

# 북한의 7·1 경제관리개선조치와 농업개혁 전망\*

남 성 욱\*

Key words: 7월 경제개혁(July economic measures), 농업개혁(agricultural reform), 농산물 가격 자유화(Price liberalization)

## ABSTRACT

It has been proven that the July Economic Reform made a real difference in raising agricultural production. The driving factors behind the positive results were favorable weather, more fertilizer through international aid, the reduction of blight and harmful insects, and the improvement of irrigation. Except for the July Economic Reform and motivation, however, those physical factors would have not produced synergistic effects like they did. Indeed, if the farmers had been given a fixed income without additional incentives, the production would have not increased as high. Another motivation is that the farmers' markets turned into general markets in March 2003 when they received government supports. This reform regarding trade affords an opportunity for farmers to raise their income. In that regard, the success of the July Economic Reform is of great significance to the recovery of North Korean agriculture.

- 1. 서론
- 2. 북한 농업개혁에 대한 이론적 논의
- 3. 7.1 조치의 목표와 농산물 가격 인상
- 4. 7·1 경제관리개선조치와 농업정책 변화 내용
- 5. 7·1 경제관리개선조치와 북한 농업개혁 전망
- 6. 결 론

## 1. 서론

북한은 2002년 7월 1일을 기점으로 기존

경제관리체제와 운영에 대한 대규모 개혁을 단행하였다. 1995년 이후 최악의 경제 3난(식량난, 외화난, 에너지난)에도 불구하고 경직된 중앙집권적 계획경제를 고수하던 북한이 경제회복을 위해 실리적이고 분권적인 계획경제 정책으로 전환하기 위해

\* 본연구는 고려대학교 특별연구비에 의하여 수행되었음.

\*\* 고려대 북한학과.

종합적인 경제관리개선조치를 취한 것은 향후 북한체제의 변화와 진로를 전망하는데 중요한 사건으로 판단된다. 금번 조치는 북한이 중국식과 동구권 개혁, 혹은 북유럽의 시장사회주의로 갈 것인가, 박정희식 개발독재 방식을 따를 것인가 아니면 북한 나름대로의 방식인 ‘북한식’ 개혁을 추진할 것인가를 판단하는 데 결정적인 기준이 될 것이다. 특히 최근의 개혁조치가 북한 지도부의 ‘계획적인 추진의도’와 ‘의도하지 않은 시장지향적 결과’의 격차로 말미암아 예상치 않은 변화를 유발할 수 있다는 점에서 진행과정과 향방이 주목되고 있다. 7·1 조치가 발표되었을 당시만 해도 이 조치가 과연 어떤 성격의 조치였는가에 초점이 모아졌다. 본격적인 시장개혁을 위한 신호탄이나 혹은 사회주의 내부의 효율성을 제고하기 위한 일시적인 과도기 조치인가를 둘러싸고 많은 논쟁이 이어졌다.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> 북한의 경제개혁 평가와 전망에 대한 국내 전문가들의 논의는 다음과 같다. 김연철, pp. 1-3 ‘북한 경제개혁 평가 및 전망,’ 남성욱, pp. 4-8 ‘시장 도입하고 성과급제 강화하는 북한 경제개혁,’ 동용승, pp. 9-13, ‘북한의 경제개혁,’ 박석삼, pp. 14-16, ‘북한 재정금융제도의 문제점과 개혁방향,’ 박순성, pp. 17-19, ‘북한의 경제개혁,’ 박형중, ‘북한 경제개혁의 현 단계에 대한 평가와 전망,’ 신지호, ‘7·1 조치 이후의 북한경제,’ pp. 26-36, 이일영, ‘북한 농업시스템 개혁의 가능성,’ pp. 37-39, 양문수, ‘7·1 경제관리개선조치와 북한의 경제개혁,’ 경남대 북한대학원 전문가 워크숍 자료, 2003년 8월 21일. 박후진, ‘Transition to Market Guided Economy: Experience, Lessons, and Implication to the Democratic People’s Republic of Korea,’ Ruediger Frank, ‘North Korean Change: Economic Reform and Political Support,’ 민주평통, 미래전략연구원 공동 국제세미나, 2004년 5월 27일, Bonn, Germany. Peter Gey, North

2003-2004년 들어 종합시장 육성 등 7·1 경제관리개선조치가 경제개혁으로 전환되는 등 각종 후속대책이 나오으로써 이러한 논쟁은 초점이 변화하고 있다.

북한 당국은 경제관리개선조치를 추진하기 직전인 2002년 6월 1일 관련기관들에게 이 조치에 대한 당의 입장, 시행내용과 일정에 대해 사전 통보한 것으로 알려져 있다. 각급 기관에 통보된 내부 시행 문건<sup>2</sup>에 따르면 경제관리 방식의 변화는 경직적인 사회주의 계획경제의 특성에 견주어 볼 때 일종의 ‘북한식 경제개혁 조치’로 간주될 만큼 파격적인 내용을 포함하고 있다. 하달된 내부 시행 문건은 이 조치에 따르는 부작용으로 개인주의의 만연, 빈부격차의 확대 및 사회질서의 문란 가능성에 대한 우려를 표명하고 대비책 마련을 촉구할 정도로 이 조치의 개혁적인 의미를 강조하였다. 그리고 북한은 개혁에 따른 내부 혼란을 최소화하기 위해 당국의 공식적인 추진보다는 조용한 방식으로 개혁 조치를 시행하고 있다. 이런 북한의 비공개적 추진으로 인해 전문가들 사이에 논란이 있으나 경제

Korea: Soviet-style Reform and the Erosion of the State Economy, 독일문화원 발표자료, 2004년 6월 2일. 7·1 조치 2주년 평가연구, 김연철, ‘7·1 조치 2주년 평가,’ pp. 4-7, 남성욱, ‘7·1 경제관리개선조치 2주년 평가와 전망,’ pp. 8-16, 이석, ‘북한의 중앙계획자, 과연 타일을 던졌는가?’, pp. 17-24, 조 『KDI 북한경제 리뷰』 2004. 6월호. 조동호, ‘계획경제시스템의 정상화: 최근 북한 경제조치의 분석 및 평가,’ 『KDI 북한경제 리뷰』, 2002년 8월호, pp. 3-17. 신지호, ‘7·1 조치이후의 북한경제,’ 『KDI 북한경제리뷰』, 2003년 7월호, pp. 3-14.

<sup>2</sup> 북한 내부자료, “경제개선관리 조치에 대한 당의 입장,” 2002년 6월, 42쪽.

관리개선조치는 일종의 ‘북한식’ 경제개혁 조치로서 앞으로 북한경제에 미치는 영향이 상당할 것이다. 북한은 7월 경제관리개선조치를 발표하면서 이 조치가 1946년 토지개혁에 버금가는 사회·경제적 과장을 내포하고 있다고 설명한 바 있다. 종합시장 육성, 인민생활공채 발행 등 사경제를 국가의 통제 안으로 끌어들이는 조치들이 효과를 거두게 될지, 아니면 국가통제를 벗어나 경제개혁으로 나아갈지 미지수이나 북한이 개혁을 위한 첫발을 내딛고 있는 것은 사실이다.

이러한 경제개혁의 양적 및 질적인 변화를 예측하기 위해서는 농업부문의 분석이 매우 중요하다. 농업개혁이 사회주의 경제개혁 과정에서 상당한 함의를 가지는 이유는 다음과 같다.<sup>3</sup> 우선 체제전환의 역사적 경험에서 볼 때 동유럽형의 급진적 방식이든 동아시아형의 점진적 방식이든 체제내적 양적변화가 우선적으로 선행되었으며 그 가운데 농업개혁이 가장 중요한 개혁요소의 하나였기 때문이다. 둘째, 사회주의 계획경제체제를 구성하는 양대 축이 생산의 집단화와 분배의 국가관리인데 농업부문에서 이와 같은 계획관리체제의 전형적인 형태가 나타난다. 이에 따라 농업개혁이 곧 국가개혁으로 이어질 가능성이 크기 때문이다. 마지막으로 농업부문의 생산력 저

하가 식량부족의 직접적인 원인이며 에너지 및 외화 부족은 농업생산에 필요한 원자재 및 생산수단의 공급부족을 야기하여 결국은 식량 부족이라는 악순환의 고리로 연결된다. 이러한 악순환은 사회주의 경제개혁을 어렵게 만든 동시에 농업개혁이 사회주의 경제개혁에 중요한 요소라는 것을 시사한다. 이러한 경험은 중국, 구소련 및 동유럽에서도 유사하게 나타났다. 또한 김정일 국방위원장은 7·1 경제개혁을 착수하는 목적 중의 하나가 식량문제 해결에 있다며 농업문제 해결을 강조하고 있다.<sup>4</sup>

결국 농업개혁이 7·1 개혁의 중심에 있으며 농업개혁의 성공여부는 경제개혁의 성패를 좌우할 것이다. 따라서 본 연구는 일반적인 사회주의 개혁의 출발이었던 농업개혁과 7·1 경제개혁 간의 연관관계를

<sup>4</sup> 1항, 전력, 식량문제를 비롯하여 경제건설과 인민생활 등 기초적 문제가 해결되지 않고 있다. 사회주의 원칙을 지키면서 최고의 실리를 얻는 것이 가능한 경제관리방법으로 해결해야 한다. 7항, 식량문제를 해결해야 한다. 사람은 배가 고프는 것과 타협할 수 없고 먹지 않고는 일할 수 없다. 농업생산에 힘을 집중해 국가식량의 원천을 모두 파악, 식량공급을 하루 빨리 정상화시켜야 한다. ‘경제개혁 강화(講話),’ 2002년 6월, 2004년 6월 27일 교도통신, 연합뉴스 2004년 6월 27일 보도. ‘북한경제의 가장 시급한 문제는 주민을 먹일 식량을 확보하는 것이다. 그렇기 때문에 쌀을 위한 시장개혁 또는 식량에 대한 문제부터 먼저 다룬다. 식량은 생명을 위한 기초적인 생필품이다. 그래서 자동차와 같은 이차상품(secondary goods)과 달리 식량 수요는 소비자들이 생존을 위한 최소한의 식량을 구입할 수 있는 기회를 가질 때까지는 물가 변화에 별 반응을 하지 않는다.’ Ruediger Frank, ‘North Korean Change: Economic Reform and Political Support,’ 민주평통, 미래전략연구원 공동 국제세미나, 2004년 5월 27일, Bonn, Germany.

<sup>3</sup> Barry Naughton, 1995, 『Growing Out of the Plan』, Cambridge University Press, pp. 138-159. Gordon White, 1993, 『Riding the Tiger: The Politics of Economic Reform in Post-Mao China』, Stanford University Press, pp. 85-117.

분석하여 향후 북한 농업개혁의 방향과 속도 및 시장경제 이행여부 등을 논의하고자 한다. 분석대상은 협동농장의 작업단위인 분조의 규모 축소 여부와 농산물 가격자유화다. 이 두 가지 지표를 통해 농업개혁의 속도와 폭을 진단한다.

## 2. 북한 농업개혁에 대한 이론적 논의

### 2.1. 농산물 가격자유화 성과

사회주의 농업의 구조개혁은 가격정책의 개혁과 생산책임제의 도입과 같은 농업조직의 혁신이라는 2가지 측면에서 진행된다. 농업생산함수를 일반화시키면  $Y=F(L, K; t)$ , Y: 생산량, K: 자본량, L: 노동, t: 기술진보로 된다. 단순화를 위해 경지면적을 일정으로 하고 생산함수를 1차동차라고 가정하면 다음과 같이 변형이 가능하다.

$$y=f(k,t)y=Y/L, k=K/L.$$

농산물 가격을 p, 임금률을 w, 자본용역 가격을 r로 하고 이윤극대화를 취하면 자본용역투입의 균형조건은  $pfk=r$ , 노동투입의 균형조건은  $w=pf-k \cdot pfk$  로 된다. <그림 1>에서  $f_1$ 의 기울기는 자본의 한계생산력을 나타내고 균형점  $E_1$ 에서  $fk=r/p$ 이 된다. 농업개혁 이전의 균형점을  $E_1$ 이라고 하면 농산물 가격의 인상과 근대적 투입재의 가격인하로 인해 일단 균형점은  $E_1$ 에서  $E_2$ 로의 이행이 가능하다. 농업개혁 이전에  $E_1$ 만큼 생산하였으나 농산물 가격이 오르고 생산에 들어가는 농산물 투입재의 가격이 내리거나 혹은 인상되지 않는다면 생산자는 수익 극대화를 위해 당연히 생산량을 증가시킬 것이다. 또한 농업생산책임제의 보급 및 협동농장 내부의 작업단위의 축소는 일종의 조직혁신에 따른 기술진보로 볼 수 있기 때문에 이는 생산함수 자체를 이동시킬 수 있을 것으로 예상된다. 즉 균형점을  $E_2$ 에서  $E_3$ 로 이행이 가능할 것이다.

그림 1. 농산물 가격인상과 생산량과 관계

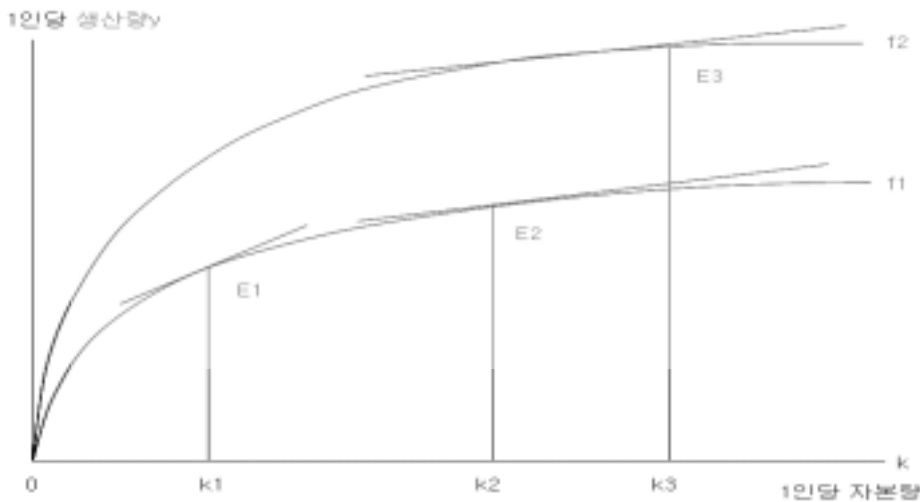
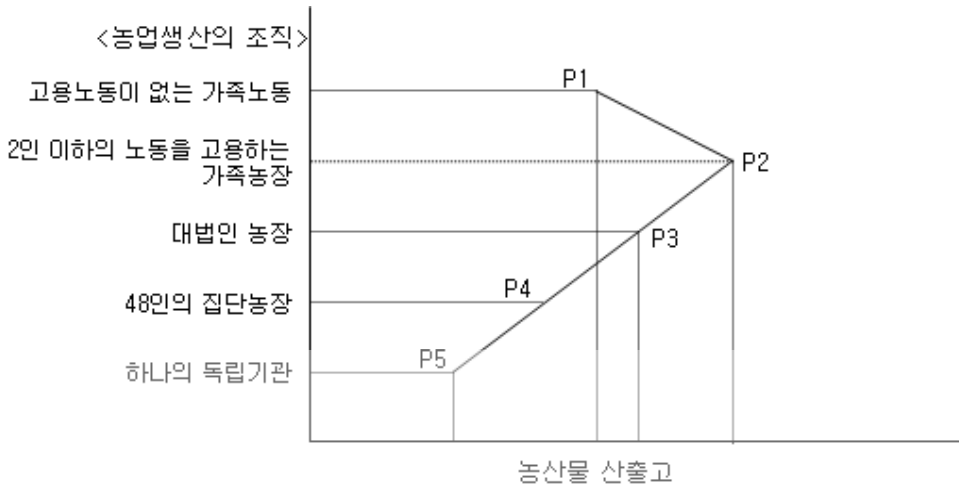


그림 2. Schultz의 농업조직과 생산량과 관계



## 2.2. 협동농장 작업 단위 축소의 성과

사회주의 농업개혁은 가격개혁과 동시에 조직의 축소를 통해서 가능하다. 사회주의 국가의 협동농장의 최소 작업단위는 일반적으로 수십 명에서 100여 명에 달한다.<sup>5</sup> 이에 따라 사회주의 농업개혁 과정에서 집단 생산체제의 규모를 축소하는 것은 개인농 체제로의 전환과 맞물려 있다.

작업 단위 규모의 축소가 생산량 증가로 연결된다는 이론적 배경은 다음과 같다. 작업단위가 최소인 가족영농은 협동농장이나 국영농장보다 작업의 효율성이 높은 이유

는 노동의 감시가 철저하다는 것이다. 반대로 집단영농에 있어서 노동을 감시할 입장에 있는 간부는 토지의 소유자도 아닐 뿐더러 그들의 소득이 생산고와의 연계가 약하기 때문에 감시의 유인 자체가 낮을 수밖에 없다. 동시에 토지의 집단소유제를 유지시키는 한 농업노동을 감시한다는 문제뿐만 아니라 ‘누가 감독자를 감시하는 가’라는 문제 역시 발생한다. 농업노동의 감시와 인센티브의 결여는 필연적이다.<sup>6</sup>

슐츠(Schultz)의 이론은 북한농업의 집단화 문제점을 설명하는 데 매우 설득력이 있다. 1958년 집단화가 완성되던 시기에 규모의 경제를 실현한다는 경영·기술상의 효과는 시간이 지날수록 약해지고 감시와 인센티브 미흡에 따른 부작용이 심화되었다. 특히 집단영농에 불가피하게 수반되는 농업관료들의 경직적인 농업통제는 ‘주체농법’이라는 정책으로 구체화되어 농민들의 자

<sup>5</sup> 소련의 경우 6명에서 10명으로 구성된 즈베노(zveno, 작업반) 제도가 ‘개인적 책임감의 결여’(obezlichka)를 회피하기 위하여 1950년 2월 도입되었다. 그러나 업무 및 토지가 지나치게 세분화되는 문제점을 막기 위해 100명 이상으로 구성된 작업대가 주요 작업 단위가 되었다. 특히 즈베노가 작업대 안의 한 단위로서 계속 존재한다 하더라도 작업대의 업무와 성과급의 바탕이 되기 때문에 즈베노는 작업단위로 제대로 기능하기 어려웠다. Alec Nove 지음, 김남섭 옮김, 『소련경제사』, 창작과비평사, 1998, 342쪽.

<sup>6</sup> Schultz, T.W, 『The Economic Organization of Agriculture』, McGraw Hill, 1953.

발성과 창의성을 무력화시켰다. 특히 이 과정에서 영농기술 개선과 농업 생산량간에 직접적인 연계 관계가 미흡함에 따라 기술 진보가 이루어지지 못한 것도 대규모 영농단위의 문제점이다. 2002년 7월 경제개혁은 슐츠의 이론대로 P5에서 P1으로 이동하는 것을 의미한다. 즉 협동농장에서 작업단위가 외형적으로는 변화가 없으나 실제 영농은 축소된 형태로 진행되면서 산출고가 증가한다. 향후 분조관리제의 규모를 공식적으로 축소하여 신분조관리제를 시행하면 슐츠의 이론이 보다 분명하게 적용되어 생산성 증가에 뚜렷하게 기여할 것이다.

### 3. 7.1 조치의 목표와 농산물 가격 인상

#### 3.1. 농산물 가격 인상의 목표와 내용

현재 북한이 추진 중인 경제관리개선조치의 기본 방향은 사회주의 기본 틀인 계획경제의 테두리 안에서 실리보장의 원칙을 접목시키고자 하는 것이다. 농업분야의 실리보장 원칙의 적용을 위해 농산물 가격을 인상하였다. 모든 생산물을 ‘제 가치대로 계산’해야 실리를 보장할 수 있다는 전제하에 임금과 가격의 현실화를 추진하는 것이다.<sup>7</sup> “최근 수년간 우리는 가격사업을

올바르게 수행하지 못해 경제사업 전반에 중대한 나쁜 결과를 가져왔다”는 자기비판과 함께 북한 당국은 7·1 조치를 통해 북한의 각종 농산물 물가를 원가에 맞추어 인상시켰다. ‘국가가격제정국’에서 책정한 국영상점의 가격은 종전에는 가격의 일원화·세부화 원칙에 의하여 지역이나 품질에 관계없이 일률적으로 결정되었다. 이러한 획일적인 가격 결정방식은 제품의 품질 확보는 물론이고 각 기업소에서 필요한 양을 공급할 충분한 물적 자극이 부족하였다.<sup>8</sup> 7·1 조치 입안자들은 국정가격이 농민시장 가격보다 낮아서 개인들의 장사행위가 성행하고, 국가에는 상품이 부족한데 민간에는 상품이 풍부하다고 개탄하면서 대책마련을 절감하였다. 낮게 책정된 국정가격과의 격차를 이용하여 국가물자를 빼돌려 농민시장에서 높은 가격으로 판매함으로써 생산은 국가가 하고 있는데 상품과 돈의 대부분은 개인의 손에 들어가고 있다고 지적한 것은 국정가격 현실화의 불

있다. 이정철, “계량형 사회주의와 북한의 90년대 경제정책 변화,” 『북한 경제개혁연구』, 후마니타스, 2002, 김연철·박순성 편.

<sup>8</sup> 종전의 가격제정 원칙은 사회적 필요노동 지출(가치)에 근거하여 가격을 정한다는 것이다. 즉 생산물의 가격과 가치를 일치시켜 생산물의 가치(C+V+M)가 곧 생산물의 가격이 된다. 여기서 C는 불변자본으로 생산과정에서 소비된 생산수단의 이전가치를 나타내며, V는 가변가치로서 생산과정에서 소비되는 노동력의 가치를 의미하는데 그 크기는 사회적 필요노동 지출에 결정되며, M은 잉여가치로서 생산물의 가치 중에서 C+V를 초과하는 부분을 의미한다. M은 C와 V가 결합된 생산과정에서 창출되지만 그 원천은 V에 있다. 『조선경제사전』, 1995, 사회과학출판사.

<sup>7</sup> 쌀값의 천문학적인 인플레이션을 포함해 성역 없는 가격 정상화 조치를 취하면서도 여전히 국가가 가격 책정권을 보유하고 있다는 점에서 북한의 경제개혁은 국가가 수요-공급을 직접 계산해 가격을 제시하는 계획계량형(Planometrics) 사회주의 체제의 운영과정과 유사하다는 지적도

가피성을 지적한 것이다.<sup>9</sup>

국영상점에는 없는 쌀을 비롯하여 식료품과 공산품 등 모든 품목이 농민시장에서 거래되고 있는 사실에 당국은 문제점을 개선해야 할 필요성을 절감할 수밖에 없다. 당국에서는 농민시장에서 거래되는 대부분의 품목이 국영물가와 농민시장 물가와 가격차를 이용하여 국가물자가 빼들려진 것으로 추정하고 있다. 그래서 농민시장이 개인들이 국가 금고를 털어 내는 공간으로 활용된 것이다. 이에 따라 당국은 개인들의 호주머니 속에 2년분의 국가예산이 있는 것으로 추정하고 있다.<sup>10</sup> 결국 국가가 거의 무상으로 공급해오던 의·식·주는 국가의 재정적 보조에 의존하지 않고는 유지할 수 없는 연성예산제약 상태에 처하게 하였다.<sup>11</sup> 이에 따라 국영상점에서 판매하는 제품의 가격을 원가와 농민시장 가격에 근거하여 인상하였다. 특히 국가는 재정원칙과 기준만 마련하고 지방공장에서 생산하는 상품 가격을 해당공장이 결정하도록 한 것은 중앙정부의 경제계획 권한 이양과 맞물려 상당한 의미를 가지고 있다. 상품의 가치를 제대로 부여하고 노동자와 농민들의 인센티브를 실질적으로 보장하기 위해서는

해당공장과 협동농장이 생산관리계획을 스스로 입안하는 것이 선결적 과제가 될 수밖에 없다. 결국 7·1 조치에 따른 가격 결정기준은 원가에 근거한 농민시장 가격이고, 결정원칙은 국가의 가격제정 원칙 고수라고 볼 수 있다.

북한 가격제정국은 “앞으로 생산이 활성화되면 수요와 공급 상황을 고려하여 가격을 다시 제정할 수 있지만 공급자가 제멋대로 할 수는 없다. 가격을 철저히 중앙과 지방행정 단위에서 조절하도록 하는 체계가 세워져 있다며 시장 원리가 그대로 가격에 반영되는 일은 없다”<sup>12</sup>고 밝힘으로써 국가의 가격 제정원칙 고수를 언급하였다. 통상 사회주의 국가들이 체제전환을 시도할 때 ‘가격자유화(Price liberalization)’는 핵심적인 개혁조치였다. 그러나 북한은 국가 가격제정 원칙을 제한적으로 견지함으로써 초보적인 가격개혁을 진행하고 있어 사회주의 경제개혁 초기부터 전면적인 가격자유화를 추진한 여타 동유럽 등 체제전환 국가들과는 차이를 보이고 있다.<sup>13</sup> 물론 북한도 점차 가격자유화의 대상과 폭을 확대할 것으로 예상된다. 북한의 가격자유화는 우선 농산물에서 가장 정확하게 적용되고 있다.

### 3.2. 농산물 가격 인상의 실태분석과 함의

국가가격제정국은 전체 품목의 가격을 평균 25배 정도 인상하였다. 당국은 우선

<sup>9</sup> “가격과 생활비를 전반적으로 개정한 국가적 조치를 잘 알고 강성대국 건설을 힘 있게 앞당기자” 조선로동당출판사, 2002년 7월, 『KDI 북한경제리뷰』, 2003년 1월호, pp. 39-45. 원문은 www.bekkoame.ne.jp.

<sup>10</sup> 북한 내부자료, 『7·1 경제관리개선조치에 대하여』, 2002.6.

<sup>11</sup> Kornai, J. 『The Socialist System : The Political Economy of Communism』, New Jersey : Princeton University Press, 1992, pp. 140-144.

<sup>12</sup> 『조선신보』, 2002년 7월 26일자.

<sup>13</sup> 박석삼, “최근 북한 경제조치의 의미와 향후 전망,” 한국은행 조사국 북한경제팀, 2002.8, p. 9.

농업 생산물의 가격을 조정하였다. 7·1 조치 이전에는 북한은 주로 석탄 가격과 전력요금 등 시초 연료의 가격을 가격제정의 출발점으로 삼아 왔다. 그러나 7·1 조치에서는 인민들의 물질생활에서 기초를 이루는 식량 가격을 모든 가격제정의 기준으로 정하였다. 기준 물가를 위한 산정품목이 석탄에서 식량으로 전환된 가장 큰 이유는 북한의 전체산업 중에서 번 수입으로 재생산을 하지 못하는 모순이 가장 두드러지게 나타난 부분이 농업부문이기 때문이다. 농산물 가격의 모순을 해결하기 위해 가격을 인상하였다. 돼지고기는 kg당 10원에서 110원으로 110% 인상하였다. 된장은 kg당 20전에서 17원으로 85배 인상하였고, 콩기름은 kg당 4원에서 180원으로 45배 인상하였다.<sup>14</sup>

2002년 7월부터 11월까지 4개월간은 물가가 소폭 올랐지만 정부의 공산품 생산 회복과 가을 추곡생산, 부족물품에 대한 중국으로부터의 수입 등으로 장마당에 나가지 않더라도 거주지역별로 마련된 직매점이나 상점에서 장마당 가격으로 물자를 구입할 수 있었다. 물자구매의 편리성뿐 아니

라, 제품을 믿을 수 있다는 신뢰가 형성되면서 주민들은 일단 7·1 조치를 긍정적으로 평가하였다. 국정가격의 인상은 장마당 가격을 현실화하는 것이지만 상품에 따라 인상폭에 차이가 난다. 식량은 쌀과 옥수수의 경우 수매가는 33-50배, 판매가는 400-550배 인상하였다. 안경, 세숫비누 등 비식품은 평균 25-30배, 연료는 평균 40배, 공공요금은 20-35배 각각 인상하였다.

7·1 조치 이후 농민시장의 전체 평균가는 다음 <표 1>과 같이 182.74% 상승하였다. 과거 무상 수준이었던 전기료와 수도료 등 공공요금 가격까지 포함한다면 200% 이상 상승한 것으로 보인다. 농민시장에서 쌀은 지난 2년간 kg당 40원 수준이었는데 7·1 경제조치 직후인 2002년 8월 신의주 지역 등에서 80원까지 상승하였다. 쌀 가격 상승은 총체적인 식량부족 사태로 쌀이 절대적으로 부족하여 초과수요에 시달리고 있기 때문이며, 북한에서 7-8월은 햅쌀이 공급되지 않기 때문에 가격이 오른 것으로 추정된다. 그러나 7·1 조치가 물가를 인상시킨 근본적인 원인이라기보다는 화폐량의 단위가 종전의 '전 및 원'에서 '원'으로 단일화 및 확대되면서 물가상승의 강도가 보다 높아진 것으로 체감된다. 특히 구조적인 공급부족과 수요과다로 인해 소폭의 인플레이션은 불가피하며 7·1 조치는 물가상승과 정확한 인과관계에 있는 것이 아니라고 볼 수 있다. 다만 제한적인 가격자유화가 시행되고 있기 때문에 수요 공급 원리에 의해 구조적인 가격상승은 불가피하다.

<sup>14</sup> 공산품의 경우, 운동화는 3.5원에서 180원으로 51배 인상하였고, 세숫비누는 2원에서 20원으로 10배 인상하였다. 최고급 남자 양복의 경우 90원에서 6,750원으로 75배 인상하였다. 연료의 경우, 석탄은 톤당 34원에서 1,500원으로 44배, 휘발유는 리터(ℓ)당 40원에서 2,800원으로 40배 인상하였다. 전력은 거의 무상 수준이었던 1kwh당 3.5전에서 2.1원으로 60배 인상하였다. 공공요금은 평양-청진간 철도 운임의 경우 17원에서 590원으로 36배, 시내버스와 지하철의 경우 10전에서 2원으로 각각 20배 인상하였다.



표 1. 농민시장 물가의 7·1 조치 이전과 이후 비교

상품 종류	품 목	단위	2002년 7월 이전 평균가격	2002년 7월 평균가격	가격 변화율(%)
곡류	쌀	kg	52.5	80	52.38
	강냉이알	kg	35	57.5	64.29
	밀가루	kg	47.5	75	57.89
육류	돼지고기	kg	165	290	75.76
	닭고기	1마리	200	400	100.00
유제품	계란	1개	10	15	50.00
어패류	멍태	1마리	25	50	100.00
채소, 해초류	무	1개	25	50	100.00
	배추	포기	27.5	55	100.00
	미역	kg	200	300	75.00
과실류	사과	개	50	80	60.00
기름· 조미료	식용유	500g	75	150	100.00
	콩기름	500g	100	275	175.00
	고추가루	kg	190	290	52.63
튀김, 과자류	기름튀기	개	20	45	125.00
	만두	개	10	32.5	225.00
차와 음료	차	통	165	275	66.67
외식	냉면	그릇	50	150	200.00
전기료	전기료	월	6.5	50	669.23
수도료	수도세	월	2	15	650.00
기타잡비	세탁비누	개	45	75	66.67
	세숫비누	개	60	100	66.67
이·미용료	이발료	1인	5	10	100.00
	미용료	1인	5	15	200.00

출처: 2002년 7월 및 11월 북한 현지조사와 방북자 면접조사를 기초로 작성.

주: 평양지역 농민시장의 물가.

곡류는 전체적으로 7월 이전보다 66.09% 가격이 상승했다. 육류와 어패류, 채소류 역시 각각 84.7%, 98.46% 및 82%의 상승률을 보였다. 생활용품은 시장가격이 좀 오르는 했으나 7월 1일 이전보다 크게 오른 편은 아니다. 시장에서 유통되는 공산품 중 상당수가 중국 상품인데 해당 가격이 오르지는 않았기 때문이다. 농민시장의 가격은 지역별, 시기별로 차이가 있다.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> 우선 평양과 신의주를 비교했을 때 평양 농민시장의 물가가 신의주보다 5~10% 이상 높다. 강냉이알의 경우 kg당 평양은 60원이나 신의주는 55원이다. 감자는 kg당 평양이 25원이나

### 3.3. 농산물 수급불안과 인플레이션 만연

7·1 조치로 농산물 가격을 현실화했으

신의주는 20원이다. 밀가루도 kg당 평양은 80원이나 신의주는 70원이다. 돼지고기는 kg당 평양은 300원이나 신의주는 280원에 거래된다. 세탁비누도 개당 평양은 80원이나 신의주는 70원이다. 평양의 농민시장 물가가 신의주보다 높은 것은 평양의 물자 공급이 신의주보다 충분치 못하다는 것을 반영한다. 신의주는 중국과의 접경지역으로 보따리상들에 의한 중국 밀무역 등으로 물자 공급이 상대적으로 원활하기 때문이다. 또한 북한의 무역회사들이 중국 상품을 단통 세관을 통해서 대량으로 수입함으로써 신의주의 농민시장과 국영 상점에 물자가 풍부하기 때문이다.

나 구조적인 수급 불일치로 시간이 지나면서 농산물 물가가 계속 상승하였다. 7·1 조치 시행 이후 6개월이 지난 2003년 연초 들어 농민시장의 각종 물가가 가파르게 올랐다. 2002년 12월 들어 북한 핵문제가 부상하면서 북한의 경제난이 심각해진 결과다. 미국의 대북 중유공급 중단에 따라 공장 가동률이 하락하고 동절기 물자의 이동이 어려워짐에 따라 전 지역의 농민시장 물가가 상승하였다. 특히 2002년 10월에서 11월까지 중국에서 2억불 상당의 공산품이 수입되어 물가가 진정되었으나 12월 들어 물자공급이 감소되면서 전국적으로 물가가 오르기 시작하였다. 쌀은 2002년 2월의 kg당 48~55원선에서 130~150원선으로 2.7배 인상되었다. 옥수수는 kg당 20~32원에서 75~85원으로 3.2배 인상되었다. 돼지고기는 kg당 160~180원에서 360~380원으로 2.2배 인상되었다. 결국 전반적인 자재 공급부족과 시기적 수급 불균형 등으로 물가가 급등하는 초(超)인플레이션(Hyper-inflation)이 발생하였다. 북한당국은 상품 가격의 총액보다 생활비의 총액을 낮게 설정하였기 때문에 논리적으로 인플레이션은 불가능하다고 반박하고 있다.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> 7·1 조치에 따르면 근로자들이 생산계획을 80% 수행하면 80%의 생활비만을 받고 200% 수행하면 200%의 생활비를 받게 된다. 생활비가 오른 것만큼 나라의 물질적 부를 더 많이 생산하는 것이기 때문에 논리적으로는 돈만 남아돌고 물건은 없어 물건값이 오르는 인플레이션 현상이 일어난다고 볼 수 없다는 것이 평양 경제당국자들의 주장이다. 평양 현장취재/7·1조치 1년, 그 365일의 기록, “토지개혁 이래 최대사변: 시장을 보는 눈이 달라졌다,” 『민족 21』, 2003년 8월호, pp. 43-45.

2003년 10월 북한을 탈출한 탈북자들에 따르면 2003년 2월 130~150원하던 kg당 쌀 가격이 5월에는 185~195원으로 2002년 7월 경제관리개선조치 당시의 48~55원에 비해 <표 2>와 같이 4배 이상 올랐다고 한다. 그러나 이는 7·1 조치에 따른 특별한 부작용 이라기보다는 쌀값의 현실적 인상에 따른 증가율 상승으로 추정되며, 기본적으로 북한 곡물생산량의 절대적인 부족 때문에 발생한 현상이다. 북한의 식량 생산량은 2002년 384만톤에 그침으로써 수요량에 비해 150만톤 이상이 부족하였고 2003년은 415.6만톤으로 최소의 식용과 종자용 등 곡물 수요량 510만 톤에 100여만 톤이 부족하다.

또한 북핵문제로 국제사회의 지원이 미흡함에 따라 식량 수급이 원활치 못하여 곡물 가격이 상승하였다. 특히 접경지역이나 교통이 불편한 동해안 지역에서 쌀과 옥수수 등 곡물가격이 급등하였다. 한국의 2004년도 식량지원이 7월 21부터 1차분의 육로수송<sup>17</sup>을 통해 이루어지고 감자가 출하됨에 따라 곡물가격 급등세는 부분적으로 진정되었다. 황해남도 연안군에서는 2004년 9월말에 쌀값이 900원까지 상승했다가 10월말에는 400원대로 하락하였다. 쌀값이 큰 폭으로 하락한 것은 여러 가지 요인이 맞

<sup>17</sup> 북한이 2004년 처음으로 육로 수송을 허용한 것은 곡물가격의 급등을 진정시키기 위한 것이다. 경제관리개선조치 이전에는 남측에서 곡물을 해로로 수송하여 북측 항구에 도착하여 다시 내륙으로 전달하는데 시간이 1개월 이상 소요되어도 외형상 물가를 통제할 수 있었으나 2004년 들어서는 곡물의 가격자유화로 단기간 내에 북한전역으로 공급하는 것이 중요하게 되었다.

표 2. 평양 농민시장(2002.2, 2003.2)과 평양 통일거리시장 시장한도가격(2004.5·8), 함북 청진(2004.8.26) 비교

(단위: 북한원)

구 분	2002. 2 (평양)	2003. 2 (평양)	2004. 5 (평양)	2004.8 (평양)	2004.8.26 (함북청진)	2004.10 (해주)	2004.12 (함북청진)
쌀(1kg)	48~55	130~150	240	420 (수입산)*	900	400	700~780
감자(1kg)				60			
옥수수(1kg)	20~32	75~85	120	200	450~480	200	320~380
두부콩(1kg)	60~70	180~190	250	450		400	
식용유 (콩기름 1kg)	160~200	600~650	1,000	1,500	2,000	800	
계란(1알)	10~13	22~25	40	45	100		
명태(1마리)	100	300~400	500				
돼지고기 (1kg)	160~180	360~380	750	1,000	2,700	1,500	2,000
미원(맛내기 453g)	180~190	420~430	600	850			
설탕(1kg)	130~150	400~420	310	470	900		
휘발유(1kg)	130~150	330~350	400~600		1,500~1,600		
경유(1kg)	80~100	280~300	400~600		900		
비누(450g)	60~70	165~175	100: 빨레비누				
담배류 (외국산)	100~110	230~240	300		800: 중국산		
담배류 (국산)	45~50	70~80	100		1,000: 고양이		
이발비용	5~10	15~20	25				
운동화	200	300~400	800		800		
환율(1달러)	220	670 (비공식)	138 (공식)	1Euro: 2,000	1,300 (비공식)	1,780	1,900

주: 2004년 가격은 필자의 2004년 5월24-29일간 평양 남포 방북시 현장조사와 도쿄신문 보도를 근거로 작성, 2002년, 2003년 가격은 탈북자 조사와 현지 방문 조사를 토대로 작성, 2004년 8월 가격은 일본의 환일본경제연구소(Economic Research Institute for North East Asia) 발행 『ERINA REPORT』, 2004 September vol 60, 2004년 8월 가격은 탈북자 신문 '새동네' 2004년 9월 1일자. 2004년 8월 환율, 한국 1만원은 북한 원 1만1,815원, 2004년 10월 해주와 12월 청진 가격은 '좋은 벗들' 북한소식, www.jungto.org

시장한도가격: 평양시 시장가격 관리국이 정한 '판매할 수 있는 최고가격'으로 19개의 대상품목은 매일 조금씩 변화된다고 함.

\* 실제 통일거리시장 상품가격은 북한산 쌀이 680원이었음.

물렀기 때문이다. 우선 매년 쌀 수확 전에 가격이 최고로 올랐다가 쌀 수확철이 되면 떨어지는 현상이 반복되는 현상이 발생한 것이다. 2003년에도 9월에는 150원까지 상승했다가 10월에는 80원선으로 하락하였다. 또한 2004년 10월 해주항에 한국에서

지원한 베트남산 쌀이 도착하였고, 군대로 들어간 군량미 일부가 농민시장으로 흘러나왔기 때문이다.<sup>18</sup> 2004년 북한의 식량 생산량은 423.5만 톤으로 전년보다 3% 증산되

<sup>18</sup> '오늘의 북한주민 소식,' 좋은 벗들, www.jungto.org, 2004. 12. 26.

었지만 여전히 수요량에 비해 90여만 톤이 부족하다. 따라서 곡물 가격의 인상은 계속 될 것으로 보인다.

한편 북한은 2003년 3월말부터 평양에 있는 ‘농민시장’을 ‘종합시장’으로 명칭을 변경하였다. 명칭의 변경은 시장이 사회적 수요를 충족시키는 공간으로서 제대로 기능하도록 국가가 보다 적극적인 관리정책을 실시해 나가자는 의지의 표현이라고 한다.<sup>19</sup> 특히 잉여농산물을 거래해온 농민시장은 다른 나라들에서 흔히 말하는 이른바 ‘암시장’이 아니라고 주장한다. 북한의 경제관료들은 농민시장은 행정기관의 관리아래 운영되었으며 이곳에서 거래되는 상품의 가격은 해당 행정단위에서 상한을 정해왔으며, 경제 및 행정 관료들이 시장도 상품유통의 한 형태로서 사회주의를 기본으로 하지만 시장의 기능을 활성화하는 안 된다고 강조한 것은 시장에 대한 관점이 달라지고 있다는 측면에서 의의가 적지 않다.<sup>20</sup>

#### 4. 7·1 경제관리개선조치와 농업정책 변화

7·1 경제관리개선조치는 농업분야에서 세 가지 정책을 추진하고 있다. 당국이 7·1 조치에서 취한 농업개혁은 농산물 수매가격의 인상, 토지사용료의 징수 및 분조관리제의 기능 강화, 협동농장의 경영자율과 책임

확대 등이다. 이를 통해 생산성을 높이는데 주력하고 있다.<sup>21</sup> 이러한 정책들은 농업의 자율성을 높이고 곡물가격의 인상에 따라 농민들의 증산의욕을 고취시켜 식량 부족을 해결하는 데 크게 기여할 것으로 전망된다.

#### 4.1. 곡물가격의 재산정과 이중곡가제 축소

농산물의 수매가격과 판매가격간에 격차가 심한 것은 북한의 경제발전전략과 깊은 연관성을 가지고 있다.<sup>22</sup> 1950년대 북한의 사회주의 공업화를 위한 내부 축적의 가장 중요한 원천중의 하나는 농업이었다. 농업 국가에서 공업화를 추진할 경우 주된 건설자금을 농업에서 구하지 않을 수 없다. 농산물 저가 정책은 도시 근로자의 임금 수준을 낮추고 공업용 원자재 가격을 낮추는 동시에 공업 생산물의 원가 인하를 통해 이윤 증대를 도모하는 중요한 수단이었다.<sup>23</sup> 북한 당국이 농업분야에서 자금 조달

<sup>21</sup> “경제관리 개선으로 돌파구를 열어야 합니다... 두 가지 중요한 조치를 취했는데 하나는 농산물의 수매가격 인상 그리고 토지사용료의 제정 등이다. 한편 중전부터 분조관리제, 작업반 우대제의 테두리 안에서 작업반의 기능과 역할을 높이도록 ... 협동농장의 가장 아래에 위치한 작업반이지만 분배단위는 15-20명으로 구성된 분조다.” ‘농민들을 생산의 주인으로’ 조선신보, 2002년 8월 22일.

<sup>22</sup> 이대섭, “북한의 사회주의 공업화 전략: 제1차 5개년 계획(1957~1960)과 제1차 7개년 계획(1961~1970)”, 『북한학연구』 제3집, (서울: 고려대 북한학연구소), 2002.8.31, pp. 42-45.

<sup>23</sup> “우리는 농업을 비롯하여 인민경제의 다른 부문에서 축적을 늘여 그것을 중공업 건설에 우선적으로 돌렸다.” 김일성, “사회주의 농촌문제 해결에서 나서는 몇 가지 문제에 대하여”(1963. 12. 23), 『김일성 저작집 17』(평양: 노동당출판사, 1982), p. 527.

<sup>19</sup> 최홍규 국가계획위원회 국장 인터뷰, 조선신보, 2003년 4월 1일자.

<sup>20</sup> ‘농민시장을 종합적인 소비품 시장으로’ 조선신보, 2003년 6월 16일자.

표 3. 7·1 조치이후 농산물 수매 및 판매가격 변화 동향

구분	인상전		인상후		인상폭
	수매가	판매가	수매가	판매가	
쌀	수매가	82전/ kg	수매가	40원/ kg	50배
	판매가	8전/ kg	판매가	44원/ kg	550배
옥수수	수매가	60전/ kg	수매가	20원/ kg	33배
	판매가	6전/ kg	판매가	24원/ kg	400배
콩	판매가	8전/kg	판매가	40원/ kg	500배
밀가루	판매가	6전/kg	판매가	24원/kg	400배

출처: 조선신보, 2002년 7월 26일자, 2002년 11월 북한현지 방문 조사 및 방북자 면접 조사를 기초로 작성.

을 추진한 경로는 두 가지였다. 첫째, 농업 현물세 징수였다. 그렇지만 수확고의 평균 25%이던 농업현물세는 1964년부터 1966년까지 단계적으로 폐지되어 더 이상 공업건설 자금의 창구 역할을 하지 못했다. 두 번째 자금조달 방법은 농산물과 공산물의 부등가 교환에 의한 ‘협상가격차’였다. 1957년 발표된 북한경제학자의 논문은 “현 단계에서 수매 가격은 가치 이하로 제정되어 농민이 생산한 순소득의 일부가 공업 발전을 위해 끌어들여져야만 한다.”고 주장하고 있다.<sup>24</sup>

이러한 농산물 저가격제가 유지될 수 있었던 것은 농산물에 대한 국가의 통일적 수매와 판매가 가능했기 때문이다. 1958년 완료된 농업 협동화는 농산물에 대한 국가의 단일 수매와 판매를 가능하게 하였다. 1960년 당시 북한 당국은 국가수매가격의 1/10 값으로 식량을 노동자, 사무원에게 공급하는 이중곡가제를 시행하였다.<sup>25</sup> 농산물

의 저가격 정책은 40년 이상 북한당국의 핵심적인 경제관리 방법이였다. 그러나 저가격 정책은 공업발전에 기여도가 하락하면서 정부의 양곡적자 부담도 늘어갔다. 당국으로서는 농산물 가격 현실화를 시행하여 정부 재정을 건전하게 하는 것이 보다 효율적이라는 정책결정을 하여야만 하였다.

결국 이러한 경제상황에서 당국은 2002년 7월 식량가격을 현실화하여 알곡 판매가격을 1kg당 8전에서 44원으로 550배 대폭 인상하였다. 쌀의 농민수매 가격은 토지, 물, 비료 및 농민들의 노동력 등 생산원가를 계산한 결과 kg당 40원으로 종전의 kg당 82전보다 50배 인상하였다. 옥수수의 경우 수매가는 kg당 60전에서 20원으로 33배 인상하였고, 판매가는 1kg당 6전에서 24원으로 400배 인상하였다. 북한 당국자들은 농산물 가격 현실화 이후 농산물의 수매가격과 판매가격간에 가격차가 5~10% 선에 그칠 것으로 전망하고 있다.<sup>26</sup> 가격 변화 동향을 정리하면 <표 3>과 같다.

<sup>24</sup> 정태식, “계획 가격 형성과 관련된 몇 가지 문제,” 『경제건설』 1957년 10월호 p. 81.

<sup>25</sup> 국토통일원, 『북한 최고인민회의 자료집 제2집』 (서울 : 1988), 김일성, “시·군 인민위원회의의 당면한 몇 가지 과업에 대하여,” 『김일성 선집 6』 (평양 : 조선노동당출판사, 1960), p.31, 1958년 당시 국가는 농민들에게서 쌀 1kg에 50원씩

주고 사서 노동자, 사무원들에게 5원에 배급해 주었다.

<sup>26</sup> 김용술, 북한 무역상 일본 강연전문, 『민족 21』, 2002년 10월호, pp. 42~44.

이와 같은 농산물 가격의 인상은 <그림 1> 과 같이 농민들의 생산 의욕을 증가시켜 생산함수의 균형점이 E1→E2→E3로 이동하면서 생산량을 증가시킨다.

#### 4.2. 분조관리제 개선과 농민 인센티브 강화

최근 북한이 경제개혁을 취하는 중요한 목적 중의 하나는 곡물 생산량의 부진으로 인한 식량부족 사태를 해결하려는 것이다. 북한은 식량 배급제를 체제 성립의 주요 명분으로 삼는 사회주의 국가가 양곡을 주민들에게 기본 정량도 분배하지 못한다는 것은 있을 수 없는 일로서 먹는 문제 해결 없이는 '강성대국' 건설도 한낱 정치구호일 뿐이라는 비판에 직면에 해있다. 북한의 농업은 80년대 초반까지 곡물 생산량에서 남한 농업을 앞지를 만큼 성장세를 보였으나 90년대 들어서 경제난에 따른 자재공급 부족과 집단농장 체제의 비효율성 등이 맞물리면서 어려움을 겪고 있다. 대홍수 피해를 겪은 1995년 이래 생산량은 풍년·흉년에 관계없이 최소 소비량인 500만 톤에 항상 100~150만 톤이 부족하였다.

곡물 증산은 비료 등 농자재의 공급을 늘리는 것과 농업의 생산체제를 바꾸는 두 가지 방향에서 추진이 가능하다. 자재공급의 증가는 현 북한경제의 회복 상황에서 볼 때 단기간에 성과를 거두기는 어렵다. 따라서 단기간에 생산량 증가를 가져오기 위해서는 자재공급보다는 현재 집단농장의 생산 시스템을 변화시키는 방법이 도입되고 있다. 그간 집단농장은 10~25명 정도로 구성된 분조(分組)라는 소단위로 농사를

짓고 수확량을 배분하였다. 그러나 이러한 정도의 영농규모는 일을 열심히 하지 않는 무임 승차자(free-rider)를 발생시켜 생산성을 저하시켰다. 이에 따라 북한 농정당국은 1996년 강원도 등 일부지역에서 생산성을 높이기 위해 분조원의 수를 7~8명으로 줄이는 '새로운 분조관리제'를 도입하여 시행하였다. 이 제도는 분조의 생산목표를 하향 조정하고 초과농산물은 현물로 농민에게 지급하고 농민시장에서 자유처분을 허용하였다. 농장원들의 영농규모를 가족·친척 단위로 축소함으로써 초과생산에 따른 인센티브를 보다 분명하게 받도록 하는 이 제도는 농민들의 상당한 관심을 끌었으나 전국적으로 확대 시행되지 못하였다. 농민들의 근로 참여의욕을 높이고 결속력을 강화해 생산성을 높이려는 정책목표는 달성되지 못하였다. 축소된 분조의 생산목표량이 여전히 높아 초과생산의 여력이 없었고 농자재의 공급이 원활치 못해 생산이 부진하였기 때문이다. 또한 일부에서는 초과 수확물에 대해 현물 대신에 상품권을 지불함으로써 농민들의 기대에 부응하지 못하였다. 생산단위의 축소는 <그림 2>에서 보는 바와 같이 북한 농업개혁 과정에서 생산량의 균형점을 P5→P4→P3 등으로 이동시킬 것이다.

2002년 7월의 농업개혁은 지난 1996년의 실패를 거울삼아 보다 파격적으로 시행되고 있다. 농업분야의 개혁은 소비와 생산의 양 측면에서 시행되고 있다. 우선 소비측면의 개혁으로 북한 당국은 농민들이 재배한 농산물을 직접 내다 파는 농민시장 가격 수준으로 국영상점의 국정가격을 대폭 인

상하였다. 쌀값이 인상됨으로써 농민들의 곡물 증산 의지가 살아나고 있다. 쌀값 인상은 농부들의 소득을 증대시켜 줄 것이기 때문이다. 또한 국가수매를 줄이고 협동농장의 자체분배를 확대하였다. 농민들 입장에서는 낮은 가격의 국가수매보다는 자체 처리가 더 유리하기 때문에 생산에 긍정적 효과를 미칠 것이다.<sup>27</sup> 농민들도 협동농장에서 벌어들이는 수익으로 국가에 토지사용료를 지불하는 등 생산비용을 부담하기 시작하였다. 북한은 2002년 7월 경제관리개선조치 도입 직후인 7월 31일 내각 결정 53호 문건인 ‘토지 사용료 납부 규정을 승인함에 대하여’라는 제목의 토지 납부 규정을 승인했다.<sup>28</sup> 국가는 곡물 가격을 현실화한데 이어 과거 유명무실했던 협동농장의 토지사용료를 과거 10%에서 15%로 인상하여 국가 수입을 늘리고 있다. 이제 협동농장들도 국가와 협동농장간에 수입과 지출을 정확하게 계산하기 시작하였다.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> “사회주의에서는 농산물이나 수산물의 도매가격은 나라가 기준액을 정한다. 상점에서 실지로 거래될 때는 130%까지 인상폭이 허용된다.” 변혁의 현장에서 - 인민의 수요가 장사의 기회, 조선중앙통신, 2003년 4월 28일. 『KDI 북한경제리뷰』, 2003년 6월호, 28쪽.

<sup>28</sup> 전체 20조, 제1조: 이 규정은 위대한 령도자 김정일 동지께서 국가 토지를 가지고 생산한 농업생산물의 일부를 사용료 형식으로 국가에 의무 납부하도록 할 데 대해 주신 방침을 철저히 관철함으로써 나라의 귀중한 재부인 토지를 효과 있게 리용해 알곡을 비롯한 농업생산물의 생산을 높이는 것을 목적으로 한다. 새로 개간한 토지는 3년간 토지사용료를 납부하지 않으며, 개인 텃밭도 토지사용료를 내지 않는다. 연합뉴스, 2004.12.14.

<sup>29</sup> 남성욱, 『현대 북한의 식량난과 협동농장 개혁』, 한울아카데미, 2003년, p. 129.

다음으로 생산측면의 개혁은 분조관리제의 규모를 가족단위로 영농규모를 축소하는 것이다. 이는 1996년 일부 지역에서 시행되다 중단된 분조관리제를 보다 전국적인 차원에서 다시 시행하는 것이다. 2002년 6월 1일 관련기관에 하달된 내부 문건에 따르면 2003년 1월부터는 전국적인 시행을 예고하였으나 실제 시행되지 않고 있다. 이 제도가 당국이 우려하는 사회주의 농업체제의 해체가 아니며 목표량이 하향 조정되는 등 종전의 문제점만 보완하면서 시행한다면 생산성 증가에 확실하게 기여할 것이다. 최근 들어 북한 일부 지역에서 1인당 국유지 300평을 배분받아 스스로 경작한 뒤 생산물을 자체적으로 처분할 수 있는 개인경작제도를 도입했다는 주장이 제기되었다.<sup>30</sup> 지금까지 북한 주민은 직접 개간한 소토지(밭빼기)나 자택 주변의 텃밭에서 농작물을 키울 수 있었으나 국유지에 대한 개인경작은 허용되지 않았다. 만약 이러한 현상이 전국적으로 시행되었다면 중국 정부가 1978년 제11기 3중전회에서 도입한 포산도호(包產到戶)와 유사한 정책이 될 것이다. 이 방식은 농민이 인민공사의 땅을 배분받아 생산한 뒤 계획목표를 초과한 생산량을 소유하는 것이 골자다. 더 열심히 일하는 농민이 그렇지 않은 농민보다 더 잘 살수 있도록 인센티브 제도를 도입함으로써 전체 농업생산을 늘리는 것이 제도의 목표다. 북한은 그동안 ‘작업반 우대제(1960년)’ ‘분조관리제(1966년)’ ‘신분조관리

<sup>30</sup> 북, 개인경작제 전국 실시 1인당 국유지 300평 배분, 동아일보, 2004.12.6.

표 4. 2002년 7월 농업분야 개혁조치의 주요 내용

구분	내 용	비 고
소비	- 농산물 가격 인상 - 생산물의 국가수매 축소	- 농가 수입 증가 - 자체분배 확대
생산	- 가족분조제(7~8명)의 실시 - 텃밭규모 확대(30평⇒400평) - 토지사용료의 제정 (땀기밭 포함 <sup>33</sup> )	- 2003년 1월 전국적 도입을 예고했으나 확인되고 있지 않음 - 일부 지역에서 시험 실시

제(1966)’ 등과 같은 인센티브 제도를 도입했으나 별 다른 성과를 거두지 못했다. 따라서 북한의 개인경작제는 중국식 농업개혁 모델인 포전(圃田)담당제와 유사하며 분조의 구성원을 기존의 7~8명보다 더 작은 인원으로 축소한 것은 사실상 가족영농제를 지칭하는 것으로 만약 전국적인 도입이 사실이라면 획기적인 정책의 변화일 것이다. 포전담당제는 가족적인 유대와 이해관계를 내세워 농산물 증대를 노린 것으로 중국이 1인 개인영농제로 가는 초기단계에서 가족을 단위로 실시했던 ‘가정책임경영제(家庭承包責任制)와 유사한 것이다. 그러나 전국적인 차원이기 보다는 일부 지방의 협동농장들이 노동력 부족을 해결하기 위해 자체적으로 개인경작제도를 도입했을 가능성이 크다. 다만 이러한 맹아(萌芽)적인 제도가 향후 전국단위에서 시행될 경우 중국식 사회주의 시장경제로 전환할 수 있을 것이다.

다른 개혁조치는 개인 텃밭의 확대다. 종전의 30평 규모에서 함경도 회령지방을 중심으로 400평까지 텃밭농사를 확대하는 시도가 있었으나 전국적으로 확대 실시되지는 않았다. 이러한 시범영농은 중국의 생산책임제와 유사한 것으로 전국적으로 시행

이 될 경우 증산에 크게 기여할 것으로 판단된다.<sup>31</sup> 고스란히 자신의 몫으로 돌아오는 텃밭농사에 쏟는 농민들의 정성은 협동농장 농사와 달리 눈물겹다. 텃밭의 생산성이 협동농장에 비해 2~3배에 달하고 있음을 고려해 볼 때 텃밭의 확대는 북한 곡물 생산량을 증가시킬 것이 분명하다. 협동농장에 소속된 농가는 호당 30평 정도의 개인 텃밭을 경작할 수 있어 북한의 전체농가 200만 호가 소유한 텃밭 총면적은 2만 ha가 될 것으로 추정된다.<sup>32</sup> 따라서 텃밭의 면적을 개인당 15평씩만 늘려도 3만ha가 될 것이다.

<sup>31</sup> 평안도 신의주와 함경북도 온성 지역에서 3-4 가구를 한 분조로 묶어 생산책임제의 초창기 형태와 유사한 영농을 하는 것으로 관측된다. 전경련 동북아팀, 7월 경제개혁 보고서, 2002년 8월.

<sup>32</sup> Special Report: FAO/WFP Crop and Food Supply Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea, 30 October 2003, p 10.

<sup>33</sup> 북한당국은 2002년 5-6월 각 도(직할시) 농촌경리위원회의 지도아래 전국적으로 주민들의 땀기밭 경작실태 파악에 나서 누가 얼마만큼의 땀기밭을 경작하고 있는지 정밀 실사작업을 벌였다고 한다. 북한당국은 이 실사 자료를 토대로 개인이 경작해온 땀기밭에 대한 토지사용료를 내라는 지침서를 각 인민반을 통해 하달했다. 토지사용료는 협동농장의 토지사용료와 같은 수준인 수확량의 15%이나 최근 토지사용료 외에 수확량의 일부를 추가로 국가에 바치게 한다는 소문도 나돌아 주민들



표 5. 2002년 이후 북한의 주요 농업개혁

조치	시기	주요내용
분조단위의 경쟁체제 도입 및 비용 현실화	- 2002년 7월 이후	- 10-20명이 분조를 이루고 분조의 성과에 따라 협동농장 등이 벌어들인 돈 분배 - 토지이용료, 전기세 부과 등 비용 현실화
개인 토지(뺨기밭) 공식 허용	- 2002년 7월 이후	- 개인들이 개간한 토지의 사용권을 인정 - 평당 11-14원 사용료 부과
공장 기업소와 협동농장과의 연계 강화	2003년	- 공장 기업소들에게 협동농장 땅을 일정 배정 - 생산물의 일부를 토지세 및 비료값의 명목으로 농장에 바치게 함
개인경작제도 실시	2003년	- 분조가 관리하는 땅 이외에 농장원 개인별로 300평의 협동농장 땅을 나눠 주고 경작케 함 - 개인영농에 필요한 노동시간 허용
부상 김용술 무역상 농업관련 발언	2003년 12월11일	“포전담당제를 시범적으로 도입하고 있다. 협동농장에 분조를 더 작은 단위로 나눌 수 있는 권한이 주어졌고 그런 속에서 더 적은 인원으로 포전을 담당하는 포전담당제가 나왔다.”

#### 4.3. 7·1 경제개혁과 협동농장의 자율과 책임 확대

경제개혁 추진과정에서 현장의 권한과 책임이 강화되는 경제계획 관리의 분권화가 부분적으로 추진되기 시작했다. 국가계획위원회는 전략적 중요지표만 계산하고, 세부지표는 해당 기관이나 기업소 및 협동농장에서 자체적으로 작성할 수 있도록 허용하였다. 국가의 가격제정원칙과 상급기관의 감독 하에 지방공업 및 기업소의 제품가격은 기업소에서 자율적으로 설정할 수 있도록 허용한 것이다. 계획관리의 분권화는 독립채산제의 경영 효율성을 제고하

기 위한 조치로서 하부단위인 기업소 및 협동농장의 경영 자율성을 확대하고 하부단위의 경영관리 성과에 대한 책임성 및 부담을 강화하기 위한 조치다.<sup>34</sup> 이는 ‘실리’와 ‘신사고’를 강조하는 경제관리방식 변화의 특성을 표현하는 것으로써 개별 농장과 기업소의 물질적 동기를 최대한 자극하여 생산성을 제고하려는 목적을 가지고 있다.

협동농장, 국영농장 및 농업기업소 등 농업생산기관들의 경영자율과 성과책임을 확대하기 위해 다음과 같은 조치들이 시행되었다. 첫째, 세부계획지표를 작성하는 권한이 확대되었고 부분적인 가격제정권의 자율성이 허용되었다. 둘째, 국가에 의한 단일 원부자재 공급체계를 기본으로 하면서 사회주의 물자교류 시장이 허용되었다. 셋째, 국가의 의무 수매물량은 축소됐고 농장

이 불안해하고 있다. 일부 주민들은 당국이 과도한 부과금을 물려 스스로 뺨기밭 농사를 포기하게 하려는 조치가 아닌 가 의구심을 갖고 있다고 한다. 주민들은 일단 토지사용료 외의 추가 징수는 가을이 되어 추수를 해봐야 구체적인 내용을 알 수 있어 계속 뺨기밭 농사에 매달려야 할지 결심을 못하고 있다. 조선일보, 2002년 8월 28일자. “뺨기밭에도 토지 사용료 부과.”

<sup>34</sup> 이와 같은 조치를 단적으로 표현하는 것이 ‘빈 수입에 의한 평가’와 ‘실리주의’이다. 경제관리 개선조치이후 북한의 기업소 및 협동농장에서 가장 강조되는 표현이다.

의 자체 처분물량은 증대하였다. 끝으로 평균주의 분배방식의 배경과 ‘빈 수입에 의한 평가’를 강조하였다.<sup>35</sup>

## 5. 7·1 경제관리개선조치와 북한 농업개혁 전망

### 5.1. 농민들의 증산의욕 고조

북한의 7.1 경제관리개선조치가 농업 증산에 상당부분 기여한 것으로 나타났다. 2003년도 북한의 식량 생산량은 각각 415.6만톤으로 전년대비 각각 8% 증가하였으며, 2003년은 전년대비 28만톤의 생산량 증가로 지난 9년 중 최고치를 기록하였다. 양호한 날씨, 국제지원을 통한 비료 사용량의 증가, 병해충 발생의 감소, 개천-태성호 물길공사 완공으로 인한 곡창지대 관개시설의 개선, 전기공급의 증가로 인한 관개용 양수기 가동 증가, 연료 및 부품 공급증가에 따른 농기계 가동률 등이 곡물 생산량 증가에 긍정적 요인으로 분석되고 있다. 또한 2004년도에도 423.5만 톤으로 전년보다 3% 증산되었다. 영농 조건은 2003년과 유사하였으나 증산에 성공한 것은 농민들의 영농의욕의 제고와 관련이 깊다.<sup>36</sup>

이러한 하드웨어적 요소들이 상호 복합

적인 시너지 효과를 발생시킨 데는 7.1 경제관리개선조치에 따른 농민들의 증산 의욕이 큰 역할을 한 것으로 판단된다.<sup>37</sup> 하드웨어적인 요인이 직접적인 증산 요인임에는 분명하나 농민들의 입장에서 추가적인센티브는 없이 과거와 같이 정해진 소득만 받는다면 이러한 외적인 긍정적 변수에도 불구하고 증산이 이루어지기 어려웠을 것이다. 즉 비료 공급량이 5만 5,512톤 증가한데 따라 생산에 기여한 것도 있으나 비료 1톤이 2톤의 식량 증산효과가 있다는 농학적 분석을 가정할 때, 전적으로 비료의 공급증가만이 원인은 아니고 자발적인 농민들의 높아진 영농의욕이 주효하였다.

1998년 이후 몇 년간 날씨도 양호했었고, 비료도 남측에서 2003년과 같은 양을 보냈어도 생산량이 증가하지 않은 많은 사례가 있었음을 고려해 볼 때 중요한 것은 농민들의 증산 의지라고 볼 수 있다.<sup>38</sup> 비료, 농기계, 전력공급 증가 등 농업외적인 플러스 요인도 농민들의 자발적인 영농의지와 맞물려야만 성과를 극대화할 수 있다고 판단된다. 북한 당국도 농장생산 실적과 분배량이 늘어난 데는 경제개선조치에 따른 쌀 수매가 인상과 관련이 있다고 판단한다.<sup>39</sup>

<sup>35</sup> 장경호, “북한 경제관리방식의 변화가 농업부문에 미치는 영향,” 한국농어촌연구원 제65차 월례발표원고, 2003년 12월 20일, p. 5.

<sup>36</sup> Special Report: FAO/WFP CROP and Food Supply Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea, 22 November 2004.

<sup>37</sup> “청산리를 비롯한 협동농장들에서도 정보당 67톤의 벼를 생산하던 논에서 100톤 이상을 생산---농민들이 10만원 수준의 분배수입을 실현한 사례도 있다.” 높아가는 일 욕심, 경제에 활력, ‘7·1 이후 일어난 변화’ 조선신보, 2003년 3월 14일.

<sup>38</sup> 2003년 동안 성분량 기준으로 24만4,512톤의 비료를 사용함으로써 2002년의 18만9,000톤에 비해 5만5,512톤이 증가하였다. Special Report 2004, p. 11.

<sup>39</sup> “지난 시기에는 쌀 수매가격이 낮아 농장원들

따라서 북한이 7·1 경제개혁을 가속화시켜 농민들의 영농의욕을 자극하는 조치를 계속 취한다면 2005년에도 5% 정도의 증산을 달성할 수 있을 것으로 전망된다.

공공양정배급소에서 분배하는 쌀과 옥수수 수매가격이 2002년 7월 조치 이전에는 kg당 82전과 60전이었으나 조치이후에는 40원과 20원으로 각각 50배, 33배 인상되었다. 7·1 조치로 인해 전반적인 물가가 평균 25배 인상된 것에 비하면 곡물가격은 많이 오른 것이다. 종자, 비료, 농약, 연료, 전기 등과 같은 농업 투입재 가격도 인상되었으나 전반적으로 곡물가격이 보다 높게 현실화됨으로써 농민들에 대한 경제적 인센티브가 대폭 증가되었다. 쌀과 옥수수의 수매가격이 대폭 인상됨으로써 농민들의 소득이 증가되었고, 이는 농민들이 개인 소득에 대한 인센티브가 부족한 집단농장 체제에서도 종전보다 좀더 열심히 일하게 만드는 요인이 되었다.

2003년 3월 농민시장이 종합시장으로 전환되어 정부가 공식적으로 육성하기 시작한 것도 농민들의 영농의욕을 자극시키고 있다. 이러한 유통개혁은 농민들이 자신들의 소득을 늘릴 수 있는 기회를 제공하고 있다. 물론 공식적으로는 종합시장에서 곡물을 직접 판매하는 것은 금지되고 있으나 전국적으로 식량이 부족한 상황에서 곡물

판매가 완전히 근절될 수 없는 것이 현실이다. 시장이 공식화되고 합법화됨에 따라 곡물의 판매 확대 가능성이 커져 농민들의 증산의욕은 높아지고 있다.<sup>40</sup> 앞으로 북한 당국이 농민시장에서 곡물의 판매를 공식적으로 허용할 경우 농민들이 텃밭에서 소채류 대신에 곡물을 재배하여 판매하는 경향이 증가하면서 개인들의 영농 인센티브가 크게 자극받아 증산에 기여할 수 있을 것이다.

농민들의 소득은 일반 노동자들보다 비교적 높게 오른 것으로 나타나고 있다. 7·1 경제개혁 이후 농민의 경우 무기능 농민이 1,320-1,570원, 단순 기능보유 농민이 1,830-2,080원, 고급기능 보유 농민이 2,340-2,480원의 급여를 받고 있는 등 숙련된 농민 대부분이 2,300원 이상을 받고 있어 소득 수준은 일반 사무원들보다 높다고 볼 수 있다. 농민들이 그간 저가양곡 정책으로 좋은 대우를 받지 못했으나 7·1 경제개혁이후 대우가 개선되었다고 볼 수 있다. 그러나 연간 수확물을 정부에 판매해서 얻는 협동농장원들의 소득은 월 500원에서 4,000원까지

<sup>40</sup> “2002년 7월 이후 쌀 수매가격을 대폭 높여 농민들에게 많은 분배 몫이 돌아가도록 조치를 취한 것이 농업생산과 분배에서 가장 앞서게 된 결과를 가져왔다. 새로운 수매가격이 제정되면서 농장원들의 노력 열의가 높아졌다. 지난 시기에는 쌀 수매가격이 낮아 농장원들이 협동농장의 농사일에 크게 매달리지 않았고 텃밭경작 등 부업에 더 관심이 컸다. 그러나 수매가 인상으로 수확량과 노력공수에 따라 부업량이 많아져 더 열심히 일하게 되었다. 노력자가 많은 집에서는 수십만원씩의 현금이 분배됐다. 농민들이 농장 살림살이의 주인이라는 자각과 책임성도 훨씬 높아졌다.” 월간 『조국』, 재일본조선인총연합회 2003년 7월호.

이 협동농장의 농사일에 크게 매달리지 않았고 텃밭경작 등 부업에 더 관심이 컸다. 그러나 수매가 인상으로 수확량과 노력공수(노력점수)에 따라 분배량이 많아져 더 열심히 일하게 됐다.” 월간 『조국』, 재일본조선인총연합회, 2003년 7월호.

농장별로 크게 차이가 난다.<sup>41</sup>

**5.2. 7·1 조치와 농업생산과 분배체계의 변화**

7·1 경제개혁으로 농업분야에서 기술적 요소 보다 경제·경영적 요소가 더욱 강조되고 있다. 이와 동시에 수매 배급체계 유지에 따른 국가재정의 부담이 축소되고 있다. 곡물의 수매가격보다 판매가격을 높이 책정하여 국가부담을 해소하였고, 국가의 무 수매 물량 비중을 축소하여 국가부담을 완화하고 있다. 종전에는 수매-배급체계의 계획관리를 위한 비용의 90% 이상을 국가재정에서 부담하였으나 이제는 농장과 기업소 및 가계가 대부분 비용을 부담하게 된다. 한편 국가재정의 여력 확보로 경제의 우선순위에 따라 농업부문의 투입증대 여건이 호전되고 있다. 국가의 재정부담이 완화되고<sup>42</sup> 비공식 부문으로 투입되던 자원

이 공식부문으로 유도된다면 농업부문에 대한 개인들의 보유자본 투자가 증가될 수 있을 것이다.

한편 협동농장은 부분적이고 제한적인 자율성의 범위 내에서 농장수익을 극대화시키는 방향으로 계획지표 및 생산계획을 수립할 것이다. 가격의 대폭인상으로 생산증대를 위해서는 영농자재의 확보에 우선 주력해야 한다. 사회주의 물자교류 시장을

이 수매 대상, 나. 반면, 국가 회수량과 수매량을 포함한 총 생산량 중 일정량은 비축하고 나머지는 판매하는 것이 통상적이나, 식량난이 존재하는 상태에서 비축량은 크지 않을 것으로 판단하여 전량 판매하는 것으로 계산.

- 2003년: (1) 쌀=>가) 수매금 : 수매량(946,000,000) × 수매단가(40원) = (378억 4천만원), 나) 판매금 : 생산량(1,720,000,000) × 판매단가(44원) = (756억 8천만원), 다) 손익 : 판매금 - 수매금 = +(378억 4천만원), (2) 옥수수=>가) 수매금 : 수매량(940,500,000) × 수매단가(20원) = (188억 1천만원), 나) 판매금 : 생산량(1,710,000,000) × 판매단가(24원) = (410억 4천만원), 다) 손익 : 판매금 - 수매금 = +(222억 3천만원), (3) 총 손익(정부 부담액) : +(600억 7천만원) \* 정부가 쌀과 옥수수 수매/판매를 통해 600억 7천여만원의 예산 수입효과 획득.

- 7.1조치가 없었을 경우, 2003년 정부의 세출 부담(정부보조금 지출 규모 추정), (1) 쌀, 가) 수매금 : 수매량(946,000,000) × 수매단가(82원) = (77억 5천 7백 2십만원), 나) 판매금 : 생산량(1,720,000,000) × 판매단가(8원) = (13억 7천 6백만원), 다) 손익 : 판매금 - 수매금 = - 63,812,000,000원(68억 8천 1백 2십만원), (2) 옥수수, 가) 수매금 : 생산량(940,500,000) × 수매단가(60원) = (56억 4천 3백만원), 나) 판매금 : 생산량(1,710,000,000) × 판매단가(6원) = (10억 2천 6백만원), 다) 손익 : 판매금 - 수매금 = - (46억 1천 7백만원), (3) 총 손익(정부 부담액) : (109억 9천 8백 2십만원), 만약 7.1 경제조치에 따른 보조금 폐지가 없었을 경우, 북한 당국은 쌀과 옥수수 보조금으로 약 110억원의 예산적자를 감수해야 함.

<sup>41</sup> FAO/WFP Special Report, 2004. 11.

<sup>42</sup> 가격보조금 폐지에 따른 북한 당국의 재정 이익 규모 추정: (1). 비교 년도 및 산출 대상: 가. 7.1조치 이전 : 2001년 쌀 및 옥수수 생산량, 나. 7.1조치 이후 : 2003년 쌀 및 옥수수 생산량, (2). 산출방법 : 가. 7.1조치 이전의 수매가와 판매가를 기준으로 2001년 곡물생산량을 계산하여 수매/판매간 손익 계산 \* 假定 : 생산된 모든 쌀과 옥수수는 수매, 수매된 쌀과 옥수수는 비축없이 전량 판매, 나. 7.1조치 이후의 수매가와 판매가를 기준으로 2003년 곡물생산량을 계산하여 수매/판매간 손익 계산(\* 위 가정의 동일 적용), 다. 2003년 곡물생산량을 2001년 수매가와 판매가로 계산하여 손익을 추정함으로써 가격 개혁을 실시하지 않았을 경우, 북한 당국의 2003년 세출 부담 산출, \* 나. 항의 산출값과 비교. (3). 수매량과 판매량의 차이점 고려: 가. 협동농장에서 생산한 총 생산량의 10%는 국가 납부량으로, 농기계 임대료, 관계시설 및 물 사용료, 종자, 비료, 사료대 등 생산량의 35% 정도는 세금으로 회수하기 때문에 이를 제외한 총 생산량의 55%만



의 원리를 일부 가격결정 과정에 도입시켜 생산자와 소비자의 이득을 극대화시킨다. 상품의 가격을 올려 생산자들의 생산 의욕을 높이고 수요자는 제품의 실질가치를 인식하여 생산과 소비를 합리적으로 조정하는 것이다. 북한의 7·1 조치는 농산물의 가격을 올려 농민들에게 인센티브를 제공하였다. 농민들은 과거보다 협동농장에서 영농의욕을 제고할 수 있는 요인이 생겼다. 이중곡가제를 폐지하고 수매가격과 판매가격을 축소함으로써 농민들이 국가수매나 시장판매에 관심을 가지게 되었다. 또한 비공식적인 생산 활동이 활발해지면서 정부의 식량 공급 능력은 과거에 비해 떨어질지 모르지만 국가의 식량 공급 능력은 증가할 수 있다. 시장의 활성화가 식량 공급을 증가시키는 유인이 되는 것이다.<sup>46</sup>

특히 종합시장이 개설되어 상점에서 실제로 양곡이 거래될 때는 국가가 정한 국정가격에 130%까지 인상폭이 허용됨으로써 농민들은 과거보다 소득을 배가시킬 수 있다. 농업 증산은 농업내부와 외부적 요인에 달려 있다. 비료, 농약 및 농기계 등 농업외부의 농업자재 조달 공급 능력은 일반 경제의 능력 향상에 의존할 수밖에 없다. 이러한 외적 변수들은 북한경제 전반의 회복과 연계되어 있어 단기적으로 통제가 곤란한 변수다. 결국 단기에 증산을 이루기 위해서는 농업내부의 작업행태를 변화시킬 수밖에 없다. 집단농장 시스템의 비효율성을 개선하기 위해서는 개인의 노력을 배가

시키는 조치가 필요하다.<sup>47</sup>

식량을 15% 이상 증산시키기 위해서는 근본적인 조치가 요망된다. 우선 개인 텃밭의 면적을 확대하고 지난 1996년 시험적으로 실시를 검토했던 신(新)분조관리제의 실시가 필수적이다. 이러한 조치는 농자재의 충분한 공급 없이 단기적으로 노동력만을 가지고 증산을 이룰 수 있는 해결방안이다. 전국적인 실시가 어려우면 일부 지역에서 시범적으로 실시해 단계적으로 확대해 나가는 것이 필요하다. 특히 2005년 날씨와 외부의 비료 지원 축소 등 외부환경이 악화되었을 때 식량 생산량을 최소 2004년 수준을 유지하기 위해서는 생산량이 증가하였을 때 노동력이 최대한 가동되는 경제실험과 정책을 적극적으로 추진하는 것이 바람직하다. 다음으로 협동농장의 생산량이 합리적인 최종적으로 농업분야의 개혁적 조치들이 여타 사회주의 국가의 개혁과 같이 체제전환으로 유도되기 위해서는 1978년 중국의 농업생산책임제의 도입, 1985년의 농업정책의 정사(政社)분리<sup>48</sup> 등 소유제 변화의 추가적인 후속조치들이 시행되어야 할 것이다.

<sup>47</sup> 농업생산조직의 규모와 산출량의 관계에 대한 Schultz의 분석에 의하면 생산조직의 규모가 작을수록 생산성이 높아지며, 가족단위 농장에서 생산성이 가장 높은 것으로 나타났다. Schultz, T.W, 『The Economic Organization of Agriculture』, McGraw Hill, 1953. 박정동, 『중국과 북한의 개발경제론』, 서울대학교 출판부, 2003, pp. 80-82.

<sup>48</sup> 농업생산 의욕의 상승으로 농업구조개혁 기간(1978-84) 동안에 농업 총생산이 73%, 1인당 순수입이 166% 증가하였다. 임만석, 『중국경제 두 가지 기적과 딜레마』, 해남, 1999, pp. 98-93.

<sup>46</sup> 권태진, 『북한 농업의 발전방안』, 『북한농업연구』, 북한농업연구회, 2004.10, 117쪽.

## 참고 문헌

- Alec Nove. 김남섭 (번역). 1998. 『소련경제사』. 창작과비평사.
- 권태진. 2004. “북한 농업의 발전 방안.” 『북한 농업연구』. 북한농업연구회.
- 김연철. 2004. 6. “7·1 조치 2주년 평가.” 『KDI 북한경제리뷰』.
- 김용술. 2002. “북한 무역상 일본 강연 전문.” 『민족 21』.
- 국가정보원. 2004. “북한 경제개혁, 중국 초기와 유사.” 국회 정보위 업무보고 자료. 연합뉴스.
- 남성욱. 2003. “2002년 북한의 임금과 물가인상에 따른 주민 생산·소비행태의 변화에 관한 연구.” 『통일문제연구』. 2003년 하반기호. 평화문제연구소.
- . 2003. 『현대 북한의 식량난과 협동농장 개혁』. 한울아카데미.
- . 2004. 6. “7·1 경제관리개선조치 2주년 평가와 전망.” 『KDI 북한경제 리뷰』.
- 박석삼. 2002. “최근 북한 경제조치의 의미와 향후 전망.” 한국은행 조사국 북한경제팀.
- 박석삼. “북한 재정금융제도의 문제점과 개혁 방향.”
- 박정동. 2003. 『중국과 북한의 개발경제론』. 서울대학교 출판부.
- 박형중. “북한 경제개혁의 현 단계에 대한 평가와 전망.”
- 박후진. 2004. 5. 27. “Transition to Market Guided Economy: Experience, Lessons, and Implication to the Democratic People’s Republic of Korea.” 민주평통, 미래전략연구원 공동 국제세미나. Bonn, Germany.
- 신지호. 2003. 7. “7·1 조치 이후의 북한경제.” 『KDI 북한경제리뷰』.
- . “7·1 조치 이후의 북한경제.” 경남대 북한대학원 전문가 워크숍 자료.
- 양문수. 2003. 8. “7·1 경제관리개선조치와 북한의 경제개혁.” 경남대 북한대학원 전문가 워크숍 자료.
- 이 석. 2004. “북한의 중앙계획자, 과연 다음을 던졌는가?” 『KDI 북한경제리뷰』.
- 이일영. 2002. “개선인가 개혁인가: 북한의 경제관리개선에 대한 분석.” 『동향과 전망』 54.
- 이정철. 2002. “계량형 사회주의와 북한의 90년대 경제정책 변화.” 후마니타스, 김연철, 박순성 (엮음). 『북한 경제개혁연구』.
- 이태섭. 2002. “북한의 사회주의 공업화 전략: 제1차 5개년 계획(1957~1960)과 제1차 7개년 계획(1961~1970).” 『북한학연구』 3. 고려대 북한학연구소.
- 임반석. 1999. 『중국경제 두 가지 기적과 딜레마』. 해남.
- 장경호. 2003. 12. “북한 경제관리방식의 변화가 농업부문에 미치는 영향.” 한국농어촌연구소 제65차 월례발표 원고.
- 조동호. 2002. 8. “계획경제시스템의 정상화: 최근 북한 경제조치의 분석 및 평가.” 『KDI 북한경제 리뷰』.
- <북한 자료>
- 평양사회과학출판사. 2004. 『경제연구』 2004 가을(3). 평양사회과학출판사.
- 『김일성 저작집 17』. 노동당출판사. 1982. “우리는 농업을 비롯하여 인민경제의 다른 부문에서 축적을 늘여 그것을 중공업 건설에 우선적으로 돌렸다.” 김일성, “사회주의 농촌문제 해결에서 나서는 몇 가지 문제에 대하여”(1963. 12. 23).
- 평양 사회과학출판사. 2003. 『조국』.

국토통일원. 『북한 최고인민회의 자료집』 제2집 (서울: 1988), 김일성, “시·군 인민위원회 당면한 몇 가지 과업에 대하여,” 『김일성 선집 6』 조선노동당출판사, 1960).

북한 내부자료. 2002. 6. “경제개선관리 조치에 대한 당의 입장”.

북한 내부자료. 2002. 7. “7·1 경제관리개선조치에 대하여”.

북한 내부자료. 2002. 7. “노동자 생활비 표준표.”

조선신보. 2003. 3. “7·1 이후 일어난 변화.”

조선신보. 2004. 1. “북한, 농업용수 및 비료 등 가격 현실화.”

조선중앙통신. 2003. 4. 28.

<외국 자료>

Barry Naughton. 1995. *Growing Out of the Plan*. Cambridge University Press.

FAO. 2003. 10. 30. “FAO Crop and Food Supply Assesment Mission to the Democratic People’s Republic of Korea.” Special Report.

\_\_\_\_\_. 2004. 11. 22. FAO/WFP CROP and Food Supply Assessment Mission to the Democratic People’s Republic of Korea. Special Report.

Gordon White. 1993. *Riding the Tiger: The Politics of Economic Reform in Post-Mao China*. Stanford University Press.

Kornai, J. 1992. *The Socialist System : The Political Economy of Communism*. Princeton University Press: New Jersey.

Peter Gey. 2004. 6. 2. “North Korea: Soviet-style Reform and the Erosion of the State Economy.” 독일문화원 발표자료.

Ruediger Frank. 2004. 5. 27. “North Korean Change: Economic Reform and Political Support.” 민주평통, 미래전략연구원 공동 주최 국제세미나. Bonn, Germany.

Schultz, T.W. 1953. *The Economic Organization of Agriculture*. McGraw Hill.

<p>■ 원고 접수일 : 2004년 12월 28일          원고 심사일 : 2005년 2월 4일          심사 완료일 : 2005년 2월 23일</p>
--