연구 노트

북한 농업의 개혁과 개방 가능성 고찰

분조계약제와 IFAD 차관사업을 중심으로

김 영 훈* 한 수 용**

1. 머리말
2. 식량위기와 파급효과
3. 북한 농업의 개혁사례 분석
4. 북한 농업의 개방사례 분석
5. 맺음말

1. 머리말

북한 농업 상황을 일목요연하게 보여 주는 통계자료는 아직 접할 수 없다. 그러나 간헐적이나마 북한 당국의 발표도 나오고 있고 국제기구의 추정과 조사 자료도 과거에 비해 풍부한 편이다. 또한 방북자와 탈북자들의 증언 등을 종합하면 관련 실상에 대한 정황을 알 수 있다. 그 정황은, 지금 북한 농업이 사상 초유의 생산성 저하를 겪고 있으며, 경제난에 따라 부족한 식량 수입도 여의치 못해 주민이 심각한 식량위기에 직면해 있다는 것을 말해 주고 있다.

오랜 기간 동안 식량을 자급해 오던 저개발 경제에서는 기상 변동 등의 요인으로 일시적인 식량위기를 겪곤 한다. 이 경우 후유증이 남기는 하지만 농업생산을 저하시켰던 요인이 사라지면 식량수급 사정은 평상시로 다시 돌아가는 것이 상례이다. 이에 비교하여 북한의 식량위기는 대홍수가 발생한 1995년부터 본격화되어 지금까지 지속되고 있으며 앞으로도 쉽게 해소될 수 있을 만큼 낙관적인 상황이 아니다.

문제의 심각성에 따라 북한은 최근 '전력(電力)의 원활한 공급'과 함께 '인민의 먹는 문제 해결'에 정책의 최우선 순위를 두고 있다. 그만큼 자원이 농업 부문에 많이 배분될 것이며 이에 따라 농업생산도 다소 증가할 것으로 전망된다. 그러나 우선적 자원배분의 내용을 자세히 살펴보면 여전히 '전인민의 동원'이라는 전통적 방식이 주류를 이루고 있다. 이 방법으로는 문제를 근본적으로 해결하는데 명백한 한계가 있다.

그간의 북한 농업은 많은 인구를 부양하기

* 부연구위원
** 위촉기능원

위해 집약적인 농법체계[1]를 채택했다. 이 농법은 생산요소의 고투입을 구성요소로 하고 있으며 이를 공급하는 비농업부문에 크게 의존한다. 북한은 경제발전 초기단계에서 공업화에 매진했으며 그에 따라 농업 부문에서 필요로 하는 농업생산요소를 비농업부문에서 충분히 공급할 수 있었다. 그러나 부존자원이 충분치 않은 상태에서 공업화를 이루기 위해서는 원자재의 도입이 필수적이며, 이에 따라 외부와의 경제교류는 경제순환의 중요한 요건이 된다. 자립경제 건설을 표방해 온 북한경제가 외부세계에 크게 의존하지 않을 수 없었던 이유가 여기에 있다. 사회주의경제권이 해체되기 시작한 80년대 말부터 극심한 침체기에 접어든 북한경제 상황이 이를 반증하고 있다. 따라서 북한경제의 회생, 농업생산성 회복에는 주민의 동원도 필요하지만 외부세계와의 경제교류협력을 회복하는 것도 중요하다.

사회주의경제권 해체 이후 북한경제의 새로운 파트너는 서방세계로 바뀌었다. 그러나 이들은 북한에게 생소한 거래를 요구하고 있다. 즉, 서방세계와 상업적으로 거래할 준비를 갖추지 못한 북한에게 그 자세를 속히 갖추도록 권고하고 있는 것이다. 이 권고 중 가장 중요한 것은 경제개혁과 개방이다. 그러나 사실상 이를 권고하고 있는 입장에서도 북한경제의 개혁과 개방이 어떻게 시작되고 전개될 것인지에 대한 밑그림은 제시하지 못하고 있다. 더욱이 북한의 입장에서는 외부에서 논의하고 있는 개혁과 개방에 대해 부정적인 반응을 보이고 있다. 따라서 북한에 대해 권고하는 입장에 서 있는 우리의 이해도를 먼저 높이는 동시에 북한을 설득하기 위해서도 개혁과 개방을 구체화시키는 노력이 우선되어야 한다. 이 연구에서는 북한의 농업에서 실험되고 있는 변화의 사례를 살펴봄으로써 개혁과 개방의 가능성을 고찰해 보고자 한다.

본고의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 오랜 기간 지속되고 있는 식량위기로 북한 사회에 나타난 문제상황을 살펴본다. 3장에서는 이러한 상황에 대한 북한의 대응을 기존정책의 고수와 변화라는 측면에서 고찰한다. 특히 북한 농업에서 커다란 제도변화의 하나로 지적되고 있는 '분조계약제'를 자세히 분석한다. 4장에서는 북한 농업에서 개방의 한 형태를 보여 주고 있는 IFAD 농업차관 지원사업과 예상되는 효과를 살펴보기로 한다.

2. 식량위기와 파급효과

2.1. 배급제의 위기

북한경제는 "국가가 조달하고 배급하는 체제"와 "노동력에 대한 강력한 통제"의 기반 위에서 움직여 왔다. 그러나 90년대 들어 심화된 경제난과 식량난으로 변화가 초래되고 있다. 가장 큰 변화 중 하나는 배급제의 기능이 현저하게 약화되고 있는 것이다. 식량의 배급이 불규칙적으로 이루어지고 있고, 지역·계층간에 배급량의 차이가 많을 뿐만 아니라 배급량이 크게 모자란다는 점이 그것이다.

[1] 한정된 농지에 노동력과 농업생산요소를 최대한 투입하여 토지생산성을 극대화시키는 집약적 농업이 '주체농법'의 가장 중요한 성격중 하나이다.

이런 상황으로 미루어 북한의 배급제가 붕괴될 것이라는 견해도 있다.

그러나 단지 배급할 물자가 모자랄 뿐 조달하고 배급하는 국가의 기능은 비교적 잘 가동되고 있다는 견해도 있다. 북한에 진출해 있는 국제농업개발기금(IFAD)과 비정부단체(NGOs)는 군협동농장경영위원회가 비료와 다른 투입물 배급 프로그램을 효율적으로 관리하는 능력을 보여 주었다고 보고하고 있다. 특히 IFAD의 지원비료는 효과적으로 분배되었고 수혜 농장의 1998년 작물생산량도 위기 이전 수준으로 회복되었다고 보고되고 있다(UNDP/FAO). 그리고 WFP의 지원식량이 국가의 공식적인 배급경로를 통해 분배되고 있으며 이모작 사업을 통해 생산된 곡물 역시 공식 배급경로를 통해 계속 공급되고 있다는 사실이 확인되고 있다.

이러한 사실에 비추어 볼 때 현 상황이 배급제의 붕괴를 예고하지는 않는 것으로 평가된다. 그러나 공식적인 배급경로가 식량 소요량에 크게 못 미치는 양을 공급하고 있다는 사실은 배급제의 위기를 엿볼 수 있는 상황임에 틀림없다. 배급제의 위기는 북한 내부에 다음과 같은 세 가지의 파급효과를 낳고 있다(김연철. 1998). 첫째, 과거에는 금지되어 왔던 식량의 사적 생산과 사적 거래가 증가하고 있다. 둘째, 사적 거래가격과 국정가격의 차이가 심화되고 있다. 셋째, 식량을 구하기 위해 주민의 이동이 증가하면서 노동력에 대한 통제가 약화되고 있다. 이들 변화는 식량과 생필품의 공급부족 상황에서 주민들의 일탈이 일반화되어 자연스럽게 적응해 가는 과정이라고 이해할 수 있다. 북한 주민들의 이러한 일탈과 적응은 개개인의 생존과 생활유지를 위해서 최선의 선택일 수 있다. 그러나 그렇게 적응되어 있는 상태에서는 농업생산의 정체·감소와 식량부족의 악순환이 해소될 수는 없다.

2.2. 식량의 사적생산 및 거래의 증가

북한의 식량생산은 대부분 협동농장에서 담당하고 있기 때문에[2] 사적인 식량생산과 거래 경로는 공식적으로 존재하지 않았다. 단지 텃밭과 부업밭[3]으로부터 모자라는 채소와 부식품을 조달할 수는 있었다. 그러나 식량부족이 심화되면서 대부분의 주민들이 텃밭과 부업밭에 옥수수를 재배하고 있다. 뿐만 아니라 불법적인 개간과 개인경작[4]이 확대되어 사적인 식량생산이 확산되고 있다.

또한 식량의 사적거래 역시 확산되고 있다. 국가의 배급량이 급격히 감소되면서 주민들은 필요한 식량의 상당 부분을 농민시장[5]을

---

[2] 국영농장은 주로 시험포, 채종원, 축산 등 특화된 농장으로 구성되어 있다. 국영농장에서도 곡물을 생산하고 있으나 주로 농장내부 소요량을 생산하는 경우가 대부분이다. 군(郡)의 모든 협동농장이 하나의 종합농장으로 전환된 경우 국영농장으로 분류되기는 하지만 협동농장에 보다 가까운 형태이다.

[3] '텃밭'은 집단농장의 농가에게 사적인 생산과 소비를 위해 주어지는 농지이며, '부업밭'은 공장이나 기업소의 작업반에게 사적인 생산과 소비를 위해 주어지는 농지이다.

[4] 이러한 경우에 해당되는 농지를 총칭하여 '뙈기밭'이라 표현하고 있다. 농촌이나 산촌에서는 산중에, 도회지에서는 주거지 주변에 개인들이 불법적으로 조성한 밭 등이다.

[5] 농민시장에 대한 북한 당국의 견해가 부정적인 것만은 아니다. 이 사실은 김일성 대학 경제학자의 견해를 통해 엿볼 수 있다. '시장은 낡은 방식이기는 하지만 잘 관리한다면 농민들의 노동의욕을 고취하고 생활수준을 향상시키는데

표 1 **주요상품의 가격 차이**

단위: 원

품 목	단 위	농민시장 가격(A)	국정가격(B)	A/B(배)
쌀	1kg	60-75	0.08	750-935
옥수수	1kg	50-60	0.06	830-1,000
돼지고기	1kg	200-230	3.4	59-68
닭고기	1kg	200-300	10	20-30
계란	개	17-20	0.17-0.25	80-100
사과	1kg	15-20	0.5	30-40

자료: 정정길, 전창곤, 1999.

통해 구입하고 있다. 북한의 농민시장은 1990년대 중반 이후 급증하기 시작하여 현재 전국에 300~350개가 있는 것으로 추정되고 있다(통일부. 1998). 농민시장에서 유통되는 상품은 사적부문에서 생산되는 채소, 소상품 등에 국한되어 있었으나, 최근에는 식량, 공산품, 주류 등으로 다양화되고 있다. 이들 상품은 중국과의 국경무역을 통해 유입되거나 북한의 공식적인 유통경로에서 빠져 나온 것으로 볼 수 있다. 수매나 배급과정에서 유출된 것일 수도 있고, 외국의 지원식량이 불법적으로 유출된 것일 수도 있다.

1998년에 실시된 조사에 의하면 농민시장에 대한 주민의 의존도는 곡물은 60%, 생활필수품은 70%에 달하는 것으로 추정되고 있다(통일부, 1998).[6] 소비재의 유통에서 차지하는 비중이 점차 높아지는 현상을 고려할 때, 현재 북한의 농민시장은 공식적 유통망을 보완하는 것에 그치지 않고 있음을 알 수 있다.

2.3. 가격차의 심화

국영유통망과 농민시장의 상품가격 결정과정에는 큰 차이가 있다. 국영유통망에서의 가격은 배급가격이다. 이 가격은 노동자가 받는 임금 수준과 잘 조화되어 책정된 가격이다. 그러나 국영 상업망의 기능이 약화되면서 상품은 농민시장에서 거래되기 시작했다. 농민시장의 가격은 수요와 공급에 따라 결정되어 국영 상업망의 관리가격과는 커다란 차이가 있다.

노동자에 대한 쌀 1kg의 국정 배급가격은 8전에 불과하지만 농민시장에서는 지역에 따라 60원에서 75원[7]까지 거래되어 가격차가 800

기여할 수 있다. 농민들이 자유롭게 자신들의 잉여농산물을 처분할 수 있도록 허용하는 것은 그들의 생산의욕을 고취할 것이다. 국가의 상업적 유통망에서 제공되지 않는 상업적 물품들을 농민시장이 제공함에 따라, 노동자들의 욕구를 충족시키면서 도시와 농촌간의 경제적 협력관계도 강화시킨다. 시장이 잉여농산물의 거래에 좋은 환경을 제공하기 때문에 일정정도 농민들의 수입을 증가시킨다. 결과적으로 시대에 뒤진 형태이긴 하지만 농민시장은 일정정도 인민의 경제발전과 생활 향상에 기여하게 된다.'(Lee, Dong-Gu, "Some Thoughts on Adjustment of Farmers' Market Prices," People's Korea, February 24, 1999, http://www.korea-np.co.jp/pk/83rd_issue/ 99022401.html)

[6] 농민시장에 대한 의존도 해석에는 주의를 요한다. 농민시장이 차지하는 비중이 커진 것은 농민시장으로 흘러드는 상품의 절대량이 증가한 데에도 기인하지만, 국영 유통망을 통해 유통되는 상품의 절대량이 크게 감소했고, 북한 주민의 전체 소비수준이 크게 낮아진 데에도 기인하고 있다는 점을 고려해야 한다.

[7] 이 가격수준은 비교적 하락한 것이다. 1998년에는 이보다 더 높은 수준을 유지하여 1kg당 75원에서 90원 수준이었다(통일부, 1998).

배에 달하고 있다. 곡물은 물론 대부분의 상품에서도 가격차이가 매우 큰 실정이다. 공식 배급가격과 농민시장가격에 현격한 차이가 있기 때문에 공식 유통경로에서 농민시장으로의 상품 유출 유인은 커지게 되며, 이로 인해 공식 유통망은 더욱 축소될 수밖에 없다.

2.4. 노동력에 대한 통제의 약화

상품의 국정가격과 시장가격간의 큰 격차, 그리고 공식 유통경로의 상품 부족으로 인해 노동자들이 받는 공식 임금은 그 가치를 거의 상실하게 되었다. 평균적인 노동자의 월급은 월 80원에서 120원 수준이다.[8] 이 임금으로 농민시장에서 쌀을 구입한다면 단지 1~2kg만을 구입할 수 있다.

배급제도가 정상적으로 작동되고 있을 때에는 충분치는 않은 양이나마 국영상점이나 협동상점에서 낮은 국정가격으로 상품을 살 수 있었다. 따라서 주어진 임금 수준을 가지고도 노동자의 직장 이탈을 막을 수 있었으며, 노동에 대한 사법적인 강제도 통할 수 있었다. 그러나 낮은 국정가격으로의 배급이 크게 부족한 상태에서는 임금소득의 중요성이 낮아지게 되었으며, 노동자로서는 직장에서 열심히 일할 이유가 없어지게 되었다. 더욱이 원자재와 에너지의 공급 부족으로 공장 가동률이 현격히 낮아진 상태에서 공장 관리자는 노동자의 출근을 강제해야 할 이유도 찾지 못하게 된다. 결국 노동력에 대한 전반적인 통제는 약화될 수밖에 없으며, 노동자들은 식량과 생필품을 자신의 힘으로 구하기 위해 시장활동에 직접 참여하게 되어 국가의 통제를 벗어나 활동하게 된다.

북한이 긴급한 식량난을 해소하기 위해서는 외부의 지원에 의존할 수밖에 없다. 그러나 이 방법은 장기적으로 지속될 수 없는 것이다. 식량부족을 근원적으로 해소하기 위해서는 부족한 식량을 상업적으로 수입할 수 있는 여력을 갖추거나, 식량의 국내생산을 향상시켜야 한다. 현재의 경제 여건을 고려할 때 북한은 충분한 식량을 상업적으로 수입하여 식량부족 문제를 해소하기 힘든 상황이다. 따라서 상업적 수입보다 국내에 있는 부존자원을 최대한 활용하여 식량 생산을 늘리기 위한 노력이 우선되어야 한다.[9] 이러한 당위성에 비추어 북한의 노력과 대응은 어떤 양상으로 전개되고 있는가? 그 대응 중에 개혁과 개방적 조치라고 판단할 수 있는 것이 있으며 성공적으로 추진되고 있는 것은 있는가? 그러한 사례를 발견할 수 있다면 북한 농촌경제의 개혁과 개방은 그 사례를 중심으로 재론되고 발전 가능성이 모색되어야 할 것이다.

3. 북한 농업의 개혁사례 분석

식량위기 그리고 배급제의 기능 약화는 결국 사회와 주민에 대한 국가의 통제를 크게 약화시켰다. 이는 북한 사회주의 계획경제체제가 하부에서 문제를 노출시키고 있다는 것

[8] 1998년 말의 임금 수준임.

[9] 북한의 곡물생산에서 토지생산성과 노동생산성은 남한에 비해 크게 낮은 수준이다. 남한의 미곡 단수가 5톤/ha 내외인 반면 북한은 2.5톤/ha에 머물고 있다(농촌진흥청, 1998). 따라서 북한은 곡물 국내생산을 크게 늘일 수 있는 여지가 있는 것으로 평가된다.

을 의미하는 것이다. 이 상황에서 북한의 농업부문은 기존 정책의 고수와 제도개편이라는 양면으로 대응하고 있다. 기존정책 고수의 예로서는 전통적인 '주체농법'을 고수, 강화하는 것이 있으며, 정책 변화의 예로서는 1996년에 도입된 '분조계약제'가 있다. 과연 북한은 이러한 양면의 대응을 통해 식량위기를 극복할 수 있는가? 더 나아가서 배급제의 위기를 해소하여 시스템을 정상화시킬 수 있을 것인가? 이에 대한 대답은 여기에서 예로 제시하고 있는 주체농법과 분조계약제가 그 성과를 발휘하고 있는가를 분석함으로써 어느 정도 가능하다.

3.1. 주체농법의 고수와 강화

북한 식량난의 원인에 대한 의견은 대개 경제난, 충분한 인센티브를 부여하지 못하는 체제의 문제, 주체농법의 한계 등으로 집약되고 있다. 북한은 이렇게 식량난을 초래하는 원인의 하나로 지적되고 있는 주체농법을 식량난 타개를 위한 중요한 수단으로 고수하고 있다. 식량위기를 초래한 한 요인으로서 경제난과 체제의 문제에 대해서는 큰 이견이 없다. 그러나 주체농법의 경우에는 다른 각도에서 생각할 필요가 있다. 특정한 지대 혹은 지역을 대표하는 농업생산기술구조는 기후, 부존자원의 상태 등 자연여건과 사회경제적 수요에 따라 결정되고 진화한다. 이렇게 볼 때 북한의 주체농법은 노동력이 풍부하고 농지가 협소한 조건에서 식량을 자급하고자 하는 북한 나름의 집약적 농법이라 볼 수 있다.

주체농법의 기술적 측면을 비판하는 견해를 보면 대부분 밀식재배와 연작의 예를 들어 그것이 가지고 있는 약점을 설명하고 있다. 그러나 밀식과 연작만을 볼 것이 아니라 그것과 결합된 다른 기술도 함께 종합적으로 파악하는 것이 중요하다. 주체농법의 여러 기술적 측면을 보면 육묘와 이식을 일반화시킨다는 점, 묘판에서 묘를 오랜 동안 키워 튼튼하고 키 큰 묘를 본포에 이식하여 잡초의 생장을 처음부터 억제하도록 한다는 점, 토양의 지력을 유지하기 위해 경운을 깊게 하고 비료를 많이 투입한다는 점 등이 있다.

이러한 여러 기술적 조건들이 모두 충족되어 있을 때 주체농법은 수량증가를 보장하게 된다. 과거 북한의 경제가 정상이었을 때 주체농법은 농업생산 향상에 중요한 기여를 했다. 그러나 지금은 경제난으로 농업생산요소가 제대로 공급되지 못하고 있고 농업 인프라도 피폐한 상황이다. 또한 식량배급이 원활치 않아 과거와 같이 노동력의 동원도 쉽지 않은 상황이다. 즉, 주체농법 자체가 문제가 아니라 주체농법을 뒷받침할 수 있는 물적 공급이 원활하지 못한 상황으로 바뀌었다는 점과, 상황이 바뀌었는데도 기존의 농법을 고수할 수밖에 없는 의사결정 과정의 경직성이 문제로 지적되어야 한다. 만약 비료 등 농자재의 공급이 원활해져 기술적 조건이 다시 갖추어진다면, 북한의 주체농법은 집약적 농업의 일반적인 성과를 발휘할 수 있을 것으로 전망된다.

3.2. 분조계약제-농산물 분배제도의 변화

북한의 농업개혁은 식량위기를 극복하기 위해서도 필요하지만 경제개혁의 성패를 좌우하는 핵심 변수로서도 중요하다. 중국과 베

표 2 **분조관리제의 변화**

	분조도급제(1966~95)	분조계약제(1996)
구 성	· 10~15명 · 농장원들의 능력과 요구를 고려하여 인원을 배치	· 7~10명 · 주로 가족, 친척으로 구성
생산 목표	· 매년 국가가 목표를 설정	· 최근 3년간의 평균 수확고와 · 그 이전 10년간의 평균 수확고의 평균치로 설정
농산물 처분	· 목표량은 국가에 납부 · 초과생산분도 국가에서 수매	· 목표량은 국가에 납부 · 초과생산분은 자유 처분

자료: 김연철. 1998 참조, 재작성

트남 등 동아시아 사회주의 국가들의 점진적인 체제전환에서 농업정책의 변화는 경제개혁의 출발점에 위치하고 있다(김연철. 1998).

북한은 1960년대 중반부터 협동농장에 최소 생산단위로 '작업분조'[10]를 설치하고 일종의 도급제를 시행하였다. 작업분조별로 목표생산량을 정하여 이 목표량을 초과하여 생산하면 초과생산분에 대한 수매가를 분조원에게 배분해 주는 제도이다. 1995년의 대홍수로 식량사정이 급격히 악화된 1996년에 북한은 농업부문에서 생산 및 분배체제를 변화시키는 제도개편을 단행한 것으로 알려지고 있다. 1996년에 새로 도입된 '분조계약제'는 작업분조의 규모를 대폭 축소하고, 목표생산량을 초과하는 모든 생산물에 대해 분조의 자유로운 처분을 허용하고 있다. 이것은 농업생산에서 인센티브를 강화하는 제도적 장치를 마련했다는 데 커다란 의의가 있다.

분조계약제가 내포하고 있는 확실한 인센티브 시스템은 초과생산분을 분조에게 현물로 지급한다는 데에서 찾을 수 있다. 과거의 분조도급제 하에서라면 초과생산분을 정부가 수매하고 분조원에게는 결산분배가격으로 지불하게 된다. 이 가격은 국정 소비자가격보다는 높게 책정되어 있지만 <표 3>에서 보는 바와 같이 kg당 50전 이하로 책정되어 있다. <표 1>에 나타나 있는 바와 같이 쌀 1kg의 농민시장가격이 60~75원에 달한다는 점과 비교해 본다면 새로운 분조계약제 도입은 농민의 생산의욕을 고취시키기에 충분한 획기적인 조치라는 사실을 알 수 있다.

그러나 이 제도가 현재 북한에서 실제로 적용되고 있는지는 확인되지 않고 있다.[11] 뿐만 아니라 이 제도가 시행되고 있다고 해도 농업생산에서 획기적인 변화는 일어나지 않고 있다. 이 제도의 가장 큰 특징은 농장의 목표생산량을 초과한 생산분을 국가에서 수매하지 않고 현물로 해당 작업분조에 분배한다는 데에 있다. 따라서 초과생산분이 얼마나 발생하게 될 것인지가 중요해진다. <표 2>에 나타나 있는 변경된 생산목표량 산정기준을

[10] 북한의 협동농장은 여러 개의 작업반으로 구성되며, 한 개의 작업반은 다시 여러 개의 작업분조로 구성된다. 한 개 작업분조는 전문분야별로 8~20명으로 구성된다(이영호외, pp.33-37).

[11] 1998년 1월초 나진선봉을 방문한 북한농업조사단에 의하면, 그때까지 나진선봉지역에서 새로운 분조관리제가 실시되지 않았다는 점이 확인되고 있다.

표 3 **쌀과 옥수수의 수매가격**

구 분	단 위	쌀	옥수수
양정사업소 수매가격	1kg	22전	12전
농장원 결산분배가격	1kg	50전	45전

자료: 정정길, 전창곤, 앞의 자료.

볼 때, 생산량이 지속적으로 증가하는 추세에 있다면 초과생산분이 많이 발생하게 된다. 그러나 그렇지 못할 때는 초과생산분은 미미한 수준에 불과하거나 존재할 수 없게 된다. 실제로 북한의 곡물 생산이 1990년대 들어 계속 하락해 온 추세에 있기 때문에 새로운 분조계약제에서 분조구성원의 몫으로 남을 초과생산분은 거의 없는 실정이다.

따라서 농장내의 생산물 분배제도를 변화시킴으로써 농업생산을 향상시키려는 북한당국의 의도는 난관에 부딪히게 되었다. 생산이 증가하는 추세가 수년간 지속되어야 새로운 분배제도의 성과가 비로소 나타날 수 있으며, 후속 개혁조치가 나올 수 있을 것으로 전망된다.

그러나, 비록 성과는 나타나지 않았다고 하더라도 북한이 농업 부문에서 개혁을 시도했다는 점은 주목해야 할 사실이다. 단지 이러한 개혁적 조치가 물적 뒷받침을 받지 못해 성공적인 결과를 낳지 못했을 따름이다. 현재와 같은 어려운 경제여건 하에서 물적 뒷받침은 외부에서 주어질 수밖에 없으며, 이는 북한경제의 개방 여부와 밀접한 관계가 있다.

4. 북한 농업의 개방사례 분석

북한의 입장에서 개혁이 내부에서 새로운 질서를 만드는 것이라면 개방은 외부세계로부터 물적 지원을 얻는 동시에 새로운 질서를 받아들이는 과정으로 볼 수 있다. 따라서 개방적인 조치는 변화를 초래할 수 있는 일정한 조건을 가지고 있어야 한다. 단순히 국제사회의 지원을 얻어내기 위해 외부와 접촉을 하고 이를 위해 불가피하게 국내 상황을 외부에 노출시키는 것은 개방으로 볼 수 없기 때문이다. 개방적 조치의 범주에 들어갈 수 있기 위해서는 외부와의 접촉 과정에서 새로운 시도를 하는 것이 포함되어 있어야 한다. 그럼으로써 한편으로는 국내의 개혁과 조응시켜 상승 효과를 낼 수 있으며, 다른 한편으로는 외부세계의 반향을 불러일으킬 수 있게 된다.

북한 농촌경제의 개방 실태는 북한과 국제사회와의 농업교류협력 실태를 고찰함으로써 살펴 볼 수 있다. 북한이 식량난을 겪고 있는 만큼 국제사회의 대북 농업교류협력은 인도적 차원의 지원사업과 명백히 구분되지는 않는다. 국제사회의 대북 농업협력은 취로사업 형태의 식량지원(Food for Work), 비료, 농약 등 농업용 자재의 지원, 그 밖의 크고 작은 농업개발사업에 대한 지원사업 등 다양한 형태로 전개되고 있다. 이 중에서 주목해야 할 것은 사업규모에 관계없이 비교적 종합적인 형태의 농업개발사업에 대한 국제사회의 지원사업이다. 그에 해당되는 사업으로서 UNDP

가 주도하는 '농업복구 및 환경보호(AREP: Agricultural Recovery and Environmental Protection)'프로그램과 국제농업개발기금(IFAD)의 북한 농업개발 지원사업이 있다. 전자는 농촌 지역 인프라를 재구축하기 위한 중기적 투자계획, 산림과 환경보호를 위한 투자계획, 이들 사업을 추진하는 능력을 배양하는 프로그램 등으로 이루어져 있으며, 북한 지역 전체를 대상으로 곡물 생산을 600만톤까지 회복시킨다는 기본 목표를 설정하고 있는 거시적 프로그램이다. 후자는 군(郡)이나 협동농장단위로 시행되는 농업개발 차관 사업이다. 이 사업은 단순히 농업차관의 제공에 그치지 않고 협동농장 단위에서 비료의 현물융자와 가축구입을 위한 신용대부사업까지 그 사업 범위에 포함시키고 있는 점이 주목된다.

이 장에서는 AREP 프로그램을 간단히 살펴보고 IFAD의 농업개발 협력사업을 중심으로 북한 농촌경제의 개방현황을 살펴보고자 한다.

4.1. 농업복구 및 환경보호 프로그램(AREP)[12]

AREP 프로그램은 국제사회가 북한에 대해 수행하고 있는 대부분의 긴급 구호 또는 인도주의적 원조를 2002년까지 공조체제하의 개발원조로 전환할 것을 염두에 두고 작성된 계획이다. AREP 프로그램의 주요 내용은 이 목적을 구현하기 위한 중기 목표를 곡물생산 600만톤으로 설정하고 이를 달성하기 위해 가장 필요한 농업인프라 구축에 국제기구, 개별 국가, 국제 NGO가 공동으로 투자지원을 수행하는 것으로 구성되어 있다.

프로그램이 본격적으로 실행에 옮겨지기 전에 전체적인 AREP의 가능성을 평가하기 위해 수행한 사전 조사에 의하면, 북한 내부에서 변화의 조짐이 나타나고 있는데 그 변화는 엄격한 중앙 관리 시스템이 서서히 완화되는 방향으로 이루어지고 있다고 보고하고 있다. 또한 협동농장 내부에서도 독립적인 생산활동의 영역이 차츰 넓어지고 있어 농업부문에서 중추적인 위치를 차지하고 있는 협동농장이 전통적인 공동체에 뿌리를 두고 있으면서도 점차 상업화되는 양상을 보이고 있는 것으로 평가되고 있다(UNDP/FAO).

이러한 우호적인 환경에 힘입어 AREP 프로그램은 1999년 초부터 부분적으로 시행단계에 접어들었다. 이 프로그램은 북한당국의 요청에 그 기본을 두고 있으며 4가지 범주로 이루어져 있다. 첫째, 투입물 프로그램은 중기적 관점에서 곡물 생산을 600만톤으로 회복시키기 위해 농업생산요소를 생산하고 이를 원활히 공급하는 계획으로 구성된다. 둘째, 농업기반 복구계획은 자연재해 피해지 복구, 평야지의 관개체계 개선, 수로 및 토양 개선 등이 포함되어 있다. 셋째, 산림 및 환경보호 계획은 식량과 에너지 감소에 의한 천연자원의 심각한 침해를 경감시키고 지속 가능한 경사지 농업과 효율적인 산림이용을 가능하게 하기 위한 계획으로 구성된다. 네번째로 AREP 지원/능력 배양 프로그램은 농업 부문의 조사, 지원 서비스, 교육과 기술 원조 등의 일련의 과제들과 모의 실험 등을 포함한다.

1999년 말 현재 국제사회의 호응이 그리 높지 않아 AREP 프로그램은 부분적으로만

[12] UNDP/FAO, Agricultural Recovery and Environmental Protection in DPR Korea, 30 Nov. 1998. 참조.

표 4 AREP 프로그램의 구성

계획/프로그램	비용(백만 달러)
투입물 프로그램	213.0
- 비료	172.8
- 다른 투입물	40.2
농촌 복구	38.9
- 토양 개선과 보호	20.9
- 관개 시설 향상	18.0
비료 산업	12.0
산림 및 환경	52.4
- 한계 토지에 대한 농업 보조	1.6
- 땔감과 목재 생산 및 육림	49.4
- 천연 수림과 산림 분야 관리	1.4
AREP 지원 및 능력 배양 프로그램	27.4
- 종자 배양	9.0
- 기계화 서비스 향상	10.9
- 生농약 생산	1.5
- 농업 지원 서비스	0.5
- 농업 부문 관리	5.5
총 계	343.7

자료: UNDP/FAO

실행되고 있다. 그러나 이 계획이 성과를 거둘 수 없을 것이라고 판단하기에는 아직 이르다. 또한 북한 농촌경제의 개방이라는 측면을 볼 때, 이 계획의 입안과 착수단계에서 북한이 외부세계에 상당한 노출과 접촉을 감수하고 있으며 부분적으로는 적극적인 반응을 보이고 있다는 점은 긍정적으로 평가할 수 있다. 비록 외부세계의 도움을 구하기 위한 것이지만, 그 과정에서 북한이 보여 준 자세는 북한의 개방 가능성을 보여 주는 것이라 할 수 있다.

4.2. IFAD의 곡물 및 축산 복구 프로젝트

이 프로젝트는 1997년 12월 IFAD 집행이사회 제62차 회의에서 승인된 농업개발지원 차관사업이다. 차관의 총 규모는 2,890만 달러 규모에 달하며, 곡물생산과 축산복구사업 분야에서 국제가격으로의 투입물 현물융자와 농가에 대한 직접적인 신용대부 사업이 포함되어 있다.

표 5 IFAD의 대북 농업차관사업 현황

대 상 사 업	차관규모	결정일시	제공기간	차 관 조 건
잠업개발사업	1,573(만불)	95.12	1996-2001	5년거치 20년 상환(연 3.4%)
곡물 · 축산복구 사업	2,890(만불)	97.12	1998-2003	10년거치 30년 상환 (연 0.75% 행정수수료)

자료: 통일부, 주간북한동향, 440호, http://www.unikorea.go.kr

표 6 IFAD의 대북 농업개발지원 사업별 소요경비

단위: 백만 달러

내 용	북 한	IFAD	총 계
곡물복구		14.1	14.1
축산복구	8.9	7.0	16.0
가금사육	2.2	2.2	4.4
농촌 신용대부	3.5	2.2	5.7
염소와 방목지 조성	2.3	0.5	2.9
일반적 축산 지원	0.7	1.4	2.1
프로젝트 관리	0.2	0.7	0.9
임시조치 비용	0.5	1.5	2.0
총 프로젝트 비용	9.5	22.7	32.1

자료: IFAD, 1998.

4.2.1. 곡물생산 복구사업

곡물생산 복구사업은 주로 쌀 생산을 증대시키기 위한 투입물재의 구입지원사업으로 이루어진다. 이를 위해 1,220만 달러 어치의 주요 농업투입물(비료, 작물보호재, 트랙터 타이어)이 국제입찰로 구입되어 1998년 4~5월에 걸쳐 총 585개의 협동농장에 분배되었다.

이 프로젝트는 농장에 대한 이러한 투입물 지원이 1회성으로 그치지 않고 확대 순환될 수 있도록 하는 방법을 채택하고 있다. 즉, 투입물 지원에 의해 곡물생산이 증가되었다면 추가적인 곡물생산에 따른 농장의 소득 증가분에서 투입물 대금이 지불되도록 하였으며, 이 대금이 '기금'으로 적립되어 추가적인 곡물생산 복구사업이나 빈곤을 완화할 수 있는 활동에 지원될 수 있도록 하는 방식을 취하고 있다.

4.2.2. 축산복구사업

축산복구 프로젝트는 4개의 사업으로 구분되어 추진되고 있다. 첫째는 가금 사육 지원사업이다. 이 지원사업을 통해 약 7,000여 마리의 닭과 거위가 제공되었으며, 사육시설이 건설되고 보수되었다. 앞으로 부화시설이 갖추어진 7개소의 소규모 산란계 사육장과, 20개소의 소규모 육계 사육장이 이 자금의 지원으로 건설될 예정이다. 또한 닭고기 가공공장의 건립도 계획되어 있다.

둘째는 염소와 방목지 개발 지원사업이다. 이 사업은 곡물이 부족한 상황에서 초식가축 중심의 축산을 장려하는 북한 축산정책과 잘 조화되는 사업이다. 이 사업을 통해 축사와 운송장비가 제공되었으며, 약 2,000마리의 염소를 구매하여 연간 작업계획에 따라 참여 농장과 농가에 배분했다. 동시에 염소 사육을 위한 방목지 개발도 진행중이다. 이 계획이 완성되면 16,000ha의 방목지가 조성되며, 약 2만여 마리의 염소가 농장과 농가에 공급될 것으로 전망된다.

셋째는 사료 공급과 사료공장 건설이다. 1998년 말까지 7개소의 사료공장이 개보수되어 가동되고 있다. 가축사료도 구입되어 프로젝트 지원을 받는 시설들에 분배되었다.

넷째는 농촌금융사업이다.[13] 이 사업에는 55만 달러 규모의 차관이 사용되고 있는데,

일부는 농가에게 직접 대부하여 가금, 염소, 돼지, 토끼를 구입하는데 사용되었고, 나머지는 협동농장의 축산작업반에 대부되었다. 이러한 신용대부는 관리, 농장경영자, 농민에게 모두 생소한 것이기 때문에 은행과 협동농장의 대부 담당자를 대상으로 여러 차례의 교육훈련이 시행되었다. 그 결과 일부 개선할 여지는 있으나 은행과 협동농장의 대부 담당자와 농민들이 비교적 잘 적응하고 있는 것으로 보고되고 있다.[14]

4.3. IFAD 농업개발 차관사업의 파급효과

IFAD 농업개발 프로젝트는 수행과정에서 점진적인 변화와 혁신을 가져올 것으로 기대되고 있다. 다양한 목적의 신용대부가 농가에 직접 제공되며 1년 후 이자와 함께 상환하게 되어 있다. 이는 개별 농가로 하여금 직접 의사결정을 하도록 함으로써 농가의 경영능력을 배양할 뿐만 아니라, 신용대부를 받아 생산한 축산물이 농민시장을 통해 판매됨으로써 지역시장을 활성화하고 시장의 다변화를 촉진하는 효과를 가져올 수 있다. 또한 신용대부 사업을 통해 농가의 소득이 향상되면 투입물에 대한 추가적인 수요가 발생하고 이것은 다시 시장을 통해 공급자의 반응을 이끌어 낼 것으로 기대된다.

아직 구현될 단계는 아니지만 보다 장기적으로 기대할 수 있는 효과도 있다. 가격정책과 거래조건에 대한 문제가 전면으로 부상할 것이고 개별 협동농장들은 활동을 다변화하거나 그들이 비교우위에 있다고 생각하는 분야(곡물 생산 혹은 가축사육 등)로 특화할 것이다. 또한 협동농장과 농가들은 농산물의 가격뿐만 아니라 은행의 이자율, 정부가 협동농장에 신용으로 제공한 비료에 대한 이자율, 협동농장에 부과된 비료가격, 공급된 투입물에 대한 가격 등 모든 경제적 사항에 대해 민감해질 것이다. 이는 곧 농촌경제에서 시장경제적 요소가 등장하게 됨을 의미한다.

농장과 농가에 대한 효과 외에 농업 서비스 체계에 대한 파급효과도 기대할 수 있다. 사업의 주체로서 군(郡), 협동농장, 농가는 중앙과의 유기적인 협력을 유지하면서도 독립적인 활동을 수행할 수 있다. 중앙의 관리단위들에게는 서비스 기능에 대한 개념을 인식시킨다. 즉, 농업성과 군, 협동농장간의 직접적인 의사소통이 가능해지도록 할 수 있는 것이다. 농업관리들이 서비스를 제공하도록 유도하기 위해 이 지원사업에는 구매, 투입물 분배 계획, 회계, 은행업무, 모니터링 등에 대한 교육훈련 기능이 포함되어 있다. 이러한 외부의 기술지원이 가지고 있는 장점에 대해 북한 내부에서 긍정적인 평가가 이루어지고 있다는 사실도 간과할 수 없는 중요한 변화 중 하나이다(IFAD, 1998). 지원과 관련하여 차관 공여국이 제기하고 있는 우려를 불식시

---

[13] IFAD의 경험을 토대로 UNDP도 1999년 기구간 합동호소에서 농촌신용대부를 통한 식량안보 회복 프로젝트를 요청한 바 있다. 그러나 기금이 조성되지 않아 실행에 옮겨지지 않은 것으로 보도되었다(UNOCHA, "Mid-term Review of United Nations Consolidated Inter-Agency Appeal for Democratic People's Republic of Korea January - June 1999, http://www.reliefweb.int).

[14] IFAD 관계자에 의하면 대부자금 회수율이 92%에 달하고 있으며, 대부자금에 대한 수요가 매우 높다고 한다. 그리고 협동농장보다는 농가에 대한 직접 융자의 효과가 더 높아서 융자 배분을 이전의 5:5에서 4:6으로 조정했다고 전하고 있다.

키는 동시에 지속적인 지원을 유인하려는 시책을 추진하고 있는 것으로 보고되고 있다.[15] 북한 당국이 이미 인지하고 있는 문제 중 가장 중요한 것은 수입능력이 부족하다는 사실이다. 농업자재의 국내공급 능력이 크게 부족하여 단기적으로는 수입을 해야 하지만 수입여력이 없어 자체적으로 해결할 수 없는 상태이다. 수입능력의 제고 방안에 대한 국제사회의 의문에 대해 북한은 자유무역지대를 설치하여 외자유치, 합작투자 등에 매력적인 환경을 조성하도록 노력하겠다고 밝히고 있다.[16]

이와 동시에 시간이 흐름에 따라 당국은 농촌지역의 기관들과 조직에서 나타나는 변화들을 신축적이며 조심스럽게 수용해 오고 있다. 농민의 부업활동과 농민시장에 대해 일정한 범위 내에서 자율적 활동을 허용하고 있다. 한정된 지역이기는 하지만 일부 은행과 협동농장에서는 국제기준의 구매절차와 회계기준이 채택되고 있으며, 이들 지역에서는 좀 더 탈중앙화되고 상향식의 관리방식도 수용되고 있다.

5. 맺음말

국제사회는 북한이 현재 겪고 있는 경제난과 식량난을 해소하는 근본적 방안으로 개혁과 개방이 필요하다고 꾸준히 제기하고 있다. 여기에는 개혁과 개방이 없이는 국제사회의 적극적인 지원도 있을 수 없다는 암시도 곁들여진다. 이에 대해 북한은 국제사회가 제기하는 개혁과 개방 요구를 정치적인 압력으로 간주하고 있다. 자연히 북한에서는 개혁과 개방이 마치 체제붕괴로 가는 시발점과 같이 취급되고, 그것을 강하게 거부하고 있다는 인상을 주고 있다.

이러한 상황만을 본다면 양측은 개혁과 개방을 놓고 평행선을 달리고 있는 듯이 보인다. 그러나 북한의 농업 부문을 자세히 고찰하면 중대한 변화가 일어나고 있으며, 그 변화는 수동적이나마 새로운 질서를 조심스럽게 받아들이는 방향으로 나아가고 있다는 사실을 발견할 수 있다. 이 연구에서는 내부의 질서를 바꾸는 개혁적 조치의 사례로서 분조계약제를 분석하고, 외부세계의 새로운 질서를 받아들이는 개방적 조치의 사례로 IFAD의 북한농업개발 차관사업의 추진 상황을 분석했다.

우선 협동농장의 분배체계를 변경하는 분조계약제를 도입한 것은 분명히 변화를 추구한 것으로 해석될 수 있다. 이 제도개편이 바라던 바대로 농업생산이 증대되었다면, 농업부문에서 많은 변화가 후속적으로 나타났을 것이며, 궁극적으로는 농업개혁이 점진적으로 착수될 수 있는 환경이 조성되었을 수도 있었다는 평가가 가능하다.

그러나 전술한 바와 같이 분조계약제의 효과가 나타나기 위해서는 농업생산이 상당기

[15] 1998년 10월초에 북한을 방문한 IFAD 총재보는, 북한당국은 국제적인 협력을 수행하기 위한 조건들을 충족시킬 준비가 되어 있다고 평가하고 있다(IFAD, 1999).

[16] 그러나 현재 유일하게 설치되어 있는 나진선봉지대의 투자유치실적은 매우 저조한 실정이다. 최근 1년간 사실상의 폐쇄상태였다가 다시 개방된 나진선봉지대의 성공 여부는 여전히 불확실한 것으로 평가되고 있다.

간 동안 꾸준히 증가해야 하고, 농업생산이 증가하기 위해서는 우선 물적 뒷받침으로서 비료, 종자 등 농업자재의 공급이 충분해야 할뿐만 아니라 농업생산기반의 뒷받침도 필수적이다. 이러한 물적 뒷받침이 원활치 못한 상황에서 제도만의 변화로는 그 소기의 목적을 달성할 수 없음을 살펴보았다.

사회주의 경제블럭의 해체와 함께 북한의 농업기자재 공급시스템은 제 기능을 수행하지 못하고 있다. 이러한 상황을 고려할 때 식량난 해결과 농업의 회생을 북한 스스로의 힘만으로 해결하기는 매우 힘들다. 따라서 초기 단계에 필요한 물적 뒷받침은 외부로부터 이루어져야 할 필요가 있다. 외부의 지원은 북한농업 회생을 위한 초기단계의 물적토대 구축이라는 중요한 선결 조건이 된다. 또한 그 지원을 통해 외부세계의 새로운 질서가 유입될 수도 있다. 이러한 입장에서 볼 때 IFAD의 작물 및 축산복구지원사업은 많은 시사점을 제공하고 있다. 차관을 통한 물질적 지원 제공, 협동농장에 설치한 비료기금을 통한 현물융자, 협동농장과 개별농가에 대한 직접적인 신용대부, 농가가 생산한 중소가축의 농민시장 판매 허용 등은 한정된 지역에 국한되어 있으나 모두 커다란 변화를 수용한 것으로 볼 수 있다.

북한 농업에서 개혁과 개방은 이미 시도된 것으로 판단된다. 앞으로 필요한 것은 변화의 과정에서 나타날 수 있는 모든 결과를 수용할 준비와, 일시적인 실패를 극복할 수 있는 적극성이다. 그러한 자세를 북한의 농업이 보여 준다면 북한 농촌경제의 개혁과 개방 여건은 그만큼 좋아질 수 있을 것이다. 한편 국제사회는 개혁과 개방으로 나가는 북한의 자구노력을 뒷받침한다는 측면에서 물적 지원을 적극적으로 고려할 필요가 있다. 북한의 노력과 이를 지원하는 국제사회의 노력이 개혁과 개방에 대한 양측의 불협화음을 해소할 수 있는 중요한 관건이다.

참 고 문 헌

김연철. 1998. 12. "북한의 식량문제와 농업개혁 전망," 농정연구포럼, 제66회 정기월례 세미나 발표자료.

김영훈. 1999. 7. "북한 농업의 변화 가능성," 북한농업동향 1(2), 한국농촌경제연구원.

김운근. 1999. 7. "북한의 식량난 해소를 위한 대북 농업개발전략," KDI대학원 · 이화여자대학교 · 미시간주립대학 공동주최 국제학술회의 발표논문.

이영호, 정정현, 홍경수. 1998. 북한의 협동농장, 농협중앙회.

정정길, 전창곤. 1999. 10. 최근의 북한 농민시장 현황, 북한농업동향 1(3), 한국농촌경제연구원.

통일부. 1998. 12. 최근 북한 농민시장의 실태와 가격동향 분석.

IFAD. 1998a. "Report on Implementation of the Crop and Livestock Rehabilitation Project in the Democratic People's Republic of Korea," November 9. http://www.ifad.org/gbdocs/dis.htm

IFAD. 1998b. "IFAD's Rehabilitation Efforts Promise a Sustainable Increase in Food Security in North Korea," October 9. http://www.reliefweb.int

Lee, Dong-Gu. 1999. "Some Thoughts on Adjustment of Farmers' Market Prices," People's Korea, February 24. http://www.korea-np.co.jp/pk/83rd_issue/99022401.html

UNDP/FAO. 1998. Agricultural Recovery and Environmental Protection in DPR Korea, November 30.

UNOCHA. 1997. "Democratic People's Republic of Korea Situation Report 15 Nov - 15 Dec 1997," December 15. http://www.reliefweb.int

UNOCHA. 1999. "Mid-term Review of United Nations Consolidated Inter-Agency Appeal for Democratic People's Republic of Korea January - June. http://www.reliefweb.int