

평화시대 한반도 농업통합 중장기 로드맵 수립 연구(4차년도)의 주요 내용¹⁾

최용호 | 한국농촌경제연구원 연구위원 | yonghochoi@krei.re.kr

I. 머리말

본고에서는 2020년부터 2023년까지 한국농촌경제연구원에서 수행된 『평화시대 한반도 농업통합 중장기 로드맵 수립 연구』 가운데 2023년 4차년도 연구의 주요 내용을 정리·소개하고자 한다. 앞서 KDI 북한경제리뷰 2023년 4월호에는 1~3차년도의 주요 연구 내용을 소개한 바 있다. 본고는 그에 대한 연장선상에 있다. 내용적으로는 2~3차년도 연구가 남북 경제 및 농업 통합을 준비하는 단계에 대한 구상을 제시하고 있는 반면, 4차년도 연구는 본격적인 남북 경제 및 농업 통합이 추진되는 단계에 대한 추진과제와 정책방안을 논의하고 있다.

II. 1~3차년도 연구의 주요 내용

『평화시대 한반도 농업통합 중장기 로드맵 수립 연구』는 남북한이 경제교류협력을 확대·심화해 나가는 방향으로 ‘경제통합이 점진적으로 추진’되는 것을 전제하고 있다. 남북 경제통합에 이르는 과정에서 농업 부문에 예상되는 과제를 선제적으로 파악하고 그 해결방안을 모색하는 것이 전체 연구의 주목적이다.

1) 본고는 『평화시대 한반도 농업통합 중장기 로드맵 수립 연구』의 1~4차년도 연구(전형진 외(2020), 최용호 외(2021), 최용호 외(2022), 최용호 외(2023))와 최용호(2023) (KDI 북한경제리뷰 2023년 4월호)의 내용을 발췌·정리하여 작성하였다.

〈표 1〉 남북 경제 및 농업 통합 단계와 시나리오

구분	준비 단계(농업협력 단계)		통합 단계(농업통합 단계)
	대북제재 유지 국면	대북제재 완화 국면	대북제재 해제 시점 이후
상황	○ 비핵화-제재 불변 (코로나19사태의 진정을 가정)	○ 비핵화-제재 협상 타결, 일부 이행	○ 평화협정 체결
북한제재 이행	○ 현 체제 유지	○ 개혁·개방 재개 ○ 낮은 개혁 수준, 특수 개방(점)	○ 개혁·개방 가속화 ○ 높은 개혁 수준, 개방 확대(선→면)
개발 협력	○ 제한적 농업교류협력사업 추진 - 국제사회·지자체·민간단체 중심 개발협력 성격이 가미된 인도적 지원사업	○ 상황에 따라 정부, 민간기업 참여, 다양한 농업개발협력 추진 - 협력수요 기반 세부산업별 개발협력사업 고도화(농업인프라 구축, 농촌분야로 확대)	○ 북한농업농촌개발프로그램
시장 통합	○ 농업 부문 경제협력 대비 준비 - 법·제도 보완·정비(남한 국내법 위주, 남북한 합의서 준비) - 북한 농업협력 수요 조사·분석	○ 농업 부문 경제협력 활성화 - 법·제도 보완·정비(남북한 합의 위주) - 농산물 무역·농업투자 확대(품목, 방식 등) - 남북 농업정보 공동조사(연구협력, 통계 구축)	○ 남북FTA(KPCPEA) 체결
비고	○ 2차년도 연구	○ 3차년도 연구	○ 4차년도 연구

자료: 최용호 외(2021).

2020년 1차년도 연구에서는 현재의 경색된 남북관계로부터 남북경제통합에 이르는 데 북한 비핵화·대북제재를 가장 중요한 변수로 인식하고 있다. 북한 비핵화에 상응하여 대북제재가 점진적으로 완화·해제되는 것을 상정하고 있다. 이에 따라 남북경제통합 과정은 대북제재 유지 국면, 대북제재 완화 국면, 대북제재 해제 이후 국면으로 구분하고 있다. 여기서 대북제재 유지 국면과 대북제재 완화 국면은 남북경제통합을 준비하는 단계로 설정하였으며, 대북제재가 해제된 이후에 이르러서야 남북경제통합이 본격적으로 추진될 수 있다고 보았다. 이 남북경제통합 시나리오에 따라 농업 부문 통합은 두 가지 큰 축으로 추진할 것을 제안하였다. 하나는 북한의 농업 생산성 향상을 돕기 위한 개발협력의 축이며, 다른 하나는 농업 부문에서 경제적 이익을 창출하기 위한 시장통합의 축이다.

2021년 2차년도 연구에서는 현재와 같은 대북제재 유지 국면을 대상으로 농업 부문에서 추진이 필요한 과제와 정책적 방안을 살펴보았다. 대북제재 유지 국면에서는 대북제재에 저촉되지 않는 수준에서 매우 제한적인 농업 부문 교류협력이 추진될 수 있으며, 경제적 이익 창출이 목적인 경제협력은 추진될 수 있는 상황이 아니기 때문에 추후 농업 부문 경제협력

을 준비하는 차원의 정책사업이 필요하다. 이에 따라 대북제재 유지 국면에서의 남북 농업교류 협력 추진과제는 다섯 가지 유형으로 분류하고 14개 구체적인 사업을 제시하였다.

2022년 3차년도 연구는 대북제재가 완화되는 국면의 농업 부문 남북교류협력 과제와 정책방안을 제시하였다. 북한이 비핵화 협상에 나서고 선제적 조치를 취함에 따라 그에 상응하는 제재 완화가 이루어질 것이며, 이에 따라 대북제재 유지 국면에서 가능하지 않았던 농업 부문 경제협력을 추진할 수 있을 것으로 전망된다. 농업 부문 남북경제협력의 기본 콘셉트는 농업지원 및 개발협력에 경제협력을 결합시킴으로써 남북 공동의 이익을 창출하여 지속가능성을 높이고, 공동영농단지에 농업 부문 전후방산업과 교류협력사업을 집중시킴으로써 시너지 효과를 창출하여 효과성을 높이는 것이다. 3차년도 연구에서는 이를 실현할 수 있는 기본 모델과 3가지 예시적 사업을 제시하였다. 기본 모델은 가칭 ‘남북공동영농단지 협력모델’로 명명하였으며, 이 기본 모델을 적용하여 ‘기후변화 적응 농업경제협력사업: 고랭지 배추 계약재배사업’, ‘황해남도 영농클러스터사업’, ‘DMZ 남북 평화생태농업협력사업’으로 구체화하였다.

III. 4차년도 연구의 주요 내용

1. 4차년도 연구의 필요성 및 목적

2023년 4차년도 연구는 남북경제통합이 본격적으로 추진되는 상황을 연구대상으로 삼고 있다. 현재 한반도의 군사적 긴장상태, 남북관계 교착상태의 장기화 등을 감안하면 남북 경제 및 농업 통합과 같은 문제를 논의하는 것은 새삼스러울 수 있다. 그럼에도 불구하고 이 연구가 필요한 이유에 대해서는 다음과 같이 3가지로 정리해 볼 수 있다.

첫째, 농업 부문을 포함하여 우리 경제의 성장 잠재력이 크게 약화하는 추세를 반전시키기 위해서는 남북경제협력, 나아가 경제 각 부문의 통합을 새로운 경제성장 동력으로 활용할 필요가 있다. 이는 경제이론에도 부합한다. 남북경제통합은 수평적인 측면에서 경제규모를 확대할 수 있고, 새로운 투자 기회를 제공할 수 있다. 또한 수직적인 측면에서는 지하자원, 노동력, 토지 등 생산요소에 대한 접근성을 개선하여 글로벌 비교우위를 향상시킬 수 있다. 따라서 남북 경제 및 농업통합에 따른 경제적 효과 극대화에 대한 연구를 활성화할 필요가 있다.

둘째, 이 남북 경제 및 농업 통합에 대한 연구는 우리 정부의 통일·대북 정책과 궤를 같이하고 있다. 현재 윤석열 정부에서는 ‘남북공동경제발전계획’²⁾과 ‘신통일미래구상’³⁾을 준비하고 있다. 최근까지 이러한 정책적 구상들은 선언적인 수준에 머물러 있어 구체화하는 작업이 필요하며, 이에 경제분야별로 대내외적 여건에 맞춰 구체적인 정책방안을 준비하는 데 대한 연구수요가 상당하다. 이러한 차원에서 본 4차년도 연구는 농업 부문에 해당하는 정책과제와 추진방안을 제공한다는 점에서 의미를 찾을 수 있다.

셋째, 북한의 변화를 유도하고 촉진하기 위한 차원에서도 남북 경제 및 농업 통합에 대한 연구가 필요하다. 지금 상황에서는 기대하기 쉽지 않지만, 만일 어떠한 계기로 남북교류협력이 재개된다면, 북한지도부의 경제발전과 관련된 기대감과 체제 유지에 대한 확신은 북한의 태도 변화를 촉진시킬 수 있다. 이때 북한 핵문제 타결 이후 남북 공동번영을 위한 경제공동체 형성의 청사진을 제시할 수 있느냐가 매우 중요하다. 따라서 향후 남북경제 전반에 대한 통합 논의가 이루어지는 데 있어서 경제통합의 중요한 한 축을 담당할 농업 부문 통합의 청사진을 마련하고 구체적인 정책방안을 수립하여 대비할 필요가 있다.

이에 4차년도 연구에서는 전술한 1차년도 연구의 남북경제통합과 그에 상응하는 농업 부문 통합 단계의 개념과 구분을 기초로, 2~3차년도 준비단계(경제협력 단계)에 이은 ‘본격적인 경제통합단계’에서의 농업 부문 통합과제와 추진방안을 모색하였다.

2. 4차년도 연구의 결과

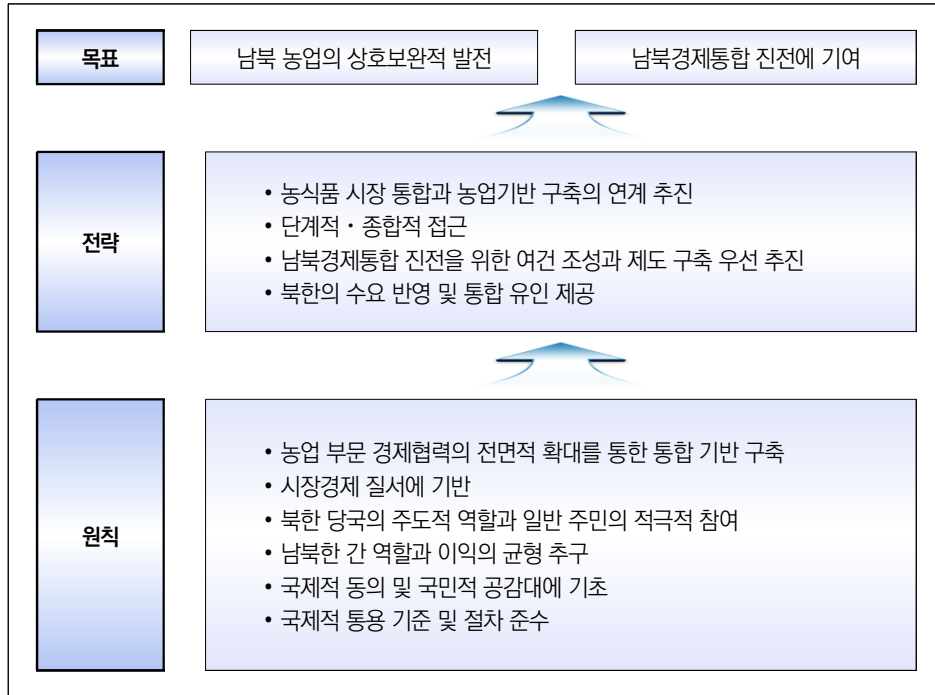
남북경제통합에 따른 농업 부문 통합에 있어서 여러 가지 당면 과제에 직면할 것으로 예상된다. 첫째, 과거 남북 교류협력 및 경제협력에서의 문제점이 반복될 수 있다. 둘째, 남북한 간 통합의 목적이 상이할 수 있다. 셋째, 북한 경제체제와의 이질성이 커다란 장애물로 작용할 수 있다. 넷째, 국제 경제질서와의 조화도 중요하다. 다섯째, 통합 과정에서 다양한 이해관계자 갈등이 나타날 수 있다.

이러한 당면 문제를 극복하기 위해 본격적인 남북경제통합 단계에서 농업 부문 통합의 기본 방향은 다음과 같이 수립하였다. 목표는 한반도 정세와 남북한 국익의 조화, 경제적 효과성과 지속가능성을 종합적으로 고려하여 ▲ 남북 농업·농촌의 상호 보완적 발전과 ▲ 남북경제통합 진전에 기여로 설정하였다.

2) ‘남북공동경제발전계획’은 윤석열 정부 국정과제 ‘#94 남북관계 정상화, 국민과 함께하는 통일 준비’에 포함된 내용으로, 북한 비핵화와 연계하여 인프라, 투자·금융, 산업·기술 등 분야별 경제발전계획을 종합한 중장기 기본계획이다.

3) ‘신통일미래구상’은 2023년 통일부 업무보고에 담긴 것으로, 선도적 통일 준비를 위한 중장기 남북관계 및 국제협력 구상이며, 1994년 발표된 ‘민족공동체 통일방안’의 〈화해·협력 단계 → 남북연합 단계 → 통일국가 완성 단계〉라는 틀에 세부 내용을 채워 구체화하는 것을 의미한다.

[그림 1] 경제통합 단계 농업 부문 남북통합의 기본방향



자료: 최용호 외(2023).

이 목표 달성을 위한 실천전략으로는 4가지를 제시하였다. 첫째, 농식품 시장 통합과 농업기반 구축을 연계시켜 통합의 효과성을 강화하고, 둘째, 단계적이고 종합적인 접근을 통하여 통합의 부작용을 최소화하는 한편, 북한 농업의 수준을 향상시키며, 셋째, 남북경제통합 진전을 위한 여건 조성과 제도화를 우선 추진하여 통합 과정에서 제기될 수 있는 난제 해결에 기여하고, 넷째, 북한의 수요 반영 및 통합 유인 제공으로 통합의 지속가능성을 강화한다.

이는 확고한 원칙하에서 추진되어야 하며, 구체적으로 여섯 가지 원칙을 설정하였다. 첫째, 농업 부문 경제협력의 전면적 확대를 통하여 한반도 전체를 통합 대상으로 한다. 둘째, 시장경제 질서에 기반한 통합으로 북한의 변화를 촉진한다. 셋째, 북한 당국과 주민의 주도적 역할과 적극적 참여로 통합의 동력을 유지한다. 넷째, 남북 간 역할과 이익 균형을 추구하여 이해관계 주체 간 갈등을 최소화한다. 다섯째, 국제사회의 동의와 공조를 바탕으로 추진하여 국제질서와 조화를 이룬다. 여섯째, 지원사업의 투명성 확보를 위해 국제적으로 통용되는 기준을 적용하고 합리적 절차를 준수하는 것이다.

일반적으로 국제경제학과 국제경제법상 경제통합의 이론은 남북경제통합에 그대로 적용될 수 없다. 남북경제통합은 이질적인 경제체제 간 통합이며, 사실상 선진국과 개도국 간 통합이고, 분단국 간 통합이라는 특징 때문이다. 이러한 남북경제통합의 특수성과 함께 국제무역질서의 보편성을 감안하여 통합을 추진하면서 큰 틀에서 두 가지로 접근할 필요가 있다. 하나는 북한 체제 이행을 촉진하고 경제 규모 및 수준의 비대칭성을 완화하기 위하여 개발협력의 축 차원에서 대북 농업지원프로그램을 선제적으로 추진하는 것이다. 다른 하나는 민족내부거래성을 국제적으로 공인받고 남북 경제협력의 제도화를 달성하며 남북 경제의 상호의존성을 높이기 위하여 시장통합의 축이자 남북 경제통합의 주요 수단으로서 남북 FTA를 추진하는 것이다.

먼저, 구사회주의 중동부 유럽 국가들의 EU 편입을 위해 추진된 농업·농촌에 대한 특별지원 프로그램인 SAPARD(Special Accession Program for Agriculture and Rural Development) 사례, FAO와 북한 당국이 북한 농업·농촌 문제 해결을 위해 공동으로 작성한 Country Programming Framework, SDGs 이행에 대한 북한 자체 계획이 담긴 Voluntary National Review에 대한 시사점을 토대로, 남북경제통합 단계 초기에 선제적으로 추진할 대북 농업지원 프로그램인 ‘(가칭)북한 농업농촌 종합개발협력 프로그램’을 구상·제시하였다. 이 프로그램은 종전 남북 농업교류협력의 제한성을 뛰어넘어 북한 농업·농촌의 구조적인 변화를 목적으로 하는 중장기 지원 프로그램이다. 북한 당국의 주도적 역할과 일반 주민의 적극적 참여를 통해 지역 현장에 맞는 구체적인 사업이 제안·시행되며, 남한은 사업 컨설팅, 예산 및 기술 지원, 모니터링 및 평가 등을 담당한다. 이 프로그램 추진을 통해 ▲ 북한지역 농업 생산성을 향상시켜 농산물 수급의 안정성을 확보하고 남북 농업 격차를 축소하며, ▲ 기후변화 및 자연재해에 대한 대응력을 키우고 농업 및 농촌 환경의 지속가능성을 제고하며, ▲ 북한 체제 이행을 가속하는 데 기여할 수 있을 것으로 기대된다. 북한 농업은 다른 개발도상국과 마찬가지로, 농업 생산·농식품 유통·인적 역량 중 어느 한 부분이 개선된다고 해서 북한 농업과 농촌이 당면하고 있는 구조적 문제가 해결될 수는 없기 때문에 전 분야에 걸친 종합적인 역량을 향상할 수 있도록 지원하는 것이 필요하다. 따라서 동 프로그램은 5대 분야(① 농업 생산, ② 농식품 유통, ③ 농촌 환경, ④ 농촌 소득, ⑤ 인적 역량), 15개 세부 프로그램으로 구성하였다.

〈표 2〉 (가칭)북한 농업농촌 종합개발협력 프로그램(안)의 개요

분야 구분	세부 프로그램	필요성
농업 생산	• 농업 인프라 확충·정비 • 선진 농업기술 보급 • 친환경농업 활성화	• 취약한 농업 인프라와 과거 농업기술 적용은 농업 생산성 저하의 근본 원인 중 하나이며 환경친화적인 영농으로 농업·농촌의 지속가능성 제고 필요
농식품 유통	• 농산물 유통구조 개선 • 식품안전시스템 개발·적용 • 동식물 검역 및 방역 강화	• 시장 지향적이며 접근성이 개선된 유통 체계 구축과 국제 기준에 맞는 식품 안전성 및 검역방역시스템 제고 필요
농촌 환경	• 정주권 개선 • 환경 보전	• 농촌 정주를 위한 기본적인 수준의 여건 개선과 생태계 지속가능성 확보 필요
농촌 소득	• 지역특산물 육성 • 농촌 관광 활성화	• 지역경제 활성화를 통한 농촌 인구 이탈 방지 필요
인적 역량	• 선진 농업기술 교육 및 훈련 • 시장경제 교육 • 선진 농업현장 연수 및 견학 • 농업생산자 조직 육성 • 트위닝 프로그램	• 시장경제체제 적응, 영농환경 변화 등에 대한 대응능력 강화 필요

자료: 최용호 외(2023).

다음으로 남북경제통합의 초기 핵심 수단으로 지역무역협정의 형태인 남북 FTA 체결을 제안하였다. 남북 FTA 체결은 민족내부거래로서 무관세가 적용되는 남북경제협력의 관행을 법·제도적으로 정립하고 이를 국제사회로부터 인정받으며 북한의 국제무역질서 편입·적용을 용이하게 하기 위한 주요 수단이 된다. 남북 FTA의 명칭은 중국-홍콩 간의 CEPA, 중국-대만 간의 ECFA 등 관련 선행 사례를 참고하여 한반도 포괄적 경제동반자 약정(Korean Peninsula Comprehensive Economic Partnership Arrangement: KPCEPA)을 제안하였다. KPCEPA에는 주요 내용으로 기본원칙, 상품교역에서 민족내부거래성에 의한 무관세 거래 및 비관세 장벽(승인제 및 한도물량 제도, 세이프가드), 원산지 규정, 시장 접근, 청산결제, 관광 협력, 전문적 용역 서비스 등 용역 거래, 무역 및 투자 편리화, 공동기구 설치·운영, 분쟁 해결 절차 등을 포함하며, 이에 대한 예시로 남북합의서를 제시하였다.

IV. 맺음말

4차년도 연구가 완료됨에 따라 연차별 연구 내용을 종합하여 남북농업통합에 대한 로드맵을 구성해 볼 수 있다. 이는 아래 표로 요약된다.

〈표 3〉 한반도 농업통합 중장기 로드맵

구분	대북제재 유지 국면	대북제재 완화 국면	본격적인 남북경제통합 단계
목표	- 북한 식량 및 농업부문 당면문제 해결 - 농업부문 경제협력을 위한 기반 조성	- 농업협력을 통한 남북 그린데탕트 구현 - 남북 공동이익 실현과 농업 상호 보완 발전	- 남북 농업의 상호보완적 발전 - 남북경제통합 진전에 기여
전략	- 북한 농업정책, 국제사회 공통 어젠다, 인류 보편적 가치와 연계 - 교류협력의 유연한 접근 - 인도적 지원을 중심으로 개발협력 요소 가미 - 남북 농업교류협력의 의제화 및 법·제도 정비	- 북한 농업정책, 국제사회 공통 어젠다, 인류 보편적 가치와 연계 - 농업협력 주체의 전문성에 따른 역할 분담 및 협력체계 강화 - 농업생산기반, 농촌생활환경 등 종합적 접근 - 남북 농업교류협력의 의제화 및 관련 법·제도 정비	- 농식품 시장통합과 농업기반 구축의 연계 추진 - 단계적·종합적 접근 - 남북경제통합 진전을 위한 여건 조성 - 제도 구축 중점 추진 - 북한의 수요 반영 및 통합 유인 제공
과제	[역점과제] - 인도적 민생 문제 개선 - 긴급 인도적 물자 지원 - 긴급 식량 지원 - 비료 지원 - 식량 증산협력 - 종자 교류 - 관개시설 복구 - 농기계 기술협력 - 수확 후 손실 저감협력 - 영양 개선협력 - 채소온실 기술 지원 - 과수분야 기술 지원 - 축산분야 기술 지원 - 법·제도개선 - 농업교류협력 법제화 - 농업협력 남북합의서 - 농업협력 추진기구 - 기타 분야 협력 - 농업정보 교류 - 자연재해 공동 대응	[역점과제] - 농업부문 경제협력 활성화 - 남북공동영농단지 협력모델 - 기후변화 적응 농업경제협력사업: 고랭지배추 계약재배사업 - 황해남도 영농클러스터사업 - DMZ 남북 평화생태농업협력사업 - 법·제도 개선 - 남북공동영농단지의 특구화 - 남북경제협력 체제의 재구축 - 남북합의서 규범력 확보 - 남북교류협력법 개정 - 국내사업자 손실보상 - 남북경협 의무보험제도 도입 - 농업부문 남북경제협력 대가지급 구조 개선	[역점과제] - 농업통합의 제도화 - KPCEPA 체결 - 북한농업농촌종합개발협력프로그램 - 농업 생산 - 농업 인프라 확충·정비 - 선진농업기술 보급 - 친환경농업 활성화 - 농식품 유통 - 농산물 유통구조 개선 - 식품안전시스템 개발·적용 - 동식물 검역 및 방역 강화 - 농촌 환경 - 경주권 개선 - 환경 보전(문화유산 관리 포함) - 농촌 소득 - 지역특산물 육성 - 농촌관광 활성화 - 인적 역량 - 선진농업기술 교육·훈련 - 시장경제 교육 - 선진농업현장 연수·견학 - 농업생산자 조직 육성 - 트위닝 프로그램

자료: 최용호 외(2023).

현재 정부는 광복 100주년인 2045년의 한반도 미래상을 설정하고, 남북한 경제통합의 비전과 과제에 대하여 ‘남북공동경제발전계획’과 ‘신통일미래구상’ 등과 연계하여 분야별로

준비를 해 나가고 있다. 본 연구는 농업 부문 남북통합에 대한 비전과 과제를 선제적으로 모색하고 있다는 점에서 의미를 찾을 수 있다. 부디 본 연구가 정부의 통일·대북 정책 수립에 있어 유용하게 활용될 수 있기를 기대한다.

마지막으로 주지해야 할 점은 이 연구가 4차년도 연구로 마무리된다는 점이다. 이 연구는 당초 총 5개년 연구로 계획되어 2024년 현재 5차년도 연구가 수행되어야 하지만 정부의 연구계획 조정으로 불가피하게 4차년도 연구로 종료되었다. 이에 대하여 독자들의 혼란이 없기를 바라며, 4년 연구 수행기간 동안 설문 응답, 자문과 조언 등을 아낌없이 해주신 여러 분께 감사의 말씀을 드린다.

참고문헌

- 전형진 외, 『평화시대 한반도 농업통합 중장기 로드맵 수립 연구(1/5차년도)』, 한국농촌경제연구원, 2020.
- 최용호 외, 『평화시대 한반도 농업통합 중장기 로드맵 수립 연구(2/5차년도)』, 한국농촌경제연구원, 2021.
- 최용호 외, 『평화시대 한반도 농업통합 중장기 로드맵 수립 연구(3/5차년도)』, 한국농촌경제연구원, 2022.
- 최용호 외, 『평화시대 한반도 농업통합 중장기 로드맵 수립 연구(4/5차년도)』, 한국농촌경제연구원, 2023.
- 최용호, 「평화시대 한반도 농업통합 중장기 로드맵 수립 연구의 주요 내용」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2023년 4월호, 2023.