

남북 농업의 상호보완성 증대를 위한 농업협력의 발전단계와 협력과제*

장경호(통일농수산포럼 상임연구원)

국문요약

남북 농업협력은 시장경제체제와 계획경제체제라는 서로 이질적인 체제를 갖고 있는 남한과 북한이 미래의 통합을 지향하는 관계로부터 직접적인 제한을 받는 농업분야의 기능적 협력이라는 특징을 갖고 있다.

본 연구는 이러한 특징을 기초로 남북 농업협력의 목표와 발전단계에 대해 거시적으로 접근해 보았다. 농업협력의 목표에 있어서 가장 핵심적인 개념은 상호보완성이며, 이에 기초하여 남북의 상호보완적인 농업체계를 농업협력의 목표로 설정하였다. 여기서 상호보완적 농업체계라는 것은 농산물 생산 부문을 중심으로 영농자재와 같은 후방산업과 유통·가공과 같은 전방산업 등 연관 산업 전 분야에 걸친 통합적인 보완관계를 의미한다.

그런데 남북의 상호보완적 농업체계를 형성하는 것은 일회성 혹은 단발성 농업협력을 통해서 실현할 수 없으며 장기적이고 지속적인 농업협력을 통해 구조적으로 형성·확대·정착시켜 나가는 과정이 될 수밖에 없다. 초기에는 낮은 수준의 상호보완성을 창출하는 것에서 시작하여 단계적으로 확대·발전시켜 나감으로써 높은 수준의 상호보완성으로 정착시켜 나가는 과정을 거치게 된다.

그리고 이러한 농업협력의 단계적 발전과정에서 남북 정부당국 공동의 의식적인 노력과 정책적인 시도가 주요하게 작용할 것이다. 남북 농업협력의 발전단계로 첫째, 북한의 농업생산력 복구 단계, 둘째, 낮은 수준의 상호보완성 창출 단계, 셋째, 남북 농업의 통합체계 구축 등으로 구분하였다.

* 이 연구는 서울대학교 간접연구경비에서 지원되는 통일학 연구사업비에 의해 수행되었음.

그러나 본 연구의 부족한 점을 보충해 나가야 할 미완의 연구과제도 여전히 남아 있다. 특히, 과도기적 통합단계에서 남북 농업협력의 의사결정 방식과 정책추진 방식에 대해서 보다 깊이 있는 연구가 이루어져야 할 것으로 보인다.

주제어: 남북 농업협력, 상호보완성, 상호보완적 농업체계, 북한 농업

I. 서론

1. 남북 농업협력의 경과

1988년 10월 대북한 경제개방조치를 통해 북한산 농림수산물의 반입이 이루어지면서 남북간 농업교류협력이 시작되었다. 소규모의 상업적 매매거래 위주로 진행되던 농업교류협력은 1990년대 중반 북한의 식량난을 계기로 인도적 차원의 식량지원으로 확대되었고 위탁가공구역이나 농업투자협력 등 다양한 유형이 모색되기 시작했다.

2000년 6·15공동선언 이후에는 농업교류협력이 양적으로 확대되었을 뿐만 아니라 질적으로도 발전을 이룬 시기였다. 다양한 유형의 농업교류협력 가운데 정부 차원의 쌀 차관 제공 및 비료 무상지원이 양적인 규모 면에서 가장 큰 비중을 차지했다. 비록 2006년 북한의 미사일발사 및 핵실험 등으로 인해 부분적으로 진행되지 않은 점도 있지만 전반적으로 보면 2007년까지 남북 농업협력을 양적인 측면에서 주도한 것은 정부차원의 식량 및 비료 지원이었다.

2001년 금강산에서 열린 제1차 남북농민통일대회를 기점으로 남북의 농민교류가 정례적으로 진행되었으며 점차 못자리용 비닐박막이나 비료 등과 같은 영농자재 지원으로 확대되고 2007년부터는 남한에서 통일쌀 농사를 진행하여 생산된 쌀을 국민들의 모금을 통해 수매하여 북측에 지

원하기에 이르렀다.

또한 인도적 차원의 식량지원에서 출발한 대북지원 민간단체들의 농업교류협력은 2000년대 이후 긴급구호 차원의 식량지원에서 탈피하여 점차 북한의 농업생산력 복구를 지원하는 농업개발지원으로 전환하기 시작했다. 이러한 농업개발지원은 종전 단순 식량지원에서 탈피하여 영농자재와 농업기술 및 인적교류 등의 종합적인 교류협력을 통해 북측 스스로 농업생산력을 높이는데 중점을 두고 있다. 민간단체와 지방자치단체가 각각 다양하게 시행하고 있는 농업개발지원은 남북 농업협력의 수준을 한 차원 끌어 올렸다는 평가를 받고 있다.

한편, 남북 농업교류협력의 초기부터 시작되어 가장 오랜 역사를 갖고 있는 민간기업의 상업적 교역은 양적인 교역 측면에서는 꾸준히 확대되어 왔다. 하지만 여전히 초창기와 같은 단순 상업적 매매거래 위주로 이루어지고 있으며, 보다 진전된 형태인 위탁가공교역이나 농업투자협력은 별다른 진전을 보여주지 못하고 미미한 수준에 머무르고 있다.

이와 같이 정부, 지방자치단체, 농민단체, 대북지원 민간단체, 민간기업 등이 주체가 되어 인도적 지원, 농업개발지원, 인적 교류, 상업적 교역 등 다양한 형태로 이루어지고 있는 남북 농업교류협력은 지난 20년간 일시적인 부침은 몇 차례 있었지만 전반적으로 꾸준히 확대되고 발전되는 추세를 보여 왔다. 아울러 1990년대 후반부터 북한의 식량난이 완화되고 농업생산력이 복구되는 과정에서 남북 농업교류협력이 일정하게 기여한 성과도 인정받고 있다.

2. 거시적 접근방식의 연구

그러나 현실에서 진행되고 있는 남북 농업협력의 진전과 성과에 비추어 볼 때 상대적으로 남북 농업협력에 대한 이론적인 연구의 축적은 부

족하다고 판단된다. 특히, 지금까지 진행된 남북 농업협력의 성과를 바탕으로 향후 남북 농업협력의 발전방향을 어떻게 설정한 것인지, 농업협력의 목표는 무엇이며, 그 목표를 실현하는 과정은 어떤 것인지 등과 같은 거시적인 접근방식의 연구 성과는 상대적으로 부족하다고 생각된다.

농업협력에 대한 거시적 접근방법의 대표적인 연구 가운데 김성훈(2002, 2004)¹⁾은 남북 농업부문 사이에 상호보완성을 형성하는 것을 농업협력의 목표로 설정했지만 그 목표를 실현하는 과정까지는 연구가 진전되지 않았다. 김성훈(2002, 2004)은 농업부문의 상호보완성의 대표적 유형으로 논농사 중심의 남한과 밭농사 중심의 북한 사이에 식량생산의 역할분담 및 분업생산을 제시하였다.

김운근(2001, 2005)²⁾은 남북 농업의 상호보완성을 증대시키기 위해 제1단계로 식량 및 잉여농산물 지원, 농업투입재 지원 확대, 시험적 농업개발지원 사업 추진, 물자교역 및 위탁가공교역 확대, 수익성 투자협력 등을 제시하였고, 제2단계로 농업 전후방산업의 분업체계 구축, 투자협력 형태의 계약재배 추진, 농업생산분야의 분업체계 구축 등을 제시하였지만 이러한 발전과정이 남북관계 전반의 발전과정과 어떻게 연계되는 것인가에 대해서는 고려하지 않고 있다. 이는 김영운(1996)³⁾ 등의 경제지역 형성원리와 같이 농업분야의 교류 및 협력을 확대하면 자연스럽게 경제공동체의 한 부문으로서 농업공동체(농업통합)가 형성·확대될 것이

1) 김성훈, “효율적 남북한 농업협력 방안,” 심의섭·김성훈 외, 『사회주의와 북한의 농업』 (비봉출판사, 2002) ; 김성훈, “남북한 농업협력의 과제와 전망,” 『농업생명과학연구』, 제38권 3호 (경상대학교, 2004).

2) 김운근 외, 『남북한 농업의 상호보완성 증대 방안』, 한국농촌경제연구원, 2001 ; 김운근, “농업부문 대북지원 및 협력의 새로운 모델개발 연구,” 한국개발연구원 KDI, 『북한경제리뷰』, 제7권 제1호 (2005).

3) 김영운, “고전적 경제통합이론의 비판적 고찰—전통적 경제통합이론의 남북한 적용에 대한 비판,” 한국경제학회 정기학술대회 (1996).

라는 순수 기능주의 통합이론에 바탕하고 있기 때문으로 이해된다.

이러한 접근방식은 우선적으로 실천 가능한 농업협력부터 시행할 수 있다는 점에서 현실적 유용성과 장점을 갖고 있지만, 동시에 단계적 발전과정을 거쳐야 하는 남북관계의 특수성을 고려할 때 통합을 이루어 나가는 농업협력의 발전단계로 설정하기에는 한계를 갖고 있다. 현재 남북이 각각의 통일방안을 갖지만 양자 모두 단계적 발전과정을 상정하고 있다는 점에서 공통점이 있고, 특히 남한의 공식 통일방안은 화해협력 단계, 남북연합 단계, 완전통합 단계로 발전단계를 상정하고 있으며, 6·15 공동선언에 따라 남한의 남북연합 방식과 북한의 낮은 수준의 연방제 방식 사이에 공통점을 있다고 합의하는 등 남북관계에 있어서 단계적 발전과정을 거칠 필요성에 대해 공통적으로 인식하고 있다.

따라서 통일에 대비한 남북 농업협력의 목표를 설정하고, 목표를 실현해 나가는 발전단계를 설정하며, 발전단계별 농업협력의 기초를 설정하는 등과 같이 남북 농업협력에 관한 연구에 있어서 거시적인 접근방식의 성과를 축적해 나가야 할 필요가 있다. 본 연구는 김성훈(2002, 2004)과 김운근(2001, 2005) 등을 비롯하여 다양한 선행연구의 성과를 보다 진전시켜 남북 농업협력의 발전단계에 대해 초점을 맞추으로써 거시적인 접근방식의 연구 성과를 축적하는데 기여하고자 한다.

3. 북한 체제변화에 대한 접근방식

거시적인 접근방식의 또 다른 연구 성과로는 심의섭 외(2001),⁴⁾ 김경량·홍승규(2003),⁵⁾ 김경량(2005),⁶⁾ 권태진(2005)⁷⁾ 등이 있다. 이 연구들은

4) 심의섭, 『사회주의 농업개혁 방식의 북한 적용 가능성 분석』, 경실련 통일협회(2001).

5) 김경량·홍승규, 『체제전환중인 중동부 유럽 국가들의 통합과정 분석을 통한

공통적으로 북한의 체제전환 혹은 남한에 의한 흡수통합의 경우를 상정하고 있다.

심의섭 외(2001)는 중국, 베트남, 동유럽 국가들의 체제전환 및 농업개혁 과정을 분석하고, 북한이 농업문제를 해결하기 위해서는 시장메커니즘의 도입이 불가피한데, 남북 농업협력은 농업생산 증대를 위한 영농자재 및 기술분야의 지원과 동시에 시장경제원리의 확산 조치와 병행되어야 한다고 강조했다. 김경량·홍승규(2003) 등은 북한의 체제전환을 전제로 동유럽 국가의 체제전환모형을 검토하고 북한농업 시장경제체제로의 발전모형을 제시하였다. 특히, 김경량(2005)은 Bela Balassa⁸⁾의 경제통합이론 및 이상만(1996)⁹⁾ 등의 남북한 경제통합 모델을 남북한 농업협력에 적용하여 농업협력을 단기적으로는 (1) 기반구축단계와 (2) 협력증진단계로 구분하고, 중장기적으로는 (3) 공동생산단계와 (4) 공동체형성단계로 구분하여 제시하면서 궁극적으로는 북한의 체제전환을 통한 농업통합 과정을 제시하였다. 권태진(2004, 2005)은 북한의 급격한 변화에 따른 흡수통합을 전제로 농업분야의 통합방안을 제시하였는데, 특히 농업관련 제도적 분야의 통합 및 시행조치 등을 중점적으로 다루었다.

남북 농업협력은 남북 농업의 통합을 지향하는 장기적인 과정이기 때문에 향후 북한의 체제변화 여부가 중요한 변수임에는 분명하다. 북한이 현행 계획경제체제를 유지할 것인지, 계획경제체제의 기본골격을 유지

남북한 농업부문 통합연구』(강원대학교, 2003).

- 6) 김경량, “남북 농업협력의 평가와 추진방향,” 『6·15남북공동선언 5주년 기념 특별세미나』(경남대 극동문제연구소 북한개발국제협력센터·통일농수산사업단, 2005).
- 7) 권태진 외, 『급변통일에 대비한 농업분야 통합방안 연구』(한국농촌경제연구원, 2005).
- 8) Bela Balassa, *The Theory of Economic Integration* (London: George Allen & Unwin Ltd., Fourth Impression, 1973).
- 9) 이상만, “남북한 경제통합,” 『통일환경론』(오름, 1996).

하는 범위 내에서 어느 수준까지 개혁과 변화조치를 도입할 것인지, 시장경제체제로 전환할 것인지 등에 따라 남북 농업협력의 진행방식이 매우 큰 영향을 받게 될 것이라는 점에는 이견이 없다.

다만 북한의 체제변화를 목적의식적으로 유도할 것인지, 아니면 북한의 체제변화를 결과적으로 수용할 것인지에 따라 목적론적 접근과 결론론적 접근으로 각각 다른 접근방식을 선택할 수 있다.¹⁰⁾ 목적론적 접근 방식은 남북 농업협력을 통해 북한의 체제변화를 유도해야 한다는 목적성과 의식성을 강조하는 것이며, 결론론적 접근 방식은 북한의 체제변화를 결과로서 수용해야 한다는 점을 강조하는 것이다. 즉, 미래에 발생할 수도 있는 북한의 체제변화 여부는 북한 스스로의 선택에 맡기면서, 남북 농업협력은 북한의 선택에 따른 결과를 수용하여 적절하게 대응해 나가는 것이 결론론적 접근방식이다.

목적론적 접근을 선택할 경우에는 일정 단계에서 북한의 체제전환이 이루어진다는 전제가 반드시 포함된다. 따라서 현실적으로 예측하기 어려운 북한의 체제변화 여부를 남북 농업협력의 발전단계에 중요한 변수로 도입하기 때문에 실현가능성과 현실적합성 측면에서 근본적인 한계를 포함하게 된다. 위의 심의섭 외(2001), 김경량·홍승규(2003), 김경량(2005), 권태진(2005) 등은 목적론적 접근을 선택하였다.

이에 반해 본 연구는 결론론적 접근방식을 선택하였다. 결론론적 접근을 선택할 경우에는 북한의 체제변화라는 예측 불가능한 변수를 제거함으로써 실현가능성과 현실적합성이 높아지는 장점을 갖고 있다. 다만 미

10) 여기서 목적론적 접근과 결론론적 접근은 행위자의 의도성과 피행위자의 자발성 여부를 기준으로 하고 있다. 예를 들어 북한의 체제변화를 유도하는 남한(행위자)의 의도성과 체제변화에 대한 북한(피행위자)의 비자발적 선택이 강조되는 것이 목적론적 접근이며, 반대의 경우 비의도성과 자발성이 강조되는 것이 결론론적 접근이라 할 수 있다.

래에 발생할 수도 있는 북한의 체제변화와 같은 결과에 따라서 농업협력의 내용과 방식을 조정해야 하는 번거로움은 피할 수 없을 것이다.

II. 남북 농업협력의 목표

1. 남북 농업협력의 특징

남북 농업협력은 경제협력과 같은 기능적 협력의 일부분으로서 정치군사적 분야에 비해 상대적 자율성을 갖지만 그 자율성의 범위는 매우 제한적이다. 남북관계 전반의 협력 및 통합의 진전수준에 따라 농업협력의 성격뿐만 아니라 범위와 속도가 직접적으로 제한을 받게 된다는 것이다.

남북기본합의서(1991)와 6·15공동선언(2000) 그리고 10·4선언을 관통하고 있는 남북관계의 기본적인 성격규정은 “남북관계는 국가간의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성된 특수관계”이다. 소위 남북관계의 특수성이라고 일컬어지는 이러한 관계설정은 모든 남북관계를 규정하는 최상위의 개념 규정이다. 이러한 남북관계의 특수성 때문에 남북간 협력 및 통합의 진전과 관련하여 일반적인 국가간 협력 및 통합에 관한 이론을 적용하기가 어렵다.¹¹⁾ 그동안 남북관계 전반의 협력 및 통합의 진전과정을 본다면 제반 이론에서 각각 강조하는 측면이 복합적으로 혹은 중층적으로 발현되어 왔다.

남북관계의 하위개념에 해당하는 남북 농업협력 역시 남북관계의 특수성 때문에 일반적인 국가간 경제협력 혹은 경제통합에 관한 이론적 틀

11) 유럽연합의 통합과정에서 이론적 논쟁을 벌였던 다양한 이론들, 즉 연방주의(federalism), 기능주의(functionalism), 다원주의(pluralism) 등은 각각의 장점에도 불구하고 남북관계 전반에 적용하는 이론적 틀로서 많은 한계가 있다.

을 적용하기 곤란하다. 남북 경제협력 혹은 농업협력에 대해 일반적으로 적용될 수 있는 이론적 틀을 모색하는 것이 본 연구의 목적이 아니기 이 글에서는 남북관계의 특수성으로 인해 발생하는 남북 농업협력의 특징을 정리하는 것으로 대신하고자 한다. 남북 농업협력의 목표를 설정하고 발전단계를 구축하기 위해서는 이러한 특징을 정확하게 이해할 필요가 있기 때문이다.

첫째, 상호 이질적인 체제의 차이를 인정하는 바탕 위에서 남북 농업협력이 출발할 수밖에 없다. 어느 일방에 의한 흡수통합의 경우를 배제하고 북한의 체제변화에 대한 결과론적 접근방식을 선택한다면 남북기본합의서(1991) 제1조의 체제의 인정 및 존중의 원칙과 제2조의 내부문제 불간섭의 원칙에 따라 남한이 농업협력을 통해 북한을 시장경제체제로 전환시키려는 목적과 의도를 배제할 수밖에 없다. 북한이 현재와 같은 계획경제체제와 농업관리방식을 유지하거나 혹은 시장경제체제로 전환하는 것은 북한이 스스로의 판단에 따라 선택할 사항이지 남한이 인위적으로 요구할 사항이 아니라는 점이며, 그 반대의 경우에도 마찬가지이다.

둘째, 체제의 차이에 대한 이해를 바탕으로 공동의 이익을 실현할 수 있도록 농업협력에 관한 제반사항의 합의가 도출되어야 한다는 것이다. 시장경제체제와 계획경제체제 사이에 존재하는 경제운영원리, 가격결정, 소유관계, 생산방식, 분배방식 등의 차이에 대한 이해를 바탕으로 농업협력에 관련된 제반 사항들에 대해 공통분모를 발굴하여 합의를 도출함으로써 농업협력이 시행될 수 있다. 농업협력에 관한 합의를 도출하기 위해서는 우선 농업협력이 공동의 이익을 실현할 수 있어야 한다. 남북이 각자의 농업현실과 제반 사회경제적 조건이 서로 다르기 때문에 농업협력에 대한 입장의 차이가 있을 수 있으며, 남북 농업협력을 통해 얻어지는 기대효과도 서로 다를 수 있다. 상호간 입장의 차이를 무시하고 어

느 일방의 판단과 선택을 강요할 경우 합의를 도출할 수 없기 때문에 상호 공동의 이익을 실현할 수 있는 방안을 도출해야 한다. 다만 공동의 이익이라 하더라도 농업협력을 통해 남한이 얻을 수 있는 이익(기대효과)과 북한이 얻을 수 있는 이익(기대효과)은 서로 다를 수 있다.

셋째, 본격적인 남북 농업협력의 확대 및 향후 발전과정에서 정부당국간 합의도출의 중요성이 더욱 크게 강조된다. 현재까지 정부차원에서는 대북 비료 무상지원 및 쌀 차관 제공 등과 같이 규모는 크지만 단순한 내용의 인도적 지원에 집중되어 있고, 민간차원에서는 규모는 작지만 다양한 내용을 갖는 농업개발지원이나 상업적 교역거래에 집중되어 있다. 향후 정부차원의 대북 농업개발지원이 본격화됨에 따라 남북 농업협력의 진행속도와 확대규모 그리고 발전단계에 있어서 정부당국간 합의가 더욱 중요한 역할을 담당하게 될 것이다. 이와 함께 민간차원의 농업교류협력은 다양성과 시범성이라는 장점을 강조하는 형태로 진행되면서 정부당국간 농업협력을 보완하는 방식이 될 것이다.

넷째, 경제교류협력의 한 분야로서 기능적 협력에 해당하는 농업협력의 필요성과 중요성이 남북관계 진전의 전 과정에 걸쳐 의미를 갖는다. 기능적 협력으로서의 농업협력은 정치군사적 분야에 비해 상대적으로 덜 민감하기 때문에 현 체제를 평화적으로 유지하고 관리하면서 협력을 진전시켜 나가는 측면에서 중요한 역할을 담당한다. 비록 농업협력의 전개과정이 남북관계 전반의 협력 및 통합의 진전수준에 의해 규정을 받게 되지만, 그 반대로 농업협력이라는 기능적 협력의 확대가 남북관계 전반의 협력 및 통합을 진전시키는 매개체의 하나로 작용하기도 한다.

다섯째, 남북연합 혹은 연방국가와 같은 과도기적 통합단계에서의 농업협력을 준비해야 한다. 남북은 각각 단계별 통합과정을 제시하고 있을 뿐만 아니라 6·15공동선언에서 남북이 공통점을 찾아 나가기로 합의한 남북연합 혹은 낮은 단계의 연방제와 같은 과도기적 통합형태에 조응하

는 농업협력의 발전단계를 상징해야 할 것이다. 남북관계 전반의 협력 및 통합의 진전수준에 따라 남북 농업협력도 낮은 수준에서 높은 수준으로 단계적으로 진행될 것이기 때문에 이러한 남북관계의 단계별 발전과정에 조응하는 남북 농업협력의 발전단계를 고려하지 않을 수 없다.

이상과 같이 남북관계의 특수성 때문에 남북 농업협력은 시장경제체제와 계획경제체제라는 서로 이질적인 체제를 갖고 있는 남한과 북한이 미래의 통합을 지향하는 관계로부터 직접적인 제한을 받는 농업분야의 기능적 협력이라는 특수한 성격을 갖게 된다.

2. 남북 농업협력과 상호보완성

남북 모두 미래의 통합이 협력의 확대에 따른 자연발생적인 결과로서 주어지는 것이 아니라 남북 공동의 의식적인 노력과 정책적인 시도를 통해서 통합이라는 결과를 만들어가는 단계별 발전과정으로 인식하고 있다. 따라서 남북 농업협력 역시 남북 공동의 의식적인 노력과 정책적인 시도를 통해 농업부문의 통합이라고 하는 결과를 실현해 나가는 단계별 과정이 될 것이다. 그렇기 때문에 농업부문의 통합을 지향하는 남북 공동의 의식적인 노력과 정책적인 시도를 통해 도달하고자 목표를 분명하게 설정하게 필요가 있다.

이 경우 남북 농업협력의 목표설정은 세 가지의 의미를 담게 된다. 첫째, 남북 농업협력은 남북관계 전반의 통합이라고 하는 궁극적인 목표에 부합하도록 남북 농업의 통합적인 연관관계를 지향해야 한다는 것이다. 남북관계 전반의 통합에는 부문별 혹은 분야별 통합을 포괄하게 되는데, 농업협력은 농업부문의 통합을 지향해야 한다는 것이다. 둘째, 농업부문의 통합이 갖는 핵심개념과 구체적인 형태를 담아야 한다는 것이다. 현재 지역적으로 분리되어 있는 남북 양측의 농업부문이 어떤 내용과 형식

으로 통합적인 연관관계를 구축해야 하는지를 분명하게 표현할 수 있어야 한다는 것이다. 셋째, 그 핵심개념과 구체적인 형태가 남북 공동의 이익에 부합하도록 설정되어야 한다는 것이다. 농업협력의 목표를 달성함으로써 남북 모두에게 이익이 되는 기대효과를 실현할 수 있어야 한다. 다만 공동의 이익이라 하더라도 농업협력을 통해 남한이 얻을 수 있는 이익(기대효과)과 북한이 얻을 수 있는 이익(기대효과)은 서로 다를 수 있다.

대다수의 선행연구는 남북 농업협력에 있어서 상호보완성(complementarity)을 가장 핵심적인 개념으로 설정하고 있다. 다만 농업협력의 목표로서 상호보완성의 개념에 초점을 맞추는 입장과 농업협력의 시행원칙으로서 상호보완성의 개념에 초점을 맞추는 입장의 차이가 존재한다. 그러나 이러한 입장의 차이를 서로 대립적인 관계로 설정하기보다는 아래에서 언급하고 있는 바와 같이 보완적인 관계로 설정하는 것이 타당하다고 판단된다.

남북 농업협력을 통해 남북 양측이 공통적으로 실현할 수 있는 이익이 있는 반면에 남북이 각각 자신의 농업상황에 따라 서로 다른 이익을 실현할 수도 있다. 특히, 남북이 각각의 경제체제와 경제발전단계가 다르고, 농업구조와 농업정책의 목표 및 기조가 다르며, 사회경제적으로 혹은 국가적으로 농업의 위상과 역할이 다르기 때문에 농업협력을 통해 남북이 각각 실현하고자 하는 바가 서로 다른 점이 많을 수밖에 없다.

그러나 남북이 농업협력을 통해 공통적으로 실현할 수 있는 이익과 각각의 상황에 따라 서로 다르게 실현할 수 있는 이익을 포괄적으로 표현하는 것이 상호보완성의 개념이라는 점에서 농업협력의 목표에서 상호보완성의 개념을 핵심개념으로 설정하는 것이 타당하다. 이와 관련하여 상호보완성을 목표로 하는 농업협력을 통해 남북이 공통적으로 혹은 각각 별도로 실현하고자 하는 바는 농업협력의 기대효과인 동시에 결과로 이해할 수 있다.

아울러 남북 농업부문의 상호보완성을 증대시키는데 기여할 수 있는 농업협력의 분야나 과제를 선정하고 우선순위를 부여하는 것 등은 상호보완성이 농업협력의 원칙에 있어서도 핵심적인 개념으로 적용할 수 있음을 보여준다. 따라서 상호보완성의 개념은 농업협력의 목표를 설정함에 있어서도 핵심개념이 되지만 농업협력을 시행하는 원칙의 측면에서도 핵심개념이 된다고 할 수 있다.

그런데 농업협력의 목표설정에 있어서 상호보완성을 핵심개념으로 수용하더라도 그 의미는 두 가지의 서로 다른 차원에서 접근할 수 있다. 하나는 경제전반의 상호보완성 차원에서 접근하는 것이며, 다른 하나는 농업분야를 중심으로 상호보완성에 접근하는 것이다.

전자의 경우 남북의 경제구조, 특히 산업구조의 차이를 강조하면서 남한과 북한이 각각 비교우위를 갖는 산업을 중심으로 산업구조를 재편하는데 초점을 맞추고 있다. 대표적으로 이영선(1997)¹²⁾은 남한이 상대적으로 높은 기술수준을 필요로 하는 핵서-오린형 상품과 상품주기형 상품에 비교우위가 있으며, 북한은 부존자원 위주의 리카르도형 상품과 상대적으로 낮은 기술수준을 필요로 하는 핵서-오린형 상품에 비교우위가 있다고 정리하면서 남한과 북한이 각각의 비교우위 산업에 기반한 보완적 관계를 형성해야 한다고 주장하였다. 유럽연합의 통합과정에서 통합을 주도적으로 이끌어 왔던 프랑스와 독일이 유럽공동시장 형성과 공동농업정책에 합의한 사례가 이 경우에 해당한다고 볼 수 있다. 상대적으로 농산물 생산에 비교우위를 갖고 있던 프랑스와 공산품에 비교우위를 갖고 있던 독일이 유럽공동시장 및 공동농업정책을 주도적으로 이끌면서 공동의 이익을 추구한 것이다.

12) 이영선, “남북한 경제의 보완성과 경쟁성: 남북한 경제교류에 주는 시사점,” 『동북아경제연구』, 제8호 (한국동북아경제학회, 1997).

후자의 경우 산업전반의 구조재편보다는 농업분야를 중심으로 남한의 농업과 북한의 농업 사이에 상호보완적인 연계체계 구축하는데 초점을 맞추고 있다. 상대적으로 비교우위에 있다고 판단되는 남한의 논농사 위주 농업과 북한의 밭농사 위주 농업 사이에 농업생산의 역할분담 및 분업생산체계를 통해 공동의 이익을 추구할 수 있다는 주장이 그 대표적인 예이다.

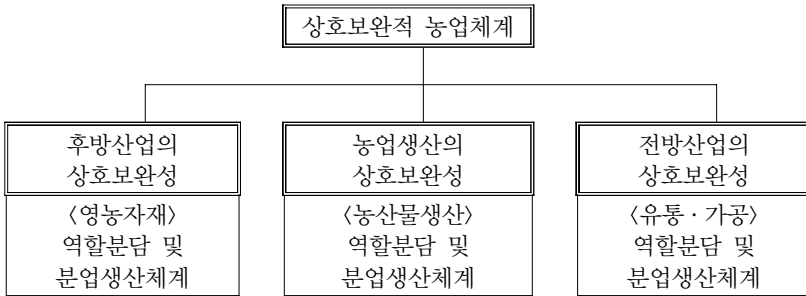
남북관계 전반의 협력 및 통합의 진전에 따라 경제 분야의 협력 및 통합이 진전되면서 전자의 경우와 같이 산업간 구조재편을 통한 남북 경제 전반의 상호보완성 추구가 농업협력을 통한 남북 농업의 상호보완성 추구에 영향을 미치게 될 것이다. 특히 상대적으로 경쟁력이 취약하다고 인식되고 있는 남한의 농업생산을 축소하고 토지 및 노동력 비용 측면에서 상대적으로 우위에 있는 북한지역에 농업생산을 확대하는 방향으로 산업구조재편이 제기될 가능성도 배제할 수 없다. 그러나 이와 같은 경제 전반의 상호보완성 구축 및 산업구조재편은 본 연구의 범위를 넘어서는 문제이기 때문에 별도의 과제로 남겨두고 여기서는 후자의 경우에 국한하여 접근하고자 한다.

3. 상호보완적 농업체계

남북 농업부문의 상호보완성을 핵심개념으로 하는 남북 농업협력의 목표를 구체적인 형태로 표현하자면 '상호보완적인 농업체계'로 표현할 수 있다. '상호보완적인 농업체계'는 남북 농업의 통합적인 연관관계를 지향하며, 상호보완성이라는 핵심개념을 담고 있다. 그리고 농업부문은 농산물의 생산을 중심으로 후방산업인 영농자재 분야 및 전방산업인 농산물의 유통 및 가공분야와 산업연관을 맺고 있다. 따라서 '상호보완적인 농업체계'에서 포함되어 있는 구체적인 내용은 <표 1>과 같이 개괄적

으로 정리할 수 있다.

〈표 1〉 상호보완적 농업체계



첫째, 농업생산 분야의 상호보완성으로서 농산물생산의 역할분담 및 분업생산체계의 구축이라는 의미를 포함하고 있다. 남한과 북한의 농업이 각각 보유하고 있는 자연적 조건과 기술적 조건을 고려하여 농산물생산의 역할분담 및 내부교역을 통해 각각 별도로 생산하는 것보다 더 나은 수준의 공동이익을 추구하는 것이다. 앞에서 언급한 바와 같이 논농사 위주의 남한 농업이 수도작(쌀)에 보다 더 집중하고, 밭농사 위주의 북한 농업이 밭작물(잡곡류 등)에 보다 더 집중하여, 각각의 생산물을 내부교역을 통해 교환함으로써 식량안보의 증대에 기여할 수 있다.

둘째, 후방산업인 영농자재 분야의 상호보완성으로서 영농자재산업의 역할분담 및 분업생산체계의 구축이라는 의미를 포함하고 있다. 종자, 농기계, 비료, 농약, 농업용 필름 등을 포함하여 다양한 영농자재 분야에서 남한과 북한 사이의 역할분담을 통해 상호 공동의 이익을 추구하는 것이다. 영농자재 분야는 농업생산의 전방산업에 해당하는데, 영농자재의 역할분담 및 분업생산체계를 다르게 표현하면 전방산업의 역할분담 및 분업생산체계라 할 수 있다. 예를 들면 농기계의 조립라인을 북한 지

역에 설치하거나 북한지역에 적합한 종자의 채종포를 운영하는 것 등을 포함하여 다양한 영농자재의 생산설비를 생산비용 측면에서 상대적으로 우위가 있는 지역에 설치함으로써 상대적으로 저렴한 영농자재를 안정적으로 공급함으로써 농업의 경쟁력 제고에 기여할 수 있다.

셋째, 전방산업인 유통·가공 분야의 상호보완성으로서 농산물 유통 및 가공산업의 역할분담 및 분업생산체계의 구축이라는 의미를 포함하고 있다. 생산된 농산물의 저장, 포장, 운송, 가공 등 유통·가공 분야의 역할분담 및 분업생산체계를 통해 상호 공동의 이익을 추구하는 것이다. 유통·가공 분야는 농업생산의 후방산업에 해당하는데, 영농자재의 역할분담 및 분업생산체계를 다르게 표현하면 후방산업의 역할분담 및 분업생산체계라 할 수 있다. 예를 들면 북한에서 생산한 농산물을 원료로 하고 남한의 자본과 기술을 결합하여 부가가치가 높은 가공식품을 생산하거나 북한산 우수 농산물에 대한 해외 시장을 남한의 수출시장 마케팅 능력을 활용하여 수출부문을 육성하는 것 등이 있을 수 있다.

결국 남북의 상호보완적 농업체계라는 것은 농업생산 부문을 중심으로 전방산업과 후방산업 등 연관 산업 전 분야에 걸쳐 통합적인 보완관계를 구축하는 것이라 할 수 있다. 다만 농업생산 부문의 경우 한반도 전체를 대상으로 하는 작물재배면적의 재배치 혹은 작부체계의 개편을 중심으로 통합적인 연관관계를 구축하는 것이 특징이다. 반면, 전방산업 및 후방산업의 경우 농업부문의 제반 생산요소를 효과적으로 결합하여 시너지효과를 극대화하는 것을 중심으로 통합적인 연관관계를 구축하는데 중점을 두는 특징이 있다. 전방산업 및 후방산업의 연관관계는 남한의 자본과 기술, 북한의 토지와 노동력 등 각각이 보유하고 있는 농업부문의 제반 생산요소의 결합형태와 결합방식에 관한 문제이다. 계약재배, 위탁가공, 농업투자협력 등은 농업 생산요소의 결합방식을 표현하는 형태를 유형별로 분류한 것이다.

Ⅲ. 남북 농업협력의 발전단계

1. 남북 농업협력의 발전단계

농업생산, 영농자재, 유통·가공 등의 측면을 포괄하는 남북의 상호보완적 농업체계를 형성하는 것은 일회성 혹은 단발성 농업협력을 통해서 실현할 수 없으며 장기적이고 지속적인 농업협력을 통해 구조적으로 형성·확대·정착시켜 나가는 과정이 될 수밖에 없다. 즉, 초기에는 낮은 수준의 상호보완성을 창출하는 것에서 시작하여 단계적으로 확대·발전시켜 나감으로써 높은 수준의 상호보완성으로 정착시켜 나가는 과정을 거치게 된다. 이러한 농업협력의 단계적 발전과정은 남북관계 전반의 협력 및 통합의 진전과정과 밀접하게 연계되어 있다.

남북관계의 현재 진전수준은 남북연합 방식의 통일방안에 의하면 화해협력 단계에 해당하는데, 현재 진행되고 있는 남북 농업협력은 북한의 식량부족 문제를 완화하기 위해 부족한 식량과 비료 등을 직접 지원하는 인도적 지원을 중심으로 진행되고 있으며, 민간단체를 중심으로 점차 북한의 농업생산력을 복구하는데 기여하는 농업개발지원으로 전환되는 추세에 있으며, 정부차원에서도 본격적인 북한농업개발지원을 준비하는 상태에 있다. 아직도 북한의 농업생산력이 정상적으로 복구되지 않았기 때문에 당분간은 남북 농업협력에 있어서 식량 및 비료 등의 인도적 지원을 지속적으로 필요로 하는 가운데 북한 농업생산력의 복구를 위한 농업개발지원에 대한 수요가 증가할 것으로 전망되고 있다.

북한 농업생산력의 복구는 상호보완적인 농업체계를 구축하는데 필요한 농업협력을 본격화할 수 있는 조건을 만든다는 점에서 매우 중요한 의미를 갖고 있다. 북한의 농업생산력이 정상적으로 복구되기 이전에는

남북 농업협력이 우선적으로 북한의 요구와 필요성에 따라 북한농업개발지원에 초점을 맞추고 진행되기 때문에 남북 농업부문의 상호보완성을 창출하는데 초점을 맞추기 어렵다. 물론 이 시기에도 상호보완적인 농업협력이 제한적이기는 하지만 가능할 수 있으며, 이를 통해 상호보완적 농업체계의 초보적인 맹아가 형성될 수도 있다. 그러나 북한농업이 정상적으로 복구가 이루어지면 북한의 요구와 필요성도 농업개발지원에서 상호보완적 농업협력으로 변화하게 되고 아울러 상호보완성을 요구하는 남한의 요구와 필요성도 대등하게 고려되면서 보다 발전된 형태의 상호보완적인 농업협력으로 진전될 수 있다. 이에 따라 남북 농업협력은 본격적으로 농업부문의 상호보완적 연계체계를 형성하고 발전시켜 나가는 것에 최우선 순위를 부여할 수 있다.

그런데 앞에서 언급한 바와 같이 상호보완적인 농업체계를 구축하는 과정은 목표지향적인 남북 공동의 의식적인 노력과 정책적인 시도가 매우 중요하다. 남북 상호간 공동의 목표지향성, 의식적인 노력, 정책적인 시도 등은 민간 영역의 역할보다는 정부당국 차원의 역할이 더욱 중요하게 작용한다는 의미를 담고 있다. 농산물의 분업생산과 내부간 교역을 비롯하여 영농자재 산업 및 농산물의 유통·가공 분야의 상호간 협력은 결과적으로 남북 양측에게 대내적으로 농업 및 연관산업의 구조적 변화를 수반하게 된다. 그렇기 때문에 남북 양측의 정부당국은 농업정책 측면에서 이러한 내부의 구조적 변화를 사전적으로 고려하지 않을 수 없으며, 상호 수용 가능한 농업협력의 범위와 속도에 대한 사전적인 협의와 조정과정이 필수적으로 진행될 수밖에 없으며, 결국 정부당국 차원의 협의 결과가 해당 시기 농업협력의 범위와 속도에 대한 일종의 가이드라인과 같은 역할을 담당할 것이다.

그런데 이와 같은 정부당국간 사전 협의 및 조정 과정이 상호보완적 농업체계라고 하는 목표지향성에 기초하여 지속성과 안정성을 갖고 진

행되기 위해서는 종전과 같은 사안별 당국간 회담 방식보다는 남북 공동의 상설기구에서 추진하는 것이 더욱 적합하다. 이러한 남북 공동의 상설기구는 남북관계의 협력 및 통합의 과정에서 본다면 남북연합 혹은 낮은 수준의 연방제와 같은 과도기적 통합단계에서의 공동기구에 해당하는 성격을 포함하고 있다.

물론 남북 공동의 상설기구 이전에도 남북농업협력위원회 혹은 진전된 형태의 당국간 회담 방식을 통해서도 상호보완적 농업체계를 형성하기 위한 농업협력이 진행될 수 있지만 목적의식적인 농업협력의 지속성과 안정성 측면에서 남북 공동의 상설기구의 직무에 더욱 적합한 성격을 갖고 있다. 또한 남북연합 혹은 낮은 수준의 연방제와 같은 과도기적 통합단계 이전에도 농업협력의 직무를 담당하는 남북 공동의 상설기구가 설치될 가능성을 배제할 수 없지만 화해협력 단계에서 설치되는 공동기구에 비해 과도기적 통합단계에서 설치되는 공동기구의 직무 권한이 훨씬 더 강화되기 때문에 상호보완적인 농업체계를 실현하기 위한 본격적이고 효과적인 농업협력은 과도기적 통합단계에 조응하는 측면이 더욱 강하다.

이처럼 남북관계 전반의 발전단계와 농업협력의 발전단계가 정확하게 조응되지 않는 것은 앞에서 언급한 남북 농업협력의 특징에 기인한다고 볼 수 있다. 남북 농업협력은 남북관계 전반의 진전과정에 의해 규정당하는 하위개념인 동시에 기능적 협력으로서 상대적 자율성을 갖고 있다. 크게 보자면 남북 농업협력의 발전단계가 남북관계 전반의 발전단계를 뛰어 넘을 수는 없지만 부분적으로 상대적 자율성을 갖고 조금 빠르게 진전될 수도 있고, 이것이 역으로 남북관계 전반의 발전속도를 앞당기는 촉매제 역할을 할 수도 있다는 것이다.

과도기적 통합단계에서 상호보완적인 농업체계가 낮은 수준에서 형성되고 점차적으로 확대되는 것을 기반으로 상호보완성은 점차 높은 수준으로 발전해 나갈 것이다. 그러나 상호보완적인 농업체계가 고도화되고

남북 농업부문의 통합적인 연계체계가 완성되는 것은 과도기적 통합단계 이후의 완전통합 단계에서 실현될 수 있다고 판단된다.

이상과 같이 상호보완적인 농업체계를 실현하는 남북 농업협력의 발전단계를 정리하면 <표 2>와 같다. 제1단계는 북한의 농업생산력 복구 노력과 현재까지 진행된 남북 농업협력의 성과를 바탕으로 북한의 농업생산력을 정상적으로 복구하는데 목표를 두고 있다. 제2단계는 북한의 농업생산력이 정상적으로 복구된 것을 바탕으로 본격적인 상호보완적 농업협력을 통해 낮은 수준의 상호보완적 농업체계를 형성하는데 목표를 두고 있다. 제3단계는 상호보완적 농업체계를 고도화시켜 남북 농업의 통합체계(농업공동체)를 구축하는데 목표를 두고 있다. 각 발전단계별 내용 서술은 다음 절에서 이어진다.

<표 2> 남북 농업협력의 발전단계

제1단계	<ul style="list-style-type: none"> ○ 조 건 : 북한농업 정책기조 및 남북 농업협력 현황 ○ 목 표 : 북한 농업생산력의 정상적 복구 ○ 중점과제 : 인도적 지원 및 북한농업개발지원
↓	
제2단계	<ul style="list-style-type: none"> ○ 조 건 : 북한 농업생산력의 정상적 복구 ○ 목 표 : 낮은 수준의 상호보완적 농업체계 형성 ○ 중점과제 : 식량생산 분야의 역할분담 및 분업생산체계 구축
↓	
제3단계	<ul style="list-style-type: none"> ○ 조 건 : 낮은 수준의 상호보완적 농업체계 형성 ○ 목 표 : 남북 농업의 통합체계(농업공동체) 구축 ○ 중점과제 : 상호보완적 농업체계의 고도화

2. 제1단계: 북한 농업생산력의 정상적 복구

현재까지 진행되어 왔던 남북 농업협력은 북한의 식량문제를 해결하기 위한 지원에 초점을 맞추었다. 정부차원의 비료 무상지원 및 쌀 차관

제공을 비롯하여 민간차원의 다양한 인도적 지원과 농업개발지원이 이루어져 왔다. 현실적인 측면에서 볼 때 향후 남북 농업협력은 기존 농업협력의 성과를 바탕으로 점차적이고 단계적인 진전을 이루어 나갈 것이라는 점을 고려한다면 우선적으로는 북한의 식량문제 해결을 지원하는 것에 중점을 둘 수밖에 없다.

따라서 향후 농업협력의 첫 번째 단계는 북한의 농업생산력을 정상적으로 복구함으로써 식량부족 문제를 해결하는데 목표를 두어야 한다. 북한농업의 정상적 복구를 가늠할 수 있는 지표로서 아래와 같이 북한이 제시하고 있는 식량생산 800만 톤을 최대치로 설정할 수 있으며, 북한의 자체 식량수요를 자급할 수 있는 수준이라고 평가되는 약 650만 톤 규모를 최소치로 설정할 수 있을 것이다.

북한은 강성대국 건설이라는 국가적 목표를 실현하기 위해 지난 2005년 농업부문을 경제건설의 주공전선으로 설정한 바 있으며, 그 이후로 식량생산의 결정적인 증대를 포함하여 농업생산력을 1980년대 중반 수준으로 완전히 회복하는 것을 당면한 과업으로 제시하면서 국가적 차원에서 최대의 노력을 경주하고 있다. 대체로 1980년대 중반 북한의 식량생산량은 약 700~750만 톤 수준으로 알려져 있는데, 국제식량농업기구(FAO) 통계에 의하면 1986년에 약 714만 톤을 생산한 것으로 보고되었다.

경제 전 분야에 걸쳐 최고수준 돌파를 강조하는 북한은 식량생산 분야에서 '800만 톤 알곡 생산목표'를 강조하고 있으며, 이 목표 실현을 위한 농업정책의 기초로는 △ 4대 농업방침, △ 농업구조개선, △ 생산기반 정비, △ 농업관리방식의 변화, △ 영농자재 산업부문의 활성화 등으로 제시하고 있다. 그리고 정책추진 방식으로서 2003년에는 황해남도 안악군·재령군·신천군 등을 본보기단위로 운영하고, 2004~2005년에는 전국 각 도별로 1개 군을 본보기단위를 확대하였으며, 2006~2007년에는 본보기단위 시범사업 성과를 전국적으로 확대해 나갈 계획을 갖고 있다. 특

히 2006년부터는 농업부문에 대해 3개년 단위 중기계획을 운영하기로 함으로써 농업부문에 대한 정책기조와 추진방식의 안정성을 확보하였다.

이러한 제1단계 농업협력의 중점과제로는 기존 인도적 지원의 유지 및 농업개발지원 확대가 중심적인 역할을 담당하게 될 것이다. 북한의 농업생산력이 정상적으로 복구되기 이전에는 식량부족 문제가 여전히 존재할 것이기 때문에 현행 정부차원의 쌀·비료 지원 등과 같은 인도적 지원은 여전히 농업협력의 중요한 과제가 될 것이다. 다만 북한의 농업생산력이 복구되는 상황, 즉 식량생산이 증대되는 추세를 고려하여 인도적 지원의 규모를 조정할 필요는 있다. 북한의 식량생산이 증대되는 추세에 따라 상대적으로 인도적 지원의 규모를 축소하고 농업개발지원의 규모를 더욱 확대하는 하는 것은 필요하다.

인도적 지원의 유지와 아울러 북한 농업생산력의 복구를 위해 북한농업개발지원이 본격적으로 확대될 필요가 있다. 북한농업개발지원은 부족한 식량·비료 등을 직접 지원하는 인도적 지원과 달리 북한농업이 자체적으로 식량생산을 증대시킬 수 있는 능력을 확보하는데 필요한 자본과 기술을 지원하는 것이다. 2000년대 이후 북한경제가 지속적으로 완만한 경제성장 추세를 기록하면서 경제가 회복되고 있는 가운데 북한의 식량생산 및 농업생산력이 회복되고 있는 현실적 상황변화를 고려하여 점차적으로 농업개발지원을 확대해 나갈 필요가 있다. 게다가 인도적 지원 위주의 현행 농업협력에 대해 ‘밑 빠진 독에 물 붓기’라는 일부의 비판적 시각도 존재하고 있기 때문에 북한 스스로 농업생산력을 복구하는데 초점을 맞추는 농업개발지원을 확대하고 농업생산력의 복구 수준에 맞춰 인도적 지원의 규모를 조정하는 정책으로 전환할 필요성도 제기되고 있다. 이런 측면에서 볼 때 2005년 8월의 제1차 남북농업협력위원회 합의 사항이 종전의 비료 무상지원 및 쌀 차관 제공 등과 같은 인도적 지원과 별개로 농업개발지원을 중심으로 합의가 도출된 것은 당연한 남북 농업

협력의 필요성에 부합하는 적절한 내용이라고 평가할 수 있다. 더욱이 북한농업개발지원의 일부분에 대해서는 소규모로 시범적인 상호보완적 농업협력을 시행하는 것이 가능하기 때문에 남북간 농업부문의 상호보완적 농업체계의 초보적인 맹아가 창출될 수 있다.

한편, 인도적 지원 및 농업개발 지원을 기조로 하는 제1단계 농업협력의 특성상 정부가 주도적인 역할을 담당할 수밖에 없다. 경제적 수익성을 목적으로 하지 않고, 대규모의 공적 재원이 투입되는 인도적 지원 및 농업개발 지원은 정부가 중심적인 역할을 담당하고, 민간단체와 민간기업은 다양성과 전문성을 장점으로 살려 소규모의 농업개발지원 및 농업투자협력 방식으로 보완적인 역할을 담당하게 될 것이다.

이러한 제1단계 농업협력이 성공적으로 수행될 경우 북한은 자체 노력과 병행하여 농업생산력을 정상적으로 복구할 수 있고, 최소한 자체 식량수요를 자급할 수 있는 생산능력을 갖추게 되며, 농업부문의 정상적인 복구가 경제 전반의 정상화를 달성하는데 기여할 수 있다. 또한 이 기간에 경제운영의 자신감 회복이 결합될 경우에는 농업개혁을 포함한 경제개혁 조치를 더욱 확대할 수 있는 가능성도 기대할 수 있을 것이다. 남한의 입장에서는 정치·군사·경제적인 측면에서 북한리스크를 감소시킬 수 있고,¹³⁾ 인도적 지원의 축소로 재정 부담을 경감할 수 있으며, 소위 ‘퍼주기’에 대한 일부의 비판적 시각을 해소하거나 완화할 수 있으며, 북한 농업부문에 대한 민간기업의 투자협력이 확대되는 등의 효과를 기대할 수 있다. 남북한 공동의 입장에서 보면 농업협력을 통해 남북간 화해협력이 증진되고, 남북연합 혹은 과도기적 통합 형태로의 진전이 촉진되며, 남북 농업부문의 상호보완성이 맹아 형태로 창출됨으로써 낮은 수

13) 북한리스크는 남북관계의 긴장 혹은 북한 주변 정세의 불안정이 국가 신용도에 부정적인 요소로 작용하여 정치·경제적인 위협비용을 추가 부담하는 의미로 통용되고 있다.

준의 상호보완적 농업체계를 형성할 수 있는 조건이 생기는 등의 효과를 기대할 수 있다.

북한의 농업생산력을 복구하는 것은 어디까지나 북한 스스로 수행해야 할 몫이며, 대북 농업개발지원을 통한 남북 농업협력은 북한의 농업생산력 복구 노력을 지원하는 역할이다. 그런데 북한농업개발지원에 투입되는 남한 정부의 재원은 제한되어 있기 때문에 주어진 예산제약조건 하에서 가장 효과적으로 지원할 수 있는 협력과제를 설정하는 것이 중요하게 고려되어야 한다.

우선적으로 북한의 농업생산력 복구에 기여할 수 있는 다양한 협력과제들에 우선순위를 부여하고 자원조달이 가능한 범위 내에서 우선순위가 높은 과제들부터 시행하는 것이 보다 효과적인 방식이 될 것이다. 이와 관련하여 남북 양측의 손익을 기준으로 농업협력 과제에 대해 우선순위를 부여하는 것도 하나의 방법이 될 수 있다. 남북 양측의 손익을 기준으로 농업협력의 과제를 구분한다면, 보완적인 관계에 해당하는 협력과제, 보충적인 관계에 해당하는 협력과제, 경쟁적인 관계에 해당하는 협력과제 등으로 구분할 수 있다.¹⁴⁾

첫째, 보완적인 관계(complementary relation)에 해당하는 협력과제는 농업협력의 성과가 남한과 북한 모두에게 이익이 되는 결과를 발생시키는 것이다. 둘째, 보충적인 관계(supplementary relation)에 해당하는 협력과제는 농업협력의 성과가 남한이나 북한 가운데 어느 한쪽은 이익도 없고 손실도 없지만 다른 한쪽이 이익이 되는 결과를 발생시키는 것이다. 셋째, 경쟁적인 관계(competitive relation)에 해당하는 협력과제는 농업협력의 결과로 한쪽은 손실이 발생하지만 다른 쪽은 이익이 발생하는 것으

14) 김성훈, “남북한 농업협력의 과제와 전망,” 『농업생명과학연구』, 제38권 제3호 (경상대학교, 2004).

로써, 각각의 손실과 이익을 모두 합하여 전체적으로 이익이 발생하는 협력과제(positive sum)가 있고, 각각의 손실과 이익이 서로 상쇄되는 협력과제(zero sum)가 있으며, 한쪽의 손실이 더 커서 전체적으로 손실이 발생하는 협력과제(negative sum)가 있다.

따라서 실질적인 협력과제를 선정함에 있어서 보완적인 관계에 해당하는 협력과제에 보다 높은 우선순위를 부여하고, 경쟁적인 관계에 해당하는 협력과제에 낮은 순위를 부여할 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 협력과제의 세부 프로그램을 설계함에 있어서도 가능한 범위 내에서 보완적인 관계가 될 수 있도록 설계하고, 경쟁적인 관계가 되는 과제들은 설계를 변경할 수도 있을 것이다.

〈표 3〉 제1단계 농업협력의 기대효과

기대 효과	북한	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농업생산력의 정상적 복구 ○ 최소한 자체 식량수요 자급능력 보유 ○ 경제전반의 정상화 달성에 기여 ○ 농업개혁을 포함한 경제개혁 조치 확대
	남한	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정치·군사·경제의 북한리스크 감소 ○ 인도적 지원의 축소로 재정부담 경감 ○ ‘퍼주기’ 논란의 해소 혹은 완화 ○ 민간기업의 대북 농업투자협력 여건 개선
	공동	<ul style="list-style-type: none"> ○ 남북간 화해협력 증진 ○ 과도기적 통합형태로의 진전 촉진 ○ 상호보완적 농업의 초보적 맹아 형성
↑	목표	북한 농업생산력의 정상적 복구
↑	중점과제	인도적 지원 및 농업개발 지원
↑	조건	북한농업 정책기조 및 남북 농업협력 현황

3. 제2단계: 낮은 수준의 상호보완적 농업체계 형성

제1단계의 농업협력은 북한의 농업생산력이 정상적으로 복구되는 것을 목표로 하고 있으며, 식량생산량 기준으로 650~800만 톤 수준을 달성하면 북한의 농업생산력이 정상적으로 복구되었다고 평가할 수 있다. 그런데 북한 농업의 생산력 복구는 남북 농업협력에 의해서만 달성되는 것은 아니며, 국제사회의 다양한 농업개발지원도 일정부분 기여를 할 것이다. 무엇보다도 북한 스스로의 농업생산력 복구 노력이 가장 중요한 요인이 될 것이다. 남북 농업협력과 국제사회의 농업개발지원은 그러한 북한의 자구적 노력이 성과를 거둘 수 있도록 지원하는 역할을 담당할 것이다. 남북 농업협력에 조달할 수 있는 남한의 경제적 자원규모가 제한되어 있기 때문에 북한 농업생산력의 복구를 주도하는 것은 불가능하며 중요한 지원자의 역할을 담당할 수 있을 것이다. 그러나 그러한 지원이 농업협력에 대한 상호 신뢰의 기반을 확대하고, 다음에서 언급하고 있는 제2단계 농업협력의 여건을 만들어 낸다는 측면에서 무형의 효과는 매우 크다고 할 수 있다.

북한의 농업생산력이 정상적으로 복구된 것을 기반으로 하여 제2단계의 농업협력은 본격적으로 남북간 상호보완적 농업체계를 낮은 수준에서 형성하고 점차적으로 확대시켜 나가는 것을 목표로 설정하고 있다.

상호보완적인 농업체계와 관련하여 그동안 가장 대표적으로 제시되었던 것이 식량생산 분야에서의 역할분담 및 분업생산체계의 구축이다. 현재 식량자급률이 약 25~27% 수준에 불과한 남한의 농업 상황을 고려할 때 안정적인 식량공급의 확보는 식량안보 차원에서 최우선의 과제라 할 수 있다. 생산작목별로는 쌀의 경우에는 자급할 수 있는 수준을 넘어 만성적인 과잉생산구조에 놓여 있기 때문에 중장기적으로 쌀생산을 축소하는 정책을 시행하고 있는데 비해 기타 식량작물은 자급률이 5% 미만인

어서 대부분을 수입에 의존하고 있다. 한편 북한의 경우 농업생산력을 정상적으로 복구하는 과정에서 우선적으로 식량수요를 자급하는 능력을 갖추는데 초점을 맞추었지만 그 다음 단계로 경지의 효율적인 이용을 위해서는 상대적으로 우위에 있는 작목에 집중하여 전체 농업생산성을 높이고 부족한 작목은 외부로부터 도입하는 방식의 필요성이 대두될 것이다.

따라서 제2단계의 농업협력에서는 상대적으로 쌀 생산에서 우위를 갖고 있다고 평가되는 남한의 논농사와 잡곡생산에서 우위가 있다고 평가되는 북한의 밭농사 사이에 식량생산의 역할분담 및 분업생산체계 구축이 중점과제가 될 것이다. 이와 같이 식량안보라는 공동의 이익을 위해 우선적으로 식량생산 분야에서의 역할분담 및 분업생산체계를 구축함으로써 낮은 수준의 상호보완적 농업체계를 형성·확대하는 제2단계 농업협력의 기초에 대해 일각에서는 공동식량계획(Common Food Program)이라고 명명하기도 한다.¹⁵⁾

한편, 남북간 식량생산 분야의 역할분담 및 분업생산체계가 구축되기 위해서는 가격과 생산 및 교역에 관한 의사결정을 필요로 한다. 이와 관련해서는 서로 이질적인 경제운영원리와 경제적 의사결정 방식을 갖고 있는 남북관계의 특수성을 고려할 때 협상가격에 의한 가격결정 방식, 계약생산에 의한 생산결정방식, 내부교역방식 등으로 합의도출 가능성이 제시되기도 하였다.¹⁶⁾ 이에 따르면 남북의 정부 당국간 협상 혹은 남북 공동의 상설기구를 통해 생산품목과 생산량 및 교환가격을 사전에 결정한 후, 남북의 정부 당국 차원의 계약생산 방식으로 생산하고, 생산물을 내부교역 방식으로 상호 교역하는 것이다. 아울러 필요하다면 북한의

15) 전국농민회총연맹, 『지속가능한 국민농업·통일농업 연구』(전국공무원노동조합 농촌진흥청지부, 2007) 등.

16) 권승구 외, 『통일대비 남북 농업협력 추진방향』(농어업농어촌특별대책위원회, 2007).

농업생산력이 상당한 수준으로 복구되는 시점에서 소규모 시범사업을 시행함으로써 남북이 공동으로 준비과정을 거치면서 문제점을 점검하고 평가하는 것도 검토할 필요가 있다는 것이다.

한편, 제2단계 농업협력에서 식량생산 분야의 역할분담 및 분업생산체계 구축을 기조로 설정한다고 해서 다른 농업생산 분야나 영농자재 및 생산요소 측면의 상호보완성도 그 중요성을 간과할 수 없다. 제1단계 농업협력에서 다양한 형태의 소규모 시범사업을 통해 다양한 농업생산 분야와 영농자재 분야에서 역할분담 및 분업생산체계 구축 혹은 생산요소의 보완적 결합 측면에서 상호보완적 연계체계의 맹아가 창출될 수도 있는데, 제2단계 농업협력에서는 이러한 다양한 분야의 맹아들을 발전시켜 낮은 수준의 상호보완적 농업체계를 형성·확대하도록 노력할 필요가 있다.

또한 제2단계 농업협력에서는 대규모 인도적 지원 및 농업개발지원의 필요성이 해소됨에 따라 홍수·가뭄·폭설 등과 같은 대규모 자연재해에 한정하여 소규모 인도적 지원을 유지하면서 대규모의 인도적 지원 및 농업개발지원 방식은 사라지게 될 것이다. 그 대신 대규모 인도적 지원과 농업개발 지원에 투입되었던 재원은 낮은 수준의 상호보완적인 농업체계를 구축하는데 투입될 수 있을 것이다.

제2단계의 농업협력이 정부 당국 차원에서 추진하는 공동식량계획을 기조로 하고 있다는 점에서 제1단계의 농업협력과 마찬가지로 정부의 주도적 역할은 그대로 유지된다. 다만 정부가 직접적으로 관리할 수 없는 다양한 농업생산 분야 및 영농자재 분야의 역할분담 및 분업생산체계 구축과 농업투자협력 방식의 생산요소 측면에서의 상호보완성 등은 민간단체 및 민간기업이 중심적인 역할을 수행하면서, 전체적으로 제1단계 농업협력에 비해 민간단체 및 민간기업의 역할이 증대될 것이며, 특히 농업투자협력의 확대에 따라 민간기업의 비중과 역할이 빠르게 증가할

것으로 보여 진다.

이러한 제2단계 농업협력을 통해 북한은 농업자원을 보다 효율적으로 배분할 수 있고, 경제 전반의 개혁 및 개방을 더욱 가속화하고 확대재생산 구조가 안정화되도록 촉진할 수 있는 등의 효과를 기대할 수 있다. 남한은 북한리스크를 거의 해소할 수 있고, 지원방식에서 협력방식으로 전환함에 따라 재정부담을 크게 경감할 수 있으며, 경제적 수익을 목적으로 하는 농업투자협력이 전면적으로 시행되는 등의 효과를 기대할 수 있다. 남북한 공동의 입장에서 보면 농업협력을 통해 과도기적 통합형태를 안정화시키는데 기여하고, 더욱 높은 수준의 남북관계 통합을 촉진하며, 낮은 수준의 상호보완적 농업체계를 형성함으로써 더욱 높은 수준으로 상호보완적 농업체계를 고도화시킬 수 있는 조건이 생기는 등의 효과를 기대할 수 있다.

〈표 4〉 제2단계 농업협력의 기대효과

기대 효과	북한	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농업자원의 효율적 배분 가능 ○ 경제전반의 확대재생산구조 안정화에 기여 ○ 경제전반의 개혁·개방 가속화 촉진
	남한	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정치·군사·경제의 북한리스크 거의 해소 ○ 지원에서 협력으로 전환, 재정부담 대폭 경감 ○ 민간기업의 대북 농업투자협력 전면화
	공동	<ul style="list-style-type: none"> ○ 과도기적 통합형태의 안정화에 기여 ○ 더욱 높은 수준의 통합형태를 촉진 ○ 상호보완적 농업체계의 고도화를 촉진
↑	목표	낮은 수준의 상호보완적 농업체계 형성
↑	중점과제	식량생산 분야의 역할분담 및 분업생산체계 구축
↑	조건	북한 농업생산력의 정상적 복구

4. 제3단계: 남북 농업의 통합체계 구축

제2단계의 농업협력을 통해 남한과 북한의 농업 사이에 낮은 수준의 상호보완적 농업체계가 형성될 경우, 그 다음 단계로서 이러한 성과를 더욱 높은 수준의 상호보완적 농업체계로 고도화시켜 나감으로써 남북이 상호보완적인 농업체계를 구조적으로 정착시키는 단계를 설정할 수 있다.

즉, 제2단계 농업협력의 성과를 바탕으로 상호보완성의 수준을 고도화시켜 남한과 북한의 농업 사이에 상호보완적인 농업체계가 정착되는 과정이 남북 농업협력의 제3단계라 할 수 있다. 식량안보라는 공동의 목표와 공동의 이익을 위해 식량생산 분야에서의 역할분담 및 분업생산체계를 중심으로 영농자재 및 생산요소 측면의 상호보완성이 부분적으로 창출되고 형성된 것이 제2단계의 농업협력이라고 한다면, 제3단계의 농업협력은 식량생산 분야뿐만 아니라 농업생산, 영농자재, 생산요소 등의 전반에 걸쳐 상호보완적 농업체계를 전방위적으로 실현시켜 나가는 과정이다. 상호보완적 농업체계가 고도로 높은 수준으로 발전하고 완전히 구조적으로 정착하게 되면 실질적으로 남북간 농업부문의 통합이 완료되고 경제공동체의 일부로서 농업공동체가 완성되는 것으로 이해할 수 있다.

이와 같이 상호보완성의 수준을 고도화시켜 궁극적으로는 남북이 상호보완적 농업구조를 정착시켜 나가는 제3단계 농업협력의 기초를 공동 농업정책(Common Agricultural Policy)으로 명명하기도 한다.¹⁷⁾ 제3단계

17) 전국농민회총연맹, 『지속가능한 국민농업·통일농업 연구』(2007). 유럽연합의 공동농업정책과 명칭은 동일하지만 그 내용은 전혀 다르다. 여기서 말하는 공동농업정책은 서로 이질적인 경제체제를 가진 남북이 공동으로 농업분야의 정책을 시행한다는 형식을 가장 잘 나타내는 개념에 국한되는 것이다.

농업협력과 관련하여 북한이 계획경제체제를 유지할 것인지 아니면 시장경제체제로 전환할 것인지에 따라 농업협력의 기초인 공동농업정책을 시행하는 방식에 큰 차이가 발생한다.

만약 북한이 경제개혁·개방의 가속화에도 불구하고 여전히 계획경제체제를 유지하고 있다면, 제2단계의 농업협력과 마찬가지로 정부가 주도적 역할을 수행할 수밖에 없다. 농업부분 가운데 주식을 포함하여 주요 품목과 주요 분야에 대해서는 정부 차원의 직접적인 관리가 필요하며, 이러한 품목과 분야에 대해서는 협상가격 및 계약생산 등의 방식이 적용될 것이다. 다만 제2단계에 비해 시장경제적 요소 도입이 보다 확대될 경우 시장상황이 반영되는 폭이 확대될 것이다. 한편, 정부의 주도적 역할이 유지된다고 하더라도 정부의 직접적인 관리에 포함되지 않는 농업부분의 전반에 걸쳐 다양한 상호보완적 농업체계가 확대되고 높은 수준으로 발전하기 때문에 농업투자협력을 중심으로 하는 민간기업의 비중과 역할을 더욱 확대될 것이다.

반면에 북한이 경제개혁·개방의 가속화에 따라 시장경제체제로 전환된다면 경제체제의 이질성이 해소되어 동일한 시장경제체제를 갖는 두 개의 지역간 농업협력이 되기 때문에 제3단계의 농업협력에 있어서 정부의 역할을 상대적으로 축소되고 민간기업의 비중과 역할이 크게 확대될 것이다. 아울러 정부의 개입이 필요한 분야 이외의 남북 농업협력은 시장경제운영원리에 따라 가격과 생산이 결정될 것이며, 남북이 동일한 경제체제를 갖게 될 경우 농업부분의 완전통합을 포함하여 경제 전반의 통합도 훨씬 더 빠른 속도로 진전될 것이다.

이러한 제3단계 농업협력을 통해 상호보완적 농업체계가 높은 수준으로 고도화될 경우 남북한 공동의 입장에서는 농업통합을 완료할 수 있고, 남북의 통합경제공동체 형성을 촉진할 수 있으며, 남북 농업부분의 격차가 크게 해소되는 등의 효과를 기대할 수 있다. 북한은 산업구조조

정 차원에서 농업구조조정이 급속하게 진전될 것이며, 남한 수준의 농업 발전단계에 근접할 수 있고, 시장경제적 요소가 경제운영에 중요한 기능을 하는 등의 효과를 기대할 수 있다. 남한은 남북관계 전반이 높은 수준으로 통합되면서 북한리스크가 완전히 해소되고, 경제통합의 촉진으로 경제규모가 획기적으로 증대되며, 경제통합에 따른 산업구조조정으로 경제구조 고도화를 촉진하는 등의 효과를 기대할 수 있다.

〈표 5〉 제3단계 농업협력의 기대효과

기대 효과	북한	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농업구조조정의 급진전 ○ 남한 수준의 농업발전에 근접 ○ 시장경제가 경제운영에 주요하게 작용
	남한	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정치·군사·경제의 북한리스크 완전히 해소 ○ 경제통합의 촉진 및 경제규모의 확대 ○ 산업구조조정에 따른 경제구조 고도화
	공동	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농업부문의 통합 완료 ○ 남북 통합경제공동체 형성을 촉진 ○ 남북 농업의 상대적 격차 크게 해소
↑	목표	남북 농업의 통합체계(농업공동체) 구축
↑	기초	상호보완적 농업체계의 고도화
↑	조건	낮은 수준의 상호보완적 농업체계 형성

IV. 결론

본 연구는 남북관계의 특수성으로 인해 발생하는 남북 농업협력의 특징을 정리함으로써 남북 농업협력의 목표와 발전단계에 대해 거시적으

로 접근해 보았다. 그 결과 남북 농업의 상호보완적인 연관체계 구축을 남북 농업협력의 목표로 설정하였으며, 현 시점에서 출발하여 목표를 실현해 나가는 발전단계를 (1) 북한의 농업생산력 복구 단계 (2) 낮은 수준의 상호보완성 창출 단계 (3) 높은 수준의 상호보완성 고도화 단계 등으로 구분하였다.

그러나 거시적인 접근방법을 통해 남북 농업협력에 접근함에서 있어서 여전히 미완의 연구과제가 많이 남아 있다. 특히 본 연구와 관련하여 과도기적 통합단계에서 남북 농업협력의 의사결정 방식과 정책추진 방식에 대해서 보다 깊이 있는 연구가 이루어져야 할 것으로 보인다.

제2단계 농업협력의 기조로 설정한 공동식량계획과 같이 남북이 공동으로 추진하고, 남북의 농업정책에 각각 구조적으로 연계되는 사안들이 발생한다. 이와 같이 남북 공동의 정책분야를 시행하는 문제는 남북연합 단계의 남북연합기구 혹은 낮은 수준의 연방제 단계에서의 민족통일기구 혹은 다른 형태의 과도기적 통합단계에서의 제3의 공동기구가 등의 권한과 직무에 연계시키는 것을 고려하지 않을 수 없다. 즉, 당시 시점에서 이루어지고 있는 남북 농업협력의 내용과 범위를 어떻게 발전시켜 나갈 것인지, 과도기적인 통합단계에서 남북 농업협력의 내용과 범위를 어떻게 설정할 것인지, 완전한 통합에 이르는 단계에서 남북 농업협력의 내용과 범위를 어떻게 설정할 것인지 등에 대한 합의를 도출하는 것이 남북 농업협력의 접근방식을 구성하는 중요한 요소가 되는데, 이런 사항들이 과도기적 공동기구의 권한과 직무에 반영되는 것이다.

이와 관련하여 남한과 북한을 포괄하는 공동기구의 권한과 직무를 배분하는 가장 적합한 방식으로서 유럽통합 과정에서 체계적으로 정리된 보조성의 원리(principle of subsidiarity)를 참고할 필요가 있다.¹⁸⁾ 유럽석

18) 보충성의 원리라고 번역하기도 한다.

탄철강공동체(ECSC) 조약 및 유럽경제공동체(EEC) 조약에는 보조성의 원리에 담겨진 개념이 반영되는 정도였으나, 유럽통합에 획기적인 활력을 불어넣는 계기가 된 스피넬리 보고서(Spinelli-Bericht)¹⁹⁾에서 처음으로 명시적으로 표현되었고, 유럽연합(EU) 조약의 전문에 명문화되는 과정을 거치면서 보조성의 원리가 일반화되었다. 이에 따르면 공동기구의 권한과 직무에 포함되기 위해서는, 첫째, 공동의 합의를 부여된 권한과 공동기구의 목적에 부합되는 범위 내에서, 둘째, 공동기구의 목표 혹은 행위가 남북 각각의 개별적 차원에서는 만족할 정도로 실현될 수 없거나, 셋째, 공동기구 차원에서 좀 더 잘 실현될 수 있는 경우에 국한된다는 조건을 만족시켜야 한다.²⁰⁾

따라서 과도기적 통합형태 이후의 단계에 조응하는 농업협력의 내용과 범위를 남한과 북한을 포괄하는 공동기구의 권한과 직무에 포함시키기 위해서는 보조성의 원리로부터 시사점을 제공받지 않을 수 없다.²¹⁾ 남북이 공동의 합의를 통해 농업협력을 공동기구의 권한과 직무에 포함시켜야 하며, 그러기 위해서는 남북이 각각 개별적으로 수행하는 것보다

19) 1982년 유럽의회는 Altiero Spinelli를 위원장으로 하는 위원회를 구성하였으며, 동 위원회는 1984년 “유럽연합 조약에 대한 유럽의회 시안(Entwurf des Europaeischen Parlaments zu einem Vertrag ueber die Europaeische Union)”이라는 보고서를 제출하였는데, 이를 일반적으로 TM피넬리 보고서라고 한다.

20) Hee-Man Son, “The Role of the Effective Subsidiarity Principle in the Process of European Integration,” 『국제지역연구』, 2권 1호 (1998)에 의하면 보조성의 원리에 따라 유럽공동체의 직무가 수행되는 대표적인 분야가 환경과 농업인데, 유럽 환경정책과 공동농업정책이 그것이다.

21) 유럽연합 조약 전문: “공동체 조약을 통해 부여된 권한과 공동체의 목적에 부합되는 범위 내에서 공동체가 직무를 수행한다. 공동체는 공동체의 독점적 권한에 속하지 않는 영역에서 수행되어야 할 목표 혹은 행위가 회원국들 차원에서 만족할 정도로 실현될 수 없거나, 그 사안의 중요성에 비추어 볼 때 공동체 차원에서 좀 더 잘 실현할 수 있는 경우에 한해서만 보조성의 원리에 따라 그 직무를 수행한다.”

공동기구가 수행하는 것이 보다 효과적이 될 수 있는 농업협력의 내용과 범위를 설정해야 한다는 것이다.

그러나 아직까지 이 부분에 대한 연구성과의 축적은 매우 취약하다. 본 연구 역시 남북 농업협력의 발전단계에서 필연적으로 예상되는 과도기적 통합단계에서의 농업협력에 관한 의사결정 방식과 공동추진 방식에 대한 연구로는 나아가지 못하고 향후에 진행해야 할 과제로 남겨두고자 한다.

■ 접수: 2011년 4월 29일 / 수정: 2011년 5월 19일 / 게재확정: 2011년 5월 30일

【참고문헌】

- 권승구 외. 『북한 식량생산성 증대를 위한 영농협력 효율성 제고 방안 연구』. 통일농수산포럼, 2005.
- . 『통일대비 남북 농업협력 추진방향』. 농어업농어촌특별대책위원회, 2007.
- 권태진. 『북한의 농업부문 개혁 · 개방 정책과 남북협력 방안』. 한국농촌경제연구원, 2004.
- 권태진 외. 『급변통일에 대비한 농업분야 통합방안 연구』. 한국농촌경제연구원, 2005.
- 김경량 · 이광석. “북한 농업 실태와 남북한 농업통합 과제.” 성균관대학교 한국산업연구소, 1997.
- 김경량. “남북 농업교류협력 어떻게 해야 할 것인가.” 『새천년을 향한 남북한 농업협력 심포지움』. 대산농촌문화재단, 1999.
- . “남북 농업협력의 평가와 추진방향.” 『6·15남북공동선언 5주년 기념 특별세미나』. 경남대 극동문제연구소 북한개발국제협력센터 · 통일농수산사업단, 2005.
- 김경량 · 홍승규. 『체제전환중인 중동부 유럽 국가들의 통합과정 분석을 통한 남북한 농업부문 통합연구』. 강원대학교, 2003.
- 김성훈. “효율적 남북한 농업협력 방안.” 『사회주의 북한의 농업』. 비봉출판사, 2002.
- . “남북한 농업협력의 과제와 전망.” 『농업생명과학연구』, 제38권 3호, 경상대학교, 2004.
- 김영운. “고전적 경제통합이론의 비판적 고찰—전통적 경제통합이론의 남북한 적용에 대한 비판.” 한국경제학회 정기학술대회, 1996.
- 김영운 · 손기웅 외. “평화비용의 의미와 실익.” 『통일정세분석 2005-17』. 통일연구원, 2005.
- 김영훈. 『남북 농업협력 활성화를 위한 정책방안』. 한국농촌경제연구원, 1999.
- . 『북한 특구 농업개발 방향과 협력 과제』. 한국농촌경제연구원, 2003.
- 김운근 외. 『남북한 농업의 상호보완성 증대 방안』. 한국농촌경제연구원, 2001.
- 김운근. 『대북 농업지원 및 협력개발 모델 연구』. 통일농수산정책연구원, 2004.
- 김정주 외. 『민간 농업교류협력의 활성화방안』. 농림부, 2001.

- 남성욱. “북한 사회를 개혁과 개방으로 유도하는 경제공동체, 한반도 경제공동체 프로젝트.” 『민족화해』, 제18호. 민족화해범국민협의회, 2006.
- 대북지원민간단체협의회. 『대북지원 10년 백서』, 2005.
- 대외경제정책연구원. 『북한의 농업부문과 연관부문간의 연계시스템 운영실태 분석』, 2003.
- 민족 21. www.minjog21.co.kr.
- 박정동. “북한 농업구조의 개혁방향.” 『KDI 북한경제리뷰』 10월호, 1999.
- 신동완 외. “남북한 농업기술교류·협력방안 연구.” 『인문사회회 협동연구총서』. 통일연구원, 2000.
- 심익섭. 『사회주의 농업개혁 방식의 북한 적용 가능성 분석』. 경실련 통일협회, 2001.
- 양문수. 『북한의 종합시장』. 대외경제정책연구원, 2004.
- 이상만. “남북한 경제통합.” 『통일환경론』. 오름, 1996.
- 이영선. “남북한 경제의 보완성과 경쟁성: 남북한 경제교류에 주는 시사점.” 『동북아경제연구』 제8호. 한국동북아경제학회, 1997.
- 장경호. “통일농업의 현황과 과제.” 『전국농민회총연맹 창립 16주년 기념 심포지엄』. 전국농민회총연맹, 2006.
- . “남북 농업협력의 목표와 단계 및 우선순위 설정에 관한 연구.” 중앙대 박사학위논문, 2006.
- 전국농민회총연맹. 『지속가능한 국민농업·통일농업 연구』, 전국공무원노동조합 농촌진흥청지부, 2007.
- 주성환. 『북한의 경제제도와 관리』. 무역경영사, 2003.
- 통일농수산사업단. 『제1차 남북농업협력위원회 합의사항 평가』, 2005.
- 통일부. 『통일문제의 이해』, 2000.
- . 『대북 쌀 제공 관련 해설자료』, 2003.
- . 『한반도 통일과정의 이해』, 2006.
- . www.unikorea.go.kr/주간북한동향, 월간교류협력동향.

Bela Balassa. *The Theory of Economic Integration*. London: George Allen & Unwin Ltd., Fourth Impression, 1973.

Bernhard Seliger. “The Principle of Subsidiarity and the Future of the European Union.” 『유럽연구』, 1998년 겨울 (통권 제8호), 1998.

Daniele Salvini, "FAO Contribution to the Agricultural Development Assistance for the DPRK and Future Development," 『북한의 경제개혁에 따른 국제사회의 대북 농업협력 방향 국제세미나』. 한국농촌경제연구원, 2003.

FAO/WFP. www.fao.org/Special Report, 1996~2005(각 연도).

FAO. FAO Contribution to the Agricultural Development Assistance for the DPRK and Future Developments, Mr. Daniele Salvini, FAO Country Project Officer, 2003.

Hee-Man Son, "The Role of the Effective Subsidiarity Principle in the Process of European Integration," 『국제지역연구』, 2권 1호, 1998.

KDI 북한경제리뷰. www.kdi.re.kr/북한경제팀/북한경제리뷰.

KREI 북한농업동향. www.krei.re.kr/북한농업동향.

WFP. Food Situation in DPRK and WFP Assistance, Ms. Evaline Diang'a, Programme Officer, WFP Pyongyang Office, 2003.

Abstract

The stages & subjects of Cooperation for Increasing agricultural complementarity in inter-Korea

Jang, Kyung-ho(Senior researcher, The Forum for Agro-Fisheru
Cooperation in inter-Korea)

Agricultural cooperation in Inter-Korea has a peculiarity of the functional cooperation directly restricted by special relation that South and North based on the different regime pursue the reunification in future.

This study approaches macroscopically to goal and stages of agricultural cooperation considering to the peculiarity. As the keyword of goal is the complementarity, the goal of agricultural cooperation is the establishment of complementarity agricultural system in Inter-Korea. This has a meaning of an integral relation of complementarity in agricultural production, agricultural materials as a rear industry, agricultural distribution and processing as a front industry.

The complementary agricultural system in Inter-Korea is not established by short-time, fragmentary cooperations but is established by long-time, sustaining cooperations. It's begun as lower level in early part, it's developed gradually to higher level by stages.

The development stages has to be necessary to the intentional efforts and political attempt between South government and North government. This study suggests the development stages of agricultural cooperation as follows

; first stage is the rehabilitation of agricultural production power in North Korea, second stage is the creation of the lower complementarity of agriculture in Inter-Korea, third stage is the establishment of integral relation of complementarity.

Still, this study has shortages that will have to be a supplementary subject. particularly, they are the decision-making methods, political processing of agricultural cooperations in a transitional period.

Keywords: agricultural, cooperation in inter-Korea, complementarity, complemental agricultural system, DPRK's agricultue.

장경호

중앙대학교에서 경제학 박사를 취득하였고 통일농수산포럼 상임연구원, 통일농수산사업단 정책실장 등을 거쳐 건국대학교 경제학과 겸임교수 및 농업농민정책연구소 녀름 부소장으로 재직 중이다. 주요 저서와 논문으로는 『남북 공동영농사업 백서』((공저), 통일부, 2008), 『상생·공영의 남북 농업협력』((공저), 농업농어촌특별대책위원회, 2009) 등이 있다.