

사회주의 농업의 체제 전환과 북한 농업의 전망

중국과 동독의 구조개혁사례를 중심으로

김 윤 근	수석연구위원
김 영 훈	책임연구원
이 일 영	책임연구원



연구담당자	담 당 분 야
김 운 근	연구 총괄, 제1장
김 영 훈	제2장 제2절, 제4장, 제5장
이 일 영	제2장 제1절, 제3장, 제5장

머 리 말

북한의 식량생산은 수재구호물자 명목으로 남한에 쌀을 제공한 1984년 이후부터 감소하기 시작하여 1990년대에 들어서는 극심한 작황 부진을 겪고 있다. 집단적 경영체제하에서 농민의 생산의욕이 감퇴하는 가운데, 연이은 자연재해로 식량 생산이 큰 폭으로 감소하였다. 최근의 극심한 식량난은 북한의 경제는 물론 체제를 위협하는 요인이 되고 있다.

그간 우리 연구원에서는 북한 농업의 기본제도와 식량 수급 현황을 파악하는 데 주력하여 왔다. 그러나 기초적인 자료에 대한 정확한 정보가 제한되어 있는 현실 때문에 향후 북한 농업구조의 변화 방향을 전망하는 데 어려움이 적지 않았다.

북한 농업의 특수성이 존재하기는 하지만 현재의 구조적 문제 때문에 언젠가는 북한 농업도 변화할 수밖에 없을 것이다. 이에 이 연구에서는 중국형 체제전환과 동독형 체제전환하의 농업구조의 변화 실태를 심층 분석함으로써 북한 농업구조 변화의 방향을 유추하고 나름대로의 대응방안을 제시하였다. 통일에 대비한 정책을 수립하는 데에 도움이 되기를 기대한다.

과거 사회주의권에 관한 연구를 수행함에 있어서는 자료 수집상의 어려움과 수집된 자료의 정확성이 주된 문제이다. 이 점을 보완하기 위해 연구진은 제한된 범위에서나마 현지조사를 실시하였다. 면접조사에 응해 주신 중국 北京市 順義縣, 吉林省 龍井市 그리고 독일 Eisenach지역 농촌

주민 여러분, 조사에 도움을 주신 中國社會科學院 農村發展研究所의 陳勝華 선생, 北京大學의 李南周 선생, 延邊朝鮮族自治州的 李澤鍾 농업국장, Giessen대학의 Magnus Kron과 이상엽 선생께 감사드립니다.

1996. 12

한국농촌경제연구원장 박 상 우

목 차

제 1 장 서 론

1. 연구의 필요성 및 목적 1
2. 연구의 범위와 방법 2

제 2 장 사회주의 농업의 체제전환과 유형

1. 아시아 사회주의 농업의 체제전환 4
2. 동구 사회주의 농업의 체제전환 11

제 3 장 중국 농업의 구조개혁

1. 개혁 이전의 농업경영구조 22
2. 농가생산책임제의 도입 24
3. 토지사용권의 유동화와 양전제의 운용 29
4. 집단경제조직의 재조직화 34
5. 농촌공업화의 진전과 농촌의 인구 이동 39
6. 새로운 경영형태의 등장 45
7. 농업경영 및 계층 분화의 현황과 요인 52

제 4 장 동독지역의 농업경영구조 개혁

1. 통일과 시장여건의 변화 59
2. 통일전 구동독의 농업구조 60

3. 농업에 대한 통일의 의미.....	63
4. 휴경과 생산 감축.....	64
5. 집단적 농업경영구조의 해체와 전환.....	68
6. 농지소유관계의 재확립.....	70
7. 농업경영구조의 전환.....	80
8. 요약 및 전망.....	96

제 5 장 결론에 대신하여 -북한 농업 구조개혁의 전망과 대응방안-

1. 중국형 체제전환시 북한 농업 구조개혁의 전망.....	100
2. 급변통일시 북한 농업의 구조개혁.....	104
3. 시사점과 우리의 대응방안.....	107

표 목 차

제 2 장

표 2- 1 人民公社의 해체 상황	5
표 2- 2 베트남 농업생산주체의 변동	8
표 2- 3 동구 주요국의 개혁전 농업부문 구성비	18
표 2- 4 협동농장 농지의 토지소유관계	18
표 2- 5 농지사유화 원칙과 경과	21
표 2- 6 농지의 구소유권 처리와 경영구조 개편 상황, 1994	21

제 3 장

표 3- 1 人民公社의 기본 상황	24
표 3- 2 농촌의 토지청부책임제의 보급 상황	26
표 3- 3 토지분배의 기준	28
표 3- 4 轉包의 현황	31
표 3- 5 兩田制의 현황	34
표 3- 6 집단경제조직의 현황	37
표 3- 7 농업 관련부문 조직의 서비스 제공 상황	39
표 3- 8 향진기업의 발전 추세	41
표 3- 9 1982~87년의 인구가동규모 추정결과	44
표 3-10 朝陽村과 瑞興村의 개황	53
표 3-11 전업·겸업별 토지분배와 경작규모	55
표 3-12 취업자의 성별·연령별 구성	56
표 3-13 재촌 농외취업과 국외 취업의 경제적 효과	58

제 4 장

표 4- 1 구동독의 농기업구조, 1988	63
표 4- 2 통일후 동독지역 농지이용의 변화.....	66
표 4- 3 동독지역의 축산 두수	68
표 4- 4 소유권 반환의 예외	73
표 4- 5 국유농지의 임대차 현황(1995. 12).....	80
표 4- 6 동독지역 농장의 법적형태별 구성(1994/95년)	81
표 4- 7 경영형태별 지원 내역	82
표 4- 8 구동독지역 경영형태별 경영성과 비교(1994/95년)	86
표 4- 9 통일전 동서독의 농업 비중, 1989	86
표 4-10 통일후 동독지역 농업노동력의 변동.....	88
표 4-11 농업노동력의 감축 상황 (브란덴부르크, 1989~92).....	89
표 4-12 농업노동력의 변화 비교(개별농가, 법인).....	90
표 4-13 동서독지역의 농업노동력 분포 비교.....	92
표 4-14 동서독의 농지규모별 농업경영체수 비교.....	93
표 4-15 동서독 전업농의 소득규모별 농업경영실태 비교 (1994/95년)	95
표 4-16 동서독 전업농의 소득규모별 농업경영성과 비교 (1994/95년)	95
표 4-17 동서독 전업농의 소득규모별 농업생산성 비교 (1994/95년)	96

그림 목 차

제 2 장

그림 2-1 개혁전 아시아 사회주의 농업의 기본구조····· 10

그림 2-2 사회주의 토지개혁 및 농업협동화와 사유화····· 15

제 3 장

그림 3-1 중국 농촌인구 이동의 기본구조····· 43

그림 3-2 중국 농업경영의 기본구조····· 51

제 5 장

그림 5-1 중국형 체제 전환과 점진적 통일의 모형····· 101

그림 5-2 급변통일의 모형····· 104

빅

면

제 1 장

서 론

1. 연구의 필요성 및 목적

전후 동서냉전체제의 구축과 남북분단으로 인하여 지난 반세기 동안 남북한간의 이질성이 확대되어 왔으나 최근 냉전체제가 종식되고 독일이 통일되는 등 국제정치환경이 남북한의 재결합에 유리하게 조성되고 있다. 더구나 김일성 사후 불안한 체제를 유지하고 있는 김정일체제는 최근의 극심한 식량난, 에너지난과 일부 주민의 잇따른 탈북으로 내부의 혼란이 가속화되고 있는 실정이다.

Moon(1993), 김운근(1990), 김운근외(1994), 최세균외(1995) 등 그간 북한농업에 대한 연구는 기본제도와 식량수급 현황을 파악하는 데 주력하였다. 이러한 연구는 북한농업의 현황을 파악하는 데에 개척자적 기여를 하였으나, 기초적인 데이터에 대한 정확한 정보가 부족하여 여러 가지 가정과 추계가 불가피하다는 것과 함께 향후 북한농업의 전망에 대한 예측력의 제한성이 기본적인 문제로 지적되어 왔다.

최근 북한체제의 동향과 장래의 전망과 관련하여서는 뚜렷이 구별되는 2개의 견해가 존재하고 있다. 하나는 “현 체제가 당분간 존속될 것”이라는 견해이고 다른 하나는 “북한체제는 현재 붕괴하는 중에 있다”는 견해이다. 이에 이 연구에서는 이러한 북한체제에 관한 2가지 견해에 기초하여 북한농업의 변화 전망에 관하여 고찰하고자 한다. 즉 기본데이터의 추계에 주력하였던 그간의 연구의 시야를 확대하여 비교경제체제론적 연구방법에 의해 북한농업 체제전환의 방향과 가능성에 대한 보다 풍부한 시사점을 제시하려는 것이 이 연구의 목적이다.

2. 연구의 범위와 방법

사회주의 각국의 체제전환(system transformation)은 전환의 주체, 속도(speed), 순서(sequence), 방향 등의 기준에 의하여 여러가지로 유형화할 수 있다. 사회주의 농업의 체제전환 과정을 이러한 기준에 의하여 유형화할 때, 크게 ‘아시아 개도국형’(중국, 베트남)과 ‘동유럽 선진국형’(러시아, 폴란드, 체코, 헝가리, 동독)의 ‘2가지 길’을 상정할 수 있다. 북한의 경우 주체사상 및 김정일 정권의 존재라는 특수성이 존재한다. 그러나 전환의 주체, 속도, 순서, 방향에 있어서는 유형상의 차이는 있을지 몰라도 장기적·거시적으로는 여타 사회주의 국가가 겪은 체제전환의 보편성에서 벗어나기는 어려울 것이다.

북한이 현 집권엘리트의 주도로 개혁을 추진할 경우 기존 사회주의체제를 유지하면서 시장경제의 장점을 수용하는 중국의 개혁프로그램을 모방하고자 할 것이다. 중국식의 경제개혁을 추진할 경우에도 궁극적으로는 점진적인 체제전환에 돌입하는 것은 필연적인 과정으로 인식된다.

한편 현재의 집권엘리트가 개혁을 거부할 경우 기존 체제가 당분간 유지되다가 어느 시점에 정치 및 경제체제가 급속히 붕괴하고 새로운 체제로 전환할 것이다. 이러한 급진적인 체제전환은 남한의 존재와 맞물려 급

속한 남북한 정치통합으로 귀결될 가능성이 높는데, 이는 동독의 경우에서 나타난 바이다.

이에 이 연구에서는 제2장에서 아시아 및 동유럽 각국의 농업개혁과정을 개괄한 후, 그 유형적 특성을 고찰한다. 제3장과 제4장에서는 각각 중국과 동독에 있어 농업체제의 전환과정을 보다 심층적으로 분석한다. 제5장에서는 이를 토대로 2가지 시나리오에 기초하여 북한농업 구조개혁의 장기전망과 이에 대한 대응방안을 검토한다.

제 2 장

사회주의 농업의 체제전환과 유형

1. 아시아 사회주의 농업의 체제전환

1.1. 중국 농업개혁의 전개과정

중국농업에 있어 중요한 변화는 1978년말부터 시작되었는데, 첫번째 변화는 농장조직과 관련된 것이었다. 1978년 이전에는 파종면적, 작목, 작부방식, 생산기술 등의 선택에 관한 모든 결정이 생산대 이상의 조직에서 이루어졌다. 1978년에 이르러 당국은 '생산책임제'라고 불리는 새로운 경영체제를 도입할 것을 결정하였다. 생산책임제란 생산대의 생산과정을 분할하여 소그룹(到組), 개별농가(到戶), 개인노동(到勞) 등에 청부함으로써 생산대내에서 보다 유연한 보상을 행할 수 있도록 하는 제도를 일컫는 것이다. 생산책임제는 당초에는 집단농업 체제를 유지하는 기초 위에서 구상된 것이었다. 실제로 생산책임제가 도입되던 당시에는 토지 및 기타 생산요소를 개별농가에까지 분할하여 주는 것은 금지되었다. 그러나

일부 생산대가 개별농가에 농장책임(즉 토지, 기타 생산요소, 생산과제)을 청부하는 제도를 실험하기 시작하였다. 이는 1980~81년 사이에 지역구분을 넘어 전국에 확산되었으며, 마침내 1982년 4월에는 정식으로 인정되었다. 생산책임제 개혁이 시작되던 당시, 가족경영의 두가지 형태가 거의 동시에 출현하였다. 첫째는 包產到戶로, 개별농가는 집단소유의 토지를 분배받아 독립적인 경영을 행하지만, 생산대가 모든 생산물을 수합한 후 생산책임을 초과 달성한 개별농가에 대하여 그만큼 추가적으로 배분해주는 제도이다. 둘째는 包幹到戶인데, 여기에서 생산대는 토지를 개별농가에 분배하고 여기에서 나온 수입은 계약에 따라 국가세수와 집단유보분을 제외한 후 전부 개별농가에 귀속된다.

이러한 생산책임제의 도입과 함께 인민공사도 해체되었다. 1983년에는 鄉·鎮 政府가 회복됨으로써 인민공사의 정치적 기능이 제거되었다. 중앙정부는 어느 누구도 생산대와 농민에게 직접적인 생산명령을 내리지 못하도록 하였다. 그리하여 1984년에 인민공사의 政社分離가 완료되었다(표 2-1 참조). 1984년에는 249개의 인민공사만이 정치적 기능과 경제적 기능의 통합체로 기능하게 되었는데, 이는 1982년 54,352개의 약 4.6%에 해당하는 것이다.

한편 농산물의 수매 및 유통 부문에서도 몇가지 중요한 변화가 나타났다. 1979년에는 식량의 계획수매 가격을 평균 20.86% 인상하는 한편,

표 2-1 人民公社의 해체 상황

단위: 개

	政社未分離		政社分離	
	인민공사	생산대대	鄉鎮정부	村民위원회
1982	54,352	719,000	0	0
1983	40,079	550,484	16,252	199,657
1984	249	7,046	91,171	926,439
1985	0	0	91,138	940,617

자료: 國家統計局, 「中國統計年鑑」, 1983~86.

계획수매량 이상의 초과수매에 대한 보너스가격을 이전에는 계획수매 가격의 30%이던 것을 50%로 인상하였다(Sicular, 1989, p. 272, p. 265). 1979년 이후 식량 생산은 급증하였으나, 소비는 약간 증가할 뿐이었다. 이에 따라 1983, 84년에 식량 재고가 심한 과잉 상태에 이르게 되자 국가의 재정부담이 급격히 증대되었다(池上彰英, 1989, pp. 82~85). 초과수매 가격을 폐지하고 단일 가격을 적용하는 것은, 초과수매 가격 수준을 효과적으로 인하하는 방법이었다. 마침내 1985년 1월 1일 식량, 면화, 유지작물에 대한 계획수매가 전면적으로 폐지되고 새로운 계약수매 제도가 도입되었다. 이에 따라 중국의 농산물 수매는 계약수매를 기본으로 하고 협의수매와 자유시장 유통을 적극 활용하는 체제로 전환하였다.

1990년 이후 식량 유통과 관련된 또 다른 중요한 개혁조치가 시행되었다. 당국은 특별비축제도나 도매시장과 같은 간접적인 정책수단을 통하여 시장을 조절하고자 하였으며, 표준적·합법적·현대적인 식량 도매시장을 확립하는 데에 주력하였다. 1991년에는 식량의 소매가격을 50~200% 인상함으로써 식량 유통시장에 대한 직접적 통제를 축소시키고자 하였다. 도시민에게 식량과 식용유를 안정적으로 공급해주던 계획배급 제도가 대부분 지역에서 폐지되었다. 1993년 3월 1일 당국은 전국 차원에서 식량의 가격자유화를 선언하였다. 이후 국가에 의한 식량 소매는 급격히 감소하였다(USDA, 1994, pp. 13~14).

그러나 1994년의 식량생산 감소와 24%에 달하는 가격 상승은 다시 시장화 개혁의 진전을 가로 막고 있다. 당국은 그때까지의 추세와는 달리 규제적 조치를 시행하기 시작했다. 새롭게 도입된 省別 생산책임제는 각 省에 일정한 식량 파종면적의 확보, 생산성의 증가, 가격의 안정화, 식량 유통량중 70~80%를 省 정부가 관리할 것 등을 요구하였다. 1994년 12 월에는 옥수수과 쌀의 수출을 금지하였다. 35개 대도시중 29개 도시에서 국유기업 노동자에 대한 식량과 식용유를 안정적으로 공급하기 위해 배급 제도가 부분적으로 부활되었다(Newsweek, 1995. 5. 15).

1.2. 베트남 농업개혁의 전개과정

베트남의 경제개혁이 종합적이고도 대규모로 전개된 것은 1986년말 이후부터이지만, 농업부문만을 한정하여 보면 개혁은 상당히 일찍부터 시작된 것으로 볼 수 있다. 1969년 빈푸(Vinh Phu)省에서 농가생산책임제가 실시된 것을 제외하면, 농업개혁의 급속한 진전은 1981년, 1988년, 1993년을 계기로 이루어졌다(Tran Van Tho, 1996, pp. 49~52).

1981년 1월 공산당 중앙위원회는 1979년부터 여러 지역에서 시험적으로 실시하여 오던 생산책임제를 정식으로 승인하고 이를 전국적 규모에서 도입하였다. 베트남에서의 생산책임제 역시 중국과 마찬가지로, 농민에게 토지사용권을 부여하고 합작사와 계약한 연간납입량을 초과하여 수확한 부분에 대하여는 농민이 자유롭게 처분할 수 있도록 하는 제도이다. 이에 따라 가족농가가 농업경영의 기본단위로 위치지워졌으며, 그 이전까지 생산단위로 기능하던 합작사는 비료·농약의 공급, 수리관개시설의 정비만을 수행하게 되었다.

이와 함께 국가는 농산물 수매가격을 대폭 인상하고 시장유통을 확대하였다. 1980년에는 종래의 농업세, 계획수매, 계획외수매, 계약수매 등 4가지 조달방법 중에서 계획수매, 계획외수매를 없애고 대신 생산자와 국가간의 '협의가격'으로 수매하는 방식을 도입하였다. 이러한 제도개혁으로 농산물 수매가격은 자연스럽게 인상되었다. 나아가 1983년에는 수매가격을 일거에 500% 인상함으로써 자유시장가격과의 격차를 줄이는 한편, 농가가 쌀 잉여생산분을 협의가격에 의해 국가에 판매하는 데 대하여 비료를 추가적으로 제공하는 등 우대조치를 실시하였다(出井富美, 1989, pp. 49~50). 협의수매가격을 자유시장가격에 근접시키기 위한 수매가격 인상조치에도 불구하고 농민은 국가에 농산물을 판매하기 보다는 자유시장에 출하하는 경향이 가속화되었으며, 수매가격 인상에 따른 인플레이 유발, 재정부담 증가라는 문제가 대두하였다. 그리하여 1983년부터 1986년 사이에는 다시 집단농장을 강화하려는 시도가 나타나게 되고, 이어 1987

년에는 심각한 식량 부족을 초래하게 된다.

이와 같이 이 단계에서의 개혁은 그다지 효과적이지 못하였는데, 그 원인은 다음과 같은 3가지로 요약할 수 있다. 첫째, 합작사의 관리위원회가 농민의 수확실적을 보고 매년 연간납입량을 증가시키는 경향이 있었다. 농민에 대한 합작사의 압박과 부패가 횡행함에 따라 농민의 생산의욕이 감퇴하게 되었다. 둘째, 농민이 토지를 장기간 사용할 수 없었기 때문에 토지의 생산성을 향상시키는 노력이 거의 이루어지지 않았다. 셋째, 정부의 가격정책과 관리체제는 농민으로 하여금 생산을 확대할수록 불리하게 만들었다. 비료 등 투입재의 가격은 낮게 책정되었으나, 합작사 관리위원회의 부패와 관리부실로 적기에 적정량이 공급되는 경우가 적었다. 이에 따라 농가는 부족한 투입재를 높은 가격으로 시장에서 구입해야 했다. 한편 농산물의 시장가격은 수매가격보다 높았으나, 수매의무량이 높게 책정됨으로써 농민들이 시장에 판매할 수 있는 양은 제한되었다.

이러한 문제를 극복하기 위해 1988년 4월에 이르러 공산당 정치국은 '농업경제관리의 쇄신에 관한 정치국결의' 제10호를 제출하였다. 이 결의의 주요내용은 다음과 같다. 첫째, 청부지를 분배함에 있어 입찰방식을 도입하기로 하였다. 농지의 일부는 가족 수에 비례하여 분배하지만, 나머지는 입찰에 의해 배분한다. 이에 따라 농업경영의 경험과 자본력을 가진

표 2-2 베트남 농업생산주체의 변동

	농가수 (1,000호)	농업인구수 (1,000인)	국영농장수	합작사수
1985	8.315	41,244	1,376	55,714
1990	9.357	45,421	793	30,433
1991	9.652	46,734	686	29,820
1992	10.017	48,183	623	23,686
1993	10,281	49,574	651	22,900

자료: Dao Cong Tien, 1994, "Nong Nghiep Viet Nam Doi Moi Va Phat Trien": Tran Van Tho, 1996, p. 48에서 인용.

농민이 보다 많은 토지를 분배받을 수 있는 가능성을 열어 놓았다. 둘째, 청부기간을 종래의 5년에서 20년으로 연장함으로써 농민의 토지개량 투자를 유도하였다. 셋째, 청부 농민이 수확량의 40~50%를 배분받도록 함으로써 농민의 수입을 종래의 2배 이상으로 증대시켰다. 나아가 농산물 유통을 자유화하고 농산물수출을 허용하였다.

1993년 6월에는 농지사용법이 제정되었다. 이에 따라 농민은 50년동안 3ha까지 토지를 사용할 수 있게 되었으며, 이 기간중에 사용권의 양도와 승계가 허용되었고, 토지를 저당으로 하여 금융기관으로부터 융자를 받을 수도 있게 되었다. 같은 해 공산당 제7기 제5회 중앙위원회회의에서는 농촌의 근대화, 농업부문의 구조변화에 힘을 쏟는다는 결의를 채택하였다.

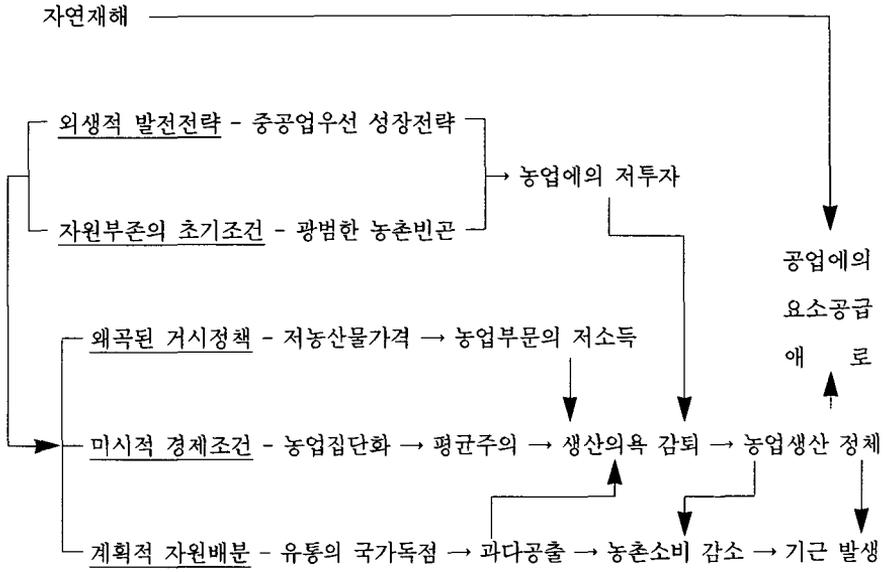
이러한 과정을 거쳐 합작사는 거의 해체 또는 변질되었다. 합작사의 수는 1990년대 전반에 이미 1985년의 1/2로 급격히 감소하였으며(표 2-2 참조), 1988년의 '10호결의'에 이후 합작사의 기능은 크게 변화하여 농업물자의 판매, 관개용수의 관리 등 서비스사업에 활동이 한정되었다.

1.3. 아시아 사회주의 국가 농업개혁의 특징

아시아 사회주의 국가의 경우에도 다른 사회주의 국가와 마찬가지로 중공업을 우선 발전시킴으로써 선진공업국을 추월하고자 하는 정책의지를 가지고 있었다. 개혁 이전 중국, 베트남 등은 모두 미국을 위시한 서방국가와 정치·군사적으로 대립하는 위치에 있었다. 이러한 상황은 아시아 사회주의 국가의 지도자들로 하여금 신속한 경제발전을 통하여 세계 여러 민족들 속에서 자립하는 것을 국가와 민족의 존망에 관계되는 시급한 문제로 판단하였다. 이들은 급속한 중공업화의 실현이 곧 경제발전이며 빈곤과 낙후를 벗어나는 지름길로 판단하였다.

이러한 경제발전전략하에서는 대량의 자본이 필요하나 부존자원이 부족하고 농촌의 비중이 엄청나게 큰 것이 아시아 사회주의 국가의 현실이었다. 이러한 모순을 해결하기 위하여 요소가격, 생산재가격, 소비재가격을 억압하는 거시정책, 고도로 집중된 자원배분제도, 국가계획에 의해 통제

그림 2-1 개혁전 아시아 사회주의 농업의 기본구조



자료: 필자 작성.

되는 미시경영 메카니즘이 형성되었다(林毅夫 外, 1996). 이러한 집권적 계획경제 체제는 농업·농촌부문에도 수립되었다. 소비재가격을 억제하기 위해 저농산물가격정책이 시행되었으며, 농촌·농업부문에서 형성된 잉여를 국가가 효과적으로 관리하기 위해 계획수매·계획배급 제도와 집단농장 체제가 수립되었다. 이러한 농업제도·정책은 농민의 생산의욕을 감퇴 시킴으로써 만성적인 농업생산 정체를 구조화시켰다(그림 2-1 참조).

아시아 사회주의 국가 농업·농촌개혁의 전개과정을 통해서 볼 때, 개혁은 우선 미시적 인센티브 메카니즘의 개선에 착안하였다는 공통성을 지니고 있다. 이는 곧 수매가격의 인상과 농가생산책임제의 도입을 의미한다. 유인체계의 개선으로 발생한 농업생산 증대분에 대해서는 시장에 자유롭게 처분할 수 있는 권한을 부여함으로써 농민에게 이익이 실현되도록 하였다. 이 과정에서 계획내 부분은 국가가 관리하고 계획외 부분은 시장 원리에 의해 유통되도록 하는 자원배분체계의 개혁으로 발전하게 된다.

여기에서 특기할 것은 개혁과정의 점진적 성격이다. 중국의 경우 불과 2~3년 사이에 집단경영이 소멸하고 가족농체제가 수립되었지만, 농가단위로 토지사용권을 부여하되 소유제개혁은 유보하였다. 베트남에서도 농가생산책임제가 대폭 도입되었지만, 집단경영의 경제적 토대가 완전히 소멸한 것은 아니다. 또 국가수매가격과 시장가격이 병존하는 복수의 가격체제가 유지되고 있다. 복수의 가격이 존재한다는 것은 복수의 규칙과 행위방식을 낳는 문제를 가져온다. 그러나 일거에 시장원리를 도입할 경우 기득 이익집단의 저항과 성장의 쇠퇴가 발생할 수 있다. 아시아 사회주의 국가 농업·농촌개혁은 이러한 위험을 회피하기 위한 점진적이고 단계적인 개혁이다.

2. 동구 사회주의 농업의 체제전환

2.1. 동구국가의 체제 전환과 농업 현황

2.1.1. 전환기의 농업 현황

1989년을 전후하여 동구 사회주의 국가들을 일제히 사회주의경제에서 시장경제로 체제전환 과정에 돌입했다. 각국의 세부적인 농업상황은 다르지만, 전체적으로 역사적 배경, 체제전환의 시점과 속도 등에 있어 유사한 배경을 가지고 있기 때문에 각국의 체제전환과정에서 공통적으로 나타나고 있는 일반적 현상이 있다. 농업부문에서 나타나고 있는 공통현상을 요약하면 다음과 같다.

헝가리, 불가리아 등 농산물 수출국은 전통적인 동유럽 시장을 일시에 상실했다. 발틱3국의 경우 구소련의 붕괴로 특히 심각한 상황에 처하게 되었으며, 동구 농산물 수출국들은 국내의 잉여 농산물 처리에 곤란을 겪게 되었다. 그러나 한편으로는 가격 자유화로 초래된 인플레이 압력을 완화시키는 데 잉여농산물이 중요한 역할을 하기도 했다.

이와 더불어 전체경제의 위축으로 가치분소득이 하락했다. 기존의 생산자가격 보조의 폐지로 발생한 농산물가격 상승 압력은 국내 잉여분의 공급과 실질 가치분 소득의 하락으로 완화될 수 있었다. 1989년의 폴란드를 제외하고 1988년에서 1993년까지 모든 국가에서 소비자 물가상승률이 식량가격 상승을 상회했다는 사실은 이를 잘 설명하고 있다.

농업생산요소(에너지, 비료 등)의 가격은 국제시장 수준으로 급격히 상승했다. 이는 주로 요소 공급에 대한 가격보조의 폐지와 대규모 독점기업의 공급독점으로 인해 비롯된 것이다. 폴란드와 체코의 경우에 있어서 요소가격 상승률과 농산물가격 상승률의 차이가 특히 심했다. 이로 인해 대규모 농업경영체의 경영여건이 급격히 악화되었다. 부채의 누적, 운전자금의 부족, 파산 등으로 민영화가 지연되었으며, 대경영의 과잉 노동력이 대안 없이 유출되는 현상이 나타났다.

협동농장의 전환과 국영농장의 사유화 등 농업구조의 전환 과정에서 경영의 불확실성이 증가했다. 또한 생산수단의 구소유권에 대한 보상과 반환의 지연으로 분쟁도 발생했다. 알바니아, 루마니아, 발틱3국에서와 같이 농지사유화 과정에서 경영체가 과도하게 분할(fragmented)되어 향후의 농업구조개혁이 또다른 문제로 대두되는 경우도 있었다.

농업경영구조 개혁에 있어 가장 큰 걸림돌은 사적 경영에 대한 경험부족이다. 구체제하에서는 생산, 조달, 가격 등의 계획과 결정이 정부차원에서 이루어지고 농장은 단지 주어진 계획하에서 생산단위로서의 역할만을 수행해 왔다. 이러한 상황에서 이 모든 계획과 결정이 농업경영자의 몫으로 돌려졌으며, 이 과정에서 각농장내부에서 많은 시행착오가 발생했다.

이러한 결과가 정책의 실패 때문이라고 말할 수는 없다. 즉 동구권 각국이 수행한 농업정책의 차이에도 불구하고 문제상황이 유사하게 나타나고 있다는 사실은 이를 대변하고 있다. 그러나 구체적인 농업정책의 차이

에 따라 농업구조개편 상황이 달리 나타나고 있는 만큼 체제전환기의 경제재건에 있어 정책은 매우 중요하다. 구조, 시장, 무역에 있어서 효율적인 정책은 경쟁력과 활력이 있는 농업의 출현과 재건을 결정짓는 요소가 되기 때문이다.

OECD국가의 경우 농업이 GDP에서 차지하는 비중이 1989년 2% 정도인데 비해 동구권은 평균 12%로 높은 비중을 차지하고 있었다(알바니아 33%, 체코 6%). 1989~94년 기간 동안 농업생산이 감소하였으나 동기간 전체경제의 급격한 위축으로 1994년 농업의 비중은 8% 정도를 유지했다. 알바니아, 라트비아, 루마니아 등은 타부문의 침체가 더욱 심해 농업의 비중이 오히려 증가했다. 농업의 비중이 이렇게 높게 유지되는 것은 농장해체에 따른 영세 생계농이 증가한 데에 일부 기인하고 있으며, 시장경제로의 구조조정과정에서 농업부문이 역내에서 비교우위를 가지고 있는 데도 연유한다. 그러나 새로운 무역환경에의 적응에는 시간을 요하므로 농산물의 수출확대를 통한 경제의 부양은 지연되고 있다.

1993년 들어 총농업생산의 감소가 중단된 것으로 보이나, 이는 주요 농업국인 폴란드와 루마니아의 생산증가에 기인하고 있다. 생산요소, 산출물, 식량 도매가격의 변화를 보면, 첫째 1989~91년 기간 동안 가격-비용의 압박과 생산자-도매가격간의 차이가 심화되었고, 둘째 체코를 제외하고 1992년 이후 가격-비용 압박이 안정화되었다

2.1.2. 농업경영구조 전환

동구 농업의 경영구조 전환은 집단농장의 해체와 민영화, 국영농장의 사유화를 통해 이루어졌다. 동구 각국이 채택한 민영화와 사유화 방식에는 여러 가지가 있다.

우선 구조소유권의 처리를 병행하며 진행시키는 방식이 있다. 불가리아의 경우는 소유권을 반환했으며, 대부분의 국가들은 여러 방법(예,

vouchers)으로 보상하는 방식을 취했다. 그러나 모든 경우 소유권의 확인과(서류 문제) 반환 및 보상의 절차(제도 문제)에 있어서 어려운 점이 많았으며, 이는 사유화와 경영구조개편의 지연을 가져왔다.

둘째로 사유화를 대규모(Mass Privatization)로 일시에 추진한 국가들도 있다. 이는 구소유권이 고려됨이 없이 농장의 생산수단을 분배하는 방식이다. 이 방식은 알바니아, 루마니아, 발틱3국에서 채택했는데, 분할 분배의 결과 영농구조 전환은 급속히 추진되었으나 많은 수의 농업노동자와 농촌 거주자에게 소규모로 분배되어 경영의 영세화가 문제로 대두되고 있다. 그러나 분할 사유화가 반드시 경영의 영세화를 초래한 것은 아니다. 이 경우에 해당되는 국가는 헝가리이다. 헝가리는 구소유권자에 대해 독특한 보상방식을 시행함으로써 소유와 농장경영을 분리시켜 대규모의 농업경영구조를 유지하려는 방식을 취한 것이다.

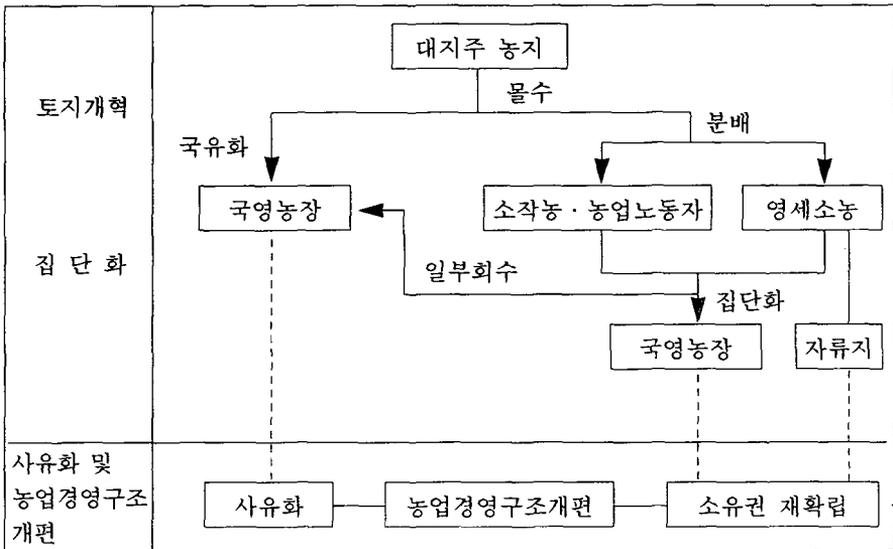
2.2. 동구국가의 개혁전 농업구조

2.2.1. 토지개혁과 집단화과정

동구 사회주의 농업정책의 기초는 사회주의적 대농장경영이다. 이를 관철하기 위해서는 사회주의적 소유형태가 보장되어야만 했다. 이는 생산력의 발전이 사적소유관계에 의해 방해받지 말아야 한다는 데에 기초하고 있다.

이에 따라 사회주의 국가들은 일반적으로 혁명 직후 광범위한 토지개혁을 실시했다. 토지개혁은 주로 대지주의 토지를 몰수, 일부는 국유화하여 국영농장을 설립하고 대부분은 영세소농에게 분배하는 과정으로 이루어졌다. 농민에게 분배된 토지에 대해서는 이용 및 점유권만을 인정함으로써 추후 시행될 농업집단화를 용이하게 수행할 수 있는 조건도 확보해 두었다(Scheel, 1995. pp. 4~5).

그림 2-2 사회주의 토지개혁 및 농업협동화와 사유화



자료: 필자 작성.

토지개혁이 완료된 후 각국은 사회주의 건설에 매진할 것을 천명한 바, 이는 농업부문에 영세한 사적경영의 집단화를 통해 대규모 협동농장의 창설을 의미하는 것이었다. 농업의 집단화 과정은 형식상 자발적으로 진행되었으나 경제적·사회적 유인과 압력을¹⁾ 병행함으로써 실질적으로는 강제적으로 진행되었다. 농업집단화는 1960년대 후반까지 대부분의 사회주의 국가에서 거의 완료되었다(그림 2-2).

2.2.2. 농업부문의 구성과 사유화

일반적으로 국가가 소유하고 직접 경영하는 비농업부문과 달리 농업부문은 국영부문, 협동부문, 그리고 소규모의 사적부문에 구성되어 있다.

1) 경제적인 유인책으로는 생산요소의 배정, 조세부담, 요소가격, 농기계 사용료 등에서의 우호적인 적용이 있으며, 사회적으로는 유·무산계급에 준하는 차별대우가 있다(고일동의 1992, p. 24).

이중 협동부문이 가장 큰 비중을 차지하고 있으며 국영부문과 사적부문의 비중은 작다. 동구 사회주의 농업부문은 일반적으로 다음과 같이 구성되어 있다.

- 국영부문: 혁명초기 토지개혁을 통한 대지주로부터의 몰수분중 일부
 - ① 경영: 국가의 직접경영
 - ② 소유: 국가소유
 - ③ 비중: 낮음
- 협동부문: 사회화 과정에서 집단화된 부문
 - ① 경영: 개별 협동농장(국가의 계획이 실질적으로 규제)
 - ② 소유: 개인 혹은 협동농장(재산권 행사 금지)
 - ③ 비중: 높음
- 사적부문²⁾: 소규모 자류지, 소농
 - ① 경영: 개인의 독립적인 경작
 - ② 소유: 개인 혹은 협동농장
 - ③ 비중: 매우 낮음

국영농장 농지는 국가소유로 되어 있으며, 대부분이 혁명초기 토지개혁의 몰수분중 영세농에게 분배되고 남은 농지로 구성되어 있다. 사회주의 정권하 토지개혁의 적법성이 동구권의 체제전환과정에서 일반적으로 인정되었기 때문에³⁾, 이들 농지는 구소유권자의 존재 및 권리와 관계없이 일반적 사유화의 절차를 따라 사유화가 진행된다⁴⁾.

그러나 협동부문과 사적부문의 경우는 사유화 과정이 달리 진행된다. 일반적으로 동구권 협동농장 농지는 일부 공유지와 함께 구성된 개개인의

2) 폴란드와 유고의 경우 예외적으로 사적부문의 비중이 매우 크다.

3) 독일의 경우에는 통일전 구소련과의 협상에 의해 소련점령하의 행정행위가 모두 적법한 것으로 인정되었으며, 이를 '통일조약'에 규정하고 있다.

4) 이 경우 구소유권자의 권리에 대해서는 '보상'이 실시되는 경우가 일반적이다.

소유지가 출자된 상태로 구성되어 있다. 따라서 공유지의 경우 사유화 대상이지만 개별 구성원의 소유지는 소유권 재확립의 대상이 될 뿐, 일반적 사유화의 대상이 될 수 없게 된다. 따라서 동구 각국의 사유화 과정을 분석할 때 우선 협동농장이 차지하고 있는 비중과 협동농장 농지에 대한 소유관계에 유의해야 한다.

〈표 2-3〉에서는 사례국의 체제전환전 농업부문의 구성을 살펴 볼 수 있다. 헝가리, 알바니아, 동독의 경우 협동농장의 비중이 가장 높고 일부 국영농장과 사적농장으로 구성되어 있다. 따라서 이들 국가군의 농지 사유화는 협동농장의 소유관계에 따른 농지의 처리과정이 주목된다. 반면에 폴란드는 사적부문의 비중이 77%를 상회하여 사회주의 체제내에서 특수한 예를 보이고 있다. 나머지의 대부분은 국영농장이 차지하고 있어 협동농장 농지처리의 중요성은 낮게 나타나고 있다⁵⁾.

〈표 2-4〉를 보면 각국의 협동농장 농지의 소유관계가 기술되어 있다. 여기에서 중요한 사실은 협동농장이 공동소유로 규정되어 있는 알바니아를 제외하고 대부분의 농지 소유권이 조합 구성원 개개인에게 속해 있다는 점이다. 또한 협동농장 탈퇴시 대체농지 등의 반환을 규정하고 있어 개별 소유권이 상당 수준으로 보장되어 있다는 점이 특히 주목할만하다. 이러한 협동농장 농지의 소유관계로 볼 때 체제전환 과정에서 개별 소유권이 인정되고 있는 협동농장 농지의 처리는 일반적 사유화의 범주에 속한다고 볼 수 없다. 개별 소유지의 처리는 현재 인정되는 법적인 소유권을 재확인하고 자유로운 처분권을 부여하는 소유권 재확립 과정으로 볼 수 있다.

5) 폴란드는 토지개혁 이후 농업집단화를 추진했으나 소농들의 반발이 심했으며, 1956년 '고몰카'의 집권후 농업협동화를 포기한 사례이다(이동필, 1981, pp. 2~3). 사적부문의 비중이 높은 또다른 국가로는 유고슬라비아를 들 수 있는데, '티토' 집권 이후 경제정책의 전환으로 협동농장이 사적농장으로 재전환된 사례이다(松浦利明외, 1988).

표 2-3 동구 주요국의 개혁전 농업부문 구성비 단위: %

	협동농장	국영농장	사적부문
폴란드(1990)	2.8	20.0	77.2
헝가리(1989)	70.4	14.8	15.4
알바니아(1978)	78.7	21.3	-
동독(1989)	84.4	6.2	9.4

주: 농지소유의 구성비는 농업부문 구성비와 다른 개념임.
 자료: OECD, 1995.

표 2-4 협동농장 농지의 토지소유관계

폴란드	<ul style="list-style-type: none"> · 개별 조합원의 소유 · 지분의 형태로 소유
헝가리	<ul style="list-style-type: none"> · 협동적 소유, 개별 조합원의 소유 · 토지대장에 등기함으로써 실물소유 · 조합탈퇴시 미정리지 혹은 국유농지에서 반환
알바니아	<ul style="list-style-type: none"> · 협동농장의 공동소유(1976년 이후 전인민적 소유로 전환) · 탈퇴의 경우 협동농장 밖의 토지 배분(76년 이후 불가)
동독	<ul style="list-style-type: none"> · 개별 조합원의 소유 · 실물소유(협동농장내 양도 가능) · 탈퇴시 농장의 변경지 반환

자료: 松浦利明외, 1988. pp. 42~45.

2.3. 농지사유화와 농업경영구조의 전환

동구각국의 사유화 추진방식과 경과 그리고 이와 관련된 농업경영구조 재편 상황을 국별로 요약·정리한 것이 <표 2-5>와 <표 2-6>에 나타나 있다. 이를 보면 농지사유화의 원칙과 추진방식에 따라 농업구조개편 상황에도 차이가 나고 있음을 알 수 있다.

폴란드는 원칙적으로 비교적 신속한 사유화를 의도했으나, 사유화를 위

한 제도적 장치를 마련하는 과정에서는 점진적인 사유화를 계획한 독일 및 헝가리와 유사한 방식을 적용했다. 따라서 의도하지 않은 사유화의 지연을 가져오고 있는 것으로 평가되고 있는데, 그 주된 요인을 들면 다음과 같다.

첫째, 농지 수요자로서 자영농은 자본이 부족한 반면 APA⁶⁾ 재산의 책정가격은 농가의 수요가격을 초과하고 있다. 둘째, 영세 자영농은 농지 사유화 과정에서 규모확대를 피하고 있으나 사유화의 주 대상인 국영농장의 지역적 편중 때문에 불가능한 실정이다. 즉, 국영농장은 북·서부지역에, 영세 자영농은 남·중부지역에 몰려 있다. 따라서 토지공급이 많은 북·서부지역은 수요가 적고 남·중부지역에서는 반대의 현상이 나타나고 있다. 셋째, 규모의 경제를 추구하는 법인이나 기업농의 입장에서 본다면 매각 및 임대와 평균규모가 작다는 것도 사유화를 지연시키는 요인으로 작용하고 있다. 또한 국영농장의 사유화를 통해 영세소농의 규모확대를 피하고 있으나 소농의 자본부족과 지리적인 불리성으로 인해 전망이 불투명한 실정이다.

헝가리의 경우 구소유권자에 대한 보상방식의 선택에 있어 효율적인 대규모 농장을 유지코자 하는 뚜렷한 정책목표를 반영했으며 상당부분 성공적인 경과를 보이고 있다. 그러나 사유화 과정이 지연됨에 따라 문제점도 나타나고 있다. 즉, 기존농장의 취약한 재무상황으로 자산이 매각되고 있으며, 이는 농장의 매각조건을 악화시켜 사유화를 더욱 더디게 하는 요인이 되고 있다. 또한 농지의 공급이 수요에 비해 많아 자산가치가 계속 하락하고 있는 실정이다. 이러한 여건 때문에 점진적인 접근방법에 조심스런 비판이 일고 있다.

협동농장의 농지 사유화 정책은 독립하려는 농장원 보다는 조합에 유리

6) 1991년 10월 채택된 '국유농업부동산관리법'에 의해 '농업재산관리청 (APA: Agricultural Property Agency)'이 설립되었다. APA의 임무는 국유 농업재산의 소유권을 갖고 이를 관리하며 사유화와 구조개편을 담당하는 것이다.

하게 전개되어 당장 가족농의 창립은 부진하지만, 향후 보다 가족중심의 경영으로 변모될 것으로 전망되고 있다. 협동화 작업이 20년에 걸쳐 이루어진 만큼 사적인 경영체로의 진화 역시 오랜 기간이 소요될 것으로 판단되고 있으며, 이 과정에는 조합원에 대한 점차적인 독립성 확대를 지원하는 정책이 요청되고 있다.

동독지역의 농지사유화는 여타 국가에 비해 제도적으로 잘 정돈된 상태에서 출발한 것으로 평가할 수 있다. 협동농장 농지의 소유권 재편은 즉각적으로 수행되었으며, 국영농장 농지는 BVVG⁷⁾의 관할하에 장기임대차의 형태로 점진적 사유화가 계획되었다. 그러나 국유농지의 사유화 과정이 계획대로 진척되고 있지 않아 적지 않은 문제가 예상되고 있다. 1996년부터 구소유권자에 대한 보상과 국유농지의 매각이 시작될 것으로 계획되어 있었으나, 보상을 둘러싼 갈등이 쉽게 해결되지 않고 있으며 이와 관련해 농지의 매각도 지연되고 있는 실정이다.

협동농장의 경우 사유화의 결과 농지의 소유권은 분산되었으나 농업경영은 대규모 법인형태를 유지하고 있다. 소유와 경영이 분리됨으로써 대농경영의 지속을 가능하게 한 가장 큰 요인으로는 서독의 존재를 들 수 있다. 이는 동독지역의 농촌인구가 서독지역에서 취업하거나 동독지역에 남더라도 막대한 사회간접자본 건설사업에 흡수될 수 있었기 때문에 가능했던 것으로 볼 수 있다.

알바니아는 다른 국가와 뚜렷이 구분되는 대중적 사유화 방식을 추진했다. 이는 구체제하에서 사적소유를 폐지하였던 독특한 소유관계에서 비롯된 것으로 볼 수 있다. 사유화의 결과 영세한 규모로 분산된 농지소유는 그대로 농업경영의 영세화를 초래했는데, 이는 비농업부문의 취업기회 부

7) Bodenverwertungs- und -Verwaltungs GmbH(국유토지관리공사)는 der Deutschen Siedlungs- und Landesrentenbank, der Landwirtschaftlichen Rentenbank, der Landeskreditbank 등 3개 농업관련은행의 공동출자로 설립된 공기업으로서, 국유토지의 관리와 사유화업무를 담당하고 있다.

족과 밀접한 관계가 있는 것으로 평가된다. 농업경영의 영세성은 알바니아 경제의 대외개방에 따라 큰 문제로 대두될 전망이다.

표 2-5 농지사유화 원칙과 경과

	원 칙	경 과
폴란드	<ul style="list-style-type: none"> · 신속한 사유화 · 매각(반환과 보상 병행) · 개별적 사유화 	<ul style="list-style-type: none"> · 사유화 지연 - 경영계약과 임대
헝가리	<ul style="list-style-type: none"> · 점진적 사유화 · 보상을 통한 매각 · 개별적 사유화 	<ul style="list-style-type: none"> · 사유화 지연 - 임대
알바니아	<ul style="list-style-type: none"> · 즉각적 사유화 · 대중적 사유화 	<ul style="list-style-type: none"> · 영농규모의 영세화
동독	<ul style="list-style-type: none"> · 점진적 사유화 · 반환 및 보상을 통한 매각 · 개별적 사유화 	<ul style="list-style-type: none"> · 사유화 지연 - 장기임대

자료: 필자 작성.

표 2-6 농지의 구소유권 처리와 경영구조 개편 상황, 1994

	협동부문	국영부문
폴란드	<ul style="list-style-type: none"> · 지분권의 분배 - 협동조합화 	<ul style="list-style-type: none"> · 농업재산관리청의 관리 - 일부 가족농의 규모확대 - 일부 기업농화
헝가리	<ul style="list-style-type: none"> · 토지증권과 직접분배 병행 - 직접분배분 가족농화 - 보상기금 편입 - 토지기금 편입 	<ul style="list-style-type: none"> · 국유재산청의 관리 - 기업농으로 전환
알바니아	<ul style="list-style-type: none"> · 농촌거주자에게 분배 - 영세 가족농화 	<ul style="list-style-type: none"> · 소속 노동자에 임대 - 영세 가족농화
동독	<ul style="list-style-type: none"> · 구소유권자에게 반환 - 일부 법인으로 전환 - 일부 가족농으로 전환 	<ul style="list-style-type: none"> · 국유토지관리공사의 관리 - 기업농화

자료: 필자 작성.

제 3 장

중국 농업의 구조개혁

1. 개혁 이전의 농업경영구조

1956년에 일단 완성된 중국의 농업집단화는 1958년 인민공사화로 진전되었다. 인민공사는 수리 건설, 비료 증산을 통한 농업 발전과 급속한 공업화 또는 대약진을 추진하는 과정에서 급속하게 형성되었다. 인민공사는 鄉 정부와 기존의 합작사 집행부가 융합하여 설립되었는데(政社合一), 인민공사 집행부의 위계는 인민공사, 생산대대, 생산대, 생산조의 순서로 설정되었다. 이러한 인민공사 체제하에서는 소수의 가족을 제외한 모든 생산수단이 인민공사의 소유가 되었다.

1961년 3월에 이르러 인민공사의 재정비를 위하여 ‘農村人民公社工作條例(草案)’가 마련되었다. 이는 1962년 당 중앙위원회 총회에서 공식 채택되어 이후 인민공사 제도의 기본적 골격이 되었다(中兼和津次, 1992, pp. 221~224). 이후 인민공사에서는 삼급소유·관리 제도가 실시되었는데, 여기에서는 생산대가 기본회계단위로 기능하였다. 생산대는 독자적으로 회계를 행하고, 이윤과 손실에 대하여 스스로 책임을 지며,

생산을 조직하고, 소득을 분배하는 기능을 수행하였다. 그러나 작목 선택 등 생산 계획에 대한 결정권은 계속 상부의 제약을 받고 있었다. 1960년대 초반에는 거의 모든 농촌 소득이 생산대에 의하여 생산되었는데, 생산대 소득의 분배 방식은 다음과 같다. 총산출의 5~15%를 농업세로 내고 난 후, 그 나머지에서 약 30%를 생산 비용으로 충당하였다. 이후 축적 및 예비 자금으로 3% 정도(1970년대 중반에는 10%로 상승), 복지기금으로 2% 정도를 유보하고 난 나머지(총소득의 약 60%)를 개별 구성원에게 분배하였다(Riskin, 1987, p. 170).

한편 생산대대는 자연 부락에 해당하는 규모의 인민공사의 중간 수준의 기구로 1963년에 평균 7개 생산대와 171 가구로 구성되어 있었다. 생산대대는 생산대를 감독하는 가장 하부의 행정 단위로, 주요 투입재를 생산대에 공급하고 의료, 초등학교와 같은 사회적 서비스를 운영하며 군사 조직을 포함하고 있었다. 또 생산대대는 내부에 기업을 운영하였으나, 1960년대 초반에는 그 대부분을 생산대에 인계하도록 함으로써 생산대대 기업의 역할은 크게 축소되었다. 그러나 이러한 상황은 1960년대 중반 이후 다시 변화하여 생산대에 대한 생산대대의 역할과 권한이 확대되었다(Riskin, 1987, pp. 172~173).

인민공사는 행정기능과 집단농장 기능을 통합한 것으로 인민은행 지점, 식량관리기구, 세무서, 국영상업기구 등 국가기구가 포함되어 있으며, 병원, 중등학교가 운영되며 대규모 수리시설을 건설하였다. 인민공사 수준의 경제활동의 결과 얻어진 소득은 대부분 인민공사에 귀속되었다. 인민공사의 소득원의 하나인 인민공사기업은 1961~62년에 일시 축소되었으나, 1962년 이후 다시 설립되어 그 수가 증가하였다. 인민공사는 또 대규모의 농업 기계를 소유하여 하부 단위에 사용료를 받고 임대하여 소득을 취하였다. 건설, 채소, 양봉 등에 종사하는 특수 생산대대를 직접 운영하는 것도 소득의 원천이었다(Riskin, 1987, pp. 173~174).

인민공사의 규모는 1960년대초부터 문화혁명 직전인 1965년까지는 크게 축소되었다(표 3-1 참조). 즉 1965년의 인민공사 수는 74,755개로

표 3-1 人民公社의 기본 상황

		1958	1965	1970	1975	1978	1980
인민공사	조직 수	23,630	74,755	51,478	52,615	52,781	54,183
	농가 수	5,443	1,810	2,948	3,126	3,287	3,262
	인구 수	23,706	7,909	13,595	14,770	15,218	14,967
생산대대	조직 수		64.8만	64.3만	67.7만	69.0만	71.0만
	농가 수		208.8	236.0	243.0	251.4	248.9
	인구 수		912.4	1,088.4	1,147.9	1,164.1	1,142.2
생산대	조직 수		41.2만	456.4만	482.6만	481.6만	566.2만
	농가 수		25.0	33.3	34.1	36.0	31.2
	인구 수		109.2	153.3	161.0	166.8	143.2

주: 여기에서 농가 수, 인구 수는 1개 조직이 포괄하고 있는 수를 의미함.
 자료: 國家統計局農村經濟社會統計司, 「中國農村統計年鑑」, 1989, p. 33.

1958년에 비하여 3배 정도 증가하였으며, 1개 공사당 농가 수도 1,810호로 감소하였다. 그러나 1966년 문화혁명 개시 이후 인민공사의 규모가 다시 확대되어 1개 공사당 농가 수가 3,000호를 넘어서게 되었다.

2. 농가생산책임제의 도입

2.1. 농가생산책임제의 도입과정

1978년 중국공산당 제11기 3중전회에서는 인민공사 제도의 틀내에서 농업발전을 도모하는 방향에서 생산대의 자주권을 확대하는 방침이 결정되었다. 이는 과거에 생산대가 인민공사로부터 행정명령 성격의 계획을 하달받아 생산을 수행하는 데에서 발생하는 비효율성에 대한 반성으로부터 비롯된 것이다. 구체적으로 1979년 당 중앙의 “농업발전을 가속화하기 위한 약간의 문제에 관한 결정(초안)”에서는, 각종 형태의 생산책임제를

도입하고, 변경지역에 대하여 호별청부제를 실시할 것을 결정하는 한편, 자류지, 가정부업, 자유시장이 사회주의의 보완물인 것으로 인정하였다.

생산책임제란 생산대의 생산과정을 분할하여 소그룹(到組), 개별농가(到戶), 개인노동(到勞) 등에 청부하는 제도를 일컫는 것이다. 이미 생산책임제는 1978년 가을부터 安徽省 등지에서 부활하기 시작하였으나, 당시 당 지도부는 이에 대하여 상당히 신중한 자세를 견지하였다. 당 제11기 3중전회에서는 생산책임제중 생산대에 대한 농작업 청부(包工到組)와 생산량 기준의 보수지급(聯產計酬)만을 긍정하였다(李雲河, 1991, p. 9).

이 시기의 생산책임제는 대체로 다음과 같은 여러가지 형태로 이루어졌다. 청부대상이 농작업(包工)인 경우에는 미리 정해진 노동점수를 부여함으로써 보수를 계산하였고(定額計酬), 생산량(包產)이 청부대상일 경우에는 생산량을 기준으로 보수를 계산하였다(聯產計酬). 특정 농작업을 농민에게 청부하는 형태는 특히 축산물 생산을 전문으로 하는 개별농가를 중심으로 크게 확산되었다(專業承包). 이는 전문화된 농가가 집단으로부터 임의의 생산부문의 수행을 청부받거나 농가부업의 전문성을 강화한 결과로 나타난 것이었다(川村嘉夫, 1989, p. 40; 孫潭鎮, 1991, pp. 59~60).

한편 식량생산에 있어서도 생산대가 경작을 행하면서 파종과 수확을 개별농가에 위임하는 방식이 확대되었다(包產到勞). 이는 공업원료 작물을 중심으로 일부에서 적용되어 오던 것이 이 시기에 식량생산에 확대 실시된 것이다. 여기에서는 과제수행 여부에 따라 장려금과 벌금이 부과되며, 주요 생산수단은 생산대가 소유하였다. 생산 과제는 농가가 이용하는 토지에 따라 규정되며, 규정된 생산과제에 따라 농가의 노동점수가 계산되었다(川村嘉夫, 1989, p. 40).

그러나 정액에 의한 노동점수 계산이 농민에게는 복잡한 것으로 인식되었다. 또 이는 생산량에 연계되지도 않았는데, 농민들은 노동성과가 수입으로 직접 연계되는 방식을 선호하였다. 마침내 1981년 12월 개최된 全國農村工作會議를 거쳐 1982년 4월에는 包產到戶와 包幹到戶가 사회주의 집단경제의 책임제 형식이라고 정식으로 인정되었다(孫潭鎮, 1991, p. 60).

표 3-2 농촌의 토지침부책임제의 보급 상황 단위: 1,000개(%)

	1980.1.	1981.6.	1982.6.	1983.12.	1984.12.
합계	4,796 (100)	5,880 (100)	6,028 (100)	5,890 (100)	5,692(100)
책임제 실행	4,070(84.8)	5,594(95.1)	5,981(99.2)	5,863(99.5)	5,690(99.9)
包幹到戶	1,087 (0.0)	662(11.2)	4,041(67.0)	5,764(97.8)	5,630(98.9)
包產到戶	49.27 (1.0)	995(16.9)	298 (4.9)	- (-)	- (-)
책임제 미실행	725(15.2)	286 (4.9)	47 (0.8)	27 (0.5)	2(0.1)

자료: 農業部計劃司, 「農業經濟資料(1949-1983)」, pp.78~79; 「中國農業年鑑 1984」 및 「中國農業年鑑 1985」; 張紅宇·陳良彪 編著, 1995, p. 10 에서 재인용.

包產到戶는 생산책임제의 일종으로 그 기본적 내용은 다음과 같다. 생산대는 가구규모(人口分地), 가구별 노동력(勞動分地), 인구-노동력 비율에 따라 집단소유의 토지를 분배하였으며, 일부 토지는 생산대가 직접 경작하기 위해 남겨 놓았다. 쌍방간에 체결된 계약에 따라 개별농가는 일정 생산비 범위내에서 생산 임무를 달성하고 노동점수(工分)를 취득하도록 하였다. 개별농가가 생산책임을 초과하여 생산한 부분에 대하여는 추가적인 노동점수를 주어 더 많은 배분을 받도록 하였으며, 책임을 완수하지 못한 경우에는 반대로 벌이익을 가하였다(中國農業百科全書編輯部, 1991, p. 4).

생산대는 개별농가로부터 수집한 총량에서 농업세와 집단유보분을 공제하고 난 나머지를 개별농가의 노동점수에 따라 분배하였다. 개별농가는 경상투입재를 스스로 공급하여야 하나, 작부계획, 수리관개, 역축 및 기계의 이용은 생산대가 통제하였다. 또 노동점수의 가치는 생산대의 총생산량에 의하여 결정되었다(Riskin, 1987, pp. 287~288; 孫潭鎮, 1991, p. 60).

〈표 3-2〉에서 보는 바와 같이 包產到戶는 1981년 1월 전국 농촌의 1%의 생산대에서 실시되었다가 같은 해 6월에는 16.9%까지 증가하였다. 이후 包產到戶는 점차 감소하여 1982년 6월 4.9%에 이르게 되었다. 대신 包幹到戶가 급속히 확산되어 1982년 6월에는 전국 생산대의 67%

에, 1983년말에는 97.8%에 보급되었다. 그리하여 1983년 이후 중국의 농업경영은 包幹到戶가 지배적인 형태가 되었다.

包幹到戶는 생산대가 토지를 개별농가에 분배하고 여기에서 나온 수입은 계약에 따라 국가세수와 집단유보분을 제외한 후 전부 개별농가에 귀속시키는 것이다. 토지분배의 기준으로는 생산대의 필요에 따라 노동력, 인구-노동력 비율, 노동력의 강약, 기술수준의 차이 등이 다양하게 적용되었다. 청부기간은 15년 이상으로 하였고, 생산주기가 긴 과수원, 임지(林地), 황지(荒地) 등에 대해서는 청부기간을 더 연장할 수도 있도록 하였다. 생산대와 개별농가는 국가에 대한 농업세의 납부, 집체에 대한 축적기금 및 기타 유보임무 계약을 체결하고, 임무를 완성한 후에 발생한 잉여의 전부를 각 개별농가의 소유로 하는 것이다(中國農業百科全書編輯部, 1991, p. 4; 李雲河, 1991, pp. 4~5).

또 개별농가는 생산대로부터 토지의 사용권만을 부여받지만, 역축 및 생산자재의 경우에는 개별농가에게 소유권까지 분배되었다. 따라서 농가는 노동력을 스스로 편성하고 작부계획과 생산·투자까지 스스로 결정하여 행하는 등 한층 더 독립적인 경영권을 갖게 되었다(Riskin, 1987, p. 288; 孫潭鎮, 1991, p. 60).

이러한 包幹到戶는 包產到戶 형식이 발전한 것으로 양자의 주된 차이점은 노동성과의 분배방법에 있다. 즉 包幹到戶를 행할 때에는 노동점수를 계산하지 않고, “국가 및 집체에 대한 임무를 수행한 후의 잉여는 모두 자신의 것으로 한다”는 원칙하에서 분배를 행하였다. 이렇게 농가에 더 많은 경영상의 자주권을 부여하고 농가의 물질적 이익과 경영성과간의 관계를 명확히 함으로써 대중적인 환영을 받게 되었던 것이다.

2.2. 토지분배의 방식

중국에서는 토지의 소유권은 집단소유로 유지하되 사용권을 농가에 분배하였는데, 토지분배의 기준은 주로 인구 수(按人口分田)이며, 부분적으로 노동력 수가 기준이 되거나(按勞動力分田), 인구와 노동력 수가 함께

고려되었다(按人勞比例分田). 253개 村을 조사한 결과에 따르면, <표 3-3>과 같이 인구수를 기준으로 토지를 분배한 촌이 69.4%로 가장 많았으며 인구·노동력 비례에 의한 분배가 25.0%였다(何道峰, 1993, p. 34).

또 같은 253개 村 조사에 의하면, 토질이 서로 다른 토지는 토질에 따라 적절히 안배하는 경우가 절대 다수였으나(76.5%), 일부에서는 토질을 무시하고 균분하여 추첨으로 분배하거나, 토질을 계산하여 표준지를 채택한 후 토지를 분획하여 개인이 선택하도록 하거나, 정해진 가격으로 분배하고 화폐로 보상하였다. 인구가 변동한 후의 토지조정을 원칙으로 한 경우가 절반에 이르나, 이에 대한 규정을 아예 마련하지 않거나, 토지분배를 행한 후 조정을 행하지 않는다고 규정한 경우도 상당 수에 이르렀다.

‘耕者有其田’의 원칙에 따른 토지조정을 규정한 村의 경우 대부분 인구의 사망, 출가 후에는 청부지를 회수하였다. 농민이 정식으로 도시호구를 취득하거나 대학에 진학한 학생에 대하여도 청부지를 회수하는 경우가 많으나, 사실상 비농업부문으로 전업한 농민에 대하여는 청부지 회수를 보류하는 경우가 대부분이었다. 또 토지조정을 위해 機動地를 확보하고 있는 경우는 1/3을 조금 넘는 정도(37.7%)에 지나지 않아 애초의 분배상태가 변화될 여지는 상당히 제한된 상황이었다.

이러한 토지분배의 결과 전국의 토지는 개별농가에 균등하게 조각조각 작은 땅으로 분산되었다. 西藏을 제외한 전국 93개 鄉에 대하여 1984년 겨울에서 1985년 봄 사이에 행한 全國農村社會經濟典型調查에 의하면, 10,481개의 생산대중 인구에 따라 경지를 분배(人口分地)한 생산대는 70.1%, 노동력에 따라 분배(勞動分地)한 생산대는 7.7%, 인구나 노동

표 3-3 토지분배의 기준

분배기준	인구 수	노동력	인구·노동력	작업조
비율(%)	69.4	4.37	25.0	1.1

자료: 何道峰, “村級農地制度的變革,” 「中國農村土地制度的變革」, 北京大學出版社, 1993, p. 34.

력에 따라 배분한 생산대는 21.3%, 기술수준과 경영능력에 따라 배분한 생산대는 0.4%였다. 이 때 1호당 경지규모는 8.35畝로 이 경지가 평균 9.7개 장소에 분산되어 1개소당 경지면적은 0.86畝에 불과하였다(「中國農業年鑑」, 1986, p. 305).

이와 같이 평등한 조건에 의한 토지분배에 따라 일시적으로 개별경영의 적극성을 유도하여 생산을 크게 자극하였으나, 장기적으로는 영세경영의 문제점이 노출될 수 밖에 없었다. 일반적으로 영세 소경영 체제는 토지의 합리적 구획과 기계경작, 관개, 병충해 방제, 우량품종 채용 등에 있어 규모의 경제를 도모하는데 불리할 뿐만 아니라, 사회적 분업과 상품생산의 발전을 저해하게 되는 것이다.

3. 토지사용권의 유동화와 양전제의 운용

3.1. 토지사용권의 유동화

생산책임제가 도입되는 과정에서 농민경영의 자주성은 제고되었으나, 과도기적인 제도상의 혼란이 야기되었다. 중국농촌의 생산책임제는 생산 농민 및 지방의 당·정간부와 같은 기층으로부터 보급되어 중앙에서 추인하는 형식으로 전개되었기 때문에 법적·제도적으로는 매우 불안정한 상태였다. 토지의 소유권은 집단에 귀속시키고 사용권만을 개별농민에 분배한다는 것이 원칙으로 제시되었으나, 이러한 원칙은 법률적인 차원에서는 매우 불명료한 것이었다.

이와 같이 토지에 대한 권리가 불확실하였기 때문에, 농민의 입장에서는 장기적 투자를 행하려고 해도 투자에 따른 이익을 회수하지 못할 위험성이 존재한다. 이에 따라 농민들은 토지에 대하여 투자하지 않고 '단기적 약탈경영'을 행함으로써 토지자원의 파괴와 낭비를 초래하게 되는 것이다(杜進, 1991a, p. 130).

또 토지의 소유권, 사용권, 양도권 등에 관한 구체적인 규정이 미비한 상황은 수많은 토지의 불법점유 문제를 발생하였다. 또한 토지사용권의 분배에 관련하여 행정적 권한을 지닌 농촌지역의 당·정 및 집단경제조직 간부의 부정이 횡행하였다. 1982~86년에 토지의 위법적 사용에 관한 분쟁이 전국적으로 1,000만건이나 발생하였고, 이 중 거의 모든 경우에 이들 지방간부가 개입하였다고 한다(「光明日報」, 1988.12.28: 杜進, 1991a, p. 130).

이에 당국은 생산책임제를 안정시키는 조치를 우선적으로 취하였다. 1984년 1월, 당 중앙 1호문건에서는 우선 생산책임제를 안정시키기 위하여 청부기간을 연장하는 조치를 취하였다. 최초로 생산책임제가 보급되던 단계에서는 3~5년 동안 경지의 사용권이 개별농가에 보장되었으나, 1984년 1호문건에서는 사용권을 상한 없이 15년 이상 보장하기로 결정하였고, 동년 9월에는 청부기간을 빈곤지구의 경우 30년, 황무지의 경우 50년으로 연장하였다(川村嘉夫, 1989, p. 68; 小島麗逸, 1989, pp. 134~135).

또한 당국은 토지를 집중시키고 경영규모를 확대하기 위하여 토지의 재청부(又請), 즉 토지사용권·경작권의 대여를 허용하였다. 이는 생산책임제 도입 직후부터 제기된 토지분배의 불합리성 문제를 조정하기 위한 수단으로 이용되었다. 그리하여 청부권의 양도라는 형태로 농가간의 토지사용권에 대한 임대차 관계가 출현하였는데 이를 ‘轉包’라고 일컬었다. 애초에는 무상에 가깝게 이루어졌던 轉包가 시간이 지남에 따라 점차 유상으로 진전되었으며, 1984년 1호문건에서는 이러한 현실을 추인하여 지대취득을 용인하였다. 즉 경작능력을 상실하였거나 전업(轉業)하는 경우 집단의 동의를 얻어 재청부할 수 있도록 공인한 것이다.

이어 1986년 1호문건에서는 “농민이 비농업에 이출함에 따라 경지를 경영 능력이 있는 자에게 집중시키는 것을 장려하여 적정 규모의 재배 專業戶를 발전시킨다”고 언급함으로써, 轉包에 의하여 경영규모를 확대할 것을 적극적으로 추진하기로 하였다(川村嘉夫, 1989, p. 68; 若代直哉, 1989, p. 68). 중국에서의 專業戶는 ① 가족내 노동력이 연 300일 이상

으로 그 중 60% 이상을 전업 생산·경영에 종사하고, ② 專業으로부터의 수입이 농가 전체수입의 60% 이상이며, ③ 專業 생산물의 상품화율이 80% 이상(식량 전업호는 60% 이상)을 차지하고, ④ 판매수입이 해당지역 縣의 1호당 평균 판매수입의 2배 이상인 농가를 의미한다(川村嘉夫, 1989, p. 46).

生産責任制의 도입과 농업구조의 변모에 대응한 새로운 法체계의 준비는 1986년 이후에야 이루어졌다. 1986년 6월 ‘중화인민공화국 토지관리법’이 제정되었으며, 1987년 4월부터 농업 이외의 용도로 사용되는 농지에 대하여 ‘耕地占用稅’가 부과되었다(宮島昭二郎, 1993, pp. 43~44).

1993년 11월 발표된 중공중앙·국무원의 “당면의 농업·농촌발전에 관한 약간의 정책”에서는 집단(村) 소유를 유지하면서 농지사용권을 유동화 시킴으로써 능력있는 농가에 경지를 집중하는 것을 정책목표로 제시하였다. 이에 따라 1984년 15년으로 규정한 토지사용기한을 30년간 다시 연장하였으며, 황지, 황산, 하천부지는 50~70년의 사용기한을 보장하였다. 또 가족 수가 증가하거나 감소해도 경지의 조정·재분배를 행하지 않기로 하였으며, 토지사용권의 전매를 가능하도록 하였다. 아울러 경제가 발전한 지역에서는 토지사용권 유동화를 더욱 진전시킴으로써 규모경영을 유도하기로 하였다. 이러한 조치는 중국의 토지소유제도가 실질적인 사유

표 3-4 轉包의 현황

		1990				1992			
		전국	동부	중부	서부	전국	동부	중부	서부
轉包	만호	208.9	91.1	90.0	27.8	473.3	363.8	91.8	64.8
농가수	%	100.0	43.1	43.0	13.9	100.0	76.9	19.4	13.7
轉包면적	ha	425,267	111,400	250,066	63,800	769,226	351,266	291,133	126,866
	%	100.0	26.2	58.8	15.0	100.0	45.7	37.8	16.5
호당轉包면적(ha)		0.20	0.12	0.28	0.23	0.16	0.10	0.32	0.20

자료: 農業部 農村合作經濟研究課題組, 1991a, pp. 35~36; 農業部農村合作經濟研究課題組, 1993, p. 46.

화의 방향으로 일보 진전하였음을 나타내는 것이다.

〈표 3-4〉는 轉包의 현황을 나타내고 있다. 1991년 西藏을 제외한 전국 29개 省·自治區·直轄市の 205개 縣 5,389개 村을 대상으로 하여 조사된 1990년의 轉包 현황에 따르면, 轉包에 참여한 농가수는 208.9만호로 총 농가호수의 1.0%에 지나지 않았다. 轉包 면적은 42.5만ha로 총경지면적의 0.44%에 그쳤다. 그러나 호당평균 轉包 면적은 0.20ha로, 중국의 1990년 호당평균 경지면적 0.43ha에 비하면 상당한 규모이다. 또 7,983개 村을 대상으로 한 현황조사에 의하면 1992년에는 轉包가 상당히 증가한 것으로 나타나고 있다.

3.2. 兩田制의 운용

한편 생산책임제를 안정화하기 위해 경지의 청부기간을 연장한 결과, 인구가 변동하여도 토지사용이 탄력적으로 조정되지 못하는 상황이 발생하게 되었다. 이러한 문제점을 시정하고 토지이용의 경쟁기제를 더욱 강화하는 방편으로, 지역에 따라 包幹到戶 시행시 토지분배의 방법으로 이용되기도 하였던 ‘兩田制’(또는 ‘雙田制’)가 새로운 차원에서 보급되기 시작하였다(紀永茂, 1989, p. 33).

이 제도하에서는 집단의 토지를 ‘口糧田’과 ‘商品田’(또는 ‘承包田’, ‘責任田’)으로 구분하였다. 구량전은 자가소비용 식량을 충당하기 위한 토지로 그 사용권을 인구 수를 기준으로 하여 균등하게 배분하였는데, 鄂州市의 경우 1인당 0.3~0.5畝 씩 배분되었다(陳海清, 1992, p. 37).

구량전에 대하여는 토지 사용료와 국가수매 임무를 부담시키지 않고 농업세만을 납부하도록 하였는데, 山東省 平度市の 경우 1畝당 3~3.5元の 농업세가 부과되었다. 상품전에 대하여는 노동력, 기능, 자금, 물자 등을 모두 고려하여 능력있는 자에게 경쟁입찰 형식으로 배분함으로써 효율적인 생산을 독려했다. 여기에서는 국가에 대하여 농업세 이외에도 수매 계약 임무를 부담하며 집단에 대하여는 순수입의 30~40%를 토지 사용료로 납부하였다(魏景瑞·鄒書良, 1992, pp. 33).

이러한 양전제는 지역에 따라 매우 다양한 형태로 실시되었다. 대부분의 지역에서는 인구변동 후 토지사용의 원만한 조정을 위하여 장부상의 양전의 비율만을 변동시키는 방식을 채택하고 있다(‘動帳不動地’, ‘帳面兩田制’). 즉 양전은 장부상에서만 분획되어 있을 뿐 실제 지편상에서는 구량전이나 상품전으로 나누어져 있지는 않다. 인구가 증가하면 상품전의 수량을 줄이는 대신 그 만큼 구량전을 늘리고, 인구가 감소하면 구량전을 줄여 상품전으로 편입시키는 것이다. 이는 가족당 경지면적을 변화시키지 않으면서도 가족 수 변동에 대한 적응력을 강화시키는 방안이라 할 수 있다(國家體改委農村經濟體制司, 1992, p. 564; 陳海清, 1992, p. 38).

비교적 향진기업이 발달하여 농업노동력의 轉業이 용이하고 농업 이외의 수입이 고정적으로 존재하는 지방에서는 양전을 완전히 분리하여 청구하였다(動帳動地). 즉 가족내 주요노동력이 비농업에 종사하는 경우에는 구량전만을 분배하고 상품전은 능력 있는 경영체에 집중시키는 것이다(陳海清, 1992, p. 37).

한편 村으로부터 멀리 떨어져 있거나 경작조건이 나빠서 농가에 경제적 이익이 없는 경우에는 집단농장에서 경영하였다(集體農場經營). 즉 일부 鄉·鎮에서는 간부 및 대중의 동의를 얻어 각 村의 토지 소유권을 유보하고 집단농장에 사용권을 집중적으로 분배하였다. 鄉·鎮이 집단농장으로 부터 매년 수취한 토지 사용료의 일부는 소유권을 가진 村에 반환하였다(陳海清, 1992, p. 38).

〈표 3-5〉는 양전제 도입의 현황을 나타내고 있다. 즉 양전제는 1990년 119.2만개 村의 3,666만 ha에서 실행되었는데, 이는 전체 경지면적의 38.2% 및 41.2%에 해당한다. 이중 상품전이 2/3 정도를 차지하며 나머지 1/3은 구량전으로 이용되고 있다. 그러나 상품전의 경우에도 대부분은 인구 수, 또는 노동력 수에 의한 ‘균전’적 청구가 이루어지고 있으며, 상품전중 5.6~5.9%의 토지만이 경쟁입찰에 의해 청구되었다.

표 3-5 兩田制의 현황

			1990	1992
兩田制 실행 村(만개)			119.2	170.0
兩田 면적	합 계(만ha)		3,666	3,933
	口 糧 田(만ha)		1,240	1,340
	합계(만ha)		2,426	2,593
	商 品 田	인구 수에 의한 분배	1,533	1,580
		노동력수에 의한 분배	726	860
		경쟁 입찰	146	153
총 경지 중 兩田의 비율 (%)			38.2	41.2

자료: 農業部農村合作經濟研究課題組, 1991a, pp. 33~34; 農業部農村合作經濟研究課題組, 1993, pp. 45~46.

4. 집단경제조직의 재조직화

4.1. 집단경제조직 재조직화의 배경

생산책임제의 도입 이후 인민공사가 해체되고 각지에 향진정부와 촌민위원회가 설립되었다. 그러나 인민공사가 경제조직으로 기능하던 때 존재하였던 공사, 생산대대, 생산대 사이의 경제관계를 어떻게 처리하고 각각의 기능을 어떻게 배분할 것인가와 같은 구체적인 문제는 해결되지 않았다. 그리하여 농업경영과 농촌운영에 필수적인 鄉과 村의 집단경제조직까지 약체화 또는 붕괴되는 사태가 초래되었고, 이에 따라 농가 청부경영에도 어려움이 발생하였다.

당초 이러한 문제는 '신경제연합체'를 육성·발전시킴으로써 해결하고자 하였다. 이는 "근로자가 서로 이익을 추구함에 있어 공동경영·공동관리의 원칙에 기초하여 일정의 조직규모, 작업장, 고정된 근로자, 지속적인 경영항목을 갖는, 회계단위이자 분배단위인 조직"으로 정의되었다(「中

國統計年鑑」, 1986, p. 228). 그러나 신경제연합체의 경제적 비중은 미미하였다. 1986년의 경우 신경제연합체에 가입한 노동력 수는 전체 농촌 노동력의 0.52%에 지나지 않았으며, 그나마 1차산업에 종사하는 노동력은 0.06% 뿐이었다.

이에 1988, 1989년부터는 중앙정부 차원에서 집단경제조직의 역할이 다시 강조되기 시작하였다. 1990년 말에 이르러 당 중앙과 국무원은 “1991년 농업·농촌공작에 관한 통지(通知)”를 통하여 각급 당 위원회와 정부에 생산책임제를 안정시키는 동시에 건전한 농업관련부문 조직을 건립할 것을 요구하였다. 1991년 11월 당 13기 8중전회에서는 “농업·농촌공작을 한층 더 강화하는 것에 관한 결정”이 채택되었다. 여기에서는 향후 농촌개혁의 기본지침으로 ① 호별 책임제를 위주로 책임제를 안정시킬 것, ② ‘統’과 ‘分’을 결합하는 ‘雙層經營’ 체제를 완성할 것, ③ 농업관련부문 조직을 적극 발전시킬 것, 집단의 경제력을 증대할 것 등이 제시되었다(中共中央政策研究室農村組, 1992, p. 570).

이 때 쌍층경영체제란, 地區 합작경제조직이 소유농지 등을 그 구성원인 농가에 경영하도록 청부하는 동시에 지구 합작경제조직이 농가에 합작서비스를 제공하는 농업경영체제를 의미한다(白石和良, 1994, p. 6). 즉 공동의 경영목표를 위해 ‘통일경영’과 ‘분산경영’의 서로 다른 경영주체가 형성되는 것을 의미한다(國營雙層經營體制課題組, 1991, pp. 3~4). 또한 보다 협소한 의미에서 ‘家庭承包經營’과 통일적인 ‘社會化服務’(농업관련서비스)의 결합으로 이해되기도 한다. 이를 토지소유의 측면에 중점을 두고 정의할 때에는, 쌍층경영의 기층부분은 토지의 집단적 소유 내지 사회주의적 소유이고, 그 상층부분은 농민에 청부(承包)하는 형태로 대여된 사용권 내지 경작권을 의미한다. 즉 ‘사회주의적 소유’와 ‘家庭聯產承包責任制’의 결합을 쌍층경영으로 볼 수도 있다(宮島昭二郎, 1993, p. 41).

4.2. 집단경제조직 재조직화의 실태

인민공사 해체 이래 급격히 소멸하였던 지역단위의 경제조직(地區性 合

作)은 과거 인민공사에 대한 농민의 혐오감을 고려하여 농업생산합작사, 농업생산연합사, 경제합작사, 농공상연합사, 농공상연합공사, 생산대, 생산대대 등 새로운 명칭으로 다시 조직되었다.

이들 지역단위 경제조직의 활동내용은 지역에 따라 편차가 있었다. 농업 전업지역에서는 청부토지의 관리, 수리(水利), 작물 보호, 과학기술 보급, 농업 생산자재의 제공 등과 같은 기능을 하였고, 겸업자가 많은 지역에서는 협동경영 사업, 기업경영, 토지 轉包의 관리, 공공축적의 진행 및 그 자금관리를 행하였다. 향진기업이 발전하여 비농업 전업자가 많은 지역에서는 농업의 집약적 專業化를 촉진하거나 집단청부제를 실시하였다(小島麗逸, 1992, pp. 12~13; 小島麗逸, 1991, pp. 16~17).

지역단위 집단경제 조직은 지역단위와 성원구성을 볼 때 인민공사나 생산대와 큰 차이가 없지만 내부 경제관계와 기능은 크게 변화하였다. 인민공사하에서는 조직이 노동력을 배치하고 노동점수를 기입하며 통일분배를 행함으로써 농가는 단순 노동자의 위치에 있었다. 그러나 새로운 조직하에서는 대부분의 농가가 토지 이외의 생산수단을 소유하면서 자주적으로 경영을 행하는 상대적으로 독립된 상품생산자인 것이다.

전국 205개 縣 5,389개 村에 대한 1990년에 행한 조사와 전국 7,983개 村에 대한 1992년 조사를 토대로 집단경제조직 상황을 살펴본 것이 <표 3-6>이다. 이에 따르면 지역단위 집단조직은 1990년 현재 전국에 189.3만개가 조직되어 있다.

이를 전국 100개 縣 1,200개 村에 대하여 1988년에 행한 조사결과와 비교해 볼 때, 1987~90년에 집단조직의 규모가 현저하게 축소되었음을 알 수 있다. 즉 組 단위 수준(과거의 생산대)에서 조직된 것이 1990년 139.9만개로 73.9%를 차지하여 1987년 41%로부터 그 비중이 크게 증가하였다. 반면 村 단위(과거의 생산대대) 경제조직은 1987년 51%에서 1990년에는 21.2%로 비중이 감소하였다. 지역별로 볼 때 편차는 상당히 커서 동부의 집단경제조직이 상대적으로 발전한 것에 비하여 중·서부의 조직은 취약한 것으로 나타나 있다(農業部農村合作經濟研究課題組, 1991a, p.

표 3-6 집단경제조직의 현황

		1990	1992
지역단위	村(생산대대) 단위	40.1	66.6
경제조직	組(생산대) 단위	139.9	128.6
(地區性合作)	自然村 단위	9.3	9.8
(만개)	합 계	189.3	205.0
전업적	생산경영형	74.0	82.1
협동경영체	생산복무형	41.4	51.7
(專業合作)	전업협회	7.7	9.3
(만개)	합 계	123.1	143.2

자료: 農業部農村合作經濟研究課題組, 1991a, p. 38; 農業部農村合作經濟研究課題組, 1993, pp. 48~50.

38: 農業部經濟政策研究中心農村合作組織課題組, 1989, p. 9).

그러나 1990~92년에는 다시 집단조직의 규모가 확대되고 있다. 즉 1992년에는 村단위 조직이 32.6%를 차지함으로써 2년간 66.1% 증가하였으나, 組단위 조직은 11.3만개 감소하였으며 그 비중 역시 8.1% 감소하였다. 이는 농민이 집단조직에 요구하는 수준이 높아져서 組단위 조직으로는 이러한 요구를 만족시키기 어려워짐에 따라 지역단위 집단조직의 규모와 범위가 확대되고 있는 것으로 해석된다(農業部農村合作經濟研究課題組, 1993, p. 49).

한편 전문적 집단경제조직(專業合作)도 진전되었다. 이는 “2개 또는 2개 이상의 개인이나 단위가 공동의 이익을 목적으로 自願互利 원칙에 따라 자신의 노동·기술·생산자료를 가지고 연합하여 생산·경영·자문·지원을 행하는 조직”을 의미한다. 이러한 전문 조직에는 그 형태와 기능에 따라 생산경영체, 농업관련부문 조직, 협회적 조직이 있다. 또 조직방식에 특정 전문생산기술의 교류와 보급을 위하여 ‘전문기술협회’로부터

발전한 조직, 최초부터 경제실체로 창립된 전문조직, 신경계연합체로부터 분리·독립한 조직 등 3가지로 나누기도 한다.

1990년 현재 생산경영체(生産經營型)는 74.0만개가 존재하였는데 이중 농업에 종사하는 것은 18.2만개였다. 농업관련부문 조직(生産服務型)은 41.4만개로, 사업분야별로 볼 때 수리관개 12.6만개, 경작 11.9만개, 작물 보호 5.2만개 등이 전체의 71.1%로 대부분을 차지하였다. 협회적 조직(專業協會)은 행정구역의 제한이 없는 조직으로서 1990년 현재 7.7만개가 조직되었는데 대부분 기술적 성격이 비교적 강한 과수, 채소, 축산 부문에서 발달하였다(農業部農村合作經濟研究課題組, 1991a, p. 38). 이후 전문적 집단조직은 계속 증가하여 1990~92년에 20.1만개 증가하였다. 그 중에서도 생산경영체가 주도적 위치를 차지하고 있는 것은 변함이 없으나 그 비중은 다소 감소하였다. 한편 농업관련부문 조직(生産服務型)은 매우 빠른 속도로 증가하여 전문적 조직내의 비중도 증가하고 있다.

이 중에서도 쌍층경영의 건설 취지에 가장 부합되는 것이 농업관련부문 조직이다. 이는 개별농가의 힘만으로는 행할 수 없는 생산·교환·분배·소비 등 경제행위와 관련된 서비스를 제공하는 조직을 의미한다. 이 조직의 발전으로 농가가 시장에 진입하는 정도를 높이고 분산경영의 단점을 보강하는 것이 기대되었다.

1988~90년에 당과 국무원이 이러한 관련부문의 조직화를 강조함에 따라, 조사대상 6개 항목중 가축방역을 제외한 기경(起耕), 관개, 작물보호, 종자, 화학비료 부문에 일정한 성과가 나타났다(農業部農村合作經濟研究課題組, 1991b, pp. 44~48). 1991년 초 전국 29개 省·自治區·直轄市の 274개 고정관찰처에 대한 조사결과가 <표 3-7>에 제시되어 있다. 이에 따르면 9개 항목 평균 농업생산 지원률은 1984년 65.1%에서 1990년에는 73.4%로 증가하였는데, 그 중에서도 우량종자 공급은 69.9%에서 85.0%로, 기술보급은 67.5%에서 86.5%로, 수리건설에 의한 농지기반 정비는 79.8%에서 92.3%로 증가하였다.

표 3-7 농업 관련부문 조직의 서비스 제공 상황

단위: %

	1984	1990
우량종묘의 공급	69.9	85.0
기계경작	50.2	52.8
관개배수	78.0	79.4
병충해방제	68.5	76.2
탈곡	49.1	49.8
농산물판매	55.0	60.9
화학비료의 공급	68.1	78.0
농업기술 보급	67.8	86.5
농지기반 정비	79.8	92.3
이상의 평균	65.1	73.4

자료: 中共中央政研室, 「完善中的農村雙層經營體制」, 中共中央黨校出版社, 1992, p. 38.

5. 농촌공업화의 진전과 농촌의 인구 이동

5.1. 향진기업의 발전

1978년 이후의 농업개혁은 농업잉여를 농촌내에 유보할 수 있는 가능성을 제시하였다. 1980년대 전반 농산물 수매가격이 인상되고 국가 계획수매 품목과 수량이 감소함으로써 농가교역조건이 개선되었다. 1985년 이후 식량·경제작물에 대하여 국가 계획수매제도가 약화되고 계약수매제도가 도입되었으며, 야채·육류 등 부식품의 유통은 전면 자유화되었다. 또 농가생산책임제가 심화·보급되는 가운데, 인민공사제도가 소멸하였다. 이러한 농업·농촌개혁은 증산의욕을 불러 일으키는 한편, 농촌밖으로 유출되던 농업잉여를 농촌내에 유보하는데 공헌하였다.

이전에는 생존유지적 수준을 넘는 잉여를 국가가 흡수해가다가 잉여의 일정 부분을 농촌에 유보할 수 있게 되자 수익성이 보다 높은 비농업부문

으로 자금이 이동하려는 경향이 나타났다. 과거에는 인구의 도시로의 유출 뿐만 아니라 인민공사간의 이동도 인정되지 않았으나 인민공사의 붕괴에 따라 이러한 제한이 완화되었다. 농촌주민들은 행정구역의 경계를 넘어 자금과 기술을 합하여 새로운 형태의 협동조합기업이나 개인기업을 창설하였다.

중국의 농촌공업화는 농촌의 과잉인구 문제, 지역간 불균형성장 문제, 도농간의 격차문제 등을 동시에 해결하기 위한 방안으로 인식되었다. 중국과 같이 도시의 국영부문 노동자가 주택, 식량, 의료, 교육 등 여러가지 측면에서 보호를 받고 있는 상황에서는 농민이 도시로 이주하고자 하는 항상적인 압력이 존재한다. 농민의 도시로의 대량 유출은 도시의 식량 부족과 취업문제를 야기할 수 밖에 없다. 따라서 호적제도를 완전히 폐지할 수는 없었으며, 도시화를 저지하는 새로운 방과제를 구축하여야 하였다. 그리하여 중국은 '離土不離鄉 進廠不進城'(농업에 종사하지 않더라도 농촌을 떠나지 않으며, 공장에 취업하더라도 도시로 진입하지 않는다)의 발전전략을 추진하게 된다. 향진기업은 이러한 '도시화없는 공업화'의 핵심적 주체이다.

향진기업은 행정구역상의 농촌지역에 있는 비국유기업(non-state rural enterprise)을 총칭하는 것이다. 중국의 경제통계는 소유제 기준으로 분류된다. 행정구역상 中央, 省, 縣까지의 각급 정부가 출자하여 경영하는 기업을 국영기업이라 정의한다. 縣 이하의 행정구역으로는 鄉과 村이 있다. 村은 과거 인민공사 시대에는 생산대대로 지칭되었으며, 1957년 이전에는 行政村으로 불리웠다. 鄉과 村이 경영하는 기업을 집단경제기업이라고 한다.

향진기업은 1984년에 이르러 다음과 같은 여러가지 형태의 기업을 포괄하는 것으로 새롭게 정의되었다. 첫째는 향영기업(鄉辦企業)이다. 둘째는 촌영기업(村辦企業)이다. 이 양자를 합하여 鄉村企業이라고 한다. 셋째는 생산책임제가 보급된 1981, 1982년 이후 발생한 농민간의 협동조합

표 3-8 향진기업의 발전 추세

	기업수(만개)	생산액(억 원)	고용노동자수(만명)
1978	152.4	495.1	2,826.6
1979	148.0	552.3	2,909.3
1980	142.5	665.1	2,999.7
1981	133.8	736.7	2,969.6
1982	136.2	846.3	3,112.9
1983	134.6	1,007.9	3,234.6
1984	606.5	1,697.8	5,208.1
1985	1,222.5	2,755.0	6,979.0
1986	1,515.3	3,583.3	7,937.1
1987	1,750.1	4,945.6	8,805.2
1988	1,888.2	7,017.8	9,545.5
1989	1,868.6	8,401.8	9,366.8
1990	1,850.4	9,581.1	9,264.8
1991	1,908.9	11,621.7	9,609.1
1992	2,079.2	17,975.4	10,581.1
1993	2,452.9	31,540.7	12,345.3
1994	2,494.5	42,588.5	12,017.5

자료: 國家統計局編, 「中國統計年鑑」, 1995.

기업(聯戶企業)이다. 넷째는 본인을 포함하여 종업원 7명 이하의 개인기업(個體企業)이다. 본인을 포함하여 종업원 8명 이상이 종사하고 있는 기업은 私營企業으로 지칭하고 향진기업에는 포함시키지 않는다. 다섯째, 각 소유제간에 출자하여 만들어진 기업(聯營企業)이 포함된다. 즉 국영기업과 집단기업, 복수의 향진기업, 향진기업과 외국기업이 출자하여 만든 기업이 여기에 속한다.

1984년의 경우 전년에 비해 향영기업의 수는 19%, 촌영기업의 수는 46% 증가하였다. 그러나 전체기업수는 134.6만개로부터 606.5만개로 4.5배 증가한 것으로 나타나 있는데 이는 주로 통계상의 포괄범위의 변경

에 따른 것이다. 1985년에 기업수가 배증한 데에는 개인기업의 급속한 창설과 함께 이전 통계에 포함되지 않던 지역이 새로이 포함되게 된 점도 작용하였다.

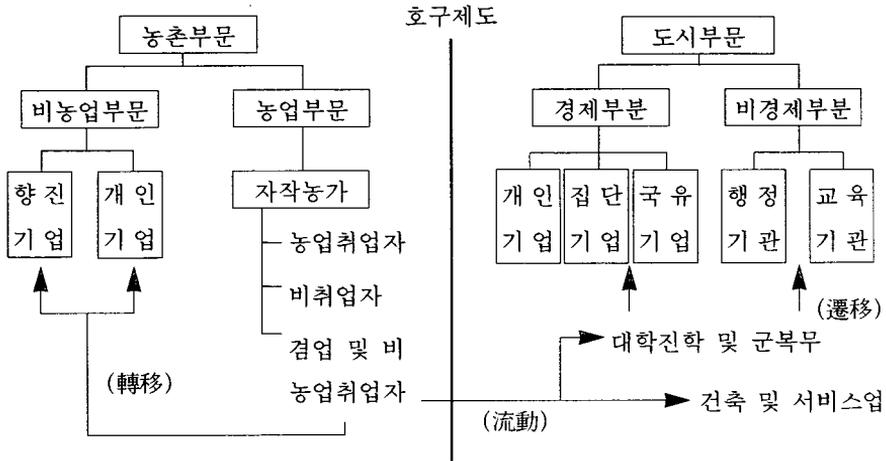
〈표 3-8〉에서는 향진기업의 급속한 발전추세를 보여주고 있다. 향진기업 총생산액은 1978~83년간 경상가격기준으로 연평균 15.6%의 성장률을 기록했다. 향진기업이 본격적으로 발전한 1984년 이후 1992년까지 연평균 38.6% 라는 엄청난 성장률을 보여주고 있다. 이러한 향진기업 생산액의 증가에 따라 사회총생산액중 향진기업이 차지하는 비중은 1978년 7.2%에서 1985년 16.6%, 1992년 31.6%로 증가하였다. 1992년말 현재 향진기업에 종사하고 있는 취업자는 1억 625만명이다. 이는 전체 농촌인구의 12.5%, 총경제활동인구의 14.7%, 농촌 노동력의 23.8%에 해당한다. 전국의 총취업자수에서 향진기업 취업자가 차지하는 비중은 1978년 7.0%에서 1985년 14.0%, 1992년 17.9%로 증가하였다.

5.2. 농촌인구의 이동

중국은 특유의 호구제도를 지니고 있다. 즉 1958년 1월 ‘호구등기조례’를 공포하여 호구를 농촌호구와 도시호구로 구분하고, 농촌→도시·집진, 집진→도시, 소도시→대도시, 대도시→북경·상해로의 인구이동을 제한하였다. 아울러 도시호구를 가진 도시민에게만 식량배급을 행하는 식량배급제도와 취업·취학 등을 계획 관리하는 인사제도에 의해 호구제도를 뒷받침하였다.

그러나 1978년 이후에는 인구이동에 대하여 과거와 같은 엄격한 제한을 유지하는 것이 곤란해졌다. 즉 1978년 이후 노동생산성의 상승으로 중국농업에서의 인구과잉이 강화되었으며, 농업의 다양화에 수반하여 농촌노동시장의 유동화가 개시되었던 것이다. 이와 같이 강력한 농촌노동력의 ‘압출력’에 대한 정책적 대응으로, 1984년 “농민이 集鎮에 들어가고 호구를 옮기는 문제에 관한 국무원 규정”이 공포되었다. 이에 따르면 鎮

그림 3-1 중국 농촌인구 이동의 기본구조



자료: 필자 작성.

의 공업·상업·서비스부문에 종사할 의사와 능력을 보유하고 있고 鎮에 고정적 주거를 가지면서 그 가족이 鄉鎮企業에 장기적으로 종사하는 경우 鎮으로의 이주를 허용한다는 것이다. 단 식량배급을 받을 권리는 부여하지 않았기 때문에 식량은 원래의 호적이 있는 농촌으로부터 공급받아야 하였다.

이 조치에 따라 농촌인구의 '外部遷移'와 함께 '內部轉移'가 합법화되었다. 농촌인구의 외부전이는 호구변경 수속을 거친 정규의 인구이동을 의미하며, 농촌노동력의 내부전이는 농촌내에서 거주지를 변경하지 않은 비농업부문의 이동으로의 이동을 의미한다. 그러나 농촌으로부터 도시로의 호구변경 허가를 얻지 않은 인구이동, 즉 농촌인구의 '流動'(盲流)은 여전히 불법적인 이동이다(그림 3-1 참조).

6.2. 농촌인구 이동의 실태

人口統計司의 1% 추출 표본조사에 의하면, 개혁 이후 5년 동안 이동 인구는 3,057만명으로 총인구의 3%대에 머물렀다. 특히 농촌인구가 집

진으로 이동할 수 있도록 허용하였으나 호구제도가 기본적으로 유지됨으로써, 농촌에서 집진을 포함한 도시로의 이동인구는 1,547만명으로 전체 농촌인구의 2% 이하로 억제되었다(표 3-9 참조). 한편 농업부의 「중국농업발전보고 1995」에 게재된 1993년 75개촌 조사에 의하면 농촌노동력의 15% 정도가 鎮外로 유출되었다고 한다. 건설부에서는 도시전체 유동인구를 6,000만명, 이중 농촌으로부터의 유동인구를 3,500만명으로 추산한 바 있다. 이를 토대로 볼 때 5,000~6,000만명 정도의 농촌노동력이 호구제도 밖에서 유동하고 있는 것으로 결론지을 수 있다(大島一二, 1996, pp. 114~115).

人口統計司의 1% 추출 표본조사에 의하면 1982~87년에는 ‘천이’인구 중 남성이 44.2%, 여성이 55.8%를 차지하여 여성인구의 이동이 약간 우세한 것으로 나타났다. 이는 1980년대말에 가족수반과 혼인에 따른 여성이동이 감소하였다는 점, 농촌 인구이동 정체에 따라 미리 도시에 진입한 여성인구의 귀촌하는 현상이 증대하였다는 점과 관련지어 생각할 수 있다(魏津生, 1995, p. 107). 그러나 ‘유동’인구 조사에서는 남성노동력의 유동이 압도적으로 나타나고 있다. 社會科學院 100촌 조사에 의하면 1986년의 유동인구 중 남성이 78.2%, 여성이 21.8%로 조사되었다. 社會科學院·農業銀行은 1993년 유동인구가 남성 81.8%, 여성 18.2%로 구성되어 있는 것으로, 黨政研究室·農業部는 1994년 유동인구가 남성 75.2%, 여성 24.8%로 구성되어 있는 것으로 조사하였다.

표 3-9 1982~87년의 인구이동규모 추정결과

단위: 만명

이출\이입	도 시	농 촌	합 계
도시	788.7	189.6	978.3
농촌	1,546.8	531.9	2,078.7
합계	2,335.5	721.5	3,057.0

자료: 國家統計局人口統計司編, 「中國1987年1%抽樣資料」, 中國統計出版社, 1988.

농촌 유동인구의 연령별 구성을 보면, 청년·장년 인구의 유출이 대부분을 차지하였으며, 그 정도가 계속 심화되고 있다. 1986년의 유동인구 중 18~35세의 비중은 53.5%를 점하였으며, 1993년 유동인구 중 18~40세의 비중은 82.3%를, 1994년 유동인구 중 18~35세의 비중은 71.4%를 기록하였다. 농촌 유동인구의 학력별 구성을 보면 유출자의 학력이 점차 높아지고 있는 추세임을 알 수 있다. 유동인구 중 문맹자의 비중은 1983년 19.6%에서 1993년 6.7%, 1994년 3.8%로 하락하였으며, 소학 졸업자의 비중 역시 1983년 40.8%에서 1993년 23.9%, 1994년 31.6%로 낮아졌다.

6. 새로운 경영형태의 등장

이와 같이 농촌공업이 발전하여 농업노동력의 농외유출이 증대되고 농가의 식량생산·판매의욕이 현저히 저하한 지역의 경우, 식량생산의 대규모경영 문제가 제기되었다. 여기에서는 경지이용권의 집적을 전제로 하여 농업생산재 이용 및 농업투자를 집단적으로 수행하는 체제를 설립하려는 정책목표가 수립되었다. 예를 들어 1986년 1호문건(중공중앙·국무원 1986년 농촌공작에 관한 시책)에서는 “농민이 비농업에 이출함에 따라 경지를 경영 능력이 있는 자에게 집중시키는 것을 장려하여 적정 규모의 재배 專業戶를 발전시킨다”고 언급한 바 있다(川村嘉夫, 1989, p. 68; 若代直哉, 1989, p. 68). 북경시의 경우에도 1986년 8월 5일 “제7차 5개년계획기의 식량생산에 관한 규정”을 제출하고, 시내 농촌에 ‘대규모경영’을 시험적으로 실시하기 시작했다. 이하에서는 이러한 ‘대규모경영’을 행하는 실증사례의 조사 분석을 통하여 집단경제조직의 경영실태와 이의 발전방향을 검토하고자 한다. 조사지는 北京市 順義縣 李隨鄉 前營村과 北石槽鎮 趙各庄村에 소재한 집단농장으로, 조사는 1996년 6월중에 村의

서기 및 관계자들과의 면접을 통하여 이루어졌다. 이 지역 집단농장의 형성과정에 대하여는 菅沼圭輔(1989)의 선행연구를 참고하였다.

6.1. 北京市 順義縣의 개황

순의현은 북경시의 동북쪽에 위치한 농촌지역으로 총면적은 1,016 km², 경지면적은 86만畝이고, 해발 25~45m의 평원이 95.7%를 점하고 있다. 현 전체에 28개의 향과 1개의 진, 434개의 자연촌이 있으며, 인구는 50만명인데, 그 중 농업인구가 44.1만명, 한족 인구가 99%를 차지하고 있다. 기후는 대륙성기후에 속하여 여름은 고온다습하고 겨울은 한냉 건조하다. 연평균 기온은 11.4℃, 1월 평균기온은 영하 4.9℃, 7월 평균기온은 25.7℃이다. 한해의 무상기일은 195일이며, 연평균 강수량은 624.9mm이다.

1988년 현재 농업생산액은 3.75억元으로 공농업 총생산액 22억元의 17%를 기록했으며, 식량생산량 4.96억kg, 수박 9000kg, 채소 2.2억 kg, 생돈 38만두 등을 북경시에 공급했다. 향진기업이 크게 발전하여 1988년 생산액이 15억元, 종업원 2만명, 이윤 3,016만元이었으며, 주요 생산물은 의류, 모직품, 공예품, 피혁제품, 가공식품 등이 있으며, 특히 연경맥주의 생산지로 유명하다(「中國市縣大辭典」, 1991, p. 11).

향진기업의 급속한 발전과 함께 1983년부터 농가생산책임제가 실시되면서 농업노동력이 급속하게 유출되었다. 이에 따라 식량생산에는 다음과 같은 문제가 발생하였다. 첫째, 4만7천ha의 경지에 대한 이용권이 12만 호의 농가에 분산됨에 따라 호당 경지면적은 약 40a에 불과하게 되었다. 이와 함께 농가의 겸업화가 진행되면서 농가의 식량생산은 자급생산 이상의 의미는 없게 되었으며, 국가에 대한 수매임무를 달성하기도 어려워졌다. 둘째 포장에서의 작업이 개별화됨에 따라 기존의 대형농기계의 이용이 곤란해졌다. 세째 縣 및 鄉·鎮 정부는 식량증산을 유도하기 위해 농가에게 비료·기계구입, 대형기계작업, 식량판매장려금 등 보조금을 지급해야 했다. 그러나 각종 보조금의 농가의 생산과 판매에 대한 유인효과는

별로 크지 않았다.

이러한 문제를 해결하기 위해 순의현에서는 1984년 2,900호의 식량생산 전업호를 창설하였는데, 이들이 縣內 경지의 11.5%인 5,400ha의 경지(호당 1.9ha)를 청구받았다. 그러나 1~2년내에 경지이용권을 반납하는 농가가 속출하여 1987년에는 2,345호만이 남게 되었다. 이에 縣 정부에서는 '개별 농가'의 차원에서 '대규모경영'을 발전시키는 것의 한계를 인식하게 되었다.

그리하여 순의현에서는 1986년 당위원회 농촌공작부의 지도하에 '대규모경영'의 실험을 개시하였다. 당시에는 縣內 433개의 행정촌 중에서 170개 촌이 실험구로 지정되었다. 그 이듬해에는 405개 촌으로 실험을 확대하여 집단농장 설립이 본격화되었다.

6.2. 주식제농장으로의 발전- 北京市 順義縣 北石槽鎮 趙各庄村의 사례

北石槽鎮 집단농장의 경지면적은 13,893畝, 노동력은 153명으로, 노동력 1인당 90.3畝를 경작하고 있다. 이 농장의 경우에도 농업노동력이 1984년 3,043명에서 1986년 1,455명으로 크게 감소함에 따라 1986년부터 농업의 대규모경영을 시도하였다. 이 때 대규모경영은 다음 3가지의 형식을 통하여 실시되었다. 첫째는 종래의 집단조직이 집단농장으로 바로 전환한 경우 이다. 둘째는 '집단조직+개인'의 형식으로, 집단농장에 참여하는 1개인당 0.5畝의 토지를 분여하는 방식이다. 셋째는 '競標(競價)承包' 방식으로 입찰을 통하여 개인에게 최대 30畝의 토지를 畝당 155元의 사용료를 받고 청구하고 있다.

그 중 趙各庄村 집단농장은 7개 농장으로 구성되어 있는데, 경지면적은 1,600무에 이른다. 집단농장 노동력의 60% 이상이 여성이며, 연령은 28~50대에 분포하되 70~80%가 40대에 집중되어 있다. 집단농장 구성원에 지급되는 연간 급여액은 최소 4,300元, 최대 6,900원, 평균 5,800원이다.

이들 농장에서는 밀과 옥수수의 이모작을 행하여 1995년에 밀 57만

kg, 옥수수 53만kg을 생산한 바 있다. 수확된 밀 중 12만kg은 국가수매로, 10만kg은 시장판매로, 10만kg은 자체 소비로, 나머지는 공장에서의 빵, 밀가루, 국수 제조의 원료로 처분하였다. 또 1995년부터 축산도 시작하여 현재 돼지 4,500두를 사육하고 있다. 그리고 기타 400畝는 1농가에 6~7무씩 청부하였는데, 이 때 사용료는 무당 100원 정도이다.

한편 최근 들어 趙各庄村 7개 집체농장중 6개 농장에서 주식제(股分合作制)가 실험되고 있다. 주식제는 1994년부터 도입되었으며, 鎮內 다른 촌에는 아직 실시되지 않고 있다. 이들 농장에서는 주로 직위에 따라 1인당 2,000~4,000元을 출자하여 주식(股分)을 배정받았는데, 이 주식을 아직 매매할 수는 없다. 현재 농장의 총자산은 집단소유 66만元, 개인소유 13만元으로 구성되어 있는데, 1995년 1인당 분배액은 출자액의 38%에 이르렀다. 이러한 주식제 도입의 평가와 관련하여 관계자들은 대부분 매우 조심스런 태도를 나타냈으나, 주식제를 지지하는 관리자의 경우에는 집단경영의 자금사정이 호전되고 구성원에 인센티브를 부여하였다는 점을 장점으로 지적하였다.

6.3. 기업농의 등장 - 北京市 順義縣 李隨鄉 前營村的 사례

6.3.1. 집단농장의 경영

李隨鄉 前營村에서도 1986년경부터 종래의 생산대를 토대로 식량생산을 위주로 하는 집단농장이 다시 설립되었다. 1996년 현재 이 농장은 현지인 13명의 노동력으로 구성되어 있는데, 20대 2명, 30대 2명, 40대 8명, 50대가 1명이다. 학력은 初中 졸업이 대부분이고 高中 졸업은 없다. 이 중 4~5명은 트랙터 등 기계작업에 종사하고, 3~4명은 그때 그때 필요한 일을 수행하는데, 전체적으로 分工이 명확한 것은 아니다. 급여는 월 500~700元 수준이다

농기계는 모두 공동소유로 중대형 트랙터 2대, 소형 트랙터 2대, 양수기 4대를 보유하고 있다. 밀, 옥수수의 이모작으로 400畝를 경작하고 있

는데, 1畝당 밀 350kg, 옥수수 300kg을 수확한다. 국가의 수매가가 낮기 때문에 계약수매분 이외에는 모두 시장에 판매하고 있다.

6.3.2. 축산 전업경영의 사례

李隨鄉 前營村의 한 축산농가의 경우 고용노동력에 의존한 기업농으로 발전한 전형적인 사례를 보여 주었다. 이 농가는 10명의 노동력을 고용하고 있는데, 1명당 월평균 1,000元의 임금을 지급한다. 종사하는 업무에 따른 임금격차도 큰 편이다. 잡역에 종사하는 경우 500~600元의 임금을 지급받는다. 반면 동북농업대학 출신으로 방역을 담당하는 기사에게는 縣 소재지에 소재한 주택을 제공하고 월 2,000元의 높은 임금을 지급한다. 이 경우 북경의 戶口를 가지고 있지 않으나 생활하는 데에는 별 지장이 없다고 한다. 토지는 20畝를 村으로부터 청부받아 사용하고 있는데, 사용료는 모두 연 1만元이다. 농기계로 트랙 2대, 대형 트랙터 2대, 승용차 1대를 개인 소유하고 있다.

이 농가는 1990년부터 경영을 개시하여 현재 村에서 제일 가는 부농으로 성장하였는데, 1996년 현재 소 300두, 돼지 2,000두를 사육하고 있다. 소의 경우, 내몽고, 하북, 하남 등지에서 송아지를 구입하여 3개월 정도 단기비육한 후 출하하고 있다. 이 때문에 소 사육두수의 변동이 심한 편으로 가장 많을 때는 500두까지 사육하였다. 사료로는 값싼 조사료를 이용하고 있는데, 인근 燕京맥주 공장에서 나온 술찌꺼기를 사료로 이용하기도 한다. 판매는 소의 경우 개별상인에게 직접 이루어지며, 돼지는 縣에서 운영하는 도축장에 판매한다.

이 농장의 연간 순이익은 1백만元に 이를 것으로 추정되고 있다. 소 1두를 3개월 비육하여 출하할 때 500元 정도의 순이익이 발생하는데, 한 여름에는 사육을 중단한다 하여도 최소한 연간 2회전 사육이 가능하다. 이 농장의 경영주는 이곳의 축사 이외에도 인근 村에 비슷한 규모의 축사를 더 보유하고 있다.

북경시 외곽의 축산경영에 대하여는 정부에서 적극 장려하여, 이 농장

의 경우에도 縣으로부터 일정의 장려금을 수령하고 있다. 그러나 환경오염에 대한 관심은 희박한 편이다. 이 농장에도 특별한 폐수처리시설은 설치되지 않았으며, 축사가 경지 한 가운데 위치하고 있다. 그리하여 앞으로 이 지역에서 축산이 계속 확대될 경우 환경오염과 경지 감소가 심각한 문제로 등장할 것이 틀림없으나, 경영주와 村 서기 모두 이러한 문제에는 별 관심이 없는 것으로 보였다.

6.3.3. 외식업과 연계된 복합경영 사례

李隨鄉 前營村에는 또 축산, 양어, 채소재배 등 복합경영을 대규모로 행하는 한 농장이 있다. 경영주는 60대의 한국인으로 노동력을 10명이나 고용하고 있다. 그 중에는 전반적인 관리·감독 업무를 담당하는 40대의 經理가 1명, 농작업 및 건축작업에 종사하는 20~30대의 청장년 노동력 4명, 주방 일에 종사하는 40대 여성 2명이 있다. 이들은 모두 길림성 류화, 통화, 연길 및 하북, 사천성 등 외지 출신이다. 이밖에 50대의 경비원 1명, 농사일을 돕는 40대의 여성노동력 2명을 현지 마을에서 고용하고 있다. 월급여는 경리의 경우 1,000元, 주방 아줌마 700元, 나머지는 450~500元 수준이다.

이 농장은 25畝의 토지를 청부하고 있는데, 1995년초 향후 30년간을 청부받는 계약을 村과 체결하였다. 토지사용료는 畝당 연 250元으로, 계약 당시 3년분의 사용료를 한꺼번에 납부하였으며, 3년후 다시 2년분의 사용료를 한꺼번에 내고, 5년 후부터는 매년 사용료를 납부하기로 하였다. 촌 당국은 외국인의 토지 청부에 대하여도 별다른 반감을 표시하지 않아서 이 농장의 경영주는 친지에게 다른 토지의 청부를 알선하기도 하였다.

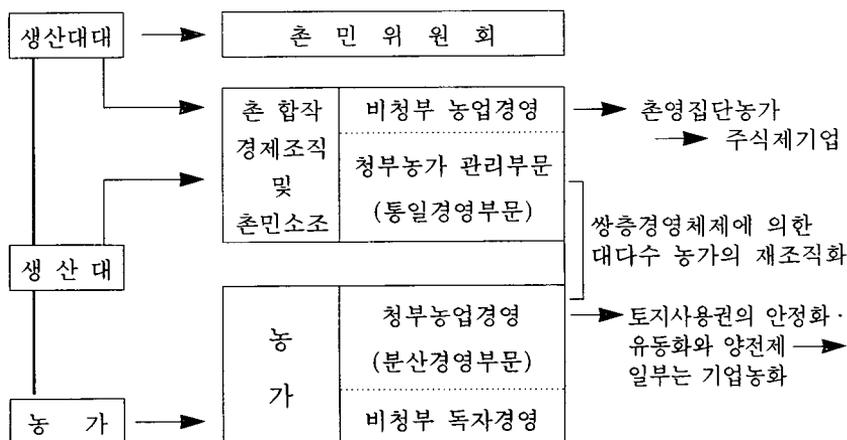
이 농장에서는 경제동물, 채소 등 부가가치가 높은 품목의 생산에 주력하고 있다. 생산물 운반에 쓰이는 소형 승합차 이외에 농기계는 보유하고 있지 않다. 5畝의 토지에 주택과 함께 개, 염소, 뱀, 닭 등을 사육하는 축사를 건축하였는데, 1995년에 개 600두, 염소 300두, 뱀 5,000마리를 출하하였다. 15畝에는 사육 동물에게 먹일 옥수수를 파종하였는데 주요

작업은 村의 집체에 위탁하였다. 또 5畝에는 배추, 무, 상추, 파, 오이, 깻잎 등을 경작하였다.

이들 생산물은 경영주가 北京市 朝陽區에서 경영하고 있는 식당에 공급 되거나 그와 연결되어 판매되고 있다. 중국에서도 제맛을 낼 수 있는 한국음식의 발전 전망은 매우 밝은 편이라고 한다. 문제는 한국음식 조리에 필요한 원료를 제대로 조달할 수 없다는 것인데, 이 농장의 경영주는 과거의 영농 경험을 살려 고용노동력을 이용하여 농장을 직영함으로써 음식업의 원료공급문제를 해결하고 있었다.

결론적으로 중국의 농업구조는 청부농업경영(분산경영)과 청부농가 관리부문(통일경영)을 쌍층경영체제에 의해 재조직화되고 있다. 이러한 기본방향하에서 집단경제조직의 비청부 집단농업경영 중 일부는 주식제기업으로 발전하고 있으며, 청부농가중 일부는 토지사용권의 안정화와 유동화라는 정책기조에 호응하여 고용노동력에 의존하는 기업농으로의 발전을 시도하고 있다(그림 3-2 참조).

그림 3-2 중국 농업경영의 기본구조



자료: 필자 작성.

7. 농업경영 및 계층 분화의 현황과 요인

1970년대말 이후 중국의 농업경영체제는 인민공사라는 집단경영체제에서 가족경영으로 전환하였다. 이러한 제도변혁의 결과 농가경영의 자주권이 확대되고 생산의욕이 제고됨으로써 식량생산이 증대하였다. 그러나 한편으로는 농업경영의 영세화와 농촌공업의 급성장에 의한 농공간 소득격차 확대 등 문제가 발생하여 농민의 영농의욕이 저하되기도 하였다. 다른 한편으로는 집단경제조직과 각종 농업서비스 조직이 재조직화되었는데, 특히 北京과 上海, 浙江省 등 농촌공업이 발전한 지역에서는 여러가지 형태의 집단경영이 시도되었다. 또 농가 자신의 내발적 에너지를 기초로 한 다양한 농업경영이 전개되고 있다. 이에 이하에서는 다양한 농촌가구의 경영실태를 실증적으로 분석함으로써 현단계 중국 농촌의 계층분화의 현황과 그 요인을 고찰하기로 한다.

7.1. 조사지역 및 조사 개황

조사대상으로 선택된 龍井市 朝陽川鎮 朝陽村과 東盛湧鎮 瑞興村은 吉林省의 延邊朝鮮族自治州에 소속된 지역이다. 연변조선족자치주는 길림성의 동남부에 위치하고 있으며, 총면적은 4만 2,700만 km^2 로 길림성 면적의 약 1/4을 차지하고 있다. 자치주는 연길시, 돈화시, 용정시, 도문시, 훈춘시 등 5개의 현급 시와 화룡현, 왕청현, 안도현 등 3개 현으로 구성되어 있다. 1991년 현재 자치주의 총인구는 209만 1,300만명이었는데, 그 중 조선족은 81만 5천명으로 자치주 총인구의 40.7%를 차지하고 있다.

연변은 장백산맥의 산악지대에 위치해 있는데, 이 곳은 산지의 비중이 총면적의 76%에 이르며 비옥한 하천부지가 산지 사이에 분포해 있다. 기후는 중온대습윤 계절풍기후에 속하여 여름은 덥고 비가 많으며 겨울은 길고 춥다. 연평균 기온은 2~6℃, 1월 평균기온은 영하 12~19℃, 7월 평균기온은 20~22℃이다. 한해의 무상기일은 100~150일이며, 연평균

강수량은 500~700mm이다(「吉林省便覽」, 1993, pp. 178~189).

조사대상 마을은 향진기업의 발전으로 농외취업이 활발한 마을과 비교적 순수농업지대의 특성을 간직하고 있는 마을을 선택하였다. 조양촌은 총 630호에 달하는 상당히 큰 규모의 마을로 향진기업 취업인구는 146명으로 전체 취업인구 수의 12.3%를 차지하고 있다. 서흥촌의 총호수는 216호로 조양촌의 1/3 규모에 해당하며, 향진기업 취업인구는 25명으로 전체 취업인구 수의 5.3%를 차지하고 있다.

조사대상 가구는 조양촌과 서흥촌의 서기에게 의뢰하여 각각 20호를 임의추출하여 선정하였다. 이들 가구는 조양촌에서는 전업농 2호, 겸업농 11호, 비농가 7호로 구성되어 있으며, 서흥촌에서는 전업농 13호, 겸업농 6호, 비농가 1호이다. 1996년 6월 이들을 대상으로 준비된 조사표에 의거하여 토지이용, 노동력취업, 생산 및 경영 상황 등을 조사하였다.

표 3-10 朝陽村과 瑞興村의 개황

	朝陽村	瑞興村
총호수(호)	636	216
인구수(명)	1,839	860
취업인구수(명, %)	1,189(100.0)	470(100.0)
농업	670(56.3)	300(63.8)
향진기업	146(12.3)	25(5.3)
출국	80(6.7)	22(4.7)
농지면적(ha, %)	336(100.0)	200(100.0)
수전	206(61.3)	120(60.0)
한전	130(38.7)	80(40.0)
농업인구당 농지(ha)	0.50	0.67
인구 1인당 소득(元)	3,500	2,000

자료: 필자의 조사에 의거함.

7.2. 토지이용 상황

먼저 토지사용권의 분배상황을 살펴보자. 조양촌의 경우 1983년에 9개 마을에서 토지사용권을 분배하였으며, 1984년에 나머지 2개 마을도 토지사용권을 분배하여 11개 마을 전역에서 생산책임제를 실시하게 되었다. 서흥촌의 경우에도 1983년부터 생산책임제를 도입하면서 토지사용권을 분배하였다. 조양촌에서는 1983~86년까지 토지를 1차 분배한 후 1995년에 토지조정을 행하였다. 이때 인구기준에 의한 분배(按人口分田)를 원칙으로 하되 경영능력을 고려하여 분배한 경우(4인 가족에 3.02ha 분배)도 발견되었다. 서흥촌 역시 인구기준을 분배원칙으로 삼아 1983년 사용권을 분배한 후 지금까지 토지조정을 행하지 않고 있다.

토지사용권의 양도는 두 마을 모두 비교적 활발히 이루어지고 있었다. 조양촌에서는 호구를 촌에 두어 토지사용권을 지니고 있으나 사용권을 타인에 양도(轉包)한 경우도 80여호에 달하고 있다. 토지사용권 양도에 대한 대가는 수전 1ha당 1,500元, 한전 1ha당 1,000元인데, 수전 1ha에서 얻을 수 있는 수입이 12,000元 정도이다. 서흥촌에서도 개인간에 토지사용권 양도가 광범하게 이루어지고 있는데, 양도에 대한 대가는 1ha당 벼 2,000kg이다(현지에서는 벼 1kg당 2元으로 환산). 이와 같이 토지사용료가 조양촌과 큰 차이를 보이는 원인으로 현지에서는 우수한 토질과 제한된 취업기회를 지적하고 있었다.

전업·겸업별로 토지분배와 경작규모 상황을 살펴본 결과 <표 3-11>과 같이 두 마을이 대조적인 양상을 나타냈다. 조양촌의 경우 토지의 분배·조정에 있어 전업농에 유리하도록 함으로써 전업농의 경작규모가 3ha에 가깝고 겸업농의 2배 이상에 이르고 있다. 서흥촌의 경우 토지 균분의 원칙이 적용되는 가운데 전업농의 평균 경작규모도 1.07ha에 불과하다. 단 토지사용권의 양도를 통하여 경작규모를 2ha 이상으로 확대한 농가가 발견되고 있다.

표 3-11 전업·겸업별 토지분배와 경작규모

단위: ha

	전업농		겸업농		비농가	
	분배	경작	분배	경작	분배	경작
朝陽村	2.94	2.94	0.92	0.92	0.64	0.10
瑞興村	0.93	1.07	0.74	0.74	0.67	0.07

자료: 필자의 조사에 의거함.

7.3. 노동력 취업구조

조사대상 가구의 취업자 구성을 나타낸 것이 <표 3-12>이다. 이에 따르면 각 촌내에서 농업취업자, 비농업취업자, 전출자의 분포상 차이가 뚜렷하게 나타나고 있다. 조양촌의 경우 조사대상 가구중 농업취업자는 27명이었으며, 비농업취업자와 전출자도 각각 18명, 8명에 이르렀다. 이와는 대조적으로 서흥촌에서는 농업취업자가 39명으로 압도적 비중을 차지한 반면, 비농업취업자는 3명, 전출자는 4명에 불과하였다. 성별 분포와 관련하여 특징적인 것은 조양촌의 비농업취업자 중 남성의 비율이 압도적으로 높다는 사실이다. 취업자의 연령별 구성 역시 두 마을에서 대조를 보인다. 조양촌의 경우 농업취업자의 평균 연령이 48세이나 비농업자와 전출자의 연령대는 30대가 주축을 이루고 있다. 반면 서흥촌 농업취업자의 평균 연령은 43세로 조양촌보다 훨씬 적다.

요컨대 조양촌의 경우 村이 보유하고 있는 핵심적 노동력의 상당 부분이 비농업부문에 취업하고 있는 반면, 서흥촌에서는 양적으로 풍부할 뿐만 아니라 질적으로도 우수한 노동력이 농업부문에 취업하고 있는 것이다.

한편 각 촌내에서 농업취업자의 전업·겸업별 성별·연령별 격차는 거의 존재하지 않는 것으로 나타났다. 조양촌이나 서흥촌의 전업농가나 겸업농가 모두 남성과 여성의 비율이 1 : 1 에 가깝게 나타났다. 연령도 전업·겸업별로 별 차이가 드러나지 않았으나, 전·겸업 모두 서흥촌의 농업노동력이 상대적으로 연소한 것으로 나타났다. 조양촌의 경우 전업농가

표 3-12 취업자의 성별·연령별 구성

단위: 명, 세

		농업취업자		비농업취업자		전출자	
		남자	여자	남자	여자	남자	여자
취업	朝陽村	13	14	14	4	3	5
자수	瑞興村	20	19	2	1	3	1
평균	朝陽村	47.9	47.6	40.9	33.0	28.7	38.6
연령	瑞興村	42.2	43.6	49.0	34.0	29.7	38.0

자료: 필자의 조사에 의거함.

노동력이 평균 47세, 겸업농가가 48세였으며, 서흥촌 전업농가 노동력은 평균 43세, 겸업농가 노동력 연령 역시 43세였다.

다음으로 재촌 농외취업의 구조를 살펴보자. 조양촌의 경우 비농가의 농외취업에 의한 수입액이 겸업농가의 농외취업에 비해 30% 정도 많은 것으로 나타났다. 또 향진기업에 취업하는 것보다는 운수업·복잡업 등 제3산업에 취업하는 것이 수입면에서 유리하였다. 서흥촌에서는 농외취업의 존재는 미미했으며, 그나마 일시적으로 행하는 생계보충적 성격이 강한 것이었다.

전출자의 농외취업 실태는 다음과 같다. 조양촌의 비농가는 국내의 비농업부문에의 취업 뿐만 아니라 국외취업을 활발하게 시도하고 있다. 국내 비농업부문으로 전출하여 얻는 수입액은 재촌 농외취업에 의한 수입액보다 많지 않았다. 이는 주로 연소노동력이 국내 대도시로 전출하기 때문인 것으로 볼 수 있다. 조양촌의 국외취업은 1993년부터 시작되었는데, 1996년에 출국한 경우를 제외하고 5호중 4호에서 연수입 8만 원 이상을 기록하였다. 서흥촌의 국외취업은 1995년부터 시작되어 수입액도 4호중 3호가 2만 원대로 조양촌 출국자에 비해 적은 편이다.

7.4. 경영 및 계층 분화

조사내용을 분석한 결과 조사대상 두 마을에서는, 첫째, 경영형태의 지

역별 차별화, 둘째, 수입액의 지역내 분화가 진행되고 있었다.

먼저 경영형태의 지역별 차별화 경향에 대하여 살펴보기로 하자. 조양촌의 농가는 보통 4~6개의 작목을 경작하는 복합경영을 수행하고 있었다. 3ha 이상을 경작하는 대규모 전업농이 등장하고 있으나, 중소규모 겸업농과 구분되는 경영적 특징은 나타나지 않는다. 조양촌 농업경영의 점차적인 다각화는 향진기업의 발전에 따른 상업화의 진전이 주요인인 것으로 추정된다. 한편 서흥촌 농가는 1~3개의 소수 작목을 경작하는 단조로운 경영형태가 주를 이룬다. 이 곳에서는 상대적으로 대규모에 해당하는 2ha 이상 농가도 다른 농가와 뚜렷하게 구별되지 않는다.

다음으로는 수입액의 지역내 분화 현상이 나타나고 있다. 조양촌 전업농의 호당 수입액은 겸업농의 1.6배이나 1인당 수입액은 1.1배로 별 차이가 없다. 즉 대규모 전업농이 상층농으로서의 결정적 우위를 확보하고 있다고 보기 어려운 상황이다. 전업농을 국외취업자 없는 비농가와 비교하여도 이러한 결과는 마찬가지이다. 즉 조양촌에서는 향진기업 등에서의 농외취업이 소득을 평균화시키는 작용을 하고 있는 것이 아닌가 하는 가설의 설정이 가능하다. 조양촌내의 계층분화의 결정적 요인은 오히려 국외취업자의 수입이다. 국외취업자가 포함되어 있는 가구의 총수입액은 대규모 전업농의 3.2배이고, 1인당 수입액으로는 무려 6.4배에 이르고 있다.

한편 서흥촌내 농가들 사이에서는 상당한 수입 격차가 발생하고 있다. 토지사용권의 재청부를 통해 규모를 확대한 전업농 2호는, 전체농가 평균수입액의 2배 이상의 수입을 획득하고 있다. 그중 1호는 1인당 수입액이 1만 원에 이르고 있다. 서흥촌의 국외취업자 역시 계층분화의 결정적 요인으로 작용하고 있다. 단 국외취업자가 있는 가구의 경우에도 전업농 중 상층농에 대하여는 조양촌에서와 같은 압도적 우위를 나타내지는 못하고 있다.

이에 경영 및 계층 분화를 유발하는 요인으로서의 재촌농외취업과 국외취업의 경제적 효과는 다음과 같은 차별성이 있는 것으로 추정할 수 있다

(표 3-13 참조). 北京이나 上海와 같은 원거리 거대도시로의 취업 역시 국외취업과 유사한 효과를 갖는 것으로 유추할 수 있다.

재촌농외취업은 큰 폭의 고용증대 효과를 지니고 있는 반면, 국외취업의 고용효과는 그다지 크지 않다. 재촌농외취업은 다수에게 소폭의 소득증대 효과를 가지고 있으나, 국외취업은 소수에게 대폭의 소득증대 효과를 나타낸다. 재촌농외취업에 직접적으로 영향을 받아 농업경영의 시장화·상업화를 강화하지만, 국외취업에 의한 소득증가는 곧바로 이농·이촌으로 귀결되는 경우가 많아 농업경영 자체를 변화시키는 효과는 상대적으로 작은 편이다. 또 지역사회 유지와 관련하여 재촌농외취업은 지역간에는 격차가 확대되지만 지역내에서는 오히려 격차를 축소하거나 동질화하는 역할을 수행하고 있다. 반면 국외취업은 지역내 계층분화를 격화시키는 작용을 한다.

표 3-13 재촌 농외취업과 국외 취업의 경제적 효과

효 과	재촌농외취업	국외취업
고용 증대	큰 폭의 효과	소폭의 효과
소득 증대	다수에게 소폭의 효과	소수에게 대폭의 효과
농업경영의 시장화	직접적 효과	간접적 효과
지역사회 유지	지역간 차별화, 지역내 동질화	지역내 계층분화

자료: 필자 작성.

제 4 장

동독지역의 농업경영구조 개혁

1. 통일과 시장여건의 변화

1990년 10월 1일 동독이 독일연방에 합병되었다. 정치적 통합이 이루어지기 전인 1990년 7월 1일 1:2 중심의 화폐통합이 선행되어 경제통합이 이루어지는 동시에 서독 마르크(DM)가 독일의 유일 통화로 지정되었다.

동독화폐의 절하는 동독 집단농장의 활동과 자산가치에 큰 변화를 초래했다. 또한 동독 소비자의 행태에도 큰 영향을 끼쳐 서방의 고급소비재를 구입할 수 있는 기회를 얻게 되었다. 이러한 변화는 집단농장의 입장에서 볼 때 그들의 전통적인 구매자를 갑작스럽게 잃게 되는 효과를 낳았다. 이런 상황에서 농장이 경제적으로 존속하기 위해서는 시장경제체제에 적응할 수 있는 형태로 시급히 전환해야 했다.

체제전환과정에서 구집단농장의 경영자와 농장원들은 혼란과 제도적 공황상태에 처하게 되었으며, 그동안 농장의 활동을 직접적으로 지시하고 규제해 오던 동독 농업성과 지방위원회(Raete Kreise)가 통일과 함께

그들의 활동을 중단함으로써 상황이 더욱 급박해졌다.

한편 통일은 농산물 시장에도 큰 변화를 가져왔다. 정부의 농산물 조달 계획하에서 판로와 가격문제에 전혀 신경을 쓰지 않고 농업생산에 임하던 생산체제를 근본적으로 무너뜨렸다. 통일과 동시에 서방세계로 부터 많은 농산물이 공급되었는데(주로 감자, 우유, 버터, 치즈, 계란, 육류, 과일 및 채소 등), 이들 농산물 대부분은 동독제품에 비해 질적으로 우수하고 가격도 저렴했으며 포장 및 광고에 있어서도 동독제품을 압도했다. 동독의 소비자는 이들 서방제품을 선호했으며 동독의 농장은 판로를 잃게 되었다.

더욱이 동독의 유가공 및 육가공 공장도, 서독 만큼 저렴하고 질 좋은 원료를 공급할 여력이 없는 협동농장으로부터 농산물 구매를 급격하게 줄여 나갔다. 서독과 경쟁할 수 없었던 동독의 농장들은 그들의 생산물을 덤핑가격으로 판매할 수밖에 없었다. 이러한 상황하에서 한 국가의 두 지역간에 간혹 교역관계의 왜곡현상이 나타나기도 했다¹⁾.

2. 통일전 구동독의 농업구조

구체제하 동독의 농업정책의 특징은 집단농장, 국영농장 등과 같은 집단소유형태를 만들고 중앙계획경제 속에서 전문화된 대규모농장을 건설하는 것이었다. 대규모농장의 건설을 위한 토대로서의 토지개혁과 집단화과정을 요약하면 다음과 같다(김경량, 1996).

단계적으로 시행된 사회화과정에서 두번에 걸친 구조개혁이 결정적인 역할을 하였으며 그 첫번째가 1945/46년에 시작된 토지개혁이었다. 경지

1) 예를 들면 1990년 말 '작센'에서 생산된 우유가 0.51 DM/리터로 인근 지역인 '바바리아'로 건너가 "알프스 우유"라는 상표로 포장되어 '작센'에 0.63 DM/리터로 되팔리는 현상도 나타났다.

면적이 100ha를 초과하는 농가의 토지는 보상없이 수용되었으며(이외에 산림도 수용되었으며 총대상농가는 11,517개이고 총면적은 266만ha에 달함), 나찌 및 전범자 소유의 토지 역시 몰수되었다.(약 10만ha) 이들 소유권 박탈작업은 종종 토지소유주와 그 가족들을 퇴거 추방시키는 작업과 더불어 진행되었다.

이렇게 몰수된 토지는 60만ha가 넘는 국유토지와 함께 토지기금으로 넘겨졌으며, 이 기금은 전체 경지면적의 1/3 이상을 관장하게 되었다(약 330만ha의 농경지와 산지). 이 토지기금으로부터 농업노동자와 실향민 56만명에게 약 210만ha의 토지가 분배되었다. 분배된 토지의 약 3/4에 걸쳐 평균 약 8ha크기의 21만개의 새로운 농장이 형성되었다. 새로운 농장중 약 8만개는 수익성 부족, 경작자의 질병 및 사망으로 해체되어 토지는 다시 국유로 귀속되었다. 분배되지 않은 토지는 약 100만ha이며, 그중 약 50만ha의 농지가 국가와 자치단체 소유로 남았다. 이로부터 사회주의 농업의 모델을 삼으려는 목적으로 약 500여개의 국영농장(volkseigene Gueter : VEG)을 설립했다. 그후 제2차 소유권 박탈이 있었다. 국가가 규정한 인도의무를 지킬 수 없어 경작을 포기한 소유주들, 서독으로 탈출한 소유주들 그리고 국경지역으로 이주를 강요받았던 소유주들의 농지가 그 대상이었다. 이에 해당되는 면적은 1953년까지 약 70만ha에 달한다.

두번째의 구조개편은 1952년에서 1960년에 걸쳐 시행된 강제집단화이다. 집단화는 우선 협동농장(landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaft : LPG)을 자발적으로 건설하는 것으로 부터 시작되었다.

1950년대 초반 동독에는 85만호 이상의 개인소유농가가 있었으며, 이들의 평균영농규모는 약 8ha로 작은 규모임에도 불구하고 이들중 절반에도 미치지 못하는 농가만이 자발적으로 협동농장에 참여하였다. 그러나 1960년대 초반에 거의 45만호에 달하는 개인소유의 농가는 강제로 협동농장으로 병합되었으며 개별조합원은 그가 집단농장에 출연한 토지의 법

적소유자로 남아있었다.

1960년 이후에는 농장의 규모를 더욱 대형화하고 전문화함으로써 공장 형태로 운영되는 농업을 추진하였으며 작물생산과 축산을 엄격하게 분리하였다. 1988년에 약 1,250개에 달하는 작물생산 집단농장이 있었으며, 각 농장에서는 평균적으로 350명의 조합원이 약 4,500ha를 경작하였다. 축산부문에는 약 3,000개의 농장이 존재하였으며, 각 농장에서는 평균적으로 150여명의 조합원이 1,800두의 소 또는 3,800마리의 돼지를 사육하였다. 경종과 축산을 엄격하게 분리하여 생산하는 방식은 경제적으로 여러가지 어려움을 야기시켰으며, 동시에 환경 및 생태학적인 문제점을 유발하였다.

1988년 동독의 농기업을 경영형태별로 보면 협동농장은 경종부문에서 뿐만 아니라 축산부문에서도 커다란 비중을 차지하였다. 전체 경작면적의 85% 이상이 협동농장에 속했으며 모든 가축의 80% 정도를 사육하였다. 두번째로 중요한 경영형태는 국영농장으로서 전체 경작면적의 약 7%를 차지하며 전체 가축의 12%를 사육하였다. 국영농장은 종자의 약 20%를 생산하고 주로 육종부문에 전념하였다. 그외에 교회소유의 농장과 특수한 작물을 경작하거나 그들의 위치가 집단농장에서 공동경작이 의문시되는 약 3,000개의 개별농장은 동독농업에서 중요한 역할을 하지 못하였으며, 이들이 경작하는 면적은 전체의 6%에도 미달하였다.

동서독이 병합될 시점에서 농경지의 소유관계를 보면 약 2/3(약 4백만 ha)는 협동농장 조합원의 소유였으며 극히 일부만이 공유면적이었다. 경작면적의 나머지 1/3(약 2백만ha)은 국가소유였다. 협동농장의 국유농지는 다음과 같이 구성되어 있다. 우선 1945/46년 토지개혁시에 몰수한 토지 중 농민에게 이양하지 않았던 부분이 있으며, 한편으로는 토지개혁에 의해 토지를 받았으나 후에 그 지역이나 집단농장을 떠나 국가에 귀속된 토지의 경우이다. 또한 나머지는 1952년에서 1960년 사이의 집단화과정에서 소유를 포기하여 국가가 수용한 토지가 있다.

표 4-1 구동독의 농기업구조, 1988

	계	평균규모(ha)	총농경지중 경작비율(%)
LPG(경종 협동농장)	1,159	44,560	86.1
LPG(축산 협동농장)	2,696	30	1.3
VEG(경종 국영농장)	79	5,020	6.4
VEG(축산 국영농장)	311	165	0.8
원에 협동농장 등	199	0.2	
총 계	4,625		94.5
교회 및 사유농장		338	5.5

자료: 김경량, 1996.

3. 농업에 대한 통일의 의미

과거 규모의 경제를 바탕으로 농업생산의 증가를 추구해 오던 동독지역의 농업은, 새로운 여건, 즉 EU의 농업정책과 시장경제하에서 목표를 수정하고 이에 적응해야 하는 과제를 안게 되었다. 이중 중요한 것을 보면 우선 작물의 경작면적을 축소하거나 동물 사육두수를 축소함으로써 농업생산을 감축해야 하는 과제가 있다. 이는 EU 역내의 농산물 생산이 과잉상태이기 때문에 생산을 조정해야 할 필요성에 의한 것이기도 하지만, 더욱 중요한 요인으로는 통일초기 동독 농산물에 대한 수요가 매우 낮을 수밖에 없는 상황을 감안한 결과로 볼 수 있다.

둘째로는 집단적 농업경영구조를 해체하고 시장경제체제에 적합한 경영형태로 전환하는 것이다. 이는 '농업적응법'에 규정된 것으로 농지를 포함한 토지의 소유권 처리와 집단농장의 해체와 전환을 다루고 있다. 주요 내용을 보면 다음과 같다. 첫째는 토지와 자본지분을 원소유자 혹은 1949년 이후 이를 양도받은 권리자에게 반환하는 것이다. 둘째는 구성원 모두에게 협동농장의 공동재산을 분배하는 것이다. 이는 조합원에게는 실

물자산의 형태로 주어지며 국외자에게는 지분이나 현금으로 주어진다. 농장에 남기를 원하는 구성원들은 법에 의해 등록조합으로(eingetragene Genossenschaft) 전환해야 한다. 기타사항으로는 농장의 분할, 합병, 탈퇴, 가입, 정부의 지원 등에 관한 것이다.

4. 휴경과 생산 감축

4.1. 휴경계획의 실시

통일직전 연방정부는 90/91 경작년도에 한해 경작면적을 감축하는 동독지역 농장에 대해 휴경보상금 지급계획을 예고했다. 이 계획에 의한 휴경 보상금 지급조건을 보면 다음과 같다.

- 휴경보상은 자작지에 한해 지급되며 총소유지의 50% 이내에 한함
- 휴경되는 농지의 등급이 18 이상일 때 보상금 지급
- 농장 총경지의 20%이상 휴경될 때에 한해 보상금 지급
- 보상금의 책정
 - 토지등급이 18~35인 농지에 대해서 ha당 500 DM
 - 추가적인 토지등급점수(Value Point)당 10 DM씩 보상금 지급
 - 휴경보상금의 상한선은 ha당 750 DM
 - 경작지를 초지로 전환할 경우 휴경보상의 40~60% 지급

휴경보상 신청의 만료기한인 1990년 10월까지 총 60만ha(농장 평균 272ha)가 이 계획에 의해 휴경되었으며, 이는 총경지의 12.8%에 달하는 면적이다. 이 중 93%는 휴경되었으며, 나머지 6%는 초지, 삼림, 타용도 등으로 전환되었다.

이 계획에 의한 평균 보상액수는 ha당 520DM이었다. 이들 농지의 토지등급은 평균 37이었으며 분포상황은 27에서 44에 달하고 있다. 이 계획에 의한 곡물생산 감축은 약 200만 톤에 달했다.

4.2. 생산 감축

집단농장이 다른 형태로 전환하는 과정에서 토지나 시설의 이용은 크게 변화했다. 집단농장의 운영이 시장이나 EU의 공동농업정책에 의거한 것이 아니었기 때문에 토지의 이용은 서방과 매우 다른 양상을 띠고 있었다.

새로운 시장경제 질서에 적응하기 위해 동독지역의 농업은 생산을 크게 감축하지 않으면 안되었다. 체제전환전인 1990년 가을에 구협동농장들은 시장경제체제하에서의 첫 수확물인 감자, 과일, 채소 등을 경쟁적 시장에서 매우 낮은 가격에 판매할 수밖에 없었다. 구체제하에서 판로확보에 아무런 문제를 겪지 않았던 동독지역 농장은 통일후 새로운 여건하에서 시장수요에 따른 생산계획을 세워야 하는 문제에 봉착하게 된 것이다. 이에 따라 통일후 동독지역 농업은 생산감축의 일환으로 작물의 경작면적을 크게 감축해야 했다. 각 작목별 경지이용상황의 변화를 살펴보면 다음과 같다.

우선 경지의 약 50%를 점하고 있던 곡물의 경우 국제가격이 매우 낮아 구체제하에서 행해지던 전통적 생산방식으로는 채산성이 없게 되었다. 이에 따라 1990/91년 겨울 작물의 식부면적은 33만ha가 감소하여 생산은 약 16.5% 감축되었다. 그 이후에도 곡물 식부면적은 지속적으로 감소하였으며 표에서 보는 바와 같이 1993년에 들어서서야 안정기조에 접어들게 되었다. 각 작목별로 식부면적 축소상황을 살펴 보면 다음과 같다(표 4-2).

기존의 곡물생산을 대체한 것중 가장 중요한 것으로 유지작물을 들 수 있다. 유지작물의 생산면적은 유채를 중심으로 증가해 왔는데, 이는 유채유가 연료를 대체할 수 있는 가능성이 있기 때문이다. 그러나 시장규모가 그리 크지 않기 때문에 식부면적의 증가에는 한계가 있을 것이다. 해바라기와 옥수수의 경우는 동독지역의 윤작체계에 새로이 도입될 수 있는 것으로서 중요성이 증가하고 있는 것으로 판단된다.

표 4-2 통일후 동독지역 농지이용의 변화

단위: 천ha

	1990	1991	1992	1993	1994
총곡물	2535	2156	2179	2061	2086
- 밀	773	799	917	847	877
- 호밀	663	345	306	336	389
- 보리	937	902	835	721	641
- 귀리	137	65	57	61	70
- Triticale	17	18	35	56	63
- 옥수수	4	19	20	33	39
총유지작물	167	350	547	656	810
- 유채	152	333	446	567	632
- 해바라기	--	10	29	62	149
- 아마	--	5	63	22	21
두류	73	18	23	50	57
감자	347	117	109	74	63
사탕무	206	167	153	148	137
기타 원료작물	666	457	346	292	--
청예옥수수	480	422	370	390	345
초지	1243	1004	949	997	--
휴경면적	--	488	351	581	698
총경지면적	6165	5292	5122	5297	5436

주: 1989-1990년 기간 동안의 경지면적 변동은 불확실한 구동독의 통계문제로 인해 정확히 알 수 없다. 단, 휴경면적은 최소한 60만ha 이상이다.

자료: BMELF, 1995.

생산이 가장 크게 감축된 것중 하나는 감자이다. 통일 직후의 추정에 의하면 약 50% 감축될 것으로 전망했으나, 통일 4년후 감자의 식부면적은 통일전의 20% 이하로 급격히 하락한 것으로 나타나고 있다. 이는 주로 사료용감자 수요의 감소에 기인하는 것으로 파악되고 있다.

동독지역의 대부분의 설탕공장들은 서독의 기업이 인수했다. 이들은 즉시 사탕무 생산자들과 개별적으로 계약을 체결하여 사탕무의 생산은 크게 영향을 받지 않을 것으로 예상되었으나, 시간이 지남에 따라 식부면적이 계속 감소하고 있는 것으로 나타나고 있다.

사료작물의 식부면적과 생산은 가축수의 변화에 달려있다. 통일후 동독지역의 축산이 크게 위축되었기 때문에 사료용 감자의 식부면적 감소와 함께 초지면적도 크게 감소하고 있다. 초지가 적은 지역으로부터 초지를 많이 가지고 있는 지역으로 우유생산쿼터가 이전되지 않았기 때문에 약 30만 ha의 초지가 유향화되고 있는 것으로 나타나고 있다.

동독의 가축생산은 매우 비효율적이었다. 이는 축사, 착유시설 등 시설의 낙후성 뿐만 아니라 낡은 사양기술을 채용하고 있었던 데에 기인하고 있는 것이다. 따라서 통일후 동독지역의 가축수는 급격히 감소하였다. 1994년까지 돼지와 양의 수는 67%이상 감소하였으며, 소 두수 역시 매우 급격히 감소하여 1994년 들어 통일전의 약 50% 수준에서 비로소 진정되었다. 유우의 경우 우유 생산쿼터의 배분으로 감소되었는데, 1992년 이후 쿼터가 크게 감소하지 않은데 영향을 받아 유우 사육두수의 감소는 1993년에 들어 진정되고 있다.

통일후 축산의 위축으로 동독지역 가축사육의 밀도는 매우 낮아졌다. 약 25%의 농장만이 축산을 유지하고 있으며 서독의 경우 1993년 소 사육두수가 100ha당 159마리인데 비해 동독은 26마리에 불과한 실정이다. 축산의 위축은 주로 예전 대경영체의 50% 이상이 완전히 축산을 포기한데서 비롯된다. 새로운 축산 경영체는 50~500두 정도의 규모로 운영되고 있다. 1993년 소의 경우 80%, 돼지는 85%가 조합농에서 담당하고 있으며 각각 7%, 2%만 100마리 이하의 규모로 개별농에서 사육하고 있다.

최근의 연구에 의하면 대규모 축산의 수익은 곡물생산 보다 낮은 것으로 평가되고 있다. 주요한 요인으로는 독일에서의 높은 노임을 들 수 있다. 이 보고에 의하면 동독지역 축산의 경우 고용노력을 작게 쓰는 일부 가족농에서만 경쟁력이 있다고 한다.

표 4-3 동독지역의 축산 두수

단위: 천두

	1990	1991	1992	1993	1994
소 사육두수	5,540	3,919	3,020	2,775	2,833
그중 유우	1,906	1,314	1,060	1,043	1,035
돼지	11,088	4,889	4,258	4,043	3,624
양	2,294	986	827	814	755

자료: BMELF, 1995.

5. 집단적 농업경영구조의 해체와 전환

시장경제체제에 적응하기 위한 구조개편을 법적으로 뒷받침하고 있는 것은 1990년 6월 29일 제정된 ‘농업적응법’이다. 그 이전까지 효력을 가지고 있었던 법률들은, 사회주의 농업체질을 시장경제를 지향하는 현대적인 농업으로 개편해 나가는데 있어서, 그 과정이 조직적이고 계획적으로 이루어지도록 하기 위한 통제수단으로서의 기능을 충분히 수행할 수가 없었다. 이 때문에 구동독지역이 반드시 거쳐야 하는 농업구조의 개편 과정은 매우 피동적으로 진행되지 않을 수 없었다. 뿐만 아니라 ‘농업적응법’의 체제하에서도 사안에 따라서는 법률적으로 허용된 융통성이 악용됨으로써 농가의 재정적 손실이 초래되기도 했고, 이는 농촌지역 전체의 경제적인 손실로 이어지기도 했다.

1991년 7월에는 ‘농업적응법’이 개정되어, 협동농장과 후속경영체의 자산평가와 분배, 또 이를 바탕으로 사업재개를 위한 계획수립이 필요로 하고 있는 “안전성”이 보장되어야 한다는 입장에서 보다 명확한 법률적 근거가 마련되었다. 여기서 특히 중요한 것은, 농가자산의 보전을 우선적으로 보장토록 했다는 점이다. 이에 관한 주요 내용을 열거하면 다음과 같다.

첫째, 조합원 총회의 의결은 다수결의 원칙이 적용되어야 한다. 이는 농장의 전환형태 및 소유관계 재확립에 일부의 전횡을 방지할 수 있도록 농장의 전구성원에 대한 참여를 보장하는 것이다.

둘째, 재창업자의 영농이 신속히 재개될 수 있도록 보상이 단기간에 이루어질 수 있도록 보장하고 자산평가에서의 우선권과 선매권을 보장하고 있다.

셋째, 협동농장과 후속경영체는, 유동성 확보를 위해 영농을 재개하지 않는 자들에 대한 보상지출을 수년에 걸쳐 분할하여 시행할 수 있도록 규정했다. 이는 영농의 지속성과 농업에 대한 투자를 보장하기 위한 것이다.

넷째, 집단농장의 해체와 전환과정의 어려움을 고려하여 1991년 말까지 완료하도록 그 시한을 연기했다.

다섯째, 농장 책임자에 대해서는, 정확한 책임의식을 바탕으로 한 경영이 의무화 되었고, 위법행위에 대한 의혹이 제기될 경우 관할 지방관청은 농장의 업무에 대해 감사할 수 있는 권한을 갖게 되었다. 협동농장의 개편은 1991년 말로 완료되었으며²⁾, 이때까지 전환하지 못한 협동농장은 자동적으로 해체되었다. 협동농장은 주로 다음과 같은 형태로 전환되었다.

- 개별농장(Einzelunternehmen)³⁾
- 인적회사(Personengesellschaften)⁴⁾

-
- 2) 농장의 전환은 합법적인 절차에 의해 관할 등기소에 등록하는 것으로 완료된다.
 - 3) 개인소유, 개인경영, 개인책임이 강조되는 경영형태로 가족농과 협업체가 주종을 이루고 있다.
 - 4) 다수의 출자에 의해 성립되며, 출자자 스스로가 경영에 직접 참여한다는 점에서 물적회사와 구분된다.

- 물적회사(Kapitalgesellschaften)⁵⁾
- 등록조합(협동조합: eingetragene Genossenschaft)⁶⁾

6. 농지소유관계의 재확립

6.1. 협동농장

협동농장의 전환시 소유관계의 재확립 작업은 법적요건의 충족 뿐만 아니라 향후의 농업경영구조를 결정짓는 요소가 된다는 측면에서 매우 중요하다. 여기에서 핵심은 재산권의 구성요소와 그의 분배방식이다. 협동농장의 전환시 모든 자산에 대한 정확한 평가작업이 이루어졌으며 모든 토지는 재등록 되었다.

협동농장의 자산은 대부분의 동구권 협동농장에서와 같이 그 편입과정과 소유관계에 따라 다음 세가지로 구분할 수 있다.

- 개인소유 농지: 농장 구성원에 의해 협동농장에 출자된 농지와 자본.
대부분의 농지가 이에 해당됨.
- 국유재산: 협동농장 설립시 편입된 정부재산, 설립이후 정부의 출자 재산.
소규모의 국유토지, 도로, 학교 등의 중대형 사회간접자본, 그리고 우체국, 지방자치단체의 하부기관 등이 이에 해당됨.
- 공동재산: 영농과정에서 증식된 자산.

5) 출자자가 경영자인 인적회사와는 달리, 출자와 경영, 즉 소유와 경영이 분리된 경영형태이다. 여기에는 유한회사와 주식회사가 주종을 이루고 있다.

6) 법원에 등기된 서독형태의 영농조합을 지칭하며, 공통된 이해를 가진 영농인들의 출자로 설립된다.

창고, 축사, 기타 농업시설, 가축 등 생산시설과 공회당, 식당, 상점 등 소규모 사회간접자본 등이 이에 해당됨(이와 관련된 부채 포함).

이중에서 개인의 토지 및 국유토지는 구분해 내기가 비교적 용이하다. 비록 집단농장의 성립 이후 농지에 대한 소유권 개념이 미약해졌으나, 농지의 구소유에 대한 권리는 법적으로 폐기된 상태가 아니었기 때문에 통일 직후 구소유권의 60% 이상이 손쉽게 확인될 수 있었다. 따라서 개인이 법적 소유권을 가지고 있는 토지는 원소유자와 상속자에게 즉시 반환되었으며 그 이용에 제한을 두지 않게 되었다. 국유농지의 경우에는 후에 기술되는 바와 같이 국영농장의 국유농지 사유화 과정에 준해 처리되었다.

그러나 공동재산과 자본지분에 대한 분배와 보상문제는 그 성격상 복잡하게 전개될 수 밖에 없었으며, 재산권의 정리과정에서 많은 분쟁을 일으켰다. 공동재산의 사유화는 지분권의 분배와 보상을 통해 이루어졌는데 그 내용을 요약하면 다음과 같다.

협동농장의 공동자산 분배는 적응법의 규정에 따라 이루어진다. 협동농장의 공동자산은 자산 자체의 증식분과 구성원 노동기여분의 합으로 구성된다. 따라서 이 자산의 분배는 구성원들의 기여에 따라 분배하게 된다. 분배받을 권리가 인정되는 자는 농장에서 노동에 종사했고, 토지와 자본을 출자한 자, 그리고 새로운 후속경영체의 설립에 노동, 토지, 자본을 제공할 의사가 있는 사람이다.

농업적응법에 의하면 공동재산의 지분을 받는 자는 그 재산을 농업생산의 목적으로 이용해야 한다. 이 규정에 의하면 농장을 떠나는 사람은 이에 대한 보상을 받을 수 없다. 영농활동을 계속할 농장원은 공동재산에 대해 금전적 보상을 받을 수 없고 실물(생산수단)의 형태로 보상을 받는다. 이러한 실물 보상분, 즉 농기계, 가축, 창고, 축사 등의 시설들은 농지와 함께 새로운 농업경영체 설립의 근간이 되었다.

6.2. 국영농장 및 국유농지의 사유화

6.2.1. 국유토지의 구소유권 처리원칙

구동독의 국유농지는 대부분 국영농장에 속해 있으며 일부는 협동농장에 분산되어 있다. 국유농지는 그 편입과정으로 나눈다면 크게 세부분으로 구성된다. 우선 1945년 이전 나치에 의해 몰수된 농지가 있다. 둘째로 2차대전 종전후 1945~49년 기간 동안 SMAD(소련점령군행정부)하에서 수행된 토지개혁 몰수분중 영세소농에게 분배하지 않고 국유로 귀속된 농지가 있다. 셋째는 1949년 이후 구동독정부에 의해 여러경로로 국가에 귀속된 농지가 있는데, 대부분을 차지하고 있는 것은 토지개혁의 분배분중 일부를 다시 국유로 귀속시킨 것이다.

이러한 국유농지 편입과정에서 비롯된 여러 속성 때문에 자연이 그 처리방식도 달라지게 된다. 우선 나치에 의한 몰수농지와 동독정부 수립 이후 집단화과정에서 재몰수된 농지, 그리고 서방으로의 탈출자의 농지는 원칙적으로 원소유자 혹은 상속자에게 반환된다(Vermögensgesetz: 재산법). 둘째로 구소련 점령하의 토지개혁에 의한 몰수분중 국유화된 농지, 그리고 분리할 수 없거나 공공용지에 편입된 토지 등은 보상대상으로 분류되었다⁷⁾. 기타 반환이 불가능하거나 개인 소유주가 없는 국유재산은 반환 및 보상처리가 되지 않고 국고로 귀속되었다.

6.2.2 구소유권 보상의 확대

앞에서 살펴 본 바와 같이 농업재산의 구소유권은 반환 및 보상을 중심으로 처리하는 것을 원칙으로 하였다. 그러나 반환대상으로 분류된 것중

7) 토지개혁에 의해 편입된 국유농지에 대한 처리는 '통일조약'의 '부속문서1'에 구서독의 '점령에 따른 피해보상법'을 구동독지역에 적용하지 않는다는 규정을 삽입함으로써 반환하지 않게 되었다. 그러나 '보상법(EALG: Entschädigungs- und Ausgleichleistungsgesetz)'은 보상의 대상이 되고 있음을 규정하고 있다.

상당부분에서 재산권 반환에 따른 문제가 발생했다. 통일 초기 비농업부문을 포함해서 약 120만건에 달하는 반환청구가 신청되었는데 불분명한 소유권으로 인해 재산권을 둘러싸고 많은 분쟁의 소지가 있었다. 더욱이 이로 인해 기업 및 토지의 인수, 그리고 기업의 경영과 투자에 장애가 발생하는 문제가 나타나기 시작했다.

이러한 문제가 부각되기 시작하자 연방정부는 기업경영의 정상화를 위한 조치를 취했다. 즉 반환신청에 관련되어 있는 기업일지라도 다음 표와 같은 사항을 충족시키는 재산을 보유하고 있을 경우 해당재산에 대한 소유권은 보상을 통해 처리되도록 한 것이다. 이는 보상의 범위를 보다 확대하여 재산권 반환에 따른 문제를 최소화 하기 위한 조치로서 취해진 것으로 볼 수 있다.⁸⁾

이러한 조치는 주로 비농업부문의 기업과 그에 속한 토지와 건물에 해당되고 있으나, 통일직후 구소유권 처리에 있어서 '보상보다는 반환의 원칙'이 크게 후퇴한 것으로 평가할 수 있다.

표 4-4 소유권 반환의 예외

	반환하지 않을 수 있는 경우
토지 및 건물	고용창출에 필요 주민의 주택문제 해결에 필요 사회간접자본의 조성에 필요 복합건물 및 공공목적 사용으로 반환 불가능
기업	고용창출, 경쟁력 제고에 필요 원소유주의 경영능력 결여

자료: 고일동의, 1992.

8) '기업사유화의 장애요인 제거와 투자촉진을 위한 법률'(1991.3.15)

6.2.3. 보상방식

농업재산 구소유권에 대한 보상방식은 '보상법'의 가결로 구체화되었다. 이 법에 의하면 1996년부터 보상이 개시되며, 이를 위해 특별보상기금을 설치·운용함을 전제하고 있다. 이 기금은 정부와 반환권리자의 출연으로 마련되는데, 재산을 반환받게 되는 자는 반환재산가치의 1/3을 보상기금에 출연하도록 되어 있다. 재산권에 대한 보상은 96년 초부터 시행하기로 규정되어 있다.

보상의 크기는 토지의 경우 1935년 단위가격의 3배로⁹⁾ 규정되어 있으며 보상액의 증가에 따라 강한 역진율이 적용되도록 하고 있다. 보상금은 현금과 2004년 만기의 채권(Schuldverschreibung)으로 상환된다.

6.3. 국유농지 사유화의 원칙과 경과

6.3.1. 사유화의 원칙

국유농지의 사유화는 협동농장의 농지소유권 재확립과는 달리 점진적인 접근방식을 취하고 있다. 협동농장 농지의 경우 대부분 사적소유지로 구성되어 있고 공유지일 경우라도 농장의 총의에 의해 즉각적으로 분배되어 농지사유화를 일찍 완료할 수 있었다. 즉 협동농장은 비교적 명확한 구소유관계를 토대로 반환과 분배가 이루어진 반면, 대부분의 국유농지는 구소유권자에게 반환되지 않고 매각을 통해 사유화가 달성될 수밖에 없는 실정이기 때문에 점진적인 접근방식을 택할 수밖에 없는 것이다.

이는 첫째, 구소유권자에 대한 보상문제가 정리되어야 하고, 둘째로는 사유화 농지의 원매자 입장에서 볼 때 농지매입을 위한 자본 축적에 많은 시일이 요구되며, 셋째는 최종적으로 매각될 때까지 농장이 시장경제에 적응할 시간적 여유를 갖게 하기 위한 것으로 판단된다.

9) 농지에 대한 보상액은 ha당 평균 3,000DM(=1,000 Reichsmark)이며 토지등급을 감안하면 7DM/Bodenpunkt(Value Point) 정도가 된다.

국유농지의 국가인수로부터 장기간의 관리, 그리고 매각까지에 대한 처리절차에 대해 많은 논란이 있었다. 이러한 논의 과정에서 중점적으로 다루어진 문제는 사유화대상 농지의 이용과 매각방식이지만, 그 이면에는 향후의 농업경영구조에 대한 고려도 포함되어 있는 것으로 그 중요성이 있다. 이하에서는 국유농지의 사유화 방식에 대한 중요한 모델과 논의의 전개를 간략하게 소개한다.

〈위탁청의 방침〉

○ 개요

- 임대 보다는 매각 우선
- 공개모집을 통한 농지의 매각
- 토지가격에는 위탁청(THA)의 관리경비를 포함
- 임대후 매각 혹은 이와 유사한 모델은 보충적으로 시행

○ 문제점

- 구소유권자에 대한 고려 부족
- 매각은 불명확한 소유권문제가 해결 불가능하다는 시각에서 추진되는 것임

〈Das Gerster Papier(1992. 6)〉

○ 개요

- 장기 임대차를 거친 사유화 방안
- 반환청구권이 없는 희생자와 정주자로서 재창업 희망자에 대한 혜택을 제공
- 헥타당 최소 임차가격 150마르크에 호가가 없을시 신청대상 확대
- 공개모집을 통한 농지의 매각

○ 문제점

- 농지 사유화의 지연
- 정주자로서 신규 창업자(농민과 농장 후속체)에게 불리
- 현존 경영체는 토지의 반환이라는 위험성에 장기간 노출

<3단계 모델(Bohl-Papier, 1992. 10)>

○ 개요

- 국유농지 사유화의 단계적 추진
 - 1단계 : 장기임대차
 - 2단계 : 토지취득(Landerwerb) 및 정주(Siedlung)계획에 의한 계획적 매각
 - 3단계 : 시장가격(Verkehrswert)으로 매각
- 장기임대차
 - 경영계획의 평가에 따른 임대차
 - 임차료 책정에 재창업자(토지개혁 희생자, 과거 자영농, 이들의 상속자)와 정주자로서 신규 창업자에게 혜택을 부여
 - 임차인에게 자경의무 부여
 - 임차인에게 매수 우선권 부여
- 토지취득계획과 정주계획
 - 토지취득계획 : 토지개혁 희생자들에 대한 보상으로서 해당자들의 신청을 받아 매각
 - 정주계획 : 재영농자와 정주자로서 신규영농자(1단계에 위탁농지를 임차한)에게 유리한 조건(수익지가 기준)으로 매각
 - 토지개혁희생자에 대한 추가적 우대조치를 부여

○ 문제점

- 구소유권자에 대한 추가적 우선권 부여는 과도한 불평등을 초래
- 토지취득제한 조치는 자연인에게 유리함. 따라서 법인은 이 계획의 대상에서 실질적으로 제외되는 효과를 가져옴.
- 견본임차계약에 의하면 3년후 다시 임차료 교섭을 해야함. 이는 3년 후 한꺼번에 교섭을 개시함을 의미하는 것으로 정치적 거래가 개입될 우려가 있으며 이것이 제도화될 수 있음.
- 임차계약에 수반되는 토지취득 우선권 역시 내용이 없음. 즉 매매조건이 정치적 고려에 의해 좌우될 여지가 많음.

- 임차인에게 잠재적 구매자로서 우선권을 준다면 이는 시장질서의 훼손을 의미하며 경쟁력 제고를 훼손.

6.3.2. 배상 및 보상법(EALG) 체계

연방 수상청에서 제시한 '3단계 모델'을 기본으로 그간 논의된 여러 방안을 종합한 국유농지 사유화 방안은 최종적으로 '보상법'의 가결로 구체화 되었다. 이 법은 앞서 살펴 본 바와 같이 본래 국유토지의 원소유자에 대한 보상을 규정한 것이다. 그러나 보상방식과 임대 및 매각을 통한 농지사유화 방식은 불가분의 관계가 있기 때문에 본 법에서는 국유농지의 구체적인 사유화 방식을 함께 규정하고 있다.

국유농지의 사유화는 '3단계 모델'의 순서로 추진된다. 현재는 1단계 과정인 국유농지의 장기임대가 완료되어 가고 있으며, 2단계 과정으로서 '토지취득 및 정주계획'체제하에서 농지의 계획적 매각이 준비중이다. 그러나 현재까지 계획적 토지매각은 활발히 이루어지지 않고 있다.

우선 농지 사유화의 방안으로서 토지취득에 대한 본법의 규정을 간략히 정리하면 다음과 같다.

- 다음 조건을 충족시키는 영농자는 배상과 관계없이 국유재산 취득에 유리함.
 - 96. 10. 1일 현재 BVVG로 부터 12년 장기 임차 경영중인 자
 - 자영농이거나 혹은 인적공동체에 그대로 존속하고 있는 정주자연인 (90. 10. 3일 정주자로서 신규창업자와 마찬가지로 청구권이 있거나 없는 재창업자)
 - 농업을 영위하고, 적법하게 재산정리를 마치고, 그 재산가치의 75% 이상을 10. 3일 현재 정주자연인이 보유하고 있는 농업법인
 - 90. 10. 3일 현재 지역정주자이며, 해당 영농체에 주업으로 참여하고 있고 해당조합에 취득농지를 18년까지 임대해야 할 의무가 있으며 이 조합에 토지와 함께 귀속되어 있는 조합원
- 취득의 원칙적 상한

- 토지평가를 통해 토지취득은 6.000Bodenpunkten을 초과하지 못함(예, 40BP라면 150ha).
- 토지취득은 영농지의 50%를 초과하지 못함. 예를 들어 소유지가 없는 사람이 100ha를 임차경영한다면 최고 50ha까지만 취득가능.
- 이러한 권리가 없이 취득한 농지는 스스로 경작할 수 없음.
 - 청구권 없는 구소유권자
 - 그들의 몰수된 농업경영체가 법적·사실적 근거에 의해 되돌려질 수 없는 자연인
- 모든 다른자들은 이 토지의 취득에서 제외됨.
- 수적으로 훨씬 많은 비영농 구소유자들은 토지취득에 보충적인 제한을 감수해야 함. 배상 및 보상청구권에 의하면.
 - 그들의 농지취득청구는 배상액의 절반 범위내에서 가능함.
 - 경제적 상황, 현재의 임대기간과 관계 없이 현재까지의 임차경영자에게 총 18년의 계속임차가 강제됨.
 - 취득의 한계가 3.000BP로 축소

6.3.3. 사유화대상 국유농지의 관리와 이용

위탁청(THA)은 약 190만ha의 농경지를 인수했다. 이중 60만ha는 주, 지방자치단체와 49년 이후 몰수자로서 재산법에 따라 반환청구를 한 구소유자에게 반환되었다. 나머지 약 130만ha와, 반환대상 농지중 소유권자가 불확실한 20만ha가 사유화 대상으로 BVVG에 양도되었다.

1992년 4월 설립된 BVVG는 약 150만ha에 달하는 구동독지역의 국유농지 및 임지를 관리하고 매각을 통해 사유화하는 업무를 담당하고 있으며, 설립근거는 1990년6월에 제정된 '신탁법'¹⁰⁾이다.

10) Treuhandgesetz. 전문에는 '국유재산을 조속히 사유로 환원하고, 경쟁력 있는 기업을 육성함으로써 일자리를 창출하고 보장하며, 토지는 경제적 목적을 위해 이용되어야 한다.'고 규정하고 있으며 주요 내용은 BVVG의 법적 근거, 토지의 위탁 및 거래관련 조항, 국유토지의 관리·이용 및 매각원칙을 담고 있다.

BVVG의 농지에 대한 관리와 사유화과정은 매우 장기간에 걸쳐 이루어진다. 왜냐하면 현재 12년의 장기임대차가 국유농지의 관리에 가장 큰 비중을 차지하고 있기 때문이다. 따라서 BVVG의 임대차 계약과 관리는 농지사유화와 그 이후의 농업경영구조 형성에도 지대한 영향을 미치는 것으로서 중요하게 다루어져야 한다.

BVVG가 관리하고 있는 국유농지의 임대신청은 누구에게나 개방되어 있다. 임대차는 신청서에 포함된 경영계획을 기준으로 하되 경영자 혹은 신청자의 경영능력을 고려하고 법에 의거하여 결정된다. 그러나 경영계획서와 신청자의 경영능력 평가는 주관적인 판단기준으로서 분쟁의 발생 소지가 높고 실제로 신청자간의 조정이 곤란한 경우가 많다.

이러한 문제를 해소하기 위해 좀더 객관적인 기준을 적용하게 되었는데 그 기준은 다음과 같다.

○ 국유농지 임대차 계약의 우선순위

- 지역주민이면서 소유지를 가진 LPG조합원이었던 자
- 원상회복 신청에 관계없이 과거 소유권자
- 소유지는 없었으나 LPG 조합원이었던 자
- LPG 후속 법인
- 새로운 이주자

○ 임대차의 결정과정

- BVVG에 신청서 접수
- 신청서류의 농업관청 송부
- 농업관청의 경영계획 평가후 규모, 기간 등을 정해 권고, 추천
- 이를 기초로 BVVG가 임대차 결정 및 계약

그러나 농지 임대차는 예상보다 어렵게 진척되고 있다. 우선 구동독 경지의 1/4에 달하는 면적이 분할되어 있는 것을 들 수 있다. 국영농장의 경우 경지의 단위규모가 매우 크지만 BVVG의 관리농지의 상당부분이 협동농장의 국유지로 구성되어 있기 때문이다. 이로 인해 전체 위탁지가 약 200만 필지로 사유지와 혼재되어 있으며 부분적으로는 원상회복 신청

대상지가 포함되어 있다. 또한 사유지와 신청지의 범위가 불분명한 것도 많은 실정이다. 이러한 이유로 농지의 매각이 지연되고 있고, 장기임대차 계약도 지연되고 있다.

현재는 총 3단계로 이루어진 사유화 과정에서 1단계와 2단계가 진행중이며, 1995년 말 현재 임대차 계약건수는 총 10,259건에 임대면적은 91만1천ha로 보유농지의 88%가 완료되었다.(표4-5) 임차인은 토지개혁당시 몰수자가 가장 많고 정주자로서 재창업자, 해당농장 종사자, 기타 정주자로서 재창업자, 신규창업자 등의 순서로 구성되어 있다.

7. 농업경영구조의 전환

7.1. 농업경영구조의 전환

통일후 농업경영형태는 크게 전환되었다. 협동농장의 경우 구성원의 결정에 따라 다양한 형태로 전환되었다. 새로이 창설된 경영형태는 협동조합(등록조합), 가족농, 유한회사 등이 대부분을 차지하고 있으며, 가족농간의 협업체 창설도 꾸준히 증가하고 있다. 국영농장의 경우에는 몇 개의 농장으로 재분할되어 주로 농장노동자들이 설립한 기업농으로 전환되었다.

표 4-5 국유농지의 임대차 현황(1995. 12)

	계약 건수	면적(천ha)	비 중(%)
브란덴부르크	2,496	263.0	94
맥클렌부르크-포어포메른	2,682	373.6	90
작센	2,107	84.9	91
작센-안할트	1,844	134.5	77
튀링겐	1,130	55.1	70
총계	10,259	911.1	88

자료: BVVG, 1996.

표 4-6 동독지역 농장의 법적형태별 구성(1994/95년)

형 태	경영체수		면적 비중(%)		평균규모(ha)	
	1994	1995	1994	1995	1994	1995
개별농	24,989	27,259	40.5	42.4	88	86
그중 가족농	22,601	24,588	20.0	20.7	48	46
협업	2,388	2,671	20.6	21.7	468	449
법인	2,903	2,989	59.5	57.6	1,138	1,092
그중 협동조합	1,335	1,315	35.8	34.2	1,457	1,435
유한회사	1,338	1,417	21.7	21.6	879	843
기타	230	257	2.0	1.7	334	310
총계	27,892	30,248	100.0	100.0	195	183

자료: BMELF, 1995, 1996.

현재 가족농은 총경지의 약 20%를 점유하고 있다. 평균 경영규모는 1993년 45ha에서 1994년에는 48ha로 증가했다. 즉 1994년도에 새로 창설된 농가의 규모가 보다 큰 규모임을 보여주고 있는 것이다. 초기(1991년)에는 주로 영세규모 농가들이 창설되어 현재 전체 농가의 45%가 10ha미만의 규모를 갖고 있다. 이들중 상당수가 조기 은퇴자나 기존 농장에서 이탈된 자들에 의해 경영되고 있다. 따라서 이들은 장기적으로 경쟁력이 없을 것으로 보여진다. 대부분 자영농은 통일후 농지를 반환받은 사람들이 설립한 것이다. 약 40%의 가족농은 전업이며 이들의 평균규모는 152ha이다(1994년, 1993년은 134ha). 1994년 협업농 수는 27% 증가하여 2,379개로 되었다. 협업의 증가는 주로 법인의 해체에 의해 이루어지고 있다. 협동농장 후속체는 해체되거나 몇 개의 작은 단위로 분할되었다. 법인체의 평균규모는 1994년 약 51ha 감소한 1,143ha이다. 협동농장 후속체는 지금도 여전히 또다른 형태로 재해체 과정에 있는 것이다. 이들 조합이나 협업체들은 심각한 재정적, 조직적 문제를 안고 있다. 법인이 차지하고 있는 총면적은 계속 감소하여 1993년 63.9%에서 1994년 59.3%를 점하고 있다.

7.2. 전환기 정부의 지원

통일 초기부터 동독지역에서는 다양한 경영조직이 나타날 것으로 예상되었다. 그러나 연방정부는 가족농 위주의 농업구조개편에 큰 비중을 두고 있었다. 이는 가족농이 중심이 되어 있는 서독지역의 농업경영구조와 조응시키기 위한 노력의 일환으로 볼 수 있는 것이다.

이러한 노력은 전환초기의 구동독지역 농업에 대한 지원내용에 잘 나타나 있다. 투자지원 계획은 새로운 경영체의 전환기간 동안 적응할 수 있는 여건을 마련해 주기 위해 실행되었다. 신설 경영체의 주된 장애는 투자자본의 부족이었다. 특히 가족농에 있어 심각했다. <표 4-7>은 통일직 후 각 경영형태별 지원가능내역을 나타낸 것이다.

표 4-7 경영형태별 지원 내역

DM

	가족농	협업	법인
보조			
그중 창업보조	23,500	70,500	none
휴경(초지)보조	50,000	150,000	none
재배치보조	70,000	70,000	100,000
민간금융 지원			
농장별	400,000	1,200,000	3,150,000
노동력별	329,000	329,000	143,000
이자율(일반)	5%	5%	5%
(낙후지역)	1%	1%	1%
(후계자)	1%	1%	1%
정부 금융			
최대, 일반	160,000	480,000	none
최대, 특별	400,000	1,200,000	none
주정부 보증	가능	가능	가능
투자 배당금	8%	8%	8%
구조조정 지원	가능	가능	가능

자료: 김경량, 1995.

가족농과 이들의 연합체인 협업의 경우 거의 모든 보조금이나 특별용자의 혜택을 부여하는 반면, 법인의 경우 보조금은 창업보조와 휴경보조의 혜택이 없고 정부의 특별용자 혜택도 없다. 더욱이 협업체와 법인의 영농 규모가 가족농의 10~20배에 달하고 있다는 사실에 비추어 본다면 경지면적당, 노동력당 보조와 특별용자 혜택의 상대적 크기는 가족농에 집중되고 있음을 알 수 있다. 법인의 경우 각종 영농시설을 보유하고 있고 협동농장 당시 축적된 자본을 가지고 있다. 그러나 구농장의 시설은 대부분 개보수되어야 했고 구부채부담이 매우 큰 상태이기 때문에 자본축적 역시 유리한 상태가 아니었다는 점을 감안하면 연방정부의 가족농 위주의 개혁정책의 강도를 엿볼 수 있는 것이다.

7.3. 가족농 창설의 부진요인

통일후 연방정부의 가족농 창설에 대한 집중적 지원에도 불구하고 대다수의 협동농장이 법인(주로 협동조합)으로 전환한 요인은 여러 가지 측면에서 살펴볼 수 있다.

첫째로 시장경제하에서의 경영경험 부족이다. 구체제하에서의 농산물 조달과 가격책정은 전적으로 정부의 몫이었다. 따라서 개개 농장원은 물론 농장의 경영자조차 주어진 계획하에서 농장의 일상적인 관리나 증산을 위한 노력외에는 시장경제하에서의 경영이라 칭할 수 있는 노력을 기울일 필요가 없었다. 따라서 전환후 시장경제하의 복잡한 농장경영을 감당할 수 있는 경험이 없었으며, 많은 농장이 조합농으로 법적형태만을 바꾸게 되었다.

둘째, 조합원 소유 농지규모가 영세하다는 점을 들 수 있다. 북부지역(주로 맥클렌부르크-포어포메른주)의 경우 사회주의 정권이 등장하기 이전 대규모농장이 존재하고 있었고, 혁명후 토지개혁으로 국영농장이 창설된 비중도 매우 크다. 따라서 농지를 반환받은 자도 복잡한 농지임차 절차 없이 가족농을 창설할 수 있는 규모가 될 수 있었고 국영농장 역시 대규모 영농을 지속할 수 있는 체제로 개편될 수 있었다. 그러나 나머지 대

부분 지역은 공산화 이전 소농이 대다수를 차지하고 있었기 때문에 농지를 반환받더라도 그 규모는 작을 수밖에 없었다. 따라서 자기소유 농지의 영세성은 가족농을 창설할 수 있는 기회를 얻기 어려운 여건이 되었다.

셋째, 농장내의 사회보장 기능을 중시했다. 과거의 협동농장은 농업생산의 집합체였을 뿐만 아니라 생활 공동체로서의 역할도 담당하고 있었다. 자연이 협동농장은 교육, 의료, 노후보장 등 사회보장기능도 수행했다. 농장의 전환후 과거 농장이 담당하고 있던 사회보장기능이 많이 약화되기는 했으나, 이에 익숙해 있던 농장원의 입장에서 볼 때 따로 독립하여 위험에 노출되는 것은 결코 쉬운 일이 아닌 것이다.

넷째, 동구권의 집단농장 중에서도 특히 동독 집단농장의 특징은 철저한 분업을 기초로 한 공장식 농장이라는 점이다. 따라서 각각의 농작업에는 고도로 전문화된 직업적 경험이 존재하고 이는 대농장 경영에서만 가치를 구현할 수 있는 것이다.

다섯째, 대경영하에서는 전문인력의 확보에 유리한 점이 있다. 시장경제체제하에서 농장의 전환후 각 농장은 투자자금확보와 농산물의 판로확보에 어려움을 겪게 되었다. 초기에 이 역할을 담당할 수 있는 인력은 소수에 불과했으며, 지시하는 일에만 익숙해져 있었고 법률적인 지식, 은행과의 거래 등 전문지식이 없었던 일반 농장원에게는 독립된 농장의 창설이 매우 어려운 일이었다.

여섯째, 정보를 독점한 소수 엘리트의 영향력을 들 수 있다. 일반적으로 전환기에는 모든 정보가 모든이에게 균등하게 전달될 수 없다. 따라서 이들 정보에 먼저 접근할 수 있고 또 이들 정보가 집중되는 계층이 존재하게 되는데 농업부문에서는 과거 협동농장의 관리를 담당하고 있던 계층이 그들이다. 이들은 대개 정보를 독점할 수 있는 위치에 있기 때문에 농장의 전환과정에서 자신들에게 유리한 국면을 만들어 나갈 수 있고, 되도록 자신들의 지위를 유지하고 보다 확대할 수 있는 방향으로 이끌게 마련이다. 보다 많은 농가가 가족농으로 독립한다면 그들의 영향력과 지위가 낮아지는 것은 당연한 일이기 때문이다.

7.4. 최근의 농업경영구조 재편 추이

통일 초기 농지중 40% 이상을 점유하고 있던 협동조합은 그 수와 면적이 꾸준히 감소해 1995년말 업체 수로는 1,315개, 농지면적비중은 34.2%로 감소했다. 이에 반해 가족농과 협업체의 비중은 꾸준히 증가하는 것으로 나타나고 있다. 이는 주로 협동조합의 해체를 통해 이루어지고 있는 것으로 보여진다. 이러한 농업경영형태의 변화상황을 고찰할 때, 통일후 급격한 경영구조 개혁 이후 오랜기간을 두고 완만한 구조재편이 지속적으로 이루어지고 있는 것으로 판단할 수 있다.

가족농의 경우 통일초기에는 10ha 미만의 영세부업농이 40% 이상을 차지하고 있었으나, 그 이후 1994년까지의 농가 창설은 주로 100ha 이상의 대규모로 이루어져 가족농의 평균규모가 상승해 왔으며 1995년 들어 안정되고 있다.

특히 주목할 만한 것으로는 협업의 증가를 들 수 있다. 협업은 협동조합이 해체되면서 보다 느슨한 농가결합체로 개편하는 과정에서 창설되고 있으며, 영세한 가족농들이 농기계 이용조직 및 유통조직을 바탕으로 재결합되어 창설되고 있다. 이중 숫적으로 우세한 것은 협동조합의 해체를 통한 것으로서, 이는 집단적 농장에서 점차 독립된 개별농의로의 농업경영구조 진화과정이 진척되고 있음을 의미하고 있다.

협업의 증가현상은 경영성과 측면에서도 설명될 수 있다. 현재(1995년말) 구동독지역 농장의 경영성과를 경영형태별로 보면 협업체가 가장 많은 소득을 올리고 있는 것으로 나타나고 있다. 주로 협동농장과 유한회사로 구성되어 있는 법인의 경우에는 아직도 낮은 수준의 노동임금만을 지급할 수 있을 뿐 농장은 지속적으로 손실을 감수하고 있다. 가족농은 경지면적당 소득수준이 가장 높은 수준이나 가족노동력의 소득은 협업체의 절반 수준에 머물고 있다(표 4-8).

표 4-8 구동독지역 경영형태별 경영성과 비교(1994/95년)

	개별농 ¹⁾	협업	법인
소득 (DM/농장)	-	174,888	-40,782
(DM/LF)	493	421	-24
(DM/FAK)	35,863	76,558	-
(DM/AK) ²⁾	-	55,542	34,884

1) 중대규모 기준.

2) 고용노동력의 임금 포함.

자료: BMELF, 1996에서 작성.

7.5. 농촌 노동력 재편

동독의 농림업 및 식품업 종사자 수는 1989년에 약 120만명에 달하고 있었다. 이 중 71%인 85만명이 농업에 종사했으며, 이 중 76%가 협동농장에 종사했다. 통일전 국민경제에서 차지하는 동독농업의 상대적 비중은 기타 동구권국가에 비해 낮았으나 서독에 비해서는 높은 수준을 유지하고 있었다. GDP에서 농업이 차지하고 있는 비중은 서독이 3%에 불과한 것인 반면 동독은 11%에 달하고 있었으며, 노동력 역시 서독은 약 3%, 동독은 11%에 달했다¹¹⁾.

표 4-9 통일전 동서독의 농업 비중, 1989

	노동력	GDP
서 독	3%	2%
동 독	11%	10%

자료: Schmitt, 1992.

11) 가사종사, 농촌의 인프라 구축에 종사 등 비농업적 활동이 동독에서는 포함되어 있으나 서독에서는 제외되어 있으므로 동독의 농업비중이 높게 추정되어 있다.

비록 동독 농업부문의 비중이 일부 비농업활동도 포함되어 높게 평가되어 있으나, 서독수준에 비해 월등히 높아 통일직후 구동독지역의 농장들은 존속과 경쟁력의 확보를 위해 과잉노동력을 감축해야 하는 과제에 직면해야 했으며, 연방정부의 농업구조정책 역시 농업노동력의 감축에 큰 비중을 두고 시행되었다.

통일후 구동독지역의 단위경지면적당 노동력은 서독지역의 2배를 초과하고 있었고, 경쟁력 있는 농업에로의 전환은 이같은 과다한 농업노동력을 획기적으로 감축하지 않고서는 불가능했다. 이에 대해 연방정부는 농업노동력을 감축하기 위해 여러 가지 시책을 시행했다. 이중 중요한 것으로는 조기은퇴(Vorruhestand)¹²⁾, 은퇴과도기연금(Altersuebergangsgeld)¹³⁾, 고용창출 및 교육훈련 시책(Arbeitsschaffungsmassnahmen)¹⁴⁾ 등을 들 수 있다. 이러한 혜택을 받고 비농업부문에 흡수되거나 은퇴한 노동력 수는 1991년 말까지 약 24만여명에 달하고 있다.

이러한 연방정부의 노력은 주로 노령계층이 농업부문을 떠나게 하는 요인을 제공했으며, 이와 더불어, 농촌의 젊은 계층에게는 서독지역으로의 이주와 통일후 동독지역에서 대규모로 이루어지고 있는 사회간접자본 건설사업이 농업부문을 떠나게 하는 요인을 제공했다. 이 결과 동독지역의

12) 연금법상의 은퇴정년에는 이르지 않았으나, 고령인 농장주가 청장년 세대인 자녀에게 농장 경영권을 넘겨줄 경우, 향후 받을 수 있는 연금혜택을 미리 받을 수 있도록 하는 제도로서, 젊고 유능한 농업전문 인력에 의한 농업생산의 전문화와 현대화를 촉진시키기 위해 구서독이 시행해 오던 제도이다.

13) 연금법상 정년에 이르지 않는 경우, 조기은퇴를 희망할 경우, 일정한 기준에 의해서 연금혜택을 받을 수 있을 때까지 과도기간 동안 최근의 평균소득의 일부(예를 들면 1991년에 65%)를 지급받는 제도로서, 경영주 뿐만 아니라 피고용자에게도 지급되었다.

14) 농업부문에서 이탈코자 하거나 보다 전문적인 농업기술을 습득하고자 하는 농민들을 교육시키는 제도로서, 농업전문기술 혹은 전직을 위한 교육과정을 운영하고, 피교육 기간중에는 교육관련 비용뿐만 아니라 생계비도 보조해 주는 제도이다.

농업부문 종사자수는 1989년 9월 약 85만명에서 1991년에는 36만여명, 1993년에는 18만명으로 감소해, 4년에 걸쳐 총 80%의 농업노동력이 급격히 감소한 것으로 나타나고 있다. 이후 농업노동력 이출은 둔화되어 16만명 수준에서 안정된 모습을 보이고 있다.

농업개혁 초기 '브란덴부르크'주의 경우를 예로써 보다 구체적으로 살펴 보면 1989년 총 17만 9천명에 달하던 농업노동력이 3년후인 1992년에는 약 78%가 감축되어 불과 22%인 5만2천명만 농업부문에 종사하게 되었다. 농업노동력의 이출 가운데 은퇴(29.1%)가 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 그 다음으로 실업(26.3%), 전업교육 및 재교육(18.4%), 기타(4.4%)순으로 나타나고 있다(표 4-11).

전업교육 및 재교육은 1년단위로 실시되었기 때문에 교육 대상자 3만3천명중 상당수는 이미 비농업부문이나 서독지역에서 취업하고 있으며, 높은 실업율은 취업기회가 확대될 것이므로 시간이 감에 따라 낮아졌을 것으로 판단되고 있다.

개별농가와 법인을 구분하여 농업부문의 노동력 변화상황은 <표 4-12>에서 보는 바와 같다. 개별농가의 경우 가족노동력과 고용노동력이 모두 증가하고 있다. 그러나 동기간 동안 단위면적당 노동력 단위수를 보면

표 4-10 통일후 동독지역 농업노동력의 변동

단위: 천명

	상 시	일 시	계
1989	--	--	850.0
1991	354.3	7.6	361.9(42.5)
1993	170.1	9.0	179.1(21.1)
1994	157.1	7.6	164.7(19.3)
1995 ¹⁾	150.0	7.1	157.1(18.5)

1) 잠정치.

2) ()안은 1989년 노동력수에 대한 비율.

자료: BMELF, 1996.

표 4-11 농업노동력의 감축 상황(브란덴부르크, 1989~92)

	수(명)	비중(%)
총수(1989년)	179,000	100.0
이탈(1992년까지)	139,800	78.1
그중 은퇴/조기은퇴	52,000	29.1
실업	47,000	26.3
재교육, 직업교육	33,000	18.4
기타	7,800	4.4
잔류	39,200	21.9

자료: Hagelschuer, 1994.

1991년에 비해 1994년의 노동력 수가 1/2 이하에 불과한 점에 비추어 볼 때, 노동력 감소 속에서 개별농의 수는 계속 증가하고 있는 것을 반영하고 있다.

한편 법인에 종사하고 있는 노동력 수는 급격하게 감소했다. 단위면적당 노동단위는 4년간 65% 감소하여 개별농에 비해 더욱 급격한 속도로 노동력 감축이 진행되고 있음을 알 수 있다. 그러나 총 노동력 수는 이보다 더욱 급격하게 72% 감소한 것으로 나타나 법인의 노동력 감소는 단위면적당 노동력 감소와 함께 법인의 해체에 따른 종사 노동력의 감소에도 그 요인을 두고 있다는 사실을 알 수 있다.

노동력의 효율적인 이용이라는 측면에서 볼 때 기준이 될 수 있는 것은 여러 가지가 있으나 그중 중요한 것은 단위면적당 노동단위가 된다. 즉, 단위면적당 노동력 수가 적다면 농장의 노동력이 보다 효율적으로 농작업에 배분되고 있다는 사실을 시사하는 것으로 판단할 수 있는 것이다.

표를 보면 1994년도의 개별농의 노동단위가 2.07인/100ha 인데 비해 법인의 경우 2.68인으로 개별농에 비해 면적당 노동력수가 더 많은 것으로 나타나고 있다. 법인의 경우 개별농에 비해 경지규모가 훨씬 크기 때문에 가용 노동력을 효과적으로 농작업에 투입할 수 있는 조건을 가지고

있다고 말할 수 있다. 그럼에도 불구하고 단위면적당 노동력 수가 많다는 사실은 법인의 농업노동력이 농작업에 비효율적으로 배분되고 있거나 농장에 아직도 과잉노동력이 존재한다는 점을 시사한다고 볼 수 있다.

이를 고려할 때 아직도 농업노동력은 법인을 중심으로 감소될 여지가 있다고 판단된다. 그러나 이는 법인경영이 안정되고 보다 효율적인 농작업이 이루어진다는 조건하에서 가능한 것이고, 그렇지 못하다면 법인의 해체는 지속될 것이다.

노동력의 감축은 구동독 농업의 경쟁력 증진에 필수적인 요소이지만, 통일후 동독지역의 농업노동력 감소는 급격할 뿐만 아니라 과도하게 이루어져 몇가지 문제를 남기고 있다. 초기의 정책이 농촌부문의 과잉인구를 감축시키는 데에 역점을 둔 나머지 주로 청장년 계층이 농업부문을 이탈하게 되고 농업노동력의 구성이 급격히 노령화되었으며, 서독에 비해 단위경지면적당 노동력수가 훨씬 낮아져 경지의 조방적 이용을 초래하게 되었다.

또한 농업인구의 감축 프로그램이 대부분 중앙정부의 계획하에 진행됨으로써 지역간의 특수한 여건을 반영하는 데 미흡했다는 점을 지적할 수 있다. 베를린을 둘러싸고 있는 브란덴부르크주와 대도시의 비중이 높은

표 4-12 농업 노동력의 변화 비교(개별농가, 법인)

	개별농가				법인			
	1991	1992	1993	1994	1991	1992	1993	1994
가족 노동력	39.500	40.400	49.597	52.862	—	—	—	—
고용 노동력								
상시고	5.100	22.000	23.519	24.976	316.000	137.800	104.617	88.199
일고	1.500	2.900	4.454	4.221	6.100	4.500	4.505	3.401
총계	46.100	65.800	77.570	82.059	322.100	142.300	109.122	91.600
100ha당노동단위	4.50	2.83	2.26	2.07	6.04	3.58	3.05	2.68

자료: BMELF, 1995.

남부지역, 그리고 구서독과의 경계지역이 비교적 넓게 분포되어 있는 서부지역은 비농업부문에의 취업기회가 상대적으로 많다. 그러나 농업이 가장 커다란 비중을 차지하고 있는 북부지역(주로 맥클렌부르크-포어포메른주)은 비농업부문의 고용기회가 매우 작기 때문에 농업부문에서 이출된 노동력의 실업문제는 아직도 적지 않은 문제로 남아 있는 실정이다.

7.6. 통일후 동서독 농업의 비교

7.6.1. 농업경영구조 비교와 변화

동독지역의 농장은 아직 변화과정에 있지만 대규모가 지배적인 반면 서독은 다른 시장경제 국가들과 같이 영세한 경영규모를 유지하고 있다. 비록 사회주의 국가들에 대규모 집단농장이 일반적이었고 특수한 경우 시장경제를 표방하는 나라에서도 집단농장이 존재하고 있으나(예를 들어 이스라엘의 키브츠) 대부분의 시장경제국가에서 생산자 조합을 근간으로 한 대규모 경영체는 낫선 것이다.

농업노동력을 농장의 법적형태 또는 영농규모에 따라 구분하면 동서독 지역간에 커다란 차이점을 발견할 수 있다(김경량, 1996, p. 171). 1993년에 서독지역에서는 농업종사자의 대부분(99%)이 소유주가 자연인인 농장에서 종사하고 있는데 반해, 동독지역에서는 다수(68%)가 법인형태의 농기업에 종사하고 있다. 또한 서독지역에서는 농업종사자의 90%가량이 영농규모 100ha 미만의 농장에서 영농을 하는 반면에 동독지역에서는 70% 이상이 100ha 이상의 농기업에서 종사하고 있다.

농업노동력의 종사형태를 <표 4-13>을 통해 살펴보면, 구서독지역은 총 123만2천명에 달하는 농업종사자중 88%이상이 가족노동력으로서 영농에 종사하고 있으나 구동독지역의 가족노동력 수는 전체의 29.3%에 불과한 것으로 나타나고 있다. 비록 가족노동력이 모두 가족농에 종사하는 것은 아니고, 고용노동력 또한 모두 농기업에 종사하는 것은 아니다. 그러나 가족농의 고용노동 비중이 매우 낮고 반대로 기업농에 있어서는 가

표 4-13 동서독지역의 농업노동력 분포 비교

단위: 천명(%)

		1991	1993	1994	1995
구서독지역	가족노동력	1,337	1,228	1,170	1,087 (88.2)
	그중 전업	351	312	295	275
	부업	986	916	875	812
	고용노동력	83	81	76	70 (5.7)
	그중 전업	60	57	53	49
	부업	23	24	23	21
	일고	97	89	83	76 (6.1)
	총계(수)	1,517	1,397	1,329	1,232(100.0)
	(환산)	706	646	609	566
구동독지역	가족노동력	33	42	44	46 (29.3)
	그중 전업	9	10	11	11
	부업	25	32	33	35
	고용노동력	321	128	113	104 (66.2)
	그중 전업	248	117	103	95
	부업	74	11	10	9
	일고	8	9	8	7 (4.5)
	총계(수)	362	179	165	157(100.0)
	(환산)	312	146	132	129

주: ()안은 총수에 대한 백분율임.

자료: BMELF, 1996.

족노동력의 비중이 매우 낮다는 사실을 고려할 때, 가족노동력과 고용노동력의 동서독간 분포 차이는 동서독 지역의 농업경영구조의 차이를 그대로 반영하고 있다고 말할 수 있다.

한편 동서독 농업경영규모의 차이를 보면 <표 4-14>에 나타난 바와 같다. 구서독지역의 경영규모는 30ha 이하가 총수의 75.5%를 차지함으로써 전체적으로 영세한 규모를 보이고 있다. 동독지역의 농업경영규모 역

시 10ha 미만의 부업농 구성비가 45.4%를 차지하고 있다는 점과 함께 100ha 미만 규모의 농장 구성비에 있어서 서독과 특별히 구분되지 않을 만큼 비슷한 분포를 이루고 있다.

그러나 100ha 이상의 경지규모에 있어서는 차이가 매우 크다. 서독은 1995년 2.3%에 불과한데 비해 동독지역은 농장수의 26%를 차지하고 있을 만큼 대농의 구성비가 높게 나타나고 있다. 즉, 동독지역의 농업경영구조는 규모별 분포로 보아 서독에 비교할 수 없을 만큼 대농 위주로 구성되어 있으며, 경영구조의 양극화 현상을 뚜렷하게 볼 수 있는 것이다.

이 표에서 찾아볼 수 있는 또 다른 차이점은 각 경영규모별 농장수의 증감현황이다. 서독에서는 50ha 규모 이하의 계층이 감소하고 있고 50ha 이상 계층의 농장수가 계속 증가하고 있다. 이는 서독의 농업경영 규모가 꾸준히 증가하고 있다는 사실을 말해주고 있다.

동독은 이와 달리 모든 규모계층에서 농장의 수가 증가하고 있다. 모든 규모계층에서 그 수가 증가하고 있다는 것은 동독지역 농업구조의 특수성

표 4-14 동서독의 농지규모별 농업경영체수 비교

단위: 천개, (%)

	구서독지역			구동독지역		
	1994	1995	증감(%)	1994	1995	증감(%)
1~ 10	251.3	234.6 (44.9)	-6.6	12.4	13.7 (45.4)	+10.3
10~ 20	103.8	97.5 (18.6)	-6.2	3.1	3.4 (11.3)	+ 8.3
20~ 30	65.8	62.7 (12.0)	-4.7	1.5	1.6 (5.3)	+ 7.8
30~ 40	42.3	40.5 (7.7)	-4.3	0.9	1.0 (3.3)	+ 8.7
40~ 50	27.5	26.7 (5.1)	-2.9	0.7	0.7 (2.3)	+ 2.5
50~100	48.5	49.2 (9.4)	+1.4	2.0	2.2 (7.3)	+ 8.7
100 이상	10.9	12.0 (2.3)	+9.2	7.3	7.8 (25.8)	+ 6.0
계	550.1	523.0(100.0)	-4.9	27.9	30.2(100.0)	+ 8.4

자료: BMELF, 1996.

에서 비롯되는 것으로 이해할 수 있다. 즉, 통일 초기 법인으로 전환된 대농장들이 지속적으로 해체되고 있고, 그것이 전 규모계층에 고루 분포되어지고 있다는 것은 대규모의 법인해체를 통해 가족농이 창설되고 있다는 것을 시사하고 있다.

또한 100ha 이상 규모의 농장도 같이 증가하는 것은 두가지 의미로 해석될 수 있다. 첫째는 소규모 가족농들이 연합하여 대규모 협업체를 창설하는 것이고, 둘째로는 대규모의 법인이 해체되어 대규모의 가족농이 창설되는 경우도 있을 수 있다. 전술한 바와 같이 최근 동독지역의 농업경영구조 변화과정에서 이 양 측면이 동시에 나타나고 있다. 그러나 협업체 창설이 영세농의 결합 보다는 법인의 해체를 통해 이루어 지는 경우가 더 많으므로 전체층의 증가현상은, 법인이 해체되어 가족농이나 협업체로 변화되는 과정을 보여주고 있는 것으로 판단된다.

서독의 농업은 점차 대규모화 되고 있어 동독의 대경영을 지향하고 있고, 동독의 농업은 농가간의 결합정도가 점차 완화되어 궁극적으로 가족농을 지향하는 양상을 보이고 있다. 이러한 추세가 향후 얼마나 지속할 것인지와, 동서독 어느 쪽으로 편향될 것인가 등에 대한 대답은 아직 시대상조다. 그러나 분명한 점은 동서독이 서로 영향을 주며 농업경영구조의 절충점을 향해 변화중에 있다는 사실이다.

7.6.2. 농업경영실태 비교

〈표 4-15, 표 4-16〉은 동서독의 농업경영실태와 경영성과를 소득규모별로 구분하여 비교한 것이다. 우선 각 규모별로 평균 경지면적을 보면 동독의 농장이 서독에 비해 훨씬 높게 나타나고 있다. 이를 통해 단위면적당 소득을 환산해 보면 동독농장은 서독의 약 1/4에 불과하여 화폐로 표시된 토지생산성은 매우 낮게 나타나고 있다. 그러나 노동력의 평균소득수준에는 큰 차이가 나지 않는다. 첫째, 단위면적당 노동력 수가 서독에 비해 절반에 미치지 못하고 있어 노동력당 평균소득은 농지면적에 대한 소득의 차이보다는 크게 감소하게 된다. 둘째로는, 농업소득에서 축산부문이 차지하

표 4-15 동서독 전업농의 소득규모별 농업경영실태 비교(1994/95년)

	소규모		중규모		중대규모		대규모
	구동독	구서독	구동독	구서독	구동독	구서독	구동독
경영채수	173	2.045	75	1.801	170	2.425	311
평균소득(천DM)	21.3	26.8	49.1	49.6	80.6	76.6	201.3
평균경지면적(ha)	58.4	25.4	93.6	35.0	113.8	49.5	259.3
임차지비중(%)	82.3	41.5	80.5	44.7	84.4	52.6	91.1
노동력(AK)	1.41	1.42	1.61	1.60	1.88	1.78	2.85
(AK/100ha)	2.42	5.59	1.71	4.56	1.66	3.60	1.10
가족노동력(AK)	1.30	1.36	1.45	1.47	1.57	1.52	1.67
가축수(VE/100ha)	57.0	140.1	48.3	156.2	44.8	161.8	20.3
경지이용(%)	54.6	56.3	69.2	58.7	80.0	63.8	91.0

자료: BMELF, 1996.

고 있는 비중이 매우 높기 때문인데 동독지역의 단위면적당 축산 사육두수는 서독농장의 1/3에도 미치지 못할 만큼 조방화 되어있다. 따라서 이러한 점들을 감안하면 표면에 드러난 소득 혹은 기타 경영성과에 비해 동독농장의 내부적 성과는 거의 서독 수준에 근접하고 있다고 판단할 수 있다.

표 4-16 동서독 전업농의 소득규모별 농업경영성과 비교(1994/95년)

	소규모		중규모		중대규모		대규모
	구동독	구서독	구동독	구서독	구동독	구서독	구동독
조수입(DM/ha)	1.824	5.072	1.954	5.467	2.423	5.795	2.271
그중 경종(%)	24.4	18.2	35.0	17.8	35.8	20.7	61.3
동물(%)	43.6	57.0	38.2	62.6	41.9	62.1	20.3
소득(DM/ha)	365	1178	327	1282	493	1153	446
(DM/FAK)	16.321	22.065	21.132	30.463	35.863	27.442	69.134

자료: BMELF, 1996.

표 4-17 동서독 전업농의 소득규모별 농업생산성 비교(1994/95년)

	소규모		중규모		중대규모		대규모
	구동독	구서독	구동독	구서독	구동독	구서독	구동독
밀생산(톤/ha)	483	600	452	645	530	665	593
밀판매가격(DM/톤)	2.68	2.87	2.69	2.75	2.65	2.78	2.74
우유생산(kg/마리)	4,916	4,611	5,020	5,118	5,147	5,542	5,386
우유가격(DM/100kg)	58.27	60.18	58.77	60.25	58.30	59.95	58.67

자료: BMELF, 1996.

동독농장의 경영성과가 향상된 이면에는, <표 4-17>에서 볼 수 있는 바와 같이 농산물의 생산성 향상과 함께 동독산 농산물의 가격조건이 정상화되고 있다는 점도 있다. 우선 밀의 단수는 서독지역에 비해 아직 낮은 수준에 머물고 있으나 농지의 조방적 이용을 감안한다면 그 차이가 크게 줄어들 것으로 판단된다. 동독의 축산시설과 우유생산시설에 대한 꾸준한 투자와 현대화 작업으로 우유생산은 크게 증가하여 서독과의 차이가 거의 없어지게 되었다.

한편 전환초기 크게 하락되었던 동독 농산물에 대한 선호도는 동독지역을 중심으로 회복되어 동독농산물 가격이 크게 상승하였다. 아직 서독 농산물과의 가격차가 약간 남아 있지만, 가격이 서독과 근접되어가는 추세에 있어 향후 동독지역 농장의 경영성과를 높일 수 있는 요소가 될 것이다.

8. 요약 및 전망

우선 통일후 농업경영구조의 변화를 보면 국영농장은 분할되어 주로 피고용자들이 설립한 기업농(주로 유한회사)으로 흡수된 경우가 많으며, 협동농장은 협동조합, 유한회사 등 법인 그리고 개별농 등으로 다양하게 전

환되었다. 가족농 창설에 대한 연방정부의 지원에도 불구하고 구동독지역의 농장이 주로 법인으로 전환된 주된 요인으로는 대개 개인소유 농지규모의 영세성, 경영경험의 부족과 함께 전환기 동안의 정보부족 등을 들고 있다.

둘째로, 생산구조의 변화이다. 경제통합 이후 가용자원의 최대이용을 통한 최대생산과 지역단위의 자급목표는, 가격자유화와 농산물의 자유로운 유통이라는 전혀 새로운 환경에서 더 이상 유지될 수 없게 되었다. 통일직후 경종작물은 2~3:1, 가축은 3~5:1로 생산자가격이 낮아져 생산구조에 커다란 변화를 초래하게 되었다. 그중 가장 크게 위축된 부문은 감자와 축산으로 동독지역 전체로 보면 통일후 3년내에 각각 20%, 45% 이하로 대폭 축소되었다. 전체적으로 농산물의 과잉생산이 문제가 되고 있는 EU 시장에서 비교우위가 있는 생산부문을 발굴하는 문제는 그리 간단한 것이 아니며 이로 인해 농지가 조방적으로 이용되고 있는 실정이다.

셋째로, 경영성과는 점차 호전되고 있다. 경지면적당 소득은 경지의 조방적 이용과 축산의 감축 때문에 구서독지역에 훨씬 미치지 못하고 있으나, 가족노동력당 소득은 소득규모별로 볼 때 중대규모에서 구서독지역 농장을 앞지르고 있다. 이는 농업생산성의 점진적 증가와 가격조건의 호조로 설명될 수 있다. 곡물의 생산성은 큰 변동이 없으나 우유의 경우 새로운 사양기술의 채용, 가족농의 등장 등의 요인으로 생산성이 크게 향상되었다. 농산물 가격은 통일직후 축산물을 중심으로 크게 하락했으나, 생산감축과 최근들어 지역생산물의 선호도 회복으로 가격이 서독 수준으로 근접하고 있다.

그러나 이러한 결과를 놓고 구동독지역의 농업경영여건이 아직 안정적인 단계에 접어들었다고 평가하기는 어렵다. 구동독 시절의 부채가 남아 있고, 전환과정에서 발생한 신규부채의 상환부담도 남아 있다. 아직도 축사, 창고, 농기계 등 설비투자소요가 많아 영농자금 압박은 계속되고 있는 실정이다. 또한 약 88%에 달하는 임차농지 비중도 향후의 경영을 불안하게 만드는 요인이 되고 있다. 농업경영여건의 호전에 따라 가족농의

신규 창설이 증가할 것으로 전망되고 있고, 또한 농지시장도 활성화된다면 임대차 농지를 회수하는 경우가 많아질 것이고 농지의 유동성이 증가할 것으로 보인다. 특히 국유농지의 비중이 높은 지역은 임차료가 낮게 형성되어 있기 때문에 농지시장의 변화로 인한 충격을 더욱 크게 받을 우려가 있다.

농업노동력은 매년 크게 감소하여 1989년 수준의 약 20%만 농업부문에 남게 되었다. 이는 농지 100ha당 3.6명에 해당되는 것으로 서독지역에 비해 훨씬 낮은 수준이다. 향후 구조재편과정에서 가족농의 신규진입이 증가한다면 고용노동의 감소로 인해 농업노동력의 수는 더 감소될 가능성도 있다. 농산물시장 자유화에 의한 생산구조 변화와 함께 농업노동력의 감소는 동독지역 농업에서 조방적인 농지이용 형태를 지속시키는 중요한 요인으로 분석되고 있다.

한편 동독지역의 농업구조는 통일초기의 급격한 변혁과정을 거쳐 1994년 이후 안정된 상태로 접어들었다. 그러나 이는 체제전환 과정에서 농장의 법적형태가 급격히 변혁된 것으로, 경영구조 재편은 보다 장기간에 걸쳐 진행되리라고 보여진다.

우선 조합농의 수와 규모는 계속 축소될 것으로 전망되고 있다. 그 요인으로는 다음과 같은 것을 들 수 있다. 첫째, 경영에 책임을 지고 노동력을 제공하는 조합원 수가 계속 감소하여 단순 임대인으로 전환되고 있으며, 이로 인해 경영의 불안정성이 높아지고 있다. 둘째, 재정상황이 악화되어 파산위험에 노출되어 있는 기업농의 수가 20% 이상에 달하는 것으로 추산되고 있다. 셋째, 가족농의 재정상황도 기업농과 비슷하지만 동일한 여건에서 생존여건이 기업에 비해 우위에 있는 것으로 평가되고 있다. 왜냐하면 가족노임을 저평가할 수 있으며, 관리비용을 절감할 수 있고, 특히 축산부문이 큰 비중을 차지하고 있는 농업경영에서 가족농의 성과가 높게 나타나고 있기 때문이다. 넷째로는 향후 영농경험이 축적됨에 따라 조합농의 해체가 증가할 것으로 전망되고 있다.

한편 가족농은 그 수는 감소하고 평균규모는 확대될 것으로 전망된다.

통일초기에 창설된 가족농의 40%가 10ha 미만의 영세농으로 구성되어 있으며, 영세농 경영주의 연령계층이 주로 55세 이상의 고령층으로 이루어져 있다. 따라서 이들의 은퇴가 증가함에 따라 영세소농의 감소는 불가피할 것으로 전망된다.

조합농과 기업농, 그리고 대규모 가족농(전업농 평균 147ha)이 대종을 이루고 있는 동독지역 농업이 통합됨에 따라 소규모 가족농(전업농 평균 60ha)이 대종을 이루고 있는 구서독지역 농업경영구조와의 괴리가 발생하게 되었다. 따라서 이중적 경영구조라는 새로운 문제가 발생하고 있으며 이에 대한 정책의 새로운 방향정립이 모색되어야 하는 것이 새롭게 대두되는 과제이다.

제 5 장

결론에 대신하여

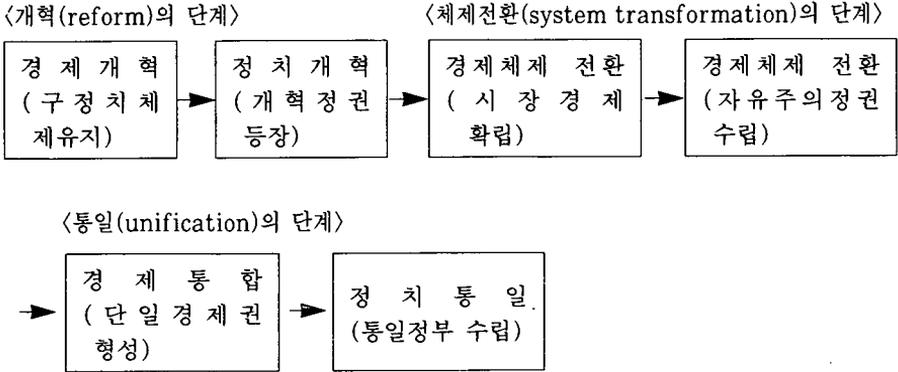
-북한 농업 구조개혁의 전망과 대응방안-

1. 중국형 체제전환시 북한 농업 구조개혁의 전망

1.1. 중국형 체제전환과 점진적 통일의 모형

만일 북한이 중국형 체제전환을 시도하고 이에 기초하여 점진적 통일이 가능하게 된다면, 이는 다음과 같은 과정을 통하여 이루어질 것이다. 첫 번째는 개혁(reform)의 단계이다. 이 시기에는 구정치체제를 유지하는 가운데 경제개혁이 이루어진다. 이러한 경제개혁의 성과를 토대로 사회주의의 개혁정권이 등장하여 정치개혁을 단행하게 된다. 두 번째는 체제전환(system transformation)의 단계이다. 이 때에는 중국형의 사회주의 시장경제 체제를 수립하고자 하는 경제체제 전환이 시작된다. 이어 시장경제에 조응하는 자유주의적 정권이 수립되면 시장경제체제로의 전환이 완성된다. 세 번째는 통일(unification)의 단계이다. 이 시기에는 EU에

그림 5-1 중국형 체제 전환과 점진적 통일의 모형



자료: 필자 작성.

서와 같이 단일시장경제권을 형성하려는 경제통합이 추진된다. 남북한간에 관세동맹이 이루어져 생산물의 이동이 자유화되고, 화폐통합을 거쳐 자본 및 노동력의 이동이 자유롭게 이루어지는 상황이 되면, 통일정부를 수립하는 정치통일로 진전될 수 있다(그림 5-1 참조).

1.2. 농업 구조개혁의 기본방향

1978년 농가생산책임제를 도입하면서부터 경제개혁을 개시한 이래 중국은 성장의 효과와 개혁과정의 안정성이라는 측면에서 비교적 성공적인 성과를 거두었다.

집권적 계획경제 체제하에서 경제발전을 가로막았던 주된 장애는 경제구조의 왜곡으로 인한 성장속도의 억제와 인센티브 부족으로 인해 야기된 저효율이었다. 개혁은 인센티브 메카니즘을 회복하는 데에서부터 출발하였다. 즉 농산물가격을 인상하고 개별농가에 경영권을 이양함으로써 단기간에 증산의욕을 불러 일으키는 한편, 농촌밖으로 유출되던 농업잉여를 농촌내에 유보하는 데 공헌하였다. 잉여의 일정 부분을 농촌에 유보할 수 있게 되자 수익성이 보다 높은 비농업부문으로 자금이 이동하여 향진기업

의 급속한 발전을 가져왔다. 즉 이전에 성장이 억제되었던 농업부문이 성장함으로써 농촌의 비농업부문의 성장을 유발하였다. 또 1978년 이후 농업개혁으로 노동생산성이 상승하여 농업·농촌에서의 인구과잉이 강화되었으며, 농업의 다양화에 수반하여 농촌노동시장의 유동화가 개시되었다. 즉 미시경제조직의 개혁으로 왜곡된 산업구조의 조정을 가져왔으며, 아울러 상품시장과 요소시장이 성립할 수 있는 조건을 마련하였다.

중국의 농업·농촌개혁에서 특징적인 점은 개혁과정이 안정적으로 진행되었다는 점이다. 중국에서는 총인구중 4/5가 넘는 농촌인구가 개혁 초기 즉각적으로 각 개인간, 개인 및 국가부문간에 자발적인 사회관계를 발전시켜 나갔다. 중국의 농촌인구는 종래의 소유제도를 변화시키지 않은 채 그 틀내에서 농업부문에서는 농가생산책임제, 비농업부문에서는 향진기업이라는 새로운 조직형태에 포괄되었던 것이다. 중국의 개혁에서는 자산의 재분배가 이루어지지 않았기 때문에, 농촌사회의 일부 구성원이 나머지 구성원의 손실분을 기초로 이익을 취하는 상황이 거의 발생하지 않았으며, 각 개인간, 개인 및 국가부문간에 이해관계의 충돌도 나타나지 않았다. 이에 따라 이행기의 재조직화 비용은 매우 낮은 편이었다.

이러한 중국 농업·농촌개혁의 성격을 고려할 때, 북한이 중국형 체제 전환을 시도한다면, 농업개혁의 기본방향은 다음과 같이 설정될 것이다.

첫째, 농업개혁을 농업성장과 동시에 진행시켜 '파이의 크기를 증대'하는 개혁을 추진한다. 즉 권한의 하향이양과 이익유보를 통하여 농민의 소득이 노동성과와 연계되는 방향으로 집단농장·국영농장을 개편함으로써, 생산자의 적극성을 유발하고 노동효율과 생산성을 향상시켜 생산이 생산가능곡선에 근접하는 수준에서 이루어지도록 한다. 농가에게는 생산과 경영에 대한 자율성과 함께, 증가되는 자원에 대한 처분권도 부여하는데, 이로 인하여 '파이의 크기가 증대'할 수 있게 된다. '파이의 크기를 크게 하는' 개혁은 개혁과정에서 부단히 자원의 총량을 증대시키고 이를 통하여 각 이익집단간에 분배될 몫도 증대시킨다. 이로써 개혁에 따른 비용과 위험을 가능한 한 작게 한다.

둘째, 개혁을 기존 자산의 재배치에서부터 시작하지 말고 시장메카니즘이 자산증가분의 배치에 대해 기능하도록 유도한다. 즉 기존 가격체제를 유지하면서 생산자가격을 인상하고 기술지원체제를 확립한다. 수급을 안정시킬 수 있는 생산력을 확보한 이후 점진적인 가격자유화에 착수한다. 이렇게 할 경우 개혁에 따라 즉각적인 성과가 나타나고 개혁에 따르는 초기비용을 줄일 수 있으며 개혁과정에서 성장과 안정의 두가지 목표 사이의 균형을 유지하는 데 유리하다. 단 이러한 개혁 방식은 자원배분과 가격형성에 있어서 이중구조를 전제로 한다. 이중가격제하에서 경제주체는 순전히 시장에서의 경쟁력에만 의존하는 것이 아니라, 지대추구(rent-seeking)를 통해 이익을 얻으려는 경향이 있다. 따라서 가능한 빠른 시간내에 시장기능을 확대하여야 한다.

농업 구조개혁은 구체적으로 다음과 같은 방식으로 진행될 것으로 전망된다. 최근 북한은 식량난을 타개하기 위하여 중국에서의 包幹到組와 흡사한 분조계약제를 일부분 도입하였다고 한다. 북한이 중국형 체제전환모형을 채택한다면, 이 분조계약제는 점차 농가에 생산 또는 경영을 청구하는 체제로 발전할 것이다. 이러한 생산조직의 개편을 추진하는 과정에 있어서 마찰을 최소화하기 위해서는, 중국에서와 같이 토지소유권의 사유화는 유보한 채 토지사용권을 각 농가에게 분배하는 방식을 채택할 가능성이 높다. 분배기준은 가구원 수를 원칙으로 하되 마을단위의 결정을 존중하는 것이 효과적일 것이다. 시장경제체제에 적응하고 영세경영의 불리함을 극복하기 위하여 마을단위로 서비스체계를 조직화하고 국가가 새로운 기술을 지원하여야 한다. 그러한 가운데 토지사용권을 안정화·유동화함으로써 점차적으로 실질적 소유권으로 발전시켜 나가며, 경영규모를 확대한 협업농장과 기업농은 적극 지원한다.

한편 자유로운 인구이동을 제한하는 제도와 규칙은 당분간 유지하다가 점차적으로 폐지한다. 급격한 국유기업 개혁은 일단 유보한 가운데 사영기업, 개인기업을 허용한다. 농촌노동력의 고용증대, 소득증대, 지역사회 유지에 유리한 재촌농외취업을 적극 유도한다. 농촌공업화를 위해 대거

투자함으로써 도시지역, 한국·일본·중국 등 인접국으로의 노동력유출을 최소화한다. 지역사회 유지를 위해 도시 및 국외로 취업한 경우에는 토지 사용권을 회수하는 방안도 생각해볼 수 있을 것이다.

2. 급변통일시 북한 농업의 구조개혁

2.1. 급변통일의 모형

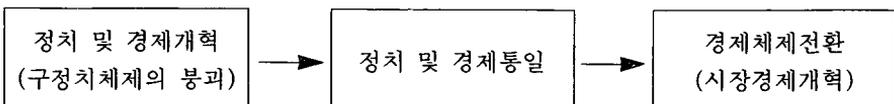
남북한이 급변상황에서 통일된다면 북한지역 경제체제전환의 양상은 독일통일에서 예를 찾아볼 수 있을 것이다. 동독의 체제전환과정을 간단한 개념도로 표현하면 <그림 5-2>와 같다. 동독은 통일전 구소련의 '페레스트로이카'에 영향을 받아 정치 및 경제개혁이 거의 동시에 일어났으며, 개방화에 따라 외부로부터 자유화 물결이 밀어닥치면서 구정치체제가 붕괴되기에 이르렀다.

이러한 과정속에서 동서독의 통일은 구동독주민들의 요구로 독일연방공화국(서독)에 동독이 신설 주로서 흡수되는 형식으로 이루어졌다. 이는 구동독지역에 서독의 정치 및 경제체제가 곧바로 적용됨을 의미하는 것이며, 시장경제체제에 상응하는 경제구조개혁이 급격하게 추진되었다.

2.2. 급변통일시 농업구조개혁의 목표와 원칙

북한의 경제개혁이 단행되지 않은 채 남북통일이 이루어진다면, 농업부문에서 북한지역의 농지사유화와 농업경영구조개편은 동독지역과 마찬가지로

그림 5-2 급변통일의 모형



자료: 필자 작성.

지로 급격하게 이루어질 수밖에 없고 이는 매우 중대한 문제로 대두될 것이다. 따라서 앞서 살펴 본 동구권 국가 및 동독지역의 경험을 토대로 통일후 북한지역의 농업구조 개편방향을 미리 검토할 필요가 있으며, 이를 토대로 적절한 대비책이 마련되어야 할 것이다.

북한지역 농업구조 개편방안의 수립을 위해서는, 첫째로 구조개편의 목표와 추진원칙이 설정되어야 하며, 둘째로는 구조개편 방안의 선택에 조건으로서 북한농업의 실상과 급변상황에 대한 이해가 선행되어야 한다.

급변통일시 북한지역 농업구조개편의 목표로는 농업경영의 신속한 시장경제 적응, 경쟁력 있는 농업경영체의 창설을 들 수 있다.

급변통일상황이 도래한다면 장기적인 계획하에 단계적이고 점진적인 정책의 수립과 추진은 불가능하게 될 것이다. 이는 급격한 변혁이 불가피하며 급격한 변혁과정에서의 충격 역시 불가피하다는 점을 의미하는 것이다. 한 국가내에 2체제가 오랜기간 지속된다면 통합된 국가목표나 이익의 추구를 위한 행위가 오랜기간 분열되는 상황을 허용하게 되며 분쟁의 소지를 높이는 결과만을 초래하게 되기 때문이다. 분단상황하에서는 각기 다른 목표가 각기 다른 체제하에서 설정되고 추구 되었으며 서로에 대한 간섭이 원천적으로 봉쇄되어 있었다. 그러나 통합된 사회에서는 2개의 체제하에서 공통의 목표를 추구하는 것이 불가능할 뿐만 아니라, 자유로와진 간섭이 개재된다면 본격적인 분쟁이 사회전반에 걸쳐 제한없이 발생할 수 있는 것이다. 이러한 부작용을 최소화하기 위해서는 신속한 개혁을 능동적으로 추진하는 것이 필요하다. 일반적으로 독일통일의 예에서 급격한 변혁의 문제점이 많이 논의되고 있으나, 이러한 문제점은 실패의 결과로서 인식하기 보다는 차선의 선택에 내재되어 있는 것으로 인식하는 것이 온당할 것이다.

한편 급변통일은 농업부문에서 오랜기간 추구해 온 농업구조개선의 기회를 제공할 수도 있다. 현재까지 경쟁력 있는 농업을 이룩하는 데 가장 큰 걸림들은 영세한 영농규모였으며, 이는 가까운 시일내에 개선될 수 있는 성질의 것도 아니다. 농지유동화 정책이 여러각도에서 추진되기는 했

어도 그 효과가 그리 크지 않았던 것은 사유재산권이 최대로 보장되는 시장경제체제하에서의 제약 때문으로 볼 수 있다. 구사회주의 국가들이 규모의 경제를 추구하는 데 토지개혁이라는 수단을 동원한 것은 이를 잘 설명해 주고 있는 것이다. 모든 토지가 국공유로 되어 있는 북한지역의 농업경영규모 확대에는 장기간에 걸친 농지 유통화정책이나 사회주의식 토지개혁은 불필요하다. 이는 북한지역의 체제전환 과정에서 반드시 거쳐야 할 사유화과정에서 찾아질 수 있다.

농업구조 개편과정에서 지켜야 할 몇가지 원칙도 고려할 수 있다. 이는 한 체제가 다른 한 체제로 편입되는 과정에서 나타날 수 있는 일방적 피해를 감소시킨다는 차원의 문제이다. 고려할 수 있는 원칙중 가장 중요한 것은 우선 농업부문에 종사하고 있는 구성원 모두에게 충분한 정보가 제공되어야 한다는 점이다. 체제전환과정에서 동구권 농민들이 겪었던 가장 어려운 점은 정보와 경험의 부족이었다. 시장경제 경험은 일정기간 동안의 참여를 통해 얻어질 수 있는 것이지만, 정보의 신속하고 균등한 제공은 정부의 교육적 기능에 크게 의존한다. 전환과정에서 일부 계층의 정보독점으로 인한 폐해는 러시아 뿐만 아니라 동구에서도 일부 나타나고 있다.

둘째로는 사유화와 농업경영구조 개편과정에서 집단농장 구성원들의 의사와 자율성이 최대한 보장되어야 한다는 점이다. 짧은 기간 동안에 구조개혁을 완수하기 위해서는 많은 규제가 불가피하지만, 정보와 경험이 부족한 북한지역 농민들의 피해를 줄이기 위해서는 그들에게 자율성을 보장하는 것이 중요하다.

2.3. 재산권 확립과 경영구조 개혁

북한의 토지개혁과 농업집단화는 대부분의 동구 사회주의 국가들과 비슷한 과정을 거쳐 수행되었으며, 농업부문의 구성 역시 크게 다르지 않다. 그러나 농지의 사적소유는 1972년 이후 인정되지 않고 있다. 농지의 소유관계가 북한의 현행법상에서 국공유 상태라는 사실은 알바니아의 경

우와 같이 북한지역의 농지사유화가 대중적으로 처리될 수 있는 조건이 되고 있다. 또한 공부의 부재로 구소유권의 확인이 불가능하다는 사실은, 북한지역 농지의 사유화에 있어 자칫 복잡해 질 수 있는 보상문제를 단순화할 수 있는 여건을 조성하고 있는 것이다.

한편 사유화 이후의 농업경영구조에 대해 정책목표를 어디에 두고 있는 가도 사유화 방식의 선택에 중요한 요소가 된다. 북한의 협소한 농지면적과 과도한 농촌인구를 고려할 때, 이미 알바니아의 예에서 본 바와 같이, 농지의 분할·분배는 필연적으로 농업경영의 영세화를 초래하게 된다. 그러나 북한농업의 개혁과정에서 정책목표로서 설정되어야 할 중요한 항목 중 하나는 경쟁력 있는 농업경영구조의 창출이며, 이는 영농규모를 일정 수준 이상으로 유지시키는 데에서 출발할 수 있는 것이다. 대중적 사유화 방식을 추진하면서 영농의 규모화를 이룩하는 데에는, 농장의 경영과 소유를 일정기간 분리시킴으로써 대규모 농업경영을 유지코자 했던 헝가리의 voucher 교부방식이 좋은 참고가 될 수 있다.

농촌부문에 과도한 인구를 보유하고 있는 북한지역에 경쟁력 있는 농업 경영규모를 유지시키기 위해서는 농업부문에서 많은 인구가 유출되어야 한다. 이때 비농업부문의 고용능력이 큰 문제로 대두될 것이다. 취약한 북한지역의 산업부문이 이를 단기간에 흡수하는 것은 물론 불가능하다. 그러나 통일후 독일에서 볼 수 있는 바와 같이 남북통일은 북한지역의 과잉 농촌인구를 일정부분 흡수할 수 있는 여건이 된다. 남한의 비농업부문과 북한지역에서의 사회간접자본 건설사업이 상당부분의 취업기회를 제공할 수 있기 때문이다.

3. 시사점과 우리의 대응방안

구소련의 농업정책은 ① '착취'의 단계 ② '유인과 보조'의 단계를 거쳐 ③ '시장화와 보조축소'의 단계에 진입한 것으로 파악할 수 있다. 중국의

경우 ① ‘농업착취정책 단계’에서 ② ‘농업발전과 시장화를 동시에 추진하는 단계’에 진입한 것으로 볼 수 있다. 중국은 소유제 개혁을 유보하고 이중가격체제를 유지한 채 농업부문에서는 ‘생산책임제’, 비농업부문에서는 ‘향진기업’이라는 미시경영체계의 개혁을 추진하였다. 아울러 그간 억눌려 있던 생산자가격을 대폭 인상함으로써 생산유인을 제공하였다. 그 결과 각 개인간, 개인과 국가간에 이해관계의 충돌을 극소화할 수 있었다.

현단계 북한농업의 기본문제는 농업발전·보호정책단계에서 형성된 ‘가격문제’라기 보다는 투자부족과 유인결여에 따른 ‘생산부진 문제’로 볼 수 있다. 이러한 북한농업의 초기조건을 고려할 때, 우리는 북한이 중국형 농업구조개혁을 추진하는 것을 적극 지원할 필요가 있다. 북한이 중국형 구조개혁의 길을 선택한다면, 이는 한국에 입장에서도 경제통합 및 정치통일의 비용을 최소화할 수 있는 기회를 갖게 되는 것이다.

이 경우 한국은 다음과 같은 지원·협력방안을 고려할 수 있다. 첫째, 점진적 토지사유화가 순조롭게 진행되도록 북한토지에 대한 투자를 일정하게 규제한다. 둘째, 다수 가족농의 생산기반 강화를 위한 농업관련 서비스 지도에 협력한다. 셋째, 시범적 협업농장에 대한 자금지원 및 기술 지도에 협력한다. 넷째, 생산유인을 제공하기 위하여 북한산 농산물의 판로개척에 협조한다. 다섯째, 재촌비농업 취업기회의 확대를 위한 북한의 농촌공업화를 지원한다. 여섯째, 농촌노동력 재교육프로그램에 대하여 지원한다.

한편 북한이 중국형의 체제전환을 수행하기 전에 남북한이 통일된다면 전혀 다른 결과가 초래될 것이다. 이 경우의 농업구조개혁과정은 독일형과 크게 다르지 않을 것이다. 우선 체제전환과정은 급격하게 진행되었으며 서독이 주축이 된 통일연방정부에서 그 과정을 주도하였다. 농업생산수단의 사유화와 농업경영구조 개편은, 생산수단의 소유관계와 농업내부 각부문의 특성에 따라 여러 경로로 추진되었으나 중국형에 비교할 수 없을 정도로 즉각적으로 추진되었다. 과잉 농촌인구하에서 경영구조개혁이

급격히 추진됨에 따라 단기간에 많은 농촌인구가 유출되는 것도 불가피한 현상이었다.

전체적으로 조망해 볼 때 전환초기 극히 짧은 변혁기간 동안 구동독 농업부문은, 과거 당과 정부의 지도와 규제에서 벗어나 자유로워진 대신 시장에서의 경쟁이라는 전혀 새로운 환경에 노출되었다. 이는 안정적이던 동독지역의 농업부문과 농장에 커다란 충격을 주었다. 이 외부의 충격 속에서 불과 1~2년후 동독지역의 농업은 완전히 변모되어야 했다. 극히 짧은 기간동안에 이루어진 대규모의 구조변혁에 대한 평가는 쉽지 않지만, 통일초기의 변혁이 통일 6년이 지난 지금도 여전히 동독지역의 농업을 지배하고 있다는 사실과, 앞으로도 지속적으로 동독지역 농업부문을 좌우할 수 있다는 점은 매우 중요하다. 더욱이 구동독지역 농업개혁이 구동독지역내에서만 그치는 것이 아니라 향후 독일연방 전체 농업부문의 진로와 직결되고 있다. 이 사실은 남북한 통일과정에서 북한농업의 변화를 경험해야 할 우리에게도 중요한 시사점을 제공하고 있다. 장기간에 걸친 농업구조개선 노력에도 불구하고 뚜렷이 개선되지 못하고 있는 남한의 영세소농구조는, 통일후 북한지역의 농업구조개혁의 영향 속에서 새로운 국면을 맞이할 수 있는 것이다.

남북한의 급변통일후 북한농업의 구조개편과정을 한국이 주도할 수 있다면 다음과 같은 방안들이 고려되어야 할 것이다. 첫째, 원칙적으로 구소유권에 대한 확인과정이 필요하나, 소유권의 확립은 농장의 민영화 전환 이후 추진되는 것이 바람직하다. 둘째, 북한지역에 다양한 농업경영형태의 출현에 대비하여 관련 제도를 점검하고 확립해야 한다. 셋째, 급격한 농업구조 변화 속에서 북한지역의 농민과 농장이 신속히 적응할 수 있도록 교육훈련기회가 제공되고 투자지원책이 마련되어야 한다. 넷째, 농업인구의 급격한 유출은 불가피하고 유출인구는 기본적으로 비농업부문에서 흡수해야 하지만, 농업부문에서도 대규모 국책투자사업을 추진하여 인구유출에 따른 문제점 완화에 노력해야 한다.

참 고 문 헌

- 김경량, 「통일과 농업 -독일의 교훈-」, 강원대학교 출판부, 1995.
- 김운근외, 「수복지구의 남·북한 농지개혁에 관한 연구」, M25, 한국농촌경제연구원, 1989.
- 고일동외, 「구동독의 사유화 방안 및 실업대책」, 한국개발연구원, 1992.
- 다오 콩 티엔, “베트남의 농업개혁,” 구성렬 편저, 「베트남의 경제개혁과 전망」, 연세대학교 동서문제연구원, 1993.
- 박제훈, 「러시아에서의 사유화 진전과 외국인 투자여건」, 정책연구 92-10, KIEP, 1992.
- 법제처, 「북한법제개요」, 한국법제연구원, 1992.
- 이동필(편역), 「폴란드의 농업문제와 그 전망」, 해외농업자료 16, 한국농촌경제연구원, 1981.
- 이일영, 「1980년대 중국의 농업개혁- 농업생산성 및 농·공간 관계의 분석」, 서울대 박사학위논문, 1994.
- 한국농촌경제연구원(편역), 「구동독농업의 구조개편」, D76-1, 1992.
- _____, 「독일통합과정의 농업지원시책」, D76-2, 1992, 1992.
- _____, 「구동독 농가들을 위한 농업정보」, D76-3, 1992.
- _____, 「농업구조개선을 위한 지원정책-독일 브란덴부르크주의 사례-」, D76-4, 1992.
- 林毅夫 外, 「中國의奇蹟」, 三聯書店, 한동훈 역, 「중국의 기적」, 백산서당, 1996.
- 國家體改委農村經濟體制司, “1991年農村改革綜述,” 國家經濟體制改革委

- 員會編,「中國經濟體制改革年鑑 1992」,改革出版社,1992.
- 國家統計局 編,「中國統計年鑑」,中國統計出版社,1992.
- 國家統計局農村社會經濟統計司 編,「中國農村統計年鑑」,中國統計出版社.
- 國家統計局人口統計司編,「中國1987年1%抽樣資料」,中國統計出版社,1988.
- 國營農場雙層經營體制課題組,「國營農場雙層經營體制」,黑龍江人民出版社,1991.
- 紀永茂,“‘雙田制’是土地集中過程中一種可行的過渡形式”,「中國農村經濟」,第11期,1989.
- 農業部經濟政策研究中心農村合作組織課題組,“中國農村地域性合作組織的實證描述-全國100個縣1200個村地域性合作組織系統調查”,「中國農村經濟」,第1期,1989.
- 農業部農村合作經濟研究課題組,“1990:中國農村土地承包經營制度及合作組織運行考察”,「農業經濟問題」,第8期,1991a.
- 農業部農村合作經濟研究課題組,“1990:中國農村土地承包經營制度及合作組織運行考察(續)”,「農業經濟問題」,第9期,1991b.
- 農業部農村合作經濟研究課題組,“中國農村土地承包經營制度及合作組織運行考察”,「農業經濟問題」,第11期,1993.
- 閻崇年 主編,「中國市縣大辭典」,中共中央黨校出版社,1991.
- 魏景瑞·鄒書良,“平度市‘兩田制’改革試驗及其初步效應”,「中國農村經濟」,第7期,1992.
- 魏津生,“改革開放以來我國農村的人口移動”,冀堂生·所秦 主編,「中國人口流動態勢與管理」,中國人口出版社,1995.
- 李云河,“探索建設有中國特色的社會主義道路與中國四次‘包產到戶’的艱難實踐”,「浙江農業經濟」,增刊號,1991.
- 張紅宇·陳良彪 編著,「中國農村土地制度建設」,人民出版社,1995.
- 中共中央政策研究室農村組,“聯產承包的完善和社會化服務的開展,” 國家

- 經濟體制改革委員會編，「中國經濟體制改革年鑑 1992」，改革出版社，1992.
- 中共中央政研室，「完善中的農村雙層經營體制」，中共中央黨校出版社，1992.
- 中國農業百科全書編輯部編，「中國農業百科全書農業經濟卷」，農業出版社，1991.
- 中國農業年鑑編輯委員會，「中國農業年鑑」，農業出版社.
- 中央政研室·農業部農村固定觀察點辦公室，“對274個村莊集體當農戶提供生產服務情況的調查，”「中國農村經濟」，第3期，1992.
- 陳海清，“‘有償兩田’承包的實踐與體會，”「中國農村經濟」，第7期，1992.
- 何道峰，“村級農地制度的變革，”「中國農村土地制度的變革」，北京大學出版社，1993.
- 菅沼圭輔，“中國における「食糧大規模經營」-北京市順義縣の集團農場の事例研究，”「農業經濟研究」，第61卷 第2號，1989.
- 宮島昭二郎，“改革第二段階の停滯と政策的課題-1985年以後，” 宮島昭二郎 編，「現代中國農業の構造變貌」，九州大學出版會，1993.
- 大島一二，“農社勞動力移動，”「1995年の中國農業」，日中經濟協會 1996.
- 杜進，“中國土地制度改革：課題と制約，” 石原享一 編，「中國經濟の多重構造」，アジア經濟研究所，1991.
- 孟建軍，“中國の改革・開放と人口流動，”「アジア經濟」，第36卷 第1號，1995.
- 白石和良，“中國の農業、農村の再組織化と雙層經營體制，”「農業總合研究」，第48卷 第4號，1994.
- 小島麗逸，“農業・農村組織四十年，” 山內一男 編，「中國經濟の轉換」，岩波書店，1989.
- 小島麗逸，“1990年の農政動向，” 日中經濟協會 編，「1990年の中國農業」，日中經濟協會，1991.

- 小島麗逸, “1991年の農政動向,” 日中經濟協會 編, 「1991年の中國農業」, 日中經濟協會, 1992.
- 孫潭鎮, “農村はどのように變遷してきたか-土地改革・人民公社・生産責任制”, 渡邊利夫 編, 「中國の經濟改革と新發展メカニズム」, 東洋經濟新報社, 1991.
- 松浦利明 外, 「社會主義農業の變貌-集團化先發國の教訓-」, 農山漁村文化協會, 1988.
- 中兼和津次, 「中國經濟論-農工關係の政治經濟學」, 東京大學出版會, 1992.
- 川村嘉夫, “家族經營の展開と當面の課題,” 阪本楠彦・川村嘉夫 編, 「中國農村の改革-家族經營と農産物流通」, アジア經濟研究所, 1989.
- 出井富美, “ベトナム南部における農業の集團化と農業生産,” トラン・ヴァン・トゥ編, 「ベトナムの經濟改革と對外經濟關係」, 日本經濟研究センター, 1989.
- Tran Van Tho, 「ベトナム經濟の新展開」, 日本經濟新聞社, 1996.
- BVVG, Geschaeftsbericht, 1995, Berlin, 1996.
- BMELF, Agrarbericht 1995, Bonn, 1996.
- Fischer, K., “Reorienting the Cooperative Structure in Selected Eastern European Countries-Case-study on the former German Democratic Republic-,” FAO, Rome, 1994.
- Hagelschuer, P., “Der Transformationsprozess in den neuen Bundeslaedern der BRD mit seinen Auswirkungen auf den Agrarsektor,” Vortrag am Institut fuer Agrarwirtschaft der ETH Zuerich, 1994.
- Hunek, T., “Reorienting the Cooperative Structure in Selected Eastern European Countries -Case-study on Poland-,” FAO, Rome, 1994.

- Juhasz, J., "Reorienting the Cooperative Structure in Selected Eastern European Countries. -Case-study on Hungary-," FAO, Rome, 1994.
- OECD, Agricultural Policies, Markets and Trade in the Central and Eastern European Countries, Selected New Independent States, Mongolia and China -Monitoring and Outlook 1995-, 1995.
- . Review of Agricultural Policies: Hungary, 1995.
- . Review of Agricultural Policies: Poland, 1995.
- Riskin, Carl, China's Political Economy- The Quest for Development since 1949, Oxford University Press, 1987.
- Scheel, K., Die Entwicklung des Bodenmarktes in den Neuen Bundeslaendern unter Beruecksichtigung der Heute Bestehenden Finanzierungsmoeglichkeiten zum Erwerb Landwirtschaftlich Genutzter Flaechen. Diplomarbeit, Humbolt Univ., Berlin, 1995.
- Schmitt, G., "Agricultural Sector in Eastern Germany," The Economics of German Unification (Ed. A.G.Ghaussy, W.Schaefer), London, 1993.
- Strothe, A., "Ueberlegungen zur Privatisierungen," Neue Landwirtschaft, 5/93, 1993.
- USDA ERS, International Agriculture and Trade Reports: China, WRS-94-4, August, 1994.
- USDA, "Eastern German Agriculture 1994," not official Report, 1996.

연구보고 R350

사회주의 농업의 체제 전환과 북한 농업의 전망

중국과 동독의 구조개혁사례를 중심으로

찍은날 1996. 12. 펴낸날 1996. 12.

발행인 박 상 우

펴낸곳 한국농촌경제연구원(962-7311~5)

11300 - 7110 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

등 록 제5-10호(1979. 5. 25)

찍은곳 (주) 문 원 사 739-3911~5

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유로이 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 본연구원의 공식견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.