

북한 농업의 현실

정 정 길(한국농촌경제연구원 부연구위원)

머리말

1990년대 중반 이후 북한은 심각한 식량난에 직면하여 굶기야 아사자(餓死者)가 속출하고 탈북자가 급증하는 등 인권문제와 직결되면서 국제사회로부터 관심의 초점이 되고 있다. 과연 어떠한 원인 때문에 오늘날 북한이 이 같은 식량난을 겪게된 것일까? 북한의 식량난은 장차 남북통일이 된 후 우리 모두가 해결해야 할 중요한 과제이다. 따라서 우리는 현 시점에서 북한 농업의 실상을 이해하고 향후 어떤 방향으로 발전시켜 나가야 할지 고민하지 않으면 안 된다.

북한은 1984년 합영법 제정 이후 자본주의 경제와의 교류를 시도하고 있으나 자력갱생이라는 경제운동의 기본원칙만은 여전히 고수하고 있다. 1980년대 중반까지 북한은 비교적 빠른 속도로 농업 생산을 증대시킬 수 있었으나 그 이후 북한 농업이 안고 있는 구조적인 문제로 인하여 생산성 향상은 한계에 부딪치게 되었다. 특히 1990년대 접어들면서 우방국인 구 소련과 동구권의 몰락, 그리고 중국의 대북한 정책 변화 등으로 에너지와 원자재 공급이 원활치 못하여 공업생산이 쇠퇴하고, 그

결과 비료, 농기계, 비닐 등 농업생산자재의 공급이 절대적으로 부족하여 농업생산성이 급격히 저하되었으며, 게다가 자연재해마저 빈번히 발생하여 농산물 생산량이 크게 감소하였다.

최근까지 이와 같은 악순환이 되풀이되면서 해결의 실마리가 보이지 않고 있다. 분명한 것은 우리나라나 국제사회의 지원 없이 북한 스스로 식량난의 근원적인 해결을 하기는 어렵다는 사실이다.

농업 개황

1998년의 북한 총인구는 약 21,942천명으로 남한 인구의 47.3%에 해당하며 북한의 농가인구는 8,009천명으로 전체인구의 약 36.5%로 남한의 9.5%에 비하면 월등히 높다.

북한의 농지면적은 2,000천ha로 남한과 비슷하나 논·밭비율은 3:7로 남한의 6:4와는 대조적이다. 이 중 식량작물의 재배면적 비율이 76%로 남한(70%)보다 높으며, 주요 식량작물의 재배면적을 살펴보면 옥수수 600천ha, 벼 580천ha, 두류 100천ha 등이고 최근에는 감자재배면적이 크게 증가한 것으로 나타나고 있다. 경지의 이용은 협소한 면적과 곡물위주의 식량자급정책의 영향으로 집약적으로 이루어지고 있다. 토양은 척박하고 많은 면적의 경사지를 농업적으로 이용하고 있어 우기(雨期)에 토양이 유실될 위험성이 높으며, 총 경지중 곡물생산면적 비중이 비교적 높은 실정이다.

농지를 확장시키기 위해 북한이 역점을 둔 사업이 간척과 개간이다. 간척은 서해안의 압록강 하구에서 청천강 하구까지에 분포해 있는 간석지 330천ha를 개발 가능한 면적으로 확정하여 현재까지 지속적으로 추진해 오고 있다. 또 다른 농지조성사업으로는 1970년대 후반부터 실시해 온 경사지의 개간이다. 이 사업을 통해 약 210천ha의 농지가 새로이 조성된 것으로 알려지고 있는 만큼 농지면적 확대에 상당한 실적을 보였으나, 개간에 의한 농지조성사업의 문제점이 최근 들어 나타나고 있다.

개간으로 인해 산림이 훼손되었을 뿐만 아니라, 개간시 토사유출에 대한 적절한 대응책을 강구하지 않아 집중 호우시 하천범람으로 인한 피해가 가중되고 있다. 이는 최근 들어 자연재해 피해를 연례화시키는 커다란 요인으로 작용하고 있다.

농업 생산

옥수수는 쌀과 함께 북한에서 가장 중요한 식량작물이다. 재배지는 서부해안의 평야지대를 제외하고 전국적으로 분포하고 있다. 북한에서 옥수수 단수는 정상적인 조건 하에서 5톤/ha 이상 가능하지만 연작피해와 비료부족으로 인해 평균 2~3톤/ha에 불과한 실정이다.

벼도 전국에서 재배되고 있으나 주요 재배지는 서부해안을 따라 발달해 있는 평야지대이다. 벼는 늘지작물이기 때문에 생육기에 많은 양의 물이 필수적이다. 따라서 벼 재배에는 관개 시설이 매우 중요하다. 1995년과 1996년에 발생한 홍수로 인해 관개시설이 많은 피해를 입었는데, 이는 비료 등 농자재의 공급부족과 함께 쌀 생산을 크게 저하시키는 요인이 되고 있다.

그밖에 최근 식량작물로서 중요성이 높아지고 있는 작물은 감자, 밀, 보리 등이다. 현재 맥류(밀, 보리)가 전체 식량에서 차지하는 비중은 미약하지만 최근 북한은 이들 작목을 중심으로 이모작을 확대하여 맥류재배면적을 200천ha까지 확대하려는 계획을 세우고 있다. 특히 김정일 국방위원장은 1998년부터 ‘감자농사혁명’을 기치로 감자농사에 대해 대대적인 관심을 보이고 있다. 또한 그는 “밭곡식의 왕은 감자다”라고 하여 “밭곡식의 왕은 옥수수다”라고 한 부친의 역설을 개조할 정도로 감자농사에 대한 깊은 관심을 표명하였다. 그리고 1999년 3월 평양방송에서는 “제대군인 중 감자농사혁명 수행에 선구자적인 역할을 하기 위해 감자 주산지인 대흥단군에 가서 감자재배에 종사하기로 지원한 이들에게 ‘전시영예훈장 1급’을 수여했다”고 보도한 바 있다.

채소는 북한 주민의 식생활에서 쌀과 옥수수에 버금가는 중요한 농산물이다. 북한에서 재배되는 주요 채소로는 배추와 무가 있으며 고추, 파, 마늘, 양파 등이 양념채소로 재배되고 있다. 기온이 서늘한 중북부 지방의 협동농장에서는 농장의 일부를 채소 재배지로 할애하여 여름철에 채소를 재배하고 있고, 남서부와 동부해안지방에서는 채소를 옥수수의 후작으로 재배하는 것이 일반적이다. 북한에서는 식량이 부족하기 때문에 조건이 좋은 경지는 대부분 식량작물의 재배에 배분하고 있다. 따라서 농장에서 채소 재배면적은 매우 제한될 수밖에 없으며 개인이 가지고 있는 텃밭이 채소의 주 공급원의 역할을 하고 있다.

본격적인 식량위기 발생 이전에는 북한농업에서 축산의 중요성이 강조되었다. 축산에 특화된 국영농장도 있었고 대부분의 협동농장에서도 축산작업반을 별도로 두어 소, 돼지, 닭, 염소 등을 대량으로 사육했다. 식량위기전 북한의 가축 사육두수는 소 900천 두, 돼지 3,500천 두, 염소 1,000천 두, 닭 23,000천수로 적지 않은 규모였다. 하지만 최근에는 식량부족으로 인해 곡물사료의 대량조달이 불가능해지면서 축산업이 크게 위축되었다. 소는 농기계를 대체하는 역우(役牛)로써 사육하는데 그치고 있으며 축산의 형태도 전문축산에서 돼지, 염소, 오리, 토끼 등 소동물 위주의 농가부업축산 형태로 전환되었다. 축산 전문 국영농장과 협동농장의 축산작업반은 가축을 사육·생산하기보다는 종자를 번식시켜 농가에 새끼 가축을 분양하는 역할만을 하고 있는 것으로 알려지고 있다. 이러한 부업축산 형태는 부족한 사료를 농가의 음식물찌꺼기로 대체할 수 있다는 장점 때문에 북한당국에 의해 권장되고 있다.

농정 변화

북한은 해방된 이듬해인 1946년 3월 5일 ‘북조선 토지개혁에 관한 법령’을 공포함과 동시에 토지개혁을 단행한 결과 전체 농

지면적의 약 56%에 달하는 98만여 정보를 몰수하여 농업노동자, 소작농 및 자작농에게 분배하였다. 토지개혁 후 농민의 노동계급화를 이루기 위해 농지에 대한 소유관계의 재편이 불가피하였고, 궁극적으로는 농지를 포함한 모든 생산수단을 '전인민적 소유(국유화)'로 전환하였다.

농업집단화의 완성 이후 최근까지 북한이 유지해 온 농업정책의 기초는 1964년 김일성이 기본강령으로 제시한 '우리나라 사회주의 농촌문제에 관한 테제'로부터 비롯된다. 테제의 기본강령을 실현하기 위한 실천적인 조치로 주체농법의 개발과 보급을 통한 농업생산성 향상, 농촌 4화(수리화, 기계화, 화학화, 전기화)정책과 자연개조 5대 방침 추진에 따른 농업생산기반 건설 등이 있다. 이와 같이 북한의 농업정책은 농업생산을 획기적으로 증진시킴으로써 농업의 사회화를 위한 물질 토대를 공고히 한다는 데에 초점이 맞추어졌다. 농업생산 증대를 위한 여러 시책들은 1980년대 중반까지 유지되어 왔으나 1990년대 초반 경제사정이 악화되면서 추진 강도가 현저히 약화되었으며 이에 따라 농업생산도 급격히 하락해 왔다. 이는 결국 농업정책에서 농업의 사회화 기초가 약화되었음을 의미하는 것이다.

최근 들어 북한은 농업구조개선을 국제기구에 제출하는 등 농업개발지원을 획득하기 위해 다양한 노력을 기울이고 있다. 이러한 농업정책 변화는 사회주의 경제권의 해체에 따른 경제사정 악화와 계속되는 식량위기를 타개하기 위한 일시적 방편으로 해석될 수도 있고, 또 다른 한편으로는 동기 유발이 미약한 '사회주의 경제체제'에 대한 반성과 새로운 방식의 조짐스러운 시험으로 볼 수도 있다.

농업 조직

한반도의 분단 후 북한 정권은 곧바로 사회주의 혁명에 착수했다. 농업부문에서 제일 먼저 수행된 혁명과정은 농지개혁과 농업집단화였다. 집단화를 통해 국영농장과 협동농장이 농업생

산의 주축을 이루게 되었다.

국영농장은 정부가 소유하고 경영하는 농장으로써 두 가지 종류로 구분된다. 하나는 농사시험, 채종, 가축 및 가금사양, 양잠, 묘목, 과수 등에 특화된 농장이며, 다른 하나는 농장의 모범적 사례로써 군의 협동농장들을 하나로 통합하여 대규모 농장으로 개편한 군종합농장이 있다. 후자에 속하는 국영농장은 최근 들어 점차 과거의 협동농장 단위로 다시 분할되는 추세를 보이고 있다.

협동농장은 국영농장과 달리 국가의 지도 하에 농장 구성원들이 조합을 결성하여 경영하는 농장이다. 북한의 협동농장은 시장경제국가의 농업협동조합은 물론 과거 동구사회주의 국가들의 농업생산협동조합과도 큰 차이가 있다. 북한의 협동농장은 생산활동, 농자재의 조달, 농산물의 처리 등 농업경영 전반에 대해 국가의 엄격한 통제를 받고 있기 때문에 농장 내부의 운영은 오히려 국영농장과 유사한 형태를 띠고 있다.

협동농장은 평균 300호의 농가로 구성되어 있기 때문에 이런 규모 하에서는 생산과정과 노동력을 효과적으로 관리하기 어렵다. 따라서 노동력을 보다 작은 규모로 분리하여 조직화할 필요성이 대두되었는데, 작업반과 작업 분조는 이러한 필요성에 따라 협동농장의 설립 초기부터 조직되어 농업생산활동의 하부 단위를 구성하고 있다. 1965년 새로운 생산조직 및 분배형태로서 분조도급제(이후 분조관리제)가 도입되기 전까지 협동농장에서 작업반이 노동조직과 생산의 기본단위였다. 이때까지 분조는 작업반 내부의 작업조직에 불과했다.

북한의 협동농장에서 분조관리제가 전면적으로 실시된 것은 1966년부터이다. 분조관리제의 도입과 실시는 두 가지 측면에서 주목할 필요가 있다. 하나는 각 작업분조에 생산도구와 시설뿐만 아니라 농지도 고정시켜 농업생산이 분조별로 독립적으로 이루어지도록 했다는 점이다. 이때 작업분조는 협동농장 내에서 생산의 기본단위로써 기능을 하게 된다. 다른 하나는 연말의 분배가 해당 분조의 생산성에 따라 실시된다는 점이다.

이때의 분조는 분배의 기본단위가 된다. 요컨대 분조관리제는 농업생산에 대한 농민의 책임과 동기유발을 적절히 결합시킨 생산조직형태이자 분배형태라고 할 수 있다. 농업생산활동과 분배가 하나의 소규모 작업분조 내에서 일관되게 수행된다는 것은 농업생산활동에 대한 경험이 협동농장의 소그룹 내에 지속적으로 축적될 수 있음을 의미하는 것이다. 따라서 북한의 협동농장에서 분조관리제의 도입과 변화는 구성원 개개인의 경영경험과 관련하여 매우 중요한 의미가 있다.

기존의 분조관리제는 1996년부터 새로운 형태로 개선되었는데 주요 개선내용은 분조 규모의 축소, 생산목표량의 하향조정 및 목표량 초과 생산분에 대한 자유처분권 허용 등이다. 기존의 작업분조는 각 연령층을 조합하여 10~25명으로 구성한데 비해 새로운 분조관리제에서는 가족과 친척을 위주로 한 5~8명으로 규모를 대폭 축소했다. 한 작업분조에 속한 구성원 수가 적어지면 적어질수록 각 구성원의 생산활동에 대한 평가는 더욱 손쉬워지며 책임관계는 명백해지게 된다. 더욱이 가족과 친지가 일정면적의 토지와 생산수단을 가지고 독립적으로 농업 생산활동을 수행한다는 것은 분조 내의 결속력을 강화시키는 한편 생산활동에 있어서의 응통성이 발휘될 수 있다는 점에서 강점이 있다.

새로운 분조관리제의 가장 큰 특징은 목표할당량을 초과하여 생산된 산출물은 분조의 자유처분에 맡긴다는 점에 있다. 기존의 분조관리제 하에서는 목표 초과물량에 대해서도 국가가 수매를 함으로써 해당 농산물에 대한 가격만 추가로 지불되었다. 농산물의 수매가격이 매우 낮게 책정되어 있는 상태에서 초과 생산물의 수매는 분조 구성원에게 동기유발의 효과를 거의 발휘할 수 없었다. 그러나 새로운 분조관리제는 초과생산물에 대해 분조원의 자체소비나 시장판매 등을 허용함으로써 중국의 '생산책임제'와 유사한 형태를 띠고 있다.

농산물 유통

북한의 농산물 유통의 기본형태는 수매제도와 배급위주의 분배제도라고 할 수 있다. 농산물의 수매제도는 국가가 중앙집중적 계획적 분배를 위하여 협동농장 생산물과 일부 사적생산물을 국가소유화 하는 과정이다. 즉 북한에서 농업생산물의 소유형태가 전인민적 소유, 협동적 소유, 개인적 소유 등으로 혼재되어 있기 때문에 생산물의 유통을 국가적 차원에서 통제하기 위하여 수매라는 형태를 취하고 있다. 북한에서는 수매를 통하여 농산물을 근로자들과 도시주민들에게 공급하기 때문에 수매는 기본적으로 주민들에 대한 농산물 공급 사업이며, 도시와 농촌을 연결시키는 농산물 유통체계의 기본적인 형태이다. 그러나 북한에서의 농산물 수매는 수매량이나 가격을 당국이 결정하고 있을 뿐만 아니라 의무적으로 수행하는 계획수매 형태이다.

북한의 농산물 분배제도의 기본구조는 배급제도이다. 1957년 11월 이후 협동농장원을 제외한 모든 주민을 대상으로 식량배급제를 실시하고 있다. 식량의 배급은 각 직장에서 발급되는 양권(양표: 출장용 양권, 가정용 양권)에 의거하여 리·동 배급소에서 유상으로 배급받으며 대상자의 신분, 직위, 지역 등에 따라 배급량은 물론 쌀과 잡곡(옥수수)과의 혼합비율도 다르다. 보통 혼합비율은 평양과 지방, 신분, 시기에 따라 다르지만 대체로 2 : 8에서 5 : 5 사이에서 결정되고 있다.

한편 협동농장의 농장원에 대한 식량분배는 그들의 노력일을 기준으로 하여 추수와 탈곡이 끝나는 매년 11월 이후 협동농장별로 결산분배하고 있으며, 농업협동경리에서 연간 생산실적 및 재정활동을 총결산하고 수입을 확정하여 분배하고 있다.

1990년대 들어 대부분의 농산물에 대한 국가의 공식적인 유통체계가 붕괴되면서 농민시장과 암시장을 통한 농산물 거래가 크게 증가하여 현재 가장 거래비중이 높은 유통형태가 되고 있다. 농민시장은 주로 개인 텃밭 생산물의 거래가 이루어지고

있으며, 주요 거래 품목은 옥수수, 쌀 등의 곡류, 채소류와 과일류, 계란, 닭 등 축산물이 주류를 이루고 있다. 최근에는 지역간 농산물 가격차를 이용하여 개인 수집반출상이 나타나고 있으며 농민시장과 암시장에는 농산물의 거래와 중개수수료를 챙기는 전문 거간꾼도 등장하고 있다.

농민시장에서 개인 또는 단체가 임의로 처분할 수 있는 농산물은 대부분 텃밭, 부업밭, 폐기밭, 원료기지 등의 경작지에서 생산된 것이다. 텃밭은 국가가 개인에게 합법적으로 토지이용권과 생산물의 처분권을 인정하는 유일한 경작지이다. 텃밭은 개인소유가 아니지만 텃밭에서 생산되는 농산물은 개인소유이며, 농민들이 마음대로 처분할 수 있다. 텃밭의 규모는 지역에 따라 차이가 있지만 대체로 농가당 집 부근에 있는 약 30평 정도이다.

부업밭은 국가가 공장, 기업소, 협동농장 작업반 등과 같이 각 단위별로 인근의 척박한 미활용지를 나누어 농작물을 경작케 하는 토지이다. 부업밭은 합법적인 농업생산 부문이지만 생산물의 소유와 처분이 텃밭과 같은 완전한 개인이 아니다. 부업밭은 1980년대 초 처음으로 협동농장의 작업반을 중심으로 운영되었으며 1987년부터는 기관, 공장, 기업소 등에도 부업밭의 경작이 허용되었다. 협동농장 부업밭의 경작과 관리는 주로 노인이나 은퇴농민 등이 담당하고 있으며 생산농민들도 틈을 내어 작업에 참여하고 있다. 협동농장의 부업밭에서 생산된 농산물은 주로 협동농장의 사료용이나 농장조직의 공동용으로 사용하여 왔으며 일부는 개인에게 분배되었다. 그리고 기관, 기업소, 공장 등 직장 부업밭의 경우 생산된 농산물은 일부 조직 공동용을 제외하면 대부분 개인처분용으로 분배되고 있다. 부업밭에서 생산되는 농산물은 텃밭과 마찬가지로 대부분 농민시장이나 암시장에서 거래가 활발하게 이루어지고 있는 옥수수와 콩이다.

폐기밭은 개인이 개천변이나 산골짜기의 땅을 개간하거나 화전형식으로 경작하여 농산물을 생산하는 경작지로 불법적인 것

이다. 텃밭과 마찬가지로 개인이 개간하고 경작하기 때문에 생산된 농산물은 완전히 개인소유가 된다. 폐기밭은 1980년대 중반부터 본격적으로 경작되기 시작하여 국가의 공식적인 식량배급체계가 약화됨에 따라 경작활동이 활발해졌다. 폐기밭의 확대는 불법적인 경작활동이지만 식량난이 심화됨에 따라 당국의 묵인 하에 공개적으로 이루어지고 있어 거의 공식화된 상태이다.

한편 1990년대 이후 북한의 전반적인 경제침체로 각종 공장 과 기업소에 대한 원료와 에너지 공급이 절대적으로 부족하고 생산량이 감소됨에 따라 국가가 공장이나 기업소별로 인근 산지나 척박한 땅을 배정하여 농작물을 경작케 하는 원료기지의 조성이 증가되었다. 원료기지에서 생산된 농산물은 개인분배가 이루어지지 않고 주로 공장이나 기업소의 운영에 필요한 원료나 에너지 조달 및 직장의 공동목적을 위해 사용되는데 생산된 농산물은 주로 농민시장이나 암시장 등을 통해 판매되고 있는 것으로 나타나고 있다.

텃밭, 폐기밭, 부업밭 등에서 생산되는 농산물은 대부분 농민시장을 통해 거래되고 있으며 농민시장이 상설시장화 되어 농산물이 거래가 지속적으로 이루어지는 것을 가능하게 하는 가장 요인중이 하나이다. 농민시장에서 거래되는 품목은 초기에는 주로 개인이 농사짓는 30평의 텃밭에서 생산되는 콩, 마늘, 야채 등과 개인적으로 생산하는 계란이나 일부 소가축의 축산물이 대부분이었다. 그리고 원칙적으로 국영유통망을 통해 배급받는 옥수수과 쌀 등의 곡물류와 공산품의 거래가 금지되었으나 전반적인 물자공급 부족으로 1993년 3월 이후에는 쌀, 옥수수 등의 곡물거래도 허용되었으며, 생활필수품이나 내구재 등의 공산품 거래가 크게 증가되어 거래품목의 통제는 사실상 무의미해졌다. 농민시장에서 형성되는 가격은 수매기업소의 수매가격이나 국정가격에 비해 품목에 따라 수십 배 또는 수백 배 높게 형성되고 있는 것으로 나타나고 있다.

맺음말

북한은 식량부족 문제가 장기화되면서 해결의 실마리를 찾지 못하고 있다. 북한 자체의 노력만으로는 식량난 해결을 기대하기는 더욱 어렵다고 판단된다. 따라서 단기적으로는 국제사회로부터의 식량지원에 의존하더라도 장기적인 관점에서는 남북한이 힘을 합쳐 공동으로 해결하지 않으면 안 되는 일이라 여겨진다.

남북한의 농업협력은 인적교류가 바람직하나 서로 신뢰를 쌓을 때까지 물적 교류만이라도 지속적으로 추진하는 것이 필요하다. 북한은 식량난으로 어려운 처지에 있기 때문에 당장 식량이 필요하지만 현재의 체제를 유지하기 위해서는 급속한 개방이 곤란할 것이므로 식량 지원이나 농자재의 지원 등 북한이 원하는 분야를 중심으로 협력을 추진함으로써 대화를 지속하고 서로 신뢰를 쌓아 나가는 것이 필요할 것이다.

남북한간의 농업교류협력은 그 속성상 정치·외교적인 측면을 무시할 수 없지만 정경분리의 원칙에 따라 지속적으로 추진하는 것이 중요하다. 농업기술교류는 비교적 정치 중립적인 측면이 강하므로 농업교류만이라도 남북한의 정치적 상황과 연계시키지 않고 추진할 필요가 있다.

우리나라는 북한과 동족이라는 동포애가 아니더라도 남북이 대치하고 있다는 위기 상황과 장차 남북이 하나로 합쳐져서 통일국가를 이루게 될 것이라는 점을 인식하고 있기 때문에 어떤 형태로든 북한과 협력하여 북한이 경제적 어려움을 극복하는데 도움을 주어야 한다는 국민적 인식이 확산되어 있다. 이러한 협력의 시발점으로서 비교적 정치적 색채를 덜 띠고 있는 농업 협력을 통하여 남북한간 대화를 확대하고 남북이 서로 도움을 주고받을 수 있는 방향으로 경제협력을 추진하는 것은 의미 있는 일일 것이다. 아무쪼록 우리의 노력이 온 국민의 염원인 통일의 밑거름이 되기를 희망하고 북한 동포의 굶주림을 해소하는데 조금이나마 도움이 되기를 바란다.