

북한 농업정책의 변화

권태진(연구위원, 한국농촌경제연구원)

1. 토지개혁과 농업협동화

1945년 해방 이후 현재까지의 북한 농업정책은 1958년 완료된 농업협동화를 기점으로 크게 두 단계로 구분할 수 있다. 농업협동화가 완료되기 이전 단계는 농업생산관계의 사회화를 주요 농정목표로 제시하고 토지개혁과 농업협동화를 추진한 단계이다. 농업협동화 이후에는 농업지도관리체계의 구축과 인센티브시스템의 도입을 골간으로 하는 사회주의 농업제도를 정비하고 '4화 정책'을 근간으로 식량증산을 도모한다.

북한은 1946년 3월 5일 '북조선 토지개혁에 관한 법령'을 공포함과 동시에 토지몰수와 분배를 시도하였다. 북한은 농지면적의 약 56%에 달하는 98만여 정보를 몰수하고 이중 93만 정보를 농업노동자, 소작농, 자소작농에게 분배하였으며 관개시설, 산림 등은 몰수하여 국유화하였다.

협동농장은 대규모이므로 생산과정과 노동력을 효과적으로 관리하기 위해 작업반과 작업분조를 농업생산활동의 하부단위로 구성하

고 있다. 협동농장은 전국적으로 약 3,220개소 있으며, 각 농장은 400-500호의 농가와 약 600ha의 경지로 구성되어 있다. 협동농장에는 5-10개의 단일부문 작업반이 있고 각 작업반에는 50-100인이 소속되어 있으며 각 작업반은 3-4개 분조로 구성되고 분조당 10-25인이 소속되어 있다.

북한 사회주의경제에서 소유제도의 목표는 모든 생산수단에 대한 “전인민적 소유(국유)”의 달성이다. 북한의 모든 농장은 국영농장과 협동농장으로 분류되며 개인이 소유하는 농경지는 존재하지 않는다. 국영농장은 국가의 소유이기 때문에 “전인민적 소유”라는 점에서 이견이 없다. 그러나 전체 농경지의 80% 이상을 차지하는 협동농장에 대해서는 소유주체에 대해 논란이 있을 수 있다. 혹자는 협동농장은 소속 농장원의 공동 소유라고 한다. 그러나 많은 사람들은 협동농장은 국가의 소유이며 단지 이용권만 농장원에게 주었을 따름이라고 해석한다. 이러한 해석은 협동농장 형태가 전인민적 소유로 가는 중간과정이라는 것이다.

최근 북한의 협동농장은 점차 국가의 직접 관리 하에 들어가고 있는 것으로 추정되고 있다. 협동농장을 국영농장으로 전환시키는 방식에 관한 공식적인 자료는 없으나, 일부 협동농장이 군단위로 종합농장으로 개편되거나, 군대 혹은 국영기업의 부속농장화하고 있는 사실로 비추어 볼 때 협동농장의 실질적인 국유화가 진전되고 있음을 유추할 수 있는 것이다. 이러한 현상을 협동농장이 보유하고 있는 생산수단의 소유권과 결부시켜 본다면, 협동농장 구성원이 공동으로 행사할 수 있는 재산권은 이미 국가에게 양도된 것으로 해석할 수 있다. 즉, 북한에 있어 농지 소유의 사회화정도는 구소련 수준으로 강력해졌음을 보여주고 있는 것이다.

2. 경제개발계획과 농업정책의 변화

1958년 12월 농업협동조합의 리단위 통합사업이 일단락 됨으로

써 북한 경제는 농업부문과 공업부문에서 생산관계의 사회화를 완료하고 명실공히 전통적인 사회주의 계획경제체제의 기초를 확립하였다. 사회주의제도가 확립된 이후 북한은 식량의 완전자급을 주요 농정목표로 설정하고 '농촌테제'에서 제시된 사회주의 농업·농민문제의 해결 원칙인 기술혁명, 즉 4화 정책을 토대로 식량증산을 일관되게 추진하였다.

사회주의제도 확립 이후 북한의 농업정책은 사회주의 발전 단계와 그에 따른 경제개발계획과 불가분의 관계를 맺고 있다. 수 차례에 걸친 경제계획과 연계하여 농업정책의 흐름을 단계별로 구분하면 다음과 같다.

사회주의 건설기(1957-1960)에는 경제계획의 기본목표를 한국전쟁 이전 수준으로 생산수준을 회복하고 주민들의 의식주 문제를 해결하는 것이다.

사회주의의 전면적 건설기(1961-1970)는 농촌기술혁명인 4화 정책의 적극적인 추진으로 기계화, 수리화, 전기화, 화학화의 성과가 구체적으로 나타난 시기이며 북한농업이 가장 발전한 시기이다. 이 시기는 농업지도관리체계를 비롯해 생산유인을 위한 인센티브제도 등 기본적인 농업제도를 확립한 단계로 이때 확립된 농업제도는 현재까지 커다란 변화 없이 유지되고 있다. 1966년부터 협동농장에서 분조관리제가 전면적으로 실시되어 작업분조를 생산의 기본단위로서 기능케 하고 분조의 생산실적에 따라 연말 분배를 실시한다.

사회주의의 완전승리를 앞당기기 위한 투쟁기(1971-1977)는 농업부문에서 수리화 사업을 중점적으로 추진하여 논과 밭의 수리화와 협동농장의 전기화를 완성하고 수리화사업과 함께 농경지를 효율적으로 이용하여 농업생산을 증가시키기 위한 대책으로써 "자연개조 5대 방침"을 제시하고 이를 적극 추진하였다.

사회주의 건설에서 새로운 양양을 일으키기 위한 투쟁기(1978-1993)는 경제의 주체화, 현대화, 과학화를 촉진하고 사회주의 경제의 토대를 일층 강화하는 것을 기본 목표로 설정하였다.

그러나 국내외 여건의 어려움으로 여러 경제정책이 실패로 끝났으며 농업부문에서도 경지면적 확대의 한계, 영농기술 개선의 애로, 자연재해 등으로 성과가 미미하였다.

사회주의제도 보완기(1994-1996)는 북한의 경제난이 극심했던 기간으로 경제회복을 위해 농업제일주의, 경공업제일주의, 무역제일주의 등 3대 제일주의를 표방하고 대외경제 개방정책을 추진하였다. 농업부문에서는 침체된 농업생산을 활성화하기 위해 농업생산에서 인센티브를 한층 강화한 새로운 분조관리제를 도입하였다.

3. 협동농장 운영체계

1) 협동농장의 관리와 조직

북한의 농업생산은 협동농장을 중심으로 이루어지고 있다. 북한은 1953년 면(面)을 없애고 리(里)를 대형화시키는 행정개혁을 실시했는데 이에 따라 협동농장(당시에는 협동조합)도 점차 대형화하는 추세를 보였다. 농업협동화가 완료된 이후 1958년 10월 북한은 '내각결정'제125호로 소규모 협동농장을 1개리 단위로 통합함으로써 본격적으로 농장규모를 크게 확대하기 시작했다. 협동농장의 통합은 경제적 측면의 통합을 넘어 농촌사회의 생활 전반을 관장하는 공동체적 기구를 지향한 것으로 평가할 수 있다.

첫째로 리인민위원회 위원장이 협동농장관리위원장을 겸임하여 행정단위와 생산단위를 결합했다. 둘째, 협동농장 내에 존재하던 소비조합과 신용조합 등 모든 농민단체를 통합했으며 협동농장에 생산 및 소비에 대한 포괄적인 기능을 부여했다. 셋째, 협동농장이 교육, 문화, 후생을 포함한 구역 내 모든 경제생활을 총괄하는 역할을 담당하게 되어 모든 생산, 분배, 소비가 단일계획에 의해 수행되는 형태로 개편했다. 협동조합은 1960/61년경에 협동농장으로 개칭되었다. 현재 전국적으로 약 3,300개소의 협동농장이 있으며 각 농장은 평균 300호의 농가와 약 500ha의 경지로 구성되어 있다.

2) 생산 및 분배단위로서 작업반과 작업분조

협동농장은 평균 300호의 농가로 구성되어 있으므로 이런 규모 하에서는 노동력을 효과적으로 관리하기 어렵다. 따라서 노동력을 보다 적은 규모로 분리하여 조직화할 필요가 있었다. 작업반과 작업분조는 이러한 필요성에 따라 협동농장의 설립 초기부터 조직되어 농업생산활동의 하부단위를 구성하고 있다.

작업반은 1개 협동농장마다 5-10개 있으며 전문으로 하는 작목에 따라 농산작업반, 남새작업반, 축산작업반, 수산작업반 등으로 구분된다. 일반 경종작물 재배를 전문으로 하는 작업반의 경우 대개 50-100명의 농민으로 구성되어 있다. 각 작업반은 다시 3-4개 작업분조로 구성되고 각 분조당 10-25인이 소속되어 있다.

초기에는 작업반 내 작업단위인 작업분조의 독립성이 약했다. 각 분조가 이용하는 생산수단이 분조에 고정되어 있지 않았기 때문에 책임소재가 불명확했으며 이런 이유로 생산과정을 효과적으로 관리하기가 어려웠다. 또한 작업반 내부의 노동력 유동으로 인해 낭비가 발생했으며, 작업반내 분업과 협업이 진전됨에 따라 작업반 구성원의 노동력 투입을 정확히 평가하기 곤란한 문제도 발생하기 시작했다.

이러한 작업반 조직의 결함을 극복하고 협동농장의 생산조직과 분배형태를 개선하기 위해 보다 작은 단위를 기초로 생산을 조직하고 분배를 실시할 필요성이 대두되었다. 이에 북한 농업당국은 농장 내 작업반을 개편하여 규모를 줄이기보다는 작업분조를 보다 강화하고 체계화하는 방식으로 문제를 해소하는 접근법을 채택했다.

1966년 이래 시행되어 오던 분조관리제는 식량난이 최고조에 달했던 1996년부터 새로운 형태로 바뀌었다. 새롭게 시도된 '새로운 분조관리제'의 주요 변화 내용은, 분조 규모의 축소, 생산목표량의 하향조정, 목표량을 초과한 생산물의 분배몫에 대한 분조의 자유처분권 허용 등이다.

4. 최근의 농업정책

북한은 김일성의 사망 이후 김정일 시대를 맞으면서 농업정책에서 커다란 변화를 도모하였다. 김정일은 농업부문에서도 실용주의 노선을 적극 받아들여 실질적으로 식량증산을 도모할 수 있는 농정시책을 추진하기 시작하였다. 과거 옥수수 중심의 식량증산 정책으로부터 감자증산 정책으로 전환하고 있으며 주체농법, 감자농사혁명, 종자혁명, 토지정리사업, 2모작(두벌농사), 적기적작·적지적작, 농촌경리의 종합적 기계화, 초식가축 중심의 축산업 발전, 복합미생물 비료의 적극적인 이용, 평야지대의 벼농사, 농촌지원사업, 과수업의 발전, 양어사업 등 총 13개의 이른바 '김정일이 제시한 농업정책'을 중점적으로 추진하고 있다. 특히 감자증산, 토지정리, 2모작 확대, 양어확대, 토끼·염소 등 초식가축 중심의 축산업 진흥에 주력하면서 식량난 해결을 도모하고 있다.

최근 농업정책의 전환을 계기로 그 동안 북한의 농업개혁 가능성을 기대하였으나 1999년 채택된 '농업법'(6장 78조)은 계획경제고수 의지를 강하게 천명하고 있다.

한편 북한은 1999년부터 대규모 경지정리사업과 함께 양수식 관개체계를 자연유하식(중력식)으로 교체하는 관개수로공사를 추진하고 있다. 강원도(30,000여ha)의 토지정리에 이어 평안북도(55,786ha), 황해남도(100,000ha)의 토지정리사업을 완료하고 평안남도, 평양시, 남포시에서 토지정리사업을 계속하였으며 서해안 지역의 99,000여 ha 농경지에 농업용수 공급을 위한 총 연장 160km의 '개천-태성호 관개수로공사'를 2002년 10월 완공하였다.

북한이 2002년 7월1일 경제관리 개혁을 추진하면서 농업 부문에서 먼저 ① 농산물 수매가 인상 ② 토지사용료 제정 등의 조치를 취한 것으로 전해졌다. 조선신보는 쌀 수매가격이 kg당 80전에서 40원으로 대폭 인상된 사례를 들며 "앞으로는 나라에서 대주는 영

농자재 가격도 종전처럼 낮은 가격이 아니라 원가대로 계산한다”고 전했다. 수매가 인상으로 농민들은 생산량만큼 자금을 얻게 된다고 신문은 강조했다.

북한의 경제 개혁조치는 ‘전인민적 소유’(국유화)에 기초한 계획경제 틀 안에서 추진되고 있다며 대표적인 사례로 협농농장이 토지를 사용한 대가로 수확량의 일부를 바치는 ‘토지사용료’를 꼽았다. 이와 함께 토지사용료 제정에 대해선 “협동농장은 수확량의 일정 부분을 토지 사용에 대한 대가로 나라에 바치게 된다”고 밝히고 “농장원들의 협동적 소유란 토지사용권에 대한 소유이며 생산수단에 대한 소유가 아니다”라고 강조했다.

다음으로는 북한의 농업 관리제도도 변화되었다. 북한 문제에 정통한 소식통 및 정보 당국에 따르면 북한이 지난해부터 분조관리제를 대폭 변형, 중국의 개혁·개방 당시 채택했던 ‘가족청부제’와 유사한 형태인 ‘가족영농제’ 도입을 골자로 한 농업개혁을 시범실시중이라고 한다. 식량의 국가 수매분을 줄이고 농민시장에 내다 파는 개인 판매 물량도 확대한 것으로 알려졌다. 이 같은 변화는 농업분야에 자본주의식 경쟁 및 이윤체제를 실험적으로 실시하고 있음을 뜻한다.

특히, 농업개혁은 장기적으로 농업생산성을 향상시켜 김정일 체제를 위협하는 고질적 식량난 해소를 목표로 삼고 있다는 점에서 주목된다. 이는 지난해 7월 실시된 물가 및 임금의 대폭 인상, 달러대(북한)원화 환율 현실화 등 통화·물가 정책의 변화와 함께 경제개혁의 양대 축으로 해석된다.

특히 주목되는 부분은 각 생산단위에 부과하는 생산목표를 없앴다는 점이다. 과거 분조관리제는 연간생산계획을 지난 3년 간의 평균수확고와 93년 이전 10년 간의 평균수확고를 합해 나눈 평균치를 그 해의 생산계획으로 부과했었다. 북한이 생산계획을 없앤 것은 만성적인 식량난이 계속되고 있는 현재의 농업현실에서 생산계획을 제시하는 것이 의미가 없다는 판단과 함께 이번 기회에 시장

원리에 따른 물자 수급시스템의 비중을 넓혀 나가겠다는 구상으로 풀이된다. 이와 함께 수요 측면에서도 각 직종과 직급에 따라 차등을 두는 곡물배급량 기준을 폐지하고 인상된 임금으로 곡물을 구입하도록 하였다.

이런 농업분야의 개혁실험에 대해 두 가지의 견해가 대립되고 있다. 하나는 북한의 배급제 폐지 및 가격·임금인상 등 조치가 '현실성이 없다'는 주장이다. 즉 공급량은 제한돼 있는데 가격만 올릴 경우 인플레이션 등 경제혼란만 가중시키게 되어 전보다 북한 경제가 더 어려워지고 혼란만 가중될 것이라는 우려이다. 북한의 개혁조치가 중국식 사회주의 시장경제체제의 도입이라기보다는 정부의 역할을 국민들에게 그 부담을 떠넘기는 조치라는 시각이다. 다른 하나는 북한의 개혁실험이 시장경제로 전환하기 위한 예비적인 조치라고 보는 견해이다. 이 견해에 따르면 농업분야의 이런 조치는 북한의 농업생산력을 상당 정도 증대시킬 것으로 예상된다.

아직 북한의 경제개선조치를 평가하기는 이르지만 농민시장보다 훨씬 낮은 국정가격으로 식량을 판매하는 국영상점에서는 식량을 구입하기 어려워 어쩔 수 없이 농민시장에서 비싼 가격으로 식량을 구입할 수밖에 없는 상황이 벌어지고 있다. 북한 당국은 농민시장에서 식량을 판매하지 못하도록 대대적으로 단속하였지만 국영상점에서 식량을 구입할 수 없는 상황이 지속되자 최근 단속을 완화하였다고 한다. 현재 농민시장에서 판매되는 곡물 가격은 7·1조치 이전에 비해 크게 올랐다. 식량뿐만 아니라 다른 생활필수품 가격과 각종 요금도 크게 올랐기 때문에 임금이 올랐다고는 하지만 그 전에 비해 생활이 더욱 어려워졌다고 한다. 생산성 증대를 수반하지 않고 임금과 물가만 인상한다면 생활이 더 나아질 수 없다.

5. 북한의 바람직한 농정 방향

북한이 빈곤함정으로부터 탈출하기 위해서는 자본이 유입되어야 하며 산업의 성장기여도 면에서나 경쟁력 측면에서 농림어업부문에

대한 투자가 바람직한 것으로 평가되고 있다. 중화학공업은 투자효율성 측면에서나 전체 경제 성장을 확대하는데는 바람직하지만 당장 국제시장에서의 경쟁력을 고려할 경우 경공업과 노동집약적인 산업에 대한 투자가 더욱 효과적이다. 장기적으로 북한경제가 마이너스 성장 이전으로 돌아가기 위해서는 산업연관효과가 큰 중화학공업에 대한 투자가 필요하나 당장 투자재원을 마련하는 것이 어려우므로 현재 북한이 보유하고 있는 중요한 자원인 토지와 노동력을 최대한 활용할 수 있는 농림어업 분야에 대한 투자가 바람직할 것이다.

농산물 가공산업은 북한의 현실을 고려할 때 여러 측면에서 향후 투자가 촉진되어야 할 분야라고 판단되며 수출전략산업으로 육성할 수 있을 것이다. 북한의 현실과 우리나라의 농업개발 과정에서 반성해야 할 몇 가지 점들을 고려하여 북한의 농업개발 과정에서 유념해야 할 사항을 정리하면 아래와 같이 요약할 수 있다.

우선 농정의 주요 목표인 식량의 완전 자급을 지양하여 식량자급 목표를 하향 조정하고 부족한 식량은 수입하는 전략으로 전환할 필요가 있다. 식량자급률 목표를 현재의 100%에서 70% 이하로 조정함으로써 식량의 안정 생산을 도모하고 다양한 먹거리와 농산물 가공산업 육성을 위한 원료 농산물 생산을 유도하는 것이 바람직하다. 제한된 경지면적에서 당장 필요한 식량을 확보하기 위해서는 경지이용률을 증대시키기 위한 이모작 및 감자생산의 확대가 필요하다. 옥수수 비중을 줄이고 콩, 채소 등 국민들에게 부족한 영양소를 공급할 수 있도록 작물다양화를 추진해야 할 것이다.

양수기 중심의 다단계 관개체계를 저수지나 보를 이용한 중력식(자연유하식) 관개체계로 개편하는 것이 바람직하다. 양수기 중심의 다단계 관개체계는 많은 에너지를 필요로 할 뿐만 아니라 양수의 효율도 낮다. 따라서 장기적으로는 중력식 관개체계를 기반으로 하고 양수기를 보조적인 수단으로 이용하는 대책이 마련되어야 한다.

농약이나 비료 등 화학물질 의존도를 낮추고 퇴비나 생물농약으로 대체하는 것이 필요하다. 비료, 농약, 종자 등의 사용량을 줄이고 유기질 비료 등의 투입에 의해 지속적 농업을 추진해야 할 것이다. 옥수수 단작 재배 비중을 축소하고 다양한 작물의 윤작체제로 전환하는 것이 중요하다.

경사지의 무분별한 개발을 지양하고 급경사지는 삼림으로 환원함으로써 토사의 유출과 자연재해의 피해를 예방해야 할 것이다. 북한에 있는 저수지나 댐 중에서 토사가 쌓여 원래의 능력을 충분히 발휘하지 못하고 있는 곳이 많이 있으며 농업용수로도 토사의 퇴적으로 인하여 물의 흐름이 방해를 받고 있다는 것은 경제적 측면에서도 충분히 고려해야 할 사항이다.

토지생산성 향상에 치중한 기술개발에서 노동생산성 향상도 함께 고려한 농업기술 개발을 추진해야 할 것이다. 북한의 농업기술은 토지생산성 향상에만 치중하여 지력 저하를 촉진하며 농업노동력 부족 현상을 초래하고 있다. 노동생산성을 향상시키기 위해서는 농업기계화를 촉진시킬 필요가 있으며 현재의 낡고 에너지 효율이 낮은 농기계를 대체할 수 있는 새로운 농기계의 개발과 보급이 필요하다.

향후 제조업 및 서비스 부문의 발전과 함께 농업노동력의 비농업 부문 이동이 가속화될 경우 노동력 부족은 더욱 심각하게 나타날 것이므로 노동생산성을 향상시키기 위한 기술을 개발하여 농업노동력 부족에 대처하고 농민의 소득 향상을 도모해야 할 것이다.

현재 북한에는 1995-96년의 수해 피해를 입고 아직까지 복구되지 않은 농경지와 농업시설이 존재하고 있다. 이를 조속히 복구하여 생산기반을 확충해야 할 것이다. 또한 토지정리사업을 지속적으로 추진하여 농업기계화와 안정적 생산을 위한 기반을 구축하는데 힘써야 한다. 최근 완공한 개천-태성호의 물길공사와 같이 에너지 절약형 용수개발사업을 지속적으로 추진하여 기상재해에 의한 생산의 불안정을 감소시키고 전천후 농업생산기반을 조성하는 노력이

필요하다.

수확 후 농산물 손실이 15%를 초과하고 있는 현실을 극복하기 위해서는 농산물 저장, 수송 및 유통시설의 확충이 필요하다. 이와 함께 농업전문인력의 육성과 연구, 지도사업을 보강하는 노력도 절실히 요구된다. 이를 위해서는 새로운 기술 개발을 위한 연구시설 및 전문 연구인력을 보강해야 하며, 새로운 기술을 효과적으로 전파하고 농촌 주민에게 다양한 정보 제공을 위한 농촌지도사업을 확충해야 한다.

농한기의 농촌 인력을 활용한 부업 개발 및 외화획득사업을 통한 농민들의 소득증진에 힘써야 할 것이다. 보다 근본적인 문제로서 농업생산성 향상을 위한 협동농장의 관리체계 개선과 개인에 대한 인센티브의 확대가 필요할 것이다.

정기구독료를 납부해 주십시오

독자여러분! 평안하셨습니까? 하시는 사역 위에 늘 하나님의 은총이 함께 하시기를 기원합니다.

부탁드릴 말씀은 정기구독료 납부에 관한 일입니다. 정기구독 신청하신 지 1년이 지난 분들은 다시 구독료를 납부하셔야 계속 받아보실 수가 있습니다. 지료용지를 이용하시거나 가까운 금융기관에서 온라인(계좌번호는 책 뒤 속표지에 있음)으로 납부해주시면 감사하겠습니다.