

# 북한의 시장개방 및 농산물 가격체계 변화에 따른 식량수급 정책의 발전방향

2006. 12

농림수산식품자료실

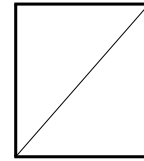


0017736

세계농정연구원

관리 번호	
----------	--

연구과제



[농림부 연구용역 보고서(2006.12)]

북한의 시장개방 및 농산물 가격변화에 따른 식량수급  
정책의 발전방향 연구

A Study on the North Korean Economic Reform  
and Policy of Food Supply and Demand according  
to the Change of the Agricultural Products

2006. 12

세계농정연구원

## 요 약 문

1. 연구과제명 : 북한의 시장개방 및 농산물 가격변화에 따른 식량 수급정책의 발전방향 연구
2. 연구기간 : 2006. 5 ~ 2006. 12
3. 연구목적 : 지난 2002년 7월 경제관리개선조치 이후 추진되고 있는 북한의 시장개방 현황과 농산물 가격변화에 따른 식량 생산 및 소비 동향을 정확히 파악하여 북한의 식량 수급 동향을 전망하는 한편 이와 관련 효율적인 남북농업협력 방향을 수립하고자 함
4. 연구자 : 세계농정연구원

## <제목 차례>

I. 서론 .....	1
II. 북한의 시장개방 현황과 농산물 가격체계 변화 .....	3
1. 2002년 7월 경제관리개선조치 이후 시장개혁 추진동향의 함의 .....	3
2. 2002년 7월이후 농업개혁 동향과 함의 .....	8
3. 사회주의 체제의 가격 시스템의 변화 유형과 의의 .....	10
4. 2002년 7월 경제관리개선조치와 농산물 가격체계 변동 .....	13
III. 북한의 식량수급 정책 변화 및 향후 전망 .....	28
1. 식량사정과 배급제 부활의 의도 .....	28
3. 국제 NGO에 개발원조 요청 .....	35
IV. 북한 농업정책과 식량조달 실태와 평가 .....	37
1. 북조선 농업발전의 전망에 대한 소견 .....	37
2. 탈북자 대상 북한 농업현황 조사 .....	46
V. 북한 당국의 식량 수급 안정화를 위한 대책 .....	70
1. 7·1 경제관리개선조치와 농업정책 변화 .....	70
2. 분조관리제 개선과 농민 인센티브 강화 .....	72
3. 7·1 경제개혁과 협동농장의 자율과 책임 확대 .....	76
IV. 북한 농업개혁 전망과 남북협력방향 .....	78
1. 농민들의 증산의욕 고조 .....	78
2. 7·1 조치와 농업생산과 분배체계의 변화 .....	80
3. 식량사정과 배급제 부활의 의도 .....	82
4. 바람직한 남북한 농업협력 방향 .....	84
V. 결 론 .....	96
<참고문헌> .....	98

## <표 목차>

<표 1> 농민시장 물가의 7·1 조치 이전과 이후 비교 .....	21
<표 2> 평양 농민시장(2002.7, 2003.2)과 평양 통일거리시장 시장한도가격 (2004.5·8), 함북 청진(2004.8.26) 비교 .....	24
<표 3> 2004년 8-9월 중순 북한 주요도시 물가동향 .....	26
<표 4> 2004년 10월 해주의 물가 가격표 .....	27
<표 5> 2005년 5월 11일 회령 물가 .....	28
<표 6> 2005년 주요 도시 8~9월 시장 가격 .....	29
<표 7> 2005년 함경북도 회령 지역의 쌀, 옥수수 가격 변화 .....	30
<표 8> 2006년 7월 중순 북한 전국 주요도시 물가표 .....	31
<표 9> 2006년 9월 25일 시장 가격 .....	32
<표 10> FAO 북한의 곡물 생산량 추정: 1995-2005 .....	35
<표 11> 북한의 식량생산량 통계: 1948-2005 .....	36
<표 12> 북한의 곡물생산 통계 : 1961-2006 .....	38
<표 13> 북한 신년 사설에 발표된 농업전략 1995~2005 .....	39
<표 14> 1995-2005년 북한의 식량수급 추이 .....	40
<표 15> 7·1 조치이후 농산물 수매 및 판매가격 변화 동향 .....	77
<표 16> 2002년 7월 농업분야 개혁조치의 주요 내용 .....	80
<표 17> 2002년 이후 북한의 주요 농업개혁 .....	81
<표 18> 협동농장 수매-배급규모의 증감효과 .....	87

## <그림 목차>

<그림 1> 농산물 가격인상과 생산량과 관계 .....	15
<그림 2> Schultz의 농업조직과 생산량과 관계 .....	17

## I. 서론

북한의 식량난은 고질적이고 구조적인 문제다. 북한의 식량난을 해결하는 방법에는 근본적인 제도를 변경하는 문제와 운용시스템을 바꾸는 정책이 있다. 근본적인 제도를 변경하는 방법은 북한 식량 생산량의 90% 이상을 차지하는 협동농장을 1978년 중국의 농업개혁과 같이 해체하는 것이다. 그러나 급진적인 개혁은 최고 지도자의 정치적 결단이 선행되어야 하기 때문에 현실적으로 가능하지 않다. 다른 방안은 협동농장의 생산조직을 현행대로 유지하면서 일차적으로 생산 및 운용 시스템을 바꾸는 것이다. 이와 동시에 농업 생산물의 가격체계를 변동시킴으로써 농민들의 소득을 변화시키는 방법이 있다.

본 연구는 2002년 7월 경제관리개선조치 이후 북한 농정에서 핵심적인 변화 요인인 생산물 가격의 변화가 북한 농정에 미치는 영향을 분석하고자 한다. 사회주의 국가의 가격체계 및 결정과정 분석에서는 Janos Kornai의 ‘The Socialist System: The Political Economy of Communism’(1992)의 사회주의 가격결정 이론을 원용하였다. 이외에 체제전환국가에서 시장자유화와 경제성장간에 유의적인 상관관계가 있다고 주장하는 Havrylyshyn, Izvorski, and van Rooden(1999)의 이론을 북한 사례에 부분적으로 적용하여 가격자유화와 농업생산 증가간의 유의적인 관계를 분석하였다.

또한 이론적인 분석이외에 북한 농업생산의 특수성을 고려하여 실증적인 분석을 시도하였다. 북한의 현장 접근이 곤란한 만큼 2006년 6월에서 8월간 국내에 거주하였던 탈북자 150명을 집중 조사하였다. 북한 체류당시 협동농장에서의 근무 경험과 당시 식량을 획득하였던 방식 및 경로, 가격변화에 따른 반응도 등을 설문조사하였다. 이 중에서 설문조사에 유효한 응답을 보인 121명의 표본을 가지고 사회과학통계프로그램(SPSS)으로 분석하였다.

마지막으로 2006년 6월 중국 지역에서 북한 농업담당일꾼을 비공식으로 접촉하여 북한 당국의 농정 추진현황을 청취하고 의견을 교환하였다. 이를 기초로 그의 발언을 녹취하여 북한 농정의 현 실태와 문제점 및 정책 방향에 대한 보고서를 작성하여 본 연구에 추가하였다.

한편 북한은 2006년 7월 4일 미사일을 발사하였고, 2006년 10월 9일 핵실험을 실시하였다. 북한의 핵실험은 국제사회의 대북제재를 초래함으로써 식량 원조가 중단되는 사태에 이르게 되었다. 이는 북한의 식량난에 심각한 영향을 미쳐 지난 ‘95-98년의 제1의 고난의 행군에 이어 제2의 고난의 행군이 전개될 가능성이 매우 높다. 이와 동시에 북한의 식량 재고 부족으로 공공배

급제는 불가피하게 중단될 수밖에 없으며 주민들은 농민시장 등에서 자체적으로 식량을 조달하거나 중국 국경을 통해 밀무역에 나설 것으로 예상된다.

결국 농업 외적인 국제정치적 환경 악화에 따라 외부세계의 식량 지원 중단은 정상적인 농업개혁을 어렵게 할 것이다. 식량 부족량의 증가는 역설적으로 인센티브를 바탕으로 한 식량생산 체계의 위축을 가져올 수밖에 없다. 사회주의 국가가 경험한 가격자유화를 통한 시장기능 활성화는 당분간 유보될 수밖에 없다.



## II. 북한의 시장개방 현황과 농산물 가격체계 변화

### 1. 2002년 7월 경제관리개선조치 이후 시장개혁 추진동향의 함의

2002년 7월 경제관리개선조치 발표 이후 북한 경제는 역설적으로 매년 1월 1일 발표하는 새해공동사설에 나타난 계획대로 활성화되지 않았다. 선군정치라는 키워드에 가려져 제대로 된 경제개혁을 추진하려는 정책방향이 분명하게 나타나지 않았다. 2002년 7.1 경제관리개선조치 발표이후 2003년에는 종합시장 등 각종 후속조치가 발표됨에 따라 2004-2005년 들어 경제의 실리를 강화하려는 보다 적극적인 개혁조치가 기대되었다.

특히 금융개혁 등 투자재원 조달 등을 중심으로 한 재정의 효율성 강화와 함께 개인의 시장경제 활동을 보다 적극적으로 허용하며 가격자유화(price liberalization) 등 가격개혁(price reform)이 급진적으로 진행되어 소유제 개혁(ownership reform)으로 전환되기를 요망하였으나 실행되지 않았다.

북한 정권은 북핵문제에 따른 대미항전과 체제내부의 단속 그리고 주민들의 체제결속을 염두에 둔 나머지 개혁적인 경제정책 추진 의지를 제대로 표출하지 못하였다. 북한 당국은 시장지향적인 개혁 조치들이 혹시 주민들의 자본주의 사상을 확산시켜 체제이완에 촉매 요인이 될 것을 우려하여 개혁에 소극적이었다.

경제정책에서 가장 핵심적인 내용은 과학기술의 발전을 통한 경제회복이었다. 매년 신년사설은 당의 과학기술 중시노선을 높이 받들어 빠른 기간 안에 선진국 수준으로 과학기술을 발전시킬 것을 주장하였다. 북한 당국도 국제사회의 대북 경제제재로 인하여 자본조달이 어려운 실정에서 경제회복을 추진하기 위해서는 과학기술의 발전이 불가피하다는 것을 절감하였다.

그러나 과학기술의 발전은 내부의 노력만으로는 구호에 그치고 성과는 그렇게 크지 않았다. 국제사회의 첨단기술을 도입하고 외국기업들의 투자를 적극적으로 유치하지 않는 한 과학기술의 발전은 한계가 있을 수밖에 없다.

북한이 해마다 연초에 제시한 구체적인 역점사업 분야로는 중공업 분야에서 전력, 석탄, 금속공업과 철도운수 등이었다. 경제회복에 발목을 잡고 있는 심각한 전력난을 해결하기 위하여 화력발전소들의 개건 보수와 함께 대규모 수력발전소 건설과 중소형 발전소를 신속하게 건설할 것을 선언한바 있으나 재원 부족으로 중소형 발전소 건설에 그치고 말았다.

북한은 2004년 9월 17일 김일성의 노작 “수력 발전소를 대대적으로 건설



하여 전력생산을 늘이자” 발표 20주년을 맞이하여 전국 각지에서 가동 중이거나 건설 중인 수력 발전소 현황을 대대적으로 소개한 바 있다. 북한은 함경남도 금야강 발전소, 평북 태천4호 발전소, 양강도의 백암 발전소 등 중대형 발전소를 비롯하여 수백개의 중소형 발전소를 건설하고 있다고 주장하고 있으나 전력난을 획기적으로 개선하지 못하고 있다.

경공업 분야에서는 현재의 생산토대를 효과적으로 이용하고 기술개건을 적극 추진시켜 인민소비품 생산량을 증가시키고 품질을 개선할 것을 제시하였으나 성과는 크지 않았다. 식량문제 해결을 위하여 종자혁명, 두벌농사, 감자농사, 콩농사, 토지정리사업, 닭공장을 비롯한 축산기지 건설 등을 추진하였다. 농업분야에서 특이한 점은 콩농사의 강조이다. 콩농사는 2004년 들어 먹는 문제의 해결을 위해 감자이외에 새롭게 강조하는 작목으로서, 콩은 주민들의 부족한 단백질을 보충하는 중요한 역할을 하고 있다.

경제정책 추진과 관련하여 특징적인 사항은 당국이 사회주의 원칙을 지키면서 실리가 날수 있게 기업소들이 사업을 추진할 것을 강조한 것이다. 이는 7.1 경제관리개선조치 발표 이후 각 기업소들이 사업 추진과정에서 실리와 사회주의 원칙의 고수사이에서 갈등을 잡지 못하고 있는 현실을 고려하여 북한 정권이 기업들에게 두 마리 토끼 모두를 잡을 것을 지시한 것이라고 볼 수 있다. 그러나 당국의 복합적인 정책은 기업 현장에서 서로 모순되고 충돌됨으로서 실질적인 성과를 거두지 못하고 있다.

현실적으로 북한 정권은 7.1 조치가 발표되면서 자본주의 풍조 만연에 따른 각종 부작용을 우려하여 이 조치가 시장경제로 이행하는 체제전환적 조치가 아니라 사회주의 체제내부의 효율성을 제고시키기 위한 것이라는 점을 강조하였다. 지나치게 7.1 조치의 내부적 범위를 강조하면서 경제주체에 대한 개혁적인 파급영향이 축소됨에 따라 교육지책으로 사회주의 원칙의 고수와 실리의 동시 달성이란 다소 모순적인 지침을 내리고 있다.

또한 경제정책 추진과정에서 내각의 역할이 강조되었는데 이는 경제행정 일꾼들의 비중이 확대되었음을 시사한다. 당과 행정의 일치를 강조한 것은 당책임비서·지배인·기사장의 3위 1체의 중요성이 부각되어 경제정책에서 이념적 측면보다는 실용적인 측면이 부각되었다고 볼 수 있다.

2003-2005년 북한경제는 2002년 7.1 경제관리개선조치가 부분적인 경제개혁으로 전환되는 시기였다. 2002년 7.1 조치가 발표되었을 때만해도 이 조치가 과연 어떤 성격의 조치였는가에 초점이 모아졌다. 본격적인 시장개혁을 위한 신호탄이나 혹은 사회주의 내부의 효율성을 제고하기 위한 일시적인 과도기 조치인가를 둘러싸고 많은 논쟁이 이어졌다. 4년이 지나고 있는 현재

시점에서 정책평가를 내리기에는 다소 시기상조이지만 북한의 일련의 경제 정책들이 시장개혁과 효율성 제고를 위한 조치 중에서 중간 정도의 위치를 갖고 있는 것으로 잠정 평가되고 있다.

아직은 시장개혁이라고 하기에는 소유제 개혁 등 보다 본질적인 후속적인 조치들이 시행되지 않고 있다. 반면 사회주의 체제내의 조치라고 하기에는 종합상설시장의 육성 등 일부 시장개혁적인 내용들이 포함되고 있다. 그러나 전체적으로는 여전히 사회주의 체제의 전형적인(prototype) 경제체제의 구조에서 크게 벗어나지 못하고 있다. 북한은 2002년 7월 경제관리개선조치를 발표하면서 이 조치가 1946년 토지개혁에 해당하는 사회 경제적 파장을 내포하고 있다고 설명한 바 있다.

종합시장, 인민생활공채 등 사경제를 국가의 통제 안으로 끌어들이는 조치들이 효과를 거두게 될지, 아니면 국가통제를 벗어나 경제개혁으로 나아갈지 미지수이나 북한이 개혁을 위한 첫발을 디디고 있는 것은 사실이다. 향후 북한경제가 어떤 변화를 가져올지는 2005-2006년도에 북한정권이 어떤 정책을 추진하는가에 달려 있었으나 북핵 문제 등으로 기대한 만큼의 속도를 내지는 못하고 있다.

북한 정권은 2003년 인민들에게 소비재를 공급하는 과정에서 시장의 필요성을 절감하였다. 국정가격에 묶여 있는 국영상점은 물자유통이 원활히 이루어지지 않았다. 이와 달리 민간의 사적시장인 농민시장은 농산물만이 아니라 각종 공업제품도 원활하게 거래되는 현실에 맞춰 북한은 2003년 3월 농민시장을 종합시장으로 전환시켰다. 종합시장은 과거 10일에 한번 열던 장마당과 달리 연중 개장되며 지붕이 있는 상설시장으로서 통일거리, 광복거리, 문수거리, 대성거리, 평천거리 등 평양시내에 11개를 건설하고 있다.

당국은 종합시장이 북한의 전역에 조성되고 있으며 시장운영에 관한 경험이 없게 때문에 외국으로부터 최대한의 협조를 구할 계획이라고까지 밝혔다. 또한 당국이 통제·운영할 ‘종합시장’에 개인판매대를 허용함으로써 그동안 기관이 운영했던 유통시장에 개인이 진출하게 된다. 그럼으로써 국가몰래 장마당에서 물자를 거래하던 관행은 평양에서 사라지고 있다.

그러나 개인이 매대를 운영하기 위해서는 외국에서 합법적으로 물자를 수입하고 물품을 생산·유통해야 함으로써 어느 정도는 사경제를 통제하는 수단으로 작용할 것이다. 국영상점들이 인민들에게 물자를 공급하는데 한계가 있다는 것을 인정하여 국영상점과 종합시장을 부분적으로 병행 운영함으로써 사회주의 국가 내에 시장경제와 사회주의 계획경제를 부분적으로 공존시키고 있다고 볼 수 있다.

2003년 북한의 무역실적은 전년동기 대비 5.5%의 수출 증가와 5.9%의 수입증가를 기록하였다. 무역규모는 전년대비 5.8% 증가한 23억9,100만 달러를 기록하였다. 수입은 전년보다 5.9% 증가한 16억 1,400만 달러를 기록하였고, 수출은 7억7,700억 달러를 기록하였다. 2005년 북한의 무역실적은 40억 달러를 넘어섰으나 무역 역조가 심해졌고, 전반적으로 국제수지는 개선되지 않았다고 볼 수 있다. 2006년에도 이러한 무역 적자 추세의 지속에 따른 국제수지 개선의 부진 때문에 해결책 마련에 고심하고 있다. 특히 북핵 실험이후 국제사회의 대북제재로 무역규모는 축소될 것으로 예상된다.

북한은 월간지 금수강산 2004년 9월호에서 “전반적으로 북한 경제가 활성화의 궤도에 확고히 들어서고 있다”고 평가하였다. 북한은 이는 경제관리 개선조치가 취해진 이후 기업관리수준이 개선되고 생산 정상화가 적극적으로 추진된데 따른 것이라고 분석하였다. 북한 당국은 특히 농산물 가격을 다른 상품가격보다 높게 설정하여 농민들의 생산열의를 자극한 것도 경제 활성화의 중요한 요인이 되었다며, 앞으로도 공업의 골간인 선행·기간 부문에 힘을 집중해야 한다”고 정책의 방향을 제시하였다.

또한 “경제건설에 중요한 산업생산 부문을 치켜세우기 위한 근본열쇠는 철강재 문제를 푸는데 있다”며 철광산의 현대화를 강조하였다. 철광산의 현대화는 실제로 많은 예산이 필요하다. 외국에서 최신 장비도 도입하고 각종 갱도시설도 교체하여야 한다. 이를 위해서는 막대한 재원조달이 필수적이나 선군정치의 강조로 내부 조달에 한계가 있다.

2004년 경제주체들의 행동 양식의 변화의 징후가 포착되기 시작했으며 시장경제 메커니즘 일부가 주민들의 경제생활 속에 파고들기 시작한 것은 분명하다. 김정일 정권은 경제개혁의 의미를 강조하면서 정치·경제·사회 등 각 분야에서 최대한의 성과 달성을 강조했다. 이에 따라 경제의 각 부문에 실리주의 분위기가 만연되고 있으나 성과는 희망하는 만큼 나타나지 않고 있다. 이는 경제개발의 2대 요소인 자본과 노동 중에서 7.1 개혁으로 노동력 동원에는 성공하였으나 자본조달에 성공하지 못했기 때문이다.

향후 북한경제의 향방은 그럭저럭 버티기(Muddle Through), 경제규모의 축소 및 쇠퇴(Decay), 및 완만한 회복 등의 세 가지로 예상된다. 북한이 금년도 그럭저럭 버티기 전략을 벗어나 내년에 완만한 회복 시나리오를 전개하기 위해서는 신체에 혈액에 비유되는 돈이 경제 시스템에서 활발하게 돌아가는 것이 필요하다. 이를 위해서는 재정 및 금융개혁이 필수적이다. 노동의 효율성이 자본과 연계되지 못하고 있는 것이 2004-2006년 북한경제의 실체이기 때문이다. 2004년 11월 필자는 서울에서 평양 주재 스웨덴 대사 Mr.

Baily와 비공개 세미나를 가졌다. 주제는 북한이 지난 2002년 7월 시행한 경제관리개선조치에 대한 평가와 전망이었다. 평양에서 4년째 거주하고 있는 스웨덴 대사는 매일 매일 현장에서 경제개혁을 실감하고 있었다. 산속에 있어 미시적으로 나무는 잘 관찰할 수 있으나 거시적으로 숲 전체의 조망은 어려운 상황이라며 한국의 전문가들과 크로스 체크를 희망하였다. 대사는 7월 경제개혁은 북한경제를 바닥부터 흔들고 있으며 북한은 돌아오지 않는 강을 건너고 있다는 결론을 내렸다. 그 근거로 종합시장 물가가 시장 수요공급 상황에 따라 등락하고 근로자의 임금이 성과급으로 지급되며, 개인들이 직장에서 받는 월급이외에 부업으로 돈벌이에 관심을 갖는 것 등을 제시하였다.

2005년 통일부가 발표한 ‘북한 경제개혁동향 보고서’는 33개월이 지난 북한 경제의 변화를 분야별로 정리하고 있다. 북한은 7월 조치이후 경제관리면에서는 관련법령 제·개정, 경제일꾼들의 세대교체 등을 추진하였다. 거시경제면에서는 지방예산제 강화, 환율 현실화 등의 조치를 취하고 있다. 이러한 경제개혁의 명암(明暗)은 다음과 같다.

먼저 경제개혁의 긍정적 측면 중 가장 주목할 성과는 경제주체들의 경제마인드가 제고된 점이다. 이제 모든 경제행위는 시장의 효율성이 이데올로기의 영역을 잠식하며 중요한 행동규범이 되고 있다. 시장을 합법적인 상품유통 체계로 인정함으로써 시장기능과 역할을 강화하였다. 기업의 자율권 확대와 재정운영 재량권 확대로 기업의 부실이 줄어들고 있다. 농업부문에서는 외형적으로 집단농장의 틀을 유지하면서도 내부적으로 작업단위인 분조(分組)의 규모를 축소하여 곡물생산에 대한 책임성을 강화하고 분배의 평균주의를 배제하였다. 이러한 인센티브 시스템은 곡물 생산량의 증가로 이어졌다. 지난해 423만톤을 생산하여 9년만에 대풍을 기록하였다.

그러나 경제개혁의 부작용도 만만치 않다. 가장 심각한 측면은 인플레이션이다. 사회주의 개혁과정에서 인플레이션은 좋은 뉴스인 동시에 나쁜 뉴스다. 좋은 측면은 수요공급 원리에 의하여 가격이 작동하는 증거를 보여주는 것이다. 나쁜 측면은 지나친 물가인상(Hyper-inflation)으로 경제주체들의 경제회복 의지를 무력화시켜 개혁에 대한 거부감이 확산되는 것이다. 물가인상은 구매력을 감소시켜 위험한 수준에 도달하고 있다.

물자 생산이 수요에 미달하는 구조적인 수급불안 상황은 인플레이션 해결이 간단치 않다는 것을 시사한다. 시장기능이 확산되고, 중국과의 무역이 확산됨에 따라 시장과 대외무역을 활용하는 계층과 그렇지 못한 계층간에 빈부의 격차가 발생하고 있다. 지난해부터 당국이 인플레이션을 잡기 위해

화폐교환 조치를 취할 것이라는 관측도 있다. 평양에서 PDP 텔레비전이 판매되기도 하지만 함경도에서는 제때에 식량이 공급되지 않는 일이 다반사다. 사회주의 개혁과정에서 발생하는 성장통(成長痛)이 본격적으로 표면화되고 있는 것이다.

요약하면 7월 개혁은 사회주의 개혁단계에서 1단계에 해당하는 가격개혁(Price reform)이다. 북한 당국은 7월 개혁으로 노동의 효율성은 확보하였으나 자본부족 문제를 해결하지 못했다. 결국 성과는 미흡했으며 경제회복의 돌파구를 마련하지 못하고 있다. 북핵 사태에 따른 미·일(美·日)의 경제제재로 해외자본 유치는 중국에 의존할 수밖에 없다. 바로 이점이 2004년 9월 22일 박봉주의 총리가 중국을 방문한 이유이다. 박 총리의 중국 방문은 중국 자본의 유치를 제도화시키기 위한 것이다. 향후 7월 개혁이 성공하기 위해서는 북한당국의 추가적인 결단이 필요하다. 가격개혁 단계를 넘어서 부의 주체를 변화시키는 소유제(Ownership reform) 개혁을 도입해야 한다. 동시에 외자유치를 위해서는 북핵 사태의 조기 해결도 필수적이다.

## 2. 2002년 7월이후 농업개혁 동향과 합의

2005-2006년 북한경제를 진단하기 위해서는 2005-2006년 신년사를 분석하는 것이 필요하다. 당초의 계획을 토대로 금년도 경제정책과 실상을 파악하는 것이 효과적이기 때문이다. 특히 북한이 역점을 두고 추진하는 정책을 엿볼 수 있기 때문이다. 2005-2006년도 북한의 신년사 중에서 경제관련 내용은 크게 4가지로 구분해 볼 수 있다.

우선 ‘경제건설과 인민생활 향상에서 결정적 전환’을 가져와야 한다고 강조함으로써 경제건설의 당위성과 필요성을 피력한 것이다. 특히 부강한 조국건설의 비약에 대한 인민들의 강렬한 지향에 부응하고 경제과학 기술발전의 현실적 요구를 구현하는데 있어 일심 단결하며 혁명적 군인정신의 위력으로 이를 달성해야 한다고 주장하여 관료와 주민들의 희생과 노력을 독려했다.

둘째는 올해 사회주의 건설의 주공전선은 농업전선이라고 규정하고 경제건설과 인민생활의 모든 문제의 기본이 농업생산의 증대에 있음을 강조하였다. 올해 농사를 잘 짓기 위해 모든 역량을 총집중, 총동원하여 필요한 노력·설비·물자의 최우선적 보장을 촉구하였다.

셋째는 전력, 석탄 등 선행부문 및 기간산업 발전을 통한 공급능력 증대 과제를 제시하고 이를 실천하기 위한 과제로서 수력·화력발전소 설비능력

제고 및 철강생산 증대, 철도운수 등 수송부문에서의 규율강화, 수송조직체계 원활화 등을 강조하였다. 마지막으로 주민생활 향상 및 개혁을 지속적으로 추진하려는 의지를 표명하였다. 구체적으로 경공업공장 현대화를 통한 인민소비품 증산, 실리를 위한 경제조직사업 및 내각의 조직집행자적 기능·역할 제고, 과학적인 경영·기업 전략, ‘생산의 전문화·규격화, 표준화’를 통한 품질제고 등을 강조하였다.

이러한 네 가지 경제과제 중에서 가장 주목되는 부문은 경제건설의 주공(主攻)전선은 농업전선이라는 부분이다. 이례적으로 국정의 3대 목표로 ▲농업생산력 향상, ▲체제결속 강화, ▲남북한의 민족공조 강화를 제시하면서 식량 증산을 최우선 과제로 제시한 것이다. 지난 98년 신년사에서 농업생산 증산을 최우선 과제로서 내세운 이래 7년 만에 농업생산력 향상을 강조함으로써 금년 경제정책의 최우선 과제는 농업문제 해결이라는 점을 역설하였다.

농업성 김광호 부상은 2005년 1월 4일 조선중앙방송과의 인터뷰에서 “올해에는 어떻게 해서라도 농사를 잘 지어 주민들의 먹는 문제를 해결하겠다. 올해 농사를 잘 짓는 것이 긴장한(어려운) 식량문제를 풀고 인민생활을 높이기 위한 중대한 정치적 사업임을 명심하겠다. 농사에 모든 역량을 집중하고 영농공정별로 계획을 잘 세우는 한편 연초부터 각지 협동농장에 나가 농민들의 의욕을 불러일으키겠다”고 강조하여 농업우선 정책을 구체화하였다.

2002-2006년간 북한의 농업생산력 향상 정책의 배경은 세 가지로 구분된다. 우선 2005년 생산량이 432만톤, 2004년 식량 생산량이 FAO(국제식량농업기구) 통계로 423.5만톤, 한국정부 통계로 435만톤에 달함으로써 곡물 생산량이 2003년에 비해 3% 증가하여 사실상 대풍(大豊)을 기록하고 2001년 이래 회복세를 이어갔다는 점이 중요하다.

양호한 날씨, 낮은 병충해 발생, 남한을 비롯한 국제사회의 적기 비료지원, 석유수출기구(OPEC)가 자금을 지원한 개천-태성호 관개시설 공사의 완공 등의 긍정적 요인으로 소폭이나마 증산에 성공하였다. 북한이 3년 연속 곡물 증산에 성공함으로써 향후 식량문제 해결 과정에서 목표량을 달성할 수 있다는 자신감을 갖고 예산과 인력 및 제도 개선 등 모든 국가의 역량을 농업분야에 투입하겠다는 정책을 선언함으로써 주민들에게 국가가 ‘먹는 문제’ 해결에 나서고 있다는 것을 주민들에게 과시한 것으로 평가된다.

북한은 2005년 농업개혁을 통한 농업 생산량 증가에 인적, 물적 투입 극대화는 물론 급진적인 제도 개혁 등 총력(올인)을 경주하였다. 김위원장은 2001년 10월 ‘강성대국 건설의 요구에 맞게 사회주의 경제관리를 개선할 데 대하여’ 라는 문건에서 “먹는 문제를 해결하면 경제개혁을 시작 한다” 라고

언급하였다. 이는 농업개혁이 사회주의 경제개혁의 필요충분조건임을 인식하여 ‘농업개혁 없이 사회주의 경제개혁 없다’ 라는 명제를 이해하고 있는 것으로 보인다. 이러한 개혁적 사고는 “포전담당제를 시범적으로 도입하고 있고 협동농장에 분조를 더 적은 단위로 나눌 수 있는 권한이 주어졌고 그런 속에서 더 적은 인원으로 포전을 담당하는 포전담당제가 나왔다.”라는 북한 김용술 무역상의 발언(2004.12.11)에서도 파악할 수 있다.

향후 김위원장은 농업 생산량을 늘릴 수 있는 일이라면 사회주의의 근본 원칙을 훼손하지 않는 전제하에서 어떤 정책이라도 추진하겠다는 것을 시사하는 것으로서, 전형적인 집단생산에서 개인생산 형태로 영농 구조를 변화시키는 데 주력하고 있어 상당 기간 ‘집단농의 형태를 띤 혼합 개인농’ 형태가 지속될 것으로 예상된다. 다만 중앙정부 차원에서 사회주의의 특성상 개인농 구조를 전국 단위에서 선언하기는 어렵고 지방의 협동농장 차원에서 생산량을 증가시키는 행위를 중앙에서 묵인하는 행위가 증가할 것이다.

2005년말 협동농장별 곡물 생산량을 비교하여 특정 협동농장의 생산량 부진의 원인이 2-3가구 단위의 분조관리제를 시행하지 못했다는 데 있다면 중앙정부도 이를 제재하지 못할 것이며 결국은 2006년에는 전국의 협동농장들이 이러한 경향을 추종하고 있다.

한편 북한은 모든 물적 인적 투입 요소를 극대화한다는 방침 하에 예산 투입을 확대하는 한편 각 기관 및 기업소 등에서 농업과 농촌 지원에 나서는 등 도시와 농촌의 연계, 공장 기업소와 협동농장의 연계를 강화하고 있다. 공장 기업소의 일부를 토지세 및 비료값 등의 명목으로 협동농장에 기부하게 만드는 한편 일부 노동력을 농번기에 협동농장의 영농 작업에 투입하여 농촌 노동력 부족을 완화시키려고 할 것으로 판단된다. 종전대로 종자혁명, 이모작, 감자농사 혁명, 콩농사에 주력하여 단위(ha)당 생산성을 높이는 데 주력하는 한편 지대별 실정에 맞는 다수확 품종을 대대적으로 심는데 주력하여 종전의 경직적인 주체농법을 더욱 ‘적기적작’ ‘적지적작’에 맞게 탄력적으로 적용하고 있다.

### 3. 사회주의 체제의 가격 시스템의 변화 유형과 의의

#### 1) 농산물 가격자유화 성과

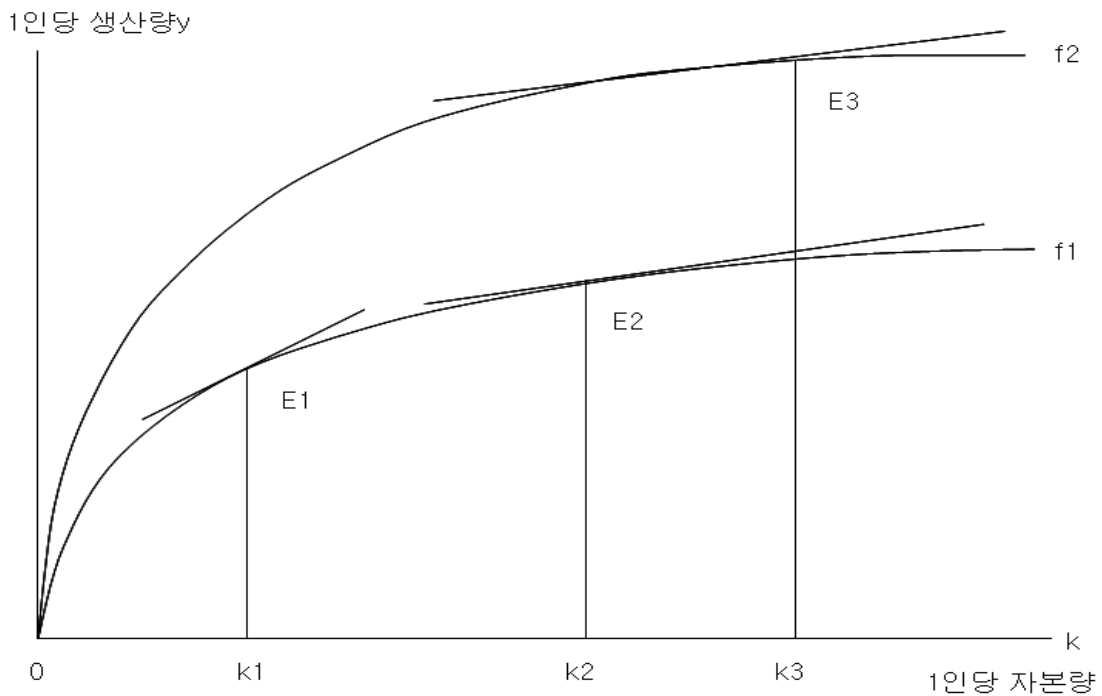
사회주의 농업의 구조개혁은 가격정책의 개혁과 생산책임제의 도입과 같



은 농업조직의 혁신이라는 2가지 측면에서 진행된다. 농업생산함수를 일반화시키면  $Y=F(L, K; t)$ ,  $Y$ : 생산량,  $K$ : 자본량,  $L$ : 노동,  $t$ : 기술진보로 된다. 단순화를 위해 경지면적을 일정으로 하고 생산함수를 1차동차라고 가정하면  $y=f(k,t)y=Y/L$ ,  $k=K/L$  과같이 변형이 가능하다.

농산물 가격을  $p$ , 임금율을  $w$ , 자본용역가격을  $r$ 로 하고 이윤극대화를 취하면 자본용역투입의 균형조건은  $pfk=r$ , 노동투입의 균형조건은  $w=pf-k \cdot pfk$  로 된다. <그림 1>에서  $f1$ 의 기울기는 자본의 한계생산력을 나타내고 균형점  $E1$ 에서  $fk=r/p$ 이 된다. 농업개혁 이전의 균형점을  $E1$ 이라고 하면 농산물 가격의 인상과 근대적 투입재의 가격인하로 인해 일단 균형점은  $E1$ 에서  $E2$ 로의 이행이 가능하다.

농업개혁 이전에  $E1$ 만큼 생산하였으나 농산물 가격이 오르고 생산에 들어가는 농산물 투입재의 가격이 내리거나 혹은 인상되지 않는다면 생산자는 수익 극대화를 위해 당연히 생산량을 증가시킬 것이다. 또한 농업생산책임제의 보급 및 협동농장 내부의 작업단위의 축소는 일종의 조직혁신에 따른 기술진보로 볼 수 있기 때문에 이는 생산함수 자체를 이동시킬 수 있을 것으로 예상된다. 즉 균형점을  $E2$ 에서  $E3$ 로 이행이 가능할 것이다.



<그림 1> 농산물 가격인상과 생산량과 관계

## 2) 협동농장 작업 단위 축소의 성과

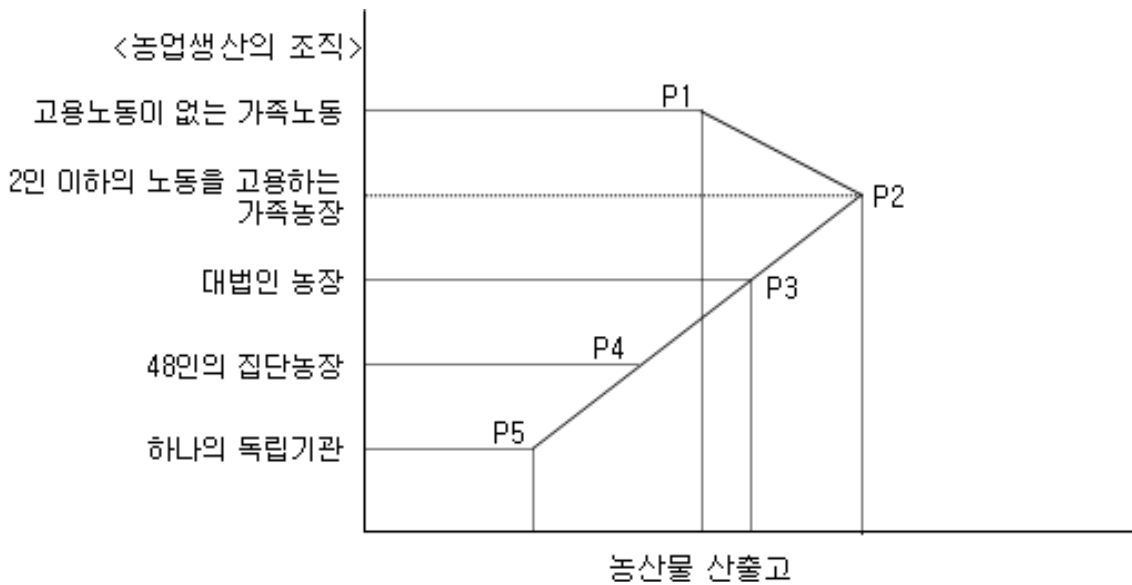
사회주의 농업개혁은 가격개혁과 동시에 조직의 축소를 통해서 가능하다. 사회주의 국가의 협동농장의 최소 작업 단위는 일반적으로 수십명에서 100여명에 달한다.<sup>1)</sup> 이에 따라 사회주의 농업개혁 과정에서 집단생산체제의 규모를 축소하는 것은 개인농 체제로의 전환과 맞물려 있다.

작업 단위 규모의 축소가 생산량 증가로 연결된다는 이론적 배경은 다음과 같다. 작업 단위가 최소인 가족영농은 협동농장이나 국영농장보다 작업의 효율성이 높은 이유는 노동의 감시가 철저하다는 것이다. 반대로 집단영농에 있어서 노동을 감시할 입장에 있는 간부는 토지의 소유자도 아닐 뿐 더러 그들의 소득이 생산고와의 연계가 약하기 때문에 감시의 유인 자체가 낮을 수밖에 없다. 동시에 토지의 집단소유제를 유지시키는 한 농업노동을 감시한다는 문제뿐만 아니라 ‘누가 감독자를 감시하는 가’라는 문제 역시 발생한다. 농업노동의 감시와 인센티브의 기여는 필연적이다.<sup>2)</sup>

---

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

6) Schultz, T.W, 「The Economic Organization of Agriculture」, McGraw Hill, 1953.



<그림 2> Schultz의 농업조직과 생산량과 관계

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

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

#### 4. 2002년 7월 경제관리개선조치와 농산물 가격체계 변동

##### 1) 농산물 가격 인상의 목표와 내용

현재 북한이 추진 중인 경제관리개선조치의 기본 방향은 사회주의 기본

틀인 계획경제의 테두리 안에서 실리보장의 원칙을 접목시키고자 하는 것이다. 농업분야의 실리보장 원칙의 적용을 위해 농산물 가격을 인상하였다. 모든 생산물을 ‘제 가치대로 계산’해야 실리를 보장할 수 있다는 전제하에 임금과 가격의 현실화를 추진하는 것이다.<sup>3)</sup>

“최근 수년간 우리는 가격사업을 올바르게 수행하지 못해 경제사업 전반에 중대한 나쁜 결과를 가져왔다”는 자기비판과 함께 북한 당국은 7·1 조치를 통해 북한의 각종 농산물 물가를 원가에 맞추어 인상시켰다. ‘국가가격제정국’에서 책정한 국영상점의 가격은 종전에는 가격의 일원화·세부화 원칙에 의하여 지역이나 품질에 관계없이 일률적으로 결정되었다. 이러한 획일적인 가격 결정방식은 제품의 품질 확보는 물론이고 각 기업소에서 필요한 양을 공급할 충분한 물적 자극이 부족하였다.<sup>4)</sup>

7·1 조치 입안자들은 국정가격이 농민시장 가격보다 낮아서 개인들의 장사행위가 성행하고, 국가에는 상품이 부족한데도 민간에는 상품이 풍부하다고 개탄하면서 대책마련을 절감하였다. 낮게 책정된 국정가격과의 격차를 이용하여 국가물자를 빼돌려 농민시장에서 높은 가격으로 판매함으로써 생산은 국가가 하고 있는데 상품과 돈의 대부분은 개인의 손에 들어가고 있다고 지적한 것은 국정가격 현실화의 불가피성을 지적한 것이다.<sup>5)</sup>

국영상점에는 없는 쌀을 비롯하여 식료품과 공산품 등 모든 품목이 농민시장에서 거래되고 있는 사실에 당국은 문제점을 개선해야 할 필요성을 절감할 수밖에 없다. 당국에서는 농민시장에서 거래되는 대부분의 품목이 국영물가와 농민시장 물가와 가격차를 이용하여 국가물자가 빼돌려진 것으로 추정하고 있다. 그래서 농민시장이 개인들이 국가 금고를 털어 내는 공간으로 활용된 것이다. 이에 따라 당국은 개인들의 호주머니 속에 2년분의 국가 예산이 있는 것으로 추정하고 있다.<sup>6)</sup> 결국 국가가 거의 무상으로 공급해오던

3) 쌀값의 천문학적인 인플레이션을 포함해 성역 없는 가격 정상화 조치를 취하면서도 여전히 국가가 가격 책정권을 보유하고 있다는 점에서 북한의 경제개혁은 국가가 수요-공급을 직접 계산해 가격을 제시하는 계획계량형(Planometrics) 사회주의 체제의 운영과정과 유사하다는 지적도 있다. 이정철, “계량형 사회주의와 북한의 90년대 경제정책 변화,” 「북한 경제개혁연구」, 후마니타스, 2002, 김연철·박순성 편.

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

5) “가격과 생활비를 전반적으로 개정한 국가적 조치를 잘 알고 강성대국 건설을 힘 있게 앞당기자” 조선로동당출판사, 2002년 7월, 「KDI 북한경제리뷰」, 2003년 1월호, pp. 39-45. 원문은 [www.bekkoame.ne.jp](http://www.bekkoame.ne.jp).

의·식·주는 국가의 재정적 보조에 의존하지 않고는 유지할 수 없는 연성 예산제약 상태에 처하게 하였다.<sup>7)</sup> 북한 당국은 국영상점에서 판매하는 제품의 가격을 원가와 농민시장 가격에 근거하여 인상하였다.

특히 국가는 재정원칙과 기준만 마련하고 지방공장에서 생산하는 상품 가격을 해당공장이 결정하도록 한 것은 중앙정부의 경제계획 권한 이양과 맞물려 상당한 의미를 가지고 있다. 상품의 가치를 제대로 부여하고 노동자와 농민들의 인센티브를 실질적으로 보장하기 위해서는 해당공장과 협동농장이 생산관리계획을 스스로 입안하는 것이 선결적 과제가 될 수밖에 없다. 결국 7·1 조치에 따른 가격 결정기준은 원가에 근거한 농민시장 가격이고, 결정원칙은 국가의 가격제정 원칙 고수라고 볼 수 있다.

북한 가격제정국은 “앞으로 생산이 활성화되면 수요와 공급 상황을 고려하여 가격을 다시 제정할 수 있지만 공급자가 제 멋대로 할 수는 없다. 가격을 철저히 중앙과 지방행정 단위에서 조절하도록 하는 체계가 세워져 있다며 시장 원리가 그대로 가격에 반영되는 일은 없다”<sup>8)</sup>고 밝힘으로써 국가의 가격 제정원칙 고수를 언급하였다. 통상 사회주의 국가들이 체제전환을 시도할 때 ‘가격자유화(Price liberalization)’는 핵심적인 개혁조치였다.

그러나 북한 당국은 국가 가격제정 원칙을 제한적으로 견지함으로써 초보적인 가격개혁을 진행하고 있어 사회주의 경제개혁 초기부터 전면적인 가격자유화를 추진한 여타 동유럽 등 체제전환 국가들과는 차이를 보이고 있다.<sup>9)</sup> 물론 북한도 점차 가격자유화의 대상과 폭을 확대할 것으로 예상된다. 북한의 가격자유화는 우선 농산물에서 가장 정확하게 적용되고 있다.

## 2) 농산물 가격 인상의 실태분석과 함의

국가가격제정국은 전체 공산품의 가격을 평균 25배 정도 인상하였다. 당국은 우선 농업 생산물의 가격을 조정하였다. 7·1 조치 이전에는 북한은 주로 석탄 가격과 전력요금 등 시초 연료의 가격을 가격제정의 출발점으로 삼아 왔다. 그러나 7·1 조치에서는 인민들의 물질생활에서 기초를 이루는 식량 가격을 모든 가격제정의 기준으로 정하였다. 기준 물가를 위한 산정품목이 석탄에서 식량으로 전환된 가장 큰 이유는 북한의 전체산업 중에서 번

6) 북한 내부자료, 「7·1 경제관리개선조치에 대하여」, 2002.6.

7) Kornai, J. 「The Socialist System : The Political Economy of Communism」, New Jersey : Princeton University Press, 1992, pp. 140-144.

8) 「조선신보」, 2002년 7월 26일자.

9) 박석삼, “최근 북한 경제조치의 의미와 향후 전망,” 한국은행 조사국 북한경제팀, 2002.8, p. 9.

수입으로 재생산을 하지 못하는 모순이 가장 두드러지게 나타난 부분이 농업부문이기 때문이다. 농산물 가격의 모순을 해결하기 위해 가격을 인상하였다. 돼지고기는 kg당 10원에서 110원으로 110% 인상하였다. 된장은 kg당 20전에서 17원으로 85배 인상하였고, 콩기름은 kg당 4원에서 180원으로 45배 인상하였다.<sup>10)</sup>

2002년 7월부터 11월까지 4개월간은 물가가 소폭 올랐지만 정부의 공산품 생산 회복과 가을 추곡생산, 부족물품으로 인한 중국으로부터의 수입 증가 등으로 장마당에 나가지 않더라도 거주 지역별로 마련된 직매점이나 상점에서 장마당 가격으로 물자를 구입할 수 있었다. 물자구매의 편리성뿐 아니라, 제품을 믿을 수 있다는 신뢰가 형성되면서 주민들은 일단 7·1 조치를 긍정적으로 평가하였다. 국정가격의 인상은 장마당 가격을 현실화하는 것이지만 상품에 따라 인상폭에 차이가 난다. 식량은 쌀과 옥수수의 경우 수매가는 33-50배, 판매가는 400-550배 인상하였다. 안경, 세숫비누 등 비식료품은 평균 25-30배, 연료는 평균 40배, 공공요금은 20-35배 각각 인상하였다.

7·1 조치이후 농민시장의 전체 평균물가는 <표 1>과 같이 182.74% 상승하였다. 과거 무상 수준이었던 전기료와 수도료 등 공공요금 가격까지 포함한다면 200% 이상 상승한 것으로 보인다. 농민시장에서 쌀은 지난 2년간 kg당 40원 수준이었는데 7·1 경제조치 직후인 2002년 8월 신의주 지역 등에서 80원까지 상승하였다. 쌀 가격 상승은 총체적인 식량부족 사태로 쌀이 절대적으로 부족하여 초과수요에 시달리고 있기 때문이며, 북한에서 7-8월은 햅쌀이 공급되지 않기 때문에 가격이 오른 것으로 추정된다.

그러나 7·1 조치가 물가를 인상시킨 근본적인 원인이라기보다는 화폐량의 단위가 종전의 '전 및 원' 에서 '원'으로 단일화 및 확대되면서 물가상승의 강도가 보다 높아진 것으로 체감된다. 특히 구조적인 공급부족과 수요과다로 인해 소폭의 인플레이션은 불가피하며 7·1 조치는 물가상승과 정확한 인과관계에 있는 것이 아니라고 볼 수 있다. 다만 제한적인 가격자유화가 시행되고 있기 때문에 수요 공급 원리에 의해 구조적인 가격상승은 불가피하다.

---

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

<표 1> 농민시장 물가의 7·1 조치 이전과 이후 비교

상품 종류	품 목	단위	2002년7월 이전 평균가격	2002년 7월 평균가격	가격 변화율(%)
곡류	쌀	kg	52.5	80	52.38
	강냉이알	kg	35	57.5	64.29
	밀가루	kg	47.5	75	57.89
육류	돼지고기	kg	165	290	75.76
	닭고기	1마리	200	400	100.00
유제품	계란	1개	10	15	50.00
어패류	명태	1마리	25	50	100.00
채소, 해초류	무	1개	25	50	100.00
	배추	포기	27.5	55	100.00
	미역	kg	200	300	75.00
과실류	사과	개	50	80	60.00
기름· 조미료	식용유	500g	75	150	100.00
	콩기름	500g	100	275	175.00
	고추가루	kg	190	290	52.63
튀김, 과자류	기름튀기	개	20	45	125.00
	만두	개	10	32.5	225.00
차와 음료	차	통	165	275	66.67
외식	냉면	그릇	50	150	200.00
전기료	전기료	월	6.5	50	669.23
수도료	수도세	월	2	15	650.00
기타잡비	세탁비누	개	45	75	66.67
	세숫비누	개	60	100	66.67
이·미용료	이발료	1인	5	10	100.00
	미용료	1인	5	15	200.00

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

‘오늘의 북한소식’, (사)좋은벗들 북한연구소, 2006.11.

‘오늘의 북한, 북한의 내일’, (사)좋은벗들 북한연구소, 2006.5.

\* 주 : 평양지역 농민시장의 물가

곡류는 전체적으로 7월 이전보다 66.1% 가격이 상승했다. 육류와 어패류, 채소류 역시 각각 84.7%, 98.46% 및 82%의 상승률을 보였다. 생활용품은 시장가격이 좀 오르는 것은 있었으나 7월 1일 이전보다 크게 오른 편은 아니다. 시장에서 유통되는 공산품 중 상당수가 중국 상품인데 해당 가격이 오르지 않았기 때문이다. 농민시장의 가격은 지역별, 시기별로 차이가 있다.<sup>11)</sup>

11) 우선 평양과 신의주를 비교했을 때 평양 농민시장의 물가가 신의주보다 5~10% 이상 높다. 강냉이알의 경우 kg당 평양은 60원이나 신의주는 55원이다. 감자는 kg당 평양이 25원이나 신의주는 20원이다. 밀가루도 kg당 평양은 80원이나 신의주는 70원이다. 돼지고기는 kg당 평양은 300원이나 신의주는 280원에 거래된다. 세탁비누도 개당 평양은 80원이나 신의주는 70원이다. 평양의 농민시장 물가가 신의주보다 높은 것은 평양의 물자 공급이 신의주보다 충분치 못하다는



### 3) 농산물 수급불안과 인플레이션 만연

7·1 조치로 농산물 가격을 현실화했으나 구조적인 수급 불일치로 시간이 지나면서 농산물 물가가 계속 상승하였다. 7·1 조치 시행 이후 6개월이 지난 2003년 연초 들어 농민시장의 각종 물가가 가파르게 올랐다. 2002년 12월 들어 북한 핵문제가 부상하면서 북한의 경제난이 심각해진 결과다. 미국의 대북 중유공급 중단에 따라 공장의 가동률이 하락하고 동절기 물자의 이동이 어려워짐에 따라 전 지역의 농민시장 물가가 상승하였다.

특히 2002년 10월에서 11월까지 중국에서 2억불 상당의 공산품이 수입되어 물가가 진정되었으나 12월 들어 물자공급이 감소되면서 전국적으로 물가가 오르기 시작하였다. 쌀은 2002년 2월의 kg당 48~55원선에서 130~150원선으로 2.7배 인상되었다. 옥수수는 kg당 20~32원에서 75~85원으로 3.2배 인상되었다. 돼지고기는 kg당 160~180원에서 360~380원으로 2.2배 인상되었다. 결국 전반적인 자재 공급부족과 시기적 수급 불균형 등으로 물가가 급등하는 초(超)인플레이션(Hyper-inflation)이 발생하였다. 북한 당국은 상품가격의 총액보다 생활비의 총액을 낮게 설정하였기 때문에 논리적으로 인플레이션은 불가능하다고 반박하고 있다.<sup>12)</sup>

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

또한 북핵문제로 국제사회의 지원이 미흡함에 따라 식량 수급이 원활치

---

것을 반영한다. 신의주는 중국과의 접경지역으로 보마리상들에 의한 중국 밀무역 등으로 물자 공급이 상대적으로 원활하기 때문이다. 또한 북한의 무역회사들이 중국 상품을 단통 세관을 통해서 대량으로 수입함으로써 신의주의 농민시장과 국영 상점에 물자가 풍부하기 때문이다.

12) 7·1 조치에 따르면 근로자들이 생산계획을 80% 수행하면 80%의 생활비만을 받고 200% 수행하면 200%의 생활비를 받게 된다. 생활비가 오른 것만큼 나라의 물질적 부를 더 많이 생산하는 것이기 때문에 논리적으로는 돈만 남아돌고 물건은 없어 가격이 오르는 인플레이 현상이 일어난다고 볼 수 없다는 것이 평양 경제당국자들의 주장이다. 평양 현장취재/ 7·1조치 1년, 그 365일의 기록, “토지개혁 이래 최대사변: 시장을 보는 눈이 달라졌다,” 「민족 21」, 2003년 8월호, pp. 43-45.

못하여 곡물가격이 상승하였다. 특히 접경지역이나 교통이 불편한 동해안 지역에서 쌀과 옥수수 등 곡물 가격이 급등하였다. 한국의 2004년도 식량지원이 7월 21부터 1차분의 육로수송<sup>13)</sup>을 통해 이루어지고 감자가 출하됨에 따라 곡물가격 급등세는 부분적으로 진정되었다. 황해남도 연안군에서는 2004년 9월말에 쌀값이 900원까지 상승했다가 10월말에는 400원대로 하락하였다. 쌀값이 큰 폭으로 하락한 것은 여러 가지 요인이 맞물렸기 때문이다.

이는 매년 쌀 수확 전에 가격이 최고로 올랐다가 쌀 수확철이 되면 떨어지는 현상이 반복되는 현상이 발생한 것이다. 2003년에도 9월에는 150원까지 상승했다가 10월에는 80원선으로 하락하였다. 또한 2004년 10월 해주항에 한국에서 지원한 베트남산 쌀이 도착하였고, 군대로 들어간 군량미 일부가 농민시장으로 흘러나왔기 때문이다.<sup>14)</sup> 2004년 북한의 식량 생산량은 423.5만톤으로 전년보다 3% 증산되었지만 여전히 수요량에 비해 90여만톤이 부족하다. 2005년의 경우 435만톤 생산으로 상황은 유사하였다. 2006년 경우 수해와 국제사회의 대북제재에 따른 식량지원 중단으로 곡물 가격의 인상은 계속될 것으로 전망된다.

한편 북한은 2003년 3월말부터 평양에 있는 ‘농민시장’을 ‘종합시장’으로 명칭을 변경하였다. 명칭의 변경은 시장이 사회적 수요를 충족시키는 공간으로서 제대로 기능하도록 국가가 보다 적극적인 관리정책을 실시해 나가자는 의지의 표현이라고 한다.<sup>15)</sup> 특히 잉여농산물을 거래해온 농민시장은 다른 나라들에서 흔히 말하는 이른바 ‘암시장’이 아니라고 주장한다.

북한 경제관료들은 농민시장은 행정기관의 관리아래 운영되었으며 이곳에서 거래되는 상품의 가격은 해당 행정단위에서 상한을 정해왔으며, 이 시장도 상품유통의 한 형태로서 사회주의를 기본으로 하지만 시장의 기능을 활성화하는 안 된다고 강조한 것은 시장에 대한 관점이 달라지고 있다는 측면에서 의의가 적지 않다.<sup>16)</sup>

#### 4) 인플레이션의 만연

북한은 2004년 들어 7.1 조치이후 급격한 물가상승과 임금인상으로 인한

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

14) ‘오늘의 북한주민 소식,’ 좋은 벗들, [www.jungto.org](http://www.jungto.org), 2004.12.26.

15) 최홍규 국가계획위원회 국장 인터뷰, 조선신보, 2003년 4월 1일자.

16) ‘농민시장을 종합적인 소비품 시장으로’ 조선신보, 2003년 6월 16일자.

통화량 급증과 공급물자 부족으로 인플레이션이 발생하였다. 북한도 의도한 인플레이션이었건 아니면 7. 1 조치의 폐단이었던 간에 농민시장을 종합시장으로 바꾼 이후 시장의 활성화와 ‘인민생활공채’ 발행 등을 통해 인플레이션을 억제하려고 하고 있다. 쌀의 경우 2002년 7.1 조치 발표 당시 kg당 44원이었으나 2004년 8월에는 400원선까지 상승되었다. 평양시 시장가격 관리국이 정한 ‘판매할 수 있는 최고가격’인 시장한도가격을 고시하여 매일 물가를 관리하고 있으나 기본적으로 공급 부족에 따른 수급 불안이 지속되어 물가 상승은 불가피하였다.

향후 북한 당국이 물자의 공급을 증가시켜 과도한 인플레이션을 통제하여 근로자들의 근로의욕을 고취시킬 수 있다면 북한경제는 회복 국면으로 들어가는 청신호로 볼 수 있다. 하지만 수요 공급의 불균형이 심화되어 수십배가 상승하는 초인플레이션(Hyper-inflation)으로 확산되면 경제개혁 자체가 혼란에 처할 수 있다. 2006년 이후 북한 경제는 인플레이션을 어떻게 관리할 것인가가 중요한 정책과제가 될 것이다.

<표 2> 평양 농민시장(2002.7, 2003.2)과 평양 통일거리시장 시장한도가격(2004.5·8), 함북 청진(2004.8.26) 비교 (단위: 북한원)

구 분	2002년 7월(평양)	2003년 2월(평양)	2004년 5월(평양)	2004년 8월(평양)	2004년 8.26 (함북 청진)
쌀(1kg)	48 ~ 55	130 ~ 150	240	420(수입산)*	900
감자(kg)				60	
옥수수(1kg)	20 ~ 32	75 ~ 85	120	200	450-480
두부콩(1kg)	60 ~ 70	180 ~ 190	250	450	
식용유(콩기름 1kg)	160 ~ 200	600 ~ 650	1,000	1,500	2,000
계란(닭알, 1알)	10 ~ 13	22 ~ 25	40	45	100
명태(1마리)	100	300 ~ 400	500		
돼지고기(1kg)	160 ~ 180	360 ~ 380	750	1,000	2,700
미원(맛내기 453 g)	180 ~ 190	420 ~ 430	600	850	
설탕(1kg)	130 ~ 150	400 ~ 420	310	470	900
휘발유(1kg)	130 ~ 150	330 ~ 350	400-600		1,500-1,600
경유(1kg)	80 ~ 100	280 ~ 300	400-600		900
비누(450 g)	60 ~ 70	165 ~ 175	100 (빨래비누)		
담배류(외국산)	100 ~ 110	230 ~ 240	300		800:중국산
담배류 (국산)	45 ~ 50	70 ~ 80	100		1,000:고양이
이발비용	5 ~ 10	15 ~ 20	25		
운동화	200	300 ~ 400	800		800
환율(1달러)	220	670 (비공식)	138 (공식)	1Euro:2,000	1,300 (비공식)

출처: '오늘의 북한소식', (사)좋은벗들 북한연구소, 2006.11.

'오늘의 북한, 북한의 내일', (사)좋은벗들 북한연구소, 2006.5.

주: 2004년 가격은 필자의 2004년 5월24-29일간 평양 남포 방북시 현장조사와 도쿄 신문 보도를 근거로 작성, 2002년, 2003년 가격은 탈북자 조사와 현지 방문 조사를 토대로 작성, 2004년 8월 가격은 일본의 환일본경제연구소(Economic Research Institute for North East Asia) 발행 「ERINA REPORT」, 2004 September vol 60, 2004년 8월 가격은 탈북자 신문 '새동네' 2004년 9월 1일자. 2004년 8월 환율, 한국 1만원은 북한 원 1만1,815원

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

\* 실제 통일거리시장 상품가격은 북한산 쌀이 680원이었음.

<표 3> 2004년 8-9월 중순 북한 주요도시 물가동향

(단위 : 북한 원)

분류	물품	단위	8월 하순 (8.15~8.31)		9월 초 (9.1~9.8)			9월 중순 (9.15~9.19)		
			황해 북도 사리원	평양	평양	함경 북도 무산	량강 도 혜산	함경 북도 회령	함경 남도 함흥	평안 남도 순천
곡물류	쌀	kg	550~570	650~780	1,000	1,020~1,100		850~220	800~830	1,000
	통옥수수	kg	225	340	350	500~570	890	300	290	320
	옥수수쌀	kg			400	600				420
	밀가루	kg		1,200		550			600	600
육류	돼지고기	kg	1,000	1,500	1,600	1,500	1,200	1,500	1,400~1,500	1,500
	닭고기	kg			1,200	1,500				
	달걀	개	80	90	100	100		100	80~90	
조미료	콩기름	kg	800		1,200			1,200	1,200	
	식용류	kg	2,000		2,400	2,350	2,200			
	소금	kg						300	250	
	고춧가루	kg						8,000	5,000~7,000	
공산품	운동화	켈레	2,800~3,500		1,600	1,800~2,000				
	구두	켈레	5,000~9,000		5,000~10,000	12,000~15,000				
	비누(세탁용)	개		100~300					300	
기호품	술	병	200~350	250	250	220~250		220~240	220~230	
	담배(고양이)	갑			650	700~750			700~750	700
유류	경유	kg		650~700		600				
	휘발유	kg		1,200		1,500				

출처: '오늘의 북한소식', (사)좋은벗들 북한연구소, 2006.11.

'오늘의 북한, 북한의 내일', (사)좋은벗들 북한연구소, 2006.5.

<표 4>2004년 10월 해주의 물가 가격표

(단위 : 1kg, 북한 원)

식 품	쌀	400
	옥수수	200
	돼지고기	1,500
	콩기름	800
	콩	400
의 복	구두 최고급 중국산	20,000
	편리화	2,000
	동북 두꺼운 잠바	30,000
	중국산 런닝셔츠	1,000
	한국산 런닝셔츠	2,500
	중국산 팬티	300
	한국산 팬티	500
	중국산 잠옷	2,000~3,000
	한국산 잠옷	7,000~8,000
학용품	교 북	500~600
	학습장	300~600
땀 감	석탄 1톤	25,000
	(2003년의 경우)	(7,000)
환 율	미화 100달러	178,000
	(7 · 1경제조치 이전)	(20,000)

출처: '오늘의 북한소식', (사)좋은벗들 북한연구소, 2006.11.

'오늘의 북한, 북한의 내일', (사)좋은벗들 북한연구소, 2006.5.

<표 5> 2005년 5월 11일 회령 물가

(단위 : 북한 원)

품 목		단 위	가 격
곡 류	조참쌀	kg	750
	기장	kg	900
	중국참쌀	kg	1,300
육류 및 어류	돼지고기	kg	2,000
	임연수	2마리	900
	청어생물	kg	100
	멸치	kg	1,000
	명태생물	1마리	1,000
	인조고기	kg	650
	계란	1알	100
부식물	감자	kg	160
	마늘	kg	1,000
	옥파	kg	1,200
	두부	1모	130
	마른미역	kg	500
	참미역생물	kg	300
과일	사과	kg	800
	귤	kg	2,000
음식	국수	그릇	80~90
	두부밥	1개	50
	인조고기떡	1개	25
	밀가루빵	3개	100
조미료	고춧가루	kg	4,000
	소금	kg	300~3,50
	콩기름	kg	2,300
	술병	kg	200~300
	사탕	kg	1,200
	두부콩	kg	650

출처: '오늘의 북한소식', (사)좋은벗들 북한연구소, 2006.11.

'오늘의 북한, 북한의 내일', (사)좋은벗들 북한연구소, 2006.5.



2006년 6월 1kg에 900원대를 유지하던 쌀값이 7월 들면서 전국적으로 700원대로 떨어지고 오히려 옥수수 가격이 올랐다. 예년 같으면 보릿고개시기에 쌀 가격이 올라야 하지만, 쌀은 부족한데 오히려 쌀값이 내리는 기현상이 나타났다. 그나마 쌀을 살 수 있었던 구매층이 더 이상 들어올 곳이 없다는 것을 알게 된 주민들이 쌀 대신 옥수수나 감자 등의 곡물로 주식을 대체하고 있어서이다. 쌀 장사꾼들이 손해를 감수하고 미리 확보해 둔 쌀 시장에서 서둘러 풀어놓았지만, 주민들은 쌀 대신 옥수수를 구매했다.

<표 6> 2005년 주요 도시 8~9월 시장 가격

(단위 : 1kg, 북한 원)

항 목	시 기		
	8월 신의주	9월 청진	9월 온성
일등미쌀	750	1,100	1,050
수입쌀		850~900	800
안남미		680	590
잡쌀	1,000	1,350	1,150
현미쌀	710	750	710
밀가루	900	750~850	840
통옥수수	190~200	200~250	210
옥수수쌀		400~410	350
옥수수가루		200	245
밀	570	590	580~600
두부콩	450		
콩기름	2,000	2,500	2,545~2,550
옥수수기름		1,700	1,700
유채기름		600	600
고추장	280		
된장 700g		210	
소금 700g		160	
중국담배(장백산)	380		
미국담배(힐튼)	550		
고양이담배	500		
영국담배(555)	750		

출처: '오늘의 북한소식', (사)좋은벗들 북한연구소, 2006.11.

'오늘의 북한, 북한의 내일', (사)좋은벗들 북한연구소, 2006.5.

<표 7> 2005년 함경북도 회령 지역의 쌀, 옥수수 가격 변화

(단위 : kg, 북한 원)

	8월 8일	9월 1일	9월 29일	10월 1일	10월 22일
한국쌀	850-900	900	900	1,000	1,000
북한쌀	800	750	750		
옥수수	250-300	180	220	200	200

출처: '오늘의 북한소식', (사)좋은벗들 북한연구소, 2006.11.

'오늘의 북한, 북한의 내일', (사)좋은벗들 북한연구소, 2006.5.

2006년 6월 집중호우가 있기 전에 이미 주민의 45%가 식량이 떨어진 상태였다. 2004년 10월 배급제를 재개한다는 당국의 선전에 올해 농사를 제대로 준비하지 못한 주민들이 보유식량을 이미 다 소비한 것이다. 2006년 5월부터 평양시도 배급이 중단되고 양정사업소에서는 오히려 시장의 쌀을 사들였다. 2005년 여름을 넘기기 어려울 것이라는 예상에 따른 대응 조치였다. 나름대로 갑작스런 식량난에 대한 대비책을 마련한 것이었는데 유엔안보리 이사회의 경제제재와 미사일 시험발사 후 한국정부의 쌀과 비료지원 중단으로 쌀의 외부유입 통로가 완전히 차단되면서 예상보다 일찍 식량위기가 닥치고 있다. 게다가 2006년 6월 집중호우는 결정타였다.

이에 주민들은 일찌감치 쌀을 사려는 시도 자체를 포기했다. 전에는 쌀 가격이 아무리 높아져도 옥수수 1kg 먹는 것보다 쌀 1kg 먹는 게 더 힘이 난다며 옥수수 대신 쌀을 샀지만, 이제는 더 이상 쌀 나올 곳이 없기 때문에 쌀은 아예 거들떠보지도 않는다. 급기야 다급해진 쌀 장사꾼들이 쌀 가격을 일제히 내리고 있지만 주민들의 발걸음을 돌리게 하지는 못하고 있다. 반대로 옥수수나 감자를 대응 곡물로 찾다보니 이들 가격이 소폭으로 꾸준히 올라가고 있다.

사상 유례가 없이 큰 인명피해를 낳은 이번 수해로, 농경지 유실 역시 심각했기 때문에 올 가을 수확에 상당한 타격이 예상되면서 북한 주민들의 쌀 구매력은 현저히 떨어질 것으로 보인다. 식량사정이 더욱 긴장되고 있는 지금, 자칫 주민들의 대량 아사로 이어질 수도 있는 중대 사안이기에도 앞으로는 수해 피해 이후의 쌀과 옥수수 가격 변화 추이가 주목된다.

<표 8> 2006년 7월 중순 북한 전국 주요도시 물가표

(단위: kg/ 북한 원)

지역 품목	신의주	혜산	김책	함흥	해주	사리원	평양	평성	봉산	원산	고원
쌀	650-720	900	880	750-770	550	600-650	700	700-750	620	680-700	730
한국쌀	670	900	830	750	550	650	750	750		670	700
옥수수	280	280	260	330-350	250	240	300	300	230	300	290-310
옥수수쌀				450		240				380	380
두부콩	600-630	620	580	630-670	620	600	630	620-650		580-600	620-650
밀가루	800-900	800-900	900		800-900	750	800-1,000	800-1,000		800	550-800
옥수수국수	300	350	550	350	300		350	350	280		350
밀국수(600g)	500	800	850(kg)	550	700		600	550-600			
참쌀	830-850	950-1,000	1,000		670		870	850-880	650	850-900	940-970
감자	200	250	180		160		160	150	130	120-200	130
녹말가루			1,100			1,300				1,300	1,050
안남미						470			470	530	600
콩기름	2,100	2,300		2,200	2,400	2,100	2,200	2,200		2,200-2,400	2,100-3,000
달걀(1알)	180	160-190	150-160	160-180	150-180		160	160-190		180-200	150-160
돼지고기	2,800	2,900	2,500	2,800	2,900		2,800	2,900		2,800	
마른낙지(20마리)	6,500-8,000	6,200-8,500	5,000-8,000	7,000-8,000	6,000-8,000		6,500	6,500		6,000-8,000	6,000-8,500
냉동낙지		1,700	1,500	1,300	1,400					1,200	
마른명태(1마리)		2,500-3,000		1,200-2,500		1,400-2,500		2,500			
인민폐(100)	35,100	34,500	35,000	35,000	34,500	35,000	35,000	35,000		34,000	
달러(100)	280,000	280,000	281,500	280,000	280,000	280,000	282,000	281,000		282,000	
유로(100)				345,000	345,000	345,000	355,500	345,000		350,000	
엔(1만)	244,900			349,000		245,000	249,500	244,900		255,000	

\*낙지: 한국의 오징어

출처: '오늘의 북한소식', (사)좋은벗들 북한연구소, 2006.11.

'오늘의 북한, 북한의 내일', (사)좋은벗들 북한연구소, 2006.5.

<표 9> 2006년 9월 25일 시장 가격

(단위 : kg/북한 원)

	청진	김책	함흥	사리원	해주	원산	평양
입쌀	1,150	1,100	1,100	730	750	900	900
찹쌀	1,500	1,300	1,300	1,000	900	1,000	900
옥수수	450	400	380	290	500	430	390
옥수수쌀	500	450	430	350	510	470	440
옥수수국수	470	420	400	330	510	450	330
밀가루	900	900	900	900	1,000	950	850
녹말	900	900	950	950	950	900	900
소금	250	250	250	280	250	250	250
된장	500	500	500	500	500	500	250
간장	200	200	200	200	200	200	200
기름	2,300	2,400	2,400	2,400	2,400	2,300	2,200
맛내기	4,200	4,200	4,300	4,300	4,400	4,300	4,200
사탕가루	3,600	3,600	3,700	3,800	3,800	3,600	3,600
안남미	600	700	700	700	600	600	600
고춧가루	5,000	4,500	5,100	5,200	5,200	5,000	5,100
고추	600	400	600	600	600	550	600
미나리	400	400	380	350	350	360	360
가지	200	200	210	200	200	220	200
오이	200	200	210	150	150	180	150
사과	1,500	1,500	1,500	1,400	1,400	1,500	1,400
감자	200	200	200	200	230	210	200
토마토	700	800	800	700	700	700	700
마늘	3,000	3,000	2,500	2,000	2,000	2,300	2,200
배추	150	150	150	150	150	150	150

출처: '오늘의 북한소식', (사)좋은벗들 북한연구소, 2006.11.

'오늘의 북한, 북한의 내일', (사)좋은벗들 북한연구소, 2006.5.

### III. 북한의 식량수급 정책 변화 및 향후 전망

#### 1. 식량사정과 배급제 부활의 의도

북한은 2005년 10월 1일부터 종합시장에서 곡물판매를 금지하고 공공배급제(public Distribution System)를 통해 식량을 공급하고 있다. 또한 농민들이 시장에서 곡물을 공급하는 것을 금지하고 있다. 평양시내 곡물을 거래하던 곡물 매대는 다른 상품을 판매하고 있다.

이는 지난 2002년 7월 1일 경제관리개선조치를 통해서 식량의 시장 유통 및 배급제 공급을 중단한다는 것을 의미한다. 배급제 부활의 핵심은 시장에서 곡물판매를 중단하고 정부가 주민들의 수요를 책임진다는 것을 의미한다. 이에 따라 북한 주민들은 당국이 분배한 할당량을 국정가격으로 식량공급소에서 구입하고 있다. 7월 경제관리개선조치 이후 일반 주민들은 시장을 통해 식량을 구매하였다. 군인 및 고급당원, 관료 등 시장에서 구매가 용이하지 않은 계층은 식량배급표를 받아 국정가격으로 공공배급제를 통해 식량을 조달하였다.

북한 당국이 7월 경제관리개선조치를 통해 식량가격을 현실화하고 시장에서 식량을 공급한 이유는 두 가지였다. 첫째, 양곡의 농민시장가격과 국정가격간의 격차가 커짐에 따라 정부의 양곡적자 부담이 늘어났다. 이에 따라 7월 경제관리개선조치를 통해서 곡물의 국정가격을 1kg당 8전에서 44원으로 현실화하였다. 정부의 재정적자를 축소하기 위한 조치였다.

둘째, 소요량이 공급량보다 30% 이상을 초과하는 등 식량의 절대 공급량이 부족함에 따라 정부가 양곡의 공급을 책임진다는 부담에서 벗어나고자 하였다. 주민들이 시장가격의 오르고 내림에 따라 곡물을 구매함으로써 정부가 식량 부족의 주범이라는 주민들의 불만을 피하고자 하였다.

그러나 시장을 통한 식량공급은 공급 불일치에 따라 가격이 지속적으로 상승하는 인플레이션이 발생하여 주민들의 불만이 증가하였다. 쌀의 국정가격이 종전보다 인상되었지만 공급량이 수요량을 맞추지 못함에 따라 쌀의 시장가격은 춘궁기인 3-5월에는 국정가격의 10-20배인 kg당 500-1000원선까지 인상되었다. 화폐소득이 미흡한 주민들 입장에서는 부분적으로 과거의 배급제를 선호하는 복고 성향도 노출되었다.

치솟는 물가는 잡는 일이 당국의 큰 과제가 되었다. 주민들에게 곡물가격의 지속적인 인상은 의식주를 국가가 책임진다는 사회주의 기본정신에 부합

하지 않고, 당국은 자칫하면 김정일 통치체제에도 부정적인 영향을 줄 수 있다는 판단을 하게 됨에 따라 공공배급제의 부활을 검토하였다.

북한 당국에게 식량의 사적인 거래와 시장을 통한 유통은 사회주의 국가 경제의 기본정신에 부합하지 않고 이를 통해 주민들 간에 자본주의 성향이 확산되는 것도 바람직하지 않다는 정치적 고려가 가장 중요하게 작용한 것으로 보인다. 사실 2002년 7월 경제관리개선조치가 자본주의 경제의 확산보다는 효율성을 부분적으로 도입하여 사회주의 계획경제의 모순을 해결하기 위한 의도였던 만큼 공급능력이 구비되면서 배급제로 복귀하는 것은 어찌면 당연한 수순인지도 모른다. 2005년 10월 26일에서 29일간 평양을 방문한 필자에게 북한 당국자들은 풍작으로 배급할만한 쌀이 양곡창고에 있는 데 시장에서 쌀을 거래할 필요가 있는가라고 대답하였다. 최소한의 식량 공급능력만 있다면 배급제를 유지하겠다는 입장이다.

한편 2002년 7월 경제관리개선조치이후 빈부격차 발생과 일부 도시빈민들의 식량 조달이 어려워지면서 과거보다 살기가 어려워졌다는 불만이 대두되는 점을 해소하기 위한 정치·사회적 고려도 있다. 특히 금년도 연초 신년사에서 경제건설의 주공전선을 농업 증산으로 내세운 만큼 공공배급제를 통해 식량 증산의 실적을 주민들에게 강조하기 위한 목적도 있다.

또한 일부 남한의 대북 지원 식량이 시장에서 부정 유통되는 것을 막기 위한 목적도 있다. 한편 북한은 배급제 재개에 따라 필요한 식량을 확보하기 위해 배급제에서 제외되어 있던 개인들에게 허용되던 개인경작지에서 생산되는 곡물도 국가가 회수해가는 등 식량의 국가의 완전독점체제로 전환하고 있다. 이에 따라 식량의 공급능력이 증가함에 따라 식량 생산 및 유통 부분의 시장경제 움직임은 오히려 퇴조하고 있다.

우선 국가가 공공배급제를 시행하기 위해서는 식량 공급에 여유가 있어야 한다. 북한의 식량 공급량과 배급량의 격차가 10% 이상 되면 배급제 시행이 곤란하나 남한과 중국의 식량지원으로 부족량이 전체 소요량의 5% 미만으로 축소되었다. 2004년 11월 1일 부터 2005년 10월 31일 까지 양곡회계년도 기간 동안 북한은 423.5 만톤의 곡물을 생산하였다.

최소 소요량은 510만톤 이었고 부족량은 90만톤 규모다. 한국이 50만톤, 중국이 20만톤의 식량을 지원하였다. 국제사회에서 상업적으로 10만톤을 구입하였다. WFP 등 국제기구의 인도적 지원량은 5만톤 수준이다. 이에 따라 절대 부족량은 10만톤 미만 수준이다. 물론 최소 소요량을 550만-600만톤 수준으로 확대하면 부족량은 늘어나지만 가공용 및 사료용을 크게 고려하지 않는 북한의 평균적인 식량 소비 수준에서 일부 지나치게 높은 기준을 적용

한 물량이다.

<표 10> FAO 북한의 곡물 생산량 추정: 1995-2005

작물	구분	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05
벼	재배면적 (천 ha)	582	580	611	580	580	535	572	583	583	583	
	수량 (kg/10a)	3.46	2.46	2.5	3.98	4.04	3.16	3.60	3.76	3.84	4.06	
	생산량 (만 톤)	202	143	153	231	234	169	206	219	228	237	
옥수수	재배면적 (천 ha)	670	589	602	629	575	496	496	496	495	495	
	수량 (kg/10a)	2.04	1.4	1.68	2.81	2.15	2.10	2.99	3.33	3.48	3.49	
	생산량 (만 톤)	137	83	101	177	124	104	148	165	173	173	
밀	재배면적 (천 ha)	90	75	75	70	48	50	57	63	69	70	
	수량 (kg/10a)	1.39	1.33	1.33	2.36	2.02	1.00	2.05	2.06	2.13	2.39	
	생산량 (만 톤)	13	10	10	17	10	5	12	13	15	17	
보리	재배면적 (천 ha)	75	72	70	50	41	43	36	39	34	32	
	수량 (kg/10)	2.4	2.22	2.00	1.8	1.3	0.9	2.0	1.8	2.01	2.04	
	생산량 (만 톤)	18	16	14	9	5.5	2.9	7.0	6.9	6.9	6.4	
감자	재배면적 (천 ha)	45	48	80	120	187	188	188	198	187	189	
	수량 (kg/10a)	9.7	10.6	10	10.6	7.9	9.9	12.1	9.5	10.7	10.9	
	생산량 (만 톤)	44	51	80	127	147	187	227	188	200	205	

결국 식량의 공급 능력 여부가 배급제 유지에 관건이 될 것이다. 일단 북한 당국은 그동안 하루 250g씩 공급하던 식량을 600-700g까지 확대하고 있다. 그러나 식량공급이 향후 적기에 이루어지지 않으면 암시장 가격은 폭등할 수 있을 것이다. 2006년의 경우 수해 피해와 국제사회의 대북 지원 중단



으로 부족량이 증가하면서 배급제는 중단될 수밖에 없을 것으로 판단된다.

<표 11> 북한의 식량생산량 통계: 1948-2005

연도	FAO			한국 통계청
	재배면적(만ha)	생산성(생산량/면적)	생산량(만톤)	생산량(만톤)
1948	-	-	-	197
1949	-	-	-	178
1950	-	-	-	124
1951	-	-	-	124
1952	-	-	-	124
1953	-	-	-	156
1954	-	-	-	163
1955	-	-	-	169
1956	-	-	-	201
1957	-	-	-	224
1958	-	-	-	226
1959	-	-	-	228
1960	-	-	-	267
1961	1,432	2.50	358	349
1962	1,436	2.59	373	335
1963	1,476	2.75	405	335
1964	1,479	2.85	421	344
1965	1,460	2.54	371	355
1966	1,484	2.75	407	366
1967	1,490	2.54	379	376
1968	1,483	2.47	366	387
1969	1,508	2.90	438	392
1970	1,510	2.89	437	399
1971	1,514	2.97	450	404
1972	1,523	2.83	431	415
1973	1,558	3.09	482	419
1974	1,592	3.18	507	428
1975	1,616	3.25	525	436
1976	1,618	3.39	550	443
1977	1,635	3.55	580	449
1978	1,638	3.54	580	438
1979	1,635	3.67	600	470
1980	1,611	3.57	575	371
1981	1,630	3.84	626	425
1982	1,588	3.36	533	455
1983	1,592	3.44	548	433
1984	1,580	3.69	583	467
1985	1,578	3.70	584	419
1986	1,573	3.96	623	402
1987	1,648	3.79	624	413

1988	1,635	3.82	625	435
1989	1,651	3.92	647	457
1990	1,605	3.93	630	401
1991	1,556	5.68	884	443
1992	1,546	5.62	868	427
1993	1,493	6.12	914	388
1994	1,527	4.73	722	413
1995	1,503	2.52	379	345
1996	1,390	1.87	260	369
1997	1,432	2.00	287	349
1998	1,403	3.15	442	387
1999	1,341	2.87	385	422
2000	1,247	2.37	300	359
2001	1,284	3.02	388	395
2002	1,304	3.21	418	413
2003	1,237	2.97	416	425
2004	1,227	2.89	424	435
2005		3.00	432	440

주:

1. FAO 자료는 곡물(미곡, 옥수수, 맥류, 잡곡) 총계임.
2. 통계청 자료는 식량작물(미곡, 옥수수, 맥류, 기타잡곡, 두류, 서류) 총계임.

자료: <http://apps.fao.org>(FAO Statistical Databases)

통계청, 통계로 본 대한민국 50년의 경제사회상 변화, 1998.

(단위: 천ha, 톤/ha, 만 톤)

<표 12> 북한의 곡물생산 통계 : 1961-2006

Year	North Korea1	South Korea	FAO
1961	4.830	-	3.583
1962	5.000	-	3.725
1963	5.000	-	4.054
1964	5.000	-	4.212
1965	4.526	3.548	3.707
1966	4.405	-	4.073
1967	5.110	-	3.788
1968	5.672	-	3.662
1969	-	-	4.378
1970	-	4.664	4.365
1971	3.500	-	4.499
1972	3.903	-	4.309
1973	5.344	-	4.815
1974	7.000	-	5.068
1975	7.700	4.953	5.232
1976	8.000	5.032	5.351
1977	8.500	5.029	5.708
1978	7.800	4.988	5.578
1979	9.000	5.177	5.766
1980	9.000	3.982	5.042
1981	-	5.639	5.799
1982	9.500	5.996	6.033
1983	-	5.785	6.184
1984	10.000	6.267	6.560
1985	-	-	6.332
1986	-	-	7.114
1987	10.000	-	6.628
1988	-	-	6.371
1989	8.860	-	6.594
1990	9.000	4.810	5.866
1991	8.900	4.430	5.405
1992	8.800	4.270	4.973
1993	9.000	3.880	4.593
1994	7.080	4.130	4.951
1995	3.490	3.450	4.245
1996	2.500	3.690	4.480
1997	2.680	3.670	2.660
1998	2.830	3.930	3.470
1999	4.280	4.220	3.480
2000	-	3.580	2.920
2001	-	3.950	3.540
2002	-	4.130	3.870
2003	-	4.250	4.156
2004	-	4.320	4.235
2005	-	4.450	4.359
2006	-	4.400	4.300

<표> 북한 신년 사설에 발표된 농업전략 1995~2005

연도	주요농정
1995	○ 협동적 소유의 전 인민적 소유구조로의 전환 지속 ○ 알곡생산의 극대화 - 복합 미생물 비료 도입 등
1996	○ 알곡증산을 위한 농법 강조 - 주인의식, 과학기술적 영농
1997	○ 적지적작 추진 - 지역실정 및 농민의견 반영
1998	○ 이모작 면적 확대 및 기후에 적합한 품종 개발 ○ 초식동물사육의 대대적인 확대
1999	○ 적지적작·적기적작의 원칙아래 농업구조 개선 ○ 감자 증산정책 ○ 이모작의 대대적 전개와 종자혁명의 지속적 추진 ○ 강원도를 시작으로 토지정리사업의 전개
2000	○ 감자농사 혁명 ○ 이모작 면적 확대 ○ 복합미생물 비료 확대 ○ 초식동물 및 양어사업 확대 ○ 토지정리사업의 지속적 추진
2001	○ 신년사 대홍단 정신으로 21세기 첫 농사에서 풍작을 이룩하자고 강조
2002	○ 평양시, 남포시, 평남도 등 토지정리사업 착수 ○ 분조관리제, 협동농장 간부 선출권, 농장원의 작목 선택권 부여
2003	○ 벼, 강냉이, 감자 다수확 품종 도입 ○ 우량종자에 의한 우리식 감자농사방법과 지역별 특성에 맞는 두벌농사 ○ 제2차 과학기술발전 5개년 계획('03-'08)은 종자 혁명 등을 통해 연간 알곡
2004	○ 감자 농사 혁명 지속적 추진 ○ 이모작 농사 확대 실시
2005	○ 종자혁명, 두벌농사, 감자농사혁명의 계속 추진 ○ 다수확 품종의 공급확대, 비료/농약/농기계의 원활한 공급 ○ 선진영농기법의 적극 수용
2006	○ 종자혁명, 감자농사혁명의 계속 추진 ○ 물길공사 및 토지정리사업 계속 추진 ○ 두벌농사방침, 콩농사방침 관철 ○ 농업의 기계화, 화학화 추진

<표> 1995-2005년 북한의 식량수급 추이

(단위 : 천톤)

	95/96	96/97	97/99	98/99	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04	04/05	05/06
국내공급량	4,077	2,995	2,663	3,481	3,420	2,920	3,656	3,840	4,156	4,235	435.9
생산량	4,077	2,837	2,663	3,481	3,420	2,920	3,656	3,840	4,156	4,235	435.9
이월량	n.a	158	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a
소요량	5,998	5,359	4,614	4,835	4,751	4,785	4,957	4,921	5,100	5,132	5,130
식용	3,668	3,798	3,874	3,925	3,814	3,871	3,855	3,893	3,944	3,959	3,959
사료량	1,400	600	300	300	300	300	300	178	178	181	181
기타	900	961	440	610	637	614	802	851	748	992	992
부족량	1,911	2,364	1,951	1,354	1,331	1,865	1,301	1,084	944	897	780
상업적수입량	700	500	700	300	210	200	100	100	100	100	100
원조량(계획)	630	660	760	840	586	1,100	819	300	440	470	200
절대부족량	581	1,204	491	214	535	565	382	684	404	327	480

### 3. 국제 NGO에 개발원조 요청

북한은 평양에서 구호활동을 전개하고 있는 ‘WFP,’ ‘Concern’(아일랜드 국제기구) 등 국제 NGO들에게 2005년 12월말까지 단순 구호활동을 중지하고 개발 원조를 시행할 것으로 요청하였다. 이에 동조하지 않는 NGO는 평양을 떠날 것을 요구하였다. 북한 입장에서는 2005년 기준으로 국제기구들의 식량 지원량이 전체 소요량의 5%가 채 안되는 상황에서 불시 가가 호호 방문 및 북한 전체 213개 군(郡)에 대한 수시 모니터링을 하고 있는 국제기구가 지난 10년 동안 북한의 내부사정을 외부에 알리는 통로가 되었다는 문제점을 인식하였다. 또한 국제기구의 구호 활동이 주민들이 당국의 무능력에 대한 인식을 확산시키는 계기가 됨에 따라 이들의 활동을 중지시킬 때가 되었다고 판단하였다.

그러나 국제기구들은 개발원조 방식이 중장기적으로 타당하지만 2,250만 인구의 인구를 7%의 주민이 하루 2끼 분량만을 공급받고 37%가 만성적인 영양실조에 시달리는 상황에서 개발원조 지원은 시기상조라고 주장하고 있다. 또한 유럽연합(EU) 회원국들은 대북지원 방식이 인도적 지원에서 개발

지원으로 전환되기 위해서는 필요한 전제조건이 필요하다고 주장하고 있다. 바로 북핵문제와 인권문제의 만족스러운 해결이다. 유럽연합의 대외 원조정책에서 인도적 지원은 정치적 중립성을 중요한 원칙으로 상정하고 있지만 개발협력의 경우에는 안보정책과의 연관성을 전제로 한다.

실제로 2002년 2월 유럽연합 집행위원회에 의해 채택된 <유럽연합 대북 국가전략보고서 2001-2004>(DPRK Country Strategy Paper for 2001-2004)가 인도적 지원에서 개발협력 지원<sup>17)</sup>으로 전환을 예고했음에도 실현되지 않았던 것은 정치적 요건이 충족되지 않았다고 판단하였기 때문이다. 물론 북한은 향후 식량사정이 다시 악화되면 국제기구의 지원을 요청할 것이나 최소한 2005-2006년간에는 이들에게 인도적 차원의 식량지원을 요청하지는 않을 것이다.

---

17) 경제개발을 위한 제도적 지원과 역량 강화, 지속가능한 에너지에 대한 접근, 천연자원의 지속가능한 관리와 사용, 교통 및 농촌 분야를 위한 지속 가능한 개발 실시를 개발협력사업의 전략적 목표로 제시하고 후속적 추진 조치로 기관 역량 강화와 교육 프로그램(700만 유로), 에너지 부문의 효율적 관리(300만 유로), 농업 부문 복구 지원을 위한 지속 가능한 농촌개발(500만 유로) 등을 내용으로 하고 있다.

## IV. 북한 농업정책과 식량조달 실태와 평가

### 1. 북조선 농업발전의 전망에 대한 소견

다음은 북한의 농업담당자가 북한 농업에 대한 견해를 피력한 글이다. 이 글은 2006년 3월경에 작성된 것으로 북한 농업을 담당하는 실무자가 현장에서 농장원을 지도하는 자신의 영농 경험과 중앙의 지침 등을 이행하는 과정에서 느낀 점을 기술한 글로서 북한 농업을 이해하는 매우 중요한 문서로 평가된다. 팔자는 이 문서를 2006년 3월 중국에서 북한 농업을 이해는 연구 자료서 비공개 조건으로 입수하였다.

이 자그마한 글에서 북조선 농업을 원만히 리해할 수 있게 한다는 것은 필자로서는 힘에 부치는 일이라고 생각한다. 독자들이 이 글을 읽고 북조선 농업발전의 전망을 리해하는 데 필요한 키워드를 찾아낸다면 그것으로 만족이다. 북조선 농업은 공화국의 건립 이래 어느 시기를 막론하고 주요 경제부문으로 되어왔으며 현재 북조선 정책에서 선군정치를 담보하는 가장 중요한 인민 경제부문으로 되고 있다.

1945년 8.15. 해방 이래 북조선은 식민지농업의 락후성을 퇴치하자라는 로선을 제기하고 “토지는 밭같이 하는 농민들에게” 라는 구호 밑에 토지개혁을 실시하여 지주, 중농들의 토지를 무상 몰수하여 농민들에게 무상분배하였다. 이 개혁은 북조선 농업발전의 개화를 열어 놓았다.

1950년 6월 25일에 시작되어 1953년 7월 27일에 끝난 조선전쟁 기간에 농촌은 여지없이 파괴되어 인력, 축력 등 당시 농업생산의 기본수단들이 부족하게 되었다. 이러한 상황은 공산주의 건설을 지향하는 북조선정부에 있어서 농업협동화의 객관적 조건으로 인식되었으며 이때부터 농촌의 사회주의적 개조가 시작되어 전국적으로 협동적소유제가 수립되었다. 이렇게 수립된 국영농장, 협동농장을 기본 계획단위로, 농업생산 단위로 하는 사회주의 방식이 북조선의 농촌관리방식으로 오늘까지 존재를 굳건히 하고 있다.

오늘에 이르기까지의 50여년간 이러한 틀거리는 변함없이 존재해 왔으나 농업부문에 대한 정책적 요소들은 농사방법상 측면에서 여러 차례 흔들임을 거쳐 왔다.

그러면 그러한 정책적 요소들의 변화가

북조선 농업에 어떠한 변화를 가져다주었는가?

결과 농업발전을 추동하는 변수는 무엇으로 얻어지는가?

현재의 농업정책으로 볼 때 북조선 농업의 전망은 어떠한가? 를 탐구하는 것이 바람직하다고 본다.

#### 1) 북조선 농업정책에서 주요 변화요소들.

농업정책에서 변화요소들이라는 말 뜻을 잠깐 설명하기로 한다. 북조선 농업정책은 김일성주석의 "사회주의농촌테제"가 발표된 후 "주체농법"으로 변화되면서 불변의 진리로 절대화 되었다.

그러나 농업생산의 지속적인 감퇴는 무엇인가의 변화를 야기 시키는 객관적 조건으로 되었고 이로 인하여 "주체농법"의 틀거리 안에서 어떤 것은 더 강조되고 어떤 것은 덜 강조되는가에 따라 차별되는 시책이 있었다. 이것이 본서에서 말하는 변화요소이다.

그러한 변화요소들이 "주체농법"의 전반 내용을 개선하는 데로 이어졌다면 앞에서 말한 흔들림이라는 표현을 쓰지 않았을 것이다. 사실 시기 시기 변화되는 정책요소들을 살펴보면 그것은 "주체농법"이라는 링그안에서 부분적으로 왕복 운동하는 피스톤으로 밖에 설명할 수 없는 것이다.

사회주의 농촌테제를 구성하는 내용은 한마디로 말하면 사회주의적 생산관계에 의한 농촌의 개조인데 이를 위하여 농촌에서 사상, 기술, 문화의 3대 혁명을 다그쳐 농민들을 로동계급화시키고 농민들을 어렵고 힘든 일과 문화적 낙후성에서 해방한다는 것이다. 이를 위하여 도시가 농촌을, 로동계급이 농민을 돕는다는 것이 테제의 핵심이다.

이 테제는 바라보는 리념은 누구에게나 납득이 되는 것이다.

문제는 이 리념을 어떤 방법으로 실현하는 가인데 그것이 사회주의적 생산관계에 의한 계획경제관리 방법을 주체사상의 언어로 설명하는 "주체농법"인 것이다. 즉, 단일한 소유권의 확립(협동적 소유인 토지에 대한 국가적소유권의 확립), 농사방법의 전일적인 확립(토지, 종자, 물, 비료, 농촌기계 설비, 경영방법, 재배방법, 등 모든 것을 규제하고 있음)을 주요 내용으로 하는 농사방법을 의미한다.

그런데 그 이름이 주체농법으로 되어있어서 그것이 주체사상을 창시하신 김일성주석의 리념과 결부되고 나아가서 김일성주석의 권위가 절대적인 것으로 법제화 되어 있으므로 북조선 정책에서 "주체농법"의 수정은 절대불가능 대상으로 간주되고 있다. 즉 그 수정이란 곧 정치적 전향이라는 사고에 못 박혀 있는 것이다.

그러면 어떠한 배경에 의해 어떠한 정책적 요소들이 변화되어 왔는가를



보기로 한다.

1978년 8월 18일 사건이후 군량미 저축이 심각한 문제로 되어 매회인에게 공급되는 배급표(15일간 식량을 담보하는 날자 별로 되어 있는 표)에서 2일간 배급표를 바치자는 호소가 당적으로 제기되었다. 이것은 사실상 배급량을 줄인다는 법적수정이 아니고 량심의 호소이지만 현재까지 의무적으로 지켜지고 있다. 결국 하루 700그램의 식량을 공급받게 된 쌀표로 실제는 하루 600그램정도 공급받는 것으로 되었다. 지금에 와서는 대다수 사람들이 자기에게 하루 몇 그램의 쌀이 공급되는지 모른다.

실례로 국가가 배급을 주는 경우에 한하여 하루 700그램을 받는 사람들은 보름에 9키로그램 정도의 쌀을 배급소에서 국정가격으로 공급받을 수 있다는 것만을 기억할 뿐이다. 지금은 레사로워 누구도 이것을 불평하지 않지만 당시에는 큰 경제적 타격으로 되어 많은 주민들이 식당에서 밥을 사다가 부족을 메꾸는 현상이 나타나 식당에 대표구에 줄서서 차례를 기다리는 사람들의 광경을 어디서나 볼 수 있었다.

그 결과로 량표가 상품의 대상이 되어 팔고 사고하게 되었다. 한편 농촌으로부터의 비법적인 쌀 구입이 주민들의 중요한 과제로 등장하였다.

당시 로임에만 의거한 도시 주민들에게는 돈이 부족하였고 농촌 주민들에게는 상품도 돈도 다 부족하였다. 결과 물건과 쌀을 바꾸는 물물 교환이 시작되어 이것이 량강도와 함경북도에서 쌀 배급까지 못주게 되기 시작한 1980년대 말까지 지속되었다. 물물교환에서 농민들이 항상 손해를 보았다고 할 수 있다.

그것은 도시주민들은 물물교환을 통하여 그럭저럭 굶지는 않았지만 농민들은 한해 농사로 최소한도의 필수품을 구입하기도 힘들었기 때문이다.

이러한 상황이 10년 이상 오래 지속되어 농민들은 본배 뚝으로는 생활을 유지하기 힘들다고 생각하게 되었으며 그들의 협동생산 의욕은 점차로 떨어지고 부정축재와 개인텃밭 농사와 개인축산에 관심이 돌려졌다.

이러한 사태를 농업정책 변화의 계기로 받아들여 일부 농업경영연구 학자들이 중국의 가족도급제를 모방한 본조도급제를 도입하자고 국가적 토의에 제기하였으나 비당적, 비사회주의방법으로 몰리어 타격을 받았다. 이것은 많은 연구자들에게 건설적인 의견이 치명적인 타격을 받을 수 있다는 위구감을 다시 한번 안겨주었다.

결과 사태는 수습되지 않고 농업생산은 심히 감퇴되고 생산된 쌀의 부정적 류실이 커지고 1990년에 들어서서는 량강도를 비롯한 일부 지역에서부터 배급표는 주었으나 쌀이 없어 배급을 주지 못하는 상태에 도달하였다.

한편 린방인 중국의 개방정책으로 국경으로부터의 상품구입이 가능하게 되었으며 대다수 주민들은 점차로 소상인으로 변화되기 시작했다.

그럼에도 불구하고 농업생산과 관련한 국가적 시책에서는 특별한 변화가 없이 수령에 대한 충성심에 호소하여 위기를 극복하려는 방법이 반복되었다.

이상하게도 이러한 실태가 한평생 농사에 관심을 가지시고 친히 저택의 밭에 작물들을 심으시고 관찰하시고 경험을 쌓으시고 농사를 연구하신 김일성 주석에게는 보고되지 않고 있다가 1994년(그이께서 서거하신 해)에야 보고되었고 주석께서는 사실을 아시고 너무 놀라워, 차마 믿을 수가 없으시여 잠 못 이루시고 가슴 아파하셨다는 설도 있다.

결국 이 나라 농촌은 자기를 키우신 분, 농사군의 집에서 태어나시여 나라를 세우고 이 나라 백성들에게 기와집을 지어 주고 이밥에 고기국을 먹이시겠다고 한평생 터전길을 걸으신 분에게 기쁨을 안겨주시지 못하고 아픔을 주신 채 그 위대하신 분, 실농군을 제일 사랑하신 따스하고 자애로운 아버지와 작별한 것이다.

이후 누가 실제로 이 나라의 농촌문제에 항상 관심을 두었는지는 알 수 없다. 지속적인 쌀 생산의 감퇴로 1995년부터 평양시내에서도 배급을 정상적으로 줄 수가 없게 되었고 이로 부터 북조선은 "고난의 행군" 이 시작되었다고 선포하게 되었다. 고난의 행군 때부터 도시주민들의 쌀 구입은 주로 농민시장에서 이루어졌고 쌀가격은 시장에서 모든 상품의 가격을 결정하는 주요변수로 되어버렸다.

한편 사회주의를 버린 나라들에서 자본주의가 복귀되어 국민들의 생활은 완전히 령락하였다고 선전하면서 항상 김일성주석의 유훈을 받들어 사회주의를 지켜야 이러한 나라들처럼 되지 않는다고 하면서도 시장을 주도하는 쌀 공급을 사회주의적으로 환원시키기 위한 결정적인 대책은 없었다. 일련의 시도들이 있었으나 그 모든 것은 본질적이고 원리적인 대책이 아니었다고 보아진다.

농업생산이 오르지 않는 원인이 간부들의 사업방법과 부정부패에 있다고 보고 되어 작업반장 분조장, 리당비서를 임명하는 것이 아니라 농민들 자신이 선출하는 제도를 도입하였으나 그것이 형식에 불과하고 실제로는 임명제였음으로 농업발전에 변화를 주지 못하였다.

1990년대 말에 이르러서부터 김정일 국방위원장이 농사문제에 대하여 강조하시면서 종자혁명방침, 두벌농사방침, 토지정리방침, 감자농사방침, 콩농사방침 등 농업생산을 높이기 위한 방침들을 제시하시면서 농촌에 대한 관심이 점점 다시 높아지게 되었다. 이것은 미국의 글린턴 정부가 부쉬 정부

로 바뀌고 북조선 고립이 대북조선 정책으로 전환되면서 국제적 원조에 더는 기대를 걸기 힘들어 지면서 쌀을 자급자족하기 위해 취해진 일련의 대책들이다.

그러나 이러한 방침들이 실제로 관철되고 있는 것은 자금과 기술이 들지 않고 인력의 동원에 의거하여 실현할 수 있는 것들이다. 례하면 토지정리를 들 수 있다. 감자농사방침을 관철한다고 감자가공공장도 몇 개 들어왔으나 감자가공음식이 식량문제 해결에 결정적인 영향을 주지는 못하였다.

특히 2002년 7월 1일 경제관리분야의 일련의 경제적 조치들이 취해진 가운데 쌀 가격의 조정과 함께 아래 생산단위에 일정한 권한을 부여한다는 조치들이 취해지기도 했으나 쌀 문제는 해결되지 않았다.

이번에는 쌀 생산량이 적어서가 아니라 국가의 통제 밖을 벗어나 개인들에 의해 류실되고 있다고 판단되어 군대를 동원하여 농장의 쌀을 지키는 실태에 도달하였다. 그러한 조치로 군량미 보장은 가능하게 되었으나 그것이 쌀 생산을 늘이기 위한 대책은 아닌 것이다.

농민들의 쌀 생산 의욕을 높이는 것이 농업생산의 가장 중요한 변수로 된다는 것을 북조선정부가 모르지 않으므로 쌀 생산 계획량을 낮추어 주고 초과한량의 처리는 농민들 자신의 권한에 맡긴다고 하였지만 실제로 그 약속이 지켜질 수가 없었다. 언제나 군량미가 우선이기 때문이다.

2005년부터 농사에 총집중하는 것을 하나의 국사로 정하고 있으며 농업 생산에 대한 국가적 관심은 경제 분야에서 제1의 지표가 되었다. 그리하여 노력자는 누구나 일년에 100일은 농촌을 지원하게 조치가 취해졌다. 그리하여 2005년 말에는 농사가 잘되었다고 보고 되어 쌀 전매제를 실시하고 12월부터는 배급을 무조건 준다고 전국에 선포하였지만 일부지역에서는 첫달분의 배급도 제대로 주지 못하였으며 올해는(2006년, 필자주) 평양시에서도 3개월분의 식량은 기관별로 자체로 배급량을 확보하라는 지시가 내렸다.

이상을 볼 때 북조선에서 취해지는 거의 대다수 정책적 대책들이 그러한 것과 마찬가지로 농업분야의 대책들도 현실적인 것은 되지 못하였다.

그 주되는 요인은 생산자대중의 리해 관계를 반영하지 못하고 철저한 국가적 안정에만 초점을 두고 모든 정책들이 수립되며 그 대다수는 생산의욕을 높이는 것과는 무관계하거나 상반되는 것들이라는 것이다. 생산의욕을 높하려고 실시한 대책들은 얼마 못가서 "국가적 리익"의 명분으로 유효성을 지킬 수가 없어지고 다른 대책에 의해 법적효력을 상실하게 된다.

## 2) 현재 북조선의 농업발전을 추동하는 변수는 과연 무엇인가?

이를 위해 북조선농업의 기본조건들을 살펴볼 필요가 있다.

경작면적은 개인 텃밭까지 합쳐 약 180만정보로 보고되고 있다. 실제는 이보다 더 많을수 있다. 개인 텃밭은 30명 이상 가질 수 없다는 제한이 있어 보고 되지 않고 있는 경작지가 있기 때문이다.

국영, 협동적소유로 등록되고 있는 경작지는 약 160만보정보에 달한다. 실제로 장악되는 알곡생산량은 이 160만보정보에서 생산되는 량이다.

북조선이 최단 기간 안에 도달하려고 하는 농업생산의 목표는 800만톤의 알곡생산이다. 그러자면 정보당 5톤의 알곡을 생산하면 된다. 2005년 총 동원하여 생산한 알곡량이 400만톤 정도로 추정된다. 북조선의 실제 알곡생산량을 추적하는 것을 힘들다. 2006년 예상수확고는 거의 600만톤으로 추정되었으나 실제 수확고는 400만톤도 채 안되는 것으로 알려지고 있다. 그러나 2004년 약 300만톤 정도의 수확고에 비해볼 때 크게 늘어난 것이다. 알곡이 수확기에 많이 류실되는 것은 사실이다. 그량을 정확히 알 수 없으나 농민들과 농촌관계자들을 통하여 국가 창고에 들어가기 전에 비법 절취하는 현상이 있는 것이다. 북조선이 최소한 500만톤 정도는 있어야 최저생계라도 유지할 수 있을 것이다.

그러나 800만톤의 알곡을 생산하면 공업용 알곡도 일부 해결할 수 있다. 이 800만톤이 쉬워 보이지만 북조선 토지의 질은 평균적으로 농사에 적합한 것이 못 되어 심어만 놓으면 풍년이 들 수 있는 땅이 아니다. 게다가 기후조건도 맞아야 한다.

종자개선, 물 원천 확보, 보충적인 비료, 농약의 투하, 농기계보장, 재배방법의 개선, 부지런한 관리가 없이는 도달불가능한 지표이다.

그러나 생산량을 늘일 수 있는 우의 모든 증산요소들을 현재는 결정할 수가 없는 변수들이다.

자체로 우량종을 연구해내는 것은 우수한 연구 역량이 있어도 1년에 1번의 수확을 한다는 농사라는 특성으로부터 몇 년은 걸려야 한다. 그러나 종자연구 분야에서 권위인 연구자들이 개인감정을 주체농법에 맞는가 맞지 않는가 하는 정치적 쟁거로 탈바꿈하여 벌리는 리론 다툼, 고난의 행군시기 연구조건, 생활조건의 결여 등의 후과로 우수한 연구 역량은 심히 약화되었고 다시 키우기에는 오랜 시일이 걸린다. 종자는 다른 나라에서 구입하는 방법이 최적이지만 여기에도 많은 문제가 있다. 그것은 자금의 부족, 토질과 지리적 차이를 극복하는 문제이다.

북조선의 수리화는 비교적 잘되어 있으나 고난의 행군시기 적지 않은 산

림이 파괴되어 물을 붙잡아 두는 지리적 환경이 적지 않게 파괴되었다. 때문에 저수지들의 물원천의 확보는 하늘에 맡기는 방법밖에 없다. 설사 물이 부족하면 수많은 인력을 동원할 수 있는 여지가 있으나 큰 벌들이나 밭들에는 이 방법이 불가능하다.

비료, 농약의 해결은 기본적으로 수입에 의존해야 한다. 현재로서는 자금이 있어야 한다.

농기계는 복조선식으로 인력과 축력으로 대처할 수 있다.

재배방법의 개선은 창조성이 발휘되어야 할 기본 요소인데 이것은 주체농법에 의거하여 농업성으로부터 어떻게 하라는 지시가 매년 떨어지고 있으므로 그에 의거하지 않으면 안된다.

부지런한 관리만이 기대할 수 있는 지표이다. 그러나 이것은 농민들에게 기대하기는 힘들다. 그들은 이미 농업생산을 통하여 자기살림을 지킬 수 없다고 생각하고 있으며 거의 모두가 상인화되었다. 농촌주민들이 농사철에 농사를 안짓고 장마당에 나가는 것을 막는 것은 강한 통제 없이는 안되는 형편이다. 그럼에도 불구하고 농민의 약 50%가 농사철에도 장사만 하고 있는 형편이다. 그것을 막으면 그들이 최저생계를 유지할 수 없는 형편이어서 용서를 받고 있다.

그러면 농민들이 농사에서 멀어지는 원인은 무엇인가?

복조선 협동경리는 알곡생산계획을 국가로부터 받아서 계획수행률에 따라 분배를 받는데 한해 식량분만 결국으로 주고 나머지는 국가가 규정한 쌀수매가격에 따르는 현금을 받게 되어 있다. 그런데 국가가 규정한 쌀수매가격과 시장가격은 심히 배리되어 있고 시장의 상품은 국제시장의 쌀가격보다도 높은 가격의 쌀값에 상응한 가격이므로 한해 농사로 받은 현금으로는 도저히 필수품도 구입하기 힘든 형편이다. 때문에 받게 되어 있는 현금의 양은 적고 그나마 은행에 현금이 부족하여 제대로 주지 못하고 있다.

최근에는 균량미를 무조건 보장하여야 하므로 1년 생계를 유지할 쌀을 저축하기도 힘든 형편이라고 한다. 사실 봄철에 농촌지원을 나간 도시 주민들이 오히려 농촌 주민들에게 쌀을 가져다주는 형편이다. 그러나 장마당에는 언제나 쌀이 있다. 이것은 일부 농민들이나 관리들이 쌀을 비법적으로 상업적인 처분을 하고 있는 증거이다.

결국 농민들이 이미 자기가 땅의 주인이 되기를 원하지 않게 된 것이다. 실제로 그들이 80년대 이후로부터 땅의 주인의 지위를 느낄 수 있는 권리적인 요소들을 상실하였다. 그들에게 알곡을 생산할 의무만 있을 뿐 그것을 처분할 수 있는 실제적 권리는 리론적으로만 존재할 뿐이다.

이상으로 볼 때 북조선 농업을 추켜세울 수 있는 가장 명백한 변수는 농민들이 농업생산의 실제적인 주인으로 되게 하는 것이다, 즉 그들에게 생산의 기반을 맡기고 생산의 권리와 생산물의 처분권리도 함께 주는 것이다, 그러면 나머지 모든 문제도 점차로 다 해결되어 갈 것이다,

의무만을 지고 있는 사람에게 충분히 보수를 준다고 할 때 성실성은 기대할 수 있으나 창의성은 기대하기 어렵다, 그리고 보수가 적거나 없을 때는 성실성도 곧 사라져 버리고 마는 것이다, 특히 생존의 초보적인 조건도 갖추기 힘들다면 그때에는 의무마저 버리고 마는 것이다,

### 3) 현재의 농업정책으로 볼 때 북조선 농업의 전망은 ?

농민들에게 땅의 주인이라는 자부심을 가지게 하는 것은 어떻게 보면 아주 간단한 대책이 있겠다고 보이지만 현 북조선 정책에서는 기대하기 힘든 대책이다, 1946년 3월 1일에 실시한 토지개혁때 처럼 또다시 땅을 농민들에게 나누어 주면 되지 않는가 하고 생각하는 연구자도 있을 수가 있다, 그것은 있을 수가 없는 일이다, 그러면 북조선이 이미 세상에 폐지한다고 선포한 세금제도를 다시 환원하는 것, 보다 공산주의적인 집단경리의 우월성을 부정하는 것, 나아가서 절대적인 권위를 가지고 있는 김일성주석의 주체농법을 포기하는 정치적 방향인 것이다,

기대되는 방법은 현존 농촌경리제도를 유지하면서 쌀 생산을 늘이는 방법이다, 이것은 일시적으로 가능할 수도 있다, 그것은 다른 경제분야에서 나오는 리득금으로 농업에 해마다 지원보조금을 주는 것이다, 그러나 지속적인 지원은 불가능하다,

지금 현재 북조선에서 다른 경제분야 역시 활성화될 것이라는 기대는 불투명하다, 다만 먹는 문제가 인간에게 있어서 제일 심각한 문제여서 농업에 제1의 관심이 모아질 뿐이다, 경제상황으로 본다면 다른 문제들, 실례로 에네르기 문제는 더 심각하다,

최근 북조선에서는 2005년부터 3년간 계속 농사에 총력량을 집중할 것으로 선포하였다,

방법은 명백하다, 이전 사회주의 국가들에서 문제가 제기될 때마다 제기하는 전형적방법인 운동의 방법이다, 즉 쓰팔린이 사회혁명에 적용하는 방법을 경제건설에 적용한 이 방법은 그 이후 사회주의 국가들에서 사회, 경제, 문화, 모든 분야에 고려없이 마구 적용되어 왔다, 일시적 성과가 그들의 정당성을 증명해 주었다, 그러나 력사적 고찰은 이 방법이 계산이 엄격하고 지

속적 발전을 필요로 하는 경제분야에서는 타당치 않다는 것을 보여주었다.

북조선은 3년간 바로 농촌지원운동에 진입한 것이다, 이로서 3년간의 립시 대책은 강구된 셈이다.

지원이란 정치적, 재정적, 인적, 물적 지원 모두를 포함한 것이다. 지원과 제들이 각성, 중앙기관, 인민정권기관, 학교, 인민반 가두에 이르기까지 다 내려가고 "지원운동" 이 "의무적인 생산과제" 로 된다, 즉 이 과제수행에 쓰이는 물자나 노력은 계획경제의 원리로 본다면 모두 용도위반이나 랑비에 해당되지만 어느 정도 법적으로 허용되고 있다. 비판은 받을 수 있어도 법적 처벌에서는 해방된다, 그러나 지원운동을 잘못된 것은 법적제제를 받는 것이다. 이러한 운동이 경제학적인 원리로는 도저히 설명될 수 없지만 성과는 곧 나타나 일정하게 알곡 증수를 이룩할 것이다. 3년간 해마다 600만톤 정도의 알곡 생산량을 유지할 수 있을 것이다. 그러나 그 이상의 지속적인 성과는 기대하기 어렵고 시간이 갈수록 원점으로 되돌아 갈 것이다. 이것이 지원운동의 한계이다.

그 이상을 기대하려면 농업부문에 경제학적원리가 작용하는 생산관계가 다시 수립 되어야 하며, 과학기술적 문제들이 해결되어야 할 것이다.

이런 문제들을 해결하기 위해 3년 후에 현실적인 다른 대책이 취해지는 가는 두고 보아야 할 것이다. 그러나 3년 후에도 현 제도하에서 근본적인 농업정책의 변화는 기대하기 어렵다. 북조선은 여전히 종자혁명, 감자농사혁명, 등과 같은 구호에만 매달릴 것이다. 물론 이것도 필요할 수 있다. 그런데 이것은 농업의 전반을 의미하는 구호가 아니며 특히 경제력과 과학기술의 발전이 없이는 기대하기 힘든 것이다.

또한 농민들의 자각성과 창발성을 계발 시킬 수 있는 관리방법의 개선과는 거리가 있는 측면들이다. 문제는 그것을 맡아할 사람들이 분발하여야만 되는 것이다. 북조선 정부의 정치철학은 사람을 최고의 지위에 올려 세우고 그들을 발동시킬 때에는 력사를 창조한다는 주체사상이다. 그럼에도 불구하고 알곡생산 감퇴의 력사 20여년이 되도록 그를 담당할 주인들을 분발시키는 수단을 마련하는 방법이 지금과 같이 되어서는 안된다는 것을 느끼지 못한다면 과연 그 리론의 정당성을 반증하는 방법이 있겠는가?

북조선 농업을 발전시키기 위해 무엇보다도 중요한 변수는 농민들 자신이 농업생산의 주인이 되고 그들이 농사를 천하지대본으로 여기고 거기서 자신들의 생활토대를 굳건히 마련할 수 있는 실제적인 권리를 주는 정책의 실시에 있다. 거기에서 수령에 대한 충성심이 플라스되어야 할 것이 아닌가? 오로지 수령을 받드는 충성심 하나만 강조하는 식으로 북조선이 강조하는

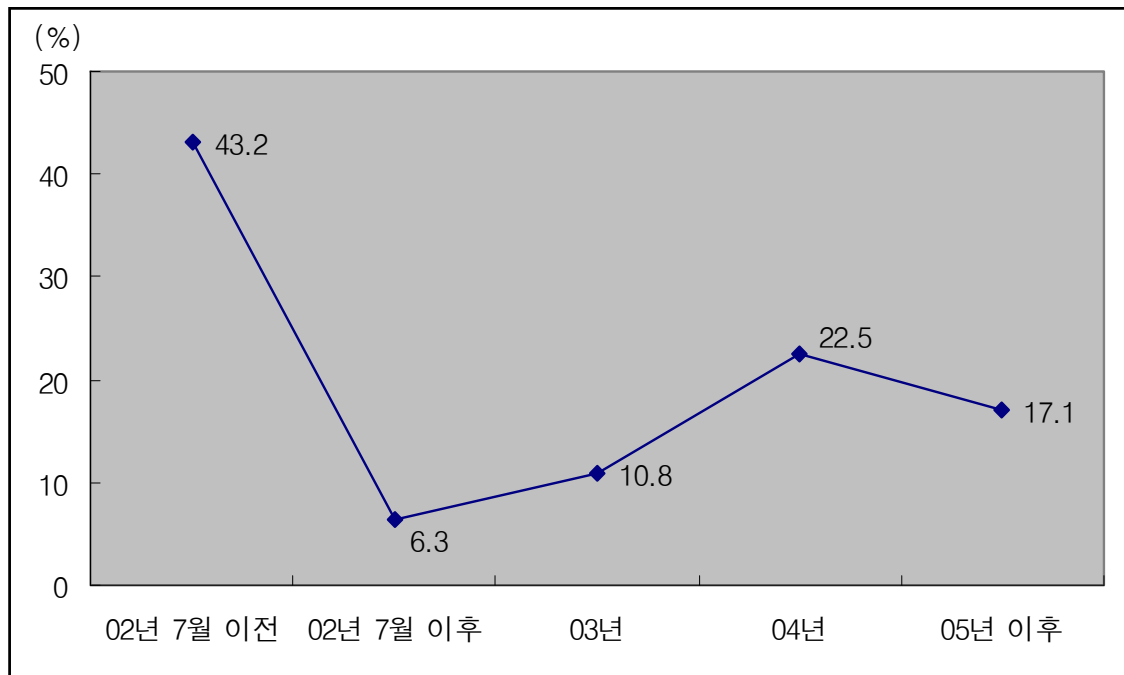
강성대국건설이나 농업발전의 근저에 있는 방대한 기술경제적 문제들을 다 해결할 수 있다는 것은 두고 보아야 할 것이다. 지금은 20세기초가 아님을 상기해볼 필요가 있지 않는가

## 2. 탈북자 대상 북한 농업현황 조사

북한 농업에 대한 현실을 정확히 파악하기 위하여 2006년 5-8월간 북한 이탈주민 150명을 대상으로 식량 조달 경위를 조사하였다. 또한 협동농장의 생산 및 분배체계를 파악하기 위하여 협동농장원으로 근무한 탈북자를 대상으로 면접 및 설문에 의한 실증조사를 하였다.

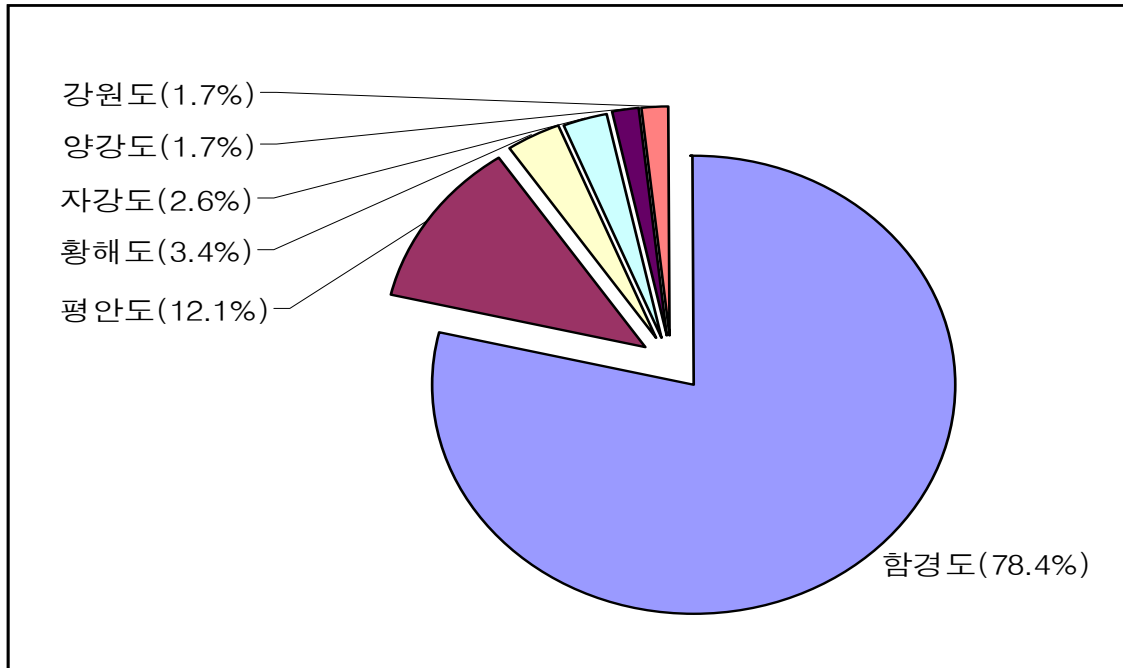
### 문1. 귀하는 언제 북한을 떠났습니까?

- ① 2002년 7월 1일 경제관리개선조치 이전
- ② 2002년 7월 1일 이후 - 2002년 12월말
- ③ 2003년
- ④ 2004년
- ⑤ 2005년 이후

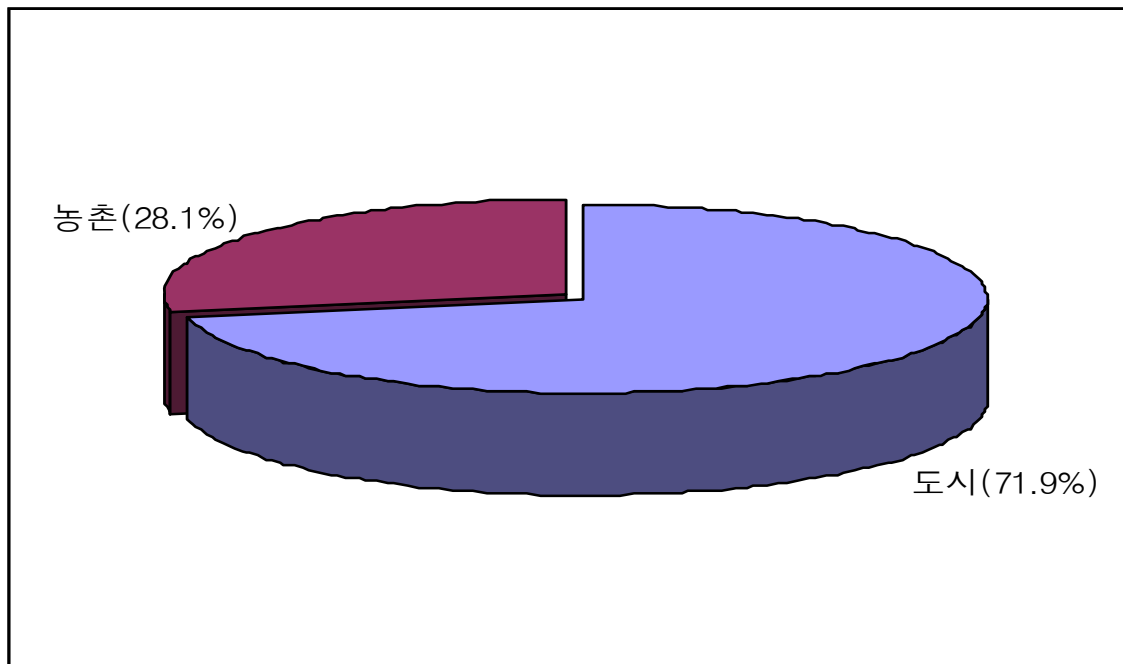




문2. 귀하가 북한에서 살던 지역은 어느 도입니까?

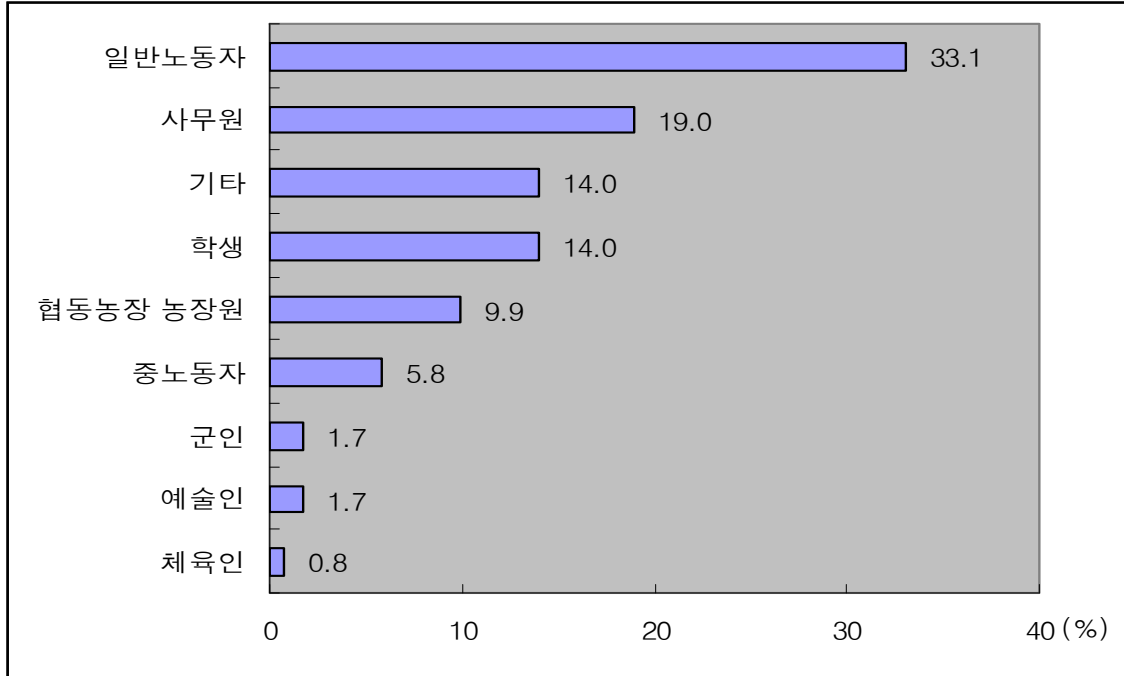


문3. 귀하가 살던 지역은 도시와 농촌 어느 지역입니까?

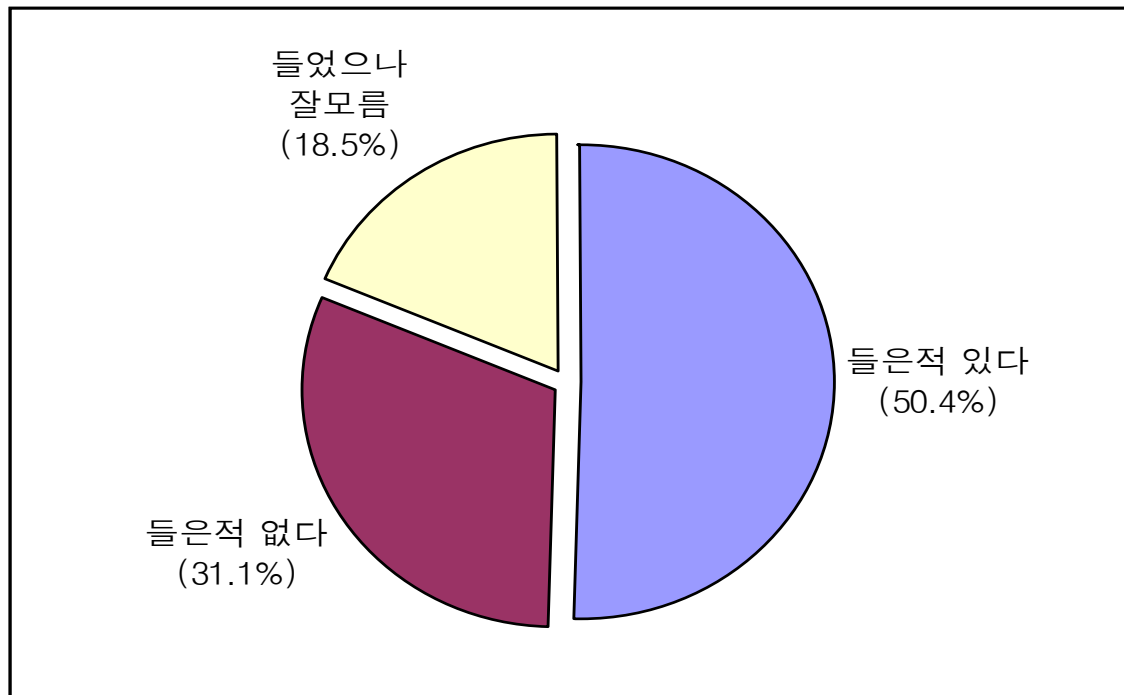


문4. 귀하의 직업은 무엇이었습니까?

※ 기타(14.0%, 17명) 응답 : 무직(2명), 부양(2명), 주부(2명), 의사(1명)

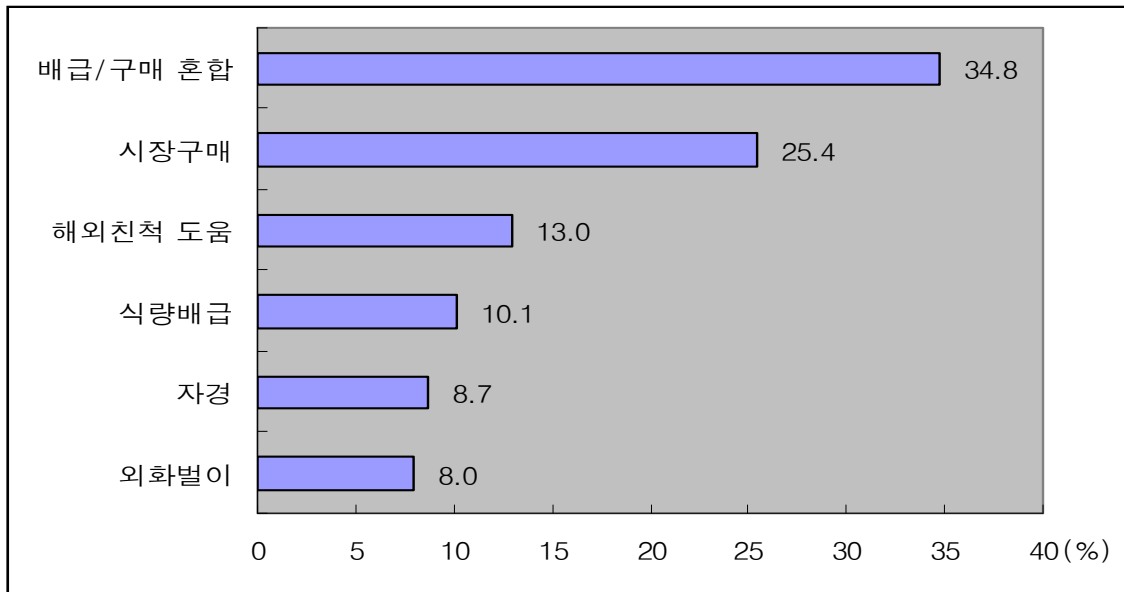


문5. 귀하는 2002년 7월 경제관리개선조치에 대해 들어 본 적이 있습니까?

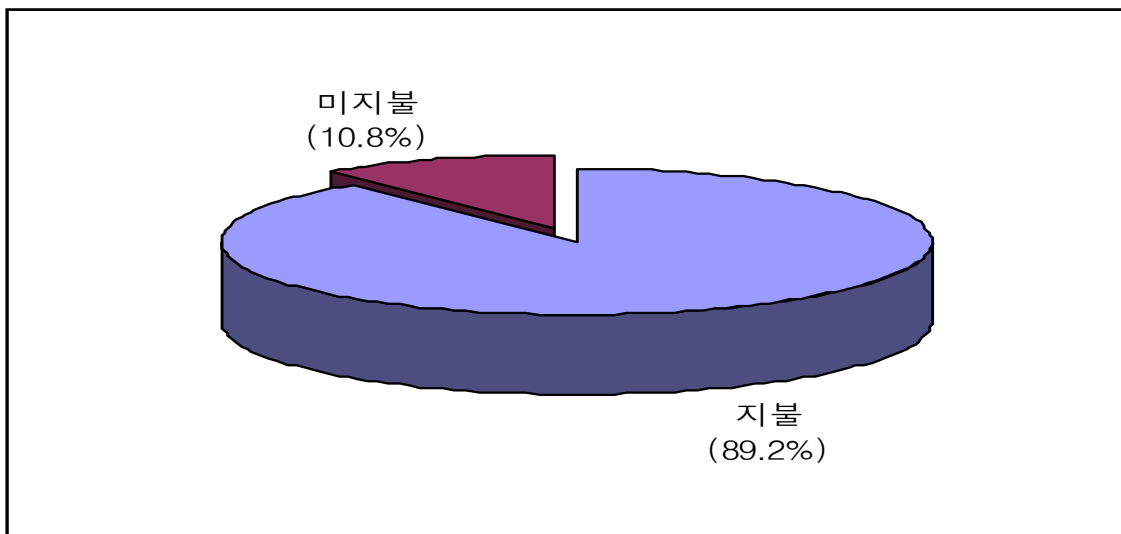


문6. 귀하는 북한에 있을 때 식량을 어떻게 획득하였습니까?

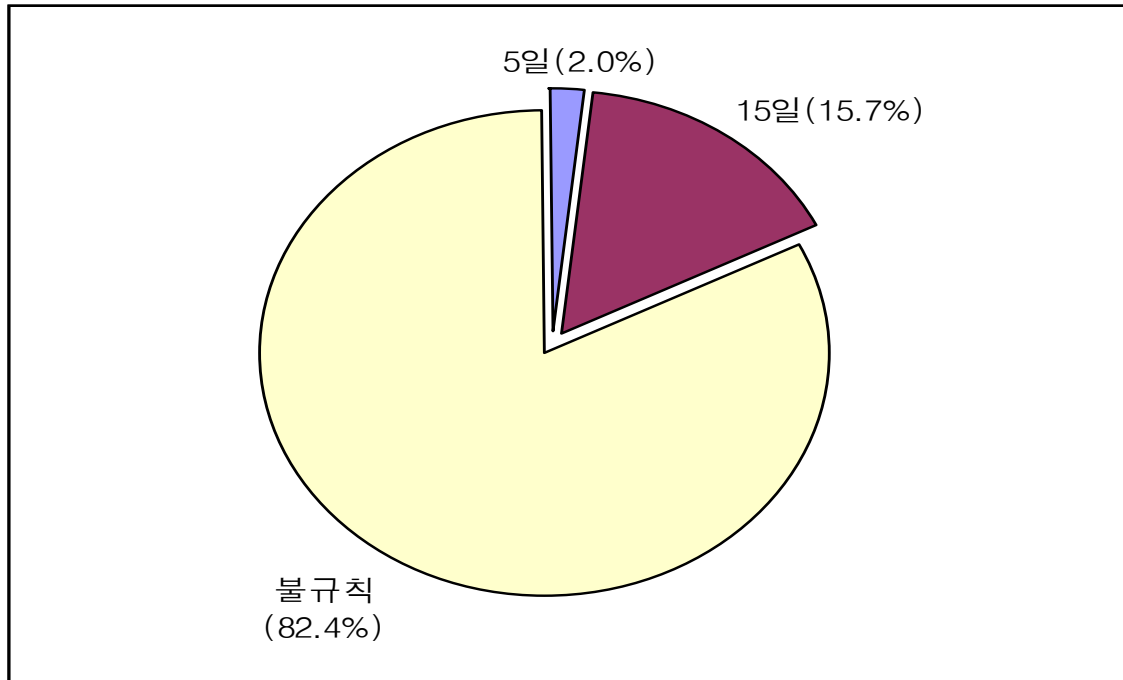
- ① 식량배급소에 가서 식량을 배급받았다
- ② 농민시장이나 국영시장에서 구입했다
- ③ 일부는 식량배급소에서, 일부는 시장에서 구매했다
- ④ 직장에서 외화벌이를 하여 해결했다 (구체적 : 무역)
- ⑤ 해외에 있는 친척의 도움을 받았다  
(구체적: 중국거주 친척(10명), 일본거주 친척(1명), 미국거주 친척(1명))
- ⑥ 스스로 농사를 지어 해결하였다  
(구체적: 대부분 스스로 개간한 밭에서 농사지음)



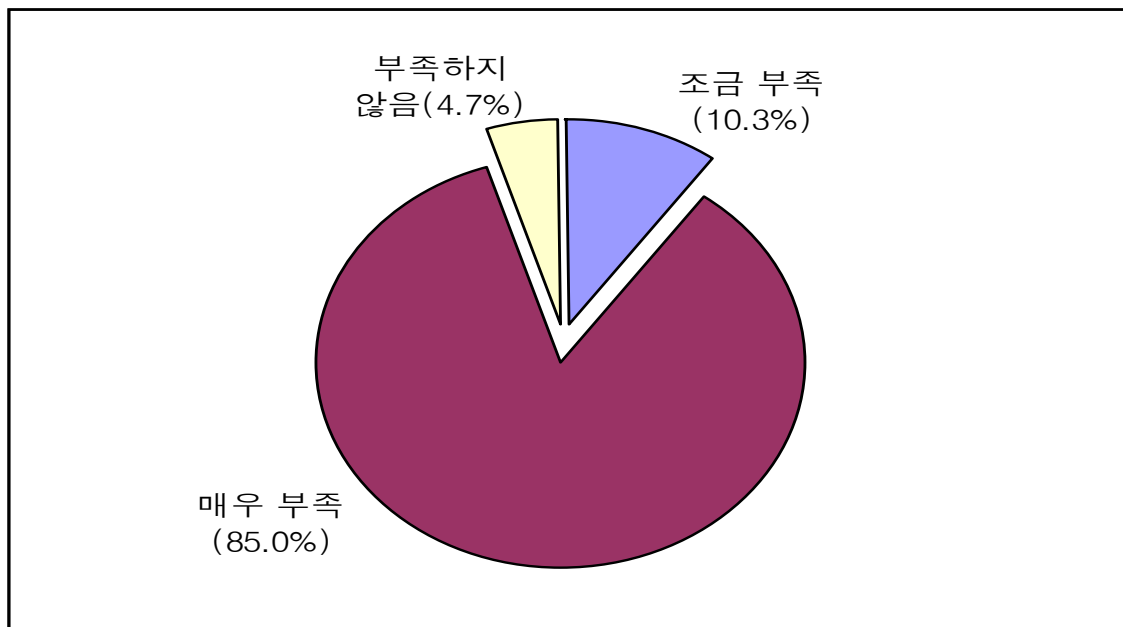
문6-1-1) 식량배급소에서 식량을 배급받을 때는 돈을 지불했습니까?



문6-1-2) 식량배급소에서는 몇 일에 한번 식량을 배급받았습니까?

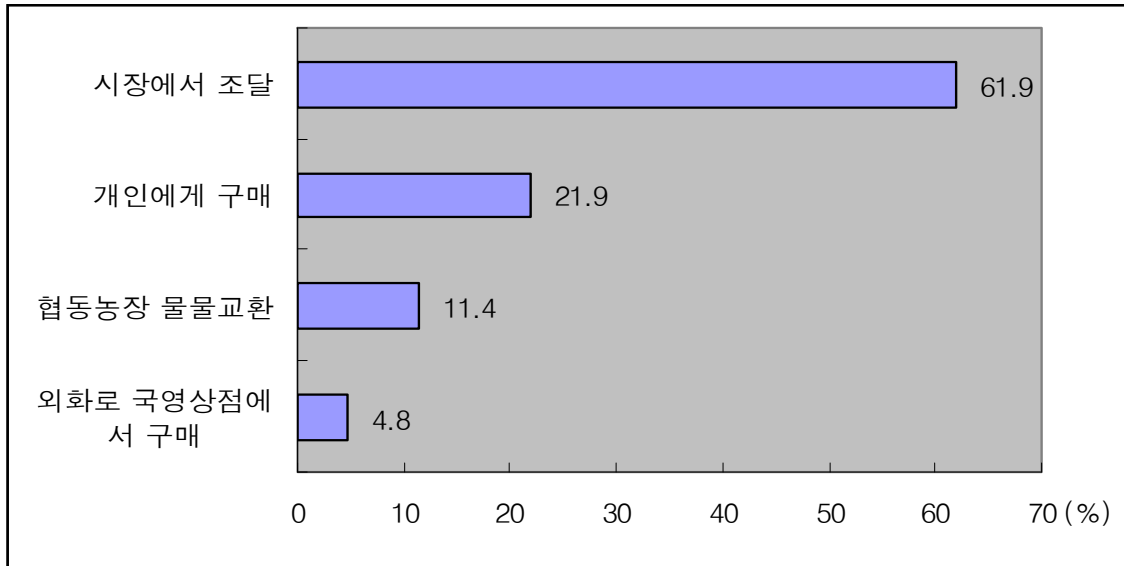


문6-1-3) 식량배급소에서 배급받은 양은 온 가족들이 먹기에 충분하였습니까?

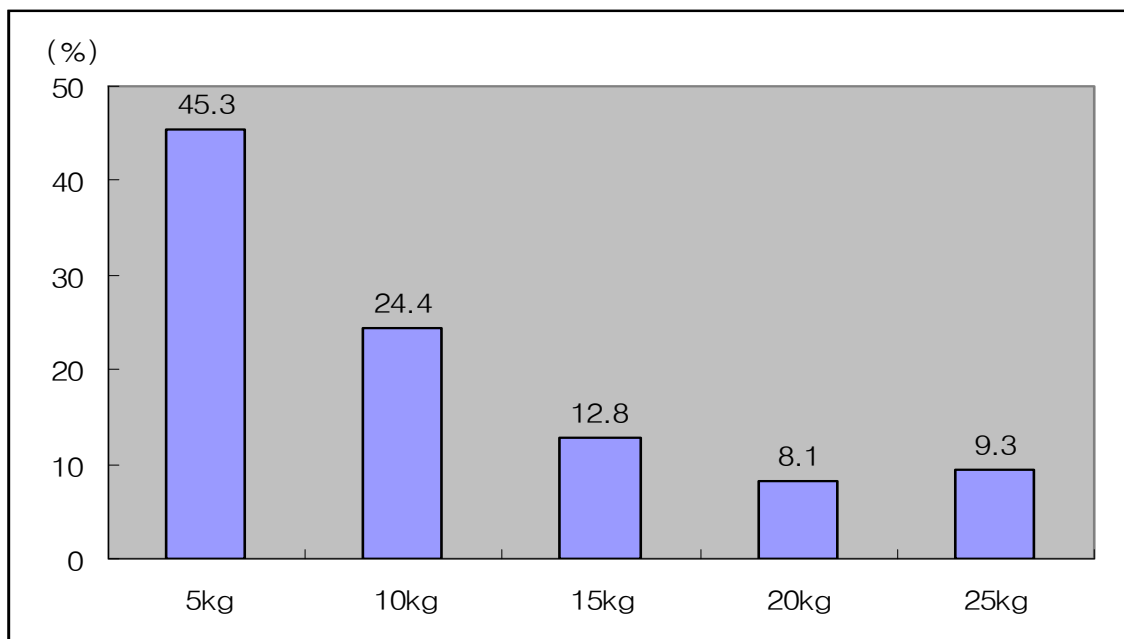


문6-1-4) 식량배급소가 배급을 중단한 경우에는 어떻게 식량을 조달했습니까?

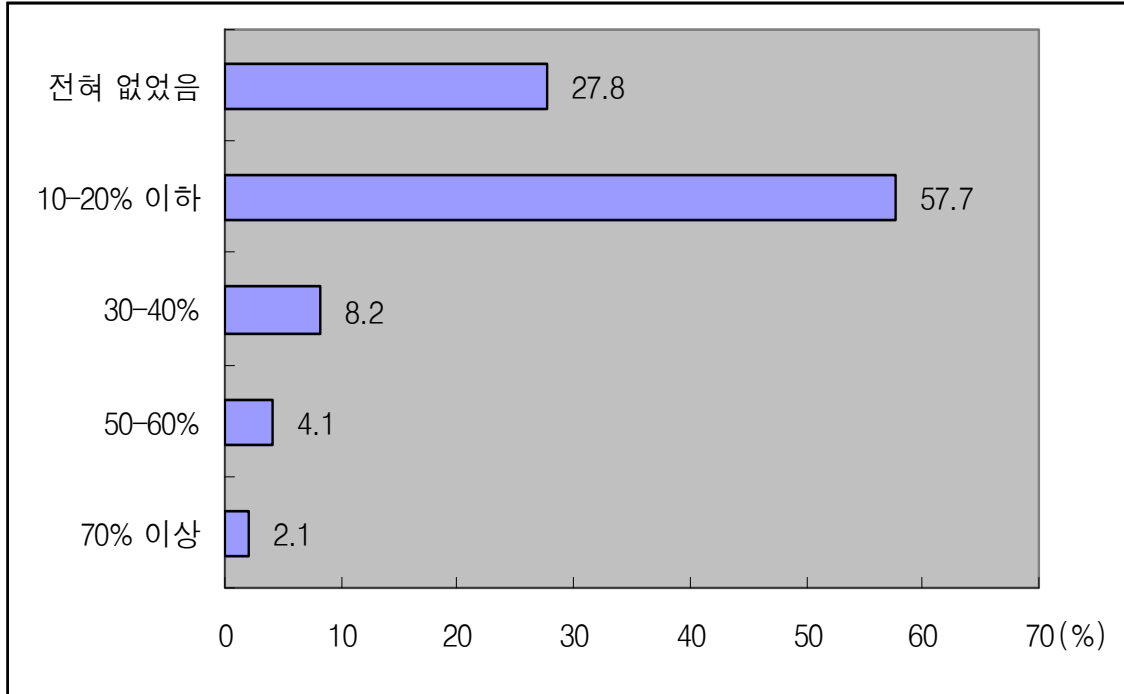
- ① 농민시장에 가서 구해왔다
- ② 협동농장에서 물건을 주고 구해왔다
- ③ 개인에게 구매했다
- ④ 직장에서 외화벌이를 하여 벌은 돈으로 국영상점에서 구입했다



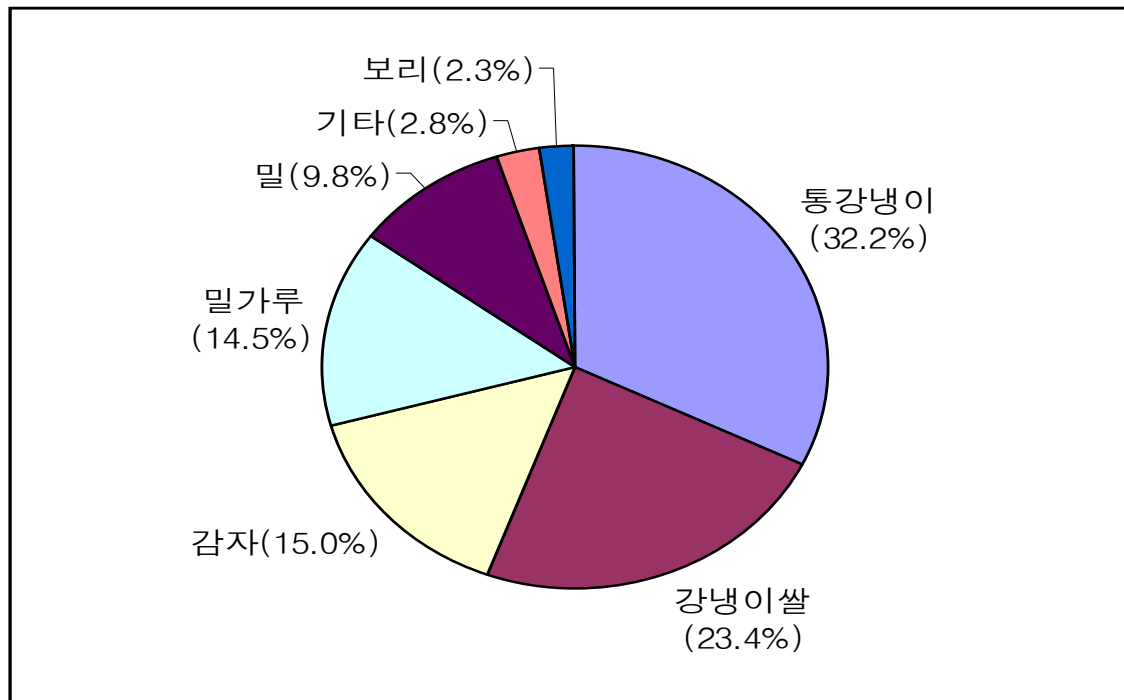
문6-1-5) 식량배급소에서 배급받은 양은 세대주 당 어느 정도였습니까?



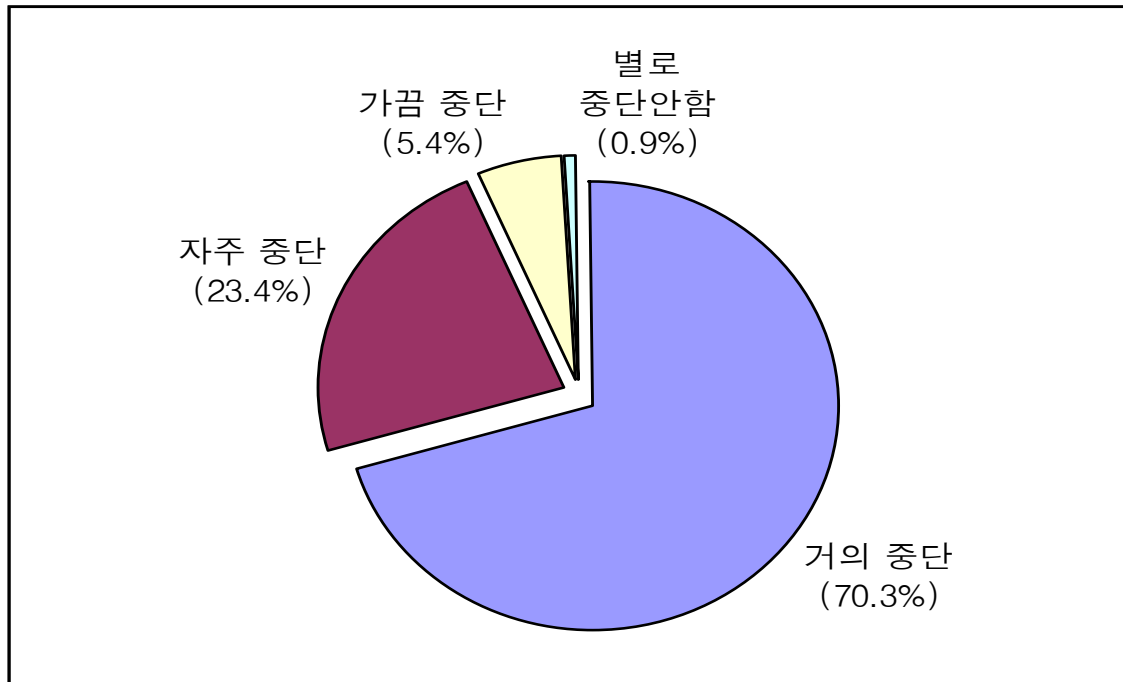
문6-1-6) 식량을 배급받을 때 입쌀(백미)의 비율은 평균적으로 어느 정도인가?



문6-1-7) 쌀 이외에는 주로 어떤 곡물이었습니까?

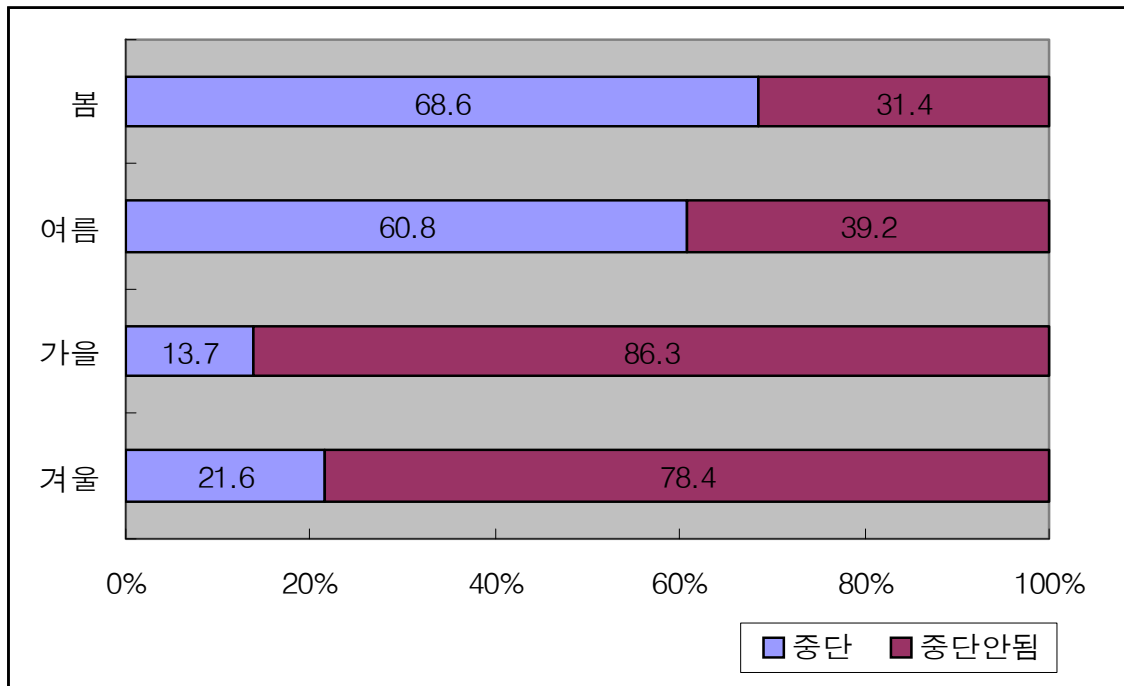


문6-1-8) 식량배급소가 배급을 중단한 경우가 있습니까?



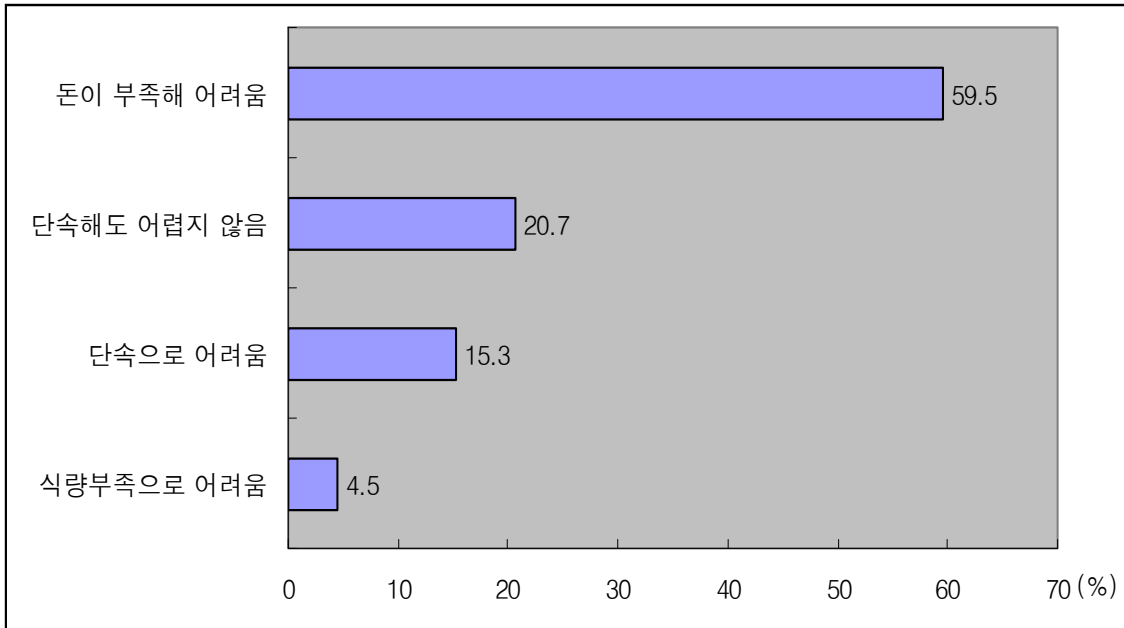
문6-1-9) 식량 배급은 주로 어느 계절에 중단 되었습니까?

⇒ “각 계절별 식량 배급 중단 여부”로 살펴봄

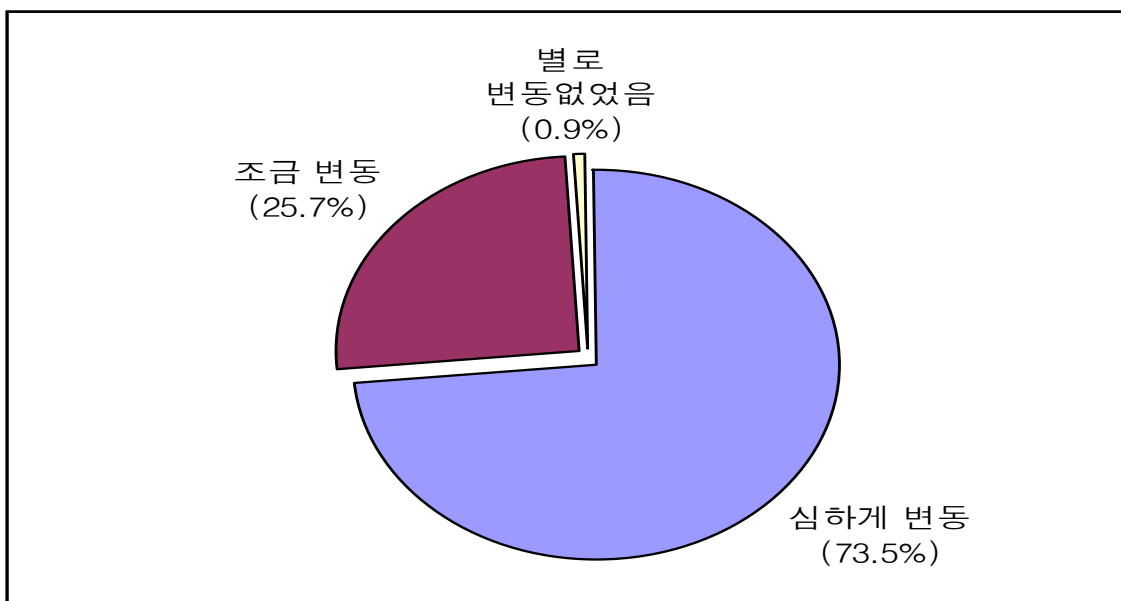


6-2-1) 농민시장이나 국영시장에서 식량을 구입하는 데 어려움이 있었습니까?

- ① 당국의 단속으로 어려움이 많았다
- ② 당국의 단속이 있었으나 어려움은 없었다
- ③ 시장에도 식량이 부족하여 구입에 어려움이 많았다
- ④ 시장에 식량이 많았지만 돈이 부족하여 구입이 어려웠다

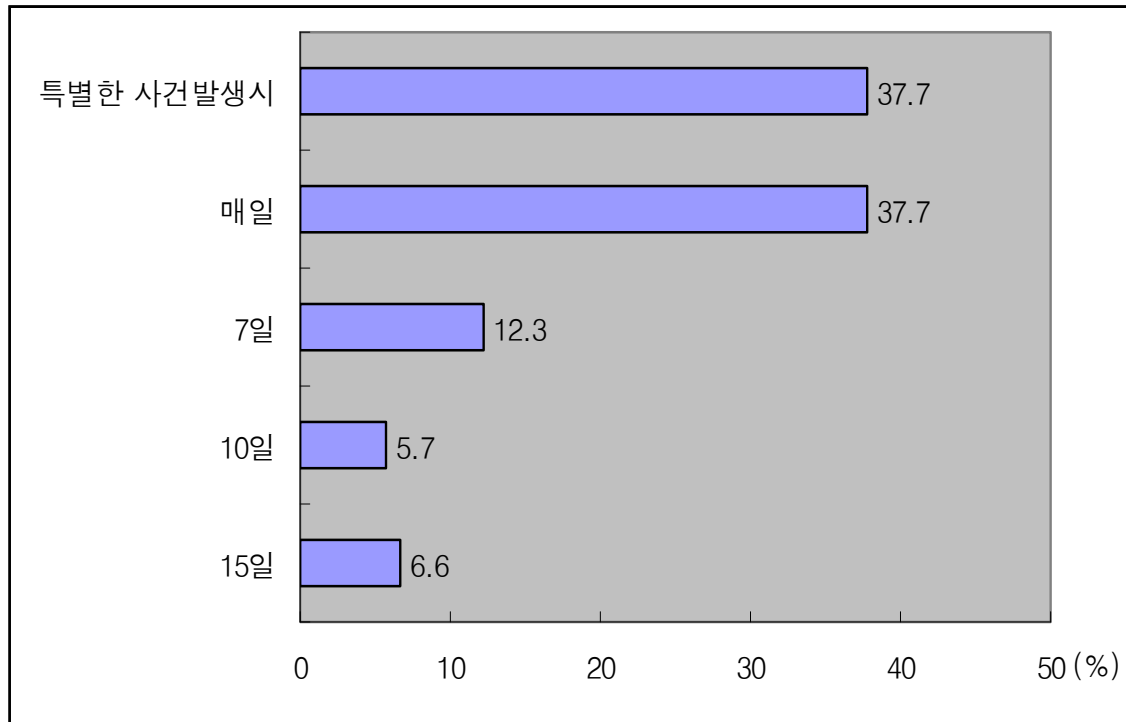


6-2-2) 농민시장이나 국영시장에서 식량을 구입할 때 마다 식량가격의 변동이 있었습니까?



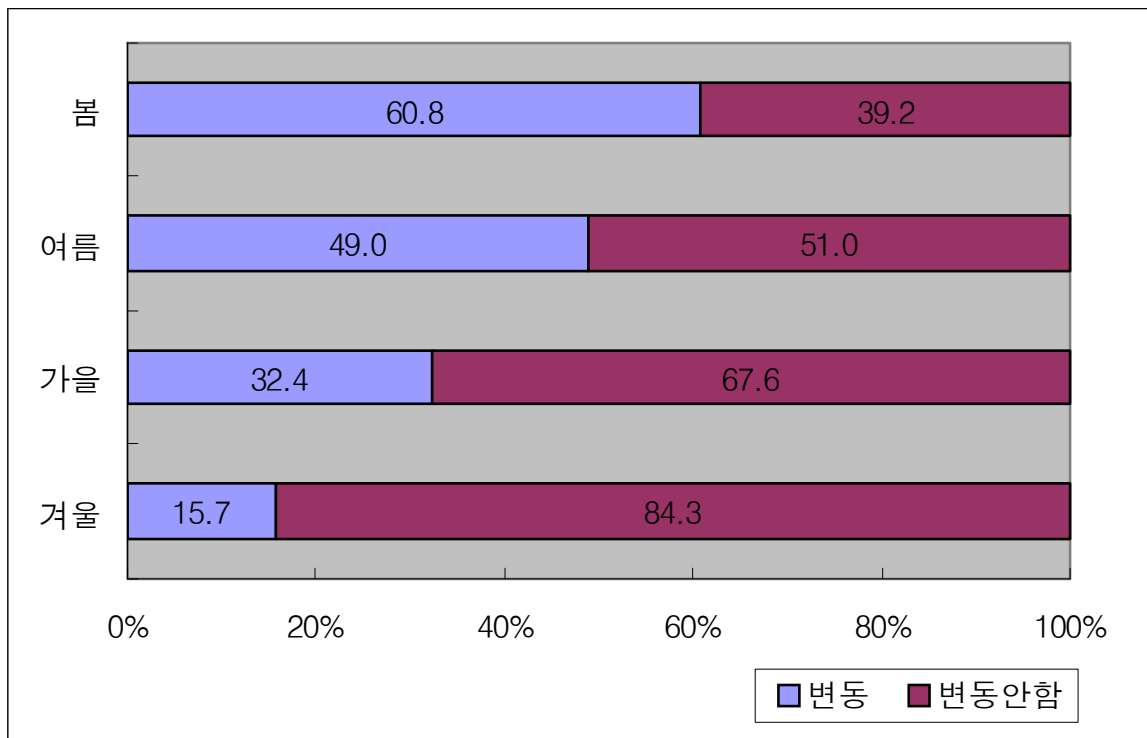


문6-2-3) 식량가격은 몇 일에 한 번씩 변동이 있었습니까?



문6-2-4) 식량가격은 어떤 때 변동이 있었습니까?

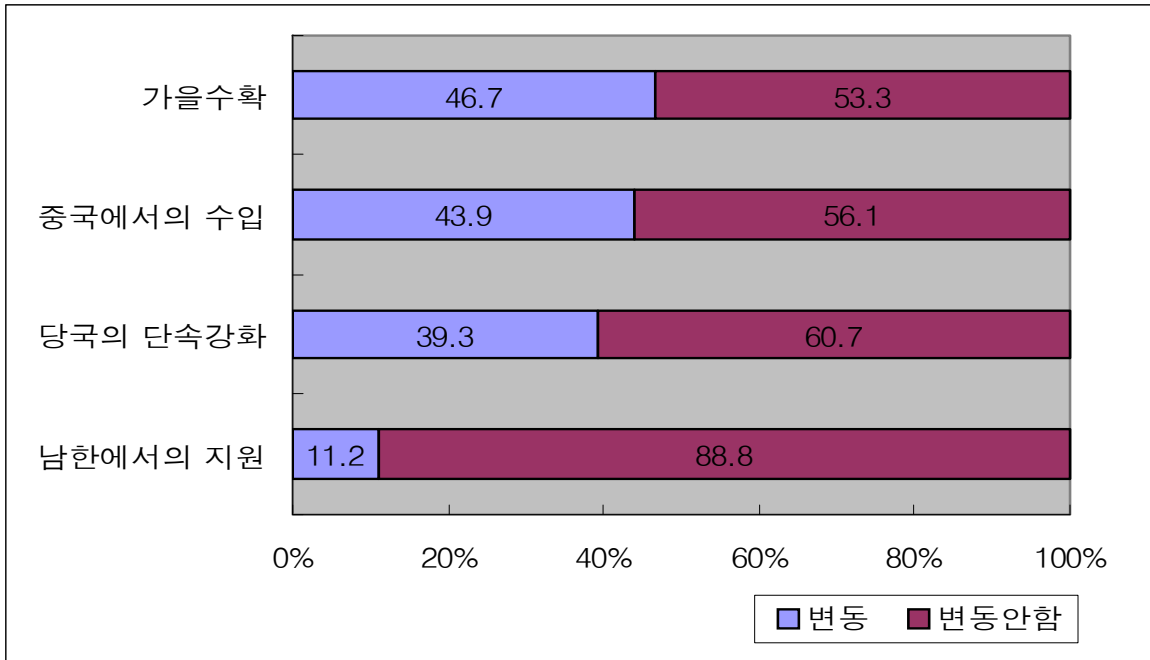
⇒ “각 계절별 식량가격의 변동 여부”로 살펴봄



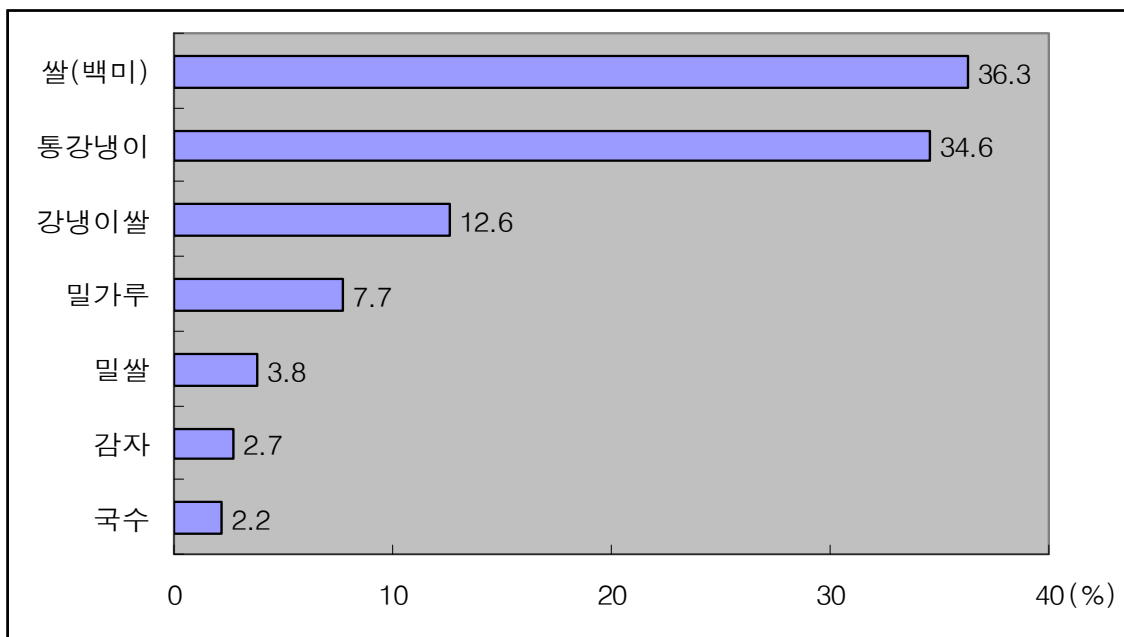
6-2-5) 식량 가격은 어떤 사태가 있을 때 가장 변동했습니까?

⇒ “각 사안별 식량 가격의 변동 여부”로 살펴봄

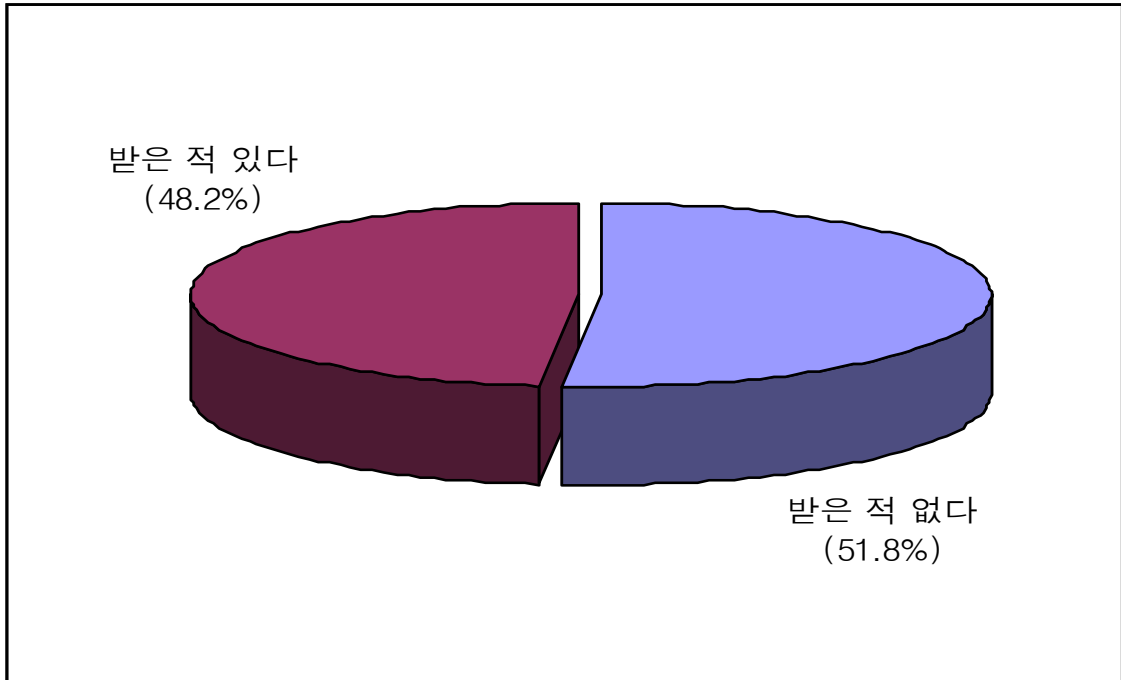
- ① 중국에서 식량이 수입되었을 때
- ② 남한에서 식량을 지원 받았을 때
- ③ 가을에 수확했을 때
- ④ 북한 당국의 시장 단속이 심해졌을 때



문6-2-6) 가장 가격 변동이 심했던 식량을 무엇입니까?

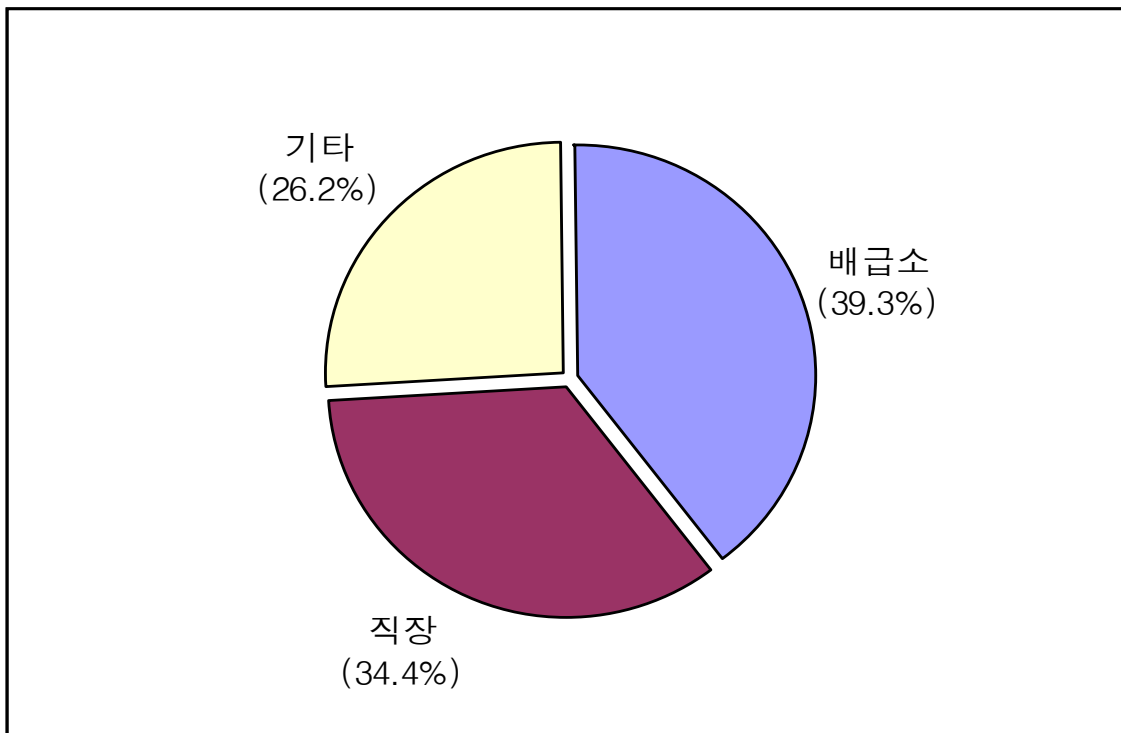


문7. 북한에 거주할 당시 남한에서 지원된 쌀을 받은 적이 있습니까?

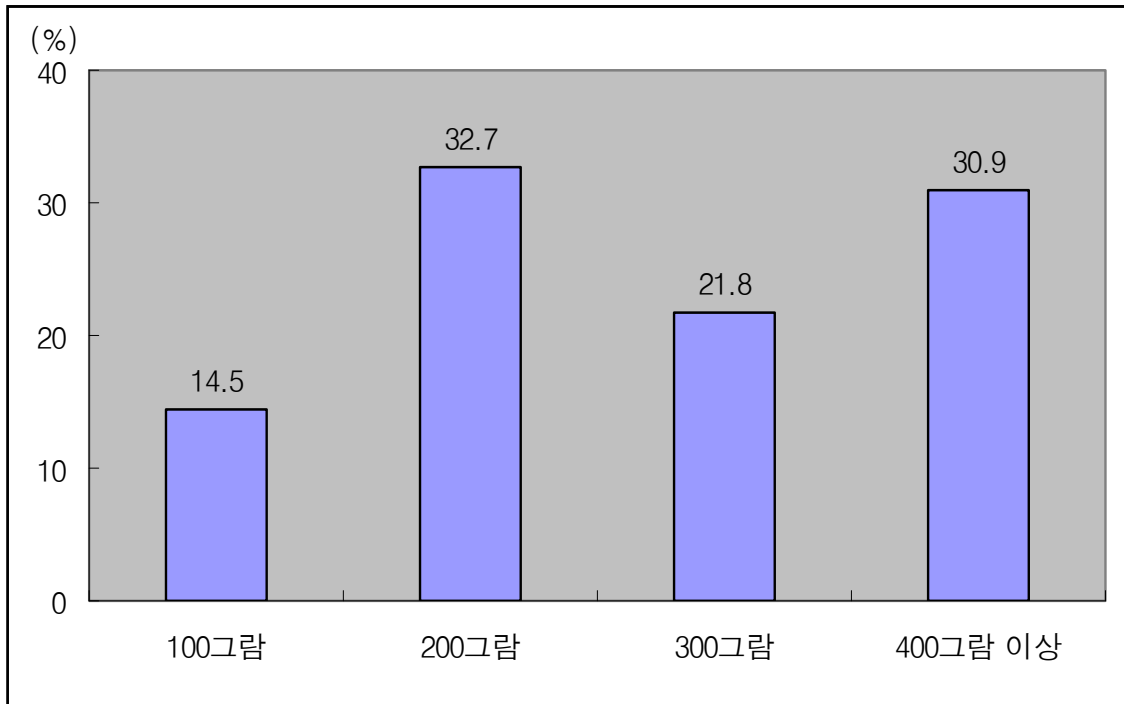


문7-1. 남한에서 지원된 쌀은 어디를 통하여 받았습니까?

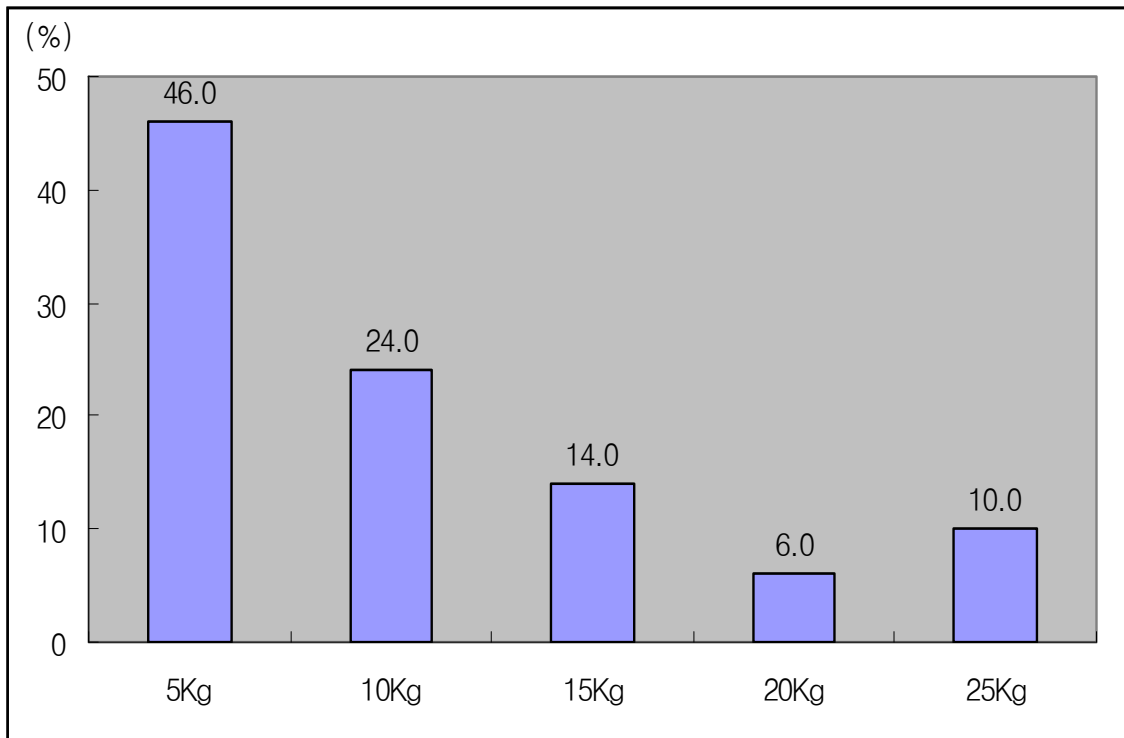
- 기타응답 : 시장, 군대



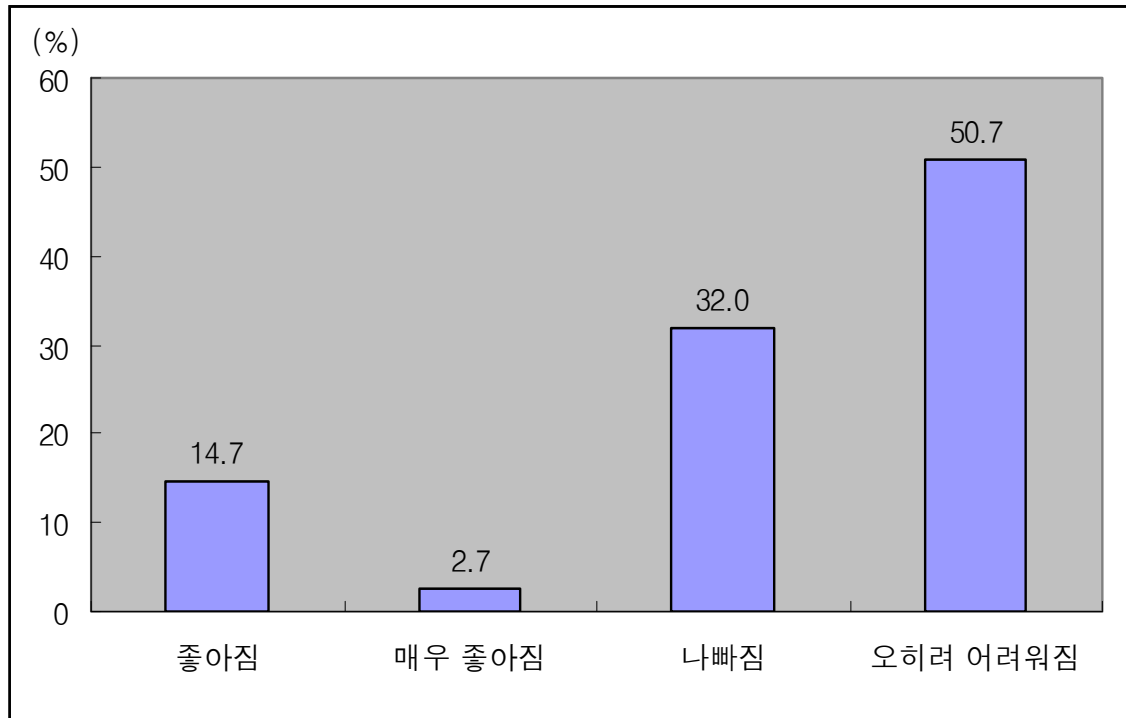
문7-2. 지원 받은 적이 있다면 1인당 어느 정도 양을 받았습니까?



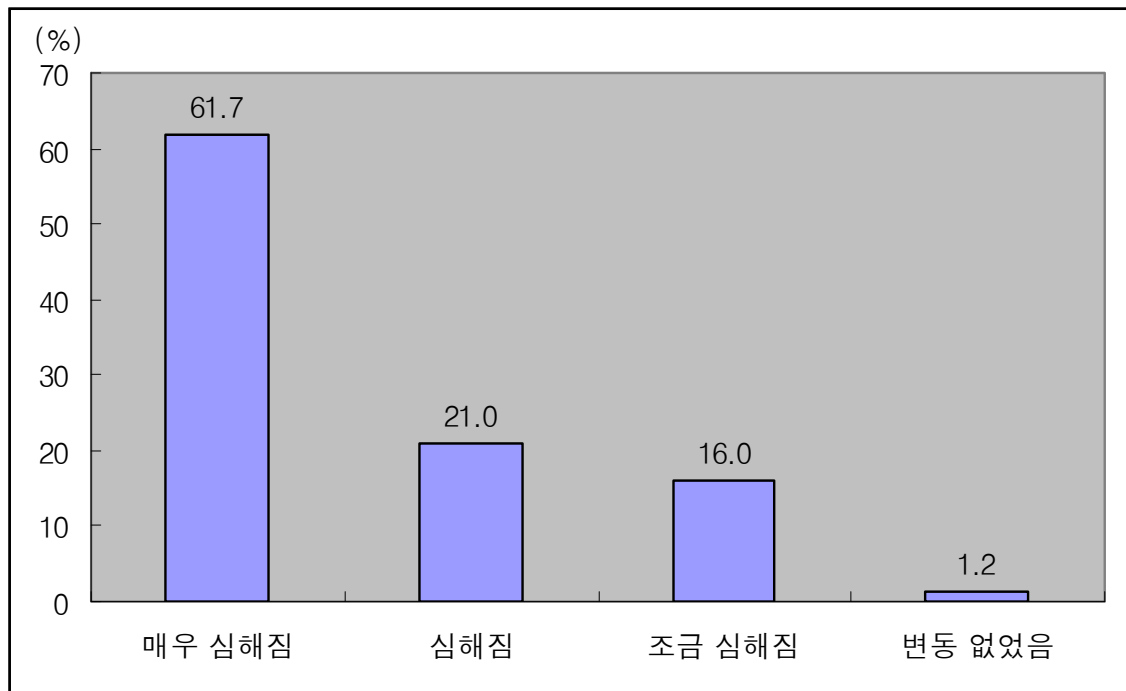
문7-3. 지원을 받을 당시 가족 당 몇 Kg씩 받았습니까?



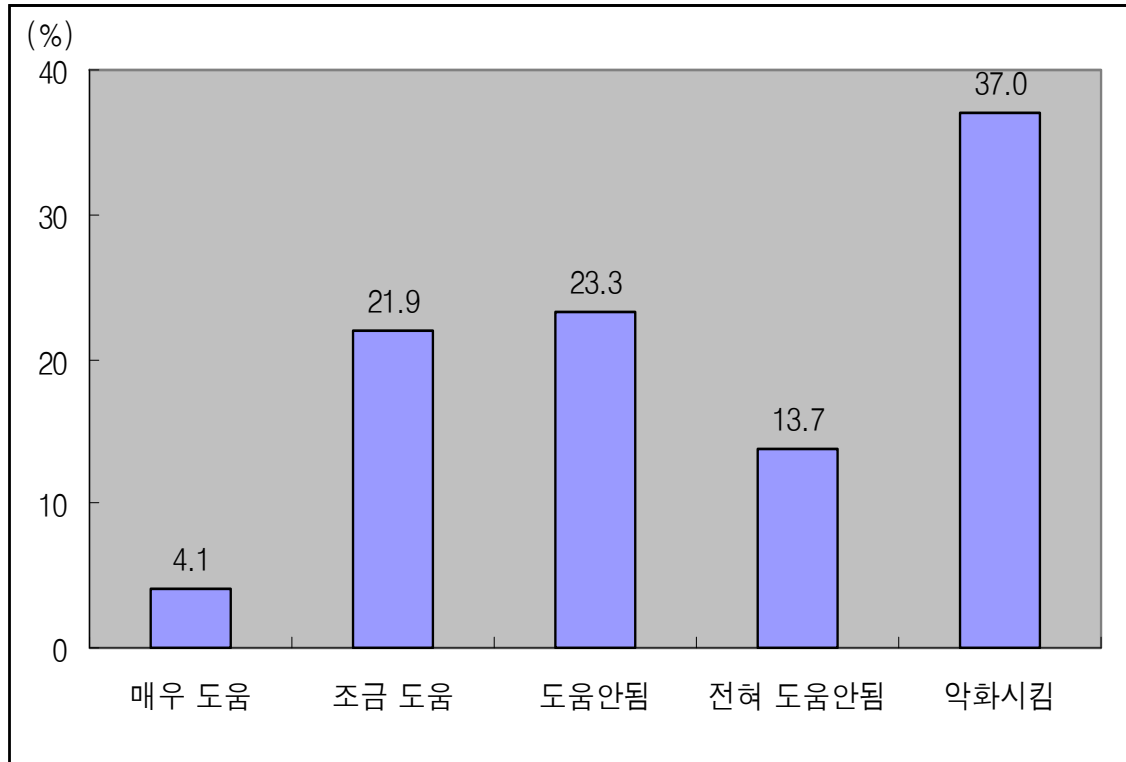
문7-4. 7월 경제관리개선조치 이후 가정의 식량 사정이 어떠했습니까?



문8. 2002년 7월 이전과 비교해서 2002년 7월 이후에는 식량가격의 변동이 심해졌습니까?

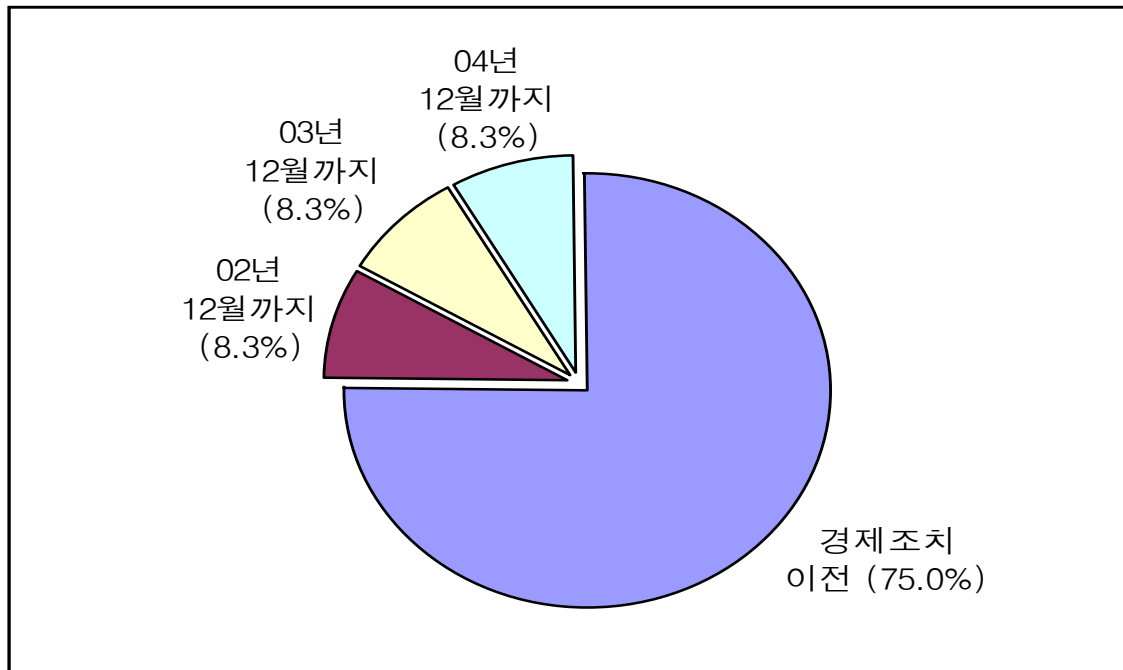


문9. 2002년 7월조치가 사람들이 식량을 구입할 수 있는 방법과 식량구입할때 가격에 도움이 되었습니까?

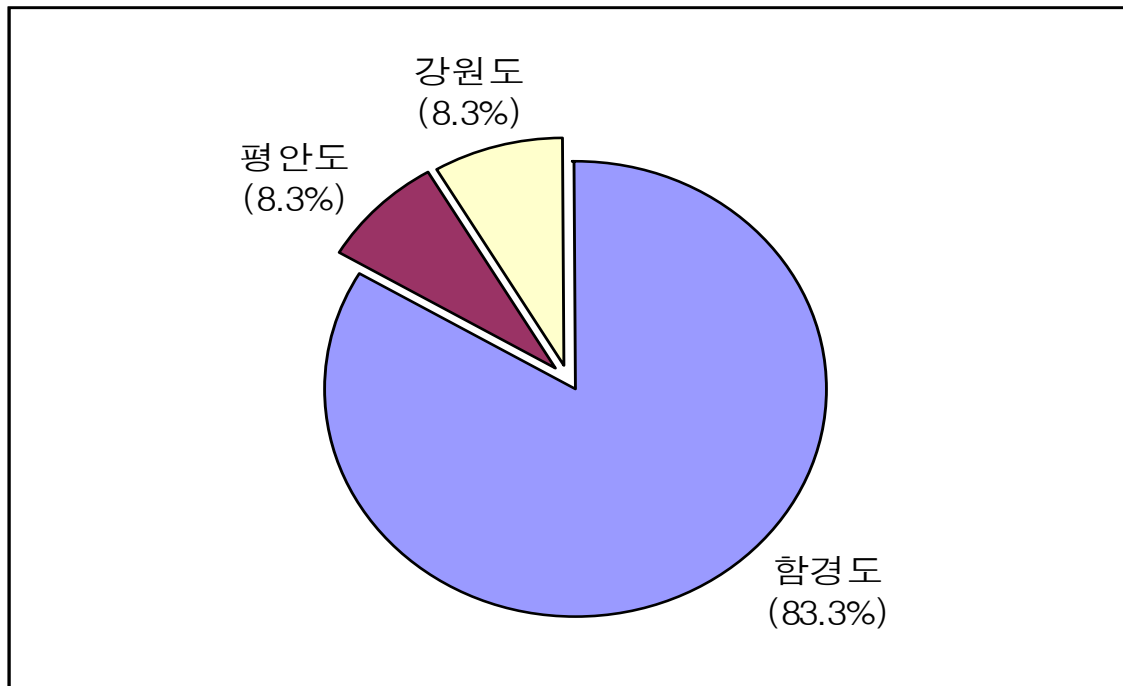


<협동농장 농장원 대상 설문지>

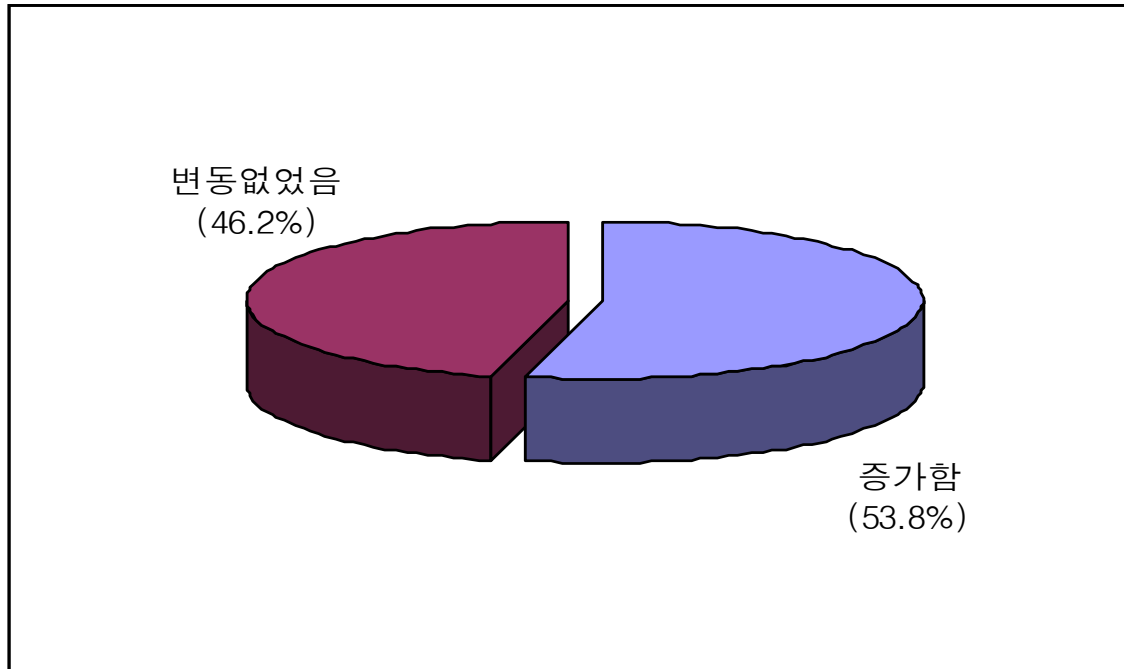
문1. 북한에서 언제까지 협동농장에서 근무하셧습니까? (총12명 응답)



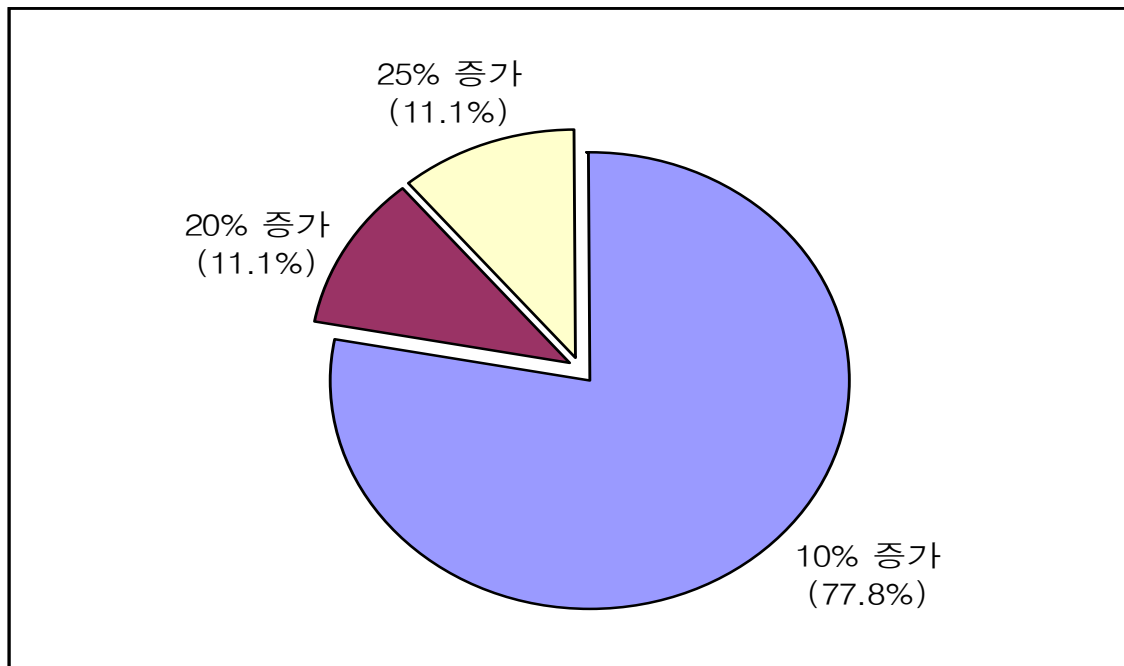
문2. 귀하가 북한에서 살던 지역은 어느 도입니까? (총 12명 응답)



문3. 농장원으로 근무할 당시 협동농장의 소출이 증가할 경우 농장원에게 돌아간 식량 분배량이 증가하였습니까?

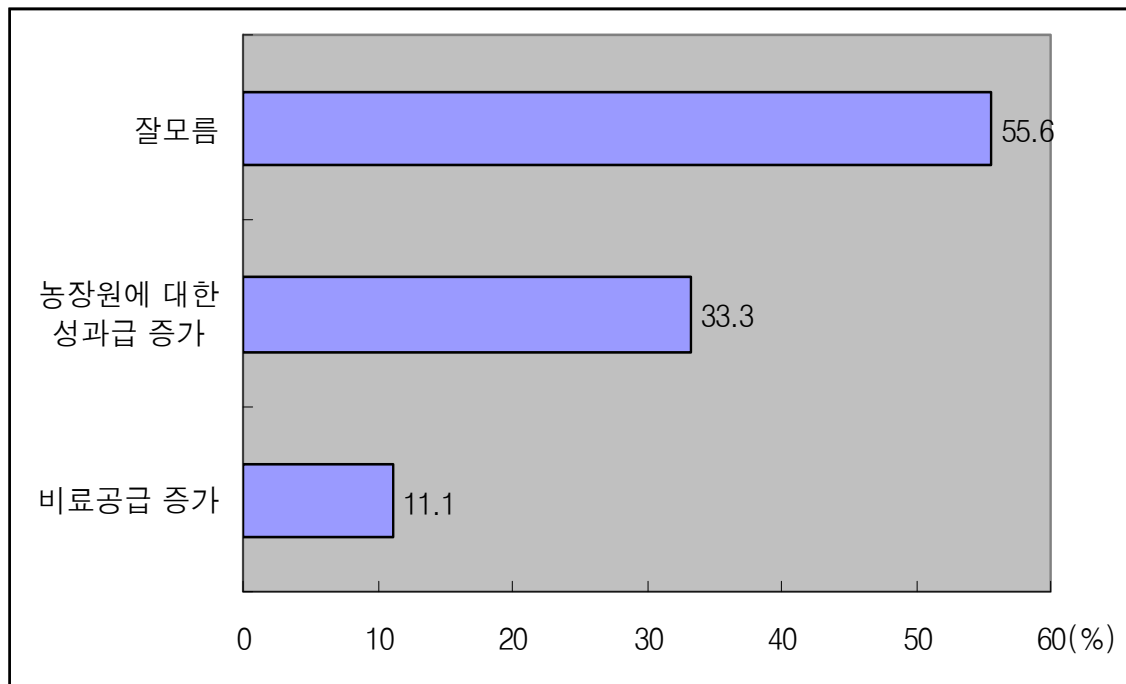


문3-1. 식량분배량이 증가한 경우 전년과 비교하여 어느 정도 배급량이 증가하였습니까? (총 9명 응답)

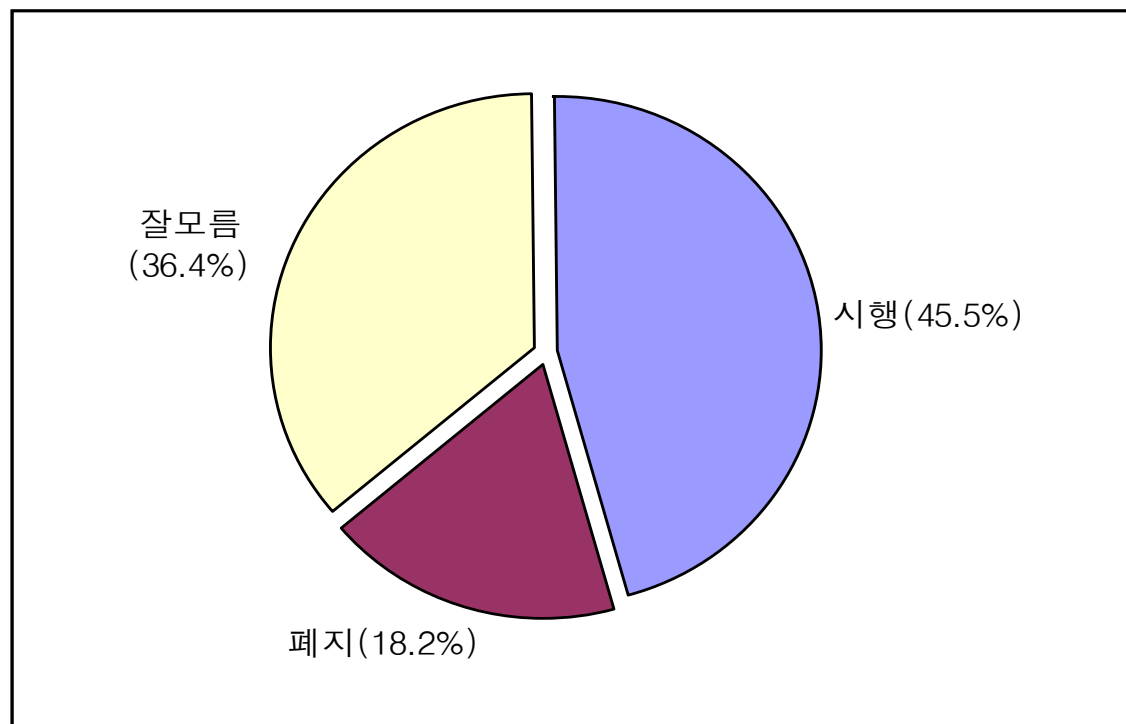




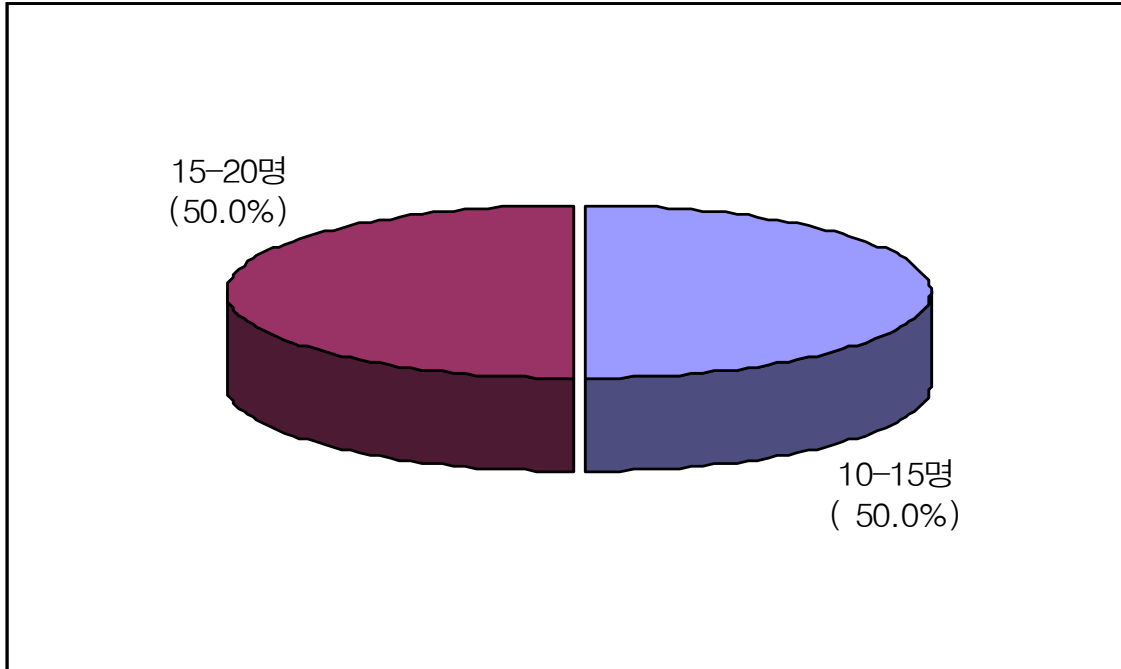
문3-2. 2002년 7월 경제관리개선조치 이후 협동농장의 식량 생산량은 왜 증가하였습니까? (총 9명 응답)



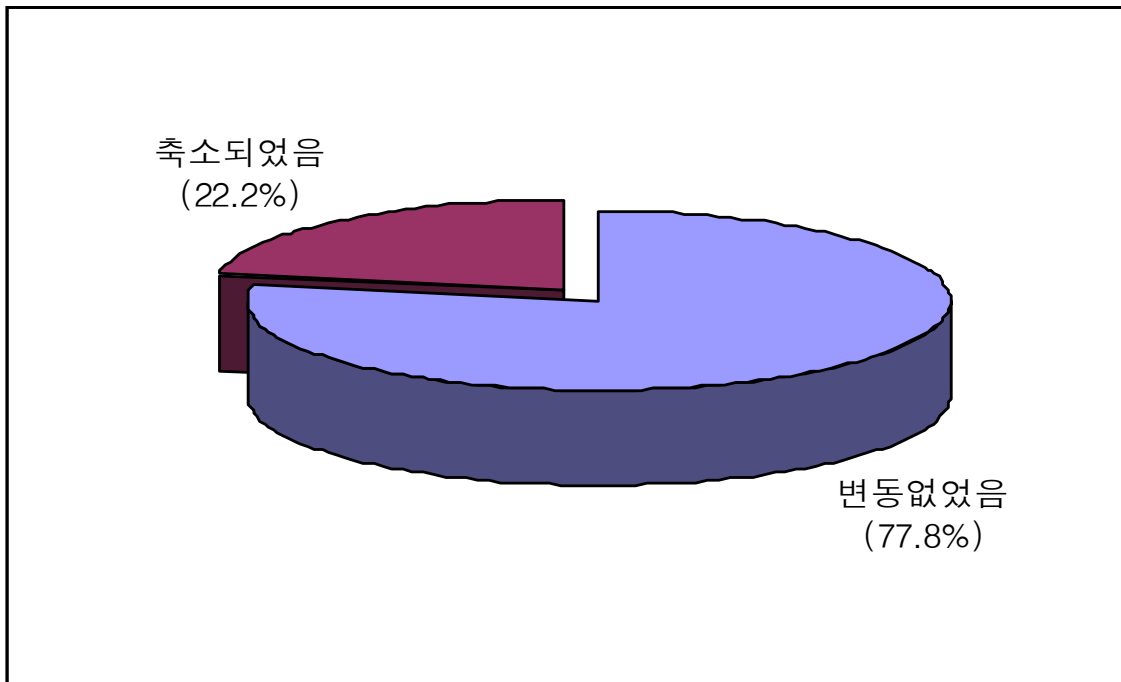
문4. 협동농장에서 작업반 우대제를 시행하였습니까? (총 11명 응답)



문5. 협동농장의 작업 단위인 분조는 몇 명으로 구성되어있었습니까?  
(총 12명 응답)

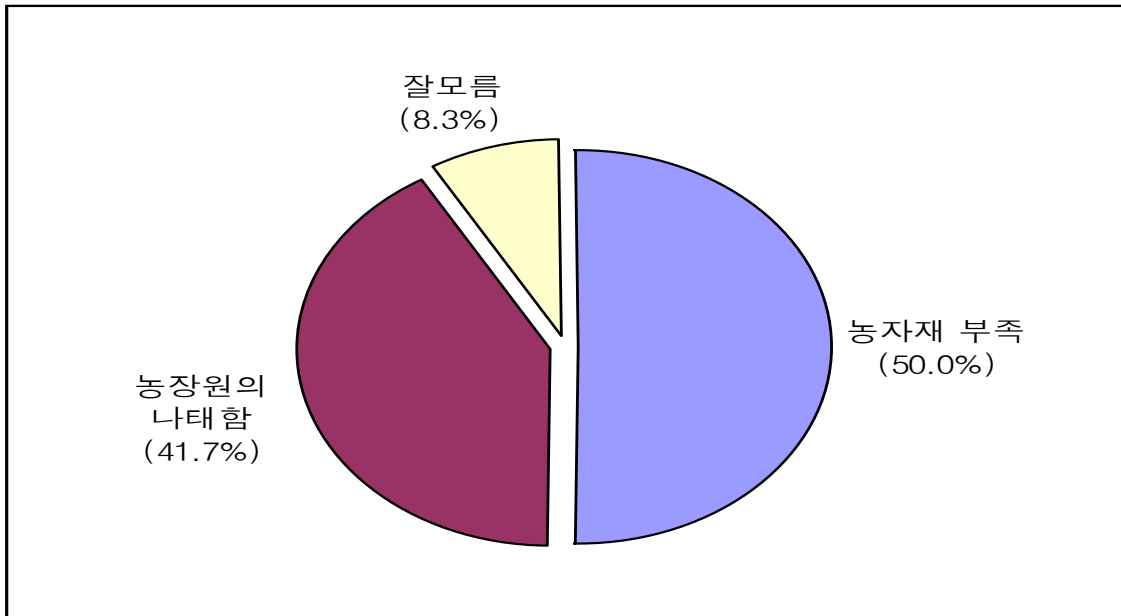


문6. 2002년 이후 7월 경제관리개선조치 이후 협동농장의 분조 규모가 축소되었습니까? (총 9명 응답)

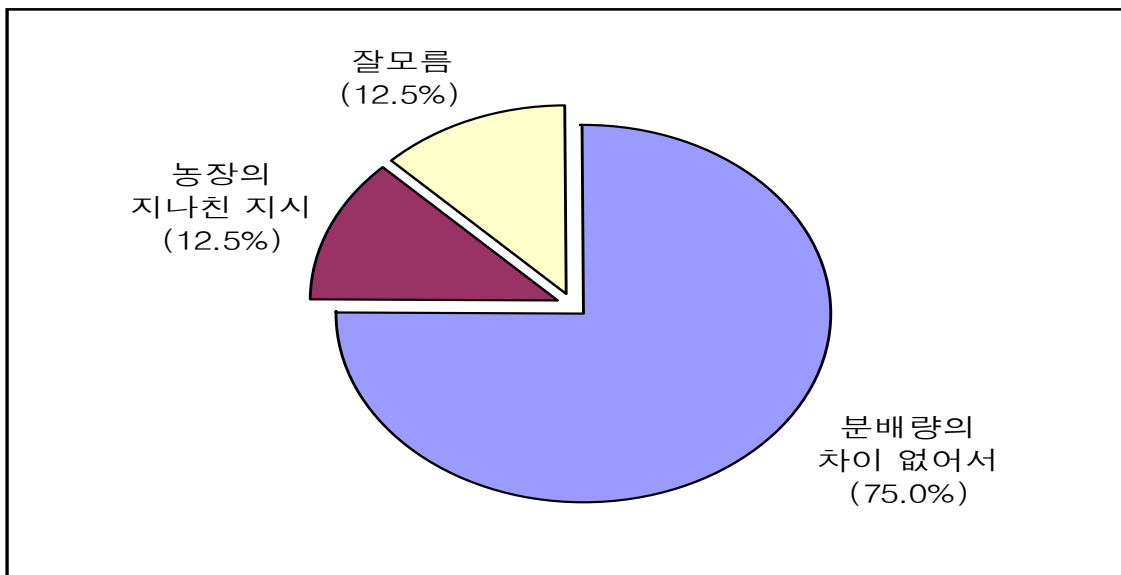


문7. 협동농장에서 곡물 생산이 증가하지 않는 가장 큰 이유는 무엇이라고 생각합니까? (총 12명 응답)

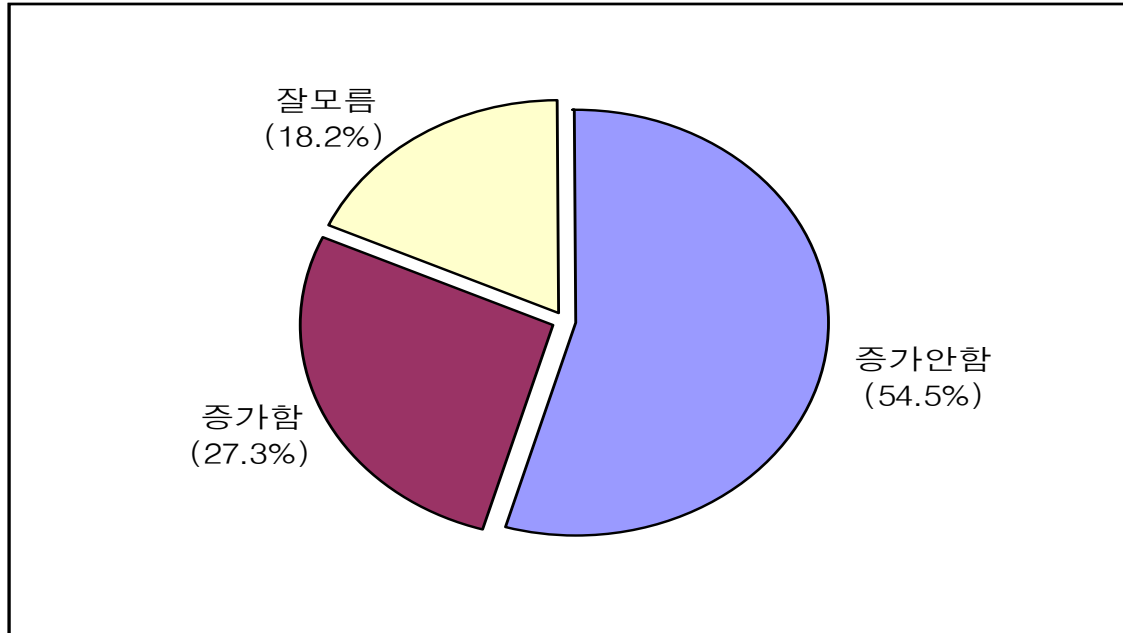
- ① 농장원들이 열심히 일하지 않는다
- ② 비료 및 농약 등 농자재가 너무 부족하다
- ③ 홍수 및 가뭄 등 자연재해로 인한 피해가 너무 크다
- ④ 현재의 생산량이 최고 수준이기 때문에 더 이상 늘어나지 않는다
- ⑤ 잘 모르겠다



문7-1. 7월 경제관리개선조치 이후 농장원들이 열심히 일하지 않은 이유는 무엇인가? (총 8명 응답)

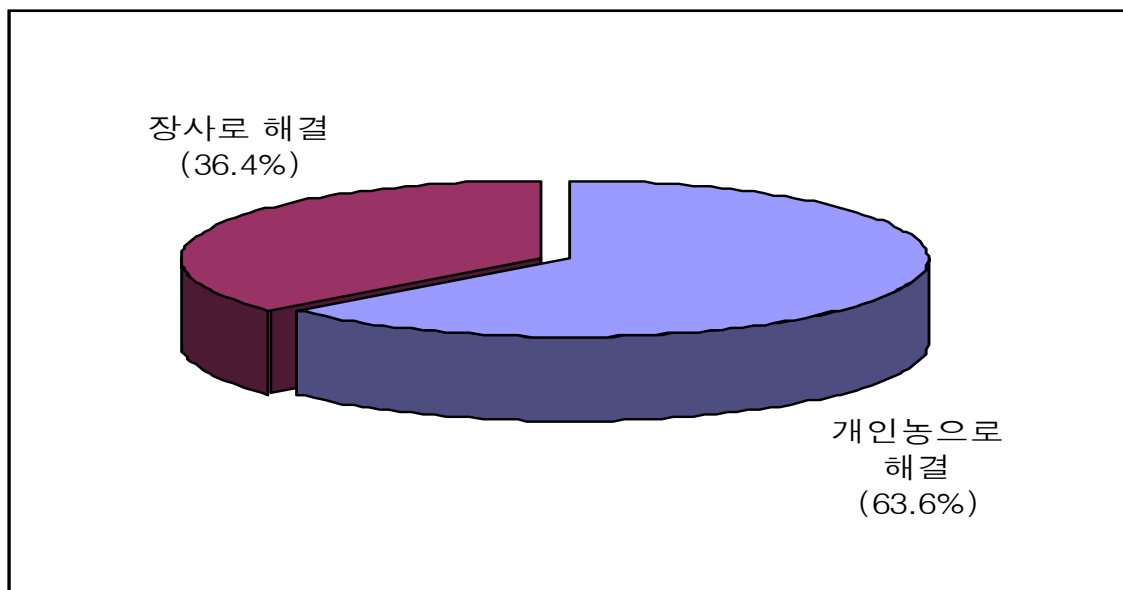


문8. 곡물의 시장 및 판매가격이 오르면 협동농장의 농장원 소득도 같이 올랐습니까? (총 11명 응답)

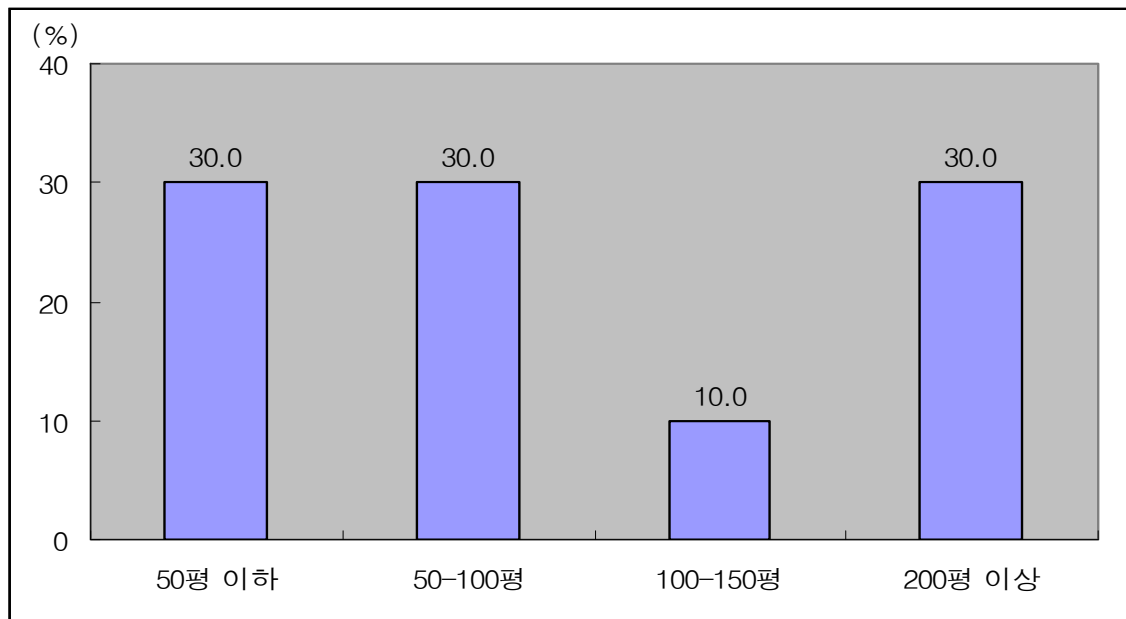


문9. 협동농장의 식량 분배량이 부족한 경우 어떤 방법으로 해결하였습니까?

- ① 개인농으로 해결하였다 (63.6%)
- ② 협동농장에서 생산한 남새나 기타 작물을 시장에 팔아서 해결하였다
- ③ 틈틈이 장사를 하여 해결하였다 (36.4%)
- ④ 기타 방법

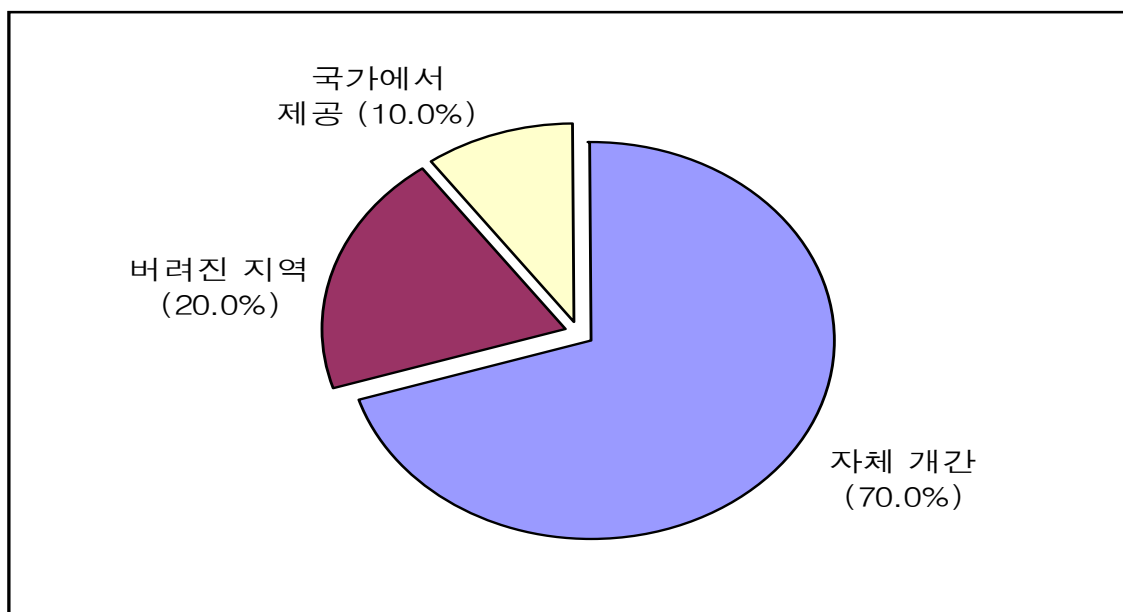


문10. 개인농으로 해결하는 경우 밭 면적은 얼마나 되었는가? (총 10명 응답)

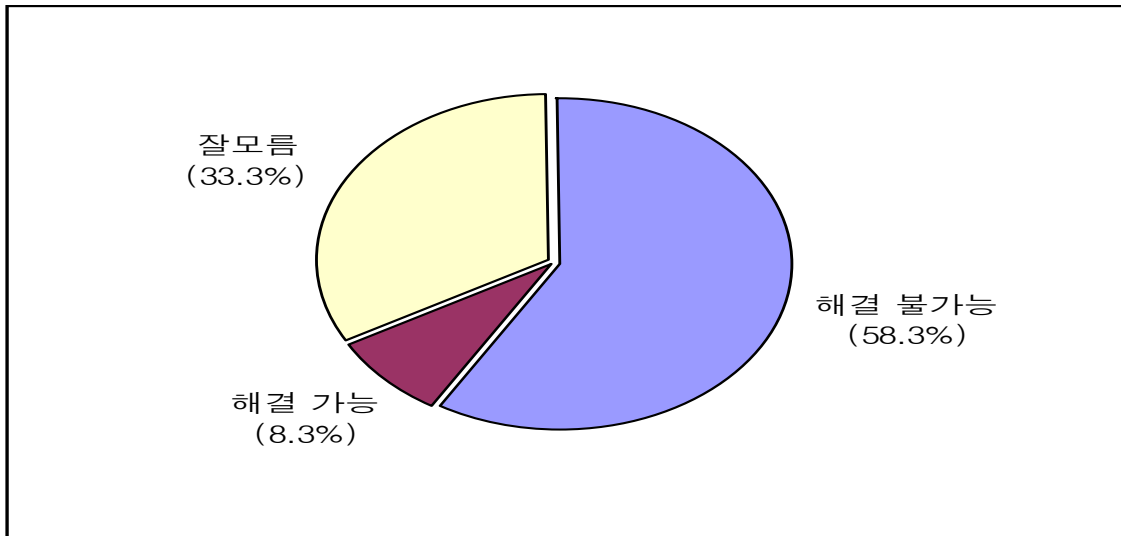


문11. 개인농으로 사용한 밭은 국가에서 제공한 것인가 혹은 자체로 개발한 것인가? (총 10명 응답)

- ① 국가에서 내준 것이다
- ② 자체적으로 개간한 것이다
- ③ 남이 개간한 지역에 농사를 지은 것이다
- ④ 버려진 지역이라 무단으로 농사를 지은 것이다

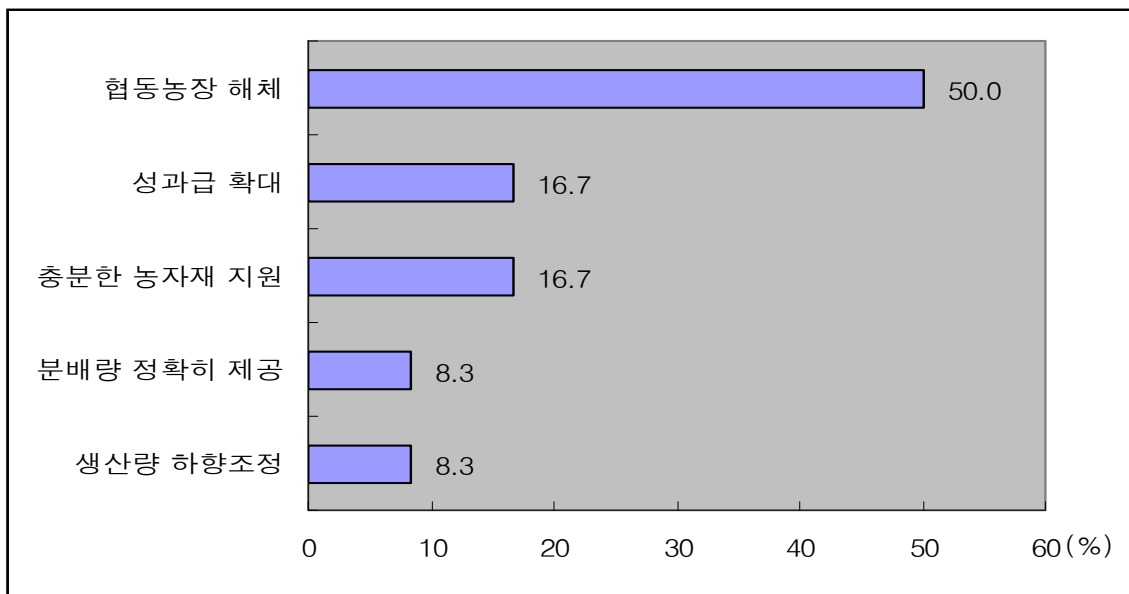


문12. 앞으로 북한의 식량 부족이 해결될 전망이 있다고 생각하십니까?  
(총 12명 응답)



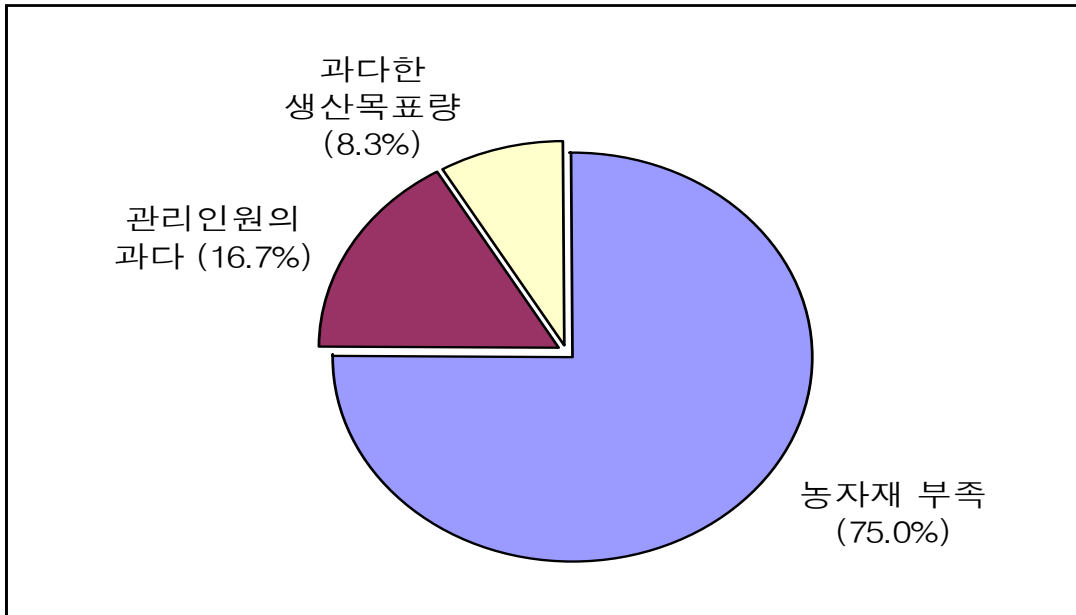
문13. 북한의 식량 부족이 완전히 해결되기 위해서 가장 필요한 정책은 무엇이라고 생각하십니까? (총 12명 응답)

- ① 협동농장을 해체하여 개인농으로 농사를 지어야 한다
- ② 협동농장 체제로 가더라도 비료, 농약 등 농자재만 충분하면 식량 문제를 해결할 수 있다
- ③ 협동농장의 성과급을 확대해야 한다
- ④ 협동농장의 생산 목표량을 낮추어야 한다
- ⑤ 협동농장이 정해진 분배량을 정확히 주어야 한다



문14. 협동농장 생산체제의 가장 큰 문제점은 무엇인가? (총 12명 응답)

- ① 생산 목표량이 너무 많다
- ② 비료 농약 등 농자재가 부족하다
- ③ 작업단위인 분조제의 규모가 너무 커 노는 사람이 많다
- ④ 관리 인원이 너무 많다
- ⑤ 협동농장에서 책임지는 땅이 너무 좁다



## V. 북한 당국의 식량 수급 안정화를 위한 대책

### 1. 7·1 경제관리개선조치와 농업정책 변화

2002년 7월 발표된 7·1 경제관리개선조치는 농업분야에서 세 가지 정책을 추진하고 있다. 당국이 7·1조치에서 취한 농업개혁은 농산물 수매가격의 인상, 토지사용료의 징수 및 분조관리제의 기능 강화, 협동농장의 경영자율과 책임 확대 등이며, 궁극적으로 생산성을 높이는 데 목적이 있다.<sup>18)</sup> 7월 경제관리개선조치를 통해 시행된 정책들은 농업정책의 자율성을 높이고 곡물가격의 인상과 함께 농민들의 증산의욕을 고취시켜 식량 부족을 해결하는데 크게 기여할 것으로 전망된다.

#### 1) 곡물가격의 재산정과 이중곡가제 축소

농산물의 수매가격과 판매가격간에 격차가 심한 것은 북한의 경제발전전략과 깊은 연관성을 가지고 있다.<sup>19)</sup> 1950년대 북한이 사회주의 공업화를 추진하는 과정에서 내부 축적의 가장 중요한 원천중의 하나는 농업이었다. 일반적으로 농업국가에서 공업화를 추진할 경우 주된 건설자금을 농업에서 구하지 않을 수 없다. 결국 농산물의 가격을 낮추는 저가 정책은 도시 근로자의 생계비를 낮은 수준에서 유지하는 근거가 되었다. 저가 농산물은 임금 수준을 낮추고 공업 생산물의 원가 인하를 통해 공산품의 이윤 증대를 도모하는 중요한 수단이었다.<sup>20)</sup>

북한 당국이 농업분야에서 자금 조달을 추진한 경로는 두 가지였다. 첫째, 농업 현물세 징수였다. 현물세를 징수하여 농업에 재투자하였다. 그렇지만 수확고의 평균 25%이던 농업현물세는 농민들의 부담이 적지 않았기 때문에 1964년부터 1966년까지 단계적으로 폐지되어 더 이상 공업건설 자금의

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

19) 이태섭, “북한의 사회주의 공업화 전략: 제1차 5개년 계획(1957~1960)과 제1차 7개년 계획(1961~1970)”, 「북한학연구」 제3집, (서울: 고려대 북한학연구소), 2002.8.31, pp. 42-45.

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



창구 역할을 하지 못했다.

두 번째 자금조달 방법은 농산물과 공산물의 부등가 교환에 의한 ‘협상가격차’였다. 1957년 발표된 북한경제학자의 논문은 “현 단계에서 수매 가격은 가치 이하로 제정되어 농민이 생산한 순소득의 일부가 공업 발전을 위해 끌어 들여져야만 한다”고 주장하고 있다.<sup>21)</sup> 결국 농산물의 저가 정책으로 공업 발전의 내부 자금을 마련하였다.

1950년대 이후 농산물 저가격제가 유지될 수 있었던 것은 농산물에 대한 국가의 통일적 수매와 판매가 가능했기 때문이다. 1958년 완료된 농업 협동화는 농산물에 대한 국가의 단일 수매와 판매를 가능하게 하였다. 1960년 당시 북한 당국은 식량을 국가수매가격의 1/10 값으로 노동자, 사무원에게 공급하는 이중곡가제를 시행하였다.<sup>22)</sup> 농산물의 저가격 정책은 40년 이상 북한 당국의 핵심적인 경제관리 방법이었다.

그러나 저가격 정책은 공업발전에 기여도가 하락하면서 정부의 양곡적자 부담도 늘어갔다. 당국으로서는 농산물 가격을 현실화하여 정부 재정을 건전하게 하는 것이 보다 효율적이라는 정책결정을 해야만 하였다. 한국의 경우와 같이 양곡적자가 늘어나는 부담을 재정예산으로 충당하는 것이 한계에 직면한 결과다.

결국 북한 당국은 2002년 7월 식량가격을 현실화하여 알곡 판매가격을 1kg당 8전에서 44원으로 550배 대폭 인상하였다. 쌀의 농민수매 가격은 토지, 물, 비료 및 농민들의 노동력 등 생산원가를 계산한 결과 kg당 40원으로 종전의 kg당 82전보다 50배 인상하였다. 옥수수 경우 수매가는 kg당 60전에서 20원으로 33배 인상하였고, 판매가는 kg당 6전에서 24원으로 400배 인상하였다. 북한 당국자들은 농산물 가격 현실화 이후 농산물의 수매가격과 판매가격간에 가격차가 5~10% 선에 그칠 것으로 전망하고 있다.<sup>23)</sup> 가격 변화 동향을 정리하면 <표 6> 과 같다.

21) 정태식, “계획 가격 형성과 관련된 몇 가지 문제,” 『경제건설』 1957년 10월호 p. 81.

22) 국토통일원, 『북한 최고인민회의 자료집 제2집』 (서울 : 1988), 김일성, “사군 인민위원회의 당면한 몇 가지 과업에 대하여,” 『김일성 선집 6』 (평양 : 조선노동당출판사, 1960), p.31, 1958년 당시 국가는 농민들에게서 쌀 1kg에 50원씩 주고 사서 노동자, 사무원들에게 5원에 배급해주었다.

23). 김용술, 북한 무역상 일본 강연전문, 『민족 21』, 2002년 10월호, pp. 42~44.

<표 15> 7·1 조치이후 농산물 수매 및 판매가격 변화 동향

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

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

## 2. 분조관리제 개선과 농민 인센티브 강화

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

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

그러나 이러한 정도의 영농규모는 일을 열심히 하지 않는 무임 승차자 (free-rider)를 발생시켜 생산성을 저하시켰다. 이에 따라 북한 농정당국은 1996년 강원도 등 일부지역에서 생산성을 높이기 위해 분조원의 수를 7~8명으로 줄이는 '새로운 분조관리제'를 도입하여 시행하였다. 이 제도는 분조의 생산목표를 하향 조정하고 초과농산물은 현물로 농민에게 지급하고 농민 시장에서 자유처분을 허용하였다. 농장원들의 영농규모를 가족·친척단위로 축소함으로써 초과생산에 따른 인센티브를 보다 분명하게 받도록 하는 이 제도는 농민들의 상당한 관심을 끌었으나 전국적으로 확대 시행되지 못하였다. 농민들의 근로 참여의욕을 높이고 결속력을 강화해 생산성을 높이려는 정책목표는 달성되지 못하였다.

축소된 분조의 생산목표량이 여전히 높아 초과생산의 여력이 없었고 농자재의 공급이 원활치 못해 생산이 부진하였기 때문이다. 또한 일부에서는 초과 수확물에 대해 현물 대신에 상품권을 지불함으로써 농민들의 기대에 부응하지 못하였다. 생산단위의 축소는 <그림 2>에서 보는 바와 같이 북한 농업개혁 과정에서 생산량의 균형점을 P5→P4→P3 등으로 이동시킬 것이다.

2002년 7월의 농업개혁은 지난 1996년의 실패를 거울삼아 보다 과격적으로 시행되고 있다. 농업분야의 개혁은 소비와 생산의 양 측면에서 시행되고 있다. 우선 소비측면의 개혁으로 북한 당국은 농민들이 재배한 농산물을 직접 내다 파는 농민시장 가격 수준으로 국영상점의 국정가격을 대폭 인상하였다. 쌀값이 인상됨으로써 농민들의 곡물 증산 의지가 살아나고 있다. 쌀값 인상은 농부들의 소득을 증대시켜 줄 것이기 때문이다.

또한 국가수매를 줄이고 협동농장의 자체분배를 확대하였다. 농민들 입장에서는 낮은 가격의 국가수매보다는 자체 처리가 더 유리하기 때문에 생산에 긍정적 효과를 미칠 것이다.<sup>24)</sup> 농민들도 협동농장에서 벌어들이는 수익으로 국가에 토지사용료를 지불하는 등 생산비용을 부담하기 시작하였다. 북한은 2002년 7월 경제관리개선조치 도입 직후인 7월 31일 내각 결정 53호 문건인 '토지 사용료 납부 규정을 승인함에 대하여'라는 제목의 토지 납부 규정을 승인했다.<sup>25)</sup> 국가는 곡물 가격을 현실화한데 이어 과거 유명무실했던

24) "사회주의에서는 농산물이나 수산물의 도매가격은 나라가 기준액을 정한다. 상점들에서 실제로 거래될 때는 130%까지 인상폭이 허용된다." 변혁의 현장에서 - 인민의 수요가 장사의 기회, 조선중앙통신, 2003년 4월 28일. 「KDI 북한경제리뷰」, 2003년 6월호, 28쪽.

25) 전체 20조, 제1조: 이 규정은 위대한 령도자 김정일 동지께서 국가 토지를 가지고 생산한 농업생산물의 일부를 사용료 형식으로 국가에 의무 납부하도록 할 데 대해 주신 방침을 철저히 관철함으로써 나라의 귀중한 재부인 토지를 효과 있게 리용해 알곡을 비롯한 농업생산물의 생산을 높이는 것을 목적으로 한다. 새로 개간한 토지는 3년간 토지사용료를 납부하지 않으며, 개인 텃밭도 토지사용료를 내지 않는다. 연합뉴스, 2004년 12월 14

협동농장의 토지사용료를 과거 10%에서 15%로 인상하여 국가 수입을 늘리고 있다. 이제 협동농장들도 국가와 협동농장간에 수입과 지출을 정확하게 계산하기 시작하였다.<sup>26)</sup>

다음으로 생산측면의 개혁은 분조관리제의 규모를 가족단위로 영농규모를 축소하는 것이다. 이는 1996년 일부 지역에서 시행되다 중단된 분조관리제를 보다 전국적인 차원에서 다시 시행하는 것이다. 2002년 6월 1일 관련기관에 하달된 내부 문건에 따르면 2003년 1월부터는 전국적인 시행을 예고하였으나 실제 시행되지 않고 있다. 이 제도가 당국이 우려하는 사회주의 농업체제의 해체가 아니며 목표량이 하향 조정되는 등 종전의 문제점만 보완하면서 시행한다면 생산성 증가에 확실하게 기여할 것이다.

최근 들어 북한 일부 지역에서 1인당 국유지 300평을 배분받아 스스로 경작한 뒤 생산물을 자체적으로 처분할 수 있는 개인경작제도를 도입했다는 주장이 제기되었다.<sup>27)</sup> 지금까지 북한 주민은 직접 개간한 소토지(밭빼기)나 자택 주변의 텃밭에서 농작물을 키울 수 있었으나 국유지에 대한 개인경작은 허용되지 않았다. 만약 이러한 현상이 전국적으로 시행되었다면 중국 정부가 1978년 제11기 3중전회에서 도입한 포산도호(包產到戶)와 유사한 정책이 될 것이다.

이 방식은 농민이 인민공사의 땅을 배분받아 생산한 뒤 계획목표를 초과한 생산량을 소유하는 것이 골자다. 더 열심히 일하는 농민이 그렇지 않은 농민보다 더 잘 살 수 있도록 인센티브 제도를 도입함으로써 전체 농업생산을 늘리는 것이 제도의 목표다. 북한은 그동안 ‘작업반 우대제(1960년)’ ‘분조관리제(1966년)’ ‘신분조관리제(1966)’ 등과 같은 인센티브 제도를 도입했으나 별 다른 성과를 거두지 못했다. 따라서 북한의 개인경작제는 중국식 농업개혁 모델인 포전(圃田)담당제와 유사하며 분조의 구성원을 기존의 7~8명보다 더 작은 인원으로 축소한 것은 사실상 가족영농제를 지칭하는 것으로 만약 전국적인 도입이 사실이라면 획기적인 정책의 변화일 것이다.

포전담당제는 가족적인 유대와 이해관계를 내세워 농산물 증대를 노린 것으로 중국이 1인 개인영농제로 가는 초기단계에서 가족을 단위로 실시했던 ‘가정책임경영제(家庭承包責任制)와 유사한 것이다. 그러나 전국적인 차원이기 보다는 일부 지방의 협동농장들이 노동력 부족을 해결하기 위해 자체적으로 개인경작제도를 도입했을 가능성이 크다. 다만 이러한 맹아(萌芽)적인 제도가 향후 전국단위에서 시행될 경우 중국식 사회주의 시장경제로 전

일.

26) 남성욱, 「현대 북한의 식량난과 협동농장 개혁」, 한울아카데미, 2003년, p. 129.

27) 북, 개인경작제 전국 실시 1인당 국유지 300평 배분, 동아일보, 2004년 12월 6일.

환할 수 있을 것이다.

다른 개혁조치는 개인 텃밭의 확대다. 종전의 30평 규모에서 함경도 회령 지방을 중심으로 400평까지 텃밭농사를 확대하는 시도가 있었으나 전국적으로 확대 실시되지는 않았다. 이러한 시범영농은 중국의 생산책임제와 유사한 것으로 전국적으로 시행이 될 경우 증산에 크게 기여할 것으로 판단된다.<sup>28)</sup> 고스란히 자신의 몫으로 돌아오는 텃밭농사에 쏟는 농민들의 정성은 협동농장 농사와 달리 눈물겹다. 텃밭의 생산성이 협동농장에 비해 2~3배에 달하고 있음을 고려해 볼 때 텃밭의 확대는 북한 곡물 생산량을 증가시킬 것이 분명하다. 협동농장에 소속된 농가는 호당 30평 정도의 개인 텃밭을 경작할 수 있어 북한의 전체농가 200만 호가 소유한 텃밭 총면적은 2만ha가 될 것으로 추정된다.<sup>29)</sup> 따라서 텃밭의 면적을 개인당 15평씩만 늘려도 3만ha가 될 것이다.

<표 7> 2002년 7월 농업분야 개혁조치의 주요 내용

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

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

29) Special Report: FAO Crop and Food Supply Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea, 30 October 2003, p 10.

30) 북한당국은 2002년 5-6월 각 도(직할시) 농촌경리위원회의 지도아래 전국적으로 주민들의 뺨기밭 경작실태 파악에 나서 누가 얼마만큼의 뺨기밭을 경작하고 있는지 정밀 실사작업을 벌였다고 한다. 북한당국은 이 실사 자료를 토대로 개인이 경작해온 뺨기밭에 대한 토지사용료를 내라는 지침서를 각 인민반을 통해 하달했다.

토지사용료는 협동농장의 토지사용료와 같은 수준인 수확량의 15%이나 최근 토지사용료 외에 수확량의 일부를 추가로 국가에 바치게 한다는 소문도 나돌아 주민들이 불안해하고 있다. 일부 주민들은 당국이 과도한 부과금을 물려 스스로 뺨기밭 농사를 포기하게 하려는 조치가 아닌 가의구심을 갖고 있다고 한다. 주민들은 일단 토지사용료 외의 추가 징수는 가을이 되어 추수를 해 봐야 구체적인 내용을 알 수 있어 계속 뺨기밭 농사에 매달려야 할지 결심을 못하고 있다. 조선일보, 2002년 8월 28일자. “뺨기밭에도 토지사용료 부과.”

### 3. 7·1 경제개혁과 협동농장의 자율과 책임 확대

경제개혁 추진과정에서 현장의 권한과 책임이 강화되는 경제계획 관리의 분권화가 부분적으로 추진되기 시작했다. 국가계획위원회는 전략적 중요지표만 계산하고, 세부지표는 해당 기관이나 기업소 및 협동농장에서 자체적으로 작성할 수 있도록 허용하였다. 국가의 가격제정원칙과 상급기관의 감독 하에 지방공업 및 기업소의 제품가격은 기업소에서 자율적으로 설정할 수 있도록 허용한 것이다. 계획관리의 분권화는 독립채산제의 경영 효율성을 제고하기 위한 조치로서 하부단위인 기업소 및 협동농장의 경영 자율성을 확대하고 하부단위의 경영관리 성과에 대한 책임성 및 부담을 강화하기 위한 조치다.<sup>31)</sup> 이는 ‘실리’와 ‘신사고’를 강조하는 경제관리방식 변화의 특성을 표현하는 것으로써 개별 농장과 기업소의 물질적 동기를 최대한 자극하여 생산성을 제고하려는 목적을 가지고 있다.

협동농장, 국영농장 및 농업기업소 등 농업생산기관들의 경영자율과 성과 책임을 확대하기 위해 다음과 같은 조치들이 시행되었다. 첫째, 세부계획지표를 작성하는 권한이 확대되었고 부분적인 가격제정권의 자율성이 허용되었다. 둘째, 국가에 의한 단일 원부자재 공급체계를 기본으로 하면서 사회주의 물자교류 시장이 허용되었다. 셋째, 국가의 의무 수매물량은 축소됐고 농장의 자체 처분물량은 증대하였다. 끝으로 평균주의 분배방식의 배경과 ‘번 수입에 의한 평가’를 강조하였다.<sup>32)</sup>

#### <표 17> 2002년 이후 북한의 주요 농업개혁

31) 이와 같은 조치를 단적으로 표현하는 것이 ‘번 수입에 의한 평가’와 ‘실리주의’이다. 경제관리개선조치이후 북한의 기업소 및 협동농장에서 가장 강조되는 표현이다.

32) 장경호, “북한 경제관리방식의 변화가 농업부문에 미치는 영향,” 한국농어촌연구소 제65차 월례발표원고, 2003년 12월 20일, p. 5.

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

## IV. 북한 농업개혁 전망과 남북협력방향

### 1. 농민들의 증산의욕 고조

북한의 7.1 경제관리개선조치가 농업 증산에 상당부분 기여한 것으로 나타났다. 2003년도 북한의 식량 생산량은 415.6만톤으로 전년대비 8% 증가하였으며, 28만톤의 생산량 증가로 지난 9년 중 최고치를 기록하였다. 있었다. 양호한 날씨, 국제지원을 통한 비료 사용량의 증가, 병해충 발생의 감소, 개천-태성호 물길공사 완공으로 인한 곡창지대 관개시설의 개선, 전기공급의 증가로 인한 관개용 양수기 가동 증가, 연료 및 부품 공급증가에 따른 농기계 가동률 등이 곡물 생산량 증가에 긍정적 요인으로 분석되고 있다. 또한 2004년도에도 423.5만톤으로 전년보다 3% 증산되었다. 영농 조건은 2003년과 유사하였으나 증산에 성공한 것은 농민들의 영농의욕의 제고와 관련이 깊다.<sup>33)</sup>

이러한 하드웨어적 요소 들이 상호 복합적인 시너지 효과를 발생시킨 데는 7.1 경제관리개선조치에 따른 농민들의 증산 의욕이 큰 역할을 한 것으로 판단된다.<sup>34)</sup> 하드웨어적인 요인이 직접적인 증산 요인임에는 분명하나 농민들의 입장에서 추가적 인센티브는 없이 과거와 같이 정해진 소득만 받는다 면 이러한 외적인 긍정적 변수에도 불구하고 증산이 이루어지기 어려웠을 것이다. 즉 비료 공급량이 5만5,512톤 증가한데 따라 생산에 기여한 것도 있으나 비료 1톤이 2톤의 식량 증산효과가 있다는 농학적 분석을 가정할 때, 전적으로 비료의 공급증가만이 원인은 아니고 자발적인 농민들의 높아진 영농의욕이 주효하였다.

1998년 이후 몇 년간 날씨도 양호했었고, 비료도 남측에서 2003년과 같은 양을 보냈어도 생산량이 증가하지 않은 많은 사례가 있었음을 고려해 볼 때 중요한 것은 농민들의 증산 의지라고 볼 수 있다.<sup>35)</sup> 비료, 농기계, 전력공급 증가 등 농업외적인 플러스 요인도 농민들의 자발적인 영농의지와 맞물려야 만 성과를 극대화할 수 있다고 판단된다. 북한 당국도 농장생산 실적과 분배

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

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

35) 2003년 동안 성분량 기준으로 24만4,512톤의 비료를 사용함으로써 2002년의 18만9,000톤에 비해 5만5,512톤이 증가하였다. Special Report 2004, p. 11.



량이 늘어난 데는 경제개선조치에 따른 쌀 수매가 인상과 관련이 있다고 판단한다.<sup>36)</sup> 따라서 북한이 7·1 경제개혁을 가속화시켜 농민들의 영농의욕을 자극하는 조치를 계속 취한다면 2005년에도 5% 정도의 증산을 달성할 수 있을 것으로 전망된다.

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

2003년 3월 농민시장이 종합시장으로 전환되어 정부가 공식적으로 육성하기 시작한 것도 농민들의 영농의욕을 자극시키고 있다. 이러한 유통개혁은 농민들이 자신들의 소득을 늘릴 수 있는 기회를 제공하고 있다. 물론 공식적으로는 종합시장에서 곡물을 직접 판매하는 것은 금지되고 있으나 전국적으로 식량이 부족한 상황에서 곡물 판매가 완전히 근절될 수 없는 것이 현실이다. 시장이 공식화되고 합법화됨에 따라 곡물의 판매 확대 가능성이 커져 농민들의 증산의욕은 높아지고 있다.<sup>37)</sup> 앞으로 북한 당국이 농민시장에서 곡물의 판매를 공식적으로 허용할 경우 농민들이 텃밭에서 소채류 대신에 곡물을 재배하여 판매하는 경향이 증가하면서 개인들의 영농 인센티브가 크게 자극받아 증산에 기여할 수 있을 것이다.

농민들의 소득은 일반 노동자들보다 비교적 높게 오른 것으로 나타나고 있다. 7·1 경제개혁이후 농민의 경우 무기능 농민이 1,320-1,570원, 단순 기능보유 농민이 1,830-2,080원, 고급기능 보유 농민이 2,340-2,480원의 급여를 받고 있는 등 숙련된 농민 대부분이 2,300원 이상을 받고 있어 소득 수준은

---

36) “지난 시기에는 쌀 수매가격이 낮아 농장원들이 협동농장의 농사일에 크게 매달리지 않았고 텃밭 경작 등 부업에 더 관심이 컸다. 그러나 수매가 인상으로 수확량과 노력공수(노력점수)에 따라 분배량이 많아져 더 열심히 일하게 됐다.” 월간 「조국」, 재일본조선인총연합회, 2003년 7월호.

37) “2002년 7월 이후 쌀 수매가격을 대폭 높여 농민들에게 많은 분배 몫이 돌아가도록 조치를 취한 것이 농업생산과 분배에서 가장 앞서게 된 결과를 가져왔다. 새로운 수매가격이 제정되면서 농장원들의 노력 열의가 높아졌다. 지난 시기에는 쌀 수매가격이 낮아 농장원들이 협동농장의 농사일에 크게 매달리지 않았고 텃밭경작 등 부업에 더 관심이 컸다. 그러나 수매가 인상으로 수확량과 노력공수에 따라 부업량이 많아져 더 열심히 일하게 되었다. 노력자가 많은 집에서는 수십만원씩의 현금이 분배됐다. 농민들이 농장 살림살이의 주인이라는 자각과 책임성도 훨씬 높아졌다.” 월간 「조국」, 재일본조선인총연합회 2003년 7월호.

일반 사무원들보다 높다고 볼 수 있다. 농민들이 그간 저가양곡 정책으로 좋은 대우를 받지 못했으나 7·1 경제개혁이후 대우가 개선되었다고 볼 수 있다. 그러나 연간 수확물을 정부에 판매해서 얻는 협동농장원들의 소득은 월 500원에서 4,000원까지 농장별로 크게 차이가 난다.<sup>38)</sup>

## 2. 7·1 조치와 농업생산과 분배체계의 변화

7·1 경제개혁으로 농업분야에서 기술적 요소 보다 경제·경영적 요소가 더욱 강조되고 있다. 이와 동시에 수매 배급체계 유지에 따른 국가재정의 부담이 축소되고 있다. 곡물의 수매가격보다 판매가격을 높이 책정하여 국가부담을 해소하였고, 국가의무 수매 물량 비중을 축소하여 국가부담을 완화하고 있다. 종전에는 수매-배급체계의 계획관리를 위한 비용의 90% 이상을 국가재정에서 부담하였으나 이제는 농장과 기업소 및 가계가 대부분 비용을 부담하게 된다. 한편 국가재정의 여력 확보로 경제의 우선순위에 따라 농업부문의 투입증대 여건이 호전되고 있다. 국가의 재정부담이 완화<sup>39)</sup>되고 비공식

38) FAO Special report, 2004. 11.

39) 가격보조금 폐지에 따른 북한 당국의 재정 이익 규모 추정: (1). 비교 년도 및 산출 대상 : 가. 7.1조치 이전 : 2001년 쌀 및 옥수수 생산량, 나. 7.1조치 이후 : 2003년 쌀 및 옥수수 생산량, (2). 산출방법 : 가. 7.1조치 이전의 수매가와 판매가를 기준으로 2001년 곡물생산량을 계산하여 수매/판매간 손익 계산 \* 假定 : 생산된 모든 쌀과 옥수수는 수매, 수매된 쌀과 옥수수는 비축없이 전량 판매, 나. 7.1조치 이후의 수매가와 판매가를 기준으로 2003년 곡물생산량을 계산하여 수매/판매간 손익 계산(\* 위 가정의 동일 적용), 이다.

2003년 곡물생산량을 2001년 수매가와 판매가로 계산하여 손익을 추정함으로써 가격 개혁을 실시하지 않았을 경우, 북한 당국의 2003년 세출 부담 산출, \* 나.항의 산출값과 비교. (3). 수매량과 판매량의 차이점 고려: 가. 협동농장에서 생산한 총 생산량의 10%는 국가 납부량으로, 농기계 임대료, 관계시설 및 물 사용료, 종자, 비료, 사료대 등 생산량의 35% 정도는 세금으로 회수하기 때문에 이를 제외한 총 생산량의 55%만이 수매 대상, 나. 반면, 국가 회수량과 수매량을 포함한 총 생산량 중 일정량은 비축하고 나머지는 판매하는 것이 통상적이거나, 식량난이 존재하는 상태에서 비축량은 크지 않을 것으로 판단하여 전량 판매하는 것으로 계산.

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

다. 7.1조치가 없었을 경우, 2003년 정부의 세출 부담(정부보조금 지출 규모 추정), (1) 쌀, 가) 수매금 : 수매량(946,000,000) × 수매단가(82원) = (77억 5천 7백 2십만원), 나) 판매금 : 생산량(1,720,000,000) × 판매단가(8원) = (13억 7천 6백만원), 다) 손익 : 판매금 - 수매금 = -63,812,000,000원(68억 8천 1백 2십만원), (2) 옥수수, 가) 수매금 : 생산량(940,500,000) × 수

부문으로 투입되던 자원이 공식부문으로 유도된다면 농업부문에 대한 개인들의 보유자본 투자가 증가될 수 있을 것이다.

한편 협동농장은 부분적이고 제한적인 자율성의 범위 내에서 농장수익을 극대화시키는 방향으로 계획지표 및 생산계획을 수립할 것이다. 가격의 대폭 인상으로 생산증대를 위해서는 영농자재의 확보에 우선 주력해야 한다. 사회주의 물자교류 시장을 통한 영농자재 확보 능력이 중요해지고 있다.<sup>40)</sup>

농산물의 상대가격 변화를 고려하여 생산물의 구성비율 변화가 시도될 것이다. 결국 의무 수매량의 감축 및 자체 처분물량의 비중 증대로 외부 판매처분, 여타 농장·기업소와 물자교류, 공동기금 확충, 농장원(농민) 분배규모 증가 등 생산물의 처분에 관한 사항이 더욱 중요한 고려사항으로 대두될 것이다. 또한 협동농장의 수매-배급규모의 변화가 예상된다. 국가의 의무 수매 비중은 감소하고 협동농장의 자체 처분 비중은 증가하고 있다.

이에 따라 ① 의무수매 비중 감소에 따른 수매규모 감축효과와 ② 생산증대에 따른 수매규모 증대효과의 상대적 크기에 의해 자체 처분 비중이 결정될 것이다. 만약 수매-배급규모의 감소라는 결과가 발생할 경우에는 국영상점 및 농민시장을 통해 보충해야 하는 개인의 부담은 증대될 것이다.

이에 따라 북한 내부에서 협동농장들의 국가적 차원에서 농사를 짓지 않고 경제성이 큰 작물이나 생산물을 심어 ‘돈벌이’에 집착하는 부정적 현상이 나타나고 있다는 지적이 대두되고 있다. 반대로 국가와 사회적 요구만을 따르고 농장의 수입을 늘리는 문제를 소홀히 할 경우도 문제가 있다고 한다. 따라서 사회주의 원칙을 지키면서도 실리를 강조하여 국가와 사회적 요구와 농장과 농민들의 요구를 적절히 배합, 운영해야 한다고 함으로써 명분과 실리의 조화에 어려움을 겪고 있다는 것을 토로하고 있다.<sup>41)</sup>

---

매단가(60전) = (56억 4천 3백만원), 나) 판매금 : 생산량(1,710,000,000) × 판매단가(6원) = (10억 2천 6백만원), 다) 손익 : 판매금 - 수매금 = - (46억 1천 7백만원), (3) 총 손익(정부 부담액) : (109억 9천 8백 2십만원), 만약 7.1 경제조치에 따른 보조금 폐지가 없었을 경우, 북한 당국은 쌀과 옥수수 보조금으로 약 110억원의 예산적자를 감수해야 함.

40) 사회주의 경제관리개선조치는 인민들의 사고방식을 근본적으로 바꿔놓았다. 특히 농사에 필요한 물과 비료, 영농기구 등이 지난날의 ‘공짜나 같은 가격’이 아니라 ‘적절한 가격’으로 거래되고 있다. 7.1조치로 협동농장 농장원에게 토지사용료가 부과되면서 농업생산성이 높아지고 결산분배에서의 ‘평균주의’가 사라지게 되었다. 토지사용료를 내는 것만큼 농장원들은 과거 조건이 좋지 않아 농사를 단념했던 토지도 효과적으로 이용할 궁리를 하게 됐다. 경제관리의 개선이 확실히 농산물의 증대에 기여하고 있다. 조선신보, 2004년 1월 2일.

41) 「경제연구」, 평양사회과학출판사, 2004년 가을 (3)호.

**<표 7> 협동농장 수매-배급규모의 증감효과**

구 분	증감효과
① > ②	수매-배급규모 감소
① = ②	수매-배급규모 불변
① < ②	수매-배급규모 증가
①무수매 비중 감소에 따른 수매규모 감축효과 ②생산증대에 따른 수매규모 증대효과	

### 3. 식량사정과 배급제 부활의 의도

북한은 2005년 10월 1일부터 종합시장에서 곡물판매를 금지하고 공공배급제(public Distribution System)를 통해 식량을 공급하고 있다. 또한 농민들이 시장에서 곡물을 공급하는 것을 금지하고 있다. 평양시내 곡물을 거래하던 곡물매대는 다른 상품을 판매하고 있다. 이는 지난 2002년 7월 1일 경제관리개선조치를 통해서 식량의 시장 유통 및 배급제 공급을 중단한다는 것을 의미한다. 배급제 부활의 핵심은 시장에서 곡물판매를 중단하고 정부가 주민들의 수요를 책임진다는 것을 의미한다. 이에 따라 북한 주민들은 당국이 분배한 할당량을 국정가격으로 식량공급소에서 구입하고 있다. 7월 경제관리개선조치 이후 일반 주민들은 시장을 통해 식량을 구매하였다. 군인 및 고급당원, 관료 등 시장에서 구매가 용이하지 않은 계층은 식량배급표를 받아 국정가격으로 공공배급제를 통해 식량을 조달하였다.

북한 당국이 7월 경제관리개선조치를 통해 식량가격을 현실화하고 시장에서 식량을 공급한 이유는 두 가지였다. 첫째, 양곡의 농민시장가격과 국정가격간의 격차가 커짐에 따라 정부의 양곡적자 부담이 늘어났다. 이에 따라 7월 경제관리개선조치를 통해서 곡물의 국정가격을 1kg당 8전에서 44원으로 현실화하였다. 정부의 재정적자를 축소하기 위한 조치였다. 둘째, 소요량이 공급량보다 30% 이상을 초과하는 등 식량의 절대 공급량이 부족함에 따라 정부가 양곡의 공급을 책임진다는 부담에서 벗어나고자 하였다. 주민들이 시장가격의 오르고 내림에 따라 곡물을 구매함으로써 정부가 식량 부족의 주범이라는 주민들의 불만을 피하고자 하였다.

그러나 시장을 통한 식량공급은 공급 불일치에 따라 가격이 지속적으로 상승하는 인플레이션이 발생하여 주민들의 불만이 증가하였다. 쌀의 국정가격이 종전보다 인상되었지만 공급량이 수요량을 맞추지 못함에 따라 쌀의

시장가격은 춘궁기인 3-5월에는 국정가격의 10-20배인 kg당 500-1000원 선까지 인상되었다. 화폐소득이 미흡한 주민들 입장에서는 부분적으로 과거의 배급제를 선호하는 복고 성향도 노출되었다. 치솟는 물가는 잡는 일이 당국의 큰 과제가 되었다. 주민들에게 곡물가격의 지속적인 인상은 의식주를 국가가 책임진다는 사회주의 기본정신에 부합하지 않고, 당국은 자칫하면 김정일 통치체제에도 부정적인 영향을 줄 수 있다는 판단을 하게 됨에 따라 공공배급제의 부활을 검토하였다.

북한 당국에게 식량의 사적인 거래와 시장을 통한 유통은 사회주의 국가 경제의 기본정신에 부합하지 않고 이를 통해 주민들간에 자본주의 성향이 확산되는 것도 바람직하지 않다는 정치적 고려가 가장 중요하게 작용한 것으로 보인다. 사실 2002년 7월 경제관리개선조치가 자본주의 경제의 확산보다는 효율성을 부분적으로 도입하여 사회주의 계획경제의 모순을 해결하기 위한 의도였던 만큼 공급능력이 구비되면서 배급제로 복귀하는 것은 어찌면 당연한 수순인지도 모른다. 2005년 10월 26일에서 29일간 평양을 방문한 필자에게 북한 당국자들은 풍작으로 배급할만한 쌀이 양곡창고에 있는 데 시장에서 쌀을 거래할 필요가 있는가라고 대답하였다. 최소한의 식량 공급능력만 있다면 배급제를 유지하겠다는 입장이다.

한편 2002년 7월 경제관리개선조치 이후 빈부격차 발생과 일부 도시빈민들의 식량 조달이 어려워지면서 과거보다 살기가 어려워졌다는 불만이 대두되는 점을 해소하기 위한 정치·사회적 고려도 있다. 특히 금년도 연초 신년사에서 경제건설의 주공전선을 농업 증산으로 내세운 만큼 공공배급제를 통해 식량 증산의 실적을 주민들에게 강조하기 위한 목적도 있다. 또한 일부 남한의 대북 지원 식량이 시장에서 부정 유통되는 것을 막기 위한 목적도 있다.

우선 국가가 공공배급제를 시행하기 위해서는 식량 공급에 여유가 있어야 한다. 북한의 식량 공급량과 배급량의 격차가 10% 이상 되면 배급제 시행이 곤란하나 남한과 중국의 식량지원으로 부족량이 전체 소요량의 5% 미만으로 축소되었다. 2004년 11월 1일 부터 2005년 10월 31일 까지 양곡회계년도 기간 동안 북한은 423.5 만톤의 곡물을 생산하였다. 최소 소요량은 510 만톤 이었다. 부족량은 90만톤 규모다. 한국이 50만톤, 중국이 20만톤의 식량을 지원하였다. 국제사회에서 상업적으로 10만톤을 구입하였다. WFP 등 국제기구의 인도적 지원량은 5만톤 수준이다. 이에 따라 절대 부족량은 10만톤 미만 수준이다. 물론 최소 소요량을 550만-600만톤 수준으로 확대하면 부족량은 늘어나지만 가공용 및 사료용을 크게 고려하지 않는 북한의 평

균적인 식량 소비 수준에서 일부 지나친 물량이다.

2005년 북한의 식량 작황도 바람직하였다. 금년도 남한에서 적기에 지원한 비료 30만톤 및 양호한 날씨와 함께 북한이 농업분야 예산을 29.1% 이상 증액하는 등 농업우선 정책 등이 식량 증산에 기여한 것으로 나타났다. 국방비 비중은 15%로 전년대비 증가율은 0.3% 그쳤다. 이에 따라 금년도 식량 생산량은 전년도 보다 5% 내외가 늘어난 440-450만톤선에 이를 것으로 예상된다. 2005년 10월 26-29일간 평양 방문시 북측 관계자들은 생산량이 전년대비 10% 증가한 최고 480만톤까지 증가할 것이라고 자신감을 표명하였다.

따라서 2006년 상반기까지 북한의 공공배급제는 일단 유지될 것으로 전망된다. 결국 식량의 공급 능력 여부가 배급제 유지에 관건이 될 것이다. 일단 북한 당국은 그동안 하루 250g씩 공급하던 식량을 600-700g까지 확대하고 있다. 그러나 식량공급이 향후 적기에 이루어지지 않으면 암시장 가격은 폭등할 수 있을 것이다.

한편 북한은 배급제 재개에 따라 필요한 식량을 확보하기 위해 배급제에서 제외되어 있던 개인들에게 허용되던 개인경작지에서 생산되는 곡물도 국가가 회수해가는 등 식량의 국가완전독점체제로 전환하고 있다. 이에 따라 식량의 공급능력이 증가함에 따라 식량 생산 및 유통 부분의 시장경제 움직임은 오히려 퇴조하고 있다.

#### 4. 바람직한 남북한 농업협력 방향

##### 1) 남북한 농업협력의 한계와 과제

남북한간에 농업협력이 지금까지 효율적으로 추진되지 못하는 이유는 다 음과 같다. 우선, 북한은 남북 농업협력에 대해 남한과 다른 입장을 가지고 있다. 우선 농업협력은 북한이 남측과 교환적 성격의 교류와 협력은 원하지 않는다. 비료, 농기계 및 농약 등 농자재만 남측에서 지원받고 인적 및 현장 교류는 선호하지 않는다.

반면에 남한은 호혜적 성격의 농업협력을 통해서 북한을 개혁·개방으로 유도하면서 남북간에 상호 윈윈(win-win)할 수 있는 통일농정을 요망한다. 평양은 자신들의 농업기술과 농법에 대해 자부심을 가지고 있다. 평양의 관심은 남측에 지원받는 비료와 쌀 등의 지원을 극대화하는 데 있다. 이러한

북한의 방침은 농업이 사회주의 경제의 기초이고 과거 식량을 부족하나마 자급자족하던 역사를 고려해 볼 때 농업 기술과 농법에 대한 남측의 지도는 불필요하다는 입장에서 비롯된다.

둘째, 남북한 농업협력의 문제점은 북한의 농업관련 인사가 남북농업교류를 추진할 만한 정치적 역량을 가지고 있지 못하는 것이다. 북한이 남한과 농업 교류를 추진하기 위해서는 노동당과 대남 관련기구로부터 허가를 받아야 한다. 그러나 농업관련 관료와 기술자들은 이러한 정치적 영향력을 가지고 있지 못하다.

셋째, 북한 입장에서 농업분야의 협력이 여타 분야보다 남측에서 얻는 이득이 크지 않다. 농업협력의 이득이 일반 산업분야의 교류나 협력으로부터 얻는 경제적 이득보다 크지 않으나 개방과 체제 노출의 가능성은 매우 크다. 농업협력은 일년에 몇 차례 현장을 방문해야 하고, 이 과정에서 지방의 열악한 농촌시설 등이 남측에게 공개되는 것을 매우 우려한다. 결국 농업협력은 체제 노출의 위험성은 크면서도 수익이 크지 않다는 측면에서 북한에서 선호하는 협력분야가 아니다.

## 2) 효율적인 남북농업 협력방안

북한의 핵문제로 인하여 남북한 교류협력을 원활하게 추진할 여건이 조성되어 있지 못하다. 따라서 효율적인 남북농업 협력방안을 제시한 것은 여러 제약으로 용이하지 않다. 다만 북핵 문제의 해결 진전에 따라 남북농업협력방안을 재개할 경우 고려해야 요인을 검토하면 다음과 같다. 아무리 이상적인 방안이라도 북측이 체제 유지에 해를 끼칠 우려가 있다면 수용되지 않는다. 또 북측을 빈번하게 방문하는 협력방안 역시 북측에서 수용하는데 한계가 있다.

한편 남측 입장에서는 과도한 예산이 소요되는 일방적인 지원도 곤란하다. 어느 정도는 중장기적으로 상호 이익이 발생하여 한다. 단기에는 인도적 지원의 형식을 취하지만 지속하는 데는 능력의 한계가 있는 만큼 상호보완적인 협력방안이 바람직하다.

이러한 여건하에서 첫째 계약재배의 활성화, 둘째 감자 증산에 참여, 셋째, 국제기구의 참여 넷째, 잠업협력 실시 다섯째, 재원조달방안으로 남북농업 채권 발행, 여섯째, 일부 농자재 지원 등을 제시하였다. 이러한 농업협력을 추진하면서 주의할 점은 외국이나 국제기구의 지원조건과 같이 지원대가로 해당 농업 현황을 요구하는 것을 잊지 말아야 한다. 이러한 농업현황을

토대로 통일농정의 방향을 수립하고 정확한 북한 농정 분석에 필수적이기 때문이다.

비료, 농약, 농기계, 활판(모판설치용), 대죽 등 각종 농자재 산업은 국내 농업의 쇠퇴로 사양 산업화하고 있다. 특히 비료와 농약은 세계적으로 유기농산물이 선호됨에 따라 사용량이 급격히 감소하고 있으며 한국도 유사한 상황이다. 과거 태국 등 동남아에 생산량의 40% 이상을 수출함으로써 명맥을 유지하고 있으나 수입 감소로 국내 재고 물량이 증가하고 있다. 만약 연간 30만톤 내외의 비료를 북한에 지원하지 않는다면 국내비료 산업의 축소는 불가피하다. 농약 및 농기계 산업의 경우에도 비슷한 상황이다.

대북농업협력 관련 계약재배 방안도 현실적으로 논의가 필요하다. 계약재배는 남한의 농산물 종자 및 농자재와 북한의 토지와 노동력을 결합하여 남북한이 필요한 농산물을 공동 생산하여 출자 비율에 따라 분배하는 방안이다. 생산량을 국내에 반입하여 판매할 경우 수입대체효과는 물론 북한농업 회복에 크게 기여할 것이다. 특히 북한에서 생산된 농산물은 신토불이(身土不二)에 해당하여 유전형 변형 논란이 있는 미국산이나 품질이 열등한 중국산보다 국내 소비자들에게 호응도가 높을 것으로 판단된다. 남한은 쌀(99%)을 제외한 주요 작물의 자급도가 매우 낮다. 2002년의 경우 보리 60%, 두류 8.8%, 밀 0.2%, 옥수수 0.7%에 그침으로써 이들 작물의 부족량을 중국과 미국에서 대부분 수입하고 있다. 수입액만도 수십억 달러에 달하고 있다. 이들 작물을 소량이나마 북한에서 재배하여 국내에 반입할 경우 남북한 양측에게 모두 이익이 될 수 있다.

결국 따라서 남북한의 농업을 함께 대상으로 하는 통일농정의 추진이 불가피하다. 현재는 남한의 농업만을 대상으로 정책을 추진하지만 교류협력이 활성화되면 북한도 우리의 농업정책 대상으로 포함시켜 정책을 추진하는 것이 불가피하다. 향후 자유무역협정(FTA)의 출현으로 농업의 개방화가 가속화되면 대규모 영농을 추진하는 농산물 수출국들의 국내진출이 급증할 것이다. 이 경우 국내 농업관련 시장의 규모를 확대하는 것이 불가피하다. 규모의 확대는 한반도 전체를 아우르는 통일농정의 추진을 통해서만이 가능하다.

### 가. 계약재배 방식의 활성화

계약재배는 남북농업 협력을 실현하는 가장 현실적인 방안이라고 할 수 있다. 백산실업 등 민간기업이 계약재배를 추진하였으나 실패한 이유는 계약재배 자체가 대북 농업협력 과제로 부적절해서가 아니라 계약재배를 추진하



는 과정이 잘못되었다고 할 수 있다. 계약 재배시 남한측 기업이 직접 들어가서 북한 농민들을 고용하여 작물을 재배하거나 직접 농장을 개척하는 것은 용이하지 않다.

특히 장기간에 걸쳐 농지를 개간하면서 영농을 추진하는 것은 경제특구인 나진·선봉에서조차 제대로 추진되지 않고 있다. 계약재배를 추진하되 영농자체에 관해서는 남측이 가능한 관여하지 않는 것이 바람직하다. 체제가 다르고 사업방식이 다른데 우리의 사업 방식만을 강요할 경우 결과적으로 실패할 가능성이 높다. 단 계약 재배한 농산물만 반입하면 목적을 달성하는 만큼 반드시 직접 북한현지를 방문하는 것은 서두르지 않아도 된다.

두레마을의 합영사업이 실패한 이유는 이러한 원칙을 간과하였기 때문이다. 두레마을은 1998년 5월 6일 북한의 라선경제협조회사와 10만평의 시범농장과 1,000만평 규모의 계약재배를 추진하기로 하고 계약서를 체결하였다. 양측은 시범농장의 경영은 합영형태로 하되, 두레마을은 책임경영을 하기로 하고 북측은 구두로 이를 약속하였다. 그러나 북한측은 회사의 명칭변경을 비롯하여 시범농장 경영형태의 변경, 선투자 등을 요구함으로써 사업이 중단되고 있다.<sup>42)</sup>

일단 계약재배의 주체는 남측에서는 현재 농수산물 수입을 대행하고 있는 농수산물 유통공사와 농업기반공사, 농협 등이 바람직하다. 북한 역시 남한의 공적 기관을 희망하기 때문에 유통공사, 농업기반공사 및 농협 등이 적정한 기관이 될 것이다. 북한측 협력 상대로는 특정지역 군(郡) 합영농장을 상대로 하되 실제 거래는 광명성총회사 등 대외무역 기관 등을 경유하는 것이 중요하다. 군의 합영농장은 실제 거래권한이 없기 때문이다.

반입작물은 밭작물이 주종이 되겠으나 특용작물도 가능하겠다. 남한에서 공급이 부족하여 외국에서 도입하고 있는 콩나물콩, 쌀, 녹두 등이 반입 대상이 되겠다. 물론 식량이 부족하고 사회주의 계획생산체제에서 수출할 만한 잉여농산물을 기대하기는 용이하지 않다. 그러나 농자재를 지불하여 증산하고 반입가격을 국제가격보다 다소 높게 책정할 경우 반출이 불가능하다고만 할 수도 없다. 특히 우리의 농수산물 무역수지 적자가 증가하고 있는 만큼 북한측의 반입체계 구축은 통일후 한반도 식량안보 확보에 기여할 것으로 예상된다.<sup>43)</sup>

교역조건으로는 사전에 비료, 비닐, 농약 등 생산자재를 선도 및 중도금

42) 두레마을은 1998년 4월 26일 인공씨 감자 5.1톤(40만개)과 비료 200톤을 투입, 시험재배를 하여 상당한 성과를 거두기도 하였다.

43) 1997년 전체 무역수지 적자 85억 달러 가운데 농산물 분야의 적자가 92.2%인 79억 달러를 차지한다. 『농림업 주요통계』(농림부, 1998)

형태로 지불하고 수확후 물품 인수시에 최종적으로 대금정산을 하도록 하며 반입가격은 국제가격 수준이 기준이 되나 내국간 거래로 면세되는 관세상당액 부문은 북한측에 혜택이 돌아가도록 하는 것도 바람직하다. 남북한간 계약재배가 원만히 추진될 경우 다음단계로 반입하고 남은 일정물량은 현지에서 저장하고 가공하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 남측에서 자본을 투자하여 농산물 가공공장을 건설하여 물건을 생산할 경우 판매는 국내에서 이루어질 수도 있다.

## 나. 감자증산에 참여

오늘날 세계의 감자 생산량은 약 2.7억톤으로 단위 면적당 평균 생산량은 최고 ha 당 44.3톤(네덜란드) 에서부터 10톤 미만까지 지역별, 국가별로 큰 차이를 나타내고 있다.<sup>44)</sup> 감자는 서늘한 기후조건에서 잘 자라는 저온성 작물로서 여름철 온도가 높은 우리나라의 경우 고산지에서 재배하는 것이 효과적이다. 특히 산지가 많은 북한에 적합한 작물이다. 그간 김일성은 밀과 보리의 수확량이 ha당 3~4톤만 되면 감자를 심지 말고 밀과 보리를 심도록 지시하였기 때문에 감자면적 확대는 사실상 불가능하였다.

그러나 김일성이 사망하고 김정일이 옥수수 재배의 문제점을 인식하면서 1998년부터 감자 재배를 본격적으로 추진하였다. 이후 북한은 해외로부터 다양한 품종의 씨감자를 도입하여 양강도 대홍단군 등 산간지역에서 적응시험을 하고 있다.

북한의 감자 품종은 옥수수와 달리 국내 품종보다 낙후된 것으로 알려져 있다. 북한의 감자 생산성이 떨어지는 것은 씨감자 채종체계와 채종기술이 제대로 확립되어 있지 않은 것이 가장 큰 원인이다. 최근 북한에 조직배양한 무병씨감자를 제공했던 중국 길림성 농업과학원 연구원과 감자지원 프로그램에 참여했던 방북자들의 결과보고를 종합해 볼 때 북한의 씨감자생산 기술은 낙후되어 있고

또한 종서(種薯)갱신 및 보급체계도 전근대적인 것으로 판단된다.<sup>45)</sup> 따라서 이러한 감자생산 여건으로 볼 때 북한이 가장 낙후된 분야인 씨감자 채종기술을 지원할 수 있다. 남한에서 생산한 무병 씨감자를 북한의 고지대에

44) 우리나라는 현재 25.5톤으로 세계 중상위 정도 수준이나 북한은 11.7톤으로 한국의 절반 수준이다. 한국은 1960년의 8.9톤에서 1997년 25.5톤으로 약 2.9배 증가된 반면 북한은 1985년 12.9톤에서 1997년 11.7톤으로 오히려 감소하였다. 『북한의 산업실태 및 구조개편 방안 제II권(농업사회간접자본)』, (서울: 국가정보원, 1999), 568~570 쪽.

45) 농촌진흥청, 1995, 북방농업기술조사 비교연구.

서 증식하여 북한지역에 증식하여 북한지역에 확대 보급하는 체종체계를 구축해 볼 수 있다. 또한 북한지역의 재배환경을 모델로 하여 북한에 알맞은 품종 및 재배기술을 연구하고 씨감자 생산을 일정량 확보하여 필요시에 지원하는 방안도 강구하여야겠다.

#### 다. 외국과 국제기구의 연계 추진

국제기구의 참여를 유도하는 것은 협력사업의 안정성을 확보하는데 중요하다. 북한은 국제적인 고립을 면하기 위해 한국보다 국제기구의 의견을 수용하는 경향이 있다. 사실 남북한간 협력사업 추진과정에서 북한이 일방적으로 사업을 중단할 경우 두레마을이나 대우 남포공단에서 보았듯이 해결책이 없다.

그러나 국제기구가 참여할 경우 북한이 일방적인 중단 가능성은 적어진다고 할 수 있다. 또한 북한은 국제기구와의 협력사업을 할 경우에는 각종 농업 통계자료를 공개하는 경향이 있다. 국제기구는 협력사업 추진시 제일 먼저 기본자료를 요구한다. 우리의 경우는 지금까지 이러한 요구를 한 적도 없고 자료를 받은 적도 없다. 북한이 농촌인구 및 농지면적, 작물별 생산량 등 농업기초 통계는 모두 국제기구에 제시하였다. 북한이 처음으로 각종 농업자료를 외부에 공개한 것도 1995년 자연재해에 의한 흉작때 피해조사차 북한현지를 방문한 국제농업기구(FAO)에 의해서다.

한편 유엔식량계획(WFP)은 2000년부터 2년간 종전의 긴급식량지원과 함께 새로이 장기농촌재건복구계획(PRRO)을 이행할 것을 추진 중이다. WFP는 1999년 10월19일~22일 로마에서 열린 3차 집행위원회에서 2000년 1월 1일부터 2001년 12월 31일까지 3,363만2,000달러의 예산<sup>46)</sup>을 투입해 북한의 농촌 재건과 복구를 지원한다는 계획을 승인하였다.<sup>47)</sup> PRRO는 국제농업기구(FAO)의 기술적 지원을 받아 2년 협동농장원 등 32만2,223명의 인력과 1,196만달러의 식량을 활용해 관개시설과 독 복구, 종자 확보, 조립사업, 홍수조절 등을 지원할 예정이다.

그동안 긴급식량지원에 주력하였던 WFP가 최근 북한 식량난이 완화되었다고 보고 이를 근원적으로 해결하기 위해 장기적인 관점에서 농업구조개선에 나서는 것으로 최초로 북한협동농장 농장원들이 직접 복구에 나선다는 측면에서 중요하다고 판단된다. 이러한 자금규모이면 그간의 대북지원 규모

46) 예산은 WFP의 주요 공여국인 미국과 유럽연합(EU) 등이 분담하게 될 것이다.

47) 연합뉴스, 1999년 10월 28일.

로 볼 때 한국이 일정부분 부담하고 참여하는 것도 필요하다. 지난 1999년 1년간의 민간차원의 대북지원만도 1,863만달러(223억5,920만원)에 달하면서 북한으로부터 전혀 반응이 없었던 만큼 국제기구 사업 참여는 효율적일 수 있다.

북한은 1997년부터 FAO 농업협력 사업 참여를 희망해왔으며 1999년 5월 FAO의 사업계획 승인에 따라 1999년 하반기부터 북한 2개 협동농장에서 축산 및 채소류 사업을 진행하고 있다.<sup>48)</sup> 또한 국제농업개발기금(IFAD)도 북한의 작물재배치, 잠업개발 등 농업구조개선사업을 적극 지원할 계획이다. IFAD는 1,570만달러(연리 3.4%, 5년거치 20년 상환) 규모의 잠업개발사업(96.6~2002.6)을에 400만 달러의 차관을 기집행하였고 2,890만 달러 규모의 농작물 및 가축복구사업(98.1~2003.12)과 관련 비료, 농약, 염소사육 등에 총 1,740만달러(무이자, 10년거치 30년 상환)를 지원한바 있다.

IFAD의 대북 농업구조개선사업은 북한의 식량난을 완화하고 북한 농촌에 시장경제적 요소를 주입시키는데 도움을 줄 수 있을 것이므로 우리측 누에고치 전문가 파견, 누에고치 계약생산 등도 고려하는 것이 필요하다.<sup>49)</sup> 한편 IFAD는 2001년부터 북한의 전작지대인 양강도와 황해북도의 총 45개 협동농장을 대상으로 6,400만불 규모의 ‘중간산지 식량안보사업’을 시행할 계획으로 우리측에 참여를 요청하고 있다.<sup>50)</sup>

일부에서 북한의 농업개발의 국제적 지원을 위하여 KEDO 모델을 벤치마킹하여 한반도 농업협력개발기구(KADO, Korea Agricultural Development Organization)의 설립을 제안하고 있으나 현실적 추진에서 어려움이 적지 않다. KEDO는 핵이라는 국제사회의 공동 관심사항 사항이 존재하였으나 북한의 식량부족은 핵만큼 국제사회의 광범위한 공감대를 형성하는 사안이 아니다. 따라서 KADO의 설립은 이론적으로는 가능성이 있으나 실제로 기구의 구성 및 자금 조성은 결국 한국이외에는 관심을 보일 국가가 별로 없을 것

48) 평양 왜소협동농장 및 황북 삼훈협동농장에서 인공 초지 조성 및 병아리 부화 시설 지원, 채소 작목용 비닐하우스 설치 등을 진행 중이며 우리 정부는 외교부를 통해 50만불을 FAO에 지원하였다. 이는 국제기구를 통한 첫 남북농업협력으로 사업 의의가 있다. 지난 2000년 9월7-8간 로마에서 이 사업에 대한 중간평가회의에 농림부 관계자가 참석, 1차년도 평가결과 이행실적이 양호한 것으로 평가하고 9월말 2차년도 신탁사업 승인의견을 외교부에 통보한바 있다.

49) Shibata IFAD 총재보(국적: 일본)는 1999년 10월1일 농림부로 김동태 차관을 방문하여 북한측이 로마상주대표부 명의의 서신을 통해 어떤 국가, 어떤 재원이라도 지원을 받겠다는 입장을 표명했음을 들어 동기금에 한국측의 참여를 요청하였다. 한국측은 IFAD에서 대북 농업지원시 한국 전문가 포함을 요청한데 대해 Shibata 총재는 북측이 거부하고 있다고 설명하였다.

50) IFAD는 자체예산으로 1,700만불을 기확보 했으며 부족분 참여를 우리나라를 비롯하여 미국 일본 등에 참여를 요청하고 있다. 알 술타 총재는 2000년 8월 한갑수 농림부 장관 앞으로 서한을 보내 ‘동 사업이 남북한간 화해 협력방향과 일치하고 남북협력 모델로서 역할을 할 것이므로 한국의 적극 참여를 희망한다’고 한바 있다.

이다.

#### 라. 잠업협력 적극 추진

북한은 김정일 국방위원장이 1999년 자강도 현지도에서 잠업을 육성해야 한다고 밝힌 이후 잠업에 적극적인 관심을 보이고 있다. 북한은 지난 1996년 생사 생산량이 774톤에 이르렀으나 이후 생산량이 감소하고 있다. 그나마 잠업자재 부족, 종자개량 부진 등으로 누에고치 질이 나빠 기술개선이 시급한 실정이다.

남한은 과거 양잠업이 1960년대 중반 연간 전체 수출액의 10.1%(1967년)에 달하는 등 주요한 외화 획득원이었으나 현재는 세계 생사생산량의 75%를 차지하는 중국에 밀려 사양 일로에 있다. 이러한 남북한간의 양잠생산 여건하에서 북한이 보유하고 있는 양질의 노동력과 잠업기반에다 남한의 선진기술과 우량종자를 결합하면 국제시장 점유율을 회복할 수 있을 것이다. 또한 잠업은 단위 면적당 수익이 옥수수보다 3배 이상 되는 등 환금성이 뛰어난 고부가가치 산업이므로 북한경제 회복에도 기여할 것이다.

남한이 매년 3억달러 이상의 생사를 중국으로 수입하고 있는 만큼 수입선을 북한으로 바꾸면 저렴한 가격에 필요한 원료를 안정적으로 공급받을 수 있다. 과거 대한잠사회는 북측이 남북 잠업협력사업에 관심을 보이면서 당초 1개군으로 예정되었던 잠업지원을 2개군으로 늘려 줄 것을 요청해오는 관심을 보이고 있다고 밝힌바 있다.<sup>51)</sup>

#### 마. 남북농업채권 발행

남북농업 협력자금 조달 방식으로 가칭 ‘남북농업채권’을 발행한다. 민간 기업이나 단체가 남북농업협력 사업을 추진할 경우는 물론이거니와 농수산물 유통공사나 농협이나 사업을 추진할 경우도 자금조달이 간단치 않다. 이러한 자금부족을 해결하는 방안으로 채권을 발행하는 것이다.

특히 계약재배를 넘어 농업구조개선을 추진할 경우 자금소요는 남북농업협력 지원범위를 넘어선다. 채권의 원금 상환기한은 5년 10년 15년 및 20년으로 정하되 금리는 투자를 유도하기 위하여 일반 채권보다 0.5~1%정도 높게 하면 될 것이다. 금리차이는 남북협력기금에서 보전하는 방안도 고려해

51) 대한잠사회 임수호 회장은 2002년 2월 양잠 전문가를 북한 자강도 양잠단지에 파견하여 실태조사 및 기술 지도를 하고 20만달러 상당의 누에고치 및 농약을 공급하겠다고 하였다. 『문화일보』, 2000년 1월 24일.

볼 수 있겠다.

또한 실향민들이 채권구입 가능성이 큰 만큼 장기채권의 상환은 통일후 북한 토지구입의 우선적 권리를 인정하는 등 특혜를 제시하는 것도 필요하다. 채권판매로 조성된 자금은 철저히 상호 대가성 있는 현물지원에 사용되도록 한다. 비료, 농기계 등을 지원하고 가을에 수확된 농산물이나 농산물이 부족하면 비농산품으로도 대신 받을 수 있다. 원금만 회수하면 되니 품목에 집착할 필요는 없다고 한다. 사업주체는 역시 정부나 공기업 또는 농협 등 전문기관이 시행하는 것이 신뢰성 및 전문성 확보차원에서 중요하다.

#### 바. 일부 영농자재 지원

일단 소규모의 영농자재 지원은 농업 협력초기에 어느 정도 불가피 할 것 같다. 첫째 소형 양수기를 공급한다. 북한의 관개체제는 대부분 양수 시스템에 의존하고 있으나 대부분의 양수시설이 노후화 되어 있다. 주요 농업 지역의 관개체계 개선을 위한 지원을 할 경우, 금년 가뭄과 같은 자연재해에 의한 피해를 최소화하여 지속적인 농업 생산성 증대에 큰 기여를 할 수 있다. 단기적으로 적은 비용으로 북한이 필요로 하는 소형 이동식 간이 양수기 지원이 필요하다.<sup>52)</sup> 그러나 전력확보 문제가 해결되지 않아 양수기 사용이 불투명하다.

둘째 최근 평양 인근까지 발생한 솔잎혹파리 등 산림병해충 방제에 참여하는 방안도 고려해볼 수 있다. 셋째, 지난 1993년부터 발생하기 시작하여 1995년 이후 피해가 증가하고 있는 벼물바구미 방제농약을 공급하는 것도 검토할 수 있다. 국내 벼물바구미용 농약확보는 금년 수요 예상량(3만 6,000톤)의 140% 수준(5만1,000톤)을 이미 시중에 공급하고 있고 공장재고량이 4,000톤에 달해 지원 여력이 충분하다.<sup>53)</sup> 넷째, 비료 비닐 등 농자재의 부분적인 지원을 고려해 볼 수도 있다.

#### 4) 북한 식량난과 핵실험 영향

2006년 하반기 들어 북한의 식량난이 심각하다는 내외신 보도가 빈번해지고 있다. 평양주재 세계식량계획(WFP) 담당관은 ‘식량지원이 이루어지지

52) 북한은 국제기구에 옥수수 재배를 위한 이동식 간이 양수기(3.5마력, 대당 35만원) 5,000여대 지원을 요청한바 있다.

53) 북한이 필요로 하는 살충제(벼물바구미 농약 포함) 전량 460톤을 지원할 경우 33억 5,800만원이 소요된다. 북한은 지난 '95년에 1,000톤의 살충제를 외국에서 수입한바 있다.

않으면 8월엔 360만명이 굶는다'고 전망하고 있다. 또한 북한 당국이 '제2 고난의 행군'을 주민들에게 각오할 것을 지시했다는 소식도 들린다. 국제사회의 식량지원이 없으면 지난 95년이후 최소 150만명이 사망한 집단기근이 재연될 수도 있다는 관측도 있다. WFP도 "북한의 식량 위기가 1990년대 중반과 같은 최악의 상황에 처할 수도 있다"고 경고하는 등 북한의 식량난이 10년만에 국제사회의 현안으로 떠오르고 있다. 식량난 소식을 접하면서 몇 가지 측면에서 금년도 식량난은 예년과는 다른 측면이 있다는 것을 느끼게 한다.

우선 2004년 식량 생산량은 국제농업기구(FAO) 현지 조사결과 집단기근 소식이 없던 2003년과 비교하여 8만톤이 증가한 423.5만톤을 생산하였다. 총량치에서는 증산이 이루어 졌고 최소 소요량인 513만톤과 비교하여 부족량도 90만톤으로 비슷한 수준이다. 따라서 수요 공급측면만을 단순분석하면 심각한 식량난은 예상되지 않는다. 부족량 중에서 10만톤은 상업적으로 수입하고 중국과 한국이 예년 수준을 지원하면 절대 부족량은 30만톤 수준으로 예년과 크게 다르지 않다.

통계수치만으로는 식량난 소식이 일부 과장되었을 가능성도 있고 일부 다른 의도가 있을 수 있다. 그것은 국제사회의 지원량이 급속히 감소하는 것과 관련되어 있다. 지난 95년부터 시작된 국제사회의 대북지원은 10년 장기화와 성과 미흡 등으로 기부자가 피로감(Doner's fatigue)을 보이고 있다. 아프리카의 소말리아 등 여타 아사자(餓死者)가 발생하는 절대빈곤 국가들보다 우선순위에 밀리고 있다.

또한 북핵 사태로 대북지원이 축소되고 있다. 대북 경제제재를 검토하고 있는 미국의 간접적인 입김이 국제사회의 대북지원에 부정적으로 작용하고 있다. 결국 30만톤에 달하는 국제사회의 지원량이 예년과 달리 급감하고 있는 사실이 금년도 식량난의 중요한 계기로 작용하고 있다. 둘째, 북한내 식량 유통이 2002년 경제관리개선조치 추진에 따라 과거와는 다른 양상을 보이고 있다. 과거의 식량배급제가 군인 및 공무원 등 일부 계층을 제외하고는 유명무실해짐에 따라 일반 노동자들은 식량을 종합시장에서 구매하고 있다.

북한은 2005/6년 양곡연도에 약 440만톤의 식량을 생산하였으나 510만톤의 최소소요량(식용과 종자용)에는 70만톤의 식량이 부족하다. 가공과 사료용까지 포함할 경우 총 소요량은 550만톤을 상회할 것으로 전망된다. 당초 북한은 한국에서 50만톤을 지원받고 중국에서 20만톤을 지원받아 최소소요량을 보충할 예정이었으나 2006년 7월 4일 미사일 발사 이후 식량지원이 중단됨에 따라 부족량을 보충하지 못하고 있다. 또한 비료 30만톤의 지

원이 중단됨에 따라 금년도 식량 생산에 30만톤 내외의 감산 효과를 가져 올 것으로 예상된다. 따라서 금년도 식량 생산은 7월의 수해와 비료 지원 중단 등으로 작년보다 감소한 410만톤선에 그칠 것으로 보인다.

따라서 2006/7년 양곡년도의 경우 한국의 쌀 지원 중단이 계속될 경우 2년 연속 전체소요량의 10% 내외가 부족한 상황이 지속되는 결과를 초래할 것이다. 이는 북한전체 인구 2,300만명의 1개월 소비량에 해당되며, 하루 1끼씩 배급량이 중단되는 기준을 적용할 때는 3개월분에 해당된다. 2005년 10월 북한을 방문한 마이클 허킨스 WFP 대변인은 북한에게 식량 지원이 필요한 인구는 600-700만명이나 WFP의 지원 능력은 190만명에 불과하다고 언급하였다. 이는 전체 인구에 30%에 해당하며 노약자, 어린이, 임산부 및 장애인 등이며 시간이 갈수록 식량 지원 계층은 증가할 것으로 전망된다.

그러나 북한의 식량 부족이 심각한 상황이라는 하나 지난 95-98년간의 대기근(great famine)에는 육박하지 않을 것으로 예상된다. 당시에는 북한의 식량 생산량이 300만톤 수준에 그침으로써 전체 소비량 500만톤 대비 부족량의 비율이 40%선에 육박함에 따라 대량 탈북 및 아사자가 발생하였다. 당시에는 최소 100만명 최대 300만명의 인구가 기근으로 사망되지 탈북한 것으로 추정되었다.

다만 금년 겨울이 지나고 내년 봄부터 식량의 절대적 공급이 부족함에 따라 주민들의 고난의 행군은 불가피할 것으로 추정된다. 식량의 배급제가 부분적으로 중단됨에 따라 식량 가격의 폭등이 예상되고 있다. 이에 따라 농민시장 등에서 식량의 거래가 활발하게 이루어질 것으로 예상된다.

북한 핵실험이 남북농업협력 및 남북한 농업에 미치는 영향은 다음과 같다. 안보리 결의안 1718호는 다음과 같은 규정하고 있다.<sup>54)</sup> 북한 핵실험에 따라 채택된 유엔안보리 결의안 1718호는 북한의 핵개발과 대량살상무기 개발에 전용될 가능성이 있는 비즈니스의 중단을 요구하고 있다. 농업분야의 협력은 금지 대상 품목은 아님에 따라 남북한간 농업협력이 직접 금지 분야에 포함되지는 않다.

그러나 인도적 차원에서 진행되는 농업협력도 미사일과 핵실험이후 한국의 대북제재 수단으로 작용함에 따라 식량과 비료의 지원은 계속적으로 중단될 수밖에 없다. 그동안 소규모로 지원해온 비닐과 활판 등 각종 농자재도

---

54) Acting under Chapter VII of the United Nations Charter, but barring automatic military enforcement of its demands under the Charter's Article 41, the council unanimously adopted resolution 1718, which prevents a range a goods from entering or leaving the DPRK and imposes an asset freeze and travel ban on persons related to the nuclear-weapon programme.



향후 민간단체에서 지원을 계속하기는 용이하지 않을 것이다.

식량과 비료의 대북지원 중단은 국내 식량 재고 증가 및 농자재 산업에 상당한 부정적 영향을 미칠 수밖에 없을 것이다. 식량의 경우는 북한에 보내는 연간 50만톤의 식량은 북한의 급변사태시 ‘비상구호양곡’으로 비축하여 물량을 조절하는 것이 필요하다. 그러나 비료업계는 연간 30만톤 이상의 생산이 감소함에 따라 공장 가동이 축소될 수밖에 없으며 국내 비료회사들의 경영 악화가 우려된다.

## V. 결 론

현재 북한의 농업개혁은 미흡하나마 중국의 1978년 개인영농 개혁을 연상시키고 있다.<sup>55)</sup> 7·1 조치는 사회주의 개혁단계에서 초기에 나타내는 가격개혁(Price Reform)의 일종이다. 사회주의 중앙계획경제의 기본 틀이 변하지 않은 상태에서 수요 공급의 원리를 일부 가격결정 과정에 도입시켜 생산자와 소비자의 이득을 극대화시킨다. 상품의 가격을 올려 생산자들의 생산 의욕을 높이고 수요자는 제품의 실질가치를 인식하여 생산과 소비를 합리적으로 조정하는 것이다.

북한의 7·1 조치는 농산물의 가격을 올려 농민들에게 인센티브를 제공하였다. 농민들은 과거보다 협동농장에서 영농의욕을 제고할 수 있는 요인이 생겼다. 이중곡가제를 폐지하고 수매가격과 판매가격을 축소함으로써 농민들이 국가수매나 시장판매에 관심을 가지게 되었다. 또한 비공식적인 생산 활동이 활발해지면서 정부의 식량 공급 능력은 과거에 비해 떨어질지 모르지만 국가의 식량 공급 능력은 증가할 수 있다. 시장의 활성화가 식량 공급을 증가시키는 유인이 되는 것이다.<sup>56)</sup>

특히 종합시장이 개설되어 상점에서 실제로 양곡이 거래될 때는 국가가 정한 국정가격에 130%까지 인상폭이 허용됨으로써 농민들은 과거보다 소득을 배가시킬 수 있다. 농업 증산은 농업내부와 외부적 요인에 달려 있다. 비료, 농약 및 농기계 등 농업외부의 농업자재 조달 공급 능력은 일반경제의 능력 향상에 의존할 수밖에 없다. 이러한 외적 변수들은 북한경제 전반의 회복과 연계되어 있어 단기적으로 통제가 곤란한 변수다. 결국 단기에 증산을 이루기 위해서는 농업내부의 작업행태를 변화시킬 수밖에 없다. 집단농장 시스템의 비효율성을 개선하기 위해서는 개인의 노력을 배가시키는 조치가 필요하다.<sup>57)</sup>

식량을 15% 이상 증산시키기 위해서는 근본적인 조치가 요망된다. 우선 개인 텃밭의 면적을 확대하고 지난 1996년 시험적으로 실시를 검토했던 신(新)분조관리제의 실시가 필수적이다. 이러한 조치는 농자재의 충분한 공급 없이 단기적으로 노동력만을 가지고 증산을 이룰 수 있는 해결방안이다. 전

55) 국가정보원, “북한 경제개혁, 중국 초기와 유사,” 국회 정보위 업무보고 자료, 연합뉴스, 2004년 7월 10일자.

56) 권태진, ‘북한 농업의 발전방안,’ 「북한농업연구」, 북한농업연구회, 2004.10, 117쪽.

57) 농업생산조직의 규모와 산출량의 관계에 대한 Schultz의 분석에 의하면 생산조직의 규모가 작을수록 생산성이 높아지며, 가족단위 농장에서 생산성이 가장 높은 것으로 나타났다. Schultz, T.W, 「The Economic Organization of Agriculture」, McGraw Hill, 1953. 박정동, 「중국과 북한의 개발경제론」, 서울대학교 출판부, 2003, pp. 80-82.

국적인 실시가 어려우면 일부 지역에서 시범적으로 실시해 단계적으로 확대해 나가는 것이 필요하다.

특히 2005년 날씨와 외부의 비료 지원 축소 등 외부환경이 악화되었을 때 식량 생산량을 최소 2004년 수준을 유지하기 위해서는 생산량이 증가하였을 때 노동력이 최대한 가동되는 경제실험과 정책을 적극적으로 추진하는 것이 바람직하다. 다음으로 협동농장의 생산량이 합리적인 최종적으로 농업분야의 개혁적 조치들이 여타 사회주의 국가의 개혁과 같이 체제전환으로 유도되기 위해서는 1978년 중국의 농업생산책임제의 도입, 1985년의 농업정책의 정사(政社)분리<sup>58)</sup> 등 소유제 변화의 추가적인 후속조치들이 시행되어야 할 것이다.

---

58) 농업생산 의욕의 상승으로 농업구조개혁 기간(1978-84) 동안에 농업 총생산이 73%, 1인당 순수입이 166% 증가하였다. 임반석, 「중국경제 두 가지 기적과 딜레마」, 해남, 1999, pp. 98-93.

## <참고문헌>

- Alec Nove 지음, 김남섭 번역, 「소련경제사」, 창작과비평사, 1998.
- 국가정보원, “북한 경제개혁, 중국 초기와 유사,” 국회 정보위 업무보고 자료, 연합뉴스, 2004년 7월 10일자.
- 권태진, ‘북한 농업의 발전방안,’ 「북한농업연구」, 북한농업연구회, 2004.10.
- 김연철, ‘7·1 조치 2주년 평가,’ 「KDI 북한경제리뷰」, 2004년 6월호.
- 김용술, 북한 무역상 일본 강연전문, 「민족 21」, 2002년 10월호.
- 남성욱, ‘7·1 경제관리개선조치 2주년 평가와 전망,’ 「KDI 북한경제 리뷰」, 2004년 6월호
- \_\_\_\_\_, “2002년 북한의 임금과 물가인상에 따른 주민 생산·소비행태의 변화에 관한 연구” 「통일문제연구」, 2003년 하반기호, 평화문제연구소, 2003년 11월.
- \_\_\_\_\_, 「현대 북한의 식량난과 협동농장 개혁」, 한울아카데미, 2003년.
- 동용승, ‘북한의 경제개혁’
- 박석삼, “최근 북한 경제조치의 의미와 향후 전망” 한국은행 조사국 북한경제팀, 2002년 8월.
- \_\_\_\_\_, 북한 재정금융제도의 문제점과 개혁방향
- 박순성, ‘북한의 경제개혁,’
- 박정동, 「중국과 북한의 개발경제론」, 서울대학교 출판부, 2003.
- 박형중, 북한 경제개혁의 현 단계에 대한 평가와 전망
- 박후건, ‘Transition to Market Guided Economy: Experience, Lessons, and Implication to the Democratic People’s Republic of Korea,’ 민주평통, 미래전략연구원 공동 국제세미나, 2004년 5월 27일, Bonn, Germany.
- 신지호, “7·1 조치이후의 북한경제,” 「KDI 북한경제리뷰」, 2003년 7월호.
- \_\_\_\_\_, 7.1 조치 이후의 북한경제
- 양문수, ‘7·1 경제관리개선조치와 북한의 경제개혁,’ 이상 경남대 북한대학원 전문가 워크숍 자료, 2003년 8월 21일.
- 이석, ‘북한의 중앙계획자, 과연 타올을 던졌는가?,’ 「KDI 북한경제리뷰」, 2004년 6월호.
- 이일영, “개선인가 개혁인가: 북한의 경제관리개선에 대한 분석,” 「동향과 전망」 54 호, 2002년 가을.
- \_\_\_\_\_, 북한 농업시스템 개혁의 가능성

- 이정철, “계량형 사회주의와 북한의 90년대 경제정책 변화,” 「북한 경제개혁 연구」, 후마니타스, 2002, 김연철·박순성 편.
- 이태섭, “북한의 사회주의 공업화 전략: 제1차 5개년 계획(1957~1960)과 제1차 7개년 계획(1961~1970)”, 「북한학연구」 제3집, 고려대 북한학연구소, 2002년 8월 31일.
- 임반석, 「중국경제 두가지 기적과 딜레마」, 해남, 1999.
- 장경호, “북한 경제관리방식의 변화가 농업부문에 미치는 영향,” 한국농어촌연구소제65차 월례발표원고, 2003년 12월 20일.
- 조동호, ‘계획경제시스템의 정상화: 최근 북한 경제조치의 분석 및 평가,’ 『KDI 북한경제 리뷰』, 2002년 8월호.

### <북한자료>

- 「경제연구」, 평양사회과학출판사, 2004년 가을(3)호.
- 「김일성 저작집 17」, 노동당출판사, 1982. “우리는 농업을 비롯하여 인민경제의 다른 부문에서 축적을 늘여 그것을 중공업 건설에 우선적으로 돌렸다.” 김일성, “사회주의 농촌문제 해결에서 나서는 몇 가지 문제에 대하여”(1963. 12. 23).
- 「조국」, 평양 사회과학출판사, 2003년 7월호.
- 국토통일원, 「북한 최고인민회의 자료집 제2집」(서울 : 1988), 김일성, “시·군 인민위원회의 당면한 몇 가지 과업에 대하여,” 「김일성 선집 6」 조선노동당출판사, 1960).
- 북한 내부자료, “7·1 경제관리개선조치에 대하여,” 2002년 7월.
- 북한 내부자료, “경제개선관리 조치에 대한 당의 입장,” 2002년 6월.
- 북한 내부자료, “노동자 생활비 표준표,” 2002년 7월.
- 조선신보, ‘북한, 농업용수 및 비료 등 가격 현실화,’ 2004년 1월 2일.
- 조선신보, ‘7·1 이후 일어난 변화,’ 2003년 3월 14일.
- 조선중앙통신, 2003년 4월 28일.

### <외국자료>

- Barry Naughton, 1995, 『Growing Out of the Plan』, Cambridge University Press.
- FAO, Special Report: FAO Crop and Food Supply Assessment Mission to the Democratic People’s Republic of Korea, 30 October 2003.

- \_\_\_\_\_, Special Report: FAO/WFP CROP and Food Supply Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea, 22 November 2004.
- Gordon White, 1993, 『Riding the Tiger: The Politics of Economic Reform in Post-Mao China』, Stanford University Press.
- Kornai, J. 「The Socialist System : The Political Economy of Communism」, New Jersey: Princeton University Press, 1992.
- Peter Gey, North Korea: Soviet-style Reform and the Erosion of the State Economy, 독일문화원 발표자료, 2004년 6월 2일.
- Ruediger Frank, 'North Korean Change: Economic Reform and Political Support,' 민주평통, 미래전략연구원 공동주최 국제세미나, 2004년 5월 27일, Bonn, Germany.
- Schultz, T.W, 「The Economic Organization of Agriculture」, McGraw Hill, 1953.

<설문지>

북한의 식량 배급 및 농산물 가격체계에 관한 설문조사

안녕하십니까. 분주하신 일상생활에 귀한 시간을 내주시어 감사합니다.

본 연구는 2002년 7월 경제관리개선조치 이후 북한의 식량 배급과 농산물 가격 변화에 따른 식량수급 정책을 조망하고자 합니다. 바쁘시더라도 연구조사에 응해주시기를 간곡히 부탁드립니다.

본 조사결과는 논문에만 참고자료로 활용될 예정이고, 참여자는 모두 익명으로 처리되는 등 철저한 보안을 유지할 것을 다짐합니다.

본 연구조사에 참여하여 주셔서 감사드립니다.

2006년 6월 12일

해당 난에 하나만  $\sqrt{\text{표}}$  해 주십시오.

1. 귀하는 언제 북한을 떠났습니까?

- ① 2002년 7월 1일 경제관리개선조치 이전
- ② 2002년 7월 1일 이후 - 2002년 12월말
- ③ 2003년
- ④ 2004년
- ⑤ 2005년 이후

2. 귀하가 북한에서 살던 지역은 어느 도입니까?

( \_\_\_\_\_ )

3. 귀하가 살던 지역은 도시와 농촌 어느 지역입니까?

- ① 도시
- ② 농촌

4. 귀하의 직업은 무엇이었습니다?

- ① 협동농장 농장원
- ② 사무원
- ③ 광산근로자
- ④ 학생
- ⑤ 기타 ( \_\_\_\_\_ )

5. 귀하는 2002년 7월 경제관리개선조치에 대해 들어 본 적이 있습니까?

- ① 있다.
- ② 없다.
- ③ 있으나 내용은 잘 모르겠다.

6. 귀하는 북한에 있을 때 식량을 어떻게 획득하였습니까?

- ① 식량배급소에 가서 식량을 배급받았다. => 6-1 **질문으로 가십시오**
- ② 농민시장이나 국영시장에서 구입했다. => 6-2 **질문으로 가십시오**
- ③ 일부는 식량배급소에서, 일부는 시장에서 구매했다. => 6-1, 6-2 **질문 모두 답해주세요.**



6-1. 6-1. 6-3번 질문에 답변한 분만 아래 질문에 답해 주십시오.

- 1) 식량배급소에서 식량을 배급받을 때는 돈을 지불했습니까?
  - ① 그렇다
  - ② 아니다
  
- 2) 돈을 지불했다면 식량을 배급받을 때 쌀 1 kg 당 얼마를 지불했습니까?  
( \_\_\_\_\_ )
  
- 3) 식량배급소에서는 몇 일에 한번 식량을 배급받았습니까?
  - ① 5일
  - ② 10일
  - ③ 15일
  - ④ 불규칙하게 배급되었다.
  
- 4) 식량배급소에서 배급받은 양이 온 가족들이 먹기에 충분하였습니까?
  - ① 조금 부족하였다.
  - ② 매우 부족하였다.
  - ③ 부족하지 않았다.
  
- 5) 식량배급소가 배급을 중단한 경우에는 어떻게 식량을 조달했습니까?
  - ① 농민시장에 가서 구해왔다.
  - ② 협동농장에서 구해왔다.
  - ③ 개인에게 구매했다
  
- 6) 식량배급소에서 배급받은 양은 한번에 1인당 어느 정도였습니까?
  - ① 300그램
  - ② 400그램
  - ③ 500그램
  - ④ 600그램
  
- 7) 식량을 배급받을 때 쌀의 비율은 평균적으로 어느 정도인가?
  - ① 50% 이하

- ② 50%
- ③ 60%
- ④ 70%

8) 쌀의 이외에는 주로 어떤 곡물이었습니까?

- ① 감자
- ② 보리
- ③ 밀
- ④ 옥수수

9). 식량배급소가 배급을 중단한 경우가 있습니까?

- ① 가끔 있었다.
- ② 자주 있었다.
- ③ 중단한 경우는 별로 없었다.

10) 식량배급은 주로 어느 계절에 중단 되었습니까?

- ① 봄
- ② 여름
- ③ 가을
- ④ 겨울

6-2. 6-1번, 6-3번 질문에 답변한 분만 아래 질문에 답해 주십시오?

1) 농민시장이나 국영시장에서 식량을 구입하는 데 어려움이 있었습니까?

- ① 당국의 단속으로 어려움이 많았다.
- ② 당국의 단속이 있었으나 어려움은 없었다.
- ③ 시장에도 식량이 부족하여 구입에 어려움이 많았다.

2) 농민시장이나 국영시장에서 식량을 구입할 때 마다 식량가격의 변동이 있었습니까?

- ① 심하게 변동하였다.
- ② 조금 변동하였다.
- ③ 변동이 별로 없었다.

3) 식량가격은 몇 일에 한 번씩 변동이 있었습니까?

- ① 5일
- ② 7일
- ③ 10일
- ④ 15일

4) 가장 가격 변동이 심했던 식량은 무엇입니까?

- ① 쌀
- ② 옥수수
- ③ 감자
- ④ 보리
- ⑤ 기타

7. 북한에 거주할 당시 남한에서 지원된 쌀을 받은 적이 있습니까?

- ① 있다. => 7.1
- ② 없다.

7.1. 지원 받은 적이 있다면 1인당 어느 정도 양을 받았습니까?

- ① 100그램
- ② 200그램
- ③ 300그램
- ④ 400그램이상

## <협동농장 농장원 대상 설문지>

1. 북한에서 언제까지 협동농장에서 근무하였습니까?
  - ① 2002년 7월 경제관리개선조치 이전
  - ② 2002년 12월말까지
  - ③ 2003년 12월말까지
  - ④ 2004년 12월말까지
  - ⑤ 2005년 이후까지
  
2. 귀하가 북한에서 살던 지역은 어느 도입니까?  
( \_\_\_\_\_ )
  
3. 농장원으로 근무할 당시 협동농장의 소출이 증가할 경우 농장원에게 돌아간 식량 분배량이 증가하였습니까?
  - ① 증가하였다. => 3.1로 이동
  - ② 변동없었다.
  
- 3.1. 식량분배량이 증가한 경우 전년과 비교하여 어느 정도 배급량이 증가하였습니까?
  - ① 10%
  - ② 15%
  - ③ 20%
  - ④ 25%
  - ⑤ 30% 이상
  
4. 협동농장에서 작업반 우대제를 시행하였습니까?
  - ① 시행했다.
  - ② 폐지됐다.
  - ③ 잘 모르겠다.
  
5. 협동농장의 작업 단위인 분조관리제는 몇 명으로 구성되어있었습니까?
  - ① 10명-15명
  - ② 15명-20명
  - ③ 20명-25명

- ④ 25명 이상
6. 2002년 이후 7월 경제관리개선조치 이후 협동농장의 분조 규모가 축소되었습니까?
- ① 축소되었다.  
② 변동없다.
7. 협동농장에서 곡물 생산이 증가하지 않는 가장 큰 이유는 무엇이라고 생각합니까?
- ① 농장원들이 열심히 일하지 않는다. => 7.1에 답변해주세요.  
② 비료 및 농약 등 농자재가 너무 부족하다.  
③ 홍수 및 가뭄 등 자연재해로 인한 피해가 너무 크다.  
④ 현재의 생산량이 최고 수준이기 때문에 더 이상 늘어나지 않는다.  
⑤ 잘 모르겠다.
8. 곡물의 시장 및 판매가격이 오르면 협동농장의 농장원 소득도 같이 올랐습니까?
- ① 올랐다.  
② 오르지 않았다.  
③ 잘 모르겠다.

◆ 설문에 응해 주셔서 감사합니다 ◆