

특집

## 북한의 경제 정책, 변하고 있는가

농업 정책 · 권태진

대외 무역 정책 · 임강택

외자 유치 정책 · 박정동

# 농업 정책

권태진 / 한국농촌경제연구원 연구위원

## 머리말

**김** 일성 사망 이후 북한은 경제적으로 커다란 어려움을 겪고 있다. 그 가운데서도 식량 부족으로 인한 주민들의 고통은 이루 말로 표현할 수 없는 상황이다. 이와 같은 어려움은 비록 최근에 나타난 현상이라 할지라도, 그 조짐은 이미 80년대 말부터 싹트기 시작하였고 구소련과 동구권의 몰락으로 가속화되었으며 최근 수년간 계속된 자연 재해로 인해 촉진되었을 따름이다.

북한의 식량 위기가 초래된 원인에 대해 여러 가지 다양한 의견이 제시되지만 다음의 네 가지로 압축될 수 있다. 첫째, 북한 경제의 퇴조와 외환 부족에 따른 식량 수입 능력의 약화를 들 수 있다. 90년대 들어선 이후 북한 경제는 마이너스 성장을 계속하였으며, 식량을 수입할 외환을 확보하지 못한 채 오로지 국제 사회의 지원에만 매달리고 있는 실정이다. 둘째, 사회주의 집단농업체제가 갖는 비효율성이다. 협동농장의 구성원들에 대해서는 정치적 자극만 주어졌지 물질적 자

극은 무시되고 있다. 이는 개별 가구에 할당되는 텃밭의 생산성이 협동농장에 비해 훨씬 높다는 점을 통해서도 확인할 수 있다. 셋째, 주체농법이 갖는 기술적인 한계와 획일적인 농법의 적용을 지적할 수 있다. 주체농업은 개념적으로는 適地適作, 適期適作 등 농업 환경에 맞도록 농작물을 선택하고 재배토록 하면서, 옥수수 등 곡물 위주의 작목 선택을 강요하거나 집약 농법을 무차별적으로 적용한 나머지 농업 생산의 불안정이 증폭되는 결과가 초래되었다. 넷째, 농업에 대한 투자가 소홀해지면서 생산 기반이 취약해지고 농자재가 원활하게 공급되지 못한 데도 커다란 원인이 있다. 특히, 외환 부족에 따라 에너지와 농자재·부품의 수입이 크게 줄어들면서 투입재 감소에 의한 생산성의 하락은 증폭되었다.

그러나 북한은 식량 위기가 초래된 것에 대해 구소련 등 우방국들의 몰락과 자연 재해에 그 원인이 있음을 강조하고 있다. 즉, 농업 생산성의 하락이 내부적 요인에 있는 것이 아니라 외부의 영향에 의한 것이라는

주장이다. 그럼에도 불구하고, 최근 북한은 앞에서 지적한 식량 위기의 원인에 대해 부분적이거나 개선하려는 노력을 기울이고 있음을 발견할 수 있다.

북한의 농업 정책 변화는 크게 농업 생산성을 증대시키기 위한 생산 측면의 대책과 분배 및 소유제도의 개선을 통한 주민 생활의 질적 향상이라는 두 가지 측면에서 고찰할 수 있다. 우선 생산 측면의 농정 변화 측면에서 11 회에 걸쳐 「로동신문」을 통해 김정일이 제시한 변화된 농업 정책은 ① 주체농법, ② 감자 농사 혁명, ③ 종자 혁명, ④ 토지 정리 사업 전개, ⑤ 이모작 확대, ⑥ 적지적작, 적기적작에 의한 농업 구조 개선, ⑦ 농촌 기계화, ⑧ 초식 가축 사육 증대, ⑨ 복합 미생물 비료의 이용 확대, ⑩ 평야지대의 벼농사 확대 등이다.

## 농업 정책의 변화 방향

북한의 농업 정책 변화는 크게 농업 생산성을 증대시키기 위한 생산 측면의 대책과 분배 및 소유제도의 개선을 통한 주민 생활의 질적 향상이라는 두 가지 측면에서 고찰할 수 있다. 우선 생산 측면의 농정 변화에 대해 살펴보기로 하자. 북한은 지난 5월 13일부터 6월 13일까지 11 회에 걸쳐 「로동신문」을 통해 김정일이 제시한 농업 정책을 연재하고 이를 관철할 것을 촉구하였다. 김정일이 제시한 농업 정책이란 ① 주체농법, ② 감자 농사 혁명, ③ 종자 혁명, ④ 토지 정리 사업 전개, ⑤ 이모작 확대, ⑥ 적지적작, 적기적작에 의한 농업 구조 개선, ⑦ 농촌 기계화, ⑧ 초식 가축 사육 증대, ⑨ 복합 미생물 비료의 이용 확대, ⑩ 평야지대의 벼농사 확대 등이다.

북한의 농업 정책 가운데 가장 핵심적이라고 할 수 있는 주체농법은 북한이 처한 자연 환경의 불리성을 극복하고 기술 혁신을

통해 주곡 자급을 달성하려는 김정일의 의지의 표현이라고 할 수 있다. 김정일 사후에도 주체농법은 여전히 농업 정책의 근간이 되고 있다. 1995년 이후 주체농법은 신년 공동사설에서 매년 강조되는 내용이었다. 김정일은 현실적 요구에 맞게 주체농법을 재해석하도록 요구하고 있다. 김정일은 1997년과 1998년 신년 공동사설에서 농민들의 의사와 자체의 실정에 맞게 주체농법의 요구대로 농업을 과학적으로 수행하도록 요구하고 있다. 주체농법은 무조건 고수되어야 할 농법이 아니라 농민들의 의사와 농장 실정에 맞게 수정할 수 있도록 허용된 셈이다. 이러한 결과의 하나로서 제시된 것이 감자 농사 혁명이다.

감자 농사 혁명은 1999년 신년 공동 사설에서 강조된 농업 정책의 한 줄기이다. 과거 김정일은 북한의 식량 문제를 해결하기 위한 방안으로서 옥수수의 재배를 확대하였으며, 옥수수 재배를 기피한 협동농장 책임자에 대해서는 혹독하게 비판하였다. 감자 농사 혁

둘째, 분배 및 소유제도의 변화 측면에서 지난해 개정된 사회주의헌법은 소유 주체와 범위를 확대하였다. 종래에는 국가만이 농기계를 소유할 수 있었으나 헌법 개정후 협동단체도 농기계를 소유할 수 있게 되었다. 또한 부림짐승(農牛)이나 건물에 대해서는 소유권 조문 자체를 삭제함으로써 가족이나 주택의 사적 소유 및 거래 가능성을 배제할 수 없게 되었다. 개인 소유라는 용어를 '근로자'에서 '공민'으로 확대하고 텃밭 경작 대상자를 협동농장원으로 국한한 부분을 삭제하였으며, 개인 소유의 범위에 '합법적 경리 활동을 통하여 얻은 수입'도 포함함으로써 개인 소유의 범위가 확대되었다. 농업 정책 방향에 대해 종래의 '공업화'에 '현대화'를 추가 삽입한 것은 농업제도를 현실에 맞게 개편할 가능성이 있다는 것을 의미한다.

명은 어떤 의미에서 주체농법의 핵심 내용인 適地適作 원칙을 철저히 지키는 것이라고 할 수 있다. 그렇지만 과거 토양 특성과 기후 조건을 무시한 옥수수 위주의 식량 증산이 가져온 피해를 방지하고 감자 재배 확대를 통해 식량 문제를 해결하려는 시도는 현실적으로 매우 설득력이 있어 보인다. 북한은 지난해 4만 ha에 불과한 감자 재배 면적을 17만 ha로 늘림으로써 이제 감자는 식량의 대열에 끼게 되었다. 이 결과 금년 4월 이후 중지되었던 배급이 감자 수확 후인 7월부터 재개되었고, 감자 배급으로 주민들의 식량 사정이 일시적이거나 호전된 것은 실용적인 정책의 성과라고 보아진다.

평야지대의 벼농사 확대는 이모작 확대와 무관하지 않다. 이모작 확대는 토지 이용률 증대를 통해 식량을 증산하려는 시도로서, 기술적으로는 큰모재배법의 정착에 의해 벼

재배 면적을 축소하지 않고 서도 다른 작물의 재배 면적을 확대할 수 있었기 때문에 실현 가능한 것이다. 지금까지의 이모작은 보리나 밀 중심이었으나, 금년에는 감자, 옥수수, 콩, 채소 등으로 작물을 다양화하고 있다. 최근 3년간 추진된 이모작 사업은 북한의 식량난 해결에 크

게 기여하였다. 이모작 사업은 어떤 의미에서 북한의 개방 정책의 성과라고 할 수 있다. 왜냐하면 북한은 지금까지 공개하지 않았던 내부 자료를 제출하고 사업 지역을 공개하는 등 여러 가지 개방에 대한 대가로서 국제 사회의 지원을 이끌어낼 수 있었기 때문이다.

토지 정리 사업은 1999년 신년 공동사설에서 강조된 농업 정책의 하나로서, 김일성에 의해 추진되고 김정일에 의해 확대된 자연 개조 사업과 유사한 사업이다. 최근 2년 동안 강원도를 대상으로 2단계에 걸쳐 3만 ha의 토지 정리 사업을 완료하였으며, 황해남도를 대상으로 6,500 ha의 토지를 정리하고 1만 7,000 ha의 농지를 개량하였다. 토지 정리 사업과 농촌 기계화는 농업 생산성의 증대뿐만 아니라 주민을 고된 노동에서 해방시킨다는 의미도 담겨있기 때문에, 단기적인 농정으로 끝나기 보다는 장기적인 정책

으로 계속 추진될 가능성이 높다.

북한이 추진하고 있는 복합 미생물 비료의 이용 확대라든가 종자 혁명은 현재 북한이 겪고 있는 어려움을 자체적으로 해결하고자 하는

노력으로 볼 수 있다. 북한이 종자 혁명을 강조하는 것은 이모작 확대에 따른 적응 품종 개발이 필요한 데다, 쌀과 옥수수의 수량 격감·감자의 재배 확대 등 농업 여건이 크게 변화하고 있기 때문이다. 특히, 옥수수와 감자의 경우, 해마다 우량 종자가 공급되지 못하면 50%의 수량 감소가 발생하기 때문에 종자의 중요성이 매우 크다.

분배 및 소유제도의 변화에 대해 살펴보자. 북한은 지난해 사회주의헌법을 개정하였다. 우선 소유 주체와 범위를 확대하였다는 점을 들 수 있다. 종래에는 국가만이 농기계를 소유할 수 있었으나 헌법 개정후 협동단체도 농기계를 소유할 수 있게 되었다. 또한 부림짐승(農牛)이나 건물에 대해서는 소유권 조문 자체를 삭제함으로써 가축이나 주택의 사적 소유 및 거래 가능성을 배제할 수 없게 되었다. 주택의 사적 거래를 금지하고 있는 현재의 상황에서도 웃돈 지급을 통해 주택을 맞바꾸는 사례가 있기 때문에, 앞으로 농민들 사이에 가축의 음성적 거래는 증가할 가

북한농업생산체제 상의 변화 가운데 가장 특기할 만한 것은 분조관리제라고 할 수 있다. 분조는 협동농장의 최말단 생산 조직이며 분배 단위이다. 1966년부터 시행된 분조관리제는 그동안 변화의 조짐이 없다가 최근 식량 사정이 악화되면서 새로운 형태로 변형된 것이다. 1996년부터 새로운 형태의 분조관리제가 실시되면서 분조의 규모가 축소되었으며, 생산 목표를 초과한 생산물에 대해서는 분조에 처분권을 허용하게 되었다.

능성이 높다. 개인 소유라는 용어를 '근로자'에서 '공민'으로 확대하고 텃밭 경작 대상자를 협동농장원으로 국한한 부분을 삭제하였으며, 개인 소유의 범위에 '합법적 경리 활동을 통하여 얻은 수입'도 포함함으로써 개인 소유의 범위가 확대되었다. 이는 일정 범위 내에서 개인의 상업 또는 경제 활동이 허용될 수도 있다는 것을 의미하는 것이 아닐까? 농업 정책 방향에 대해 종래의 '공업화'에 '현대화'를 추가 삽입한 것은 농업제도를 현실에 맞게 개편할 가능성이 있다는 것을 의미한다. 또한 "공민은 거주·여행의 자유를 가진다"는 조항을 신설한 것은 시장 거래나 사적 경제 활동이 활성화되는 효과를 가져올 것이다.

북한농업생산체제 상의 변화 가운데 가장 특기할 만한 것은 분조관리제라고 할 수 있다. 분조는 협동농장의 최말단 생산 조직이며 분배 단위이다. 1966년부터 시행된 분조관리제는 그동안 변화의 조짐이 없다가 최근 식량 사정이 악화되면서 새로운 형태로 변형

김정일이 제시한 농업 생산 관련 정책은 현재의 상황에서 시의 적절하고 매우 실용적인 정책 선택으로 판단된다. 그렇지만 근간이 되는 주체농법을 수용할 수 있을 만큼 북한의 경제 상황이 뒷받침되지 못할 뿐만 아니라, 농민들이 의사 결정에 참여할 수 있는 폭이 매우 제한되어 있기 때문에 정책 효과는 매우 제한적일 가능성이 높다. 즉, 농민의 자율적인 의사에 의해 주체농법을 실천하도록 하면서도 결국 내부적인 시스템이 미비하여 농민이 주체적으로 작물을 선택하지 못하도록 만드는 셈이다.

된 것이다. 1996년부터 새로운 형태의 분조 관리제가 실시되면서 분조의 규모가 축소되었으며, 생산 목표를 초과한 생산물에 대해서는 분조에 처분권을 허용하게 되었다. 과거 분조의 크기가 10~25 명이던 것이 7~10 명으로 조정되는 사례가 늘어나고, 하나의 분조가 가족이나 친척들로 구성되는 경우도 생겨나게 되었다. 또한 분조의 생산 계획을 설정할 때 과거 3 년간의 평균 수확량과 1993년 이전 과거 10 년간의 평균 수확량을 합하여 산술적으로 나눈 평균치를 당해 연도의 생산 목표로 설정함으로써 비교적 현실성 있는 기준을 제시하고 있다.

### 농정 변화의 한계와 전망

김정일 집권 이후 북한이 취한 농업 정책은 식량 생산량을 증대시키기 위한 데 초점이 모아진다. '그것이 생산 정책이든 분배를 개선하기 위한 제도이든 궁극적으로는 식량 증산을 도모하여 현재의 식량 위기에서 빨리

탈출하기 위한 몸부림으로 볼 수 있다. 분조의 크기를 축소하는 것은 무임승차자를 없애고 경쟁을 더욱 촉발하여 농업 생산성을 높여보겠다는 뜻이다. 또한 헌법을 개정하여 개인 소유의 범위를

확대한 것도 국가 전체의 농업 생산을 늘려보겠다는 의미가 담겨 있다. 그러나 현재 농업 생산 기반이 와해되고 농업 투입재가 부족한 상황에서, 아무리 경쟁을 유도하고 인센티브를 제공한다고 하더라도 생산 목표 이상으로 계획을 달성한다는 것은 어려운 일이다. 특히, 새로운 분조관리제 도입 이후 나타난 부작용도 만만치 않다. 새로운 분조관리제 도입 이전만 하더라도 가족이 소비해야 할 최소한의 식량을 지급하였으나, 새로운 제도가 도입된 이후에는 가족에 대한 기본 식량을 분배하지 않고 있다. 그리고 생산 목표를 초과한 경우, 분조에게 초과분에 대한 처분권을 위임하는 대신, 식량 이외의 다른 물건을 구매할 수 있는 상품권을 제공함으로써 농민들의 불만을 사고 있다고 한다.

토지 정리 사업 등을 통하여 농업 생산 기반을 조성하고 농촌 기계화를 도모하는 일로 앞으로 농민의 복지 향상을 위하여 바람직한 일일지 모르나, 당장 농민의 삶의 질을 개선하기에는 한계가 있다. 현재 북한은 농기계

를 생산하는 공장이 전혀 가동되고 있지도 않으며, 부품과 연료 부족으로 있는 농기계조차 사용치 못하는 실정이다.

김정일이 제시한 농업 생산 관련 정책은 현재의 상황에서 시의 적절하고 매우 실용적인 정책 선택으로 판단된다. 그렇지만 근간이 되는 주체농법을 수용할 수 있을 만큼 북한의 경제 상황이 뒷받침되지 못할 뿐만 아니라, 농민들이 의사 결정에 참여할 수 있는 폭이 매우 제한되어 있기 때문에 정책 효과는 매우 제한적일 가능성이 높다. 협동농장 수준에서는 농민들이 그들의 자발적인 의사를 실행에 옮길 수 있는 제도적 장치가 미흡하다. 작물별로 노력 공수를 산정할 때 아직도 쌀과 옥수수 생산에 유리하도록 설정되어 있어, 농민들의 뜻대로 다른 작물로 전환하기란 쉽지 않은 상황이다. 농민의 자율적인 의사에 의해 주체농법을 실천하도록 하면서도 결국 내부적인 시스템이 미비하여 농민이 주체적으로 작물을 선택하지 못하도록 만드는 셈이다.

앞으로 북한은 폐쇄적인 경제 운용에서 탈피하여 개방화의 길로 들어서야 할 때이다. 시장을 통해 상품을 거래하고 모자라는 식량은 무역을 통해 수입하는 것이 진정 백성들을 위하는 길이다. 이와 같은 맥락에서

지난해 개정된 헌법이 앞으로 어떤 모습으로 시행될지 현재로서는 판단하기 어려우나, 개인 소유를 확대하는 길을 터놓았다는 점과 경제 관리에서 독립채산제를 실시할 수 있는 길을 열어놓았다는 점에서 농업 부문의 생산 및 분배관리제도가 점차 자율과 경쟁이라는 시장 경제 원리에 따를 것이라는 예측을 해본다.

최근 전국적으로 확대되고 있는 농민 시장은 북한의 경제를 개방으로 나아가게 하는 지렛대 역할을 할 것으로 기대된다. 현재 추진되고 있는 국영농장과 협동농장의 분조관리제 및 인센티브제도는 농민 시장의 거래 활성화를 통해 자연적으로 확산될 것으로 보인다. 당장 과거 중국이 채택하였던 책임생산제로 이행되지는 않겠지만 개인에 대한 인센티브를 확대하는 계기가 될 가능성이 높다. 지난해 개정된 헌법이 앞으로 어떤 모습으로 시행될지 현재로서는 판단하기 어려우나, 개인 소유를 확대하는 길을 터놓았다는 점과 경제 관리에서 독립채산제를 실시할 수 있는 길을 열어놓았다는 점에서 농업 부문의 생산 및 분배관리제도가 점차 자율과 경쟁이라는 시장 경제 원리에 따를 것이라는 예측을 해본다. 