
평화 이행시대 남북 농업교류협력 방향과 과제

김 영 훈(한국농촌경제연구원 선임연구위원)
kyhoon@krei.re.kr

1. 남북/북미 대화, 동향과 기대
2. 농업부문 협력의 준비
3. 제재 완화·해제 국면의 농업협력
4. 북한 개혁·개방 국면의 농업협력
5. 북한 체제전환 이후 농업협력 전망
6. 요약

평화 이행시대 남북 농업교류협력 방향과 과제

1. 남북/북미 대화, 동향과 기대

1) 한반도 비핵화를 위한 대화

□ 북한 비핵화의 실질적 진전에는 우호적 환경 조성이 필요

- 여러 차례 국제적인 핵 갈등의 해결 과정에 전문가로 참여한 바 있는 핵물리학자 Siegfried S. Hecker 교수는, 한반도 핵 문제 해결에는 ‘핵 동결을 입구에, 완전한 비핵화를 출구에 놓아야 한다’¹⁾는 기본 인식이 필요하다고 강조하고 있다. 이는 비핵화 이행이 시간이 걸리는 과정임을 의미한다.
 - 기술적 측면으로 볼 때 비핵화는 ‘동결 ⇨ 핵무기와 핵물질의 폐기 ⇨ 원상 복구 ⇨ 핵개발 프로그램의 제거’ 과정이며 일정한 시간이 필요하다.
 - 그만큼 비핵화 프로세스는 ‘장애물이 많은’ 다차원의 신고·폐기·검증 과정이며 비핵화 과정이 지속적으로 이행되기 위해서는 ‘우호적 환경’도 필요하다.
- 한반도 사례를 고려할 때 북한 비핵화의 우호적 환경을 정치와 경제 양 측면에서 생각할 수 있다. 정치적으로는 종전(終戰), 안전보장, 관계정상화 등 일련의 평화정착 프로세스를 들 수 있으며, 경제적으로는 북한에 부과된 제재의 완화와 해제, 국제사회의 대북 경제협력을 들 수 있다.

□ 남북/북미 합의서에는 비핵화와 우호적 환경 조성이 목표와 약속으로 구현

- ‘4.27 남북합의서’, ‘6.12 북미합의서’, ‘9.19 남북합의서’의 내용을 볼 때 비핵화와 평화정착 이행에 관해 남·북·미 3자 간에 의견이 밀접하게 접근해 있음을 알 수 있다.
 - ‘비핵화’와 ‘평화정착’을 공동의 목표로 하고 있음을 확인할 수 있고, 비핵화 이행을 위한 실무회담을 지속할 것이며 실천적 조치들을 강구하기로 약속하고 있다(표1).
- 그러나 정상회담 개최와 합의서 채택에도 불구하고, 남·북·미 3국은 여전히 최종적인 합의에 도달하지 못하고 있으며 북한 비핵화 입구로 진입하지 못하고 있다.

1) Siegfried S. Hecker, "A technically-informed roadmap for North Korea's denuclearization", Center for International Security and Cooperation, Stanford Univ., May 28, 2018. (<https://cisac.fsi.stanford.edu/content/cisac-north-korea>, 18.06.18 검색)

표 1. 최근 남·북/북·미 정상회담 합의서의 목표와 약속

구 분	목 표	이행 조치·노력·약속
4.27 남북합의서	중전 평화체제 구축 완전한 비핵화	군사적, 인도적, 사회·문화적 조치 연락사무소 개설, 분야별 실무회담 개최 기존(10.4선언) 합의사항 이행
6.12 북미합의서	완전한 비핵화 북한체제 안전	새로운 북미관계 수립 약속 평화체제 구축 노력, 실무회담 지속 개최
9.19 남북합의서	평화·번영 추구	적대관계 종식을 위한 실천적 조치 민족경제 균형발전을 위한 대책 강구

2) 현실적 장애와 기대

□ 비핵화 논의 과정에 현실적 장애가 존재

- 북한과 미국은 실무 차원의 대화를 단속적으로나마 이어가고 있으나, 싱가포르 북미 정상회담 이후 진전된 합의에 이르지 못하고 있다. 그 이유는 다음과 같이 두 가지로 추정된다.
- 첫째는 정치적인 장애 요소다. ‘완전한 비핵화(CVID)’의 개념에 대해 양측 사이에 이견이 있으며, ‘일괄 타결’과 ‘순차적 합의와 동시 행동’이라는 접근 방식에 대한 이견도 무시할 수 없다.
- 두 번째 장애 요소는 비핵화에 수반될 경제협력에 관한 양측의 표면적 무관심을 들 수 있다. 트럼프 대통령이 싱가포르 회담 후 기자회견에서 “대북제재 해제는 현 상황에서 없으며..., 미국의 대북 경제지원 계획도 없다”고 밝힌 바와 같이, 미국은 경제협력이라는 당근 대신 경제적 압박이라는 채찍을 강조하는 일관된 태도를 보이고 있다. 이에 북한은 지난 9월 30일 노동신문 기사를 통해 “제재와 대화는 절대로 량립될 수 없다”며 불만을 피력하였다.

□ 지속적인 대화를 통해 해결할 수 있을 것으로 기대

- 시간이 걸리고 부침이 있을지라도 남·북·미 회담이 지속된다면 궁극적으로 ‘비핵화 및 평화정착 로드맵’에 대해 3국이 합의에 도달할 것으로 기대된다. 그 합의는 ‘북한 핵 해결의 입구’로 진입할 수 있음을 의미하는 것이다.
- 3국이 비핵화와 평화정착 로드맵에 합의하고 국제사회가 이를 승인한다면, 우리는 관련국들과 국제사회의 행동에 다음과 같이 한 차원 더 진전된 기대를 할 수 있다.

- 미국 및 국제사회는 대북 제재를 단계적으로 완화·해제할 것이다.
- 북한은 비핵화를 이행하고 경제적으로는 본격적인 개혁·개방에 착수할 것이다.
- 남북한 관계는 적대관계를 완전히 청산하고 모든 분야, 특히 경제 분야의 교류·협력을 확대해 나갈 것이다.

2. 농업부문 협력의 준비

1) 대북 농업교류협력의 단계적 접근

□ 상황과 환경의 변화에 따라 단계적으로 농업협력 추진 필요

- 비핵화와 평화정착 방안에 대한 대화가 진척되고 합의에 이룬다면 남북 관계는 지금까지와는 전혀 다른 방향으로 전개될 것이다. 그만큼 남북 간 농업부문 교류협력도 사업 분야와 추진 방식에 있어 새로운 환경에 맞추어 다르게 전개되어야 한다.
- 그러나 비핵화와 평화시대가 논의되고 비핵화와 평화시대의 도래가 가시화된다고 해서, 언젠가 하루아침에 대전환이 이루어질 것이라 기대할 수는 없다. 필수적인 과정들을 생략한 채 그러한 전환이 갑자기 일어날 수는 없기 때문이다.
- 따라서 대북 농업교류협력은 단계적으로 변화하는 상황에 대응할 수 있도록 준비되어야 한다. 요컨대 합의에 이르기까지 대화의 진전, 제재의 해제, 합의 후 약속된 사항의 이행, 북한 체제의 전환과 경험의 축적 등 상황과 환경의 전개에 맞는 협력 사업을 단계적으로 추진할 필요가 있다.

□ 대북제재 해제 국면과 북한 개혁·개방 국면을 분리해 접근할 필요

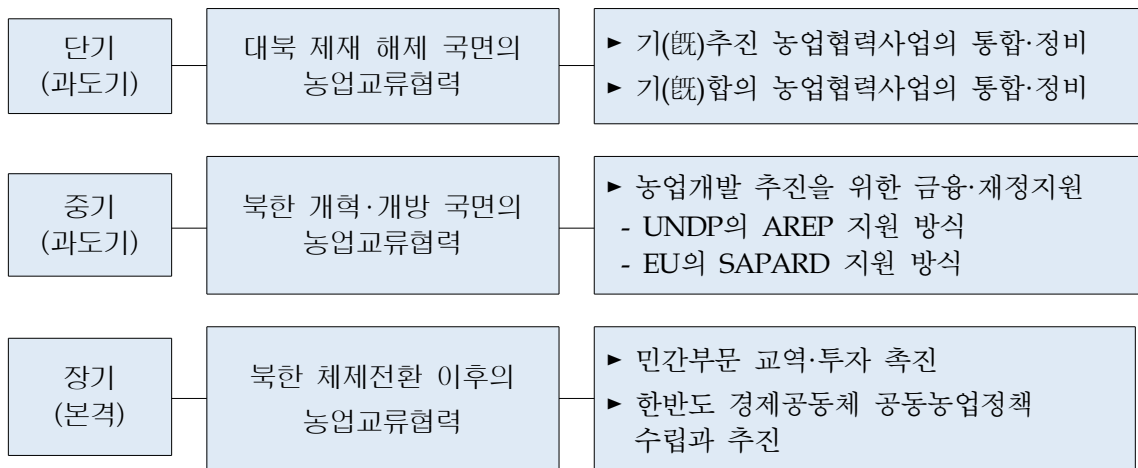
- 남·북·미 대화에서 환경이 변화하는 과도기 첫 단계는 대북 제재가 완화되거나 해제되는 국면이라 볼 수 있다. 이 상황에서 북한은 남한 및 국제사회에 대한 태도를 교정할 것이다. 그러나 제재 해제가 체제 안전을 보장해 주는 충분조건이 아니므로, 북한은 내부 체제의 변화를 적극적으로 추진하지는 않을 것으로 보인다.
- 이 시기에는 남북 간에 추진된 바 있거나 당국 간에 이미 합의한 바 있는 농업협력 사업 중 파급효과가 크고 상호 이익에 부합될 수 있는 사업을 선정·정비해 추진할 필요가 있다.
- 환경이 변화하는 두 번째 단계는 북한이 본격적인 개혁·개방에 돌입하는 단계이다. 이는 북한 체제의 전환을 의미한다. 이 단계에 이르면 북한의 경제적 역량이 국제경

6 신 남북협력시대의 도래: 농업협력의 길

제사회가 요구하는 수준에 미흡할지라도 국제사회와의 경제협력에 대한 태도는 적극적으로 변화할 것으로 기대된다.

- 이 시기에는 북한의 종합적인 농업개발 노력에 대한 국제사회의 금융 및 재정지원이 필요할 것이다. 중동부유럽의 체제전환국들에 대한 EU의 SAPARD²⁾ 프로그램 지원 방식과 과거 UNDP의 대북 AREP³⁾ 프로그램 지원 방식을 사례로 참고할 수 있다.
- 세 번째 단계는 북한 체제가 성공적으로 전환된 이후의 단계이다. 이 단계에 이르면 남북한 간 경제·농업분야 교류협력에서 정부의 역할은 환경 조성 and 제도 정비에 집중되어야 하며 민간부문이 자율적으로 추진하게 될 것이다.⁴⁾
- 다만, 정부는 한반도 경제공동체 수립과 그 안에서의 공동농업정책 개발과 추진에 정책적 노력을 기울일 필요가 있다.

그림 1. 대북 농업교류협력의 단계적 접근



2) Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development(농업·농촌개발을 위한 특별 사전접근 프로그램). EU는 EU 가입을 원하는 후보 국가들의 가입 준비를 돕기 위해 재정적 지원을 제공하는 세 가지 지원 프로그램을 마련해 추진했다. SAPARD는 환경 및 교통인프라 구축을 위한 사전접근 지원 프로그램(ISPA), 제도 구축과 기관 설립을 지원하는 프로그램(Phare)과 함께 중요한 사전접근 지원 프로그램 중 하나다.(KREI, 동유럽 체제전환국의 해외농업투자 유치 분석과 북한에의 함의, R837, 2017, 149쪽; 이광석, 경제공동체를 향한 북한 농업개발 지원모델, GSNI 시선집중 256호, 2018.7, 9쪽)

3) '농업복구 및 환경보호 계획(Agricultural Recovery and Environmental Protection Program, AREP, 1998~?)'은 UNDP의 도움을 받아 북한이 수립한 농업복구계획이다. UNDP는 이 계획의 이행을 지원하기 위해 두 차례에 걸쳐 국제 원탁회의(Round Table)를 개최하였으며, 북한의 요청에는 미치지 못하였으나 국제적인 공조 하에 지원이 이루어진 바 있다.(UNDP/FAO, Agricultural Recovery and Environmental Protection in DPR Korea, 30 Nov. 1998)

4) 이 글에서는 이 부분에 대해서 개략적으로만 다루기로 한다. 한반도 경제공동체 수립과 공동농업정책의 개발에 관한 논의는 현 시점에서 시기상조일 뿐만 아니라 전망하기도 어렵기 때문이다.

2) 단계적 접근의 필요성

□ 관계개선, 대화, 비핵화 및 평화체제 이행에는 시간이 필요

- 남북한 간에는 오랜 기간의 적대 관계에서 비롯된 정서적이며 현실적인 안보불안이 존재한다. 따라서 남북 양측은 어떤 경우에도 상대방에 대한 보수적 행태를 유지해 왔다. 현재의 대화 국면에서도 이 사실은 변함이 없으며 양측의 신뢰가 축적될 때까지 상황의 변화는 기대에 비해 느리게 진행될 것으로 전망된다.
- 따라서 현 상황의 변화는 오랜 기간을 두고 단계적으로 이루어질 것이다. 남·북·미 대화도 단계적으로 진전될 것이고, 최종 합의 후 비핵화와 평화체제 이행 과정도 시간을 두고 단계적으로 추진될 것이며, 대북 제재의 해제도 대화와 비핵화 이행에 맞추어 단계적으로 이루어질 개연성이 있다.
- 또한 남북한 간에 경제협력의 양상이 달라지려면 남북한이 달라져야한다. 특히 북한 체제의 변화가 필수적이다. 그러나 북한의 경제체제 전환도 평화체제 정착 과정에서 시행착오를 겪으며 단계적으로 진행될 개연성이 높다.
- 남북한은 서로 상이한 경제체제를 유지·운용하고 있다. 따라서 안보불안 해소와 체제 전환 이전에 경제적인 접근의 유인만으로 남북 간 경제협력이 시작되고 유지되기 어렵다. 따라서 남북한 사이의 경제협력은 양 체제의 정부가 개입하여 주도적으로 물적·제도적 인프라를 구축하고 자유시장의 부재를 보완해가며 추진해야 한다.⁵⁾

□ '대북제재 완화 및 해제'를 협력 환경 변화의 중요한 '단계'로 인식할 필요

- 국제사회(유엔, 한국, 미국)의 대북 경제제재는 그 뿌리가 깊고 광범위하므로 제재 완화 및 해제가 일정한 기간을 두고 단계적으로 이루어질 가능성이 높다. 즉, 제재 완화와 해제는 비핵화 이행의 전략적 지렛대로 지속적으로 활용될 것이다.
- 유엔의 대북 제재도 그 역사가 깊으나, 실질적인 제재는 북한의 핵 개발과 장거리 미사일 개발이 가시화됨에 따라 2000년대 들어 강화되었다.
 - 2006년 북한의 장거리 미사일 '대포동 2호' 발사 실험에 대해 '안보리 결의 1695호(2006.7)'를 통해 미사일 관련 물자·기술·재원의 대북 이전 및 조달을 금지 요구를 시작으로, 2017년 12월 '안보리 결의 2397호'까지 총 11차례에 걸쳐 대북 제재를 강화해 왔다.
- 한국의 대북 제재와 교역 제한은 전략물자의 통제, 반출입의 승인 등 일반적이며 포괄적인 대외교역의 제한 수준에 머물다가, 2010년 '5.24조치'로 전면적인 금지로 강화되었다.

5) 이응현, 바세나르체제와 남북경제 교류협력, 한국전략문제연구소, 2003.

8 신 남북협력시대의 도래 농업협력의 길

- 1986년 제정된 대외무역법을 통해 전략물자의 수출을 통제하고 있으며, 남북교류협력에 관한 법률(1990)을 통해서는 모든 대북 반출입을 규제·관리하고 있다.
 - 2008년 7월 북한 초병에 의한 관광객 피격 사망 사건이 발생하면서 금강산관광 협력 사업을 중단하였으며, 2016년 2월 북한의 탄도미사일 발사 실험에 대한 마지막 제재로 개성공단 가동을 전면적으로 중단하였다.
 - 2010년 3월에는 '천안함 폭침'에 대한 제재로 남북교류협력과 관련된 인적·물적 교류를 전면 중단하여 현재에 이르고 있다.
- 미국의 제재와 교역 제한은 가장 오랜 기간 지속되고 있으며, 가장 구체적이며, 가장 강력한 대북 제재로 작용하고 있다. 최근에는 유엔의 제재에 호응하는 형식을 빌어 더욱 강화해 왔다.
- 1950년 한국전쟁 발발과 함께 적성국(북한)에 대한 수출 전면 금지와 금융거래 금지, 북한 자산을 동결하는 제재를 시작으로, 공산국가, 적성국, 테러지원국, 인권탄압국에 대한 제재, WMD 확산 방지를 위한 제재, 핵실험과 ICBM 실험에 대한 제재, 유엔 안보리 결의에 호응하는 제재 등으로 강화해 왔다.

표 2. 국제사회의 주요 대북 제재 및 교역제한

구분	주요 대북제재
UN안보리 결의	1695호(2006), 1718호(2006), 1874호(2009), 2087호,2094호(2013) 2270호,2321호(2016), 2356호,2371호,2375호,2397호(2017)
한국의 법규·조치	대외무역법(1986), 남북교류협력에 관한 법률(1990), 5.24조치(2010) 금강산관광 협력사업 중단 조치(2008), 개성공단 가동 중단 조치(2016.2)
미국의 법규	적성국교역법(TWEA,1917), 수출입은행법(EIBA,1945) 수출통제법(ECA,1949), 무역협정연장법(TAEA,1951) 원자력법(AEA,1954), 대의원조법(FAA,1961), 무기수출통제법(AECA,1968) 국가비상법(NEA,1976), 국제비상경제권한법(IEEPA,1977) 핵비확산법(NNA,1978), 수출관리법(EAA,1979), 종교자유법(IRFA,1998) 인신매매보호법(TVPA,2000), 애국법(PATRIOT Act,2001) ※ 이상, 북한에 적용되는 포괄적 제재 법규 북한인권법(NKHRA,2004), 이란·북한·시리아 비확산법(INKSNA,2006) 대북제재정책강화법(NKSPEA,2016), 대적성국제재법(CAATSA,2017) ※ 이상, 북한을 특정한 제재 법규

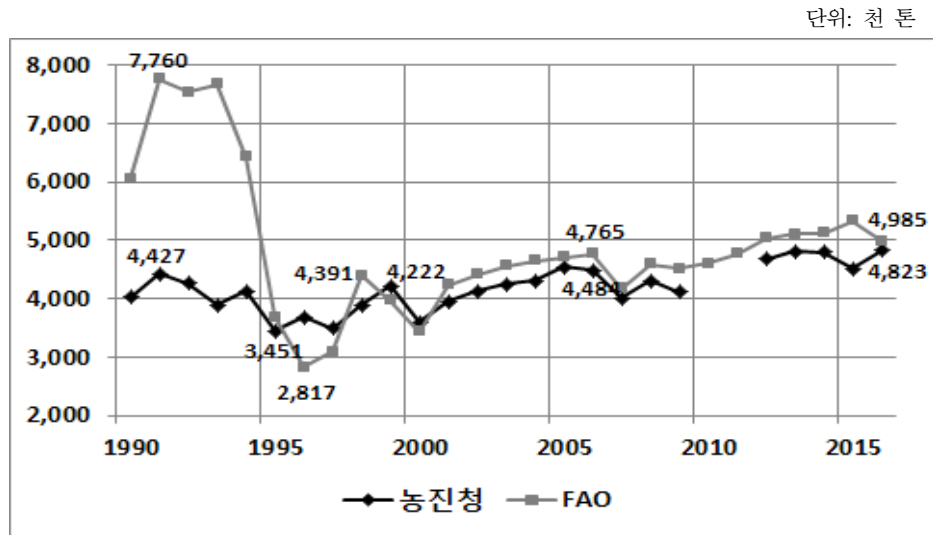
자료 1) 평화문제연구소, 월간 통일한국, 2016년 4월호.

2) 대북제재 관련 유엔 안보리 결의안, 미국의 제재 관련 법규 및 대통령 행정명령

□ 북한 농업부문의 '개혁·개방(체제전환)'도 농업협력 환경 변화의 중요한 요건

- 1990년대 중후반 경제난과 식량난 이후 북한 농업에 가장 먼저 도입된 제도 개선 실험은 '새로운 분조관리제(1996년)'이다. 이 제도의 핵심은 농업생산에서 동기를 유발한다는 것이었다. 그러나 이 제도 실험 2~3년 후까지 북한 농업생산에서 기대했던 증산효과는 나타나지 않았으며, 그 후 제도 자체의 본격 도입도 무산되었다.
- 북한은 2002년에 경제관리개선조치(7·1조치)도 단행했다. 이 조치는 가격을 현실화 함으로써 농업부문에서 생산동기를 유발하고 확대재생산을 가능하게 할 것으로 기대되었다. 그러나 농업생산부문에서 생산요소 투입이 증가하지 않았으며 기술혁신 등 다른 요인의 변화가 없어 농업생산은 증대되지 않았다.
- 외부자본의 도입은 국제사회와 남한의 농업지원 형태로 이루어졌다. 국제사회의 농업지원은 북한의 인도적 상황을 개선시키고 농업생산을 단기적으로 증대시키는 데 기여했다. 그러나 북한 농업의 재생산구조는 뚜렷하게 개선되지 않았다. 그 원인은 외부 지원 자체의 한계와 낮은 수준의 개혁·개방에 있다고 평가되고 있다.
- 김정은 체제에 들어서서는 2012년부터 '6·28방침'과 '포전담당책임제'로 대변되는 농정개혁 조치를 실험하고 있다. 그러나 이 개혁적 조치도 실제⁶⁾가 분명하지 않고 농업생산 측면에서 성과도 뚜렷하게 나타나지 않은 것으로 평가되고 있다(그림2).

그림 2. 북한의 식량작물 생산량 추이(정곡 기준, 1990-2016)



자료 : 통계청 북한통계, 농촌진흥청, 김영훈(2013), FAOSTAT을 활용하여 필자 계산 후 편집

6) 2012년 이후 배포된 북한의 관련 문건(‘각급 농업지도기관 일군들과 농장초급 일군들을 위한 실무강습제강’)에 “분조들에서는 맡겨진 생산계획과 국가의무수매계획을 무조건 수행하여야 하며 농장에 내놓게 되어있는 현물을 내놓고는 전량 분조원별로 현물 및 현금분배몹을 확정하여 사회주의분배원칙에 맞게 일한 것만큼 번 것만큼 정확히 분배하여야 합니다”라고 기술되어 있다. 분배는 기존과 변함없이 계획에 따르되 포전담당조와 개인의 책임 성만을 강조한 것으로 판단된다.

10 신 남북협력시대의 도래 농업협력의 길

- 북한 농업에서 가장 중요한 식량 생산을 보면, 2000년 전후 400만 톤 수준에서 2015년 전후 480~500만 톤 수준으로 15년간 25% 증가한 것으로 나타나고 있다. 그러나 2012년 분조담당책임제 개혁 이래 2016년까지 4년 동안에는 미세하게 증가하거나(농진청) 오히려 감소한(FAO) 것으로 나타나 농업생산부문의 인센티브 개혁조치의 효과는 거의 실현되지 않고 있다. 중국의 농업생산책임제 개혁기 5년간(1980~85년) 48.2%의 농업생산 증대 사례와 비교하면 북한의 농업개혁 효과는 거의 없었다고 할 수 있다.
- 개혁 노력과 개방의 추구에도 불구하고 북한 농업은 '개혁부진과 자본부족의 함정'에서 여전히 탈출하지 못하고 있다. 이를 타개하기 위해서는 강한 개혁 드라이브와 대규모 자본 조달이 동시에 이루어져야 한다. 그러나 현 상황에서는 어렵다. 북한은 개혁을 체제의 안정을 위협할 수 있는 요소로 보고 있고, 국제사회는 북한에 투입될 자본의 낮은 효율성에 주목하고 있기 때문이다.
- 여러 차례에 걸친 노력에도 불구하고 북한의 농업개혁은 완성되지 못하고 있다. 그만큼 현 북한 체제에서 개혁은 어려운 과정이며, 본격적인 개혁에 돌입한다면 북한 사회는 매우 광범위하게 변화할 것이다. 그 이후에야 비로소 국제사회의 시장 지향형 경제협력이 제 기능을 수행하고 효과를 볼 수 있을 것이다.

3. 제재 완화·해제 국면의 농업협력

- 국제사회의 대북 제재 완화와 해제는 북한 경제와 농업이 본격적인 개혁·개방에 착수하기 전에 이루어질 개연성이 높다. 따라서 제재 완화·해제 국면에서는 현재 북한의 경제와 농업 상황에 적합한 농업교류협력사업을 추진해야 한다.
- 이 시기에 추진할 만한 대북 농업협력사업으로서 참고할 수 있는 것은 ①과거 남북한 간에 추진하기로 합의하였던 협력사업과 ②과거 추진한 경험이 있는 농업협력사업이다. 따라서 이 시기 추진할 농업협력사업의 준비 작업은 이 두 가지 협력사업의 고찰로부터 출발할 필요가 있다.

1) 2000년대 합의하거나 추진한 남북 농업협력사업 리뷰

- 남북한 당국 간 합의서 중 농업협력사업 추진 내용을 담고 있는 합의서는 다음 5개 합의서이며, 그 내용을 분석해 정리하면 <표3>과 같다.
 - 2005년의 「남북농업협력위원회」 합의서, 2007년의 「10.4선언」 과 이에 후속된 「남북총리회담」, 「남북경제협력공동위원회」, 「농수산협력분과위원회」 합의서

7) 이일영, 중국의 농촌개혁과 경제발전, 서울대학교출판부, 1997.

표 3. 남북 당국 간 농업협력사업 합의

구분	농업협력사업의 구성	근거(합의서)
협동농장 협력	육묘시설, 농업기자재, 배합사료 지원 영농기술 지원	남북농업협력위원회(2005)
종자분야 협력	현대적 종자생산시설 지원 종자 가공·보관·처리시설 지원	남북농업협력위원회 남북총리회담(2007) 농수산협력분과위원회(2007)
농업과학기술 협력	우량 유전자원 교환 및 공동연구 유전자원저장고 건설 육종 및 재배기술 협력 생물농약 개발 및 생산기술 협력 농작물 생육예보, IPM 기술 협력 검역·방역 기술 협력	남북농업협력위원회 남북총리회담 남북경협공동위원회(2007) 농수산협력분과위원회
개별 농업협력	축산·과수·채소·잡곡·특용작물 협력	남북농업협력위원회 농수산협력분과위원회
산림분야 협력	양묘장 조성, 산림병해충 방제 산림복구녹화	남북농업협력위원회 남북총리회담
투자 장려	수출·투자확대 위한 협력방안 협의 (농업 및 관련 산업의 투자협력)	10.4선언(2007) 남북경협공동위원회

자료: 통일부 남북회담본부, 각 합의서 참조.

표 4. 2000년대 추진된 주요 남북농업협력사업

구분	주체	주요 사업 내용
협동농장 협력	통일농수산사업단	- 금강산, 개성지역 협동농장 협력사업
	경기도	- 평양 당곡리 협동농장 현대화 사업
종자분야 협력	국제옥수수재단	- 옥수수 종자 '수원19호' 지원 - 옥수수 신품종 개발 지원
	월드비전	- 북한 5개 지역의 감자 원종공장 지원 - 씨감자 생산기반 확충 지원
농업과학기술 협력	월드비전	- 북한 농업과학원과 농작물의 재배기술과 토양·비료에 관한 공동연구 추진 - 「남북 농업과학 심포지움」 정례 개최(14차)
개별 농업협력	NGO·지자체	- 농림축산 개별분야에서 다양한 협력 추진
산림분야 협력	강원도	- 금강산 지역을 중심으로 산림병해충 방제사업 추진
	경기도	- 개성에 양묘장 조성 및 묘목 지원 추진
	평화의 숲 겨레의 숲	- 병해충 방제, 양묘장 조성, 묘목 지원 사업 - 평양·금강산·개성·나선·회령 등 8개 지역에 양묘장 조성 협력사업 추진
농업투자협력	현대아산	- 고성온실농장 투자협력사업 (관광 지구에 채소와 과채류를 생산해 납품)

12 신 남북협력시대의 도래 농업협력의 길

- 남북 당국 간 합의에 근거해 추진된 농업협력사업은 통일농수산사업단이 추진한 금강산 및 개성지역 협동농장 협력 사업이 유일하다. 그러나 합의와 관계없이 그 이전부터 협동농장 협력사업, 종자분야 협력사업, 농업과학기술 분야 협력사업, 개별 농업분야 협력사업, 산림분야 협력 사업이 다양하게 추진되었으며, 금강산 인근의 고성 지역에서는 농업분야에서 상업적 목적의 투자협력사업도 추진된 바 있다(표4).

2) 제재 완화·해제 국면의 남북농업협력 추진 과제

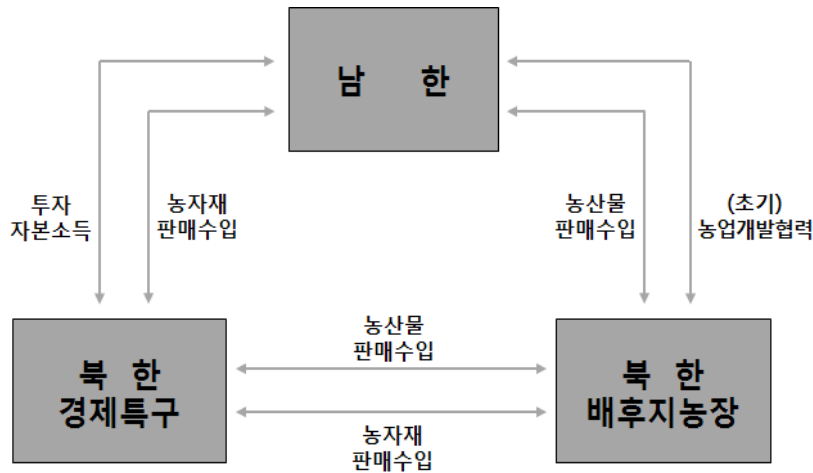
- 2000년대 남북 데탕트 시기 추진하려 시도했던 농업개발협력사업은 지금도 여전히 중요한 의미를 지니고 있다. 제재가 부분적으로 해제되더라도 미처 본격 개혁·개방에 나서지 못할 북한의 상황과, 공동체적 질서를 선도할 수 있는 경험과 제도를 갖추지 못한 우리의 상황은 2000년대와 크게 달라지지 않았기 때문이다.
- 따라서 제재 해제 시기에는 2000년대의 협력 경험과 합의 의도를 살려 농업협력사업을 추진하되, 가장 효율적으로 추진하고 그 효과를 극대화할 수 있는 방식을 취하는 것이 중요하다. 그 요체는 지속 가능성과 인력의 양성이다.
- 지속 가능한 농업협력사업은 개발협력을 통해 북한 농업의 능력을 향상시키고, 향상된 능력을 활용하여 농산물 생산하며, 외부 세계(남한, 외국)와 상업적 교역을 통해 이익을 향유할 수 있는 방식이다. 인력의 양성과 생산기술 향상은 농업과학기술 협력과 과학기술자의 교육과 양성을 통해 이룩할 수 있다.
- 전자를 위한 협력은 공동영농단지 개발협력과 계약생산·교역을 통해, 후자를 위한 협력은 농업과학기술 분야 KSP 협력 사업을 통해 이룰 수 있다.

□ 공동영농단지 개발협력과 이를 토대로 시범적인 농업교류 및 경험사업을 추진

- 북한의 농촌지역에 남북 공동영농단지를 집중 개발하여 종합적이고 효율적인 농업 생산체계를 갖추고, 이 농장을 토대로 남한과 교류사업과 경험사업(교역, 계약재배, 투자사업)을 추진할 필요가 있다(그림3).
- 협력사업의 주요 내용과 목표는 '영농단지 개발협력 ⇨ 농산물 생산 ⇨ 교역·투자협력 ⇨ 상호 이익 창출'이다.
- 대상지역, 규모, 사업구성 등은 남북 간 협의로 정하되, 연관효과의 극대화를 위해 남한과 가까운 경제특구 배후 농촌지역을 선정할 필요가 있다.
- 공동영농단지 협력 프로그램 하에 농업·농촌기반조성 지원 프로그램, 농업기술교류 프로그램, 교역 및 경험 프로그램 등 하위 프로그램을 단계적으로 추진해 시너지 효과를 높인다.

- 기반조성 지원 프로그램: 농업기반, 농촌생활환경기반 정비, 산림녹화
 - 기술교류 프로그램: 북측의 요청을 바탕으로 인적·기술적 교류사업 추진
 - 교역·경협 프로그램: 양돈, 양계, 양잠, 시설원예, 버섯, 두류, 인삼 등 계약생산이나 투자협력사업 추진
- 공동영농단지 개발협력을 통해 남북 양측은 상호 농업교류·협력 모델을 발전·확산시킬 수 있으며, 남한과 북한 양측에게도 긍정적 파급효과를 가져다 줄 수 있을 것으로 기대된다.
- 북한은 공동영농단지 조성과정에서 농업경영체 자립 모델과 북한 농업의 개혁과 개발 비전을 습득할 수 있다.
 - 남한은 북한 농업의 자립을 도와 향후 대북협력과 통일에 소요될 비용 부담을 감소시킬 수 있다.

그림 3. '협력농장-경제특구-남한' 연계 공동영농단지 협력 모델



- 공동영농단지 협력에서는 개발지원과 상업적 협력이 시차를 두고 추진된다. 기반조성 지원 프로그램과 기술교류 프로그램은 개발협력사업으로 먼저 추진하고, 교역과 경협사업은 이후 민간부문이 상업적 방식으로 추진해야 한다.
- 협력 방식에도 유의해야 한다. 남한의 투자지원으로 영농단지를 조성하고 북한의 농업경영체가 운영하며 경협을 추진하는 금강산 온실농장 협력 방식과, 남한이 영농단지를 조성하고 단지 내에 남한의 농기업이 입주하는 개성공단 협력 방식이 있다
- 사업의 초기 기획과 추진 주체에 따라 그 방식을 달리 할 수 있다(참고1, 참고2).

참고1. 현대아산의 금강산 고성온실농장 협력사업 방식: 남측주도, 북측기업 운영

- 협력사업 개요
 - 금강산관광지구에 소요되는 농산물을 생산·조달하기 위한 농업협력사업
 - 현대아산이 고정·유동자본을 투자하고 북측 고성온실농장은 농산물로 상환
- 투자·상환 방식
 - 고정자본 투자: 현대아산이 온실설비와 기자재를 Turn-Key 방식으로 수출
 - 유동자본 투자: 현대아산이 농자재, 재배기술 등 생산에 필요한 유동자금 공급
 - 투자금 상환: 고성온실농장이 29개 품목의 업체류·과채류를 관광지구에 납품

참고2. 개성공단 협력사업 방식: 남측주도, 남측기업 입주

- 협력사업 개요
 - 북측이 남측에 공단조성에 필요한 토지를 장기 임대(50년)
 - 남측의 공기업과 민간기업이 컨소시엄을 형성하여 개성공단 조성 투자
- 운영 방식
 - 남측 주도 개성공업지구관리위원회가 공단을 운영
 - 남측 기업들이 공장을 설치하여 개별적으로 운영
 - 입주기업은 토지사용료를 북측에 납부하고(10년 유예) 북측 인력을 고용
 - 모든 원부자재를 남측으로부터 조달하고, 모든 생산물을 남측으로 공급

□ 북한농업 발전의 인적 기반 구축을 위해 농업과학기술 분야 교류·협력을 추진

- 인력의 교류와 양성이 생략된 기술교류협력의 효과가 낮을 수밖에 없음에도 불구하고, 지금까지의 남북 농업교류협력에서는 단한 남북 관계와 북한의 폐쇄성 때문에 인력의 교류가 억제되었다. 향후 대북 제재가 해제되고 남북 관계 개선이 가시화되면 농업과학기술 교류, 전문 인력 교류, 농과대학 커리큘럼 지원, 유학 장학생 선발과 교육 등 분야에서 협력 사업을 추진할 필요가 있다.
- 공동 농업과학기술 연구 프로그램은 남북 양측의 농업과학원과 산하 연구소 간 교류 프로그램으로 추진할 수 있다. 이 교류 사업에는 연차별로 공동연구 프로젝트 개발과 분담 연구, 필요 전문 인력의 상호 파견과 연구 참여, 필요한 연구 시설과 장비 지원, 공동 조사, 정례적인 학술세미나 개최를 통한 연구결과의 교류 등이 포함될 수 있다.
- 농과대학 및 전공학생에 대한 교육 지원 프로그램에는 농과대학과 농업전문대학의 커리큘럼과 교육기자재 지원, 장학생의 선발과 유학 지원(국내, 해외), 남북 농과대학 교류 특성화 대학의 선정과 교류협력사업 지원 등의 사업이 포함될 수 있다.
- 사업 추진 초기 북한 측이 협력에 소극적으로 반응하는 경우에 대비해 공동 연구와 교육 지원 협력사업도 단계적으로 추진할 수 있도록 준비할 필요가 있다.

- 초기에는 제3국(중국, 일본, 미국, 유럽 등)을 매개로 추진하다가 남북관계 개선에 따라 남북 간 직접 교류 사업으로 발전시킬 수 있다.
- 초기에는 농업과학 기술, 과학기술 전문 인력과 유학생 교류부터 시작하되 남북관계 개선에 따라 농업경제 및 농업정책 전문가 교류와 관련 분야 유학생 교류로 확대할 수 있다.

4. 북한 개혁·개방 국면의 농업협력

1) 시장 지향적 농업개발의 북한 주도 추진과 지원 환경

- 북한이 전면적인 개혁·개방에 돌입하지 않은 상황에서는, 북한이 스스로 주도하는 시장 지향적 농업개발에 착수할 수 없을 뿐만 아니라 남한과 국제사회가 개입하거나 지원할 수도 없다. 따라서 시장 지향적 농업개발의 북한 주도 추진과 지원에는 북한의 개혁·개방이 선행 조건이 된다.
- 북한의 개혁·개방을 판단할 수 있는 지표는 다양하다. 가장 중요한 지표로는 사적 재산권의 확대, 시장 지향적 경제제도의 수립, 정책과 행정의 개방성, 투명성, 신뢰성을 들 수 있다
 - 사적 재산권의 확대와 확립은 경제 행위의 개별적·사적 주체(기업)가 형성됨을 의미하는 것이며, 시장 지향적 경제제도의 수립은 시장경제체제로의 전환을 보장하는 것이고, 통계·행정·사법의 개방성과 투명성 확대, 행정 및 재정운용 능력의 신뢰성 제고는 경제개방의 척도가 된다.
- 북한은 대북 제재 완화와 해제, 이에 따른 경제 및 농업교류협력 추진, 교류협력의 폐쇄적 장애요소 제거, 글로벌 스탠다드에 대한 이해도 제고, 외부로부터의 안정적 경제지원 유입, 체제(정권)의 안전에 대한 확신의 토대 위에서 실질적인 개혁·개방에 착수할 것으로 전망된다.
- 이러한 움직임이 분명해질 때 대북 농업협력의 전환 기회를 살려 새로운 방식의 협력을 비로소 추진할 수 있다. 그것은 북한 농업 전반의 물리적 복구와 개발, 농업부문의 역량강화를 위한 종합적인 농업개발협력 추진을 의미한다.
- 북한 개혁·개방 국면의 농업개발협력은 다음과 같이 추진할 필요가 있다.
 - 목표가 뚜렷하고 개별 프로젝트가 선명한 종합적 농업개발 구상을 바탕으로 추진
 - 세부적인 공동 조사연구와 협약을 토대로 추진
 - 다자간 농업개발협력 방식으로 추진
 - 공적 개발원조와 민간의 투자사업 병행 추진

2) 북한농업의 복구·개발 및 역량강화 지원: 종합 프로그램 접근

□ EU의 SAPARD 프로그램 사례

- SAPARD는 유럽 공동체에 가입하기를 희망하는 중동부유럽 체제전환 국가들의 농업·농촌 분야 종합개발을 지원하기 위해 EU가 구축한 프로그램이다. 이 프로그램의 내용은 중동부유럽 국가들이 EU에 가입한 후 공동체 규약을 준수할 수 있는 새로운 농업구조를 사전에 구축할 수 있도록, 가입 신청국의 농업·농촌 종합개발사업에 포함된 다양한 ‘중소규모’ 프로젝트 수행을 지원하는 것으로 구성되었다.
- SAPARD 프로그램은 농업경영 투자, 가공 및 유통분야 투자, 소비자 보호와 식품 안전 개선 등 15개 하위 프로그램에 대한 지원으로 구성되어 있다(표5). 국가와 기간에 따라 투자지원액 배분 비중에 차이는 있으나, 농업경영 개선 투자(정책1), 가공 및 유통 개선 투자(정책2), 다양한 소득원 개발(정책5), 농촌 인프라 개선 투자(정책12) 등 4개 분야에 대한 지원액 배분이 공통적으로 높게 나타나고 있다.

표 5. 루마니아와 불가리아 SAPARD 사업의 EU지원액 배분 사례 (2000~06년)

단위: 100만 유로

구분	내용	루마니아	불가리아
정책 1	농업경영 개선	195.4	145.7
정책 2	가공 및 유통 개선	285.9	149.0
정책 3	소비자 보호를 위한 식품 안전 개선	28.3	-
정책 4	환경 보호 및 생산 개선	1.4	9.5
정책 5	다양한 소득원 개발	63.3	56.3
정책 6	농촌 구제 및 농촌관리 서비스 구축	-	-
정책 7	생산자 조직 형성	0.8	0.4
정책 8	마을 및 지역 유산 보전	-	45.8
정책 9	토지 개발 및 재분양	-	-
정책10	토지 등기의 체계화	-	-
정책11	직업훈련 강화	3.0	0.3
정책12	농촌 인프라 개선	524.8	33.2
정책13	농업용수 관리	-	-
정책14	임업 경영 및 유통 개선	55.8	3.1
정책15	SAPARD 정책 및 관리기술 지원	1.2	0.4
합 계		1,159.9	443.7

자료 : Metis GmbH, 2013; KREI, 2017, 153쪽에서 재인용.

○ SAPARD 프로그램 지원과 이행 상의 의무는 다음과 같다.⁸⁾

- 하위 프로그램 구체화: EU는 재정 지원을 받을 수 있는 15개의 포괄목록을 제시하고 신청국은 개별 목록별로 하위 프로그램을 작성하여 지원을 신청한다.
- 공동 재정 부담: 선정된 모든 프로젝트의 실행에 EU와 신청국 정부가 공동으로 재정을 지원(부담)한다.
- 독립적 관리 보장: 신청국은 SAPARD 프로그램의 운영, 재정지출, 통제 등을 담당할 독립기구(SAPARD Agency)를 설치하고 EU의 승인을 받는다.
- 심사·모니터링·평가: EU와 신청국 정부는 각 사업에 대해 4 단계의 평가를 수행한다. 평가는 프로그램별 평가 목록에 따라 수행한다.
- 협약 체결을 통한 지원: SAPARD 프로그램 집행 질서, EU 지원 자금의 통제와 의무를 명확히 할 수 있도록 EU와 신청국이 사전에 협약을 맺는다.

○ SAPARD 프로그램 추진 과정에서 드러난 문제도 있다. 우선 EU 집행위의 기술적 지원에도 불구하고 까다로운 SAPARD 의무 사항을 충실히 이행하기에는 신청국들의 행정 역량이 부족했으며, SAPARD 자금이 하드웨어 개선 투자에 집중되어 당초 중요한 지원 목적이었던 'EU 가입을 위한 준비로서 농업·농촌부문 역량강화(Capacity Building)'에는 미흡했던 것으로 드러났다.

- <표5>의 루마니아와 불가리아 사례에서도 하드웨어 개선에 비해 역량강화에 해당되는 소프트웨어 개선에 대한 투자비중이 낮게 나타나고 있다.
- 개혁·개방 시기 이러한 방식의 지원을 북한에 적용하기 위해서는 보완적인 프로그램을 개발해 추진할 필요가 있다.

□ 국제사회의 '북한 농업복구 및 환경보호 계획(AREP)' 지원 사례

○ AREP 프로그램은 북한 농업성이 UNDP의 협조를 받아 계획한 중기 '농업복구 및 환경보호 프로그램'이다. 이는 농업 및 식량위기를 겪고 있던 북한 농업을 회생시키기 위해, 국제적 공조 하에 기존의 분산된 대북 지원을 정비해 1998년부터 2002년까지 식량 증산을 위한 통합 개발원조 추진을 계획하고 작성된 것이다.

○ 북한은 AREP 프로그램의 중기 목표를 곡물 생산 600만 톤으로 설정하였다. 이 목표를 달성하기 위해서는 투입재 조달 사업, 농업인프라 복구 및 정비 사업, 산림복구 및 환경보호 사업, 농업부문 역량강화 사업 등이 원활히 추진되어야 했으며, 북한은 이에 소요되는 자금과 물자 지원을 국제사회에 요청하였다.

8) 김경량 외, EU의 SAPARD를 원용한 북한의 농업·농촌개발, 북한연구학회보 10권 2호, 15-16쪽.

18 신 남북협력시대의 도래 농업협력의 길

- 이를 주선하기 위해 UNDP는 1998년과 2000년 두 차례에 걸쳐 국제기구와 원조 공여국들이 참석하는 라운드테이블을 개최하였다.
- 이 라운드테이블에서 북한과 UNDP가 1998~2000년 계획 기간 중에 필요한 자금과 물자로 3억 4,400만 달러를 요청하였으며, 2000~2002년 계획 기간 중에는 2억 5,000만 달러를 요청하였다(표6).

표6. 북한 AREP 프로그램의 구성과 지원 요청(1998, 2000년)

단위: 100만 달러

하위 프로그램의 구성	북한의 요청액	
	1998~2000년	2000~2002년
투입물 프로그램	213	160
- 비료	173	123
- 기타(연료, 농약 등)	40	37
농촌 복구 프로그램	39	39
- 토양 개선과 보호	21	11
- 관개 개선	18	28
비료 산업 프로그램	12	-
산림복구 및 환경보호 프로그램	52	33
- 한계지 농업 지원	2	11
- 양묘장 복구 및 조립	49	12
- 자연림 및 수림 관리	1	10
AREP 지원 및 역량강화 프로그램	27	18
- 종자 생산	9	9
- 생물농약 생산	2	2
- 농업 기계화 향상	11	-
- 농업부문 연구와 관리	6	7
계	344	250

자료 1) UNDP/FAO, Agricultural Recovery and Environmental Protection in DPR Korea, 30 Nov. 1998

2) UNDP, Second Thematic Roundtable on Agricultural Recovery and Environmental Protection in DPR Korea, Draft 12 May 2000.

- 계획 당시 북한과 UNDP는 AREP 프로그램의 하위 프로그램을 다음과 같이 제시하였다(표6).
- 투입물 프로그램은 600만 톤의 식량을 생산하는 데 소요되는 투입재를 원활히 공급하는 여러 프로젝트로 구성
- 농업기반 복구 계획에는 자연재해 피해지 복구, 평야지의 관개체계 개선, 수로 및 토양 개선 등을 포함

- 산림 및 환경보호 계획은 식량과 연료 부족에 따른 산림 훼손을 경감시키고 지속 가능한 경사지 농업과 효율적인 산림이용을 가능하게 하는 프로젝트로 구성
- AREP 지원 및 역량강화 프로그램은 농업부문의 조사, 지원 서비스, 교육과 기술 원조, 연구와 실험 등 일련의 과제들로 구성
- 그러나 당시 이 프로그램에 대한 국제사회의 호응은 높지 않았다. 국제사회에 대한 지원 요청 사항 중에서 일부만 실행에 옮겨져 하위 프로그램도 부분적으로만 실행될 수밖에 없었다.
- 이 경우는 몰자 특히 화학비료 지원이 큰 부분을 차지하고 있어, SAPARD 프로그램과 비교되는 양상과 결과를 보이고 있다.
- 그 주요 원인은 북한에 대한 국제사회의 낮은 신뢰에 있었다. 비록 UNDP는 ‘북한 내부에서 탈 중앙집권화, 협동농장 생산 활동의 독립성 확대, 농업생산의 상업화 진척 등 변화의 조짐이 보이고 있다’고 보고하였으나(UNDP/FAO, 1998), 원조 공여국들은 그 보고에 전향적으로 반응하지 않았다.⁹⁾

5. 북한 체제전환 이후 농업협력 전망

- 북한의 경제체제가 실질적·제도적으로 시장경제 체제로 전환되면, 이후의 남북 간 농업교류협력은 시장경제 국가 간 교류협력과 유사하게 진행될 것이다. 공적 교류협력과 민간부문의 교류협력이 분리되고, 경제적 동기가 중요해지며, 교류협력 과정은 국제적으로 통용되는 기준에 따를 것이다.
- 체제전환 이후 북한에 대한 공적개발협력은 더 활발해질 것으로 전망된다. 이는 북한의 경제개발계획에 포함된 프로그램에 대한 지원의 일환으로 추진될 가능성이 높으며, 추진 방식은 남북관계와 북한의 실정에 맞게 보완하되 국제적인 ODA 사업 추진체계를 원용할 수 있을 것이다.
- 농업 및 관련 산업의 북한지역 투자도 활발해질 것이다. 북한의 체제전환 기간 중에는 입지가 양호한 경제특구에 투자가 집중될 것이지만, 북한의 시장화 진전과 인프라 확충에 따라 투자는 북한 전 지역으로 빠르게 확산될 것이다.
- 남북 간 자유무역협정(FTA)을 체결하여 교역을 확대하고, 점차 교역·투자·고용을 자

9) 1990년대 하반기에 착수한 탈 중앙집권화, 농업생산의 독립성 확대, 상업화 진척(UNDP/FAO) 등 북한 농업의 개혁은, 2018년 현재에 이르러서도 분조담당책임제, 생산자에 대한 인센티브 분배 강화, 시장생산 확대 등의 이점으로 바뀐 채 지속되고 있다. 이 사실은 북한의 농업개혁이 30년 가까이 성공적으로 추진되지 못하고 있다는 것을 대변하고 있다.

유화해 나간다면 사실상의 한반도 경제공동체로 발전할 수 있다. 이 경우 농업 분야에서는 한반도 경제공동체에 조응하는 농업정책을 개발·준비해 추진할 필요가 있다.

6. 요약

- 남·북·미 정상회담으로 한반도 정세의 급변과 남북관계의 대전환이 예고되고 있다. 따라서 향후 도래할 평화 이행시대에 맞는 새로운 농업교류협력 방안을 준비할 필요가 있다.
- 새로운 농업교류협력 방안을 준비하기 위해서는 우선 평화 이행시대의 전개에 관한 전망이 필요하다. 첫째는 상황의 변화에 관한 전망이고, 둘째는 행동의 변화에 관한 전망이다. 낙관적으로 전망한다면 다음과 같다.
 - 상황의 변화에 대한 전망 : 대화 진전 ⇨ 최종 합의(비핵화 입구) ⇨ 비핵화 및 평화 체제구축 이행 ⇨ 이행 완료(비핵화 출구) ⇨ 평화체제
 - 행동의 변화에 대한 전망 : 대북 제재 완화·해제 ⇨ 대북 경제협력과 우호적 환경 조성 ⇨ 북한의 개혁·개방 ⇨ 대북 경제협력 방식의 전환 ⇨ 북한의 체제전환 이행과 완료 ⇨ 한반도 경제공동체 구축
- 향후 전개될 상황과 관련국들의 행동 변화 전망에 따라, 단계별로 차별화된 대북 농업교류협력 프로그램을 준비해야 한다. 1단계(단기)는 대북 제재 완화·해제 국면, 2단계(중기)는 북한의 본격 개혁·개방 국면, 3단계(장기)는 북한의 경제체제 전환 이후가 될 것이며, 제재 완화 국면과 북한의 본격 개혁·개방 국면이 대북 경제협력에 중요한 변곡점이 될 개연성이 있다.
- 1단계 대북 제재 완화 국면에는 과거 추진했거나 추진하기로 합의했던 농업교류협력사업을 정비하여 추진하는 것이 바람직하다. 이 방향에 적합한 것으로는 '공동영농단지 개발협력사업'과 '농업과학기술 교류 KSP사업'이 있다.
- 2단계 북한이 본격적으로 개혁·개방에 돌입하는 단계의 농업교류협력으로는, 우선 1단계 협력사업의 확대 추진이 있으며, EU의 SAPARD 지원과 과거 UNDP의 대북 AREP 지원 방식과 같은 북한 중심의 종합 농업개발 지원 사업이 추진될 수 있다.
- 3단계는 북한 경제체제가 시장경제로 전환된 이후이므로 교류협력은 시장에 맡기면 된다. 다만, 이 시기에 도래할 한반도 경제공동체에 조응하는 농업정책을 개발하고 추진할 필요가 있다.