

아시아 체제이행 국가의 경험이 북한농업에 주는 함의

최영진(고려대학교)

국문요약

북한의 식량난 문제는 매우 심각한데, 그 근본 원인은 자연재해, 농자재의 부족, 농업 기술의 낙후 등의 문제라는 주장보다는 근로 의욕을 마비시키는 사회주의적 토지제도와 집단주의적 생산방법에 있다는 주장이 설득력이 있다. 내부 개혁이 없는 외부지원의 성과는 극히 제한적일 수밖에 없다. 아마티아 센(Amartya Sen)은 개인의 '토지 소유 자격 혹은 권한(Entitlement)', 즉 개인이 다양한 합법적인 통로를 통해 얻을 수 있는 다른 대안이 주어지지 않아서 기근에 직면한다고 간파했다. 북한 주민 대다수는 여전히 토지 소유나 이용으로부터 소외되어있어 농업생산성이 낮을 뿐만 아니라 만성적인 기근에 직면해 있다. 체제이행을 경험한 중국이나 베트남의 농업은 북한의 현 상황과는 판이하게 다르게 전개되고 있다. 따라서 북한이 심각한 농업 문제를 해결하기 위해서는 아시아체제 이행국가, 중국·베트남의 제도적 경험—개인 경작제, 취약계층을 위한 배급제, 개인사업 허용, 가격자유화 병행, 시장안정화 등을 따르는 경로의존성이 필연적인 대안으로 사료된다.

주제어: 북한 식량난, 집단주의 생산방법, 토지 소유 권한, 농업생산성, 체제이행

I. 들어가며

1995~1996년 북한에서 발생한 대홍수는 이미 황폐화된 토양과 삼림 훼손으로 인한 상황을 더욱 악화시켜 엄청난 피해와 농업 생산의 급격한 감소를 초래했다. 연이은 가뭄은 국가 생산 분배 체계의 붕괴를 가져와 수백만 명의 인명을 앓아갔다. 결국 1990년대 중반에 사실상 '계획경제' 시대는 종언에 이르렀다.

최근에도 지구 온난화로 인한 태풍, 홍수, 가뭄, 냉해 등 기후 변화는 농산물 수확에 악영향을 미치고 있다. 수확량을 감소시키는 다른 요인으로는 비료 부족과 연료공급의 부족, 트랙터 및 기계의 부품 부족 등을 들 수 있다. 이는 외환 부족으로 인해 비료 생산을 위한 디젤유 수입에 어려움을 겪고 있다. 연료나 기계 부품 부족을 만회하기 위해서는 더욱 노동력에 의존하게 되는데 모내기나 수확기에 일손 부족으로 인한 늦은 모내기와 기후 변화로 수확이 감소하고 있다.¹⁾

이와 같은 농업의 외부 환경을 차치하더라도 제도적 변화의 미비는 농업 생산성 향상에 제약 요인으로 작용하고 있다. 중국의 경우 농업부문의 '가구책임제(house contract system)'를 도입해 시장개혁을 주도했으나 북한의 농업부문은 제도상에서 커다란 변화가 없었다.

그러나 1990년 중반의 식량난 이후 농업 생산성을 증대시키기 위하여 제도와 관리방식을 개정하였다.²⁾ 1996년부터 새로운 분조관리제를 도입

1) D. L. Michalk & H. P. Mueller, "Strategies to Improve Cropland Soils in North Korea Using Pasture Leys," *Agriculture, Ecosystems and Environment*, 95 (2003), pp. 185~202.

2) 권태진, "북한의 농업개혁과 남북한 농업교류·협력 과제," 『북한의 농업개발과 남북 및 국제협력 방안』, 6·15 남북공동선언 5주년 기념세미나 (서울: 경남대 극동문제연구소, 2005).

해 경제 인센티브를 강화함으로써 농업생산성을 증대시키고자 하였다. 2002년 7·1 경제 조치로 만성적인 식량 수급 불균형으로부터 벗어나기 위하여 식량배급제를 축소하고 시장의 기능을 확대하는 조치도 취하였다. 2003년부터 북한당국은 일부 협동농장에 대한 포전 담당제를 시험적으로 도입했다.³⁾ 이와 같은 일련의 제도적 변화가 과거 사회주의로부터 자본주의로의 이행기를 경험한 국가들로부터 교훈과 각 부문, 즉 생산, 시장, 가격·유통 부문과 어떻게 연계되며 향후 농업 개혁의 방향을 제시하는 연구가 요구된다.

본 연구에서는 북한의 생산 및 시장 체계의 제도적 변화 과정을 이행기를 경험한 중국 등의 국가들과 비교 분석하며 향후의 방향을 모색하고자 한다. 더 나아가, 다른 산업의 이행 과정과 마찬가지로 가격 및 시장 이론으로부터 계약 및 그 주변 환경까지의 변화가 농업 부문에서도 적용 가능한지 살펴보고자 한다.

현재 북한 농업 개혁과 관련된 연구는 매우 제한적으로 진행되어 있고 그나마 최근 경제 조치에 국한되어 있다. 따라서 본 연구는 먼저 농업 부문의 고전적 사회주의 모델을 비판하고 이행기의 경험과 제도주의적 경제이론(Institutionalist perspective)을 바탕으로 최근의 북한 농업 개혁에 대한 포괄적인 접근을 할 것이다. 둘째, 중국과 베트남에서의 농업 개혁의 이행 경험으로부터의 교훈을 얻어 실질적인 접근 방안을 제시할 것이다. 셋째, 이들 체제이행 국가들의 경험으로부터 북한 농업의 제도적 변화 가능성에 대한 모색 가능성을 살펴볼 것이다. 이 연구는 이들 체제이행 경험으로부터의 함의를 통해 북한 농업의 발전 동력을 제언하고 북한의 주민의 생존권 제고에 기여하고자 한다. 더 나아가 한국정부, 민간단

3) FAO, FAO/WFP, "Crop and Food Supply Assessment Mission to the DPRK," (Rome: FAO and WFP, 2004).

체, 국제사회의 협력을 강조함으로써 정치적 중요성은 물론, 인권적 가치로 중요성을 다루어 궁극적으로 북한 사회의 변화나 체제 변화를 유도 하는데 기여할 수 있는 계기를 제공할 것이라는 점에서 매우 의미가 있으리라 생각된다.

본 연구의 또 다른 기대효과는 북한을 포함하는 사회주의로부터 이행기에 있는 제3국을 실질적으로 개선시키기 위한 이론적 기반을 제공할 수 있다는 것이다. 특히 중국 및 동남아 국가 등 사회주의 국가에서 개방화의 길로 나아가고 있는 이들 제3국과 비교 분석을 통한 정책적 제안과 경제 협력을 바탕으로 정치적 인식의 변화를 모색하는 방안은 향후 북한 정권의 인식 전환에 암시하는 바가 클 것으로 예상된다.

문헌 연구, 전문가와의 면담, 탈북자와의 면담 및 조사를 종합해 북한 농업개혁의 제도적 변화에 대한 조사연구를 완성한다. 먼저 국내에서 접근 가능한 기존 연구, 보도자료 등을 수집 정리한다. 북한 농업정보를 주로 다루는 통일부, 한국농촌연구원, 통일연구원 등의 관련 연구자들을 면담해 이미 확보된 정보들을 통합 분석한다. 민간차원의 북한 연구기관, NGO, 기타 전문가들을 접촉해 자료를 확보한다. 기존 문헌 및 탈북자들의 인터뷰, 증언 등을 광범위하게 정리해 분석한다. 다음으로 탈북자들과의 심층면접을 통해 현황과 문제점을 파악한다.

제Ⅱ장에서는 농업 부문의 고전적 사회주의 모델과 이행기의 경험을 통한 교훈을 통해 주요 논점을 살펴보고 제도주의 경제이론의 적용 가능성을 논의한다. 제Ⅲ장에서는 북한 농업의 현황, 즉 생산 및 식량 수급을 살펴본다. 제Ⅳ장에서는 북한 농업 부문의 7·1 경제 조치의 효과와 제약점을 정리한 후, 연이은 후속 조치에 대해서 검토한다. 제Ⅴ장에서는 1990년 중반 이후 북한 농정시책의 변화와 노동력 동원과 자발적 노동에 의한 생산의 한계를 살펴보는 한편, 남북한 농업교류에 따른 북한 농업 발전의 사회·정치적 제약 요인에 대해 지적한다. 제Ⅵ장에서는 중국베

트남의 농업 개혁, 즉 탈집단화 및 사유화 과정이 생산성 향상에 어떻게 영향을 미쳤는가를 살펴본다. 이어서 이행기 제도의 변화의 영향, 즉 가격 자유화, 개인 농의 확대, 시장 활동의 확대 등에 대해 기존 이행기의 국가의 경험으로부터 적용 가능한 교훈을 얻고자 한다. 결론적으로 북한 농업의 개혁의 바람직한 접근 방향을 모색하고자 한다.

II. 이행 경험에 대한 논쟁

고전적 사회주의 체제는 위계적 질서의 특징을 보인다고 하는 코르나이(Kornai)는 이것을 인과관계의 주요 라인(main line of causality)이라고 했다. 보다 구체적인 예로 첫째, 공산당의 통합 권력과 공식 이데올로기의 지배적인 영향, 둘째 국가 소유의 지배적 위치, 셋째 관료 조정의 우위, 넷째 계획 거래, 수량 주도, 온정주의, 연성 예산 제약, 가격에 둔감 등, 다섯째 강제 성장, 만성적 공급부족의 경제, 노동력 부족, 실업, 체제의 특정한 상황 및 대외 무역의 역할 등을 들고 있다.⁴⁾

북한도 명백히 이 범주에 든다. 당과 군부의 경계가 좀 분명하지 않지만, 공산당(노동당)이 권력을 독점하고 있다. 북한은 주체가 지배적인 이데올로기이다. 산업은 국가가 소유하고 농업은 집단화되어 있고 경제를 포함하는 사회는 중앙 관료에 의해 관리되어진다.

이들 지배 속성의 효과는 코르나이의 모델과 밀접하게 관련이 있다. 공급 측면에서 탈출구의 체제와 효율성의 부족으로 인해 과잉 투자와 투자 결정에서 비용과 수익을 거의 고려하지 않는 경향이 있다. 수익의 부

⁴⁾ Janos Kornai, *The Socialist System: The Political Economy of Communism* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1992), p. 361.

차적 중요성으로 인해 소비자를 만족시키는 것이 아니라 위계의 상층부를 만족시키기 위해 생산 결정이 이루어졌다. 북한은 전형적인 공급자 시장의 사례였다.

다른 한편, 개인들은 경성 예산(hard budget) 제약에 직면했으나 상품이나 서비스를 구하는 기회를 결정하는 것은 그들의 재정적 자원이 아니라 다른 기준, 즉 가용성과 사회적 자본에 의해 가격에 대응했다. 따라서 북한에서의 가격 체계는 십여 년간 왜곡되었고 2002년 7월의 가격 개혁과 연이은 경제적 거래에 있어서의 통화정책 변화 이후 상황이 많이 바뀌어 왔다.⁵⁾ 북한에서의 공급자 시장과 결합된 중앙 계획은 질보다는 양과 수익의 고정을 암시한다. 만성적인 노동력 부족은 “열심히 일하자”라는 천리마 운동과 같은 수많은 캠페인을 낳았다. 북한에서 대외 무역은 중앙당국이 주도하고 있고 정치적 결정과 밀접하게 연계되어 있다.

북한에서 공급부족의 경제의 특징이 쉽게 관찰되는데 가장 극심한 것이 바로 식량부족이다. 대규모 중공업에 초점을 맞추는 한편, 경공업, 서비스, 농업은 오랜 동안 경시되어 왔다. 북한은 분명히 Kormai가 언급한 전형적인 사회주의 체계의 특징을 보이고 있다. 북한은 대다수의 다른 사회주의 국가와 마찬가지로 수십 년 동안 경제 정책에서 중공업을 강조했다. 또한 북한 농업 부문에 대한 경시하는 경향도 마찬가지로 나타났다. 하지만 최근에 농업의 중요성이 크게 인식되고 있다.

고전적 사회주의 체제에서 농업의 가장 두드러진 특징은 소유 구조에 뿐만 아니라 정책결정자인 당과 관료가 이 부문과 연계된 서열을 포함한다. 현재 핵심계층인 기득권 세력은 식량배분의 결정권을 쥐고 있으며, 식량을 독점적으로 안정적으로 배급받고 있다.⁶⁾ 다른 한편, 북한 주민

5) 조동호, 『계획경제 시스템의 정상화: 최근 북한 경제 조직의 분석』 (서울: 한국개발연구원, 2002).

6) 김태훈, “식량접근권, 계층 및 성분에 따른 차별” (서울: 유엔인권이사회 북한

대다수는 여전히 토지 소유나 이용으로부터 소외되어서 농업생산성이 낮을 뿐만 아니라 만성적인 기근에 직면해 있다. 아마티아 센은 개인의 ‘토지 소유 자격 혹은 권한(Entitlement),’⁷⁾ 즉 개인이 다양한 합법적인 통로를 통해 얻을 수 있는 다른 대안이 주어지지 않는 가운데 토지소유로부터의 소외가 기근을 초래한다고 간파했다.

사회주의가 자본주의와 가장 다른 것은 개인 소유권을 국유 소유권으로 대체한 데 있다.⁸⁾ 농부로서 개인적인 성공은 부자인 농부를 의미해 정치적 이유로 박해의 대상이 되므로 거의 자기 파멸에 해당된다. 따라서 집단화가 논리적 다음 단계이며 이행 단계로 결국 국가 소유권으로 전환된다. 중국에서의 대약진 운동도 농업 부문의 개인 소유권을 요구하는 이데올로기의 도전을 해결하기 위한 사례였다.

집단화에 대한 경제적 논쟁이 있는데 한편에서는 규모의 경제로 인해 생산 단위가 커지면 비용 면에서 효율성이 커진다고 한다. 즉 투자는 기계 부문에 이루어지고 분업은 협동농장이 선진 농업기술을 적용하는 전문화를 가져온다는 것이다. 다른 한편에서는 직접 소유권에서 오는 인센티브의 부족이 열의, 주도권, 도덕적 해이, 무임승차로 인해 저생산성으로 이어진다는 것이다. 실질적인 결과가 긍정적인지 부정적인지는 두 부문의 상대적 크기에 달려 있다. 선전, 감독, 및 다른 통제 수단은 후자가 최소화되도록 동원될 수 있다.

경제 구조의 결과의 하나로서 왜곡된 가격 체계와 상품 및 서비스의 만성적인 공급 부족을 들 수 있다. 두 요인은 농업과 식품 생산의 결과이

인권상황 정례검토 준비 심포지엄, 2009.6.29), p. 28.

7) Sen, A. K., “Food, Economics, and Entitlements,” in Staatz, John & Carl Eicher, eds., *Agricultural Development in the Third World* (Johns Hopkins Univ. Press, 1990), pp. 189~205.

8) Kornai, *The Socialist System*, p. 87.

기도 하다. 사회주의하의 협동농장은 연성 예산 제약과 공급자 시장이기 때문에 가격 변화에 민감하게 반응하지 못한다. 따라서 이들 가격은 경제적 고려보다는 정치적으로 결정된다. 가격은 효과적인 조짐이나 정보를 보낼 수 없으므로 실질 가격이 되는 경향이 매우 낫다. 코르나이는 고전적 사회주의 체제에서 나타나는 상대 가격은 임의적이고 비이성적이라고 본다.⁹⁾ 식량 부족에 대한 반응은 개인이나 회사는 가용할 수 있을 때 저장하는 것인데 이와 같은 이성적 행동은 상황을 더욱 악화시킨다. 사회주의 체제의 비효율성으로 인해 식량 부족이 생겼을 때 자본주의 국가로부터 수입하는 것이다. 북한도 예외가 아니어서 최근 대개 재난 구호 식량이나 의약품에 크게 의존하고 있다.

코르나이가 언급한 고전적 사회주의 특징은 식량난 이전의 북한의 사회주의를 설명하는데 매우 유용한 모델임에 분명하다. 그러나 최근 북한에서 7·1 경제 조치 이후에 나타나는 변화는 사회주의 이행기의 사회·경제적 변화와 유사한 것으로 사료된다. 즉 러시아, 폴란드는 급진적 경제 개혁을 추진한 반면, 중국과 헝가리는 점진적 경제 개혁을 추진해 그에 따른 결과도 다양하게 나타났다. 따라서 호랜드(Roland)가 제시한 이행기의 경험에서 이전 가능한 교훈으로서의 어떤 정책이나 제도가 북한의 상황에서 이식이 가능한지에 대해 살펴보고자 한다.¹⁰⁾ 즉 이행기에 있어서 주요한 요인인 가격 자유화, 사유화 및 제도적 구축 등의 측면에서 비교 분석하고자 한다.

더 나아가 호랜드가 주장하고 있는 이행기에서의 시장과 가격 이론에

⁹⁾ Ibid., p. 152.

¹⁰⁾ Gerald Roland, "Transposable and Non-transposable Lessons from the Transitional Experience," *Keynote Lecture for the Conference: Experience of Transition Economics and Implications for North Korea* (Seoul: Seoul National University, January 18, 2008a).

서 계약 및 계약의 사회·경제·법적 환경으로의 전환에 대해 강조가 되는데 이와 같은 관점에서 북한의 농업 개혁에서 어떻게 진행될 것인지에 대해서도 살펴보고자 한다.¹¹⁾ 이행기에서의 제도를 정적인 관점에서가 아니라 동적인 관점에서 접근해야 할 것이다. 이 연구는 개혁의 추진력이 어떻게 창출되었으며, 어떻게 제도가 진화할 수 있었는지 뿐만 아니라, 어떻게 탄력을 잃어서 비효율적인 제도에 빠져 있는지 등에 대해 고찰한다. 결과적으로, 이 연구는 이행기의 경험으로부터 북한과 관련되는 세 가지 중요한 측면, 즉 개혁과 개혁 전략의 정치·경제, 분배에서의 변화, 지배구조의 변화 등에서 북한 농업의 개혁에 적용할 수 있는 시사점을 얻고자 한다.

Ⅲ. 북한 농업발전의 과정

북한은 1946년 3월 5일에 ‘토지개혁에 대한 법령’을 발표 했다. 일본인이 소유한 토지와 5정보 이상 소유한 조선인 지주들의 토지를 무상몰수하고 소작제를 철폐하며 몰수된 토지들은 농민에게 무상으로 분여하는 것, 즉 무상몰수, 무상분배가 토지개혁법령의 기본원칙이었다.

당시 농토의 58%가 4%밖에 안 되는 친일지주들의 것이었고 인구의 절대다수를 차지하는 농민들의 80%가 빈농계층을 이루고 있었던 낙후된 식민지 농업국가였던 북한의 실정이었으므로 토지개혁 법령은 주민들에게 환영을 받았다. 이를 계기로 북한 공산정권이 민심을 얻고 정치적 기반을 확고하게 다질 수 있었다.

11) Gerald Roland, “Economic Theory and Transition: What Lessons from North Korea?” (Keynote Lecture for NAIS Conference, February 21, 2008b).

북한에서는 북조선 임시인민위원회와 공산당의 주도하에 각 리단위로 5~9명의 고농과 소작농을 중심으로 전국에 11,500개의 농촌위원회와 90,697명의 농촌위원들을 조직하여 토지개혁을 실시하였다. 특히 18~35세의 농민들 중 건강하고 핵심적인 청년들로 21만 명의 반군사적인 자위대를 조직해 농촌위원회의 사업을 뒷받침했다.

3주 간에 걸쳐 진행된 토지개혁을 통해 무상 몰수한 토지의 98%가 빈농을 비롯한 농민들에게 분배되었다. 그 결과, 1인당 4천 평의 토지를 부여 받은 농민들은 최대 숙원이던 농지의 주인이 되어 공산당에 충성을 다하는 수많은 열성농민들을 배출하게 되었다. 1945년 12월 4,530명에 불과했던 북조선 공산당원 수는 1946년 4월 26,000명으로 당해 6월에는 356,000명으로 확대되었다.

그러나 1946년 토지개혁법령에 의해 실시되었던 북한에서의 토지의 개인소유화는 1954년부터 시작되어 1958년에 마무리된 농업협동화의 실현으로 종지부를 찍었다. 개인 소유의 농지는 사라지고 농민들은 협동농장에서 일하는 인부 신분으로 전락했다. 명분상으로는 공동 소유였으나 철저하게 관료 중심으로 이익이 분배되었다.

그 결과, 북한의 식량은 주로 협동농장에서 생산된다. 개인경작지도 있으나 경작 면적이 작아 지금까지 미미한 역할을 하고 있다. 협동농장이 재배하는 경작 면적은 약 200만 ha이다.¹²⁾ 집합 경작지의 생산성을 증대시키려는 시도로 수많은 작은 경작지를 균일하게 잘 배치되도록 전체 쌀 경작지가 6만 헥타르까지 증가했다. 약 167만 협동농장의 각 가구는 약 100m²의 개인 밭을 경작할 수 있다. 대다수의 도시민도 개인 밭을 경작할 수 있다. 세계농업기구(FAO)는 북한 전체 가구의 개인에게 허용

12) 이승훈·홍두승, 『북한의 사회경제적 변화: 비공식부문의 대두와 계층구조의 변화』 (서울: 서울대학교출판부, 2007).

된 텃밭의 경작 면적은 2만 5,000ha에 이른다고 추정한다.

지난 몇 년간 이모작은 농정의 핵심 정책으로 추진되었다. 이모작을 확대하는 이유는 제한된 농지에서 식량생산을 극대화하기 위해서이다. 식량 부족이 심각하기 때문에 곡물-곡물 형태의 이모작이 주축이 된다. 이모작 확대 정책에 따라 겨울 밀이나 봄밀, 봄보리, 봄감자의 재배 면적이 1997년 38,000ha에서 2004년에는 201,000ha로 증가하였다.¹³⁾ 혹은 이들 밭에서 전형적 경작은 감자, 옥수수, 배추, 고추, 무, 마늘 등이 차례로 경작된다. 옥수수와 감자의 생산량은 약 5만 톤 정도이다. 경사가 15도 이상의 산지 밭떼기에서의 생산도 5만 톤 정도로 추정된다. 최근에는 개인 경작지의 규모가 30-50평에서 400평(10,322m²)으로 확대되었다.

논농사의 경우, 토양이 나빠서 생존율이 낮기 때문에 더 많은 종자를 뿌리고 있다. 2004년에 약 23만 톤의 비료가 사용되었는데 그중 72%가 남한, 유럽연합, FAO 및 다양한 NGOs의 인도적 차원의 지원으로 이루어진 것이다.

과거에는 북한 당국이 식량 분배 체계를 전적으로 담당했으나 최근에는 식량분배가 농민과 최종소비자에 의해 변화가 생겨났다. 대기근 이후에 국가와 시장에 의한 식량 분배가 공존했으나 2005년 가을에 그 동안 중단되었던 국가 식량배급제가 재도입되어 사회주의 체제를 유지·강화하려 하고 있다.

북한 당국은 2004년에 농부에게 매일 600g의 식량 배급과 약 1천 6백만 노동자에게는 약 300g을 보조금 가격으로 제공했다. 2002년 7월 이후부터 2004년에 공적분배체계(PDS, Public Distribution System)의 곡물가격은 쌀, 옥수수, 밀이 kg당 각각 44원, 24원, 27원이었다. 매년 약 200%의 인플레이를 기록한 것과 비교하면, 2002년 가격 개혁으로 제거된 보조 수

13) 권태진, “북한의 농업개혁과 남북한 농업교류·협력 과제”.

준은 이전 수준으로 되돌아가게 했다. 농민 시장(종합 시장)의 가격은 수요와 공급에 의해 결정되어 농산물 가격이 가파르게 상승하지만, 다른 한편으로는 당국이 가격에 대해 일정한 상한선인 한도가격을 설정하고 있다.¹⁴⁾

특정 협동농장이나 국영농장이 생산한 일정량의 볏씨와 옥수수 종자는 매년 협동농장에 국가분배체계를 통해 공급되어진다. 비료 분배의 당국의 정책은 주로 두 가지 원칙에 기초를 두고 있다. 가용 범위 내에서 균등하게 분배되어지고, 각 지역의 생산 잠재력에 따라 할당되어 진다.¹⁵⁾

농산품은 당국이나 비공식 혹은 공식 시장으로 통해 판매되어진다. 최근에는 후자가 널리 인식되어질 뿐만 아니라 확대되고 있다. 이러한 시장은 각 군, 시, 구 등에 적어도 하나씩 존재한다. 소상공들은 국가에 사용료를 내고 당국은 소상공의 시장 접근을 규제한다. 취약계층인 여성실업자에게 이런 호혜적인 기회가 주어지고 있다. 이는 전형적인 사회주의의 공급부족 경제에서 이웃 사이나 도시민과 농민 사이에 비공식 시장에서 이루어지는 판매와 물물교환의 형태이다. 불법은 아니지만 도로 모퉁이나 군 경계에서의 비공식적인 농산물 거래는 눈에 띄게 증가하고 있다. 이와 같은 소상공 거래는 수공, 스낵, 구두나 자전거 수리와 같은 서비스 업종에서 마찬가지로 일어나고 있다. 이전에 사용이 금지되었던 자전거 이용을 허락한 정책 변화가 소규모 거래 활동의 확대에 크게 기여했다.¹⁶⁾

14) 최수영, 『7·1조치 이후 북한의 농업개혁의 과제』 (서울: 통일연구원, 2006).

15) FAO, "Crop and Food Supply Assessment Mission to the DPRK".

16) Ruediger Frank, "Classical Socialism in North Korea and Its Transformation: The Role and Future of Agriculture," *Harvard Asia Review* (Spring 2006), pp. 15~33.

1. 북한농업 생산 구조

2000년대 들어서 북한은 국가적 과제로 농업에 집중하고 있다. 북한은 농토를 늘리기 위해 다양한 노력을 기울이고 있다. 북한은 1998년 강원도를 시작으로 평안북도(1999.10~2000.5)와 황해남도(2000.10~2002.3)의 토지 정리 사업을 완료했다. 2002년 4월 현재 황해남도 토지정리사업의 완료로 강원, 평북, 황해남도 등 3개도에서 총 18만여 정보의 토지를 정리해 5,700~6,700정보의 개간지를 확보했다고 한다. 이러한 토지 정리 사업은 식량은 식량난 이후 급속하게 확산된 폐기밭을 없애고, 경지 면적을 확대하기 위한 사업이다. 다른 한편으로 관개 수리 시설을 확충하기 위한 노력도 지속되었다. 2005년에 270km에 달하는 백마~철산 수로 공사를 10월에 완공해 평안도 곡창 지대에 자연 흐름식 관개 체계를 완성하였다.¹⁷⁾

북한의 농업생산체제는 중앙의 정무원 농업성에서 출발해 각 도의 농촌정리위원회, 리 단위의 협동농장관리위원회의 행정체제를 통해 농촌 농민을 관리하고 있다. 농장의 형태로는 국영농장, 종합농장 및 협동농장으로 구분된다. 국영농장은 사회주의 체제 강화를 위한 축산, 과수 채소 등 고소득 작목 농업생산 단위이고, 종합농장은 군 단위 대형시범 국영농장이다. 협동농장은 리 단위로 관리와 운영을 하며 주로 벼, 옥수수 등 수익성이 낮은 작물을 재배·생산한다.

농경지 대부분은 협동농장이나 국영농장의 소유이며, 농업생산은 주로 협동농장과 국영농장에서 전담하고 있다. 협동농장은 리 단위의 기본생산조직으로 전국에 걸쳐 3,000여 개가 있으며, 북한의 전체 경지면적의 90%를 차지하고 있다. 국영 농장은 국가가 필요로 하는 농축산물을

17) 통일문화연구소, 『최근북한 경제변화실태 심층분석』 (서울: 중앙일보, 통일부 정책연구 용역보고서, 2007), pp. 9~10.

주로 생산하며 전국에 걸쳐 1,000여 개가 있다.

이외에 북한의 제3농지로서 개별 농가는 30평 내외, 도시에는 10평 내외 규모의 ‘텃밭’이 있다. 주민들은 통상 텃밭에다 채소 등을 심어 부식으로 이용한다. 그러나 요즘처럼 식량이 부족한 경우, 감자, 옥수수, 콩 등을 심기도 한다. 또한 인근 야산의 경사지를 개간한 ‘폐기밭’을 경작하고 있는데 북한에서는 이를 통칭해서 ‘소토지 농사’라고 불린다.¹⁸⁾ 최근 북한 당국은 경사지 농사를 강력하게 단속하고 있으며 허용된 경사지에 대해서는 토지사용료를 부과하고 있다. 소토지에서 주로 경작하는 작물은 옥수수, 보리, 감자 등이다. 그러나 곡물에 대해 토지사용료를 징수하며 개인경작지에 대해 통제를 강화할수록, 곡물의 저장을 숨기고 비공식 경작지에 아무도 모르게 농사를 짓을 것이다.¹⁹⁾ 그밖에 공장 및 군부에서 운영하는 ‘부업밭’이 상당량이 있다. FAO/WFP의 특별보고서는 협동농장 내 농가 텃밭을 전국적으로 최소 약 17,000ha로, 비농업의 경작지를 약 8,000ha로 추정하였다. 또 협동농장 바깥의 비탈지 개간을 2004년 기준으로 공식경작지의 6% 수준인 75,000ha이었으나 2008년 현재 기준으로 공식경작지의 16% 비중인 30만 ha로 추정하였다.²⁰⁾

협동농장 조직을 보면, 1개 군에서 15~20개의 협동농장을 운영하고 있는데, 1개 협동농장의 가구 수는 350~400호, 경지면적은 500ha 정도 규모이다. 이들의 조직을 보면, 관리위원회 위원장 1인과 부위원장 1~2인과 축산작업반, 채소작업반, 농산작업반, 기계화작업반, 과수작업반, 수리작업반으로 구성되어 있다.

18) 권태진·남민지, “2010년 북한의 식량수급 전망,” 『KREI 북한농업동향』 (서울: 한국농촌경제연구원, 2010), pp. 15~16.

19) S. Haggard, M. Noland & E. Weeks, “Markets and Famine in North Korea,” *Global Asia*, 3(2): (2009), p. 36.

20) FAO/WFP, FAO/WFP Crop and Food Supply Assessment Mission to the DPRK, Special Report, (8 Dec. 2008).

1990년대 중반 식량부족 현상이 심각해지자 북한은 협동농장에서 ‘새로운 분조관리제(1996년)’를 시범적으로 도입해 농장의 생산성 향상을 도모했다.²¹⁾ ‘새로운 분조관리제’가 지니고 있는 가장 개혁적 요소는 개별 작업분조가 달성한 초과 생산분을 수매가가 아닌 현물로 지급한다는 것이다. 곡물의 경우는 예외이지만 타 작물에 대해서는 초과 생산분을 시장에 판매할 수 있도록 해 농장의 현금 수익을 늘려 조합 농민에 대해 현금 분배가 증대될 수 있도록 했다. 국정가격과 시장가격의 격차가 20배 이상인 것을 고려하면 이는 커다란 경제적 인센티브라 할 수 있다. 분조의 단위를 종전 15~20명에서 10~15명으로 축소하였으며, 구성원도 가족 또는 친척으로 구성할 수 있도록 허용함으로써 분조의 결속력을 제고시키고 했다. 그러나 ‘새로운 분조관리제’를 부분적으로 도입한 이후, 이 제도가 전국적으로 실시되었다는 보고는 없다.

2. 북한의 식량 수급

황해도 연안군 일대는 예전부터 농사가 잘 되는 곳으로 알려져 있다. 특히 연백(연안군과 배천군)벌은 땅이 기름져 농사가 잘 되고 덕분에 이곳 사람들은 먹을 걱정을 모르고 살았다고 할 정도였다. 1990년대 북한의 대아사 기간에도 황해도 농촌 사람들은 이 곤경을 겪지 않았다고 한다. 그러나 2000년대 이후 새로 경제체제 도입과 군량미 및 수도미(평양에 공급되는 쌀) 징수의 강화나 계속되는 자연재해로 황해도 지역의 농민(농장원)의 생활도 어려워지기 시작했다. 열심히 일해도 배급이 제대로 나오지 않자 농민들은 일마저 대충하거나 장사에 나서면서 생산량은 더욱 감소했다.²²⁾

21) 권태진·김영훈·지인배, 『남북한 농업개발협력 추진 방안 연구』(서울: 한국농촌경제연구원, 2007).

그러자 북한당국은 국가적으로 모내기를 비롯한 영농사업에 총동원령을 내리는 등 인력을 집중적으로 배치하고 있다. 매년 북한은 4월 15일을 기해 ‘총동원, 총집중’ 운동에 들어간다. 농기계가 부족한 상황에서 식량증산을 위해 농번기에 최대한 인력을 동원하려는 정책이다. 중학교 3학년(12세) 이상의 학생들과 최소한의 근무인원을 제외한 근로자, 노동자들이 모내기 등 농촌지원 활동을 펼치고 있다.

2000년 들어 북한은 국가적 과제로 농업에 집중하고 있다. 2005년만 보면 북한의 식량생산은 431만으로 추정되어 비교적 성공을 거둔 것으로 보인다. 가장 중요한 이유로 태풍이나 홍수 피해가 거의 없었던 좋은 기상 조건을 들 수 있다.²³⁾ 또한, 이 기간에 식량 공급량 증가는 한국의 비료지원에 따른 생산성 증가와 국제사회의 식량지원에 힘입은 바가 크다.

〈표 1〉 북한의 연도별 수급 현황(단위: 만 톤)

연도	수요량	공급량 생산량(전년도)		부족량
1997	617	532	369	-85
1998	583	453	349	-130
1999	591	496	389	-95
2000	606	545	422	-61
2001	613	499	359	-114
2002	626	502	395	-124
2003	632	527	413	-105
2004	639	501	425	-138
2005	645	549	431	-96
2006	651	514	448	-137
2007	650	518	401	-132

자료: 통일부.

22) 『데일리NK』, 2009년 8월 13일.

23) 통일문화연구소, 『최근 북한 경제변화실태 심층분석』.

식량 공급이 악화된 2007년 말부터는 시장가격이 재차 폭등해, 2008년 하반기에는 쌀이 최고 2,900원/kg, 옥수수가 최고 1,700원/kg대에 육박했다. 2009년 초반 시장가격이 빠르게 하락했으나, 4~5월부터는 재차 상승해 2009년 8월 현재 쌀은 2,000원/kg선, 1,000원/kg선을 유지했다.²⁴⁾

IV. 북한 7·1 경제조치가 농업부문에 미친 효과 및 한계

2002년 7월 1일에는 ‘경제관리개선(7·1)’ 조치가 단행되었다. 이 조치의 주요 내용은 가격과 임금 인상, 환율 현실화, 원부자재시장의 개설, 경제계획 및 관리의 분권화 등이다. ‘7·1조치’ 중 농업부문과 직접 관련된 내용은 식량의 국정수매가격 대폭 인상, 농장의 농산물 자처처분권 확대, 생산요소 시장 개설 등이다.

7·1 조치를 통해 국가와 협동농장 간의 관계가 바뀌고 있고 그에 따라 농민의 영농의식도 제고되었다. 7~8명씩 분조를 이루고 분조의 성과에 따라 협동농장의 수익을 분배하였고, 토지사용료와 전기세를 국가에 납부함으로써 국가와 협동농장 간의 관계가 일방적 지원관계에서 상호 의존관계를 형성하여, 농민들의 영농의욕이 높아진 것이 농업개혁의 큰 성과로 보인다.²⁵⁾ 더 나아가 북한은 2004년 1월 가족단위 영농을 허용한 농업개혁 조치를 시행하였다. 북한의 일부 지역에서는 국가 세금을 받고 개인에게 토지의 경작권을 주기 시작한 것이다. 당시 이들 조치는 농업

24) 임수호, “최근 북한의 식량사정과 시사점,” Issue Paper (서울: 삼성경제연구소, 2009).

25) 남성욱, “광복 60년, 북한 어떻게 되어나: 경제사회,” 『북한』 (2005), p. 71.

생산 동기를 유발하고 확대재생산을 가능하게 하는 요인으로 작용할 것으로 기대되었다. 실제로 '7·1조치' 이후 북한의 식량 생산이 증대되었다. 그러나 이 현상이 제도개선조치의 성과라고 판단하기 어렵다.

〈표 2〉 7·1 경제조치의 농업 분야 주요 내용

구분	내용	비고
생산	<ul style="list-style-type: none"> • 가족분조제의 실시(7~8명) • 텃밭규모 확대(30평→400평) • 토지사용료의 제정 	<ul style="list-style-type: none"> • 2003년 1월 전국적 도입을 예고했으나 확인되지 않음 • 일부 지역에서 시험 실시
분배	<ul style="list-style-type: none"> • 식량배급제 제한적 폐지 • 식량 공급대상 축소 	<ul style="list-style-type: none"> • 농민인센티브 강화
소비	<ul style="list-style-type: none"> • 농산물가격 인상 • 생산물의 국가수매 축소 	<ul style="list-style-type: none"> • 농가수입 증가 • 자체분배 확대

자료: 김경량·이광석·홍성규, 『북한 농업의 개혁: 전망과 과제』 (서울: 한울, 2005).

과거에 북한은 쌀 1kg를 80전에 수매해 8전에 공급했다. '7·1조치' 이후에는 국가가 알곡 기준으로 40원에 수매해서 44원으로 판매한다. 결국은 20원에 수매해서 도정한 뒤 44원에 판매했고 옥수수수는 24원/kg으로 고정했다.

과거에는 국가가 재정 보조금으로 수매가격 보다 낮은 배급가격을 책정했지만 이번 조치로 국가의 가격보조 정책은 폐지되어 일종의 화폐임금제로 전환한 것이다. 그러나 여전히 행정가격을 유지하고 있고, 농산물의 수매와 판매를 국가가 독점하고 있다는 점에서 대단히 제한적인 정책 변화라 할 수 있다. 하지만 대부분의 주민은 시장에서 식량을 구입하고 있으며, 이때는 수급상황을 반영한 시장가격이 적용된다.²⁶⁾

26) 임수호, "최근 북한의 식량사정과 시사점".

V. 북한의 농업시책, 동원 노동력 및 농업발전의 사회적·정치적 제약

북한이 1990년대 중반 이후 새롭게 추진하기 시작한 농정시책들은 과거의 구호성 농정과는 달리 실천적 농정이라는 특징을 띠고 있다. 그럼에도 불구하고 선군 정치로 인해 농촌 잉여의 징발과 농번기의 노동력 동원과 대외 지원을 통해 농업 생산성을 회복하고자 한다. 이러한 배경하에 북한 농업발전을 저해하는 사회·경제적 제약 요인을 살펴본다.

1. 북한의 농업시책

북한은 식량난을 극복하고 농업생산을 증대시키기 위해 다각적인 노력을 기울였다. 이와 같은 노력은 주로 이모작과 감자재배 확대를 중심으로 한 작물재배 다양화, 우량종자 확보를 위한 종자혁명, 초식가축 사육 장려, 농업기반 정비사업 추진 등이 해당된다.²⁷⁾

1998년부터 추진된 작물 다양화 사업은 옥수수 재배를 70만 ha에서 40만 ha 수준으로 감소시키고, 감자 재배 면적은 4만 5천 ha에서 20만 ha 수준으로 증가시키는 것을 목표로 했다. 이와 아울러 단위면적당 식량생산을 늘리기 위해 이모작 면적을 확대했고 면역력이 강하고 다수확 품종을 개발하기 위해 종자 혁명을 강조했다. 식량이 부족해짐에 따라 염소, 토끼, 오리 등 초식 동물의 사육을 장려했다. 1990년대 후반부터는 외부 지원을 적극 유치해 과거의 영농기반 확충을 위한 실천적 농정에 역점을

27) 김영훈, “남북 농업교류 협력 10년, 현황과 방향,” 『남북 농업교류 10년 성과와 과제 토론회 결과』 (2007).

두어 왔다.

2. 식량수급을 동원 및 자발 노동력

대체로 농촌 총동원 기간은 5월 15일부터 7월 25일까지 70일 동안 진행된다.²⁸⁾ 2005년 5월에는 400만 명의 노동자, 사무원, 학생, 군인이 한 달 동안 모내기 사업에 동원되었고, 2월부터 4월까지의 지력을 제고하기 위한 거름생산에 전 인민과 조직이 동원되었다. 도시민의 농촌노동력 동원의 표면적 이유는 농기계 및 영농물자의 부족이지만 유희노동력이 지나치게 시장이나 사적 경제 부문에 몰리지 않도록 농업 부문에 강제 동원함으로써 도시 노동력의 이탈을 막는 효과가 있다.

2009년 현재 주민들은 5월 10일 당 창건일인 10월 10일까지 진행된 ‘150일 전투’ 농촌지원기간으로 인해 농장 일을 마치기 바쁘게 개인 부대기(공장에 딸린 패기밭 등의 부속 토지)로 돌아와 자체 농사를 짓는다. 주민들이 당국의 단속을 피해 공장의 종업원이나 부업 농장 노동자 명단에 이름만 등재한 채 종업원만이 배분받을 수 있는 부대기를 일구고 있다. 기업소 부속 부대기를 경작하길 원하는 주민들이 공장 및 기업소와 짜고 땅을 빌려 농사를 짓고 있다. 함흥시를 비롯한 함경남도 전역에서 주민들이 이와 같이 당국의 감시를 피해 편법으로 부대기를 일궈 이 토지에서 나온 식량으로 연명하고 있다.

북한은 농업생산성의 증대를 위해 협동농장의 조합원 각 농가당 집단의 공동소유토지 중 일부를 분배해 자유로운 경작권을 부여한 텃밭을 인정하는 조치를 취해 왔다.²⁹⁾ 북한 농민들은 텃밭에 채소 등을 재배해 자

²⁸⁾ 정은미, “북한의 체제 생존력과 농촌의 역할,” 『농촌사회』, 제19권 1호 (2009), p. 70.

²⁹⁾ 박창수, “북한 농촌의 토지제도 개혁 방안 연구,” 『한국농촌지도학회지』, 제9권

체 소비하거나 농민시장 등에서 판매해 소득을 올리는데 이용하고 있다. 전체 농업생산 감소분 가운데 60~70%가 협동농장식 생산체제 때문에 감소된 것으로 보고 있다. 시험재배에 의하면, 옥수수과 벼의 최고생산가능성은 각각 10~15톤/ha, 8~12톤/ha이나, 협동농장의 경우 실제 생산은 각각 2~4톤/ha, 3~5톤/ha에 불과한 반면에, 농민들의 개인 텃밭의 생산성은 집단농장의 3~5배라고 한다.³⁰⁾

현재 북한에서 실시되고 있는 분조 배분제(정전제) 편향을 시정하고 더 많은 곡식을 국가에 바치도록 농장 작업반장이 상급 초급 일꾼들을 대상으로 강습으로 진행했다고 한다.³¹⁾ 분조 배분제란 본조의 토지를 공동경작지와 개인경작지로 나누어 경작하되 공동경작지에서 생산된 곡식을 국가에 바치고 개인경작지의 수확물을 개인의 분배 몫으로 처리하도록 하는 제도를 말한다. 강습에서는 “지금 협동농장의 분조에서는 토질이 좋은 경작지는 개인경작지로 주고 척박한 토지는 공동경작지로 관리하고 있다”고 주장하고 있다. 또한, “현재 협동농장들에서는 실시되고 있는 분조단위의 정전제가 개인이익을 극대화하는 방향으로 변화하고 있다”고 비판했다.

결국 북한 주민들은 분조 배분제 도입 이후 개인 경작지 농사는 정성껏 짓지만 공동경작지는 외면하고 있다. 그러다 보니 공동경작지의 예상 수확량과 개인경작지의 예상수확고의 차이가 현저하다. 예컨대, 온성군 풍인협동농장의 2009년 예상 수확고는 개인경작지는 1정보당 4.8톤, 공동경작지는 3.6톤으로 집계되었다. 경작지의 배분 유형에 따라 작황이 정보당 1톤 이상의 차이를 나타낸 것이다. 탈북자에 의하면 “북한에 있을 때 분조에서 원래 좋은 땅을 개인에게 준 것이 아니고 제일 나쁜 땅

1호 (2002), p. 18.

30) 『일간조선』, <http://www.chosun.com>.

31) 『데일리NK』, 2009년 9월 14일.

을 골라서 준 것인데 개인이 노력해서 세월이 가면서 개인 경작지가 질이 좋게 바뀐 것”이라고 말했다.

북한의 농업 개혁을 위한 방향으로 텃밭과 같이 개인 노력의 대가를 개인의 소유로 보장하는 제도 도입의 필요성을 북한 당국자들도 인정하지 않을 수 없을 것이다. 그럼에도 불구하고 선군 체제를 유지하기 위해 농촌의 잉여가 징발되는 사태가 북한 농업의 구조적 한계를 여실히 드러내고 있다.³²⁾ 그 결과로서 2008년 북한인구센서스 조사 결과, 전체 노동력의 약 1/3인 4백 4십만 명이 농업, 임업 및 수산업에 종사하는 것으로 나타났는데 여성이 53%를 차지했다.

3. 남북한 농업교류와 북한 농업발전의 사회·정치적 제약

1990년대 말 김대중 정부가 들어서면서 대북한 정책기조가 크게 전환하게 된다. 이 시기에 민간 대북지원의 규제를 크게 완화해 대북지원 모금 및 대한적십자사를 통해 민간단체 개별지원을 허용하는 한편, 민간차원의 대북지원 창구를 다원화하는 조치를 추진하였다.

1995년 우리 정부는 대북 식량지원 문제를 검토하고 1995년 처음으로 식량, 쌀 15만 톤을 지원하기 시작했다. 1998년 김대중 정부가 들어서면서 대북 식량지원은 늘어나게 되었다. 2000년에 들어서서 50만 톤의 식량차관지원 시작으로 매년 40~50만 톤을 지원해 왔다.

1999년 들어 정부는 긴급구호와 더불어 북한의 농업생산성 증대에 관심을 갖고 대북지원 추진을 표명함에 따라 당해 처음으로 비료 15만 5천 톤을 북한에 직접 지원하게 된다. 그 후, 매년 30~35만 톤을 지원해와 2006년까지 정부가 지원한 비료의 총량은 225만 톤에 달했다. 이와 같은

32) 정은미, “북한의 체제 생존력과 농촌의 역할,” p. 4·9.

대북 식량 및 비료 지원은 최근까지 북한의 식량난을 일정 부분 해소하는데 기여했다.

〈표 3〉 한국정부의 대북 지원

구분	'95년	'99년	'00년	'01년	'02년	'03년	'04년	'05년	'06년	계
식량	15	-	50	-	40	401	40	50	10	245
비료	-	15.5	30	20	30	30	30	35	35	225.5

자료: 통일부

대북지원 초기 민간지원단체들(NGOs)은 북한에 주로 식량과 생필품을 지원했으나 2000년 들어 정부가 남북협력기금 지원을 시작하면서 이들의 지원 사업은 농업개발, 보건의료, 취약계층지원 등으로 다양해졌으며 규모도 확대되었다. 이들 NGO들이 추진해 온 농업 개발지원은 옥수수 및 감자 종자개량, 짓밟소 종축 및 유가공 설비 지원, 채소온실 설치 운영, 농기계 수리 공장 설치 운영, 양묘장 설치, 농기계 지원, 농자재 지원 등이 다양하게 이루어졌다. 예를 들면, 1996년 6월에 한국의 천주교, 개신교, 불교, 원불교, 천도교, 유교 등 6개 종단과 주요 시민단체가 함께 결성한 우리민족서로돕기운동은 그 대표적 지원 사업으로 ‘북한 10개군 농업지원사업’을 들 수 있는데 여러 지방자치단체들이 함께 사업을 추진했다. 그 외에 주요 세 가지 지원프로젝트로 시설원예농업, 자원 순환형 축산단지, 농촌 주택의 메탄가스화 지원을 들 수 있다.³³⁾

33) 이종무, “우리민족서로돕기운동의 농업협력사업-추진 과정과 과제,” 『KREI 북한농업동향』, 제12권 1호 (2010), pp. 36-37.

〈표 4〉 한국 주요 NGO들의 대북 농업지원사업

단체명	시작 연도	주요 사업	비 고
우리민족서로돕기운동	1997	축산지원(젓염소 목장) 농기계 지원 및 수리센터 건설·지원	농자재지원
월드비전	1998	채소온실농장 지원 종서 생산시설 및 기술지원	농업개발지원
굿네이버스	1998	축산 지원(젓소 목장) 양계장 설비 지원	인도지원 농업개발지원
북고성군 농업협력단	2002	고성온실농장 지원	농업개발지원
통일농수산 사업단	2004	고성군 삼일포협동농장 지원	농업개발지원
한국JIS	1998	농업기자재 지원	농자재지원
농협중앙회	1997	농업기자재·설비, 콩종자 지원	농자재지원
한민족복지재단	2002	농업기자재 지원	농자재지원
남북농업발전협력 민간연대	1999	씨감자 및 씨감자생산설비 지원	농자재지원
평화의 숲	1999	산림보호, 양묘장 복구 지원	산림개발지원

자료: 김영훈, “남북 농업교류 협력 10년, 현황과 방향,” 『남북 농업교류 10년 성과와 과제 토론회 결과』 (한국농촌경제연구원, 2007).

남북농업협력사업 추진 과정에서 드러난 문제점으로는 우선 재정이 취약하기 때문에 자체적으로 지원 사업을 지속적으로 수행하기 어려울 뿐만 아니라 전문성도 취약했다. 더구나, 외부 지원사업의 범위가 극히 일부 지역에 제한됨으로 중국·베트남에서 일어난 체제이행기의 내부변혁, 즉 농업개혁을 통한 광범위한 성과를 기대하기 어려운 실정이다.

무엇보다도 북한 농업의 기본 구조는 동유럽 및 아시아 국가들이 사회주의체제 하에서의 경제 자산의 국가 소유와 경제 자산 운영에 대한 국가 통제를 벗어나지 못해 비효율성과 경제의 폐쇄성으로 인해 경쟁력 약화를 초래하고 있다.³⁴⁾ 동유럽 및 아시아 사회주의 국가들은 이와 같은

농업 부문의 비효율성의 누적을 극복하기 위한 방안으로서 개혁을 추진 하였다. 특히 북한은 내부지향 발전 전략으로 인해 농업 무문의 비효율 성과 경쟁력 약화가 두드러졌다. 그럼에도 불구하고, 북한의 김정일 정 권의 공식적인 체제유지 논리인 선군사상, 선군정치, 선군경제노선이 농 촌 잉여의 국가 집중을 유도해³⁵⁾ 체제이행에 발목은 잡고 있는 것은 부 인할 수 없는 현실이다. 다음 장에서 아시아 사회주의 국가였던 중국과 베트남이 체제이행 중에 어떠한 농업 개혁조치를 취했는가를 살펴보고 자 한다.

VI. 중국·베트남의 농업개혁

중국과 베트남이 개혁·개방을 시작할 당시 농업개혁은 가장 우선적으로 실시해야 할 당면 과제였다. 중국과 베트남은 개혁 이전에 만성적인 식량부족에 시달리고 있었으며, 인구의 다수가 농민으로 구성되어 있었다.

중국과 베트남의 농업개혁은 큰 성공을 거두었으며, 이를 기반으로 삼아 다른 분야의 개혁도 원만하게 추진할 수 있었다. 개혁을 실시하자 곧 바로 농업생산량이 크게 증대하여 ‘식량문제’가 해결되었고, 농민층이 절대적 빈곤 상태에서 벗어났다. 또한, 농업생산성의 향상됨에 따라 잉여 노동력이 된 농민들이 산업·서비스 부문에 진출함으로써 경제성장에 크게 기여했다. 북한은 중국, 베트남보다 훨씬 더 심각한 식량난에 시달 리고 있으므로, 북한도 역시 농업개혁이 핵심 과제라 할 수 있다.

34) 진승권, 『사회주의, 탈사회주의, 그리고 농업』 (서울: 이화여자대학교출판부, 2006), pp. 13~29.

35) 정은미, “북한의 체제 생존력과 농촌의 역할,” p. 71.

중국과 베트남의 농업개혁은 세부적인 부분에서는 상당한 차이가 있으나, 주요 내용은 대체로 유사하다고 할 수 있다. 농업생산량 및 생산성을 좌우하는 요인은 크게 다음 두 가지로 나눌 수 있다. 첫째는 농민의 생산 인센티브를 결정하는 요인인데, 이는 다시 농업조직의 형태(집단농장 혹은 개인농/가족농)와 농산물의 상대가격에 의해 결정된다. 둘째는 농업생산을 위한 투입물, 즉 비료, 농약, 농기계 등의 공급여건인데, 이는 농업이외의 부문, 즉 제조업, 상업 및 전반적인 거시경제 여건에 의해 결정된다.³⁶⁾

중국과 베트남의 농업개혁은 농민의 생산 인센티브를 제고하기 위해 개혁의 주요 내용은 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 집단농장인 인민공사 제도를 폐지하고 장기간 농민에게 임대해 주는 농가생산책임제(家庭聯產承包經營責任制)의 도입이다. 둘째, 농산물 계획구매·계획판매(統購統銷) 제도를 폐지하는 한편, 농산물의 (국가)수매가격을 인상하거나 농산물 시장 거래 및 가격을 자유화해 농공 교역조건을 농업에 유리하게 변화시켰다. 다만 양곡 등 국민 생계와 관련된 농산물에 한하여 국가가 구매하도록 하였다.³⁷⁾

개혁 이전 중국과 베트남의 농업은 다른 사회주의국과 마찬가지로 대체로 집단농장에 의해 경영되고 있었다. 사회주의 집단농업은 다음과 같은 문제점들로 인해 낮은 농업생산성과 농업환경 파괴를 초래했다. 첫째, 농업생산의 자연적 특성으로 인해 농업생산에서 '규모의 불경제'가 나타나기 쉽다. 둘째, 집단농장 구성원들의 노동투입량을 객관적으로 평가하기 어려워 '노동에 따른 분배'가 이루어지지 않기 때문에 노동 인센

36) 김석진, 『중국·베트남의 개혁모델의 북한 적용 가능성 재검토』 (서울: 산업연구원, 2008).

37) 어명근·정정길·김배성·이현주·리경호, 『중국의 농산물수급 중장기 전망 (2/2차년도)』 (서울: 한국농촌경제연구원, 2006).

티브가 부족하다. 셋째, 농업생산과 농촌생활을 중앙 및 지방정부 간부들이 지배하면서 자의적인 지시와 명령을 내림에 따라 관료제의 비효율성이 만연하게 된다. 넷째, 토지에 대한 사유재산권이 존재하지 않기 때문에 산림 남벌, 토질 악화 등 자연환경 파괴가 나타나기 쉽다.

중국과 베트남에서도 이런 문제점으로 인해 농업생산은 장기적으로 정체되었고 토지 생산성 및 노동 생산성도 매우 낮은 수준에 머물렀다. 베트남은 통일 이후 정부가 농업 집단화를 시도하고 농산물의 생산유통에 대한 통제를 강화하자 농업생산이 감소해 식량위기가 심화되었다.

중국과 베트남의 농업조직 개혁은 상당 부분 농민들이 주체적으로 시작한 자생적 성격이 강했으며, 중앙정부는 이를 사후적으로 승인했다. 중국에서는 1979년부터 각 지방에서 농민들 및 지방간부들이 중앙의 방침을 어기고 자생적으로 개혁을 개시했으며, 이 실험이 전국적으로 확산되었다. 지방 차원에서는 포산도호(包產度戶: 조별 생산청부제) 및 포간도호(包干度戶: 호별 경영청부제)로까지 발전하고 있었다. 전국농촌의 1/3에 달하는 후진·빈곤 지역에 대해 안휘성(安徽省)의 성공적 경험을 적용하는 한도 내에서 호별청부 난 후인 1982년 초에 중앙정부가 이를 공식으로 승인했다. 1978년 1개 현에서 ‘포공도조’ 형태로 시작한지 불과 5년 만에 시장경제 하의 농업경영과 다를 바 없는 ‘포간도호’ 형태가 대부분의 차지할 정도로 발전한 것이다. 1983년에 ‘포간도호’가 중국 농업 부문의 생산형태에서 차지하는 비중은 이미 98%에 달했다.³⁸⁾

이러한 농업 생산 활동의 변화에 따른 농촌지역의 수익증가는 농촌지역에서의 비국유 부문, 즉 향진기업 발전의 유인으로 작용하였다. 그 결과, 1975~1980년에 농업생산액은 16.9%(연평균 3.2%) 증가하였으나, 농업 개혁이 활발히 전개된 1980~1985년에는 48.2%(연평균 8.2%)의 높은 증가

38) 최수영, 『7·1조치 이후 북한의 농업개혁의 과제』, p. 49.

율을 나타내었다.³⁹⁾ 이에 따라, 농가소득 및 지출도 빠르게 증가했으며, 농가저축 역시 1978년 55억 7천만 원에서 1985년 564억 8천만 원으로 늘어났다.

베트남의 경우에는 1975년 통일 이후 사회주의적 계획경제체제를 중심으로 생산수단의 국유화를 추진해 왔다. 그러나 1976년 말 베트남 공산당 제4회 전국대회에서 식량문제를 해결하기 위해 남부지역의 농업 집단화를 유보하였다.⁴⁰⁾ 남부베트남의 농업 집단화가 지체된 것은 북부베트남 집단농업의 심각한 정체와 이에 따른 집단화에 대한 부정적인 인식을 반영된 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 남부와 북부의 경제적 통합을 위해 1978년 남부지역에 계획경제체제가 도입되었다. 남부지역의 농업 집단화로 메콩델타지역에서는 쌀을 비롯한 농산물 생산이 급격히 감소했다. 이런 농산물 생산 부진에 직면하자 베트남 정부는 개인의 생산성을 제고시킬 목적으로 농장경영방식의 변화 조치로써 1979년 여러 지역에 시범적으로 최종농산물 계약제(청부제)를 도입하였다. 베트남 정부가 1981년에 농업 집단화 정책을 공식적으로 포기하고 가족농 중심의 영농 현실을 인정하면서 이를 북베트남까지 확장했다.

한편, 베트남의 본격적인 농업개혁은 1988년 공산당이 농민을 실질적으로 자유롭게 하는 농업경제관리의 쇄신에 관한 정치국 제10호 결의(1988.4.5)를 발표함으로써 시작되었다. 이 결의를 바탕으로 농업부문의 경영혁신과 종합적인 개혁을 추진하면서 농업생산성은 크게 향상되었다. 베트남 정부가 취한 구체적인 조치로서 ① 농가의 가족 수와 작업능력에 따라 토지를 분배하고, ② 농민은 계약에 의해 취득한 토지에 대한 토지세를 납부하는 대신 여기에서 생산된 농산물은 시장가격으로 판매

39) 이일영, “1980년대 중국의 농업개혁” (서울대학교 경제학과 박사학위 논문, 1994).

40) 최수영, 『7·1조치 이후 북한의 농업개혁의 과제』.

할 수 있고, ③ 협동농장은 주된 경제 단위인 농가에 서비스를 제공하도록 하였다.

앞서 언급했듯이 중국과 베트남에서 초기의 농업조직 개혁은 ‘청부제’ (또는 계약제)의 형식을 취하였다. ‘청부제’란 농지의 법적 소유권은 국가가 보유한 채, 개별 농가 또는 분조에게 농지를 임대해 주고 미리 계약된 수매물량을 시장가격보다 낮은 수매가격으로 국가에 납부토록 하는 제도이다. 청부제는 전근대적인 소작제도와 유사하지만, 수매량과 수매가격이 미리 정해져 있는 정액 소작제에 해당하기 때문에 국가 수매분 이상의 수확량은 개별 농가의 소득으로 귀속되어 상당히 강한 생산 인센티브 효과를 발휘할 수 있었다.

가족농 제도의 정착 여부는 개별 농가가 얼마나 강한 ‘토지사용권’을 획득할 수 있느냐에 결정된다고 할 수 있다. 중국의 경우, 농가는 노동력 보유 기준에 따라 1인당 1무(약 200평)씩 가구당 평균 3~4무(600~800평)의 농지를 할당받게 되었다. 초기의 청부제에서 토지 임대기간이 최초 3~4년에서, 1984년에 공식적으로 15년으로 결정하고, 이어서 1993년에 여기에 30년을 추가로 연장되었으며 2000년 전문경영농가의 경우 최장 50년까지 연장해 농민의 영농 의욕을 고취시켰다.⁴¹⁾ 베트남의 경우에는

제10호 결의에 의거해 1988년에 토지 임대기간을 종전 5년에서 20년으로 연장한 데 이어 1993년에 다시 50년까지 임차가 가능하게 되었다. 이에 따라 개별 농가에 부여한 토지사용권이 점차 매매와 상속이 가능한 재산권으로 확립됨으로써 가족농 제도가 완전히 정착될 수 있었다. 농민은 수확량의 40~50%를 분배받게 되어 농민소득이 종전보다 2배 이상 증가하였다.⁴²⁾

41) 위의 책, p. 58.

42) 권성태·박완근, “베트남의 경제개혁 추이와 시사점” (서울: 한국은행, 1999), pp. 24~25.

이는 중국과 베트남의 농촌·농업 부문에서 법률적으로 국가의 토지 소유권이 유지됨에도 불구하고, 사실상 토지 사유화가 진행되었음을 의미한다. 개별 농가의 토지사용권이 확립됨으로써, 농민들은 토지에 대한 투자(관개시설, 토지 관리 등)를 통해 토지생산성을 높일 수 있었다. 토지에 대한 사유재산권의 확립은 장기적으로 이농을 촉진하는 효과를 갖기 때문에 산업·서비스 부문의 발전을 위한 중요한 기본조건이 된다고 할 수 있다.

중국의 농업개혁에서는 농산물 국가수매가격의 인상이 개혁 초기에 중요한 역할을 했다. 중국 정부는 1979년에 18종의 주요 농산물 수매가격을 평균 25% 인상하고, 계획수매(의무공출량) 이외의 초과수매량에 대한 보너스 가격을 기본수매가격의 30%에서 50%로 인상했다. 당시 주요 농산물의 유통·분배는 정부가 강력하게 통제하고 있었으며, 농민들은 정부가 정한 수매가격에 따라 농산물을 공출해야 했다. 따라서 수매가격의 대폭 인상은 농민층의 소득을 증대시켜 주는 조치로서, 농민들의 생산 인센티브를 크게 증가시킨 정책이었다.

중국 정부는 초기의 농업개혁이 성공해 농업생산이 크게 증가하자 점차 농산물의 유통·분배에 대한 통제를 완화하고 장기적으로는 시장거래 및 가격을 자유화하였다. 양곡 등 주요 농산물에 대한 계획구매·계획판매 제도를 폐지하고 생산자와 지방의 국가 상업기구가 합의해 가격을 결정하는 협의수매제도가 본격적으로 운영되었다. 1979년 이후 농산물의 시장거래가 허용되기 시작했는데 당시 시장가격은 계획수매가격보다 보통 30~50% 높았다. 농가의 생산유인의 자극으로 식량 생산이 급증한 반면, 소비 증가는 소폭에 머물러 1983~1984년에는 식량 재고 과잉 상태에 이르게 되었다. 1985년 이후에는 전국적으로 계약수매 제도를 폐지하고 계약구매를 실시하였다. 계약수매제도는 국가 상업부문이 파종 이전에 각 품목의 수매량 및 품질에 관해 농민과 계약을 체결하고 수확 후

그 계약에 따라 수매하는 제도이다. 이에 따라 수매가격체제는 기존의 가격수매제도의 이중가격체제에서 단일의 계약수매가격체제로 개편되었다.⁴³⁾ 이와 같이 정부가 식량 유통의 일부를 행정 수단에 의해 직접 관리해 도시주민에게 식량을 안정적으로 공급하고 나머지 식량은 시장에서 자유롭게 유통하도록 하는 이중가격제(雙軌制)가 성립되었다.

한편, 보호수매가격 제도의 도입에 따른 지나친 재정부담을 줄이기 위해 배급체제의 개혁이 이루어졌다. 1991년에는 1965년 이후 처음으로 배급가격 인상을 단행했고, 1992년에도 배급가격을 인상했다. 두 차례에 걸친 배급가격 인상폭은 140%에 달해 배급가격이 계약수매가격보다 높아지게 되었다. 이어 1992~1993년에는 식량배급제도 자체가 중국 각지에서 순차적으로 폐지되었다.⁴⁴⁾

이처럼 점진적 시장거래 및 가격자유화를 통해 농산물의 판매가격은 계속 상승하여 농공 교역조건이 개선되었다. 농민들이 구입해야 할 공산품(비료, 농약, 각종 소비재)의 가격상승률은 농산물보다 낮아서 농공 교역조건이 농민에게 유리하게 개선되었다. 농공 교역조건 개선으로 농민의 생산의욕이 크게 제고되었다.

베트남의 경우, 1980년대 말까지는 농산물 및 농자재의 유통·분배에 대한 국가적 통제력이 취약해 수매가격 정책이 큰 역할을 하지 못했다. 농산물과 농자재 모두 국가적 유통과 시장거래가 공존하는 상황이 있었으며, 정부는 개혁 초기에 농공 교역조건 개선 위한 가격정책을 제시하지 못했다. 1980년에 베트남 정부는 농산물 수매제도를 개선해 계획수매와 계획 외 수매를 없애고 계약수매에 있어서는 생산자와 국가가 가격을 협의토록 하였다. 이러한 '협의가격' 방식을 도입함으로써 농산물

43) 최수영, 『7·1조치 이후 북한의 농업개혁의 과제』, pp. 61~62.

44) 위의 책, p. 55.

수매가격은 자연스럽게 인상되었다. 1983년에는 수매가격을 일시에 인상함으로써 자유 시장 가격과의 격차를 줄이고, 쌀 잉여 생산분에 대해서는 협의가격으로 국가에 판매할 경우 비료를 추가적으로 제공하는 우대조치를 실시하였다. 더구나 수매가격의 인상은 인플레이션과 국가 재정부담 증대라는 문제를 유발하였다.⁴⁵⁾

베트남 정부는 1989년에 급진적인 가격 자유화 조치를 실시해, 그 때까지의 이중경제구조를 청산하고, 즉 오랫동안 계속되어 온 국고보조금 제도가 사실상 소멸되고 시장거래를 전면적으로 자유화했다. 이에 따라 농산물의 국가수매제, 도시주민에 대한 식량배급제가 폐지되고 농산물 가격은 시장가격으로 단일화되었다. 시장거래 및 가격자유화 이후 농산물의 상대가격이 상승했으며, 이는 곧 농민의 생산 인센티브를 제고하는 효과를 가져왔다.

또한, 영농경험 및 자금력이 있는 농민이 토지를 대량 소유함으로써 토지와 자본의 집약도가 높아지고 농기계 사용 및 규모의 경제달성이 가능해졌다. 다른 한편으로 농산물의 유통이 자유화되고 식량부족을 이유로 금지하고 있던 농산물의 수출도 허용되었는데, 다만 쌀 수출업무는 재정수입 감소와 무분별한 수출로 인한 식량부족을 우려해 정부가 독점했다.

〈표 5〉 베트남 농업관련 개혁의 단계별 주요 내용

	1979~1986	1986~1993	1994~
성격	부분개혁체계	계획과 시장 공존체계	시장주도체계
중국	1979~1984	1984~1992	1992
북한	2002.7		
농업	분조규모 축소 또는	농가생산책임제 실시	농지임대 50년 실질적

45) 위의 책.

	농민에게 생산청부제	생산청부량 고정 식량구매가격 30~40% 이윤 보장	토지 사유화
임금	실질임금 원칙, 임금 100% 인상	배급제·현물임금 폐지 임금 완전현금 지급제	
가격 체계	국정가격, 협의가격, 자유가격의 3중가격제	국가가가격통제 폐지	시장가격체계
시장	국영부문, 국영시장, 자유시장의 3중구조	단일시장	
인플레이	연 140% 수준	'86~'88 연 470% 수준	'91~'95 평균 10% 수준

자료: 박형중, “중국과 베트남의 개혁과 발전 -북한을 위한 모델?,” 『Online Series』, 통일연구원, 제5권 6호 (2005).

요약하면, 중국과 베트남의 농업개혁의 목표는 산업 부문과 마찬가지로 시장원리에 바탕을 둔 농업 체계를 구축함으로써 농업 생산의 효율성 제고를 추구하였다. 이러한 목표를 달성하기 위해 두 가지 근본적인 변화를 추진하였는데, 그 하나는 농업부문의 국가계획 폐지, 예산제약의 경성화, 가격자유화, 유통체계의 국가독점 해제 등을 포함하는 국가의 역할을 축소하였고, 다른 하나는 집단농장의 사유화를 실시한 것이다.⁴⁶⁾

Ⅶ. 맺으며

북한의 식량난은 협동농장과 같은 비효율적인 집단농장식 생산 체제와 낮은 정부 구매가격으로 인한 농심의 결여와 종자개량, 비배관리 등의 문제로 생산성이 낮기 때문이다. 특히 빈번히 발생하는 한해, 홍수 등 자연재해로 인한 곡물생산 부족으로 수급 불균형이 나타나고 있다. 한

46) 진승권, 『사회주의·탈사회주의 그리고 농업』, pp. 40~41.

편, 유엔식량농업기구(FAO)의 전문가에 의하면, 북한의 식량난은 기상 이변보다는 농업의 기반 시설이 열악하고 비료가 부족한 것이 더 직접적인 원인이라고 주장하고 있다. 북한의 농업 생산 악화는 최근 방북했던 한국의 농업전문가들도 비슷한 지적을 하고 있다. “(북한의) 벼는 비료가 부족해서인지 노란빛에다 키도 고르지 못했다”고 지적했다. 그는 “남측으로부터 2년 가까이 비료공급이 중단된 상황에서 북한이 나름대로 비료를 자체 조달하고 모자라는 것은 퇴비를 쓴다고 하지만 양과 질 모두 떨어지기 때문에 가을 작황에 틀림없이 타격이 있을 것”이라고 우려했다.⁴⁷⁾ 따라서 단기적으로 가능한 수단은 농자재의 사용을 증대시키는 일이며 그중에서도 비료의 공급을 늘이는 것이 중요하다. 북한이 비료공장의 개보수를 추진하고 있기 때문에 2010년에는 북한 내 비료 생산이 증가할 것으로 예상된다. 그 양이 미흡하므로 외부 지원이 절대적으로 필요한 가운데 최근 김정일의 방중 이후 중국 비료 수입으로 비료난이 해소되고 있다.⁴⁸⁾

이와 같이 단기적 방안인 외부지원도 필요하겠지만, 무엇보다도 이러한 근본적인 문제를 해소하기 위해서는 북한은 먼저 농민의 농심을 회복시키기 위한 농촌 개혁을 포함하는 체제 이행이 요구되어진다. 이는 중국베트남의 농촌 개혁의 성공에서 그 해답을 찾을 수 있을 것이다.⁴⁹⁾ 북한의 경우에도 중국베트남과 같이 토지사용권을 주고 가족농 제도로 농업조직을 개편한다면 좋은 성과를 거둘 수 있을 것으로 사료된다. 즉 공동경작지를 배분해 개인들이 관리하게 해야 생산의욕도 높아지고 토지도 잘 관리하게 되며 생산량도 늘어나게 된다. 북한 농업은 중국베트남

47) 『데일리NK』, 2009년 8월 31일.

48) 권태진·남민지, “2010년 북한의 식량수급 전망”, p. 24 ; 『데일리NK』, 2010년 5월 14일.

49) 김석진, 『중국·베트남의 개혁모델의 북한 적용 가능성 재검토』, p. 201.

과 마찬가지로 노동집약적 성격을 갖고 있어 가족농 제도로의 전환이 가능할 것이다. 다만, 관개시설의 관리, 일부 농기계의 공동사용, 기타 행정관리 측면에서 집단농장의 기능을 일부 살리는 것도 한 방안이 될 것이다. 또한, 경제가 회복되기 전까지 식량을 위한 국가보조나 배급이 필요하겠지만, 경제가 회복되면서 가격자유화를 단행해야 할 것이다.

둘째, 반복되는 자연 재해를 극복하기 위해 산지를 복원해야 한다. 북한 내 자연재해에 취약한 지역이 전체 면적의 35%에 달한다고 한다. 식량과 에너지난으로 웬만한 나무는 잘라 땔감으로 쓰고 경사가 심한 다락밭을 개간해 농사를 짓기 때문이다. 이로 인해 재해 완충 능력이 떨어져 해마다 자연 재해가 반복되고 식량난과 경제난의 악순환이 되풀이 되고 있다. 따라서 이 문제들을 해결하기 위해서는 산림 생태계 복원을 서둘러야 한다.

북한이 2002년 7·1 조치를 취할 때만 해도 개혁에 대한 기대감을 갖게 했지만 2005년 시장활동 중단, 폐쇄 조치를 취했고 2009년 11·30 화폐개혁을 통해 사유재산을 축소시키는 등 개혁에 역행하는 조치를 취했다. 따라서 북한 농업의 성장 전망이 밝지 않은 것이 현실이다. 그럼에도 향후 북한 농업의 총체적 난국을 타개하고 농업개혁을 성공시키기 위해서는 집단농장의 '개인경작허용', 취약계층을 위한 배급제와 가격자유화 병행, 소규모 개인사업의 허가, 즉 시장안정화 뿐만 아니라, 비료, 농기계 등 농업 투입재의 공급을 증가시킬 필요가 있다. 즉 농업개혁이 진행되는 가운데 외부 원조는 북한 농업의 성장을 가속화시키는데 기여할 것이다.

■ 접수: 2010년 4월 18일 / 수정: 2010년 5월 19일 / 게재확정: 2010년 5월 24일

【참고문헌】

- 권성태·박완근. “베트남의 경제개혁 추이와 시사점.” 서울: 한국은행, 1999.
- 권태진. “북한의 농업개혁과 남북한 농업교류·협력 과제.” 6·15 남북공동선언 5주년 기념. 경남대 극동문제연구소, 2005.
- 권태진·김영훈·지인배. 『남북한 농업개발협력 추진 방안 연구』. 한국농촌경제연구원, 2007.
- 권태진·남민지. “2010년 북한의 식량수급 전망.” 『KREI 북한농업동향』, 제11권 제4호. 한국농촌경제연구원, 2010. pp. 3~25.
- 김경량·이광석·홍성규. 『북한 농업의 개혁: 전망과 과제』. 서울: 한울, 2005.
- 김석진. 『중국·베트남의 개혁모델의 북한 적용 가능성 재검토』. 산업연구원, 2008.
- 김영훈. “남북 농업교류 협력 10년, 현황과 방향.” 『남북 농업교류 10년 성과와 과제 토론회 결과』. 한국농촌경제연구원, 2007. pp. 32~66.
- 김태훈. “식량접근권, 계층 및 성분에 따른 차별.” 유엔인권이사회 북한인권상황 레검토준비 심포지엄, 2009. pp. 26~33.
- 남성욱. “광복 60년, 북한 어떻게 되어가나: 경제사회.” 『북한』, 2005. pp. 65~75.
- 박정동. 『개발경제론: 중국과 북한의 비교』. 서울: 서울대학교출판부, 2003.
- 박창수. “북한 농촌의 토지제도 개혁 방안 연구.” 『한국농촌지도학회지』, 제9권 1호. 2002.
- 박형중. “중국과 베트남의 개혁과 발전—북한을 위한 모델?” 『Online Series』, 제5권 6호. 통일연구원, 2005.
- 양문수. “북한에서의 시장의 형성과 발전: 생산물시장을 중심으로.” 『비교경제연구』, 제12권 2호. 2005, pp. 1~53.
- 양문수. 『북한경제의 구조: 경제개발과 침체의 메카니즘』. 서울: 서울대학교출판부, 2001.
- 어명근·정정길·김배성·이현주·리경호. 『중국의 농산물수급 중장기 전망(2/2 차년도)』. 한국농촌경제연구원, 2006.
- 윤성탁. “북한농업의 현황과 전망.” 『한국국제농업개발학회지』, 제18권 3호. 2006. pp. 175~182.
- 이승훈·홍두승. 『북한의 사회경제적 변화: 비공식부문의 대두와 계층구조의 변

- 화』. 서울: 서울대학교출판부, 2007.
- 이일영. “북한의 농산물 가격·유통시스템과 재정: 러시아·중국과 비교.” 『중소연구』, 99권. 2003. pp. 169~196.
- 이일영. 『1980년대 중국의 농업개혁』. 서울대학교 경제학과 박사학위 논문. 1994.
- 이종무. “우리민족서로돕기운동의 농업협력사업-추진 과정과 과제.” 『KREI 북한 농업동향』, 제12권 1호. 2010. pp. 17~38.
- 임수호. “최근 북한의 식량사정과 시사점.” Issue Paper. 삼성경제연구소, 2009.
- 정은미. “북한의 체제 생존력과 농촌의 역할.” 『농촌사회』, 제19권 1호. 2009. pp. 49~81.
- 조동호. 『계획경제 시스템의 정상화: 최근 북한 경제 조직의 분석』. 서울: 한국개발연구원, 2002.
- 진승권. 『사회주의, 탈사회주의, 그리고 농업』. 서울: 이화여자대학교출판부, 2006.
- 최수영. 『7·1조치 이후 북한의 농업개혁의 과제』. 통일연구원, 2006.
- 통일문화연구소. 『최근 북한 경제변화실태 심층분석』. 중앙일보, 통일부 정책연구용역보고서, 2007.
- FAO. FAO/WFP Crop and Food Supply Assessment Mission to the DPRK, Rome: FAO and WFP, 2004.
- FAO/WFP. FAO/WFP Crop and Food Supply Assessment Mission to the DPRK. Special Report, (8 Dec. 2008).
- Frank, Ruediger. “Classical Socialism in North Korea and Its Transformation: The Role and Future of Agriculture.” *Harvard Asia Review*, Spring 2006, pp. 15~33.
- Haggard, S., Noland, M. & Weeks, E. “Markets and Famine in North Korea.” *Global Asia*, 3 (2009), pp. 32~38.
- Kornai, Janos. *The Socialist System: The Political Economy of Communism*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1992.
- Lankov, Andrei. “North Korea: De-Stalinization from below and the Advent of New Social Forces.” *Harvard Asia Review*, Spring 2006, pp. 4~14.
- Michalk, D. L. & Mueller, H. P. “Strategies to Improve Cropland Soils in North Korea Using Pasture Leys.” *Agriculture, Ecosystems and Environment* 95. 2003, pp. 185~202.
- Nam, Sung-wook. “Chronic Food Shortages and the Collective Farm System in North Korea.” *Journal of East Asian Studies* 7 (2007), pp. 93~123.

- Nam, Sung-wook, "Chronic Food Shortages and the Collective Farm System in North Korea." *Journal of East Asian Studies* 7, 2007, 93~123.
- Roland, Gerald, "Economic Theory and Transition: What Lessons from North Korea?," *Keynote Lecture for NAIS Conference*, February 21, 2008b.
- Roland, Gerald, "Transposable and Non-transposable Lessons from the Transitional Experience." *Keynote Lecture for the Conference: Experience of Transition Economics and Implications for North Korea*, Seoul National University, January 18, 2008a.
- Sen, A. K. "Food, Economics, and Entitlements." in Staatz, John & Carl Eicher, eds. *Agricultural Development in the Third World*, Johns Hopkins Univ. Press, 1990, pp. 189~205.

Abstract

Some Implications to the North Korean Agriculture from the
Asian Transitional Experience

Choi, Young-jin(Korea University)

The grain shortage has been critically serious in North Korea. Some argue that it was caused by natural disaster, the lack of agricultural machinery, and the outmoded agricultural technology. However, it would be rather persuasive for the other to insist that it was resulted from the socialistic land system and the collective production methods, which discouraged the Farm worker's work aspiration. Without internal reform in agriculture, the growth of agricultural productivity would be very limited even if with external support. As Amartya Sen recognizes the importance of individual "entitlement-the set of different alternative commodity bundles that the person acquires through the use of various legal channels," alienation of land must be closely associated with famine. Nonetheless, the majority of North Koreans has been still alienated from the land ownership or use, so that it has led to the low agricultural productivity and chronic famine. China and Vietnam provided precious lessons that North Korea should take path dependency, following the experience of institutional transition such as individual land use, price liberalization with the distribution of rationing coupons for basic stuffs, permission for the small private business, and market stabilization to overcome their agricultural problems.

Keywords: Grain shortage, Collective production methods, “Entitlement,”
Agricultural productivity, Institutional transition

최영진

하와이주립대학교에서 문학박사를 취득하였고 현재 고려대학교 평화와 민주주의 연구소에 연구교수로 재직 중이다. 주요 논문으로는 “Aligning Labor Disputes with Institutional, Cultural, and Rational Approach: Evidence of East Asian-Invested Enterprises in China” 등이 있다.