

평화시대 한반도 농업통합 중장기 로드맵 수립 연구의 주요 내용

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

I. 머리말

본고는 『평화시대 한반도 농업통합 중장기 로드맵 수립 연구』의 주요 내용을 소개하는 것을 주목적으로 한다. 한국농촌경제연구원에서는 이 연구를 경제인문사회연구회 협동연구로 2020년부터 5년에 걸쳐 수행하고 있으며, 올해 4차년도 연구가 수행 중이다. 따라서 완료된 3차년도 연구 내용까지를 살펴보고, 4~5차년도 연구계획을 간략하게 소개하고자 한다. 이 연구는 남북 경제통합에 대비하여 경제의 중요한 한 축을 담당하고 있는 농업 부문 통합의 로드맵을 마련하는 것을 주목적으로 삼고 있다.

II. 5년 연구의 개요

우선 전체 5년 연구의 개요를 이해할 필요가 있다. 이 연구는 남북한이 경제교류협력을 확대해 나가면서 점진적으로 경제통합을 추진하는 것을 전제하고 있다. 이 과정에서 농업 부문에 예상되는 과제를 선제적으로 파악하고 그 해결방안을 모색하고 있다.

이 연구에서는 현재의 남북관계에서부터 남북 경제통합으로 가는 과정에서 가장 중요한 변수를 북한 비핵화·대북제재로 설정하고, 북한 비핵화에 상응한 대북제재 변화에 따라 남북 경제통합의 단계를 구분하고 있다. 2020년 1차년도 연구는 전체 5년 연구의 총론적

성격의 연구로, 남북 농업통합의 상위개념인 남북 경제통합 시나리오와 이 시나리오에 상응하는 농업통합 시나리오를 설정하였다. 2~4차년도 연구는 각론 성격의 연구로, 통합 단계별로 상황 설정을 보다 구체화하고 각 단계에서 예측되는 농업 부문 통합과제와 추진방안을 제시하고 있다. 연차별로 보면, 2차년도 연구는 대북제재 유지 단계, 3차년도 연구는 대북제재 완화 단계, 4차년도 연구는 본격적인 통합 단계를 대상으로 하고 있다. 마지막 5차년도 연구는 1~4차년도 연구를 종합해 중장기 로드맵을 제시할 것이다.

<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 (코로나 사태의 진정을 가정)	○ 비핵화-제재 협상 타결, 일부 이행	○ 평화협정 체결
북한 체제 이행	○ 현 체제 유지	○ 개혁·개방 재개 ○ 낮은 개혁 수준, 특구 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·경비(남한 국내법 위주, 남북한 합의서 준비) - 북한 농업협력 수요 조사·분석	○ 농업 부문 경제협력 활성화 - 법·제도 보완·경비(남북한 합의 위주) - 농산물 무역·농업투자 확대(품목, 방식 등) - 남북 농업정보 공동조사(연구협력, 통계 구축)	○ 남북FTA(KPCEPA) 체결 - 북한 국제기구 가입
비고	○ 2차년도 연구	○ 3차년도 연구	○ 4차년도 연구

자료: 최용호 외(2021).

III. 1·2·3차년도 연구의 주요 내용

1. 1차년도 연구의 주요 내용

1차년도 연구에서는 먼저 남북 농업 부문 현황과 상호 보완적 발전이 가능하다는 점을 논의하고 있다. 남북 농업은 분단으로 한반도 단일경제권이 붕괴된 이후 상이한 체제하에서

각자의 발전 경로를 형성하였다. 결과적으로 한국 농업은 고소득국가의 성장 정체 문제, 북한 농업은 저소득국가의 저성장 문제에 직면해 있다. 남북한이 점진적으로 하나의 시장을 형성해 상호 간 생산요소의 이동이 부분적 또는 전면적으로 보장되는 경제통합이 이루어진다면, 남북 농업 부문에서는 북한 노동력의 효율적 활용, 정체 중인 한국의 농기자재 산업의 활성화, 남북한 상호 농산물 수급 개선, 기후변화에 대한 효과적 대응 등을 기대할 수 있다.

다음으로, 선행 경제통합 사례와 남북관계의 특수성 등을 고려해 다음과 같이 경제 및 농업 통합의 과정을 설계하였다. 첫째, 경제통합의 단계를 통합 준비 단계(경제협력 단계)와 본격적 통합 단계(경제통합 단계)로 크게 구분하였다. 경제협력 단계는 다시 대북제재 유지 국면과 대북제재 완화 국면으로 구분된다. 본격적인 경제통합 단계는 상품 및 서비스 시장과 생산요소 시장을 제한적인 범위에서 통합하여 부분적인 공동시장 형성까지를 상징하고 있다.

둘째, 남북 경제통합의 수단으로는 세계적으로 보편화된 양자 간 지역무역협정(Regional Trade Agreement: RTA)을 제안하였다. 자유무역협정(FTA)에 가까운 협정 체결을 고려하고, 명칭은 ‘한반도포괄적경제동반자협정(Korean Peninsula Comprehensive Economic Partnership Agreement: KPCEPA)’을 제안하였다. 다만, 지역무역협정 체결당사국이 부담하는 의무인 ‘실체적 요건’ 충족 규정을 우회해 10년간 의무를 유예할 수 있는 잠정협정(interim agreement)으로 체결할 것을 제안하였다.

셋째, 남북 경제통합은 경제통합 본연의 시장통합을 한 축으로 하고, 개발협력을 또 다른 축으로 하는 두 트랙 방식으로 추진할 것을 제안하였다. 북한의 수용성을 제고하는 한편 통일비용 절감이라는 장기적 포석하에 남북간 경제력 격차를 축소하기 위해서는 북한의 시장경제체제로의 이행을 견인하고 성장을 촉진하는 개발협력이 중요한 의미를 가진다.

넷째, 이 연구에서 농업 부문의 통합은 경제통합의 하위 개념으로 설정되었다. 따라서 농업 부문의 통합 시나리오는 통합의 단계, 수준, 수단에서 경제통합 시나리오와 동일하다. 다만, 통합 단계별 통합과제는 남북 농업이 당면한 문제 그리고 경제통합 과정에서의 농업 부문의 역할 등을 고려해 개발협력 측면에서 통합과제를 차별화한 농업통합 시나리오를 설정하였다.

이어서 남북 농업통합의 추진 방향으로 2대 목표, 4대 전략, 2대 원칙을 제시했다. 먼저 2대 목표는 남북 농업의 상생 발전과 남북 경제통합의 촉진으로 설정하였다. 다음으로 농업통합 목표를 달성하기 위한 전략으로 단계적 접근, 남북 협력거버넌스 구축, 포괄적 상호주의 견지, 국제규범의 활용 등 4가지를 제시했다. 마지막으로 경제·실리와 인도·지원의 조화, 갈등 관리 및 최소화를 통합 과정에서 견지해야 할 2대 원칙으로 제시했다.

[그림 1] 남북 농업통합의 추진 방향



자료: 전형진 외(2020)를 참고하여 저자 작성.

마지막으로, 남북 농업통합의 경제적 효과를 분석하기 위한 첫 시도로 솔로우 성장회계모형을 활용해 남북 농업통합의 총소득(GNI) 성장효과를 시범적으로 추정하였다. 모형 분석 결과, 남북 농업통합이 준비 단계, KPCEPA 1, 2단계로 진전되는 30년 동안 한국의 경우 46.4~79.5조원, 북한의 경우 112.2~153.8조원가량 농업 총소득이 증가하는 것으로 나타났다. 한국은 남북 농업통합이 상당히 진전된 이후, 즉 장기적으로 경제적 이익을 얻을 것으로 기대된다. 한편, 북한은 농업통합 초기부터 경제적 이익이 집중될 것으로 전망된다.

2. 2차년도 연구의 주요 내용

2021년 2차년도 연구는 남북 경제 및 농업 통합의 첫 단계인 대북제재 유지 국면에서의 남북교류협력 과제와 추진방안을 논의하였다.

먼저, 북한 농업의 실태와 당면과제를 살펴보았다. 김정은 시대 북한의 식량사정은 이전 김정일 시대에 비해 생산량 증대로 인하여 다소 개선된 양상을 보이고 있다. 2000년대 평균 약 423만톤이었던 식량 생산 규모가 김정은 정권이 출범한 2012년 이래 평균 466만톤으로 약 10.1% 상승한 것으로 나타난다. 하지만 아직까지 만성적인 식량난이 지속되고 있다는 점에서 농업 생산은 양적으로 뿐만 아니라 질적으로 충분하지 않다.

북한의 농업정책 동향은 김정은 집권 시기 10년을 3개의 시기(2012~15년 준비기, 2016~20년 도약기, 2021년 이후 재정비기)로 구분하여 살펴보았다. 준비기의 농업개혁 조치를 기초로 도약기에 중국으로부터의 투자 및 기술 유입과 적극적인 농업정책을 통하여 큰 성장을 기대하였

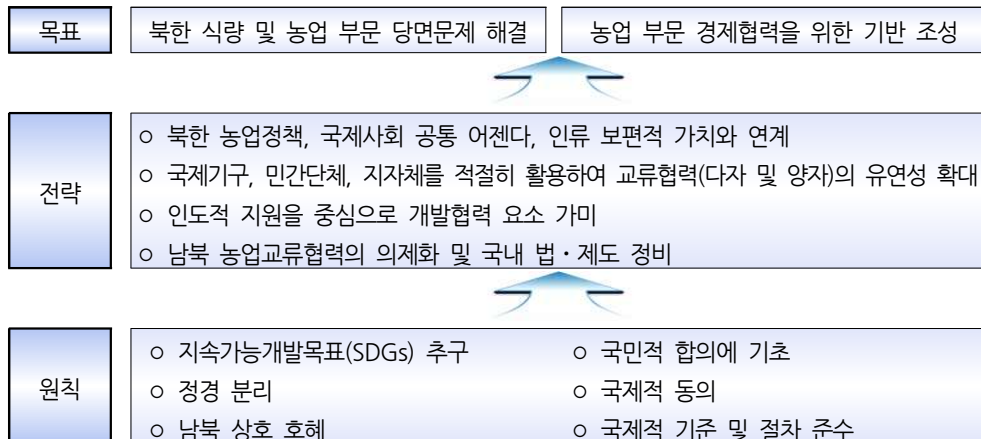
으나 대북제재 강화, 코로나19 사태 등으로 다시 정비 국면으로 들어간 상황이다. 북한 농업을 다시 성장세로 이끌기 위해서는 농업개혁의 지속적인 진전과 대외경제관계 복원이 절실히 보인다.

북한 농업의 구조적 문제에 대한 원인은 농경지 부족, 자연재해 예방 및 복구 부진, 농업투입재 공급 부족, 농업기술 개발·보급 부진, 농업개혁의 한계로 요약할 수 있다. 이는 김정은 시대 이전부터 꾸준히 지적되어 온 문제들로 농업 부문 대외교류협력의 필요성을 시사하고 있다.

다음으로 한국의 대북 농업교류협력의 여건을 살펴보았다. 우리의 쌀 수급 여건, 축산 구조 변화 및 당면과제, 채소부문 스마트팜 확산정책, 종자, 비료, 농기계 등 후방산업 시장 상황 등을 고려했을 때 각 세부 분야별 북한에 대한 우리의 지원 역량은 충분하다고 판단된다. 또한 아프리카돼지열병 공동 방역, 자연재해 예방 및 기후변화 공동 대응 등은 우리에게도 중요한 현안으로 대두되고 있어 남북교류협력 추진에 보다 적극적인 자세가 필요하다. 특히 우리의 비료산업, 농기계산업과 같은 분야는 성장 정체 경향이 뚜렷하게 나타나고 있어 남북교류협력을 통해 새로운 수요 창출을 기대해 볼 수 있다.

마지막으로, 대북제재 유지 국면에서의 남북 농업교류협력 기본방향과 추진 과제 및 정책방안을 제시하였다. 대북제재 유지 국면에서의 남북 농업교류협력 기본방향은 [그림 2]와 같이 2대 목표, 4대 전략, 6대 원칙으로 제시하였다. 대북제재 유지 국면에서의 남북 농업교류협력 추진과제는 <표 2>와 같이 다섯 가지 유형으로 상위 분류하고 14개 하위사업으로 제시하였다.

[그림 2] 대북제재 유지 국면에서의 남북 농업교류협력 기본방향



자료: 최용호 외(2021).

〈표 2〉 대북제재 유지 국면에서의 남북 농업교류협력 추진과제

상위 과제	하위사업
간접 인도적 물자 지원	긴급 식량 지원
	비료 지원
식량 증산 농업협력	종자 교류
	관개시설 복구
	농기계 기술협력
	수확 후 손실 저감 협력
영양 개선 협력	채소온실 기술지원
	과수분야 기술지원
	축산분야 기술지원
법·제도 개선	농업교류협력 법제화
	농업협력 남북합의서
	농업협력 추진기구
기타 분야 협력	농업정보 교류
	자연재해 공동 대응

자료: 최용호 외(2021).

3. 3차년도 연구의 주요 내용

3차년도 연구는 1차년도 연구에서 설정한 남북 경제 및 농업 통합 시나리오에 기초하여, 대북제재 유지 국면의 다음 단계인 남북 경제협력이 추진되는 대북제재 완화 국면에서의 남북 농업교류협력 과제를 도출하고 추진방안을 제시하였다.

먼저 대북제재 현황과 완화 시나리오를 논의하였다. 국제사회는 북한의 핵무기 개발과 미사일 시험을 억제하기 위하여 유엔안보리 다자제재, 한국, 미국, EU 등의 독자제재로 경제적 여력을 축소시키기 위한 목적의 대북제재를 가하고 있다. 2016~17년 사이 북한이 핵실험과 장거리 미사일 발사를 집중 시도함에 따라 북한과의 경제활동을 전반적으로 금지하는 포괄적 성격의 추가적인 고강도 대북제재 조치가 취해진 상황이며, 이는 지금까지 변화없이 지속되고 있다. 대북제재 완화에 가장 결정적인 영향을 미치는 변수는 북한의 태도 변화와 이에 대한 미국의 대응일 것이다. 북한이 겪고 있는 극심한 경기침체의 장기화는 북한 내부 갈등을 야기할 수 있으며, 이는 체제 위기로 이어질 수 있다. 결국 북한이 비핵화 협상테이블에 등장하는 순간이 대북제재 완화 국면의 시작점이 될 것이며, 이후 북한의 선제적 비핵화 조치에 따라 그에 상응한 제재 완화가 추진될 것으로 전망된다.

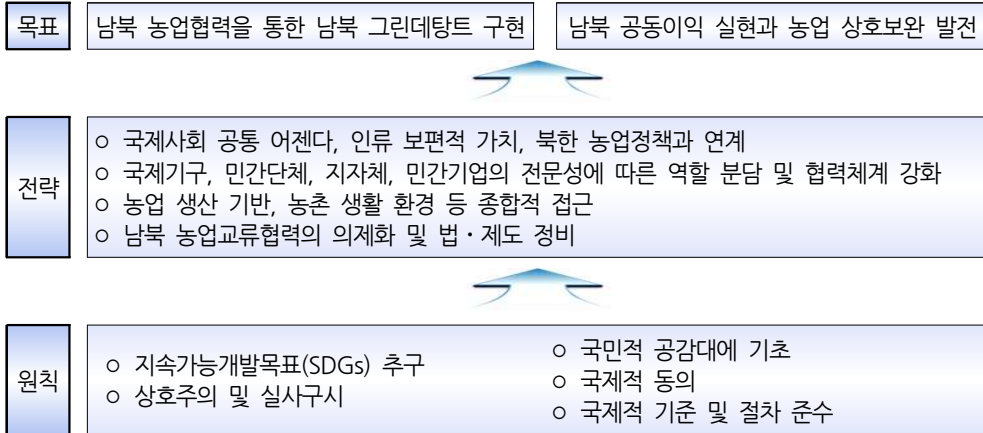
다음으로, 남북한의 주요 정책 방향과 당면과제를 논의하였다. 현재 우리 정부의 통일·대북

정책 기조는 북한 비핵화의 진전과 그에 상응하는 경제교류협력의 심화·확대, 즉 단계적 접근을 기본으로 하고 있다. 북한 비핵화·대북제재 완화 협상이 어느 정도 성과가 있는 경우 대통령이 발표한 담대한 구상과 정부가 구상하고 있는 남북 그린데탕트가 본격적으로 추진될 것으로 전망된다. 한편, 북한 당국은 현재의 경제 및 농업 위기 상황을 극복해 보고자 중장기 농촌발전전략 등을 제시하고 적극적 이행을 주문하고 있다. 그러나 재원 확보 및 투자 확대방안이 사실상 없어 가시적인 성과를 기대하기는 어려워 보인다. 북한이 제시하고 있는 농업 부문 과업의 내용을 살펴보면, 종자, 농기계, 이모작 밭 재배, 스마트농업, 농촌 생활 환경 개선, 기후변화 및 자연재해 대응 등과 같은 분야에 협력사업 수요가 있을 것으로 보인다.

대북제재가 완화되는 시점에도 취약한 농업 생산 기반, 낮은 농업생산성 등 북한 농업이 가지고 있는 구조적인 문제가 그대로 남아 있을 가능성이 높다. 이러한 당면과제 극복을 위해서는 제재 완화를 통한 대외협력이 필수적이다. 국제사회의 식량 및 농업 지원과 협력이 농업생산성 향상과 인도적 상황 개선에 상당한 효과가 있음을 북한은 이미 경험했고, SDGs 이행에 관한 자발적국가검토보고서에 나타난 바와 같이 대외협력의 중요성도 인식하고 있다. 비핵화가 추진되는 과정에서 북한은 핵을 포기하는 대신 경제적 이익을 극대화할 것으로 여겨진다. 이를 위해 경제특구를 활용한 대규모 경제협력을 요구할 것으로 보인다.

이어서, 대북제재 완화 국면에서의 남북 농업교류협력 기본방향은 [그림 3]과 같이 2대 목표, 4대 전략, 5대 원칙으로 수립하였으며, 중국-대만의 경제협력 사례와 베트남 농촌가치사슬 강화사업 사례의 시사점을 토대로 농업 부문 남북경제협력의 기본모델을 구상하고 이를 적용한 예시적 사업을 제시하였다. 기본모델과 예시 사업의 핵심적인 콘셉트는 농업 지원 및 개발협력에 경제협력을 결합시킴으로써 남북 공동의 이익을 창출하여 지속가능성을 높이고, 공동영농단지애 농업 부문 전후방산업과 교류협력사업을 집중시킴으로써 시너지 효과를 창출하여 효과성을 높이는 것이다. 또한 이를 위한 효율적인 운영구조, 추진 주체, 추진 절차와 방식 등을 논의하였다. 제시한 세 가지 사업 중 먼저 ‘기후변화 적응 농업경제협력사업: 고랭지 배추 계약재배사업’은 기후변화 대응, 남북 그린데탕트정책, 농업 부문 경제협력을 연계하여 구상하였다. 다음으로, ‘황해남도 영농클러스터사업’은 최근 북한 농정의 중심이 된 최대 곡창지대 황해남도 지역을 대상으로 한, 윤석열 대통령이 발표한 담대한 구상 중 북한 농업생산성 제고를 위한 기술 지원 프로그램을 결합한 경제협력사업이다. 마지막으로, DMZ 남북 평화생태농업협력사업은 평화의 상징성을 가진 DMZ를 대상 지역으로 하여 스마트농업과 친환경농업을 융합 추진함으로써 남북 그린데탕트 정책을 실현하며, 지자체 주도의 사업 운영을 통해 교류협력사업의 실현 가능성을 높이려는 목적으로 제안된 사업이다.

[그림 3] 대북제재 완화 국면에서의 남북 농업교류협력 기본방향



자료: 최용호 외(2022).

마지막으로, 대북제재 완화 국면에서의 농업 부문 경제협력 활성화를 위한 정부의 정책방안을 세 가지 카테고리로 구분하여 구체적으로 제시하였다. 먼저, 농업협력사업의 기반 형성을 위한 남북공동영농단지 조성방안을 모색하였다. 농업 부문 경제협력사업의 거점이 될 남북공동영농단지를 남북한이 공동으로 관리하는 공동특구화 방안을 제안하였다. 다음으로, 잠정적이고 과도기적인 대북제재 완화 국면에서의 법·제도 개선방안을 모색하였다. 특히 남북경제협력 체제의 재구축방안, 남북합의서 규범력 확보방안, 남북교류협력법 개정안, 국내사업자에 대한 손실보상방안, 남북경협 의무보험제도 도입방안, 농업 부문 남북경제협력에 있어서 대가지급구조 개선방안 등을 구체적으로 논의하였다. 마지막으로, 농업 부문 경제협력의 거버넌스 구축방안을 모색하였다. 공공성, 안정성, 현장성 제고를 거버넌스 체제 구축의 기본방향으로 하여, 남북공동영농단지 조성을 위한 거버넌스와 운영·관리를 위한 거버넌스의 분리 구축을 제안하였다.

IV. 4·5차년도 연구 계획

올해에는 현재 4차년도 연구를 수행하고 있다. 4차년도 연구의 목적은 대북제재 해제 시점, 즉 북미 평화협정 체결 이후 본격적인 경제통합 과정에서의 농업 부문 과제와 추진방안을 제시하는 것이다. 앞서 1차년도 연구 내용에서 살펴본 바와 같이 남북 경제통합의 핵심

수단이자 새로운 체제로 남북 FTA 체결을 고려하고 있다. 이는 비경제적 요인들을 배제하고 직접적으로 상호간 경제적 이익을 공유하는 것을 주요 목적으로 한다는 점, 미래에 대비해 국내법적으로만 효력을 지닌 남북간 무관세거래를 국제적으로 공인받을 수 있다는 점, 북한이 세계 경제질서에 공식적으로 편입하기 위한 학습의 장이 될 수 있다는 점에서 북한의 수용 가능성을 기대해 볼 수 있다. 4차년도 연구에서는 다양한 FTA의 형태 가운데 남북 FTA에 가장 적합한 유형을 채택하여 농업 부문에 해당하는 내용을 구체적으로 제시하고자 한다.

한편, 남북 경제통합은 선진국과 저개발국 간 경제통합이라는 점에서 북한의 경제성장 촉진을 위한 배려가 필요하다. 우리가 논의하는 남북 경제통합은 남한이 주도적으로 통합 과정을 설계하고 북한이 이에 동참할 때만이 가능하다. 북한의 수용성을 높이고 농업 부문 남북 격차를 해소하기 위한 방안으로 개발협력 차원의 북한 농업 농촌 종합개발 프로그램을 제안한다. 동유럽 구사회주의 국가와 시장경제체제 EU가 경제통합을 준비하는 과정에서 루마니아, 헝가리 등 EU 편입 희망국의 농업 부문을 지원하기 위한 SAPARD(Special Accession Program for Agriculture and Rural Development)가 추진된 바 있다. 4차년도 연구에서는 이를 참고하여 북한에 적용 가능한 북한 농업 농촌 종합개발 프로그램을 구체화하고자 한다.

마지막 5차년도 연구는 1~4차년도 연구 결과를 종합하여 한반도 농업 부문 통합의 중장기 로드맵을 입체적으로 제시하게 될 것이다. 1~4차년도의 단계별 추진과제와 정책방안을 정리하는 한편, 농산업의 세부 분야별로도 추진과제와 정책방안을 모색해 볼 것이다.

아무쪼록 하루빨리 한반도를 둘러싼 정치적 긴장관계가 해소되어 본 연구 결과가 남북한 모두의 현실에 기여할 수 있기를 기대해 본다.

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.