

# 현안과 과제

■ 북한 농업개혁이 북한 GDP에 미치는 영향

## &lt; 요약 &gt;

■ **북한, 농업개혁 추진**

북한 경제가 김정은 체제 출범 이후 조금씩 회복세를 보이고 있는 것으로 평가되는 가운데, 최근에는 농업개혁을 통해 경제 회생 속도를 개선하려는 노력을 추진 중이다. 이번 북한의 농업개혁은 경제관리개선조치의 일환으로 2015년부터 시행될 예정이다. 관련 주요 내용을 살펴보면, 우선 생산체제는 기존 4~6명의 분조단위 관리제에서 가족단위 자율경영제로 바뀌고, 생산 분배도 기존에 생산량의 70%를 국가가 가져가고 30%를 분조가 처분하던 방식에서 향후에는 국가가 40%만 가져가고 개인이 60%를 가져가게 된다. 더욱이, 토지도 가족 1명 당 땅 1,000평을 지급할 예정이다.

■ **농업개혁이 북한 경제에 미치는 영향**

최근 북한의 농업개혁조치는 중국이 지난 1978년에 도입한 가정연산승포책임제(家庭聯產承包責任制)와 유사하다. 가정연산승포책임제는 정부가 설정한 최소 생산물을 제외한 나머지 생산물을 모두 농민이 처분할 수 있도록 한 제도로 인민공사 중심의 집단생산방식을 포기하는 대신 개별농가에 농지경영권을 분배하였다. 이 제도 도입 후 10년 간(1978~1987년) 중국의 농림어업 및 광공업 생산량 증가율은 제도 도입 전 10년 간(1968~1977년) 연평균 2.9%에서 동 13.6%로 비약적인 개선이 이루어졌다. 중국 사례를 볼 때 북한의 농업개혁이 성공적으로 추진된다면 북한의 농림어업 및 광공업 부문 부가가치 증가만으로도 북한경제가 빠르게 확대될 수 있을 것으로 기대된다. 타 분야에 대한 과급효과를 고려하지 않더라도 북한의 농림어업 및 광공업 부문이 만약 중국의 농업개혁 후 중국의 농림어업 및 광공업 부문 성장경로와 같은 경험을 한다고 가정한다면, 북한의 GDP는 개혁 1년차에 7.5% 정도 성장할 것으로 추정된다. 이처럼 뚜렷한 GDP 성장 효과를 거둘 수 있다면 북한 경제는 농업개혁 9년 후 2013년 GDP 30조 원의 2배 규모인 63조 원(이상, 한국 원 기준)을 달성할 수 있을 것으로 전망된다.

■ **시사점**

북한의 농업개혁이 북한 내 시장경제화를 촉진시키는 등 북한경제 회복에 중요한 역할을 수행할 것으로 기대되는 만큼 향후, 북한경제 회생 뿐 아니라 인도적 문제 해소, 통일비용 절감 등의 차원에서도 이러한 개혁에 대한 지원을 고려할 필요가 있다. 첫째, 대북 농자재, 시설, 농업인프라 등의 지원을 통해 북한의 농업부문 개혁 추동력을 강화시킬 필요가 있다. 둘째, 농업 이외에 수산, 축산, 임업 등 식품관련 산업화 협력 강화를 통해 북한 스스로 문제를 해결할 수 있도록 해야 한다. 셋째, 북한 경제의 회복력 강화를 통한 통일비용 절감 차원에서도 농림어업 및 광공업을 중심으로 한 남북경협이 확대가 필요하다. 넷째, 북한의 개혁부문에 대한 중국, 러시아, 일본 등 주변국들의 투자가 이어지고 있는 만큼 선제적 대북 투자를 통한 통일편익 선취가 중요하다.

## 1. 북한 농업개혁 추진

- 김정은 체제 출범 이후 북한 경제는 조금씩 회복세를 보이고 있는 것으로 평가되는데, 최근 밝힌 북한의 농업개혁 정책으로 북한 경제의 회복세가 가속화될 것으로 예상

### - 1인당 명목 GDP 소폭 개선

- 김정은 체제 출범 전후 북한의 1인당 명목 GDP 추이를 살펴보면 2011년 770달러, 2012년 815달러, 2013년 854달러로 경제력이 소폭 개선<sup>1)</sup>

### - 농업 생산량 개선

- FAO에서 발표한 2013년 북한의 곡물 생산량은 526.7만 톤으로 2012년 503.1만 톤 보다 4.7% 증가한 것으로 추정

### - 국가 재정 확대<sup>2)</sup>

- 2013년 예산은 71억 달러로 전년대비 4.3% 증가
- 2013년 결산을 보면, 수입 67.6억 달러, 지출 66.2억 달러로 1.4억 달러 규모의 재정흑자가 발생. 6년 연속 재정 흑자를 기록

< 북한의 1인당 명목 GDP 추이 >



자료 : 현대경제연구원 추정치.

< 북한 곡물 생산량 >

(단위 : 1,000톤, %)

구분	2012	2013	증가율
곡물 생산량	5,031	5,267	4.7
쌀	2,681	2,901	8.2
옥수수	2,040	2,002	-1.9
감자	84	135	60.8
대두	168	163	-2.8
기타 곡물	59	66	11.5

자료 : 세계식량계획(WFP), 식량농업기구(FAO).

주 : 곡물 생산량은 주 작물 기준

1) 현대경제연구원, “2013년 북한 GDP 추정과 남북한의 경제·사회상 비교”, 『경제주평』, 2014. 3. 자료 참고.

2) 통일부 추정 자료에 따름.

- 북한은 최근 농업 부문에 가족 중심의 생산책임제(household responsibility system)를 도입하여 생산성 향상을 도모하려는 것으로 알려지고 있음<sup>3)</sup>
  - 2002년 '7.1 경제관리개선조치'<sup>4)</sup> 이후 개혁과 역(逆)개혁을 지속하였으나, 김정은 체제 출범 이후 각종 개혁 조치들을 전면 도입
  - 2012년 6.28 농업개혁 조치 : 협동농장 개혁을 통한 농업 생산성 향상에 목적을 두고 있으며, 분조관리제 개선과 수확물의 자율처분권 확대 등이 핵심 내용
    - 분조관리제 확대 : 분조별 생산성 평가를 통한 '차등분배' 원칙을 확립, 이를 위해 종전 10~25명 단위 분조를 4~6명 단위로 축소
    - 7:3 제도 도입 : 제한적으로 운영되던 자율처분권을 크게 확대해, 목표생산량을 초과 달성할 경우 생산량의 70%는 국가가, 30%는 목표생산물 초과 분조에 처분권을 부여
  - 2014년 5.30 조치 : 2015년부터 모든 협동농장과 기업소 등을 대상으로 자율경영제를 본격 도입하고, 협동농장의 분조단위를 없애고 가족단위를 도입
    - 소득배분은 가족 1명당 땅 1,000평을 지급하고, 국가가 40%를, 개인 60%를 가져가는 방식으로 함

< 농업 부문 '경제관리개선조치' 비교 >

구분	김정일 체제	김정은 체제	
	2002년 7.1 조치	2012년 6.28 조치	2014년 5.30 조치
농업 부문	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가수매량 축소</li> <li>- 농장의 경영자율성 확대</li> <li>- 분조관리제 실시</li> <li>· 분조규모, 10~25명</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 분조관리제 전면 확대(분조 축소)</li> <li>· 분조규모, 4~6명</li> <li>- 초과생산물 자율처분권 대폭 확대</li> <li>· 생산량의 70%(국가), 30%(분조)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2015년부터 가족단위 자율경영제 도입</li> <li>· 가족 1명당 땅 1,000평 지급</li> <li>· 국가 40%, 개인 60% 분배</li> </ul>

자료 : 각 언론매체 종합.

3) 6.28 조치와 5.30 조치의 경우 북한의 공식발표가 없음. 본 내용은 일본의 조선신보를 비롯해 국내의 언론 보도 내용을 종합·정리한 것임.  
 4) '7. 1 경제관리개선조치'는 경제난 해소, 2중 경제 개선, 국가 재정부담 경감 등을 해결하기 위한 조치로, 주요 내용으로는 가격 및 임금의 인상, 노동생산성 향상, 배급제 개선, 공장기업소의 자율성 확대 등임.

## 2. 농업개혁이 북한경제에 미치는 영향

○ 이번 북한의 농업개혁조치는 중국이 1978년에 도입한 가정연산승포책임제 (家庭聯產承包責任制)와 유사

### - 가정연산승포책임제

- 본 제도는 농업부문을 시작으로 실시된 중국의 경제개혁안으로 지역별 책임자가 생산 계획에 따르는 이익과 손실을 책임지는 내용이 주요 내용
- 1978년부터 지방 농부들이 비밀리에 시작한 토지의 사적소유·경영제도로 공식 국가 경제정책의 일환으로 전국적으로 시행된 것은 1981년임
- 이 제도는 협동농장 개혁을 통한 농업 생산성 향상에 목적을 두고 있으며, 분조관리제 개선과 수확물의 자율처분권 확대 등이 핵심 내용

### - 가정연산승포책임제 도입 영향

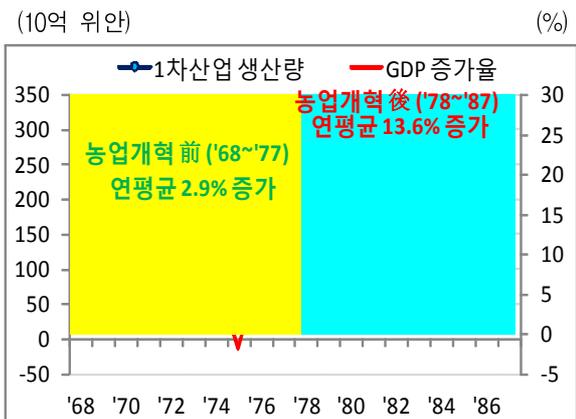
- 중국 농업은 본 제도도입을 통해 투입 한 단위 당 5.4~8.8% 정도의 단위당 산출이 증가한 것으로 추정<sup>5)</sup>
- 농업을 포함한 중국의 1차 산업 생산량은 농업개혁 전 10년 간(1968~1977년) 연평균 2.9% 증가에 그쳤으나, 농업개혁 후 10년 간(1978~1987년) 13.6% 증가한 것으로 나타남

< 중국의 가정연산승포책임제 >

도입 시기	- 1978년 일부 지방 농부들이 시작 - 1981년 정부 공식 경제정책으로 전국 도입
기본 방침	- 정부가 설정한 최소 생산물을 제외한 나머지 모두를 농민이 처분할 수 있도록 함
주요 내용	- 인민공사 중심의 집단 생산방식 포기 - 개별농가에 농지경영권 분배

자료 : 윤희탁(1998. 12), "현대 중국의 토지이용실태", 『중국근현대사연구』, 제6집, pp. 97-143.

< 중국 1차 산업 부가가치 및 GDP 증감률 추이 >



자료 : 중국 국가통계국.

5) Kim, Si. Joong. (1990), Productivity Effects of Economic Reforms in China's Agriculture, Ph.D. Dissertation, Brown University.

- 북한의 농업개혁이 중국 사례와 같이 성공적으로 추진된다면 북한의 농림어업 및 광공업 부문 부가가치 증가만으로도 GDP를 7% 이상 상승시킬 것으로 추정되며, 파급효과도 상당히 클 것으로 추정

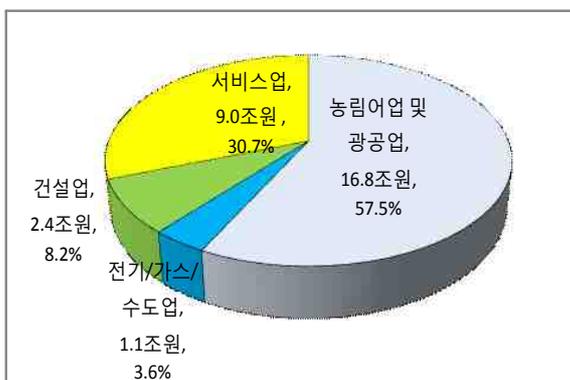
- 주요 가정

- 최근 북한이 추진하고 있는 농업개혁이 중국에서 추진된 농업개혁과 유사한 성과를 거둘 수 있을 것임
- 이로 인해 북한의 부가가치 생산량 제고 효과도 중국의 경우와 유사한 수준으로 추이할 것임

- 농업개혁 9년 후 북한 GDP는 2013년의 2배 수준으로 상승할 것으로 추정(6)

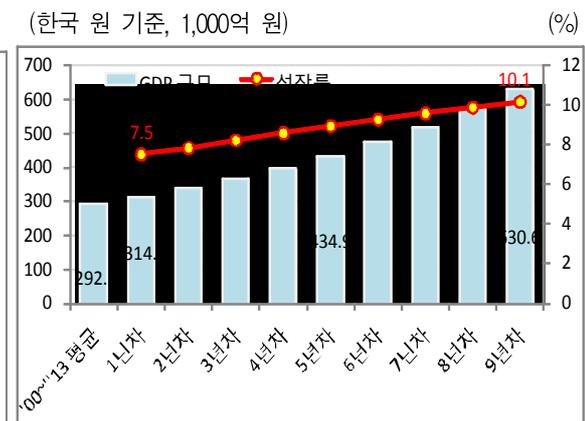
- 북한의 2000~2013년 부문별 평균 GDP 비중은 농림어업 및 광공업 57.5%, 서비스업 30.7%, 건설업 8.2%, 전기·가스·수도업 3.6%로 농업개혁에 의한 농림어업 및 광공업 부가가치 생산 증가는 GDP에 큰 영향을 미칠 것임
- 농업개혁으로 북한이 중국만큼 농림어업 및 광공업 부문에서 최대 13% 정도의 부가가치 증가세를 시현할 경우, 타 부문으로의 파급효과를 고려하지 않아도 북한 GDP는 약 7.5% 상승효과가 있는 것으로 나타남
- 이 경우, 농림어업 및 광공업 부문 이외의 산업으로 파급효과가 없더라도 북한은 개혁 후 9년차에 2013년 GDP 약 30조 원의 2배 규모인 63조 원을 달성
- 뿐만 아니라 경제성장률도 가속도적으로 상승할 전망

< 북한의 2000~2013년 부문별 평균 GDP 비중(한국 원 기준) >



자료 : 한국은행

< 농업개혁 후 북한 GDP 변화 >



자료 : 현대경제연구원 추정.

6) 본 추정에서는 농림어업과 농림어업 발전에 필요한 광공업에 대한 파급효과만 고려한 것으로 타 산업에 대한 파급효과는 추정에서 제외함.

### 3. 시사점

- 북한의 농업개혁이 북한 내 시장경제화를 촉진시키는 등 북한경제 회복에 중요한 역할을 수행할 것으로 기대되는 만큼 향후, 북한경제 희생뿐 아니라 인도적 문제 해소, 통일비용 절감 등의 차원에서도 이러한 개혁에 대한 지원을 고려할 필요가 있음
  - 첫째, 대북 농자재, 시설, 농업인프라 등의 지원을 통해 북한의 농업부문 개혁 추동력을 강화시킬 필요가 있음
    - 치수관리를 위한 댐 건설 지원 사업이나 유역단위의 황폐지 복구, 조림사업 등 농업 기반 정비 지원
    - 비료·식량 등의 일회성 지원뿐만 아니라 종자 개량, 농업기자재 공급, 농업 기술지도 및 교육, 농산물 저장 및 가공 등 농업 체계의 구축을 지원
  - 둘째, 농업 이외에 수산, 축산, 임업 등 식품관련 산업화 협력 강화를 통해 북한 스스로 문제를 해결할 수 있도록 해야 함
    - 식품관련 산업의 북한 내 산업화는 북한 주민들의 영양 상태 개선뿐 아니라 산업화 기반 강화 효과도 기대할 수 있어 통일대박의 기반이 될 수 있음
    - 특히, 종자, 축산, 바다 양식, 임업 등의 관련 영농기술 및 상품화 협력은 물론, 설비와 유통 및 판매에 이르기까지 산업 전반에 대한 협력을 통해 남북한 시너지를 확대해야 함
  - 셋째, 북한 경제의 회복력 강화를 통한 통일비용 절감 차원에서도 농림업 및 광공업 중심의 남북경협 확대가 필요함
    - 개별 경제주체의 자율성을 확대하고 있는 북한의 변화 노력이 지속·발전하기 위해서는 남북경협 확대를 통한 동력 제공이 필요
    - 북한의 인적·지하자원과 한국의 자본·기술력이 결합하여 시너지 효과를 창출할 수 있도록 남북경협의 단계적·전략적 접근이 필요
  - 넷째, 북한의 개혁부문에 대한 중국, 러시아, 일본 등 주변국들의 투자가 이어지고 있는 만큼 선제적 대북 투자를 통한 통일편익 선취가 중요함
    - 우리의 선제적 대북투자는 북한의 對 중국 의존도 축소를 비롯해 한국의 신성장동력 확보, 통일비용 최소화를 위한 사전적 차원에서도 필수임

이부형 수석연구위원 (2072-6306, leebuh@hri.co.kr)

이해정 연구위원 (2072-6226, hjlee@hri.co.kr)

이용화 선임연구원 (2072-6222, yhlee@hri.co.kr)