

# 김정은 체제하의 북한 식량수급: 현황과 전망

권태진\*

- I. 머리말
- II. 김정은 체제 출범 이후 북한의 식량 수급 현황
- III. 2013년 북한의 식량수급 전망
- IV. 김정은 체제하의 식량정책 전망
- V. 맺음말

## 요약

김정은 체제 출범 첫 1년의 평가는 보는 시각에 따라 서로 엇갈리게 나타나고 있다. 경제부문에서는 기대했던 개혁이 시도되지도 않았으며 경제회복이 가시화되지도 않았다. 농업부문은 비교적 긍정적으로 평가할 수 있다. 2012년 초여름의 이모작 작황은 심각한 가뭄피해로 매우 저조하였지만 가을 작황은 호조를 보였다. 호의적이지 않았던 기상여건에도 불구하고 대규모의 인력동원과 농자재 조달을 통해 식량을 증산할 수 있었다. 2012년의 식량사정은 비교적 안정적이었다. 이는 2011년 가을 작황의 호조와 함께 안정적인 식량수입이 뒷받침되었기 때문이기도 하지만 중국을 비롯한 국제 사회의 대규모 식량지원이 큰 보탬이 되었다. 그렇지만 주민들의 식량사정은 지역이나 개별 가구에 따라 상당한 격차를 보였다. 지난해 여름 시장을 불안정하게 했던 신경제관리체계(6.28방침)는 그 실체가 분명하게 드러나지는 않았지만 농업부문에서는 일부 농장에서 시범사업이 실시되었다. 농업 부문 신경제관리체계의 핵심은 분조의 규모를 2-3가족 규모로 대폭 축소하고 국가가 농사에 필요한 농자재를 공급해주는 대신 국가와 분조가 수확물을 7:3으로 나누되 분조는 분배받은 농산물을 자유롭게 처분할 수 있다는 내용이다. 농업부문은 타 부문에 비해 새로운 관리체계가 좀 더 일찍 도입될 것으로 예상된다. 하지만 새로운 제도가 성공하려면 국가가 농자재 공급을 확대하고 농민들에게 약속한 분배를 실천하며 자유처분권을 보장하는 등 신뢰를 회복하는 일이 우선이다.

\* 한국농촌경제연구원 선임연구위원

## I

## 머리말

북한의 젊은 지도자 김정은이 처음 등장할 때만 해도 국제사회는 기대 반 우려 반의 분위기였다. 그러나 김정은 정권 출범 1년이 지난 오늘 날 국제사회는 기대 보다는 우려하는 목소리가 더 높다. 김정은이 의외로 빠른 시간에 자신의 위치를 구축함으로써 당초 우려했던 북한 내부의 불안정을 잠재웠다는 국제사회의 첫 일 년 평가는 온데간데 없고 지금은 오히려 김정은의 정치적 기반이 확실히 못하여 김정은이 어떤 불장난을 칠지 불안하다는 목소리가 더 크다.

김정은 정권 출범 직후 북한은 경제관리에서 내각의 권한을 더 많이 부여하는 등 여러 부분에서 변화를 시도하였다. 많은 전문가들은 김정은이 이전에 비해 좀 더 실용적이며 개방적인 자세를 보이고 있다는 데 공감하였다. 가까운 장래에 북한의 경제부문은 개방이 가시화될 것이라는 전망을 내놓는 전문가들도 있었다. 이와 때를 맞추어 2012년 7월에 접어들면서 북한이 농업부문에 대한 개혁조치를 단행할 것이라는 소문이 퍼지기도 하였다. 8월에는 북한당국이 당 및 행정기관 간부를 대상으로 경제부분에 도입하려는 새로운 관리체계 교육을 시작하였으며 그 이후에도 간부들을 대상으로 ‘당의 방침해설’이라는 제목으로 전달되기도 하였다.

지난해 북한이 도입하려던 경제개혁은 ‘6.28 신경제관리체계’(6.28방침)라고 불린다. 신경제관리체계 시행을 위해 각 도, 시, 군 당, 인민위원회, 통계국, 중앙은행분점 및 지점, 인민보안부, 검찰소는 각 2명씩의 간부를 선발하여 평양에 보내 10월 한 달 동안 전문 교육을 받게 한다는 소식도 있었다. 북한 당국이 신경제관리체계 시행을 전반적으로 감독, 통제할 기구를 11월에 창설할 것이라는 소식도 있었다.<sup>1)</sup> 지난해 9월 25일 평양에서 개최된 북한최고인민회의 제12기 6차 회의에서 새로운 경제관리 체계 도입이 논의될 것이라는 관측이 많았으나 이 부분에 대한 언론 보도가 전혀 없었다. 2012년 9월 25일 개최된 최고인민회의 상임위원회에서는 경제개혁 전반에 대해 비공개 토의가 있었다는 주장도 제기되었다.<sup>2)</sup>

1) RFA, “북, 경제개혁 총괄기구 창설 구상”, 2012. 9. 28

2) RFA, “최고인민회의, 경제개혁 논의” 2012. 10. 9

최고인민회의 직후 비공개로 진행된 최고인민회의 상임위원회 회의에서는 주로 신경제관리체제와 식량문제가 집중적으로 논의된 것으로 전해지고 있다. 기본적인 방향은 자신 있는 분야부터 먼저 신경제관리체제를 도입하여 그 성과를 공고히 하면서 점차 이의 도입을 확대하는 것이다. 신경제관리체제와 관련하여 비생산부문에서는 교육 및 보건 분야부터 먼저 시작하고 1년 내 전 부문으로 확대하되 먼저 시작하는 단위들에 대해 월급을 높여주고 뒤늦게 시작하는 단위들은 월급을 올릴 때까지 배급을 주는 방향으로 논의가 진행되었다고 한다. 생산단위의 경우 준비된 단위와 덜 준비된 단위, 실현 불가능한 단위를 선별하고 준비된 단위들은 지체 없이 신경제관리체제를 도입하고 덜 준비된 단위들은 빠른 시일 내 신경제관리체제를 도입할 수 있도록 지원하며 실현 불가능한 단위들에 대해서는 조직을 과감하게 해체하거나 다른 조직과 통합한다는 것이 기본적인 방향이라고 한다. 농업부문의 경우 농사를 망쳐 당초 농민들과 약속한 30%의 현물분배를 실현할 수 없게 되었기 때문에 농업부문에 대한 신경제관리체제를 2012년 농사부터 도입하는 대신 농장원들의 노력공수에 따라 정확하게 현물분배를 실시하기로 한다는 것이다.

당초 북한은 ‘6.28 신경제관리체제’ 개선 조치의 일환으로 농업부문의 관리체제를 조정하기로 하고 2012년 가을 수확이 끝난 직후 착수하되 2013년부터 본격 시행하기로 계획되었다. 농업개혁은 협동농장이라는 집단영농체제의 근간을 훼손하지 않고 실질적으로 개인농을 허용함으로써 농업생산성을 증대시키고자 하는 것이 목적이다. 협동농장의 작업반-분조 체제를 그대로 유지하되 분조의 규모를 현재의 15~20명에서 4~6명 규모로 축소한다. 국가가 농업생산에 필요한 자재를 대주고 수확 후 비료와 농약 값을 제외한 생산물의 70%를 국가가 가져가고 분조 몫으로 30%를 할당하되 분조에게 자유 처분권을 부여함으로써 할당된 농산물을 시장에서 처분할 수 있도록 한다는 것이 핵심 내용이다.

## II

## 김정은 체제 출범 이후 북한의 식량수급 현황

김정은 체제 출범 이후 북한의 식량수급 상황이 그 이전에 비해 개선된 것인지

아니면 더욱 악화된 것인지 전문가들의 일치된 평가를 발견하기 어렵다. 서로의 주장을 뒷받침할만한 객관적인 정보를 충분히 확보하기 어렵기 때문인지, 아니면 주장하는 사람에 따라 여러 다양한 출처의 단편적인 정보에 기초하여 주장을 펼치다 보니 혼란만 가중되고 있는지 가늠하기 어렵다. 국가 차원의 식량수급 상황과 개별 가구 단위의 식량 상황 사이에 큰 괴리가 있는 것도 혼란을 부추기는 한 요인일 수 있다. 먼저 김정은 출범 전후 국가 차원의 식량수급 상황을 살펴본 다음 개별 가구 차원의 식량 상황을 살펴보기로 하자.

## 1. 2011/12 양곡연도의 식량 생산량 추정

북한은 식량생산량에 관한 공식적인 통계를 발표하지 않기 때문에 북한의 식량 생산량에 대해서는 농촌진흥청이나 유엔식량농업기구(FAO) 등의 추정치에 의존할 수밖에 없다. 2011/12양곡연도(2011.11~2012.10)에 북한이 자체적으로 생산하여 공급할 수 있는 식량은 2011년 가을에 수확한 곡물과 2012년 초여름에 이모작으로 수확한 곡물을 합한 것이다. 농촌진흥청은 2011/12년 북한의 곡물 생산량을 추정 발표하지 않았기 때문에 유엔식량농업기구(FAO)와 세계식량계획(WFP)이 공동으로 추정한 자료가 참고할 수 있는 유일한 자료이다. 농촌진흥청은 북한의 작황을 추정 하고는 있으나 최근 수 년 간 대외적으로 발표하고 있지 않아 자료의 활용에 어려움이 있다.

FAO/WFP는 2011/12 양곡연도의 북한 곡물생산량을 445만 톤(정곡기준)으로 추정하였다(표 1). 여기에는 2011년 가을 생산량 393.1만 톤, 2012년 이모작 생산량 22.4만 톤, 텃밭 및 경사지 생산량 29.5만 톤이 포함된 것이다.

2011/12 양곡연도의 곡물 생산량은 전년에 비해 5.3% 증가(정곡 기준)하였다. 가을에 수확하는 주작물의 생산량은 8.6% 증가하였으나 2012년 초여름에 수확한 이모작 작물은 생산량이 41.1%나 감소하였다. 2011/12 양곡연도는 이모작 작황이 저조하였다. 당초 이모작 생산량을 50만 톤으로 추정하였으나 혹독한 겨울 추위에다 극심한 봄 가뭄까지 겹쳐 실제 생산량은 22.4만 톤으로 예상치의 절반에도 미치지 못하였다. 2012년의 보리, 밀, 감자 등 이모작 재배면적은 2011년에 비해

〈표 1〉 2011/12 양곡연도의 곡물 생산량 추정 (조곡 기준)

구 분	2010/11년			2011/12년		
	면적 (천ha)	수량 (톤/ha)	생산량 (천톤)	면적 (천ha)	수량 (톤/ha)	생산량 (천톤)
주작물(A)						
쌀	570	4.3	2,426	571	4.3	2,477
옥수수	503	3.3	1,683	503	3.7	1,857
기타	13	1.5	19	29	1.7	49
감자	48	3.3	158	34	3.6	121
콩	90	1.7	154	131	1.9	245
소 계	1,224	3.6	4,440 (3,622)	1,268	3.7	4,750 (3,932)
이모작(B)						
밀/보리	85	1.4	119	95	0.7	71
감자	102	2.6	261	103	1.5	153
소 계	187	2.0	380	198	1.1	224
합 계(A+B)	1,411	3.4	4,820 (4,002)	1,466	3.4	4,974 (4,156)
텃밭(C)	25	3.0	75	25	3.0	75
경사지 등(D)	300	0.5	150	550	0.4	220
총 계(A+B+C+D)	1,736	2.9	5,045 (4,227)	2,041	2.6	5,269 (4,450)

\* ( )안은 정곡 환산량으로 쌀은 65%, 콩은 120% 적용.

\* 감자는 곡물 환산량.

\* 자료: FAO/WFP, Special Report: FAO/WFP Crop and Food Security Assessment Mission to the DPRK, Nov. 25 2011 및 Nov. 12 2012.

약간 증가하였지만 단위면적당 수량이 크게 하락하여 전체 생산량이 큰 폭으로 감소하였다.

## 2. 2011/12 양곡연도의 식량 수급

북한은 2011/12 양곡연도에 34만 톤의 곡물을 수입한 것으로 추정된다. 2011/12 양곡연도의 경우 중국뿐만 아니라 아르헨티나, 러시아 등 수입원을 다양화한 것이 특징이다. 중국에서는 옥수수, 쌀, 밀가루, 콩 등 30여 만 톤의 곡물을 수입하였다.

〈표 2〉 북한의 대중 곡물 수입 실적, 2011~2012

단위: 수입량(톤)

품 목	보 리	옥수수	쌀	잡 곡	밀가루	두 류	합 계
HS코드	1003	1005	1006	1007~08	1101	1201	
2011. 1	-	600	10,815	240	1,951	480	14,086
2	-	470	312	0	295	145	1,222
3	-	9,050	1,117	0	13,692	265	24,124
4	-	9,819	3,937	123	14,069	130	28,078
5	1	27,491	5,410	60	17,348	18	50,328
6	0	9,544	3,603	0	8,543	9,645	31,335
7	0	10,012	4,703	195	4,243	231	19,384
8	0	13,286	10,417	0	17,458	6,817	47,978
9	0	10,200	4,981	0	16,785	2,236	34,202
10	0	41,380	4,707	2,500	10,662	120	59,369
11	0	1,946	29,800	184	10,216	30	42,176
12	0	1,953	12,440	0	9,701	55	24,149
2011.1-12	1	135,751	92,242	3,302	124,963	20,172	376,431
2012. 1	0	2,309	615	0	4,545	910	8,379
2	0	401	1,241	50	4,222	620	6,534
3	200	2,226	4,172	230	19,193	222	26,263
4	0	18,433	4,480	0	15,654	12,411	50,978
5	0	3,613	6,025	6	15,138	1,006	25,788
6	0	3,355	3,995	0	9,829	547	17,726
7	0	4,290	4,360	114	8,189	1,534	18,487
8	0	4,982	6,144	0	15,333	670	27,129
9	400	6,107	9,131	117	18,972	1,003	35,730
10	0	1,629	1,589	0	19,019	94	22,331
11	0	2,120	1,270	120	14,906	190	18,606
12	0	4,980	5,989	0	12,704	29	23,702
2012.1-12	600	54,445	49,011	637	157,704	19,236	281,633

자료: <http://db.kita.net>(무역협회, 종합무역정보)

러시아에서는 밀을 수입하였으며 아르헨티나에서는 주로 옥수수를 수입하였다. 2011년과 2012년 북한의 월별 대중 곡물 수입 동향을 비교하면 다음과 같다(표 2).

북한이 2011/12 양곡연도 동안 외부에서 지원받은 곡물의 양을 정확히 추계하기는 힘들지만 대략 41만 여 톤 정도일 것으로 추정된다. 양자지원 및 다자지원을 통해 꽤 많은 양의 곡물을 지원받았다. 양자지원은 중국(쌀 220,000톤, 쌀 33,211톤), 러시아(밀 34,000톤) 등에 의해 이뤄졌다. 다자지원은 세계식량계획(WFP)으로부터 120,573 톤을 지원받았다. 이는 전년의 26,029톤에 비해 크게 증가한 것이다. 한국 정부는 2000년부터 북한에 차관 형식으로 연간 30~40만 톤의 식량을 거의 매년 제공하였으나 2008년부터 식량 지원을 전면 중단하였으며 세계식량계획(WFP)을 통한 대북 무상 지원도 제공하지 않았다.

2012년 한국은 북한의 수해복구지원을 위하여 정부차원에서 밀가루 등을 제공할 의사를 밝혔지만 북한의 거절로 이행되지 못하였다. 다만 민간차원의 소규모 대북 인도적 식량지원은 추진되었다.

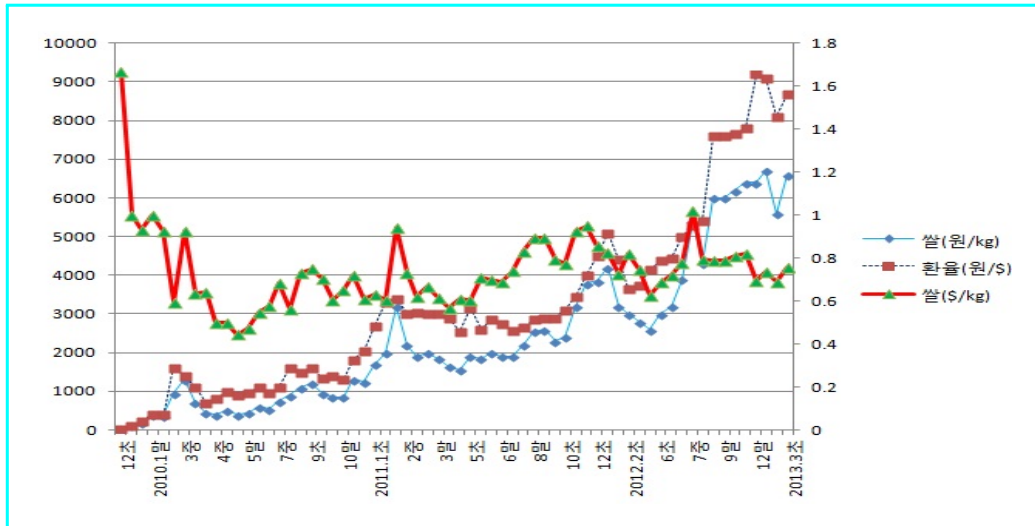
2011/12년 북한의 곡물 총공급량은 520만 톤 내외로 최소소요량 540만 톤에는 20만 톤 정도 부족하였을 것으로 추산된다. 최근 몇 년 중 곡물 부족량이 가장 낮은 수준이다. 2012년 초여름의 이모작 작황이 좋지 않았음에도 불구하고 곡물 총공급량을 519만 톤이나 확보할 수 있었던 것은 2011년 가을 작황이 비교적 호조를 보인 데다 북한의 적극적인 곡물 수입, 중국의 양자지원, 국제사회의 다자지원이 늘어났기 때문이다. 이 때문에 지난해 북한의 전체적인 식량수급 상황은 비교적 안정적이었다.

그렇지만 시장의 곡물 가격이 연중 높은 상태로 유지된 데다 식량배급마저 안정적이지 못하여 취약계층의 식량 사정은 여전히 어려웠다. 2009년 11월 말 화폐개혁 조치를 취한 이후 시장통제, 외환통제를 실시하여 주민의 경제활동이 위축됨으로써 주민의 소득 창출 기회는 차단되었으며 시장의 물가도 폭등하였기 때문에 생활고가 지속되었다(그림 1).

김정은은 정권 출범 이후 시장 통제를 비교적 느슨하게 유지하였기 때문에 주민들의 시장 활동이 위축되지 않았으며 정책 기조도 주민의 생활 안정에 주력하였기 때문에 다른 해에 비해 식량 불안정은 상대적으로 적었다. 그럼에도 불구하고 시장의 곡물 가격이 높게 유지되었던 것은 북한 원화의 상대적 가치가 떨어지고 개혁조치라고 할 수 있는 ‘6.28방침’이 단행될 것이라는 소문이 퍼지면서 주민들의 불안이 가중되었기 때문이다.



〈그림 1〉 화폐개혁 이후 시장가격 추이



2012년 북한 시장의 쌀 명목 가격이 줄곧 상승하기는 하였으나 달러로 표시한 쌀 가격은 비교적 안정을 보였다. 다만 7월에는 달러로 표시한 쌀 가격조차 불안한 모습을 보였는데 이는 매우 저조한 이모작 작황에다, ‘6.28방침’이라는 새로운 경제 관리체계를 도입할 것이라는 소문 때문에 시장의 불확실성이 일시적으로 증대되었기 때문이다. 최근 북한 시장의 쌀 가격은 1kg당 6,000원을 상회하고 있어 근로자의 한 달 월급으로 0.5kg밖에 구입할 수 없는 실정이다. 2012년 초 1달러 당 북한 원화 환율은 4,000원 수준이었으나 8월부터 환율이 급격히 상승하여 연말까지 7,000원 대를 유지하다가 2013년 새해 들면서 한 때 9,000원을 넘어서기도 하였다. 지난해 8월 이후 북한 시장의 곡물 가격이 비교적 안정을 보이고 있는 것은 가을 작황이 비교적 호조를 보였기 때문이다.

지난해 북한은 국가 차원의 식량수급은 비교적 안정을 보였지만 가게 단위의 식량 사정은 커다란 격차가 있었다. 전체적인 식량수급이 안정을 보인만큼 정기적으로 식량배급을 받을 수 있었던 계층의 식량상황은 괜찮은 편이었으나 식량배급을 기대하기 어려운 도시 주민이나 농민들의 식량사정은 좋지 않았다. 도시 주민의 경우 주민들의 경쟁적인 시장 참여 때문에 시장을 통한 소득 증대는 기대하기 어려웠으며 치솟는 식량 가격 때문에 식량 수입에 어려움이 가중되었다. 농민들의 경우 점차



증가하는 군량미 차출에다 각종 납부금 증가로 인해 농민들에게 분배되는 실제 식량은 턱없이 부족하였다. 농민들은 부족한 식량을 보충하기 위하여 텃밭이나 소토지 농사를 확대코자 하지만 가용 토지가 제한된 지역이나 협동농장에 대한 통제가 심한 지역은 비공식 활동에 많은 제약이 있었다.

### Ⅲ

## 2013년 북한의 식량 수급 전망

### 1. 2012/13 양곡연도 식량 생산량 추정

FAO와 WFP는 2012년 11월 8일 2012/13 양곡연도 북한의 곡물생산량 추정치를 발표하였다. 이 보고서의 내용을 기초로 조곡 및 정곡 기준의 곡물 생산량을 추정하면 <표 3>과 같다. FAO와 WFP가 발표한 2012/13 양곡연도 북한의 곡물생산량은 580만 톤(조곡기준, 정곡기준 492만 톤)으로 전년에 비해 10.1%(조곡 기준) 증가하였다. 2012/13 양곡연도의 주작물(가을작물) 생산량은 전년에 비해 5.9%(조곡 기준) 증가한 것으로 나타났다.

2012/13 양곡연도 북한의 곡물생산량이 전년 대비 10.1% 증가할 것으로 전망되는 주된 요인은 단위면적당 수량 증가이다. 2011년까지만 해도 곡물 총 재배면적은 174만 ha이었으나 2012년부터 200만 ha를 넘어서게 되었는데 이는 경사지 면적에 대한 추정치가 기존의 30만 ha에서 55만 ha로 크게 늘어났기 때문이다. 2012년 유럽연합(EU)의 합동연구센터(JRC)는 구글어쓰(Google Earth) 인공위성과 빙맵(Bing Map)에다 수치고도모델(DEM)을 이용하여 경사도 15도 이상의 경사지 면적을 550,000ha로 추정하였다. 이는 이전의 추정치 300,000ha보다 250,000ha나 넓은 것이다. 현 상황에서 불확실한 이모작 생산량을 제외하고 가을 수확량만 비교할 경우 2012/13년은 2011/12년에 비해 5.9% 증가한 것으로 나타났다.

〈표 3〉 2012/2013년 북한의 곡물 수급 추정 (조곡 기준)

구 분	2012/13년			2011/12년		
	면적 (천ha)	수량 (톤/ha)	생산량 (천톤)	면적 (천ha)	수량 (톤/ha)	생산량 <sup>1</sup> (천톤)
주작물(A)						
쌀	563	4.8	2,681	571	4.3	2,477
옥수수	531	3.8	2,040	503	3.7	1,857
기타	29	2.0	59	29	1.7	49
감자	26	3.2	84	34	3.6	121
콩	115	1.5	168	131	1.9	245
소계	1,265	4.0	5,031 (4,152)	1,268	3.7	4,750 (3,931)
이모작(B)						
밀/보리	80	2.0	160	95	0.7	71
감자	105	3.0	315	103	1.5	153
소계	185	2.6	475	198	1.1	224
합계(A+B)	1,450	3.8	5,506	1,466	3.4	4,974
경사지(C)	550	0.4	220	550	0.4	220
텃밭(D)	25	3.0	75	25	3.0	75
총계(A+B+C+D)	2,025	2.9	5,801 (4,922)	2,041	2.6	5,269 (4,450)

주 1: ( )안은 정곡 환산량임. 쌀의 정곡환산율 2011/12년 65%, 2012/13년 66% 적용. 감자와 콩은 각각 곡물환산율 25%, 120% 적용.

자료: FAO/WFP, Special Report: FAO/WFP Crop and Food Security Assessment Mission to the DPRK, Nov. 12, 2012.

가을 작황은 작물마다 차이가 있는데 벼, 옥수수, 잡곡의 생산량은 증가한 반면 감자와 콩의 생산량은 감소하였다. 2012/13 양곡연도 중 2012년 가을 수확량은 전년에 비해 벼 8.2%, 옥수수 9.9%, 잡곡 20.4% 증가하였으나 감자와 콩은 각각 30.6%, 31.4% 감소하였다. 벼는 전년에 비해 재배면적이 약간 감소하였으나 수량은 10% 이상 증가하여 생산량 증대의 원동력이 되었다. 옥수수는 수량 증대보다는 재배면적 증가(6%)가 증산의 주된 요인이다. 감자와 콩은 재배면적과 수량이 모두 감소하여 생산량이 큰 폭으로 감소하였다.

FAO/WFP는 2012년 가을 작황이 호조를 보인 주된 요인으로 비료 등 필수농자재가 적기에 비교적 원활하게 공급되었으며 가뭄 등 이상 기상에 대해서도 북한이 적극적으로 대응했기 때문이라고 분석하였다. 가뭄, 홍수, 태풍 등 여름까지의 기상 상황이 좋지 않았지만 대규모 인력을 동원하여 관개를 하거나 2~3차례까지 반복적으로 옥수수를 파종하는 등 능동적으로 대처함으로써 재해에 의한 농작물 손실을 최소화할 수 있었다는 것이다. 비료를 비롯한 농자재의 공급은 비교적 원활하였다. 비료 공급량은 전년에 비해 약간 적었지만 비료를 적기에 수입하여 공급함으로써 작물 생육에 맞추어 비료를 적기에 사용할 수 있었던 것이 증산의 중요한 요인이라고 분석한다.

북한은 2012년에만 2,500여 대의 트랙터를 폐기하는 등 트랙터 수는 전년에 비해 4% 가량 감소(2011년 62,988대, 2012년 60,472대)하였으나 가동률은 68~74%로 전년과 비슷한 수준을 유지하였다. 농기계의 주된 연료인 디젤의 사용량은 2011년의 68,000톤보다 3,500여 톤(5%) 가량 감소하였으나 가솔린 사용량은 7,200톤으로 전년에 비해 6% 가량 증가하였다. 긍정적인 것은 2012년의 경우 비교적 적기에 농기계를 사용할 수 있었다는 점이다. 2012년은 다른 해에 비해 병해충 발생이 증가하였으나 병해충 방제를 위해 1,218톤의 제초제를 포함하여 농약 공급이 증가한데다 병해충종합방제(IPM)도 널리 확산되어 병해충으로 인한 농작물 피해는 크지 않았다.

북한은 지난 10여 년 동안의 관개체계 개선 노력으로 자연흐름식 물길을 통한 농업용수 공급 가능 면적이 증가하였으며 이 결과 좀 더 안정적으로 벼농사를 할 수 있게 되었다. 이 때문에 지난해 극심한 가뭄에도 불구하고 벼농사는 거의 타격을 받지 않았다. 옥수수 농사의 경우 가뭄 피해가 컸으나 새로운 관정 개발, 각종 농기계를 동원한 관수, 대규모의 인력을 동원한 물대기 등을 통해 가뭄피해를 줄일 수 있었을 것으로 판단된다. 여름 이후의 기상 여건은 매우 좋아 옥수수와 벼농사에 큰 도움이 되었으며 특히 벼의 등숙기에는 충분한 일조시간이 확보됨으로써 수량 증대의 원동력이 되었다. 봄 가뭄 때문에 옥수수의 수확시기가 예년에 비해 늦어졌지만 수확기의 양호한 기상과 겹치면서 오히려 수량 증대의 혜택을 누릴 수 있었다.

FAO/WFP의 전문가들은 지난해 북한 당국이 주요 곡물의 수매가를 비교적 큰 폭으로 인상함으로써 수매가 인상이 증산의 촉매제가 되었을 것으로 분석한다. 벼, 옥수수, 밀, 보리의 수매가는 전년에 비해 kg당 10원(인상률 34~56%), 콩은 4원

(10%), 생감자는 1원(13%)씩 인상되었다. 그러나 협동농장에서 사용하는 주요 농자재의 가격은 동결 내지 소폭 인상에 그쳐 농장의 교역조건은 개선된 것으로 평가할 수 있다. 그렇지만 정부수매가는 시장가격의 1/100에도 미치지 못하기 때문에 수매가 인상이 농민들의 증산의욕을 얼마나 높일 수 있었는지는 의문이다. 쌀 도정 시설이 개선되어 쌀의 도정률이 기존의 65%에서 66%로 미세하게나마 개선된 것도 식량수급 상황을 조금이나마 개선할 수 있었던 요인이다.

## 2. 2012/13 양곡연도 식량 수급 전망

FAO/WFP의 작황 추정치가 실제 상황을 잘 반영한다면 2013 양곡연도 북한의 식량사정은 전년에 비해 더욱 개선될 뿐만 아니라 최소소요량 수준까지 거의 확보할 것으로 예상되기 때문에 2000년도 중반 이후 식량사정이 가장 좋은 해가 될 것으로 전망된다(표 4).

〈표 4〉 2012/2013년 북한의 곡물 수급 추정 (조곡 기준)

구 분	쌀(정곡)	옥수수	밀/보리	잡곡	감자	콩	합계
자체 생산	1,769	2,285	160	59	449	200	4,922
주작물	1,769	2,040		59	84	200	4,152
이모작			160		315		475
경사지		220					220
텃밭		25			50		75
총소요량	1,859	2,526	247	83	449	265	5,429
식량	1,482	1,976	215	74	304	247	4,298
사료		100			20		120
종자	56	62	16	3	65	8	210
수확후 감모	265	306	16	6	60	10	663
재고조정	55	82	0	0	0	0	137
도입 요구량	89	241	87	24	0	65	507
상업적 수입							300
부족량							207

주: 쌀의 정곡환산율 66%, 감자의 곡물환산율 25%, 콩의 곡물환산율 120% 적용.

자료: FAO/WFP, Special Report: FAO/WFP Crop and Food Security Assessment Mission to the DPRK, Nov. 12, 2012.

FAO와 WFP는 북한 2,470만 명의 식량 429.8만 톤(1인당 연간 174kg), 종자 21만 톤, 사료 12만 톤, 감모 66.3만 톤, 재고 조정 13.7만 톤 등 연간 곡물 총소요량을 542.9만 톤(정곡 기준)으로 추정한다. 그러나 자체 식량 생산량은 492.2만 톤이어서 2012/13 양곡연도 북한의 예상되는 곡물 부족량은 50.7만 톤으로 추정된다. 만일 2012/13 양곡연도에 북한이 평년 수준인 30만 톤의 곡물을 수입할 경우 곡물 부족량은 20만 톤으로 줄어든다. 국제사회의 지원을 통해 이 정도의 식량을 추가로 확보한다면 전체적인 수급 균형을 맞출 수 있다.

최근의 남북 및 국제관계에 비추어 볼 때 2013년에는 북한과 국제사회, 남북한의 협력이 확대되기 어려울 것으로 전망된다. 제3차 핵실험 이후 유럽연합은 이미 북한에 대한 식량지원계획이 없다고 밝힌 바 있으며 유엔에서도 비슷한 입장을 취하고 있다. 미국의 오바마 대통령도 북한에 대한 인도적 지원을 검토하고 있지 않다고 밝혔다. 한국의 박근혜 대통령은 한반도 신뢰프로세스를 언급하면서 남북 관계가 개선되기 위해서는 북한이 먼저 미사일 발사와 핵실험 중단이 선행되어야 한다는 점을 분명히 밝혔다. 최근 출범한 중국의 시진핑 체제는 북한에 대해 단호한 입장을 견지하고 있다. 북한에 대한 입장 변화인지는 확실치 않지만 지금까지는 북중간 교역에 대해 엄격한 규정을 적용하고 있으며 통관 절차도 엄격히 관리하고 있다. 그 결과 금년 들어 북중 양국간의 교역량이 급감하였다. 북한의 태도 변화가 없는 한 이러한 기조는 이어질 전망이다.

이상을 종합하면 북한을 둘러싼 국제환경이 호의적이지 않아 북한은 금년에 외부로부터의 식량지원을 크게 기대하기 힘든 상황이지만 지난해 작황이 비교적 좋았기 때문에 금년 6월 말에 수확할 이모작 작황만 나쁘지 않다면 금년의 식량수급은 비교적 좋을 것으로 예상된다. 다만 중국이 북한에 대해 식량지원을 중단할 뿐만 아니라 식량과 비료 수출까지 엄격히 통제한다면 북한의 식량수급 상황은 의외로 악화될 수도 있다.

## IV

## 김정은 체제하의 식량정책 전망

## 1. 농업개혁의 방향과 전망

2013년에는 북한이 계획하고 있는 신경제관리개선조치(6.28방침)를 농업부문에 도입할 것인지에 대한 관심이 모아지고 있다. 만일 이 제도가 시행된다면 협동농장의 농장원에게 증산의 유인을 제공할 수 있을 것으로 기대된다. 이 제도가 도입될 경우 농업부문의 예상되는 개편 방향은 분조원 규모의 대폭 축소, 영농자금의 선지원, 정부와 농민간 수확물 정율 분배(7:3), 농민 분배몫의 자율 처분 등이다. FAO/WFP의 분석대로 정부 수매가 인상만으로도 증산 요인이 될 수 있다면 농민 분배몫의 보장과 생산물의 자율처분은 이에 비해 훨씬 더 큰 증산 인센티브가 될 수 있다.

지금까지 북한은 나름대로 자신들의 방식대로 농업개혁을 시도하였으나 아직까지 눈에 띄만한 성과가 나타나고 있지는 않다. 그만큼 개혁의 방식이나 내용이 농민들의 기대에 미치지 못하였기 때문이다. 중국이 개혁개방 정책을 추진할 당시 전통적인 사회주의 경제체제의 문제점을 다음과 같이 세 가지 측면에서 진단하고 경제발전 전략을 수정하였다.<sup>3)</sup> 첫째, 선진 자본주의 국가를 빨리 추월하기 위하여 중공업 우선 발전 전략을 세움으로써 중국경제를 공급제약형, 자원결핍형 경제로 구조화하였다. 둘째, 중국은 자본이 부족한 농업경제임에도 불구하고 중공업 우선 발전전략을 뒷받침하기 위해서는 가격을 왜곡해야 하는 거시경제 정책을 시행함으로써 산업구조의 불균형을 초래하였다. 셋째, 계획적 조정을 통해 자원분배를 함으로써 경제주체의 자율성을 심각하게 훼손하는 미시경영 메카니즘을 유지함으로써 노동생산성의 저하를 초래하였다. 따라서 중국은 경제발전전략을 추월전략에서 비교우위 발전전략으로 수정하고 분권화, 시장화, 개방화, 사유화를 전체 경제분야에서 동시 병행적으로 전개하였다. 북한이 추진해 온 경제개혁은 중국의 초기 개혁과 비교하면 여러 가지 측면에서 개혁의 수준이 현저히 낮은 것으로 평가할 수 있다(표 5).

3) 권영경, “북한의 개혁·개방 추진 실태: 현황과 쟁점” 『김정은 체제의 개혁·개방 가능성: 평가와 전망에 관한 국제학술회의』, 한국수출입은행, 통일연구원, 2012, 참조.

〈표 5〉 중국의 1980년대 초반 개혁과 북한의 개혁조치 비교

분 야	중 국	북 한
농 업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농가생산청부제(가족농) 도입</li> <li>• 토지소유권과 사용권의 분리</li> <li>• 국가수매와 시장판매의 병존</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 집단농 유지</li> <li>• 토지소유권과 사용권의 미분리</li> <li>• 국가수매의 전반적 유지</li> <li>• 분조관리제 개선</li> </ul>
국 유 기 업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경영청부제 도입</li> <li>• 당과 경영조직의 분리</li> <li>• 기업 내 이윤유보제 도입</li> <li>• 기업소유제의 다양화</li> <li>• 계획생산, 시장생산 병존</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대안의 사업체계 유지</li> <li>• 경영조직에서 당의 역할 축소</li> <li>• 기업 내 일부 이윤유보 허용</li> <li>• 국유기업의 소유제 개혁 부재</li> <li>• 계획 외 생산물 시장판매</li> </ul>
노 동·분 배	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노동계약제 도입</li> <li>• 성과급가변임금제 도입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 유일적 계획고용제도 유지</li> <li>• 성과급 임금제 도입</li> </ul>
가 격·유 통	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가격의 현실화, 점진적 시장가격화</li> <li>• 이중가격제 도입</li> <li>• 시장의 이원화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가격의 현실화, 정부지도가격 유지</li> <li>• 가격의 이원화</li> <li>• 시장의 이원화</li> </ul>
재 정·금 융	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재정과 회계의 분리</li> <li>• 이윤납부의 조세화</li> <li>• 이원적 금융시스템</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재정과 회계의 분리</li> <li>• 국가재산 이용 대상의 조세화</li> <li>• 단일은행제도 유지</li> </ul>
대 외	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 외환보유제 도입, 환율의 현실화</li> <li>• 국가무역 독점 해체</li> <li>• 4대 특구를 내륙과 연계, 특구 내 자본주의 시장경제 제도화, 개혁과 연계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가외환 독점제도, 환율의 현실화</li> <li>• 무역관리체제의 분권화, 기업의 수출입권 부분 허용</li> <li>• 3대 특구를 내륙과 분리, 개혁과 미연계</li> </ul>
사 적 경 제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비국영기업(향진기업) 육성</li> <li>• 소규모 제조업 및 서비스업 개인영업 부분 허용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비국영기업 불허</li> <li>• 일부 서비스, 유통부문 개인영업 허용</li> </ul>

자료: “북한의 개혁·개방 추진 실태: 현황과 쟁점” 『김정은 체제의 개혁·개방 가능성: 평가와 전망에 관한 국제학술회의』, 한국수출입은행, 통일연구원, 2012, 참조.

북한은 경제정책 변화와 관련하여 ‘개혁’이란 용어 대신 ‘개선’이란 용어를 사용하고 있다.<sup>4)</sup> 대외적으로는 ‘개선’을 innovation(혁신)이 아니라 공학적 개념인 renovation(개조)이라고 표현한다.<sup>5)</sup> 북한의 경제학 계간지 「경제연구」에서는 북한은 외적

4) 이영훈, “북한의 변화전망과 동북아 정세에 주는 시사점.” 『평화재단 평화연구원 제56차 전문가포럼』, 평화재단, 2012, 참조.

5) 오래된 아파트의 재개발을 예로 들면 innovation은 ‘재건축’이고 renovation은 ‘리모델링’으로 비유할 수 있다. renovation은 골격은 그대로 두고 개보수를 한다는 의미임.



강제가 아닌 내부 논리에 의해 변화를 추구하되 김일성-김정일 노선의 계승 차원에서 변화를 강조하고 있다.

북한은 경제 운용에서 계획경제적 요소를 기본으로 하고 시장경제적 요소를 보조적 수단으로 활용하고 있는데 지난 10년간의 변화를 살펴보면 시기에 따라 두 가지 요소에 대한 강조점이 달라짐을 알 수 있다. 2002년 7.1조치를 계기로 시장경제적 요소의 활용이 활발하였으나 2006년부터 2009년까지는 시장경제적 요소에 대한 통제가 강화되다가 2011년 이후에는 시장경제적 수단의 활용 필요성이 다시 제기되고 있다.<sup>6)</sup>

수개월 전부터 소문으로만 떠돌고 있는 신경제관리체계는 아직 그 실체가 명확히 드러나지 않고 있으며 북한 내부에서 어느 수준까지 논의가 된 것인지 알 수 없다. 이와 관련하여 지금까지 알려진 것은 김정은이 “우리식의 새로운 경제관리체계를 확립할 데 대하여”(2012. 6. 28, 6.28방침)를 내부방침으로 삼고 있다는 것이다. 지난해 북한 양강도의 대흥단군과 백암군, 포태협동농장 등 일부 협동농장은 이미 시범사업 단위로 지정되어 농민들에게 땅을 나누어주었으며 땅을 분배받은 농민들은 개별적으로 수확을 하였다고 한다. 자기 땅에서 농작물을 수확한 농민들은 운반수단이 없어 농작물을 들여놓지도 못하고 논밭에서 도둑을 지키느라 지쳐 쓰러지는 일도 있다고 한다. 땅을 분배받은 농민들은 얼마나 농사일에 열성인지 벌써부터 이렇게 했더라면 식량문제는 다 해결되었을거라고 주장한다. 그러나 북한 사정에 정통한 고위급 탈북자에 의하면 당에서 아직 신경제관리체계를 정식으로 채택하지 않았으며 현재의 북한 내부 상황에 비추어 신경제관리체계를 실행할 단계는 아니라고 판단한다. 만일 신경제관리체계를 당의 방침으로 채택하였다면 지난 9월 25일 개최된 제12기 6차 최고인민회의에서 주요 안건으로 다루어지지 않았을 리 없다는 것이다. 즉, 신경제관리체계가 내부적으로 논의는 되고 있으나 채택되기는 어렵다는 입장이다. 그럼에도 불구하고 현재 회자되고 있는 신경제관리체계는 도입 시기가 지연될망정 언젠가는 도입될 가능성이 높아 보인다. 과거 7.1조치만 하더라도 2001년 10월 김정일 국방위원장이 ‘경제관리개선방침’을 시달하고 2002년 7월 1일을 기하여 시행되었다. 7.1조치가 기존의 관행을 사후에 제도화하였다는 점을 고려하면

6) 권영경, “북한의 개혁·개방 추진 실태: 현황과 쟁점” 『김정은 체제의 개혁·개방 가능성: 평가와 전망에 관한 국제학술회의』, 한국수출입은행, 통일연구원, 2012, 참조.

6.28방침도 향후 제도화될 가능성이 높을 것으로 판단된다.

중국이나 베트남, 동구, 구소련 독립국가 등 과거 사회주의 경제체제에서 시장 경제체제로 전환한 국가들의 농업개혁에는 집단경영의 해체(분권화), 시장을 통한 농자재 및 농산물 거래(시장화), 농산물의 자유처분(자유화), 생산수단의 사유화 또는 이에 준하는 이용제도의 허용(사유화) 등 몇 가지 특징이 있다. 농업개혁의 공통점은 집단경영을 해체하고 개인농 등 다양한 형태의 경영체로 전환하였다는 점이다. 개혁 초기에는 북한의 협동농장과 닮은 형태의 집단경영체를 유지한 국가도 있었지만 얼마 지나지 않아 개인농이나 조합, 법인 등 다양한 형태로 전환하였다. 개혁을 추진하면서 농지 등 생산수단을 바로 사유화하기도 하고 처음에는 국유로 했다가 서서히 사유화 과정을 밟은 경우도 있었다. 중국이나 베트남 등 많은 국가들은 주요 생산수단을 국유로 하면서 경영주체들에게 이용권만 부여하는 형태를 취하기도 했다. 이 경우에도 이용권의 범위를 폭넓게 인정하여 이용권의 자유로운 양도, 상속이 가능하도록 하였다. 사유화가 조기에 진척된 국가일수록 농업개혁의 성과가 커지는 경향이 있다. 본격적인 농업개혁 이전부터 많은 국가들은 농민들에게 농산물의 자유처분권을 인정하였다. 개혁과 함께 농산물의 자유처분권은 훨씬 폭넓게 인정되었다. 개혁이 진행되면서 시장을 통한 영농자재나 농산물의 거래가 활성화 되었다. 어떤 국가에서는 필수 영농자재를 시장보다 유리한 조건으로 농민들에게 직접 공급하기도 하였으며 농장이 이 기능을 담당하기도 하였다. 앞서 개혁을 추진했던 나라들의 경험에 비추어 개혁을 구성하는 요소들이 한꺼번에 변화되기 보다는 각 나라가 처한 상황에 따라 개혁의 우선순위가 다른 특징을 나타낸다.

북한이 농업부문의 개혁을 추진한다면 이와 유사한 방식과 과정을 거칠 것으로 예상된다. 이미 시장경제로 전환한 여러 나라들의 경험에 비추어 볼 때 개혁은 한꺼번에 완성되는 것이 아니라 전진과 후퇴를 반복하면서 점차 개혁의 폭이 확대되는 것을 알 수 있다. 북한도 2002년 7.1조치 이후 개혁의 징후들이 나타나면서 개혁-개혁중단-역개혁-재개혁 등의 과정을 거치면서 점차 개혁이 확대된 것을 볼 때 개혁을 하나의 사건으로 이해하기 보다는 과정으로 보는 것이 적절하다. 최근 북한이 추진하려는 농업부문의 개혁은 다음과 같은 내용으로 압축할 수 있다. 집단 영농체제를 그대로 유지하되 분조의 규모의 대폭 줄이고 실질적으로는 개인영농에 가까운 형태를 취할 수도 있다. 작업분조에게 일정한 면적의 토지를 할당하고 영농에

필요한 비용을 국가가 미리 지불함으로써 영농에 차질이 없도록 한다. 성과의 분배에 있어서 초기에는 정부와 농민이 7:3으로 나누고 점차 농민의 분배몫을 늘려나간다. 다만 지역에 따라 영농상황과 성과가 다르기 때문에 적어도 현재의 분배몫이 유지되도록 5:5까지 조정할 수도 있다. 국가는 생산물의 70%를 시장가격으로 수매를 하고 나머지는 분조에게 현물분배를 실시한다. 분조는 분배받은 몫을 자유로이 처분할 수 있으며 목표량을 초과할 경우 분조에게 더 많은 처분권을 부여한다. 협동농장은 영농에 필요한 자금이나 물자를 확보하고 있지 못하기 때문에 국가가 이를 제공하고 수확 후 이를 우선 회수한다. 따라서 국가와 농민 사이의 수확물 분배는 총생산에서 국가가 제공한 투입물의 비용을 공제한 순생산을 기준으로 한다. 이 때 투입물이나 생산물의 가치는 시장가치를 기준으로 산정한다. 미국의 경우 남북전쟁 후 노예제도가 해체되고 노예들이 자립농으로 전환하는 과정에서 북한이 추진하고자 하는 유사한 형태의 지원 및 분배제도가 적용된 바 있다.

## 2. 북한 농업개혁의 과제

농업개혁의 효과가 충분히 나타나기 위해서는 법과 제도의 변혁, 정책의 변화, 물적 뒷받침, 개혁 주도자와 수용자의 자세 변화 등 여러 요소들이 함께 변화되어야 한다. 향후 북한이 농업 및 경제개혁에 소요되는 기본적인 재원을 확보하지 못한다면 통화 공급의 확대는 불가피하며 이로 인해 인플레이션에 직면하게 될 것이다. 중국이나 베트남 등 과거 사회주의 국가들의 경제개혁 과정에서도 이와 같은 문제에 직면하였다. 이들 나라들도 외자도입이 크게 확대되면서 경제성장이 본격화되었다.

축소된 분조에 의한 영농이 지속되고 분조가 자생력을 갖기 위해서는 국가의 물자 공급제도가 시장을 통한 물자구입으로 전환되어야 한다. 이를 위해서는 농민에게 더 많은 사유권이 보장되어야 한다. 그렇지 않으면 국가가 협동농장에 필요한 물자를 매년 공급해주어야 하며 이것이 여의치 않을 경우 농업성장을 기대하기 어렵다. 즉, 분조에게 영농계획을 할 수 있는 권한은 인정하지 않더라도 영농에 필요한 물자를 직접 조달할 수 있는 여건을 만들어주지 못한다면 더 큰 성과를 기대하기는 어렵다. 농기계 등 주요 생산수단의 공급은 여전히 국가가 담당할 것으로

예상되는데 현재의 낡고 제한된 수의 농기계와 역축으로는 늘어날 것으로 예상되는 수요를 감당하기 어려울 것으로 보인다. 협동농장의 작업반이 그대로 존속하더라도 분조의 규모가 축소되면 분조의 수가 현재보다 3배 이상 늘어날 것이므로 자연스럽게 생산수단에 대한 수요도 증가하고 먼저 사용하기 위하여 경쟁도 더욱 치열해질 것이므로 생산수단에 대한 수요가 증가할 가능성이 높다. 생산수단의 공급을 국가가 독점하여 원활하게 공급하지 못하게 되면 농업개혁에 커다란 걸림돌이 될 수 있다.

국가가 아무리 공평하게 자원을 배분하더라도 지역이나 농장에 따라 분조사이의 자원 배분은 차이가 날 수밖에 없고 어떤 농산물을 생산하느냐에 따라 각 분조원에게 돌아가는 분배몫에도 차이가 발생한다. 이 결과 국가에 의한 인위적인 자원 배분은 형평성 문제를 일으키고 초기조건에 의해 개인 간 소득격차가 확대되는 등 사회적 갈등을 일으킬 소지가 크다. 따라서 국가는 분조에게 농작물 선택 등 경영권을 더 폭넓게 보장하고 대신 국가는 분배비율이나 수매 등을 통해 개인 간 소득격차를 해소하기 위한 방안을 강구해야만 초기조건의 차이에서 발생하는 농민들의 불만을 어느 정도 해소 할 수 있을 것이다.

북한 협동농장의 식량작물 총 재배면적은 1,463,000ha(2011/12 양곡연도 기준), 농가호수는 1,993,000호(2008년 기준)이므로 농가 호당 식량작물 재배면적은 0.73ha이며 호당 인구수는 4.3명이다. 평년의 헥터 당 식량작물 생산량이 3톤이므로 생산량의 30%를 분배 받을 경우 호당 660kg의 식량을 분배받게 된다. 이는 농가 가구원 1인당 153kg씩 분배되는 것이어서 협동농장의 정상적인 분배기준 1인당 220kg에 미치지 못하는 양이다. 그런데 농촌주민들은 텃밭과 경사지에서 호당 연간 100kg 정도의 곡물을 생산하므로 이를 감안하면 농가 호당 확보할 수 있는 식량은 760kg이 되고 가구원 1인당 177kg의 식량이 확보되는 셈이다. 이는 1인당 연평균 식용소요량 175kg과 거의 일치한다. 그런데 북한이 도입하려는 협동농장 개혁안은 정부가 제공하는 물자를 제외한 나머지 생산량의 30%를 농민에게 분배하는 것이므로 한 가구에 돌아가는 실제 분배량은 660kg을 밑돌 것으로 예상된다. 따라서 현재보다 생산성을 높이지 못할 경우 텃밭과 경사지 농사를 감안하더라도 농가는 식용 소비량조차 확보하기 힘든 상황을 맞이할 수도 있다. 농업생산성 향상을 위해서는 국가가 더 많은 농자재를 충분히 공급하거나 농민에 대한 분배비율을 높여야 한다.

산업간 공평 분배와 생산 활동의 지속성이 유지될 수 있어야 제도의 존속이 가능

하다. 자본주의 사회에서 공평 분배란 생산에 기여한 만큼 생산요소별로 분배가 공정하게 이뤄지는 것을 말한다. 기업소의 경우 자본의 기여분은 자본가에게, 노동의 기여분은 노동자에게 분배된다. 농업의 경우 토지의 기여분은 지주에게, 자본의 기여분은 자본가에게, 노동의 기여분은 농민에게 돌아가야 한다. 이 경우 각 경제 주체는 자신의 역할만 충실히 한다면 생산 활동이 유지될 수 있다. 그러나 사회주의에서는 노동의 가치만을 진정한 가치 창출로 인식하기 때문에 생산물에 대한 분배는 노동자에 대한 분배만 있고 나머지는 국가에 귀속된다. 이러한 형태의 생산 활동이 계속 유지되기 위해서는 국가가 생산에 필요한 자본을 계속해서 공급해야 한다. 알려진 바로는 기업소의 경우 국가와 노동자 사이의 분배 비율을 3:7로 한다고 하는데 이는 농업부문의 7:3과는 커다란 차이가 있다. 기업소가 생산에 필요한 제반 물자를 자체적으로 조달한다고 가정하더라도 국가가 기업소의 노동자에게 70%를 분배하고 국가는 30%만 갖는다면 국가가 생산에 필요한 원료를 계속 공급하면서 감가상각이 끝난 생산수단을 재투자할 수 있는 여력을 갖출 수 있을지 의문이 제기된다. 더구나 현재 북한의 공장 가동률이 20%에 불과하다는 것을 감안하면 기업 부문에 대한 재적적자는 매년 눈덩이처럼 불어날 게 분명하다. 기업의 노동자와 협동농장 농민 사이의 소득균형을 위해서는 노동의 가치를 비슷하게 설정해야만 산업간 균형을 유지할 수 있다. 생산물의 가치에 따라 노동자와 농민의 소득이 달라질 수 있지만 기본적으로 이들에게 돌아가는 분배비율에 차이가 있다면 산업간 종사자의 소득균형을 이루기 어렵다. 지금까지 알려진 분배비율을 통해 산업간 소득 균형을 유지하려면 농산물 가격을 공산품에 비해 상대적으로 훨씬 높게 설정하지 않는 한 불가능하다. 이렇게 할 경우 도시근로자의 먹는 문제가 해결되지 않기 때문에 또 다른 문제가 발생하게 된다. 우리나라의 1961~84년 동안 농업부문 요소를 토지, 노동, 유동자본, 고정자본으로 나누어 비용비율에 의한 방법으로 노동의 요소 분배율을 추정하면 1960년대 평균 49.8%이던 것이 1970년대 44.8%, 1980년대 37.7%로 점차 감소했다(표 6).

농자재와 농기구 사용이 증가하면서 노동의 분배몫이 점차 줄어들기 때문이다. 북한의 현재 영농상황이 우리나라의 1960년대와 비슷하다고 판단할 때 노동에 대한 분배비율을 30% 이하로 설정하는 것은 노동에 대한 보상이 충분치 않다는 것을 의미하는 것이다. 1960년대 당시 우리나라 농민들은 50%에 가까운 노동분배몫을 확보

〈표 6〉 한국의 농업부문 요소분배율 변화

단위: %

기 간	비용비율에 의한 방법				토지소득을 잔여로 한 방법			
	토 지	노 동	유동자본	고정자본	토 지	노 동	유동자본	고정자본
1961~69	35.05	49.81	12.82	2.33	50.57	37.95	9.72	1.77
1970~79	37.24	44.75	14.86	3.16	52.05	34.03	11.47	2.46
1980~84	37.63	37.68	20.16	4.53	38.69	37.15	19.73	4.43
1961~84	35.92	41.96	16.90	3.70	45.26	36.15	15.15	3.34

자료: 권태진 외, 「미국생산의 요소분배와 기술진보에 관한 연구」, 연구보고 101, 한국농촌경제연구원, 1985

하고서도 빈곤 상황에서 벗어나지 못하였다. 만일 북한이 노동의 분배몫으로 30%를 할당받는다면 1960년대 우리나라 농민에 비해 훨씬 열악한 상황에 처할 것이 분명하다. 이러한 현상이 나타날 경우 제도의 지속성을 담보하기 어려울 것은 자명하다. 북한의 사회주의헌법에서 협동농장의 토지를 농장원의 공동소유로 명시하면서도 농장원에게 돌아가야 할 토지의 분배몫까지 국가가 몽땅 챙겨간다면 사회주의 헌법이 그저 허울에 지나지 않다는 것을 실증적으로 보여주는 것이다. 적어도 토지 분배몫의 일부라도 농민에게 돌려주어야 농민의 불만을 어느 정도 잠재울 수 있으며 도입하려는 제도를 지속적으로 유지할 수 있을 것이다.

## V 맺음말

분조의 규모를 축소하더라도 집단영농이 안고 있는 근본적인 문제점은 그대로 내재되어 있기 때문에 이를 통한 생산성 향상에는 한계가 있기 마련이다. 따라서 중국 등 성공한 사회주의 국가의 개혁 방식대로 토지의 소유권은 국가가 갖더라도 가족영농제를 실시하고 개별 농가가 경영의 책임을 지는 제도를 도입해야 한다. 분조에게 생산물의 자율처분권을 부여하더라도 국가가 농기계 등 생산수단과 영농 자재에 대한 독점적인 공급권을 갖는다면 불평등한 거래로 인해 농민에게 실질적인



혜택이 돌아가지 않을 수 있다. 만일 정부가 생산물의 시장 가격에 비해 생산수단이나 영농자재의 가격을 상대적으로 높게 책정하고 수확 후 이 비용을 우선 회수한다면 분조의 실질적인 분배몫은 줄어들게 되고 분조가 생산물의 자율처분권을 갖더라도 실질적인 혜택을 누리기 어렵다. 더구나 현재 설정된 분배몫은 농장원 가족의 식량을 충당하기도 어려워 시장을 통해 처분할 수 있는 농산물을 기대하기 어렵기 때문에 생활여건이 현재보다 나아진다는 보장이 없다. 더구나 북한 당국은 농업개혁을 앞두고 개인이 비공식적으로 경작하던 소토지마저 회수하려는 움직임도 포착되고 있기 때문에 농업개혁으로 인해 오히려 생활이 더욱 곤궁해질 가능성도 있다. 따라서 북한 당국이 생산물뿐만 아니라 원료나 자재 등에 대한 광범위한 시장 유통을 허용하고 이중가격제를 해소하는 유통개혁도 동시에 추진해야만 분조의 생산물 처분권이 그 의미를 가질 수 있다.

중국이나 베트남의 농업개혁 경험에서 보듯이 제도개혁과 유통개혁이 이루어지더라도 농자재가 충분히 공급되지 못하거나 농산물 가격이 높게 유지되도록 농업정책이 뒷받침하지 못한다면 농업성장은 달성하기 어렵다. 중국은 제도개혁이후 농업성장이 빠르게 진행되다가 농산물 가격을 낮게 유지하는 농업정책이 추진되면서 성장이 멈추는 것을 경험하였다. 따라서 북한은 농업생산이 일정 궤도에 오를 때까지 농산물 가격을 지지하는 가격정책을 통해 농업성장을 유도할 필요가 있다. 베트남의 경우 제도개혁은 이뤘지만 영농에 필요한 농자재가 충분히 공급되지 않아 농업성장을 추진하지 못했던 경험이 있었다. 제도개혁을 통해 농민들이 증산 인센티브를 갖게 된 이후에는 더 많은 농자재를 사용하여 생산성을 더욱 높이려는 요구가 뒤따르기 때문에 제도개혁과 함께 농자재를 충분히 공급할 수 있는 방안도 함께 마련되어야 지속적인 농업성장을 이룰 수 있다. 현재 북한은 비료 등 필수 영농자재를 공급할 수 있는 생산시설이 거의 가동되고 있지 않다. 그렇다고 기존 시설을 개보수 하더라도 생산 효율이 낮은 데다 원료 및 에너지 공급이 힘든 상황이다. 새로운 시설을 구축하기 위해서는 많은 자본이 소요되는데 북한이 독자적으로 소요 재원을 마련할 수 있는 능력이 없다. 따라서 북한은 개방을 통해 외부의 자본을 유치하여 북한 내 현대화된 생산시설을 갖추어야만 지속적인 농업성장을 도모할 수 있다. 결국 개혁을 이루려면 개방이 동시에 추진되어야 하며 개방을 위해서는 국제적인 기준에 맞는 제도를 갖추어야 한다.



협동농장이 해체되면 농민들은 다양한 형태의 영농조직을 원하기 때문에 각 농가의 상황과 요구에 맞도록 다양한 형태의 경영체를 허용할 필요가 있다. 지금까지 농업 개혁을 추진했던 구 사회주의 국가들의 경험에 비추어 집단영농제도가 해체된 이후 가족농이 주류를 이루었지만 해당 국가의 전통이나 개별 농민의 요구에 따라 협동적 영농이 그대로 존속된 경우도 있었고 회사 형태의 경영체로 발전한 사례도 많았다. 따라서 협동농장의 해체 이후 농민들의 요구에 따라 가족농, 영농조합법인, 회사법인 등 다양한 형태의 경영체를 허용함으로써 지속적인 농업발전을 도모할 수 있다.

농업개혁 과정에서 새로운 금융 수요가 발생하고 유통이 활성화 되면서 금융거래의 횟수도 증가하고 금융의 규모도 커질 것이기 때문에 농민들에게 필요한 자금을 저렴하게 공급할 수 있는 금융제도를 확립해야만 실물경제가 활성화될 수 있다. 새로이 추진하려는 농업부문의 개혁조치는 여전히 정부의 역할을 강조하고 있는데 정부가 영농에 필요한 물자와 비용을 매년 협동농장에 원활하게 공급하기는 어려울 것으로 예상된다. 현재 북한이 운용하고 있는 단일금융제도로는 이러한 역할을 감당하기 어렵기 때문에 상업금융을 도입하여 이원화된 금융제도로 전환할 필요가 있다. 금융 개혁이 추진되지 않는다면 농민들은 필요한 영농자금을 개인에게 비싼 이자를 지불하면서 조달해야 하기 때문에 원활한 영농활동을 하기 어렵다.

성공적인 농업개혁을 위해서는 생산자인 농민뿐만 아니라 관리자에 대한 교육과 훈련이 필요하다. 농업개혁은 제도의 변화와 운영방식, 경영형태의 변화가 동시에 수반되면서 지금까지 경험하지 못했던 시장과 유통의 변화를 가져오기 때문에 각 참여주체들에 대한 사전 교육과 훈련이 필요하다. **K**

### 〈참고문헌〉

- 권영경, “북한의 개혁·개방 추진 실태: 현황과 쟁점” 『김정은 체제의 개혁·개방 가능성: 평가와 전망에 관한 국제학술회의』, 한국수출입은행, 통일연구원, 2012.
- 권태진, “김정은시대 북한농업의 변화 가능성.”, 『제8차 강원대학교 남북농업 전문가 워크숍: 6.28 조치 이후 북한농업의 변화』, 강원대학교, 2012.
- 권태진 외, 「미국생산의 요소분배와 기술진보에 관한 연구」, 연구보고 101, 한국농촌경제연구원, 1985.
- \_\_\_\_\_, 「북한의 농업부문 개혁·개발 정책과 남북협력」, 연구보고 471, 한국농촌경제연구원, 2004.
- 김중호, “북한 개혁·개방의 대내적 환경 평가: 김정은 체제의 등장 의미”, 『김정은 체제의 개혁·개방 가능성: 평가와 전망에 관한 국제학술회의』, 한국수출입은행, 통일연구원, 2012.
- 이영훈, “북한의 변화전망과 동북아 정세에 주는 시사점.”, 『평화재단 평화연구원 제56차 전문가 포럼』, 평화재단, 2012.
- FAO/WFP, Special Report: FAO/WFP Crop and Food Security Assessment Mission to the DPRK, November 25, 2011
- 한국무역협회, KITA.NET(종합무역정보)
- RFA, “북, 경제개혁 총괄기구 창설 구상”, 2012. 9. 28.
- RFA, “최고인민회의, 경제개혁 논의” 2012. 10. 9.