연구보고 R702 | 2013. 12.

북한의 농업부문 개혁조치 분석과 전망 (1996~2012)

김 영 훈 선임연구위원
권 태 진 선임연구위원
임 수 경 위촉연구조원

한국농촌경제연구원

머 리 말

식량난에 봉착한 북한의 김정일 정부는 1990년대 말부터 농업부문에서 개혁 및 개방 조치를 수반한 새로운 농정시책을 추진했다. 그러나 농업생산에서 그 성과는 크게 나타나지 않았으며 식량부족은 지속되었다. 이는 김정일 정권의 농업개혁이 부진했음을 간접적으로 의미하는 것이다.

낮은 농업생산성과 식량부족이라는 선대의 유산을 물려받은 김정은 체제에서도 농업부문에서 개혁적 조치가 취해졌다. 이 조치를 계기로 북한의 농업이 변화하고 생산성을 회복할 수 있을까? 그리고 35년 전 농업부문에서 생산책임제 개혁에 착수한 중국의 변화를 북한 농업에서도 기대할 수 있을까?

불행히도 지금까지 알려진 김정은 정권의 농업개혁 조치로는 우리가 기대했던 성과를 이룰 수 없을 것 같다. 그 이유는 그간 취해졌던 개혁적 조치들의 부진 이유와 크게 다르지 않다.

이 연구는, 그 이유가 무엇이며 현 시점에서 북한 농업이 풀어야 할 과제가 무엇인지에 관한 물음에 직접적인 답을 제시하고자 수행된 것은 아니다. 다만 관련 전문가와 정책 담당자가 품고 있을 의문에 관해 함께 고민하고 그 답을 찾아가는 데 도움을 줄 수 있다면, 이 연구의 의미가 충분하다고 생각한다.

이 연구를 수행한 연구자들과 도움을 아끼지 않은 전문가들께 깊은 감사를 드리며, 이 연구가 많은 도움이 되기를 바란다.

2013. 12.

한국농촌경제연구원장 **최 세 균**

요 약

연구 배경

1980년대 말 이후 사회주의 경제권이 해체되면서 북한 경제는 심각한 침체에 접어들었다. 농업생산도 하락하고 식량공급도 점차 줄어들었다. 김일성 주석이 사망한 직후인 1990년대 중후반 북한의 농업생산은 최악을 기록했다. 그 이후에도 북한의 식량부족은 만성적인 현상으로 지속되고 있으며, 매년 국제사회의 지원을 받아야 하는 상황이 되었다.

김정일 집권 후 1990년대 후반부터 추진하기 시작한 새로운 농정시책은 농업정책의 개혁을 수반했다. 그러나 농업생산에서 그 성과는 크게 나타나지 않았다. 농업생산성은 크게 높아지지 않았으며 그에 따른 식량부족 상황은 김정일 사후 김정은 시대까지 지속되고 있다. 이는 농업부문에 있어 개혁의 부진을 의미한다. 그 이유를 파악하기 위해 북한 농업의 개혁조치에 대한 검토가 필요하다.

연구 방법

이 연구에서는 북한의 여러 경제개혁조치 중에서 농업부문에 공통적으로 영향을 끼치거나, 농업부문에 주로 해당되는 개혁조치에 대해 정리하고 분석하고자 했다. 분석 방법은 다음 세 단계로 수행했다. 첫째, 각 농업개혁조치의 내용을 분석했다. 이는 해당 정책 및 조치사항에 관한 문건, 법령, 기사, 문헌 등을 참고해 정리했다. 둘째, 북한의 경제 및 농업 상황을 고려해 개혁적 조치의 기대효과를 논리적으로 추론하고자 했다. 셋째, 가능한 범위 내에서 각 농업개혁조치의 효과를 분석했다. 이는 농업생산 및 후속되는 정책의 변화를 통해 기대효과가 현실화되고 있는지를 분석함으로써 이루어졌다.

연구결과 및 시사점

식량난 이후 북한 농업에 가장 먼저 도입된 제도 개선 실험은 '새로운 분조관리제'(1996년)이다. 이 제도의 핵심은 농업생산에서 동기를 유발한다는 것이었다. 그러나 이 제도 실험 2~3년 후까지 북한 농업생산에서 기대했던 증산효과는 나타나지 않았으며, 그 후 제도 자체의 본격 도입도 무산되었다.

북한은 2002년에 경제관리개선조치('7·1조치')도 단행했다. 이 조치는 가격을 현실화함으로써 농업부문에서 생산동기를 유발하고 확대재생산을 가능하게 할 것으로 기대되었다. 그러나 농업생산 부문에서 생산요소 투입이 증가하지 않았으며 기술혁신 등 다른 요인의 변화가 없어 농업생산은 증대되지 않았다.

외부자본의 도입은 국제사회와 남한의 농업지원 형태로 이루어졌다. 국제사회의 농업지원은 북한의 인도적 상황을 개선시키고 농업생산을 단기적으로 증대시키는 데 기여했다. 그러나 북한 농업의 재생산구조는 뚜렷하게 개선되지 않았다. 그 원인은 지원 자체의 한계와 낮은 수준의 개혁·개방에 있다고 평가되고 있다. 김정은 체제에 들어서서는 '6·28방침'으로 대변되는 농정개혁 조치를 실험하고 있다. 전문가들은 이 개혁적 조치에 대해서도 실체와 효과 측면에서 특별한 것이 없다며 신중한 입장을 표명하고 있다.

식량난 이후 북한은 새로운 농정시책 추진, 제도 개선, 농업지원 유치 등 변화를 꾀했으나, 북한 농업은 '개혁 부진과 자본 부족의 함정'에서 벗어나지 못했다. 이를 타개하기 위해서는 개혁드라이브와 대규모 자본 조달이 동시에 이루어져야 한다. 그러나 현 상황에서는 어렵다. 북한은 개혁을 체제의 안정을 위협하는 요소로 보고 있고, 국제사회는 자본의 낮은 효율성에 주목하고 있기 때문이다. 이 연구를 통해 북한의 농업개혁조치의 한계를 인식하고, 북한의 농업 회생과 발전을 위해 무엇이 선제적으로 필요한지를 확인할 수 있을 것으로 기대한다.

ABSTRACT

A Study on North Korea's Agricultural Reform Measures after the Economic Crisis

Background of Research

Since the late 1980's, the economy of North Korea has been in serious recession after the collapse of the socialist economic bloc. The agricultural productivity and food supply gradually decreased. The agricultural productivity of North Korea recorded the worst in the mid/late 1990's after the death of Premier Il-Sung Kim. Ever since then, the chronic food shortage in North Korea has been continued and North Korea has needed support from the international society every year.

After the seizure of power by Jung-Il Kim, the country initiated agricultural reformation with new agricultural policies from the late 1990's. However, the outcome for agricultural productivity was not notably successful. The food shortage continues to the era of Jung-Eun Kim after the death of Jung-Il Kim. This implies insufficient reformation in the agriculture sector. In order to identify the relevant grounds, the reform measures on the agriculture of North Korea are needed to be reviewed.

Method of Research

This study is to address the reform measures that commonly affect the agriculture sector or are directly relevant towards agriculture among many other economic reform measures in North Korea, and to arrange and analyze them. The analysis was conducted in the following 3 stages. First, the contents of each agricultural reform measure were analyzed by referring to and arranging documents, regulations, articles, and literatures relevant to the policies and the measures. Second, the expected effects of the reform measures are logically inferred considering the situation of economy and

agriculture of North Korea. Third, the impact of each agricultural reform measure is analyzed as much as possible by analyzing whether the expected effects are realized through changes in agricultural production and follow-up policies.

Research Results and Implications

The very first system reform experiment for North Korea's agriculture after the food shortage was the “new group management system in 1996”. The core implication of this system was to trigger the motives for agricultural production. However, the expected effect of increased production was not accomplished in 2～3 years after the execution resulting in failure to adopt the actual full-scale system.

North Korea carried out “improvement measures for economy management (referred to as the 7·1 measure)” in 2002. This measure was expected to cause motives for production in the agricultural sector by realizing the relevant prices, and to be a factor to expand productivity. However, it is evaluated that the agriculture production could not be increased since the price increase in agricultural products did not exceed the production input costs, and the production input did not increase in the relevant sector, and no dramatic changes in technologies were made.

The induction of foreign capital was made by agriculture support of the international community and South Korea. The agriculture support of the international community and South Korea has contributed to improvement of North Korea’s humanitarian situation and the increase of agriculture production in the short term. However, it did not distinctly improve the reproduction system of North Korea’s agriculture. It is evaluated that the reasons for the foregoing are the limitation of the support and low level of reform and market-opening policy. In the era of Jung-Eun Kim, the country is experimenting agricultural reform measures being represented by “6·28 policy”. Many experts indicate cautious attitudes on this reform policy stating that it would not be special in its effects.

From the late 1990’s to recent years, North Korea has sought for changes in the agriculture sector including implementation of new agricultural policies, improvement of system, and attraction of agricultural support.

However, North Korea's agriculture has failed to escape from 'reform failures and insufficient capital.' In order to overcome this situation, North Korea's internal reform drive and raising large-scale capital from the outside need to happen at the same time. But this would be a very difficult task without a dramatic change since North Korea views a reformation as a factor to threaten its political system whereas the international community pays attention to low return on investment. It is expected that the limitation of North Korea's agricultural reform measures as well as what is primarily needed for revival and development of agriculture can be identified by this study.

Researchers: Young-Hoon Kim, Tae-Jin Kwon, Su-Kyoung Lim
Research Period: 2013. 1～2013. 10
E-mail address: kyhoon@krei.re.kr

차 례

제1장 서론

1. 연구의 배경 ····· 1
2. 연구의 필요성과 목적 ····· 2
3. 선행연구의 검토 ····· 4
4. 주요 분석대상과 방법 ····· 8

제2장 김일성 시대 북한 농정의 전개

1. 북한의 농정 변화 ····· 11
2. 토지개혁과 중앙집권적 농업관리체계 구축 ····· 15
3. '사회주의 농촌 테제'(1966)와 농정 ····· 20
4. 주체농법의 전개 ····· 23

제3장 김정일 시대의 농정개혁 조치

1. 김일성 시대의 유산과 새로운 농업시책 ····· 27
2. 1990년대 농정개혁조치: 분배 개선조치(1996.6) ····· 32
3. 2000년대 경제개혁조치: 7·1경제관리개선조치 ····· 39
4. 2000년대 개방적 조치와 농업지원의 유치 ····· 59

제4장 '7·1조치' 이후 시장화의 전개와 농업

1. 1990년대 경제위기와 북한 시장화 ····· 67
2. 7·1경제관리개선조치와 시장화 전개 ····· 69
3. 2000년대 북한 이중경제구조의 특징 ····· 78
4. 농업생산에 대한 시사점 ····· 85
5. '7·1조치' 이후 시장화의 평가: 장기화 및 '정착' ····· 93

제5장 최근 북한농업의 변화

1. 집단농장의 변화와 사경제 확대 ····· 97
2. 김정은 체제의 개혁조치 ····· 110
3. 새로운 경제관리체계와 농업 ····· 115

제6장 요약 및 결론 ····· 121

참고 문헌 ····· 129

표 차례

제1장

표 1- 1. 본 연구의 분석대상 주요 개혁조치 ····· 10

제2장

표 2- 1. 북한의 연도별 농정 추진 단계 ····· 14
표 2- 2. 주체농법과 농업혁명방침 ····· 25

제3장

표 3- 1. 북한의 토지정리사업 추진(1998～2004) ····· 30
표 3- 2. 북한의 대규모 관개수로 조성(1999～2009) ····· 31
표 3- 3. 분조관리제의 변화와 비교(1966/1996) ····· 33
표 3- 4. 북한의 쌀과 옥수수 가격 비교(1998～2000) ····· 35
표 3- 5. '7·1조치'의 가격 및 임금 인상 주요 내용 ····· 40
표 3- 6. '7·1조치'의 가격 인상률 비교 ····· 53
표 3- 7. '7·1조치'에 대한 긍정적 해석 ····· 56
표 3- 8. '7·1조치'에 관한 견해의 비교 ····· 57
표 3- 9. 주요 국제기구의 대북 농업개발지원 사업 ····· 60
표 3-10. 북한 AREP 프로그램의 구성요소와 지원수요 ····· 61
표 3-11. 농업부문 대북 교류협력사업의 구분 ····· 63
표 3-12. 남북한 간 농업협력사업(민간지원단체 추진) ····· 64

제4장

표 4- 1. 종합시장 허용 이전 농민시장(암시장)에 대한 상품 공급 경로 ·· 68
표 4- 2. '7·1조치' 및 후속조치의 주요 내용 ····· 71
표 4- 3. 농장 작업반에 대부/투자를 하는 사람 ····· 88
표 4- 4. 소토지 등 개인농사에 대부/투자를 하는 사람 ····· 88
표 4- 5. 개인경작지에 고용되는 사람 ····· 88

표 4- 6. 공장 생산 제품의 시장가격 판매 비중 ····· 91
표 4- 7. 농장 생산 제품의 시장가격 판매 비중 ····· 91
표 4- 8. 분야별 시장경제활동종사자 비중 ····· 92

제5장

표 5- 1. 협동농장 관리조직과 생산조직(작업반) 권한 변화 ····· 101
표 5- 2. 소토지농사의 구분과 관리 ····· 102
표 5- 3. 북한 주민의 소토지농사 규모와 이용 ····· 104
표 5- 4. 소토지농사의 종류와 내용 ····· 105
표 5- 5. 북한 자유시장의 변천 ····· 107
표 5- 6. 주요 농산물 가격의 비교(국정가격, 시장가격) ····· 108
표 5- 7. 농장원의 현금수입 재원 ····· 109
표 5- 8. ‘6·28방침’의 주요 내용과 비평 ····· 118

그림 차례

제2장

그림 2-1. 북한의 농지개혁과 농업집단화 ····· 16

제3장

그림 3-1. 김정일 시대 북한의 주요 농정목표와 전략 ····· 28
그림 3-2. 비료투입량과 곡물 생산량 추세(1990～2000) ····· 36

제4장

그림 4-1. 계획과 시장의 공존 형태: 가계의 관점 ····· 81
그림 4-2. 협동농장에서 계획과 시장의 공존 ····· 90

서 론

제 1 장

1. 연구의 배경

1980년대 말 이후 사회주의 경제권이 해체되면서 북한 경제는 심각한 침체기에 접어들었다. 구체제 동구권과의 우호무역에 의존하던 에너지와 원자재 조달이 한순간에 어려워졌기 때문이다. 산업의 가동률이 급락함에 따라 농업생산에 투입되어야 할 농자재의 공급도 급격하게 감소될 수밖에 없었다. 또 경제침체의 여파로 농업기반시설도 갱신되거나 확충되지 못하고 지속적으로 낙후되었다.

이러한 상황이 장기간 지속되자 농업생산성도 낮아지고 식량공급도 점차 줄어들었다. 김일성 주석이 사망한 직후인 1990년대 중후반 때마침 발생한 대홍수 피해로 북한의 농업생산은 최악을 기록했다. 이로 인해 북한 주민들은 기아와 위기 상황에 처하게 되었다. 그 이후에도 북한의 식량부족은 만성적인 현상으로 지속되고 있으며, 매년 국제사회의 지원을 받아야 하는 상황이 되었다.

식량난 상황을 겪으면서 북한은 국내의 농업생산을 증대시키기 위해 새로운 농정시책들을 개발해 추진했다. 김일성 시대 북한 농업정책의 핵심은 제도적으로는 집단체제의 강화, 기술적으로는 주체농법의 관철에 두고 있었다. 그러나 1990년대 말에 시작해 2000년대 북한 농업에 적용되었던 새로운 농정시책은 이전에 비해 실천적인 내용들로 새롭게 구성되었다. 이 시기 북한 농정의 목표는 식량의 증산, 농업기반의 확충, 초식가축의 도입

확대 등으로 요약할 수 있다.

식량 증산은 우량종자를 개발해 공급하는 '종자혁명 방침', 이모작을 추구하는 '두벌농사 방침', 씨감자 공급을 원활히 해 감자의 생산을 늘리려는 '감자농사혁명 방침' 등을 중심으로 추진했다. 농업기반정비는 경지를 정리하면서 면적도 확대하는 '토지정리사업'과, 전기를 이용해 물은 퍼 올리는 양수식을 자연흐름식 관개체계로 개편하는 대규모 '물길 건설사업'을 추진했다. 축산부문에서는 곡물 부족을 반영해 염소, 토끼, 가금류 등 '풀먹이 집짐승' 사육을 강화하는 체제로 전환했다.

이러한 김정일 정권의 새로운 실천적 농정시책은 1990년대 후반 이후 2000년대를 지나며 대대적으로 추진되었다. 그러나 농업생산에서 그 성과는 크게 나타나지 않았다. 농업생산성은 크게 높아지지 않았으며 그에 따른 식량부족 상황은 김정일 사후 김정은 시대까지 지속되고 있다. 그 주된 이유는 개혁과 자본 조달의 부진에 따른 것으로 보인다.

2. 연구의 필요성과 목적

김정일 시대 새로운 농정시책을 계획대로 추진하기 위해서는 제도 개선과 자본 조달이 필요했다. 식량난 이후 농업부문에 가장 먼저 도입된 제도 개선 실험은 '새로운 분조관리제'(1996년)이다. 이 제도의 핵심은 목표치를 상회한 초과생산에 대한 보상을 수매가격이 아닌 농산물로 지급한다는 데 있다. 그 당시 정부 수매가격과 농민시장가격의 차이가 매우 컸기 때문에 농업생산에서 동기유발 효과를 기대할 수 있었다. 그러나 제도 실험 2~3년 후까지 북한 농업생산에서 기대했던 안정적 증산효과는 나타나지 않았으며, 그 후 제도 자체의 본격 도입도 무산되었다.

북한은 2002년에 경제관리개선조치('7·1조치')도 단행한 바 있다. 이 조치는 가격을 현실화함으로써 농업부문에서 생산동기를 유발하고 확대재생산을 가능하게 하는 요인으로 작용할 것으로 기대되었다. 그러나 농산물

가격 인상 수준이 생산요소 가격 인상을 상회하지 않아 농업생산 부문에서 생산요소 투입이 증가하지 않았으며, 기술혁신 등 다른 요인의 변화가 없어 농업생산이 증대될 수 없었던 것으로 평가되고 있다.

농정시책 추진에 필요했던 외부자본의 도입은 국제사회와 남한의 농업지원 형태로 이루어졌다. 국제사회의 대북 농업지원에서 주목할 만한 것은 1998년 수립된 「농업복구 및 환경보호계획(AREP프로그램)」에 대한 지원이다. 국제연합(UN), 유엔개발계획(UNDP), 유엔식량농업기구(FAO), 국제농업개발기금(IFAD), 국제민간지원단체 등이 이 계획과 관련된 농업지원 사업을 추진했다. 한편 남한의 농업지원은 규모 측면에서 국제사회의 지원을 상회했으며 그 방식도 다양했다. 국제사회 및 남한의 농업지원은 북한의 인도적 상황을 개선시키고 농업생산을 단기적으로 증대시키는 데 큰 기여를 했다. 그러나 북한 농업의 재생산구조는 뚜렷하게 개선되지 않았다. 그 원인은 지원 자체의 한계와 낮은 수준의 개혁·개방에 있다고 평가되고 있다. 김정일 사후 김정은 체제에 들어서서는 '6·28방침'으로 대변되는 농정개혁조치를 실험하고 있다. 그러나 이 개혁적 조치 역시 그 성과를 섣불리 기대할 수 없다는 견해가 있다.

1990년대 말에서 2000년대를 지나오면서 북한은 새로운 농정시책 추진, 제도 개선, 농업지원 유치 등에서 많은 노력을 기울이고 변화를 꾀했다. 그럼에도 불구하고 북한 농업은 '개혁 부진과 자본 부족의 함정'에서 벗어나기 어려워 보인다. 이 상황을 개선하기 위해서는 북한 안팎의 변화가 동반되어야 한다. 즉, 북한 내부에서는 개혁드라이브가, 외부로부터는 대규모 자본 조달이 동시에 이루어져야 한다. 그러나 이는 현실적으로 이루어지기 어렵다. 북한은 개혁을 체제의 안정을 위협할 수도 있는 요소로 간주하고 있고 북한을 바라보는 국제사회는 현 상황에서의 자본 투입은 효율성이 매우 낮다고 판단하고 있기 때문이다. 이러한 기본 인식의 토대 위에서 식량위기 이후 북한 농업부문의 개혁조치를 일관된 방법으로 분석하고 정리할 필요가 있다. 그 작업을 통해 북한 농업개혁조치의 한계를 분명하게 인식하고, 북한의 농업 회생과 발전을 위해 무엇이 추가적으로 필요한지를 확인할 수 있을 것으로 기대한다.

본 연구에서는 지금까지 추진되어 온 북한의 개혁조치와 농업개혁조치 사례를 비교·분석해 평가함으로써 북한 농업의 변화 가능성을 타진해 보고자 한다. 이를 위해 첫째로 김일성 시대의 북한 농업정책을 정리하고 이를 통해 북한 사회주의 농정의 토대를 이해하고자 한다. 둘째로는 1990년대 말 식량위기 이후 김정일 시대의 개혁조치 사례를 분석하고 평가하고자 한다. 김정일 정권 시대의 농업개혁조치의 핵심은 협동농장의 분배제도 개선 실험(1996년의 '새로운 분조관리제')과 '7·1경제관리개선조치'이다. 이 두 개혁조치를 중심으로 후속되는 개혁과 반개혁조치도 살펴볼 것이다. 마지막으로는 김정은 체제 출범 후 새로운 농정 및 농업개혁조치 사례를 분석하고자 한다. 주된 분석 대상은 '6·28방침'이다. 이들 개혁조치 분석을 통해 향후 북한 농정개혁의 전개 방향에 대한 시사점을 얻고자 한다.

3. 선행연구의 검토

3.1. 선행연구 검토

지금까지 북한의 경제개혁 및 농업개혁과 관련된 연구를 크게 구분하면 다음과 같다. 첫째, 북한의 전반적인 경제개혁조치에 관한 연구가 있다. 둘째, 새로운 분조관리제(1996)의 개혁성을 살펴본 연구가 있다. 셋째, '7·1경제관리개선조치'(2002)에 대한 연구와 그 후속 개혁조치들을 소개하고 분석한 연구가 있다. 넷째, 북한의 시장화 진전에 관해 분석한 연구가 있다. 이들 연구에는 단속적으로 추진된 반시장화조치도 포함된다. 마지막으로는 김정은 정권 들어 추진되는 개혁적 조치를 분석하고 전망한 연구가 있다. 이들 연구는 주로 '6·28방침'에 대한 분석으로 이루어진다.

우선 전반적 경제개혁조치에 관한 연구는 한기범(2009), 정상화(2005), 박희진(2007)을 통해 살펴볼 수 있다. 이들 연구는 경제개혁의 확대와 후퇴를 중심으로 경제정책 결정과정을 분석함으로써, 사회주의 체제 및 관료

체제의 제약을 파악하려 하고 있다. 또 '경제위기 - 경제개혁 - 체제위기 - 반개혁 - 개혁실패'의 악순환 과정을 논리적으로 규명하려 시도하고 있다. 한편 북한의 불충분한 경제개혁으로 계획과 시장이 공존하며 서로 충돌하는 과정을 기술함으로써 북한 경제의 이중구조를 규명하려는 노력을 보이고 있다. 전체적으로는 북한 경제개혁의 시도는 인정하되 실패로 귀결되는 과정과 그 요인을 다루고 있다.

1996년의 새로운 분조관리제 개혁 실험에 대해서도 많은 연구자들이 관심을 기울여 왔다. 이에 관한 연구는 이일영(1997)과 김영훈(2009)의 연구가 대표적이다. 이일영은 1996년 도입된 '새로운 분조관리제'의 개혁적 내용을 정리하고, 북한 협동농장체제가 지니고 있는 기존의 인센티브 부여 구조와 비교해 분석함으로써 '새로운 분조관리제'의 개혁적 내용을 소개하고 있다. 반면에 김영훈은 '새로운 분조관리제'가 농업생산에 인센티브를 부여할 수 있는 내용으로 구성되어 있으나 자본의 부족이 제약요소로 작용해 그 효과가 나타나기 어려움을 논리적으로 밝히고 있다. 전자의 연구는 새로운 제도의 개혁성을 강조한 반면, 후자는 농업부문의 개혁적 조치가 실패하고 있음을 강조하면서 북한 농업문제의 근원을 '개혁 부진과 자본 부족의 함정'에 있음을 규명하고 있다.

2002년의 '7·1경제관리개선조치'와 그 후속조치에 관해서는 많은 연구가 수행되어 왔다. '7·1경제관리개선조치'가 담고 있는 주요 내용을 해설하고 이와 직간접적으로 관련된 자료와 정보를 정리한 연구로서 박석삼(2002)의 논문이 있다. 박광작(2003)과 조동호(2004)는 통일 전 동독의 '신경제체제'(1963～1971)와 체제전환 이전 동구권 국가의 경제개혁 사례(1960, 70년대)를 북한의 '7·1조치'와 비교분석함으로써, 북한의 새로운 경제관리개선조치를 평가하고 전망하였다. 이들 연구는 북한의 '7·1조치'가 동구권 혹은 동독 경제개혁의 초기단계와 유사하지만 자본의 공급 측면에서 한계가 있다고 평가하고 있다.

권영경(2009)은 '7·1조치'와 그 후 일련의 개혁적 조치들을 북한 나름의 경제전략으로서 북한식 경제개혁 모델을 구축하는 방향으로 이해하고 있다. 즉, '7·1조치'가 시장화 부문에서 발생한 잉여를 계획부문의 정상화에

활용해 과도적인 이원관리체계(two-track-system)를 구축하는 전략이었다고 평가한 것이다.

재정적인 측면에서 '7·1조치'를 사회보장제의 축소, 보조금의 폐지, 세원의 확보 노력 등으로 규정한 연구도 있다(고일동 2004). 그러나 이 연구에서는 새로운 재정수입체계(조세체계)가 제대로 확립(작동)되지 않은 상태에서 추진된 '7·1조치'는 재정위기의 발생 가능성을 내포하고 있다는 사실도 동시에 지적함으로써 '7·1조치'의 한계도 제기하고 있다. 최수영(2006)은 '7·1조치' 이후 북한 농업부문의 변화와 개혁과제를 살펴보고 향후 농업개혁의 방향과 과제를 제시하고 있다. 이 연구에서 그는 농업부문에서 경제관리개선조치 자체가 안고 있는 한계를 논하고 있다.

'7·1조치'에 대한 평가도 부정적인 시각과 나름의 개혁성을 인정하는 견해로 나누어진다. '7·1조치'에 대해 부정적으로 보는 시각은, 조치의 결과로서 나타나는 성과를 판단하고 있으며, 나름의 개혁성을 인정하는 시각은 '7·1조치' 전후에 이루어진 정책의 일관성을 평가하고 있다. 그러나 대부분 개혁의 성공 가능성에는 회의적 견해를 드러내고 있다.

시장화와 반시장화에 관한 연구도 있다. 양문수(2005)는 북한의 시장화를 국가의 이중전략 차원의 '방임적' 시장화로 규정하고 있다. 그는 이 연구에서 시장화는 당국의 의도와 무관하게 다른 부문에 구조적 변화를 수반하고 있으며, 사회주의 국가들에서 공통적으로 발견되는 보편성을 띠고 있다는 논리를 일관되게 전개하고 있다. 한편 양문수(2012)는 반시장화 조치에 대해서도 연구한 바 있다. 2007년부터 시작된 북한 당국의 시장경제활동에 대한 통제 강화를 반시장화 정책으로 규정하고, 시장규모가 축소되지 않았다는 점에서 한계를, 단속과 통제를 통해 부익부빈익빈 현상이 심화되었다는 점에서 부정적 효과를 각각 논의하고 있다.

정은이(2010)는 시장에 대한 북한의 정책 변화가 현실에 어떻게 반영되고 있는지를 공설시장의 외형적 변화(농민시장, 시장, 종합시장, 상점화 등 일련의 과정)를 중심으로 살펴본 후, 북한 시장의 발전 가능성을 평가한 바 있다. 이외에도 권오윤(2012)은 북한 시장의 외형적 성장을 정리했다. 시장 성장의 요인을 당국의 '개혁 의지'가 아니라 '암묵적 사회적 합의'의 결과

로 인식하면서, 시장 공간이 당국의 세수, 관료의 부정축재, 상인의 부의 축적, 주민의 생존 등 중층적 목적을 이루는 부정적 무대가 되고 있음을 규명하려는 시도도 수행했다.

이들 시장화 연구는 북한의 시장화 진전은 정부 조달시스템 붕괴에 따라 '사회적 요구'가 자연스럽게 표출되고, 시장 참여자 간에 '암묵적 합의'가 이루어진 데 따른 것이라는 데 견해가 대부분 일치하고 있다. 시장화 진전에 따라 중앙의 개혁적 조치가 수반되었고, 개혁적 조치에 의해 의도하지 않게 시장화가 가속화되고 있다는 사실에도 일반적으로 합의하고 있다.

김정은 정권 들어 나온 '6·28방침'(2012)에 대해서는 그 중요성에 비해 본격적인 연구가 활발히 수행되지는 않았다. 그 이유는 '6·28방침' 자체의 존재에 대한 의구심이 있다는 점과, 알려진 내용이 빈약하다는 점 때문인 것으로 파악되고 있다. 오경섭(2012)은 '6·28방침'이 농민들의 동기를 유발하기 위해 인센티브를 강화하는 체제 내 개혁의 성격이 강한 것으로 분석했다. 그러나 시장기능을 인정하고 활용한다고 해도 사적소유권 보장이 없어 실패할 개연성이 높다는 견해도 동시에 표명했다. 박형중(2012)은 '6·28방침'에 관한 상반된 견해들을 조명한 후, 북한의 재정부족에 따른 위기가 해소되지 않고 약탈적 시장 개입이 강화될 수밖에 없는 현실에서, 북한이 내부경제의 생산성을 향상시키는 조치를 전술적으로 취한 것으로 해석하고 있다. 그러나 이 방침을 개혁과 개방을 촉진하는 경제조치로 해석하기에는 무리가 따르며, 재정위기를 보완하기 위한 여러 가지 수단 중 하나로서 인식하고 있다.

3.2. 본 연구의 차별성

기존 연구와 본 연구의 차별성은 단일 조치와 일련의 변화, 경제 일반의 개혁조치와 농업부문의 개혁조치, 경제에 대한 파급효과와 농업에 대한 파급효과 등 세 가지로 대별할 수 있다.

앞서 살펴본 기존의 연구는 대부분 단일 개혁조치 혹은 특정 단일 분야

의 시기별 변화를 다루는 경우가 대부분이다. 반면에 본 연구는 1996년부터 2012년까지 대부분의 개혁적 조치를 다루고 있다. 이 연구에서는 김일성 시대의 농정, 김정일과 김정은 정권으로 이어지는 경제개혁 조치의 일련의 변화를 정리하고자 했다.

기존의 연구는 대부분 경제 일반의 개혁에 초점을 맞추고 있으나, 본 연구는 농업부문의 '실천적 개혁 조치'를 분석대상으로 하고 있다. 그러한 목적하에 분조관리제 개혁(1996), 농업부문의 '7·1조치'(2002), 소토지 농사의 확대(2002～), 가족영농제 및 포전담당제(2002～), 시장 확대와 농산물 시장유통(2002～), 농업부문의 '6·28방침'(2012) 등을 분석했다.

기존의 연구는 개혁조치가 북한 경제에 어떤 효과를 미치고 있는지를 분석하고 있지만, 본 연구는 개혁조치가 농업부문에서 어떻게 기능하고 있으며 농업부문에 어떤 효과를 미치는지에 대한 분석을 시도하고 있다. '분조관리제 개혁'의 생산동기유발 기제와 생산성에 미친 효과, '7·1경제관리조치'의 농업생산성 증대 기제와 효과, '소토지 농사' 확대에 따른 식량생산 증대 효과, '시장 확대'에 따른 식량 수급 변화, '6·28방침'의 농업부문 기대효과 등이 이 연구의 주된 관심사항이다.

마지막으로 기존의 연구에서는 개혁조치의 실패 요인을 대개 개혁조치 자체의 결함, 북한 사회주의 경제체제, 관료주의가 만연한 정치체제 등에서 찾으려 시도하고 있다. 이 연구에서는 이들 요인 외에 단기적으로는 '공급의 부족'과 중장기적으로는 '자본의 부족'을 추가적으로 설정해 개혁조치의 실패를 규명하려 시도했다.

4. 주요 분석대상과 방법

북한은 1990년대 경제위기 이후 제한적인 개방, 내부 경제의 개혁조치, 시장의 허용과 공식화 등 일련의 개혁적 조치를 취해 왔다. 이러한 개혁적 조치들은 1990년대 중반 이후 식량난을 동반해 극심해진 공급부족에 따라

계획경제시스템이 약화되고 비공식 경제활동이 확대된 상황을 배경으로 하고 있다. 여기에 해당되는 명시적 개혁조치로는 농업부문의 시범적 개혁조치로서 '새로운 분조관리제'(1996)와 '포전담당제'(2002)가 있으며, 경제 일반의 개혁적 조치로는 '7·1경제관리개선조치'(2002)와 '6·28방침'(2012)이 있다. 이외에도 '7·1경제관리개선조치'의 후속조치로서 다양한 개혁조치가 있다.

일반 경제와 마찬가지로 1990년대 식량위기 이후 농업부문에서도 개혁적 조치를 취했다. 주요 개혁조치로 농업생산부문 분배체계 개혁조치, 농업회생을 위한 해외자본의 유치 시도, 분권화 현상의 인정(공식화) 등이다. 이 과정에서 추진된 농업부문의 명시적 개혁조치로서 주목해야 할 것으로 '새로운 분조관리제'(1996), 자본 유치를 위한 개방화 조치(1990중반~2007), '7·1경제관리개선조치'(2002), '6·28방침'(2012)이 있다. 본 연구에서는 이들 개혁조치 중에서 농업부문에 공통적으로 영향을 끼치거나, 농업부문에 주로 해당되는 개혁조치에 대해 정리하고 분석하고자 한다.

이들 개혁적 조치는 <표 1-1>에 나타난 바와 같다. 우선 김일성 시대에 대해서는 사회주의체제를 수립하고 강화하는 내용을 중심으로 정리해 본다. 김정일 시대에는 농업부문에서 많은 개혁적 조치가 취해졌으나 비교적 실체가 알려져 있는 '새로운 분조관리제', '7·1경제관리개선조치', '시장화와 반시장화 조치'를 중심으로 살펴보기로 한다. 김정은 집권 후에는 2012년 6월에 '우리식 경제관리방식'('6·28방침')을 발표하고 그 후속되는 조치를 추진하고 있다고 알려져 있다. 이 시기에 대해서는 이 새로운 방침과 농정시책을 중심으로 정리하고 분석하고자 한다.

분석 방법은 다음 세 단계로 수행하고자 한다. 첫째, 각 농업개혁조치의 내용을 분석한다. 이는 해당 정책 및 조치사항에 관한 문건, 법령, 기사, 문헌 등을 참고해 정리한다. 둘째, 각 농업개혁조치의 기대효과를 추론한다. 북한의 경제 및 농업 상황을 고려해 개혁적 조치의 기대효과를 논리적으로 추론하고자 한다. 셋째, 가능하다면 각 농업개혁조치의 효과를 분석하고자 한다. 이는 농업생산 및 후속되는 정책의 변화를 통해 기대효과가 현실화되고 있는지를 분석함으로써 이루어질 수 있다.

표 1-1. 본 연구의 분석 대상 주요 개혁조치

시 기		조 치	주요 내용
김일성 (식량난 이전)	1945~ 1994	사회주의체제 강화	- **토지개혁과 농업집단화** - **사회주의 농촌 테제** - **주체농법 지도이념 강화**
김정일 (식량난 이후)	1996.6	새로운 분조관리제	- 분조 축소 - **인센티브 개편(초과생산물 현물분배)**
	1995~	자본유치를 위한 개방화조치	- **국제기구의 농업개발지원** - **AREP계획** - **남한의 농업개발지원**
	2002.7	7·1경제관리 개선조치	- **배급제 폐지** - **가격·임금·환율의 현실화**
	2003	시장장려조치 ('7·1조치' 후속)	- **시장의 변화와 종합시장의 개설** - **생산요소시장의 개설**
	2004.6	박봉주 총리 개혁조치 ('7·1조치' 후속)	- **포전담당제** - 기업경영 자율화 - 당의 노력동원 금지 - 도매시장 등 유통구조 구축 - 대규모 종합시장 조성 (2007년까지 300여 개)
	2005~ 2007	시장통제 반시장조치	- 양곡전매제 시행 - 부동산 전면 실사 - 개인 서비스업 실태 조사 - 종합시장 개장일수 및 판매품목 제한 - 종합시장 공간 축소
	2009.11	화폐개혁	- 신구화폐 1:100 교환
	2010.2	시장통제 완화	- 외화사용 금지 철회
김정은	2012.6	'6·28방침'	- **우리식 경제관리방식(6·28)**
	2012	북·중 농업협력	- 농업협력시범지구의 '가정청부제'

김일성 시대 북한 농정의 전개

제2장

1. 북한의 농정 변화[1]

일제 강점기를 벗어난 후 북한의 초기 농업정책은 사회주의 경제발전 단계에 따른 농업 관련 법령의 정비와 함께 전개되었다. 1945년부터 1954년까지 10년은 사회주의 경제체제를 구축하는 초기 단계에 해당된다. 따라서 이 시기에는 모든 경제사회 부문에서 체제 정비를 위한 법령의 제정과 정비가 활발히 이루어졌다. 1954년부터 1960년까지는 북한 사회주의 혁명기이다. 이 시기에는 농업부문에서도 중요한 변화가 이루어졌다. 토지개혁 후 농업 협동화를 추진함으로써 군(郡)과 협동농장을 중심으로 하는 북한 사회주의 농업관리구조를 공고히 한 것이다. 이 시기에는 협동농장과 국영농장 등 집단농장의 설립, 그리고 농업지도체계의 구성에 관한 제도가 구축되었다.

제1차 7개년계획(1961~67) 기간은 새로운 체제를 구축하는 동시에 사회주의 경제발전의 목표를 수립하고 체제정비를 종료한 후 장기 경제개발계획을 처음으로 추진한 기간이다. 이 경제개발계획 기간의 정책목표는 중공업 발전, 경공업과 농업의 동시발전, 전국적 기술혁신, 문화혁명과 국민생활 향상이었다. 그러나 북한은 이 목표를 기간 내에 달성하지 못해 경제계획 기간은 3년 동안 더 연장되었다. 제1차 경제개발계획의 연장 기간에

[1] 김영훈, 남민지 2011. 북한의 농업법제 고찰. pp.16-18.

농업부문에서 중요한 조치가 새롭게 이루어졌다. 주요 조치는 농업협동조합경영위원회의 조직, 북한 사회주의 농업정책의 강령(사회주의 농촌문제 테제) 제시 등이다.

제1차 7개년 경제개발계획과 연장 계획기간이 지난 후 1971년부터 북한은 다시 6개년 경제계획(1971～1976)을 추진했다. 이 시기의 정책목표는 공업의 근대화, 기술혁명의 추진 등에 두었다. 이 계획 기간의 종료 후 또 다시 1년간의 완충기를 두었다. 완충기는 새로운 경제개발계획의 준비기간으로 설정되었으나 정규 계획기간 동안 달성하지 못한 정책목표를 마저 달성하기 위한 기간으로 활용했던 것으로 보인다.

그 후에 착수한 7개년계획(1978～1984)은 경제 관리의 과학화, 기술혁명, 석유화학공업의 발전, 수송의 근대화, 독립채산제 강화 등에 정책목표를 두고 추진했다. 1980년대 초에는 '사회주의 경제 분야 10대 전망목표'를 수립해 발표했다.[2] 10대 전망목표는 전력 1,000억 ㎾, 석탄 1억 2,000만 톤, 강철 1,500만 톤, 비철금속 150만 톤, 화학비료 700만 톤, 시멘트 2,000만 톤, 직물 15억 m, 곡물 1,500만 톤, 수산물 500만 톤의 생산과 30만 ha의 간척지 개간 등이다. 그러나 이들 목표도 당초 계획한 대로 달성하지는 못했다. 북한 당국은 이 계획기간이 끝난 후 추가적인 조정기간(1985～1986)을 두었다.

제3차 7개년계획(1987～1993)의 경제개발 목표는 1980년대 초 선정한 10대 전망목표의 지속 추진과 실현, 연료·동력·공업·운수 등 기간산업의 우선적 발전, 기술혁신의 촉진, 의식주 등 주민 생활의 향상, 무역 및 대외경제사업의 확대 등에 두었다. 이 시기는 중국의 경제체제 전환이 거의 마무리된 시기였으며, 구소련과 동구권이 주축이 된 사회주의 경제블록이 해체됨에 따라 북한경제가 급격히 어려워진 시기이기도 하다.

북한은 본격적인 경제개발계획이 시작된 1971년에서 제3차 경제개발7개년계획이 종료된 1993년까지 22년 기간을 '주체경제와 사회주의 완전승리

---

[2] 1980년 6차 당대회에서 김일성 주석은 1980년대 말까지 이루어야 할 '경제분야 10대 전망목표'를 발표했다.

기'라고 칭하고 있다. 그러나 1980년대 중반 이후부터는 북한의 경제침체가 사실상 시작된 시기이며, 북한이 이를 보완하기 위해 부분적인 경제개방에 착수하기 시작했던 시기이기도 하다. 이 기간 동안 농업부문에서는 특별한 조치가 활발히 이루어지지 않았지만, 토지법(1977)을 제정함으로써 토지와 부동산에 대한 사회주의 소유권을 확립한 바 있다.

북한의 1990년대 중반은 농업생산이 침체되어 식량난이 심각해진 시기이다. 대외적으로는 특구 중심의 대외개방과 조정이 이루어진 시기이기도 하다. 대외 개방적 조치가 이루어지면서 법령 제정과 개정도 활발해졌다. 우선 외자유치를 위해 외자유치 관련 법령의 제정과 개정이 많이 이루어졌으며 이와 함께 내부를 규율하는 법률도 정비되었다. 그것은 외자 유치 관계법의 선행 법률로서 국내법이 존재해야 할 필요성을 북한 당국이 인식한 것으로 볼 수 있다. 즉, 국제적 규범에 따라 개방을 진척시키기 위해서는 국내법을 먼저 정비해야 한다는 법인식이 파급되었음을 의미한다. 국내법은 주로 경제계획 및 경제관련법이 제정되거나 개정되었는데, 2000년 이전에는 계획경제체제 강화에 중점을 두었으며 2000년 이후 개혁개방에 대응해 외국인 투자 유치와 관련된 법률을 정비한 것으로 특징지을 수 있다.

북한 경제발전 단계의 구분과 함께 이 시기에 개정된 헌법도 주목된다. 북한 헌법은 1948년, 1972년, 1992년, 1998년, 2009년에 크게 개정되었다. 1948년에 개정된 헌법은 구소련의 '스탈린 헌법'을 모델로 한 것으로 사회주의 종주국인 소련의 헌법을 그대로 수용한 것이다. 1972년 개정헌법은 권력구조에 있어서 중국의 모델을 부분적으로 도입했으며 김일성 1인 독재체제를 공고히 한 것으로 평가되고 있다.

1992년 개정 헌법은 김정일의 권력 세습을 정당화하는 동시에 '우리식 사회주의 건설'을 강조하고 있다. 한편 이 헌법에서는 대외경제개방 조항이 중국 헌법의 관련 조항과 유사한 형태로 등장하고 있다. 이 헌법의 제16조에서는 "조선민주주의인민공화국은 자기 영역 안에 있는 다른 나라 사람의 합법적 권리와 이익을 보장한다"라고 규정해 영내 외국인(투자자 및 관광객 등)에 대한 권익보장에 관해 처음으로 언급하고 있다. 또 제17조 제1항은 "자주, 평화, 친선은 조선민주주의인민공화국의 대외정책의 기

본이념이며 대외활동 원칙이다."라고 규정하고 있는데, 이는 북한의 대외정책의 기본이념을 헌법에 명문화한 것으로서 대외정책 부분에서 진일보한 것으로 평가할 수 있다(통일교육원 2007).

표 2-1. 북한의 연도별 농정 추진 단계

연 도	단 계	주요 농정과제	비 고
1945~ 1953	인민민주주의 개혁기, 동란기	봉건토지소유관계 청산 봉건적 농업생산관계 청산 전시 노력동원, 전시 식량조달	헌법 제정, 1948.9
1954~ 1970	사회주의 혁명기 사회주의 건설기	농업의 협동화, 집단화 농어촌 3대 혁명과업 제기 전인민적 소유로 전환 선언	사회주의농촌테제
1971~ 1993	우리식 사회주의 도입 주체경제 확립기 사회주의 승리기	수리화,전기화,기계화,화학화 4대 자연개조사업 농업의 공업화,현대화,과학화,집약화 10대 전망목표 실현 농촌의 기술혁명 강화	6차개정헌법, 1972.12 -사회주의국가 천명 -주체사상 명문화 7차개정헌법, 1992.4 -제한적 경제개방 -후계체제 강화
1994~ 1999	고난의 행군기	새로운 분조관리제 실천적 농정시책 추진 특구 설치	(김일성 사망) 8차개정헌법, 1998.9 -특수경제지대 설치
2000~ 2011	개방기	7·1경제관리개선조치 시장 확대 특구 개방을 통한 자본 유치 농업: 경제건설의 주공전선 개방조치의 조정 100:1 화폐개혁	9차개정헌법, 2009.4 -선군정치 명문화 -공산주의용어 삭제 (김정일 사망)
2012~	(모색기)	'6·28방침'	(김정은 집권) 새로운 방향 모색

자료: 김영훈, 남민지(2011, pp.18-19)에서 재정리.

1998년에 개정된 헌법에서는 대외경제교류 조항의 내용을 더 강화해 외국인과의 합영·합작을 장려하는 규정을 두었으며, 대외무역 강화, 특수경제지대 규정 등 대외 경제개방을 헌법적으로 인정하고 있다. 그 반면에 이

헌법에서는 북한 사회주의 체제의 주체성 및 독창성도 강조하고 있다. 이 밖에 사회협동단체의 개념이 처음으로 등장하고 있으며 독립채산제 실시와 개인소유 확대도 규정하고 있다. 2009년에도 헌법이 개정되었는데 이 새로운 헌법의 경제 분야 내용은 크게 달라지지 않았다. 다만 개정헌법 제29조에서 '공산주의'라는 용어를 삭제하고 있는데, 이는 그동안 북한이 끊임없이 추구해 온 사회주의에서 공산주의 체제로의 이행을 공식적으로 포기한 것으로 해석할 수 있다.

2. 토지개혁과 중앙집권적 농업관리체계 구축

2.1. 토지개혁과 농업협동화[3]

2.1.1. 토지개혁

북한은 1946년 '토지개혁에 관한 법령'(1946.3)을 제정하면서 토지개혁을 단행했다. 북한의 토지개혁은 주로 농지의 몰수, 국유화, 재분배로 구성된다. 북한의 토지개혁은 일본인과 조선인 대지주의 토지를 무상으로 몰수해 그중 일부는 국유화하고 대부분은 농업노동자, 소작농, 영세한 자소작농에게 무상으로 분배하는 것으로 이루어졌다. 몰수된 토지면적은 약 100만 정보에 달하며 그 가운데 약 98만 정보를 영세농과 소작농에게 분배했다. 이와 동시에 농촌의 건물, 관개시설, 산림 등도 몰수해 국유화했다(그림2-1의 상단 부분).

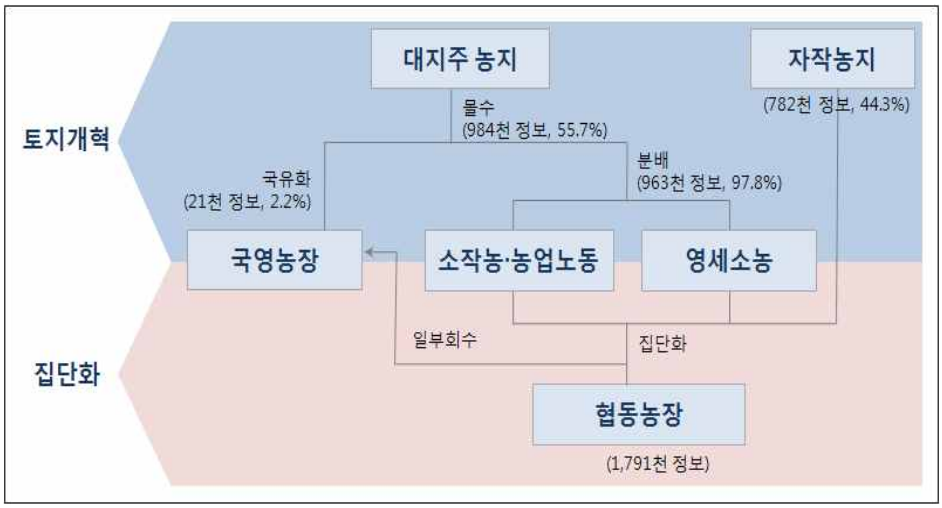
북한은 농민에게 분배한 토지에 대해 '토지소유권 증명서'를 발급하고 토지대장에 등재하게 해 분배받은 자에게 소유권을 공식적으로 부여했다. 그러나 이때 분배한 토지에 대해서는 개인에게 일체의 처분권을 인정하지

[3] 김영훈, 남민지(2011, pp.23-25).

않아 사적 소유권(재산권)을 사실상 약화시켰으며, 이를 통해 향후 실시될 농업집단화(농업협동화)의 토대를 마련해 놓았다.

이 밖에 기업과 산림의 국유화도 착수했다. 기업은 '산업·교통·운수·체신·은행 등의 국유화에 관한 법령'(1946.8)에 의거해 국유화를 추진했는데, 이 역시 무상몰수였으며 이를 통해 주요 기업이 모두 국유화되었다. 산림의 국유화는 '지하자원, 산림, 수역 국유화령'(1947.12)에 의거 수행되었으며, 임업과 관련된 산업의 국유화도 동시 추진되었다.

그림 2-1. 북한의 농지개혁과 농업집단화



2.1.2. 협동농장의 설립

토지개혁이 완료되자 '소규모로 분산된 개별 농업경영을 계획적으로 발전시키는 한편 농업생산에 규모의 경제를 발현시키기 위해' 북한은 1953년부터 소농을 집단화하는 작업에 착수하기 시작했다. 북한의 농업집단화는 개별 농가가 자신의 소유농지를 새로 창설되는 '협동조합(농장)'에 출자·통합시키는 과정으로 진행되었다(<그림 2-1>의 하단 부분).

북한의 농업협동화 방침은 1953년에 만들어졌으나 본격적으로 추진된

것은 1954년 3월 11일 내각결정 40호 '농업협동경리의 강화발전대책에 관하여'가 채택되면서부터라고 할 수 있다. 이 법은 이전부터 이미 조직된 농업협동단체들에 대한 정부의 '지도와 방조'를 강화하여 북한 농업의 협동화를 더욱 장려시킬 목적으로 만들어진 것이다. 이 법령의 주요 내용은 협동농장 조직에 대한 지원, 협동농장에 대한 경제적 지원, 농업기술 지도와 소득 향상 지원, 협동농장 구성원의 소비와 문화생활에 대한 지원 등으로 구성되어 있다.

북한의 농업협동화는 매우 빠른 속도로 진행되었는데, 1958년 들어서는 그간 만들어진 소규모의 농업협동조합을 리(里) 단위로 통합해 농장의 규모를 확대함으로써 사실상 농업협동화를 완성하기에 이르렀다('농업협동조합을 통합하여 그의 규모를 확장할 데 관하여', 내각결정 제125호, 1958.12). 농업협동조합 재편과정에서 생산단위와 행정단위를 통합해 농업과 농장에 대한 행정적 지도체계가 기능할 수 있는 토대를 구축하기도 했다. 이를 통해 북한의 협동농장은 그 안에서 생산, 분배, 교환, 소비 등 경제활동뿐 아니라 교육, 문화, 보건, 후생 등 집체적인 농촌 사회문화 활동도 이루어지는 포괄적인 농촌공동체 조직으로 기능하게 되었다.

2.2. 중앙집권적 농업경영관리체계의 구축[4]

북한의 중앙집권적 농업경영관리체계는 군(郡)협동농장경영위원회를 중심으로 하는 북한의 농업지도조직을 통해 살펴볼 수 있다. 이 체계는 일제강점기 해방 직후 추진된 토지개혁과 뒤이어 단행한 농업집단화(협동화)에 그 토대를 두고 있다.

북한은 1952~1953년 기간 중 농촌의 면(面)을 폐지하고 리(里)를 확대해 이를 토대로 군(郡) 단위의 협동농장경영위원회 중심으로 군이 직접 리 협동농장을 지도하고 관리하기 위한 새로운 농업관리체계의 토대를 구축

[4] 김영훈, 남민지(2011, pp.25-28).

했다. 1954~1958년 기간에는 가족농을 해체해 리 단위의 대규모 농업협동화를 완성시켰으며, 1961년에는 군 협동농장경영위원회를, 1962년에는 도 농촌경리위원회를 설치해 일반 행정조직으로부터 농업에 대한 지도·관리체계를 분리했고, 전문화된 계통적 농업지도·관리체계를 완성했다. 즉, 북한은 1962년에 이르러 「농업성 → 도농촌경리위원회 → 군 협동농장경영위원회 → 리협동농장관리위원회」를 계통으로 하는 전문적인 농업지도체계를 확립하게 되었으며, 군 협동농장경영위원회를 중심으로 하는 농업지도 및 관리체계를 구축했다.

북한은 군단위로 군 협동농장경영위원회를 조직해 군을 사회주의 농촌건설을 위한 농촌지역의 거점으로 만들었다. 북한은 농업·농민문제의 해결을 위해 공간적인 범주를 설정하고, 인적·물적 자원을 결집시켜 규모의 경제를 달성하고자 했는데, 그 적절한 단위로서 '군'에 주목한 것이다. 북한은 1952년부터 면을 폐지해 군을 증설하고(98→168개), 리를 통합해 대형화(10,120→3,658개)해 군의 리에 대한 직접관리체계를 확립하는 등 군을 강화하는 행정개혁을 실시했다. 아울러 군이 지방단위의 기초공업을 함께 육성하고 운영해 산하에 있는 리 협동농장의 생산활동과 소비활동에 필요한 영농자재와 생필품을 공급하도록 했다.

군 협동농장경영위원회는 1961년 12월 군 내 협동농장의 경영을 담당하는 국가 농업지도기관으로 설립되었다.[5] 북한은 군을 기초단위로 농업지

[5] 군 협동농장경영위원회는 1961년 '농업협동조합경영위원회를 조직할 데 관하여(1961.12.22, 내각결정 제157호)'를 채택함으로써 만들어졌다. 법의 전문을 보면, 전문적인 농업지도기관의 기업적 방법에 의해 대규모 협동농장을 지도할 수 있도록 했으며, 군인민위원회로부터 농촌경리에 대한 지도기능을 분리하여 전문적인 농업지도체계를 확립하고 군내의 농업기관, 기업소들을 직접 장악하고 통일적으로 운영하여 협동농장들에 대한 지도와 관리사업을 철저히 해야 한다고 기술되어 있다. 또한 이 법은 군의 행정기관(군인민위원회)으로부터 농업지도기능을 분리하여 군 협동농장경영위원회(이하 군위원회)를 조직하는 규정, 군 내 농기계작업소, 농기계공장, 관개관리소, 자재공급소, 가축방역소 등을 직접 운영하는 한편 협동농장의 계획, 영농, 노무, 재정부기사업을 지도하고 농촌경리 부문에서 중앙이 요구하는 기술혁명을 완수할 수 있도록 하는 지도 규정 등을 주요 내용으로 담고 있다(김영훈, 남민지 2011, pp.26-27).

도·관리체계를 구축해 계획부터 생산과 분배까지 군 내 협동농장에 대한 모든 지도와 관리를 실시해 왔다. 군 협동농장경영위원회 설립 후 1개 군은 평균적으로 15만 정보 내외의 농지를 관할하에 두게 되었으며, 설립 당시 평균적으로 20여 개의 협동농장이 하나의 군에 편성되었다. 군 협동농장경영위원회가 군 내 농업에 대해 모든 책임을 지게 되면서 관내 협동농장과 더불어 관내에 속한 국영농장, 농업 관련 공장기업소, 농업 관련기관도 관리하게 되었다.

제도상의 권한과 기능을 볼 때 북한의 군 협동농장경영위원회는 농업에서 가장 중요한 위치를 차지하고 있다. 군 협동농장경영위원회의 구체적 기능을 보면, 첫째 농기계작업소·관개관리소·농기계공장·자재공급소·가축방역소 등 농업관련 기관 및 공장기업소의 관리와 운영, 둘째 협동농장의 농업생산에 선진적 농법의 도입 및 지도, 셋째 협동농장의 노동행정·재정부기·경영활동의 지도 및 농업생산에 필요한 기계와 자재의 공급, 넷째 군 전체의 농업발전계획 작성과 농업기술혁명 촉진 등 다양하다.

군 협동농장경영위원회는 그 운영방식으로 공업부문의 지도·관리 방식인 '기업적 관리방식'을 채택하고 있다. 이는 군 협동농장경영위원회가 관내 협동농장, 관내 농업기업소, 관내 농업기관을 하나의 단위로 묶어 지도·관리할 뿐만 아니라 관내 협동농장의 계획부터 생산의 조직, 토지·농기계 및 관개시설의 이용, 기술의 보급, 자재 조달, 재정 관리, 농산물의 분배 등 모든 생산 활동과 조달·분배 활동을 지도함으로써 군 전체를 하나의 '농업종합기업소'처럼 관리하는 것을 의미한다.[6]

---

[6] "군 협동농장경영위원회는 전문적인 농업지도기관이며 하나의 농업기업소라고 볼 수 있다."(김일성저작집 제15권, p.536; 김영훈, 남민지 2011, p.27에서 재인용), "군 협동농장경영위원회는 군 안의 농업기술자들과 농촌경리에 봉사하는 국가농업기업소들을 통일적으로 틀어쥐고 현지에서 농업생산을 직접적으로 지도하며 협동경리에 대한 물질기술적 봉사를 직접 실현하는 전문적인 국가농업지도 기관이다."(림기범 1992. '우리식 농촌문제 해결의 빛나는 경험'. 농업출판사; 김영훈, 남민지 2011, p.27에서 재인용) 군 협동농장경영위원회를 중심으로 군 농업 전반을 '종합기업소'처럼 운영하는 방식은 후에 '군종합농장'으로 발전하게 된다(김영훈, 남민지 2011, p.27).

군 협동농장경영위원회의 설립에 따라 북한의 농업·농촌은 크게 변화했다. 요컨대 군 협동농장경영위원회은 농업경영을 주도적으로 담당하고 소속된 협동농장은 위에서 계획한 생산활동을 수행하는 노동배분·관리 조직으로 전환되어 농업경영활동(경영)과 농업생산활동(노동)은 사실상 주종관계로 분리된 것이다.

3. '사회주의 농촌 테제'(1966)와 농정[7]

3.1. 목적과 특징

북한은 1964년 2월 25일 당중앙위원회 제4기 8차 전원회의에서 '사회주의 농촌문제에 관한 테제'라는 농정 추진 강령을 발표했다.[8] 북한은 1946년부터 시작된 토지개혁을 거쳐 1958년에 농업의 협동화를 완료했으며, 이후 인민경제 2대 부문의 하나로 농업농촌문제를 해결하고 북한 사회주의 농업을 한 단계 더 발전시킨다는 명목하에 새로운 농정 추진강령을 발표한 것이다.[9]

---

[7] 김영훈, 남민지(2011, pp.115-119)에서 재정리.

[8] '테제'는 전체 4개의 장으로 구성되어 있다. 각 장별로 다루고 있는 내용은 다음과 같다(조선로동당출판사 1982. 김일성 저작집 18. pp.195-245).

Ⅰ장. 사회주의하에서의 농촌문제 해결의 기본원칙(토지개혁과 집단화)

Ⅱ장. 사회주의농촌 건설의 기본과업(농촌기술혁명, 농촌문화혁명, 농촌에서의 사상혁명, 농촌에 대한 지원, 협동농장들에 대한 국가적 지도)

Ⅲ장. 사회주의농촌 건설에서의 군의 역할과 임무(군 내 지방공업의 역할, 농촌에 대한 공급기지로서의 군, 농촌문화혁명의 거점으로서의 군, 농촌사업에 대한 군당위원회의 지도)

Ⅳ장. 협동농장들의 경제토대를 강화하며 농민들의 생활을 높이기 위한 당면한 몇 가지 대책(농업현물세제의 폐지, 국가부담에 의한 모든 농촌기본건설의 실시, 국가부담에 의한 농촌문화주택의 건설 등)

[9] 통일원(1995, p.206); 조선중앙통신사(1975, p.12); 김일성(1988, pp.203-248); 박

‘테제’의 강령은 북한의 농정 추진의 두 가지 기본 방향을 분명하게 명시하고 있다. 하나는 도시와 농촌의 차이, 노동자와 농민의 계급적 차이를 없애겠다는 것이고,[10] 다른 하나는 국유(전인민적 소유)와 공유(협동적 소유)의 연계를 강화하고 궁극적으로 협동적 소유를 전인민적 소유에 접근시킬 것을 표명했다. 이는 장차 협동농장을 국영농장으로 전환하겠다는 정책적 의지를 나타낸 것이다.

3.2. 주요 내용

‘테제’가 담고 있는 내용 중 특히 강조하고 있는 것은 농업·농촌 부문에서의 혁명 수행과 중앙집권적 농업관리체계의 관철이다. 즉, ‘테제’는 농촌에서 기술혁명, 문화혁명, 사상혁명을 철저히 수행하며, 농민에 대한 노동자계급의 지도와 농업에 대한 공업의 지원 그리고 농촌에 대한 도시의 지원을 강화할 것을 요구하고 있다. 또한 농촌경리에 대한 지도와 관리를 공업의 선진적인 기업관리 수준에 부단히 접근시키며, 전인민적 소유(국유)와 협동적 소유(공유)의 연계를 강화하고 협동적 소유를 전인민적 소유에 접근시킬 것을 제시하고 있다.[11]

북한은 테제의 강령을 효율적으로 수행하기 위해 같은 해 6월 노동당 제4기 9차 전원회의에서 ‘농업근로자동맹’을 조직할 것을 결정했다. 이 결정에 따라 1965년 3월 25일 ‘농업근로자동맹(농근맹)’ 창립대회를 개최해[12] 노동당 주관하에 각 군 단위로 ‘농근맹조직위원회’를 편성했다. 농업근로자동맹은 모든 협동농장원(농민)과 농업부문 종사자들이 구성원으로 등록되었으며, 농업근로자동맹은 그들에게 당의 지도노선과 정책을 교육하고

영호 등(1994)을 참조(김영훈, 남민지(2011, p.116)에서 재인용).

[10] 박길성(1992, p.154)을 참조(김영훈, 남민지(2011, p.116)에서 재인용).

[11] 박정동(1999, p.15)을 참조(김영훈, 남민지(2011, p.117)에서 재인용).

[12] 북한연구소(1983, pp.270-271); 동아일보사. 1995. “김정일 북한대백과.”「신동아」 1월호. p.320 참조(김영훈, 남민지(2011, p.117)에서 재인용).

당의 노선을 농업부문 종사자들에게 전파하는 일을 수행했다.

1970년대에 들어서는 '테제'의 강령에 따라 농업 부문에서 주체사상에 상응하는 '주체농법'이 주창되었다.[13] 주체농법이 담고 있는 주요 내용은 과학농법, 집약농법, 농업의 공업화 및 현대화이다.[14] 또 '테제'는 1962년부터 실시되기 시작한 '대안의 사업체계'와 농촌경리의 기업적 방법과 지도관리 방법도 제시하고 있다.[15]

'대안의 사업체계'의 핵심적 내용은 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 공장당위원회의 집체적 지도와 책임 아래 생산활동을 수행하며, 공장당위원회에는 당간부, 행정간부, 지배인, 기사장, 기술자, 근로자(생산핵심당원) 등이 참여한다. 둘째, 집중적인 생산지도체계 하에서 계획을 작성하고, 생산 및 기술지도 사업은 기사장의 지도하에 집중적으로 수행되며, 자재공급사업과 후방공급사업 등 공장관리 전반에 대한 행정 및 경제활동은 지배인의 지도하에서 통일적으로 수행된다. 셋째, 중앙집권적인 자재공급체계로서 '각 부 관리국 → 공장·기업소 → 직장[16] → 생산현장'의 순으로 생산을 조직·지도하며, 상급기관이 자재를 책임지고 공급한다.

---

[13] 박영호 등(1994, p.211)을 참조(김영훈 등 2011, p.118에서 재인용).

[14] 1985.「경제사전(2)」. p.420. 사회과학출판사(김영훈 등 2011, p.118에서 재인용).

[15] '대안의 사업체계'란 1961년 12월 김일성이 생산실적이 부진했던 대안전기공장의 현지지도를 통해 직접 제시한 공장경영관리 방식을 지칭하는 것이다. 이는 종래의 지배인 관리체제에서 당위원회의 집체적 관리체제로 전환된 것으로 공장관리에서 군중노선의 원칙이 강조되어 낡은 자본주의적 경제관리 방법의 잔재를 청산한 경제관리 형태라고 한다. 법제처. 1991.「북한법제개요」. p.599; 즉, 북한은 당초 공업관리에 있어서 지배인 유일관리체제를 채택했는데, 이는 지배인이 관리·운용의 모든 문제를 결정하고 처리해 책임을 지도록 하는 제도였다. 그런데 이러한 유일관리제는 관료주의와 기관본위주의와 같은 개인의 독단과 주관이 개입될 뿐만 아니라 기업관리에 하부 직원의 직접적인 참여가 곤란하다는 결함이 지적되었다. 이러한 문제점들을 시정하고 새로운 변화에 부응하기 위해서 도입된 것이 대안의 사업체계라는 제도이다(통일원.「1995 북한개요」. p.127; 김영훈 등 2011, pp.118-119에서 재인용).

[16] '직장'은 생산단위조직의 하나인데, 규모가 큰 공장·기업소의 경우 그 아래에는 수 개의 직장이 있고 각 직장은 다시 수 개의 작업반으로 나누어진다(이계만 1993, pp.276-277; 김영훈 등 2011, pp.118-119에서 재인용)

‘테제’는 새로운 농업지도체계로서 농촌경리를 기업적 방법으로 지도하는 농업지도체계에 의해 경제를 지도·관리한다고 규정하고 있다. 또한 ‘농촌테제’ 속에서는 농업과 농민을 규정하고 농촌문제의 해결 방안을 제시하고 있다. 즉, 농민은 ‘로동계급의 믿음직한 동맹자이며, 사회주의 건설의 강력한 력량이며, 로동계급의 영도 밑에 로농동맹을 부단히 강화해 사회주의와 공산주의 건설을 추진해야 할 주체’로 규정하고 있으며, 농업은 ‘공업과 함께 인민경제의 2대 부문의 하나이며, 그것은 주민들에게 식량을 보장하고 경공업에 원료를 공급’해야 하는 부문임을 강조하고 있다.[17]

농촌문제의 해결 방안에 관해서는, 사회주의 농촌 건설의 기본과업으로 ‘농촌에서 사상혁명, 기술혁명, 문화혁명을 수행하고 농촌에 대한 지원을 강화하며, 농업을 공업화·현대화하고 농민을 혁명화·노동계급화하며 단일한 전면 소유제 확립을 사회주의 농촌문제 해결을 위한 최종목표로 설정하고, 사상·기술·문화의 3대혁명을 끊임없이 수행해야 농촌문제를 해결할 수 있다’고 ‘테제’는 밝히고 있다.[18]

4. 주체농법의 전개

이 시기 북한은 농업생산에 있어 ‘주체농법’(1978～)을 도입하고 김일성 정권 내내 관철시키고자 했다. ‘주체농법’은 ‘주체사상’이라는 북한의 철학체계와 ‘농업의 기술적 체계’가 결합된 개념으로서, 단순히 농업기술지도 방식에 그치지 않고 그 이상의 권위를 부여받아 협동농장 생산단위의 생산활동뿐만 아니라 농업관리와 지도에도 깊숙이 개입했다.

‘주체농법’의 주요 내용은 세 가지로 구분해 정리할 수 있다. 첫째는 영농의 기본원칙이다. 여기에는 적지적작(適地適作)과 적기적작(適期適作)의

---

[17] 박길성(1992, p.158) 참조.

[18] 김일성(1988, pp.203-232); 박기순(1989, p.1) 참조.

원칙하에 작물을 계획적으로 배치하며 수량 제고를 위해 포기농사를 준수해야 한다는 것이다. 둘째는 영농방법으로서 우량품종의 육성, 지력의 배양, 적정 육묘 및 시비체계, 물관리체계, 병해충 예방, 잡초 제거, 수확관리 등 모든 영농 단계의 작업 내용을 상세히 제시해 교육하는 것이 포함된다. 셋째 '청산리 정신'에 의한 지속적인 농업지도와 관리방안을 강조했다. 청산리 정신이란 1960년 '청산리협동농장'에 대한 김일성의 현지지도에서 주창된 농업의 지도이념으로서, '상하합심하여 당의 노선과 정책을 관철하고, 현장의 실정을 파악해 문제해결의 방도를 찾으며, 정치사업과 대면사업을 앞세워 대중의 열성과 창의성을 동원'하려는 정신을 의미한다.

그러나 북한 농업에서 '주체농법'의 효과는 뚜렷하지 않다. '주체농법'은 시간이 지남에 따라 '투입-산출'의 생산성 개념이 무시된 채 '고투입을 통한 생산 최대화 농법(집약농법)'으로 변질되었다. 초기의 '주체농법'은 과학적·집약적 영농방식으로서 북한경제 성장기인 1960~1970년대 북한의 농업생산 증대에 기여한 것은 사실이나, 농자재 공급이 원활하지 않게 된 이후 오히려 농업생산에 역효과를 초래하는 결과를 낳았다. 또한 '주체농법'의 고수로 인해 협동농장 내 생산단위의 선택권이 축소되면서 북한 전역에 단작화·연작화 현상이 진행되어 생산성 하락을 초래하기도 했다.

북한 '주체농법'의 기술적 요체는 한정된 토지를 대상으로 고투입을 수반한 과학적 생산기술로 최대의 생산성을 올리자는 것이다. 농자재의 집약적 투입을 전제조건으로 하는 북한의 주체농법은 산업생산활동의 침체에 따른 농자재 공급 감소로 인해 자연히 그 기능을 상실하게 되는 결과를 낳았다고 평가된다.

2003년 들어 '주체농법'은 북한 농업혁명방침 하의 '주체농업'으로 재해석되기에 이르렀다.[19] 기존 '주체농법'이 지닌 기술적 특징은 다음 7가지로 요약할 수 있다. (1) 적지적작, 적기적작의 원칙에 따라 작물과 품종의 배치를 개선한다. (2) 벼의 냉상모종과[20] 옥수수 영양단지를 이용해 생육기를

---

[19] 김수대. 2004. "북한 식량문제의 해결과 농업혁명방침." 「KDI 북한경제리뷰」 제6권 제4호. p.38. 한국개발연구원.

15~20일 단축한다. 이를 통해 ha당 1톤 이상의 수확을 늘릴 수 있다. (3) 시비체계를 개선해 수확을 높인다. (4) 물관리를 과학적으로 한다. (5) 토양관리를 합리적으로 한다. (6) 연작, 이모작을 실시한다. (7) 경사지, 간척지 농법의 개발과[21] 심경, 밀식법 등이 있다<표 2-2>.

표 2-2. 주체농법과 농업혁명방침

내용	주체농법	농업혁명방침
경지 확보	다락밭, 간척지, 토지정리, 신경지 찾기	토지정리
재배지 확보	이모작, 연작	이모작
단수 증가	집약화, 품종 개량	집약화, 품종 개량
식량작물 구조	쌀, 옥수수	쌀, 감자
생육기간 단축	냉상모종, 영양단지, 품종	품종
수리화	과학적 물관리, 밭 관개	자연흐름식 관개, 기존시설 정비
비료	과학적 퇴비체계, 유기비료	화학비료 사용 감소, 미생물·유기비료
품종 개량	다수, 내한	다수, 내한, 내재해

자료: 김수대(2004, p.38).

이러한 '주체농법'의 기술적 특징은 2000년대 들어 '농업혁명방침'으로 전환되었으며, 그 내용은 부분적으로 개편되기에 이르렀다. 김정일 정권이 새로 도입한 농업혁명방침은 북한 농업의 현실에 대한 인정을 토대로 하고 있다. 이 방침은 경지의 확대를 토지정리와 이모작을 중심으로 한 내연적 확대로 전환하고 있으며, 식량작물로서 감자의 중요성을 인식해 감자농사 확대를 꾀하고, 화학비료 등 농자재의 부족을 고려해 투입재의 전환과 조

[20] 모판에 비닐 박막을 덮어 모종의 성장을 촉진시켜 모내기 시기가 오면 곧 사용할 수 있도록 하는 방법이다.

[21] 김수대(2004, p.38).

달 시책을 강조하고 있다. 또 가장 중요한 농업생산기반인 수리체계를 에너지 절약적인 '자연흐름식' 관개체계로 전환하는 내용의 기반 확충을 강조하고 있다<표 2-2>.

제3장 김정일 시대의 농정개혁 조치

1. 김일성 시대의 유산과 새로운 농업시책[22]

1.1. 농업위기 극복을 위한 전략

1994년 김일성 주석 사망 후 김정일 국방위원장이 물려받은 경제적 유산은 장기간의 경제침체와 심각한 식량난이었다. 결국 김일성 시대에 일관되게 추진해 왔던 북한의 사회주의 경제정책과 농정은 실패로 귀결된 것이다. 혁명 초기부터 1980년대 말까지 농업생산은 꾸준히 증가했으나 끝내 식량의 자급을 달성하지 못한 채 장기 경제침체와 함께 식량 및 농산물 생산은 장기적으로 하락 일로를 걷게 되었다. 1990년대 초반 북한의 곡물 생산은 400만 톤을 약간 상회하는 수준에서 감소 추세에 있었는데, 1995년에는 대홍수 피해가 발생하면서 식량 생산량이 345만 톤으로 격감하게 되었다. 이 시기는 북한의 장기 경제침체의 영향이 누적된 시기로서 북한의 식량생산량은 1980년대 수준으로 돌아갈 수 없을 만큼 저하되었다.

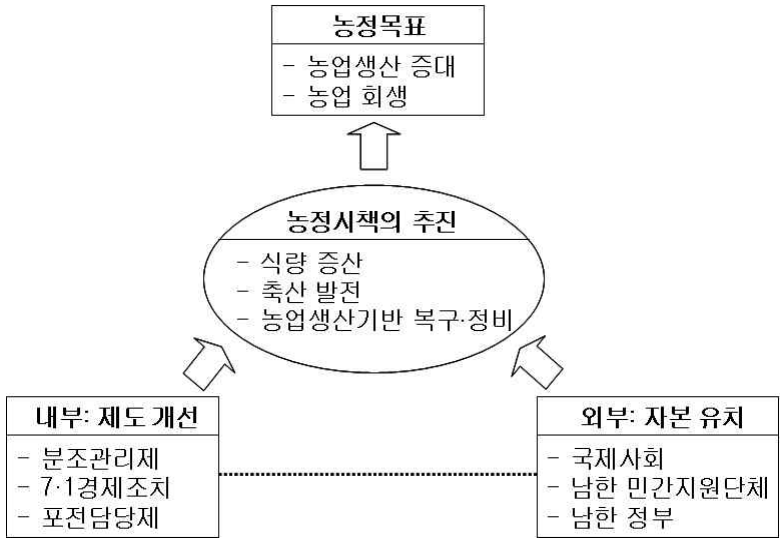
따라서 김일성 사후 북한 정부의 농업정책은 처음부터 오랜 기간 누적되

---

[22] 김영훈. 2012a. “김정은 시대 북한의 농업과 식량사정.”「수은북한경제」2012 여름호. pp.25-28.

어 온 경제침체와 당면한 식량난을 극복하기 위한 노력의 연속이 될 수밖에 없었다. 1990년대 중반 식량부족이 심각해진 이래 북한은 식량 증산, 축산의 회복과 발전, 농업생산기반의 복구와 정비 등 각 분야에서 종전과 차별되는 농정시책을 추진하기 시작했다. 물론 이들 농정시책의 목표는 농업생산 증대와 농업복구에 두고 있었으며 실천적이고 구체적인 정책 방안을 제시하고 있었다.

그림 3-1. 김정일 시대 북한의 주요 농정목표와 전략



자료: 김영훈(2012a, p.26).

이 농정시책들이 원활히 추진되기 위해서는 농업 내외부의 환경이 함께 조성되어야 했다. 그중 가장 중요한 것은 제도 개혁과 자본 조달이다. 전자는 북한 스스로 추진해야 하는 개혁적 조치를 의미하며 후자는 외부 자본을 유치하기 위한 노력을 의미한다. 북한은 이 조건을 충족하기 위해 다양한 노력을 기울였다. 그러한 노력의 성공 여부를 떠나 식량난 표면화 이후 북한의 농정 전개 추이를 사후적으로 평가할 때 북한 농업이 채택했다고 여겨지는 기본 전략을 엿볼 수 있다. 이 전략은 <그림 3-1>에서 보는 바와

같이 구성된다.[23]

1.2. 주요 농정시책

북한은 1990년대 중반 극심한 식량난을 겪으면서 농업생산 증대를 위해 새로운 농정시책들을 개발해 추진하기 시작했다. 이 시기의 농정시책들은 대부분 실천적인 내용들로 구성되어 있다. 증산 부문에서는 종자혁명방침, 두벌농사방침, 감자농사 혁명방침 등을 수립해 추진했으며, 농업기반정비 부문에서는 토지정리사업과 대규모 자연흐름식 물길 공사를 추진했다. 축산부문에서는 역축 이외의 대가축 사육을 지양하고 소동물 위주의 초식가축 사육 증대와 축산기지 건설 등을 추진했다.

증산시책에서 가장 우선된 것은 우량종자의 공급이다. 북한은 1997년부터 종자혁명방침을 결정하고 우량종자 확보와 보급을 강조했다. 그러나 북한 농업당국은 그 구체적인 방안을 찾지 못했다. 다만 옥수수와 감자 생산 부문에서 남한과 국제사회 민간지원단체의 지원을 받아 종자증식과 보급체계를 일부나마 복원해 가동하기 시작했다.

농지의 이용률 증대를 통한 식량증산 정책으로 대표적인 북한의 농정시책은 이모작 확대 방침이다. 북한은 1997년부터 약 4만 ha 수준이던 이모작 면적을 30만ha로 확대한다는 목표를 설정하고 이모작 면적을 확대하는 정책을 추진했다. 이모작을 확대함에 따라 노동력과 농자재 투입 요구도 증가했다. 6월은 노동력과 기계동력이 많이 필요한 시기이다. 이 시기에 부족한 노동력과 투입재를 확보하기 위해 농촌지원사업을 대대적으로 추진하기도 했다. 그러나 지나친 연작과 약탈농업의 지속, 축산퇴비 부족에 따른 지력의 쇠퇴, 비료 등 농자재의 부족, 특히 농기계 동력의 부족으로 인해 이모작 확대는 곧 한계에 도달했다.

---

[23] 이는 1995년 이후 북한의 농업정책 전개 상황을 검토해 사후적으로 지칭한 것이다. 북한 당국이 사전에 천명한 것은 아니다(김영훈 2012a).

북한은 1998년부터 '감자농사혁명 방침'을 세우고 '량강도 대홍단군'을 중심으로 감자 재배를 늘리기 시작했다. 북한이 감자농사혁명에서 가장 많은 관심을 쏟은 분야는 씨감자 생산체계의 현대화 사업이다. 이를 위해 북한 농업과학원으로 하여금 대외협력사업을 적극적으로 추진하도록 했다. 이와 관련해 북한은 2001년 평양에, 2002년에는 대홍단·정주·배천·함흥 등지에 감자원종 생산공장을 설치했다.[24]

북한이 국가적 사업으로 추진한 농업기반정비사업은 토지정리사업과 관개체계개선사업이다. 북한은 1998년 강원도를 시작으로 1999년에는 평안북도, 2000년부터 2002년까지 황해남도, 2002년부터 2004년까지 평안남도·평양·남포 등지에서 토지정리사업을 실시해 총 27만 6,000ha를 정리한 것으로 발표했다. 북한은 토지정리사업 추진 과정에서 210만 개의 소필지들을 56만 개의 규격화된 필지로 정리했다. 또 13만 km의 논두렁을 8만 km로 줄이고 2만 3,000km의 수로를 새로 건설했으며 7,600여 ha의 농지를 새로 조성했다고 발표했다.

표 3-1. 북한의 토지정리사업 추진(1998~2004)

단위: ha

지 역	추진기간	사업면적	경지증가
강원도	1998. 10~1999. 4	30,000	1,760
평안북도	1999. 10~2000. 5	51,500	2,000
황해남도	2000. 10~2002. 3	100,000	2,310
평남/평양/남포	2002. 3~2004. 6	94,400	1,530
계	-	275,900	7,600

자료: 통일부. 2013.「2002년도 북한경제 종합평가」와 로동신문 기사(2004.7.17); 김영훈(2012a)에서 재인용.

[24] 2000년대 북한의 현대적 씨감자 생산체계 구축에 큰 역할을 한 것은 국내 민간 지원단체 '월드비전'이다(김영훈 2012a).

한편 1990년대 들어 북한이 추진해 온 대규모 물길 개설 공사는 에너지가 많이 요구되는 양수식에서 자연흐름식으로 관개체계를 바꾸기 위한 사업이다. 또한 노동력을 최대한 활용할 수 있다는 측면에서 북한 현실에 적합한 농업기반정비사업으로 평가할 수 있다. 대규모 물길 개설 사업으로 대표적인 것은 '개천-태성호 물길', '백마-철산 물길', '미루벌 물길'이며 구체적인 내용은 <표 3-2>에서 보는 바와 같다.

표 3-2. 북한의 대규모 관개수로 조성(1999~2009)

공사명	개천-태성호 물길	백마-철산 물길	미루벌 물길
공사기간	1999.11~2002.10	2003.5~2005.10	2006.3~2009.9
물길길이	154km	168.5km	220km
관개면적	99,610ha	46,750ha	26,000ha
사 업 비	6,310만 달러 -북한: 4,680만 달러 -OPEC차관: 1,000만 달러 -기타 원조단 지원	4,800만 달러 -OPEC차관: 1,020만 달러	n.a.
수혜지역	평안남도, 평양시의 10여개 시, 군, 구역	평안북도 피현군, 용천군, 염주군, 동림군, 철산군, 신의주 100여개 협동농장	황해북도 곡산군, 신계군, 수안군의 35개 협동농장
효 과	곡물증산: 8.7만 톤 전력절감: 연 1억 4,500만kWh (FAO타당성보고서 기준)	곡물증산: 10여만 톤 전력절감: 연 2억 6,300만kWh (북한·OPEC 발표자료)	전력절감: 연 2,700만kWh (3.23 조선신보)

자료: 통일부. 주간 북한동향. 제783호; 김영훈(2012a).

북한은 축산업을 회생시키고자 1996년부터 초식가축 중심의 축산업 정책을 추진해 왔다.[25] 곡물사료를 절약하고 주민에게 단백질을 공급할 수

[25] 1997년과 1998년 '신년공동사설'에서 처음으로 초지 조성 및 초식가축 중심의 축산업 발전전략을 제시한 바 있다(김영훈 2012a). 이후 2012년 들어 대규모 '풀판조성사업'을 다시 강조하고 있다.

있는 대안적 방안으로서 염소·토끼·오리·거위 등 초식가축의 사육을 장려한 것이다. 이를 위해 북한은 초지 조성, 풀씨 채종체계 수립, 국영농목장과 협동농장의 공동축산을 근간으로 하는 초식가축 사육체계를 새로 구축했다.[26] 이와 동시에 개인부업축산의 병행 발전도 강조했다. 이 방침에 따라 초식가축의 사육은 협동농장과 개별 농가뿐 아니라 기업소 및 공장·군부대·학교에서도 광범위하게 권장되었다.

이러한 농정시책 추진과 함께 북한의 농업당국은 내부적으로 농정의 개혁조치도 입안하고 추진하기 시작했다. 1990년대 식량위기 상황을 맞아 농업부문에서 제일 먼저 추진한 개혁적 조치는 '새로운 분조관리제'(1996)라는 분배방식 개선을 통한 생산동기 부여 실험이며, 2000년대 들어서는 '7·1경제관리개선조치'와 그 후속조치로서 시장 확대와 분권화 조치를 추진했다.

2. 1990년대 농정개혁조치: 분배 개선조치(1996. 6)

2.1. 새로운 분조관리제[27]

기본분배, 작업반우대제하의 분배, 분조관리제(1965)하의 분배 등 북한 협동농장에서 채택한 차등분배 형태는 그 자체로 사회주의 경제체제가 가지고 있는 평등주의를 크게 훼손하지 않는다는 점에서 패러다임의 변화로 볼 수는 없다. 기존의 분배체계를 살펴보면 북한은 노력일수만을 중시하거

---

[26] 북한은 초식가축 중심의 축산업 진흥 정책을 효과적으로 추진하기 위해 농업성에 '풀판조성 및 축산국', 각 도 농촌경리위원회에는 '풀판조성 및 축산처'를 두었으며, 초지의 조성과 관리, 이용, 감독 통제 등에서 지켜야 할 원칙과 요구, 실현방법 등을 구체적으로 규정한 '풀판조성 및 관리 규정'(총 4장 21조)을 제정했다(민주조선 2001.5.25일자; KREI 북한농업동향 제3권 제2호; 김영훈(2012a)).

[27] 김영훈, 지인배(2006, pp.44-50).

나 초과분배몫을 낮은 수매가격으로 분배해, 인센티브 효과를 실질적으로 낮추는 등 차등분배체계 내에 집단적 평등주의를 유지하려는 의지가 강하게 내포되어 있는 분배체계를 유지해 왔다. 따라서 기존의 차등분배 형태는 그 자체로 사회주의 경제체제의 취약성을 보완하는 한 요소일 뿐 개혁적인 내용이 포함되어 있다고 할 수는 없다.

북한은 식량부족이 위기에까지 치달았던 1996년에 「새로운 분조관리제」를 도입하는 개혁적 조치를 시도하게 되었다. 새로운 분조관리제가 기존의 제도와 다른 점은 다음 세 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 작업분조의 규모가 작아져 분조 내부의 결속력이 높아졌다는 점을 지적할 수 있다. 종래 분조관리제 하에서는 하나의 작업분조가 농장원 개개인의 능력과 요구를 고려하고 각 연령층을 배합해 10~25명으로 구성된 데 비해, 새로운 분조관리제는 가족, 친척을 단위로 7~10명 혹은 5~8명으로 분조를 구성해 분조원 간의 결속력을 강화했다.

표 3-3. 분조관리제의 변화와 비교(1966/1996)

구 분	분조관리제(1966~1995)	새로운 분조관리제(1996)
구 성	·10~25명 ·농장원들의 능력, 요구, 연령을 고려해 인원을 배치	·5~10명 ·주로 가족, 친척으로 구성
생산 계획	·해당 연도 국가 전체의 생산목표에 따라 분조에 제시된 계획치	·최근 3년간의 평균 수확고와 그 이전 10년간의 평균수확고의 평균치로 설정
농산물 처분	·초과생산분 국가에서 수매	·초과생산분 분조 자유처분

자료: 이일영 등(1997); 김영훈, 지인배(2006)에서 재인용.

둘째, 생산계획목표치를 낮추어 분조가 추가분배를 받을 수 있는 여지를 확대했다. 종래의 분조관리제 하에서는 해당 연도의 전체 국가생산목표에 따라 자체적인 계획치가 각 농장, 작업반, 분조에 주어졌다. 그러나 새로운 분조관리제는 과거 3년간(1993~1995)의 평균 수확량과 1993년 이전 10년간의 평균 수확량을 합해 나눈 평균치보다 약간(통상 10%) 적은 양을 생

산계획으로 설정했다. 이는 생산량이 크게 감축된 최근 3년간의 생산량의 가중치를 높임으로써 목표생산량을 낮추는 효과가 있다. 이는 종전에 비해 작업분조의 생산목표 달성이 용이해짐을 의미하는 것이다.

셋째, 새로운 분조관리제에서 가장 주목해야 할 내용은 초과생산분의 처분권한 이양이다. 즉, 초과생산분에 대해 정부가 수매를 강제하지 않고 분조의 자유 처분에 맡긴다는 점이 주목되는 내용이다. 초과생산물(추가분배몫)의 처분과 관련해 종래의 분조관리제에서는 초과생산물을 국가가 일정액을 지불하고 수매했던 데 비해, 새로운 분조관리제에서는 초과생산물을 전부 현물로 농민에게 나누어주고 그 초과생산물에 대한 처분권도 허용하고 있다.

초과분배분을 현물로 지급하는 새로운 분조관리제를 집단농장의 생산물 분배형식 측면에서 본다면 도급제의 요소를 종전보다 훨씬 더 강화한 것으로 볼 수 있다. 한 걸음 더 나아가 추가로 분배받은 농산물을 판매할 수 있는 농민시장이 존재하는 상황에서 협동농장의 도급제를 강화한다는 것은 농업부문에서 시장 메커니즘이 상당한 수준으로 도입되고 있음을 의미한다. 요컨대 초과생산분의 현물 지급은 북한 사회주의 농업부문의 시장경제적 요소가 시장경제 방식의 도입으로 발전되는 기반이 될 수 있다는 것이다.

그것은 다음 <표 3-4>를 통해 설명할 수 있다. 쌀의 경우 양정사업소 수매가격이 ㎏당 22전에 불과한 반면, 농민시장 가격은 2000년에 ㎏당 47원에 달해 농민시장 가격이 214배 높은 수준을 유지했다. 옥수수 역시 가격차가 컸다. 양정사업소 수매가격은 ㎏당 12전에 불과했지만 2000년도 농민시장의 옥수수 가격은 27원에 달해 농민시장이 225배 높은 수준을 보이고 있다.

표 3-4. 북한의 쌀과 옥수수 가격 비교(1998~2000)

단위: 원/kg

	양정사업소 수매가격[1]	협동농장 결산분배가격[1]	국정판매 가격[2]	농민시장 판매가격[2]		
				1998년	1999년	2000년
쌀	0.22	0.50	0.08	77	64	47
옥수수	0.12	0.45	0.03	40	33	27

주: 1) 정정길, 전창곤(1999).
2) 통일부 보도참고자료(2000); 김영훈, 지인배(2006)에서 재인용.

여기에 나타난 농민시장의 곡물가격은 소비자들이 시장 상인들에게서 구매하는 소매가격에 해당되는 가격이다. 따라서 협동농장원이 곡물을 농민시장에 내다 팔 때의 가격은 <표 3-4>에 나타난 가격보다 낮았을 것으로 추정된다. 그럼에도 불구하고 농민시장 판매가격과 공식 수매가격과의 격차가 매우 컸으므로, 협동농장원이 잉여생산물을 농민시장에 판매할 수만 있다면 많은 소득을 취득할 수 있는 조건이 형성되어 있었다고 볼 수 있다.

북한이 농업부문에서 새로운 분조관리제를 도입한 가장 큰 이유는 동기유발을 통해 농업생산성을 향상시키기 위한 것이다. 따라서 새로운 분조관리제와 관련된 문제는 이 분배제도가 정착되었는가의 여부와 성공적으로 정착시킬 수 있는 여건은 갖추어져 있었는가 하는 것이다.

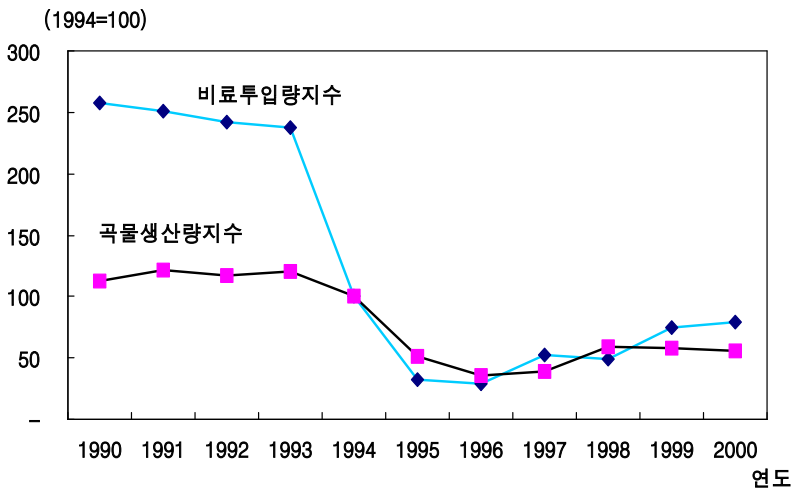
2.2. 새로운 분조관리제의 평가

1990년대 후반 북한 농업에서는 새로운 분배제도의 동기유발 효과가 나타나지 않았다. 우선 1997년 이래 북한에서 새로운 분조관리제가 전국적으로 실시되었다는 보고는 없었으며, 또 농업생산도 새로운 분조관리제 도입 이후 3~4년간 계속 회복되지 않은 것으로 나타나고 있다<그림 3-2>. 이러한 사실로 비추어 볼 때 새로운 분조관리제가 실험적으로 도입된 이후 정착되지 못한 것으로 추정된다.

이 결과는 중국의 생산책임제 재도입 초기의 상황과 비교된다. 중국의 경우 1978년 생산책임제가 변경의 1개 현에서 도입된 이후 짧은 기간 전국에 걸쳐 많은 변혁이 이루어졌다. 우선 생산책임제 재도입 6년 만인 1984년 들어 각 농가에 농업경영이 위탁되는 시장경제하의 농업경영 상태로까지 발전했으며, 농업생산량도 비약적으로 증대된 결과를 보이고 있다.

새로운 분조관리제가 확산되고 정착되기 위해서는, 도입 초기 단계에서 생산성 향상 측면에서 성과를 보이고 이에 따라 농민들의 소득이 실질적으로 증대되는 사례가 많이 나타나야 한다는 점이 중요하다. 요컨대, ① 협동농장의 작업분조에서 목표계획치를 초과하는 생산량을 달성하고, ② 작업분조원들이 초과생산분에 해당되는 양만큼 추가적으로 분배를 받고, ③ 분조원들이 추가분배분을 인근의 농민시장에서 팔아, ④ 분조원 모두 높은 소득을 얻게 되면, ⑤ 새로운 분조관리제 분배제도의 동기유발 효과가 구현될 뿐만 아니라, ⑥ 작업분조가 독자적으로 투자를 확대할 수 있는 재원도 확보하게 되어 차기의 농업생산 증대로 이어질 수 있게 되는 것이다.

그림 3-2. 비료투입량과 곡물 생산량 추세(1990~2000)



자료: FAO Statistics.

그러나 이렇게 기대하고 있는 시나리오는 현실화되지 않았다. <그림 3-2>에서 보는 바와 같이, 새로운 분조관리제가 도입된 이후에도 북한의 농업생산은 회복되지 않았음을 알 수 있다. 이는 북한 농업에서 새로운 분조관리제의 도입 효과가 거의 나타나지 않았음을 의미한다. 중국의 경우 농업부문의 개혁 초기에 농업생산이 급격하게 상승했던 경험과 대조되는 현상이라 할 수 있다.

2.2.1. 성과 부진의 직접 요인

북한이 새로운 농정시책을 강력하게 추진하고, 그것을 제도적 차원에서 뒷받침할 주목할 만한 개혁적 조치를 실험했음에도 불구하고 농업 현장에서 목표한 성과가 나타나지 않았다면 그 요인은 어디에 있는 것인가. 그 요인에는 여러 가지가 있지만 성격별로 직접적인 요인과 간접적인 요인으로 구분해 살펴볼 수 있을 것이다. 우선 직접적인 요인을 보면 다음과 같다.

첫째, 당시 협동온장 작업분조에 부과된 목표생산량 책정 수준이 여전히 높아 작업분조에 할당된 목표계획치를 초과하는 생산을 구현하기 어려웠다는 점을 들 수 있다. 지금도 그렇지만 당시에도 북한의 식량 생산량은 잠재생산능력을 훨씬 밑돌고 있었다. 이러한 상황에서 북한 당국이 생산목표치를 현재의 식량 생산량 수준으로 낮추었을 것이라고 보기는 어렵다. 실제로 새로운 분조관리제가 도입될 당시의 생산목표치를 시산해 보면, 그 목표치가 북한 농업 상황에서 쉽게 달성될 수 있는 수준이 아님을 알 수 있다.

둘째, 물적 토대가 매우 취약한 상태였다. 작업분조에게 할당된 목표생산량이 비록 높은 수준으로 책정되어 있더라도 비료, 종자, 에너지 등 농업생산자재가 적기에 충분히 공급되고 농업생산기반 시설이 충분한 조건이라면 목표생산량을 초과해 생산하는 일이 가능했을 것으로 추정된다. 그러나 북한의 어려운 경제사정으로 인해 그러한 물적 뒷받침은 매우 취약해진 상태였다.

1990~2000년 기간 북한의 곡물 생산량과 비료공급량 지수를 비교해 보면 곡물 생산량이 비료의 공급 수준에 크게 의존하고 있음을 볼 수 있다. 즉, <그림 3-2>에서 보는 바와 같이 비료 공급이 급격하게 하락한 1994년부터 곡물 생산이 함께 하락하고 있으며, 1996년 농업부문에서 시도한 제도개혁의 효과는 뚜렷하게 나타나지 않고 있음을 알 수 있다. 요컨대 북한의 곡물 증산은 농자재와 농업기반 등 취약한 물적 토대로 제한받은 것으로 판단된다.

2.2.2. 성과 부진의 간접 요인

직접적인 요인이 '새로운 분조관리제' 도입 후 농업생산 증가를 가로막은 주요 장애요소였다면, 연관관계는 분명하지 않지만 간접적인 장애요소도 있다. 이 요인들을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 안정적으로 농산물을 판매할 수 있는 자유시장이 발달되어 있지 않은 점을 들 수 있다. 북한의 경우 과거 사회주의 개혁과정에서도 농민시장이 합법적으로 설치되어 운영되고 있었다. 그러나 1990년대 중반까지도 농민시장은 자유시장으로서의 안정성 측면은 보장받지 못하고 있었다. 특히 농민시장에서 식량의 유통은 암묵적으로 허용되고 있었으나 합법성은 여전히 부여되지 않았다.

둘째, 농업생산요소를 자유롭게 구매할 수 있는 요소시장이 없었다는 점을 들 수 있다. 기본적인 농업생산요소를 자유롭게 구입할 수 있는 생산요소시장이 존재한다면, 초과생산분으로부터 발생한 소득의 일부를 확대재생산을 위한 생산요소 구입에 사용할 수 있을 것이다. 요컨대 소득의 증가가 투자로 귀결되고 이는 농업생산을 다시 증가시키는 선순환구조를 형성하게 되는 것이다. 그러나 '새로운 분조관리제' 실시 당시 북한에는 자유로운 농업생산요소 시장은 없었으며, 따라서 초과 소득이 농업생산에 재투자될 수 있는 여건도 형성되어 있지 않았다고 볼 수 있다.

셋째, 사회문화와 정치 등 북한 사회의 전반적인 분위기도 개혁조치의 결과를 수용할 만한 수준에 도달하지 않았다는 점을 들 수 있다. 거시적으

로 볼 때 북한은 2000년대에 들어서도 여전히 농촌부문의 사회화 행보를 계속하고 있었다. 농업농촌부문의 '전인민적 소유화'를 추구한다는 것은 우리가 기대했던 농업부문의 개혁적 모습과 양립되기 어렵다. 또 미시적인 문제도 있었다. 특정 작업분조가 초과생산을 달성해 초과분배를 받게 될 경우 협동농장 내 혹은 작업분조원들이 소속된 사회 내에서 평균주의와 온정주의에 기반한 강력한 사회적 압력이 존재해 '기부'의 형태로 초과소득분이 사회에 환원되는 일이 공공연하게 지속되었다(탈북농민 인터뷰).

요컨대 1990년대 후반 북한의 경제 상황으로 판단할 때, 초과생산이 가능해지도록 하는 물적토대, 초과생산분이 농가소득 향상으로 이어질 수 있도록 하는 시장 여건, 그리고 농가가 취득한 초과소득이 재투자될 수 있도록 하는 요소시장 여건, 사회주의 특유의 평균주의와 사회적인 압력 등으로 인해, 새로운 분조관리제가 가지고 있는 인센티브 시스템이 작동하기는 어려웠다고 판단된다.

이상에서 살펴본 바와 같이 현재 북한 농업생산 부문의 제반 여건을 고려할 때, 단기간에 농업생산 부문에서 제도개혁을 통해 시장경제제도가 도입되고 정착될 수 있는 가능성은 매우 낮았던 것으로 평가할 수 있다.

3. 2000년대 경제개혁조치: 7·1경제관리개선조치[28]

3.1. 가격·임금·환율의 현실화

북한은 2002년 7월 주요 재화와 용역의 가격 현실화를 골자로 하는 '경제관리개선조치'를 시행했다. 당시 이 조치가 개혁이냐 개선이냐에 대해

---

[28] 이 부분은 별도 인용주가 없는 한 김영훈, 지인배(2006.12. 식량난 이후 북한의 농업과 농정변화 분석, 한국농촌경제연구원)의 pp.50-59에 기술된 내용을 중심으로 재정리된 것임을 밝힌다.

논란이 제기되었다. 북한 당국은 이 조치를 사회주의 경제체제를 강화하기 위한 방안이라고 설명했으나, 그 내용과 후속 조치인 신의주특별행정구 설치 그리고 신탁은행의 설립[29] 등 일련의 경제 조치를 종합적으로 고려할 때 7·1 조치는 당시 새롭게 제기된 경제개선조치인 것은 분명하다.

표 3-5. '7·1조치'의 가격 및 임금 인상 주요 내용

구 분	품목/계층	기 준	가격·임금		
			조정전(A)	조정후(B)	인상률 (B/A)
가 격	쌀	1kg	0.08원	44원	550배
	옥수수	1kg	0.07	33	471
	경유	1ℓ	1	38	38
	전력	1kWh	0.035	2.1	60
	전차요금	1회	0.1	1	10
	지하철요금	1구간	0.1	2	20
	침대차요금	평성-남양	50	3,000	60
	유원지입장료	송도해수욕장	3	50	17
	집세	평양기준	수입의 0.03%	1㎡당 월2원	(15~20)
임 금	생산직	원/월	110	2,000	18
	광 부	원/월	..	6,000	..

자료: 김영훈, 지인배(2006, p.51)에서 재인용.

우선 7·1조치에서 가장 명백하고 획기적인 것은 가격, 임금, 환율을 현실화·단일화했다는 점이다. 종전에는 쌀을 1kg당 80전에 수매해 8전에 판매했으나 조정 후 쌀 수매가격을 농민시장 가격과 근접한 40원, 판매가는 43~45원으로 정했다. 옥수수는 1kg당 60전에 수매해 7전에 판매하던 것을 20원에 수매해 33원에 판매했다. 이 밖에 지하철 및 버스요금, 생활용

[29] 2002년 9월 북한의 김용술 무역성 부상은 동경에서 개최된 한 '북한경제 세미나'에서 지난 7월 '신탁은행'이라는 새로운 형태의 은행이 북한에 설립되었다고 언급한 바 있다(김영훈, 지인배 2006, p.51).

품도 인상했다. 주택사용료 역시 지금까지 한 채에 월 5~10원을 냈으나 이제는 1㎡당 월 2원으로 크게 인상했다.[30]

이와 함께 임금도 대폭 인상했다. 군인과 공무원의 월급이 14~17배 인상되었고 노동자들의 월급은 10~20배 인상되는 등 직종에 따라 차등 인상되었다. 종전 평균 110원이던 생산노동자의 월급은 2,000원 수준으로 인상되었고 중노동을 하는 광산 노동자의 월급은 6,000원까지 인상되었다. 전반적인 물가 상승과 함께 1,000원권의 새로운 지폐도 발행되었다. 환율은 종전 1달러당 2.15원에서 150원으로 나진·선봉지역과 비슷한 수준으로 조정되었다. 이와 함께 「외화와 바꾼 돈표」는 폐지되었다.[31]

가격의 현실화는 국정가격을 시장가격 수준으로 인상함으로써 이루어졌는데, 이는 생활필수품의 배급제 완화와 직접적으로 연계되는 것이다. '7·1조치' 발표 당시 일각에서는 생필품의 배급제가 폐지되었다는 주장도 있었으나 '7·1조치' 후에도 식량 배급표가 여전히 발급된 것으로 보아 식량 등 기본적인 생필품에 대한 배급제가 폐지되지는 않은 것으로 볼 수 있다.[32]

3.2. 경제관리체제의 변화

가격과 임금의 현실화가 '7·1조치'의 가장 확실한 개혁적 조치이지만 그 외 여러 가지 경제관리체제에도 변화를 가져온 것으로 분석되었다.

---

[30] '7·1조치' 이후 기타 생필품 가격은 남성운동화 180원/1켤레, 세숫비누 2원/1장, 빨랫비누 15원/1장, 된장 17원/1kg, 간장 16원/1kg, 콩기름 180원/1kg, 소주 43원/1리터, 청어 100원/1kg 등이다(조선일보, NK조선, 섹션 NK리포트 제93호 2002.10.16일자; 김영훈, 지인배(2006)에서 재인용).

[31] 2003년 초 평양 '보통강 호텔' 환전시세표에 의하면 1달러가 북한 원화 150원에 거래되었다(김영훈, 지인배(2006, p.52)에서 재인용).

[32] 다만 배급제를 완화하려는 시도가 이루어진 것으로 보인다. 배급제 폐지를 검토하기 위해 2002년 초 함경북도 청진을 시범지역으로 선정해 식량을 제외한 생활필수품의 배급을 폐지하는 실험을 했다고 알려져 있다(세계일보 2002.7.20일자).

우선 계획 수립과 단위사업소의 경영관리에서 분권화를 확대한 것으로 추정된다.[33] 1965년 이래 국가 경제계획 수립 권한은 '국가계획위원회'에 집중되어 있었으나, 국가계획위원회는 전략적·국가적인 중요 사업의 계획만을 수립하고 세부 사업은 해당 기관, 기업소, 지방행정 단위 등이 수립토록 변경했다. 또한 공장·기업소에 대한 독립채산제 강화, 원가 개념 강화, 생산 전문화, 내각 및 국가경제기관의 규제 완화 등의 조치를 통해 기업 부문에 경영관리의 자율성을 부여한 것으로 나타났다.

이와 함께 분권화와 관련된 사안으로서 계획시스템의 단순화도 추진되었다. 과거 계획의 일원화·세부화를 강조할 당시 세 단계에 걸쳐 중앙집중적으로 관리되었던 계획시스템을 하나의 단계로 축소했다. 국가는 전략적 지표만 관리하고 기업들이 스스로 생산지표를 개발해 중앙의 승인을 받는 '기업에 의한 계획'을 확대시켰다. 동시에 기업소에 계획 초과생산물의 30%를 자유로이 처분할 수 있는 권한과 가격결정권도 부여해주고, 원자재의 현금거래와 자체적인 무역계획에 따른 무역활동의 자율성도 확대해주었다(권영경 2010, p.46).

상품의 가격 결정의 경우 본래 '국가가격제정국' 및 지방행정 단위가 결정하던 것을 '7·1조치'로 각 기업소에 가격 결정 재량권을 제한적으로 부여했다. 또 상대적으로 성과가 좋은 공장·기업소의 근로자가 더욱 많은 보수를 받을 수 있도록 허용하고, 기업소 내에서도 성과에 따른 보수의 차등 지급을 허용한 것으로 알려졌다.

또한 물질적 인센티브제로서 기업소 평가지표를 '번수입(임금+이윤)' 지표로 바꾸었고, 번수입 내역에 계획 밖의 판매수입도 포함시켜 주었다. 그리고 기업소가 국가납부금 이외의 번수입을 자유로이 처분할 수 있는 권한도 주고 이 번수입과 임금지불을 연동시켜 주었다(권영경 2010, p.46).

분권화 확대와 관련된 것으로서 과거 임금과 배급 및 2차(2중) 사회적 분배[34]로 구성되어 있던 분배시스템을 사실상 임금 중심 구조로 바꾸었다

---

[33] 여기에 제시된 '분권화'는 1990년대 들어 추진되어 온 내부 경제개선조치의 내용과 차이가 없다. 다만 7·1 경제관리개선조치와 맞물려 분권화가 다시 강조된 것으로 추정된다(김영훈, 지인배 2006, p.52).

는 점도 들 수 있다. 재정부담을 덜기 위해 '사회적 공짜'를 대폭 축소시켜야 하므로 주민들의 소비생활이 자신의 임금에 의거해 이루어지도록 하는 구조로 변경시켰던 것이다(권영경 2010, p.46).

'7·1조치' 이전 재화들이 오직 국영유통망을 통해 유통되던 방식에서 벗어나 원자재의 경우 물자교류시장, 수입물자의 경우 수입물자교류시장, 소비재의 경우 종합시장 등을 통해, 즉 재화가 상설시장을 통해 유통되도록 하는 시스템도 도입했다(권영경 2010, pp.46-47). 특히 기업소의 기자재 조달을 원활히 하기 위해 종전에 없던 「사회주의물자공급시장」을 개설했다는 점이 특징적이다. 이는 거래할 수 있는 품목을 지정해 제한적으로 운영한 것으로 보이나, 이 조치를 통해 단위 기업소들이 생산한 중간재를 시장에서 거래할 수 있도록 허용함으로써 북한에도 공식적인 생산요소시장이 출현했다는 의미가 있다. 단지 거래대금 결제는 은행을 통하도록 하여 정부가 통제수단을 확보해 놓았다.

이러한 경제운용 방식의 변화는 북한 사회주의 경제체제의 본질을 침식하기에 이르렀다. 기업들이 번수입의 일정 비율로 국가예산을 납부하면 되고 번수입 내 일정비율을 기업소기금으로 적립할 수 있도록 허용함에 따라, 계획 외 생산 및 금액지표 달성에만 치중하게 되고 현물지표로서의 계획지표를 등한시하게 되었다. 이러한 이유로 공장기업소들은 생산증대보다는 유통·무역활동을 통한 수익 추구에 몰두하게 되었다. 그리고 시장유통망의 확산은 가격구조를 국정·시장가격이라는 이원적 구조로 고착시켜 국가로부터 원자재를 공급받는 기업소들마저 이중가격차에 의한 지대추구[35]

---

[34] 2차 사회적 분배란, 재정의 보조금 지불을 통해 교육, 주택, 의료 등 사회적 소비 수단과 식량, 생활필수품 등 기본 소비수단이 계획적으로 아주 저렴한 가격으로 동일하게 제공되는 것을 말한다. 북한은 1972년 「조선중앙통신연감」에서 이 2차적 분배가 매 세대당 연평균 1,300～1,500원, 즉 월평균 100～125원에 해당하는 규모로서 그 당시 월평균 노동자 임금 80～100원보다 큰 규모였다고 주장한 바 있다(권영경 2010, p.46).

[35] 이영훈(2009.12. "7·1조치 이후 북한경제구조의 변화의 특징 및 시사점." 미발표 원고)은 이를 국가의 자격통제하에서 제도에 의해 형성되는 '제도성지대'라고 표현하고 있다(권영경 2010, p.47에서 재인용).

에 몰두하게 했다. 공장기업소들에 대한 금액지표 추구와 인력운용 권한 부여는 기업소 노동자들의 절반이 '8.3노동자'[36]라는 이름으로 시장지향적 경제활동을 하게 만들었던 것이다(권영경 2010, p.47).

3.3. 농장의 '포전담당제' 도입

2002년 '7·1조치'와 함께 협동농장의 분조를 더 작은 단위로 축소한 포전담당제를 시범적으로 실시했다는 소식도 있었다.[37] 2002년 초부터 신의주와 온성에서 3~4가구를 한 분조로 묶어 농사를 짓게 하고, 목표 생산량을 초과 달성한 부분에 대해서는 자체 분배를 허용했다는 것이다. 이는 1996년에 실시된 '새로운 분조관리제'에서 분조의 규모를 한 단계 더 축소한 형태를 의미한다.

한편 포전담당제는 당시 박봉주 내각총리의 제안으로 확대 실시했다는 보도도 있었다. 이 보도에 의하면, 2004년 황해북도 수안, 함경북도 회령 등지에서 30여 개의 협동농장을 선택해 분조를 가족단위로 재편하고 농지를 할당하는 포전담당제를 확대해 실시했다는 것이다. 이와 함께 분조의 권한도 확대했는데 토지사용료, 생산자재비용, 군량미 등 국가에 납부하는 수량을 제외한 나머지 생산물에 대한 처리 권한을 포전을 담당한 농민이 자율적으로 처리할 수 있도록 허용함으로써[38] 농장의 분배방식에도 중대한 변화를 시도했다.[39]

---

[36] '8.3노동자'란 기업소에 명목상 소속되어 있으면서, 실제로는 출근하지 않고 다른 곳에서 일하면서 일정 금액의 대가를 기업소에 지불하는 노동자를 의미하는 용어이다.

[37] "2002년 이후 토지사용료와 비료, 디젤유, 농약, 종자 등 농업경영에 들었던 비용을 내놓고 나머지는 분조 단위에서 마음대로 쓸 수 있게 됐다"(2004.12 김용술 북한무역성 부상의 조선신보 인터뷰, 연합뉴스 2013.2.27일자 기사).

[38] 연합뉴스 2013.2.27일자 기사; 동아일보사 2010.7.「신동아」통권 610호. pp.312-323.

[39] 이는 1996년에 실시한 '새로운 분조관리제'를 변형한 것으로서 중국 개혁기의

북한 매체에 의하면, 시범적인 포전담당제의 성과로서 2004년 가을 시범단위의 알곡 생산량이 전년도 생산량의 150~200%로 증가한 것으로 보고하고 있다.[40, 41]

그러나 일각에서는 '포전담당제'가 단순한 '책임담당제'에 불과한 것으로 해석하고 있다. 1996년에 시범적으로 실시했던 '새로운 분조관리제'는 협동농장의 분배방식에 변화를 줌으로써 농업경영구조의 전환을 가져올 수 있는 개혁적 조치인 데 반해, '포전담당제'는 단순히 특정 포전에 대한 책임자 혹은 책임조를 지정한 것에 불과하다는 견해가 있다는 것이다.

이는 북한 매체의 보도에 의해서도 뒷받침된다. 북한 매체는 '과거의 분조관리제 체제 내에 포전관리의 책임을 부여한다'는 내용을 보도함으로써 '포전담당제'가 단순한 '책임담당제'임을 뒷받침하고 있는 것이다. 또한 "작년 각지 농장들에서는 분조관리제에 기초해 노동과 실적에 맞게 정확히 현물분배가 진행되도록 하는 조치가 취해졌다....중략... 분조관리제를 철저히 집행하고 포전담당제를 합리적으로 도입함으로써 농장원들 속에서 자기가 맡은 포전에 대한 책임과 자각이 높아졌다"[42]는 보도와 "분조장들은 포전담당제를 분조의 구체적 실정에 맞게 실시하고 매일 노력일 평가사업을 정확히 진행하며 농업근로자들에게 일한 것만큼, 번 것만큼 분배몫이 정확히 차례지도록 하여야 한다"[43]는 보도는 '포전담당제'가 개혁적 조치가 아님을 시사하고 있다.

포산도호(包産到戶) 혹은 포간도호(包幹到戶)와 유사한 형태로 해석될 수 있다.

[40] 연합뉴스 2013.2.27일자 기사; 동아일보사 2010.7.「신동아」통권 610호, pp.312-323

[41] 이런 조치가 다음해 전국으로 일반화되지 못하고 시범농장에서 포전담당제 자체가 사라진 것으로 보도되고 있다. 이는 포전담당제 자체가 지니고 있는 개혁적 성격으로 인해 농업생산성이 상승한 것이 아님을 의미한다. 요컨대 생산 증가는 시범농장의 성과를 보여주기 위해 해당 농장에 농자재를 우선적으로 조달해 준 관료주의로 인해 발생한 것이다(동아일보사 2010.7.「신동아」통권 610호, pp.312-323).

[42] 조선신보 2013.4.11일자 기사.

[43] 로동신문 2013.4.18일자 기사.

2006년 대홍단군종합농장(군 국영농장) 방문 시 확인된 사실도 '포전담당제'의 실체를 알려주고 있다. 대홍단군종합농장은 감자재배 농지의 각 포전마다 포전담당자의 이름을 명기한 팻말을 세워두고 있었는데, 북한측 농장안내인은 '각각의 포전에 담당자를 분조원 중에서 지정하는 포전담당제를 실시하고 있다'고 설명한 바 있다. 요컨대 협동농장의 분배체계와는 달리 임금제를 실시하고 있는 국영농장의 '포전담당제'는 분배체계 개혁과 관련이 깊은 농장경영구조의 개혁조치로 해석할 수 없음을 의미하는 것이다.

3.4. '7·1조치'의 영향 및 효과

3.4.1. '7·1조치'와 경제운용 시스템 변화[44]

북한은 경제관리개선조치 이후 2006년부터 경제운용시스템에 대한 수정을 가하기 시작했다. 즉, 현물지표·금액지표의 병용이나 금액지표 중심의 계획달성을 유지하는 가운데, 모든 기관·기업소들이 무조건적으로 정해진 국가납부금을 우선적으로 납부하도록 하고 지배인의 자율적 처분권을 부분 철회했다.

북한은 2006년 이후 계획의 일원화·세부화를 다시 강조하고 있지만, 과거처럼 재정통제를 통해 기업을 중앙집중적·계획적으로 관리할 수 있는 현실이 아니었다. 북한 당국은 어쩔 수 없이 경제관리개선조치 이후 이를 인정하고 최근에도 변함없이 회계통제를 강조하고 있다. 단지 모든 기업소들로 하여금 반드시 은행의 '돈자리계좌'를 통해 모든 거래를 행하도록 해야 한다고 하며 명분상으로는 계획의 일원화를 언급하고 있는 실정이다.

그러나 북한은 2005년 10월 1일 식량전매제 도입부터 2009년 11월 30일 화폐개혁조치에 이르기까지 배급제시스템을 다시 정상화하는 노력도 기울였다. 즉, 확대일로에 있던 시장유통망을 국영유통망으로 일원화하고자 노

---

[44] 권영경(2010, pp.48-49).

력을 기울인 것이다. 그러나 이는 국영 생산부문의 정상화를 통한 국영유통망의 정상화 방식을 통해서가 아니라, 물리적으로 시장을 축소·철폐시키고자 하는 조치를 통해서 이루려 했다.

이는 반시장화 정책으로 통칭되고 있는데, 개략적으로 구분해 본다면 1단계(2005년 하반기~2007년)는 개인의 소토지 농사, 8.3노동자와 8.3주부에 대한 통제정책을, 2단계(2008년)로는 개인상공업 통제 및 시장축소정책을, 3단계(2009년 이후)에는 상설시장 폐지 및 무역질서 재정립 정책 등의 순으로 전개해 온 것이다. 2009년 11월 30일의 화폐개혁은 사실상 반시장화와 사회주의 본질을 회복시키고자 했던 강력한 정책의 일환이었다고 할 수 있다.

3.4.2. 7·1.조치 이후 재정위기의 가중[45]

'7·1조치' 이후 과거 거래수입금과 국가기업이익금이 '국가기업리득금'으로 통합·개편되면서, 과세표준을 시장경제 기준에서 볼 때 임금과 경상이익의 합계에 해당하는 '번수입'을 기준으로 하게 되었다는 사실은 이미 언급한 바와 같다. 상업 및 유통부문에 대해서도 동일한 기준에서 조세를 부과하게 된 점은 조세제도의 측면에서 볼 때 진일보한 것으로 평가된다.

그리고 세원의 발굴을 위해서도 다양한 노력이 경주되어 왔는데, 시장매대의 임대에 대해 시장사용료와 국가납부금을 부과해 이를 재정수입으로 확보하려 한 것으로 알려져 있으며, 협동농장에 대한 '토지사용료'의 신설,[46] '인민생활공채'의 발행 등과 같은 방법을 동원했다.

재정지출 측면에서 볼 때 '7·1조치'는 사회보장제도의 축소, 보조금의 폐지 등으로 요약될 수 있을 것이다. 식량 및 생필품, 전기, 연료비, 교통비, 주거비, 에너지 등 과거 가격을 낮게 책정함으로써 대규모 보조금 지급

---

[45] 고일동(2004, pp.17-18).

[46] 토지사용료의 정확한 금액은 알려지지 않았으나 토지사용료와 용수, 전기, 비료, 농약, 지원노력비 등의 합계액이 농장 총수입의 50%에 달함(조선신보 2004.1.21일자; 고일동(2004, p.17)에서 재인용).

이 불가피했던 것으로 추정되는 다수의 품목에 대해 가격의 현실화가 이루어짐으로써 이들에 대한 보조금이 크게 축소되었다. 또한 무상으로 공급되던 사회보장, 사회보험, 공적부조, 기타 각종공공서비스 등이 폐지 혹은 대폭 축소되거나 시장가격을 부과함으로써 재정 부담이 크게 완화되었다고 볼 수 있다.

다만 사회보장 및 사회보험의 부담이 중앙에서 지방으로 이전된 점은 문제의 근원적인 해결이라기보다는 중앙의 책임회피로밖에 볼 수 없을 것이다. 그러나 문제는 과거체제를 대신할 새로운 재정수입체계(조세체계)가 제대로 확립되지 못하고 있다는 것이다. 그러한 이유 때문에 북한은 소득이 발생하는 곳은 어떤 부문이든 조세를 부과하려고 하고 있다. 이러한 새로운 조세체계의 변화에도 불구하고 북한의 조세관리체계는 아직까지 제도적으로 미흡했으며 향후의 재정위기가 불가피했다고 할 수 있다.

3.4.3. 재정부족과 '인민생활공채'의 발행[47]

'7·1조치'는 이미 그 내용상 향후의 재정부족을 예고하고 있다. 북한은 '7·1조치' 이듬해인 2003년 3월 27일자의 내각 공보를 통해 인민생활공채 발행계획을 발표했다.[48] 북한에서 공채의 발행은 일상적인 일이 아니다. 북한 문헌에 의하면 해방 후 및 한국전쟁 시기에 공채가 발행된 적이 있으나,[49] 그 이후에는 공채의 발행이 없었다고 한다.[50]

---

[47] 조동호(2003, pp.3-10).

[48] 공채 발행의 법적 근거는 2003년 3월 26일 북한 최고인민회의 제10기 제6차회의에서 채택된 '인민생활공채를 발행할 데 대한 법령'에 있다(조동호 2003, p.3).

[49] 북한은 1950년 5월 15일 내각 수상 김일성 및 재정상 최창익 명의로 「인민경제발전채권 발행에 관한 결정서」를 내각 결정 제109호로 발표했다. 당시의 공채는 1950년 10월 1일부터 1960년 10월 1일까지 10년을 기한으로 하고 있었으며, 총 발행규모는 15억 원이었다. 15억 원이란 규모는 1950년 전체 재정수입의 5.7%를 차지하는 것이었다(김원진. "북한의 예산제도 변천과정과 그 특성에 관한 연구 - 중·소와의 예산제도 비교를 중심으로." 「1992년도 북한 및 통일연구

북한에서 발행된 인민생활공채가 이자를 정하지 않고, 복권과 유사하게 당첨된 경우에 당첨금과 원금을 지급하는 형식을 취하고 있는 것은 시장경제 국가의 일반적인 공채와 비교해 특이하다고 할 수 있다. 그러나 공채의 발행이나 지급방식에서 복권의 형식을 차용하는 것은 구소련, 중국 등 사회주의 사회에서 쉽게 찾아볼 수 있다.

인민생활공채를 발행하면서 북한은 공채의 중요성을 크게 강조한 바 있다. 2003년 3월 30일 '로동신문' 기사나 4월 3일의 '민주조선' 기사는 주민들이 지니고 있는 자금을 동원한다는 측면에서 보면 공채는 저금이나 보험과 동일하지만 공채는 국가의 예산집행과 직접적으로 관련되어 있고, 국가가 직접적인 당사자라는 점에서 저금이나 보험과 구별된다고 설명하면서 저금이나 보험은 주민들의 여유자금을 신용자원으로 동원할 수 있지만 국가예산자원으로 동원할 수는 없는 것이라고 주장하고 있다. 따라서 공채는 국가예산의 동원을 위한 자금조달의 측면에서 저금이나 보험보다 유리하기 때문에 "국가예산을 맞추고 국방건설과 인민생활을 재정적으로 보장하는 데 공채공간을 이용하는 것이 합리적"이라는 것이다.

북한이 인민생활공채를 발행하고자 한 의도는 여러 가지인 것으로 나타나고 있다. 첫째, 경제발전을 위해 일반 주민의 여유자금, 즉 '장롱 속 자본'을 끌어내 동원하기 위함이다. 인민생활공채를 해설하는 3월 30일 '로동신문' 기사는 그 목적을 잘 나타내고 있다. "주민들이 가지고 있는 여유화폐를 나라 살림살이에 효과 있게 리용하기 위하여 발행"한다고 설명하고 있기 때문이다.

둘째, 너무 많이 풀려 있는 통화를 흡수해 인플레이션을 방지하기 위한

논문집」. 통일부; 조동호(2003, p.3)에서 재인용).

[50] 참고로 북한에서 공채와는 별도로 복권이 발행되기도 했다. 북한 최초의 복권은 한국전쟁 중이던 1951년 항공기, 탱크, 함선 등을 만들 자금의 확보를 위해 발행된 '조국보위복권'이다. 1991년 11월에도 '인민복권'을 발행했으며, 이외에도 북한에는 체육대회 때 발행하는 '체육복권'과 지역단위로 매달 한 차례 발행하는 '지역복권'이 있는 것으로 알려져 있다(「중앙일보 북한네트: 북한에도 복권 있나요?」 <http://nk.joins.com/net>; 조동호(2003)에서 재인용).

목적도 가지고 있다. 2002년 7월의 경제관리개선조치로 인해 임금이 크게 인상되었고 이에 따른 화폐량의 증가는 물가상승 압력으로 작용했다. 이와 관련해 3월 30일자 '로동신문' 기사는 공채의 성격을 "화폐류통량을 계획적으로 조절하여 통화의 안정성을 보장"하기 위한 것이며 "빠른 기간에 인민생활을 안정시키기 위한 적극적인 조치"라고 해설하고 있다. 그러나 북한 당국이 표명하고 있는 것과 달리 인민생활공채 발행의 근본적 이유는 중앙집권적 조달분배체계의 약화와 이를 보완하기 위한 7·1경제관리개선조치의 시행에 따른 재정부족을 메우기 위한 것으로 볼 수 있다.

3.4.4. '7·1조치' 이후 물가상승과 화폐개혁[51]

북한 당국은 2009년 11월 30일을 기해서 기존의 구권 100원을 신권 1원으로 교환하는 화폐 액면단위 변경(redenomination) 조치를 단행했다. 이때, 개인이 교환할 수 있는 금액은 구권 10만 원까지로 제한했다. 그러나 은행저축에 대해서는 10:1의 우대 교환비율을 적용했을 뿐만 아니라, 교환한도액도 50만 원까지 허용했다. 또한 전체 주민에 대해 '배려금' 명목으로 1인당 신권 500원을 무상으로 공급한 것으로 알려지고 있다.

신화폐 발행과 화폐교환 과정에서 화폐의 제작에 소요되는 비용을 제외한 나머지 부분은 당국에 주조차익으로 남게 된다. 북한과 같이 통화정책 기능과 재정기능이 분리되지 않은 경우 이는 정부의 재정자금으로 사용될 것이다. 이러한 주조차익을 북한 당국이 어떻게 사용할 것인가 하는 점은 북한 당국의 화폐교환 조치의 의도와 목적을 엿볼 수 있는 중요한 단서가 된다.

북한은 2002년 '7·1조치' 도입 당시 국정(배급)가격을 당시의 시장가격 수준으로 인상함으로써 공식-비공식 부문 간 상품가격의 일원화를 도모함과 아울러 상대가격체계도 전면적으로 조정한 바 있다. 당시에는 일단 중요 품목에 대한 가격을 먼저 결정한 후 중간재나 여타 상품들에 대해서는 상당한 기간을 두고 상대가격을 조정했다. 이후 국정가격은 거의 고정된

---

[51] 고일동(2009, pp.3-11).

상태로 유지해 왔으나 시장가격은 지속적인 상승세를 계속해 온 결과, 통화교환 직전 북한의 국정(배급)가격과 시장가격의 차이는 이미 '7·1조치'를 통한 시장-국정 가격 일원화 조치의 효과를 완전히 잠식해 버린 상황에 이르렀다.

북한에서 상품가격의 준거가 되는 쌀값의 예를 들면 '7·1조치' 직전 정부의 수매가는 kg당 80전이었고, 판매가는 8전이었으나, 당시 시장가격은 대략 40원 정도였던 것으로 파악되고 있다. 따라서 시장가격은 국정 배급가격의 약 500배에 달했으며, 수매가격 기준으로는 50배에 달했다. 이러한 공식-비공식 부문 간의 가격 차이는 수매가격을 40원, 판매가격을 44원으로 인상함으로써 일단 해소될 수 있었다. 2009년 화폐개혁 직전인 11월 북한시장에서 쌀의 가격은 kg당 대략 2,500원 정도로 국정가격 44원(수매가격 40원)의 약 57배(62.5배)에 달함으로써 공식-비공식 부문 간 가격 차이는 '7·1조치' 당시에 수매가격 대비 시장가격의 차이를 넘어서는 수준에 도달하게 되었다. 따라서 2009년에는 이러한 격차를 조정할 필요성이 강하게 제기되었던 것이다.

2009년 11월 30일의 화폐교환 및 액면단위 변경 이후의 물가조정 방식은 2002년 '7·1조치'와는 대조를 이루고 있다. 즉, '7·1조치' 당시 공식-비공식 부문 간의 가격 차이를 해소한 방법은 국정가격을 시장가격 수준으로 절대 및 상대가격을 조정하는 방식이었으나, 2009년 11월 30일 이후에는 그 반대로 화폐의 액면단위를 변경해 시장가격을 국정가격 수준으로 끌어내리는 방법을 사용한 것이다. 물론 100:1 화폐 액면단위의 변경에도 불구하고 국정가격이나 임금을 종전 수준으로 유지한다는 것은 이들 두 변수를 100배 인상한 것이나 다름없기 때문에 결국 국정가격을 시장가격 수준으로 인상한 것으로 해석될 수도 있다.

이러한 조치에 병행해서 북한 당국은 상품의 공급망을 공식부문으로 흡수하기 위한 제반조치도 강구했다. 우선 국영상점에 대한 상품공급을 확대하는 조치를 취함으로써, 임금을 받는 노동자의 실질 구매력을 보장하려 했다. 1990년대 초중반부터 평양을 제외한 대부분 지역의 북한 국영상점은 상품의 재고가 없어져 유명무실화되어 왔으며, 결국 시장이 이러한 기능을

대행하게 된 셈이다. 2002년 '7·1조치' 직후 북한은 국영상점이나 국영수매점 기능의 복구를 시도한 바 있으나 실패로 끝나, 결국은 2003년 초에 종합시장을 인정하게 되었다.

그러나 화폐개혁 후 북한 당국은 시장통제에 성공하지 못했다. 그간 지속된 인플레이션으로 신뢰를 잃어버린 북한의 통화는 시장가격의 지속적인 상승으로 인해 그 위상이 더욱 추락했고, 그만큼 외화에 대한 실질 수요는 확대되었다. 어떤 경우든 태환성이 없는 통화체제 하에서 상품 수요가 완벽하게 충족되지 않는 한 경화에 대한 수요는 억제되기 어렵기 때문이다. 이를 막기 위해 북한 당국이 강력한 외환집중제를 실시할 경우, 리스크 프리미엄(risk premium) 효과로 오히려 외환의 시장가격, 즉 시장환율을 더욱 높이는 결과를 초래할 우려가 있다.

3.5. 7·1경제관리개선조치의 농업생산 증대 효과

'7·1조치'의 핵심은 가격 개혁과 분권화 확대이다. 이 두 핵심 경제 조치가 북한의 농업부문에 작용할 효과는 농업생산 증대이다. 이는 가격 인상 효과가 분권화 시스템(보수 차등지불을 통한 동기유발 체계)을 통해 농장의 작업분조와 개별 농장원에게 영향을 미쳐 궁극적으로 농업생산이 증대되는 것을 의미한다.

'7·1조치'에 의한 농업생산 증대 효과의 실현 가능성을 판단하기 위해서는 두 방향의 분석이 필요하다. 첫째, 농장이 수취하는 수매가격의 상대적 인상폭을 분석해야 한다. 농산물의 정부 수매가격 인상률이 임금 인상률이나 타 재화(특히 농업생산자재)의 가격 인상률보다 높다면 농업생산이 증대될 가능성이 높기 때문이다. 둘째, 성과에 따른 차등분배가 이루어져 동기유발 효과가 실현될 수 있는가를 분석해야 한다. 개별 농장원의 성과에 따라 차등분배가 실현되고 있다면 농업생산이 증대될 가능성이 높을 것이기 때문이다.

쌀을 사례로 볼 때 '7·1조치'에 따른 정부 수매가격 인상률은 임금과 생

필품 가격 인상률보다는 높다. 그러나 농장이 구매해야 하는 원자재(전력, 에너지) 가격 상승률[52]과 비교한다면 비슷한 수준인 것으로 나타나고 있다(표 3-6). 생산물 가격 인상률이 생산요소 가격 인상률을 상회하지 않는다면 생산요소 투입은 증가하지 않을 것이며, 기술혁신 등 다른 요인의 변화가 없는 한 생산은 증대되기 어렵다. 요컨대 농업생산에 있어 가격인상 효과는 중립적인 것이다.[53]

다만 농장 구성원이 분배받는 곡물의 상대가치는 높아지므로 자가소요량을 상회하는 분배를 받는 경우에는 그에 해당되는 부분적인 동기유발 효과를 기대할 수 있다. 이는 전적으로 농업생산 부문에서 인센티브를 부여하는 제도 개선이 성공적으로 실현되고 있는가 여부와 관계가 있다. 새로운 분조관리제(1996년)의 예에서 살펴본 바와 같이 성과에 따른 차등분배를 포함하는 동기유발제도가 성공적으로 정착되지 않은 조건에서는 부분적 동기유발 효과도 기대하기 힘들다.

표 3-6. '7·1조치'의 가격 인상률 비교

구 분	단 위	조정전(A)	조정후(B)	인상률(B/A)
쌀 수매가격	원/kg	0.8	40	50배
임금(생산직)	원/월	110	2,000	18배
생필품 및 각종요금		..	..	10~40배
원자재가격				
- 경 유	원/kℓ	1	38	38배
- 전 력	원/kWh	0.035	2.1	60배

주: 쌀 수매가격은 조선신보(2002.7.19일자) 기사; 김영훈, 지인배(2006, p.54)에서 재인용.

[52] 농업부문의 대표적 원자재는 비료, 종자, 농약, 농기구, 비닐 등이지만 이들 품목의 수급이나 가격자료가 없기 때문에 전력과 에너지 가격을 원자재의 대표가격으로 사용했다(김영훈, 지인배 2006, p.54).

[53] 이론적으로 이 관계는 노동, 토지, 자본 등 모든 생산요소가 서로 대체되지 않고 보완적인 관계에 있을 경우에 해당된다. 토지가 고정되어 있고 자본재의 공급이 최소한도 이하로 이루어지고 있는 북한 농업의 경우 노동력 증투로 자본과 토지를 대체하기 어려우므로 이 관계에 해당된다고 할 수 있다(김영훈, 지인배 2006, p.54).

3.6. 7·1경제관리개선조치의 평가

‘7·1조치’를 단행한 북한 경제당국의 의도에 대해서는 상반된 견해가 있다. 하나는 경제관리에 시장기능을 부분적으로 도입해 중앙계획경제체제의 점진적 전환을 시도하는 것이라는 해석이고, 다른 하나는 계획경제체제의 회복을 위한 불가피한 조치라는 해석이다. 이하에서는 이 두 가지 해석을 비교·검토하기로 한다.

3.6.1. 시장기능의 도입

‘7·1조치’ 이전에도 북한에서는 통화팽창으로 국정화폐가 정상적으로 기능하지 못했던 적이 있다. 과잉통화를 흡수하기 위해 기존에 활용하던 수단은 주로 화폐교환이라는 물리적 조치였다. 그러나 ‘7·1조치’에서는 국정가격과 임금을 시장가격 수준에 맞추어 함께 인상해 시장에 친화적인 정책을 펼쳤다는 점이 특징적이며 개혁적인 조치라 볼 수 있다는 평가를 받고 있다. 국정가격 및 임금 인상을 통해 화폐와 가격 기능이 정상화된다면 시장경제로 접근하기 위한 기본적인 요건을 마련했다는 데 ‘7·1조치’의 의미를 부여할 수 있다.

한편 공식가격(배급가격)이 시장가격 수준으로 인상되었다는 것은 배급제가 실질적으로 축소되었음을 의미한다. 이는 북한 사회주의 경제운용의 중대한 변화로 볼 수 있다. 즉, 중앙계획경제하에서 인위적으로 조작해 결정하던 자원 배분과 소득 분배를 시장의 가격기능에 맡겨 시장경제로의 점진적 전환을 꾀하는 조치로서 국가경제의 운용에 획기적인 전환점이 될 수 있음을 내포하고 있는 것이다.

환율의 현실화를 통해서는 국내에서 외국인들이 거래할 수 있는 시장을 확대하고 장래 국제시장과의 연계 가능성을 높여 개방 시 적응력을 높이는 효과가 있을 것이라고 전망되었다. 또한 북한 주민이 보유하고 있는 외화를 공식 부문으로 끌어내 유통시키는 효과가 기대되었으며, 수출상품을 생산하는 국내 기업소에게 유인을 제공해 생산활동과 수출활동을 자극할 수

있을 것이라는 분석도 있었다.

분권화의 확대는 경제관리체제를 시장경제에 접근시키는 기초적인 역할을 한다. 경제계획 단계에서 단위기업소와 농장의 자율성이 확대되면 전체적으로 자원 배분의 효율화를 이룰 수 있게 된다. 또 기업소와 농장 내에서 성과에 따른 분배가 허용되면 동기유발을 통해 생산성 향상을 가능하게 한다.

이와 같이 '7·1조치'가 시장경제화를 지향하는 경제개혁조치에 해당된다고 해석한 견해에 의하면, 이 조치는 두 가지 차원에서 중대한 변화를 내포하고 있다. 우선 국가경제 운용 방식이 명령경제에서 시장경제로 변화했다는 점과 단위 사업소 경영관리 수단이 정치적·사회적 유인 제공에서 물질적·개인적 유인 제공으로 전환되었다는 점이 그것이다.

3.6.2. 구 체제의 회복을 위한 조치

'7·1조치' 당시 북한 경제는 자본의 절대적 부족에 봉착해 있었다. 대규모 자본이 외부에서 공급되어야 하나 당장 가능한 일은 아니었으며 기다릴 수 있는 상황도 아니었다. 따라서 북한은 내부적으로 동원할 수 있는 자본과 노동을 최대한 동원해 활로를 모색할 필요가 있었다. 즉, 새로운 경제조치를 통해 퇴장되어 있는 자금을 공식 부문으로 동원하는 한편, 노동 인센티브를 강화해 노동력의 추가적인 동원 효과를 얻고자 한 것이다.

당시 '7·1조치'에 대해 시장경제 기능을 도입하는 개혁으로 해석하기 어렵다는 견해도 있다. 이들 견해에 따르면 국정가격 및 환율 인상에는 두 가지 목적이 있다는 것이다. 우선 1990년대 중후반 북한이 '고난의 행군' 시기를 거치면서 비대해진 비공식 부문의 경제활동을 공식 부문으로 끌어들이려는 목적이 있다. 국정가격과 시장가격의 차이가 없어진다면 비공식 부문은 자연히 축소될 것이기 때문이다. 둘째 목적은 퇴장되어 있거나 비공식 부문에서 사용되고 있는 화폐를 공식 부문으로 흡수해 자본을 동원하려는 데 있다.

임금 인상은 국정 배급가격 인상에 대처할 수 있도록 하는 한편 노동 인

센티브를 제고하기 위한 목적을 지니고 있는 것으로 분석되었다. '7·1조치' 이전 비공식 부문을 통해 공급되는 물자의 가격은 매우 높게 형성되어 있었던 반면, 공식 부문의 임금 수준은 매우 낮았기 때문에 국가가 정한 정규적인 노동의 인센티브가 크게 저하되어 있었다. 공식 부문의 임금 인상은 그만큼 국영부문과 협동부문의 정규 노동 인센티브를 강화하는 작용을 할 것으로 기대할 수 있었다.

표 3-7. '7·1조치'에 대한 긍정적 해석

구 분	변화 방향	주요 내용
경제운용	명령경제⇒시장경제	-배급제 완화 -가격·임금·환율 현실화·단일화
단위사업소 동기유발	정치적·사회적 유인 ⇒물질적·개인적 유인	-독립채산제 강화 -차등 급여 지급 -협동농장 자체분배 비중 확대

자료: 김영훈, 지인배(2006, p.56).

한편 분권화 확대는 기업소나 농장 경영자의 권한을 확대함으로써 그들의 결정에 따른 노동보수 지불의 차등화가 내포되어 있다. 이는 단위 기업소나 농장의 성과뿐만 아니라 개인의 성과에 의해서도 노동보수가 달라지므로 경영관리와 노동에 대한 동기유발 효과를 동시에 나타나게 할 수 있다. '7·1조치' 이전 노력동원을 촉진하는 시책이 노동을 강화하고 노동시간을 연장하는 물리적 방식이었다면, '7·1조치'의 내용은 스스로의 결정에 의해 노동능률을 제고시키는 방식으로 볼 수 있다. 이는 궁극적으로 생산증대를 가져오고 공식부문의 활동을 제고시키는 데 긍정적 효과를 가져올 수도 있을 것으로 보였다.

따라서 '7·1조치'는 '시장경제를 향한 개혁적 조치'가 아니라 계획경제 체제를 회복하기 위한 '체제 내의 개선'으로 해석될 수 있다. 1980년대 사회주의경제권 해체와 1990년대 식량위기 이후 경제침체의 여파로 비공식 부문이 확대되는 것을 묵인할 수밖에 없었으나, 이후 외부 여건의 변화를

전제로[54] 자본과 노동을 공식 부문으로 흡수해 계획경제체제의 정상화를 꾀하고자 한 것으로 볼 수 있다. 실제로 북한은 내부 문건에서 국정가격과 농민시장 가격의 차이로 인해 상품이 비공식 부문으로 빠져나가고 있음을 지적하고 이 상황의 시정을 주장한 바 있다(NK조선. 2002.10.16일자. 섹션 NK리포트 제93호). 또한 재일조총련 기관지 조선신보(2002.7.26)의 논평에서도 "일련의 개선작업들은 생산수단의 전 인민적 소유에 기초한 계획경제 테두리 안에서 추진되고 있다"고 밝힌 바 있다.

표 3-8. '7·1조치'에 관한 견해의 비교

구 분	견해① (부분적 시장경제화)	견해② (계획경제의 회복)
공식가격 인상 임금 인상	퇴장화폐 유인 화폐기능 정상화 동기유발 강화	비공식 부문 축소 공식 부문의 회복 동기유발 강화
배급제 변화	배급제 완화 부분적 시장경제화	-
환율 인상	퇴장외화 유인 수출생산활동 활성화 개방 적응력 향상 외국인 경제활동 활성화	-
분권화 강화	자원 배분의 효율화 동기유발과 생산성 향상	자원 배분의 효율화 동기유발과 생산성 향상
정책 의도	중앙계획경제의 완화	계획경제체제의 회복

자료: 김영훈, 지인배(2006, p.58)에서 재인용.

[54] 7·1조치 이후 남북경제회담, 경제시찰단 파견, 북·일정상회담, 특구지정, 북·미 특사회담 등이 후속되었다. 이러한 일련의 조치들은 외부 여건을 우호적인 분위기로 만들기 위한 북한 당국의 의도와 기대를 추정케 한다(김영훈, 지인배 2006, p.57).

3.6.3. 평가

2002년 경제관리개선조치를 취한 북한의 의도를 보는 각도는 상반되고 예상되는 결과에 대해서는 큰 차이가 없다. 가격인상과 동기유발체계 강화로 단기적으로는 생산성 향상이 가능하지만, 외부로부터 자본 공급이 충분하게 이루어지지 않는다면 중기 이후의 전망은 그리 밝지 않다는 점을 지적하고 있다. 또한 개선조치 내에도 몇몇 문제가 내포되어 있음을 지적했다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 가격과 임금을 함께 인상해 근로자의 구매력을 유지했다고 하나 가장 중요한 식량가격은 500배 내외 인상한 반면 임금은 10~20배 인상에 그쳐 구매력은 여전히 낮다. 가격과 임금의 불균형 인상은 국가가 주민의 기본생활을 책임진다는 정책 기조를 제도적으로 포기했다는 의미로 해석될 수도 있다.

둘째, 환율 현실화의 실효성이 높지 않다는 지적이 있다. 북한은 1999년부터 '외화와 바꾼 돈표'의 사용을 사실상 중지하고 외국인은 외국인 상점이나 호텔 등에서 직접 외화를 사용해 왔다. 따라서 환율 현실화 조치는 이 현상을 공식적으로 추인한 것에 불과하다. 또한 모든 물자의 공급이 부족한 경제 상황이 단기간에 해소되지 않는다면 북한 원화 가치는 크게 하락할 것이다. 이러한 상황에서는 주민이 보유하고 있는 외화가 시장으로 나올 수 있는 가능성은 매우 낮을 수밖에 없다.[55]

셋째, 공급부문(생산 및 유통)의 개선 전망이 뚜렷하지 않기 때문에 이 조치의 효과가 의문시되었다. 예를 들어 쌀값이 1kg당 44원 수준에서 안정되기 위해서는 쌀의 공급이 충분해야 한다. 쌀의 공급이 소요량에 비해 크게 부족한 수준에 머물 경우 새로운 암시장 가격이 형성되기 때문이다. 이 경우 북한의 경제관리개선조치는 암시장 재확산을 막지 못하게 되며 인플

---

[55] 2002년 7월 공식환율을 대폭 인상해 현실화했음에도 불구하고 11월 중순부터 북한은 달러화 유통을 금지시키는 물리적 조치를 취했다. 이는 북한이 표방하는 목적과 관계없이 이 조치의 실질적 목적이 퇴장되어 있는 달러화를 끄집어내는 데 있다는 사실을 암시하고 있다(김영훈, 지인배 2006, p.59).

레이션만을 초래할 가능성이 있다.

넷째, '7·1조치'는 사회주의 원칙을 고수하면서 정치적 실리를 얻기 위한 조치라는 견해도 있었다. 이 견해에 의하면 경제관리개선조치가 부분적으로는 비대한 비공식 부문을 공식 부문으로 흡수하는 한편, 부분적으로는 정부가 담당해 온 물자의 조달·공급 역할을 기업소와 농장에 이양하는 이중의 효과를 고려한 조치라는 것이다.

4. 2000년대 개방적 조치와 농업지원의 유치

북한은 1996년 협동농장에서 '새로운 분조관리제'를 도입해 동기유발을 위한 제도개혁을 실험한 바 있으나, 자본이 부족해 새로운 제도가 제대로 정착하지 못하는 상황을 경험했다. 또 같은 시기 농업생산을 증대시키기 위한 목적으로 다양한 농정시책을 개발해 추진하려는 노력을 기울였으나 뚜렷한 성과를 내지 못했다. 이는 국제사회로부터 부족한 자본의 조달 없이는 농업문제가 해결될 수 없다는 사실을 말해 주고 있는 것이다. 내부에서 동원 가능한 자본이 없는 북한은 농업부문에서 필요한 자본을 외부 세계로부터 지원받을 수 있는 방안을 찾아야만 했다.

4.1. 국제사회로부터 농업지원의 유치

1990년대 말 '고난의 행군' 이후 북한은 농업회생을 위한 '농업복구 및 환경보호 계획(AREP)'을 국제기구에 제출하고 국제사회의 농업개발지원을 받기 위해 다양한 노력을 기울여 왔다. 이러한 노력을 기울인 결과 북한은 개별국가의 민간지원단체(NGO), 국제농업개발기금(IFAD), 유엔식량농업기구(FAO), 유엔개발계획(UNDP), 석유생산국기구(OPEC) 등 국제기구들로부터 농업개발에 소요되는 자금, 자재, 기술을 지원받아 다양한 형

태의 사업을 추진해 왔다.

개별 국가와 국제기구들은 북한의 중장기적인 식량문제 해결, 지속가능한 농업발전 목표의 달성을 지원하기 위해, UNDP를 중심으로 계획을 수립하고 국제적인 지원을 모집했으며 농업개발지원사업을 추진하게 되었다 <표 3-9>.

표 3-9. 주요 국제기구의 대북 농업개발지원 사업

기구명	시작연도	주요 사업	관심분야
UNDP 유엔개발계획	1998	- 2차의 Round Table을 통해 AREP계획 수립 및 추진 - 농촌에너지 개발 사업 - 지속농업을 위한 우량종자 사업 - 식량 및 농업정보체계 강화 - 수확후 농작물 손실 감소 사업 - 교육훈련 및 연수	농업 및 환경 능력 강화
FAO 유엔식량농업기구	1995	- 이모작 확대 사업 - 환경친화적 농업기술교육 - 시비 효율화 사업 - 농업통계 구축 사업	농업기술
IFAD 국제농업개발기금	1996	- 잠업개발사업 - 작물 및 축산복구 사업 - 밭 식량안보 사업	농업 복구 농촌소득 증대
UNEP 유엔환경계획	1997	- 환경분야 능력 배양 - 대동강 유역 수자원 종합관리 - 친환경 주택 보급 및 환경교육	환경 개선
WFP 세계식량계획	1995	- 식료품 가공공장 지원 - 취로사업용 식량지원 - 어린이 교육을 위한 식량지원	식량 안보

자료: UN. 2012. Overview of Needs and Assisstance in DPRK.

표 3-10. 북한 AREP 프로그램의 구성요소와 지원수요

하위프로그램	지원수요
투입요소 조달	화학 및 유기비료, 농기구, 농기계, 농기계 부품, 에너지, 기타 농업용 자재 지원, 비료공장 재건
농업기반 복구	재해피해 농지, 방조제 복구 지원 관개용 파이프 교체, 간이양수기세트 지원
산림·환경 보호	재해피해 양묘장 복구 및 운영, 산림복구 및 보호 지원 임산연료 관련 조사·연구·훈련 지원 자연자원 관리 및 재해 방지를 위한 지리정보시스템
능력 제고	종자, 생물농약, 유기비료 생산 지원 기계화 서비스 능력 제고 지원, 농업연구 개발 지원 농업관리, 농장관리 등 관리능력 제고 지원
기 타	목표생산량 도달까지 식량지원

자료: FAO. 1998. UNDP.

특히 북한은 농업부문 개발에 필요한 자본을 국제사회로부터 유치하기 위해 1998년 '농업복구 및 환경보호 계획(Agricultural Recovery and Environmental Protection: AREP)'을 유엔개발계획(UNDP)의 도움을 받아 함께 입안하고 국제사회에 지원을 요청했다. 북한의 AREP계획은 자연재해 피해 농경지 복구, 식량 생산 목표량에 맞춘 농자재 공급과 관련기반 정비, 산림황폐지 복구, 농업부문 관리능력 향상 등 일련의 과제로 구성되었다<표 3-10>.

이 계획 수행과 관련된 국제사회의 지원은 유엔이 입안한 인도적 차원의 합동호소 프로그램과 연계해 수행되었다. 그러나 이들 지원은 북한이 당초 필요로 했던 지원 규모에는 크게 미치지 못했으며, 본래 의도한 농업복구 개발 지원과 달리 단기적인 투입재 지원에 집중되어 당초의 목적과 다소 다른 결과를 낳았다. 또한 AREP 실행계획을 추진해야 할 북한의 당시 '농업위원회(현 농업성)' 및 '큰물피해복구위원회'와 지원을 주관해야 할 국제기구 및 국제 민간지원단체 간에 긴밀한 협조가 이루어지지 않아 관련 사업도 조직적으로 이루어질 수 없었다.

결국 북한은 국제사회의 지원 유치를 전제로 농업복구개발 계획을 수립하고 농업 상황을 공개했으나 충분한 지원을 확보하는 데 실패했다. 이는 근본적으로 북한에 대한 국제사회의 낮은 관심도에도 그 원인을 두고 있으나, 국제사회의 관심과 지원을 효과적으로 이끌어내지 못했던 북한 경제관리체계의 경직성에 더 크게 기인하고 있다. 이에 따라 농업생산을 향상시키는 데 항구적 토대가 되어야 할 농업기반시설의 복구와 정비는 이루어지지 않은 채 중장기 과제로 남게 되었다.

4.2. 남한으로부터의 농업협력 유치

북한은 남한으로부터 농업지원도 유치했다. 남한의 농업지원은 주로 민간지원단체에 의해 수행되었는데, 초기에는 인도적 차원의 지원으로 출발했으나 시간이 지나면서 농업개발지원, 보건의료지원 등으로 지원사업이 다변화되었다.

인도적 차원의 지원사업은 재난 구호, 기아 완화, 취약계층 구호 등 인도적 차원의 문제를 완화하기 위한 것이다. 농업과 관련해서는 식량과 비료 지원이 인도적 차원의 지원사업으로 추진된 바 있다. 농업개발협력사업은 북한 농업이 안고 있는 문제를 해소하고 공동의 농업발전을 꾀하기 위한 지원사업으로 구성된다. 이에 해당되는 농업개발협력사업은 주로 북한의 '만족화해협의회(민화협)'와 남한의 민간지원단체 및 지방자치단체 간에 수행되었다. 남북한 당국 간에도 이 형태의 농업교류협력사업 추진을 시도한 바 있으나 실행에 옮겨지지는 않았다.[56]

---

[56] 2005년의 '남북농업협력위원회'와 2007년의 '남북경제협력공동위원회'의 '농업협력분과위원회'체제에서 남북한이 정부 주도의 농업협력사업을 합의한 바 있다.

표 3-11. 농업부문 대북 교류협력사업의 구분

구 분	주요 내용	주요 사업	주 체	실행 여부
인 도 지 원	긴급지원 식량지원 취약계층 지원	영양제, 의약품 지원 재해복구 지원 식량 및 농자재 지원 취약계층 지원프로그램	NGO(소규모) 적십자(긴급구호) 정부(대규모)	실행
개 발 협 력	자재지원 역량강화 지원 농업농촌개발 지원	농자재 및 농업기술 지원 농업시설 및 장비 지원 농업기반조성 지원 농촌생활환경조성 지원 산림보호 및 복구 지원 농업농촌 자활능력 지원 개발행정역량 강화 지원	NGO(소규모) 지자체(중규모) 정부(대규모)	실행
경 제 협 력	계약생산 투자협력 개발차관 제공	위탁임가공, 계약재배사업 투자협력사업(합영 등) 경제개발협력차관(예,EDCF) 상업차관	기업 금융기구	합의 미실행

자료: 김영훈(2012b, p.12).

4.2.1. 식량과 비료지원

1990년대 장기 경제침체와 계속된 자연재해 등의 요인으로 농업생산이 하락하고 식량 사정이 크게 악화되자, 북한은 국제사회에 식량지원을 요청했다. 남한은 북한의 지원 요청에 따라 1995년 처음으로 북한에 식량을 지원하기 시작했다. 남한에 김대중 정부가 들어선 1998년부터는 남한의 식량지원이 크게 늘어나게 되었다. 남한은 2000년 들어 50만 톤의 식량차관지원을 시작으로 매년 10만~50만 톤의 유무상 지원을 추진했다. 2007년까지 북한이 남한으로부터 지원받은 식량의 총량은 330만 톤에 달한다.

1999년 들어 북한은 비료지원도 요청했다. 남한은 때맞추어 식량의 긴급구호와 병행해 농업생산성 증대에 초점을 맞추어 대북지원을 추진하겠다는 입장을 표명했다. 남한의 새로운 대북지원 방침과 북한의 요청에 따라

1999년 처음으로 비료 15만 5,000톤을 지원받게 되었다. 이후 매년 남한은 북한에 비료를 지원했는데 2007년까지 남한이 북한에 지원한 비료 총량은 255만 톤이다.

남한이 지원한 식량은 1990년대 중반 식량위기 발생 이후 2007년까지 북한의 식량난을 실질적으로 완화하는 데 큰 기여를 해 왔다. 특히 2000년대 들어 매년 최소소요량 기준으로 100여만 톤 이상 부족한 상황에서 50여만 톤의 식량 지원은 북한의 식량난을 크게 완화할 만한 규모에 해당된다. 남한이 지원한 비료 역시 중요한 기능을 수행했다. 남한이 지원한 비료는 당시 북한의 연간 화학비료 공급량의 절반 이상을 차지할 만큼 북한 농업에서 차지하는 비중이 컸으며, 2000년대 초중반 북한의 농업생산 증대에 중요한 역할을 했다고 평가할 수 있다.

표 3-12. 남북한 간 농업협력사업(민간지원단체 추진)

단체명	시작	관심 분야
남북나눔	1996	농촌주거환경 개선
국제기아대책기구	1997	지하수 개발, 유기질비료 지원
국제옥수수재단	1998	옥수수 신품종 개발
굿네이버스	1998	축산개발 지원, 사료공장 운영 지원
남북농업발전협력민간연대	1999	씨감자 지원, 농자재 지원
새마을운동중앙회	1998	지역개발운동
선한사람들	1999	씨감자 지원
우리민족서로돕기운동	1997	축산개발 지원, 농기계조립공장 건립
월드비전	1998	수경재배 온실사업
남북강원도협력협회	2001	산림병해충 방제
전남도민남북교류협의회	2003	농기계수리공장 지원
평화통일불교협회	2004	농업개발 지원
한국천주교민족화해위원회	2000	씨감자 지원, 농자재 지원
평화의 숲	1999	양묘장 지원, 유실수 단지조성
한국대학생선교회	1999	젖염소시범목장 지원
한국JTS	1998	농자재 지원
한민족복지재단	2002	농자재 및 기술 지원
농업협동조합중앙회	1997	농업생산력 증대, 축산기술 개발
북고성군농업협력단	2002	농자재 및 기술 지원
통일농수산사업단	2004	벼농사 시범사업

자료: 대북협력민간단체협의회. 2005. 대북지원 10년 백서. p.100; 김영훈(2012b, p.16).

4.2.2. 농업개발지원과 교역

남한의 농업지원사업은 북한의 농장이나 농업기관을 대상으로 농자재와 농업기술을 지원하면서 북한 농업에 적용되는 농업개발 시범사업으로서의 성격을 실험해 왔다. 그러나 이는 북한의 농업개발과 농업발전에 대한 기여도에 있어 한계를 가질 수밖에 없었다. 그 이유는 두 가지로 볼 수 있다. 하나는 사업의 규모가 충분치 않았다는 점을 들 수 있다. 즉, 남한으로부터의 농업개발지원사업이 재정규모가 작은 NGO 주도로 추진된 만큼 북한농업을 변화시킬 만큼의 규모가 될 수는 없었다. 다른 하나는 북한 당국의 호응도가 낮았다는 점에 있다. 당초 북한은 자국의 농정시책 추진에 필요한 자본을 도입하기 위해 국제사회를 향해 개방적 자세를 취하는 한편, 남한에 대해서는 개방의 정도는 여전히 낮은 수준에 머물렀다. 그 영향으로 북한측 협력대상 단위(농장, 연구소, 단체 등)의 호응은 소극적일 수밖에 없었다.

민간부문의 상업적 교류협력 역시 남한으로의 일부 농수산물 반출을 제외하고 활발하게 추진되지 않았다. 그 근본 원인은 북한이 마땅한 수출 상품을 생산할 수 있는 능력을 보유하고 있지 않으며, 상품을 수입할 수 있는 외화도 충분히 보유하고 있지 않은 데 있다. 그러나 상품교역과 투자협력에 관한 남북 간의 미흡한 제도화 수준도 민간의 상업적 교류협력을 활성화시키지 않은 주요 요인이 되고 있다. 요컨대 국제적 농업개발지원을 통한 농업자본의 도입도 원활하지 않았으며 상업적 교류협력 활성화를 통한 농업자본의 형성도 어려웠던 것이다.

제4장

‘7·1조치’ 이후 시장화의 전개와 농업[57]

1. 1990년대 경제위기와 북한 시장화

북한에서 시장의 형성은 역사적 토대가 있다. 1990년대 경제위기 이전에도 ‘농민시장’이라고 하여 합법적인 시장은 존재했다. 다만 그 규모와 범위가 매우 제한적이었고 북한 경제 전체에서는 주변적인 존재에 불과했다. 기존에 합법적으로 존재하던 소규모 농민시장은 1990년대 경제위기 속에서 대규모 암시장으로 탈바꿈했다.[58] 국영 상업망의 기능이 떨어지고 소비품 공급부족사태가 심각해지면서, 특히 식량배급량이 급격히 줄어들고 급기야는 1990년대 중반 이른바 ‘고난의 행군’ 기간에 국가 배급제가 사실상 붕괴된 것이 가장 큰 원인이었다.

---

[57] 이 부분은 양문수(북한대학원대학교 교수)가 작성했다.

[58] 농민시장은 원래 합법적으로 존재한 소규모 소비재시장으로서 역사적 뿌리는 상당히 깊다. 북한에서는 1958년부터 농민들이 텃밭이라 불리는 소규모 사적 경작지에서 개인부업으로 생산한 농산물과 축산물의 일부를 주민들 간에 직접 매매할 수 있도록 농촌과 도시에 농민시장이라 하여 10일에 한 번씩 장을 개설하도록 허용하고 있었다. 다만 농산물이라 해도 쌀·옥수수 등 식량은 제외되었다. 게다가 공산품은 애초부터 거래가 금지되어 있었다. 그런데 이 농민시장이 1990년대 경제위기를 거치면서 거대한 암시장으로 바뀌게 되었는데 이를 북한 주민들은 장마당이라고 부르고 있다. 한편 북한은 2003년부터 암시장으로 바뀐 농민시장을 합법화했는데 이를 한국에서는 종합시장이라 부르고 있으며 북한 문헌들은 이를 종종 지역시장이라 칭하고 있다.

국가가 식량을 제대로 공급해 주지 못함에 따라 개인들은 생존을 위한 자구책으로 이른바 ‘장사’로 불리는 상행위를 통해 ‘먹는 문제’를 해결하지 않을 수 없었다. 개인들은 다양한 방법을 통해 시장활동에 참여했다. 즉 <표 4-1>에 나타나 있듯이 주민들은 △자신이 개인적으로 보유하고 있던 의류, 식기, 가구 등의 자산, △텃밭 등 합법적 경작지, 뙈기밭(소토지) 등 불법적 경작지에서 생산한 농축산물, △공장·농장의 공산품, 원자재, 식량 등을 절취·유용한 것, △합법적 및 불법적 수입 물자, △국제사회의 지원물자를 절취·유용한 것 등을 시장에 공급(판매)했다.

표 4-1. 종합시장 허용 이전 농민시장(암시장)에 대한 상품 공급 경로

구 분	공급물품의 취득과정	물품 취득과정 합법 여부	농민시장 유통 합법 여부
개인보유 자산	개인이 원래 보유하고 있던 의류, 식기, 가구 등 자산	합법	불법
개인의 생산물	텃밭 생산 농산물	합법	합법
	개인부업 농축산물	합법	합법
	협동농장 부업생산 농축산물	합법	합법
	개인부업 식료품·생필품	합법	불법
	개인의 불법적 경작지 생산 농산물	불법	불법
	개인의 불법적 가축사육	불법	불법
기업의 생산물	공식부문 생산 식량, 공산품	합법(기업)	불법
	공식부문 유출 식량, 생필품, 원자재	불법(개인)	불법
외국 유입품	공식기관에 의한 수입품	합법(기업)	불법
	개인·기관에 의한 밀수품	불법	불법
국제사회 지원물자	개인·기관에 의한 절취·유출 물자	불법	불법

자료: 양문수. 2010.「북한경제의 시장화: 양태, 성격, 메커니즘, 함의」. 한울. p.228.

처음에는 시장 참여를 주저하던 사람들도 주변에 장사(상행위)를 통해 생계를 유지할 수 있게 된 사람들을 발견하면서 자신들도 신규로 시장 참여를 결정하게 되었다. 또한 초기에는 순수하게 개인적으로 시장에 참여하는 것이 주종을 이루었지만 시간이 흐를수록 공장·농장도 공장·농장 차원 혹은 소속 구성원 차원에서 시장에 참여하게 되었다.

이에 따라 농민시장은 거대한 암시장으로 변모하게 되었다. 먼저 거래 품목에 대한 통제가 무의미하게 되었다. 식량은 말할 것도 없고 일상 생활용품, 고가의 내구소비재, 더욱이 일부 생산재까지 거래되었다. 공간적으로도 국가가 허가한 범위를 벗어나, 농민시장 내부뿐만 아니라 주민들의 왕래가 빈번한 도로가나 주택가 부근 등 다른 지역에서도 거래가 이루어지게 되었다. 시장의 개설시기도 크게 늘어나 10일 단위로 열려야 할 시장이 매일 열리게 되었다. 또 이용객이 급속도로 증가했고 전문적인 장사꾼까지 등장했다.

이러한 암시장의 창궐에 대해 북한 당국이 취한 태도는 통제와 묵인의 반복이었지만 큰 흐름으로 보아서는 묵인에 가까웠다. 북한 당국은 암시장을, 국가배급제의 마비로 인한 주민들의 식량 및 생필품의 심각한 부족 상태를 완화시킬 수 있는 ‘불가피한 선택’으로 인식해, 암시장의 확산을 대체로 묵인해왔던 것이다.

2. 7·1경제관리개선조치와 시장화 전개

2.1. ‘7·1조치’와 시장화 촉진 정책

1998년 김정일 위원장의 공식 취임 이후 북한 당국은 경제위기로 인한 내부적 혼란, 특히 암시장의 창궐에 따른 경제 사회적 질서의 동요를 수습하고 체제 및 제도 정비에 나서기 시작했다. 대내적으로는 1998년부터 커다란 정책적 기조로서 이른바 실리주의, 실리사회주의를 내세웠고, 2001년

부터는 이른바 '신사고'를 내세웠다. 대외적으로는 1999년부터 대외관계 개선에 적극 나섰고, 2000년에는 남북정상 회담을 개최했다.[59]

이러한 분위기 속에서 2002년에 이른바 7·1경제관리개선조치가 등장했다. 이어 몇 년 동안 후속조치가 등장하면서 제도적 정비는 일단락되었다 <표 4-2>.

'7·1조치'는 여러 내용과 의미를 담고 있지만 크게 보아 계획경제 내 개선조치와 시장경제 메커니즘의 부분적 도입으로 구분할 수 있다. 이 가운데 계획경제 내 개선조치의 성격을 띠는 것들은 가격과 임금, 환율의 대폭적인 인상, 기업의 경영 자율권 확대, 독립채산제 본격 실시, 노동 인센티브 확대 등이다. 시장경제 메커니즘의 부분적인 도입은 달리 보면 시장화의 촉진조치인데 다음과 같은 것을 꼽을 수 있다.

먼저 2002년에 기업의 실적을 평가하는 지표로서 '번 수입 지표'를 신규 도입했다. 이를 통해 기업에 대해 계획외 생산과 계획외 유통을 허용했다. 기업에 대해 사실상의 시장경제활동을 용인한 것이다.

아울러 '사회주의 물자교류시장'을 신규 도입했다. 최초로 생산재시장을 공식 허용한 것이다. 김정일 위원장의 지시에 의해 등장한 이 시장은 공장·기업소 간 과부족되는 일부 원자재, 부속품들을 유무상통하도록 하며 생산물의 일정 비율을 자재용 물자교류에 사용할 수 있도록 한 것이 골자를 이룬다. 나아가 2005년에는 또 다른 형태의 생산재시장으로서, 이른바 수입물자 교류시장을 개설했다. 대표적인 것이 북한과 중국의 기업들이 공동으로 운영하는 '보통강 공동 교류시장'으로서 이는 수입품의 도·소매 시장이라 할 수 있다. 요컨대 국가계획시스템에 의해 당국이 기업에게 원자재 등을 보장해주는 데는 한계가 있다는 현실을 인정하고 그 공백을 시장에 의해 메울 수 있도록 허용한 것이다.

---

[59] 그리고 7·1조치 실시 후 2개월 만인 동년 9월에 고이즈미 김정일 정상회담이 성사되었고, 같은 시기에 신의주 특별행정구 설치가 발표되었다. 아울러 7·1조치 실시 후 4개월 만인 같은 해 11월에 '금강산관광지구법' 및 '개성공업지구법'을 공표, 이들 지역을 특구로 지정했다.

표 4-2. '7·1조치' 및 후속조치의 주요 내용

구분	'7·1조치'	후속관련 조치
가격 임금 환율	- 물가(25배), 임금(18배), 환율(70배) 인상 - 소비재 무상 급부제 폐지 - 각종 보조금 축소, 폐지	- 종합시장 등에 외화환전소 설치(2003)
재정금융	- 거래수입금 폐지, 국가기업이득금 신설 - 토지사용료 신설	- 종합시장의 시장사용료, 국가납부금 신설(2003) - 인민생활공채 발행(2003) - 징세기관인 집금소 설치(2003) - 토지사용료를 부동산사용료로 확대 개편(2006) - 중앙은행법 개정(2004) - 상업은행법 제정(2006)
농업	- 곡물수매가 인상(50배)을 통해 농민의 생산의욕 고취 - 국가수매량 축소 - 농장의 경영자율성 확대	- 일부 협동농장 포전담당제 시범 실시(2004)
기업	- 번수입체계에 의한 실적 평가 - 독립채산제 본격 실시 - 지배인 권한 강화 - 기업의 경영 자율성 확대 - 노동 인센티브 강화	- 일부 공장·기업소를 대상으로 경영 자율성 대폭 확대한 기업개혁 조치 시범 실시(2004)
상업·유통 서비스		- 종합시장 개설(2003) - 일부 국영상점을 수매상점으로 전환(2003) - 사실상 개인의 식당, 서비스업 허용(2003)
대외경제 관계	- 무역의 분권화 확대	- 신의주 특별행정구 지정(2002.9) - 금강산 관광지구 지정(2002.10) - 개성공업지구 지정(2002.11)

자료: 통일부, 통일연구원. 2005.「북한의 경제개혁 동향」을 토대로 필자 작성.

소비재 시장 분야에서는 2003년 3월부터 공식 도입된 종합시장이 대표적이다. 이는 기존의 '농민시장'을 '시장'으로 명칭을 바꾸고 유통물자의 범위도 종전의 농토산물에서 탈피해 식량 및 공업제품으로 대폭 확대한 것이다. 국가가 정하는 한도가격이라는 것이 있지만 이는 시장의 수급상황을 거의 다 반영하는 사실상의 시장가격이다. 이와 관련, 당국은 기존에 존재하던 농민시장들을 현대식 건물로 잘 꾸미는 한편 새로운 시장을 건설하도록 했다.

또한 개인뿐 아니라 국영기업소와 협동단체들도 종합시장에서 상품을 구매·판매할 수 있도록 허용했다. 이와 함께 개인부업이라는 명목으로 개인수공업자들이 만든 상품도 종합시장에서 거래될 수 있도록 허용했다.

아울러 국영상점들을 사실상 시장으로 전환시키는 조치를 취했다. 즉, 국영상점의 수매상점화이다. 이는 국가공급체계의 와해로 기능이 마비된 일부 국영상점들을 기관·기업소에 임대·분양하고 임대료를 징수하는 이른바 수매상점으로 전환시키는 것이다. 여기서 국영상점을 임대형식으로 인수·운영하는 주체는 무역회사를 비롯한 각종 기관·기업소이다. 특히 무역회사들은 국영상점을 인수해 수입상품을 판매할 수 있도록 허용했다. 경우에 따라서는 일부 자금력이 있는 개인이 기관·기업소 명의를 빌려서 실질적으로 운영할 수도 있도록 했다. 나아가 상점뿐 아니라 식당, 목욕탕, PC방, 당구장, 가라오케 등 서비스업체도 개인들이 기관·기업소의 명의를 빌려 운영할 수 있도록 했다. 소규모 서비스업체에 대해 법적으로까지는 아니지만 임대라는 형태로 사실상의 사유화를 인정한 것이다.

북한 당국은 직접적으로 시장화를 촉진시키기 위한 정책적 조치를 취하면서 때로는 의도적으로, 때로는 결과적으로 시장화를 간접적으로 촉진한 정책들도 내놓았다. 대표적인 것으로는 상품화·화폐화의 진전, 교통·통신의 발달, 재산권의 법적 보호 등을 들 수 있다.

우선 계획외 생산의 허용은 시장 판매를 위한 생산, 즉 상품생산의 확대를 의미한다. 또한 기관·기업소 간 거래에 있어서 기존의 무상 거래가 유상 거래로 전환되었다. 조선신보가 표현했던 “모든 것을 돈으로 계산하고 평가하는 체계의 확립”[60]이다. 아울러 소비재 무상급부제의 사실상 폐지, 이에 따른 현물임금에서 화폐임금으로의 전환, 기업의 현금보유 허용은 결국 화폐화의 진전을 의미한다. 기업도, 노동자도 이제 생존을 위해서는 화폐를 축장(蓄藏)해야 할 강력한 유인이 발생한 것이다.

교통 분야에서는 이른바 ‘서비차’ 활동의 허용이 대표적이다. 이는 군대, 인민보안성, 국가보위부, 공장 등 각급 기관·기업소에 소속된 트럭, 자동차

---

[60] 조선신보 2002.11.22일자.

등의 차량을 활용하는 것이다. 영업용으로 공인된 차가 아니라 각 직장 단위에 소속된 차량들인데 차비를 받고 사람들을 대도시 중심으로 특정 지역까지 이동시켜주는 역할을 한다. 당국은 각 기관·기업소에 대해 철저한 독립채산제의 실시를 명분으로 이러한 사실상의 운수영업을 허용했다. 통신 분야의 경우, 가정용 전화 및 이동전화의 허용이 큰 역할을 했다. 대체로 2003년부터 평양, 함흥, 청진 등 대도시들을 중심으로 일반인들도 돈만 있으면 자신의 집에 가정용 전화를 설치할 수 있게 되었다. 또한 2002년 말부터는 평양시와 라선시에서, 이어 2003년 9월부터는 각 도 소재지 등을 중심으로 이동전화를 개통했다.

법률 분야에서는 1998년 헌법 개정을 통해 경제운영에 시장경제원리 일부를 도입했고, 특히 생산수단의 소유주체 및 개인소유 범위를 확대했다. 이후 민법 개정, 상속법 제정, 형법 개정 등을 통해 북한 당국은 개인의 재산권을 국가가 보호하고, 소유권 침해에 대한 처벌을 강화했다. 다만 시장화의 촉진과 함께 체제 단속 강화를 병행하는 조치를 취했다.

한편 ‘7·1조치’ 및 후속조치는 기존의 ‘아래로부터의 시장화’를 공식 제도 내에 일부 수용한 것 이상의 의미를 가진다. 즉 기존에 암시장의 창궐로 현실과 공식 제도 간의 간극이 크게 확대되고, 이에 따라 각종 경제사회적 부작용이 속출한 데 대한 당국의 대응 이상의 의미가 있음에 주목해야 한다. 요컨대 시장을 활용하고자 한 것이다. 시장경제활동을 공식적으로 인정하고, 더욱이 시장경제활동을 적극 장려해, 시장경제 영역에서 보다 많은 잉여가 발생하게 하고, 그 잉여를 국가 및 계획경제 부문이 조세의 형태로 수취해 가는 방향으로 경제구조를 재편하기 시작했다. ‘7·1조치’ 이후 개편 및 신설된 각종 국가납부금 및 사용료 제도, 즉 새로운 세원의 발굴을 통한 재정수입의 확대 노력이 핵심적 역할을 수행한다. 이러한 요인들이 복합적으로 작용해 시장화에 대한 북한 당국의 정책 기조는 ‘7·1조치’를 계기로 종전의 ‘묵인’에서 ‘촉진’으로 크게 변화했다.

2.2. 반(反)시장화 정책

북한에서는 2005년부터 개혁적 정책기조가 후퇴하기 시작했고, 나아가 2007년부터 시장에 대한 정책이 촉진에서 억제로 전환[61]한 것으로 보인다.[62] 이러한 반(反)시장화 조치는 ‘7·1조치’ 등 경제개혁을 내각이 주도하고, 이러한 개혁이 지속됨에 따라 당의 반발이 갈수록 커졌으며, 아울러 개혁의 지속에 따라 기존질서의 동요, 배금주의 및 개인주의의 확산 등 이른바 개혁의 정치사회적 부작용에 대한 우려의 목소리가 커진 데 따른 것으로 풀이된다.

2007년부터 본격화된 반시장화 정책은 다방면에 걸친 것이라는 특징이 있다. 우선 종합시장에서의 매대상인을 대상으로 상행위(장사) 연령에 대한 제한, 상행위 시간에 대한 제한, 상행위 품목에 대한 제한, 상행위 장소에 대한 제한 등이 지속적으로 전개되었다. 종합시장 이외의 시장경제활동에 대해서는 예컨대 ‘서비차’ 운행에 대한 제한, 서비스업 개인투자활동에 대한 제한 조치가 취해졌고, 무역회사의 구조조정 조치도 단행되었다. 아울러 각종 검열을 통해 돈주(錢主)와 당정 간부에 대한 처벌도 동반되었다.

나아가 2009년부터는 종합시장의 물리적 폐쇄, 즉 농민시장으로의 환원도 시도되었다. 주민들의 반발 등으로 시행이 연기되기는 했지만 2009년 1월부터 전국의 시장을 농민시장으로 개편한다는 방침을 발표한 바 있다. 5월부터는 150일 전투, 100일 전투를 추진하면서 주민들의 시장경제활동에 실질적인 타격을 가하고자 했다. 6월에는 북한의 대표적인 전국적 도매시장인 평성시장에 대해 폐쇄 결정을 내렸다.

이어 11월 말에는 화폐개혁을 전격적으로 단행하면서 보다 차원 높은

---

[61] 시장에 대한 북한 당국의 정책 기조 전환에 대해 보다 자세한 것은 한기범. 2009. “북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치: 경제개혁 확대 및 후퇴를 중심으로(2000~2009).” 경남대학교 대학원 박사학위논문 pp.190-215 참조.

[62] 물론 2005년 가을부터의 배급제 정상화 시도와 함께 시장에 대한 단속이 재개되었지만 새터민들의 증언 등을 종합하면 단속의 범위, 규모, 기간 등의 면에서 종전과는 차원이 다른 단속이 본격화된 것은 2007년부터인 것으로 판단된다.

억제정책을 펴고자 했다. 즉 화폐교환을 통해 부유층, 대상인, 중간상인 등 현금을 다량으로 보유하고 있는 계층의 현금을 환수해, 상행위, 시장경제 활동의 재정적 기반을 대폭 축소함으로써 실질적으로 시장 및 시장경제활동을 크게 위축시키는 효과를 기대했다. 아울러 이들로부터 환수한 현금을 노동자들에 대한 임금 지급 그리고 협동농장 농장원들에 대한 현금분배의 재원으로, 즉 주민들을 시장에서 일터인 공장·기업소, 농장으로 복귀시키는 유인책으로 활용하고자 했다.[63]

이와 관련, 북한 내각에서는 각 성, 기관들과 도·시·군당에 대해 2010년 1월 14일부터 종합시장을 종전의 농민시장으로 환원한다고 발표했다. 즉, 매일 열리던 농·토산물뿐 아니라 식량, 공산품도 판매를 허용했던 종합시장 제도를 폐지하고 10일에 한 번씩만 열리고 식량을 제외한 농토산물만 판매할 수 있는 과거의 농민시장 제도로 복귀한다는 것이다. 지난 2009년 1월에 실시하고자 했으나 주민들의 반발로 연기되었던 것을 1년 만에 재추진한다는 것이다. 하지만 이 또한 실제로 시행되지는 못했다.

한편 이러한 시장 억제기의 대표적인 정책인, 시장에 대한 단속은 주로 소비재시장인 종합시장을 대상으로 한 것임에 유의할 필요가 있다. 물론 서비차 운행에 대한 제한, 가정용 전화 및 이동전화 제한, 서비스업 개인투자활동에 대한 제한 조치가 취해졌지만 이들은 종합시장에 대한 단속, 통제만큼 대대적이고 지속적으로 이루어지지는 않았다. 무역회사에 대한 통제[64]도 마찬가지이다. 게다가 생산재 시장인 사회주의 물자교류시장, 수입

---

[63] 특히 조선신보는 북한 중앙은행 관계자와의 인터뷰를 통해 화폐개혁의 주된 목적의 하나가 계획경제 복원 및 시장 억제임을 명시적으로 밝히고 있다. “앞으로는 경제활동의 많은 몫이 시장이 아니라 계획적인 공급유통체계에 따라서 운영되게 되며, 이렇게 되면 계획경제 관리질서를 더욱 강화할 수 있는 것으로 예견하고 있다”는 것이며 “국가의 능력이 강화됨에 따라 보조적인 공간의 기능을 수행하던 시장의 역할이 점차적으로 약화될 것으로 보고 있다”라는 것이다(「조선신보」 2009.12.4일자).

[64] 종합시장 운영 금지 조치에 이어 무역회사 해산 조치가 또다시 취해졌다. 이른바 돈주들을 비롯해 국내 상인과 결탁해 종합시장 등지에 물품을 공급해왔으며 이 과정에서 부정부패, 탈법행위가 성행했던 무역회사와 상인들의 연결고리를

물자교류시장에 대해서도 통제조치가 취해졌는지 여부는 확인되지 않고 있다. 전반적으로 보아 시장에 대한 단속, 통제라고 하더라도 그 대상 범위가 광범위한 것은 아니라고 볼 수 있다.

이와 함께 시장화 억제기의 정책을 시장화 촉진기의 정책과 양적으로 단순 비교해 보면 정책 자체가 다소 빈약하다는 인상을 받는다. 시장을 억제하기 위한 정책들이 그다지 다양하지도 풍부하지도 않다는 점이 눈에 띈다.[65]

2.3. 시장에 대한 재허용 정책

북한 당국은 2009년 11월 말 화폐개혁을 단행하면서 종합시장(장마당)에 대해 직접적인 폐쇄조치까지 시도했지만 물가 폭등, 상품공급 위축 등 부작용이 걷잡을 수 없게 되자 2010년 2월 초부터 시장에 대한 단속의 고삐를 늦추고 나아가 5월에는 시장에 대한 억제 정책을 철회했다. 이에 따라 시장은 다시 합법적인 존재로서의 지위를 회복했고 이러한 정책기조는 이후 계속 유지되었다. 즉 2010년 5월부터 지금까지 3년 넘게 북한 당국은 시장에 대해 유화적인 정책기조를 유지하고 있다.

물론 시장에 대한 직간접적인 단속, 통제가 전혀 없었던 것은 아니다. 예컨대 2013년 상반기에는 주민들에 대해 군중집회, 군사훈련 및 대피훈련 등 각종 동원이 빈번했으며, 이와 관련해 종합시장 개장 시간 통제 및 일시적 폐쇄 조치도 취해지곤 했던 것으로 전해지고 있다. 또한 2011년 12월 17일 김정일 위원장 사망 이후 2012년 3월 25일까지 100일간의 애도기간

끊겠다는 취지이다. 그렇게 해야만 시장의 기반을 실질적으로 약화시킬 수 있다고 보았기 때문이다. 규모가 작은 회사는 없어지거나 더 큰 단위에 합병되는 등 구조조정이 진행되고 있다. 당국은 무역성에서 직접 관할하는 외화벌이 회사에 대해서만 대외무역을 허용한다는 방침을 내렸다.

[65] 시장화 촉진기의 정책과 시장화 억제기의 정책에 대해 보다 자세한 것은 김병연, 양문수. 2011.「북한경제에서의 시장과 정부」. 서울대출판문화원 pp.59-63, 107-115 참조.

동안 주민들의 이동 등에 대한 통제가 강화되었다. 게다가 국경지역의 경우, 애도기간이 끝난 뒤에도 통제가 지속되었다. 특히 지난 2012년 10월에는 국가안전보위부와 인민군보위사령부의 합동검열이 실시되었고, 이것이 채 끝나기도 전에 국방위원회 검열그루빠(그룹)에 의한 통제가 실시되어 주목을 끌었다. 이들 검열은 불법전화와 불법영상물, 마약, 밀수, 밀매(성매매) 등 ‘사회주의를 파괴하는 5대 역적행위’들을 대상으로 진행되었다.

하지만 이러한 종류의 단속과 통제는 2007년부터 2010년 초까지 본격적으로 실시되었던, 시장에 대한 전면적 단속 통제와는 분명 차원이 다른 것이다. 2010년 5월부터 지금까지 시장에 대한 통제가 있었다고 해도 이는 제한적, 일시적, 국지적인 것이었다.

다만 지난 3년 동안 시장에 대한 허용이라는 정책적 기조가 계속 유지되었지만 당국이 시장을 활성화하기 위해 새로운 정책을 내놓은 것 또한 아니었다는 점을 지적할 필요가 있다. 각종 정책들은 2002년의 ‘7·1조치’ 수준에 머물러 있다.

그렇다면 북한 당국은 ‘비사회주의의 온상’이라고 인식하는 시장에 대해 왜 특별한 통제·단속을 하지 않았던 것일까. 더욱이 최고 지도자의 사망, 새로운 지도부의 출범이라는 정치적으로 매우 민감한 시기이고 내부결속이 무엇보다도 중요한 이 시점에 시장을 허용하는 정책기조를 유지했다는 것은 의문을 갖게 한다.

그러나 주민생활로 눈을 돌려보면 어느 정도 수긍이 간다. 새로운 북한 지도부는 ‘먹는 문제’로 대표되는 인민생활 문제를 해결해야 하는 부담이 크다. 김정은 제1위원장도 ‘인민생활 향상’을 강조했지만 뚜렷한 성과를 거두지 못했다. 따라서 대내적으로는, 당분간 주민들의 시장경제활동을 허용하는 정책이 최선은 아니더라도 차선은 될 수 있다. 시장을 허용함으로써 주민들의 불만을 최소화할 수 있다는, 일종의 고육지책이다.

3. 2000년대 북한 이중경제구조의 특징[66]

3.1. 이중경제구조의 공식화

북한의 1990년대 경제위기 이후의 경제정책에서 핵심요소의 하나는 국민경제에 대한 일종의 이중구조화 전략이다. 기본은 계획경제와 시장경제의 이중구조이고, 한편으로는 특권경제(당경제, 군경제)와 일반경제(내각경제, 주민경제)의 이중구조이며, 또 한편으로는 군수공업을 포함한 중공업과 경공업의 이중구조이다. 다만 이중경제구조는 개념적 차원임을 분명히 할 필요가 있다. 지나친 단순화의 위험이 존재함은 분명하다. 이중경제구조라 해도 두 부문이 분리되어 있지도 않고, 독립적으로 존재하는 것도 아니다. 서로 얽혀 있으며, 더욱이 양자의 경계가 모호한 부분도 상당 정도 존재한다. 특히 계획경제와 시장경제가 그러하다.

북한은 1990년대 경제위기로 인해 국민경제라는 범주가 사실상 실종되었다. 거시경제의 재생산구조와 순환구조가 파괴되면서 국민경제는 통일성을 확보하지 못한 채 분절화·파편화되었다. 국민경제는 크게 보아 계획부문과 시장부문으로 분화되었다. 또 한편으로는 당경제, 군경제, 내각경제, 주민경제[67](비공식 경제) 등 4개 부문으로 분화되었다.

북한 당국은 2000년대 들어와 이중경제구조를 공식 제도의 틀로 편입시키려 했다. 이를 위해 국민경제에 대한 이중구조 전략을 제도화하기 시작

---

[66] 2000년대 북한 이중경제구조의 특징에 관한 이하의 서술은 양문수 등. 2012.「2000년대 북한경제 종합평가」산업연구원 pp.442-451 및 양문수. 2013.「북한의 계획경제와 시장화 현상」통일부 통일교육원 pp.80-102의 내용을 발췌, 수정·보완, 재구성한 것이다.

[67] 여기서 말하는 주민경제란 국민경제와의 연관성이 거의 없는, 개별주민의 경제생활의 총체를 가리킨다. 1990년대 경제위기 이후 국가 차원의 식량 배급제 및 생필품 공급제가 유명무실해지면서 주민들은 식량 및 생필품 획득을 위해 개별적이고 독자적으로 시장을 통해 경제활동을 영위해야만 했는데 이를 통틀어 주민경제라 칭하고 있다.

했다. 즉, 북한 당국은 우선순위체계에 입각해서 자원배분을 재조정하되 국민경제 전체, 경제의 모든 부문을 국가가 책임지고 운영하는 것을 사실상 포기했다. 기본적으로 당경제, 군경제, 일부 내각경제는 국가가 책임을 지는 반면 주민경제와 일부 내각경제에 대해서는 국가가 책임을 방기하는 것이다. 그리고 전자는 계획경제의 영역 내에 묶어두지만, 후자는 시장경제의 영역으로 허용하는 것이다. 이는 국가재정이 절반으로 축소된 위기적 상황에서 북한 당국이 선택한 생존전략이다.

재정수입의 격감에 대한 국가의 대응방식은 크게 보아 두 가지로 나눌 수 있다. 하나는 모든 부문에 대해 균등하게 예산을 감축·배분하는 것이고 또 하나는 불균등하게 감축·배분하는 것이다. 북한이 택한 길은 후자였는데 북한 당국은 경제위기에 대응해, 이른바 우선순위체계에 입각해 자원배분 시스템을 재편했다. 물론 이러한 우선순위체계는 경제위기 이전부터 존재했다.

특히 핵심적인 기업 및 산업에 대해서는 국가의 계획경제 틀 속에서, 아니 정확하게는 계획경제의 틀을 뛰어넘어 직접적인 명령과 강제를 통해 확실하게 장악·관리하는 한편 여타의 기업에 대해서는 시장에 맡기는 방식으로 국가가 손을 떼는 것이다. 이 경우 국가가 직접적으로 관리·통제하는 기업 및 산업과, 국가가 방임하는 기업 및 산업을 명확하게 분리한다. 전자는 군수산업, 중공업부문으로 대표되는 국가 기간산업이고 후자는 경공업부문 등 주민생활과 직접 관련되는 소비재부문이라 할 수 있다.

시장경제의 영역은 얼핏 방임 혹은 자력갱생을 원칙으로 하고 있는 것처럼 보인다. 1990년대 이후의 경제위기 속에서 중앙당국은 국민경제에 대한 장악력, 통제력을 상당 정도 상실했는데 이러한 현실을 공식적으로 추인했다. 주민들의 생활에 대한 국가의 책임을 지방과 공장·농장에게 떠넘기는 행위를 공식화한 것이다. 원자재와 자금을 제대로 보장해주지 않더라도 지방과 공장·농장이 자체적으로 종업원들의 생계를 책임지라는 것이며, 시장경제적 질서에 의해 생존 문제를 해결하더라도 국가는 이를 용인하겠다는 것이다. 게다가 국가는 당, 군, 내각의 기관에 대해서도 일정 수준의 자력갱생을 요구하고 있다.

하지만 자세히 보면 중앙당국은 무조건적으로 자력갱생을 요구한 것은

아니었다. 당, 군, 내각의 기관에 대해서든 지방과 공장·농장에 대해서든 대외무역에 대한 접근성을 대폭 확대해주는 식으로 새로운 여건을 조성해 주었음에 유의할 필요가 있다. 즉 각급 경제주체들에 대해 대외무역이라는 공간을 열어주는 한편 먹고 사는 문제를 스스로 해결하도록 하는 식으로 체계를 재편했다고 할 수 있다.

한편 ‘7·1조치’는 이러한 이중구조 전략의 공식화라는 성격을 지닌다. ‘7·1조치’ 이전에도 이러한 이중구조는 형성되어 있기는 했으나 시장이 비공식의 영역으로 남아 있었기 때문에 이중구조 전략은 공식화된 것이 아니었다.

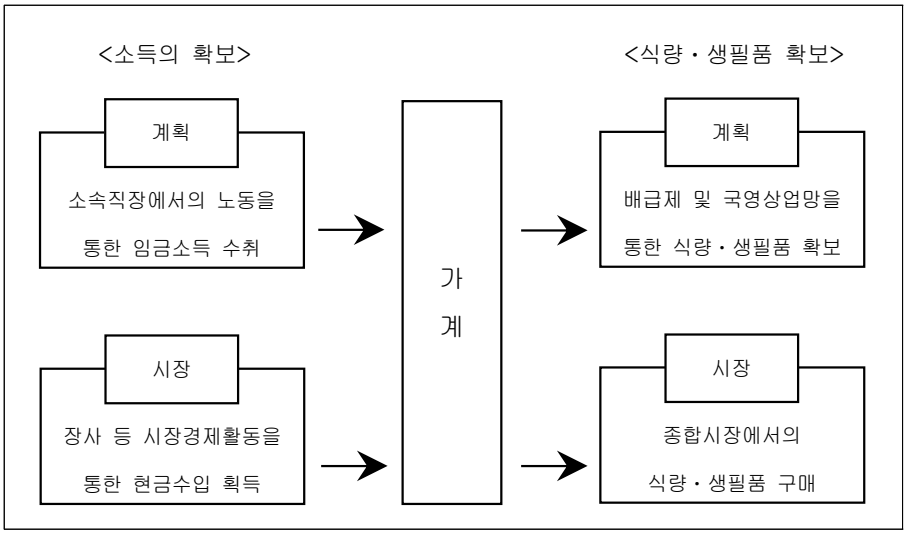
3.2. 계획과 시장의 공존 형태

그렇다면 계획과 시장은 어떤 형태로 공존하고 있을까. 다만 그 형태는 매우 다양하기 때문에 여기서는 지면의 제약상 몇 가지 대표적인 형태만 서술하기로 한다.

가계는 소비의 주체인데 <그림 4-1>에 나타나 있듯이 가계의 관점에서 보면 소득확보 및 식량·생필품 확보 과정에서 계획과 시장은 공존한다. 가계는 계획 부문에서, 즉 소속 직장에서의 노동력 제공을 통해 임금소득을 수취할 수도 있고, 시장 부문에서, 즉 장사 등 시장경제활동을 통해 현금수입을 확보할 수도 있다. 아울러 가계는 이렇게 해서 벌어들인 돈을 가지고 계획 부문에서, 즉 배급제 및 국영상점을 통해 식량과 생필품을 확보할 수도 있고, 시장 부문에서, 즉 종합시장 등지에서 식량과 생필품을 구매할 수도 있다. 물론 개별 가계에 따라 소득의 확보 과정 및 식량·생필품 확보과정에서 계획과 시장이 차지하는 비중은 상이하다. 당연히 엘리트층은 계획의 비중이 높을 것이고, 일반 주민들은 시장의 비중이 높을 것이다.

기업의 관점에서 보면 생산요소 확보 및 생산물 처분 과정에서 계획과 시장은 공존한다. 기업은 계획 부문에서, 즉 국가 재정 및 은행을 통해 자금을 확보할 수도 있고, 시장 부문에서, 즉 생산물의 시장판매를 통해 현금수입을 획득하거나 돈주 등 개인으로부터의 대부 또는 투자를 통해 현금을

그림 4-1. 계획과 시장의 공존 형태: 가계의 관점



자료: 양문수(2013, p.90).

확보할 수도 있다. 기업은 또한 계획 부문에서, 즉 국가계획체계의 원자재 공급망에 의해 원자재를 조달할 수도 있고, 시장 부문에서, 즉 타 기업 또는 생산재시장을 통해 원자재를 구매하거나 임가공을 의뢰한 개인으로부터 원자재를 제공받기도 한다. 이런 방식으로 확보한 자금과 원자재를 가지고 기업은 제품을 생산하고, 그 생산물을 계획 부문에서, 즉 국가계획체계에 따라 타 기업 또는 국가 상업망에 인도할 수도 있고, 종합시장 등을 통한 시장 부문에서 생산물을 판매하거나 임가공을 의뢰한 개인에게 인도할 수도 있다. 물론 개별 기업에 따라 생산요소 확보 및 생산물 처분 과정에서 계획과 시장이 차지하는 비중은 상이하다. 국가적으로 중요도 및 우선순위가 높은 기업은 계획의 비중이 높을 것이고, 우선순위가 낮은 기업은 시장의 비중이 높을 것이다.

3.3. 북한 시장화의 촉진 요인과 억제 요인

북한의 시장화는 촉진 요인과 억제 요인을 모두 가지고 있다. 우선 시장화의 촉진 요인을 보자. 북한 당국의 의지가 있다고 해서 시장화의 흐름을 뒤집을 수 있는 것이 아니다. 북한 당국이 시장화를 억제할 수 있는 능력은, 전혀 없는 것은 아니지만, 상당히 제한적이다. 가장 큰 이유는 계획경제의 물적·기능적 토대의 와해이다. 북한에서 시장이 싹트고 발전했던 이유는 여러 가지이지만 가장 큰 것은 역시 계획경제의 사실상 붕괴이다. 계획의 공백을 자연스럽게 시장이 메워갔다고 볼 수 있다. 게다가 2007년부터 시장을 억제하려고 많은 노력을 기울였으나 결국 실패한 경험을 가지고 있다.

아울러 시장화의 진전으로 시장에 대한 국가의 의존도가 매우 높아졌다. 국가는 당, 군, 내각 등 모든 부문들이 재정 부족을 메우기 위해 다양한 형태로 시장으로부터의 잉여에 의존하고 있다. 국가가 시장에 기생해 살아가는 형국이다. 달리 보면 국가조차 시장 없이는 생존이 불가능한 상황에 처했다.

또한 시장의 역사가 약 20년에 달하는 등 시장화의 장기화가 진행되고 있다. 시장은 이제 어느덧 북한경제 운영에서, 특히 주민들의 생활에서는 필수불가결한 존재로 자리 잡았다. 어느 정도 시스템으로 정착되어가고 있다고 볼 수 있다.

이런 요인들만 보면 시장화가 계속 확대될 것이라는 전망이 나오지만 이는 하나의 측면에 불과하다. 계획경제 부문의 급속한 축소를 저지하는 요인들을 고려해야 한다. 국가가 일정 수준의 자원(예컨대 식량, 에너지 등)을 직접 장악할 수 있으면 된다. 그것만으로도 계획영역이 일정 수준 이하로 축소되는 것은 막을 수 있다.

더욱이 북한의 시장화는 자기운동성, 자기확대에 다소 한계를 가지고 있다. 물론 여타 사회주의 국가들도 시장화의 확대에 다소 한계를 가지고 있었지만 북한은 그 한계가 더 큰 편이다. 우선 북한의 시장화는 대내외 정치적 조건의 미성숙이라는 조건하에서 진행되고 있다. 무엇보다도 국내 정

치적 리더십의 불변, 특히 3대 세습이라는 조건과 대외관계의 미개선, 특히 미국과의 관계 미개선이라는 조건이 중요하다. 또한 북한에서 시장의 발달은 국내 자원이 고갈된 조건하에서 생산보다는 유통의 발달, 특히 무역의 발달에 기인한다. 즉, 북한에서 시장의 발달은 뚜렷한 생산력 증대를 수반하지 않는 것이 특징이다. 아울러 북한에서는 시장경제에서 발생한 잉여가 각종 조세 및 준조세 형태로 국가에 의해, 또한 지도부 및 중간 간부들에 의해 과도하게 수탈당하고 있다. 이로 인해 내부 축적이 용이하지 않은 구조로 되고 있다.

그럼에도 불구하고 시장화가 진전됨에 따라 계획경제의 물적 기반은 더욱 취약해지고 있다. 국가가 장악할 수 있는 자원 또한 서서히 줄어들고 있다. 북한에서의 시장화는 개인·기업의 국가자산 절취, 즉 계획경제의 물적 기반 침식을 초래하고 있기 때문이다. 게다가 부정부패의 확산으로 계획경제의 기능적 기반도 더욱 취약해지고 있다.

3.4. 북한 당국의 고민

시장화에 대해 북한 당국은 근본적인 딜레마를 안고 있다. 경제의 숨통을 트기 위해서는 시장화를 촉진해야 할 필요성이 존재한다. 계획경제의 토대가 와해되었고, 국내의 자원이 고갈된 상태에서, 더욱이 국가가 모든 주민의 ‘먹을 것’을 비롯해 생계 문제를 해결해 줄 능력이 없는 상황에서 국가는 시장의 힘을 빌릴 수밖에 없다.[68]

반면 시장화가 진전되면 정치적 부담이 증가할 우려가 있다. 시장화의 진전은 기존의 정치사회적 질서에 대한 커다란 도전이자, 위협요인으로 작용한다. 시장화는 개인주의, 배금주의를 발달시키고 빈부격차를 확대시키

[68] 물론 경제의 회복, 나아가 재건을 위해서는 시장화만으로는 충분치 않다. 시장화는 제도적 요건에 불과하기 때문에 물적, 재정적 요건도 충족되어야 한다. 그런 의미에서 시장화는 경제 회복 및 재건의 필요충분조건이 아니라 필요조건이다.

면서 기존의 공동체적 질서를 뿌리째 뒤흔든다. 나아가 시장화는 기존의 정치질서에 대한 문제제기로 발전할 수 있다. 7·1조치 이후 몇 년간의 상황전개는 북한 지도부의 우려를 확인시켜 주었다. “시장이 비사회주의의 온상이 되고 있다”는 김정일 위원장의 비판은 결코 엄살이 아니다. 실제로 북한에서는 2002년 이후 시장화 촉진정책을 펴다가 2007년부터 시장화 억제 정책으로 전환했는데 여기에는 시장화의 정치사회적 부작용에 대한 지도부의 위기감 고조, 따라서 시장에 대한 인식의 전환이 자리 잡고 있었다.

결국 북한 당국으로서는 시장화를 촉진해야 할 필요성과 억제해야 할 필요성을 동시에 안고 있는 딜레마적 상황에 봉착해 있다. 결국 북한 당국이 지향하는 것은 관리 가능한 시장화이다. 일정 수준까지의 시장화는 용인내지는 촉진하고, 일정 수준을 넘어서는 시장화는 억제하는 것이다. 그 기준은 시장화의 부작용에 대한 북한 당국의 정치적 판단이다.

문제는 시장에 대한 국가의 관리가 가능할 것인가 하는 것이다. 시장화를 관리 가능한 범위 이내로 묶어둘 수 있는지 여부이다. 현재로서는 이것이 결코 쉬운 일이 아닌 것으로 보인다. 2007년부터 시장에 대한 단속을 본격적, 대대적으로 전개했고, 특히 2009년 말에는 화폐개혁이라는 폭력적인 수단을 동원해 시장과의 전쟁을 감행했지만 결국 성공하지 못하고 2010년 5월부터는 시장을 전면 허용하는 방향으로 돌아섰다.

시장화를 관리할 수 있는 수단에 눈을 돌려보면 북한 당국의 고민이 보다 명확하게 읽혀진다. 물리적인 단속, 통제 이외에는 별다른 수단이 없다는 점이다. 물론 이러한 물리적인 단속, 통제는 일시적, 부분적으로는 효과가 있다. 하지만 근원적인 해결책이 되지는 못한다. 계획경제의 공급능력 확충이 뒷받침되지 않는 한 시장화를 관리할 수 있는, 실효성 있는 정책수단을 발견할 수 없다는 것이 북한 당국의 크나큰 고민거리이다.[69]

---

[69] 한편 정부와 권력층을 분리해서 사고하는 정치학적 관점에 따르면 북한에서 시장 확대의 주역은 권력층, 특히 특권경제의 무역회사이며, 따라서 시장화의 최대 수혜자는 권력층이라고 한다. 대표적인 연구로는 박형중. 2012. “북한 시장에 대한 정치학적 분석.” 「한국정치학회보」 제46집 제5호를 참조할 수 있고, 필자의 생각도 크게 다르지 않다. 한편 겉으로는 시장화의 ‘반사회주의성’을 강하

4. 농업생산에 대한 시사점

4.1. 농업생산 분야에서의 시장화

북한에서 시장화가 장기화되고 또 어느 정도 시스템으로서 정착되고 있다고 한다면 분야별로 약간의 정도 차이는 있겠지만 모든 분야가 시장화에 편입되어 있다고 보아야 한다. 농업생산이라고 해서 예외가 될 수 없다.

농업생산 분야에서의 시장화는 우선 소토지(뙈기밭)를 생각할 수 있다. 이는 경제위기 이후 급속하게 확대된 사경지(私耕地)로서 7·1조치를 통해 공식 제도 내에 편입되었다. 소토지 농사는 공식 개인 부업지, 비공식 개인 부업지, 집단 부업지, 공장·기업소 부업지로 구분할 수 있다.[70] 소토지는 농장원 개인 차원에서의 시장경제활동으로 출발했으나 시간이 지남에 따라 농장 차원의 시장경제활동도 등장해, 양자가 병존하게 되었다. 앞에서 보았듯이 북한에서 시장경제활동에서는 개인뿐 아니라 각급 단위들도 광범위하게 참여하고 있다. 공장·기업소 차원에서뿐 아니라 농장 차원에서도 시장경제활동에 폭넓게 참여하고 있다.

소토지가 아닌, 협동농장의 토지를 대상으로 한 시장경제활동도 광범위하게 이루어지고 있다. 농업분야에서도 공업분야와 마찬가지로 1990년대 경제위기 이후 중앙집중적 자재공급체계가 와해되었다. 국가는 협동농장에 대해 연간계획에 따라 각종 설비·원자재를 공급해 주었으나 경제위기 이후로는 공급이 큰 차질을 빚게 되었다. 특히 1990년대 중반부터는 비료, 농약, 비닐박막을 비롯해 일반 농자재들도 대부분 공급이 중단되게 되었다.

게 비판하는 권력층이 속으로는 시장화의 최대 수혜층일 수 있다는 점까지 고려한다면 시장화에 대한 북한 당국의 생각과 고민은 더욱 복잡미묘해질 것으로 상상할 수 있다.

[70] 소토지 농사에 대해 보다 자세한 것은 김영훈 등. 2009.「북한 농업·농촌 실태와 대북 농업지원 방향 연구: 협동농장을 중심으로」. 한국농촌경제연구원 pp.71-75 참조.

그런데 국가는 협동농장에 대해 '자력갱생'의 혁명정신을 발휘해 '자체적으로' 농자재를 확보해 계획목표를 달성할 것을 강하게 요구했다. 게다가 상부로부터의 정기적·부정기적인 각종 준조세 부담도 결코 적지 않았다. 따라서 협동농장으로서는 농자재 확보를 위해 포괄적으로 보아 '시장'에 의존하지 않을 수 없었다. 이는 초기에는 주로 비공식 영역에서, 즉 불법적으로 이루어졌고, 7·1조치 이후 시장이 일부 합법화되면서 부분적으로는 공식 영역에서, 그리고 시간이 지날수록 합법과 불법이 뒤엉키면서 진행되었다.

7·1조치 이후 농장들은 농산물의 일부를 종합시장에 내다팔고 그 판매대금을 이용해 사회주의 물자교류시장에서 농자재를 일부 구입하는 것이 허용되었다.[71] 하지만 당국이 정한 한도 이상으로 시장에서의 농산물 판매 및 농자재 구입이 빈번하게 일어나고 있다. 이는 시장에서의 인플레이션이 진행되면서 국가수매가격과 시장가격의 괴리폭이 커지면 커질수록 그 유인이 커지게 되어 있다.

또한 협동농장은 종자관리소, 관개관리소, 배합사료공장 등 군(郡) 농업관련 사업소에 대해 자신이 생산한 식량, 채소, 과일, 축산물 등을 제공하거나 자신의 농지를 농사철 6개월 동안 해당 사업소의 부업농지라는 명목으로 대여하고, 그 대가로 농장이 필요로 하는 설비, 자재를 수취하는 것이 다반사다.[72] 당초 국가계획에 의해 이들 농업관련 사업소로부터 설비, 자재를 공급받게 되어 있으나 경제위기 이후 중앙집중적 자재공급체계가 제대로 작동하지 않게 됨에 따라 개별 농장들과 개별 사업소들은 직거래를 하게 되었다. 일종의 물물교환인 셈인데 여기서는 국정가격이 아니라 시장가격에 의해 거래가 이루어지고 있다.

아울러 협동농장은 인근 공장·기업소에 대해 자신이 생산한 식량, 채소

---

[71] 운하협동농장의 전경선 관리위원장은 조선신보와의 인터뷰를 통해 "이제 농사에 필요한 비료와 설비들을 자체로 해결하기 위해 농장에서 생산한 식량이나 특용작물을 시장에 내다팔고 그 수익금으로 '물자교류시장'에서 하게 되었다"고 밝힌 바 있다(조선신보 2004.4.1일자).

[72] 김영훈 등(2009, pp.67-68) 참조.

등을 제공하거나 자신의 농지를 농사철 6개월 동안 대여하고, 그 대가로 설비, 자재를 수취한다. 혹은 자신의 생산물을 종합시장 등에 판매하고 그 수익금으로 종합시장에서 혹은 타 공장·기업소로부터 설비, 자재를 구입하기도 한다. 여기에서도 거래는 국정가격이 아니라 시장가격에 의해 이루어진다.

그런데 농장에 자금이 부족해 개인, 즉 돈주로부터 돈을 빌리는 경우가 종종 있다. 그리고 농사가 끝난 이후 자신의 생산물을 가지고 그 돈을 상환하는 것이다. 이는 앞에서 보았던, 기업의 사례처럼 개인은 농장에 대해 현금/현물을 대부/투자하고 농장은 현금/현물로 상환/분배하는 방식이다.[73]

선행연구가 탈북자들을 대상으로 설문조사를 실시한 결과에 따르면 농장 작업반에 대부/투자를 하는 돈주들은 적지 않은 것으로 나타났다. 아래의 <표 4-3>에 나타나 있듯이 농장 작업반에 대부/투자를 하는 사람에 대한 설문에서 ‘매우 많았다’는 응답은 13.8%, ‘어느 정도 있었다’는 응답은 51.4%였고, 이 둘을 합치면 65.2%에 달했다.

아울러 <표 4-4>에 나타나 있듯이 소토지 등 개인농사에 대부/투자를 하는 사람도 ‘매우 많았다’는 응답은 11.3%, ‘어느 정도 있었다’는 응답은 54.0%였고, 이 둘을 합치면 65.3%에 달했다. 또한 <표 4-5>를 보면 알 수 있듯이 개인경작지에 고용된 사람은 ‘매우 많았다’는 응답은 13.4%, ‘어느 정도 있었다’는 응답은 50.3%였고, 이 둘을 합치면 63.7%에 달했다. 소토지 등 개인농사가 이른바 단순생계형뿐 아니라 부의 축적형도 병존하고 있을 가능성을 시사한다.

---

[73] 함경북도 길주군 남양농장 관리위원회위원장이 돈주들에게 빌린 자금과 농장 자금 1,000만 원 이상의 자금을 개인적으로 유용한 혐의로 구속되는 사건이 발생했다. 농장에 돈을 빌려줬던 돈주들이 매일 관리위원장 집으로 찾아가 빌린 돈을 갚으라고 독촉했다고 한다(좋은 벗들. 2009.5.6.「오늘의 북한소식」제277호).

표 4-3. 농장 작업반에 대부/투자를 하는 사람

(단위: 명, %)

구분	응답자수	비율
매우 많았다	19	13.8
어느 정도 있었다	71	51.4
그저 그랬다	16	11.6
별로 없었다	11	8.0
전혀 없었다	4	2.9
들어본 적 없다	17	12.3
합계	138	100.0

주: 설문조사는 2012년 7월부터 11월까지 실시.
자료: 윤인주. 2013. "북한의 사유화 현상 및 동학에 관한 연구." 고려대 북한학과 박사학위논문. pp.131, 163-164.

표 4-4. 소토지 등 개인농사에 대부/투자를 하는 사람

(단위: 명, %)

구분	응답자수	비율
매우 많았다	14	11.3
어느 정도 있었다	67	54.0
그저 그랬다	15	12.1
별로 없었다	9	7.3
전혀 없었다	5	4.0
들어본 적 없다	14	11.3
합계	124	100.0

자료: 윤인주(2013).

표 4-5. 개인경작지에 고용되는 사람

(단위: 명, %)

구분	응답자수	비율
매우 많았다	20	13.4
어느 정도 있었다	75	50.3
그저 그랬다	13	8.7
별로 없었다	12	8.1
전혀 없었다	11	7.4
들어본 적 없다	18	12.1
합계	149	100.0

자료: 윤인주(2013).

4.2. 협동농장에서 계획과 시장의 공존

협동농장은 국민경제에서 생산의 주체인데 <그림 4-2>에 나타나 있듯이 농장의 관점에서 보면 생산요소 확보 및 생산물 처분 과정에서 계획과 시장은 공존한다. 자금의 경우, 농장은 계획경제 영역에서는 국가 재정 또는 은행대출을 통해서, 혹은 협동농장 자체적으로 확보하고, 시장경제 영역에서는 농산물의 시장판매 등을 통해 현금수입을 확보하거나 개인(돈주)으로부터 대부/투자를 받아 자금을 확보한다. 농자재의 경우, 협동농장은 계획경제 영역에서 국가계획체계의 공급망에 의해 조달하고, 시장경제 영역에서는 농업관련 기관(사업소) 또는 인근 공장·기업소로부터 제공(대여)받거나 구매하기도 하고, 생산재시장(물자교류시장)을 통해 구매하기도 하며, 개인으로부터 대여받기도 한다.

이런 방식으로 확보한 자금과 농자재를 가지고 농장은 농산물을 생산하고, 그 생산물을 계획경제 영역에서 국가계획체계에 따라 각급 국가수매기관에 인도하거나, 시장경제 영역에서 종합시장 등을 통해 생산물을 판매하거나 농업관련 사업소 또는 공장·기업소에 상환/판매하거나 개인에게 상환/분배한다.

개별 농장에 따라 생산요소 확보 및 생산물 처분 과정에서 계획과 시장이 차지하는 비중은 상이하다. 국가적으로 중요도 및 우선순위가 높은 농장은 계획의 비중이 높을 것이고, 우선순위가 낮은 농장은 시장의 비중이 높을 것이다.

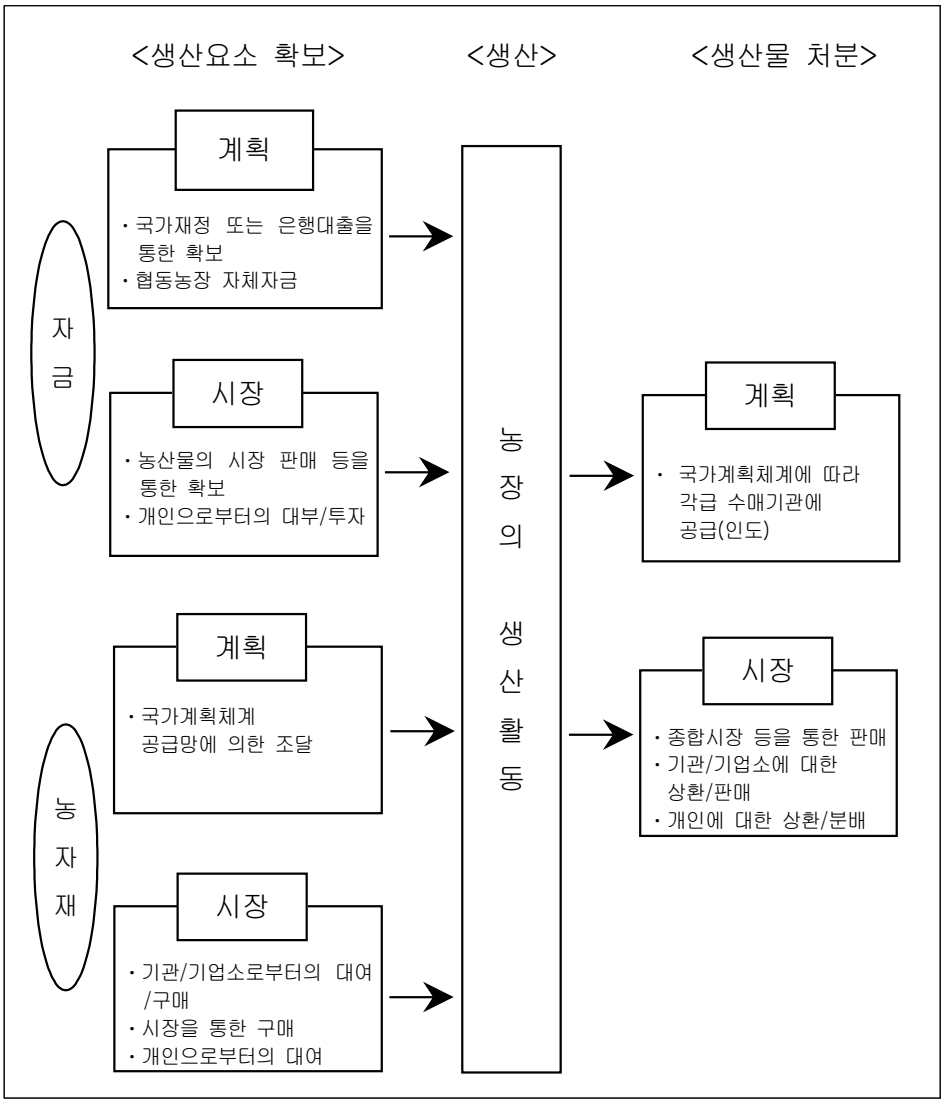
한편 그림에는 나타나 있지 않지만 농장은 농업관련 사업소나 인근 공장·기업소로부터 설비, 농자재를 제공받고 그 대가로 농지를 일정 기간 대여할 수도 있다.

4.3. 농업생산 분야에서의 시장화 수준

필자가 2005년 12월에 실시한 탈북자 설문조사 결과와 지난 2009년 4~

8월에 실시한 설문조사 결과를 함께 보면서 북한의 농업생산 분야에서의 시장화 수준을 정량적으로 검토해 보기로 하자. 물론 응답자수도 많지 않고 탈북자 조사라는 특성상 이러한 설문조사 결과를 일반화하는 데는 명백한 한계가 있음을 미리 밝혀둔다.

그림 4-2. 협동농장에서 계획과 시장의 공존



우선 <표 4-6>과 <표 4-7>에 나타나 있듯이 공장/농장에서 생산된 제품 중 시장가격으로 판매되는 것의 비중은 공장이나 농장이나 큰 차이가 없다는 점이 눈에 띈다. 대체로 50~60% 선에서 움직이고 있었다. 이는 2005년 조사에서도 그러했고, 2009년 조사에서도 그러했다.

표 4-6. 공장 생산 제품의 시장가격 판매 비중

(단위: 명, %)

설문 문항	구분	응답수	평균	표준편차	최솟값	최대값
공장생산 생산재 중 시장가격 판매 비중	2005년 설문조사	46	53.5	32.6	0	100
	2009년 설문조사	55	50.9	30.5	0	100
공장생산 소비재 중 시장가격 판매 비중	2005년 설문조사	50	53.3	33.5	0	100
	2009년 설문조사	53	51.9	28.0	0	100
공장 전체의 원자재 조달 중 현금 결제의 비중	2005년 설문조사	31	51.9	36.0	0	100
	2009년 설문조사	38	46.6	28.2	0	100

자료: 김병연, 양문수. 2011.「북한경제에서의 시장과 정부」. 서울대출판문화원. pp.122-126.

표 4-7. 농장 생산 제품의 시장가격 판매 비중

(단위: 명, %)

설문 문항	구분	응답수	평균	표준편차	최솟값	최댓값
농장생산 식량 중 시장가격 판매 비중	2005년 설문조사	33	56.1	34.1	0	100
	2009년 설문조사	25	50.8	31.6	0	100
농장생산 비식량 농산물 중 시장가격 판매 비중	2005년 설문조사	38	66.3	26.8	0	100
	2009년 설문조사	32	55.3	32.1	0	100

자료: 김병연, 양문수(2011).

한편 <표 4-8>에도 나타나 있듯이 농장원 가운데 시장경제활동에 종사하는 사람의 비중은 공장/기업소 노동자 중 시장경제활동 종사자 비중보다

다소 낮은 것으로 조사되었다. 반면 군인 및 당정기관의 경우보다는 높으며, 전문직/관리직의 경우와는 비슷하거나 약간 높은 것으로 나타났다.

북한에서 시장화가 장기화되고 또 어느 정도 시스템으로서 정착되고 있다고 한다면 분야별로 약간의 정도 차이는 있겠지만 모든 분야가 시장화에 편입되어 있다고 보아야 한다. 농업이라고 해서 예외가 될 수 없다. 아니, 북한에서 경제위기의 핵심적 요소의 하나가 식량난이고, 이 식량난은 만성화되어 있고, 국내 물가의 선도적 존재가 쌀값이라고 한다면 농업은 시장화에 있어서 주변적 존재가 아니라 중심에 있는 존재라고 보아야 한다.

표 4-8. 분야별 시장경제활동종사자 비중

(단위: 명, %)

설문 문항	구분	응답수	평균	표준편차	최솟값	최댓값
주부 중 시장활동 종사자 비중	2005년 설문조사	97	73.8	20.9	0	100
	2009년 설문조사	162	68.3	22.4	10	100
농장원 중 시장활동 종사자 비중	2005년 설문조사	79	43.3	26.2	0	100
	2009년 설문조사	106	36.5	23.5	0	90
공장/기업소 노동자 중 시장경제활동 종사자 비중	2005년 설문조사	89	56.1	27.6	0	100
	2009년 설문조사	145	54.5	26.4	10	100
당정기관일꾼 중 시장활동 종사자 비중	2005년 설문조사	61	30.8	25.1	0	90
	2009년 설문조사	112	31.5	25.2	0	90
전문관리직 중 시장활동 종사자 비중	2005년 설문조사	61	38.0	27·1	0	100
	2009년 설문조사	119	36.3	25.4	0	90
군인 중 시장활동 종사자 비중	2005년 설문조사	56	27.5	23.3	0	90
	2009년 설문조사	107	26.7	22.6	0	90
성인남녀 중 시장활동 종사자 비중	2005년 설문조사	95	70.5	20.9	0	100
	2009년 설문조사	169	65.1	24.3	10	100
성인남녀 중 시장활동을 하지 않는 사람의 비중	2005년 설문조사	91	23.1	20.5	0	100
	2009년 설문조사	172	22.9	18.9	0	90

자료: 김병연, 양문수(2011).

다만 북한에서 시장의 발달은 생산의 발달보다는 유통의 발달에 기인하는 측면이 크기 때문에 북한의 농업생산 분야가 시장화에 편입되는 수준은 높지 않을 수도 있다. 또한 농업생산은 국가수매제도의 존재로 인한 특수성이 있기 때문에, 또한 북한에서 농장의 가동률은 공장의 가동률보다 높기 때문에 시장화의 진전에 다소 제약이 있을 수 있다. 다만 농업생산 분야의 시장화 수준이 낮다고 하더라도 이는 어디까지나 여타 분야에 비해 ‘상대적으로’ 낮다는 점을 강조할 필요가 있다.

5. ‘7·1조치’ 이후 시장화의 평가: 장기화 및 ‘정착’

북한에서는 경제위기도 장기화되고 있지만 이제는 시장화의 역사가 20년을 넘게 되면서 시장화의 장기화가 진행되고 있다. 시장은 이제 어느덧 북한경제 운영에서, 특히 주민들의 생활에서는 필수불가결한 존재로 자리잡았으며, 어느 정도 시스템으로 ‘정착’되어 가고 있다고 볼 수 있다. 아울러 시장화가 장기화됨에 따라 주민들은 시장에 대한 학습기회가 크게 늘어나고, 이에 따라 시장에 대한 적응 능력을 높여가고 있다.

앞에서 보았듯이 시장화가 진전됨에 따라 소비재시장, 생산재시장, 금융시장, 노동시장 등 4대 시장의 연관성은 더욱 커지고 있으며, 이들은 상호작용을 통해 서로를 확대시키고 있다. 또한 시장화의 진전은 시장발달의 제 조건의 발달과 맞물려 이루어지고 있다. 특히 주목할 만한 것은 상품화·화폐화의 진전인데 북한의 경우 화폐화(monetization)는 달러라이제이션(dollarization)[74]를 축으로 해서 전개되는 것이 특징이다. 아울러 교통·통

[74] 외화통용 현상을 가리켜 흔히들 ‘달러라이제이션’(dollarization)이라고 부른다. 미 달러만이 아니라 유로를 비롯한 다른 외화가 사용되는 경우도 있지만 달러가 가장 흔하게 사용되며 세계 기축통화로서 외화를 대표하는 상징성을 갖고 있기 때문에, 모든 종류의 외화 사용을 통틀어 달러라이제이션이라고 부르는 것이 관례로 되어 있다. 북한의 경우, 주민들 입장에서는 자국 화폐인 북한 원

신의 발달, 법제도의 정비 등도 북한에서 시장을 발달시키는 중요한 조건으로 작용하고 있다.

아울러 시장화의 진전은 다소 제한적이기는 하지만 소유권의 변화를 수반하고 있다. 무엇보다도 개인수공업의 확대를 초래하고 있다. 또한 상점, 식당, 당구장, 가라오케 등의 서비스업에 개인자본이 진출할 수 있는 공간이 크게 넓어지면서 소규모 개인서비스업이 확대되고 있다는 사실도 주목할 만하다. 아울러 공장, 농장, 무역회사, 상점, 식당 등 공식부문에 개인자본 투입이 확대되고 있다는 사실도 지적되어야 한다.[75]

이와 관련, 시장화의 진전으로 시장에 대한 국가의 의존도가 매우 높아졌다. 국가는 당, 군, 내각 등 모든 부문들이 재정 부족을 메우기 위해 다양한 형태로 시장으로부터의 잉여에 의존하고 있다. 달리 보면 국가조차 시장이 없이는 생존이 불가능한 상황에 처했다고 해도 과언이 아니다.

물론 이는 북한 당국이 의도한 측면이 강하다. 즉, 7·1조치를 통해 시장경제활동을 공식적으로 인정하되 시장경제 영역에서 발생한 잉여를 국가 및 계획경제 부문이 수취해가는 방향으로 구조를 재편한 것이다. 국가가 시장경제 영역에서 발생한 잉여를 재정수입으로 흡수, 부족한 재정을 보충하는 것이다.

다만 이 경우 유의해야 할 것은 시장경제 영역에서 발생한 잉여를 흡수하는 것은 국가예산수입만은 아니라는 점이다. 당경제, 군경제 등 특권경제의 화폐수입도 여기에 포함된다. 특히 무역회사의 시장경제활동 과정에서 창출된 잉여는 일반경제보다 특권경제에 더 많이 흡수될 가능성이 크다. 북한은 현재 특권경제와 일반경제로 나누어져 있는데 국가예산수입은

을 기피하고 외화인 달러를 선호하는 현상, 국가경제 입장에서는 외화가 자국화폐를 일정 정도 대체해 가는 현상이다. 특히 북한에서 달러라이제이션은 미국 달러가 통용되는 달러화(dollarization)와 중국 위안화가 통용되는 위안화(yuanization)가 동시에 진행되고 있는 것이 특징이다.

[75] 사적 자본 투입에 의해 국영기업이 운영되는 실태에 대해 자세한 것은 이석기 등. 2010.「2000년대 북한의 산업과 기업: 회복실태와 작동방식」. 산업연구원 pp.202-229 참조.

거의 다 내각경제만 포괄하게 되어 있으며, 특권경제와는 직접적인 관계가 없다.

이렇게 해서 당, 군, 내각의 경제는 각각 시장에서 거두어들인 돈을 자신들 부문의 공공기관 및 국영기업의 유지, 소속 구성원들의 생계유지 등에 사용하는 것이다. 이른바 ‘국가가 시장에 기생해 살아가는 형국’이다. 여기서는 7·1조치 이후, 나아가 종합시장 허용 이후 개편 및 신설된 각종 국가납부금 및 사용료 제도가 핵심적 역할을 수행한다. 북한 당국은 새로운 세원의 발굴을 통해 재정수입의 확대를 도모한 것이다.

한편 시장화의 장기화 또는 ‘정착’을 생각함에 있어 빼놓을 수 없는 것이 7·1조치이다. 7·1조치는 1990년대 경제위기로 인한 체제위기에 대한 1998년 공식 출범한 김정일 정권의 대응, 특히 제도적 정비라고 볼 수 있다. 북한 나름대로는 오랜 기간 준비했고, 광범위한 영역에 걸쳐 많은 내용을 담고 있지만 내적 정합성도 다소 취약하고 자기 완결성도 부족한, 어정쩡한 상태에서 멈추어 버렸다.[76] 시행착오적 요소도 적지 않았고 졸속이라는 진단조차 있으며, 게다가 역풍을 맞기도 했다. 별다른 성과도 없고 부작용만 양산한 실패작이라는 냉혹한 평가도 많다.

하지만 이는 정당한 평가라고 보기 어렵다. 시장화가 없는 오늘날의 북한경제는 상상하기 힘들다. 시장화는 20년 이상 지속되는 장기화 현상으로 나타나고 있다. 이른바 ‘아래로부터의 시장화’라 하여 자생적으로 시작한 북한의 시장화는 이제 북한 경제의 필수적인 요소로 자리잡았다. ‘시장이 뿌리를 내렸다’, ‘정착’했다고 하면 표현이 과도하다고 반론을 펴는 사람들도 있겠지만 북한 당국이 시장화에 대한 관리 통제 능력을 상당 정도 상실했다고 볼 수는 있다.

---

[76] 예를 들면 임금인상을 실시하면서 동시에 화폐개혁을 실시할 계획이었으나 화폐개혁은 불발로 끝났다. 아울러 2004년 중앙은행법을 개정하고 2006년 상업은행법을 제정했으나 시행에 옮기지는 못했다. 또한 2002년 7월 1일자로 시행된 좁은 의미의 7·1조치와 2003년 3월의 종합시장 허용 정책의 관계는 아직도 명확하게 파악되지 않고 있다. 연속·보완의 측면을 강조하는 해석도 있는가 하면 단절·모순의 측면을 강조하는 견해도 있다.

여기에 오기까지 많은 조건과 여러 사건들이 있었는데 그중에 빼놓을 수 없는 것이 7·1조치이다. 7·1조치로 인해 시장은 공식적인 제도 영역으로 편입되었다. 부분적인 합법화이기는 하지만 합법성을 획득한 경험이 있다. 게다가 정부가 시장화를 목적의식적으로 촉진하는 ‘위로부터의 시장화’도 수반되었다.

7·1조치는 시장화의 운동성, 확장성에 큰 동력으로 작용했고, 여타의 요인들과 결합하면서 시장화를 되돌릴 수 없는 흐름으로 만들었다. 7·1조치는 북한의 시장화를 도약시키고 나아가 북한 사회에 뿌리를 내리게 한 중요한 계기로 작용했다고 평가할 수 있다.

게다가 7·1조치는 제2의 7·1조치를 잉태하고 있다. ‘6·28방침’이 시행될지 여부는 가늠하기 어렵지만 최소한 경제논리적으로만 보면 7·1조치가 ‘6·28방침’과 같은, 시장화를 진전시키는 공식제도상 조치들의 출현을 견인하고 있다.[77]

---

[77] 시장화의 진전에 따라 공식적 제도와 현실의 괴리는 더욱 확대될 수밖에 없고, 이는 북한 지도부로서도 간단치 않은 고민거리가 될 것이다. 예컨대 정경유착형 부익부 빈익빈 구조, 부정부패의 확산, 공적 목적보다는 사적 이익을 우선시하는 행위의 만연, 국가 시스템의 기능 저하(마비), 사실상의 사유화의 진전, 환율 및 물가 폭등 등이다. 이들 문제에 대처하기 위해서라도 시장화 관련 제도화의 수준을 일정 수준 높여주는 것을 고민할 수 있다.

최근 북한농업의 변화

제5장

1. 집단농장의 변화와 사경제 확대[78]

1.1. 농장의 변화

1.1.1. 국영농장의 변화

일제강점기 해방 이후 1970년대 초반까지 북한 경제는 꾸준히 성장해 왔다. 농업에서는 군(郡)을 중심으로 협동농장 경영관리체제가 정착되고 있었다. 이러한 농업발전 상황을 토대로 북한은 '농업부문의 전인민적 소유화'를 추진하게 되었다. 그 일환으로 군(郡) 내 협동농장을 통합해 군 종합농장을 설립하기 시작했다. 종합농장(군 국영농장)의 설립은 북한 농업의 중앙집권적 조달분배체제가 비교적 잘 작동하고 있었음을 의미하며, 북한의 체제 유지에 대한 자신감이 그만큼 높았음을 의미한 것이다.

그러나 1990년대 중반 들어서자 북한 사회주의 경제순환시스템은 급격하게 약화되기 시작했다. 확고한 사회주의 경제순환체제를 토대로 발전할 수 있었던 북한농업의 중앙집권적 지도관리체제는 어려운 상황에 처하게 되었다. 이 과정에서 국영농장화 및 종합농장화 정책은 큰 어려움에 봉착하게 되었다.

---

[78] 이 부분은 김영훈 등(2009)의 pp.66-79의 내용을 재정리한 것이다.

사회주의 경제 정착기인 1960년대부터 농업부문 국영화와 국유화를 목표로 창설되기 시작한 북한의 군 단위 종합농장은 1990년대 들어 명목만으로만 국유와 국영을 유지한 채 사실상 경영관리체계 전환에 실패했다. 북한의 군 협동농장경영위원회는 산하에 있는 기존 협동농장을 사실상 통합해 국영화하지 못했으며, 중앙계획경제의 약화와 함께 각 협동농장의 개별 경영형태로 회귀한 것으로 보인다.[79] 그 결과 북한 종합농장은 최근 그 운영에 있어 협동농장과의 차별성을 상실하게 되었다.

기존의 국영농장 역시 '자력갱생' 원칙에 의거한 경영관리 형태로 전환되었다. 채종농장, 종축장, 원종장, 특정작목을 전문으로 생산하는 대부분의 전문 국영농장들은 농장 자체의 내부 수요를 충족하기 위해 전문화된 작목보다는 식량을 주요 작목으로 생산하고 있으며,[80] 협동농장과 마찬가지로 농자재는 주변의 공장사업소와 직거래를 통해 조달하고 있다. 요컨대 모든 형태의 국영농장은 1990년대 중반 경제위기 이후 협동농장과 사실상 구별되지 않는 자력갱생의 경영형태를 보이고 있는 것이다.

1.1.2. 수매조달체제의 약화

'새로운 분조관리제'와 '7·1경제관리개선조치' 등 개혁적 조치에도 불구하고 북한은 농업생산을 증대시키지 못했으며 중앙집권적 농업관리시스템의 약화를 막지 못했다. 이로 인해 '농산물의 정부수매', '농자재의 정부조달', '은행을 통한 정산', '농장 내 분배체계'가 차츰 마비되기 시작했으며, 각 협동농장은 '자력갱생'체제로 전환되기 시작했다. 요컨대 협동농장을

---

[79] 선봉군종합농장의 경우 각각의 리협동농장관리위원회가 존속되고 있음을 확인할 수 있었다(1999년 1월 기준). 이는 관내 협동농장이 독립적으로 운영될 뿐만 아니라 협동농장으로서의 정체성도 유지하고 있음을 보여주는 것이다(김영훈 등 2009, p.66에서 재인용).

[80] 닭공장(양계장), 돼지공장(양돈장) 등 시설과 자본 중심의 축산을 전문으로 하는 공장식 농장의 식량생산은 부업으로 이루어지고 있다(김영훈 등 2009, p.67에서 재인용).

중심으로 한 농자재와 농산물의 교환 방식이 기존의 '중앙집권적 수매와 조달 체제'로부터 '직접교환을 통한 자력갱생 체제'로 전환된 것이다.

이 과정에서 집단재배농지의 축소를 동반한 개별재배농지가 증가되었으며, 정상적인 조달·분배체계 대신 농민시장(농촌), 종합시장(도시), 장마당 및 암시장(도시, 농촌), 직접물물교환(농장-공장기업소·사업소), 일방적 군수납품(경제단위-지역 군부대), 권력행사에 따른 준조세(지방행정권력-경제단위·개인) 등이 성행하기 시작했다.

식량위기 이전 북한에서는 각 협동농장의 농자재 조달은 연간계획에 근거해 '자재를 위에서 책임지고 아래에 내려다 주는 자재공급체계'를 기반으로 이루어져 왔다. 그러나 1995년부터 비료, 농약, 비닐박막을 비롯해 일반 자재들도 대부분 공급이 중단되기 시작했다. 이후 협동농장 자체적으로 비료, 디젤유, 기타 필요한 자재들을 물물교환으로 확보하고 있으나 필요한 자재의 30%도 공급되지 못하고 있는 실정이다. 봄철 경운은 역축 80%, 노동력이 20%를 담당하고 있으며, 모내기는 대부분 노동력에만 의존하고 있다. 농장 내 수송은 소달구지와 등짐으로 이루어지고, 농장 외 수송은 농업관련 기업소의 트럭이 담당하고 있다.

국가의 수매조달체계가 마비됨에 따라 협동농장과 군 농업관련 사업소 간의 직거래가 생겨나기 시작했다. 군 농업관련 사업소는 협동농장이 필요로 하는 설비, 자재를 제공하고 농장은 채소, 과일, 식량, 축산물을 제공하거나, 군 농업관련 사업소는 협동농장이 필요로 하는 설비, 자재를 제공하고 농장은 사업소의 부업농지를 제공(6월 농지[81])하는 방식의 직거래가 성행하고 있다.[82]

국가의 생필품 배급기능이 약화됨에 따라 1990년대 중반부터 농장에 있

---

[81] 농사철 6개월간 협동농장이 인근의 공장기업소에 6개월간 농지를 빌려주고 농자재나 현금으로 대가를 받는 교환체계이다(김영훈 등 2009, p.68).

[82] 북한 '운하협동농장'의 전경선 관리위원장은 "이제 농사에 필요한 비료와 설비들을 자체로 해결하기 위해 농장에서 생산된 식량이나 특용작물을 시장에 내다 팔고 그 수익금으로 '물자교류시장'에서 농자재를 구입하게 됐다."고 밝힌 바 있다(조선신보 2004.4.1일자; 김영훈 등 2009, p.68에서 재인용).

는 상점에서 치약, 비누, 소금, 종이, 신발 등 생활필수품들이 사라지고 농민들이 자체로 해결하고 있다. 같은 시기 진료소에서는 진료와 입원만 가능할 뿐 약품, 주사기 등 의료품은 환자가 시장에서 구입해 해결해야 하는 실정이다. 1993년대 중반까지 생활용품의 국가배급이 60% 정도 차지했으나 2000년대 들어서는 10% 이하로 하락했다.

국가의 조달기능이 약화됨에 따라 국가의 농산물 수매기능 또한 자연스럽게 약화되기 시작했다. 1990년대 중반 이후 수확기 국가수매의 중요성이 크게 감소되었으며, 북부 산간지대의 경우 국가수매에 전혀 응하지 못하는 농장도 발생했다.

1.1.3. 협동농장 작업반의 권한 강화

중앙집권적인 수매조달기능이 약화·붕괴됨에 따라 국가의 협동농장에 대한 지도, 관리 기능이 약화되었으며 이에 따라 협동농장관리위원회의 기능 또한 약화되었다. 협동농장 내 관리조직과 생산조직의 역할과 기능이 재편되기 시작하면서 기존의 계획 및 지도관리 기능이 약화되었으며 생산수단을 실질적으로 보유하고 있는 현장의 생산조직(작업반)의 역할이 상대적으로 증대되기 시작했다.

우선 협동농장 생산조직의 기능이 다변화되었다. 고유의 농업생산 및 노동력 관리 기능 외에도 작업반의 예비(기금) 축적, 농지의 배분, 물물교환 사업의 기능까지 직접 협동농장 생산조직에서 하게 되었다. 공동 작업 토지를 유보해 이 토지에서 생산되는 생산물로 작업반에서 필요한 자재 등 비용을 충당하게 되었으며, 농지를 공동생산토지, 작업반 예비용 공동작업토지, 개인 부업농지 등으로 배분하는 주체가 되었다. 또한 국가의 영농자재 조달 기능이 마비됨에 따라 도와 군의 농업관련사업소의 직접 거래 또는 교환을 하게 되었다. 직거래 기관으로는 종자관리소, 관개관리소, 농기계사업소, 가축방역소, 농촌자재공급소, 농촌건물관리소, 종축장, 원종장, 채종농장, 농기구공장, 배합사료공장, 비닐박막재생공장 등이 있다.

협동농장 생산조직의 기능이 강화됨에 따라 작업반의 비공식적 권한 또

한 강화되었다. 작업반을 중심으로 개별 농장원에게 부업농지를 직접 배분할 수 있게 되었으며, 작업반의 예비 농산물 처리 권한 또한 행사하게 되었다.

표 5-1. 협동농장 관리조직과 생산조직(작업반) 권한 변화

구 분	주 요 내 용
계획, 지도, 관리 기능의 약화	- 국가 조달·수매체제 약화로 공식적 지도·관리 권한 약화 - 연간계획의 형식화: 비현실적인 목표치(생산량, 자재공급량, 수매량) - 비공식적, 개별적 권한행사: 생활비의 대부분을 준조세[83] 수수에 의존
농장 생산조직 기능 다변화	- 고유의 농업생산 및 노동력 관리 기능 - 작업반의 예비(기금) 축적: 공동 작업 토지를 유보해 이 토지에서 생산되는 생산물로 작업반에서 필요한 자재 등 비용을 충당 - 농지의 배분: 공동생산토지, 작업반 예비용 공동작업토지, 개인부업농지의 배분 - 물물교환사업: 도와 군의 농업관련 사업소와 수시로 직접 거래, 교환
작업반 비공식적 권한 강화	- 작업반을 중심으로 개별 농장원에게 부업농지 배분 권한 행사 - 작업반의 예비 농산물 처리 권한 행사

자료: 김영훈 등(2009).

[83] 농장 및 농장원이 행정기관, 지도기관, 검열기관 및 해당 기관원에게 납부하는 준조세로는 국가 수매대금(농산물수매, 자유수매)의 강제저축, 4인기준 일가족이 연간 30~40kg 납부하는 인민군대 지원 고기(곡물은 60~80kg), 생산량의 5~10%에 달하는 소토지농사 토지사용료, 각종 승인권한 행사에 따른 비공식적 납부 등(북한이탈주민 조사결과 종합)이 있다(김영훈 등 2009, p.71).

1.2. 농업부문 사경제의 확대

1.2.1. 소토지농사 확대

극심한 경제난으로 인해 국가의 계획조달체제가 약화되자 각 협동농장에의 자재 공급이 원활치 못하게 되었고, 식량난이 계속 대두되자 농민들은 자가소비용 식량을 스스로 확보해야 할 필요성을 느끼게 되었다. 또한 생필품 배급이 중단되어 생필품 구매용 농산물을 확보할 필요성을 느끼게 됨에 따라 협동농장 농장원의 소토지 농사가 확대되었다<표 5-2>.

표 5-2. 소토지농사의 구분과 관리

구 분	종 류	자재 조달	토지이용료
공식 개인 부업지	텃밭, 소채전, 산림이용반 소토지	개인	공식적 납부
비공식 개인 부업지	무자격자의 산림이용반 소토지 허용규모를 초과하는 산림이용반 소토지	개인	비공식적 납부
집단 부업지	비배관리지	작업반	수확물 상환
공장기업소 부업지	6월농지, 원료기지주)	단체	수확물 상환 현금

주: 원료기지는 공장기업소의 원료농산물 생산 목적의 토지이나 집단부업지로도 활용
자료: 김영훈 등(2009, p.71).

소토지농사는 공식 개인 부업지, 비공식 개인 부업지, 집단 부업지, 공장기업소 부업지로 구분할 수 있다. 농장에서 공식적으로 승인하는 개인 부업지[84]에는 텃밭, 소채전, 산림이용반 소토지농사, 농장 소토지농사가 있다.

---

[84] 북한 당국은 사경지의 확대를 금지 또는 억압하는 대신 제도화해 관리하는 쪽을 선택했다. 2002년 7월에 나온 당의 '53호 문헌'으로 불리는 '토지사용료납부규정'은 국가 토지를 가지고 생산한 농업생산물의 일부를 사용료 형식으로 국가에 의무 납부하도록 할 것(제1조), 농업생산물의 일부를 현금으로 국가에 납

텃밭은 가구당 20~40평 정도이며 집 마당과 주변의 빈터를 이용해 옥수수, 채소, 공예작물(담배, 양념채소) 등을 재배하는 것이다. 소채전은 가구당 30~40평 정도로 집 주변에 빈터가 없을 경우 공동경작지 중 일부를 부업에 사용하도록 허용된 땅이다.

텃밭과 소채전의 경우 살림집 마당이나 농장이 제공하는 토지를 이용하는 것이기 때문에 토지이용료는 없다. 산림이용반 소토지농사는 1인당 300~600평 정도이며 은퇴자 혹은 공로자들에게 허용한 산림 소토지농사를 의미한다. 북한은 1990년대 초부터 조림과 산림보호를 조건으로 연로보장자, 사회공로자에게 산림을 개간해 소토지농사를 허용했다.

2002년 '7·1조치' 이후부터 산림소토지를 경작할 수 있는 대상을 연로보장자, 사회공로자에서 협동농장 농장원, 공장기업소의 산림이용반으로 확대시켰다. 산림소토지의 경우 지역 인민위원회에서 토지 이용료를 수령한다. 보통 산출의 10% 내외를 부과하나 기타 관련 기관원들이 비공식적으로 추가적인 이용료를 수령하는 것이 일반적이다. 농장 소토지농사는 1인당 100평 정도이며 텃밭과는 별개로 농장에서 승인한 개인부업지를 의미한다.

비공식 개인부업지에는 무자격자의 산림이용반 소토지, 허용규모를 초과하는 산림이용반 소토지가 해당된다. 식량 부족이 극심하지만 국가의 배급체계가 유명무실해짐에 따라 스스로 식량을 산출해내기 위해 허가받지 않은 개인이 산림소토지 농사를 짓는 경우가 늘어나고 있다. 또한 허용된 면적을 초과해 산림이용반 소토지 농사를 짓는 사람도 늘어나 1,000평 이상의 산림소토지 농사를 영위하는 개인도 많은 실정이다.

부하도록 할 것(제2조), 토지를 이용해 농산물을 생산하는 모든 기관, 기업소, 단체, 군부대, 개인에게 적용하는 것(제3조)으로 되어 있다. 이 규정에 적용되는 토지에는 개인이 경작하는 텃밭과 부대기밭 등도 포함되어 있다. 단 농민세대의 30평까지의 텃밭, 농민세대를 제외한 세대의 주택 주변에 있는 10평의 텃밭 등에 대해서는 사용료를 적용하지 않고 초과분에 한해서 토지사용료를 부과하는 것으로 알려져 있다(정광민(2005, pp.253-254); 김영훈 등(2009, p.72)에서 재인용).

집단 부업지는 지역에 따라 여러 가지로 지칭되고 있는데 함경북도 국경지방에서는 일명 '비배관리지'라고 불리고 있다. 비배관리지는 2003년부터 함경북도 지역 협동농장에서 성행하기 시작한 것으로 작업반별로 '공동경작지'와는 별도로 '비배관리지'를 지정해 개별 작업반원들에게 할당한 것이다. 보통 농장원에게는 200여 평, 부양가족에게는 100여 평이 제공되어 가족당 평균 500~700평이 제공된다. 비배관리지의 작목은 작업반이 직접 결정하며, 소요되는 종자와 농자재도 각 작업반에서 공동으로 조달해 경작한 후 수확 후에 곡물로 상환한다.

공장기업소의 부업지도 여러 종류가 있지만 일반적인 것은 '6월 농지'와 '원료기지'가 있다. 6월 농지는 농장 인근의 공장기업소가 농장의 경지를 작물의 재배기간 동안(6개월 정도) 빌려 경작하고 대가를 지불하는 부업농지(집단적 이용과 분배)를 의미한다. 원료기지는 농산물을 원료로 하는 공장기업소의 원료생산을 위한 농지로, 부분적으로 직원들의 부업지로 이용(집단적 이용과 분배)된다.

표 5-3. 북한 주민의 소토지농사 규모와 이용

지 역	텃밭	소토지	지 구
북부산간[1]도시근로자	-	500평 내외	산림소토지, 강변, 기업소부업지
북부산간[1]협동농장원	40평	1,000~2,000평	소채전, 비배관리지, 산림소토지
황해남도[2]국영농장원	40평	300평 내외	과수원 수종갱신지, 산림소토지

주: 1) 함경북도 김책시, 회령시, 온성군, 함경남도 함주군 협동농장
2) 황해남도 삼천군 과일농장
자료: 김영훈 등(2009, p.73).

표 5-4. 소토지농사의 종류와 내용

구 분	주 요 내 용
텃밭, 소채전	- 협동농장과 국영농장의 농가 1호당 20~40평 허용 (토지법과 농업협동조합기준규약 상에서 허용 명시) - 살림집 마당이나 농장이 제공하는 토지를 이용하며 토지 이용료는 없음
작업반 부업농지	- 작업반에 할당된 경지 중 일부를 개인에게 위탁해 경작 - 농장원 1인당 약 200평, 1가구당 500여 평 - 개인 '비배관리지' 면적에 비례해 농장의 개인 분배몫을 차감(집단 농작업에 소요되는 개인별 의무작업공수 미달분을 차감하는 형태) - 토지세, 종자대, 비료대 명목으로 생산물의 일부(약 10%)를 작업반 예비에 납부
산림소토지	- 1990년대 초부터 조림과 산림보호를 조건으로 연로보장자, 사회공로자에게 산림을 개간해 소토지농사를 허용 - 1998년 산림보호 임무(산림보호원)가 국토관리부 산림경영소에서 국가보안성 산림감독부로 바뀌면서 산림소토지 농사를 전면적으로 재조사해 통제 - 2002년 '7·1조치' 이후 산림소토지를 경작할 수 있는 대상 확대(연로보장자, 사회공로자, 협동농장 농장원, 공장기업소의 산림이용반) - 공식 허용면적을 초과하거나, 무자격자가 경작하는 면적이 확대 - 지역 인민위원회에서 토지이용료를 수령 (공식부과는 산출의 10% 내외, 기타 관련 기관원들의 비공식 수령 추가)
6월농지	- 농장 인근의 공장기업소가 농장의 경지를 6개월 정도 빌려 경작하고 대가를 지불하는 부업농지(집단적 이용과 분배)
원료기지	- 농산물을 원료로 하는 공장기업소의 원료생산을 위한 농지로, 부분적으로 직원들의 부업지로 이용(집단적 이용과 분배)

1.2.2. 시장의 변화와 시장참여의 확대

사회주의 경제에서 비공식 경제부문은 다양한 형태로 존재한다. 정부의 허가 아래 이루어지는 소규모 가내 수공업, 정부의 허가 아래 소규모 농지를 사적으로 경작하는 소토지경제, 비공식적으로 이루어지는 소규모 서비스 활동 등이 이에 해당한다. 이들 비공식 경제활동은 대부분 소규모 자유시장을 매개로 이루어진다.

사회주의 경제개혁이 진행됨에 따라 1950년대 중반 북한의 상품유통은 정부의 조달분배체계에 흡수되고, 일부 기능이 기존의 시장에 남아 공식 조달분배체계를 보완하게 되었다. 3일장, 5일장 등 전통적인 정기시장이 현재의 농민시장과 장마당으로 변천하면서 그 기능을 담당하게 된 것이다. 농민시장은 과거 50년간 사회주의 경제체제의 조달배급체계를 보완하는 중요한 유통 기능을 담당하는 한편 시기별로 통제의 대상이 되기도 하면서 변화해 왔다.

북한은 1950년 10월 '내각결정 9호'를 통해 기존의 인민시장을 농촌시장으로 개편하며 시, 도마다 1~2개의 시장을 허용했다. 1958년에는 농촌시장을 농민시장으로 개편했으며, 1965년에 조선노동당 전원회의에서 농민시장의 존속 필요성을 인정했다. 1980년대는 1984년에 가내 부업을 장려하는 '8·3 인민소비품 창조운동'이 실시되고 1987년에 기관, 기업소의 노동자에게 부업밭 경작을 허용함에 따라 농민시장이 활성화되었다.

1980년대 후반부터 90년대 중반에는 농민시장의 확산을 억제하려는 당국의 노력이 집중되었으나 1990년대 중반 이후 경제난이 심각해지자 주민들의 생계유지 공간으로서 실질적인 시장이 등장하게 되었다. 북한은 2003년 3월 '시장장려조치'를 발표해 농민시장을 공산품과 수입품도 판매할 수 있는 종합시장으로 재편했다. 하지만 2005년 10월 다시 배급제를 부활시키며 시장을 단속하기 시작했고, 2007년에는 시장참여 상인의 나이를 제한하고 거래금지품목을 다시 발표하는 등 시장통제를 강화하기 시작했다. 2008년 10월에는 종합시장을 상설시장 '10일장'으로 전환시키며 종합시장을 폐쇄시켰다. 하지만 현재 북한의 시장통제는 제대로 이루어지지 않고

있다. 당초 북한은 국영상업망에 대한 보조적 역할을 수행하기 위해 농민시장을 허용했지만, 북한의 계획경제가 제 기능을 제대로 발휘하지 못하면서 농민시장은 국영상업망을 대체하기에 이르렀다.

표 5-5. 북한 자유시장의 변천

시 기	근 거	조 치 내 용
1950. 1	내각결정 제9호	· 인민시장을 농촌시장으로 개편
1958. 8	내각결정 제140호	· 농촌시장을 농민시장으로 개편
1965.11	조선노동당 중앙위원회 제4기 제12차 전원회의	· 농민시장 존속 필요성 인정
1969. 3	김일성의 논문 <사회주의경제의 몇가지 리론문제에 대해>	· 농민시장의 존속 필요성 재확인 · 농민시장의 소멸시기와 조건 제시
2003. 5	내각지시 제24호 <농민시장의 방향전환 방침> (2003.5.5) 내각결정 제27호 <시장관리운영규정> (2003.5.5)	· 농민시장을 종합시장으로 개편 · 국가통제품을 제외한 국내생산품과 수입상품, 가내수공업품 판매 허용 · 시장사용료, 국가납부금 납부와 소득신고의무화, 최고한도 가격 10일 공시제 실시
2007·10	노동당 행정부, 제1차 비사회주의검열사업 (2007.8~10) 제2차 비사회주의검열사업 (2007.11~2008.2)	· 시장상인 나이 제한 조치 (40세 미만의 여성 장사 금지) · 거래품목 15개 이상 초과 금지 · 식량 등 거래품목의 가격 제한 · 의약품, 금, 휘발유 등 전략물자 거래 단속
2008.10	내각 상업성 지시문 61호 (집행보류상태)	· 2009년 1월부터 종합시장(상설시장) 폐쇄, 농민시장(10일장)으로 복귀 조치 · 식량은 양정사업소에서만, 수입품과 공업품은 국영상점에서만 판매

자료: 정은미(2009, p.61); 김영훈 등(2009, p.77)에서 재인용.

시간이 지남에 따라 북한의 자유시장(농민시장, 종합시장)은 비공식 경제활동의 장에서 국민 경제활동의 중추로 기능하게 되었다. 수요와 공급에 따라 상품의 가격이 결정되는 시장 메커니즘으로 작동됨에 따라 초기에는 공적 조달배급체계를 보완하는 수단으로 기능했으나 최근에는 공적 조달배급체계가 약화됨에 따라 소비재 유통기능의 중요한 부분을 담당하고 있다.

경제난으로 인해 국영유통망의 물자가 부족해지자 농민시장 및 암시장 가격이 큰 폭으로 상승하기 시작했다. 이에 따라 국정가격과 시장가격 간의 괴리가 커지고, 이 괴리 현상이 구조화되어 이중가격제가 형성되자 북한에서는 2002년의 '7·1조치'에서 국정가격을 농민시장, 암시장 수준으로 대폭 인상해 가격을 현실화했다. 이를 통해 기존에 상당수의 물품이 비싼 가격에 팔릴 수 있는 농민시장, 암시장으로 유출되는 현상을 방지하고 계획영역의 유통과 생산을 정상화하고자 했다.

그러나 이후에도 지속된 극심한 경제난과 국가계획경제 약화, 이로 인한 배급제도 유명무실화 등으로 인해 시장가격은 다시 상승하기 시작했다. '7·1조치'가 취해진 지 7년이 경과한 2009년 6월 기준 주요 농산물의 시장가격은 국정가격의 30~45배에 달하고 있다.

표 5-6. 주요 농산물 가격의 비교(국정가격, 시장가격)

품 목	단위	국정판매가격	시장가격	
		2002. 7	2005. 2	2009. 6
쌀	원/kg (배)	44	650 (14.8)	2,000 (45.5)
옥수수		24	450 (18.8)	900 (37.5)
콩기름		180	2,500 (13.9)	5,000 (27.8)
돼지고기		180	1,900 (10.6)	5,000 (27.8)

주: ( )안은 국정판매가격을 1로 해 비교한 수치.

자료: 1) 국정가격은 남성욱(2005), 조명철(2003).
2) 시장가격(2005.2)은 '데일리NK' 기사 종합, 임수호(2008)에서 재인용.
3) 시장가격(2009.6)은 '데일리NK' 기사와 '오늘의 북한소식' 기사 종합.
김영훈 등(2009, p.78)에서 재인용.

표 5-7. 농장원의 현금수입 재원

구 분	주 요 내 용
공식적 현금분배 재원[85]	- 농산물 국가수매 대금: 곡물 등 양정사업소 수매대금, 채소, 공예작물, 과일, 약초 등 상업관리소 수매대금, 축산물, 물고기 등 전문도매소 수매대금 분배몫 - 자유수매 대금: 국가가 필요로 하는 기타 물자에 수집에 대한 인민위원회의 수매대금 - 기타 현금수입: 국가가 농장에 위탁하는 건설사업 수입의 현금분배몫
시장참여를 통한 비공식적 현금수입	- 6월농지의 현금수입 분배몫 - 시장판매: 농산물, 식료품, 기호품 등 농민시장 판매수입 - 농장 내 개인 서비스 제공

자료: 김영훈 등(2009, p.78).

농민들의 시장 참여는 소토지농사와 부업을 통해 이루어지고 있다. 농민들이 영위하는 부업에는, 농가에서 가금, 염소, 토끼, 돼지 등을 사육해 군대 지원용 고기와 시장 판매용 고기를 생산하는 것과 소토지 생산 농산물을 이용해 두부, 된장, 식용유, 술, 담배 등 식료품과 기호품을 제조해 판매하는 것이 있다. 이외에도 목공, 가전제품 수리 등 단순 서비스 제공으로 현금 수입을 창출하기도 한다.

농장원의 시장참여는 상인 수준이 아니라 생계형으로 이루어지고 있다. 부업지에서 생산된 식량, 채소, 공예작물을 농민시장이나 장마당에 판매해 생필품이나 농기구로 교환하거나 현금수입을 확보하는 형식으로 이루어진다. 또한 곡물거래 금지 시 농민시장과 장마당에서 암거래에 참여하기도 한다.

[85] 농장원 개개인에 대한 공식적 현금분배몫의 상당부분은 다시 강제저축으로 회수되고 있다(김영훈 등 2009, p.78).

2. 김정은 체제의 개혁조치

2.1. 김정은 체제 출범 후 농업정책의 전개

김정일 사망 후 들어선 북한의 새로운 지도체제는 아직 그들의 색깔을 드러낼 수 있는 충분한 시간을 갖지 못했다. 농업부문에서도 아직 새 정권 고유의 정책이 드러난 바 없다. 다만 북한 매체를 통해 전해지는 농업부문의 각종 시책에 대한 강조 사항을 통해 김정은 체제의 농정 전개를 엿볼 수 있을 따름이다. 최근 북한이 강조하는 농업시책으로는 농업기반의 정비, 산림조성, 유기농업 확대 등인데, 이들 농정시책은 김정일 정권에서부터 강조되어온 것들이다.

농업기반의 정비는 과거에 시행해 오던 것이었으나 최근 더욱 강조하고 있다. 주요 사업으로는 냉습지 개량 사업, 간석지 사업, 물길공사 등이다. 냉습지는 2012년 2월 기준 전국적으로 3만여 정보를 개량했다고 보고하고 있다(로동신문 2012.2.7일자). 냉습지 개량 사업은 전국적으로 시행하고 있는데, 특히 황해남도(13,000정보 계획), 함경남도(3,000정보 계획), 남포시, 함경북도, 강원도 등지에서 활발히 추진하는 것으로 알려지고 있다.

간석지 사업으로 북한이 심혈을 기울인 것은 곽산간석지 사업과 대계도 간석지 사업이다. 2012년의 보도에 의하면(로동신문 2012.3.14일자, 2012.4.8일자) 곽산간석지 2단계 공사와 대계도간석지 내부망 공사가 완공되었다. 이외에 '미루벌 물길' 공사가 완료된 것을 계기로 관개수로와 저수지 등 수리사업도 다시 강조되고 있다. 북한은 '1만여 km의 자연흐름식 물길 완성'이라는 로동신문의 기사에서 지난 10여 년간 1만 km의 자연흐름식 물길을 건설했다고 전하면서 대규모 물길뿐 아니라 그 지류로서 평안남도·평안북도·황해북도·함경남도 등지의 중소규모 물길 건설에 대해서도 소개하고 있다.[86]

---

[86] "중소규모 자연흐름식 물길은 평원군·숙천군·대동군·개천시·증산군을 비롯한

산림조성도 김정은 정권이 지속적으로 강조하는 사업 중 하나이다. 2012년 초 김정은 당시 북한 중앙군사위원회 부위원장은 식수절(植樹節)에 기념식수를 하며 "식수사업을 전 군중적 운동으로 힘있게 벌여 조국의 산과 들을 푸른 숲 우거진 사회주의 선경으로 전변시키자는 것이 우리 당의 확고한 결심"이라고 강조한 바 있다. 이를 계기로 북한은 산림조성사업을 독려하고 있다. '국토환경보호성'을 중심으로 '중앙양묘장'과 각 군(郡)의 '산림경영소'는 양묘장에서 묘목 생산을 더 많이 해 공급하도록 독려하고 있으며(로동신문 2012.2.12일자), 지방에서도 도시의 수림화와 원림화, 경제수종과 우량수종의 식재, 산림조성계획의 작성, 나무모 생산기술의 전파, 작업도구와 포장용기 확보 등을 강조하고 있다(로동신문 2012.3.12일자, 3.16일자, 3.19일자).

이와 함께 농업부문에서 지속적으로 강조하고 있는 시책은 유기농업이다. 2012년 농업성 자료에 의하면 전국적으로 거름, '흙보산비료', 유기질복합비료의 생산이 크게 증가했다고 밝히고 있다(로동신문 2012.2.25일자). 이외에도 한 달에 6,200여 톤의 '후민산칼리'를[87] 생산하고 있음을 보도하고 있다(로동신문 2012.3.2일자). 평양의 평천지구에는 최근 유기질복합비료공장이 완공되어 유기질비료를 대량으로 생산할 수 있는 기초를 마련했다고 보도하고 있다(로동신문 2012.4.4일자).

이외에 북한은 경제관리체제를 좀 더 개방하는 조치들을 취했다. 우선 외국투자은행에 영업세를 면제하는 법 개정 조치를 취했다. 조선중앙통신은 2012년 북한이 외국투자은행법을 수정·보충했다고 보도한 바 있다. 개

평안남도의 시·군과 남포시의 군·구역 등 도처에 건설되었으며, 정주시·룡청군·염주군·동림군을 비롯한 평안북도 지방에서도 중소규모 물길 공사를 벌려 많은 면적의 농지에서 안전한 수확을 낼 수 있는 담보를 마련했다. 황해북도에서는 30여 개 대상의 물길공사를 성과적으로 해냈으며, 개성시에서도 자연흐름식 물길 공사를 실시해 농경지에 관개용수를 넉넉히 보장할 수 있도록 했고, 함경남도에서도 근 100km의 자연흐름식 물길공사를 해 수천 정보의 농경지에 관개용수를 보장했다."(로동신문 2012.3.2일자).

87 '후민산칼리'는 묽은 알칼리에 풀리고 무기산과 작용 시 앙금으로 가라앉는 토양부식질의 한 부분으로서 북한에서는 알곡 생산을 늘리는 데 중요한 유기비료로 각광받고 있다.

정된 외국투자은행법은, 외국투자은행의 영업기간이 10년 이상의 경우 이익이 나는 첫해에 기업소득세를 면제하고, 조선은행(북한은행)들과 기업에 유리한 조건으로 대부해 얻은 이자수입에 대해서는 영업세를 면제한다고 규정하고 있다. 기존법은 거래세 면제를 규정하되 영업세에 관한 규정은 없었다.[88] 이외에도 북한은 2011년 12월 '황금평·위화도 경제지대법'을 채택했다고 밝힌 뒤 2012년 당시 3개월 사이에 '나진·선봉 경제무역지대법', '외국투자기업등록법', '외국투자기업 및 외국인세금법' 등 10개 가량의 법을 개정했다고 잇따라 발표한 바 있다.[89]

이 밖에도 대외 인력 파견이 눈에 띄게 증가하고 있음이 확인되고 있다. 김정은 체제 출범 이후 북한은 경제와 무역 분야의 전문 관료와 기술 노동자 등 약 1,000명 이상을 중국 등지로 파견했다고 외신이 보도하고 있다. 주요 파견처는 중국 북동부의 선양, 다롄, 옌지 등 주요 도시와 남동부의 상하이에 있는 민간 기업과 공장 등이다.

이를 통해 북한 김정은 체제의 향후 개방의지를 부분적으로나마 확인할 수 있다. 이러한 대외 개방의지가 지속되고 개방조치가 꾸준히 확대된다면 향후 북한의 대외교역과 외국의 대북 투자는 증대될 수 있을 것이다. 이 경우 농업부문에서는 수출용 농산물을 생산하기 위한 기술도입 수요와 대외 농업협력 수요도 함께 증대될 수 있을 것이다.

2.2. 김정은 시대 경제개혁 가능성

2.2.1. 김정은 체제 경제정책의 특징[90]

김정은 체제하에서도 북한경제의 위기구조는 지속되고 있다. 위기의 내

---

[88] 연합뉴스. 2012.2.9일자. "北 외국투자은행에 영업세 면제…법 개정."

[89] 연합뉴스. 2012.2.10일자. "北 외국투자기업등록법·세금법도 개정."
연합뉴스. 2012.3.11일자. "北 투자유치 위해 남북경협보험 모델 도입."

[90] 김연철(2012, pp.3-4).

용은 여러 가지가 있을 수 있으나, 가장 중요한 것은 대외 환경의 불안으로 인한 공급부족과 국내경제의 이중구조가 핵심이라고 할 수 있다.

이 상황에 대한 김정은 체제의 대응은 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 과거 경제 전략의 연속성을 강조하고 있다. 중국이나 베트남의 경우는 개혁지도부가 등장하면서 경제 전략의 전환을 시도했지만, 북한의 김정은 체제는 김일성·김정일 체제의 유산을 강조하는 유훈통치를 정당성의 근거로 삼고 있다. 그래서 급격한 경제 전략의 전환이 어렵다. 둘째, 새로운 지도자는 가시적인 성과에 집착하고 있다. 그것은 성장 잠재력을 구조적으로 전환하지 않고, 한정된 자원을 가시적인 실적 달성을 위해 집중 투자하는 방식이다. 4월부터 의욕적으로 강조하고 있는 '국토관리 총동원 운동'이 좋은 사례이다.

그러면 김정은 체제에서 개혁개방 가능성은 어떻게 예측할 수 있는가? 경제발전을 위해서는 경제정책의 변화가 불가피하다. 중요한 것은 경제개혁을 '과정'으로 보는 관점이다. 로동신문을 비롯한 북한의 공식 매체들은 분권화 개혁이나 시장화 개혁을 수정주의로 비판하면서, 여전히 사회주의 계획경제의 우월성을 강조한다. 그러나 이데올로기의 변화는 언제나 현실 변화보다 늦으며, 사후적으로 정당화하는 경향이 있다는 점을 상기할 필요가 있다. 대부분의 점진적 경제개혁은 '개방형 개혁(Open-ended Reform)'의 성격을 갖는다.

동시에 개혁의 과정은 점증적이고 단계적으로 이루어지는 측면이 있다. 개성공단이나 북중경협지역에서 제한적인 개방이 이루어지고 있고, 시장의 기능과 역할이 확대되고 있으며, 분권화도 지속되고 있음을 주목할 필요가 있다. 향후 개혁 지향적 변화와 반개혁적 움직임의 충돌은 지속적으로 발생할 것이다.[91]

---

[91] 이는 2004년 박봉주 개혁 실패의 교훈으로부터 유추할 수 있다. 7·1조치의 한계가 드러나는 시점에서 내각총리였던 박봉주는 경제전문가들로 '내각상무조'를 구성(2004.6), 그동안 취한 제반 개혁조치들을 재평가했다. 이들은 경제활성화를 위해서는 분권화와 시장요소 도입을 확대해야 한다는 결론을 내리고, 경제관리구조, 상품유통체계, 금융관리구조, 농정(農政)관리방안에 이르는 개혁안

2.2.2. 자생적 시장의 공식화 가능성[92]

북한이 2009년 말에 실시한 화폐개혁의 목적은 시장의 돈을 흡수해서 부족한 재정을 충당하고 국영부문에 풀겠다는 것이다. 일반적으로 화폐개혁은 후유증이 크다. 잃은 자의 상실감은 크고, 얻은 자의 이익은 순간이다. 명목임금이 인상되어도 물가를 잡지 못하면, 실질임금의 가치는 떨어진다. 또한 단기적으로 실물경제에 부정적 영향을 미친다.[93]

화폐개혁 직후 물가와 환율이 폭등했다. 실물경제의 정상화가 보장되지 못하는 상황에서 화폐개혁은 실패할 수밖에 없었다.[94] 또한 시장을 통제하고자 했던 의도 역시 성공할 수 없었다. 결국 2010년 5월 26일 북한 정부는 시장에 내렸던 모든 제한 조치를 철회했다. 2011년 들어와서는 시장기능이 다시 회복되고, 종합시장이 300여 곳으로 늘어나기도 했다.[95]

최근 북한의 높은 인플레이션 현상의 배후에는 국가의 공급능력이 약화되면서 확산된 '자생적 시장화'가 작용하고 있다. 북한의 경제개혁 수준이

을 강구해 김정일에게 2004년 말에 건의했다. 농업개혁과 관련해서는 시범적인 가족영농제와 기업소 부업농제, 농산물 유통체계의 개혁이 포함되었다. 그러나 박봉주 개혁은 당과 군부의 반대로 실현되지 못하고, 북한은 개혁후퇴의 과정을 밟았다. 당과 군은 경제개혁 초기 '7·1조치'나 시장장려에 대해 방관자적 입장을 취했다. 박봉주 총리는 2005년 들어 당의 견제를 받기 시작했고, 2006년에는 자신과 주변인물에 대한 당의 조사를 받기도 했다. 당은 박봉주의 간부 인사권도 회수했다. 박봉주는 점차 김정일의 신임에서 멀어지고 2006년 6월에는 '40일간의 직무정지' 책벌을 받고 김정일의 현지지도 수행에서 배제되었으며 대신 내각 총리가 박남기로 교체되었다(김연철 2012, p.4).

92 김연철(2012, pp.10-13).

93 그래서 북한은 2002년, 2008년, 새로운 화폐까지 만들어 놓고도, 결국 화폐 교환을 단행하지 못했다(김연철 2012, p.10).

94 북한 화폐개혁의 배경, 주요조치, 그리고 직후의 경제상황에 대한 자세한 설명은 양문수. 2010. "북한의 화폐 개혁: 실태와 평가." 「통일문제연구」 통권 제53호. 상반기호를 참조(김연철 2012, p.11에서 재인용).

95 화폐개혁 이후 북한의 시장 동향에 관해서는 권오윤, 정성훈, 「북한의 시장화와 자생력」, 「경성대 사회과학연구」, 제28집, 1호, 2012 참조(김연철 2012, p.11에서 재인용).

여전히 초보적인 단계라는 점에서 시장과 계획의 진퇴 현상은 당분간 유지될 것이다. 그러나 '자생적 시장화'라고 부를 정도로 공급측면에서 시장의 역할이 커져 있고 이미 2004년경 박봉주 개혁안을 통해 개혁 확대를 준비한 적도 있기 때문에, 장기적으로 시장의 제도화는 불가피하다.

그러나 향후 북한의 경제개혁이 본격적으로 착수되기 위해서는 다음과 같은 과제들이 해결되어야 한다. 첫째, 수령제의 정책결정 구조가 변화될 필요가 있다. 독재체제를 유지하면서도 경제개발을 추진한 3세계 국가의 '개발독재' 형태에서 시사점을 찾을 수 있을 것이다. 또 권위주의적 정치형태를 유지하더라도, 최소한 대외지향형 외교와 새로운 발전 전략을 추진한다면 경제분야에서 '개혁 엘리트'가 정책 주도권을 행사할 수 있을 것이다.

둘째, 국제적인 긴장구조의 완화와 선군 정치의 발전적 전환이 필요하다. 우선 북한을 둘러싼 긴장구조의 해소가 필요하며, 이 과정에서 군부가 정책변화에 순응할 수 있는 환경을 조성하는 것이 중요한 과제라고 볼 수 있다.

셋째, 개혁 개방을 추진할 수 있는 엘리트 육성이 필요하다. 북한이 현재 노동자나 실무관료의 해외 취업과 연수를 확대하고 있으나, 그러한 기회를 보다 고위층으로 확대할 필요가 있다. 또한 보다 체계적인 학습 프로그램이 중요하다. UNDP를 비롯한 UN 관련 기구들의 정례적인 프로그램의 개설이 필요하며, 서방권 대학들에서의 경제, 경영, 금융 분야의 체계적인 교육 기회를 지원할 필요가 있다.

3. 새로운 경제관리체계와 농업

3.1. '6·28방침'의 내용

북한은 2012년 6월에 협동농장과 국영공장에 시장가격이 반영된 생산비용을 선(先)지급하는 내용을 골자로 하는 새로운 경제관리 대책을 준비한

것으로 전해졌다. 북한은 2012년 6월 '우리식의 새로운 경제관리 체계를 확립할 데 대해'라는 표제의 문건으로 새로운 경제관리조치(이하 '6·28방침')를 내부에 공표하고, 본격적인 시행 날짜는 동년 10월 1일로 정한 것으로 알려진 바 있다. 이는 김정은 정권 출범 이후 처음으로 제시된 새로운 경제조치로서 전문가들의 주목을 끌었다.

'6·28방침'이 담고 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 협동농장의 작업분조 규모를 4~6명 단위로 축소·관리하고, 작업분조에 토지와 생산을 할당한다. 둘째, 생산물은 국가와 작업분조가 일정비율로 나누며, 국가는 '수매' 형식으로 생산량을 가져가고 작업분조 몫으로 남겨지는 생산물은 분조원들에게 현물로 분배하도록 한다. 셋째, 국가는 작업분조에게 필요한 생산비용을 선지불한다. 넷째, 생산비 책정이나 수확량에 대한 가격 평가 과정에서 현실적인 시장가격을 반영한다. 이는 농산물 수매 혹은 농자재 공급 과정에서 국정가격이 기능하지 않음을 의미하는 것이다.

비농업부문의 공장기업소에도 이 방식이 도입될 것이라 전해졌다. 즉, 공장기업소의 경우에도 최초 생산비는 국가에서 '투자'하고, 기업은 그것으로 원자재를 구입해 생산하고, 생산물을 판매하면 그 수입을 국가와 해당 기업소가 일정 비율로 나눈다는 것이다. 북한은 협동농장과 공장기업소에 미리 지불하는 생산비용을 '국가의 투자'이자 '선투자'로 표현했다. 이 표현에 의하면 선투자는 '재원 및 자재 부족 → 생산 감소 → 수입 감소 → 근로의욕 하락 → 생산 감소'라는 악순환 고리를 끊고 재생산구조를 회복하는 데 핵심적인 조치라는 것이다.

이와 관련해 북한의 매체는 각 도마다 한두 개소씩 시범 공장기업소와 시범 협동농장이 선정되었고, 이 시범단위에 국가의 투자가 추진되고 있다고 보도한 바 있다.

3.2. '6·28방침'의 평가

'6·28방침'은 개혁적인 조치로 소개된 바 있다. 또한 협동농장의 시범 단

위에서 생산이 상승하고 초과 분배를 받은 농민이 나오고 있다며 북한의 보도매체를 통해 그 성과가 여러 번 보도된 바 있다. 그러나 '6·28방침'의 내용을 분석해 보면 개혁적 성과를 내기에는 미흡한 면이 있다.

우선 비용의 국가 부담은 사회주의 경제관리체제의 전형이다. 중앙계획경제체제가 공고하다면 국가는 마땅히 생산자재와 농자재를 공장기업소와 협동농장에 공급해야 한다. 국가가 생산비를 보장하겠다는 것은 붕괴되고 있거나 약화된 사회주의 경제체제를 바로세우겠다는 발상에 다름 아니다. 둘째, 북한 산업부문(비농업부문)의 가동률은 평균적으로 30% 이하로 알려져 있다. 가장 중요한 생산요소인 비료의 공급도 총필요량의 절반을 밑돌고 있다. 이 상황에서 국가가 초기비용을 보장하는 방법은 시장가격으로 지불하는 것뿐이며 그 상황이 '6·28방침'에 그대로 나타나 있다. 그러나 북한은 이미 매우 높은 인플레이션 국면에 있기 때문에 시장가격으로 농자재를 보장한다는 것은 큰 의미가 없다. 농자재의 시장가격은 계속 수령액 이상으로 계속 상승할 것이기 때문이다.

셋째, 개인 소유분의 처분을 자유화한다는 것은 곡물의 시장거래를 공식적으로 허용한다는 의미이다. 이미 거래되고 있는 것을 공식화하는 조치지만 이로 인해 시장으로 유출되는 곡물의 양은 더 많아질 것으로 예상된다. 그 경우 곡물의 국가 수매는 더 위축될 가능성이 있다. 마지막으로 작업분조의 구성원 규모 축소는 새로운 분조관리제(1996)와 7·1경제관리개선조치(2002)에서도 제시된 바 있다. 그 후 실제로 작업분조의 규모가 축소되었는지 확인되지는 않고 있다.[96]

이와 같이 '6·28방침'의 내용을 분석해 보면 개혁적인 조치로 해석하기에는 무리가 따른다. 오히려 그 실질적 의미는 취약해진 정부 재정을 확보하자는 데 있는 것 같다. 이 방침은 붕괴된 정부 수매·조달체계를 보완해 국가가 농장과 공장기업소의 생산물을 확보하기 위한 새로운 정책수단으

[96] 이외에도 불확실하지만 국가와 농장이 70:30으로 생산물을 나눈다는 내용도 있다. 토지, 노동, 자본 등 생산의 3요소에서 국가가 협동농장에 공급할 수 있는 것은 자본재밖에 없다. 이 상황에서 국가의 몫이 70%나 된다면 적절한 분배라 할 수 없다.

로 보인다. 그러나 '6·28방침'의 목적대로 단기적으로 정부 재정이 확보된다고 하더라도 문제는 여전히 남는다. '6·28방침'의 내용대로 시행된다면 통화증발이 불가피하며 인플레는 더욱 심화될 가능성이 높아지기 때문이다.

표 5-8. '6·28방침'의 주요 내용과 비평

< 주요 내용 >

- ◆ 협동농장과 공장의 생산에 필요한 초기비용을 국가가 우선 보장
- ◆ 비용은 시장가격으로 지불
- ◆ 협동농장의 작업분조 규모를 축소함

< 비 평 >

- ◆ 비용의 국가 보장은 전형적인 사회주의 경제
- ◆ 높은 인플레이션 하에서 시장가격 지불이 무슨 의미가 있는가?
- ◆ 작업분조 규모 축소는 무의미하게 반복

'6·28방침'은 본격적으로 실행에 옮겨지기 전에 내용상의 한계를 보이고 있다. 붕괴된 조달분배체계 복원을 위해 선택된 초기생산비의 우선 보장과 생산물 분배 방침의 성공 가능성은 불투명하다. 북한 정부가 화폐를 발행해 생산비를 지불하고 목표한 수매량을 원활히 수행할 수 없다면 재정적자 누적과 인플레이션 상승으로 귀결될 것이라는 우려가 나오고 있다.

또 국가가 농자재 사용 비용 등을 사전에 높게 책정하고 있기 때문에 수매가 끝나더라도 농장원에 돌아가는 몫은 제한적이다. 더욱이 북한 당국은 전체 협동농장과 주요 공장기업소들의 초기 생산비를 보장할 만한 재원을 확보하지 못한 것으로 파악되고 있다. 재정적자가 누적된 상태에서 이 재원을 확보하기 위해서는 통화 증발이 불가피하다. 실제로 '6·28방침' 발표 이후 상품의 시장가격이 폭등한 바 있다.[97]

---

[97] '6·28방침'이 공표된 이후 북한의 시장환율 및 물가는 고공비행 중이다. 2012년 8월 함흥에서는 쌀이 6000원(kg), 신의주에서는 1위안(元)이 북한 돈 980원에 거래되는 등 시장물가가 연일 최고치를 경신하고 있다. 전면적인 시행을 앞둔 새

한편 반(反)개혁적인 조치도 이미 시행되고 있다. 북한이 '6·28방침' 시행을 앞두고 주민들에게 친인민적 개혁이라는 점을 부각시키고 있지만, 각 협동농장에서는 '토지정리 사업'의 일환으로 농민들이 개간하고 경작하고 있는 소토지를 협동농장 소유로 귀속시키는 사업이 진행되고 있다. 그뿐 아니라 부업을 다시 규제하는 등 주민의 경제활동에 대한 통제도 강화하고 있다.[98]

이러한 분석과 동향을 종합할 때 '6·28방침'은 경제개혁조치에 해당된다기보다는 사회주의 경제체제 정상화 조치의 일환으로 봐야 한다는 주장이 나오고 있다. 경제 개방을 통해 외부의 자본이 투입되어 전반적인 공급부족이 해소되지 않는다면, 이번 조치는 10년 전에 경험한 '7·1조치'의 재판이 될 가능성이 높다.

로운 경제관리조치에 불안해하고 있는 주민들이 외화 및 쌀 확보에 나선 탓으로 해석된다(데일리NK. 2012.8.16. "北, 독립채산제 직장만 국가배급제 폐지한다.").

98 데일리NK. 2012.8.23. "北, '6·28방침' 앞두고 농장원 통제 대폭 강화."

요약 및 결론

제6장

< 김정일 시대의 농정 >

사회주의 경제권 해체와 함께 1980년대 말 이후 북한 경제는 장기간 침체기에 접어들었다. 자본 부족으로 산업시설과 공장기업소의 가동률이 크게 하락함에 따라 농업생산에 투입되어야 할 농자재 조달이 어려워졌다. 사회주의 혁명기에 활발히 건설해 놓았던 농업기반시설은 재정비되지 않고 낙후되었으며 신규 조성도 제한적으로만 이루어졌다.

결국 북한은 김일성 사후 1990년대 중후반에 스스로 '고난의 행군'이라 칭하는 심각한 식량난 시기를 경험하게 되었다. 김정일 정부는 식량위기에 직면해 농업회생과 농업생산을 증대시키기 위한 다각도의 노력을 기울였다. 이 노력은 주로 감자 도입을 주된 내용으로 하는 '작물 다양화', 우량종자 확보를 위한 '종자혁명', 곡물 절약을 위한 '초식가축' 사육 장려, 농업기반정비사업 추진 등에 집중되었다.

작물 다양화 사업은 주로 감자재배와 이모작 면적 확대에 집중되었다. 북한은 새로운 식량원으로서 감자의 재배 면적을 4만 5,000ha에서 20만 ha 수준으로 넓히고 단위면적당 식량생산을 늘리기 위해 이모작 면적을 확대하고자 했다. 이와 함께 종자혁명도 강조했다. 옥수수는 다수확 품종을 개발하고 맥류는 이모작 기간을 맞추기 위해 조생종을 확보하는 데 힘을 쏟았다. 특히 감자는 바이러스에 노출되지 않은 우량 씨감자 공급을 확대하는 노력을 기울였다.

식량 부족으로 곡물사료의 조달이 어려워지자 북한은 초식가축 사육을

장려했다. 이 시기 도입을 장려한 초식가축은 염소, 토끼, 오리 등이다. 이 가축들은 곡물 조달 부담이 적어 식량이 부족한 북한에 적합한 축종으로 인식되었다. 이들 소가축과 가금은 특별한 자본장비 없이 사육하기 용이해 농촌의 부업으로 확산되었다.

1990년대 이전 북한의 농업생산기반 정비 사업은 간척과 산림 경사지를 활용한 '다락밭 조성'을 중심으로 이루어졌다. 이는 경지면적을 늘리는 '외연적 확대'에 중점을 둔 사업이라 할 수 있다. 그러나 1990년대 말부터 북한은 농지기반정비 사업의 중점을 토지정리사업과 관개체계개선사업에 두기 시작했다. 이는 기존에 조성되어 있는 경지의 생산성 향상에 초점을 맞춘 경지의 '내연적 확대' 정책이라 할 수 있다.

토지정리사업의 목표는 총 60만 ha의 농경지를 정리하는 것에 두었다. 이 사업을 통해 경지를 일부 확대하는 동시에 경지기반을 정비하는 효과를 거두었다. 그러나 농기계와 연료의 조달이 어려워진 상황에서 기계화 영농기반의 확충이라는 정책효과는 뚜렷하게 나타날 수 없었다. 북한은 석유개발국기구(OPEC)의 차관 지원을 받아 관개체계를 양수식에서 자연흐름식으로 전환하는 기반정비사업도 대대적으로 추진했다. 2002년에는 '개천-태성호 물길(평안남도)' 공사를 완료했으며 2005년에는 '백마-철산 물길(평안북도)' 공사를 마쳤다. 2009년에는 '미루벌 물길(황해도)' 공사를 완료했다.

이와 같이 북한이 1990년대 중반 이후 새로 강조하며 추진하기 시작한 농정시책들은 과거의 구호성 농정과는 달리 실천적이라는 특징이 있다. 특히 북한은 이 농정시책들을 추진하는 데 국내에 보유하고 있는 자원과 노동력을 최대한 동원했으나 그것만으로는 부족했다. 요컨대 동기유발을 위한 새로운 제도를 구축해야 할 필요성과 국제사회로부터 자본을 도입해야 할 필요성을 인식한 것이다. 북한은 새로운 농정시책을 추진하면서 농업생산 부문에서 동기유발을 위한 제도를 시범적으로 도입하는 한편, 국제사회의 지원을 유치하기 위해 개방적인 자세를 취하게 된다.

< 김정일 시대의 개혁 실험 >

북한은 사회주의 혁명 시기인 1966년부터 농업생산을 관리하며 농산물의 농장 내 분배를 위해 협동농장에서 '분조관리제'를 시행해 왔다. '분조관리제'는 협동농장의 '작업반'을 수 개의 '작업분조'로 나누고 여기에 농지와 생산수단을 할당해 농작업을 반(半)독립적으로 수행하도록 하는 기초단위조직체계인 동시에 농장 구성원의 노력동기를 유발하기 위한 협동농장의 분배체계이다.

1990년대 중후반 식량난이 심각해지자 북한은 협동농장에서 새로운 형태의 분배체계로 농업생산성 향상을 도모하기 위해 1996년에 '새로운 분조관리제'를 시범적으로 도입했다. 새로운 분조관리제가 지니고 있는 개혁적 내용은 농장의 작업분조가 달성한 초과생산분을 정부가 고시한 낮은 수매가가 아니라 현물로 지급한다는 데에 있다. 1990년대 말과 2000년대 초반 곡물의 시장가격이 공식가격의 350~600배에 달했다는 점을 감안한다면 이 당시 도입한 새로운 분조관리제는 '작업분조'의 동기를 획기적으로 제고시킬 수 있는 제도 개선이었음을 알 수 있다.

그러나 그 이후 이 제도가 북한 농장에서 보편적으로 실시되고 정착되었다는 보고는 없다. 그리고 이후 북한의 농업생산도 크게 증가하지 않고 정체 상태에 머물고 있다. 1978년 중국의 생산책임제가 안휘성(安徽省) 변경에 위치한 1개 현에 재도입되어 짧은 시간 만에 농업생산이 비약적으로 증가하고 결국 농촌에서 '인민공사'의 해체와 개별경영을 가져왔다는 사실과 비교할 때, 북한 농업에서의 분배체계 개혁 실험은 그다지 성공적인 결과를 낳지 못했다고 평가할 수 있다.

2002년 7월에는 비교적 광범위한 내용을 가진 '경제관리개선조치(7·1조치)'를 단행했다. 이 조치의 내용은 가격 및 임금 인상, 환율 현실화, 원부자재시장의 개설, 경제계획 및 관리의 분권화 등으로 이루어져 있다. '7·1조치'를 구성하고 있는 세부 조치들 중에서 농업부문과 직접 관련된 내용은 식량의 국정수매가격 대폭 인상(가격 개혁), 농장의 농산물 자체처분권 확대(분권화) 그리고 생산요소시장 개설 등이다. 당시 이들 조치는 농업생

산 동기를 유발하고 확대재생산을 가능하게 하는 요인으로 작용할 것으로 기대되었다. 이는 가격 인상 효과가 분권화 시스템(보수 차등지불을 통한 동기유발 체계)을 통해 농장의 작업분조와 개별 농장원에게 영향을 미쳐 궁극적으로 농업생산이 증대되는 것을 의미한다. 그러나 그 증산효과는 뚜렷하지 않은 것으로 나타나고 있다. 쌀을 사례로 볼 때 '7·1조치'에 따른 쌀 가격 인상률과 농자재 가격 인상률이 비슷한 수준인 것으로 나타나 생산 증대에 대한 가격 인상 효과가 중립적이기 때문이다. 다만 기술혁신과 분배체계의 혁신 등 다른 요인의 변화가 있다면 농업생산은 증대될 수도 있다.

< 국제사회로부터 농업지원 유치 >

북한은 김정일 정권이 들어서면서 다양한 농정시책을 개발해 농업생산을 증대시키기 위한 노력을 기울이는 한편 1996년 협동농장의 분배체계를 개선하는 제도개혁을 실험한 바 있으나 큰 성과를 거두지 못했다. 이를 통해 북한의 농업 당국은 충분한 자본이 조달되지 않는 상태에서 그들의 농업이 가지고 있는 문제가 해결되기 어렵다는 교훈을 얻게 되었다.

북한은 1990년대 중후반 '고난의 행군' 이후 농업회생을 위한 계획을 국제기구에 제출하고 국제사회의 농업개발지원을 받기 위해 다양한 노력을 기울였다. 이러한 노력을 기울인 결과 북한은 개별 국가, 국제민간지원단체(NGO), 여러 국제기구(IFAD, FAO, UNDP 등)로부터 농업개발에 소요되는 자금, 자재, 기술을 지원받아 다양한 형태의 사업을 추진해 왔다. 특히 유엔개발계획(UNDP)은 북한의 중장기적인 식량문제 해결, 농업부문의 재해 복구, 지속가능한 농업발전 목표 달성 등을 위해 계획을 수립하고 국제적인 지원을 모집했으며 일부 농업개발협력사업을 추진한 바 있다.

이들 국제사회의 대북한 농업지원은 유엔이 추진하고 있는 '합동호소 프로그램'과 연계해 많이 수행되었다. 그러나 이들 지원은 북한이 당초 필요로 했던 규모에 미치지 못했으며, 농업복구와 개발에 대한 지원보다는 단기적인 투입자재와 인도적 지원에 집중되어 본래 의도한 목표를 충분히 달

성하지는 못했다. 북한은 식량난 이후 농업개발에 필요한 자본을 도입하기 위해 국제사회의 농업개발지원을 유치하려 노력을 기울였지만, 국제사회가 기대했던 개혁과 개방의 미흡으로 충분한 지원은 이루어지지 못했다.

< 식량부족과 농업구조의 후진성 >

전반적인 개혁 부진과 자본 부족으로 북한 농업의 구조적 변화는 없었지만 단기적인 농업생산의 성장은 있었다. 2000년 들어 북한의 농업생산은 국제사회와 남한의 지원 효과로 회복세를 보였다. 2005년에는 10년 만에 처음으로 식량 생산량이 450만 톤을 상회했다. 그러나 당시 북한의 농업생산 증가는 북한 경제의 회복이나 농업부문의 구조개선에 의한 것이라 보기 어렵다. 농업생산구조, 생산요소의 조달, 농업생산기반 정비 상태 등이 1990년대 중반의 식량위기 상황에서 사실상 크게 개선되지 않았기 때문이다.

2006년 이후 북한의 식량생산은 대폭으로 하락했다. 또 국제사회의 식량 지원 규모가 줄어 식량 부족 규모도 확대되었다. 2000년대 말 식량 생산의 감소는 북한 농업의 환경이 특별히 악화되지 않은 상태에서 나온 결과이다. 북한은 농업생산을 증대시키기 위해 다양한 농정시책을 펼쳤으며 개혁적 조치와 함께 국제적 지원을 받기 위해 많은 노력도 기울였다. 그럼에도 불구하고 식량 생산이 다시 감소했다는 것은, 2000년대 초반의 식량 생산 증대가 농업구조의 개선과 발전에 의한 것이 아니었다는 사실을 보여주는 것이기도 하다.[99]

2000년대 들어 북한 농업의 구조는 1995년과 비교해 거의 개선되지 않고 있다. GDP에서 차지하는 농림수산 부문의 비중은 여전히 높으며 농업에 종사하고 있는 인구의 비중도 역시 마찬가지이다. 1965년에서 1995년까지 30년간 농가인구 비중은 40.8%에서 36.5%로 미약하게 감소하는 추

[99] 2010년대 들어 3년 연속으로 북한의 식량생산이 증가하고 있다. 이는 화학비료 수입이 증가했고 기후여건이 상대적으로 좋았던 점 그리고 국제사회 지원 중단 상황에 북한이 적응하고 있다는 점 등에 기인한 것으로 추정되고 있다.

세를 보였으나, 1995년에서 최근까지의 농가인구 비중 변화는 거의 없는 양상을 보이고 있다. 이는 지금도 북한의 농업생산이 기계, 장비, 현대적 농자재 등 자본보다는 노동력에 더 크게 의존하고 있다는 사실을 잘 보여주고 있는 것이다.

북한의 최근 농자재산업과 농자재 공급 상황을 보여주는 자료는 없다. 그러나 최근 북한이 겪고 있는 외화 부족과 에너지 사정을 고려할 때 농자재산업이 회복되어 공급이 급속히 늘어날 수 있는 상황은 아니다. 이에 따라 큰 변화가 없는 한 당분간 농자재의 생산과 공급이 지속적으로 부족할 것으로 전망된다.

< 김정은 시대 농정과 북한 농업의 전망 >

1980년대 말 사회주의 경제권이 해체되면서 북한경제도 심각한 침체기에 접어들었다. 산업시설 가동률이 급락하면서 농업부문에서는 농자재 조달이 어려워졌다. 농업기반시설도 갱신되지 못하고 지속적으로 낙후되었다. 이 상황은 결국 농업생산 침체와 식량난을 초래했다. 사실상의 김정일 정부가 들어선 1990년대 중반에 이르러 북한의 식량난이 가중되었으며 위기 상황이 국제사회에 노출되기에 이르렀다.

식량난에 봉착한 김정일 정부는 새로운 농정전략을 수립해 강력히 추진했다. 또 새로운 농정시책을 계획대로 추진하기 위해 제도 개선과 자본 조달 노력도 기울였다. 그러나 새로운 제도 실험은 기대했던 안정적 증산효과를 실현하지 않아 성과를 거두지 못했다. 농정시책 추진에 필요했던 외부자본의 유치 노력도 소기의 성과를 거두지 못했다. 국제사회와 한국의 농업지원은 북한의 인도적 상황을 개선시키고 농업생산을 단기적으로 증대시키는 데 큰 기여를 했지만 북한 농업의 재생산구조를 개선시키지는 못했다. 그 요인은 지원 방식 자체의 한계와 북한의 낮은 개혁·개방 수준에 있다고 평가된다.

이 상황을 개선하기 위해서는 개혁드라이브와 대규모 자본 조달이 동시에 이루어져야 한다. 그러나 이는 현실적으로 어렵다. 북한은 개혁을 체제

의 안정을 위협하는 요소로 간주하고 있고 국제사회는 북한에 투하되는 자본의 낮은 효율성에 주목하고 있기 때문이다. 이 상황에서 과거를 답습하는 농업정책은 무용지물이 될 가능성이 높다. 그러나 김정일 사망 후 김정은을 중심으로 한 북한의 새로운 지도체제는 아직 농업부문에서 그들 고유의 정책을 뚜렷하게 드러내지 않고 있다. 북한 매체를 통해 전해지는 시책을 통해 김정은 체제의 농정을 엿볼 수 있을 따름인데, 이들 농정시책은 김정일 시대부터 시행해 온 것들이 대부분이다.

김정은 정권 출범 후 북한 경제 및 농업부문에서 가장 큰 변화로 주목할 만한 것은 '6·28방침'이다. 당초 '6·28방침'은 개혁적인 조치로 소개되었으며 그 성과가 나타나고 있다는 북한 내 보도도 있었다. 그러나 알려진 내용을 분석하면 이 방침을 경제개혁 조치로 해석하기는 어렵다. 이 방침은 정부의 수매·조달 기능이 취약해지고 있는 상황에서 정부 재정을 확보하기 위한 새로운 정책적 노력으로 보인다. '6·28방침'이 현실에 잘 적용돼 당초 추구한 목적대로 정부 재정이 확보된다고 하더라도 문제는 여전히 남는다. '6·28방침'의 내용대로 시행된다면 통화 증발은 불가피하며 인플레이션은 더욱 심화될 개연성이 있기 때문이다. 인플레이션이 진정되지 않고 심화된다면 농업생산 증가와는 관계없이 경제에 대한 불안심리가 심화되어 식량가격이 상승하고 계층 간의 식량 접근성 격차는 더욱 벌어질 것이다.

김정은 체제는 현 시점에서 추진 가능성이 있는 대안을 찾아 활로를 모색할 필요가 있다. 북한과 국제사회는 자본과 농업기술 조달뿐 아니라 시장생산 프로그램도 포함되어 있는 시범적 농업협력사업을 국제사회와 함께 적극적으로 추진할 필요가 있다. 이 협력사업의 성과를 토대로 북한 내부의 개혁과 국제사회의 본격적인 자본지원 방향이 비로소 도출될 수 있을 것이다.

참고 문헌

고일동. 2004. “북한 재정위기의 본질과 세입관리체계의 변화.” 「KDI 북한경제리뷰」 제6권 제9호. 한국개발연구원.

_____. 2009. “북한 화폐교환 및 액면단위 변경의 파급효과와 향후 전망.” 「KDI 북한경제리뷰」 제11권 제12호. 한국개발연구원.

권영경. 2010. “2012년 체제 구축전략과 북한경제의 변화.” 「KDI 북한경제리뷰」 제12권 제3호. 한국개발연구원.

_____. 2009. “경제관리개선조치 이후 북한의 경제관리운용 실태에 관한 연구.” 「북한연구학회보」 제13권 제2호.

권오윤, 정성훈. 2012. “북한의 시장화와 자생력.” 「경성대 사회과학연구」 제28집 1호.

김병연, 양문수. 2011. 「북한경제에서의 시장과 정부」. 서울대출판문화원.

김수대. 2004. “북한 식량문제의 해결과 농업혁명 방침.” 「KDI 북한경제리뷰」 제6권 제4호. 한국개발연구원.

김연철. 2012. “김정은 체제의 개혁 개방 가능성.” 「KDI 북한경제리뷰」 제14권 제6호. 한국개발연구원.

김영훈. 2012a. “김정은 시대 북한의 농업과 식량사정.” 「수은북한경제」 2012 여름호. 한국수출입은행.

김영훈. 2012b. 「맞춤형 대북 농업협력사업 추진방안 연구」. 한국농촌경제연구원.

김영훈 등. 2009. 「북한 농업·농촌 실태와 대북 농업지원 방향 연구: 협동농장을 중심으로」. 한국농촌경제연구원.

김영훈, 남민지. 2011. 「북한의 농업법제 고찰」. 한국농촌경제연구원.

김영훈, 지인배. 2006. 「식량난 이후 북한의 농업과 농정변화 분석」. 한국농촌경제연구원.

김일성. 1988. 「주체의 경제관리 체계와 방법을 철저히 구현할 데 대하여」. 조선로동당출판사.

남성욱. 2005. 「북한의 7·1 경제관리 개선조치와 농업개혁 전망」. 고려대학교.

대북협력민간단체협의회. 2005. 「대북지원 10년」 백서.

박기순. 1989. “농촌테제는 사회주의농촌 건설의 위대한 강령.” 「주체의 나라(2)」. 평양출판사.

박길성. 1992. “북한사회와 농민.” 「북한연구」 통권 제8호 여름호. 북한연구소.

박석삼. 2002.「최근 북한 경제조치의 의미와 향후 전망」. 한국은행.
박영호 등. 1994.「농촌테제의 광희로운 빛발아래 이룩된 위대한 전변」. 농업출판사.
박정동. 1999. “사회주의 농업체제 개혁에 관한 사례연구-중국과 북한의 비교-.”「硏究資料 99-10」. 한국개발연구원.
박형중. 2012. “북한 시장에 대한 정치학적 분석.”「한국정치학회보」 제5호. 한국정치학회.
_____. 2012.「북한의 ‘6·28방침’은 새로운 개혁개방의 서막인가?」. 온라인시리즈 CO 12-31. 통일연구원.
박희진. 2007. “계획과 시장의 관계로 본 북한 경제개혁: 중국과 비교를 중심으로.”「북한연구학회보」 제11권 제2호.
법제처. 1991.「북한법제개요」.
북한연구소. 1983.「北韓總覽(1945～1982)」.
사회과학원 주체경제학연구소. 1985.「경제사전(2)」. 사회과학출판사.
양문수 등. 2012.「2000년대 북한경제 종합평가」. 산업연구원.
양문수. 2012. “2000년대 북한의 반(反)시장화 정책.”「현대북한연구」 제15권 제1호, 북한대학원대학교.
_____. 2010. “북한의 화폐 개혁: 실태와 평가.”「통일문제연구」 통권 제53호 상반기호. 평화문제연구소.
_____. 2010.「북한경제의 시장화: 양태, 성격, 메커니즘, 함의」. 한울.
_____. 2013.「북한의 계획경제와 시장화 현상」. 통일부 통일교육원.
_____. 2005. “북한에서의 시장의 형성과 발전: 생산물시장을 중심으로.”「비교경제연구」 제12권 제2호.
오경섭. 2012. “북한의 신경제관리체계 평가와 전망.”「정세와 정책」 2012년 9월호. 세종연구소.
윤인주. 2013. “북한의 사유화 현상 및 동학에 관한 연구.” 고려대 북한학과 박사학위논문.
이계만. 1993. “北韓經濟制度의 憲法的 基礎.”「統一問題硏究」 제5권 1호. 평화문제연구소.
이석기 등. 2010.「2000년대 북한의 산업과 기업: 회복실태와 작동방식」. 산업연구원.
이영훈. 2009. “7·1조치 이후 북한경제구조의 변화의 특징 및 시사점.” (미발표 원고).
임수호. 2008.「계획과 시장의 공존: 북한의 경제개혁과 체제변화 전망」. 삼성경제연구소.

정상화. 2005. “체제 유지의 관점에서 본 북한 경제개혁의 함의 및 평가.” 「국방연구」 제48권 제2호.

정은이. 2011. “북한 공설시장의 외형적 발달에 관한 연구.” 「동북아경제연구」 제23권 제1호. 한국동북아경제학회.

조동호. 2003. “인민생활공채 발행의 배경과 전망.” 「KDI 북한경제리뷰」 제5권 제4호. 한국개발연구원.

조명철. 2003. “북한경제 개혁의 추진현황과 남북한 및 국제사회의 역할.” 대외경제정책연구원.

조선로동당출판사. 1982. 「김일성 저작집 18」.

조선중앙통신사. 1975. 「조선중앙년감」.

좋은 벗들. 2009. 「오늘의 북한소식」 제277호.

통일교육원. 2007. 「북한의 법제정비 동향과 특징」.

통일부. 2003. 「2002년도 북한경제 종합평가」.

_____. 2006. 「주간 북한동향」. 제783호.

통일부, 통일연구원. 2005. 「북한의 경제개혁 동향」.

통일원. 1995. 「1995 북한개요」.

한국농촌경제연구원. 「KREI북한농업동향」 각 호.

한기범. 2009. “북한 정책결정 과정의 조직행태와 관료정치: 경제개혁 확대 및 후퇴를 중심으로(2000-2009).” 경남대학교 대학원 박사학위논문.

FAO. FAO Statistics.

UNDP/FAO. 1998. “Agricultural Recovery and Environmental Protection Programme for DPRK, Identification of Investment Opportunities, Working Paper 1-5.”

UN. 2012. 「Overview of Needs and Assisstance in DPRK」.

<신문 및 시사잡지>

동아일보사. 2010. 「신동아」 통권 610호.

동아일보사. 1995. 「金正日 北韓大百科」.

데일리NK. <http://www.dailynk.com>. 2012.8.16; 2012.8.23; 2012.9.10.

로동신문. 2003.3.30; 2004.7·17; 2012.2.7; 2012.2.12; 2012.2.25; 2012.3.2; 2012.3.12; 2012.3.14; 2012.3.16; 2012.3.19; 2012.4.4; 2012.4.8; 2013.4.18.

민주조선. 2001.5.25; 2003.4.3.

세계일보. 2002.7.20.
NK조선. 2002.「섹션NK리포트」제93호. 조선일보사.
연합뉴스. <http://www.yonhapnews.co.kr>. 2012.2.9; 2012.2.10; 2012.3.11; 2013.2.27.
조선신보. 2002.7.19; 2002.7.26; 2002.11.22; 2004.1.21; 2004.4.1; 2009.12.4; 2013.4.11.
좋은 벗들. <http://www.goodfriends.or.kr>.
중앙일보 북한네트. <http://nk.joins.com/>.

연구보고 R702
북한의 농업부문 개혁조치 분석과 전망
(1996~2012)

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)
인 쇄 2013. 12.
발 행 2013. 12.
발행인 최세균
발행처 한국농촌경제연구원
130-710 서울특별시 동대문구 회기로 117-3
전화 02-3299-4000 http://www.krei.re.kr
인쇄처 크리커뮤니케이션
전화 02-2273-1775 cree1775@hanmail.net

ISBN 978-89-6013-562-8 93520
• 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.