

북한의 농업: 변화와 지속 그리고 미래

1990년대 북한의 기근은 외부세계에 커다란 충격을 주었다. 이후 외부세계에서 북한경제에 대해 가장 많은 관심을 가지고, 가장 폭넓은 협력이 이루어져 온 분야가 바로 북한의 농업 및 식량 분야이다. 그러나 이러한 관심과 협력에도 불구하고 현재까지 외부에 알려진 북한의 농업과 식량 관련 이야기들은 그렇게 많지 않고, 북한은 여전히 세계에서 식량 공급이 불안한 대표적인 나라의 하나로 인식되고 있다.

이번 <대화>에서는 북한의 농업과 식량 문제를 오랫동안 관찰해 오신 농촌경제연구원의 김영훈 박사님을 모시고 북한 농업의 역사와 변화, 전망 등 여러 이야기를 나누었다. 코로나19 사태가 겹쳐 2020년부터 다시 북한 농업과 식량 문제에 대한 관심이 높아지고 이번 <대화>가 북한 농업에 대한 전반적 지식은 물론 현재 북한의 식량문제라는 중요 현안을 이해하는 데 큰 도움이 되기를 기대한다.

일시 및 장소

2021년 5월 14일(금), 더플라자 비즈니스센터

사회자

이석(KDI 선임연구위원)

대담자

김영훈(한국농촌경제연구원 선임연구위원)



1990년대 경제위기 이전까지 북한의 농업

■ 오늘은 북한의 농업에 대해서 대화를 진행하고자 한다. 북한의 식량 기근은 국제사회에 큰 충격을 주었다. 당시까지 사회주의경제에서 가장 식량 자급자족을 강조하고, 이를 달성하기 위해 부단히 농업을 발전시켜 왔다고 인식되던 국가들 가운데 하나가 바로 북한이었기 때문이다. 이후 북한의 농업에 대한 관심과 연구가 시작되었다.

현재 북한의 농업 관련 분석은 농업생산과 식량 문제에 집중되어 있고, 안타깝게도 논의가 크게 확장되지는 못했다. 한국에서도 오랫동안 북한 농업을 관찰해 왔지만 기본 지식이 없어서 연구가 쉽지 않다. 1990년대 이후 북한은 식량 기근에서 벗어났다고 하지만, 최근 들어 대북제재와 코로나19로 인하여 다시 어려워지고 있다고 한다. 오늘은 북한의 기반이라고 하는 농업과 관련한 여러 이슈에 대해서 국내외 최고 전문가이신 김영훈 박사님을 모시고 이야기를 나누고자 한다.

우선 북한의 농업에 대한 기초 지식과, 경제위기 이전 북한의 농업 상황에 대해 여쭙보려 한다. 과거 북한은 식량의 자급자족을 농업의 최우선으로 삼았다고 알려져 있다. 그리고 북한의 농업은 이 목적을 효과적으로 달성하는 방향으로 조직되었다는데, 이러한 인식이 정말 현실에 부합하는 것인지? 북한이 자급자족에 유리한 상황이라고 보기는 어려울 듯한데 왜 식량의 자급자족을 강조했으며, 이러한 정책은 북한 전체적으로 이루어졌는지, 어떤 단위로 이루어졌는지 등 개괄적인 소개를 부탁드립니다.

한반도는 농지가 협소하다. 따라서 식량 자급자족이라는 목표는 인구 전체를 부양한다는 관점에서 무리한 목표이다. 그러나 북한은 처음부터 자급자족을 강조하였다. 북한은 건국 초기부터 정치 독립, 경제 독립을 추구하였다. 자립과 자급이 중요한 목표이자 지도자의 덕목으로 여겨졌다. “자신의 책임, 자신의 힘으로 사회발전의 물질적, 기술적 토대를 쌓아 올려야 한다”며, 자립에 기초한 민족경제 노선을 강력히 견지하였다. 김일성 전 주석은 “자립적 경제를 확립하지 못하면 우리들은 독립도 불가능하게 되고 건국도 불가능하고 또 살아가는 것도 불가능하다”고 설파하였다. 식량의 자급정책도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 당시에는 농촌 인구가 매우 많았는데, 부존자원인 농촌 노동력을 충분히 활용한다는 차원에서 농업의 자급자족이 초반부터 강조되었다. 따라서 식민지로부터 이제 막 독립한 사회주의 국가가 추구했던 ‘경제자립’ 목표와 정책을 낮게 평가할 수만은 없다고 본다.

자급자족의 주요 목표인 곡물의 구성비에 있어서는 지역별로 차등이 있었다. 기본적으로

국가 전체로 자급 목표가 있고, 지역 간에 식량의 이동이 있다. 북한의 식량 배급표를 보면 쌀 얼마, 옥수수 얼마, 콩 얼마로 획일적으로 정해진 게 아니라, 각 지역의 특성에 따라 주로 생산된 작물 위주로 배급되고 일정 부분 지역 간에 식량이 교환되는 구조임을 알 수 있다. 각 지방의 식량작물 생산 구성을 무시한 채 전 국민이 동일한 식량 소비(분배와 배급)를 하는 것이 아니다. 북부 산간지대는 쌀의 소비가 낮고 잡곡과 감자의 소비 비중이 높는데 비해 평야지대는 쌀 소비 비중이 높게 나타난다.

■ 전체적으로 이 자급자족 정책을 어떻게 평가하시는지 궁금하다. 자급자족을 함에 있어 상업농작물을 수출하여 쌀을 구매하지는 않았을 것인데, 그렇다면 이러한 정책으로 인해 북한의 농업은 어떻게 변화하였는가? 작물의 구성이나 기술적 특징, 당시 농업과 산업의 관계 등도 설명을 부탁드립니다.

식량의 자급을 위해서는 농업에 많은 자원을 투입해야 한다. 농촌의 인구가 많았으므로 노동력이 가장 많이 투입되었다. 경제발전에 따라 부족해질 수밖에 없는 노동력을 대체하려면 자본의 투입이 필요하지만, 북한은 농업 부문에 투입할 수 있는 자본이 넉넉했던 적이 없다. 그래서 지속적으로 노동력 투입에 의존했다. 지금까지 농촌 인구가 여전히 40% 내외를 차지하고 있고 농업노동력은 과도한 상태이다.

작물 구성을 보면 쌀, 옥수수 등의 곡물 생산에 농지자원을 우선 배분하였다. 실제 농지 구성비에서 옥수수와 쌀의 재배 면적이 큰 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 나머지 식량작물과 부식작물의 생산은 우선순위에서 밀렸지만 여전히 필요한 작물이므로 농장 이외에 개인들의 농사로 보충되기도 한다. 부족한 식량을 최대한 생산하기 위해 30만 정보 확보 운동의 일환으로 개간정책을 시행하였고, 그 결과 북한의 산림이 많이 개발되거나 훼손되었다.

기술의 특징을 본다면 초기에는 농업생산, 특히 곡물생산부문에 국가적 투자를 집중하였다. 규모화, 경지 정리, 개간, 농기계와 화학비료 보급이 급속하게 이루어졌는데, 아마 러시아 농업의 영향이 있지 않았나 싶다. 그러나 농업 인구의 감축은 이루어지지 않았고, 1990년대 이후 경제가 침체되면서 자본 조달이 어려워지자 더욱 노동집약적 농업을 하게 된다.

북한은 건국 초기부터 주체경제, 경제 독립, 민족경제를 크게 강조하였기 때문에 자급자족은 목표가 뚜렷한 정책적 선택이었다. 또 당시 국제 사회주의경제 환경에서 제조업은 국가 간 분업이 일반적이었지만 농산물은 대부분의 사회주의 국가가 자급에 의존했다. 그 당시에는 자주와 자립이 가장 중요한 가치였고 사회주의 국가 간에 농산물 원조도 일반적이지 않았기

때문에 어쩌면 필연적인 선택이었을 것이다. 그러나 시간이 지나면서 선택의 여지없이 자급자족 정책을 계속 추진할 수밖에 없게 되었다. 최근 제재와 고립이 심화됨에 따라 선택의 여지가 더 없어진 상태다.

■ 북한은 식량의 자급자족과 함께 사회주의 농업을 완성하는 방식으로 전체 농업을 구성해 온 것으로 알려져 있다. 과거 북한의 전형적인 농업 부문 구조는 어떠했는지, 그 조직과 구성은 어떠하였는지 설명을 부탁드립니다.

사회주의 국가의 농업 부문 구조는 서로 비슷하다. 소련의 방식과 모두 비슷한데, 차이가 있다면 러시아는 혁명 이전에 봉건지주제 상태에서 개인농이 발달하지 않은 채 바로 사회주의 혁명을 했다. 따라서 소련의 혁명 후 농업은 국영농장(소프호즈) 체제가 중심이 되었다. 개인농을 모아서 협동농장으로 만들 필요가 없었기 때문이다. 반면, 중국의 경우 개별농이 발달했었기 때문에 이들을 모아 만든 집단농장인 인민공사(협동농장)체제로 출발할 수 있었다.

북한의 경우 절충 형태로 볼 수 있다. 대지주도 있었지만 개인소농도 많았다. 토지개혁 때 지주들의 토지를 몰수하여 소작농이나 농업 노동자들에게 배분하면서 매우 평균적인 소농 계층이 형성되었다. 토지개혁 후에는 1953~58년 사이에 농업에서 사회주의화를 이루었다. 이 5년 만에 개인농을 없애고 농업협동화를 완료하였다. 토지개혁과 농업협동화 과정에서 지주에게서 몰수해 남은 농지는 국영농장으로 국유화하고, 개인농에게 나눠줬던 소농들은 모아서 집단화를 진행한 것이다. 비율로 보자면 협동농장(콜호즈)은 90%, 국영농장(소프호즈)은 10% 정도로 바뀌었다. 개인농이 모두 사라지고 협동농장 중심의 집단농장 체제가 구성되었다.

당시 농업을 협동화하여 사회주의를 완성했지만 북한의 근본적인 지향은 공산주의 국가였으므로 사회주의적 요소도 점차 없애야 했다. 사회주의화된 협동농장은 개인 소유는 아니지만 구성 농민들의 공동 소유로 남아있었고, 이 협동농장을 국가 소유, 즉 국영농장으로 전면시켜야 진정한 공산주의 농업이 완성되는 것이다. 북한은 협동농장을 하나의 군 단위로 묶어서 거대한 농기업(농업 코비나트)으로 만들어 국영농장화하는 것을 최종 목표로 세웠던 것으로 보인다. 소련의 모델을 가져와 농업생산자재, 농산물 등을 생산해 공급하는 거대 기업을 만들려고 했던 것이다. 농업집단화가 완료된 후 몇 군데 군 단위 종합농장을 만들었지만 1960년대에 모두 실패한 것으로 보인다. 선봉군 종합농장의 경우 지금까지 명목상 군종합농장으로 남아있지만 실질적으로는 과거 리 단위 개별 협동농장과 같이 운영되는 것으로 판단된다.

북한 헌법을 보면 모든 생산수단은 전 인민적 소유로 되어 있다. 제조업 및 일반 산업 분야는 모두 국영화에 성공한 반면, 협동농장만은 성공하지 못했다. 농지는 명목상으로나마 아직 농민의 공동 소유로 되어 있는데, 국유화로 인해 이들이 자기 재산을 국가에 빼앗긴다는 생각을 하게 되면 농업 부문의 저항을 초래해 사회주의가 위기에 봉착할 수도 있기 때문이다. 북한은 지속적으로 혁명사상을 고취시키고 헌법도 바뀌가면서 천천히 농업자산 국유화를 꾀했지만 완료해 내지는 못하였다. 사실 농업 부문에서 이런 과정에 성공한 사회주의 국가는 없다. 북한도 결국 협동농장은 그대로 남겨두고 개인소유라는 의식만 차츰 없었으며, 현재까지 이런 상태를 유지하고 있다. 헌법상 모든 생산수단의 전 인민적 소유를 규정하고 있다. 농장법, 토지법 등에서 토지는 농장 구성원의 공동 소유이고, 권리의 행사는 국가가 한다고 규정하고 있다. 애매모호한 상태로 협동농장이 공동 소유로 되어 있어서 협동농장의 농장원들조차 보유 재산이 국유인지 공동 소유인지 모를 정도다.

조직과 구성을 보면, 북한은 1946년 토지개혁과 농업협동화를 통해 지주로부터 토지를 몰수하여 소농에게 분배한 후, 1954~58년경 다시 가족농을 해체하여 리 단위의 대규모 농업협동화를 완성하였다. 한편, 1952~53년경 군(郡)을 강화하는 행정개혁을 추진한다. 면을 폐지하고 리를 확대하여 리(협동농장)에 대한 군의 직접 관리체계를 구축하였다. 1961년 12월 군 단위 국가농업지도기관으로 ‘군협동농장경영위원회’를 설립하여 1개 군을 기초단위로 군 중심의 농업지도·관리체계를 구축하였다. 군협동농장경영위원회가 계획부터 생산, 분배까지 군내 협동농장들을 관리하게 되면서 협동농장 사업 지도·관리, 농업기자재 공장기업소 운영과 자재 공급, 군의 농업농촌기반 사업 등을 수행하게 되었다.

농업관리체계를 보면, 정무원 산하에 농업성이 있고 그 산하에 도를 관장하는 도농촌경리위원회, 군협동농장경영위원회 그리고 리협동농장관리위원회가 존재하며, 중앙정부에서 농장까지 계통적인 농업관리체계를 갖추고 있다. 농업성과 도농촌경리위원회는 물자를 조달하고 분배 방식에 대한 계획만 수립하는 곳으로 협동농장에 직접적인 권한은 없다. 제일 중요한 역할을 하는 곳은 군협동농장경영위원회이다. 1962년에 군 중심의 농업관리체계를 완성하면서 여기에 상당히 강화된 권한을 부여하였다. 1960년대 초반부터 이미 종합농장을 구상하고 있었으므로 군협동농장경영위원회를 강화하여 산하 협동농장을 통합해 종합농장을 만들면 농업 부문도 공산화할 수 있다고 생각한 것이다. 그래서 혁명 초기부터 군협동농장경영위원회를 중심으로 한 세세한 계획을 수립하였고, 그 산하에 많은 조직을 두었다.

■ 협동농장이 90%, 국영농장이 10%라고 한다면 북한 농업의 근간은 협동농장이었다고 생각된다. 그렇다면 협동농장을 통제하고 운영하는 행정조직이나 당조직의 구성은 어떻게 이루어져 있는지? 국영농장에 대한 설명도 함께 부탁드립니다.

협동농장은 리 단위로 통합된 공동 소유, 공동 운영의 집단농장으로서 농촌의 생산공간이자 생활공간이다. 국영농장은 토지개혁과 농업협동화 과정에서 국유화된 농장으로, 농사시험장, 채종농장, 종축장, 축산전문농장 등 특수한 목적의 농장으로 기능한다. 군(郡)종합농장은 군 내의 모든 협동농장과 농업 관련 기관, 기업을 통합하여 설립한 농업 부문의 대규모 종합기업소라 할 수 있다. 그 외에 기타 특수 목적의 농장들이 존재한다.

협동농장은 체계와 소유권 측면에서 국영농장과 차이가 있다. 토지와 생산수단 측면에서 공동의 소유권을 보유하면서 그 소유권 행사를 국가에 위탁한 형태다. 농장 내 농업기반(수리시설, 산림 등)은 국가 소유지만 농장이 책임지고 관리한다. 다만, 상속받은 집이나 생산물 분배분, 개인생산물 등은 개인 소유에 속한다.

국가가 협동농장과 거래할 때, 국가는 협동농장에 농자재, 농업기술, 자본을 공급하고 협동농장은 농산물을 생산해서 국가로부터 공급받은 물자와 서비스만큼 국가에 납부(수매)한다. 이는 정해진 국정가격에 따라 국가와 협동농장이 교환 거래를 수행하는 것이다. 국가는 농업생산기반과 농자재를 공급한 대가로 수매를 하고 장부상에서 그 공급한 대가를 처리한다. 이때 국가는 모든 농산물을 국정가격으로 수매하는데, 농산물 가격을 낮게 책정한다면 협동농장이 국가에 부채를 지게 된다. 이 경우 부채는 장부상에서만 마이너스로 누적 기록되는 것이며 대개 갚아야 할 부채라고 인식하지는 않는다. 농산물 가격 책정을 낮게 함으로써 어쩔 수 없이 발생하는 부채이기 때문이다. 세금이 없다고 하지만 가격 조작을 통해서 사실상 세금을 걷는 셈이다. 가격 결정 과정에서 인위적 조정은 있겠지만 그것만 제외하면 국가와 협동농장은 교환을 한다고 볼 수 있다.

그런데 1990년대 경제위기를 겪으며 농자재가 원활하게 공급되지 못하자 국가의 수매능력이 저하되고 그 체계가 한꺼번에 무너졌다. 국가가 잘 조달하던 화학비료, 농기계, 에너지, 비닐 그리고 종자들이 원활하게 공급되지 못하였다는 말이다. 생산이 줄어들고, 국가가 수매를 못하고, 배급이 줄어들게 되었다. 그래서 기근이 발생하였다. 1990년대 기근은 북한도 처음 겪는 일이었다. 국가, 개인, 농장이 모두 준비 없이 기아에 맞닥뜨렸다. 국가와 공장기업소, 협동농장의 상호 수급 관계가 일시에 무너지고 말았다.

협동농장 생산과 분배의 구성은 정확히 알려지지 않았다. 총생산이 있고 총생산에는 현금과

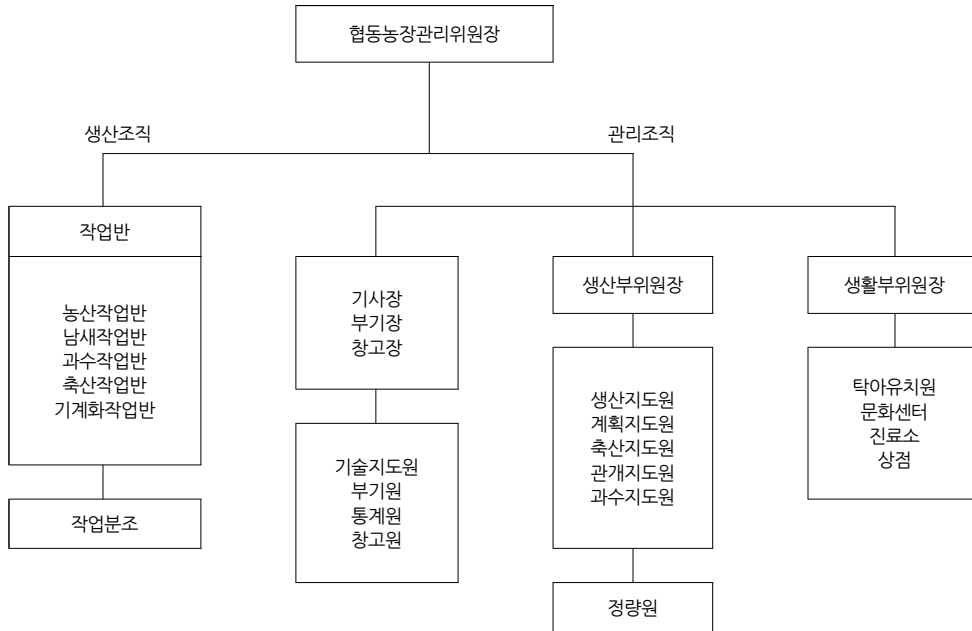
현물이 있을 것이다. 총생산에서 지출을 빼야 협동농장의 순수입이 되는데, 화학비료, 수리, 농업생산기반에는 모두 가격이 매겨져 있고 이것이 모두 지출로 잡힌다. 이들을 지출로 제하면 그 외의 현물 중 얼마, 현금 중 얼마를 국가에 납부하는 것이 수매 절차이다. 현금도 국가에 납부하고 남는 것을 다시 계산하여 협동농장의 공동기금으로 둔다.

협동농장이라고 해서 모든 것을 국가로부터 제공받는 것은 아니다. 협동농장도 간혹 다른 곳에서 서비스를 주고받기도 한다. 예를 들면 농기계작업소에도 그들이 일한 공수별로 현금과 현물을 주어야 한다. 협동농장은 생산단위이기도 하지만 리 단위의 생활공간이자 행정단위이기도 하다. 협동농장 내에 직업이 다른 사람도 있다. 즉, 학교, 탁아소, 병원, 보건소, 문화시설 등 다양한 시설이 있다. 공무원, 사무원 등 다른 직종의 사람들도 협동농장에 서비스를 제공하므로 협동농장에서 임금을 지불해야 하고, 그 경비를 협동농장 공동기금에서 지출한다. 협동농장 내에서 대정부 지출을 제하고 공동기금을 제한 후 나머지가 농민들을 위한 분배기금이다. 일한 대로 공수별로 농민에게 분배한다. 노력한 만큼 지불하는 것이다.

협동농장은 위원장, 총회, 감사위원회, 관리조직, 생산조직으로 구성된다. 협동농장의 관리 위원장이 그 협동농장의 대표이자 리 행정의 대표라고 보면 된다. 당조직은 병렬적으로 따로 존재한다. 협동농장관리위원장 아래에 관리조직이 있고 생산조직이 있다. 관리조직은 행정조직이라고 보면 된다. 생산조직을 움직이기 위해서는 사무원, 대의원, 사무장, 과학기술을 담당하는 사람이 필요하고, 문화시설, 학교, 보건소 등이 필요한데 이를 관리하는 조직이 따로 존재한다.

생산조직에는 우선 작업반이 있고 그 말단에는 작업분조가 있다. 작업반은 하나의 마을 정도 규모이고 각기 특화된 작업반으로 구분된다. 작업분조의 규모는 1990년도 초반만 해도 최소한 20명이 넘었다. 농업개혁 때 분조 규모를 5~6명으로 줄인다는 분조 축소 논의가 있었는데 개별 경영에 가까운 규모로 축소하여 그만큼 의사결정이 신속하게 이루어지게 한다는 데 중요한 의미가 있다.

[그림 1] 북한 협동농장의 조직체계



자료: 김영훈 외, 『북한의 농업법제 고찰』, KREI, 2011.

■ 협동농장에서 작물의 선택, 목표량, 농자재 공급, 농사 과정, 인센티브, 평가와 관련된 농업계획은 어떻게 수립이 되는가? 결산분배의 과정과 기준에 대해서도 설명을 부탁드립니다.

연간계획은 단계적으로 수립하여 확정된다. 협동농장에 시달된 생산목표를 달성하기 위해 농장 단위의 실행계획을 수립하여 중앙에서 확정하는 과정을 거친다. 구체적으로 보면 우선 협동농장 차원에서 작년 자료를 참고하여 생산계획과 목표를 정하고 물자가 얼마나 필요한지 연간계획서를 작성한다. 그 연간계획이 군으로 전달되고, 군은 해당 군에 속한 협동농장들을 파악하여 지출과 생산 계획을 확인하고 조정하여 그 결과를 도에 전달한다. 도는 군별로 조정하고 그 결과가 농업성까지 전달되는데, 농업성에서 국가 목표에 합당한지를 확인하여 다시 조정을 하게 된다. 그 후 각 도에서 비율대로 조정을 하여 다시 협동농장에 하달하면 각 농장이 이에 맞추어 계획을 수정한다.

〈표 1〉 연간계획의 수립

단 계	내 용	비 고
제1단계 예비계획	해당 시기 경제발전 및 농업발전의 주요 방향 결정	국가계획위원회→...→농장
	각 협동농장별 단위계획 작성 및 제출	농장→...→국가계획위원회
제2단계 통제계획	부문별 예비계획을 통합조정하여 통제계획 작성	국가계획위원회
	통제 숫자를 협동농장까지 하달	국가계획위원회→...→농장
제3단계 계획 확정	협동농장의 세부계획 작성, 제출	농장→...→국가계획위원회
	종합계획 초안 작성 - 인민회의 상임위 확정	국가계획위원회→인민회의

자료: 김영훈 외, 『북한의 농업법제 고찰』, KREI, 2011.

협동농장의 결산분배 과정은 다음과 같다. 노동에 대한 결산분배를 위해 먼저 농장수입 총액에서 지출 총액을 차감한 농장 소득을 확정한다. 여기서 첫째, 협동농장의 수입은 농산물 총생산량, 현금화한 농업생산물, 봉사부문에서 벌어들인 수입 등으로 구성되며 현물과 현금으로 구분한다. 둘째, 협동농장의 지출은 생산과정에서 소비한 생산수단 및 생산판매활동 등과 관련된 일체의 비용으로 구성된다. 지출항목에는 농기계운영비, 관개시설사용료, 고정자산 감가상각금과 화학비료, 농약, 소농기구, 집집승먹이, 수의약품 등 영농자재비, 화폐지출인 운임, 수리비, 전력비, 이동작업비, 여비, 전신전화비, 벌금, 위약금, 은행이자를 비롯한 생산판매활동 비용 등이 포함된다. 지출은 농산물 수매와 현금판매로 정산하며 차액은 농장의 부채로 기록된다. 이렇게 협동농장의 총수입에서 총지출을 공제하면 협동농장에서 분배할 수 있는 분배 총량이 결정되는데, 이는 협동농장의 공동기금과 개인 분배 몫의 재원으로 사용된다.

공동기금은 생산확대와 사회문화사업을 비롯한 농장관리운영에 필요한 기금으로, 지출을 제외한 농장 순수입의 20~30% 규모로 조성하며 용도에 따라 기본건설기금, 유동기금, 사회문화기금, 탁아소유치원 운영기금 등으로 사용된다. 농장원들은 개인이 1년간 획득한 노력일수에 따라 노동 분배 몫을 분배받게 되며, 이는 현물과 현금으로 지급된다. 협동농장 내 유급 근로자에 대한 임금 지급은 공동기금에서 충당하는데, 8급에서 6급까지 급수를 구분하여 임금을 책정한다. 협동농장 내 유급근로자에는 관리위원회 간부와 직원, 작업반장, 유치원 및 학교 교사, 진료소 직원, 편의시설 근로자, 연구실 관리원 등이 있다.

〈표 2〉 협동농장 순소득의 분배

분배 항목		분배 내용
공동기금 (예비)	기본건설기금	- 중소농기계, 역우, 과수 등 생산적 고정재산의 구입과 비생산적 고정재산의 구입에 기본건설 자금 투자
	유동기금	- 차년도 생산의 확대와 관련하여 추가적으로 요구되는 생산비와 농장관리비의 합계
	사회문화기금	- 간부양성사업, 보건위생사업, 대중정치교양사업, 군중문화 체육사업, 기타 문화사업에 충당할 기금
	탁아소·유치원 운영기금	- 탁아소와 유치원 건물 및 시설의 보수, 비품, 침구, 간식구입, 보육원, 교양원들의 강습과 출장비에 충당할 기금
노동보수		- 소득에서 공동기금을 뺀 나머지로 농장원의 보수를 분배

자료: 김영훈 외, 『북한의 농업법제 고찰』, KREI, 2011.

■ 북한 농업과 불가분의 관계에 있는 것이 식량 배급제도라고 할 수 있다. 이 식량 배급제도에 대해서 반드시 알아야 할 부분이 있다면 설명을 부탁드립니다.

배급을 설명하려면 북한의 기관 분류부터 말씀드려야 한다. 예산의 출처에 따라 구분한다면 예산제 기관, 준예산제 기관, 독립채산제 기관이 있다. 식량 배급은 이 기관 기업소의 분류에 따라 달라진다.

예산제 기관은 소위 공무원들을 포함하는 정부기관이라 할 수 있다. 보건소, 학교 교직원들 모두 포함하며, 국가예산에서 일체의 경비예산자금을 받아 운영한다. 예산제 기관의 종사원에 대한 식량 배급은 모두 국가가 책임진다.

준예산제 기관은 농촌의 경우 농기계작업소, 관계관리소, 수의방역소, 종자관리소 등을 포함한다. 이들은 국가예산에서 일정 정도의 경비예산자금을 받으면서 자체수입으로 생활비 조달이 가능하다. 즉, 일부는 국가에서 생활비를 받고 일부는 농촌, 협동농장이나 국영농장에 전문 서비스를 제공하여 돈이나 물자를 벌여 쓴다. 협동농장에 공동기금으로 남겨놓은 것이 여기에 쓰이기도 한다.

마지막으로, 농촌의 독립채산제 기관으로 대표적인 것이 협동농장이다. 협동농장은 최대한 생산을 극대화하여 협동농장의 분배분을 많이 확보하여 자생해야 한다. 독립채산제 기관은 배급에 의존하지 않고 수입을 창출하는 기관이다. 생산량이 늘어 많이 남으면 그것이 구성원의 생활비와 인센티브 재원이 된다. 그러나 이는 제도적인 것일 뿐 실제로는 그렇게 남길 수가 없다. 절대 부족 상태이고 늘 모자라기 때문이다. 현실적으로 남는 것이 부족하여 추가로 분배할 재원도 없는 상태이다.

〈표 3〉 북한의 기관, 기업소, 단체의 성격

구 분	재정 운영	사례
예산제	국가예산에서 일체의 경비예산자금을 받아 운영	정무원, 군대, 학교, 병원, 박물관
반독립채산제	국가예산에서 일정한 정도의 경비예산자금을 받으면서 자체수입으로 생활비 지불 가능	관개관리소, 수의방역소, 종자관리소, 농기계사업소,
독립채산제	자체수입으로 모든 경영활동과 생산비 지불	연합기업소, 무역회사, 협동농장, 국영농목장

자료: 「북한 재정법」(2004. 4) 제30조.

- 지금까지 말씀하신 1990년대 이전 북한 농업의 특징을 한 번 정리 부탁드립니다. 중국 및 여타 사회주의 국가와 비교하면 북한 농업에 어떤 특징이 있다고 할 수 있을지? 북한의 농업할 때 꼭 나오는 용어가 청산리방법, 주체농법, 농민시장 등이다. 이에 대해서 간단하게 설명을 부탁드립니다.

북한 농업의 전반적인 조직과 체계는 소련 농업의 영향을 받았으나, 농업 구조의 초기 조건은 중국과 유사하며 국영농장보다는 협동농장 중심으로 편성되어 있다.

‘청산리방법’은 북한 농촌 사회에 대한 일종의 유교적 지도이념으로 이해할 수 있다. 청산리방법은 김일성 전 주석이 1960년 2월 평안남도 강서군(북한의 행정구역상 남포직할시 강서구역) 청산협동농장을 15일간 현지 지도한 데서 비롯되었다. “상급 기관이 하급 기관을 도와주고, 윗사람이 아랫사람을 도와주며, 늘 현지에 내려가 사정을 깊이 알아보고 문제 해결의 옳은 방도를 세우며, 모든 사업에서 정치사업, 사람과의 사업을 앞세우고, 대중의 자각적인 열성과 창발성을 동원하여 혁명투쟁과 건설 사업을 진행해 나가는 것”이라는 내용이다. 이를 농촌에 대한 유교적 사회주의 지도이념으로 승화시킨 것이다. 이와 유사한 비농업 분야 버전으로 ‘대안의 사업체계’가 있다.

‘주체농법’도 북한 농업에서 과학기술 분야를 담당하는 지도이념이다. 이는 1973년 김일성 전 주석이 협동농장들을 현지 지도하는 과정에서 토양 관리부터 품종 배치, 파종, 모판 관리, 모내기, 영양단지에 의한 강냉이 재배, 물 관리, 비료주기 등 모든 영농공정에 직접 관여하는 지시를 내리면서 탄생한 것으로 알려져 있다. 기후풍토와 농작물의 생물학적 특성에 맞게 농사를 과학기술적으로 짓는 방법을 말하는 것으로, 북한의 부존자원을 고려해 집약농법을 전파하기 위한 수단으로서도 기능하고 있다.

그러나 농업에 관한 이 지도이념이 북한 농업 발전에 장애도 되고 있다. 기술변화에 따라 투입자원의 구성이 달라져야 하고 지역에 따라서도 농업이 다르게 적용되어야 하며 시장의 수요에 따라서도 생산을 변경하여야 하는데, 이 지도이념은 교시로 내려오기 때문에 경직되어 손대기가 어렵다. 보다 더 합리적이고 과학적이고 적절한 농업이 새로 개발되어도 기존 농법을 폐기하지 못하고 같은 방식을 따르게 된다면 발전은 어렵다.

한 예로 밀식재배를 들 수 있다. 2000년대 초반 북한 농촌을 방문했던 농업전문가와 농업과학자들을 놀라게 한 것은 북한의 밀식재배였다. 밀식재배는 일정 면적에 작물의 식재 포기 수를 최대로 하는 것이다. 작물의 식재 밀도를 늘리면, 그만큼 생산요소도 집약적으로 많이 투입해야 하며, 요소 투입이 증가하는 만큼 단기적으로 생산성을 향상시킬 수 있겠지만 장기적인 부작용도 감당해야 한다. 우리나라는 여러 가지 부작용으로 인해 이 방법을 버린 지 오래다. 북한은 여러 여건이 충분하지 않음에도 불구하고 계속 밀식재배를 고수하고 있었다. 밀식재배는 북한 주체농법에서 중요한 요소 중 하나였기에 쉽게 포기할 수는 없었을 것이다. 관료주의가 팽배해 있다면 변화는 더욱 어렵다.

정기시장 형태의 농민시장은 처음부터 허용되었다. 다만, 시간이 지나면서 상시적으로 열리는 시장(장마당)으로 변화되었을 뿐이다. 2000년대 들어오면서 도회지를 중심으로 시장은 점차 종합시장으로 통합되었다. 농민시장과 장마당은 원래 있었지만 종합시장이 발달하면서 이에 흡수되기도 했다.

경제위기 이후 북한 농업의 변화

- 1980년대 중후반부터 북한의 농업은 정체를 거듭했고, 특히 1990년대 들어 식량 생산이 위기를 겪었다. 1990년대 중반에는 북한 사회 전반이 극심한 기근을 경험한 것으로 알려져 있다. 이처럼 북한 농업이 극도의 부진을 보였던 근본적인 원인은 무엇인가?

1980년대 중국의 개혁개방이 시작되고, 1980~90년대 러시아가 경제침체와 체제전환을 겪으면서 북한경제의 고립과 침체가 본격화되었다. 그 전까지는 소련 중심의 사회주의 경제블록에 의탁할 수 있었다. 에너지와 자원을 값싸게 조달받아 북한의 제조업이 유지되었다. 사회주의 경제블록이 무너지면서 자원 도입에 소요되는 외화가 더 많이 필요하게 되었다.

농업에서 필요한 화학비료, 에너지, 농기계, 비닐, 타이어 등 중요한 투입재가 부족해지면서 생산이 심각하게 감소하였다. 1990년대 북한 농업의 부진도 북한이 의존하던 사회주의 경제를 록이 무너지면서 시작되었다.

그래도 농업 부문은 생산의 세 요소인 토지, 노동, 자본 중 토지와 노동이 존재했기 때문에 어떻게든 유지될 수 있었다. 그래서 부족하나마 농업 부문이 북한경제의 버팀목이 될 수 있었다. 북한은 1980년대 합영합작법 도입으로 잠시 개방화를 시도한 적이 있고, 1990년대에도 남한과의 긴장 관계를 늦추면서 개방을 시도했으나 성과를 도출하지 못한 채 경제위기를 맞게 되었다. 1995년부터 자연재해도 겹쳐 농업 부문의 상황도 급격하게 악화되었다.

일각에서는 1980년대까지만 해도 북한이 쌀 등 곡물을 수출했다는 자료를 근거로 내부 식량이 부족했다면 왜 쌀을 수출하였는지 의문을 제기한다. 이것은 칼로리 교역으로 이해할 수 있을 것이다. 가격의 차이때문에 쌀을 수출하면 그것으로 더 많은 옥수수를 사들일 수 있었을 것이다. 이러한 형태의 교역은 북한만 해당된 것은 아니고 다른 식량부족 국가에서도 했던 것 같다.

- 1990년대에 기근을 겪으면서 북한 사회 전체가 위기에 직면하고 이로 인해 무엇보다 북한 농업이 변화해야 한다는 목소리가 높았던 것으로 알려져 있다. 1990년대 기근의 시기를 지나면서 북한 농업에 실제 변화가 있었다면 그 내용은 무엇인가?

김정일 전 위원장이 1996년도에 농업 부문에서 추진한 ‘새로운 분조관리제’는 매우 의미가 있고 중요한 변화였다. 당시 새로운 분조관리제가 일본에서 발행되는 ‘조선신보’에 자세히 소개된 바 있는데, 중요한 내용은 분조의 성과에 따라 인센티브를 주겠다는 것이다. 물론 과거에도 분배 인센티브 제도로 ‘분조도급제’가 있었다. 그러나 초과생산을 해야만 인센티브가 발생하는데 과거에는 그 목표 기준이 너무 높아서 초과생산을 달성할 수 없었다고 해도 과언이 아니다. 새로운 분조도급제는 (여전히 높은 수준이지만) 생산목표량을 낮추어 그 생산목표량을 달성할 수 있도록 했다. 목표 이상을 달성하면 그 부분은 분조에 인센티브로 돌려주겠다는 것이다.

또 초과생산 인센티브를 분조 구성원들에게 부여하는 방식에서도 변화가 있다. 이전에는 초과생산분을 국가가 수매하면서 매우 낮은 국정가격으로 지불하여 사실상 인센티브로서 기능이 없었다. 새로운 분조관리하에서는 이 초과생산분을 분조에 현물로 지불하게 하였다. 농민시장에서 판매되는 쌀, 옥수수 등의 시장가격이 국정가격보다 약 250배 높은 상황에서

현물 지급은 실로 엄청난 인센티브로 작용할 수 있었다. 분조원들이 열심히 일해서 초과생산을 달성하면 그만큼 곡물을 현물로 받고, 이것을 시장에 내다 팔면 큰 돈을 벌 수 있게 된 것이다. 당시로서는 매우 획기적인 개혁 조치였다. 식량이 부족한 상황에서 일부 정부 수매를 포기하고 이를 농민들에게 인센티브로 준다는 것은 정책적 모험이기도 했다.

그러나 이는 결국 성공적이지 못했다. 이러한 제도 변화가 항구적인 곡물 생산 증대를 가져오지 못했다. 그 이유로 두 가지를 들 수 있다. 첫째, 여전히 자본이 없었다. 농업생산에는 농지, 노동력과 함께 자본도 투입되어야 한다. 당시에는 농업에 투입해야 할 자본이 절대적으로 부족했다. 열심히 일하려는 농민들의 의지와 관계없이 농기계, 비료, 비닐, 종자를 공급받지 못해서 제도 개선이 생산력 증대로 이어지지 못했다. 둘째, 목표를 달성하더라도 농민들에게 추가적인 인센티브를 주기 힘든 상황이었다. 협동농장의 한 작업분조에서 목표 생산분 이상을 생산하여 분배를 더 받는다고 해도 곧장 사회적인 압력이 가해지는 분위기였다. 전국적인 기근 상황에서 남들보다 더 분배받는 것은 매우 이기적일 수 있으며, 따라서 추가 분배분을 ‘자발적으로’ 반납하는 것이 애국적인 행동이었다.

당시 전 국민적으로 겪고 있던 북한의 식량난을 고려한다면, 그러한 ‘자발적 행동에 대한 사회적 압력’이 불가피한 것임을 이해할 수 있다. 당국 입장에서는 몇몇 협동농장이 목표를 초과달성했다고 해서 인센티브를 더 지급하고 그 효과로 생산이 늘어나는 선순환을 기다릴 수가 없었다. 지속적인 식량원조가 있었다면 그 원조 물량으로 모자라는 수매량을 채우고, 그 원조에 의지해서 개혁을 꾸준히 추진할 수 있었을지 모른다. 그러나 그런 상황이 아니었고 당장 올해 수매분을 채워 배급하지 못하면 체제 유지가 위험한 상황이었을 것이다. 이런 상황에서 농업 부문의 지속적인 개혁은 기대하기 어렵다. 결국 위의 두 요인(농업자본이 부족하고 인센티브를 지급하기 힘든 상황) 때문에 농업생산 부문에서 중대한 제도 개선을 시도했음에도 성과는 없었다.

그 외에도 여러 개혁이나 개방 시도가 있었지만 농업 부문에서는 기존의 방식이 유지되었다. 식량 자급자족 정책하에서 농업생산은 잠재력 이하에 머물렀으나, 식량을 외부로부터 구입하기 위한 외화가 부족했기에 선택의 여지없이 자급자족 정책이 지속되었다. 이와 함께 여러 계획들이 잇달아 수립되었지만 이행은 별개였다.

위기 이후 북한 농업에서 몇 가지 중요한 변화를 살펴본다면 다음과 같다. 집단농장 체제가 유지되는 가운데 사적인 개별농사가 성행하게 되었다. 농지에 대한 작물 구성은 곡물 위주 편성이 더 심화되었으리라 추정된다. 생산 기술은 자본 부족을 반영해 더욱 노동집약적이며 유기농업기술을 활용하는 방향으로 변화되었다. 국제사회의 협조를 구하기 위해 특구를

지정하고 개방을 시도했지만 상업적 협력(교역과 투자협력)은 확대되지 못하였다. 이는 농업 부문에서도 마찬가지였다. 남한을 포함해 국제사회와의 농업협력은 인도적 지원의 성격을 갖는 개발협력 위주로 추진되었다. 실제 추진 사례는 많지만 규모가 크지 않았으며, 북한 특유의 폐쇄적이고 경직된 방식으로 추진되어 협력이 확산되거나 북한 농업 발전에 큰 도움이 되기는 어려웠다. 그것조차 2008년 이후로는 급격히 침체되었다.

- 1990년대 이후 농업의 변화와 관련하여 전반적인 농업의 (거버넌스) 구조에 어떤 변화가 있었나? 변화가 있었다면 그 내용은 무엇인지, 협동농장 내부에서도 어떤 변화가 있었다면 설명을 부탁드린다.

농촌지도조직과 관리방식에서 법제도적인 변화는 뚜렷하지 않다. 다만, 새로운 경제관리체제(2012년)에서 공적조달분배시스템 약화에 따라 협동농장과 농장 내 분조조직의 자율성이 다소 확대된 것으로 추정된다. 정부 수매를 축소하고, 농자재나 생필품을 생산·공급하는 공장기업소의 직거래가 증가하고, 공식 혹은 비공식적 개인 농사가 확대(주로 산림 개간)되었다. 식량 공급의 경우 중앙정부의 배급을 축소시키면서 공장기업소의 자체 배급을 확대시키고, 일부는 시장 유통에 의존하게 되었다.

협동농장 내에서는 생산과 분배 모두에서 괄목할 만한 변화는 없다. 다만, 2012년 이후 ‘우리식 새로운 경제관리체제’의 일환으로 농업 부문에서 포전담당제(혹은 포전담당책임제)가 등장한다. 포전담당제는 협동농장의 말단 단위인 분조의 구성원을 기존 7~8명보다 더 적은 인원수로 축소하여 4~6명 규모로 운영되는 영농방식으로 관리하도록 한 방식이다. 그러나 이는 농업 경영에 자율성을 주고 개별농을 추구하는 것이 아니라 책임성만 강화하려던 것 같다. 분조장을 대상으로 한 새로운 교육자료를 입수하여 분석한 것에 따르면, 포전담당제의 도입은 개별 영농화를 추구한다거나, 농민 경영의 독립성을 부여한다거나, 분배의 자율성을 확대하는 ‘개혁’과 다소 거리가 있었다.

1990년대 위기 이후 농촌에서는 사적 농경지를 확보하느라 농촌 주민들에 의해서 산림이 광범위하게 훼손되기 시작하였다. 북한에서도 산지 개간을 위해서는 적법한 권한이 필요하다. 산림관리원, 보호원, 은퇴공로자들에게 일정 면적의 산림을 개간할 수 있도록 권한을 주어 생활할 수 있도록 길을 열어주었다. 그러나 경제위기 이후 법적 권한이 없는 사람들도 산림을 개간하기 시작했다. 개간한 토지에서 사적으로 생산한 부분에 대해서는 당국도 손을 대지 못했다. 북한정부는 산림의 황폐화를 막기 위해 개간지를 회수하려는 정책적 노력을 간간이

진행할 뿐이었다. 개인의 영농활동으로 생산한 농산물은 시장에서 거래하기도 하고, 개간한 농경지를 개인 간에 임대차하기도 하며, 소토지 경작을 위해 노동자를 고용하기도 하는 것으로 알려지고 있다. 개인의 영농활동이 늘어남 만큼 북한의 소토지 농사는 공식부문의 생산과 공급 부족을 보완하는 기능을 수행하고 있다.

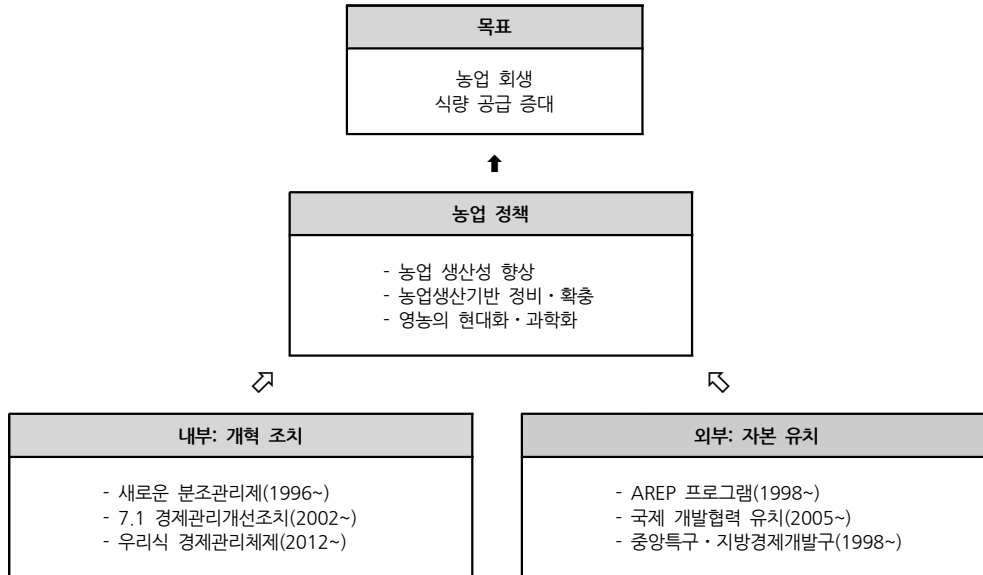
■ 1990년대 이후 이른바 북한의 농업개혁 조치들을 간단히 정리하고 이에 대해 총괄적인 평가를 부탁드린다.

농업에서 1996년, 2002년, 2012년에 중대한 개혁 조치가 취해진 바 있다. 모두 작업분조를 축소하고 인센티브 확대를 표명하는 조치들이었다. 1996년에는 생산 목표량을 하향 조정하고 수매 목표량 이외의 물량을 자유롭게 처분할 수 있도록 하였다. 2002년에는 식량의 국정가격을 현실화하였고, 2012년 이후에는 포전담당(책임)제를 실시하였다. 이들은 모두 생산동기를 유발해 농업생산을 증대시키기 위한 것이었다. 그러나 자본재의 공급 부족으로 여전히 생산은 정체되었다. 만성적인 식량부족 상황에서 농민에 대한 인센티브 확대 조치들을 적용하기는 현실적으로 불가능하였다.

과거 농업 부문에서의 개혁 조치 실험과 농업생산량의 변화를 살펴보면, 농업개혁 조치가 농업생산의 향상을 직접 이끌어 내었다고 말할 수 없다. 1990년대 식량위기 당시와 비교한다면 현재 북한의 식량 생산은 상당히 증가된 수준이다. 그러나 북한의 식량 생산 증가는 1990년 위기 이전으로 생산이 회복되는 과정일 뿐, 개혁 조치에 따른 생산성 향상의 결과로 해석하기에는 무리가 있다. 1996년의 개혁, 2002년의 7.1경제관리개선조치, 2012년 새로운 경제관리체제의 농업개혁에서 북한의 농업생산은 약간의 자극을 받은 것으로 나타났을 뿐이다. 농업생산은 이들 개혁 조치에 걸맞게 획기적이고 지속적인 증대로 이어지지 않았다.

농업생산 부문에서의 개혁은 생산자에 대한 인센티브 확대 부여가 핵심이다. 따라서 개선된 제도 내에서 실질적인 의미를 발견할 수 있고 그것이 실제로 농업현장에서 실현되어야 한다. 동일한 조건에서 생산 후 인센티브가 더 지급된다면 이후 생산이 늘어나는 게 자연스런 현상이다. 북한 농업은 잠재 생산 능력보다 훨씬 낮은 수준에서 생산이 이루어지고 있기 때문에 농민에게 생산 인센티브만 확실하게 줄 수 있다면 그 효과는 생산성 향상으로 곧바로 나타날 것이다. 중국의 사례가 그러하였다. 중국은 생산책임제 개혁을 추진하자 불과 5~6년 만에 괄목할 만한 농업생산량 증대를 경험하였다. 북한에서는 아직 그런 결과를 발견할 수 없었다.

[그림 2] 1990년대 이래 북한의 주요 농경목표와 전략



자료: 김영훈 외, 『북한의 농업부문 개혁조치 분석과 전망(1996~2012)』, KREI, 2013.

북한 농업의 현재와 미래

■ 지금도 북한은 농업 발전을 국가 경제정책의 최우선 목표로 내세우고 있다. 그러나 상대적으로 농업 부문의 개혁과 개방에 대해서는 들리는 소리가 별로 많지 않다. 북한 농업의 개혁과 개방 그리고 이에 따른 전망에 대해서는 어떤 이야기를 할 수 있을지?

1990년대 특구 개방 시도 이후 2001년 김정일 전 위원장이 중국 개혁개방의 상징이었던 상해를 공개적으로 방문한 것은 북한의 개방 의지를 국제사회에 알린 것으로 판단된다. 이후 북한의 개혁·개방에 대한 정책적 노력이 여러 차례에 걸쳐 이루어진다. 농업에서도 개혁과 개방 조치를 취했지만 일시적인 생산 증가 현상 이외에 중장기적인 성과는 나타나지 않았다. 개혁이 성공적으로 추진되지 못한 것은 개혁 추진에 장애요인이 있었기 때문이기도 하지만, ‘정치적으로 매우 위험한’ 개혁에 북한 스스로 소극적일 수밖에 없었기 때문이기도 하다. 반면에 체제 붕괴에 대한 걱정 없이 개혁·개방에 돌입할 수 있도록 국제사회가 우호적

환경을 조성해 주지 않았다는 점에 대해 북한의 불만도 있는 것 같다.

그러나 국제사회도 입장이 있었다. 북한의 비대칭적 군비 확장을 경제적 차원에서 억제해야 하는 일도 있고, 설혹 경제 지원을 추진한다고 하더라도 북한의 변화와 북한경제의 발전을 이끌어 내기 어려울 것이라는 판단도 있었다. 국제사회의 시각에서 볼 때 아무리 지원해도 변화하지 않고 핵위협만 커진다면 지원과 투자에 착수할 수 없다. 이러한 상황은 평화체제가 항구적으로 구축될 때까지 해소되기 어려울 것으로 보인다.

그럼에도 불구하고 북한은 내부적으로 개혁 드라이브를 계속 시도해야 한다. 그러지 않고서 외부의 자본 지원을 유인해 내는 것은 불가능하다. 개혁을 시도했다가 후퇴하고 또 다시 반복해 온 것이 지금까지의 흐름이다. 북한이 사실상의 체제전환에까지 다다를 정도의 개혁을 결심하지 않는다면 지금까지와 같은 노력과 실험들이 반복되더라도 결과는 크게 달라지지 않을 것이다. 국제사회의 경제 지원도 필요하다. 그것은 북한의 개혁·개방 노력에 결정적인 추동력을 제공하는 요건이다. 북한의 강력하고 지속적인 개혁·개방 정책도 필요하고, 그에 걸맞은 국제사회의 대규모 경제 지원도 필요하다.

- 오늘 북한의 농업에 대해 아주 기본적인 부분부터 세세하게 설명해 주신 김영훈 박사님께 감사드린다. 뜻깊고 재미있는 이야기를 많이 들을 수 있었다. 현재 북한의 농업을 이해하는데 좋은 발판이 되리라 생각한다.