추진하게 된다. WV는 북한의 민족경제협력연합회(민경련)과 함께 수경재배를 통한 씨감자 생산, 채소생산을 위한 온실 건설 및 기술지원을 추진하고 있다. 이 밖에

도 WV는 북한의 농업과학자들에게 해외연수를 통하여 기술을 습득하도록 지원하는 사업도 추진하고 있다.

미국의 민간자원기구연합(PVOC)은 Amios International, CARE, CRS (Catholic Relief Service), MCI(Mercy Corps International), WV(World Vision) 등 인도적 지원을 목적으로 설립된 민간지원단체의 컨소시엄이다. 미국 정부의 직접지원이 있기 전 PVOC는 미국정부가 WFP를 통해 식량을 지원할 때 취로사업 등에 참여하였다. 취로사업은 주로 방조제 및 관개수로의 건설과 복구사업, 토지 평탄작업, 조림, 수계 관리 등에 집중되었다. 1999년부터 PVOC는 미국 정부를 대신하여 씨감자 증식사업, 감자 생산사업에 참여하였다. 1999년 4월 감자 및 식량 전문가로 구성된 PVOC 기술팀은 북한을 방문하여 감자 생산의 타당성을 평가하고 취로사업과 연계하여 북부 지역에 있는 20여 개의 협동농장에서 감자 파종 및 수확에 관한 시범재배를 실시하였다. 시범재배를 위하여 PVOC는 중국산 및 미국산 씨감자, 비료, 농약, 분무기를 지원하였으며 취로사업에 분배할 별도의 식량을 제공하였다.

우리나라의 민간단체는 1995년부터 2002년 말까지 북한에 총 2억 1,308만 달러를 지원하였다. 1999년 2월 10일 이전까지만 해도 민간단체는 대한적십자를 통해서만 대북 지원이 가능하였으나 이 이후부터 민간단체는 독자적 지원이 가능해짐으로써 창구가 다양해졌다. 2002년 민간차원의 대북 지원은 5,117만 달러(641억 원)로 2001년에 비해 21% 감소하였다. 대한적십자에 의한 지원이 15%, 나머지 85%는 개별 창구를 통해 이루어졌다. 2001년의 경우 대한적십자 대 독자창구 비율이 34:66 이었던 것에 비하면 독자적 지원이 증가한 것이다. 2002년도 민간차원의 대북 지원을 분야별로 나누어보면 일반구호의 비중이 48%, 보건의료 37%, 농업복구 15%의 순이다. 농업복구에는 우리민족서로돕기운동, 월드비전, 강원도, 새마을중앙회 등이 참여하고 있다. 민간차원의 지원이 점차 전

문화, 조직화되고 있으며 북측도 민간단체의 지원 활동에 협조적인 태도를 보임으로써 정부차원의 지원과 상호 보완관계를 유지한다면 남북한 화해협력의 증진에 많은 기여를 할 것으로 기대된다.

### 3. 북한의 인도적 상황

사회주의 시장의 해체 이후 지속되고 있는 경제적 어려움은 아직까지 인도적 상황에 직접 영향을 미치고 있다. 일련의 자연재해로 인해 더욱 악화되었으며 사회적 서비스의 공급이 계속적으로 감소함으로써 생산성도 떨어지고 있다. 2002년 북한 당국은 국영기업의 관리 및 가격개혁을 통하여 근로자에게 인센티브를 제공함으로써 생산성 감소를 역전시키려는 일련의 개혁을 단행하였다. 동시에 북한 당국은 신의주특별행정구, 금강산관광지구, 개성공업지구를 차례로 발표하였다. 이러한 노력에도 불구하고 위기 상황은 계속되고 있으며 이를 극복하기 위해서는 국제사회의 협력이 필수적이다. 특히, 최근의 국제기구가 조사한 바에 따르면, 북한의 인도주의적 상황은 내전에 준하는 상황이라고 판단된다.

북한의 취약계층은 극심한 경제적 어려움, 계속된 식량 불안정, 사회 지원의 약화에 따른 누적된 영향을 계속적으로 받아왔다. 특히 출산을 앞두고 있거나 출산을 한 20만 명의 여성, 300만 명에 달하는 열 살 이하의 어린이, 가정의 식량 불안정에 대처할 능력이 없는 55만 명의 노인들이 이러한 취약계층에 속한다.<sup>4)</sup> 북한 주민 2,227만 명 중 상당한 비율이 양적으로나 질적으로나 건강한 삶을 보장할 정도로 충분한 식량을 섭취하지 못하는 이중적 취약성에 노출되고 있다. 이러한 상황은 기본적인 보건, 물, 위생 서비스의 질적 저하로 인해 더욱 심각하다. 특히 열악한 보건 서비스로 인해 665,000명이 육체적, 정신적 장애인으로 분

4) United Nations, Consolidated Inter-Agency Appeal 2003 for the DPRK, New York and Geneva, Nov. 2002.

류되고 있다.

1998년 9월과 10월 세계식량계획, 유엔아동기금, 유럽연합이 공동으로 조사한 북한 어린이 영양실태조사에서도 유사한 결과가 나타난 바 있다. 그 당시 6개월에서 7세에 이르는 북한 어린이의 2/3가 만성적인 영양실조 상태에 있으며 그들 가운데 16%는 위험한 영양실조 상황에 처해 있는 것으로 보고된 바 있다. 또한 1~2세 사이의 고아원 어린이 3명 가운데 1명은 심각한 영양실조 상태인 것으로 알려져 있다. 어른들의 영양상태도 어린이의 경우와 크게 다르지 않다. 특히 6월 이후 여름철이 가까워 오면 1인당 1일 식량 배급량은 고작 250~350g에 불과하여 세계보건기구의 권장영양섭취량인 700g에 턱없이 부족하다. 1995년 이후 북한에서는 이와 같은 심각한 상황이 매년 반복되어 왔으며 특히 1995년과 1997년 사이에는 더욱 고통스런 상황이 벌어졌다.

북한의 인도주의적 상황을 개선하기 위한 국제적 지원의 효과성은 통계결과를 통해서도 나타나고 있다. 2002년 10월 유엔아동기금, 세계식량계획, 북한당국이 공동으로 북한 전역의 12개 시도 가운데 10개 시도에서 무작위로 추출된 6,000가구의 7세 미만 어린이와 그 어머니를 대상으로 실시한 영양조사 결과에 의하면 지난 4년 동안 어린이들의 영양상태가 상당히 개선되었다는 것을 알 수 있다.<sup>5)</sup> 무엇보다도 어린이들의 영양실조가 크게 감소하였다. 조사대상 6,000명의 어린이 중 같은 연령대의 어린이에 비해 몸무게가 현저히 가벼운 저체중(underweight) 어린이는 21%, 키에 비해 몸무게가 현저히 가벼운 급성 영양실조(wasting) 어린이는 9%, 같은 또래에 비해 키가 현저히 작은 만성 영양실조(stunting) 어린이는 42%였다. 1998년 유엔아동기금, 세계식량계획, 유럽연합이 7세 미만의 북한 어린이 3,984명을 대상으로 영양상태를 조사한 결과는 각

5) Central Bureau of Statistics, DPRK, "Report on the DPRK Nutrition Assessment 2002," Nov. 20, 2002.

각의 비율이 61%, 16%, 62%로 4년 동안 어린이들의 영양상태가 상당히 개선되었다는 것을 알 수 있다. 전반적으로 심각한 영양실조(< -3 z-score weight for age) 상태인 어린이의 비율은 2.7%로 1998년의 16%에 비해 크게 개선되었다고 할 수 있다. 그렇지만 아직도 나이에 비해 키가 작거나 몸무게가 가벼운 어린이의 비율이 20% 이상이나 되어 북한 어린이들의 영양상태는 아직도 우려할만한 수준이라는 것이 전문가들의 견해이다.<sup>6)</sup>

〈표 8〉에서 보듯이, 1995년 이래로 절대부족량이 점차 늘어가고 있는 실정이다. 특히 도시 주민은 식량 구입능력, 시장의 불충분한 식량 공급, 다양하지 못한 먹거리 등 문제점을 안고 있다. 북한의 경제개혁이 중장기적으로 가구의 식량안보에 어떤 영향을 미치게 될지 예상하기는 이르지만 국가 내 취약계층의 변화를 가져올 것이 확실하므로 인도적 지원계획의 전환과 유연한 대응이 필요할 것으로 예상된다.

북한 당국은 2003년 양곡연도에 농민에게는 1일 600g씩 연간 219kg을 분배할 것이라고 한다. 이 양은 가구의 평균 곡물 소요량을 초과하는 것이다. 농민들은 이 외에도 텃밭이나 경사지에서 추가로 식량을 생산할 수 있다. 일반적으로 농민들은 도시민에 비해 높은 수준의 식량안보와 훨씬 다양한 먹거리를 확보할 수 있을 것으로 예상된다. 국영농장에서 일하는 농민들의 식량 사정도 일반 도시민에 비해 훨씬 나을 것으로 보인다. 도시의 주민은 농촌 주민보다는 식량사정이 훨씬 취약하다. 북한 당국은 2003년에 공공배급제도를 통해 1인당 270g 정도 공급할 것이라고 하는데 이 양은 매일 필요한 에너지의 45%만을 충족시킬 수 있는 수준이다. 나머지 55%는 가족 스스로 해결해야 한다. 기본적인 식량 요구를 충족시키기 위해서 도시 주민은 공공배급제도, 국영상점, 농민시장

6) UNICEF(<http://www.unicef.org>). "Child nutrition survey shows improvements in DPRK, but UN agencies concerned about holding onto gains," Feb. 20, 2003.

으로부터의 상품 구입을 포함하여 식량을 구입하는 데만 소득의 75-85%를 지출해야 한다. 이것은 국영농민들의 20-35%, 협동농장 농민들의 이 보다 더 적은 부담과 비교된다. 노인들도 식품 조달에 매우 불안정한 상황이다. 대부분의 취약계층 노인들은 그들이 필요로 하는 식량을 조달하기 위해서는 연금 소득의 60-70%를 지출해야 한다.<sup>7)</sup>

<표 8. 1995~2002년 북한의 식량 추이>

(단위: 천 톤)

	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03
국내공급량	4,077	2,995	2,663	3,481	3,420	2,920	3,656	3,840
생산량	4,077	2,837	2,663	3,481	3,420	2,920	3,656	3,840
이월량	n.a.	158	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
소요량	5,988	5,359	4,614	4,835	4,751	4,785	4,957	4,921
식용	3,688	3,798	3,874	3,925	3,814	3,871	3,855	3,893
사료용	1,400	600	300	300	300	300	300	178
기타	900	961	440	610	637	614	802	851
부족량	1,911	2,364	1,951	1,354	1,331	1,865	1,301	1,084
상업적 수입량	700	500	700	300	210	200	100	100
원조량	630	660	760	840	586	1,100	819	300
0절대부족량	581	1,204	491	214	535	565	382	684

자료: FAO/WFP, Special Report : FAO/WFP Crop And Food Supply Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea, 1996-2002(각 연도).

북한이 당면하고 있는 식량상황을 종합적으로 정리하면 다음과 같이 요약할 수 있다.<sup>8)</sup> ①도시가구는 소득 중 식품구입비 비중이 매우 높다. 농촌주민은 소득의 20-35%를 식품 구입에 사용하는데 비해 도시 주민은 그들 소득의 75-85%를 식량 구입에 사용함으로써 식량문제에 관련한 도시주민은 농촌주민에 비해 훨씬 불리한 상황에 놓여 있다. 이는

7) United Nations, Consolidated Inter-Agency Appeal 2003 for the DPRK, New York and Geneva, Nov. 2002.

8) 한국농촌경제연구원, 「남북농업교류협력 10년 성과와 과제」(2007. 9), pp.31-32.

농촌지역의 텃밭 면적이 도시에 비해 넓고, 국영농장의 월급이 도시의 평균 월급보다 40% 정도 더 높기 때문이다. ②도시가구는 농민시장의 존도가 매우 높다. 도시주민 중 텃밭을 가지고 있는 가구는 식품의 5-25%만을 시장에서 구입하는 반면 텃밭을 가지고 있지 않은 가구는 30-35%를 시장에서 구입함으로써 북한에서 텃밭의 유무는 식생활에 크게 영향을 미칠 뿐만 아니라 가구 전체의 삶의 질에 크게 영향을 미치는 변수로 작용한다. 농촌의 국영농장 종사자 가구는 그들 소득의 5-15%정도를 농민시장에서 구입한다. ③한 사람의 소득에 의존하는 가구는 기본적인 식품의 조달에 어려움을 겪고 있다. 정부에서 가정주부에게 일정액을 보조하는지는 확인되지 않고 있으나 2002년 경제관리개선조치 이후 경제활동에 참여하지 않는 사람에게는 월급을 지불하지 않는 현상이 뚜렷하게 나타나고 있으므로 주부가 일을 하지 않는 가구는 생활 형편이 매우 어렵다. 따라서 많은 가정주부들이 일자리를 찾고자 노력하고 있으나 추가적인 노동력을 고용할 만큼 북한 경제가 회복되고 있지 못한 실정이다. 주부가 일을 하고 있지 않으면서 국제사회의 지원을 받지 못한다면 식생활을 제대로 해결할 수 없다. ④도시의 대가족 가구는 식량문제를 해결하기 어렵다. 부부가 모두 일을 하는 가구라고 할지라도 도시의 대가족(4-6명)은 공공배급제도로부터 충분한 식량을 배급받지 못하고 있으므로 식생활에 커다란 어려움을 겪고 있으며 그들 수입의 80% 가량을 식품 구입에 사용한다. 또한 이들 가구는 텃밭을 가지고 있더라도 월 15-50kg의 식량을 농민시장에서 구입해야 할 정도로 농민시장 의존도가 높으므로 농민시장의 가격 상승시 또는 단경기에는 가족의 식생활 문제를 해결하기 어려운 실정이다. 특히 북부와 북동부 지역에 거주하는 대가족은 더욱 취약하다. ⑤도시의 노인 가구는 식량문제를 스스로 해결할 수 없다. 식량사정이 가장 좋지 않은 계층은 도시에서 혼자 살면서 텃밭을 가지고 있지 않은 노인들이며 다음으로는 한 사람의 연금에 의존하는 도시의 노인가구이다. 이들은 그들 수입을 전부 식량 구입에 사용한다고 하더라도 필요한 식량의 55-60%정도 밖에



조달할 수 없는 형편이다. 그들은 국영상점에서 매우 제한된 양의 채소를 구입할 수 있으며 농민시장은 접근하기 어렵다. 그러나 2명이 모두 연금을 받는 노인 가구는 상황이 다소 나으며, 텃밭을 가지고 있는 경우에는 더욱 낫다. 그렇지만 단경기에는 농민시장을 통해 추가적인 식품을 구입할 수 있는 형편이 되지 못한다. 만일 인플레이션이 지속되면 그들도 필요한 식품을 조달할 수 없을 것이다. 손자 등 부양가족이 있는 노인은 어떤 경우에도 그들의 수입으로 정상적인 식량을 조달할 수 없다. ⑥공공배급제도의 가격이 상승하는 계절에는 많은 계층이 식생활을 해결하는데 더욱 어려움을 겪고 있다.

### Ⅲ. 대북농업지원의 이론적 검토: 북한의 입장과 앞으로의 방향

본 글에서 살펴보고자 하는 가장 핵심적인 사안은 전술한 것처럼 대북농업지원의 평화구축론적 함의이다. 농업지원이 과연 평화구축을 위한 어떠한 역할을 할 수 있으며, 또 어떠한 비판을 받을 수 있는가를 제반 이론을 중심으로 검토해보고자 한다. 대체로 선진국의 대외원조사업에는 민간지원단체가 많이 참여하고 있다. 그것은 민간지원단체 지원사업의 내용과 목적이 대개 인도적 지원에 적합하며 원조의 효과가 민중에 직접 미칠 수 있고, 공적원조의 가장 큰 취약점인 관료화 문제가 적게 나타난다는 장점이 있기 때문이다. 그러나 반대로 북한의 입장에서는 체제수호를 위한 위기의식이 작용할 수 있다.

실제로 북한은 소련해체와 동구권 사회주의의 몰락으로 엄청난 충격을 받고 체제유지에 총력을 집중하지 않을 수 없게 되었다. 무엇보다도 사상사업의 강화가 무엇보다 필요했다. '붉은기 사상', '강성대국론', '천리마운동', '한식술'론, '사회주의 총진군', '강제의 혁명정신' 등 다양한 주민동원 구호를 통해 김일성 사망과 자연재해 등으로 악화된 경제난 극복에

주민을 독려하며 체제결속을 다져왔다.<sup>9)</sup> 특구중심의 개방정책을 통해 후방확산효과를 노리는 경제전략에서도 이러한 맥락을 읽을 수 있다. 이러한 위기의식의 이면에 필자는 자본주의의 도입으로 인해 북한이 겪을 수 있는 파급효과를 생각하였다. 특히, 현재도 국제사회의 고립을 면치 못하고 있는 북한으로서는 자본주의 시장경제를 도입하게 되면 세계경제에 종속될 수 있는 여지가 많기 때문에, 체제수호적인 경제발전전략을 고수할 수 밖에 없을 것이다. 북한의 입장에서 체제수호적인 경제발전논리를 라틴아메리카의 종속이론적 측면에서 설명해보기로 한다.

## 1. 종속이론적 접근

프랑크(Andre G. Frank)<sup>10)</sup>에 의하면, 종속관계의 발전은 크게 세 단계로 구분된다.

첫째, 영지경제(the enclave economy)에 의한 자원의 수탈과 자금축적의 역류현상 단계이다. 외국자본의 특정지역에 대한 자원채취를 목적으로 한 투자는 종속현상을 유발시킨다고 본다. 왜냐하면 투자가 외국자본에 의해 시작되어 현지의 자원에 의해 확대된 후, 해외시장에서 제품판매가 이루어지기 때문에 자본의 순환과정이 해외에서 끝나고 결국 부의 역류현상이 초래된다는 것이다. 외국자본이 제3세계의 현지투자를 통해 현지자원을 이용해 이윤을 챙긴 다음 다시 부가 선진공업국으로 환원된다는 것이다. 이때 제3세계의 자원소유국은 영지경제내에서의 저임금의 고용창출의 효과는 조금 있지만 국가경제에 미치는 파급효과는 미미하고 오히려 중요한 천연자원의 고갈만 초래한다고 보는 것이다.

9) 서옥식, "김정일체제의 지배이데올로기 연구-선군정치를 중심으로," (경기대학교 정치전문대학원 박사학위논문, 2005), pp. 68-76.

10) Andre G. Frank, "Economic Dependence, Class Structure, and Underdevelopment Policy," *Dependence and Underdevelopment in Latin America's Political Economy*. (Garden City, NY, Anchor/Doubleday, 1972).

둘째, 또 다른 역사적 양태는 국내생산과정에서의 자금축적현상이다. 제 3세계 국가내의 자본가 계급이 수출상품의 생산에 따른 자금축적의 순환과정을 독자화하게 된다는 것이다. 이때도 자본의 순환은 외국시장에 의존하는 것이지만 일정부분의 이익은 현지자본가의 몫이 되어 강력한 자본 소유계층을 형성하게 되고, 이들은 선진산업국의 정책과 이익에 일치하는 행동을 하게 된다고 본다. 그것은 이들 부르조아계층들이 비애국적이기 때문이 아니라, 그들의 이익은 선진국 이익과 일치하는 경향이 있기 때문이 그렇게 행동할 수밖에 없다고 보는 것이다.

셋째, 제2차 세계대전 이후에 특히 두드러진 현상으로 다국적기업에 의한 국가경계의 침투로 야기되는 종속현상의 발생이다. 여기서도 자본은 영지경제에서와 마찬가지로 외국자본에 의해 조달되지만 생산품은 주로 투자수용국의 국내시장을 목표로 하는 것이다. 이때 제조품의 구매력을 가진 중산층의 형성이 필요하게 되고, 소득이 특권층에 집중되어 국내의 빈부격차가 심화되는 경향이 있다. 자본축적은 현지 노동과 현지시장에 의존하는 것이지만 주로 다국적기업이 외국자본을 공급하기 때문에 잉여자본은 이윤의 형태로 해외로 환원된다.

이상과 같은 자본축적의 순환과정으로 인해 경제활동으로 창출되는 자본이 제3세계로부터 오히려 선진공업국으로 역류되기 때문에 후진국은 자본의 차입이 필요하게 되고, 이에 반해 선진자본국은 자본의 해외투자 필요성이 증가되면서 채권국과 채무국의 종속현상을 야기한다. 미국과 라틴아메리카간의 금융자본의 종속관계가 초기에는 그러한 특징을 갖고 있었다. 이러한 자본축적의 순환과정에서 제3세계에 불리하게 되는 중요한 요인이 또 있는바, 바로 교역조건의 악화이다. 부가가치가 높은 완제품을 수출하는 선진공업국과 부가가치가 낮은 원료 내지는 半제품을 수출해야 하는 저개발 국가간의 교역은 불평등 교역이 될 수밖에 없고, 이에 따른 국제수지 균형의 만성적 적자 현상이 제3세계의 종속

현상을 심화시키게 되는 것이다.

통계청 자료<sup>11)</sup>에 따르면, 2004년 현재 830만 명(전체 인구의 36.8%)에 이르는 농가인구는 물론이고 북한의 산업생산 구조상 농업이 차지하는 비중은 무려 26.7%나 되고 있다. 특히 농업생산구조가 노동력에 전적으로 의존하고 있기 때문에 후진적 생산구조를 가지고 있다. 이러한 북한의 우려를 불식시키기 위해서는 일차적으로 식량의 공급과 농업생산수단의 개선이 없이는 지금과 같은 특구(신의주, 나진선봉, 개성특구 등) 중심의 경제개방 노선을 견지할 것이다. 그러므로 이에 대한 다각적인 지원대책은 북한의 장기적인 변화, 즉 퍼주기 논란이 되고 있는 무상지원을 줄이면서 자체의 생산능력을 높이는 구조로 전환함으로써 남한과의 경제균형을 맞추는 포괄적 개혁개방정책을 유도하는 것이 중요하다.

왈러스타인<sup>12)</sup>의 경우는 제3세계의 저발전이 세계체제를 지배와 피지배의 수탈적 관계를 유지하는 데 핵심적 역할을 하고 있다고 본다. 그 결과 나타나는 것은 중심과 주변, 그리고 준주변을 포함한 노동의 경제적 분업이며, 계급에 기초한 이러한 노동분업이 바로 전지구적 분석의 초점이라고 주장하고 있다. 자본주의 세계체제론은 종속이론보다 더욱 마르크스주의에 충실하면서 경제계급을 분석단위로 하여 지구적 수준을 분석수준으로 잡고 있고, 분석의 주제는 불균등 발전의 문제에 있게 된다. 현세계체제는 노동분업이 세계적 수준에서 지역화하고 있다고 본다. 제3세계는 대부분 농산물을 포함해서 원료 채취산업에 종사하고 있어 자본보다 저임금이라는 노동력에 의존하고 있다. 이에 비해 선진 공업지역은 주로 제조업에 종사하고 있기 때문에 많은 자본과 높은 임금의 고도의 숙련공들을 필요로 하고 있다. 따라서 경제의 고급기능은 중심의

11) 통계청, 『남북한 경제사회상 비교』, 2006.

12) 이와 관련하여 왈러스타인의 체제이론 분석은, Skocpol, Theda. "Wallerstein's World Capitalist System: A Theoretical and Historical Critique," *American Journal of Sociology*(1974, Vol. 82, N. 5.) pp. 1075-1090. 참조.

산업지역에 있게 되고 저급기능은 제3세계의 저발전 지역에 머물게 된다. 경제의 고급기능이 집중되어 있는 뉴욕, 런던, 파리, 도쿄 등 소위 중심부의 권력중심에는 경제력은 물론 정치력까지 몰려 있고, 이들 대도시로부터 주변으로 경제성장 효과가 조금씩 흘러들어 간다는 소위 “트리클 다운 경제(trickle down economy)”에 주변은 머물러 있게 된다. 따라서 종속이론에서의 중심-주변관계를 세계체제론에서는 수도권-위성권으로 표현하고 있다.

또 다른 특징은 수도권과 위성권의 중간에 위치한 소위 준주변의 존재가 있게 되는데, 이들은 어느 정도의 산업과 자본집중이 일어나고 있는 곳이며 소위 신흥공업국 혹은 신흥경제라고 할 수 있는 지역을 칭한다. 이들 준주변은 중심과 주변의 일종의 정치적 완충지대의 역할을 하고 있는 바, 중심으로의 발전가능성의 예를 보여줌으로써 주변국가들로 하여금 중심과의 대결적 태도보다는 준주변으로의 발전을 위한 타협과 협조적 자세를 유도하고 있다. 그 결과 중심-준주변-주변 지역의 구성원의 위치는 계속 변하고 있는 것이다.

북한의 경우, 선별적인 준주변부에 대한 우려가 높을 수 있다. 전술한 바와 같이, 3대 경제특구는 물론이고 금강산관광지구와 같은 지역은 북한내에서도 불균형적 발전을 두려워 할 수 있다. 그러나 역설적이게도 중심과의 대결적 태도보다는 준주변으로의 발전을 위한 타협과 협조적 자세를 유도한다면, 이 역시 북한으로 하여금 개혁, 개방의 확산효과를 누리는 전진기지로서의 역할을 유도할 수 있을 것이다.

오도넬(O'donnell)의 관료적 권위주의 체제론은<sup>13)</sup> 사회경제적 기반과 세계 체제적 위상, 지배연합과 정책과제의 특수성 때문에 나름의 독특한 성격을 나타내는데, 다음과 같은 몇 가지를 들고 있다.

13) O'Donnell, Guillermo. *Bureaucratic Authoritarianism: Argentina 1966-1973 in Comparative Perspective*. Berkeley: University of California Press, 1988.

① 민중배제정책의 강화: 관료적 권위주의 국가는 그 이전까지 정치에 활발하게 참여하였던 민중부문에 대한 통제를 강화하고 이들을 정치·경제적으로 배제한다. 예컨대 국가는 노동조합같은 조직을 해체하거나 규제함으로써 민중부문과 그들의 동맹자들이 정치에 접근할 수 있는 통로를 폐쇄하는 것이다. 이러한 조치는 관료적 권위주의 국가의 사회지배를 용이하게 하며, 경제가 정상화된 이후에도 불평등한 분배를 주축으로 하는 초국가적 경제성장 정책의 지속을 가능하게 한다.

② 3자동맹에 의한 지배: 관료적 권위주의 국가의 지배세력은 억압을 전문으로 하는 군부와 국가의 발전기능을 담당하는 기술관료, 그리고 직접 기업활동에 종사하는 민간자본가 등이다. 관료적 권위주의 국가는 이들 삼자의 지배동맹을 통하여 산업화와 민중부문의 탈정치화, 사회질서와 안정을 유지하려 한다.

③ 관료지배: 관료적 권위주의 국가는 국가가 산업화를 주도하고 모든 문제를 합리적 기술주의, 즉 기술관료주의에 따라 해결하기 때문에 관료의 상대적 우위성이 강화되며, 이들이 사실상 지배권을 행사한다.

④ 대의기제의 형해화와 조합주의기제의 강화: 관료적 권위주의 체제에서는 대의기제가 형해화되고, 이익집단의 활동도 억압되며, 언론활동 역시 통제된다. 나아가 국민대중과 이익집단의 이익 표출행위는 조합주의 기제에 의해 조종된다. 또한 관료적 권위주의 국가는 국가위기의 심각성을 과대선전하면서 사회통합을 도모한다.

⑤ 국가독점자본주의 체제 지향: 관료적 권위주의 체제는 원칙적으로 자본주의체제를 택하고 있지만, 국가가 직접 생산수단을 소유하거나 자본과 금융에 대해 강력한 통제권을 행사함으로써 국가독점자본주의 체제를 지향한다.

⑥ 종속자본주의의 심화: 관료적 권위주의 국가는 종속자본주의의 심화단계에서 출현할 뿐만 아니라 종속경제의 심화와 상당기간 공생관계를 유지한다.

⑦ 사회문제의 탈정치화: 관료적 권위주의 국가는 여러 가지 제도적

수단들을 동원하여 사회문제들을 탈정치화시킨다. 이들 국가는 사회적 문제들과 연관된 쟁점들을 질서의 회복과 경제의 정상화를 저해하는 비합리적 요구라고 간주하고, 국가관료의 합리적 판단, 즉 기술관료주의에 의해 해결되어야 할 기술적인 문제로 취급한다.

이러한 맥락에서 본다면, 오히려 우리가 가장 경계할 모형은 바로 북한내부의 관료적 권위주의 체제의 영속화라고 보여 진다. 국가독점자본과 대의제의 철저한 억압을 통해 지금과 같은 파행적 경제모형을 집착할 경우, 남한 내부에서 조차 북한 정권의 '체제수호용'이라는 비난을 받게 될 것이다.

그럼에도 불구하고, 현재의 다각적인 채널에서의 대북지원은 지속되어야 한다. 식량의 절대적인 부족현상을 겪고 있는 이들에게 인도적 지원이 이루어져야 함에도 불구하고, 평가와 피드백이 없고, 정치적 개방을 하지 않는다는 이유로 중단하는 것은 매우 위험한 발상이다. 북한의 경우, 자본주의의 학습효과가 부족하고, 정치·외교적으로는 벼랑끝에 내몰려있다는 점에서 전면적인 개혁, 개방은 곧 체제멸망을 가져오는 것이기 때문이다. 오히려 갑작스러운 개방은 내부사회의 분열이나 극단적 파행을 불러 올 수 있는 만큼, 평화정착을 위해서도 결코 좋은 방법이 아니라고 보여진다. 결국 오도넬의 관료적 권위주의 모델의 고착을 막기 위해서는 대북지원의 재원이 북한 관료들에게 모아지는 것을 막는 제도적 장치를 마련해야 하는 것이 필수조건이다. 국제적 감시단과 검증단의 활동을 제도적으로 마련하는 것도 하나의 방법이 될 수 있다.

## 2. 결론에 대신하여

남북경협, 특히 대북농업지원이 상생과 평화의 방안으로 인식되기 위해서는 남북 모두에게 도움이 되어야 한다. 북한으로서는 식량난을 포함한 경제난으로부터의 회복이 가장 시급한 과제이며, 남한경제는 선진

국으로 도약하기 위한 성장기반의 구축이 가장 중요한 과제이다. 안정적 성장의 근저에 남북간 평화협력이 있어야 함은 이론의 여지가 없을 것이다. 그동안의 남북경협은 실상 우리 경제와는 거의 무관하게 진행되어 왔다. 이는 대북지원이 북한경제의 회복을 지원하기 위한 것이라는 인식이 강했기 때문이다. 요는 대북지원이 우리 경제에 의미 있는 영향을 주지 못한다면 장기적으로 지속될 수 없을 것이다. 북한의 개혁·개방을 유도하는 것이 근본적인 평화구축의 방향이라고 한다면, 북한 내부의 관점에서도 고찰될 필요가 있다. 체제수호적인 측면에서의 경협이 종속이론과의 우려와 동일하다고는 할 수 없으나, 다분히 그들의 입장을 설명할 수 있다고 본다.

남북경협은 우선적으로 농업분야에 중점적인 지원이 이루어져야 한다. 특히, 북한 생산요소의 질적 향상을 도모함으로써 경제적 효과성을 증가시켜야 한다. 북한의 토지와 노동에 대한 질적 향상이 이루어지지 않는 한, 북한 전반에 대한 긍정적인 효과를 기대하기가 어렵기 때문이다. 인도주의적 지원에는 한계가 있기 마련이다. 고기를 줄 것이 아니라 고기를 낚는 법을 가르쳐주어야 하며, 이는 경직된 체제와 세계 체제의 편입이 없이는 요원하다는 것을 전파하는 훌륭한 가이드 라인을 제시할 수 있다.

### 참고문헌

- 남성욱, “남북정상회담 이후 남북경협의 성과와 전망.” 『정세와 정책』, 2005-7, (2005).
- 서옥식, “김정일체제의 지배이데올로기연구-선군정치를 중심으로.”(경기대학교 정치 전문대학원 박사학위논문), (2005).
- 통계청, 『남북한 경제사회상 비교』, 2006.



- 한국농촌경제연구원(a), 『북한의 농업부문 개혁·개방 정책과 남북협력』, 2004.
- \_\_\_\_\_ (b), 『남북농업교류협력 10년 성과와 과제』, 2007.
- 통일부, 북한자료 센터/통일통계, <http://unibook.unikorea.go.kr/new2/dataroom>. (검색일:2007. 12. 10).
- Andre G. Frank, "Economic Dependence, Class Structure, and Underdevelopment Policy." *Dependence and Underdevelopment in Latin America's Political Economy*. Garden City, NY, Anchor/Doubleday (1972).
- Central Bureau of Statistics, DPRK, "Report on the DPRK Nutrition Assessment 2002." (Nov. 20, 2002).
- O'Donnell, Guillermo. *Bureaucratic Authoritarianism: Argentina 1966-1973 in Comparative Perspective*. Berkeley: University of California Press, 1988.
- FAO/WFP, *Special Report : FAO/WFP Crop And Food Supply Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea, 1996-2002*(검색일: 2007. 12. 10).
- Skocpol, Theda. "Wallerstein's World Capitalist System: A Theoretical and Historical Critique." *American Journal of Sociology* Vol. 82. N. 5(1974).
- UNOCHA, <http://www.reliefweb.int> (검색일: 2007. 12. 10).
- UNCEF, <http://www.unicef.org>. "Child nutrition survey shows improvements in DPRK, but UN agencies concerned about holding onto gains." Feb. 20, 2003 (검색일: 2007. 12. 10).
- United Nations, *Consolidated Inter-Agency Appeal 2003 for the DPRK*. New York and Geneva (Nov. 2002).

<ABSTRACT>

**Improving the Agriculture Production Efficiency  
of N.K & Peace-Building in the Korean Peninsula**

Kim June Ho

Since the '90s, famine and natural disaster has been a key factor in rapid growth international economic aid to the North Korea. Especially the South Korea has led the list. But NK has formally told the UN it no longer needs food aid, despite reports of malnutrition in the country.

While the inter-Korean economic cooperation has been expanded, some differences are conceived between South and North. The attitude gap for the cooperation which the former thought it's an inevitable process preparing for re-unification, the latter have been adhere strictly to minimize their political system open. NK is in a double bind between holding the state monopoly through 'a prior military- politics,' and overcoming the severe food shortage. NK's decision makers are put up 'the spread effect' planning through the optional economic zone centered open system. Considering its effect by open up to world economy, NK power elite have a greater dilemma now which is how to stand the hardship.

In the context with this, I should revealed the theoretical framework for explain the NK's behavioral pattern by analysis the dependence theory such as Frank's "Economic Dependence, Class Structure, and Underdevelopment Policy." Immanuel Wallerstein's "World Capitalist System," and O'Donnell's "Bureaucratic Authoritarianism".

The broader and longer term view on this: I insist that we'll have to fundamental change the supporting structure for improve their humanitarianism, because of the core reason the north's closed attitude at the economic cooperation. By reviewing the dependence theory, worried about that Bureaucratic Authoritarianism of NK is an obstacle to spread economic cooperation for peace building in the Korean peninsular.

**Key Words** : Economic Cooperation, Peace-building, Dependence theory

