

농림부연구용역보고서(2002.12)

구사회주의 체제 전환 국가의 농업부문 비교분석을 통한 북한 농업체계의 발전모형 연구

2002. 12.

연구책임 : 김경량(강원대학교 교수)

공동연구 : 홍성규(전국대학교 교수)

이광석(성균관대학교 교수)

e603995

강원대학교

농림부 자료실

등록번호:

등록일: 2003년 1월

기증:

본 보고서는 농림부의 용역의뢰를 받아 수행한 연구결과로서
농림부의 공식적인 의견이나 입장이 아닙니다.

목 차

요약 및 정책제안	1
제 1 편 서 론	31
I. 연구의 목적 및 구성	33
1. 연구의 필요성	33
2. 연구의 구성	34
II. 최근 북한경제 및 농업의 변화	37
1. 기업소 경영관리 개선	40
2. 생산자(농민) 인센티브 강화	42
3. 식량 및 생필품 배급의 축소	43
4. 물가와 임금의 전면적 조정	45
5. 환율·관세 및 세금의 대폭적 조정	46
6. 최근 북한의 개혁에 대한 해외의 반응	48
제 2 편 체제전환과 농업부문 개편사례분석	51
III. 체제전환에 대한 이론적 접근	53
1. 체제전환의 개념	53
2. 체제전환의 유형	54
IV. 구동구권 사회주의국가의 체제전환과 농업개혁	67
1. 사회주의체제 하에서의 농업	69
2. 구동구권 사회주의 국가의 경제개혁*	82
3. 구동구권 사회주의 국가의 농업개혁	101
4. 북한경제 및 농업의 초기조건 전망	122

제 3 편 남북통합시 북한농업체계의 발전모형	131
V. 농지 사유화: 체제전환국 경험의 시사점과 과제	133
1. 남북한의 농지제도 변화	133
2. 구동구권 국가들의 농지사유화	137
3. 통일 후 북한지역 농업용 토지의 사유화방안	159
VI. 농산물시장 자유화: 체제전환국 경험의 시사점과 과제	179
1. 체제전환과 시장의 자유화	181
2. 체제전환국 농산물시장자유화 과정의 시사점	206
3. 남북한 경제통합시 농산물시장자유화를 위한 정책과제	212
4. 가격자유화를 향한 북한 농산물 가격체계의 기본방향	223
VII. 농업생산구조 개편: 체제전환국 경험의 시사점과 과제	229
1. 체제전환과 농업구조 변화	231
2. 북한농업의 집단화와 농업생산체계	236
3. 체제전환이후 국가별 농장구조의 변화	244
4. 체제전환 이후 농업경영체구조의 변화 비교	261
5. 북한 협동농장개편에 대한 시사점	298
참 고 문 헌	305

표 목 차

<표Ⅱ-1> 경제관리 개선조치 주요내용(요약)	40
<표Ⅳ-1> 체제전환이전 중동부유럽국가의 농지이용	74
<표Ⅳ-2> 1989~1991년 사이의 구동구권 국가들에서의 정치적 변혁	82
<표Ⅳ-3> 구동구권 주요국들의 가격자유화 진전 추이 *	84
<표Ⅳ-4> 구동구권 주요 국가들에서 국유기업 사유화의 형태 비교	88
<표Ⅳ-5> 동구권 주요국의 금융, 조세 관련 제도전환 시기	90
<표Ⅳ-6> 구동구권 국가들의 경제체제전환 성과	91
<표Ⅳ-7> 구동구권 국가들의 경제성장률 변동 추이	92
<표Ⅳ-8> 구동구권 개별 국가들의 소비자물가 변동 추이	93
<표Ⅳ-9> 체제전환 5년 이후의 토지개혁, 재산권, 농장구조개혁, 자율화	104
<표Ⅳ-10> 개혁이후 5년 동안의 농업부문의 생산 및 노동생산성의 변화	109
<표Ⅳ-11> 체제전환 이전의 초기조건	113
<표Ⅳ-12> 농업부문의 전환유형	120
<표Ⅳ-13> 북한경제의 초기 여건	128
<표Ⅴ-1> 북한 토지개혁에 의한 몰수토지 및 해당 농가호수	134
<표Ⅴ-2> 토지분배 기준점수	135
<표Ⅴ-3> 토지개혁에 의한 토지분배	135
<표Ⅴ-4> 체제전환 5년 이후의 토지개혁, 재산권	156
<표Ⅴ-5> 소유권 분배방법 대안별 비교	166
<표Ⅴ-6> 북한의 재산 소유권의 대상과 종류	173
<표Ⅵ-1> 중동부유럽 각국의 농산물 가격자유화 및 생산자보조 감축/철폐 결정시기	195
<표Ⅵ-2> 체제전환 이후 중동부유럽 각국의 농산물무역 및 가격정책	196
<표Ⅵ-3> 중동부유럽국가 주요 수출 농산물의 생산자 보호율	198
<표Ⅵ-4> 중동부유럽국가의 주요 수입농산물에 대한 국내생산자 보호율	199
<표Ⅵ-5> 남한과 독일통일시 농산물 시장 및 유통관련 법규	226
<표Ⅶ-1> 중동부 유럽국가의 농가경영구조 비교	232
<표Ⅶ-2> 중동부 제국과 구소련 제국의 경영규모별 분포(1994/1995)	234
<표Ⅶ-3> 토지개혁의 결과	237
<표Ⅶ-4> 북한의 협동농장과 국영농장 현황	238
<표Ⅶ-5> 분조관리제의 변화와 내용	242
<표Ⅶ-6> 집단경제조직의 현황 (단위 : 만개)	245
<표Ⅶ-7> 구독지역의 농업생산조직체별 구성(1992~1997)	250
<표Ⅶ-8> 체제전환국가들의 비집단화와 농업구조변화	259

<표VII-9> 사회주의, 자본주의적 협동조합의 차이-동서독을 중심으로	271
<표VII-10> 비교국가별 개황	273
<표VII-11> 구동독과 체코의 농가경영체별 규모 및 농경지 비율 (2000)	279
<표VII-12> 구동독지역의 농업생산조직체 현황 (1997년)	287
<표VII-13> 구동독지역내 농업생산조직체별 특성(1996/1997)	287
<표VII-14> 구동·서독 지역간 조사농가의 경영성과 비교(1996/97)	289
<표VII-15> 통일이후 구동독지역 농가경영조직체별 경영효율성 비교1)	290
<표VII-16> 구동독지역 농가경영조직체별 조사농가의 경영성과 비교(1991~1997)	292
<표VII-17> 구동독지역 농가경영조직체별 조사농가의 생산성 및 경영성과 분석	292

그림 목 차

<그림 I -1> 연구의 구성도	35
<그림 III-1> 체제전환의 유형	57
<그림 IV-1> 체제전환의 주요내용	102
<그림 IV-2> 체제전환이후 5년 동안의 체제전환국의 상대가격변화	103
<그림 IV-3> 체제전환 5년 이후 체제전환국의 농업생산 및 생산성 변화	110
<그림 IV-4> 농업부문의 경제성과에 대한 결정요인	111
<그림 IV-5> 체제전환 5년 이후 농업생산과 가격의 변화를	115
<그림 V -1> 구동구권 사회주의 국가의 농지사유화	154
<그림 VI-1> 경제구조에 영향을 미치는 요인	218
<그림 VII-1> 구동독 농업고용구조의 변화	248
<그림 VII-2> 중동부 유럽국가의 국내 총생산 및 총고용 중 농업부문의 비중, 1999	261
<그림 VII-3> 농업고용자의 비중 변화(%)	262
<그림 VII-4> 농경지 100ha 당 노동투하량 비교 (단위; 명)	263
<그림 VII-5> 비교 국가별 물가변화	274
<그림 VII-6> 국내총생산중 농업의 비중	274
<그림 VII-7> 국가별 농업의 비중변화(%)	275
<그림 VII-8> 농업생산액의 변화(1989=100)	275
<그림 VII-9> 1991년 이후 인플레이션 변화	276
<그림 VII-10> 폴란드의 농가형태별 농경지비율	277
<그림 VII-11> 헝가리의 농가형태별 농경지비율	277
<그림 VII-12> 구동독의 농가형태별 농경지비율	278
<그림 VII-13> 구동독지역 농가경영조직체별 조사농가의 노동생산성 비교(1991~97)	293

요약 및 정책제안

1. 농지 사유화
2. 농산물시장 자유화
3. 농업구조 개편

구사회주의 체제전환국가의 농업부문 비교분석을 통한 북한농업체제의 발전모형 연구 요약 및 정책제안

○ 1980년대 말 고르바초프의 신사고 외교와 중동부유럽의 시민혁명으로 공산권이 붕괴된 후 북한은 심각한 경제난을 겪어 왔음.

- 이를 해소하기 위해 북한정권은 국제사회에 식량지원을 요청하는 한편 대내적으로는 헌법개정을 통한 사적 소유의 확대, 그리고 농민시장 등 비계획 부문의 확산을 어느 정도 용인하는 부분적인 개혁 조치를 취하였으나 계속된 식량난과 이에 따른 탈북주민의 증가, 생산 및 분배체제의 마비, 각종 사회적 일탈행동의 확산과 국가통제력의 급격한 저하 등으로 어려운 상태에 놓여있음.

- 현 단계에서 북한당국의 자발적인 개혁노력과 의지가 있을 경우 위기상황의 부분적인 극복 가능성이 없는 것은 아니지만 북한체제의 특성을 고려할 때 이러한 가능성은 작아 보임. 따라서 북한의 체제개혁 내지 전환, 또는 남북한간의 통합 가능성에 대비한 구체적인 방안의 강구는 이미 우리에게 시급한 과제로 대두되고 있음.

○ 구사회주의 국가들이 지금까지 경험하여온 개혁 노력과 그 결과는 앞으로 북한과 우리가 풀어야 할 개혁 과제에 대해 매우 중요한 교훈과 시사점을 던져주고 있음.

- 따라서 본 연구에서는 먼저 구사회주의 국가에서 진행된 농업개혁의 진행과정과 결과 및 문제점 등을 면밀히 분석하고자 함.

- 이어서 이들 국가들과 북한과의 공통점과 차이점을 비교하여 남북한 통합시 북한농업의 성공적 개혁 조건과 가능성을 살펴봄으로써 북한농업의 효과적인 개혁방향을 구상하고자 하는 것이 본 연구의 궁극적인 목적임.

○ 사회주의에서 시장경제체제로의 이행과정은 사유화, 자유화, 구조조정 등으로 나타나며, 농업부문의 체제전환은 농지사유화, 농산물시장의 자유화, 농업경영구조개편 등으로 요약할 수 있음. 따라서 본 연구에서는 다음과 같은 내용을 위주로 분석함.

- 농지의 사유화 (Privatization of Agricultural Land) 및 토지개혁 과정 비교 분석: 농지사유화는 재산권 행사와 관련하여 시장경제체제가 요구하는 기본요건을 법률적·제도적으로 충족시킨다는 측면에서뿐만 아니라, 그 방향과

방식의 선택에 따라 농업경영구조를 결정짓는 중요한 요소로 작용할 수 있음.

- 농산물시장의 자유화 (Market Liberalization)과정 비교분석: 국가조달·배급체계를 통해 농산물 유통과 가격을 계획적으로 관리하고 있던 사회주의체제에서 전환기의 유통 및 가격 자유화는 농업부문에 가장 큰 충격요인으로 작용하게 됨. 따라서 급격한 가격자유화가 미친 시장에 대한 영향력과 농업경영체에 대한 충격의 크기를 비교분석하는데 관심을 두어야 할 것임.

- 농업부문의 재편 (Restructuring of Agricultural Enterprises)과정 비교분석: 집단농장에서 민영화된 농장으로 전환하는 과정에서 다양한 농장경영형태가 등장하게 되는데, 이때 경쟁력을 확보할 수 있도록 적정영농규모를 유도해야 하는 문제가 있음.

1. 농지 사유화

○ 토지의 사적소유권을 확립하는 데에는 원칙적으로 세 가지 방법이 있음. 매각을 통한 사유화, 반환(배상)을 통한 사유화 그리고 대중적 사유화로 구분할 수 있음.

- 매각을 통한 사유화는 그 시행이 상대적으로 단순하다는 이점이 있지만 공정성에 있어서는 문제가 있음. 왜냐하면 전소유자나 노동에 대한 권리를 고려하지 않기 때문임.

- 반환(배상)의 절차에 있어서는 우선 어떤 국가적인 행위에 대해 반환(배상)이 보장되어야 하는지가 해결되어야 하며, 현실성과 국가재정을 고려하여 현물보상(실물반환) 또는 현금보상을 결정해야하는 점이 있음.

- 대중적 사유화는 오로지 과거 청구권을 고려하지 않고 농업노동력과 지역주민들에게 농지를 공평하게 분배하는 것임. 이 방식은 농지의 소유구조를 가장 극단적인 형태로 분산시키는 문제점을 발생시킴. 그러나 임대차제도에 의해 자동적으로 농지의 분산화로 연결되지는 않을 수도 있음.

1) 구동구권 사회주의 국가의 농지사유화

농업용 토지의 반환(배상)

○ 중동부유럽국가의 사유화는 “구소유자에의 반환(배상)”을 최우선의 과제로 하였음.

- 집단화 이전의 구소유자에게 토지나 자산의 반환이 중동부유럽의 대부분의 나라에서 행해졌음.
- “구소유자에의 반환”은 토지개혁 이전의 지주에의 반환이 아닌 토지개혁에 의해 토지를 수취한 “신농민”의 소유권 회복을 의미하는 것임.
- 어느 나라에서도 옛날의 귀족이나 교회의 소유지로서 2차대전이 끝난 후에 국유화되거나 신농민에게 분할된 토지는 “구소유자에의 반환” 대상이 되지 않았음.
- 대신 “신농민”을 합법적인 소유권자로 인정하여, 이들은 토지개혁 이후에 일어났던 몰수나 집단화된 토지에 대한 권리를 행사할 수 있었음.

○ 반환(배상)의 방법으로는, 실제로 집단화 이전에 구소유자가 소유하고 있던 구체적인 토지구획을 반환한 경우와, 경매에 참가해서 토지를 취득할 권리를 주는 바우처 내지 토지지분의 형태로 반환(보상)이 행해진 경우의 2가지가 있었음.

- 유고 연방에서 독립한 슬로베니아를 포함하여 대부분의 중동부유럽국가들은 첫 번째 방식을 선택하였음. 구소유자에게 반환되는 토지는 가능한 한 과거의 크기에 가깝도록 규정하였으나, 이것이 불가능할 경우 이에 상응할 만한 크기의 토지 소유권을 얻었음. 구소련국가 중에서는 발틱국가에서만 토지가 반환되었음. 루마니아와 불가리아에서는 배상가능한 토지들에 대한 상한선이 정해졌음.

- 단지 헝가리만이 두 번째 방식을 채택했음. 따라서 헝가리에서는 실제로 원래의 토지가 반환된 예는 그다지 많지 않았음. 이 방식은 전자에 비해 당사자가 어떤 방법으로 보상받을지를 스스로 결정할 수 있고, 배분함에 있어 시장기능을 작동하게 하는 장점을 갖고 있었음. 그밖에도 바우처 해결책은 토지권리증서 교부과정을 지연시키는 토지측량을 필요로 하지 않았음.

○ 토지개혁 이전의 지주나 그들의 상속인은 불가리아와 폴란드를 포함하여 대부분의 경우 어떠한 보상도 받을 수 없었음. 왜냐하면 여기에 대한 이해당사자가 아주 적었기 때문임.

□ 농장구성원에 대한 농지분배

○ 농지의 “구소유자에의 반환”과 함께, 많은 나라에서 협동농장의 토지 및 자산의 소유권이 이들 농장의 구성원에게도 배분되었음.

- 러시아 등 구소련국가 중에서 1930년대에 집단화가 행해진 지역에서는 “구소유자에의 반환”은 문제가 되지 않았기 때문에, 토지사유화의 기본적인 형태는 구성원에게 소유권의 무상양도라는 형태를 취했음.

- 모든 중동부유럽국가에서 협동농장의 종업원들은 그들이 반입한 토지에 대해서 완전한 소유권을 부여받았음. 그러나 협동농장의 재산분할은 나라마다 서로 다르게 진행되었음.

○ 이상을 요약하면, 토지개혁은 주로 다음과 같은 세 가지 방식으로 시행되었음.

- 폴란드와 알바니아를 제외한 대부분의 중동부유럽국가에서는 구소유자(토지개혁 이후 신농민계급)에게 농지를 반환하는 방식을 채택하였음.

- 러시아와 우크라이나를 포함한 많은 구소련국가에서는 국영 및 협동농장의 토지를 이 농장의 구성원들에게 지분이나 증서 형태로 분배하였음.

- 동아시아의 체제전환국, 알바니아, 그리고 일부 루마니아에서는 대규모 농장의 농지를 농장 종사자나 농촌지역 가계에 균등하게 물리적으로 분할하는 방법을 채택하였음. 이 과정에서 동아시아의 전환국들은 단지 이용권만을 농민에게 부여하였음.

○ 농지사유화의 목적은 효율성 향상에 있지만 구체적인 사유화 방법은 개별국가들의 행정적 편의와 역사적인 특수성, 경제·사회적인 여건 등에 따라서 결정되었다고 볼 수 있음. 구사회주의 국가들이 체제전환을 하면서 시행한 사유화 방법은 다음의 4가지로 나눌 수 있음.

- 토지개혁 이후 신농민에게 반환(배상) + 토지개혁이전의 지주그룹에게 보상 + 농민에게 배분: 구동독, 헝가리, 루마니아

- 토지개혁 이후 신농민에게 반환(반환) + 농민에게 배분: 대부분의 중동부 유럽제국

- 현재의 실사용자나 종사자에게 농지지분을 분배: 발트제국을 제외한 구소련제국

- 현재의 실사용자나 종사자에게 실물의 이용권만을 분배: 중국, 베트남

□ 체제전환국가의 경험이 주는 시사점

○ 구사회주의 국가들의 구소유권문제와 토지사유화 처리방법은 개별국가의 역사적 정치적 배경과 개혁이전 상황(초기조건)에 크게 영향을 받아 다양하

게 전개되었음.

○ 대부분의 중동부유럽국들은 구소유권의 회복을 원칙으로 모든 토지를 원소유자에게 반환하고자 하였으나 많은 재산과 토지들이 소유관계의 불확실성으로 인하여 원소유주의 확인과 반환과정이 복잡해 졌고 따라서 시간과 행정력의 소모가 컸음. 이러한 문제는 결국 소유권의 불확실성으로 이어졌고 이로 인해 투자의 지연 및 정부차원의 지원마저도 어렵게 하였음.

- 특히 독일의 경우 통일 후 구동독의 여건에 맞는 체제전환이나 재산권의 처리가 아니라 모든 제도와 법을 서독의 법제도로 흡수하였음. 따라서 처음에는 반환원칙을 적용했다가 심각한 부작용 때문에 일년만에 보상원칙에 더 중점을 두게 되었음.

○ 대부분의 구사회주의 국가들은 토지문제를 해결함에 있어서 단지 소유권 차원에서만 접근한 것은 아니었음. 주민들의 재산형성이나 시장경제의 활성화를 위한 구매력의 제공 등도 함께 고려하였음.

- 체제전환이라는 거대한 모험을 지지해줄 만한 계층을 형성하기 위해 대중적인 사유화 형태를 추진하였음. 이러한 이유로 재산권 및 토지소유권을 농민들에게 공평하게 분배함으로써 토지의 분산화와 영세화를 초래하였으며 이외에도 토지를 이용할 준비가 안된 비농민들도 토지재산을 얻게 되었음.

○ 구사회주의 국가들의 경제발전을 저해하는 또 다른 요인은 사회간접자본의 부족인데 이를 충족시키기 위해서는 모든 토지를 사유화하는 것만이 능사가 아니라는 것을 시사함.

- 많은 서방국가에서도 국공유지의 역할이 매우 큰 점을 감안하여 충분한 토지비축에 많은 노력을 기울이는 점 또한 토지제도 정비에서 빼놓을 수 없는 고려사항이라고 보여짐.

○ 중동부유럽국가나 구소련 국가들의 토지 소유권 문제는 한반도보다는 비교적 단순한 문제라고 할 수 있을 것임.

- 체제전환의 과정에서 이들 국가의 토지 사유화 문제는 분단되었던 두 개 혹은 그 이상의 지역들이 하나의 국가로 통합한다던지 아니면 지금까지 전혀 다른 체제에서 서로 독립적인 제도를 운영하다가 하나로 접목시키는 작업을 하는 것이 아니었음.

- 뿐만 아니라 이들 국가들은 한반도가 겪었던 동족간의 전쟁이나 9.28수복

혹은 1.4후퇴와 같은 혼란도, 또 그러한 와중에서 서로 다른 이념과 체제에 기초한 토지개혁의 반복적인 시행이나 전쟁이 끝난 후 남북한 모두에게 수복지구라는 특수한 지역이 생기지도 않았음.

2) 통일 후 북한지역 농업용 토지의 사유화방향

□ 역사적·시대적 배경을 토대로 한 사유화전략

- 북한경제의 사유화 전략을 세우기 위해서는 통일을 이룩한 독일뿐만 아니라 사회주의 경제에서 시장경제로 체제전환한 중동부유럽과 구소련국가의 경험을 배울 필요가 있음.
- 각 나라의 사유화전략은 무작위로 선택된 것이 아니라 나라마다 처한 상황과 역사적 배경을 토대로 만들어진 것임.
- 따라서 북한 토지의 사유화를 위한 전략도 해방 후 북한의 토지개혁 및 협동화와 남한의 토지개혁을 고려하여 수립되어야 할 것임.
- 이러한 시도는 효과적인 사유화 전략을 수립하는데 필요할 뿐만 아니라 사유화에 대한 남북한 주민의 정치적 지지를 확보하는데에도 큰 도움이 될 것임.

□ 미래지향: 북한자산에 대한 구소유권 포기에 대한 정치적 결단

- 통일의 초기단계 혹은 통일 이전이라도 북한 당국에 의해 몰수된 바 있는 토지에 대한 원소유자의 권리는 원칙적으로 인정하지 않는다는 점을 통일조약이나 특별입법형태를 통하여 명백히 해둘 필요가 있음. 이에 따라 원소유자는 그 권리를 인정받지 못하므로 몰수토지의 반환은 물론 그 피해보상도 청구할 수 없게 될 것임.
- 과거에 얽매이기보다는 새로운 출발을 위하여 북한 농업의 자생력을 배양하고 성장을 유발하는데 온 힘을 기울여야 할 것임. 이와 관련해서 동독의 사유화에서 미래지향적으로 경제적 합리성을 추구하기보다는 경직적인 법리에 얽매인 독일의 경험을 타산지석으로 삼아야 할 것임.
- 결국 통일 후의 토지 소유권처리 문제는 남한만의 법체계 내에서 형식논리에 의해 해결될 성질의 것이 아님. 그리고 효율성과 형평성 내지 정의의 관점에서, 즉 혼란을 최소화하고 북한 지역 경제를 활성화시키며 북한지역 주민을 경제적 심리적 측면에서 통일 조국의 구성원으로 포용함으로써 북한

주민의 이익을 최대한 고려하여 사유화를 진행시키는 것임.

□ 북한의 재산형성에 대한 북한주민의 기여를 인정

○ 북한주민들의 열악한 경제여건을 감안하여 유량개념의 소득은 통화정책적인 조치와 각종 생활지원 프로그램 등으로 보전을 해 줄 수 있을 것임. 그러나 재산형성은 별도의 정책이 필요할 것임.

- 북한지역에 축적되어 있는 국공유재산은 비록 국유화 또는 집단화되어 있다 하여도 대부분 지난 50여년간 북한주민에 의해 형성된 이른바 인민의 재산이라는 사실을 인정해야 함. 따라서 사유화는 북한의 자본형성에 대한 북한 주민의 기여를 적절하게 보상하는 형태로 이루어져야 할 것임.

- 궁극적으로 북한의 토지문제는 북한주민들의 생활기반인 토지를 누구보다도 먼저 북한주민들이 소유할 수 있는 방안들을 모색하는데 최우선권이 주어어져야 할 것임.

□ 남북한경제 안정에 기여

○ 사유화는 북한경제의 안정에 기여하는 방향으로 이루어져야 함

- 사유화의 목적은 단순히 국유재산의 소유권을 민간에게 넘기는 것이 아니라 북한 경제가 개방된 시장질서에 적응하면서 발전할 수 있는 기반을 조성하고 경제통합으로 남북한의 공동번영을 추구하는데 있음. 따라서 사유화 전략이 북한지역 경제발전의 원동력이 될 투자촉진과 생산성 향상을 염두에 두는 것은 당연함.

- 인구이동의 억제가 사유화의 중요한 목적은 아니지만 국유재산의 사유화가 인구이동의 억제수단이 될 여지는 많음.

□ 공공용 토지의 확보

○ 북한지역의 전체 토지를 사유화 대상으로 삼을 경우 중장기적 경제개발과 사회간접자본 형성에 필요한 토지의 비축을 어렵게 만들고 계획적이고 체계적인 발전을 저해할 위험성이 있음.

□ 토지투기의 방지

○ 시장경제를 모르고 토지에 대한 소유권을 모르고 지내던 북한에 만약 사전 준비가 전혀 없는 상태에서 토지의 사유화를 추진한다면 여러 가지 문제들이 발생될 것으로 예견됨.

- 그렇지 않아도 재산형성 기회를 갖지 못했던 북한주민들에게 토지사유화가 시작되면 토지소유는 자연히 경제력이 강한 남한주민들에게 집중되기 마련임. 이에 따라 북한주민들은 재산축적의 기회에서 점점 소외되고 남북간의 소유격차가 심화되어 이질감이 확대될 수밖에 없음. 이러한 현상은 자연히 경제 및 사회통합의 장애요인으로 작용하여 통일 후 독일이 겪었던 어려움보다는 훨씬 더 크게 나타날 것임.

□ 경쟁력있는 농업구조의 창출

○ 북한농업의 개혁과정에서 정책목표로서 설정되어야 할 중요한 항목 중 하나는 경쟁력 있는 농업경영구조의 창출이며, 이는 영농규모를 일정수준 이상으로 유지시키는 데에서 출발해야 할 것임.

- 북한지역의 농업을 증장기적으로는 전업기업농으로 육성하는 것은 대규모 투자에 의해 진행되고 있는 남한지역의 농업구조개선사업과 맥을 같이하는 것이며 궁극적으로는 남북한 농업간의 효율적 역할배분을 위한 사전정지작업의 성격을 가짐.

- 또한 개편이후 전업기업농은 위탁영농회사 또는 영농법인 등의 형태로 발전시켜 규모의 경제와 효율성의 극대화를 유도하여야 할 것임.

3) 사유화 원칙 및 방법

□ 사유화원칙

○ 통일 후 북한지역의 농업부문 사유화원칙은 북한 농민의 권리를 최대한 보호하면서 영세소농화를 지양하는 것임. 이러한 원칙 하에서

- 원칙적으로 원소유자에게 반환과 보상을 실시하지 않음.
- 일정기간 동안 협동농장의 농지를 현재의 농민에게 임대함.
- 임차 농민에게 협동농장의 농지지분권을 분배함.
- 지분권 분배 후 나머지 면적은 장기 임대 후 매각함.

□ 사유화방법

- 농지지분권의 취득은 일정기간 동안의 임대조건과 연계함.
 - 이는 북한지역의 경제재건과 농장의 계속성이나 고용안정의 보장 등 정치경제적 효과를 추구함.
 - 따라서 집단농장의 농민은 3-5년간의 자영을 통하여 농지의 일정 지분을 보장받음.

- 임대기간 동안에 북한지역의 종합계획 수립 및 협동농장을 마을단위로 분할
 - 현 협동농장의 규모를 지역별 특성에 맞추어 적정규모로 재편하고 (예를 들면, 마을단위로 100~200ha 정도) 효율성을 추구함.
 - 생산성 향상을 위해서는 대규모화가 유리하기는 하지만 어느 규모 수준이 최적 수준인지 사전에 북한의 자연·지리적 조건 등에 관한 충분한 연구가 있어야 할 것임.

- 농지지분 분배원칙
 - 농지에 대한 일정지분을 취득할 수 있는 권리를 전제로 한 경작권을 배분함.
 - 피분배자는 협동농장 및 국영농장원으로서 직접 농사에 종사하는 농민이어야 함.
 - 지분의 취득은 남북한 토지개혁의 내용을 감안하여 세대 노동력수를 토대로한 분배점수를 기준으로 농가 세대당 3ha를 상한으로 하여 1-3ha를 무상분배를 원칙으로 함.¹⁾
 - 농지의 농산물 생산능력 그리고 농지가 도시근교에 위치하는지 혹은 농촌에 위치한 협동농장인가를 고려하여 분배기준을 달리하여야 함.²⁾

- 취득한 농지에 대한 그 지분을 자유로이 분할하고 매매할 수 있도록 허

1) 북한의 토지개혁시 분배기준은 호당 농지소유는 5ha를 상한으로 정하고, 부락의 경작지역을 위주로 “가족수와 세대 노동력 수”를 원칙으로 호별 토지분배점수와 토지형질을 고려하였음. 그 결과 1953년에 북한의 농가 1호당 평균경작면적은 1.8ha이었으나, 지역에 따라서 평야지대는 약 1ha, 중간지대는 1.5ha, 산간지대는 2-3ha로 달리 나타났음.

2) 도시의 농지는 가급적 사적소유를 억제하여 자치단체의 농업공사나 혹은 공익적 영농법인에 의해서 경영을 맡기는 방안도 생각해 볼 수 있음. 왜냐하면 도시근교의 개발과 공업용지의 확보를 위한 사회간접자본의 확대에 따른 국토개발사업에서 농지의 전용이 필요한 경우에 농지사유화에 따른 보상 및 환지 등의 불필요한 거래비용이 예상되기 때문임.

용할 것인지가 중요한 정책적 고려사항임.

- 만약 불허할 경우 북한주민들의 가동성을 극히 제한할 뿐만 아니라 그들의 재산권이 침해를 받기 마련임. 반대로 이를 전면 허용할 경우 자금력이 상대적으로 풍부한 남한출신 기업이나 개인에 의한 투기행위나 소유집중이 크게 우려됨.

- 이러한 점을 감안한다면 이용범위를 농업용으로 제한하여 농민이 아니면 농지를 소유하지 못하도록 할 뿐만 아니라 매수자격도 해당 집단농장, 동일지역, 혹은 최소한 기준에 북한 지역에 거주했던 인사에 국한시키면 투기문제는 상당한 정도로 억제될 것임.

- 또한 현재 남한에서 적용시키고 있는 토지공개념의 범위를 북한지역에는 당분간 확대 적용하여 사유화 혹은 연고권에 의거하여 분배된 토지를 매입한 새로운 농지소유자는 일정기간동안 자경의무기간을 전제하여 안정화 기간 동안에는 타인에게 매도하지 못하도록 하는 장치가 필요함.

- 꼭 양도해야 할 사정이 발생한 경우에는 먼저 집단농장에 일단 회수시킨 후 다시 분배 혹은 매각하는 방법을 채택해야 할 것임.

- 특히 협동조합이 그 조합원의 농지를 매입할 경우에는 과세면제의 인센티브를 부여하고, 또 그 농지를 매입한 농민이 농지소유 상한을 초과한 경우에는 영농법인인 협동조합의 소유지분으로 출자로 인정하여서 해당 영농법인에게 농업과세의 손비 등의 조세상의 이익을 부여할 수 있음.

2. 농산물시장 자유화

1) 체제전환과 시장의 자유화

(1) 개혁전후의 농업정책 및 그 효과

개혁이전 농업정책의 영향

○ 가격 및 교역자유화가 농업의 교역조건(투입재 가격에 대한 농산물의 상대가격)에 미친 영향은 전환국별로 현저하게 달랐음.

- 일반적으로, 중동부유럽제국과 구소련국가에서 교역조건은 농업부문에게 불리하게 전개된 반면에 알바니아, 베트남, 중국에서는 유리하게 전개되었음.

- 개혁이후 국가별 교역조건은 체제전환의 범위와 시점, 그리고 체제전환 이

전의 가격왜곡정도에 의하여 변화를 보였음.

- 공산주의 체제하에서 농산물의 생산자가격을 보조하였던 경우는 가격 자유화조치에 따라 농업부문의 교역조건이 악화되었으며, 반대의 경우는 교역조건이 농업부문에 유리하게 전개되었음.

○ 가격 및 교역자유화로 인한 상대가격의 변화는 체제전환 이후 농업부문의 생산에 커다란 영향을 미쳤음.

- 상대가격과 농업생산의 변화를 관찰하면 이들은 서로 밀접한 상관관계에 있다는 것을 알 수 있음.

- 체제전환기 동안 농업생산이 증가한 국가들은 모두 농업부문의 교역조건이 유리하게 전개된 국가들임.

- 즉 체제전환 이전의 가격왜곡 정도가 전환과정에서 농업생산에 결정적인 요소라는 것을 보여줌.

□ 자유화 이행초기의 제도변화

○ 사회주의 체제는 투입, 산출 및 교역면에서 극심한 왜곡현상을 물려주었음. 이런 체제를 개편하고 제도를 변화시키는 과정에서 혼란이 야기된 것이고 결국 투자감소와 산출감소로 이어진 것이었음.

- 다시 말해 과거체제를 창조적으로 붕괴시키는 과정에서 붕괴의 속도는 빨랐던 반면 창조의 속도가 느린 관계로 깊은 불황에 빠진 것이라 할 수 있음.

(2) 농산물가격 및 무역정책의 변화

○ 체제전환이 시작된 이래로 중동부유럽국가에서 취한 농산물가격 및 무역정책수단을 살펴보면 정책도구 선택에 있어 몇가지 유사한 패턴이 발견됨.

○ 체제전환기(이행기)를 두단계로 나누어 볼 수 있음.

- 첫 번째 단계인 초기 정책개발 단계에서는 시장자유화와 무역개방을 추구하다가 차츰 무역장벽을 새로이 도입하는 특징을 가짐.

- 두 번째 단계인 농산물 시장조직 확대단계는 농산물 시장에 정부의 의도적인 간섭이 심화되는 특징을 가짐.

○ 제 1단계 (초기) 정책개발

- 시장 자유화 및 무역제한조치 철폐
- 1991년 말까지 대부분의 중동부유럽국가에서 일부 민감한 품목을 제외하고는 소비재 가격이 제약 없이 시장균형에 도달하도록 허용함.
- 대부분의 생산자 보조도 점차 감축되거나 철폐됨.
- 표준 수입관세만 농업생산자 보호의 주요 수단으로 사용됨.
- 그러다가 교역조건이 불리해지자 생산자의 압력에 의해 각종 비관세 무역장벽 조치가 새롭게 등장함.
- 동시에 소비자 후생도 중요시함으로써 임시적 또는 장기적 수출장벽 조치도 동원됨.
- 대체적으로 볼 때, 무역 및 가격 정책의 도입은 경제여건과 국내 생산량의 연간 변동을 감안한 임시방편적인 성격이 짙음.

○ 제 2단계 정책개발

- 농산물 시장개입이 입법화된 정책의지에 바탕을 둠.
- 1992년도 중반부터 중동부유럽 국가들은 농산물 시장에 대한 정부개입의 역할과 범위를 새롭게 다듬어 일관된 정책을 내놓기 시작함.
- 시장기구를 통한 정책도구의 유형은 다음과 같음: 농업신용보조의 확대, 최저 또는 보장 가격제, 정부수매/판매제도 실시, 생산자를 위한 시장가격보조 확대, 변동수입세 부과에 의한 생산자 보호, 우유와 유제품에 대한 수출보조금 지급, 설탕과 우유에 대한 생산조정제 실시.

○ 중동부유럽 각국은 체제전환 시기나 농산물가격 및 무역 정책개혁의 진전과정이 서로 다르지만, 정책의 개발단계, 정책도구의 선택 및 후속 시장개입 방향은 매우 비슷한 양상을 띄고 있음.

2) 체제전환국 농산물시장자유화 과정의 시사점

○ 준비없이 이루어진 급격한 시장경제로의 전환은 농산물 시장의 대혼란을 초래하였으며 새로운 체제에 대한 이해가 부족한 상황에서 생산 및 유통부문에서 효율성이 매우 낮을 수밖에 없었음.

- 농산물 유통에 있어서 구매력의 절대감소, 실업의 발생 등과 어우러지면서 새로운 선진화된 유통체계의 구축에 실패한 것으로 평가됨.

○ 시장경제에 대한 맹신은 정책결정에 있어서 수많은 실수를 초래하였으며 구체제를 유지하는 동시에 새로운 제도를 창출하려는 기본적인 문제에 봉착하여 계속 수정할 수밖에 없었음.

- 구체제하에서 경험하지 못하였던 기업 및 생산농가의 역할에 대한 이해 부족은 일관성 없는 정책결정과 함께 농업부문의 몰락을 초래하였음.

- 이러한 혼란과정에서 일부 정치세력들은 개혁의 흐름을 방해하고 소비자에 대한 무분별한 지원책을 제시하였으며 농업부문의 종합적인 개혁을 되돌려 놓기도 하였음.

- 일부 농촌지역에서는 농산물 ‘마피아’들이 매점매석과 함께 농산물 가격을 조작함으로써 농민들이 큰 피해를 입을 수 밖에 없었음.

3) 시장자유화의 역할과 중요성

○ 시장자유화란 가격 통제와 무역장벽을 없애는 것과 동의어임. 시장자유화와 성장의 관계는 주로 거시적 측면에서 연구되고 있는데 실제 자유화가 성장에 영향을 미치는 메카니즘은 미시적인 측면에서 보다 심층적으로 다루어져야 할 것임.

○ 체제전환 국가에서 시장자유화와 경제성장간에 유의적인 관계가 실증적으로 발견되고 있음.

- 가격자유화가 초기에는 ‘부담’으로 작용했지만 나중에 가서는 ‘득’이 되었다는 연구결과도 있음.

- 대체적으로 지금까지의 계량분석의 결과에 따라 시장자유화와 경제성장간에는 유의적인 관계가 존재한다고 결론을 내려도 무방하다고 할 수가 있음.

○ 그러나 시장자유화와 농업의 경우는 꼭 그렇지 않은 것으로 나타나고 있음.

- 체제전환국에 있어 자원이 풍부하고 특히 농업에 많은 의존도를 가진 나라일 수록 전반적인 경제성장 속도가 느리게 나타남.

- 다시 말해 자연자원과 농업이 경제에서 중요한 역할을 하는 나라일 수록 저축과 무역자유화 및 인적자본투자 수준이 낮은 경향을 보임.

○ 따라서 개방정도(GDP에서 수출의 비중)와 농업의 중요성(노동력 비중)간에 負의 상관관계가 나타나는 경향을 보이는데 그 이유는 다음과 같음.

- 먼저, 정치경제적 이유로 농업이 크게 보호되고 있는 경우를 들 수가 있음.

- 체제전환국 중에는 대체로 농업인구의 비중이 큰 나라가 많은데 이들 나라는 체제전환이 시작되면서 그 이전에 비해 특히 교역조건이 불리한 상황에 놓이게 되었다는 것임.

- 다음으로는 국가의 부패정도를 또 다른 이유로 꼽으면서 농업의 중요성과 부패의 정도가 서로 正(positive)의 상관관계를 보인다는 것임.

○ 요컨대, 정치경제적으로 농업의 중요성이 큰 나라는 오랜기간 농업을 보호하여 왔기 때문에 체제전환에 따른 시장개방이 교역조건을 악화시키므로써 농업부문의 성장에 역효과를 가져왔으며, 더욱이 농업의 중요성이 큰 국가일수록 국가의 부패 정도가 높았기 때문에 개방의 효과가 긍정적으로 나타나지 못했다는 것임.

- 중동부유럽 20개 체제전환국에서 1990-1997년 기간 동안 농업의 중요도와 일인당 GNP 성장률 간에 유의적인 負의 상관관계가 나타나는 것이 그 결과로 보여지고 있음.

○ 개혁의 세가지 기본축은 거시적안정, 자유화 그리고 사유화이지만, 이 세축이 미시적 수준의 자유화와 함께 움직이지 않는다면 성장을 유도할 충분한 조건이 될 수 없다는 주장도 있음.

- 미시적수준의 자유화란 기업으로 하여금 활동하고 성장할 수 있는 가능한 환경을 만들어 주는 것을 의미함.

- 예를 든다면 부패정도, 면허 및 등록제도, 인증절차, 조세법률 등이 이 범주에 속함.

4) 가격자유화를 향한 북한 농산물 가격체계의 기본방향

(1) 시장기능의 활성화

○ 농산물 시장의 기능활성화를 위해서는 도매시장과 중간유통 조직의 역할에 대한 검토가 필요함.

○ 남북한 경제 통합시점에서 남한의 유통구조개편이 상당정도 진전된 경우에는 북한지역에 남한이 경험하였던 기존경로를 답습할 필요가 없음.

○ 독일의 경우 통일후 기존의 구서독지역의 대량 직배체계에 의해 구동독 지역의 농산물 유통이 단시간내에 구서독의 유통체계로 전환되었음.

- 따라서 구동독내에서는 도매시장의 역할이 상대적으로 약화되어 도매시장이 형성되지 못하였음.

- 중국이나 루마니아의 경우는 소매시장의 활성화로 개혁초기에는 도매시장의 필요성을 실감하지 못했지만 농산물 유통이 대량화 되어감에 따라 도매시장의 필요성을 느끼게 됨.

○ 남북한 경제 통합시 북한의 농산물 유통은 기존의 유통체계가 일시적으로 붕괴될 것으로 판단되며 생활필수품과 기초식량에 대해서는 통일정부가 강력히 시장을 통제하여 통일이 혼란을 억제해야 함.

- 중장기적으로는 북한지역의 물류센터를 건설교통부와 협의하여 권역별로 북한지역을 세분화하고 권역중심의 물류기지 건설과 함께 도매시장의 건설을 통해 지역담당유통체계를 형성하는 것이 바람직함.

- 시장기능의 회복과 활력을 불어넣기 위한 방안으로는 우선적으로 기존 농민시장의 상설화가 필요함.

- 사회주의 농민시장은 협동농장의 텃밭이나 부업경영에서 비롯되는 농산물과 축산물을 농민들이 직접 판매해 오던 시장임.

- 농민시장의 확대를 통해 지역별로 정기적인 상설시장을 개설하고 종합소매시장을 단시일내에 개설함으로써 시장기능을 활성화시키는 일이 매우 중요함.

○ 도매시장을 육성하고 도매업을 장려하는 동시에 북한내의 기존 각급 산업기관별 판매소의 기능을 시장경제에 맞게 조정, 강화시켜야 함.

- 기존의 시·군 종합 상설사업소와 수매양정사업소도 적극 적용, 양성화시키는 것이 바람직함.

○ 시장기능의 부활·확대를 위해서는 공정거래질서를 확립하는 일이 매우 중요함.

- 공정한 상업관행을 유도하고, 바람직한 거래질서를 정착시키기 위해서는 각종 형태의 시장에 대한 지도 및 관리감독을 철저히 해야 함.

- 동시에 상공인협회등을 중심으로 하는 자치단체의 육성 또한 중요한 사안임.

(2) 가격 및 유통체계 재편

○ 북한의 가격체계는 주로 사회적 목적과 특별한 목표(예를 들면 원료절약, 신상품개발, 다양한 생산방법의 증진 및 기타 규제)를 달성하는 경제계획을 수행하도록 되어있음.

- 계획수행에 도움이 되는 가격체계는 다양한 계획목표에 따라 장기적으로 가격을 일정하게 유지하도록 하지만 상대가격의 변화에 의존하는 가격의 조정기능을 반영하지 못하고 있음.

- 재분배적 효과를 달성하기 위한 사회정책 때문에 가격차별화가 시행되고 있음.

- 이러한 상충되는 전략은 요소비용을 반영하지 못하는 가격으로 이어짐.

- 따라서 요소관계 뿐 아니라 혁신 및 품질개선을 반영하고 국가목표와 사회정책에 따른 가격결정은 해결할 수 없는 문제로 나타남.

○ 이러한 가격결정의 원칙은 점차 중앙의 가격고정화와 끊임없이 상충되어 왔음.

- 결국 효율적인 자원배분보다는 낭비를 초래하며 중앙 및 지역에서 비경제적 결정을 하는 왜곡된 가격체계가 나타났음.

○ 남한가격과 비교 보완하여 기존 식료품에 대한 가격체계개편 계획을 수립할 필요가 있음.

- 고급품질의 농산물에 대한 일반기업의 고가격 시장판매 허용.

- 저소득층에 대해서는 일정물량을 저가격으로 공급하여 생계유지가능을 목표.

○ 가격 자율화의 단계별 계획 수립이 필요함.

- 1단계 : 전략 농산물에 대한 가격통제.

- 2단계 : 전략 농산물에 대한 시장가격과 정부고정가격의 공동실시

- 3단계 : 완전시장가격으로 이전

○ WTO체제내에서 특별허용조치 요구 및 실행 필요성이 있음.

- 독일의 경우 통일후 5년간 EU 및 GATT에서 비상사태로 인정되어 농업 부문에 대한 특별보조지원조치를 허용 받았음.

- 남북한의 체제통합시에도 독일의 경우를 원용할 필요가 있음.

- 유통체계의 사유화 계획수립.
 - 사유화 대상 및 주체를 선정하며 특히 국영상점과 협동상점에 대한 위탁경영(농협, 농유공, 지자체)등을 실시하여 단계별 사유화 실시.
 - 농민시장은 가시장을 건설하여 발전적으로 정기화, 성설화하여 활성화함.
 - 농민시장의 활성화로 소매시장의 형태가 확립될 경우 종합도매시장 형태로 발전 유도.
- 유통주체육성 및 역할분담계획수립.
 - 남한의 농산물유통기관의 역할 분담(농협, 농유공, 신탁관리청), 또는 도별 partnership과 컨소시엄 구성을 통해 유통기능 분할.
- 유통 전문가 및 소비자 교육.
 - 북한지역에 대한 유통전문가를 양성하고 북한주민에 대해 유통의 의미와 시장체제에 대한 이해를 위해 소비자 교육을 실시함.
 - 독일의 CMA와 AID의 통일이후 역할에 대한 연구조사를 통해 자체대안 마련.
- 종합 도·소매시장건설.
 - 농산물 물류센타 건설계획 수립.

(3) 법제화

- 독일의 경우 통일을 전후하여 독일의 농산물 유통개편 관련법은 다음과 같으며 이를 참고로 남북한 통합에 대비한 법률체계를 구상해야할 것임.
- 신탁관리법 :
 - 산하 기업체를 관리하기 위해 1990년 6월 공포, 신탁관리법에 의해 하부조직으로 신탁주식회사를 설립.
 - 구동독의 기업들이 사유화되기까지 과도기 동안 경영주체는 신탁주식회사가 되며, 신탁관리청을 신탁주식회사의 지분 전부를 소유함으로써 실질적으로는 지주회사의 역할을 함.
- 농업구조조정법 :
 - 통일 이후 연방의회에서 개정, 집단협동농장(LPG) 개편에 관한 법.

- 집단협동농장은 1991년 12월31일 까지 해산되어 협동조합 또는 가족농 형태의 자영농, 영농협동조합 또는 일반영농회사 등으로 다시 등록할 것을 명시.

○ 시장자유화법 :

- 지방자치단체의 주도하에 지역내 시장에서의 일부 기업의 독과점 금지.

○ 농산물 유통구조 개선법 :

- 생산자들의 결속을 통해 농산물 시장에서의 공급분야의 기능을 강화하고 품질향상을 도모.

3. 농업구조 개편

1) 체제전환과 농업구조 변화

○ 구동구권 체제전환국가들에서 협동농장의 재산분할은 나라마다 서로 다르게 진행되었음.

- 대부분의 체제전환국에서 조합원들은 그들이 지입한 토지에 대해서 완전한 재산권을 부여받았음.

- 불가리아에서는 협동농장의 모든 자산들은 노동자와 조합원들에게 분배되었으며, 루마니아에서는 협동농장의 농지를 대중적 사유화하여 협동농장이 완전히 청산되었음.

- 헝가리 그리고 구동독지역에서는 협동농장의 농지는 조합원들과 종사자들에게 분배되었음.

- 그러나 협동농장에 남겨나 지분을 회수하는 것은 그들의 자유였으며 또한 협동농장의 완전한 해체도 가능했음.

○ 협동농장에서 재산의 분할은 분산화된 재산구조를 형성하여 대규모농장을 분쇄하는 결과를 낳았음.

- 개별영농에 맞지 않는 하부구조는 경작에 대해 많은 문제점들을 제기했음.

- 특히 루마니아, 불가리아 그리고 헝가리에서는 효율적 경작과는 대립되는 매우 작은 영농단위가 생겨났는데, 이는 예를 들면 관개시설 등에 대해서도 부정적인 영향을 미쳤음.

- 이런 문제점들을 피하고 규모의 경제를 실현하기 위해 모든 체제전환국가

들에서는 구조변화 후에 다시 생산협동조합이 설립되었음.

○ 협동농장, 집단농장, 국영농장 등 과거의 집단농업경영구조가 체제전환 후 개편될 때, 대부분의 국가에서는 법률상으로는 주식회사, 유한회사, 합자회사, 개별농가 등 여러 가지 형태의 선택이 가능했음.

- 그러나 실제로는 다수가 후속조직으로 생산협동조합의 형태를 선택했음. 이에 대해서 일부에서는 아직도 과거의 협동조합 전통이 계승되는 것으로 해석하는 경우도 있지만, 현실적으로 의미가 없음.

- 중동부 유럽에서 체제전환이후 집단농장, 협동농장의 후속조직체로써 재조직된 협동조합의 의사결정원칙이나 이익분배원칙 등의 내용을 보면 협동조합원칙보다도 소유원칙이 중시되고 있는 예가 상당히 있기 때문임.

- 대외적인 명칭은 협동조합이라도 내용적으로는 유한회사나 주식회사에 가까운 경우가 많음

○ 각 나라별로 정책방향과 목표가 농가경영구조의 변화에 지대한 영향을 미쳤는데 예를 들어 헝가리는 가족농에 대한 유리한 정책을 시행한 반면 러시아 등은 가족농의 창설을 제도적으로 방해하였음.

- 따라서 중동부 유럽국가들의 농업경영구조의 변화과정을 고찰하여 볼 때 농업구조개편은 각 경영형태나 종류별로 정치적 목적에 의해 차별하지 않고 공정한 기회를 제공해야 한다는 결론을 얻게 됨.

○ 구소련이나 중동부 유럽국가의 농지 사유화와 협동농장 개편경험으로부터 분명해진 것은 토지소유권의 변화와 토지이용형태의 변화는 별개의 문제라는 점임.

- 많은 나라에서 체제전환 이후에 새롭게 태어난 또는 부활한 농지 소유자들의 대부분은 그들의 농지를 직접 경영하지 않음으로써 “소유와 경영의 분리”라는 독특한 형태가 남.

- 다수의 소작농과 소수의 대지주라는 역사적 패턴과는 반대의 상황인 다수의 영세한 토지소유자와 소수의 토지이용자(대규모 농기업)라는 상황이 생겨났음.

○ 종합적으로 다음과 같은 분류가 가능함.

- 농지의 대부분이 집단적으로 이용되고 있는 국가는 체코, 슬로바키아 등의 비셰그라드 국가 및 러시아, 우크라이나, 카자흐스탄, 벨라루시 등의 구소련

국가임. 단 비셰그라드 국가의 경우와 구소련 국가는 서로 농장의 규모가 크게 다를 뿐 아니라 토지소유의 형태가 상이함.

- 농지의 절반 이상을 개인적으로 이용되고 있는 나라는 발칸국가, 발틱국가(리투아니아, 라트비아) 등의 일부 구소련국가가 이에 해당함.

- 위 양자의 중간에 위치하는 나라는 불가리아가 이에 해당되며 이외에 비셰그라드 3국 중 헝가리를 들 수가 있음.

○ 반면, 중국과 베트남 등 동아시아 사회주의 국가들은 농업구조의 개편초기에 분배의 형평성만을 중시하여 농지의 분산화 및 영세화가 초래되었음.

- 이에 따라 초기의 급속한 농업생산성 증가가 현재는 정체되었거나 감소하고 있음.

- 이러한 문제를 해결하기 위해 중국과 베트남은 새로운 영농체제를 모색하고 있으며, 이전과는 다른 형태의 협동조합이나 영농단체유형들이 등장하고 있음.

○ 체제전환국가들 중 가장 성공적인 사례로 꼽히는 구동독지역의 농업도 자유시장경제로의 전환은 매우 갑작스럽고도 긴 과정이었음.

○ 구동독지역 집단협동농장의 규모와 아울러 농장의 법적형태의 전환도 10여년이 지난 지금까지도 구조조정 중에 있음.

- 법적형태 측면에서는 개별농가와 유한회사가 그 숫자 및 총면적에서 함께 증가하고 있음.

- 협동농장을 승계받은 농업법인들의 총면적은 점차 감소하고 있는 반면 그 숫자는 별로 변함이 없기 때문에 이들의 평균면적이 감소하고 있음.

- 이들 농업법인들의 평균경지면적을 보면 아직 적정수준에 도달치 못한 것이어서 구조조정은 지속되어야 하는 것으로 보아야 할 것임.

○ 한가지 흥미로운 것은 얼마만큼 이나 가족농의 비율이 올라갈 것인가 하는 것임.

- 최근 통계로 50%을 조금 넘는 토지를 협동농장을 승계받은 농업법인들이 경작하고 있는데 이 수치는 현재 감소하고 있음.

- 그러나 국영농장토지의 매각은 가족농들에게는 순위가 낮기 때문에 농지를 늘리는 것은 그만큼 더 어려운 일이 될 것임.

- 반면, 대규모 농업법인들은 높은 경영비 때문에 그 규모를 축소하게 될 것으로 보임.

2) 구동독, 헝가리, 폴란드의 농업구조전환 비교분석

○ 중동부유럽국가 중 가장 개혁의 성공도가 높은 헝가리와 폴란드를 구동독 지역의 농업과 비교함으로써 각 국가별 농업의 경쟁력수준을 살펴보고자 함. 동시에 각 국가별 농업경영형태의 효율성을 비교함으로써 추후 우리가 예상하고 있는 남북통일시에 북한농업의 형태를 어떻게 유도할 것인가를 도출하고자 함.

- 결론부터 말하자면 지난 10여년간의 구조전환과정에서 구동독지역의 농업은 헝가리나 폴란드보다 훨씬 경쟁력이 있는 것으로 평가되고 있음.

○ 전반적으로 통일 이후에 구동독 농업이 경쟁력을 갖춘 원인은 첫째, 기존에 있었던 대규모 영농형태를 규모의 경제로 제대로 활용했다는 것과 그리고 지역별 특화 및 협력을 통해서 시너지효과를 극대화 시켰다는 것을 들 수 있음.

- 또한 농산물생산의 다양화 및 이러한 새로운 시장조건에 대한 신속적인 반응을 보인 것도 성공요인으로 볼 수 있음.

○ 이렇게 구동독 지역의 농업이 성공적으로 재편되는 데는 형제국가였던 서독의 엄청난 지원이 있었기에 가능했다는 평가에 비해, 지난 10여 년간의 구조개편과정에서 중동부유럽국가들은 스스로의 힘으로 일어날 수밖에 없었기 때문에 그 진행과정은 많은 차이가 있었음.

- 특히 우등생 체제전환국으로 꼽히고 있는 폴란드와 헝가리에 있어서 두 국가는 체제전환시발점이 워낙 달랐음.

- 폴란드는 체제전환이 시작되는 1980년대 말에 대부분의 농지가 소규모 영세농규모로 분리가 되어 있었고 이것을 집약화하고 집중화하는 과정이 있었던 반면에, 헝가리의 경우는 대규모 농업경영체들을 어떻게 경쟁력이 있는 소규모의 경영체로 다시 분할할 것인가가 큰 숙제였음.

- 1990년도 폴란드의 대규모 협동조합은 전체 농경지 면적의 4% 밖에 차지하지 않을 정도로 대규모 경영의 의미가 적었고, 이에 비해서 가족농들이 평균 6.3ha를 경작하고 있었는데 이들이 차지하고 있는 농경지는 전체 농경지의 76%를 차지하고 있었음. 이렇게 소규모 경영체계가 있었기 때문에 폴란드의 농업은 지금도 대규모 경영으로 진행하는 것이 어렵다는 것을 알 수 있음.

- 다만 그 당시에 또 나머지 약 20%의 농경지는 국영농장에 의해서 효율적으로 관리가 되었다는 것은 간과할 수 없는 사실임. 최근 폴란드에서는 아직

사유화가 완전히 끝나지 않았지만 이러한 과정에서 5ha미만과 15ha이상의 농가들이 증가하는 반면에 5ha에서 15ha사이의 중간규모의 농가들이 비중이 줄어들고 있음.

- 이에 비해서 헝가리에서는 구동독 지역과 비슷한 형태로 1990년대에 새로운 농지의 배분이 시행되었음. 하지만 헝가리에서는 1980년대에 이미 구공산주의 체제 하에서도 경영자들의 의사결정을 존중해 주고 있었고 시장을 목표로 하는 생산체계의 경험이 있었음. 그래서 1990년대 중반까지 협동조합의 비중은 국가의 개별농가우대 정책에 의해서 상대적으로 감소하였음. 필지 수가 많고 세분화되어있는 특성이 있었지만, 그래도 체제전화과정에서 임대차법을 정비한 덕에 헝가리의 필지의 분산은 폴란드처럼 심하지 않고 상대적으로 적은 숫자로 구성되어 있음.

- 1990년대 초에 폴란드와 헝가리에서는 농산물 가격이 급락하고 수요가 급감하는 바람에 농가들의 수입이 큰 위협을 받았음. 이것은 그 이후 농가의 경영형태를 결정하는데 많은 영향을 미쳤음.

○ 헝가리와 폴란드에서 구동독과 비교시 특징으로 나타나는 것은 구동독 지역에서는 통일이 되면서 서독의 경영기법을 그대로 전수 받은 데 비해서 헝가리와 폴란드에서는 스스로 이것을 개척하는데 많은 시간이 걸렸고 여기에 소위 말하는 거래비용이 많이 소요되었다는 것임. 즉, 새로운 제도를 만들어내고, 정착하고, 시장이 적응하는데 많은 비용이 들었다는 것을 알 수 있음.

○ 앞에서 본 바와 같이 폴란드와 헝가리의 여러 가지 다른 형태의 구조개편과정을 농업분야에서 보고 있지만, 아직도 이 두 국가에서 또는 전체 중동부 유럽국가에서의 과제는 경쟁력 있는 자기나라의 농업형태를 창출하는 것임.

- 결론적으로 볼 때 체제전환과정에서 농업분야의 개편이 얼마나 효율적으로 이루어지는 것인가는 구시대의 집단영농구조를 어떻게 효율적인 농장경영구조로 바꾸느냐와 밀접한 관계가 있음.

- 구동독 지역에서 나타난 다양한 형태의 새로운 경영형태들의 출현은 여러 가지 시사하는 바가 많음.

- 하지만 가장 중요한 결정요인으로는 규모의 경제성을 어떻게 유지할 수 있는가가 중요하고, 다른 하나는 이러한 새로운 제도나 법을 빨리 구축하여 새로운 환경에 접근하는 그 거래비용을 최소화해야 한다는 것임.

- 이와 함께 여러 형태의 영농경영형태들이 자체농장의 범주를 벗어나서 서로간에 어떻게 협력을 하느냐도 매우 중요한 요소로 나타나고 있음. 폴란드에서 나타나는 것처럼 이런 협력의 어려움이 가중될 경우 전체 농업의 경쟁력을 떨어뜨리게 됨.

○ 결론적으로 또 다른 중요한 점은 각 국가들이 농업정책의 시행에 있어서 일부 농업경영형태를 선호한다든가 아니면 그 규모를 제한한다든가 하면서 차별화하는 것은 매우 비효율적인 결과를 초래한다는 것임.

- 구동독 지역에서 볼 수 있었던 일관성 있고 지속적이며 그리고 개방적인 농업정책만이, 추후 경쟁력 있는 농업을 확신할 수 있는 요소라는 것을 잊으면 안될 것임

3) 구동독 집단농장 후속경영체간의 효율성비교

○ 1990년의 통일 이후 전개된 농업생산조직의 재편과정은 지금도 지속되고 있으나 지금까지의 추세는 앞에서 살펴본 바와 같이 다음과 같이 요약할 수 있음.

- 첫째, 앞에서 언급한 바 있는 개별경영(Einzelunternehmen), 협업경영체(Personengesellschaft), 그리고 법인체(juristische Person)의 세 종류의 법적형태들 사이에는 그 경영규모에 있어서 뚜렷한 층위가 존재함.

- 둘째, 세 형태 모두 이전의 LPG, VEG에 비해서는 대부분 규모가 작아졌으나, 서독지역의 가족경영체들에 비해서는 여전히 매우 큼.

- 법인체들과 협업경영체들의 규모는 서독에서 일찍이 볼 수 없었던 대규모이며, 개별경영의 경우에도 서독에 비해 뚜렷하게 큰 경영규모를 갖고 있음.

- 셋째, 대규모의 법인체들은 조직체 수와 농경지에서 차지하는 비중이 상당히 감소하였으나 아직도 그 비중이 높음.

- 넷째, 자연인 경영체들 중 개별경영과 협업경영체 양자가 모두 절대수, 농업분야에서의 비중이 빠르게 증대하고 있는데 특히 협업경영체의 확대는 주목할 만함.

- 다섯째, 이들을 경영성과, 특히 투하노동력 당 보수(노동보수/노동력단위 혹은 농업소득/가족노동력단위)면에서 비교해보면 법인체들은 이윤을 실현하고 있지 못함.

- 반면, 개별경영체들과 특히 협업경영체들은 서독의 전업농들에 비해 뚜렷이 높은 경영성과를 올리고 있음.

- 동독지역에서 좋은 경영성과를 올리고 있는 협업경영체들은 평균 가족노동력 2인(AK), 고용노동력 3인(AK)의 노동력 구성을 갖고 있음.
- 이는 가족경영체로 볼 수 있으며 이들이 현재 안고 있는 높은 노임비용을 볼 때 앞으로 가족노동력의 비율이 높아질 것으로 전망됨.

- 동독지역의 농업경영조직은 가족경영형태로 전환되어 갈 것임.

4). 북한 협동농장개편에 대한 시사점

(1) 체제전환국들의 농업구조개편의 교훈

- 체제전환이후 농업부문의 재편경험이 보여주는 일차적인 사실을 요약하면 다음과 같음.

- 첫째, 서독지역보다 큰 규모의 구동독지역 전업개별농가와 협업경영체의 발전. 둘째, 협동농장 후속조직체(법인)들의 경영난. 셋째, 그에도 불구하고 그들이 적어도 지금까지 유지하고 있는 구동독지역 농업에서의 높은 비중임.

- 첫 번째와 두 번째를 규정하는 요인들로 객관적인 조건들, 즉 법제도적 조건, 자본조달 조건, 경제적 여건, 농업구조의 초기조건, 생산비용 및 거래비용 등이 논의의 대상이 되었음.

- 그러나 이에 덧붙여 중요한 점은 재편과정에서 자기 책임 하에 합리적 농업경영을 할 수 있는 능력이 중요하면서도 매우 희소한 요소라는 점임.

- 이 경영능력의 중요성을 보여주는 예로 좋은 경영성과를 내고 있는 협업경영체들 중 상당수가 구서독의 자본, 기술, 경영능력과 구동독의 노동력, 농지가 결합되었다는 것임.

- 규모별 평균비용에 대한 실증적 연구에서도 경영능력이 매우 결정적 변수로 나타난다는 점을 들 수 있음.

- 체제전환이후 과거의 집단농업생산구조가 개편될 때, 대부분의 국가에서는 법률상으로는 주식회사, 유한회사, 합자회사, 개별농가 등 여러 가지 형태의 선택이 가능했음. 그러나 실제로는 다수가 후속조직으로 생산협동조합의 형태를 선택했음.

- 농민조합원들에게는 협동조합의 이념이나 원칙과 관계없이 과거부터 익숙한 집단영농방식을 시장경제체제에서 유지하고자 함으로써, 급격한 변화에 대응을 회피하고자 하였음. 특히 조합원이 많고, 상업적 영농으로의 전환이

어려운 지역에서 이러한 경향이 두드러졌음.

- 구동독지역 일부와 헝가리, 슬로바키아 등에서 후속조직체로서 생산협동조합의 법인형태가 주로 선택된 가장 큰 이유는 농민들이 다른 법인형태에 대해 모르거나 익숙지 않았다는 것이었음.

- 이것은 한반도에서의 남북통합시 일정기간 북한의 협동농장을 새로운 형태의 생산협동조합으로 유지할 필요성과 밀접한 관계를 갖게됨. 즉, 북한 협동농장의 재편을 구동독지역의 사례에서 보듯이 효율성이 높은 협업농가나 규모화된 개별농가로 유도하더라도, 시장경제에 적응하기 위해서는 통일시 생산협동조합으로 개편후 일정기간이 지난 후 경영형태를 조합원들의 의사에 의해 자유롭게 결정할 수 있도록 제도적으로 보장할 필요가 있음.

○ 경제적 통일을 대비하는 우리 농업의 입장에서는 이러한 경영능력을 갖춘 농업인력의 육성이 중요함.

- 이들을 통해 우선 남한의 지역농업과 지역사회의 발전이 약속될 수 있을 것이고 경우에 따라 기회가 주어질 경우 이들이 북한 농업 개편에도 선도적 역할을 할 수 있을 것임. 그러나 다른 한 편으로, 이러한 경영능력은 여전히 희소할 것으로 보아야 함.

- 농업부문에서도 재편이 추진되어 남한의 인력과 자본이 진출할 수 있게 될 경우라 하더라도 개편작업에는 북한지역에서 영농에 종사하였던 주민이 중심적인 주체가 되어야 할 것임.

- 이 전제하에 북한지역의 농업생산기반을 보전하면서 사회적 요구에 응할 수 있는 농업을 구축할 수 있는 다양한 경영형태의 가능성들이 법적으로 주어지고 그 특성에 대한 연구결과가 제시되어, 북한 농민들이 합리적 선택을 할 수 있도록 되어야 할 것임.

(2) 북한협동농장의 개편방향

○ 북한의 협동농장을 개편하는데 있어서 북한의 농업을 산업측면에서 보는 관점과 사회적인 측면에서 보는 관점, 정치제도적인 측면에서 보는 관점으로 크게 분류할 수 있음. 현재 남한의 농업은 산업적인 측면으로 발전하고 있는 과정임.

- 그러나 북한의 농업은 통일 후 단시일 내에 산업측면에서의 개편을 추구하기에는 기반시설의 낙후성이나 현 농민들의 시장경제체제에 대한 의식결여 등 여러 가지 문제점들을 내포하고 있음.

- 따라서 통일후 일정기간 동안은 북한지역의 사회안정과 산업화로 가기 위한 과도기적인 준비단계가 필요함. 이러한 단기적인 협동농장 개편의 기본원칙은 산업적인 측면보다는 사회안정과 현 주민의 생활보장이라는 측면이 우선되어야 할 것임.

- 북한의 협동농장은 지역적으로 큰 차이를 보이고 있음. 즉, 서부 평야지역은 대규모의 경영형태를 유지하고 있는 반면 동부와 북부의 협동농장들은 규모가 상대적으로 작고 이에 따라 협동화의 속도도 느렸음. 동시에 중앙정부의 농업정책 대상에서 상대적으로 소외당하여 왔음. 협동농장의 개편시 이러한 지리적 특성을 감안하여 탄력성있는 시책의 운용이 요구됨.

○ 북한 협동농장의 개편은 50여년 동안 남한농업과의 단절에 의한 연계성 부족과 북한농업의 낙후성으로 인해 일시적인 개편방안은 단기적 효과만을 기대할 수밖에 없으며 통일시 남북한간의 농업발전 차이와 함께 국제시장에서의 경쟁력 회복을 위해서는 단기적 계획과 중·장기적 계획으로 분리하여 개편계획을 수립하는 것이 바람직 할 것임.

- 단기적인 계획으로는 현 농업기반을 바탕으로 한 생산성 증대방안과 산업화로 발전할 수 있는 기반을 조성하여야 할 것임. 동구권 체제전환 국가들의 경우 통일초기에 농지의 사유화 및 농업구조개편의 실패로 농업생산성이 급속히 하락하였으며 일부 국가들은 지금까지도 체제전환전의 생산성을 회복하지 못하고 있는 실정임. 이는 단기적 계획의 미비에서 발생하였음. 따라서 한반도의 통일초기에는 현재의 농업기반을 최대한으로 활용하고 남한의 자본과 기술을 접목시키는 개편이 이루어져야 할 것임.

- 중·장기적인 계획으로는 북한의 농업이 산업화로 발전하여 국제경쟁력을 확보하는 방안을 추진하여야 할 것임. 북한지역의 특수성을 고려한 품목개발과 영농구조개편 등을 통해 남북한 농산물의 균형적인 발전을 도모하고 북한지역 경제의 기반으로 발전하는 방안을 계획하여야 함

○ 북한지역의 협동농장 개편에 있어서 북한지역의 경제활성화를 저해한다든지 또한 구동구권국가들의 사례에서 보았듯이 기존의 생산성마저 상실하는 형태로 개편되어서는 안될 것임. 또한 북한 협동농장의 개편은 급속한 인구이동 등으로 인한 통일과도기적 사회혼란을 줄이고 북한 현 종사자들에게 안정된 삶을 추구하면서 보다 생산적인 일에 종사할 수 있게끔 함으로써 식량난의 극복과 함께 경쟁력 확보에 중점을 두어야 할 것임.

○ 규모의 경제를 유지하면서 남한 농업이 지향하고 있는 경쟁력 있는 농업으로 가기 위해서는 현재의 규모를 유지한 Shareholder 방식으로 전환하는 것이 바람직할 것임.

- 이 Shareholder 방식은 일정한 소유권을 증서의 형태로 현물출자방식과 인력출자방식으로 비율을 정하여 분할하고 조합원들에게 분배율에 따라 이윤을 분배하는 형태임.

- 이것은 구동독의 원소유자 반환방식에서 야기된 통일비용의 증가와 농업 관련 문제점들을 해결하기 위한 방안으로 통일시 일정기간 동안 소유권을 Shareholder 방식으로 분배하여 인센티브를 제공하고 남한으로의 이주를 방지하며, 기존 시설에 대한 지속적인 사용과 개편을 통해 농업생산성을 증가시키기 위한 방안임.

- 또한 근로의욕의 향상과 함께 농업부문의 안정을 통한 통일초기의 혼란을 방지할 수 있을 것임. 그러나 이 방법은 과도기적인 방안으로 장기적으로는 농지를 남한체제와 같은 개인 사유화로 전환하는 것을 전제로 해야 할 것이다.

○ 북한 협동농장 개혁과 관련된 제반업무처리는 신속성을 요하며 고도의 능률성이 요구됨에 따라 사유화에서 오는 충격을 최소화하고 새로운 정착과 이에 대한 북한주민들의 적응능력 제고를 위해 농지사유화와 농업구조개편 추진 전담기구가 필요함. 추진기구의 임무는 토지 및 생산수단의 사유화 및 농업구조개편 조치와 관련된 일체의 업무는 물론 이와 관련된 각종 갈등과 분쟁의 중재 및 조정 업무가 되어야 할 것임.

제1편 서론

1. 연구의 목적 및 구성

1. 연구의 필요성
2. 연구의 구성

제 1 편 서 론

I. 연구의 목적 및 구성

1. 연구의 필요성

○ 구사회주의 국가들은 사회경제적인 측면에서 사회주의적인 질서의 우월성을 믿었으나 체제의 붕괴는 곧 그들의 목표가 유토피아적인 것으로 드러났음. 따라서 그들은 시장경제적인 질서를 향한 체제전환의 과제에 직면하였고 그 과정에서 많은 전환비용을 지불해야만 하였음.

○ 중동부유럽의 구 사회주의국가들로서는 체제이행과 구조전환과정이 매우 갑작스럽게 시작되었고 급진적으로 진행됨으로 말미암아 이들 국가의 농업은 아직도 효율적인 상태로 정착되지 못하고 있으며, 시행착오를 거듭하고 있는 실정임. 한편 사회주의 체제를 고수하면서 나름대로 시장경제의 이점을 살리려는 중국과 베트남의 체제전환 노력도 전체경제의 경직성이라는 제약하에서 부분적인 성과만 보이고 있을 뿐 장기적이고도 안정적인 구조변화라고 보기는 어려운 형편임.

○ 1980년대 말 고르바초프의 신사고 외교와 중동부유럽의 시민혁명으로 공산권이 붕괴된 후 북한은 심각한 경제난을 겪어 왔음. 특히 과거에 소련과 중국이 제공했던 우호적 교역이 대폭 축소됨에 따라 북한은 극심한 외화난과 에너지를 경험하게 되었으며, 주체경제로는 해결할 수 없는 원자재와 자본재의 수입이 격감하자 공장가동률은 급락했고, 그 여파는 각 산업으로 전파되어 총체적인 경제난이 심화되었음. 즉 공산권 붕괴에 따른 경제적 공백을 메우지 못함에 따라 북한경제는 1990년대에 들어와 마이너스 성장을 계속하게 되었고, 1990년대 중반이후에는 심각한 식량난까지 겪게 되었음.

○ 북한정권은 식량난을 해소하기 위해 국제사회에 식량지원을 요청하는 한편 대내적으로는 헌법개정을 통한 사적 소유의 확대, 그리고 농민시장 등 비계획 부문의 확산을 어느 정도 용인하는 부분적인 개혁 조치를 취하였음. 그러나 계속된 식량난과 이에 따른 탈북주민의 증가, 생산 및 분배체제의 마비, 각종 사회적 일탈행동의 확산과 국가통제력의 급격한 저하 등으로 어려운 상태에 놓여있음.

○ 현 단계에서 북한당국의 자발적인 개혁노력과 의지가 있을 경우 위기상황의 부분적인 극복 가능성이 없는 것은 아니지만 북한체제의 특성을 고려할 때 이러한 가능성은 작아 보임. 따라서 북한의 체제개혁 내지 전환, 또는 남북한간의 통합 가능성에 대비한 구체적인 방안의 장구는 이미 우리에게 시급한 과제로 대두되고 있음.

○ 구사회주의 국가들이 지금까지 경험하여온 개혁 노력과 그 결과는 앞으로 북한과 우리가 풀어야 할 개혁 과제에 대해 매우 중요한 교훈과 시사점을 던져주고 있음. 이들 국가의 농업개혁은 서로 상이한 전략 하에서 진행되어 결과적으로 상이한 농업경영구조가 생성되었음. 정치, 사회, 역사, 경제적인 요인들 그리고 이 요인들이 서로 결합하여 개혁과정의 진행뿐만 아니라 결과에도 결정적인 영향을 미쳤기 때문임.

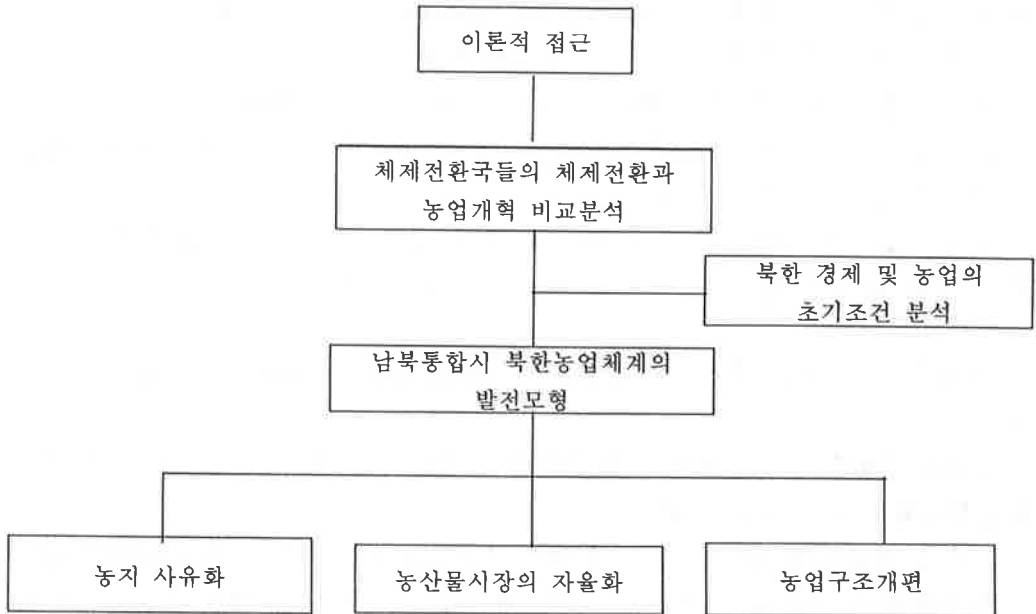
○ 따라서 본 연구에서는 먼저 구사회주의 국가에서 진행된 농업개혁 요인들의 유형을 구분하고, 유형별 전략, 진행과정과 결과 및 문제점 등을 면밀히 분석하고자 함. 이어서 이들 국가들과 북한과의 공통점과 차이점을 비교하여 남북한 통합시 북한농업의 성공적 개혁 조건과 가능성을 살펴봄으로써 북한농업의 미래와 통일이후 한반도의 농업을 전망하고자 하는 것이 본 연구의 궁극적인 목적임.

2. 연구의 구성

○ 본 연구의 주요내용은 북한농업의 재건에 적합한 전략과 모형을 제시하기 위하여 체제전환과정을 경험하고 있는 구사회주의 국가들의 농업재편과정을 비교·분석하는 것임.

○ 본 연구에서는 농업재편과정을 둘러싼 변수들을 종합적이고 체계적인 틀에서 정리해보고 중동부유럽, 러시아 등 이행기경제에서 다양하게 전개되는 농업재편과정을 비교분석 하고자 함.

<그림 I -1> 연구의 구성도



○ 초기조건은 크게 경제적 조건과 비경제적 조건으로 나눌 수 있음. 경제적 조건은 과거로부터 물려받은 경제체제, 경제발전단계, 경제규모 등으로 나눌 수 있으며, 비경제적 조건으로는 정치체제, 역사 및 문화적 특성 등을 포함함.

○ 본 연구에서는 체제전환국의 이행과정에서 나타나는 농업구조관련 현상들을 이론적 및 실증적으로 분석함으로써 향후 북한 농업의 효과적인 개혁 방향을 구상하고자 함. 따라서 체제전환과 농업의 문제를 다음과 같은 내용으로 분석하고자 함.

○ 농지의 사유화 (Privatization of Agricultural Land) 및 토지개혁 과정 비교분석.

- 농지사유화는 재산권 행사와 관련하여 시장경제체제가 요구하는 기본요건을 법률적·제도적으로 충족시키게 됨. 뿐만 아니라 사유화의 방향과 방식에 따라 농업경영구조를 결정짓는 중요한 요소로 작용할 수 있음.

- 농지사유화는 일반적으로 소유자가 직접 경작하고 경영하는 구조로 되어

있기 때문에 사유화와 구조개편은 농업부문에서 불가분의 관계에 있음.

○ 농산물시장의 자유화 (Market Liberalization)과정 비교분석.

- 농산물 유통 및 가격자유화는 시장경제 이행의 핵심내용임.
- 국가조달·배급체계를 통해 농산물 유통과 가격을 계획적으로 관리하고 있던 사회주의체제에서 전환기의 유통 및 가격 자유화는 농업부문에 가장 큰 충격요인으로 작용하게 됨.
- 따라서 급격한 가격자유화가 미친 시장에 대한 영향력과 농업경영체에 대한 충격의 크기를 비교분석하는데 관심을 두어야 할 것임.

○ 농업부문의 재편 (Restructuring of Agricultural Enterprises)과정 비교분석.

- 국영농장이나 협동농장에서 민영화된 농장으로 전환하는 과정에서 다양한 농장경영형태가 등장하게 됨.
- 농장의 경영형태 전환과 동시에 농업생산수단의 사유화가 이루어지게 됨.
- 경영형태의 전환과 농장의 사유화 과정에서 경쟁력을 확보할 수 있도록 적정영농규모를 유도해야하는 문제가 있음.
- 단위농장의 규모화는 농업부문의 과잉노동력 감축으로 이어짐. 따라서 농업노동력 재편문제 역시 중요하게 고려되어야 함.

II. 최근 북한경제 및 농업의 변화

1. 기업소 경영관리 개선
2. 생산자(농민) 인센티브 강화
3. 식량 및 생필품 배급의 축소
4. 물가와 임금의 전면적 조정
5. 환율·관세 및 세금의 대폭적 조정
6. 최근 북한의 개혁에 대한 해외의 반응

II. 최근 북한경제 및 농업의 변화

○ 최근 북한은 경제관리 개선조치(2002.7)를 발표한 이후 외부세계의 일반적인 예상을 훨씬 능가하는 대담한 변화를 시도하고 있음. 이러한 변화는 “신의주 경제특구 지정” 및 “특별행정구 기본법 제정(2002.9.12)”, “경의선·동해선 도로 및 철도 연결공사 개시(2002.9.18)”, 「개성공단 경제특구법 및 금강산 관광특구법」(2002.11)발표 등으로 가시화 되고 있음.

○ 북한의 이같은 시도는 첫째, 변화의 폭이 매우 크고, 둘째, 변화의 속도가 매우 빠르다는 점에서 그 동안의 부분적인 변화 노력과는 뚜렷하게 구분되는 획기적인 시도라는 평가를 받고 있음.

○ 북한은 1990년대 이후 줄곧 사회주의경제 체제의 틀을 유지하는 가운데서도 시장경제적 요소로 볼 수 있는 일련의 정책을 지속적으로 시행해왔음. 제도적으로는 1998년 9월 제10기 1차 최고인민회의의 사회주의 헌법 개정을 들 수 있음. 이 회의에서는 ①원가·가격·이윤 개념과 독립채산제 도입, ②합법적 경제활동 수입의 개인소유 인정 등 몇 가지 특기할 만한 경제체제의 변화를 수용, ③기업관리 합리화 및 독립채산제 강화, ④장려금 지급, ⑤협동농장 분조관리제 강화 등의 시행을 결의하였으며, 이후 새로 제정하거나 개정한 경제법률 또한 14건에 이르고 있음. 특히 개인소유·대외무역·외자유치 분야의 법적 변화는 획기적인 조치로 평가되고 있음.

○ 개정 헌법은 국가·협동단체의 소유 대상을 축소해 주민들이 가축·농기구·주택·자동차·어선 등을 합법적으로 소유할 수 있는 길을 열고 텃밭생산물 소유 범위도 확대하는가 하면 원가·가격·수익성 같은 자본주의적 요소를 법체계 곳곳에 반영함으로써 개인 소유 범위확대를 법제화하였으며, 대외무역 활성화를 위해 속속 각종 법규를 새로 제정하거나 정비했음. 98년 3월 제정된 「무역법」을 통해 대외무역을 체계화한 데 이어 헌법 개정과정에서는 그동안 국가가 독점했던 대외무역을 일반 사회협동단체에도 허용함.

○ 이러한 최근의 일련의 북한의 개혁조치들의 내용을 살펴보면 다음과 같음.

<표Ⅱ-1> 경제관리 개선조치 주요내용(요약)

분 야	내 용
기업소경영 관리개선	<ul style="list-style-type: none"> · 기업소의 독립채산제 관리운영방식 강화 · 국가계획 범위내 기업소의 자체 생산계획 수립·집행 허용 · 기업소 경영관리에 전문경영인 성격의 '지배인' 기능 강화 · 기업소간 자재공급을 위한 물자교류시장 허용 · 금요노동 폐지, 사무직 축소 및 생산직 확대 · 목표 초과달성에 대한 인센티브(보너스) 지급
생산자(농민) 인센티브 강화	<ul style="list-style-type: none"> · 식량 등의 국가수매제도 유지(인상가격으로 국가에서 수매) · 텃밭 혹은 폐기밭 등 개인 경작지 면적을 400평까지 확대 · 가족단위 분조관리제로 개선, 초과달성의 성과 분배 · 협동농장 경영관리에 있어서 전문경영인의 기능 강화
식량 생필품 배급제 축소	<ul style="list-style-type: none"> · 식량·생필품의 배급제를 대폭 축소 · 식량판매소 및 국영상점에서 일반주민이 직접 식량 구입 · 군, 취약계층 등에 대한 배급제는 유지 · 무직 세대주에게 국가가 월 200~300원 생계보조금 지급
물가·임금 전면적 조정	<ul style="list-style-type: none"> · 쌀값(1kg당 8전→44원 : 550배 상승)을 기준으로 식량, 생필품, 공공서비스 요금 등을 대폭 인상 · 임금 수준 역시 쌀값의 구매력을 기준으로 대폭 인상하고, 목표 초과달성에 따른 보너스 지급
환율·관세 대폭적 조정	<ul style="list-style-type: none"> · 나진선봉 거래환율 수준인 1달러당 153원으로 평가절하 · 전략물자 이외의 수입물품에 대한 관세 평균 2배 인상

자료 : 황민영, 남북 농림수산물교류협력의 평가와 과제, 통일농수산물포럼 금강산세미나, 2002.9.29. p 2.

1. 기업소 경영관리 개선

○ 북한은 그동안 개혁·개방은 곧 사회주의 체제 붕괴라는 걱정에 사로잡혀 개혁·개방을 한사코 피하면서도 산업조직 구조조정을 통해 기업경영 효율화 조치를 취하는 등 '경제사업 개선'을 강조, 경제회생을 위한 변화를 거듭하여 왔음.

- 2000년 1월 연합기업소·종합기업소·연합총국 등 종합적인 생산조직을 일반 공장·기업소·관리국 체제로 개편한 것을 들 수 있고, 9월에 20여개의

대규모 산업시설을 연합기업소 체제로 환원하는 2차 구조조정을 단행한 것은 그 대표적인 사례임.

- 이러한 산업조직 개편이 시장경제에서 흔히 볼 수 있는 기업독자성 향상을 겨냥한 것인지는 단언하기 어렵지만 공장·기업소의 생산성 및 효율성 제고를 위한 변화인 것만은 분명함.

- 99년말 공장·기업소 등 생산부문의 독립채산제 시행과 그 결과에 따른 장려금 지급, 기술혁신 및 첨단 산업시설 도입, 유능한 테크노크라트 육성을 위한 경제간부 해외연수 등 기업경영의 효율성을 극대화정책을 추진한 것도 같은 맥락에서 이루어졌음.

○ 북한이 이번에 취한 경제개혁 조치의 핵심중 하나는 개별 기업소의 자율성 제고라고 볼 수 있음.

- 자율성 제고를 통해 생산자를 우대하도록 함으로써 그동안 북한 경제의 근본적 문제였던 공급부족을 해결하겠다는 것임.

- 책임성 제고를 촉진시켜 그동안 기업의 운영을 전적으로 국가에 의존해 온 북한의 공장·기업소들이 이제는 자재확보에서부터 판매를 통한 이윤창출까지 전 생산과정과 실적에 대해 책임을 져야함.

○ 지난해 10월 김정일 국방위원장은 경제관리 지침을 통해 '물자교류시장' 가동을 지시함으로써 기업들이 자체적으로 원자재와 생산수단을 판매·교환할 수 있도록 해왔음.

- 조선신보는 기업 운영관리방법의 개선과 관련, '독립채산제의 올바른 실시를 위해 부족되는 원료, 자재의 해결 등에서 아래 단위의 창발성을 보다 높이 발양시키는 방향에서 개선작업이 이뤄지고 있다'고 설명했다.

- 즉 공장·기업소들이 필요한 물자와 생산증대를 자체적으로 조달해 생산활동을 펼쳐 이윤을 만들어내고 확보한 이윤을 임금의 형태로 근로자들에게 돌려주라는 것을 의미함.

- 따라서 그동안 중앙정부가 생산계획을 세워 공장·기업소에 하달하고 계획에 맞춰 자재를 공급하던 경영 시스템은 조금씩 힘을 잃어갈 전망이다.

- 또 생산주체들이 직접 계획을 세우고 필요한 물자를 자체적으로 조달토록 함으로써 경영상태가 부실한 공장·기업소는 생산활동을 펼치기 어려운 환경이 조성될 전망이다.

○ 그러나 북한은 이같은 변화와 관련 '사회주의 경제는 생산수단의 전인민

적 소유에 기초한 계획경제'라며 '일련의 개선작업들은 이 테두리 안에서 추진되고 있다'고 선을 긋고 있음.

- 결국 이번의 경제개혁 조치를 통해 생산수단의 소유구조에는 변화를 가하지 않으면서 경영활동과 생산수단의 확보 과정 등에 기업의 자율성을 불어넣고 임금의 차별적 지급을 통해 생산성을 제고하겠다는 복안인 것으로 해석됨.

- 중국에서도 80년대 초기 개혁과정에서 소유권은 국가에 있지만 경영권은 경제주체가 가지는 '소유권과 경영권의 분리 이론'을 내세워 생산력 증대를 이끌어 낸 바 있음.

○ 북한은 김정일 총비서가 중국의 개혁·개방현장을 답사하고 돌아온 이후부터는 '실용주의' '간부의 실력전' '실리' 등으로 표현된 신사고적인 마인드를 경제사업에 적극 반영하고 있음. 그는 무엇보다 경제사업에서의 '실리'와 '실력'을 중시하고 간부들이 구태의연한 지도방식에서 벗어나 경제현장에서 필요한 실력을 갖추도록 하는 것이 국가경제력을 강화할 수 있는 근간이 될 수 있다고 판단한 것이라 할 수 있음.

○ 이러한 일련의 경제변화 추세로 보아 북한은 새로운 경제관리정책을 전면적으로 실시하고 주변 환경이 안정됐다고 판단될 경우, 사회주의 경제체제의 골간을 흔들지 않는 범위 내에서 경제부문별로 시장경제적 요소 도입에 더욱 적극적으로 나서 국가경제력 강화에 주력하게 될 것으로 전망됨.

2. 생산자(농민) 인센티브 강화

○ 생산 주체에 대한 자율권 보장과 이에 따른 물질적 인센티브 제공은 북한의 농업분야에도 예외 없이 적용되고 있음. 2000년 8월 말 김정일 국방위원장이 자강도에서 "농장원들에게 뽕밭과 누에칸을 고정 담당시키고 분조에 누에고치 생산계획을 수행했는지 여부에 따라 개별 농장원들이 자극을 받게 규정을 만들어 적용하라."고 한것은 농장원들의 성과와 그에 따른 차등분배를 강조한 말임.

○ 협동농장에서도 중국의 가족청부제를 벤치마킹한 가족 분조제(分組制)가 시범 운영되는 것으로 알려지고 있음. 북한은 올해 초부터 신의주와 온성(남양)에서 3~4가구를 한 분조로 묶어 농사를 짓게 하고, 목표 초과 생산량에 대해서는 자체 분배토록 하고 있다고 함.

- 1996년에도 유사한 제도를 시행했지만 생산 목표량을 올리는 바람에 실효를 거두지 못했던 바 있음.

○ 북한의 가족생산제도는 그 동안 생산단위를 10명 내외로 구성한 분조관리조에서 4~5명 단위 가족단위로 낮춰 생산의욕과 효율을 높이며, 국가 수매비율을 낮추고 대신 농민농장을 비롯한 일반 시장에 내다 팔 수 있는 비율을 확대해 생산성 증대를 꾀하고 있음.

○ 그러나 이러한 북한의 농업에 대한 일련의 변화는 99년 이후 토지정리를 통해 국영농장을 늘려가고 있고, 협동농장을 해체할 기미를 보이지 않는다는 점에서 중국의 농업개혁과는 크게 차이가 난다고 할 수 있음.

○ 북한이 개인영농을 시범운영하고 부양가족이 둘 이상인 실직 세대주에겐 월 2300~3000원 상당의 생계보조금을 지급하고 있는 것으로 알려졌다. 북한은 2002년 7월부터 함경북도 회령과 무산에서 시범적으로 협동농장 소유 토지의 일부를 농장원들에게 분배, 농사를 짓게하고 있으며 30~50평으로 제한하던 텃밭, 폐기밭 허용면적을 400평까지 늘린 것으로 보도되고 있음(세계일보 2000.8.22)

3. 식량 및 생필품 배급의 축소

○ 북한의 식량 배급제는 '국가 식량배급에 관한 규정'이 제정된 1952년부터 도입했으나, 상당기간 양곡의 자유판매도 병행하였음.

- 그러나 57년 11월 이후엔 자유판매를 폐지하고 협동농장원을 제외한 모든 주민을 대상으로 식량 배급제를 확대했음.

- 일반 노동자, 사무원 등은 각 직장이 매월 2회(1일, 16일) 발급하는 배급표를 받아 식량공급소에서 국정가격(kg당 10~20전)으로 식량을 구입했었음.

- 그러나 식량부족 사태가 일어나면서 대다수 주민은 국정가격보다 훨씬 비싸게 파는 농민시장을 이용할 수밖에 없는 실정이었음.

○ 식량 배급제는 60년대 중반까지 중앙공급대상과 일반공급대상으로 구분했으나, 그 이후엔 각 대상자의 직급, 거주지, 연령, 노동력 기여 정도 등에 따라 차등을 두고 있었음.

- 지역별 곡물비율은 평양과 휴전선 인접지역의 경우 쌀과 잡곡이 6대4, 기

타 지역은 3대7 정도였으나 식량난 이후 유명무실해졌음.

- 식량난 이전까지 일반공급대상의 경우 일반 노동자, 사무원은 하루 한 사람 기준 6백g(잡곡비율 50~70%), 중노동자와 일반군인은 7백g(잡곡비율 50~70%), 특수군인은 8백g(잡곡비율 40%)을 각각 배급받았음.

○ 언론에 의하면 북한은 2002년 7월부터 배급제도를 폐지하고, 주민이 전면적으로 임금생활을 영위할 수 있도록 경제개혁을 실시했다고 함(쿄도통신 2002. 7.18).

- 평양에서는 2002년 7월초에 각 공장파 기업의 회계책임자를 모아놓고 설명회를 실시하였음.

- 또한 일반주민 수준에서도 배급제의 폐지가 통고되었음.

- 이에 따라 독립채산제³⁾가 실시되고 있는 북한의 각 공장파 기업에서는 커다란 변화가 있을 것으로 예상됨.

- 배급제 폐지 방침은 확정되었으나 충격을 피하기 위해 점진적, 단계적으로 폐지될 것으로 알려지고 있음.

○ 이번 경제개혁 조치로 전국의 식량배급소가 '쌀 판매소'로 간판을 바꾸고 있다고 방북자들이 전함.

- 쌀 판매소에서 백미 1kg의 가격은 40~45원, 옥수수는 25원 정도인 것으로 전해졌음.

- 이렇게 되면 쌀 생산도 늘어날 것으로 기대됨. 농민들이 비싼 가격에 직접 쌀을 내다 팔 수 있게 되면 의욕이 생겨 쌀 농사를 열심히 짓게 될 것이기 때문임.

○ 그러나 평균임금은 18배 오른 반면 쌀(550배), 옥수수(330배), 돼지고기(270배), 버스-철도요금(20배) 등 식량과 생필품값은 수백배까지 올라 실질임금의 감소로 주민들의 생활고는 더욱 심각해 졌다고함. 그러나 군인이나 보위부원, 보안성원 등 체제보위세력과 취학아동 같은 비취업 계층은 식량배급을 지속하고 있는 것으로 알려짐.

○ 그동안 무상으로 배급하던 부식류는 식량판매소나 국영상점서 인상된 가

3) 국가정보원에 따르면, 북한은 1973년 9월 독립채산제에 관한 규정을 제정하여 주로 탄광·광산 및 공업부문에서 부분적으로 실시한 이래 1985년 이후 전산업부문으로 확대 실시해오고 있음. 구체적으로는 기업이 국가계획의 한계 내에서 경영상의 독자성을 가지는 한편, 생산에 대한 지출은 자체의 수입으로 보장토록 하는 사회주의적 독립채산제를 의미함. 이에 따라 기업은 경영활동에 소요되는 물자·자금을 국가에서 공급받되, 추가적 자금은 은행으로부터 대부 받아 경영활동의 재산을 맞추도록 하고 있음.

격으로 판매하지만 매점매석 등 부작용을 예방하기 위해 구매권 발급은 여전히 유지하고 있는 것으로 확인됨. 이에 따라 식량과 생필품 구매에 필요한 소득 확보를 위해 직장이탈자들이 속속 복귀하고 있고 도시민 중엔 가까운 거리는 버스나 전철을 타지 않고 걸어서 출퇴근하는 도보족이 늘어났다고 보도되고 있음(세계일보 2000.8.22)

- 반면 협동농장원은 매년 11월 초 정부가 목표량을 가져간 뒤 나머지를 노력점수에 따라 결산분배를 통해 자기 몫을 가져감.

- 협동농장원에게는 일반 노동자, 사무원과 달리 배급표를 지급하지 않음을 의미함.

- 하지만 국영농장원은 국가에서 운영하기 때문에 협동농장원과 달리 현물 대신 노동자처럼 월급을 받음.

- 기존 배급제와는 달리 직장에 출근하는 사람에 한해서만 쌀 판매가 허용되고, 무직자는 구입할 수 없음.

- 쌀이 부족하기 때문에 고위공무원과 군인, 근로자들이 우선순위로 살 수 있게 했다고 전함.

- 청진시의 경우 일반 주민들은 백미가 없어 옥수수만 판매소를 통해 구입하고 있다고 함.

- 쌀 판매소에서 백미 1kg의 가격이 40~45원으로 책정되어 있지만, 장(場)마당에서는 쌀 1kg에 80~90원까지 폭등세를 보이고 있다고 함.

4. 물가와 임금의 전면적 조정

- 북한이 2002년 7월부터 급여와 물가를 10배 이상 인상하는 경제개혁을 실시했다고 보도하였으며 여타 언론보도도 이를 확인함(교토통신 2002.7.11).

- 북한은 현실과 유리되어온 국정가격을 10배 이상 인상함으로 농민시장의 가격수준에 근접하도록 물가를 인상한 것으로 알려짐.

- 또한 북한의 주요 통화단위인 원 과 보조단위인 전 가운데 '전' 을 폐지하고 원으로 일원화한 것으로 알려짐.

- 예컨대, 10전이던 평양 시내 지하철 요금은 10배인 1원으로 인상되었음.

- 북한이 경제개혁의 일환으로 실시한 가격과 임금 인상조치의 핵심은 '수요와 공급'임.

- 조선신보는 경제 운영에서 실리를 보장하기 위한 핵심으로 올바른 '가격 설정'을 꼽고 '수요와 공급의 불균형 현상을 극복하기 위해 생산물을 제 가치대로 계산하기로 한 것'이라는 국가가격제정국 관리의 말을 전했다.

○ 북한은 그동안 국가의 재정부담만 늘어나고 재화가 수요와는 연계되지 않은 채 공급이 이루어져 자원의 효율적 분배가 이뤄지지 못했음.

- 정부가 비싼 가격으로 원자재를 사들여 공장·기업소나 협동농장에 낮은 가격으로 공급함으로써 재화의 '희소성'이나 생산코스트와는 상관없이 가격이 형성됐기 때문임.

- 따라서 완벽한 시장에 의해 결정되는 가격은 아니지만 국가가 수요량과 공급량을 파악해 '사실상'의 시장가격을 결정해 자원이 적재적소에 배분되도록 한다는 것임.

○ 북한 당국은 쌀 값의 경우 '물과 전기, 비료와 박막 등에 투입되는 자금을 계산하여 생산원가를 도출했다'면서 '국제시장에서의 쌀가격을 고려하였고 국내에서의 수요와 공급도 염두에 두었다'고 전했다.

- 북한이 이미 2002년 7월부터 임금과 물가가격 인상조치의 실시에 들어가 쌀 가격이 550배 인상됐다고 재일본 조선인총연합회(총련) 기관지 조선신보가 26일에 보도함.

- 이 신문은 또한 '쌀 가격이 인상됐지만 식량을 전민에게 고루고루 나누기 위해 배급표를 발급하고 쌀을 구입할 수 있도록 근로자들의 노임을 보장한다'고 소개해 쌀 배급제가 유지될 것임을 확인했음.

- 쌀 가격의 대폭 인상은 북한 사회의 기반을 이루는 농민들의 쌀 생산의욕과 증산을 자극할 것으로 전망됨.

○ 가격 현실화를 통해 공급자가 농민시장이 아닌 정상적인 판로를 통해 물품을 판매해 나가도록 함으로써 지하경제를 점차 양성화하겠다는 북한인 것으로 보임.

5. 환율·관세 및 세금의 대폭적 조정

○ 북한은 1974년 공식 폐지한 세금제도를 이번에 부활시킨 것으로 전해지고 있음. 이 같은 세금 부과 계획은 시장경제적 개혁조치에 따라 일정 부분

은 세금으로 내고 나머지에 대해서는 국가 구매 또는 시장 판매를 허용하는 것으로 관측되고 있음.

- 예컨대, 주택사용료로 평당 7~15원으로 대부분의 집은 몇 백원을 내야 함.

- 지금까지는 집 한 채에 월 5~10원 정도였음.

- 가전제품에도 5~50원의 세금이 부과되기 시작했다고 함.

○ 북한 당국은 인민들이 생산한 농산품과 공산품에 대해서도 세금을 부과할 계획인 것으로 알려지고 있음.

- 농산품과 공산품 생산액의 15%를 국가가 세금으로 가져갈 것으로 파악됨.

○ 북한에 '국가세무국' 이 신설돼 국경 세관들은 모두 이 기관의 지휘를 받게 됨.

- 중국 무역상들이 북한으로 들어갈 때는 물건 종류에 관계없이 최소 북한 돈 10만원을 관세조로 내야 한다고 전해짐.

- 자동차를 몰고 들어가면 '도로세' 명목으로 세금을 징수하고 있다고 전함.

○ 이번 조치에 대한 국내외 전문가들의 분석과 전망은 여러 갈래로 엇갈리고 있음.

- 북한 당국이 경제난 극복을 위해 시장경제 요소를 도입하고 있는 것인지, 아니면 거꾸로 갈수록 확대되는 지하경제에 대한 국가 통제력을 강화하기 위한 의도인지 불투명함.

- 어쨌든 북한 주민들의 생활에 적잖은 영향을 끼칠 조치들이 광범위하게 실시됐거나 준비중인 것만은 분명함.

○ 북한은 외화와 교환이 가능한 외화환전표(외화바꾼돈표)를 폐지한 것으로 알려지고 있음.

- 현재 북한에는 외화환전표와 외화와 교환이 불가능한 인민원지폐의 두 가지가 있는데, 이번 방침은 북한 화폐를 인민원지폐로 일원화하는 것을 의미하는 것임.

○ 이번 조치로 달러 환율을 시장 시세인 200대 1 정도로 현실화할 방침인 것으로 외신들은 전하고 있음.

- 개혁 이전 북한의 공식 환율은 미화 1달러에 2.21원이며 나진·선봉특구에서는 200원의 환율이 적용되고 있음.

- 그러나, 북한돈 가치하락으로 암시세는 200원을 넘어 비현실적이었음.
- 북한은 환율 인상을 위해 지난해부터 준비와 연구 작업을 해온 것으로 알려지고 있음.
- 달러당 150-200원 정도의 환율은 나진·선봉특구의 환율 수준과 같은 것이어서 북한 당국이 시장경제를 따르는 특구를 경제 운용에 참고하고 있는 것으로 보여 주목됨.

○ 이는 북한의 물가와 월급 인상, 쌀 배급제 폐지 방침 등과 함께 달러화의 가치를 시장경제의 흐름에 맞추기 위한 것이라 할 수 있음.

○ 북한 당국은 환율 인상폭이 지금까지 100배 가까이에 이르러 추가인상 시기를 쉽게 잡지 못하고 있다고 전해짐.

- 이에 따라 시장에 주는 충격을 최소화하기 위해 환율인상 시기를 다소 늦출 가능성이 있음.

- 다시말해 물가와 월급 인상과 배급제 폐지 방침이 전반적으로 실시돼 경제적인 안정이 어느 정도 이루어진 뒤 환율인상이 될 가능성이 큰 것으로 보임.

6. 최근 북한의 개혁에 대한 해외의 반응⁴⁾

○ 북한의 최근 가격관련 조치에 대한 해외 언론의 반응을 정리하면 다음과 같음.

(1) 긍정적 반응

○ 독자적인 사회주의를 유지해 나가면서 무역 등 타국과의 교류도 가능하게 하려는 조치임.

○ 북한이 지금 방식으로는 경제난 극복이 안 된다는 점을 인식해, 배급제를 기초로 해 중앙통제적으로 유지해온 경제제도를 가격이란 수단으로 통제하는 쪽으로 변경해 나가려는 과정으로 이해함.

4) 동아일보 2002. 7. 27 일자 및 조선일보 2002.07.24, 2002.07.27 일자 기사를 바탕으로 정리한 것임.

- 북한의 시장은 암시장 장마당 농민시장 배급제로 체계가 복잡하고, 제품의 명목상 가격과 실질 가격이 100배 또는 그 이상의 차이가 있어 이 체계를 일원화하려는 시도임.

- 북한 사회는 지금까지 배급제를 기본으로 하여 의식주는 국가가 보장하고 이외의 부분은 화폐경제로 운영해 왔지만, 이제부터는 모든 것이 화폐경제로 운영하려함.

- 집단주의체제의 마지막 보루인 북한이 유사 자본주의로 이행하는 것을 의미함.

- 북한은 이제, 자본주의 체제의 이른바 초과이윤(rent)을 지불하기 시작함.

- 중국 지도자 덩샤오핑(鄧小平)의 78년 경제개혁 조치를 예를 들면서 북한의 시장체제로의 변화 예상에 설득력을 높였음.

- 즉, '비교할 데가 없는' 북한의 지도자 김정일 국방위원장이 현명하다면 중국 경제개방 후 25년이 지난 현 시점에서 경제개혁을 거부한 루마니아의 차우세스쿠 정권이 몰락의 길을 걸은 반면 자본주의 경제체제를 수용한 중국 공산당 지도부가 아직도 건재하다는 사실을 꼼꼼히 되새길 것이라는 것임.

- 이같은 변화가 아직 개혁으로 부르기에선 무리가 있을지라도, 북한이 심각한 문제에 봉착했고 분명하진 않지만 그 해결책은 뭔가 시장체제와 관련이 있어야 한다는 사실을 최소한 북한의 지도자들이 깨닫고 있다는 것을 확실하게 의미함.

- 북한 당국이 쌀을 수매하지 않고 농민들로 하여금 직접 시장에 내다팔게 하면 농민들의 수입 증대와 쌀 증산이 가능할 것이라고 전망함.

- 농민들이 쌀을 시장가격으로 판매해 수입이 증대되면 쌀 농사에 뛰어드는 주민들이 많아져 쌀 생산량이 늘어날 것이라고 함.

(2) 유보적 반응

- 북한은 그간 97년에 가격법을 통과시키고, 99년엔 인민경제계획법을 제정해 가격에 따른 경제시스템을 도입하기 위한 나름대로의 조치를 취해왔으나

이것이 전면적인 배급제 폐지인지, 아니면 시험적으로 특정지역에 한해 한시적으로 시행해보는 것인지 아직은 불확실함.

○ 북한의 쌀 배급제 포기는 시장경제로의 이행조짐을 보여주는 것이나 대다수 주민들의 쌀 구입 애로 등 많은 문제를 야기할 것임.

- 주민들이 그동안 배급제와 물물교환으로만 생활해 온데다 무엇보다 암시장 쌀값이 노동자 평균 월급의 절반인 kg당 53원(공식가격 0.80원)에 이르는 상황에서 일반 주민들이 과연 시장가격으로 쌀을 구입할 수 있겠느냐는 것임.

○ 최근 북한의 식량배급제 폐지설이 나돌고 있는 것과 관련, 북한 경제체제에 어떤 변화가 일고 있다면 그것은 중국으로부터의 압력에 따른 것일 가능성이 있음.

- 중국은 북한난민 때문에 곤혹스러워하고 있으며 중국내 탈북자들을 북한으로 되돌려 보내는 과정에서 북한의 경제체제가 변해야 한다는 점을 역설하고 있는 것으로 파악됨.

○ 이번의 변화는 쌀의 공식가격이 시장가격에 근접하고, 주민들은 쌀을 살 수 있을 만큼 현금을 더 갖게 된다는 것을 의미하지만 이런 변화가 자유시장 가격에 어떤 영향을 미칠지는 확실하지 않음.

○ 커다란 의문은 농민시장의 가격이 상승할 경우 국가가 어떻게 반응할 것인가 하는 점이라고 지적했음.

- 평양의 외교관들은 가격과 임금으로 재주를 부려 경제를 되살리려는 북한의 계획이 지금까지 해온 것보다 더 현실적일지 궁금해하고 있음.

제2편 체제전환과 농업부문 개편사례분석

III. 체제전환에 대한 이론적 접근

1. 체제전환의 개념
2. 체제전환의 유형

제 2 편 체제전환과 농업부문 개편사례분석

Ⅲ. 체제전환에 대한 이론적 접근

1. 체제전환의 개념

- 사회주의 체제변화에 대하여 일반적으로 체제개혁과 체제전환을 구분하여 분류하고 있음.
 - 개혁이란, 기본체제를 부분적으로 수정하거나 체제의 역기능을 감소시키는 시도로 규정함.
 - 체제전환은 하나의 경제체제가 다른 경제체제로 대체되거나 이전에 존재하던 경제체제와는 근본적으로 다른 경제체제를 구축하는 것으로 규정함.

- 체제전환(System Transformation)이란 기존체제를 결정하는 정치·경제적 근본요소를 변화시키는 것으로 일반적으로 장기간 일련의 개혁조치들이 지속적으로 이루어지는 것을 의미함.
 - 구체적으로 공산당의 일당독재가 다당제에 기초한 대중민주주의로, 계획경제가 시장경제로, 집단적 소유가 개인소유로 전환하는 것임.

- 체제개혁 중에서 경제개혁(Economic Reform)은 기존의 정치·경제적 기본 틀을 유지한 채, 부분적인 제도의 변화를 통해서 경제분야에서 제기되는 문제점을 해결하고자 하는 것임. 경제개혁은 기본적으로 체제유지에 목적이 있다고 할 수 있음.
 - 중국과 베트남의 경우는 정치적 체제의 변화없이 경제적 변화만을 추구하고 있음.
 - 이것은 경제개혁이라고 지칭할 수도 있으나 실제로는 사회주의 체제의 근간이 되는 소유권제도의 변화가 수반되고 있을 뿐만 아니라 국가의 계획기능이 점진적으로 축소되고 있어 광의의 체제전환으로 보는 것이 타당함.

- 체제전환은 크게 정치체제의 전환과 경제체제의 전환으로 구분할 수 있음.
 - 정치체제의 전환은 좁은 의미로는 “탈공산주의 민주정권”의 수립을 의미하며, 넓게는 개혁과 정권수립까지 1단계 체제전환으로 포함되기도 함.

- 경제체제의 전환 역시 좁게는 시장경제로의 체제전환을 위한 제도 구축과 정책의 집행 및 이에 의한 시장메카니즘의 작동을 의미하나, 넓은 의미로는 사회주의 계획경제체제 내의 개혁까지도 1단계 체제전환으로 포함함.
 - 이행기경제에는 가장 먼저 시장경제로의 전환을 본격적으로 추진해 온 폴란드와 헝가리 등 중동부유럽국가와 러시아를 필두로 한 구소련국가들을 포함시킬 수 있음.
 - 마찬가지로, 사회주의체제의 근간을 유지한 채 점진적으로 시장경제체제를 도입해 온 중국과 베트남의 경우도 광의의 이행기경제⁵⁾에 포함시킬 수 있음.
- 정치체제의 변화와 관련하여 “부분”과 “전면”으로, 그리고 경제정책 중에서 사유화방법론이나 전환속도와 관련하여 “급진”과 “점진”의 이분법적 논리를 중심으로 전개되고 있음.
 - 최근 이행기경제의 체제전환 경험이 어느 정도 축적되면서 이론화 작업이 진행되고 있음.
 - 이행기경제의 체제전환은 역사상 유래가 없는 것이기 때문에 당초부터 기본이론이나 모델없이 실험적으로 추진되어 시행착오는 불가피함.

2. 체제전환의 유형

1) 체제전환의 범위에 따른 구분

- 사회주의체제 하에서의 “부분적 개혁”은 중앙계획의 불안정성이 자동조정능력을 가진 시장에 의해서 보정될 수 있으므로 중앙계획과 시장의 조화로운 조정으로 보다 발전된 사회주의 체제를 형성할 수 있다는 관점에 기초함.
- 부분적 개혁모형은 조직개혁의 양상을 지님. 중앙집권적 사회주의 경제조직의 특성은 수직적 단계질서임.
- 조직개혁 양상의 첫 번째 형태는 이와 같은 수직적 조직체계에 중간조직을 첨가하는 것임.
- 두 번째 형태는 산업부분을 강조하는 계획에서 지역을 강조하는 계획으로

5) 1980년대 말에 시작된 중동부유럽의 민주화 개혁은 그간 사회주의체제 내에서 추진된 경제개혁과는 본질에 있어 구분되는 체제전환의 성격을 띠고 전개되고 있음. 이에 따라 사회주의적 계획경제에서 자본주의적 시장경제로 체제전환이 진행되고 있는 이들 경제를 이행기경제(economies in transition, transitional economies)로 분류하고 있음.

변화시키는 것임.

- 세 번째 형태는 분권화에 의한 부분개혁이 고려될 수 있음.

○ “전면적 개혁”은 사회주의 경제를 청산하고 자본주의 시장경제체제로 이행하는 것을 의미함.

- 정치적 환경의 변화까지도 요구하는 것으로서, 경제개혁이란 단편적으로 되어서는 효과가 없거나 오히려 악화시킨다고 보고, 전면적인 체제개혁을 주장하는 것임.

2) 체제전환의 속도에 따른 구분

○ 구 사회주의 국가의 전면적인 개혁은 시장경제로의 이행에 대한 시간판리의 선택에 따라 “급진적 개혁”과 “점진적 개혁”으로 구분됨.

- 이는 변화의 주제, 체제전환 초기의 정치 및 경제적 환경, 그리고 체제전환의 방향 및 목표의 설정에 따라 좌우됨.

○ 대폭발(big bang) 또는 충격요법(shock therapy)으로 불리는 급진적 경제개혁은 경제의 비효율적인 부문에 대한 갑작스럽고 강력한 변화를 통하여 자원의 재분배를 가속화시키고 경제의 효율성을 증가시키고자 하는 것임.

- 시장경제를 구성하는 모든 법적, 제도적, 규범적 요소는 상호 유기적으로 연관되어 있음.

- 그러므로, 어느 특정한 제도나 정책이 도입된다고 하더라도 이와 관련된 다른 부문의 변화가 수반되지 않으면 제도상의 적합성이 결여되어 정상적인 기능이 수행되지 못하기 때문에 일시에 체제나 제도의 변화가 이루어져야 함을 뜻함.

○ 급진적 경제개혁의 결과는 그 추진성에 따라 다른 양상을 보이게 됨.

- 경제의 비효율적인 부문에 대한 갑작스럽고 강력한 변화를 통하여 자원의 재분배를 가속화시키고 경제의 효율성을 증가시킬 수 있음.

- 과격한 개혁은 유능한 정치적 지도력에 의해 아주 현명하게 대처되지 않은 경우 견잡을 수 없는 사회적 갈등과 긴장을 초래할 우려가 있음.

○ 러시아는 초기에는 중국과 같은 체제를 유지하면서 시장경제제도를 도입하려고 하였으나 정책의 실패로 인해 체제가 동시에 붕괴하는 급진적인 체

제 전환 형태를 취하게 되었음.

- 러시아는 1992년 초부터 본격적으로 경제개혁정책을 실행에 옮기기 시작하였음.

- 1992년 이전 고르바초프정권에 의한 페레스트로이카라고 칭해지는 개혁정책은 구사회주의의 골격을 유지하면서 개혁을 추진하였음.

- 이에 반해 엘친 대통령하에서 실시된 러시아 개혁은 구사회주의의 계획경제를 타파하고 서구식 시장경제체제로의 전환을 꾀하는 체제전환을 시도하였음.

○ 체코의 경우 1990년 9월 연방의회에서 채택한 경제개혁은 개혁수단의 시행방법을 급진적으로 이해하게 되었으며 농업부문에 있어서도 매우 급진적인 개혁을 시도하였음.

○ 구동독의 경우는 1989년 1월 동독인의 서독으로의 대규모 탈출이 시작되면서 동독 체제에 대한 불만이 고조되었음.

- 호네커 서기장의 후임으로 크린츠는 여행의 전면 자유화, 자유선거 실시, 경제사회개혁을 요구하는 시위가 계속되자 1989년 11월 9일 서독과의 급진적인 체제 통합을 실시하였음.

○ 헝가리는 1968년의 신경제메카니즘의 도입 등 경제개혁을 실시함으로써 중부 유럽에서 개혁과 변혁의 선두자리를 유지하여 왔음. 시장경제로의 이행에서도 헝가리는 구동구제국 중에서 가장 선진국이라고 할 수 있음.

○ 점진적 개혁은 경제개혁을 2~3년내에 완료하지 않고, 5~10년 혹은 그 이상에 걸쳐 장기적으로 추진하는 것을 의미함.

- 비록 체제 및 제도가 바뀐다고 하더라도 개별 경제주체가 새로운 환경에 적응하는 데에는 상당한 시간이 소요되기 때문에 이들의 적응력을 높이고 부작용을 최소화하기 위해서는 제반 변화가 점진적으로 추진되어야 한다는 논리임.

- 따라서 구공산주의 시절의 모든 제도를 일거에 제거하는 것은 가능하지도 않을 뿐만 아니라 바람직한 현상도 아니며, 구제도의 급격한 제거는 경제붕괴를 초래하기 때문에, 일정기간동안 국가부문과 민간부문으로 이루어진 이중경제구조를 유지하는 것이 바람직하다는 주장임.

- 중국은 1978년 말부터 시작되어 온 각호청부제의 실시로 인해 기존의 사회주의 체제를 유지한 상태에서, 경제시스템에 단계적으로 시장경제체제를 도입함으로써 경제개혁을 추선으로 추진하였음.
- 인민공사의 해체이후 각 지방에서는 '생산책임제'라고 불리는 새로운 경영체제를 도입하였으며, 이에 따라 농업뿐만 아니라 경제 전반에 걸친 생산성 증대효과를 가져올 수 있었음.
- 베트남의 경우는 1986년 12월 Doi Moi(경제개혁과 대외개방 정책)의 실시를 통해 기존의 체제를 유지한 상태에서 경제체제의 전환을 모색하였음.
- 베트남도 중국과 비슷한 체제유형이라고 할 수 있음.

<그림 III-1> 체제전환의 유형



- 앞의 체제전환 유형에서 중국과 베트남이 부분적인 개혁인 “선경제전환 후정치전환” 유형이라면 러시아 및 중동부유럽 국가는 전면적인 개혁, 즉 “선정치전환 후경제전환”을 추진하였다고 할 수 있음.
- 구사회주의 국가들의 사례가 모든 상황에 적용되는 최선의 유일한 모형 내지 전략은 아님.
- 어떠한 개혁모형을 선택할 것인가 하는 문제는 개혁을 요구하고 있는 경제적 상황의 심각성과 궁극적으로는 국민의 선택에 따라 결정할 문제임.
- 대부분의 중동부유럽 국가들은 사회주의 경제체제를 도입하기 이전에 이미 자본주의적 경제를 운영한 경험이 있었음.
- 1980년대의 경제적 문제들이 그 이전의 기간과는 비교가 되지 않을 정도로 심각하고, 그 근본 원인이 체제의 결점으로 인식되고 있었기 때문에 이의

시정을 위한 경제개혁은 사회주의 체제를 전면적으로 부정하는 전면적 개혁으로 발전하게 되었음.

- 그러나 러시아, 폴란드, 체코슬로바키아 등 몇몇 나라가 체제전환 초기과정에서 취하였던 경제개혁이 시간이 지남에 따라 급진성을 잃어가는 것은 이와 같은 체제변혁이 하루아침에 이루어질 수 없는 어려운 과제인 것을 경험적으로 보여주고 있음.

3) 경로의존형(path dependency)과 초기조건(initial conditions)

○ 체제전환에 있어 이행의 유형과 경제적 성과를 분석하기 위해서는 제도형성과 제도변화에 대한 논의를 할 필요가 있음.

○ 제도(institution)는 사회에 적용되는 게임의 법칙(the rule of game)이며, 인간이 고안한 제약으로 인간 사이의 상호작용을 구체화함.

- 따라서 제도는 정치적, 사회적, 경제적, 그리고 어떤 것이든 인간의 교환에서의 인센티브를 구조화함.

- 제도변화는 사회가 시간의 흐름에 따라 진화하는 양식을 구체화하기 때문에 역사변화를 이해하는 열쇠가 됨.

- 제도가 경제적 성과에 영향을 미친다는 것에는 논쟁의 여지가 거의 없음. 또한 장기에 걸친 경제의 성과 차이는 근본적으로 제도가 발전하는 양식에 의해 영향을 받는다는 것 또한 논쟁의 여지가 없음(North, 1990).

○ 제도의 형성과 변화의 요인에 대해 크게 두 가지 접근방식이 있다고 할 수 있음. 효율성의 접근(efficiency-driven approach)과 이해관계적 접근(interest based approach)방식임.

○ 첫째, 효율성의 접근방식 중 가장 단순한 것은 제도의 최적화론(Optimality of Institution)임. 이것은 모든 제도는 효율적이기 때문에 존재한다는 관점임(D. North, H. Demsetz, A. Alchian, Frubotn & Pejovich).

- 제도의 형성은 시장기구가 효율성을 제고하지 못할 때 등장함. 최적화를 추구하는 합리적 행위자는 새로운 제도의 형성(일례로 기업)이 이득을 증가시키기만 한다면 거래의 효율성을 제고할 수 있는 기회를 놓치지 않는다는 것임.

- 어떤 제도가 존재하지 않는 것은 그 제도 형성에 따른 거래비용이 이익보

다 크기 때문임.

- 그러나 이러한 관점은 이론적으로는 “제한된 합리성(bounded rationality)”에 의해 비판되고 있으며(H. Simon), 현실적으로 구성원의 이익을 제공하지 않는 비효율적인 제도의 존속을 설명할 수 없음.⁶⁾

○ 최적화론적 관점보다 발전된 것이 경로의존성(path dependency recognized)의 관점임. - 이들은 모든 제도변화가 효율성을 제고하는 것이 아니며 따라서 장기에 최적일 수 있음을 인정하고 있음.

- 제도의 진화에는 경로의존성이 나타나기 때문임. 어떤 제도(일례로 기술체제)가 선택되는 것은 효율성 때문이 아니라 ‘돌이킬 수 없는 역사적 사건(certain irreversible “events” in history)’ 때문이란 것임.

- 경로의존성의 관점에 따르면 보다 효율적인 제도가 기존의 관행 때문에 선택되지 않게 되므로(교체비용의 과다로 인해), 사람들의 아이디어나 이데올로기가 제도변화의 차이를 낳지 못한다는 점에서 행위주체들의 영역이 없음.

○ 두 번째, 이해관계적 접근 중 가장 단순한 형식은 신고전과정치경제(Neoclassical Political Economy)의 주장으로써 제도의 형성과 변화는 집단이해를 달성하는 수단이라는 것임(J. Buchanan, A. Krueger, G. Tullock).

- 이들의 의도하지 않은 결론은 제도의 형성과 변화가 “전체”이해를 반영하며, 이해가 사회적으로 구조화된 것이 아니라 개인 차원에서 외생적으로 주어진 것이라는 암묵적 믿음임.

- 즉 이해집단은 의사를 개진하고 결정하는 데 있어 내적인 제약이 없다는 것이며, 또한 변화를 지지하는 정치권력의 토대가 있다면 제도는 쉽게 변할 수 있다는 것임.

○ 이보다 발전된 관점으로는 구조화된 이해기반 접근 (structured-interest-based approach)을 들 수가 있음.

- 제도의 형성과 변화는 전체이해를 반영하는 것이 아니라 특정 집단의 이해를 반영한다는 것이며, 이해는 외생적으로 주어지는 것이 아니라 기존의 정치사회적 제도에 의해 구조화되어 있다는 것임(D. North, S. Marglin, R. Brenner, S. Bowles & H. Gintis).

6) 물론 효율적인 제도가 진화과정에서 도태될 것이라고 주장할 수도 있음(Alchian, 1950 참조). 그러나 제도는 쉽게 형성되는 것이 아니며, 환경의 변화는 그에 대한 적응보다 항상 앞섬.

- 이는 기존 이해관계의 권력균형을 변화시키는 것이 제도의 심층적 구조를 변화시킨다는 것을 의미하므로, 제도는 쉽게 변하지 않음을 주장함.

○ 현재 전개되고 있는 사회주의 국가들의 체제전환은 사회주의 경제체제에서 자본주의 경제체제로, 계획경제에서 시장경제로의 이행이며, 그 내용은 사유화, 자유화, 구조조정 등으로 요약해 볼 수 있음.

○ 한편 그 유형은 순서와 속도에 따라 급진적 개혁과 점진적 개혁으로 구분할 수 있으며, 전술한 바와 같이 전자는 러시아와 동구에서, 후자는 중국과 베트남에서 전개되고 있음.

○ 정치적인 전환이 경제체제의 전환에 앞서 발생했다는 사실은 일반적으로 구동구권 국가들의 경제체제전환을 중국, 베트남과 같은 아시아 사회주의국가들의 경우와 구별짓는 가장 중요한 특징으로 지적됨.

- 체제전환의 유형의 차이가 발생한 주된 원인을 정치적 측면에서 구하고 있는 것임.

○ 이러한 분석은 유형비교에 그칠 뿐, 이들간의 인과관계가 분명치 않기 때문에 유형 차이가 발생하는 원인을 제도학파의 분석틀을 수용하여 살펴보도록 함.

○ 첫째는, 이해관계에 근거한 접근임.

- 기존의 분석에서는 그러한 정치적 요인이 집단이해를 반영한다는 사실이 간과되고 있음. 그것은 단순히 지배집단의 이해에 국한하여 보아서는 부족함.

- 제도변화가 물적이며 동시에 세계관의 변화를 수반하며, 규준과 상징들이 때론 개인, 집단, 그리고 조직에 의해 조작될 수 있다는 점을 고려해야 함.

○ 이러한 관점에서 보았을 때 이미 헝가리, 폴란드 등은 부분적으로 시장기구를 도입하였으며, 이 과정에서 이미 가치관의 변화가 상당 정도 진척되어 있었던 상황임. 반계획경제 친시장경제적 여론이 확산되고 있었으며, 새로운 집권세력들은 이러한 세계관의 변화를 선도하던 집단들이라 할 수 있음.

- 따라서 이들이 선택한 급진적 이행이란 제도변화는 자신들의 집단이해만이 아니라 세계관의 변화를 반영하며, 더 나아가 다수 집단의 이해와 세계관

의 변화를 반영하는 것이 됨. 더 나아가 지배집단들에 의해 상징조작이 가능하게 된다고 할 수 있음.

○ 중국의 경우는 1978년 중국공산당 제11기 3중전회, 1982년 중국공산당 제12차 당대회에서 잘 나타나고 있듯이, 당시 중국의 집단이해는 체제이행의 문제가 아니라 경제발전으로 집약되고 있음.

○ 둘째, 효율성의 관점임.

- 개인 또는 조직은 “제한된 합리성”⁷⁾으로 인해 그들의 선택은 최적의 결과를 낳지 않을 수 있음. 더욱이 “돌이킬 수 없는 역사적 사건”의 결과로서도 경로의존성이 나타나기도 함.

- 그로 인해 일단 발전경로가 특정코스로 결정되면, 네트워크의 외부성(network externality), 조직의 학습과정과 쟁점에 대한 역사적으로 유래된 주관적인 모델화⁸⁾가 그 코스를 강화함.

- 경로의존성은 선택집합을 개념적으로 좁히고 의사결정을 역사적으로 연결하는 한 방법임.

- 이로 인해 제도변화는 그것들이 장기적으로 최적의 결과를 낳지 못한다 하더라도 특정의 제도를 벗어날 수 없는 잠금효과(lock-in)의 양상을 띠다고 할 수 있음.

○ 경로의존성의 관점에 따르면, 제도의 내용과 전개방식은 “돌이킬 수 없는 역사적 사건”의 성격에 따라 규정된다고 할 수 있음. 따라서 동구와 아시아 국가들의 전환점이 된 역사적 사건의 성격을 분석해 보기로 함.

○ 동구의 체제전환에서의 “역사적 사건”은 소련의 간섭포기, 이에 따른 동

7) 전통적 합리성 가정에서는 기술조건, 선호체계, 제도적 여건은 모두 주어졌다고 가정된 상태에서 개인의 선택은 자신의 이익을 극대화시키기 위하여 자동적으로 도출된다고 보았음. 그러나 실제로 개인의 의사결정을 하는 데는 여러 가지 장애요인이 존재함. 우선, 새로운 정보를 흡수하고 해석하는 인간능력에 한계가 있음. 또한 개인은 지속적으로 반복된 행동을 하지 않으면 자주 잊어버리는 습성이 있고, 이외에도 의사결정을 하는데 걸리는 시간 제약을 고려한다면 개인의 선택이 전통적 경제이론에서 상정하는 방식으로 이루어지기는 어려움. 이런 현실적인 한계를 수용하는 신제도학파는 합리적 선택모형의 합리성 가정 대신에 제한된 합리성 가정을 도입함으로써 현실경제의 불확실성의 문제에 접근할 수 있게 되었음.

8) 합리성모델에 구현된 신고전파적 해답은 만약 행위자가 처음에 잘못된 여러 모델을 가졌다 하더라도 정보의 피드백과정이 처음의 틀린 모델을 수정하고 일탈된 행위를 수정하고 남아있는 플레이어들을 올바른 모델로 이끌어간다고 가정됨. 그러나 불완전하고 비대칭적 정보 하에서 개인들은 그릇되기 쉬운 주관적으로 도출한 모델에 기초해서 행동하게 되고, 정보피드백은 이러한 주관적인 모델들을 바로잡기에 불충분함.

구국가들의 연쇄적인 정치개혁이라 할 수 있음.)⁹⁾

- 그것은 체제변혁 자체를 문제시함. 내용으로 하는 체제전환의 문제가 앞서고 경제발전의 문제는 부차적임.
- 즉 이러한 접근에는 발전이론이 있을 수 없으며, 그것은 시장의 효율적인 자원배분기능에 자연히 달성될 것으로 암묵적으로 상정하고 있었음.
- 따라서 일차적으로 체제전환의 주 내용인 자유화, 사유화, 거시경제적 안정화를 위한 각종 제도가 변혁됨.

○ 중국의 체제전환에서의 “역사적 사건”은 1978년 중국공산당 제11기 3중전 회였음.

- 등소평은 그 회의를 통해 4개 현대화(농업, 공업, 과학기술, 국방)와 개혁·개방을 통한 경제발전을 중국의 당면과제로 제기하였음.
- 즉 중국사회가 당면한 대중들의 요구와 이에 부응할 수밖에 없는 중국경제의 낙후성에서 파생되고 있었기 때문에, 계급투쟁을 지양하고 경제발전과 현대화를 추진하는 것이 당과 국가의 최우선적 과제로 제시된 것임.
- 이러한 당면과제를 해결하기 위해 ‘실사구시에 입각한 사상해방’, ‘개혁을 통한 생산력발전’, ‘사회주의적 민주주의 실천’, ‘대외개방’ 등이 세부 실천과제로 결의되었음.

○ 이러한 중국지도부의 개혁·개방에 대한 관점은 82년 중국공산당 제12차 당대회에서 등소평이 ‘중국특색의 사회주의’를 공식화하면서 보다 구체화되기 시작하였음.

- 중국지도부는 중국 특유의 사회주의를 1개 중심(현대화와 경제발전)과 2개의 기본점(개혁·개방과 4개 원칙의 견지)으로 정의하였음.

9) 구동구권의 경제체제전환의 직접적인 계기가 된 것은 경제적인 것보다는 정치적 변혁이었음. 90년대 말에 이르기까지 장기적이 경제적 침체와 크고 작은 경제개혁의 움직임에도 불구하고 사회주의 계획경제체제는 그 근간을 유지하고 있었음. 1989년 중반 이후 시작된 동구권의 정치적 변화는 그 누구도 예상하지 못한 짧은 기간 동안 중부와 동부유럽의 모든 국가들로 전파되었다. 동구권에서 이런 동시다발적인 정치적 변혁이 발생한 것은 동구권의 종주국이던 구소련의 외교군사노선의 변화가 결정적인 요인을 제공한 것임. 즉 80년대 중반 이후에 개혁과 개방을 앞장서서 추진하던 구소련이 동구권국가들에 대한 외교적, 군사적인 간섭을 스스로 포기하자, 정치·군사·경제적으로 하나의 블록을 형성하고 있던 동구권 각국 사이의 연대가 급격히 소멸되었고 이를 통해 각 국에서 연쇄적으로 정치적 변혁이 발생할 수 있는 현실적인 조건이 마련되었던 것임. 결국 정치 및 경제블럭으로서 동구권은 91년에 들어 “바르샤바조약 기구” 및 “상호경제원조회의”의 해체를 통해 공식적으로 종말을 맞았으며, 1991년 말에 구소련이 최종적으로 해체됨으로써 구동구권에서는 정치, 군사, 경제면에서 실질적인 구심점이 사라졌다. 1989년 하반기부터 1991년 사이에 발생한 정치적인 변혁을 통해 구동구권 각국에서 사회주의정권이 모두 붕괴하자, 각 국가들에서는 비로서 본격적인 경제체제의 전환이 시작되었음.

- 이는 현대화와 경제발전이라는 중심적인 과제를 위해서는 대담한 개혁·개방을 추진해야 하지만, 이는 4개의 기본원칙을 준수하면서 진행되어야 한다는 것을 의미함.

○ 중국에서의 “역사적 사건”의 성격을 요약해보면, 중국은 현대화와 경제발전이 최우선과제로 명시되고 있음.

- 이를 위해 개혁과 개방은 이를 위한 수단으로 삼고 있으며, 이들의 속도와 폭을 4개의 기본원칙으로 통제하고 있는 것이며 이것이 등소평의 흑묘백묘(黑猫白猫)론이 시사하는 것이라 할 수 있음.

○ 체제전환의 유형차이는 어떠한 경제적 성과를 초래했으며 이러한 성과차이를 발생케 한 원인은 무엇인지를 살펴보도록 함.

○ 이러한 성과의 차이에 대하여, 기존의 연구들은 대체로 ‘정책적 요인’과 ‘초기조건’을 중심으로 유사성과 차이점을 비교하고 있음.

○ 정책적 요인이란 체제전환의 유형의 차이가 발생한 주된 원인을 정치적 측면에서 구하는 것임.

- 급진적 이행을 보였던 구동구권 국가들 중에서 상대적으로 가장 급진적인 경제체제전환 전략을 실행한 폴란드나 체코슬로바키아에서 체제전환을 주도했던 정부는 그 사회주의체제로부터 완전한 결별을 주장하는 개혁정부였음.

- 반대로 가장 점진적인 체제전환방식을 채택한 루마니아나 불가리아는 모두 구공산당을 계승한 정치세력들이 주축을 이루었음.

- 점진적 이행을 보였던 중국과 베트남의 경우도 구공산당 정치세력들이 주축을 이루었음.

○ 초기조건에 의한 유형구분은 과거에 형성된 기존의 제도적 틀이 체제전환의 유형을 결정하는 중요한 요인으로 작용한다고 보는 견해임.

- 최근 동구권 분석에 따르면 헝가리나 폴란드의 경제적 성과에서 입증되듯이 정책적 요인보다 초기여건의 차이가 거시경제적 성과의 차이를 보다 잘 설명해주는 것으로 정리되고 있음.

- 점진적 전환과 급진적 전환의 선택이 경제적 성과에 영향을 미쳤다가 보다 초기여건이 경제적 성과에 결정적인 영향을 미쳤다는 것임.

○ 초기조건과 경제적 성과간의 관계를 살펴보면, 경제적 요인이 유리할수록,

정치적으로 안정될수록 경제적 성과가 보다 높게 나타나고 있음.¹⁰⁾

- 경제적 요인이 유리한 중부유럽의 3국(헝가리, 폴란드, 체코)의 경제적 성과가 다른 국가들의 경제적 성과보다 훨씬 높게 나타나고 있음.
- 반면에 구소련 국가들(발틱3국)은 소련중심의 왜곡된 경제구조로 인해 급속한 시장경제요소의 도입에도 불구하고 경제적 성과가 미미함.
- 정치적 안정과 경제적 성과는 비례관계로 나타나는데, 정치적 안정성은 개인의 권리 보장이란 측면보다 국가의 능력과 관련 있음.
- Popov는 이와 관련하여 다른 조건이 같다면 강한 권위주의적 정부(벨로루시, 우즈베키스탄), 강한 민주적 정부(중부유럽의 3국), 약한 민주적 정부(러시아, 우크라이나) 순으로 체제전환의 경제적 성과가 높다고 지적한 바 있음.

○ 체제전환국가들의 초기조건이 거시경제적 성과를 결정짓는 중요한 요인임을 설명하는 분석틀로 신제도학파의 '거래비용' 개념을 들 수 있음.

- 그 이유는 체제전환국가가 체제전환과정에서 겪고 있는 경제문제를 제대로 파악하기 위해서는 제도의 변천과정을 분석할 수 있는 경제이론 즉, 거래비용이론(Transaction Cost Theory),¹¹⁾ 공공선택이론(Public Choice Theory),¹²⁾ 분배이론(Distributional Theory)¹³⁾이 필수적이기 때문임.

○ 신고전학파의 경제이론에는 제도를 분석하는 도구가 없으므로,¹⁴⁾ 경제행위에 있어서 제도의 중요성을 인식하고 인간에 대한 보다 현실적인 가정을 도입함으로써 신고전학파의 입장을 보완하려는 신제도주의 경제학의 이론적

10) 초기조건은 크게 경제적 요인(경제발전, 산업 및 무역구조, 시장경제국가와의 지리적 인접성 등)과 정치적 요인으로 구분지을 수 있음.

11) 신제도주의 경제학에서 거래비용이라는 개념은 코즈에 의해 '가격기구를 이용하는데 드는 비용', 애로우에 의해 '경제 시스템을 운용하는데 드는 비용'으로 다양하게 정의되고 있으나, 그 본질적인 취지는 생산비용과 구별하여 경제활동을 조직하는데 들어가는 비용이라고 말할 수 있음. 윌리엄슨으로 대표되는 거래비용 접근법은 경제조직이 교역이익의 증가보다 거래비용을 절감하기 위해서 진화한다는 이론임.

12) 공공선택이론은 제도나 정책결정에서 상당한 재량권을 갖고 있는 정치적 행동자(국가 또는 정부)를 중심으로 일어나는 제도 변화과정에 분석 초점을 둠. 이 이론은 정치적 장(場)에서 제도에 대한 이익집단들과 그것을 공급하는 정치가의 상호작용과 거기에서 예상되는 결과에 관심을 집중함. 여기에서 정치가는 공익이 아니라 개인적 효용(정치적지지, 득표, 경제적 부, 사회적 위엄 등)을 극대화한다고 가정함.

13) 권력과 권력의 불균등한 관계를 중요시한다. 제도가 사회집단간 권력을 불균등하게 배분하는 방식에 주의를 기울이는데, 의사결정과정에서의 접근과 산출의 혜택에서 나타나는 불균등이 강조됨.

14) 신고전학파의 경제학은 근본적으로 효용극대화를 추구하는 합리적 행동주체가 자유롭게 경제활동을 선택하고 보유자원을 이용할 의사결정권이 있는 분권적 체제는 꽤 안정적이고 체계적인 질서를 낳는다는 비전에 입각함. 신고전학파는 경제사와 경제발전에 기술진보나 인간 자본의 중요성을 내세우고 있으나, 이러한 생산요소에 사회가 투자하는 정도를 결정짓도록 하는 제도에 내재된 인센티브의 구조에 대해서는 도외시하였음.

분석도구를 이용하는 것임.¹⁵⁾

- 신제도학파는 제도 및 조직의 분석을 위해 신고전학파의 합리성가정을 대체하고 거래비용이란 개념을 새롭게 추가시켜 접근하였음.
- 물론 저자에 따라 거래비용의 정의는 다소 상이하지만, 거래비용이란 경제주체가 행하는 각종 거래행위에 수반되는 비용을 의미한다는 데는 이의가 없을 것임.

15) 신제도주의 경제학에서는 기술진보로 경제발전이 이루어진다는 사실을 부인하지 않으나 제도변화가 경제발전에서 중요한 역할을 차지한다는 사실을 강조함. 그동안 신고전학파 경제학은 시간이 흐르면서 경제의 성과가 어떻게 되는가를 분석하는데 있어 제도를 전혀 문제로 삼지 않았고, 제도변화에 요구되는 시간도 문제가 되지 않는다고 하는 잘못된 가정에서 출발하고 있음.

IV. 구동구권 사회주의국가의 체제전환과 농업개혁

1. 사회주의체제 하에서의 농업
2. 구동구권 사회주의 국가의 경제개혁
3. 구동구권 사회주의 국가의 농업개혁
4. 북한경제 및 농업의 초기조건 전망

IV. 구동구권 사회주의국가의 체제전환과 농업개혁

1. 사회주의체제 하에서의 농업

○ 2차 대전이 끝나자마자 중동부유럽국가(Central and Eastern European Countries: CEECs)¹⁶⁾의 정치지도부들은 구소련을 모델삼아 그들 나라의 정치구조를 재편하고 계획경제시스템을 도입하였음. 개별 경제주체는 시장의 기능에 따르는 대신에 당 중앙에서 설정한 목표에 따라 행동하여야 했음.

- 농업부문에서도 정치적인 목적을 달성하기 위하여 국영농장과 협동농장을 설립하는 등 사회주의화 과정을 거치게 됨.

- 그러나 사상적 목표를 동일하게 설정하였음에도 불구하고 지역적인 조건뿐만 아니라 정치적, 역사적 그리고 경제적인 발전이 국가 간에 서로 달랐기 때문에 시간이 지남에 따라 서로 상이한 농업구조가 생겨났음.

1) 농업정책 및 농업경영체

(1) 토지개혁과 국영농장

○ 2차 대전 직후 중동부유럽에서 공산당 정권이 수립되었을 때, 구소련의 영향을 받은 중동부유럽국가들은 봉건적인 토지관계를 일소하기 위하여 토지개혁을 실시하였음.

- 일정한 면적을 초과하는 대규모 농장뿐만 아니라 부분적으로는 교회 소유지, 그리고 구동독지역에서는 나찌와 전범의 소유지도 역시 몰수되었음.

- 몰수된 토지의 일부는 소농이나 농업노동자 그리고 실향민과 같은 소위 “신농민계급”에게 분배되어 소규모 토지를 소유한 농민계급이 형성되었음.

- 그러나 신농민의 토지는 임대, 매매, 그리고 분할에 대해 많은 제약이 따랐기 때문에 완전한 소유권이 부여된 것은 아니었음.

- 또한 몰수된 후 분배되지 않은 토지, 특히 농림지는 국가재산으로 귀속되

16) 중동부유럽국가는 유럽의 동쪽에 있는 발칸국가(Balkan Transition Countries)과 유럽의 중부에 위치한 빗제그라드국가(Visegrad Transition Countries)을 지칭함. 발칸국가는 알바니아, 불가리아, 루마니아 슬로베니아 등을 지칭하며 빗제그라드국가는 체코, 헝가리, 폴란드, 슬로바키아 등을 포함함. 또한 구소련국가(Former Soviet Union: FSU)은 발트국가(Baltics: 에스토니아, 라트비아, 리투아니아)를 포함하여 구소련의 15개 연방국가를 말함.

어 이로부터 국영농장이 설립되었음.

○ 국영농장은 새로운 기술을 개발하고 이를 보급하는 일종의 모델농가의 역할을 수행하여야 했음.

- 국영농장의 모든 시설과 농지는 협동농장과는 달리 국가 소유이었으며 농산물을 생산하는 방식도 산업부문의 생산방식에 가깝게 시도되었음.

- 이곳에서 종사하는 사람들은 농민이 아닌 급여를 받는 노동자들이었음.

(2) 농업의 집단화와 협동농장

○ 토지개혁이 끝난 후 중동부유럽국가에서는 농업의 집단화에 따라 협동농장의 설립이 추진되었음.¹⁷⁾

- 집단화는 부분적으로 자유의사의 결과이었지만 대부분은 정치권력의 압력에 의하여 진행되었음.

- 개별농가에 비하여 의무적인 인도배당비율, 정부의 농산물 구매가격, 농기계 수리가격, 농용자재 그리고 신용과 세금과 관련하여 협동농장에게 유리한 경제적인 유인이 제공되었음.

○ 농업을 집단화하는 작업은 속도에 있어서 나라마다 다르게 진척되었으며 중간에 후퇴를 경험하기도 하였음.

- 1948년 6월 “코민포름”이 유고슬라비아 공산당을 비판하고 그들의 농업정책이 개인농의 위협과 부농의 성장을 경시하고 있다고 지적하기 이전까지,

17) Swain은 중동부유럽의 국가들을 전환이전의 경영구조인 과거 영농의 집단화 방식에 따라 4개의 그룹으로 분류하였음.

- 중단된 집단화(폴란드, 유고슬라비아): 과거에 집단화를 추진하던 중 집단화가 정치적인 이유로 중단됨으로써 아주 비효율적인 대규모 농장과 1940년대 수준에 머물러 있던 소규모 농가의 이중구조를 갖게 되었음.

- 스탈린식 집단화(알바니아, 루마니아): “스탈린식 집단화”는 강제집단화임. 이곳에서는 영농의 집단화를 추진하기 위하여 농민들에게 정치적으로 동시에 경제적으로 강한 압박을 가하였음. 농산물가격은 낮게 책정되었기 때문에 집단농장 농민들의 수입은 작았으나 농민들은 견딜 수밖에 없었음.

- 신스탈린식 집단화(구동독, 체코슬로바키아, 불가리아): 불가리아와 체코슬로바키아 등에서 시행된 “신스탈린식 집단화”에서는 집단화가 완료된 이후에는 정치적인, 경제적인 압력이 줄어들었음. 농산물가격을 높게 책정하여 협동농장 농민들은 산업노동자와 비슷한 소득을 얻을 수 있었으며, 이외에도 잘 정비된 사회안전망(연금 등)이 갖추어져 있었음.

- 헝가리식 집단화: “신스탈린식 집단화”와 유사한 점이 많으며, 이외에도 사회주의적인 환경하임에도 불구하고 시장경제적인 요소가 많이 존재하였음. 이러한 방법으로 농장의 지배인은 시장경제적인 경험을 갖고 있으며, 또한 대규모의 농장과 소농가 사이에 농산물을 생산함에 있어서 유기적인 관계가 존재하였음. Swain(1998) 참조

강제적인 집단화는 거의 없었고 단지 소수의 자발적인 협동조합·움직임이 있었음.

- 이 때를 기회로 중동부유럽국가에서는 강제적인 농업의 집단화가 급속하게 시작되었음.

- 그러나 스탈린이 죽은 1953년부터 “스탈린 비판”이 행해진 1956년까지는 집단화의 속도는 느려졌으며, 더욱이 폴란드, 헝가리, 그리고 유고슬라비아에서는 협동농장이 해체되기도 하였음.

- 이후 농업의 집단화가 재차 강력하게 추진되어 불가리아에서는 1959년에, 체코슬로바키아에서는 1960년, 헝가리 및 구동독에서는 1961년, 루마니아에서는 1962년, 그리고 알바니아에서는 1967년에 집단화가 일단 완료된 것으로 간주됨.

- 그러나 1956년의 정치적인 소요로 집단화를 더 이상 추진할 수 없었던 폴란드와 유고슬라비아에서는 개별영농이 농업부문에서 가장 중요한 경영형태로 남게 되었음.

○ 중동부유럽국가의 농업 집단화는, 토지가 국유화된 구소련과는 달리 토지의 농민적 소유를 기초로 하고 있는 점, 또 구소련과 같이 강력한 농촌공체체에 의존하고 있지 않는 점등이 다른 특징임.

○ 협동농장의 전형적 특징은 농민에 의해 반입된 토지의 공동이용, 반입된 모든 자본의 공동소유권, 농산물 및 화폐소득의 공동관리 및 분배, 그룹별 공동노동, 법규정에 의한 집단관리와 개별관리원칙의 밀접한 결합에 있음.

○ 협동농장은 조합원총회, 이사 및 의장으로 조직되어 있었음.

- 조합원 총회는 전체 조합원에 의해 구성되고, 협동농장의 최고조직으로서 2년마다 선임되는 이사 및 의장의 임명, 생산 및 재정계획의 승인, 노동성과의 평가원칙 승인, 반입재산의 크기 및 협동조합 수입과 기금분배의 확정을 관장함.

- 이사는 의장의 지시를 받아 경영을 관리하고, 법규정에 따라 회원총회의 결정 및 계획을 보조함. 의장은 생산수행을 위해 완전한 지시권을 가짐.

○ 조합원의 소득은 협동농장의 수익금, 노동성과 및 반입된 재산에 의해 결정됨.

- 협동농장은 총수입에서 세금, 보험료, 공과금, 감가상각비를 포함한 재료

비, 투자 및 각종 사회·문화기금을 위한 분담금 그리고 적립금을 제외한 나머지 부분을 분배함.

- 노동성과는 기술 및 자연적 노동조건을 감안하여 책정된 기준에 따라 결정됨. 그러나 계산방식이 복잡하고, 소득변동의 폭이 크기 때문에 많은 협동농장에서는 국영기업의 임금방식을 도입하여 생산성과에 의한 분배의 특성이 사라졌음.

- 형식적으로 회원은 반입된 생산재의 소유권자이지만, 이용권을 양도하면서 다만 반입재산에 대한 일정율의 이윤을 배당받았음.

○ 스탈린의 교시에 의하면 국영농장은 협동농장에 비해 사회주의 농업의 더 나은 형태로 간주되었음.

- 일반적으로 국영농장은 협동농장에 비하여 국가로부터 기술적, 재정적 지원을 더 많이 받아 기계화율이 높고 대부분 고급인력을 갖고 있었음.

- 협동농장의 조합원들은 경영의 위험부담을 스스로 짚어졌고, 그들의 수입도 경제적인 성과에 따라 할당되었음. 그에 반해 국영농장에서는 경영성과에 관계없이 정해진 임금을 지불하였으며, 만일 손실이 발생하면 이는 국가의 재정에서 보충되어졌음.

- 그러나 협동농장들이 합병을 통해 더 큰 규모의 협동농장으로 발전함에 따라 국가기관으로써의 경제적인 책임이 증가하고, 동시에 협동농장 조합원에 대하여 최저임금제도가 적용됨에 따라 국영농장과 협동농장과의 격차는 시간이 지남에 따라 점점 감소하였음.

(3) 농업의 민간부문(사적 섹터)

○ 모든 생산수단의 공유화라는 사상적 목표에도 불구하고, 중중동부유럽국가들의 농업부문에서는 언제나 “민간부문(사적 섹터)”이 존재하였음.

- 농업부문의 “사적 섹터”는 협동농장에서 종사하고 있는 조합원들의 부속지와 집단화되지 않고 남아있는 소규모 개인농가로 이루어졌음.

○ 협동농장의 조합원들은 작은 텃밭을 부업으로 개인적으로 경작할 수 있는 권리를 가졌음.

- 대부분이 0.5ha이하인 작은 규모에도 불구하고 집약적으로 경작하기 때문에 그들은 식량을 공급함에 있어서 커다란 기여를 하였음.

- 일반적으로 텃밭을 이용하려면 해당 협동농장에서 매년 어느 일정수준의

작업을 수행하여야 했음.

- 또한 헝가리와 동독에서는 이 텃밭을 협동농장에게 임대할 수 있었음.

○ 집단화되지 않은 작은 개인농가는 대부분 멀리 떨어져 있거나 경제적으로 불리한 지역에 위치하였음.

- 이들은 대개 생산물을 대부분 자신들의 소비를 위하여 생산하였기 때문에 “사적 섹타”가 영농자재, 특히 농기계와 농기구를 조달하는데 있어 불이익을 당하는 등 초기에는 의도적으로 차별대우를 받았음.

- 그러나 지속적으로 발생하는 식량부족문제 때문에, 소규모의 개인생산자도 농업부문의 생산력에 커다란 기여할 수 있다는 인식이 확고해졌음.

○ 개인이 생산하는 주된 농산물은 높은 노동집약도와 토지생산성을 요구하는 품목들로 과일, 채소, 그리고 축산물이 주종을 이루었음.

- 이들 품목에서 개인 소규모 생산자들의 기여도는 무시할 수 없는 것이었음.

- 단지 곡물이나 공업용 식물처럼 쉽게 기계화시킬 수 있는 부문에서만 개인생산자의 비중은 미약하였음.

(4) 토지의 소유권

○ 구소련에서는 모든 토지가 국가소유인 반면에 중동부유럽국가에서는 소유권의 형태가 다양하였음.

- 국가소유(국유) 외에도 개별농가 형태의 사적소유뿐만 아니라 협동농장의 토지 소유자가 조합원인 집단경영형태 하의 사적소유도 존재하였음.

- 그 외에도, 나라의 특성상 차이가 있었지만, 협동조합, 지방자치단체, 교회 등 특별한 형태의 토지소유가 미세한 범위 내에서 존재하였음.

○ 협동농장의 토지는 결과적으로 다음과 같은 세 가지 소유형태로 구성되어 있었음.

- 첫째로, 조합원들이 반입한 사적 소유권이 있는 토지

- 둘째로 협동농장을 이탈한 조합원의 토지를 강매하여 생겨난 협동적 소유(공유)의 토지

- 셋째는 국가소유 혹은 자치단체 소유의 토지로 무상으로 협동농장에 경영권이 위탁된 토지 등임.

○ 그러나 사회주의 체제 하에서는 처분권과 이용권이 법률적인 소유와는 직접적인 관련이 없었기 때문에 농업부문의 생산요소를 소유의 형태로 구분하는 것보다 실제로 누가 이용하는가에 따라 구분하는 것이 더욱 의미가 있다.

- 따라서 국영농장, 협동농장 그리고 개별농가로 구분하는 것이 일반적임.

<표IV-1> 체제전환이전 중동부유럽국가의 농지이용

구 분	국영농장		협동농장		개인농가
	평균규모(ha)	비중(%)	평균규모(ha)	비중(%)	비중(%)
불가리아	14,000	86			14
루마니아	5,000	14	2,400	61	25
헝가리	7,100	14	4,200	80	6
폴란드	3,100	19	300	4	77
구동독	2,700	7	4,000	82	10

자료: Europaeische Kommission(1995a), Annex2.1: (1995e)

2) 농업의 전후방산업

○ 사회주의 경제체제 하에서 농용자재산업, 식품산업 그리고 유통부문의 주요 기업들은 국유화되었고, 대규모 생산단지를 구축하여 생산이 집중되었음.

○ 각 부문별 생산은 국민경제를 위한 물질적인 “재화대차대조표”에 맞춰 중앙에서 계획되었음.

- 소위 5개년 계획이 단지 목표만을 갖고 있던 반면에, 매년 작성되는 계획은 각 경제주체에게 구체적인 배당이었음.

- 그러나 단위기업은 계획의 실현가능성에 대하여 소위 “대응계획”을 통하여 입장표명을 하고, 이는 계획을 최종적으로 확정하는데 있어서 어느 정도까지 참고되었음.

- 이러한 시스템은 농업과 관련산업에도 적용되었으며, 이를 통해 영농자재 투입량과 생산량이 조정되었음.

(1) 농용자재 및 농업금융

- 농업생산을 위하여 필요한 영농자재인 비료, 농약, 사료, 에너지, 농기계 등의 생산과 수입은 거의 독점적인 국영기업에 의해 관리되었음.
 - 가끔 영농자재의 적기공급에 차질이 있었는데, 이는 농업부문에서 생산성을 저하시키는 요인이 되었음.
 - 특히 외환의 부족과 계획의 착오로 수입 농용자재에서 부족분이 발생하였음. 대규모 농장은 농용자재를 조달하는데 더 나은 위치에 있었기 때문에, 특히 농업의 사적섹타가 어려움을 겪었음
- 중앙계획경제에서 금융의 배분은 위험성과 수익성 기준에 따라 독립적인 금융기관에 의해 이루어지는 것이 아니라, 생산계획의 이행을 보장하는 중앙의 재정계획에 의해 이루어짐.

(2) 농산물의 생산자가격 및 판로

- 생산된 농산물을 의무적으로 국영구입처에 인도하는 방식으로 중앙계획이 이행되었음.
 - 이때 지불된 가격은 시장에서 형성된 것이 아니라 정부에 의해서 정해졌음.
 - 의무인도배당분을 초과하는 양에 대해서는 할증가격이 적용되어, 이중적인 생산자가격구조가 생겨났음.
 - 또한 지불된 가격과 인도된 물량은 여러 생산자그룹간에 차이가 있었음. 이런 방법으로 개인농장들에게 해당지역의 협동농장으로 가입시키고자 하는 목적으로 경제적인 압력을 가할 수 있었음.
 - “의무인도”는 시간이 지남에 따라 공급계약으로 대체되었으나 대부분의 구매조직이 수요독점적인 시장지배력을 갖고 있었으며, 또한 국가기관과 연관성이 깊었기 때문에 공급계약은 이전의 의무인도와 본질적으로 다르지 않았음. 그러나 헝가리는 하나의 예외로서, 비교적 많은 독립성을 생산자가 갖고 있었음.
- 국가가 정한 가격은 한계생산자의 생산비를 고려하지 않고, 상품의 생산을 위해서 필요한 평균적인 총노동비용을 측정하는, 마르크스의 “가치법칙”에 따라 책정되었음.

- 따라서 가격은 생산비를 고려하여 책정하였으나 효용과 희소성의 관점은 등한시되었음. 이 점이 자원의 잘못된 배분을 야기한 원인중의 하나라 할 수 있음.

- 사회적으로 필요한 총비용에 대한 척도로서 “평균 자가비용”이 제시되었음. 그러나 이 비용을 중앙에서 조사하는 것은 거의 불가능하였으며, 또한 조건이 불리한 지역에서 생산한 생산물이 수익성이 있도록 그렇게 조사된 가격은 너무 높았음.

- 따라서 경우에 따라서 지역적인 가격구역을 만들거나, 조건불리지역에서도 생산이 가능하도록 보조금이 지원되거나, 또는 세금이나 관세를 통해 격차를 줄이도록 시도되었음.

○ 초기에, 국민경제적 목표인 사회주의 경제의 산업화를 위하여 농업으로부터 자본이 유입되어야 했음. 따라서 산업적인 농용자재의 가격은 높았던 반면에 의무인도뿐만 아니라 초과인도에서도 농산물의 생산자가격은 비교적 낮았음.

- 소비자가격이 지속적으로 낮게 유지되었던 반면에, 농산물의 증산을 위하여 농산물의 생산자가격은 1960년대 초부터 높은 폭으로 상승했음. 특히 축산이나 몇몇 산업용 특용작물의 재배를 장려하여 많이 보조하였음.

- 결국 이로서 상대가격과 자원의 배분이 왜곡되고, 식료품산업에 재정지출을 증가시키는 결과를 가져왔음.

○ 모든 중동부유럽 사회주의 국가에는 처음부터 국가적인 수집 및 구매기구를 통한 판매 외에 인도배당량이나 공급계약을 넘어서는 초과생산물을 판매할 수 있는 소위 “자유농민시장”이 있었음.

- 실질적으로 이 판로는 무엇보다도 남아있는 개인농가와 협동농장 조합원의 텃밭 생산물을 위해 열려 있었음.

- 농민시장의 가격은 수요와 공급에 의하여 결정되었으나, 국가가 정한 최고가격에 의하여 제한되었음. 농산물의 대부분은 국가적인 판매망을 통하여 판매되었으나, 여기서는 특히 과일, 채소, 그리고 축산가공품이 주로 거래되었음.

3) 구동구권체제 내에서 제휴

○ “사회주의 세계시장(socialistic world market)”을 표방하며 창설된 “상호

경제협력회의(CMEA 또는 COMECON)” 체제 안에서 회원국들 사이에 경제적인 협력과 분업이 모색되었음.

- “상호경제협력회의”는 사회주의국가들의 다국적 경제협력기구로써 1949년에 창설되었음.
- 회원국의 정부는 국내시장과 해외시장을 엄격하게 구분하여 대외무역을 독점하였으며 외환, 보험 그리고 수송 역시 국가의 독점 하에 있었음.
- “상호경제협력회의”는 회원국의 경제를 통합하기 위한 수단으로서 소위 “전문화약정”을 도입하였음. 이 약정에 따라 특정한 품목의 생산이 특정한 나라에 배정되었으며, 이를 통해 각 국가의 경제계획은 회원국간에 서로 연결되어 다국적 계획에 통합되었음.
- “상호경제협력회의” 체제 내부에서 회원국간의 경제적인 연관도는 다양하였음. 예컨대, 불가리아 대외무역의 대부분은 동 체제 내에서 이루어졌고, 반면에 루마니아는 국가적인 독립성을 유지하기 위한 노력으로 이 체제와 경제적인 연관성을 점차 줄여나갔음.

○ 모든 회원국들이 주요 농산물에 대해서 자급자족을 추구하였던 때인 초창기에는 농산물 무역은 중요하지 않았으나 1980년대에 들어오면서 “상호경제협력회의” 체제 내부에서 농산물의 교역은 의미를 더해갔음.

- 그러나 각 회원국들은 외환부족 때문에 농산물을 “상호경제협력회의” 체제 내부보다 제3국으로의 수출하는 것을 장려하였음. 따라서 품질이 좋은 제품은 외환을 얻기 위하여 국제시장으로 수출한 반면에, 낮은 품질의 제품은 “상호경제협력회의” 회원국으로 보내졌음.

4) 문제점과 해결책의 모색

(1) 문제점

○ 초기 공업화 시기를 지나자, 유럽의 사회주의 국가들에서는 점차 경제체제의 모순과 문제점이 나타나기 시작했음.

- 자원집중적인(resource-intensive) 경제성장의 단계에서는 효과적이던 사회주의 계획경제체제가 고용된 자원의 효율적인 이용과 경제활동의 혁신(innovation)이 필요한 단계에서는 비효율성을 드러낸 것이라고 설명할 수 있음.

- 이 같은 경제체제상의 결점은 국가경제계획기구의 관료주의적인 경직성과 폐쇄적인 대서방 경제관계로 인해 더욱 악화되었음.
- 구동구권 국가들에서 투자의 한계효율성이 지속적으로 하락하는 현상을 야기시킴.
- 구소련은 미국과의 군비경쟁을 통해 국민소득의 큰 부분을 비생산적인 군사력 증강에 소모하였음.
- 천연자원이 빈약한 중동부유럽국가들의 경우에는 1970년대 이후에 발생한 국제적인 에너지가격의 인상이 경제성장의 위축 현상을 가중시킨 원인이 되었음.
- 구동구권 국가들의 경제성장률 하락세는 장기적으로 계속되었음.
- 1970년대 초반에 시작된 구동구권 국가들의 경제성장률 하락세는 1980년대 하반기에 대부분의 국가들이 마이너스 성장률을 겪을 정도로 악화될 때까지 거의 20년 가까이 지속되었음.

□ 시장불균형

- 거의 모든 중동부유럽 사회주의 국가에서는 실질적 수요를 만족시킬 수 있는 상품이 부족하였음.
- 이러한 현상은 중앙에서 가격을 설정하는 시스템에서는 피할 수 없는 결과이었음.
- 소비재시장에서는 수요부족현상이 나타나, 사람들은 상점 앞에서 오랫동안 장사진을 쳐야 하였음.
- 기초식량, 특히 축산물의 소비자가격은 보조금이 지급된 결과 매우 낮아서, 주민들의 식량사정은 칼로리를 기준으로 비교하면 국민소득이 현저히 높은 서독과 비슷하였음.
- 그러나 식료품은 다양하지 못하고 질적인 면에서 불충분하였음.
- 특히 동물성 식품에 대한 높은 보조는 축산물 생산의 증가를 초래하였으나, 왜곡된 가격정책으로 인하여 때때로 사람이 소비하는 기초식량인 빵과 감자가 사료로 이용되기도 하였음. 왜냐하면 기초식량과 사료간의 상대가격이 축산물 생산자에게 유리하게 전개되었기 때문이었음.

□ 낮은 효율성

○ 중동부유럽 사회주의 국가에서 농업부문은 높은 수확을 달성하기 위하여 노동뿐만 아니라 자본 등의 생산요소가 많이 투입되었음. 그러나 노동생산성은 완전고용정책의 결과로 아주 낮았으며 생산단위당 생산비는 높았음.

○ 농업부문에서 비효율성의 원인

- 사회주의 농업정책: 중동부유럽 농업부문에서 요소생산성이 낮은 것은 가격이 희소성을 반영하지 못하여 생산요소를 효율적으로 투입하지 못한 것이 주된 원인이었음. 환경오염을 수반하는 자원의 남용과 낭비는 또다른 부정적 결과이었음.

- 중앙에서 영농자재의 수량을 조정한다는 것은 적어도 중기적으로는 현재의 생산방법이 유지되는 것을 의미하며, 기술의 진보에 대하여 유연하게 반응할 수 없었음. 또한 기업들간의 경쟁이 부족하여 신기술과 효율적인 생산방법의 도입을 위한 중요한 유인시스템이 없었음. 제품의 품질이 매우 낮았다는 것 역시 이를 증명함.

- 대규모 국영 및 협동농장들은 일반적으로 특혜금융을 받을 수 있었음. 왜냐하면 정부는 대규모 농장들의 지역적 중요성을 고려하여 특혜금융이나 채무탕감 등을 통하여 파산을 막으려 했기 때문에 농장 지도부의 재정적인 성공이나 실패는 그리 중요하지 않았음. 성과가 나쁜 농장에게 채권의 면제를 통한 국가의 채무탕감은 또 다른 형태의 농업부문에 대한 보조금이었으며, 이는 효율성을 증가시키는데 걸림돌로 작용하였음.

- 태환성이 없는 통화와 “상호경제협력회의” 체제 내에서 물물교환협정을 토대로 한 교역이 장려되어 국제시장으로부터 고립되어 있었기 때문에 국제시장에서 경쟁력이 있는 기업들의 생산방식에 대해 적응하려는 노력이 적었음.

- 또한 지역적으로 자급자족하려는 노력도 기업의 입지 요인을 경시하게 하여 효율의 손실로 귀결되었음.

- 마지막으로 농장에 배당된 계획수치를 쉽게 이행하기 위해 그들의 생산능력을 작게 보이도록 노력한 농장 지도부의 전략상 조치를 들 수 있음. 따라서 지도부는 한편으로 투자를 많이 하지 않았고, 다른 한편으로는 “대응계획”을 쉽게 실행될 수 있도록 편성하였음. 이것도 역시 농업부문의 효율성에 대해 불리하게 작용하였음.

(2) 해결책의 모색

- 1980년대 들어서 구동구권의 일부 국가들에서는 보다 근본적인 경제개혁을 통해 경제적인 침체를 만회하려는 노력이 시작되었음.
 - 헝가리, 폴란드 및 불가리아에서는 1980년대 중반부터 개인적인 영리추구 행위를 허용하는 정책이 실시되었음.
 - 헝가리의 경우 1980년대 초반부터 사기업 활동을 인정하였고, 1980년대 중반부터 상업은행의 설립이 이루어지는 등 경제체제의 근본적인 전환을 예견할 수 있는 조치들이 취해지기도 했음.

- 경제체제전환을 시도하였던 국가들과는 반대로 경제개혁을 최소한도로 제한하고 국가계획체제를 강화하려고 시도하였던 국가들도 있었음.
 - 체코슬로바키아 및 구동독의 정부가 그러하였고, 일인독재 체제하에 있었던 루마니아의 경우는 1980년대 들어 실제로 국가계획과 통제가 훨씬 강화되기도 하였음.

- 농업부문에서도 국영농장 및 협동농장의 설립은 생산의 측면에서 추구하였던 목표를 달성하지 못하였기 때문에 1960년대 중반부터 일련의 개혁작업이 시작되었음.
 - 이때에는 체제를 근본적으로 문제시하지 않았으며, 단지 계획목표를 완화하고 결정과정의 분산화를 통해 관리면에서 유연성을 보이며 산업적인 교역조건을 개선하는 개혁이었음.
 - 점증하는 소비욕구와 증가하는 산업원료 수요에 부응하기 위해 각 나라의 농업정책은 강도 높은 집중화와 전문화를 추구하였으며, 농산물 및 식량을 생산함에 있어서 수평적이고 수직적인 합병을 위해 노력하였음. 그러나 농업생산을 산업생산에 접근시키려는 정책의 시행강도는 나라마다 차이가 있었음.

- 대규모 농장의 전문화는 규모의 경제와 품목별로 특별한 생산기술을 이용하여 농업생산의 효율성과 생산성을 높이는 것이 목적이었음.
 - 구동독이 단적인 예로서, 농산물을 산업적으로 생산하기 위하여 축산과 작물을 분리하여 전문화하여 대규모 축산전문협동농장에서는 단일 생산물만을 생산하고 작물전문협동농장에서도 윤작을 고려하여 역시 작물의 수를 줄였음.

- 그러나 작물과 축산물을 분리하여 원활하게 생산하기 위해서는 축산전문 협동농장과 작물전문협동농장들 중간에 결합기관을 다시 설립해야 하였음. 게다가 농장들을 연결하는 수많은 제휴형태들이 생겨났는데, 여러 대규모 농장들을 지원하는 농화학, 건축, 토지개량 그리고 농기계부문의 서비스기업들이 그들임.

○ 많은 농업경영체의 토지, 노동력 그리고 자본을 거대한 기업단위로 결합하는 수평적 통합을 통하여 규모의 경제를 추구하였음,

- 그러나 농기계나 경영능력과 같이 나눌 수 없는 투입물의 보다 나은 활용을 통해 규모의 경제는 달성이 가능한 반면에, 특히 거래비용이 증가하는 규모의 불경제와 같은 단점들도 존재함.

- 중동부유럽 사회주의국가 중에서 불가리아는 1970년대에 국영농장과 협동농장을 결합하여 거대한 “농업-산업-복합체”로 가장 광범위하고 철저하게 수평적 통합의 길을 밟았음.

○ 수직적 통합은 농산물 생산과정의 여러 단계를 합치는 것을 의미하며, 그 관계는 생산 및 판매계약에서부터 기업내부의 통합까지 정도에 따라 여러 형태일 수 있음.

- 특히 채소나 포도와 같은 농산물의 생산과 가공뿐만 아니라 축산의 여러 단계에서 수직적 통합이 추진되었으며, 협동농장이 가공 등 농외활동을 시작하면서 수직적 통합이 대폭 증가하였음.

- 수직적 통합의 장점은 기술적인 성격일 수도 있고 또는 거래비용의 감소에서 찾을 수도 있으나 시장 지배력의 확대에 대한 논쟁은 계획경제 하의 농업부문에서는 아무런 의미도 없을 것임.

○ 1980년대 초반에도 국민경제의 효율성과 생산성을 높이기 위해 경제구조를 개혁하고자 하는 새로운 시도가 있었음. 기업의 유연성을 높이고 증산에 대한 유인을 제공하는 자유화와 분권화를 위한 조치이었으나 매우 소극적으로 추진되었음.

- 결국 사회주의 계획경제의 근본적 요소는 국민경제에서만뿐만 아니라 농업 부문에서도 체제가 붕괴될 때까지 그대로 유지되었음.

2. 구동구권 사회주의 국가의 경제개혁*18)

1) 경제체제전환의 목표와 방향

(1) 경제체제전환의 목표

○ 구동구권 국가들의 동시·다발적인 정치적 변혁이 발생한 것은 구동구권의 종주국이던 구소련의 외교·군사노선의 변화가 결정적인 요인을 제공하였음.

- 정치 및 경제블럭으로서 “동구권(Eastern Bloc)”은 1991년에 들어 “바르샤바 조약기구” 및 “상호경제협력회의”의 해체를 통해 공식적으로 종말을 맞았음.

<표IV-2> 1989~1991년 사이의 구동구권 국가들에서의 정치적 변혁

국 가 *	사 건
폴란드	최초의 자유선거에서 자유노조의 승리 (1989년 6월). 최초의 비공산계 정부 출범(1989년 9월).
헝가리	헝가리 공산당 사회주의 일당독재체제 포기(1989년 10월). 비공산계 정파의 총선 승리(1990년 4월).
체코슬로바키아	대규모 시민시위(velver revolution, 1989년 11월). 비공산계 정파의 총선 승리(1990년 6월).
동독	베를린장벽 붕괴(1989년 11월). 서독의 경제 및 화폐제도의 통합(1990년 7월).
루마니아	민중봉기 및 독재자 차우세스쿠 처형(1989년 12월). 구국동맹정부 출범(1990년 5월).
불가리아	사회주의 단일당 원칙 폐기(1990년 1월). 최초의 자유선거(1990년 6월) 비공산계 대통령 취임(1990년 8월).
유고슬라비아	슬로베니아, 크로아티아 연방탈퇴 선언 內戰 발발(1990년).
소련	발틱3국 소련연방 탈퇴(1990년 5월). 구소련 각 공화국 독립선언(1990·91년). 구소련 해체(1991년 12월).

*1) 정여천, 동구 경제체제전환의 평가와 북한경제에 대한 시사점, KDI,2000.12. 조명철, 홍익표, 중국·베트남의 초기 개혁·개방정책과 북한의 개혁방향, KDI, 2000.12. 정형근, 사회주의 경제체제의 변화와 체제전환, KDI 북한경제연구협의회 발표논문, 2002.10.을 중심으로 재편집하였음.

○ 구동구권 각국에서 사회주의 정권이 모두 붕괴되자, 각 국가들에서는 비로소 본격적인 경제체제의 전환이 시작되었음.

- 사회주의 단일당의 독재가 사라진 이후, 구동구권 각국에서 진행된 사회적 이해관계의 분출, 정치적 권력이동의 구체적인 양상 등은 각국이 경제체제전환의 목표와 전략 및 구체적인 정책을 선택하는 데 결정적인 영향을 미치게 되었음.

○ 1990년대 들어 정치적 전환과 더불어 시작된 경제체제전환에서는 경제개혁의 목표가 근본적으로 바뀌었음.

- 사회주의 이념과 체제가 부정됨으로써, 경제개혁의 목표는 사회주의 계획 경제체제 자체를 폐지하고 대신 서구적인 자본주의 시장경제로 도입하는 것, 즉 경제체제의 전환임이 확인된 것임.

(2) 경제체제전환의 기본 방향

○ 구동구권의 모든 국가들에서는 경제체제의 전환이 사회주의 이념과 공산당 일당독재에 대한 부정을 의미하는 정치적인 전환에서 출발하고 있었음.

- 생산수단의 국유제와 국가의 경제계획 및 통제와 같은 사회주의 계획경제체제의 기본적인 원칙이 폐지되는 대신, 이와 반대되는 사유화와 경제활동의 자유화가 자연스럽게 경제체제전환의 기본적인 방향이 되었음.

- 이는 곧 자본주의 시장경제체제를 의미하는 것이었음.

○ 구동구권의 모든 국가들이 1990년대 초반에 자본주의적 시장경제체제라는 동일한 목표를 지향했음.

- 각 국가의 구체적인 정치, 경제적인 여건에서 차이가 있었음에도 불구하고, 모두 사회주의 계획경제라는 동일한 출발조건을 가지고 있었음.

□ 경제자유화

○ 경제자유화는 자본주의 시장경제체제로의 전환을 위한 가장 기초적인 과제로 볼 수 있음.

- 경제자유화는 개별 경제주체의 자유의사와 책임에 기초한 경제활동을 경제운용의 기본원리로 확립하려는 목적을 지니고 있음.

○ 사회주의 계획경제체제에서 국가계획 및 통제의 핵심적인 도구이던 고정가격제도를 폐지하고 시장원리에 의한 자유로운 상품가격의 형성을 가능하도록 하는 조치(가격자유화)는 경제자유화의 핵심으로 간주되었음.

- 개별 생산단위(기업)들의 기업활동(생산, 원료조달, 판매, 투자, 임금지불 등)에 대한 국가지시의 폐지, 국가의 생산보조금 폐지, 기업설립 및 상거래 활동의 자유화, 무역활동의 자유화 등이 구동구권 국가들의 경제자유화를 위한 중요한 과제들이었음.

○ 경제체제전환의 가장 초기에 시행된 경제자유화 정책은 대개 상거래 활동의 자유화와 가격자유화 조치였음.

- 가격자유화는 시장경제체제를 실질적으로 형성하기 위한 가장 중요한 조치로 인식되고 있음.

- 가격자유화 조치는 구체제의 고정가격제도를 폐지하는 형식으로 실시되었는데, 일시에 90% 내외의 상품을 대상으로 실시한 국가(폴란드, 체코, 러시아)가 있는가 하면, 최초의 부분적인 가격자유화 이후에 수년간에 걸쳐 단계적으로 가격자유화 대상을 확대해 간 경우(루마니아, 불가리아)도 있음.

<표IV-3> 구동구권 주요국들의 가격자유화 진전 추이 *

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
벨로루시	0	10.0	20.0	30.0	40.0	55.0	70.0	73.0	na
불가리아	30.0	76.0	84.0	74.0	57.0	54.0	48.0	95.6	84.2
체코공화국 **	na	72.1	81.7	82.1	81.7	82.6	82.6	86.7	86.7
에스토니아	na	na	na	na	78.9	82.0	76.0	76.0	76.0
헝가리	84.0	89.0	89.1	89.2	88.2	87.1	87.2	84.1	na
폴란드	89.0	89.0	89.0	89.4	88.0	88.0	88.4	89.4	89.49
루마니아	15.0	53.0	71.0	80.0	82.0	82.0	82.0	93.0	na

* 소비자가격지수(CPI)에서 자유화 가격이 차지하는 비중(%)

** 1992년까지는 체코슬로바키아

자료 : EBRD(1999). p. 182이하 참조.

○ 1990년대 이후 구동구권 국가들에서 행해진 대외경제활동의 자유화는 구 사회주의 계획경제체제의 운용원칙 중의 하나이던 대외무역의 중앙집중제를 폐지함으로써 시작되었음.

- 개별기업들에게 자유롭게 무역할 권리가 원칙적으로 보장되었으나, 이러한 원칙적인 자유화와는 달리, 많은 구동구권 국가들은 국내경제에 미치는 영향

을 고려하여 대외경제활동 자유화의 구체적인 내용에 상당한 제약을 가하고 있었음.

○ 1990년대 초반을 지나면서 구동구권의 대부분 국가들은 대외경제활동에 대한 규제 전반을 꾸준히 완화해 갔음.

- 구동구권의 많은 국가들이 1990년대 중반 이후에 IMF 8條국(경상외환거래 자유화)으로 편입되었으며, 구소련과 구유고슬라비아 지역의 국가들을 제외하고는, 거의 모든 구동구권 국가가 WTO에 가입했음.

- 폴란드, 헝가리, 체코공화국 등은 1997년을 전후해 OECD 회원국이 되면서 자본거래 부문에서의 자유화 폭을 더욱 확대했음.

□ 경제안정화

○ 경제안정화는 경제체제의 전환기에 발생하는 거시경제적인 불균형과 불안정을 제거하려는 것임.

- 경제안정화가 구동구권 국가들의 경제체제 전환에서 불가피했던 이유는, 구체제의 통제경제 하에서 거시경제적인 불균형이 이미 심각한 정도로 존재하고 있었으며, 체제전환기에는 이와 같은 불균형이 더욱 확대·발전될 가능성이 높았기 때문임.

○ 구 사회주의 계획경제체제에서 거시경제적인 불균형은 실물 및 화폐 경제 분야에서 각각 만성적인 상품의 초과수요와 화폐의 초과공급의 형태로 존재하고 있었음.

- 경제체제의 전환기에 국가계획 및 지시가 폐지되고 가격이 자유화되면, 구체제의 억제된 인플레이션은 공개된 인플레이션으로 전환될 것이며, 상품에 대한 초과수요가 지속될 경우 인플레이션의 압력은 더욱 가중될 것으로 우려되었음.

- 경제자유화 및 국유기업의 사유화 조치는 임금상승을 야기시킬 것으로 예상되고, 고평가되어 있는 동구권 국가들의 통화를 평가절하할 경우 물가상승에 대한 압박이 가중될 것으로 예상되었음.

○ 이에 따라 인플레이션의 억제가 체제전환기 경제안정의 가장 중요한 과제로 부상하였음.

○ 구동구권 국가들이 실시한 경제안정화 정책은 금융 및 재정 긴축과 환율 관리를 주요 내용으로 하였음.

- 금융긴축의 경우에는, 모든 국가들이 공통적으로 高金利(플러스 실질금리)를 유지하고 통화를 흡수하기 위한 조치를 취했음.

- 체제전환 초기에 아직 채권시장이 존재하지 않거나 정착되지 않은 동구권 국가들은 통화흡수를 위해 공개시장조작과 같은 방법이 불가능했기 때문에, 각국의 중앙은행들은 국책은행이나 상업은행들의 대출규모를 직접 제한했음.

○ 경제안정화 정책은 재정정책을 통해서도 이루어졌음.

- 세수를 확대하고, 세출을 억제하는 측면에서는 통상적인 재정긴축과 동일했으나, 구동구권의 체제전환국들의 재정정책은 재정 및 조세분야의 제도개혁과 결합되어 보다 복합적인 목적을 가졌음.

○ 경제안정화 정책의 또 다른 분야는 환율관리였음.

- 국제수지 악화 방지를 위한 자국 화폐의 평가절하를 단행하여 일시적인 무역수지 개선의 효과를 낳았으나, 동시에 국내물가를 압박하는 요인이 되었음.

- 이에 따라 동구권의 모든 국가들의 경제안정화 정책에는 환율관리가 중요한 과제로 부상했음.

- 가장 엄격한 환율관리를 행한 국가로는 체제전환 초기부터 고정환율제를 도입한 폴란드 및 발틱 3국의 경우로, 특히 폴란드는 환율수준을 이자율, 임금수준과 함께 통화량 조절의 기준으로 삼았음.

□ 사유화

○ 사유화를 통해 민간부문이 주도하는 자본주의 시장경제체제로 전환하게 됨.

- 국민경제 내에 민간부문이 확대됨으로써, “국가의 경제”이던 사회주의 계획경제체제가 자본주의 시장경제체제로 전환하게 되었음.

- 사유화는 서구의 시장경제 국가들에서 시행되는 국영기업의 민영화보다 훨씬 광범위한 정치·경제적인 영향력을 미치게 되었음.

- 이에 상응하여 한층 더 다양한 목표 아래서 추진되었음.

○ 사유화를 통해 경제체제전환을 추진하는 정부에 대한 일반 국민들의 지지를 확대하는 목표를 지니고 있었음.

- 국가가 독점했던 국민경제의 富를 이를 축적한 국민들에게 되돌려 줌으로써 경제적 정의를 충족시키고, 국민들의 지지를 얻고자 하였음.

○ 구동구권 체제전환국들에서의 사유화는 체제전환기에 국가재정의 수입을 충당하는 수단으로 간주되었으며, 과도한 통화량을 흡수하는 경제안정화의 목적도 지니고 있었음.

- 또한 국가의 자산을 효율적으로 배분함으로써 국민경제 전체의 효율성을 높인다는 목표를 지니고 있었음.

○ 구동구권의 체제전환국들에서 국유기업의 사유화는 매우 다양한 방법을 통해 이루어졌음.

- 이는 각국의 정치, 경제 및 사회적인 상황에 따라 사유화를 통해 추구하는 목적이 조금씩 달랐기 때문임.

- 그러나 1990년대 동안 구동구권 각국에서 행해진 국유기업의 사유화는 무상배분과 유상배분(매각)의 두 가지 방식으로 진행되었다고 할 수 있음.

○ 무상배분은 국유기업의 자산을 특정한 대상에게 무상으로 공여하는 것으로서, 매각의 경우와는 달리, 자산가치의 결정 및 매매의 절차가 생략되므로 보다 신속히 사유화 과정을 마칠 수 있음.

- 무상배분에 의한 사유화는 정치적인 목적(구체제의 관료경영자 집단의 제거)을 달성하기에 더 적합한 것으로 인정되었음.

- 구 사회주의체제에서 국가 경제의 자산이 국가 또는 사회 전체의 소유로 인식되어 온 만큼, 무상배분은 매각에 비해 경제적 정의를 실현하는 것이라고 인식되었음.

- 그러나 현존하는 기업의 형식적인 소유권을 그대로 이전하게 되므로, 사유화 대상 기업이 부실기업인 경우에는 실질적인 배분이득이 불분명하고, 또 다수의 수혜자를 대상으로 시행되므로 사유화 이후의 기업경영에 대한 책임감이 희박해져서 기업경영의 효율화를 기대하기가 어렵다는 단점이 부각되었음.

○ 매각을 통한 사유화는 투자자를 사유화에 참여시키기 때문에 사유화되는 기업의 경영효율성이 제고되는 것을 기대할 수 있음.

- 사유화를 통해 얻어지는 수입은 재정정책적인 목적도 충족시킨다는 장점이 있었음.

- 그러나 매각에 앞서 이루어져야 할 사유화 대상기업의 가치평가가 쉽지 않으므로, 이로 인해 사유화 과정이 지연될 가능성이 있었음.

○ 중소기업과는 달리 대규모 기업의 경우에는 국가마다 다른 방법이 채택되었음.

- 일반국민을 대상으로 한 무상배분이 중심이 된 국가(체코, 러시아 등)도 있었으나, 대부분의 국가에서는 이외에도 외부투자자에 대한 매각, 종업원에 대한 무상배분이나 특혜매각 등의 방식이 병행되었음.

- 국가기간산업이나 공공재를 공급하는 자연독점기업들은 어느 국가에서나 초기에는 사유화 대상에서 제외되었으며, 다수의 국가들에서는 단계적인 지분매각을 통해 점차적으로 사유화되었음.

<표IV-4> 구동구권 주요 국가들에서 국유기업 사유화의 형태 비교

	폴란드	헝가리	체코	불가리아	루마니아	에스토니아	러시아
primary method	직접매각	직접매각	대중 사유화 (Voucher)	직접매각	MEBO	직접매각	대중 사유화 (Voucher)
secondary method	MEBO	MEBO	직접매각	대중 사유화 (Voucher)	직접매각	대중 사유화 (Voucher)	직접매각
사유화 속도의 정책적 중요성	보통	90년대 중반이후 중요	90년대 초반까지 최우선	90년대 중반 이후 중요	90년대 중반 이후 중요	1993년 이래로 최우선	90년대 초반까지 최우선
원소유자 반환	원칙적으로 인정하나 법규미비로 거의 적용안됨	광범위하게 적용	소규모 사유화에서 일부 적용	토지 및 주택에 대해 일부 적용	토지 및 주택에 대해 일부 적용	거의 적용 안함	거의 적용 안함
외국인 투자도입 정책 (실적, \$)	중요(389)	매우 중요 (1,627)	90년대 중반이후 중요 (967)	중요(159)	중요시 (200)	매우 중요 (953)	제한적(61)

* Manager-Employer-Buy-Out (사유화 기업의 경영진과 종업원에게 특혜 매각)

** 1989-1998년간 국민 1인당 외국인직접투자(Foreign director investment) 도입 실적

자료 : Blaszczyk & Woodward(1996) pp20, EBRD(1999), pp.181

□ 시장인프라의 구축

- 시장인프라란 시장경제활동의 상세한 규칙(법률, 제도 등) 및 이의 효율적인 운영을 보조하고 감독할 기구와 정책도구 등을 모두 포함하는 개념임.
 - 자본주의 시장경제체제의 기본적인 원칙을 도입하는 것을 넘어서 현대적인 의미의 시장경제체제가 원활하게 기능하도록 하기 위해서는 이를 위한 하부구조를 도입하고 정착시키는 것이 필수적임.

- 사회주의 계획경제체제를 장기간 유지하였던 대부분의 구동구권 국가들에서는 자본주의 시장경제의 원활한 운용을 위한 시장인프라가 절대적으로 부족한 실정이었음.
 - 사적 계약관계의 보호, 기업의 창업과 운용에 관한 기본적인 법률에서부터 금융제도, 자본시장 및 재정, 조세제도 등의 시장 경제체제의 운용을 위해 기초가 되는 제도와 조직은 구 사회주의 체제에서 절대적으로 부족하거나 아예 존재하지 않는 상태였음.

- 구동구권 국가들이 시장경제체제로의 전환을 위해 가장 시급했던 과제 중의 하나는 민간은행을 비롯한 금융 및 자본시장의 구축이었음.
 - 이원적 은행체제는 경제체제의 전환과정에서 경제자유화, 안정화 및 사유화의 성공적인 추진을 위한 기본적인 인프라가 되기 때문임.

- 자본주의 시장경제로의 체제전환과 더불어 구동구권 국가들에서는 관련 법률의 도입과 더불어 상업은행이 창설되기 시작했음.
 - 처음에는 국유 은행들을 국가 재정에서 분리시키고 경영자출권을 부여하는 방식으로 상업은행화했으나, 곧 본격적인 민간 상업은행들이 하나씩 창설되기 시작했음.
 - 자본시장이 본격적으로 가동되기 시작한 것은 국유기업들이 주식회사로 변경되고, 이들의 주식을 거래하기 시작한 것이 계기가 되었음.
 - 헝가리에서 구동구권 최초로 주식시장이 개설되어 금융, 자본시장의 인프라 구축에 선구적인 역할을 했음.

- 조세제도의 개혁도 시작되었는데, 주로 서유럽 국가들의 조세제도가 조세 개혁의 모델이 되었음.
 - 단순히 재정정책적인 고려에서가 아니라 그 자체로서 경제적 체제전환의

중요한 측면을 이루고 있었음.

- 이는 구 사회주의 계획경제체제에서는 조세가 국가의 자의적·차별적인 자금배분의 수단으로 인식되어, 서구 시장경제국가들과는 근본적으로 다른 조세제도가 운영되고 있었기 때문임.

<표IV-5> 동구권 주요국의 금융, 조세 관련 제도전환 시기

	폴란드	헝가리	체코	러시아	불가리아	루마니아
상업은행 출범	1988	1987	1990	1989	1990	1990
주식시장 개선	1991.4.	1990.6.	1993.4.	1993.4.	1992.1.	1995.6.
VAT 도입	1993.7.	1988.1.	1993.1.	1992.1.	1994.4.	1993.7.

자료 : Lavigne(1995), pp.124

2) 구동구권 경제체제전환의 성과

○ 경제체제 전환정책이 시행된 이후에 구동구권 국가들에서 공통적으로 나타난 가장 뚜렷한 현상은 우선 극심한 경제활동의 위축이었음.

- 대부분의 국가에서 -10% 이상의 경제성장률의 감소가 나타난 것에서 알 수 있듯이, 체제전환 초기에 나타난 경제활동의 위축은 예상보다 훨씬 심각한 것으로 드러났음.

○ 구동구권에서 경제활동의 위축 현상이 예상보다 더욱 증폭되었던 원인으로 가장 자주 지적되고 있는 것은 구동구권 경제체제전환의 초기이던 1990~91년 사이에 일어난 “경제협력위원회(COMECON)”의 해체와 구소련의 갑작스러운 붕괴임.

- 구동구권 국가들의 수출입의 절반을 차지하던 기반이 무너졌음을 의미하는 것이고, 구소련의 붕괴는 하나의 단일경제권이 15개로 분리되어 국내경제관계가 대외경제관계로 갑작스럽게 전환되었음을 의미하는 것임.

○ 1990년대 동안의 경제체제전환 과정은 구동구권 지역에 경제자유화, 사유화, 시장인프라의 구축을 통해 자본주의 시장경제체제의 기본적인 제도와 환경을 정착시켰음.

- 또한 많은 나라에서 구사회주의 계획경제의 유산이던 수급불균형이 대부분 해소되고, 민간기업이 생산활동의 주축이 되는 결과를 가져왔음.

- 그러나 이러한 성과의 이면에는 지난 1990년대 동안 구동구권 지역 전체

에 나타난 극심한 경기변동이 있기도 하였음. 극심한 경기위축이 수년 동안 지속되다 1990년 중반을 지나면서 차츰 완화되기 시작하였음.

- 구동구권에서 진행된 경제체제전환은 그 성과에 있어서 각 국가별, 지역별로 상당한 차이를 보여주고 있음.
- 경제체제전환의 성과를 비교해서 보여줄 수 있는 지표로서 우선 구동구권 국가들이 공통적으로 추구했던 자본주의적 시장경제체제의 구성요소가 체제전환 과정에서 얼마나 정착되었는가 하는 정도를 볼 수 있음.
- 경제성장 또는 물가안정과 같은 거시경제실적도 경제체제전환의 성과를 보여주는 지표가 될 수 있음.

<표IV-6> 구동구권 국가들의 경제체제전환 성과

	경제자유화		사유화		금융인프라의 구축		총점**
	가격자유화	무역/외환자유화	대기업사유화	소기업사유화	은행개혁	증권시장 및 제2금융권	
<중·중동부유럽지역>*							
헝가리	3+	4+	4	4+	4	3+	23
체코공화국	3	4+	4	4+	3+	3	22-
폴란드	3+	4+	3+	4+	3+	3+	22-
슬로바키아	3	4+	3-	4+	3-	2+	20
불가리아	3	4+	3	3+	3-	2	18+
루마니아	3	4	3-	4-	3	2	18+
알바니아	3	4	2	4	2	2-	17-
<구소련 지역>							
에스토니아	3	4	4	4+	4-	3	22
라트비아	3	4+	3	4	3	2+	20-
리투아니아	3	4	3	4+	2+	3-	19
키르기스스탄	3	4	3	4	2+	2	18+
카자흐스탄	3	3	3	4	2+	2	17+
러시아	3-	2+	3+	4	2-	2-	16-
우크라이나	3	3	2+	3+	2	2	16-
타지키스탄	3	3-	2+	3	1	1	13
우즈베키스탄	2	1	3-	3	2-	2	12+
벨로루시	2-	1	1	2	1	2	9-
투르크메니스탄	2	1	2-	2	1	1	9-

* 성과비교 지표는 1~4점이며, 최고점인 4+는 해당 분야에서 서구 선진국과 동일한 수준에 도달했음을 나타냄. EBRD(1999), p.25를 참조.

* 구유고슬라비아 지역은 이에 속한 전체 국가의 통계가 미비하여 제외했음

** 각국의 총점은 부문 점수의 단순 합계임. +(또는-)는 0.33(또는 -0.33)으로 계산함. EBRD(1997), pp. 15-16 참조

자료 : EBRD(1999), p. 24. 정여천, 동구 경제체제전환의 평가와 북한경제에 대한 시사점. KDI. 2000.에서 재인용.

- 구동구권 지역 전체를 볼 때 경제체제 전환 성과가 가장 높은 부문은 “소규모기업의 사유화” 및 “무역/외환 자유화” 라고 볼 수 있음.
- 23개 국가들 중에서 2/3 정도가 4점 이상을 획득함으로써 이미 서구 선진국 수준에 도달했거나, 또는 이에 가까운 수준의 체제전환 성과를 보이고 있음.

<표IV-7> 구동구권 국가들의 경제성장률 변동 추이

(연간 실질 GDP 성장률, %)

	1999년 실질 GDP의 추정 수준(1998=100)											
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	
<중·중동부유럽지역>												
폴란드	0.2	-11.6	-0.7	2.6	3.8	5.2	7.0	6.1	6.9	4.8	3.5	117
슬로베니아	-1.8	-4.7	-8.9	-5.5	2.8	5.3	4.1	3.5	4.6	3.9	3.5	104
슬로바키아	1.4	-2.5	-14.6	-6.5	-3.7	4.9	6.9	6.6	6.5	4.4	1.8	100
체코공화국	1.4	-1.2	-11.5	-3.3	106	3.2	6.4	3.8	0.3	-2.3	0.0	95
헝가리	0.7	-3.5	-11.9	-3.1	-0.6	2.9	1.5	1.3	4.6	5.1	3.0	95
알바니아	9.8	-10.0	-27.7	-7.2	9.6	9.4	8.9	9.1	-7.0	8.0	8.0	86
루마니아	-5.8	-5.6	-12.9	-8.8	1.5	3.9	7.1	4.1	-6.9	-7.3	-4.0	76
불가리아	0.5	-9.1	-11.7	-7.3	-1.5	1.8	2.1	-10.1	-7.0	3.5	0.0	66
중·동구지역 평균	-0.2	-6.6	-10.7	-3.6	0.4	3.9	5.5	4.0	3.6	2.4	1.6	95
<구소련 지역>												
우즈베키스탄	3.7	1.6	-0.5	-11.1	-2.3	-4.2	-0.9	1.6	2.4	3.3	3.0	90
벨로루시	8.0	-3.0	-1.2	-9.6	-7.6	-12.6	-10.4	2.8	10.4	8.3	1.5	78
에스토니아	-1.1	-8.1	-13.6	-14.2	-9.0	-2.0	4.3	3.9	10.9	4.0	0.0	76
리투아니아	1.5	-5.0	-6.2	-21.3	-16.0	-9.5	3.5	4.9	7.4	5.2	0.0	65
카자흐스탄	-0.4	-0.4	-13.0	-2.9	-9.2	-12.6	-8.2	0.5	2.0	-2.5	-1.7	61
키르기스탄	4.0	3.0	-5.0	-19.0	-16.0	-20.0	-5.4	7.1	9.9	1.8	0.0	60
라트비아	6.8	2.9	-10.4	-34.9	-14.9	0.6	-0.8	3.3	8.6	3.6	1.5	59
러시아		-4.0	-5.0	-14.5	-8.7	-12.7	-4.1	-3.5	0.8	-4.6	0.0	55
투르크메니스탄	-6.9	2.0	-4.7	-5.3	-10.0	-18.8	-8.2	-8.0	-26.1	4.2	17.0	44
타지키스탄	-2.9	-1.6	-7.1	-29.0	-11.0	-18.9	-12.5	-4.4	1.7	5.3	5.0	42
우크라이나	4.0	-3.4	-11.6	-13.7	-14.2	-23.0	-12.2	-10.0	-3.2	-1.7	-2.5	37
구소련지역평균	0.6	-3.7	-6.0	-14.2	-9.3	-13.8	-5.2	-3.5	0.9	-3.5	0.0	53
구동구권 전체평균	0.3	-5.0	-8.1	-9.5	-5.0	-6.0	-0.5	-0.2	2.0	-1.2	0.8	65

자료: 전게서.

- 개별 국가들 사이에서도 시장요소의 도입 정도는 상당한 차이를 보이고 있음.
- 가격자유화의 경우, 폴란드와 헝가리에서는 일부 공공재 및 주류, 의약품

과 같은 상품가격에 대한 통제만이 남아 있으나, 루마니아와 불가리아의 경우에는 이같은 주요 상품가격은 물론 정부조달 물품들의 가격들이 대부분 여전히 통제의 대상이 되고 있음.

- 국유기업의 사유화 성과는 체제전환 10년이 경과된 이후에 각 국가들 사이의 차이가 많이 줄어들었으나, 개별 국가들 나름대로 특징적인 차이를 보이고 있음.

<표IV-8> 구동구권 개별 국가들의 소비자물가 변동 추이

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<중·중동부유럽지역>									
알바니아	0.0	0.0	104.1	236.6	30.9	15.8	6.0	17.4	42.1
불가리아	10.0	72.5	338.9	79.4	63.8	121.9	32.9	310.8	578.6
체코공화국	1.5	18.4	52.0	12.7	18.2	9.7	7.9	8.6	10.0
헝가리	18.1	33.4	32.2	21.6	21.1	21.1	28.3	19.8	18.4
폴란드	639.5	249.0	60.4	44.3	37.6	29.4	21.6	18.5	13.2
루마니아	0.6	37.7	222.8	199.2	295.5	61.7	27.8	56.9	151.4
슬로바키아공화국	1.5	18.4	58.3	9.1	25.1	11.8	7.2	5.4	6.4
슬로베니아	2,772.0	104.6	247.1	92.9	22.8	19.5	9.0	9.0	8.8
중·중동부유럽 국가의									
중간값	5.8	37.7	229.7	199.2	35.6	26.0	21.6	13.1	10.0
평균값	430.4	74.4	192.8	511.0	166.6	35.1	18.5	37.7	66.4
<구소련지역>									
벨라루스	na	na	93.0	1,559.0	1996.0	1960.0	244.0	39.3	63.4
에스토니아	na	na	303.8	953.5	35.6	42.0	29.0	15.0	12.5
카자흐스탄	na	104.6	136.8	2,984.1	2,169.0	1,160.0	60.4	28.6	11.3
카르기스탄	na	na	170.0	1,259.0	1,363.0	95.7	31.9	35.0	14.7
라트비아	na	na	262.4	959.0	35.0	26.0	23.1	13.1	7.0
라투아니아	na	na	345.0	1,161.1	188.8	45.0	35.5	13.1	8.5
러시아	na	na	161.0	2,506.1	840.0	204.4	128.6	21.8	10.9
타지키스탄	na	na	204.0	1,364.0	7,343.7	1.1	2,133.3	40.5	163.6
투르크메니스탄	na	na	155.0	644.0	9,750.0	1,328.0	1,262.0	446.0	21.5
우크라이나	na	na	161.0	2,730.0	10,155.0	401.0	181.0	39.7	10.1
우즈베키스탄	na	na	169.0	910.0	885.0	1,281.0	117.0	64.0	50.0
구소련국가들의									
중간값	na	na	153.0	1,379.5	2,082.5	1,220.5	100.8	31.8	13.0
평균값	na	na	140.2	1,672.3	4,584.7	1,391.2	363.0	63.0	32.2

자료 : 전계서

o 거시경제실적을 기준으로 본 구동구권 국가들의 경제체제전환의 성과 역시 지역별, 국가별로 현격한 차이를 보이고 있음.

- 1990년대의 경제체제전환 기간 동안 경제성장 측면에서 가장 우수한 실적을 보인 국가는 폴란드임이 분명함.
- 폴란드는 가장 먼저 플러스 성장세를 시현했으며, 지속적으로 높은 경제성장세를 유지한 결과, 1999년 폴란드의 국내총생산은 1989년에 비해 17% 성장했음.
- 반면, 구소련 국가인 우크라이나는 1990년대 내내 마이너스 성장세에서 벗어나지 못한 결과, 1999년의 국내총생산은 1989년에 비해 60% 이상 하락했음.

○ 물가안정화를 경제체제전환의 성과의 하나로 판단하는 경우에도 구소련 지역 국가들은 평균적으로 중·중동부유럽지역 국가들 보다 낮은 성과를 보이고 있음이 분명함.

- 1990년대 동안 매년의 소비자물가상승률의 평균값과 중간값에서 모두 구소련 지역은 전체적으로 중·중동부유럽지역보다 훨씬 높은 수치를 보이고 있음.

3) 구동구권 경제체제전환의 평가

(1) 국가별 경제체제전환 성과의 차이와 그 원인

○ 구동구권의 국가들은 기본적으로 유사한 조건(사회주의 계획경제체제)에서 출발하여 거의 같은 시기 동일한 목표(자본주의 시장경제체제)를 추구했으며, 이러한 목표를 달성하기 위하여 대부분의 국가들이 행한 체제전환정책의 내용과 방향은 기본적으로 유사한 것이었음.

○ 1990년대에 진행된 구동구권 지역의 경제체제전환 과정에서 나타나는 국가별, 지역별 성과의 차이를 규명하기 위해 진행된 연구들 중에서 성과의 차이를 낳은 원인으로 지적된 요인들은 크게 “정책적 요인”과 “초기 여건(initial conditions)”으로 구분됨.

- 체제전환을 위한 정책프로그램의 차이에서 비롯된다고 보거나, 또는 각 국가들이 가지고 있는 정치, 경제, 사회적인 여건, 특히 경제체제전환을 시작할 당시의 초기 여건에 좌우된다고 보는 두 가지 관점으로 구분할 수 있음.

□ 정책적 요인

- 구동구권의 체제전환 국가들에서 두 종류의 성과, 즉 경제자유화, 사유화와 같은 시장경제요소의 도입에서의 성과와 거시경제적 실적의 성과를 비교해 보면, 이 둘 사이에 상당히 높은 상관관계가 있다고 할 수 있음.
- 구동구권 전체를 중·동부 유럽 지역과 구소련 지역의 둘로 나누어 볼 때, 시장경제요소 도입의 성과지표가 높은 중·동구 국가들은 경제성장률과 물가안정화 정도 역시 높은 경향이 뚜렷함.
- 시장경제요소의 도입이 빠르게 이루어진 국가들은 대체로 경제실적의 성과에서도 양호하다는 결론에 도달할 수 있음.
- 이로부터 경제사유화, 사유화 및 시장인프라 정착과 같은 경제체제 전환 정책을 신속하게 실행할수록 높은 수준의 경제성장 및 물가안정과 같은 거시경제적 복지향상을 가져올 가능성이 높다는 결론을 이끌어낼 수 있을 것임.

□ 초기 여건

- 최근에는 구동구권 국가들 사이에 나타나는 경제체제 전환의 성과 차이를 다양한 초기 여건의 차이로써 설명하려는 연구결과들이 나오고 있음.
- 개별 국가들이 가지고 있던 특수성과 경제체제전환의 성과와의 관련성에 대한 인식의 범위를 확대시킨다는 의미에서 중요함.

- 구소련 국가이면서도 체제전환 이후에는 중·동부 유럽에 포함시키는 발틱 3국들은 경제정책적 요인(시장요소의 도입)을 기준으로 볼 때는 중부유럽 3국(폴란드, 헝가리, 체코공화국)의 바로 뒤를 이어 구동구권 국가들 중에서 가장 우수한 성과를 보이고 있으나, 경제성장의 실적에서는 22개 국가들 중 중위권 수준이고, 이 중에서 라트비아의 경우는 실질경제성장의 실적이 폴란드의 절반에도 못 미치고 있음.
- 이 같은 결과는 발틱 3국이 구소련 시절에 행해진 전국적인 생산분업 체계로 인해 독립국가로서는 심각하게 왜곡된 산업 및 무역구조를 가지고 있으며, 이것이 중부유럽 국가들에 필적할만한 경제자유화와 안정화, 사유화와 같은 체제전환정책에도 불구하고 경제성장에서 결정적인 장애 요인이 되었기 때문인 것으로 파악됨.

- 중동부유럽 국가들이 경제체제전환의 성과에서 가장 앞서게 된 원인은 자유화, 안정화 정책의 성공이라는 요인과 더불어 체제전환에 대한 국민들의 전폭적인 지지와 이를 바탕으로 한 정치적 안정에서 찾을 수 있음.

- 중부유럽 국가들의 경우는 비교적 일찍 EU의 회원국 가입을 보장받음으로써 체제전환의 구체적인 목표가 조기에 설정되었고, 이를 통해 경제체제전환 정책의 안정성과 일관성이 더욱 강화되었다는 사실이 중요함.

- 정치적 안정성은 다른 초기 여건들과는 달리 여러 측면에서 경제체제전환의 성과에 직접 영향을 미침.

- 체제전환 정책의 기본적인 전략(급진성과 점진성)을 결정하는 데 가장 근본적인 영향을 미친 요인은 경제발전, 산업 및 무역구조, 시장경제국가와의 지리적 인접성 등과 같은 다른 초기 여건들에 앞서 각 국가들에서의 정치적인 상황이었음.

- 경제사유화, 안정화 정책이나 사유화 정책과 같은 개별적인 체제전환 정책의 입안과 실행 과정에 있어서도 각 국가들의 정치적인 상황이 중요한 변수가 되었음.

(2) 중중동부유럽 경제체제전환의 정책적 시사점

□ 초기 여건의 중요성

- 가장 이상적인 경제체제전환의 형태는 초기에서부터 자유화, 안정화와 사유화 및 시장인프라의 모든 분야를 동시에 진행하는 “종합적인 전환(general transformation)”이라고 말할 수 있음.

- 각각의 체제전환 정책들은 경제체제전환의 과정에서 서로 긴밀하게 영향을 미치기 때문임.

- 그러나 어떤 특정 국가를 대상으로 효율적인 경제체제전환 정책을 입안할 경우에는 그 국가의 특수성, 즉 체제전환의 초기 여건이 고려되어야 할 것임.

- 현실적으로 가장 이상적인 경제체제전환 정책은 종합적인 전환을 추구하면서도 구체적인 정책수단, 범위 및 강도를 결정하는데 각 국가들이 가지고 있는 특수한 초기 여건이 고려되어야 할 것임.

○ 경제체제전환의 초기 여건은 경제적인 여건과 정치적인 여건의 두 가지로 대별할 수 있음.

- 체제전환정책에서 고려되어야 할 가장 기본적인 경제적 제약조건은 한 국가가 가지고 있는 경제구조상의 왜곡의 정도임.

- 구동구권 국가들의 경우처럼 사회주의 계획경제체제를 장기간 유지해 온 국가들에서는 산업구조 및 무역구조가 왜곡되어 있는 것이 일반적이었음.

- 특히 중공업 위주의 경제발전 전략이 낳은 過공업화와 사회주의 국가들 사이에서의 무역특화와 특혜무역에서 비롯된 무역구조의 왜곡이 그 대표적인 현상임.

- 이 밖에도 경제발전의 수준과 상관없이 서비스산업의 비중이 낮고, 특히 민간서비스 부문의 비중이 현저하게 작다는 것이 동구 사회주의 계획경제 국가들의 공통적인 특징이었음.

○ 이러한 산업구조의 왜곡은 결국 산업간 가격구조의 왜곡으로 나타나게 됨.

- 가격구조의 왜곡의 정도가 심각할수록 가격자유화, 금융긴축 및 사유화와 같은 체제전환 정책들은 경제전반에 심각한 충격을 야기하게 될 것임.

- 체제전환의 초기에 경제구조의 왜곡이 심할수록 경제자유화와 안정화 정책의 강도를 낮추고, 대신 산업 및 기업구조조정이 선행되어야 함.

- 이를 위해서 경우에 따라서는 이중가격제도나 정부의 재정, 금융지원이 상당기간 지속될 수도 있을 것임.

○ 한 국가의 정치적 여건은 경제체제전환의 전반적인 전략과 구체적인 정책을 결정하고 실행하는 과정에 중요한 영향을 미치게 됨.

- 구동구권의 경험은 경제체제전환을 비롯한 체제전환 전반에 대한 일반 국민들의 지지 여부와 정치지도층의 리더쉽의 존재, 또는 정치적 분열의 양상이 체제전환 정책의 성패에 결정적인 영향을 미치게 됨을 보여줌.

- 국민의 지지와 정치적 합의가 존재할 경우, 이는 급진적이고 전면적인 체제전환 정책을 가능하게 하는 기본적인 여건이 형성된 것으로 볼 수 있음.

○ 또 다른 중요한 여건은 과거에 시장경제체제를 경험했는지의 여부임.

- 구동구권의 경험은 영리활동의 자유화, 자율적 기업경영과 같은 시장경제의 요소가 이미 1980년대에 상당 부분 도입되었던 국가들(헝가리, 폴란드)에서는 경제주체들이 본격적인 체제전환정책에 따르는 환경변화에 상대적으로

빠르게 적응함으로써 체제전환 정책의 성과가 조기에 나타남을 보여주고 있음.

○ 이와 유사한 방향으로 영향을 미치게 될 초기 여건으로는 대외적인 환경이 있음.

- 중동부 유럽 국가들의 EU 가입 문제와 對EU 자유무역협정의 체결 여부, 구소련 국가들의 러시아와의 정치·경제적인 연관성의 정도 등은 이들 국가들이 구체적인 경제체제 전환정책을 입안하고 실행하는 데 중요한 변수가 되었음.

- 통독 후 구동독 지역의 경제체제의 전환 과정에서 서독이 미친 절대적인 영향력은 가장 극단적인 예가 될 것임.

- 어느 경우에서든지 자본주의 시장경제 국가로부터의 영향을 받을 가능성이 클수록 경제체제의 전환정책은 보다 전면적이고 급진적인 성격을 띠 수 있을 것임.

□ 체제전환 정책의 일관성

○ 경제체제전환의 성과에 영향을 주는 요인 중 정책내용 못지 않게 중요한 것은 체제전환 정책의 일관성이라고 할 수 있음.

- 경제체제의 전면적인 전환이라는 불안정한 환경에 처해 있는 개별 경제주체들에게 정책의 일관성을 통해 최소한 합리적인 미래예측을 가능케 하는 것은 체제전환 과정 전반의 효율성을 크게 제고시킬 것이기 때문임.

- 체제전환기의 경제 상황에서 정부정책의 잦은 변화는 경제주체들의 미래에 대한 예측을 더욱 곤란하게 함으로써 경제적 거래비용을 더욱 상승시키고, 결국 국민경제 전반의 비효율성을 증폭시키게 될 것임.

○ 구동구권 국가들의 경험은 정책의 변경에서 오는 효용보다 특정한 정책을 유지함으로써 예측가능성을 높이는 데서 오는 효용이 더 클 수 있음을 보여줌.

- 폴란드 정부가 1990년대 초에 경제안정화 정책의 일환으로 환율수준을 경제안정화의 기준치로 설정하고 고정환율제도를 도입한 것은 당시에 국내외로부터 지나치게 경직적인 정책운용이라는 비판을 받았음.

- 그러나 폴란드의 경제안정화 정책이 비교적 빠른 시간 내에 성과를 보일 수 있었던 중요한 요인의 하나는 무엇보다도 이러한 환율제도가 경제주체들

에게 예측가능성을 높여주었으며, 이를 통해 폴란드 정부의 경제안정화 정책의 일관성에 대한 일반적인 믿음이 확산되었기 때문이다.

- 반면에, 러시아나 루마니아, 불가리아와 같은 국가들에서는 개별적인 체제 전환 정책뿐 아니라 전반적인 체제전환 전략의 기초 전체가 시간의 경과에 따라 급진과 점진적인 성격으로 자주 변경됨으로써, 정부 정책에 대한 신뢰가 체제전환이 초기에서부터 손상되었음.

□ 경제체제전환의 장기성

○ 체제전환기의 경제정책에는 경제체제의 전환이 장기간을 요하는 과정이라는 사실이 고려되어야 함.

- 이때 무엇보다 중요한 것은 장기적인 체제전환 기간 동안에 사회적인 안정이 유지될 수 있도록 하는 것임.

- 이에 따라 사회보장제도의 개혁이 체제전환정책의 중요한 부분이 되어야 함.

- 구동구권의 경제체제 전환정책에서는 경제안정화 정책이 강조되었는바, 이의 일환으로 실행된 긴축재정정책을 통해 거의 모든 나라에서 사회복지예산이 삭감되었음.

- 반면에, 시장원리에 따르는 연금, 실업 및 의료보험제도의 개혁은 지연됨으로써 많은 국가들에서는 체제전환 전반에 대한 사회적인 불만이 확산되었음.

- 특히 경제체제의 전환과정에 따르기 마련인 기업구조조정을 통해 구동구권의 어느 나라에서나 실업률이 급증하고, 소득불균형이 심화되었으며, 전환기의 전반적인 사회적 혼란과 불안정으로 인해 질병이 확산되고, 심지어 많은 국가들에서는 평균수명이 하락하기도 하였음.

- 이러한 현상으로 인해 어느 국가에서나 경제체제의 전환과정에서 피해를 입고 소외되는 계층이 생기게 되는바, 이들에 대한 특별한 정책적인 배려가 없을 경우에는 체제전환기의 정치·사회적인 안정을 유지하기 어려워지고, 결국은 경제체제의 전환이라는 목표 자체에 도달하기가 어려워지게 될 것임.

4) 동아시아 체제전환국들과의 비교

○ 구동구권 국가들과 마찬가지로 사회주의 계획경제체제로부터 자본주의 시장경제체제로의 전환과정을 거치고 있지만, 그 양상에 있어서 큰 차이를

보이고 있는 국가는 중국, 베트남과 같은 아시아의 사회주의 국가들이라고 할 수 있음.

- 이 두 국가의 경제체제전환 과정은 우선 무엇보다도 정치체제의 전환없이 경제체제의 전환이 시작되었고, 지금까지 진행되고 있다는 점에서 구동구권 국가들과 근본적인 차이를 지님.

- 중국과 베트남은 각각 1970년대와 1980년대 말 이후로 사회주의 單一黨 체제를 유지하면서도 경제활동의 자유화, 생산수단의 사유화와 더불어 민간 금융기관 및 자본시장과 같은 자본주의적 시장경제의 인프라를 도입해 오고 있음.

- 중국과 베트남의 경우는 적어도 경제적인 측면에서는 명백히 체제전환국의 범주에 포함시킬 수 있음.

○ 구동구권과 중국 및 베트남의 또 다른 기본적인 차이는 그 진행속도에 있음.

- 구동구권의 대부분의 국가들은 1990년대 초에 시작하여 적어도 1990년대 중반까지는 경제체제의 전환을 위한 대부분의 정책들을 이미 실행에 옮겼음.

- 반면, 중국의 경우에는 경제자유화, 사유화 및 시장인프라 구축과 같은 체제전환 정책들이 장기간에 걸쳐 점진적으로 실행되었을 뿐 아니라, 산업 및 지역적인 적용에 있어서도 한 부분에서 전체로 단계적으로 실행되었음.

- 베트남의 경우에는 1980년대 말에 전면적인 가격자유화 및 경제안정화 정책이 실시된 바 있지만, 그 이후에 국유기업의 사유화는 최근까지도 본격적으로 실행되지 않고 있음.

- 중국과 베트남의 경우는 구동구권 국가들보다 훨씬 점진적인 경제체제의 전환과정을 거치고 있다고 할 수 있음.

- 구동구권의 대부분의 국가들은 중국 또는 베트남에 비하면 상대적으로 급진적인 경제체제의 전환과정을 거쳤다고 할 수 있음.

○ 구동구권의 경제체제전환은 중국 또는 베트남의 경험과 비교하여 훨씬 계획된 과정이었다는 차이점이 있음.

- 구동구권 국가들이 1980년대 말 또는 1990년대 초부터 일제히 경제체제전환에 돌입한 시점에 각국의 정부는 예외없이 경제체제전환의 목표와 이에도달하기 위한 나름대로의 장기적인 정책프로그램을 입안했음.

- 반면에, 중국과 베트남의 경제체제전환의 경우에는 구동구권 국가들에 비해 자본주의 시장경제체제로의 전환이라는 최종적인 목표가 설정되지 않았

음.

- 중국의 경제체제전환은 특정한 목표를 설정하고 이를 달성하기 위해 입안된 종합적인 정책을 실행한 결과가 아님이 명백함.

- 1978년 말에 시작된 중국의 경제개혁은 중공업 위주의 성장전략, 중앙계획에 의한 자원배분 및 이로 인한 생산주체들의 자발성 부족과 같은 사회주의 계획경제체제의 왜곡과 폐해를 제거하여 경제 전반의 효율성을 높이고 소득을 증대시킨다는 목표를 가졌을 뿐, 경제체제의 전환 자체는 목표가 아니었음.

○ 체제전환의 성과에 있어서도 뚜렷한 차이를 보이고 있음.

- 구동구권 국가들이 대체로 경제체제전환의 초기에 심각한 경제성장의 위축과 경제불안정을 겪었음.

- 특히 이 중에서 구소련 국가들은 체제전환이 거의 10년에 달한 1990년대 말까지 경제위축이 지속되고 있는 것과는 달리, 중국과 베트남은 경제개혁의 초기부터 높은 경제성장률을 실현해왔고, 물가상승률도 비교적 낮은 수준을 유지했음.

○ 구동구권 국가들과 중국, 베트남과 같은 아시아 사회주의 국가들 사이에 경제체제전환의 과정과 성과를 비교적인 시각에서 평가하기 위해서는 경제정책적인 측면과 초기 여건의 차이를 모두 고려해야 한다는 사실을 보여주고 있음.

3. 구동구권 사회주의 국가의 농업개혁

1) 농업관련 개혁정책

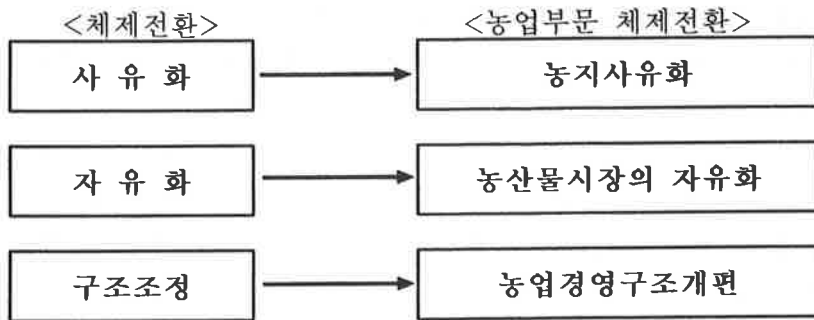
○ 사회주의에서 시장경제체제로의 이행, 특히 극단적으로 상이한 두 경제체제가 통합되는 과정에서 많은 복잡한 문제들이 야기되고 있음. 체제전환의 주요내용은 사유화, 자유화, 구조조정 등으로 나타나며, 이러한 맥락에서 사회주의국가들의 농업부문의 체제전환은 농지사유화, 농산물시장의 자유화, 농업경영구조개편 등으로 요약할 수 있음.

○ 농지사유화는 재산권 행사와 관련하여 시장경제체제가 요구하는 기본요

건을 법률적·제도적으로 충족시킨다는 측면에서뿐만 아니라, 그 방향과 방식의 선택에 따라 농업경영구조를 결정짓는 중요한 요소로 작용할 수 있음.

- 농지사유화는 농업부문의 경우, 일반적으로, 소유자가 직접 경작하고 경영하는 구조로 되어 있기 때문에 사유화와 구조개편은 농업부문에서 불가분의 관계에 있음.

<그림Ⅳ-1> 체제전환의 주요내용



○ 농산물 유통 및 가격자유화는 시장경제 이행의 핵심내용임.

- 국가조달·배급체계를 통해 농산물 유통과 가격을 계획적으로 관리하고 있는 사회주의체제에서 전환기에 유통 및 가격 자유화는 농업부문에 가장 큰 충격요인으로 작용하게 됨.

- 급격한 가격자유화의 시장 영향력과 농업경영체에 대한 충격의 크기를 측정하는데 모아져야 할 것임.

○ 농업구조개편은 광범위한 사항을 포괄함.

- 국영농장이나 협동농장에서 민영화된 농장으로 전환하는 과정에서 다양한 농장경영형태가 등장하게 됨.

- 농장의 경영형태 전환과 동시에 농업생산수단의 사유화가 이루어지게 됨.

- 경영형태의 전환과 농장의 사유화 과정에서 경쟁력을 확보할 수 있도록 적정영농규모를 유도하는 문제가 있음.

- 단위농장의 규모화는 농업부문의 과잉노동력 감축을 초래하게 됨. 따라서 농업노동력 재편문제 역시 중요하게 고려되어야 함.

(1) 가격 및 교역의 자유화

○ 체제를 전환한 모든 나라들은 어떤 형태로든지 가격 자유화조치를 취하였음. 그러나 자유화조치의 시기와 범위에는 커다란 편차가 있었음.

- 대부분의 중동부유럽국에서 농산물가격은 1989년에서 1991년 사이에 자유화되었음.

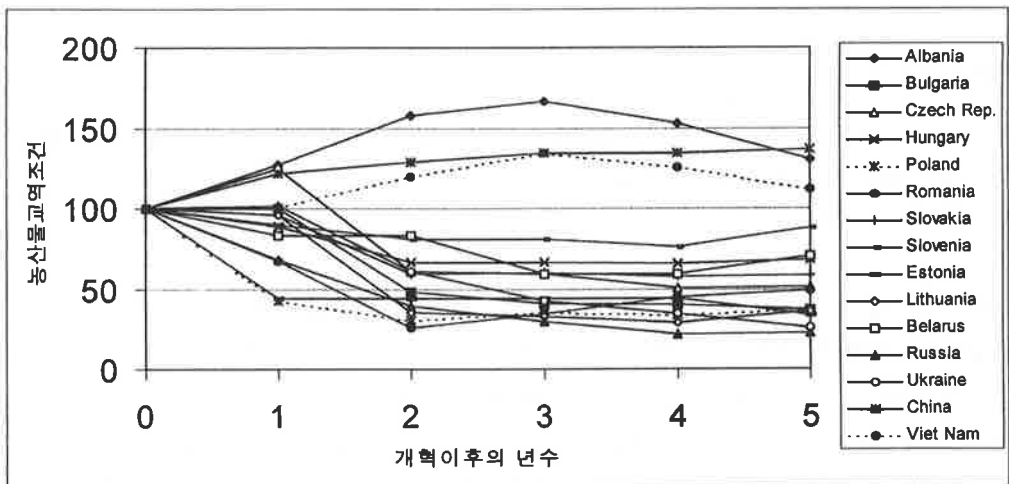
- 루마니아에서 가격자유화는 다른 중동부유럽국에서 보다는 느리게 진척되었으나 대부분의 구소련국가보다는 현저히 빠른 것이었음.

- 구소련국가 중에서 단지 에스토니아만이 1990년에서 1992년 사이에 완전히 자유화를 시행하였으며, 대부분의 구소련국가들은 가격자유화를 점진적으로 도입하였음.

- 벨라루시, 우즈베키스탄, 투르메니스탄 같은 국가에서는 아직도 가격을 관리하고 있음.

○ 동아시아 국가에서는 “지도가격”의 변화를 통하여 상대가격에 커다란 영향을 미쳤음. 중국과 베트남에서 개혁은 농산물가격의 급격한 상승과 “의무인도제도”로부터 계약시스템으로의 전환과 함께 시작되었음.

<그림 IV-2> 체제전환이후 5년 동안의 체제전환국의 상대가격변화



자료: OECD, Ad Hoc Expert Group Reports, 각년도

○ 대부분의 중동부유럽국가와 구소련국가에서 교역자유화는 “상호경제협력회의(CMEA)” 체제가 붕괴되면서 시작되었음.

<표IV-9> 체제전환 5년 이후의 토지개혁, 재산권, 농장구조개혁, 자율화

	토지개혁	토지에 대한 개인의 권리			개별농장의 농지이용비율(%)		자율화 지수	
		이용권	처분권	재산권	개혁이전	개혁이후		
<u>중동부유럽국</u>								
-빗제그라드	Czech Rep	반환	o	o	81	1	20	0.90
	Hungary	반환	o	o	9	13	22	0.86
	Poland	-	o	o	8	76	85	0.86
	Slovakia	반환	o	o	7	2	5	0.83
-발칸국가	Albania	배분	o	o	8	3	95	0.70
	Bulgaria	반환	o	o	7	14	44	0.64
	Romania	반환+배분	o	o	7	14	56	0.68
	Slovenia	-	o	o	9	83	90	0.82
<u>구소련계국</u>								
-발틱국가	Estonia	반환	o	o	6	4	41	0.93
	Latvia	반환	o	o	9	4	81	0.81
	Lithuania	반환	o	o	8	9	64	0.89
-유럽	Belarus	지분배분	-	-	1	7	16	0.48
	Russia	지분배분	-	o	5	2	8	0.77
	Ukraine	지분배분	-	-	5	6	10	0.51
-중앙아시아	Kazakhstan	지분배분	-	o	5	9	5	0.61
	Kyrgyzstan	지분배분	-	o	6	4	34	0.82
	Tajikistan	지분배분	-	-	2	4	5	0.39
	Turkmenistan	지분배분	-	-	2	2	3	0.22
	Uzbekistan	지분배분	-	-	1	5	13	0.58
<u>동아시아국가</u>								
	China	배분	o	-	8	5-10	98	0.25
	Viet Nam	배분	o	-	8	5	99	0.05

자료: Macours K. and Swinnen J.(1999)

- 이 시스템의 붕괴는 또한 상대가격에 커다란 영향을 미쳤음.
- 상호경제협력회의 체제의 붕괴는 작은 국가와 이 체제에 긴밀히 연관되었던 국가에게 더 많은 충격을 주었음. 예를 들면 러시아가 완성품(sub-standard manufactured goods)의 대가로 원유, 가스 그리고 원자재의 많은 양을 수출했을 때로부터 라트비아, 에스토니아는 심한 몸살을 앓았음.

(2) 재산권 개혁(사유화 및 토지개혁)

- o 사유화와 토지개혁, 이에 따른 토지에 대한 재산권의 성격, 그리고 농장

구조개혁에 대한 이들의 영향은 나라마다 사뭇 달랐음.

○ 토지개혁은 주로 다음과 같은 세 가지 방식으로 시행되었음.

- 폴란드와 알바니아를 제외한 대부분의 중동부유럽국가에서는 구소유자에게 농지를 반환하는 방식을 채택하였음. 구소유자에게 반환되는 토지는 가능한 한 과거의 크기에 가깝도록 규정하였으나, 이것이 불가능할 경우 구소유자는 이와 견줄만한 크기의 토지의 소유권을 받았음. 구소련국가 중에서는 발틱지역에서만 토지가 반환되었음.

- 러시아와 우크라이나를 포함한 많은 구소련국가에서는 국영 및 협동농장의 토지를 이 농장의 종사자들에게 지분이나 증서 형태로 분배하였음.

- 동아시아 체제전환국, 알바니아, 그리고 일부 루마니아에서는 대규모 농장의 농지를 농장 종사자나 농촌지역 가계에 균등하게 물리적으로 분할하는 방법을 채택하였음. 이 과정에서 동아시아의 전환국들은 단지 이용권만을 농민에게 부여하였음.

○ 비토지자산은, 대부분의 경우, 토지나 노동을 통하여 기여한 협동농장 종사자에게 바우처의 형태로 분배되었음.

(3) 농업경영체의 구조개편

○ 토지개혁, 비토지자산의 사유화, 그리고 국영 및 협동농장의 전환을 강제하는 규정은 대규모 농장의 변신을 요구하였음.

- 농장의 구조개편은 한편으로는 토지, 노동, 자본 등 생산요소의 재분배를 의미하며 또 다른 한편으로는 조직개편을 의미함.

- 대부분의 체제전환국에서 국영 및 협동농장은 생산자협동조합, 주식회사, 합자회사, 가족농 등 여러 형태의 농장조직으로 변신하였음.

○ 대규모 농장의 구조를 개혁함에 있어서 가장 급진적인 형태는 국영 또는 협동농장을 개인농장으로 분할하는 것임.

- 이렇게 개인농장화하는 작업은 전환국마다 다르게 진행되었음.

- 동아시아와 알바니아에서는 협동농장을 완전히 분할한 반면에 러시아, 우크라이나, 체코, 그리고 슬로바키아에서는 개인농장이 경작하는 토지의 비율이 개혁이후 5년이 지난 시점에서 20%에도 미치지 못하였음.

○ 농장의 구조개편은 개혁정책, 초기조건 그리고 경제적 발전상태에 의하여 결정되었음.¹⁹⁾

- 협동농장의 분할은 토지를 구소유자에게 반환하는 대신에 농장 종사자에게 분배한 농지의 비율이 높은 나라에서 더 많이 이루어졌음. 왜냐하면 농지를 농장종사자에게 분배하는 것은 협동농장을 탈퇴하기를 원하는 사람에게 토지의 임차나 매매시의 거래비용을 감소시킬 것이기 때문임²⁰⁾.

- 개별영농에 대한 정부의 정책은 국가간에 서로 달랐음. 가족농을 설립하기 위하여 협동농장을 분할하는 것과 개혁이전 협동농장의 생산성과 자본집약도 사이에는 부(-)의 상관관계가 있음. 왜냐하면 사람들은 생산적인 대규모 농장을 떠나는 것을 꺼려하기 때문이었음.

○ 대부분 개별영농으로 전환된 국가들은 다음과 같은 공통점을 갖고 있었음.

- 첫째, 협동농장의 종사자에게 소유권이나 이용권을 부여하고 토지를 물리적으로 분배하였음.

- 둘째, 협동농장을 떠나는 비용이 증가하지 않도록 하는 전환규정을 갖고 있었음.

- 셋째, 협동농장의 노동생산성은 대체로 낮았고 노동집약도는 높았음.

- 넷째, 공산치하의 기간이 길지 않았음²¹⁾.

- 이러한 조건을 충족시키는 알바니아, 루마니아, 베트남 그리고 중국과 같은 전환국에서는 개혁이 시작된 이후 5년이 지난 시점에서 토지의 대부분을 개인농이 경작하고 있음.

2) 체제전환이후 농업부문의 성과변화

○ 국민경제와 마찬가지로 농업부문도 역시 전환과정의 초기에는 모든 체제 전환국에서 심한 손실을 경험하였음. 이후 농업부문의 총생산은 다시 증가하였음에도 불구하고, 1994년이 되어서야 비로소 1989년 생산량 수준을 회복할

19) Mathijs, Swinnen(1998) 참조

20) 협동농장을 탈퇴하고자 하는 사람은 협동농장으로부터 토지와 자산을 인출하는 노력과 비용에 영향을 받을 것임. 따라서 협동농장 종사자에게 실질적인 토지이용 및 소유권을 분배한다면 이 퇴출비용은 감소할 것임.

21) 집단영농을 오랫동안 경험한 국가에서는 가족농의 인적자본과 전통이 사라졌음. 따라서 개인농장으로 전환함으로써 얻어지는 효율성은 낮을 것이고, 결과로 개인농장을 설립하기 위한 협동농장 종사자의 인센티브 역시 작을 것임. 더욱이 개별영농을 가능케 하는 이용 및 소유권과 대규모 농장의 구조개혁을 위한 정치적인 압력은 적을 것임.

수 있었음.

- 국민총생산에서 차지하는 농업부문의 비중은 루마니아를 제외하고는 개혁의 초기에 비하여 줄어들었는데, 이는 무엇보다 농업부문의 교역조건이 악화되었기 때문이었음.

- 일반적으로 축산물은 작물보다 피해가 컸음. 특히 우유와 쇠고기의 생산이 대폭 감소하였는데, 이 품목들은 특히 구체제 하에서 많은 보조금 혜택을 받았기 때문이었음.

- 비농업부문과 마찬가지로 농업부문에서도 대규모의 노동력이 이탈하였는데, 그것은 한편으로 이전에 있었던 은폐된 과소실업 때문이고, 다른 한편으로 대규모 농업경영체가 처한 어려운 경제상황 때문이었음.

- 전체 취업자에 차지하는 농업부문의 비율은 나라마다 상이하게 전개되었음. 비농업부문이 어려움에 처해 농의소득의 기회가 제한된 곳에서 농업부문은 완충 역할을 하였음. 예를 들면 불가리아나 루마니아에서 전체 취업자에서 차지하는 농업부문 취업자의 비율은 상승하였음.

- 체제전환의 과정이 다르고 취해진 조치가 다름에도 불구하고 거의 모든 나라들은 근본적으로 유사한 문제점들을 노출하였음. 개별적으로 아래와 같은 요인들이 농업부문의 생산감소에 기여하였음.

- “상호경제협력회의(COMECON)” 체제의 붕괴로 전통적인 해외판매시장이 사라짐으로 인해 국내시장에 공급이 증가하였음. 동시에 국민경제의 경기후퇴로 가계소득은 줄어들고 식품에 대한 보조는 폐지되어 식품에 대한 수요는 감퇴하였음. 이러한 상황에서 식품가격은 일반적인 물가상승에 미치지 못하였음.

- 사회주의 시절, 식품산업의 사업체들은 대부분 지역적으로 수요독점적인 위치에 있었음. 그들이 거래한 가격은 국가적으로 책정되었던 반면에, 개혁 직후 그들에게는 수요독점적인 시장지배력을 현실화할 수 있는 가능성이 존재하였음. 생산자가격과 소비자가격의 격차는 특히 1989-1991년 사이에 두드러졌었음.

- 농용자재부문에서도 비슷한 상황이 연출되었음. 투입재 가격이 독점이윤의 극대화를 통하여 농산물 생산자가격보다 큰 폭으로 상승하여 농업부문에 불리하게 작용하였음.

- 대규모 농장의 구조개편과 사유화로 인해 토지에 대한 소유권과 관련된 법적인 불확실성이 발생하였음. 특히 부동산권리증서 교부의 지체는 이러한 상황이 오래 지속되게 만들었음.
- 농촌노동력은 대부분은 대규모 농장의 조직적인 경험들만을 갖고 있었음. 뿐 자신의 농장을 독립적으로 운영하는데 필요한 능력을 갖고 있지 못했음.
- 구동독지역은 예외이지만, 대출은 매우 제한되어있었음. 왜냐하면 ① 은행도 역시 파산하였고, ② 은행의 시각으로 보면 농업부문의 투자는 다른 부문보다 더 많은 위험이 따르고, ③ 토지의 부동산권리증서의 지체로 농장은 담보의 제공에 어려움이 있었기 때문임.
- 농용자재 및 농산물의 유통, 은행의 지점망, 그리고 정보 및 교육기회와 관계된 농촌의 하부구조는 새로 설립된 개별농가의 요구를 충족시킬 만큼 정비되지 않았음.
- 법적 및 경제적으로 불안정한 상황에 직면하여 농장경영자들은 장기적인 면에서 잠재력을 무시하고 단기적으로 수확의 현실화를 목표로 하였음. 따라서 불가피한 대체 및 신규투자는 추후로 미뤄졌고, 다년생 작물은 1년생 작물에게 밀려났으며 가축의 수는 감소하였고, 젖소사육은 가금이나 양돈으로 대체되었음.
- 재산관계에 관련하여 법적 불안정성이 크거나 경작을 위한 재정적 수단이 부족한 경우는 전환기간 동안 농지의 휴경이 증가했음.

○ 체제전환국 농업부문의 생산과 생산성을 분석하면 변화의 방향과 크기는 국가간에 커다란 격차를 보였음.

- 체제를 전환한 이후 5년 동안²²⁾, 동아시아 체제전환국의 농업생산은 현저히 증가한 반면에 중동부유럽과 구소련의 체제전환국에서는 큰 폭으로 감소하였음.

- 구소련국가의 농업생산은 중동부유럽국가에 비하여 큰 폭으로 감소하였음.

○ 뿐만 아니라 농업부문의 생산은 인접한 지역 내에서도 전환국간에 차이를 보임.

- 발칸국가 내에서도 알바니아는 이미 1991년에 성장세로 돌아섰으며 1994년에는 1989년의 농업생산수준을 넘어섰으나, 불가리아에서는 체제전환 이후 5년 동안 농업부문의 생산은 절반으로 줄어들었음.

22) 국가별로 체제전환 시점이 다르기 때문에 전환이후 5년의 성과를 비교하였음.

- 같은 기간동안 부정적인 생산추세가 반전된 전환국들은 루마니아와 슬로베니아임.

<표IV-10> 개혁이후 5년 동안의 농업부문의 생산 및 노동생산성의 변화

	농업생산			노동생산성		
	농업생산이 가장 낮았던 개혁이후의 해	생산이 가장 낮았던 해의 농업생산지수 ¹⁾	개혁이 5년 지난 시점의 농업생산지수 ¹⁾	노동생산성이 가장 낮았던 개혁이후의 해	생산성이 가장 낮았던 해의 노동생산성지수 ²⁾	개혁이 5년 지난 시점의 노동생산성지수 ²⁾
<u>중동부유럽국</u>						
- <u>빗제그라드</u>						
Czech Rep	5	77	77	0	100	144
Hungary	5	70	70	0	100	158
Poland	5	77	77	5	91	91
Slovakia	5	71	71	1	95	141
- <u>발칸국가</u>						
Albania	2	80	102	2	80	111
Bulgaria	5	62	62	5	61	61
Romania	3	75	88	3	73	77
Slovenia	3	65	81	3	61	85
<u>구소련국가</u>						
- <u>발틱국가</u>						
Estonia	5	55	55	3	63	84
Latvia	5	50	50	5	54	54
Lithuania	5	69	69	5	61	61
- <u>유럽제국</u>						
Belarus	5	61	61	4	69	72
Russia	5	64	64	5	63	63
Ukraine	5	69	69	5	65	65
- <u>중양아시아</u>						
Kazakhstan	5	53	53	5	63	63
Kyrgystan	5	79	79	5	66	66
Tajikistan	5	61	61	5	46	46
Turkmenista	5	106	106	3	88	93
Uzbekistan	5	98	98	4	82	82
<u>동아시아국가</u>						
China	0	100	132	2	99	120
Viet Nam	0	100	127	0	100	102

참고: 1) 개혁개시년도의 농업생산=100, 2) 개혁개시년도의 농업노동생산성 = 100

자료: Macours K. and Swinnen J.(1999)

- 농업부문의 노동생산성 역시 전환국간에 커다란 차이를 보임.
- 농업부문의 노동생산성은 동아시아와 빗제그라드국가에서 상승하였으나, 그 외의 모든 지역에서는 현저히 감소하였음.
- 농업부문의 생산성 역시 농업생산과 마찬가지로 인접한 지역 내에서도 국가별로 커다란 차이가 있었음. 예를 들면, 폴란드의 노동생산성은 다른 빗제그라드국가에서와는 달리 증가하지 않은 반면에 알바니아에서는 노동생산성이 일반적으로 하락한 발칸국가와는 달리 증가하였음.

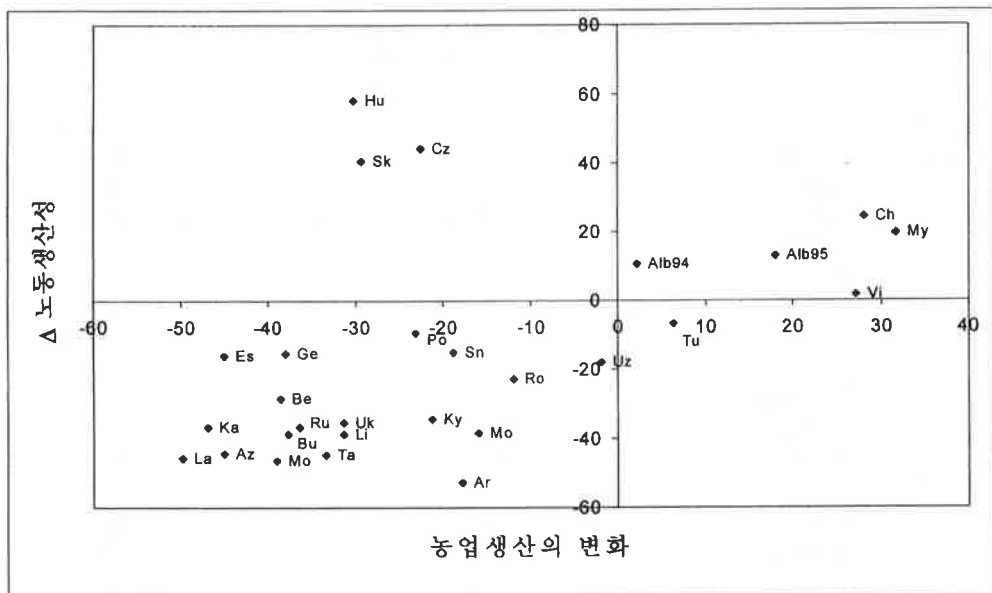
○ 농업부문의 생산과 노동생산성 변화를 토대로 체제전환국 농업부문의 전환유형을 다음과 같이 구분할 수 있음.

- 유형 I(CSH): 농업부문의 생산은 감소한 반면에 노동생산성은 증가한 유형. 체코, 슬로바키아, 그리고 헝가리가 이 유형에 속함.

- 유형 II(RUB): 농업생산뿐만 아니라 노동생산성도 감소한 유형. 러시아, 우크라이나, 그리고 벨라루시가 전형적인 유형 II의 표본임.

- 유형 III(CAV): 농업부문의 생산은 급격히 증가하였으며 노동생산성도 완만하지만 역시 증가한 유형임. 이 유형의 예로서 중국, 베트남, 그리고 알바니아를 들 수 있음.

<그림IV-3> 체제전환 5년 이후 체제전환국의 농업생산 및 생산성 변화



주: Es; 에스토니아, Hu; 헝가리, Ro; 루마니아, Cz; 체코공화국, Po; 폴란드, Bu; 불가리아, Ru; 러시아.

자료: Macours K. and Swinnen J.(1999)

○ 체제전환국의 대략 절반정도가 이 세 유형의 하나에 속하며 나머지 국가들은 이 유형들의 혼합경로로서 고려할 수 있음.

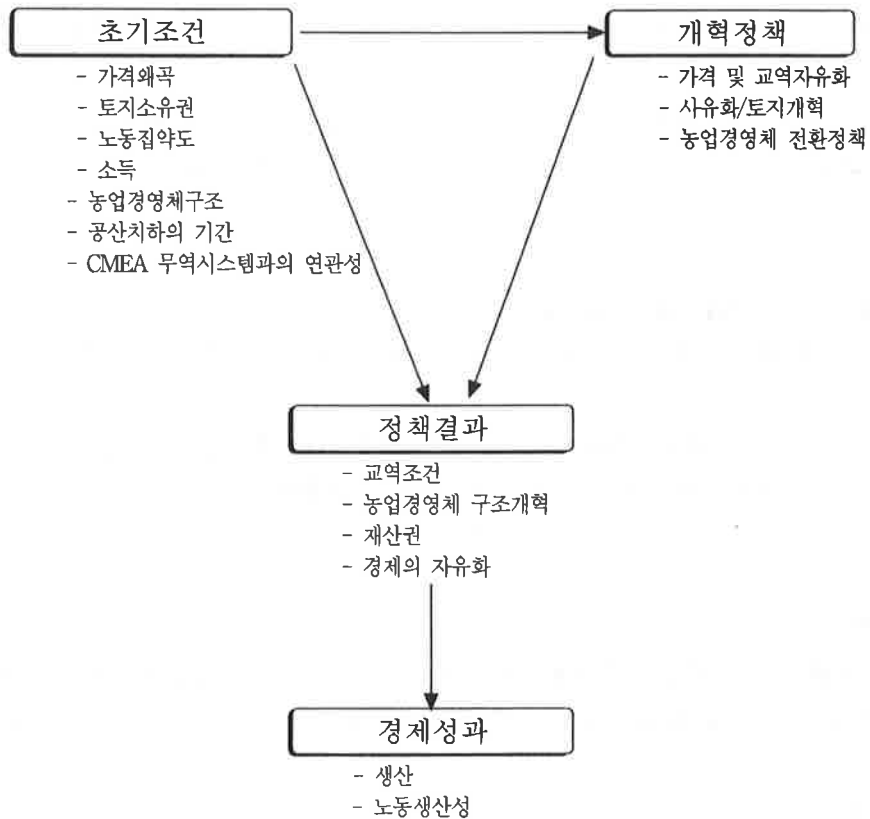
3) 초기조건

○ 일반적으로 체제전환 이후의 경제적 성과는 체제전환 초기의 정치 및 경

제적 환경, 체제전환의 방향 및 목표의 설정(개혁정책), 교환관계의 붕괴여부 그리고 지역적인 긴장 및 갈등여부에 따라 좌우됨.

- 이러한 다양한 요인들이 체제전환국의 경제적 성과에 영향을 미친다는 사실에는 일반적으로 동의가 있으나, 이들의 상대적인 중요도에는 이론이 많은 실정임.

<그림 IV-4> 농업부문의 경제성과에 대한 결정요인



○ 이러한 다양한 요인들의 상대적 중요도를 규명하면 북한의 경우에도 시사점을 얻을 수 있을 것임.

- 외부적으로 주어진 초기조건(initial conditions)은 개혁정책(reform policy)에 영향을 미치며

- 재산권, 생산조직, 교역조건외 변화, 그리고 교환관계의 붕괴여부를 수반하

는 개혁정책과 초기조건에 의해 정책결과(policy outcomes)는 결정되며,
- 이 정책결과와 초기조건은 경제성과(economic performance)에 영향을 미침

○ 체제전환국간에 초기조건은 커다란 차이가 있었음.<표 13> 참조)

○ 경제에서 차지하는 농업의 중요도(GNP/capita):

- 대부분의 체제전환국에서 농업은 중요한 산업이었음.
- 고용 면에서 농업의 비중은 구소련국가에서보다 동아시아에서 현저히 높았으며, 평균적으로 중동부유럽에서 가장 낮았음. 예를 들면, 중국은 체제전환 초기에 고용인구의 70%가 농업에 종사하였으나 체코는 10%에 불과하였음.
- 농업의 비중은 경제발전수준과 깊은 상관관계에 있음. 농업의 비중이 큰 알바니아와 동아시아의 전환국가들은 일인당 국민소득이 가장 낮은 국가들이었음.

○ 노동집약도(man/land ratio)

- 동아시아 체제전환국가들과 알바니아의 농업은 대단히 노동집약적이었음(0.6이상).
- 사람/토지의 비율은 폴란드와 루마니아에서는 꽤 높았던(0.2-0.3) 반면에 체코, 슬로바키아, 헝가리, 그리고 대부분의 구소련국가에서 매우 낮았음(0.1 정도).

○ 농업경영체구조

- 체제전환 이전 대부분의 나라에서는 대규모 농장이 농업의 주축을 이루었으나 슬로베니아와 폴란드에서는 가족농이 대부분의 농지를 경작하였음.

○ 토지소유권

- 공산주의 시절 구소련국가과 알바니아에서 모든 토지는 국유화되었음.
- 대부분의 중동부유럽국가에서 토지는 법적으로 개인소유이었으나 국영 및 협동농장이 실질적인 재산권을 행사하였음.
- 중국에서는 인민공사가 법적인 동시에 실질적인 재산권을 행사한 반면, 베트남에서 토지는 국유화되었으나 실질적인 재산권은 협동농장이 행사하였음.

○ 공산주의 시절의 농업정책

- 동아시아의 사회주의 국가에서는 농업부문에 과도한 세금이 부과되었음.
- 반면에 대부분의 중동부유럽국과 구소련국가에서 농업부문은 일반적으로 보조금을 통하여 지지되었음.

<표IV-11> 체제전환 이전의 초기조건

	총고용 중 농업의 비중 (%)	1989년의 1인당GNP (US\$)	노동집약도 (Lab./land)	개별농장의 경작비율 (%)	공산치하의 햇수 (년)	
<u>중동부유럽국가</u>						
- 빗제그라드	Czech Rep	9.9	8600	0.122	1	42
	Hungary	17.9	6810	0.131	13	42
	Poland	26.4	5150	0.258	76	41
	Slovakia	12.2	7600	0.139	2	42
- 발칸국가	Albania	49.4	1400	0.627	3	47
	Bulgaria	18.1	5000	0.132	14	43
	Romania	28.2	3470	0.204	14	42
	Slovenia	11.8	9200	0.116	83	46
<u>구소련국가</u>						
- 발틱국가	Estonia	12.0	8900	0.072	4	51
	Latvia	15.5	8590	0.085	4	51
	Lithuania	18.6	6430	0.098	9	51
- 유럽	Belarus	19.1	7010	0.105	7	72
	Russia	12.9	7720	0.044	2	74
	Ukraine	19.5	5680	0.118	6	74
- 중앙아시아	Kazakhstan	22.6	5130	0.008	0	71
	Kyrgyzstan	32.6	3180	0.054	4	71
	Tajikistan	43.0	3010	0.185	4	71
	Turkmenista	41.8	4230	0.015	2	71
	Uzbekistan	39.2	2740	0.109	5	71
<u>동아시아국가</u>						
	China	69.8	800	0.672	5-10	42
	Viet Nam	70.2	1100	2.298	5	21

자료: Macours K. and Swinnen J.(1999)

○ 인적자본(개별영농에 대한 경험)

- 농업의 집단화와 중앙계획경제는 구소련국가(20세기 초)에서 (2차대전 이 후) 보다 먼저 도입되었음. 그러므로 개별영농에 대한 경험은 오랜 기간 공산주의에 의하여 개별영농과 가족농의 전통이 사라진 구소련국가에서 보다 중동부유럽과 동아시아의 국가들이 많았음.

- “상호경제협력회의(CMEA 또는 COMECON)” 체제의 편입여부
 - 공산주의 시절 동아시아의 체제전환국들은 주로 상호경제협력회의의 비회원국들과 교역을 하였음.
 - 반면에 상호경제협력회의 체제에 완전히 편입된 발틱국가를 제외한 구소련국가들과 몽고는 주로 공산주의 회원국들과 교역하였음.
 - 중동부유럽국들은 각 회원국 사이의 경제적인 협력과 분업이 모색되었음에도 자주적인 국민경제를 추구하였음. 그러나 그들의 교역량의 많은 부분은 상호경제협력회의 체제로 유입됨.

4) 농업관련 개혁정책의 효과

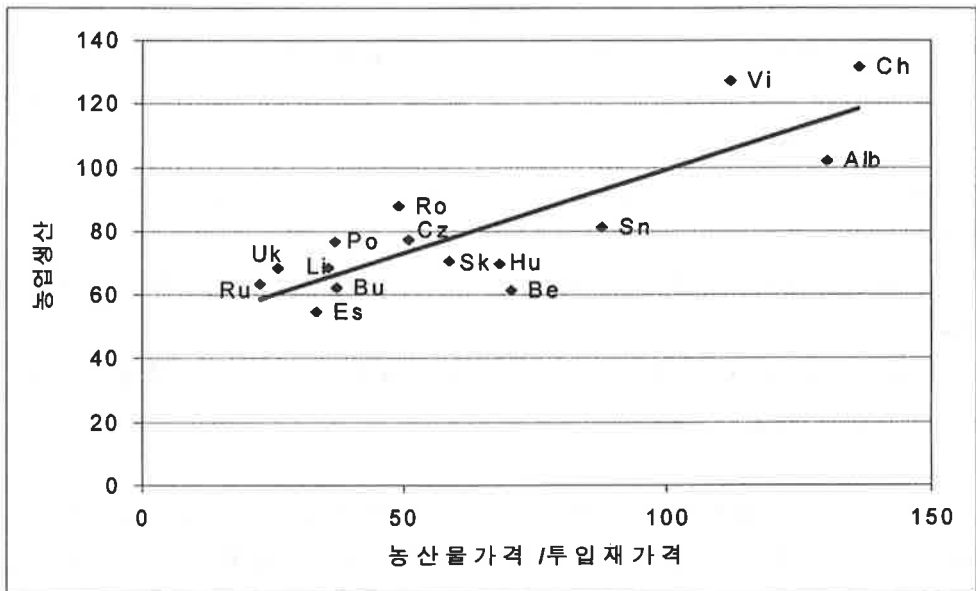
- 앞에서 살펴본 공산주의 시절의 국가별 차이점들(체제전환 이전의 초기조건)은 개혁정책의 선택뿐만 아니라, 그 결과에도 영향을 주었음.
 - 체제전환기간 동안 농업부문에 커다란 영향을 미친 개혁정책은 가격 및 교역의 자유화, 재산권 개혁, 그리고 농장구조개혁정책이었음. 초기조건이 주어지면, 이 개혁정책들은 각 나라에서 농업생산과 생산성에 관련된 필수적인 요소인, 상대가격의 변화, 재산권 그리고 농장구조개혁 등의 정책결과를 결정할 것임.
 - 전체경제의 초기조건과 정책의 선택 역시 농업성과를 결정하는 노동의 이동성과 기회비용, 그리고 교환관계의 붕괴에 중요한 영향을 미쳤음

□ 농업의 교역조건에 대한 가격 및 교역자유화의 영향

- 가격 및 교역자유화가 농업의 교역조건에 미친 영향은 전환국별로 현저하게 달랐음.
 - 일반적으로, 중동부유럽제국와 구소련국가에서 교역조건은 농업부문에게 불리하게 전개된 반면에 알바니아, 베트남, 중국에서는 유리하게 전개되었음.
 - 개혁이후 국가별 교역조건은 체제전환의 범위와 시점, 그리고 체제전환 이전의 가격왜곡정도에 의하여 변화를 보였음. 가격 및 교역자유화조치에 의해 가격이 시장가격에 가깝게 수렴한다고 가정할 때, 이로 인한 상대가격의 변화는 구체제 하에서 농업부문이 수탈의 대상이었는지 또는 보호의 대상이었던지를 반영함. 공산주의 시절 농산물가격에 보조금이 포함된 경우에 자유화조치는 농업부문의 교역조건을 악화시켰으며, 반대의 경우에 상대가격은 농업부문에 유리하게 전개되었음.²³⁾

- 가격 및 교역자유화로 인한 상대가격 변화가 경제적인 성과에 미친 영향
- 가격 및 교역자유화로 인한 상대가격의 변화는 체제전환 이후 농업부문의 생산에 커다란 영향을 미쳤음.
 - 상대가격과 농업생산의 변화를 관찰하면 이들은 서로 밀접한 상관관계에 있다는 것을 알 수 있음.

<그림 IV-5> 체제전환 5년 이후 농업생산과 가격의 변화율



자료: Macours K. and Swinnen J.(1999)

- 농업부문의 교역조건과 생산을 비교하면, 전환기 동안에 농업생산이 증가한 국가들은 모두 농업부문의 교역조건이 유리하게 전개된 국가들과 일치함.
 - 즉 체제전환 이전의 가격왜곡과 같은 초기조건이 전환과정에서 농업생산에 결정적인 요소라는 것을 보여줌.
 - 전환과정에 있는 중동부유럽 8개국의 경우, 곡물생산량 변화의 40-50%가 교역조건 변화에 따른 효과라고 추정되었음.
- 노동생산성에 대한 교역조건변화의 영향은 생산에 대한 영향보다는 약함.

23) 상대가격의 중요한 변화는 대부분 개혁이후 2년 이내에 일어났음.

- 중국에서는 농산물의 가격을 높게 책정함으로써 투입재를 이용함에 있어서 효율성의 증가를 유도하였고, 상대가격과 생산간의 관계는 가격변화에 따른 투입요소를 수용한 결과임. 따라서 노동생산성에 대한 상대가격의 효과는 정(+)이나 생산에 대해서보다는 작을 것임.

□ 토지개혁정책에 대한 초기조건의 영향

○ 중동부유럽제국과 구소련국가에서 토지개혁과정은 개혁이전 상황(초기조건)에 크게 영향을 받아 다양하게 전개되었음.

- 토지개혁정책에 영향을 미친 초기조건은 집단화 이후의 소유권관계, 민족, 집단화 이전의 토지소유권관계, 공산치하기간, 경제에서 차지하는 농업과 식품의 중요성 등이었음.

- 1989년에 법적으로 개인소유였던 모든 토지는 모든 전환국에서 소유자에게 반환되었음

- 구소련국가 중에서 발트국가에서만 민족적인 요소를 고려하여 반환을 선택하였음.

- 집단화가 2차 대전 이후에 이루어진 구소련국가의 단지 일부에서만 토지 반환을 위한 목소리가 높았음.

○ 지분분배보다 토지의 물리적인 분할은 선택했던 국가들은 대체로 많은 수의 국민들이 농업에 종사하고, 노동집약적인 농업생산시스템을 갖고 있던 나라들이었음.

- 동아시아의 전환국과 알바니아에서는 취업인구의 절반 이상이 낮은 소득 속에서 노동집약적인 농업생산시스템에서 종사하였음. 대규모 농장을 분할하여 얻을 수 있는 잠재적인 효율성은 기계화된 농업시스템에서보다 노동집약적인 농업시스템에서 높기 때문에 토지의 물리적인 분할이 지분이나 반환형태의 토지분배에 비하여 이들 전환국에서 효율성의 개선을 가져왔음.

- 더욱이 빈곤한 농촌지역주민이 많은 나라에서 토지의 물리적인 분할은 식량의 확보측면에서 크게 공헌하였음. 특히 토지개혁이 흉년 이후에 자발적으로 시작되었다는 사실은 물리적인 토지분할의 식량을 확보하는 효과를 설명하는 것으로, 예를 들면 알바니아, 루마니아, 그리고 중국에서는 어려운 상황을 극복하기 위하여 자발적으로 협동농장의 자산을 분배하고 농민들이 분할되면서 토지개혁이 시작되었음.

□ 재산권에 대한 토지개혁 방식의 영향

- 사유화는 그것이 재산권에 어떻게 영향을 미치는가와 주변환경에 따라 경제성과에 크게 영향을 끼침. 재산권은 이용할 수 있는 권리와 양도할 수 있는 권리로 구분할 수 있는데, 전환국들은 각기 상이한 토지개혁방식을 수용함으로써 다양한 유형의 재산권형태가 발생하였음.
- 중동부유럽국의 토지반환방식과 동아시아의 물리적인 토지분할방식은 러시아와 우크라이나의 지분분배방식보다 개인의 강력한 이용권을 창출하였음.
- 대부분의 구소련국가에서 개인의 실질적인 이용권은 불완전하였음.
- 농장 종사자들이 지분을 분배받았음에도 불구하고 토지는 농장의 법적형태가 결정될 때까지 개인적으로 이용할 수 없었음.
- 또한 거래비용은 개인소유자의 실질적인 재산권을 제한하였는데,²⁴⁾ 이러한 거래비용은 개혁이후 토지를 반환하거나 분할된 토지를 분할하여 이용권 또는 소유권을 분배한 나라에서 현저히 낮았음.
- 중동부유럽국가, 발트국가 그리고 1994년 이후에는 러시아에서도 양도권은 형식적이거나 도입되었으나, 다른 일부 구소련국가에서는 토지 소유권의 이전을 금지하였음.
- 중국에서는 토지의 양도가 때때로 발생하였으나 실제로 양도를 보장하는 합법적인 틀은 존재하지 않았음.
- 그러나 심지어 토지의 이전이 합법화된 국가에서도 토지의 매매는 사실상 혼란한 경우는 아니었음.

□ 경제성과에 대한 재산권의 영향

- 사적 재산권을 회복함으로써 나타나는 효과는 토지개혁의 산물인 재산권의 성격에 달려있음.
- 실질적으로 이용할 수 있는 권리가 개인에게 복원되면 이윤극대화를 위한 효율적인 행위와 연성예산제약으로부터 경성예산제약으로 전환케 하는 유인이 증가할 것임.
- 일반적으로, 연성예산제약 하의 농장은 투입요소에 대한 수요가 높으며, 경성예산제약은 개혁이전의 비효율적인 자원배분을 수정하기 위하여 생산요소의 재배분을 유도할 것임.

24) 거래비용은 개혁이후에 토지를 물리적으로 분할한 상태에서 반환하거나 분배하여 강력한 사적 이용권을 창출한 나라에서 현저하게 낮았음.

- 그러므로 노동을 포함한 잉여투입요소는 농업으로부터 빠져나가 생산은 감소하고, 동시에 그러나 투입요소의 효율성을 증가하여 노동생산성은 증가할 것이 기대됨.

□ 경제성과에 대한 농장구조개편의 영향

○ 집단영농으로부터 개별영농으로의 전환은 농업부문의 생산활동에 긍정적인 영향을 끼쳤음.

- 협동농장에서 일할 때의 인센티브는 개인농장에서 보다 현저히 낮음.²⁵⁾ 왜냐하면 협동농장에서 개인농장으로 전환한 후에 농민의 소득은 농장의 성과와 직접적으로 관계가 있으며, 따라서 개별영농은 노동에 대한 인센티브를 증가시킬 것이기 때문임.

- 이것이 투입되는 다른 생산요소와의 집약도는 물론 노동생산성을 증가시키는 원인을 제공함.

- 그러므로 협동농장을 분할하면 생산에 대한 긍정적인 효과를 기대할 수 있으며, 이러한 기대는 중국, 베트남 그리고 중동부유럽국가에 대한 실증적인 연구로 증명되었음.

○ 그러나 개별영농으로 전환하는 것은 노동생산성에 상쇄효과를 가질 수 있음. 개별영농으로 전환함에 따른 효과는 생산요소 투입과 농장의 기술수준에 달려있음.

- 중동부유럽제국과 구소련국가와 같은 자본집약적인 농업생산시스템에서는 자본스톡과 대규모 기술을 분할하는 비용(농지나 자산의 분산화로 인한 노동생산성의 감소)은 개별영농의 인센티브 구조에서 오는 긍정적인 이점을 능가할지도 모름.

- 그러므로 자본집약적인 시스템에서는 생산성 개선의 주된 원천은 이용권의 설립과 효율적인 농장전환정책의 결과인 개선된 협동조합과 기업농의 관리일 것임.

- 개선된 관리는 분산화된 의사결정과 경직성예산제약을 포함하는 효율적인 조직개혁을 필요로 함.

- 기업농이 상대적으로 효율적인 중동부유럽제국에서 경영개혁과 농장고용의 감소를 포함하는 적응을 포함하는 실질적이고 근본적인 구조개혁이 이루어졌음.

25) Lin(1993), Schmitt(1993) 참조

5) 초기조건, 개혁정책, 그리고 전환유형

○ 초기조건, 개혁정책, 정책결과 그리고 경제성과간의 관계를 요약하면 <표 15>와 같음.

- 체코, 슬로바키아 그리고 헝가리 유형(유형 I)은 노동생산성은 크게 증가하였으나 노동력이 더욱 이탈함으로써 농업생산이 감소하는 특성을 보였음.
- 또 다른 유형(유형 II)은 러시아, 우크라이나 그리고 벨라루스로서 농업생산과 노동생산성 모두 감소하였음.

○ 유형 I과 유형 II의 모든 나라들은 공산치하에서 농업을 지원하였고, 농장의 노동집약도는 상대적으로 낮았으며, 그리고 국민경제에 차지하는 농업의 비중은 낮은 공통점을 갖고 있었음.

- 그러나 체제전환 이전의 토지 소유권과 공산치하의 기간은 서로 달랐음.
- 체제전환 이전에 농업을 지원한 유형 I과 유형 II 모두에서 체제전환 이후 가격 및 교역자유화로 교역조건은 농업에게 불리하게 전개되었음.

○ 반면에 유형 I과 유형 II의 차이점은 무엇보다도 사유화방식, 토지개혁 그리고 국민경제의 자유화조치와 같은 개혁정책에 있었음.

- 유형 I에서는 토지를 구소유주에게 반환하였고 강력한 사적재산권을 도입하였음. 더욱이 일반경제의 자유화조치는 더 급격하여 부문간 노동력의 유동성을 높이기 위하여 장애물을 제거하였음.
- 반면에 유형 II에서는 국영 및 협동농장 토지의 소유권을 지분형태로 배분하였는데, 이는 농지와 기타 자산에 대한 개인적인 재산권을 약하게 만들었고 농장을 효율적으로 재조직함에 있어서 인센티브와 자주성을 제공하지 못하였음.
- 국민경제의 낮은 자유화와 개별영농에 대한 기술의 부족으로 대규모 농장으로부터 타부문으로의 노동력의 유동성은 제한적이었음. 더욱이 먹거리의 확보와 주택과 같은 사회보장 때문에 사람들은 대규모 농장에 의존하게 되었고 농업으로부터 노동력의 유출을 감소시켰음.
- 결과적으로 교역조건이 악화되어 농업생산은 유형 I의 국가들과 마찬가지로 감소하였으며 노동생산성은 유형 I과는 대조적으로 감소하였음.

○ 유형 III은 네 가지 초기조건에서 다른 유형과 크게 차이가 남.

- ① 국민경제에서 차지하는 농업부문의 비중이 아주 높고,

- ② 노동집약적인 농업생산시스템을 갖고 있었으며
- ③ 일인당 국민소득이 아주 낮았으며
- ④ 체제전환 이전에 농업부문에 대한 지원이 적었음.

<표IV-12> 농업부문의 전환유형

구분	전환유형		
	유형 I (CSH)	유형 II (RUB)	유형 III (CVA)
초기조건			
일인당 국민소득	7670	6803	1100
고용에 대한 농업의 비중	13	17	63
농업부문의 노동집약도	0.13	0.09	1.20
토지소유권	개인	국가	국가
농산물가격정책	subsidized	subsidized	taxed
공산치하의 기간(년)	42	73	36
개혁정책			
가격 및 교역자유화	fast	slow	mixed
토지개혁방식	반환	지분소유	분할
재산권개혁	fast	slow	fast
정책결과			
상대가격변화	-41	-60	+26
토지이용권	strong	weak	strong
개별농장의 농지이용률(%)	16	11	98
경제자유화지수	0.86	0.60	0.33
경제성과			
생산	-27	-36	+20
노동생산성	+47	-33	+11
예	Czech Rep. Slovakia Hungary	Russia Ukraine Belarus	China Viet Nam Albania

자료: Macours K. and Swinnen J.(1999)

- 이러한 초기조건은 개혁정책의 선택과 효과에도 영향을 미쳤음.
- 가격 자유화는 교역조건을 농업부문에 유리한 방향으로 작용하였으며 농업생산을 자극하였음.
- 물리적인 분할을 토대로 한 토지이용권의 분배는 개인에게 강력하고 효율적인 이용권을 유발하였음. 또한 이는 개별영농으로 전환함에 있어서 거래비용을 감소시켰음.
- 협동농장의 높은 노동집약도(낮은 노동생산성) 때문에 노동 인센티브와 이윤이 개선되고 농지의 단편화로 인하여 거래비용이 낮은 개별영농으로 전환하였음. 식량의 확보가 무엇보다도 중요한 역할을 하는 나라에서 낮은 수준의 소득이 개별영농으로의 전환을 강력하게 자극하였음.
- 이러한 요소들이 결합하여 농업생산과 노동생산성의 증가에 공헌하였음.

그러나 주택과 같은 사회보장과 경제부문간의 연결고리는 물론 식량의 확보 문제는 부문간 또는 도농간 노동력의 유동성을 어렵게 하여 농업생산의 증가보다는 노동생산성의 증가가 완만하였음.

○ 제도나 조직의 붕괴는 투자와 생산의 감소에 공헌하였음.

- 시장자유화에 보다 점진적으로 접근한 중국에서 보다 유형 I과 II의 국가에서 더욱 중요하다고 주장이 있으며, 몇 개의 분석은 이 붕괴가 생산감소에 커다란 원인이었다는 것을 보여줌.

○ 유형 III에서 체제전환 첫 5년 동안 농업부문 성장의 핵심요소는 초기조건(체제전환 이전의 농업부문의 착취에 의하여 중요하게 결정된 교역조건효과), 급격한 토지개혁(강력한 토지이용권), 그리고 농장구조개편(농업생산의 재조직함에 있어서 과격함 개혁)임.

- 실제로 중국 및 베트남과 유사한 구조적인 특성을 가진 유일한 유럽국가인 알바니아는 급격한 시장자유화를 도입하였는데 교환체제의 붕괴를 야기하였음. 이것 때문에 중국과 베트남에서처럼 높은 농업생산 증가율을 기록하지 못했음.

○ 위에서 분석한 세 가지 유형의 하나를 명백히 따르는 국가들 이외에도 각 유형의 단지 일부만 적합한 나라들이 있음

○ 불가리아, 라트비아, 리투아니아

- 유형 II과 유사하게 농업생산과 노동생산성은 급격히 감소하였음. 그러나 이 나라들은 개별영농으로 개편함에 있어서 중요하게 작용하는 토지의 반환을 통하여 실질적인 이용권이 복원되었다는 것이 유형 II와 다름

○ 루마니아

- 유형 III과 공통된 측면: 적어도 일부는 토지를 물리적으로 분할하여 농장 노동자에게 사유화하여 개별영농으로 전환.

- 그러나 유형 III에서는 교역조건이 농업부문에 유리하게 전개된 반면에 이 나라에서는 초반에 교역조건이 불리하게 전개됨. 농업생산과 노동생산성은 2-3년간 감소한 후에 증가하기 시작함. 이는 초기에 교역조건효과 농업부문에 불리하게 작용한 후에, 토지배분에 따른 개별영농으로 이동함의 긍정적인 유인효과에 기인함

○ 폴란드, 슬로베니아

- 공산시절 농업부문은 소규모의 개별영농이 위주이었음.
- 농업생산은 유형 I과 비교될 만큼 감소하였으나, 노동생산성은 현저하게 증가한 유형 I과는 다르게 약간 감소하였음.
- 유형 I의 대규모 농장과는 다르게, 소규모의 가족농장이 전환기 동안에 다른 산업부문의 노동력을 흡수하였기 때문임. 폴란드와 슬로베니아의 대부분의 가족농장은 사회보장이나 연금과 같은 추가적인 소득이 있었음.

○ 우즈베키스탄, 트루크메니스탄

- 농업생산과 노동생산성은 1990년에서 1995년 사이에 대체적으로 안정적이었음. 이는 체제개혁이 1995년에서 1997년 사이에 실질적으로 시작되었으며, 이후 이 국가들은 농업생산과 노동생산성이 현저히 감소하는 유형 II를 따름.

4. 북한경제 및 농업의 초기조건 전망

○ 경제체제전환의 과정과 성과에 영향을 미치는 기본적인 요인으로서 정책과 초기조건을 구별할 수 있는데, 특정한 국가의 효율적인 경제체제전환을 위한 정책을 상정할 경우에는 무엇보다 해당 국가의 특수성, 즉 초기조건이 고려되어야 함.

- 한 국가의 경제체제의 변화에 있어서 특수한 초기조건은 경제체제전환의 과정과 성과에 영향을 미치는 가장 기본적인 변수라 할 수 있는바, 이는 북한경제의 초기조건을 파악하는 것은 북한의 경제체제의 변화가능성과 방향을 보다 구체적으로 전망하기 위한 출발점이 됨.

1) 북한의 경제체제

○ 경제체제론적인 정의에 따라 북한의 경제체제를 규정하면, 북한경제는 구동구권의 대부분의 국가들과 유사한 “사회주의 계획경제체제(socialistic planned economy)”라 할 수 있음.

- 사회주의 계획경제체제의 가장 기본적인 특징은 자원의 배분과 생산, 분배에 이르는 국민경제의 전체적인 재생산과정이 국가의 계획과 지시에 의해 실현되는 점과, 생산수단에 대한 소유권이 국가(또는 사회)에 속한다는 점인바, 북한경제 역시 이 두 가지 기본적인 특징을 그대로 가지고 있음.

○ 북한의 경제체제는 이와 같은 기본골격에 있어서 구사회주의 국가들의 사회주의 계획경제체제와 동일할 뿐 아니라, 이러한 체제를 유지하기 위한 하부인프라도 매우 유사함.

- 우선 북한경제에 있어서도 전체 생산단위(기업)들에 대해 계획·지시와 이를 통한 생산활동의 효율화를 극대화하기 위해 개별 기업들을 연방·합병하는 재조직화가 매우 중요시됨.

- 또 사회주의 계획경제체제의 중요한 특징의 하나인 화폐기능의 제한성 및 이를 유지하기 위한 장치들인 생산소비 분야간 화폐유통의 격리, 단일은행체제(Mono-bank)등은 북한에서도 그대로 시행되고 있음.

- 경제발전 전략에 있어서도 북한은 대부분의 사회주의 국가들과 마찬가지로 중공업을 우선으로 하는 발전전략을 채택했다는 점에서 북한의 경제체제가 사회주의 계획경제체제의 일반적인 전형에서 크게 벗어나지 않았음을 말해줌.

○ 북한의 특징적인 경제운용 제도로서 농업분야의 “청산리 방법”과 공업분야의 “대안의 사업체계” 들 수 있음.

- 이와 같은 제도들은 개별 생산단위(협동농장 또는 기업소)의 당위원회를 경영상의 최고 지도기관으로 삼고, 정치적인 선동과 고무를 통해 생산과정에서 대중의 자발적인 참여를 유도하는 방식으로서, 구동구권 국가들에서 생산단위(기업)의 운용에 있어서 일반적 원칙이던 지배인(경영자) 단독책임제도와는 다른 방식이라고 볼 수 있음.

- 그러나 위와 같은 북한의 경제관리 제도는 개별 생산단위들의 생산활동을 중앙의 계획과 통제에서 벗어나게 하려는 것은 아니었으며, 따라서 북한의 경제체제를 사회주의 계획경제체제의 국가들과 본질적으로 차별화 하는 결과를 낳지 않았음.

2) 경제구조의 왜곡

○ 경제구조의 왜곡정도는 경제체제의 전환 과정에 영향을 미치는 가장 기본적인 제약조건임.

- 경제구조의 왜곡 정도가 심할수록 체제전환의 과정에서 더 많은 구조조정을 필요로 하며, 이러한 경우 급진적인 체제전환정책을 적용할 경우 상대적으로 더 심한 경제적 충격을 야기하게 될 것임

□ 산업구조

○ 북한의 산업구조를 구동구권 국가들과 비교하려 할 경우에는, 그 비교시점이 문제가 됨. 경제체제전환의 초기조건으로서 구동구권의 경우는 1980년대 말의 산업구조가 되겠으나, 북한의 경우는 1990년대의 경제체제기를 거치면서 산업구조가 크게 변모하였는바, 1980년대 말과 1990년대 말 중에서 어느 시점이 경제체제전환의 초기조건으로서 북한의 산업구조를 대표하는지를 구분할 필요가 있음.²⁶⁾

- 1990년대를 거치면서 나타난 산업구조 변화가 정상적인 구조조정의 결과로 발생한 것이 아니라, 1990년대의 특수한 사정으로 인해 광공업 분야의 가동률이 상대적으로 크게 떨어진 데서 온 것이라면, 정상적인 가동률 하에서의 생산능력을 기준으로 한 1980년대 말의 산업구조가 경제체제전환을 위한 초기 여건이라는 의미에서 오히려 더 적합한 것으로 생각 될 수도 있음.

○ 1980년대 말을 기준으로 한 북한의 산업구조는 구동구권의 주요 국가들의 평균과 거의 비슷하게 광공업에 치중된 양상을 보이고 있는바, 구동구권 평균과 비교해 광공업의 비중이 약간 낮은 대신 농업부문의 비중이 약간 높을 뿐임.

- 그러나 1990년대 말의 생산량을 기준으로 한 북한의 산업구조는 구동구권보다는 오히려 경제개혁 초기의 중국과 유사한 형태라고 볼 수 있음.

- 그러나 1980년대 말과 1990년대 말을 통틀어 동일하게 유지되고 있는 북한의 산업구조상의 특징은 제조업 부문에서 차지하는 중공업의 비중이 경공업에 비해 월등히 높다는 점임. 이는 대부분의 구사회주의 국가들과 마찬가지로 북한의 제조업에서 차지하는 중공업 대 경공업의 비중은 약 2:1로서, 이러한 비중은 1980년대부터 계속 유지되어오고 있음.

□ 무역구조

○ 북한의 무역이 시장가격체계에 의해 뒷받침되지 않은 왜곡된 구조를 가지고 있었음

- 북한의 무역은 1980년 말까지 구사회주의 국가들과의 무역에 편중되어 왔

26) 북한경제가 안정화된 1970년대 초부터 1980년대 말까지 20여 년에 걸쳐 북한에서는 광공업의 비중이 약 60%, 농업과 서비스업의 비중이 각각 20% 내외이었으나 1990년대의 경제체제기를 거치면서 광공업과 농업, 서비스업이 각각 35, 30, 35%의 비중을 가지는 커다란 구조적인 변화가 발생하였음.

으며²⁷⁾ 대부분의 품목들은 세계시장가격보다 낮은 우호가격이 적용되고 있었음. 이중에서 특히 소련이 북한에 낮은 가격으로 제공하는 원유는 북한경제의 가동률을 유지하는 데 매우 중요한 역할을 했음.

- 그러나 1990년대에 들어서면서 사회주의권 국가들 사이의 우호무역이 사라지고 경화결제가 시작되면서 북한의 사회주의권 국가들과의 교역은 급격히 감소하였음.

- 90년대 말에 이르면 중국, 일본 등을 비롯한 아시아 국가들과의 교역비중이 북한의 전체 교역의 2/3을 넘게 되었으며, 서유럽 국가들과의 교역 비중도 크게 늘어난 결과, 아시아 및 유럽국가들과의 무역비중은 북한의 전체 무역량의 거의 대부분(97%)을 차지하게 되었음.

□ 가격구조

○ 북한의 국정가격과 자유시장(농민시장 및 암시장) 가격과의 차이는 북한경제의 있어서 가격구조의 왜곡 정도를 간접적으로 판단하는 지표가 될 수 있을 것임.

- 1996년을 기준으로 북한에서 대표적인 소비재들의 자유시장가격은 국정가격보다 최소 6.8배(자전거)에서 최대 435배(쌀)까지 비쌀 정도로 두 가격 사이에는 엄청난 차이가 있음.

- 대체로 국정가격과 자유시장가격의 차이는 공산품에서보다 농산품(식료품)에서 훨씬 더 큰데, 이는 농산품 중에서도 특히 쌀과 옥수수 같은 곡물들이 단지 소비의 대상일 뿐 아니라 환금성이 높은 물물교환의 대상이기 때문임.

- 또 국정가격과 자유시장가격의 차이는 1980년대에 비해서 1990년대 중반에 훨씬 커졌는데, 이것은 1990년대 동안 경제사정이 일반적으로 악화된 사실을 반영하는 것으로 보임.

- 이러한 구동구권 국가들의 가격왜곡 정도를 나타내는 지표들은, 비록 정확하지는 않지만 위에서 본 북한에서의 국정가격과 자유시장가격의 차이와 비교할 때, 현재 북한 경제의 가격왜곡의 정도는 체제전환직전 구동구권 국가들의 상황보다 훨씬 심각하다는 판단을 내릴 수 있는 것임.

27) 1980년대 말에 중국과의 교역이 10%를 조금 넘는 수준이었고, 서방선진국들 전체와의 교역 비중은 15%에 불과한 수준인 반면에 구소련과의 무역이 북한의 전체교역량에서 차지하는 비중은 약 50%에 달할 정도로 절대적으로 중요한 위치를 차지하고 있었음.

3) 시장경제의 경험여부

○ 구동구권 국가들에서 시장제도가 존속했던 대표적인 예로는 1970년대 이후의 헝가리에서와 같이 부분적 가격자유화 조치나 민간상업은행의 도입이 이루어졌던 경우는 시장경제개혁의 대표적인 예.

- 이와 유사한 시장경제개혁의 예는 사실상 구동구권의 거의 모든 국가들에서 찾아볼 수 있는데, 루마니아는 독재체제하에서도 이미 1970년대 초반에 IMF에 가입하여, 적어도 대외경제관계에 있어서는 서방 국가들에 대해 일찍부터 활발한 개방정책을 시행한 경험이 있음.

- 구소련에서는 스탈린 사후인 1960년대 초반에 개별 기업들의 자유로운 투자행위를 허가하는 등 국가계획체제에서 일탈하는 경제개혁 정책이 시도되기도 했음.

- 이러한 단편적인 시장경제의 경험들은 구동구권 국가들이 1990년대 들어 본격적으로 경제체제를 전환하게 되면서, 각국의 경제주체들이 새로운 체제에 보다 빨리 적응하도록 하는 밑바탕이 되었던 것으로 볼 수 있음.

- 사회주의 계획경제체제가 계속된 기간의 경우는, 대부분 70여 년에 이르는 구소련 국가들에 비해 2차 세계대전 이후 사회주의화된 중·동부 유럽의 국가들이 일반적으로 시장경제체제로의 전환에 유리한 조건을 가지고 있었다고 볼 수 있음.

○ 북한 정권은 1948년 수립과 동시에 전국적인 생산 수단의 국유화 조치를 통해 사회주의 계획경제의 길로 들어섰으므로, 시간적으로 중·동부 국가들과 비슷한 사회주의 계획경제체제의 경험을 가지고 있다고 보아야 함.

- 이후 오늘날에 이르기까지 북한에서도 여러 차례의 경제개혁이 시도되었던 것이 사실이나, 적어도 1970년대 말까지 북한에서 행해진 경제개혁은 시장요소의 도입이 아니라 주로 생산집단의 조직, 관리 및 대중동원의 방법에 중점이 두어졌으므로, 오히려 사회주의 계획경제를 더욱 효율화하는 것을 목표로 하였다고 볼 수 있음.

- 1980년대 이후부터 북한에서 진행된 경제개혁으로 가장 중요한 변화는 대외개방정책이었는데 합영법의 도입, 나인·선봉 자유무역지대의 설치, 대외무역을 전담하는 특수은행의 설치와 같은 것들이 그 대표적인 예임.

- 이러한 정책들은 대외경제관계와 관련하여 특정기업이나 특정지역에 시장경제체제의 작동을 가능케 하는 효과가 있음이 분명하지만, 북한경제 전반에 시장경제의 경험을 확대시키는 효과는 거의 없었던 것으로 보임.

○ 위와 같은 사실로 볼 때, 현재까지 북한경제 전반에 대해 시장경제체제와 유사한 경험을 축적시켜주는 유일한 통로는 불법적인, 또는 반합법적인 유사 시장(pseudo-market)이나 암시장과 같은 지하경제의 현상이 거의 유일한 것으로 보임.

- 오늘날 북한 전역에 광범위하게 확산되어 있는 것으로 알려진 이 같은 지하경제 현상이 북한경제에 어느 정도로 시장경제의 경험을 가르쳐주는 역할을 할지는 분명치 않음.

- 그러나 구동구권의 모든 국가들에서도 이미 구체제하에서 이 같은 지하경제활동들이 점차 공식적인 비계획부문으로서 자체 계획체제에 편입됨으로써 지하경제의 존재가 결국 사회주의 계획경제체제의 체제전환에 중요한 원인으로 작용하지 않았다는 경험은 일단 북한에 대해서도 그대로 적용될 수 있을 것으로 보여짐.

○ 사유화 및 경영구조 개편을 위한 초기조건

- 농지사유화 방식의 선택에 있어서는 재산권 반환 및 보상을 위한 법률적 조건이 구비되어 있는가를 고려해야 함. 북한은 토지개혁 당시 소유권을 증명할 수 있는 토지등기원부를 폐기한 것으로 알려지고 있음. 따라서 원소유자에 대한 반환과 보상은 원천적으로 불가능한 상태임.

- 농지소유의 사회화 정도가 동구권 국가에 비해 비교적 강했다. 집단화이전까지 북한의 농업은 사적소유에 근거하였음. 그러나 농지소유는 개별 협동농장의 공동소유로 전환되었음.

- 따라서 북한 농업부문의 사회화정도는 구소련제국들보다는 약하지만 동구권보다는 강한편임.

- 집단농장 구성원의 개별경영 경험여부이다. 생산계획 및 시장에의 참여경험은 50년 이상 사회주의 농업 하에서 전무할 수밖에 없으며, 모든 사회주의 국가에서 공통된 현상임.

- 그러나 농업생산활동에 대한 총괄적인 경험은 차이가 있음. 구소련 및 동구권의 농업생산활동은 제조업에서와 같이 철저한 분업이 일반적이기 때문에 개별농가의 생산활동에 대한 경험은 극히 전문화되어있음.

- 그러나 북한은 초기부터 협동농장 내에 생산단위인 작업반과 분조를 설치하고, 각각 작업반 및 분조단위로 독립된 생산활동을 수행하고 있음. 따라서 북한의 개별농가는 농업생산활동에 대한 총괄적인 경영 경험을 습득하고 있

는 것으로 평가됨.

4) 북한경제의 초기조건

○ 이상에서 논의한 바를 정리한 <표Ⅳ-13>에서 알 수 있듯이, 북한은 과거의 동구권 국가들과 근본적으로 동일한 사회주의 계획경제체제를 유지하고 있지만, 이러한 체제를 자본주의 시장경제체제로 전환하기 위한 초기조건에서는 상당히 다른 모습을 보이고 있음.

<표Ⅳ-13> 북한경제의 초기 여건

초기 여건		북한의 특징	구동구권과의 비교
경제체제		· 사회주의 계획경제체제 · 대중동원 및 일인영도체제가 강조됨	· 동구권 일부 국가(루마니아, 우즈베키스탄, 벨로루시 등)와 유사함
경제구조	산업구조	· 중공업 위주의 산업구조 · 90년대 이후 공업 가동률의 격감으로, 광공업의 생산비중이 급속히 감소	· 80년대 말까지 동구와 유사 · 90년대 이후 중국형과 유사
	무역구조	· 90년대 이후 사회주의 국가들과 우호무역이 사라짐	· 구동구권 국가들보다 무역구조로 인한 왜곡 요인 작음
	가격구조	· 국정가격과 자유시장 가격의 현격한 차이가 존재	· 구동구권 국가들보다 가격구조의 왜곡이 심함
시장경험		· 거의 없음	· 구소련 국가들과 비교 가능

- 전반적으로 북한은 경제체제전환을 위한 초기 여건에서 평균적인 구동구권 국가보다 더 많은 불리한 조건을 가지고 있다고 평가할 수 있음. 특히 산업 및 가격구조의 심한 왜곡이 시장경제체제로의 전환과정에서 중대한 장애요인으로 작용할 것임.

- 또한 시장경제체제의 경험이 사회주의의 역사가 비슷한 중·중동부유럽국가들에 비해서 부족하다는 점도 시장경제의 적인 개혁의 효과가 신속하게 나타나는데 크게 불리한 요소임.

5) 북한 농업의 초기조건*28)

○ 앞에서 각국의 국가가 역사속에 담고 있는 초기조건이 체제전환기의 농지사유화 및 농업경영구조개편 방향과 불가분의 관계가 있음을 살펴 보았음. 따라서 통일후 북한농업의 개편방향 역시 북한이 지니고 있는 초기조건하에서 북한농업의 초기조건을 논의해야 함. 여기서 도출할 수 있는 북한농업의 초기조건은 다음과 같이 요약될 수 있음.

○ 첫째, 농지사유화의 방식 선택을 위한 초기조건으로서 재산권 반환 및 보상을 위한 법률적 조건이 구비되어 있는가의 문제를 생각할 수 있음.

- 북한은 토지개혁당시와 이후 토지대장 및 등기부를 조직적으로 폐기한 것으로 알려지고 있음. 따라서 원소유자에 대한 반환과 보상은 원천적으로 불가능해진 상태임.

- 설혹 멸실되지 않은 공부 일부 남아 있고 이에 근거한 청원이 있다고 하더라도, 이에 대한 반환과 보상이 이루어질 경우 심각한 형평상의 문제가 제기됨.

○ 둘째, 농지에 대한 사적소유의 역사적 경험여부임.

- 농업부문의 협동화가 완료된 1958년까지 북한의 농지는 사적소유하에 있었음.

○ 셋째, 농지소유의 사회화 정도로 집단화 이전까지 북한의 농업은 사적소유하에 있었음.

- 그러나 농업부문 협동화가 빠른 속도로 완수되었을 뿐만 아니라, 농지소유 또한 개별 협동농장의 공동소유로 전환되었음.

- 따라서 북한의 농업부문 사회화 정도는 구소련보다 약하지만 동구권보다는 크게 강화되었다는 점을 지적할수 있음.

○ 넷째, 농업부문 사회화 이전의 종업경영구조임.

- 1946년 토지개혁 이전 주로 대지주의 농지로 구성된 몰수농지가 전체농지의 55.7%를 차지하고 있었으며, 자작지는 44.3%를 구성하고 있었음.

- 자작지가 영세한 규모로 경영되고 있었음은 물론, 대지주의 몰수농지도 대

* 김 영훈, 체제전환기 농지사유화 및 농업경영구조개편에 관한 고찰, 고려대학교 박사학위논문, 1998.2)을 참조함.

부분 영세규모로 소작되고 있었음.

- 따라서 사회화 이전 북한의 농업경영구조는 전형적인 영세소농구조를 띠고 있었음.

○ 다섯째, 집단농장 개별 구성원의 경영경험 여부로 생산계획 및 시장에의 참여경험은 50년 이상 사회주의 농업하에서 전무할 수 밖에 없으며, 모든 사회주의 경험에는 큰 차이가 있음.

- 북한은 초기부터 협동농장내에 생산단위인 작업반과 분조를 설치하고, 분배형태로서 작업반우대제(1960년 도입, 약 100명), 분조도급제(1966년도입, 15~20명), 새로운 분조관리제(1966년 도입, 5~8명)를 도입하면서 각각 작업반 및 분조단위로 부분적으로 독립된 생산활동을 수행하고 있음.

- 따라서 북한의 개별농가는 경영경험을 습득하고 있는 것으로 평가할 수 있음.

○ 여섯째, 농업부문의 인구비중과 체제전환시 이농조건으로 통일과 함께 북한의 비효율적인 기업은 남한 및 외국기업과의 경쟁에 노출되며 대량 도산이 불가피함.

- 산업부문의 이농인구 흡수여력은 없으며 산업부문이 일정수준 이상으로 성장할 때까지 여전히 많은 인구가 농업부문에 남아 있어야 함.

○ 마지막으로 중요한 것은 통일에 따라 남한의 모든 제도(institution)가 즉각적으로 적용되는 점을 들 수 있음.

- 남한 주도로 통일이 되었을 때 한시적으로 북한지역의 경제상황을 고려한 법률 등이 나올 수 있으나 남한의 시장경제체제와 농업구조, 그리고 이를 전제로 한 법·제도의 큰 틀은 결코 변화될 수 없음.

- 그러므로 통일후 외부의 압력이 없다면 북한지역 농업경영구조 장기적 변화는 남한지역의 농업구조에 가까워질 가능성이 큼.

제3편 남북통합시 북한농업체계의 발전모형

V. 농지 사유화: 체제전환국 경험의 시사점과 과제

1. 남북한의 농지제도 변화
2. 구동구권 국가들의 농지사유화
3. 통일 후 북한지역 농업용
토지의 사유화방안

제 3 편 남북통합시 북한농업체계의 발전모형

V. 농지 사유화: 체제전환국 경험의 시사점과 과제

1. 남북한의 농지제도 변화

○ 본 장에서는 남북 통합시 시급한 북한지역 경제활성화를 뒷받침하기 위한 토지정책에 관한 내용을 다루고자 함. 먼저 남북한의 토지개혁이 갖는 구조적인 특징을 분석한 다음, 북한의 국유 및 협동단체 소유로 되어있는 토지의 소유권과 이용권의 개편방향을 제시하고자 함.

1) 북한의 토지개혁 및 농업협동화

○ 해방후 북한지역도 남한지역과 마찬가지로 지주소작제가 지배적인 농업 형태이었음.

- 북한지역 총경지면적 195만ha 중 지주 소유의 면적은 113만ha로써 총경지면적의 58.2%를 차지함. 지주 소유비율은 논외의 경우 72.4%이었고, 밭은 53.8% 에 달함.

○ 1946년 3월 「토지개혁에 대한 법령」 및 「동개혁 실시에 대한 임시조치법」을 통하여 구소련 점령하의 북한은 전면적인 토지개혁을 실시하였음.

- 토지개혁은 “무상몰수-무상분배”의 원칙과 “가족별 점수제”에 의한 철저한 “균등분배”의 원칙아래 이루어졌음.

○ 토지개혁의 대상은 다음과 같음.

- 첫째, 모든 봉건적 토지소유관계를 폐지하고 “농민적 토지소유제도”에 의거한 새로운 농업제도를 수립하기 위해 일본제국주의와 민족반역자가 소유한 토지, 토지면적에 관계없이 계속해서 소작을 준 토지, 5ha 이상의 조선인 지주와 종교단체가 소유한 토지.

- 둘째, 일본제국주의 그리고 토지몰수의 대상이 된 조선인 지주의 과수원과 농민 소유의 소규모 산림을 제외한 일체의 산림과 토지몰수의 대상이 된 지주의 관개시설.

- 셋째, 농민에게 지급된 토지와 연결되어 있었던 일체의 부담과 부채는 면제하고, 토지몰수의 대상이 된 지주에 대한 일체의 부채를 취소하고, 지주 소유의 농업용 가축, 농기구, 주택 등을 몰수하였음.

○ 토지개혁의 결과는 다음과 같음.

- 북한 총경지면적(195만ha)의 51%에 해당하는 100여만ha가 몰수되었으며 또한 2,692ha의 과수원과 3,432,986ha의 산림이 몰수되어 국유화되었음.

<표 V-1> 북한 토지개혁에 의한 몰수토지 및 해당 농가호수

	면 적		경 지		과 수 원		농 가 호 수	
	(ha)	(%)	(ha)	(%)	(ha)	(%)	(호)	(%)
몰수토지	1,000,325	100.0	983,954	100.0	2,692	100.0	422,646	100.0
일본인, 일본국가토지	112,623	11.3	111,561	11.3	900	34.3	12,919	3.1
민족반역자, 도망자의 토지	13,272	1.3	12,518	1.3	127	4.7	1,366	10.3
5ha이상 소유주의 토지	237,746	23.8	231,716	23.6	984	36.6	29,683	7.0
전부 소작시킨자의 토지	263,436	26.3	259,150	26.3	292	10.8	145,688	34.5
계속 소작시킨자의 토지	358,053	35.8	354,093	36.0	381	14.2	288,866	54.1
종교단체의 토지	15,195	1.5	14,916	1.5	8	0.3	4,128	1.0

자료 : 조선민주주의 인민공화국 국민경제발전 통계집, 1946~1960

○ 몰수된 토지는 고용농²⁹⁾, 완전소작농³⁰⁾, 소작겸 자작농민 등에게 무상으로 분배되었으며, 분배기준은 “가족수와 세대 노동력 수”를 원칙으로 호별 토지분배점수를 산정하였음.

- 즉, 개인의 연령별 점수를 기초로 1점당 토지면적과 호당 경지면적을 계산하였음.³¹⁾

- 호당 농지소유는 5ha를 상한으로 정하고, 실제 토지분배는 부락의 경작지역을 위주로 점수와 토지형질을 고려한 농지의 경제성에 입각하였음.³²⁾

29) 주택, 토지, 농기구없이 노동력을 생계수단으로 하는 무산자(머슴 품팔이)

30) 주택과 농기구를 가진 반무산자

31) 이는 농지분배의 형평성을 보장하기 위해 1점(성인남녀 기준)당 분배토지 = 분배토지총면적 / 총토지점수(1호당 분배토지면적 = 1점당 분배토지면적 * 호당분배토지점수)로 계산됨. 예컨대 평안남도가 확정한 총토지점수는 502,913점으로 1점당 평균토지면적은 1,179평이며, 1호당 분배면적은 3,891평이었다. 평안남도 인민위원회, 토지개혁상 보고철, 1946: 정영화(1999) 24면 재인용

32) 1953년 현재 농가 1호당 평균경작면적은 1.8ha이었음. 지역에 따라서 평야지대는 약

<표 V-2> 토지분배 기준점수

남자	점수(점)	여자	점수(점)
61세 이상	0.3	51세 이상	0.3
18-60세	1.0	18-50세	1.0
15-17세	0.7	15-17세	0.7
10-14세	0.4	10-14세	0.4
9세 이하	0.1	9세 이하	0.1

자료: 정영화, 북조선 토지개혁법령세칙 제15조, 25쪽 재인용

- 북한의 토지개혁 이후 토지에 대한 사적소유권이 크게 약화된 것은 하였으나 개인농업을 기본으로 하고 있었음.
- 농민에게 지급된 토지의 매매, 저당, 임대차(소작)를 일체 금지하였음.
- 1949년 북한의 농지면적 중에서 국유지는 1.9%에 불과하였으며 나머지 98.1%는 농민이 개별적으로 이용하였음.
- 토지개혁 후 경지면적 1-3ha의 농가가 대다수를 점하고, 농가 호당 경지면적은 1.8ha이었음.

<표 V-3> 토지개혁에 의한 토지분배

	면적		경지		과수원		농가호수	
	(ha)	(%)	(ha)	(%)	(ha)	(%)	(호)	(%)
분배토지	1,000,325	100.0	965,069	100.0	2,692		724,522	100.0
고용농민	22,387	22.0	21,960	2.2	-		17,137	2.4
무소속농민	603,407	60.3	589,377	59.9	-		442,973	61.1
소소유농민	345,974	34.6	344,134	35.0	-		260,501	36.0
어주한지주	9,622	1.0	9,598	1.0	-		3,911	0.5
인민위원회보유지	18,935	1.9	18,885	1.9	2,692	100.0	-	-

자료: 조선민주주의 인민공화국 국민경제발전 통계집, 1946~1960, 1961, pp. 59~60.

- 토지개혁에 의해서 확립된 “제한된 사적소유”는 토지의 사회주의적 소유로 나아가는 과도기적 형태라고 할 수 있는데, 북한은 “근로농민적 토지소유”로 전환함으로써 농업협동화를 위한 토대를 마련하였음.
- 농업의 협동화는 1954년에 시작되어 빠르게 진행되었으며 처음부터 사회주의적 형태인 “제3형태”가 많았음.
- 북한농업의 협동화는 사적소유관계의 폐지를 의미함.

1ha, 중간지대는 1.5ha, 산간지대는 2-3ha로 나타났음. 고뢰정(1988) 130쪽 참조

- 북한의 모든 토지는 국유와 공유임.
- 1958년에는 경지면적의 94.2%가 협동경리로, 나머지 5.8%는 국가경리로 편입되었음.
- 1972년 제정된 사회주의 헌법 18조 “모든 생산수단은 국가 및 협동단체만 소유한다”에 의해 북한토지의 국공유화는 완결되었음.
- 국영농장과 산업부문의 토지는 국유이며 농지의 대부분을 차지하고 있는 협동농장의 토지는 협동농장 구성원의 공동소유임.

2) 남한의 토지개혁

- 북한은 “무상몰수-무상분배”의 원칙에 따라 토지개혁을 단행한 반면, 남한은 “유상몰수-유상분배의 원칙을 따랐음.
- 「제헌헌법」 제86조 “농지는 농민에게 분배하되 그 분배의 방법, 소유의 한도, 소유권의 내용과 한계는 법률로서 정한다”에 근거하여 1949년 「농지개혁법」이 제정되었음.
- 법령과 조약에 의하여 몰수 또는 국가귀속농지, 소유자가 불분명한 농지는 국가에 귀속되고, 비농가의 농지, 자경하지 않는 농지, 3정보의 한도를 초과하는 농지에 대해서는 적당한 보상으로 정부가 매수함.(5조 2항)
- 매수농지에 대한 보상은 평년작 현물금액의 1.5배를 가격으로 하여 연간 3할씩 5년 균분상환으로 정부발행증권에 의한 지급방식을 채택하였음.
- 농지의 분배는 농지의 종목, 등급 및 농가능력 기준의 점수제에 의거하되 호당 농지면적은 3ha를 초과하지 못함.(12조)
- 그러나 실질적으로 이 유상몰수원칙은 이름뿐이었음. 그 이유는 아래와 같음.
- 농지개혁의 보상은, 당시의 소작료가 연간소출의 1/3수준이었던 것을 감안하면 아주 낮은 수준이었음.
- 토지개혁이 논의되는 동안 지주들은 많은 양의 토지를 방매하였는데, 방매가격이 아주 낮았음.
- 토지를 몰수당한 사람들은 현금으로 환산한 금액을 받았는데, 한국전쟁과 물가상승으로 보상금의 실질가치가 큰 폭으로 떨어졌으며, 보상액을 현금으로 환산하는데 사용된 법정곡가가 시세와는 거리가 멀었음.

2. 구동구권 국가들의 농지사유화

1) 개별국가의 농지사유화

(1) 헝가리

□ 체제전환 이전

○ 2차 대전 직후 헝가리에서는 이중적인 농업구조가 지배적이었음. 전체 경지면적의 거의 절반정도를 토지소유자의 1%미만이 소유하였으며 반면에 토지소유자의 3/4은 전체 경지면적의 약 10%정도만을 소유하였음.

○ 헝가리에서는 1945년의 토지개혁에 의해 115ha이상의 모든 농지, 57.5ha이상의 비농업용 토지, 그리고 2차 대전 당시 나찌관련자의 토지는 몰수되었음.

- 몰수된 토지는 모두 320만ha에 달했으며 국토면적의 거의 1/3이나 되었음.
- 몰수된 토지로부터 약 190만ha는 농업노동자와 소작농민에게 분배되었음.
- 반면에 나머지 토지는 국유지로 전환되었음.
- 토지개혁이 끝난 후 헝가리의 평균영농규모는 겨우 3.2ha에 불과하였음.

○ 사회주의 초기에 농업부문을 차별했던 대부분의 여타 사회주의 국가들과는 상반되게 헝가리는 대규모 영농을 위한 하부구조를 구축하고 현대적인 경영을 위하여 국가적인 지원을 하였음.

- 1948년부터 농업의 집단화가 시작되었으나 정치적 상황에 따라서 농업의 집단화율은 심하게 변동하였음.
- 헝가리정부는 1960년대의 일반적인 개혁과정 속에서 생산과 계약에 대해서 비교적 높은 자체결정권을 농업경영체에게 허용하였고 농지의 사적 이용에 관하여 관대한 정책을 펼쳤음.
- 농업부문에서 “헝가리식 모델”의 또 다른 특징은 사회화된 영역과 사적인 영역 사이의 밀접한 관련성으로, 이는 실제로 계약농업과 흡사했고, 높은 수준의 계열화를 가능케 했음.

○ 헝가리의 농업은 체제전환 시점까지 집단농장이 우위를 점하고 있었다.

- 협동농장은 평균규모가 4,200ha로서 농지의 약 80%를 경작하여 전체 농산물의 50%를 생산했으며 주로 곡물을 생산하였음.
- 평균 7,100ha의 농지를 보유한 국영농장은 전체농지의 14%를 경작하여 농산물의 15%를 생산하였음.
- 헝가리농업의 사적부문은 전체농지의 6% 정도 경작을 하였으나 전체 농산물의 35%를 공급하였음.

□ 피해에 대한 배상

- 토지와 국영농장의 배상문제는 기타 국유재산과는 달리 취급하여 그의 일정지분을 노동자들에게 배분하였으며 집단농장에 소속된 기타 재산소유권에 대해서는 아래에 서술된 것과 같은 특별한 방법을 적용하였음.
- 헝가리는 옛 재산을 물리적으로 반환하는 완전한 배상원칙보다는 부분적인 배상원칙을 채택하였음.
- 보상에 관련된 법은 4단계를 걸쳐서 마련되었음.
 - 「제1차 배상법(1990년 법률XXV)」은 1948년 6월 8일 이후 공산주의자들에 의해 빼앗긴 재산에 대해 부분적인 배상을 허용하였음. 同 法은 20만 포린트 이상에 대해서는 완전한 배상, 그리고 50만 포린트를 초과하는 손해에 대해서는 최대한 3만 포린트까지 배상이 허용을 허용하였음.
 - 「제2차 배상법(1992년 법률 XXIV)」에서는 1939년 5월 1일부터 1948년 6월 8일 사이에 국가 또는 공공기관으로부터 물질적인 피해를 당한 개인에게 부분적인 배상을 제시하였음.
 - 「제3차 배상법(1992년 법률 XXXII)」에서는 1939년 3월 11일부터 1989년 10월 23일 사이에 정치적인 이유로 비물질적인 피해를 입은 것에 대한 부분적인 배상을 제시하였음.
 - 「제4차 배상법(1992년 법률 II)」에서는 농지를 소유하지 않고 농업에 종사해 온 사람으로 토지를 보유하고자 하는 사람에게는 배상을 요구하는 다른 사람보다 우선권을 부여할 수 있도록 하였음.
- 배상받을 권리가 있는 사람은 “바우처”를 받게 되는데, “바우처”는 몰수된 토지의 감정가격과 가격변동을 기초로 하여 책정되었음.
- 바우처는 증권과 같은 성질의 것으로 ① “국가재산관리청”이 관장하고 있는 신탁관리재산(농지, 아파트 등)을 매입할 목적으로, ② 연금으로의 전환을

통한 평생연금으로서 그리고 ③ 자유롭게 거래할 수 있는 유가증권으로서 사용될 수 있음.

- 몰수된 토지의 배상가치(바우처의 액면가치)는 잃어버린 토지의 원래가치를 기초로 산정하였음.

□ 보상을 통한 토지취득

○ “바우처”를 이용한 농지의 취득은 토지경매절차에 따라 이루어졌음.

- 경매제도는 일정지역에서 토지에 대한 수요와 공급에 의한 균형가격을 도출하는 역할도 하였음.

○ 바우처의 이용과 관련하여 최초의 토지소유자(배상권자)와 그 외의 소유자들은 구분되었음.

- 바우처를 다른 사람으로부터 획득한 사람은 토지를 매입하는데 바우처를 이용할 수 없으며 단지 첫번째 소유자만이 바우처를 사용하여 토지를 매입할 수 있었음.

- 토지를 매입함에 있어서 첫번째 소유자는 그 토지를 적어도 5년간 농업용으로 이용하여야 하고 이 기간동안에는 매각할 수 없었음.³³⁾ 그러나 임대차는 가능하였으며 이 방법을 통하여 배상권자가 아닌 다른 사람들은 간접적인 방법으로 토지를 획득할 수 있었음.

○ 1994년 4월 헝가리 의회는 토지시장과 아울러 임대시장에도 제약을 가하는 새로운 「토지법」을 통과시켰음.

- 외국인과 회사들은 토지를 매입할 수 없으며 헝가리 사람도 아무리 많은 상속과 보상을 받았을지라도 최대 300ha까지만 취득할 수 있었음.

- 그러나 헝가리인이나 외국인은 똑같이 300ha까지, 그리고 헝가리의 협동조합과 회사들은 2,500ha까지 임차할 수 있었으며 임대차계약기간은 10년으로 제한되었음.

33) 이러한 5년동안의 금지조항은 타협의 산물이었음. 원래는 몰수당한 토지 또는 근방의 토지를 배상한다는 안이 제기되었음. 그러나 토지를 몰수당한 사람들이 이러한 지역에 살고있지 않는 것이 일반적이기 때문에 영농에 종사하고 있는 많은 사람들이 이의를 제기하였음. 만일 이 원래의제안이 받아들여졌다면 영농에는 관심이 없는 사람들이 농지를 소유하여 투기화할 것이며 이를 방지하기 위하여 도입되었음. OECD(1994), p.53-55 참조.

- 바우처와 교환할 배상용 농지를 마련하기 위하여 협동농장과 국영농장을 해체하여 토지기금을 조성하였음.
- 협동농장은 개인소유가 아닌, 협동농장 전체농지의 2/3정도를 차지하는 공유농지 가운데 법적으로 규정된 부분³⁴⁾을 우선 조합원과 종사자에게 분배하고 남은 부분을 “토지기금”에 제공하였음.
- 만일 이 토지로 바우처를 모두 소진시키지 못하면 구국영농장의 농지가 추가적으로 투입되어야 하였음. 따라서 배상기금은 주로 협동농장 공유의 토지들로 구성되었음.

(2) 불가리아

체제전환 이전

- 불가리아는 이미 1922년에 토지개혁을 실시하여, 평균영농규모 5.4ha를 중심으로 비교적 고르게 토지를 분배하였음.
- 1946년의 2차 토지개혁 때는 30ha를 초과하는 모든 토지가 몰수대상이었는데, 당시 농지의 3%에 불과하였음.
- 이때 수용된 토지의 약 40%는 토지가 없는 농민에게 분배되었으며, 나머지는 국영농장을 설립하는데 사용되었음.
- 불가리아 농업의 집단화는 1950년에 착수하여 1959년에 완성되었으며, 이때 평균규모가 4,000ha이상이며 약 1,300세대를 포함하는 대규모 협동농장이 탄생하였음.
- 이후 협동농장들은 합병되어 “농공복합체”가 설립되었는데, 이 수평적 통합이 가장 진전된 시점인 1977년에는 “농공복합체”의 평균규모가 거의 33,000ha에 이르렀음.
- 당시 불가리아 협동농장의 규모는 소련을 제외하고는 가장 거대한 것이었음.
- 체제전환 직전인 1989년 불가리아에서는 평균영농규모가 14,000ha인 269개의 “농공복합체”가 전체 농경지의 86%를 경작하였음.
- 이외에도 대규모 농장 내에는 가구별로 평균 0.5ha정도의 텃밭이 허용되었

34) 조합원들에게는 각각 30GK상당의 토지(평균 1.5ha)가 그리고 종사자들에게는 20GK상당의 토지(평균 1ha)가 분배되어졌다.

는데, 소규모 개인농가를 포함하면 이들은 전체 농지의 14%를 차지하였음.

□ 체제전환 이후

○ 1989년 말까지 존속하였던 모든 “농공복합체”가 체제전환 이후 해체되어 평균규모가 약 2,000ha인 비교적 작은 협동농장으로 분할되었으며, 끝이어서 이 농장들도 해체되었음.

○ 1991년 2월에 제정되었으나 1992년 3월에 개정된 「농지의 소유 및 이용에 관한 법률(농지소유법)」은 농지를 집단화 이전의 소유자나 그의 상속인에게 반환하고, 협동농장은 청산하도록 규정하였음.

- 동법은 농지의 사적 소유뿐만 아니라 법인의 농지 소유 또한 허용하였음.
- 외국인도 단지 “반환”을 통해서만 잠정적인 토지의 소유가 될 수 있었으나 그들은 소유권을 3년 이내에 처분하여야 하였음.
- 토지를 반환함에 있어서 지역에 따라 20에서 30ha까지의 상한선이 적용되었음. 이 상한선은 1946년의 토지개혁에 따라 개인이 최대한으로 소유할 수 있는 면적과 동일하였음. 그러나 임차를 통한 경작지를 확대하는 것은 무제한으로 허용되었음.

- 권리자로부터 청구되지 않은 토지들은 해당지역의 “토지금고”로 이양되어 보상이행을 위해 사용되었음.

- 농지의 휴경화를 막기 위하여, 청구권은 원칙적으로 인정되지만, 측량이 끝나지 않고 분배계획이 아직 없어서 구체적인 토지를 배정받지 못한 사람은 옛 협동농장의 토지를 단기적으로 이용할 수 있는 권리증을 교부받았음.

- 1995년 5월에 재차 개정된 「농지소유법」에 의하여 농업경영체의 규모화를 촉진하기 위하여 농지를 매각할 경우에 이웃과 지역단체에게 선매권이 주어졌음.

- 동법을 시행하기 위하여 모든 협동농장에는 2개의 위원회가 설치되었는데, “토지위원회”는 원소유자에게 토지를 상환하는 일을 맡았으며, “청산위원회”는 토지를 제외한 자산을 분할하고 매각하였으며, 그리고 협동농장이 최종적으로 청산될 때까지 농장을 경영하였음.

○ “청산위원회”는 협동농장의 토지를 제외한 모든 자산을 노동, 토지 또는 기타 자산을 협동농장에 반입하였던 사람과 그들의 상속인에게 분배하였음.

- 그러나 이 과제를 이행하는 것은 매우 복잡하였음. 왜냐하면 모든 자산의 재고목록이 있어야 가능했으며, 게다가 개인의 지분을 측정하는 것이 어려웠

기 때문임.

- 이 증서는 교환이나 매매가 가능하였음.

○ 중동부유럽의 다른 국가들과는 달리 불가리아의 「농지소유법」은 토지의 소유권을 과거 협동농장의 노동자에게 이전하지 않고, 오로지 몰수와 집단화로 농지를 잃어버린 원소유자에게 반환할 것을 규정하였음.

- 따라서 노동자들은 그들은 성과에 따라 협동농장의 비토지재산에 대한 몫은 얻을 수 있었으나, 농촌인구의 28%가 토지를 소유하지 못하게 되었음. 이는 집단화 과정에서 대체로 토지를 반입하지 않고 오직 노동만으로 협동농장에 기여한 터키 소수민족과 갈등을 피하기 위한 방법이었음.

- 1994년에 불가리아에서는 약 190만명의 토지소유자가 생겨났으며, 이들의 평균규모는 0.6ha에 불과하였음. 이들 중에서 약 150만명에 달하는 농지소유자는 1ha 미만의 농지로 자급자족을 위하여 농사를 지었음.

- 나머지 40만은 소규모 가족농으로 대부분은 부업으로 농사를 지었음.

- 자신의 토지를 직접 경작하려는 토지소유자들은 많지 않았음. 대신에 그들은 이것을 인접한 개별농가에게 임대하거나, 새로운 형태의 생산협동조합의 조합원이 되거나 임대하였음. 1996년 초에 이러한 협동조직은 이미 모든 농지의 40%를 경작하였음.

(3) 폴란드

체제전환 이전

○ 유고슬라비아에서 사유영역의 비중이 높았던 것처럼, 폴란드도 공산주의 농업정책에서 특별한 노선을 걸었음.

○ 2차대전이 끝난 후 폴란드의 영토는 서쪽으로 옮겨졌음. 폴란드 영토의 동쪽 지역이 소련으로 넘어간 반면 폴란드의 서쪽 경계는 옛 독일 영토를 포함하였기 때문이었음. 그로 인해 폴란드 경지의 약 1/4은 옛 독일 영토에 위치하게 되었음.

○ 이러한 특수성은 1944-1950년에 있었던 폴란드의 토지개혁에도 영향을 미쳤음.

- 100ha 이상의 대규모 소유지와 마찬가지로 교회소유지, 독일인 소유지나

나치에 협력한 사람들의 토지들도 보상없이 몰수되었음.

- 이전에 그곳에 살았던 독일인을 추방한 후에 대규모 국영농장을 설립하였음.

- 국영농장의 설립에 이용되지 않은 토지들은 “신농민계급”에게 5ha가 넘지 않는 범위에서 분배되었음.

○ 1948년에 폴란드의 농업은 집단화되기 시작하였으나 1956년에 정치적 소요를 겪은 후 집단화가 중단되었음. 따라서 폴란드의 농업구조는 본질적으로 대규모 국영농장과 수많은 영세 개인농가로 이루어져 있었음.

- 개인농가는 1989년에 평균적으로 6.3ha의 농지 위에서 영농하였으며, 이들 모두는 전체 경지의 76%를 경작하였음.

- 국영농장은 전체 농경지의 약 19%를 경작하였으며 그들의 평균영농규모는 약 3,100ha에 달했음.

- 협동농장은 단지 4%의 농지만을 경작했음. 그들의 평균규모는 약 300ha이었으나, 경영규모는 매우 큰 협동농장과, 단지 몇 가족들만의 협동농장이 공존하였기 때문에 매우 이질적이었음.

□ 체제전환 이후

○ 1991년 10월에 통과된 「국영농장의 사유화를 위한 법률」에 의하여 “농업소유를 위한 국가재산관리청”은 국가소유농지의 소유권과 다른 농업용 자산에 대한 소유권을 넘겨받고, 그것의 관리, 구조변화 그리고 매각을 통한 사유화를 위임받았음.

- 국가재산관리청은 이전의 국영농장으로부터 사유화하기 이전에 평균규모가 600ha인 단위농장을 2,000여개나 설립하였음.

- 농지의 장기임차인과 주택의 세입자에게는 선매권이 주어졌음. 그밖에도 임차인과 국영농장의 종사자에게는 임대차 기간 내지 노동한 기간에 따라 가격의 일정 비율을 삭감하였음.

- 외국인들은 내무부의 승인을 받아야 농지와 토지를 취득할 수 있었음.

○ 국영농장의 매각을 통한 사유화는 매우 더디게 진행되었다. 국가재산관리청이 모든 기업을 인수하는데 오랜 시간을 필요로 하여, 1995년 9월에 와서야 종결될 수 있었음.

- 이것의 원인은 재정문제와 더불어 토지에 대한 수요가 지역적으로 매우

차이가 났기 때문이었음.

- 토지사유화의 더딘 진행에 대한 또 다른 원인은 이해당사자의 재정문제와 재사유화에 관한 법률이 없어서 명확하지 않은 소유권 때문이었음.
- 10년 이상의 장기 임대는 매각보다 중요한 의미를 가졌는데, 대부분은 대기업에게로 임대되었음.

○ 협동농장은 1990년의 「협동조합법」에 의해 국영농장의 사유화 보다 앞서 변화되었음.

- 자유로운 조합원제도와 명백히 소유권을 토대로 한 시장경제적인 협동조합의 설립하기 위하여 모든 협동농장이 청산되어야 했음.
- 그로부터 개별 조합원의 탈퇴와 협동농장의 해체 및 분배가 가능하였음.
- 협동농장의 수는 분할로 인해 근본적으로 변화하지 않았으나 분할, 청산 및 탈퇴의 가능성 때문에 농지 면적과 조합원수는 급격히 감소하였음.

○ 폴란드의 개별농업은 개혁 후에도 소규모적인 상태로 남아있었음.

- 1994년도의 개인농가의 규모별 분포를 보면, 5ha미만의 농가가 50%이상, 10ha미만의 농가가 80%이상이었음.
- 개인농가의 평균규모는 6.7ha이나, 지역적으로 명백한 차이가 있었다. 남부 지역에서 평균영농규모는 겨우 2-3ha밖에 되지 않음.
- 구조적인 변화는 천천히 일어났다. 1990-1994년 사이 개인농가의 수는 8% 정도 줄었음.

(4) 루마니아

□ 체제전환 이전

○ 루마니아는 1945년에 토지개혁을 실시하여 50ha이상의 모든 사유지와 독일 소수민족의 사유지를 몰수하였는데, 이는 국토면적의 6%인 150만ha에 달했음. 이중에서 110만ha는 소농이나 소작농에게 분배되었고 나머지는 국가소유로 귀속되었음. 또한 1947년 루마니아 황제의 퇴위 후 황실소유지가 국유지에 덧붙여졌음.

○ 1949년부터 농업의 집단화를 시작하였으나 지지부진한 상태이었음. 1957-1962년의 2차 집단화단계를 통해 비로소 정치적으로 원하였던 결과를

달성하였음. 그러나 집단경작에 적합하지 않은 산악지역에는 주로 개별농가들이 위치하였으며 그들의 대부분은 단지 부업형태로 영농을 하였음.³⁵⁾

○ 1989년 루마니아에는 411개의 국영농장이 있었으며 평균 5,000ha의 농지를 경작하였음. 한편 협동농장의 영농규모는 평균 2,400ha이었으며 전체 농지의 61%를 경작했음. 이들을 제외한 나머지 농지(전체 농지면적의 25%)는 개별농가가 경작하였음.

□ 체제전환 이후

○ 루마니아 농업의 사유화는 비교적 빠른 속도로 이루어졌으며 대중적 사유화로 특징지워짐.

- 협동농장 토지를 개인에게 양도하고자 하는 「법령 42/1990」에 따라 협동농장에서 종사하는 각 가구는 0.5ha를 취득하고, 지역의 모든 나머지 가구는 0.25ha를 취득할 수 있었음.

- 이 조치는 협동농장의 농지를 평균 24% 감소시켰음.

- 더욱이 인구조밀지역의 협동농장은 평균이상으로 토지의 감소를 경험해야 했기 때문에 몇몇 협동농장들은 농지의 확보가 여의치 않아 해체되었음.

○ 1991년 2월에 제정된 「토지자산법」에 의해 몰수된 농지는 원소유자에게, 협동농장 농지는 조합원에게 가능한 한 예전의 규모에 가깝게 반환하게 되었음.

- 그러나 어떤 경우에도 10ha를 초과할 수 없으며 권리자의 상속인 역시 반환을 청구할 수 있었음.

- 협동농장의 나머지 농지들은 조합원들에게 10ha의 상한선과 0.5ha의 하한선 사이에서 분배되었음.

- 농지가 부족할 경우 해당지방에서는 국영농장의 농지들도 반환을 위해 징발될 수 있었으며 이것이 불가능할 경우 권리자들에게 국영농장의 주식을 배상 차원에서 분배하였음.

○ 대중적 사유화의 결과로 토지소유자는 620만명으로 1948년 집단화 이전의 소유자보다 약 백만명 정도를 초과하였음.

- 개별농가의 평균 영농규모는 2-3ha로 루마니아의 토지사유화는 농지의 심

35) Waedekin(1974), p.177-187. 참조

한 분산화를 초래하였음.

- 효율적인 영농을 통해 농가의 발전을 꾀할 수 없는 사람들이 소유자가 되었다는 것임. 전체농지의 1/3은 비농민에게, 그리고 1/4은 노인들의 수중에 들어갔음.

- 또한 소규모 농가들은 영농자재와 설비가 부족하였기 때문에 다수의 농지 소유자들은 개별영농을 선택하지 않고 임시로 새로운 형태의 협동조직을 결성하였음. 새로운 협동조합은 구협동농장에 비해서는 작지만 여전히 대규모로 조직되었음.

○ 협동농장의 농지와는 달리 국영농장의 민영화 내지 사유화는 서서히 이루어졌음.

- 국영농장은 「법률 31/1990」에 근거하여 처음으로 독립적인 경제단위로서 재조직되어 주식회사형태로 전환되었음.

- 국영농장의 농지는 사유화되지 않고 대신 소유면적에 상응하는 지분(후에 주식으로 전환됨)을 권리자들에게 분배하였음. 다만 일부 국영농장의 농지는 「토지자산법」에 따라 협동농장의 반환 부족분을 보충하기 위해 분배되기도 하였음. 그 결과 국영농장의 후속기업은 정부기금 70%, 민간기금 30%의 출자기업으로 복합적인 재산구조가 형성되어 자본재편이 이루어졌음.

(5) 동독

□ 체제전환 이전

○ 1945년부터 1949년까지 독일의 구소련군 점령지역(구동독)에서는 경지면적이 100ha를 초과하는 농가의 대토지들이 몰수되었음. 아울러 전범, 전쟁책임자 그리고 활동중인 나찌당원들의 토지 역시 규모에 관계없이 보상없이 수용되었음.

- 기존의 국유지와 몰수된 토지를 합쳐서 “토지기금(Bodenfond)”을 설립하였는데, 이 기금은 전 국토면적의 30%에 달하는 3백만ha (190만ha의 농지포함)를 관장하게 되었음.

- 이 기금으로부터 실향민과 소농 그리고 농업노동자에게 각각 약 8ha의 농지를 무상으로 분배하였음. 이들 신농민들은 토지에 대한 완전한 소유권을 가진 것이 아니고 단지 “합법적 소유자”가 되었음. 왜냐하면 토지의 분할, 매매, 상속, 임대나 담보는 그들에게 허용되지 않았기 때문임.

- 분배되지 않은 토지는 사회주의 농업의 모델로 삼으려는 목적으로 국영농장을 설립하였음.

- 또한 1949년 이후에도 농가의 수익성 부족으로 혹은 경작자의 질병이나 사망으로 또는 도주나 망명으로 인해 영농을 포기하는 농가가 속출하였으며 이러한 농가의 토지는 토지기금에 다시금 귀속되어 국유농지는 늘어나게 되었음.

○ 1950년대 초반 구동독에는 평균영농규모가 약 8ha인 85만호 정도의 개인 농가가 있었는데, 이들은 자발적으로 또는 강제로 협동농장으로 병합되었음.

- 그러나 개별조합원은 그가 협동농장에 출연한 토지의 법적소유자로 남아 있었음.

○ 통일 당시 구동독의 농업을 경영형태별로 보면 협동 및 국영농장이 중요한 역할을 하였음.

- 1989년에 1,200여개에 달하는 경종전문 협동농장이 있었으며, 각 농장에서는 평균적으로 350명의 조합원이 약 5,000ha를 경작하였음. 또한 축산부문에 는 2,700개의 농장이 존재하였으며, 각 농장에서는 평균적으로 150명의 조합원이 1,800두의 소 또는 3,800마리의 돼지를 사육하였음. 협동농장은 전체 경지면적의 85%이상을 관리하였으며 가축의 80%에 가깝게 사육하였음.

- 두 번째로 중요한 경영형태는 국영농장으로서 전체 경작면적의 약 7%를 차지하며 전체 가축의 12%를 사육하였음.

- 그 외에 특수한 작물을 경작하는 등 약 3,000개의 개별농장들이 경작하는 면적은 전체면적의 6%에도 미달하였음.

○ 동서독이 병합될 시점에서 농경지의 소유관계를 보면 약 2/3(약 4백만 ha)는 협동농장 조합원의 소유이었으며 단지 미미한 부분만이 개별농장의 소유이었음. 경작면적의 나머지 1/3(약 2백만ha)만이 국가소유이었음.

○ 구동독 농지의 변천사는 2차 대전 이후 소련점령군에 의한 토지개혁과 동독정부수립 이후의 농업집단화 과정으로 요약될 수 있음. 따라서 구동독에서 농지의 소유권을 상실한 사람들은 여러 부류로 구분됨.

- 첫째로는 소련군 점령 하에 구동독지역에 거주하고 있던 지주계급들로 100ha이상이 일반적인 이들의 농지는 몰수되어 영세농민들에게 분배되거나 국유화되어 국영농장에 귀속되었음.

- 또 다른 부류는 동독지역에 공산정권이 들어섬으로써 토지와 자산을 두고 서독으로 도주 또는 망명한 사람들로, 이들의 토지는 소유권은 그대로 보전된 채 국영농장이나 협동농장의 농지로 이용되어 왔으나 당시에는 국유지로 인식되었음.

- 마지막으로 통일시까지 구동독에 남아있던 농민들로, 이들은 농업의 집단화가 진행되었을 때 토지개혁때 무상으로 분배받은 그들의 토지를 협동농장에 반입한 형태로서 참여하였음. 이들의 농지는 구동독 공산정권 하에서도 법적으로 소유권은 인정되었으나 이용권과 생산물의 처분권은 협동농장에 귀속되었음.

□ 체제전환 이후

○ 통일 이후 구동독 국유재산 사유화에 대한 법적인 토대를 제공한 「재산법」에 따라 구동독시절에 국유화된 재산은 원칙적으로 재사유화(반환)되며, 이 원칙은 농업부문에도 적용되었음.

- 만약 반환이 토지의 전용으로 인해 불가능하거나 권리자가 원하지 않을 경우에는 「배상 및 보상법」에 따라 배상을 받을 수 있었으며 동시에 유리한 조건으로 토지를 취득할 수도 있었음.

○ 그러나 1945년과 1949년 사이에 진행된 몰수된 재산은 “배상보다는 반환”의 원칙으로부터 명백한 예외이었음.

- 1990년 6월 15일 양독정부는 구소련군 점령 하에서 몰수된 재산권(토지개혁)은 원상회복될 수 없다고 합의하였음. 따라서 재산권 회복이 불가능하게 된 과거의 대지주그룹은 통일독일의 헌법재판소에 헌법소원을 제출하였으나 헌법재판소는 이 합의는 헌법정신에 위배되는 것이 아니라고 결론짓고, 동시에 보상할(배상 및 보상법) 것을 판시하였음.

○ 반환되지 않는 농지의 사유화는 3단계에 걸쳐 진행되었음.

- 우선 첫번째 단계로 토지판매관리공사는 국유농지를 12년 동안 장기 임대함.

- 이어서 토지판매관리공사로부터 이미 농지를 임차한 사람만이 농지를 유리한 조건으로 토지를 매입할 수 있음.

- 마지막 단계에서는 제2단계에서 매각되지 않은 신탁관리농지를 시장기능에 의하여 판매함.

○ 유리한 조건으로 토지를 취득할 수 있게 하는 사유화 방법과 대상자의 자격요건에 대하여 오랫동안 논쟁이 지속된 관계로 「배상 및 보상법」의 제정이 상당기간 지연되었음.

- 이 법의 내용은 구소련군 점령 하에서 강제로 몰수되었던 토지개혁의 희생자(지주그룹)는 물론 동독지역 농민 모두 자신이 임차한 국유농지를 매입할 수 있다는 것으로 요약할 수 있음.

- 토지개혁 희생자의 경우 몰수토지에 대한 보상을 현금으로 받을 수 있으며, 또한 보상금 대신에 동독지역에 현지에 거주하는 사람으로서 자영하기를 원하는 사람, 법인, 그리고 법인체의 경영자와 마찬가지로 임차농지를 유리한 조건으로 구입할 수 있음.

- 이러한 규정에 의해 2003년 12월 31일까지 판매되지 않는 구동독 국유지는 제3단계에서 다시금 판매될 것임.

(6) 러시아연방

○ 1991년 12월 27일 공포된 「러시아연방 토지개혁 실행에 따른 긴급조치에 관한 대통령 포고령」은 집단농장과 국영농장을 그 구성원들의 결의에 따라 자영농으로 해체하거나 중간단계로서 독립적 협동조합농장으로의 전환토록 하는 것을 주 내용으로 하고 있음.

- 이에 따라 대부분의 농업용 토지는 무상으로 분배하고 나머지는 토지재분배기금에 양도하게 되어 있음.

- 그러나 이렇게 무상분배된 토지의 교환 및 임대권의 양도는 당분간 제한되며 기본적으로 토지자체의 소유권이 인정되고 않은 상태임. 이 경우 토지의 임대에 의한 장기이용권을 기초로 동 권리의 양도, 상속, 매각, 증여, 저당 등이 가능하며 동 권리의 분할이 허용됨. 따라서 기능상 이러한 이용권은 소유권과 별다른 차이가 없다고 할 수 있음.

○ 1993년 10월 27일 옐친 대통령은 「토지관계 조정과 농업개혁에 관한 대통령령」에 서명하였는데 그 중요내용은 “러시아인은 개인이나 법인을 막론하고 토지를 판매, 증여, 임대 및 상속이 가능하며”, “또한 토지교환 및 용자를 얻기 위한 담보물로 이용, 회사설립에 필요한 자본으로 이용이 가능하다”고 되어 있으며 외국인에 대해서는 ‘토지의 직접적인 매매를 금지하고, 러시아회사의 주식구입을 통한 간접적인 참여만을 허용한다’는 것이었음.

2) 농지 사유화방식의 국가별 비교

○ 사유화는 기본적으로 두가지 유형으로 나눌 수 있음.

- 하나는 사유재산권이 보편적 질서로 확립되어 있는 가운데 주로 매각을 통하여 이루어지는 방식임.
- 다른 하나는 생산수단의 국공유제를 기본으로 하는 사회에서 국공유재산을 유상 또는 무상으로 양도함으로써 사유재산제도를 보편적 질서로 확립하려는 방식임.

○ 체제를 전환하는 나라에서 농지에 대한 사유재산권의 회복은 협동농장의 토지와 국유지의 사유화나 재사유화와 관계가 있음.

- 사유화는 재산권 행사와 관련하여 시장경제체제가 요구하는 기본요건을 법률적·제도적으로 충족시키며, 그 수단과 방법은 농업경영구조를 결정짓는 중요한 요소로 작용할 수 있음.
- 농지의 소유권의 완전한 회복은 소유자에게 토지권리증서를 교부하여 자신의 재산을 법의 테두리 안에서 처리하는 것을 가능하게 하는 것을 의미함.
- 이는 농지의 매매, 임대, 담보대부 뿐만 아니라 협동농장으로부터 농지를 회수할 가능성도 포함함.

○ 용어의 정리

- 재사유화(Reprivatization)나 배상(Restitution)은 토지개혁이나 다른 형태의 몰수로 국유재산으로 넘어간 농지를 합법적 소유자에게 반환하는 것을 의미함. 배상은 부당했던 것의 원상회복을 의미하며, 몰수의 경우 반환 또는 손해보상을 의미함.
- 사유화(Privatization)는 국유 또는 협동적 소유물이 개인에게 넘어가는 것을 의미함. 새로운 소유자가 우연히 원소유자 또는 그의 권리승계자와 동일한 인물인지는 중요하지 않음. 사유화는 보상없이 소유권의 이전을 통해 그리고 매매를 통해서도 이루어질 수 있음.

○ 토지의 사적소유권을 확립하는 데에는 원칙적으로 세 가지 방법이 있음. 매각을 통한 사유화, 반환(배상)을 통한 사유화 그리고 대중적 사유화로 구분할 수 있음.

- 매각을 통한 사유화는 그 시행이 상대적으로 단순하다는 잇점이 있지만 공정성에 있어서는 문제는 있음. 왜냐하면 전소유자나 노동에 대한 권리를

고려하지 않기 때문임.

- 반환(배상)의 절차에 있어서는 우선 어떤 국가적인 행위에 대해 반환(배상)이 보장되어야 하는지가 해결되어야 하며, 현실성과 국가재정을 고려하여 현물보상(실물반환) 또는 현금보상을 결정해야하는 점이 있음.
- 대중적 사유화는 오로지 과거 청구권을 고려하지 않고 농업노동력과 지역 주민들에게 농지를 공평하게 분배하는 것임. 이 방식은 농지의 소유구조를 가장 극단적인 형태로 분산시키는 문제점을 발생시킴. 그러나 임대차제도에 의해 자동적으로 농지의 분산화로 연결되지는 않음.

① 농업용 토지의 반환(배상)

- 중동부유럽국가의 사유화는 “구소유자에의 반환(배상)”을 최우선의 과제로 하였음.
 - 집단화 이전의 구소유자에게 토지나 자산의 반환이 중동부유럽의 대부분의 나라에서 행해졌음.
 - “구소유자에의 반환”은 중동부유럽국가에서는 제2차 세계대전이 상당히 지나고 나서 토지개혁과 집단화가 행해졌고, 더욱이 그 이전의 토지소유의 권리관계가 비교적 명확했기 때문에 가능했음.
- 그러나 어떤 나라에서도 2차 대전 직후에 있었던 토지개혁의 완전한 원상회복은 없었음.
 - 앞에서 언급한 “구소유자에의 반환”은 토지개혁 이전의 지주에의 반환이 아닌 토지개혁에 의해 토지를 수취한 “신농민”의 소유권 회복을 의미하는 것임.
 - 어느 나라에서도 옛날의 귀족이나 교회의 소유지로서 2차대전이 끝난 후에 국유화되거나 신농민에게 분할된 토지는 “구소유자에의 반환” 대상이 되지 않았음.
 - 대신 “신농민”을 합법적인 소유권자로 인정하여, 이들은 토지개혁 이후에 일어났던 몰수나 집단화된 토지에 대한 권리를 행사할 수 있었음.
- 반환(배상)의 방법으로는, 실제로 집단화 이전에 구소유자가 소유하고 있던 구체적인 토지구획을 반환한 경우와, 경매에 참가해서 토지를 취득할 권리를 주는 바우처 내지 토지지분의 형태로 반환(보상)이 행해진 경우의 2가지가 있었음.

- 유고 연방에서 독립한 슬로베니아를 포함하여 대부분의 중동부유럽국가들은 첫 번째 방식을 선택하였음. 구소유자에게 반환되는 토지는 가능한 한 과거의 크기에 가깝도록 규정하였으나, 이것이 불가능할 경우 이에 상응할 만한 크기의 토지 소유권을 얻었음. 구소련국가 중에서는 발틱국가에서만 토지가 반환되었음. 동시에 루마니아와 불가리아에서는 배상가능한 토지들에 대한 상한선이 정해졌음.

- 단지 헝가리만이 두 번째 방식을 채택했음. 따라서 헝가리에서는 실제로 원래의 토지가 반환된 예는 그다지 많지 않았음. 이 방식은 전자에 비해 당사자가 어떤 방법으로 보상받을지를 스스로 결정할 수 있고, 배분함에 있어 시장기능을 작동하게 하는 장점을 갖고 있었음. 그밖에도 바우처 해결책은 토지권리증서 교부과정을 지연시키는 토지측량을 필요로 하지 않았음.

○ 토지개혁 이전의 지주나 그들의 상속인은 불가리아와 폴란드를 포함하여 대부분의 경우 어떠한 보상도 받을 수 없었음. 왜냐하면 여기에 대한 이해당사자가 아주 적었기 때문임.

- 불가리아에서는 전체농지의 단지 3%만이 여기에 해당되었으며, 폴란드에서는 국경이 변경됨에 따라 그곳에 살았던 독일인을 추방하였기 때문에 대부분의 원소유자와 그들의 상속인은 폴란드 사람이 아니었음.

○ 이에 반해 헝가리와 루마니아 그리고 구동독지역에서는 과거 토지개혁 과정에서 토지를 수용당한 사람에게는 토지매입에 사용할 수 있는 바우처 또는 채권의 형식을 통하여 부분보상을 하였음.

- 동시에 그들에게는 다른 이해관련자에 앞서서 선매권이 주어졌음.

- 더욱이 구동독지역에서는 그들은 유리한 가격조건으로 토지를 취득할 수 있었음.

- 이러한 해결책은 두 나라가 비교적 부유했고 구동독지역의 경우 서독지역으로부터 강력한 경제원조를 받을 수 있었기 때문에 실시될 수 있었음.

- 루마니아에서는 토지개혁의 피해자(지주)들은 어떠한 토지도 반환받지 못하였으나 보상조치로 국영기업의 지분을 취득할 수 있었음.

② 농장구성원에 대한 농지분배

○ 농지의 “구소유자에의 반환”과 함께, 많은 나라에서 협동농장의 토지 및 자산의 소유권이 이들 농장의 구성원에게도 배분되었음.

○ 러시아 등 구소련국가 중에서 1930년대에 집단화가 행해진 지역에서는 “구소유자에의 반환”은 문제가 되지 않았기 때문에, 토지사유화의 기본적인 형태는 구성원에게 소유권의 무상양도라는 형태를 취했음.

- 단, 종업원에게 소유권이 주어졌다고 해도, 그것은 협동농장의 토지 및 자산 전체 중에서의 지분소유권(공유권)이며, 세분화된 토지구획이 각자에게 분할되거나 건물이나 기계의 각각에 개인적인 소유권이 확정된 것은 아니었음. 1991년 러시아의 「토지법전」에 정해진 “집단·지분 소유권”이 이것에 해당함.

- 이들 국가에서 협동농장 구성원의 토지지분 소유권은 사적 소유권으로서의 법적 뒷받침이 불명확하고 구성원들의 의식면에서도 “협동적 소유(집단소유)”의 색채가 여전히 강했음.

- 그 주요 이유로서는 중동부유럽국가에서의 집단화는 1950년대 이후에 이루어진데 반해, 러시아의 집단화는 60년 이상이나 거슬러 올라간 1930년대에 종료되어 집단화 이전의 기억은 먼 과거의 것이 되고 말았다는 점임. 더욱이 중동부유럽국가와 달리 러시아에서는 원래 혁명 이전의 제정시대부터 농민의 사적 토지소유는 극히 미약했음. 구소유자라고 해도 그것은 1917년의 농민혁명에 의해 토지를 몰수당한 지주에 불과하고, 집단화에 의해 토지를 수용당한 것은 공동체로서의 농민이지 사적 토지소유자로서의 농민은 아니었음.

○ 모든 중동부유럽국가에서 협동농장의 종업원들은 그들이 반입한 토지에 대해서 완전한 소유권을 부여받았음. 그러나 협동농장의 재산분할은 나라마다 서로 다르게 진행되었음.

- 형식적이거나 토지의 사적 소유권이 구체제 하에서도 유지되고 있던 불가리아에서는 농지를 “구소유자에의 반환”하고 협동농장을 완전히 청산하였음.

- 루마니아는 협동농장 토지에 대해서 대중적 사유화 조치를 선택하였으며, 이를 제외한 토지는 협동농장의 종업원끼리 분배하였음.

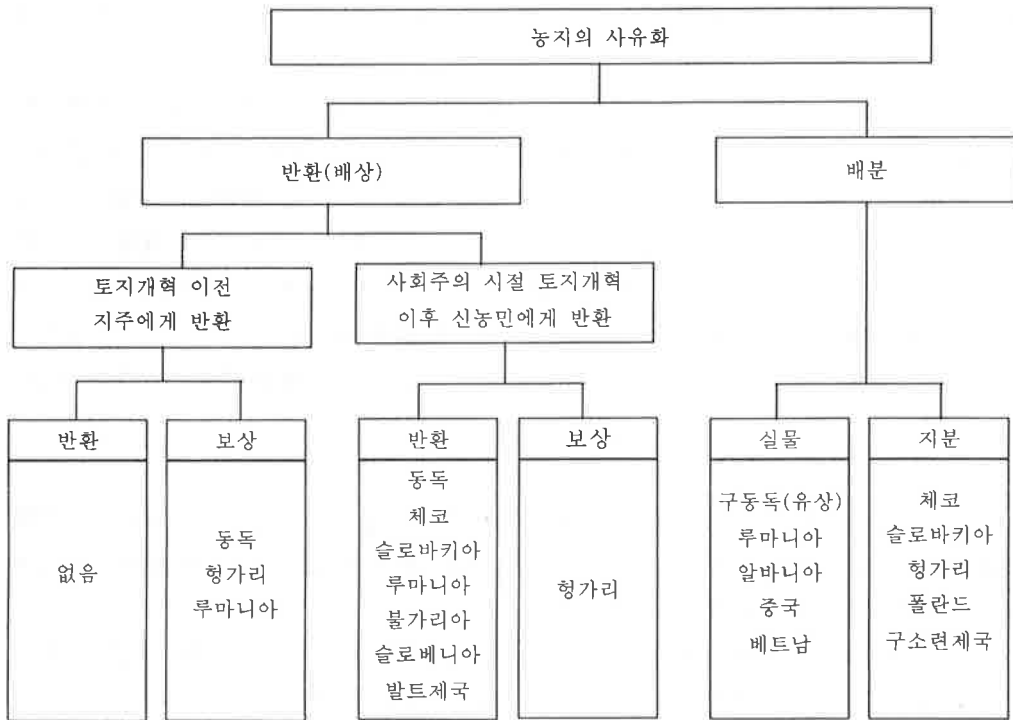
- 폴란드와 구동독지역에서는 협동적 소유지분은 조합원들과 노동자들에게 분배되었음.

- 헝가리는 토지소유권의 “구소유자에의 반환”과 함께, 부분적으로는 협동농장의 조합원과 노동자 사이에도 협동농장의 공유지분을 재배분했음. 따라서 각 협동농장의 토지는 “손해보상용지”(경매에 부쳐지는 부분)와 농장원의 공동소유지의 두 부분으로 나뉘어졌음.

- 공동소유지는 구지분과 노동공헌도에 따라 농장원간에 분할되었음.

- 결국 헝가리에서는 농지의 경매에 의해 구소유자 등 60만명에게 전체농지의 1/3이 배분되고, 나머지 농지의 상당부분은 농장종업원에게 소유권이 귀속되었음.
- 그러나 루마니아와는 달리, 실제로 구체적인 토지의 분할 및 분리가 행해진 것은 비교적 소수에 불과하고, 많은 토지는 협동농장 및 그 후계법인에 의해 당분간 집단적으로 경영되게 되었음.

<그림 V-1> 구동구권 사회주의 국가의 농지사유화



③ 농지 및 임대차시장

- 체제전환국에서 농업부문의 구조조정을 달성하기 위해, 토지 및 임대차시장을 기능적이고 투명하게 정돈하는 것은 필수적이었음. 그러나 나라별로 지향하는 목표가 상이하였으며 따라서 그 성과도 다양하였음.
- 구동독지역에서의 토지시장은 잘 발달된 것으로 볼 수 있고 폴란드와 헝가리는 중간정도이며, 반면에 루마니아와 불가리아의 경우는 대단히 지체되

었음.

- 영농을 지속하기 위하여 교부된 임시 재산증명서는 토지거래를 위해 필요한 최종적인 토지권리증서의 역할을 하지 못하였는데 그 이유는 토지 소유권에 관한 법적인 불확실성이었음.

○ 각 나라마다 투기와 토지가 편중되는 것을 막기 위하여 다양하게 토지시장을 제약하였음.

- 루마니아에서는 토지의 새로운 소유자에게 토지매각을 처음 10년 내에는 허용하지 않았으며 헝가리에서도 5년 동안 배상토지는 매각이 허용되지 않았음.

- 게다가 루마니아에서 사적 토지소유는 최대 100ha로 제한되었고, 헝가리에서는 300ha를 초과할 수 없었음.

- 외국인의 토지취득을 금지하거나 제한하는 경우가 많았으며, 헝가리에서는 국내의 법인단체로 국한하였음.

- 헝가리와 구동독지역에서는 원소유자의 권리가 완전히 충족되지 않는 한국유농지는 매각될 수 없었음. 그로 인해 거래가 가능한 토지의 전체규모는 제한적이었음. 배상프로그램의 틀에서 사유화된 것이 아니라 매각을 위하여 나온 국유지와 국영농장에 대해 매입에 관심이 있는 특정한 그룹(구국영농장의 종사자)을 위한 특별한 조건이 도입되었음.

- 결과적으로 이러한 모든 토지시장의 제한들은 체제전환국에서 농지의 효율적인 이용을 막아 농업의 신속한 구조조정을 지연시키는 작용을 하였음.

○ 토지 및 임대차시장의 효율성을 떨어뜨리는 또 하나의 장애물은 시행상의 문제이었음.

- 토지거래를 위한 적절한 법률이 존재하지 않았으며, 이외에도 종종 신분증명과 토지 측량을 위해 많은 추가적인 비용이 발생하였음. 측량이 필요한 이유로는 그전 대단위 농업을 지속한 결과로써 농지간의 경계가 더 이상 존재하지 않았기 때문이었음.

○ 임대차시장은 토지시장에 비해 활발하게 전개되었음. 대부분의 새로운 토지소유자는 영농에 관심이 없었으며, 특히 매각이 불가능하였기 때문에 토지를 임대하고자 하였음. 초기에는 임시 재산증명서를 기초로 하여 비공식적인 단기임대가 성행하였음.

○ 토지 및 임대시장에서의 가격은 비교적 낮은 편이었는데 공급이 수요를 초과하였기 때문이었음. 특히 국가가 대규모로 토지를 매각하거나 임대하여 시장을 지배하는 경우 초과공급현상이 두드러졌음.

④ 농지관련 요약(사유화 및 토지개혁)

○ 이상을 요약하면, 토지개혁은 주로 다음과 같은 세 가지 방식으로 시행되었음.

- 폴란드와 알바니아를 제외한 대부분의 중동부유럽국가에서는 구소유자(토지개혁 이후 신농민계급)에게 농지를 반환하는 방식을 채택하였음.
- 러시아와 우크라이나를 포함한 많은 구소련국가에서는 국영 및 협동농장의 토지를 이 농장의 구성원들에게 지분이나 증서 형태로 분배하였음.

<표 V-4> 체제전환 5년 이후의 토지개혁, 재산권

	반환		배분형태 (구성원, 조합원)	토지에 대한 개인의 권리		
	토지개혁이 후 신농민	토지개혁이전 지주		이용권	처분권	
중동부유럽국가						
- 북대서양	구동독	반환	보상	배분(매각)	0	0
- 북대서양	Czech Rep	반환	-	지분배분	0	0
	Hungary	반환	보상	지분배분	0	0
	Poland	-	-	지분배분	0	0
	Slovakia	반환	-	지분배분	0	0
- 발칸국가	Albania	-	-	배분	0	0
	Bulgaria	반환	-	임대	0	0
	Romania	반환	보상	배분, 임대	0	0
	Slovenia	반환	-	임대	0	0
구소련국가						
- 발틱국가	Estonia	반환	-	임대	0	0
	Latvia	반환	-	배분, 임대	0	0
	Lithuania	반환	-	매각, 임대	0	0
- 유럽	Belarus	-	-	지분배분	-	-
	Russia	-	-	지분배분	-	0
	Ukraine	-	-	지분배분	-	-
- 중앙아시아	Kazakhstan	-	-	지분배분	-	0
	Kyrgyzstan	-	-	지분배분	-	0
	Tajikistan	-	-	지분배분	-	-
	Turkmenist	-	-	지분배분	-	-
	Uzbekistan	-	-	지분배분	-	-
동아시아국가						
	China	-	-	배분	0	-
	Viet Nam	-	-	배분	0	-

자료: Macours K. and Swinnen J.(1999)를 토대로 재구성하였음

- 동아시아의 체제전환국, 알바니아, 그리고 일부 루마니아에서는 대규모 농장의 농지를 농장 종사자나 농촌지역 가계에 균등하게 물리적으로 분할하는 방법을 채택하였음. 이 과정에서 동아시아의 전환국들은 단지 이용권만을 농민에게 부여하였음.

○ 농지사유화의 목적은 효율성 향상에 있지만 구체적인 사유화 방법은 개별국가들의 행정적 편의와 역사적인 특수성, 경제·사회적인 여건 등에 따라서 결정되었다고 볼 수 있음. 구사회주의 국가들이 체제전환을 하면서 시행한 사유화 방법은 다음의 4가지로 나눌 수 있음.

- 토지개혁 이후 신농민에게 반환(배상) + 토지개혁이전의 지주그룹에게 보상 + 농민에게 배분: 구동독, 헝가리, 루마니아

- 토지개혁 이후 신농민에게 반환(반환) + 농민에게 배분: 대부분의 중동부 유럽국가

- 현재의 실사용자나 종사자에게 농지지분을 분배: 발트제국을 제외한 구소련제국

- 현재의 실사용자나 종사자에게 실물의 이용권만을 분배: 중국, 베트남

3) 구사회주의 국가의 사례가 주는 시사점 및 한계

(1) 구사회주의 국가의 경험이 주는 시사점

○ 구사회주의 국가들의 구소유권문제와 토지사유화 처리방법은 개별국가의 역사적 정치적 배경과 개혁이전 상황(초기조건)에 크게 영향을 받아 다양하게 전개되었음.

- 토지개혁정책에 영향을 미친 초기조건은 집단화 이후의 소유권관계, 민족, 집단화 이전의 토지소유권관계, 공산치하기간, 경제에서 차지하는 농업과 식품의 비중 등이었음.

- 특히 1989년에 법적으로 개인소유였던 모든 토지는 모든 전환국에서 소유자에게 반환되었으며, 나머지는 분배되었음

○ 대부분의 중동부유럽국들은 구소유권의 회복을 원칙으로 모든 토지를 원소유자에게 반환하고자 하였음.

- 많은 재산과 토지들이 소유관계의 불확실성으로 인하여 원소유주의 확인과 반환과정이 복잡해 졌고 따라서 시간과 행정력의 소모가 컸음. 이러한

문제는 결국 소유권의 불확실성으로 이어졌고 이로 인해 투자의 지연 및 정부차원의 지원마저도 어렵게 하였음.

- 특히 독일의 경우 통일 후 구동독의 여건에 맞는 체제전환이나 재산권의 처리가 아니라 모든 제도와 법을 서독의 법제도로 흡수하였음. 따라서 처음에는 반환원칙을 적용했다가 심각한 부작용 때문에 일년만에 보상원칙에 더 중점을 두게 되었음.

- 헝가리는 금전적인 배상방식을 채택하였나 무엇보다도 가격의 산정기준 설정에 큰 어려움이 있었음.

○ 대부분의 구사회주의 국가들은 토지문제를 해결함에 있어서 단지 소유권 차원에서만 접근한 것은 아니었음. 주민들의 재산형성이나 시장경제의 활성화를 위한 구매력의 제공 등도 함께 고려하였음.

- 체제전환이라는 거대한 모험을 지지해줄 만한 계층을 형성하기 위해 대중적인 사유화 형태를 추진하였음. 이러한 이유로 재산권 및 토지소유권을 농민들에게 공평하게 분배함으로써 토지의 분산화와 영세화를 초래하였으며 이외에도 토지를 이용할 준비가 안된 비농민들도 토지재산을 얻게 되었음.

- 이러한 점을 고려하여 몇몇 국가(예를 들면, 체코슬로바키아, 헝가리와 폴란드)에서는 “인민재산”에 대한 “지분참여”형식으로 상환권(쿠폰 혹은 바우처)을 배분하였으나 투기의 대상이 되기도 하였음.

○ 구사회주의 국가들의 경제발전을 저해하는 또 다른 요인은 사회간접자본의 부족인데 이를 충족시키기 위해서는 모든 토지를 사유화하는 것만이 능사가 아니라는 것을 시사함.

- 많은 서방국가에서도 국공유지의 역할이 매우 큰 점을 감안하여 충분한 토지비축에 많은 노력을 기울이는 점 또한 토지제도 정비에서 빼놓을 수 없는 고려사항이라고 보여짐.

○ 이상의 분석을 통해서 북한의 토지문제를 위한 접근에서는 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있음.

- 첫째, 북한의 토지문제는 통일이 달성된 뒤가 아니라 그 이전에 충분한 사전준비가 있어야 함.

- 둘째, 북한의 토지소유권 문제는 법률적인 문제로서가 아니라 한반도의 역사적 민족분단적 상황을 감안한 정치적인 해결이 우선되어야 함.

- 셋째, 통일 후 남북간의 재산 및 소득격차를 축소하기 위해서 북한주민들

에게 일정한도의 토지지분을 “개시재산”으로 제공하는 방안이 연구되어야 함.

- 넷째, 토지의 강한 공공성을 감안하여 개발용 토지와 보존용 토지를 구분하여 처리할 방안이 마련되어야 함 .
- 다섯째, 농지의 분산화와 토지에 대한 투기를 방지하기 위한 충분한 고려가 있어야 함.

(2) 외국사례의 한반도 적용에 대한 어려움

○ 중동부유럽국가나 구소련 국가들의 토지 소유권 문제는 한반도보다는 비교적 단순한 문제라고 할 수 있을 것임.

- 체제전환의 과정에서 이들 국가의 토지 사유화 문제는 분단되었던 두 개 혹은 그 이상의 지역들이 하나의 국가로 통합한다던지 아니면 지금까지 전혀 다른 체제에서 서로 독립적인 제도를 운영하다가 하나로 접목시키는 작업을 하는 것이 아니었음.

- 뿐만 아니라 이들 국가들은 한반도가 겪었던 동족간의 전쟁이나 9.28수복 혹은 1.4후퇴와 같은 혼란도, 또 그러한 와중에서 서로 다른 이념과 체제에 기초한 토지개혁의 반복적인 시행이나 전쟁이 끝난 후 남북한 모두에게 수복지구라는 특수한 지역이 생기지도 않았음.

○ 분단되어 서로 다른 체제 하에서 전혀 다른 소유권법적 환경에 있다가 하나의 동일한 체계로 통합된 예는 오로지 독일뿐이며 이러한 의미에서 독일의 사례가 우리에게 주는 시사점은 매우 크다 하겠음.

3. 통일 후 북한지역 농업용 토지의 사유화방안

1) 통일과 재산권에 대한 법적인 문제들

○ 북한 소유제도의 특징은

- 사유재산제도를 전면 부정하고 소유권 이외의 물권을 인정하지 않는 점,
- 소유권을 국가, 협동단체, 개인소유권으로 구분한 점,
- 계약에 의한 소유권의 취득 시기를 동산과 부동산의 구분 없이 소유물을 넘겨받을 때로 한 점,
- 선의취득과 관련하여 동산과 부동산을 구분하지 않으면서 소유권의 종류

별로 인정범위를 차별하는 점등으로 압축될 수 있음.

- 북한은 부분적으로 사적 소유권이 인정되고는 있으나 토지는 개인소유를 일체 인정하지 않고 있으며 물권변동에 관한 공시방법으로의 등기제도를 인정하고 있지 않음.

- 또한 통일 후 소유권처리와 관련하여 중요한 사실은 북한이 1946년 토지개혁을 하면서 소유권을 표기했던 등기부등본을 모두 소각시켰다는 사실이 확인되고 있음.

○ 통일이후 북한의 토지문제는 제도나 체제의 문제뿐만 아니라 해결해야 할 역사적 과제와도 밀접한 관련이 있음. 즉 토지의 소유권문제는 분단, 6.25 전쟁, 그리고 자발적 혹은 비자발적 이주 등과 밀접한 관련이 있으며 통일과 동시에 이러한 사건들이 정치적 혹은 법률적으로 어떻게 해결되느냐에 따라서 토지 소유권 문제도 향방이 정해질 수 있음.

- 북한토지는 1945-53년도의 일련의 민족적 비극과 관련된 초헌법적인 문제들을 가지고 있음. 즉 한반도는 외국군대에 의한 남북간의 분할점령 외에 6.25가 파생시킨 문제(북한의 남한 점령, 연합군의 북한점령 등)까지 겹침으로 해서 문제가 복잡함.

○ 이러한 배경 하에서 통일 후 북한소재 토지의 소유권 처리와 관련하여 다음과 같은 질문이 제기될 수 있을 것임.

- 첫째, 우리나라 헌법 제3조의 영토에 관한 규정에 비추어보면 북한 당국은 불법단체이고 따라서 토지개혁을 포함한 북한당국의 모든 소유권관련 조치도 당연히 불법화되어야 하지 않겠는가? 다시 말하면 통일 후 북한지역 토지에 대한 소유관계는 남북분단 이전의 상태로 원상 회복되어야 마땅하지 않겠는가?

- 둘째, 남한에서는 1950년 유상매수-유상분배의 방식으로 농지개혁을 실시한 바 있는데, 전쟁이 끝난 후 이 법 정신에 의거 38도선 이북의 수복지구에 있어서도 농지는 농지개혁에 의한 보상을 신청할 수 있었다는 점(수복지구에 대한 농지개혁법 시행 특례에 관한 대통령령 제1360호, 1958. 4. 10), 그리고 수복지구의 토지에 관하여 원소유자는 관할 관청에 1991년 말까지 소유자 복구등록을 신청할 수 있었다는 점(수복지역 내 미복구 토지의 복구등록과 보존등기 등에 관한 특별조치법: 1982년 12월 31일, 법률 제3627호) 등에 비추어, 통일 후 북한지역에 있어서도 구소유권을 복구 등록케 하거나, 가상적인 농지개혁에 의한 보상을 인정해 주는 것이 형평에 부합하는 것이 아니겠

는가?

- 셋째, 독일의 경우 소련점령 지역(구동독)에서 1945년-1949년간 점령고권에 기초하여 몰수된 재산은 반환원칙이 적용되지 않을 것으로 규정되었는데, 남북한 통일의 경우에도 1947년 2월 북조선 인민위원회가 수립되기 전 혹은 1948년 9월 조선민주주의 인민공화국 정부가 공식 출범하기 전의 재산권 관련 조치와 그 이후의 조치 사이에 법적 성격상으로 차이가 있고 따라서 그들 조치를 다르게 취급하여야 하지 않겠는가? 예컨대 1946년 북조선 임시 인민위원회의 지도하에 그러나 소련군 사령부의 재가 하에 이루어진 토지개혁은 독일의 경우에서와 같이 그 효력을 인정하고, 1950년 이후에 진행된 농업협동화 운동에 따른 토지의 사유화조치는 무효화시키는 것은 어떤가?

○ 북한의 토지문제는 현행의 헌법 테두리 안에서는 논의하기 어려운, 즉 법적인 차원을 넘어서는 정치적 차원의 문제까지를 내포하고 있음. 따라서 이 문제는 이해당사자가 누구이며 이들의 범위와 통일 전에 어디에서 어떠한 정치적, 경제적 및 사회적인 지위를 누리고 살아 왔는지에 따라서도 처리방향이 영향을 받을 수 있음.

- 결국 토지 소유권의 문제는 월남인의 북한토지 소유권, 월북인의 남한토지 소유권 등이 주축을 이루겠지만 또 하나 고려해야 할 사항은 북한에서 토지를 몰수당하고도 북한에서 머물렀던 사람들의 토지소유권과 함께 특히 체제적 특성 때문에 토지보유가 불가능했던 통일 당시 북한의 모든 토지를 점유 및 경작하고 있는 북한주민들의 권익을 어떻게 보호해 주는가 하는 문제에 귀결될 것임.

○ 이상의 사안들을 고려해 볼 때 제시될 수 있는 대안들로는 반환, 보상, 혹은 구소유권의 무효화 등 배타적인 처리방안 외에 다음과 같은 타협적인 방안들이 있겠음.

- 첫째, 북한의 모든 토지를 계속 국유로 유지하여 북한지역의 경제재건을 위해서 필수적인 토지비축을 우선하는 방안

- 둘째, 생활수단으로서의 토지에 대한 북한의 개인적 소유권은 인정하되 협동단체 소유는 국유화하는 방안

- 셋째, 현행 남한의 「소유우선」 토지제도를 북한의 토지에 한해서 당분간이라도 「이용우선」 토지제도로 전환시켜서 적용시키는 방안

- 넷째, 북한의 토지소유에 대한 권리가 있는 자에 대해서 우선적으로 토지 이용권을 부여하는 방안

○ 위에 개략적으로 나열한 네 가지 대안들은 상호 보완적인 성격이 강하기 때문에 실무에 있어서는 두 가지 혹은 그 이상의 대안들이 복합적으로 사용될 수밖에 없을 것임.

2) 북한 토지문제에 대한 선행연구 검토

(1) 선행연구의 검토

○ 김상용은 북한토지의 특수성에 비추어 이해당사자의 상호관계를 기존의 법체계로는 해결하는데 많은 어려움이 뒤따를 것이라고 전제하고 동서독처럼 양 정부가 사전에 합의할 수 있다면 좋을 것이지만 만약 합의가 불가능할 경우에는 통일정부가 기본법을 제정할 것을 제안하였음.

- 이 제안은 통일 이전에 대부분의 소유권 보유자가 있는 남한에서 먼저 일방적으로 북한주민들의 권익을 위해서 일체의 구소유권을 포기하는 선언을 하자는 제안임.

- 이와는 별도로 토지소유권의 구체적인 방안으로 모든 북한토지를 일차 국유화조치 한 후에 독일에서처럼 독립된 관리기구를 통해서 유상으로 사유화를 실시하자는 주장을 펴고 있음. 공공재산은 필요한 범위 내에서 북한의 행정재산으로 하고 나머지는 사유화하자는 주장임.

- 협동단체소유의 토지는 농토라는 점에 유의하여 해당 단체에 소속되어 있던 구성원에게 유상으로 분배를 하되 토지소유에 대한 상한규정에 입각하여 분배하자는 의견임.

- 그러나 한편 과거의 소유권을 입증하는 구 소유권자에게도 보상을 원칙으로 하여 일정 한도 내에서 “예외적으로” 원상회복을 하자는 주장도 펴고 있어서 자칫 방법상의 혼선을 빚을 우려를 낳게 하고 있음.

○ 김민배는 남북간에 흡수통합이 되는 경우 과거의 토지소유권리에 대한 원상회복이나 손실 보상(배상)해야 할 경우 북한의 토지개혁에 의하여 몰수당한 북한의 토지에 대한 혹은 월북으로 인한 남한의 토지에 대한 소유권은 원상회복이 불가능하다고 전제하고 통일후의 북한 소유제도 수립을 위해서 “생활수단으로서의 북한의 토지에 대한 개인소유권은 인정하되 토지비축차원에서 국유토지와 협동단체 소유지는 국유화함. 이어서 우리 헌법이나 법률상의 “소유권 우선” 토지제도를 “이용 우선” 토지제도로 전환한다.”는 원칙을 제시하였음.

○ 류해웅은 통일 후 사유재산제가 보장되는 소유제도로 개편한다고 하더라도 사회국가원리를 실현하기 위한 혼합경제의 채택은 불가결하다고 전제하고 북한의 토지는 원칙적으로 부분적인 국유화를 해야 한다는 쪽으로 결론을 맺고 있음. 특히 보전용 토지와 장래 개발이 예상되는 토지는 모두 사유화 할 것이 아니라 계속 국유로 남겨 두어야 한다는 것임.

- 즉, 북한지역 주민의 개인생활과 직접 관련되지 않는 토지(예를 들면 비생존권적 토지)에 대하여는 국유화를 존속시키도록 하며 특히 공공용지, 임야, 유희지 등은 국유화하되 임야 중에서도 생산에 이용되고 있는 토지는 예외적으로 사유화 할 수 있다고 유연한 대처방안을 제시하고 있음.

- 이 주장의 핵심은 북한 지역의 국공유토지 가운데 공공 목적을 위해서 필요한 것은 계속 사유화의 대상에서 제외하도록 하자는 것으로 이 역시 앞의 연구결과와 비슷한 입장임. 여기에서 사유화의 대상에는 주택과 그 부속토지, 농지, 공장과 그 부속토지, 업무용 및 상업용 건물과 그 부속토지로 한정하고 국유화로 계속 유지할 것으로는 임야, 유희지 및 미개발지, 가까운 장래에 도시적 토지로 개발이 예상되는 농지 등이 언급되었음.

○ 이진욱은 월남한 사람이 소유했던 북한의 토지는 원상회복 되어야 한다는 주장과 현재 사용되고 있는 북한인민의 토지이용권 역시 보상받아야 한다는 주장 등 서로 상반되는 듯한 주장을 동시에 펴으로써 통일 후 북한토지문제의 어려움을 실감케 하고 있음.

- 동시에 공공시설과 사회간접자본 등을 위해서 막대한 공공용지가 필요함을 인식하여 북한지역 토지의 상당량을 국유지로 확보하고 주택지와 농지 등을 한정적으로 사유화시켜 토지이용의 극대화를 중시하자는 의견도 제시하여 근본적으로는 앞서 언급된 다수의견으로부터 이탈하지 않고 있음.

- 현실적인 어려움을 감안하여 반환보다는 해당토지의 매각을 통하여 사유화하고 그 수익을 보상자금으로 사용하는 방안을 검토하여야 한다는 주장 역시 원칙과 현실사이에서 해야 할 고민을 보여주고 있음.

○ 김용학은 토지뿐만 아니라 기업소유의 일정지분을 북한주민에 무상 혹은 저가로 분배하고 종업원에 대해서도 우대매각을 함으로써 북한주민의 기초자산 축적을 도모해야 한다고 주장하였음. 그리고 주택은 현 거주자에게, 농지는 현재의 경작자에게 우선 이용권을 부여한 다음 궁극적으로는 주택과 농지도 사유화하는 방안을 제시하고 있음.

- 이러한 정책의 목적 중 하나는 북한지역 주민의 기초자산 축적 및 북한

주민들이 현지를 떠나지 않고 기존의 지역에 머무르도록 유도하는데 있다고 하겠음.

- 이러한 목적을 달성하기 위해서는 주택의 경우 일정금액, 농지의 경우 일정 면적을 무상으로 분배하고 나머지는 유상으로 분배하자는 제안도 북한주민들의 특수사정을 감안한 배려로 보여짐.

○ 김봉구는 사적소유제도에 입각하여, 농민들의 재산형성 및 유지 증식을 지원하기 위해 일정량(1ha)을 무상으로 분배하고, 또한 소유와 책임의식의 주입을 위해 1 ha의 농지를 유상분배하자는 안을 제시하였음.

○ 김운근은 북한 농민에게 5년간 무상으로 토지이용권을 부여하고 원소유자 혹은 그 상속인에게는 현 북한 물가수준의 가격으로 보상한 후 국유화한 다음, 다시 5년간 정부가 농가에 유상으로 임대한 후 점진적으로 사유화를 추진하자는 주장을 하였다. 장기적으로는 사유화가 당연하지만 단기적으로는 북한의 고용문제와 생활터전의 보존 및 충격완화를 고려한 것으로 보여짐.

○ 박정동은 통일 후 초기에 대량이주를 방지하기 위하여 분배대상자를 일정기간 동안 북한에의 거주를 약속하는 농민에게 한정하고, 농가 세대당 1ha의 농지를 무상으로 분배하는 원칙을 제시하였음. 최소한의 재산을 북한 농민들에게 무상분배함으로써 농민들의 재산형성 및 증식을 적극 지원한다는 취지임. 또한 북한 토지의 투기를 방지하기 위해 분배된 농경지의 매매를 금지시킬 것을 제안하였음.

○ 김경량은 북한농업의 개혁과정에서 정책목표로서 설정되어야 할 중요한 항목 중 하나는 경쟁력 있는 농업경영구조의 창출이며, 이는 영농규모를 일정수준 이상으로 유지시키는 데에서 출발해야 한다고 주장하였음.

- 북한의 협소한 농지면적과 과다한 농촌인구를 고려할 때 농지의 분할·분배는 필연적으로 농업경영의 영세화를 초래하기 때문에 북한의 농지사유화 방식으로는 협동농장재산을 대상으로 증권 또는 조합배당증서를 발급하고 농민들에게 일정액의 몫을 증서로 무상으로 분배하는 방안이 고려해야 한다는 것임.

- 구체적으로 통일시 현 협동농장의 규모를 지역별 특성에 맞추어 적정규모로 재편하고 소유권의 분배는 농지의 분할보다는 주식 또는 조합원 배당률로 권리증을 부여하여 초기에는 영농기회를 제공하고 농지에 대한 소유권의 분배를 통해 재산을 유도하며 또한 농가주택을 제공하고 농촌지역에 있는

잠재실업을 대비하여 여러 가지 취업기회를 제공함으로써 현재 농업부문의 과잉 종사자들의 탈농을 유도하여 북한지역의 농업을 중장기적으로는 전업 기업농으로 육성하자는 것임.

○ 박헌주는 김운근과 크게 다르지 않게 일정기간 동안 농지의 소유권을 협동농장에 귀속시켜 임대농을 육성하고, 일정기간의 임대후에 토지를 사유화하는 점진적으로 사유화하는 방식을 제시하였음. 그러나 현재의 텃밭은 상징적인 가격으로 즉시 현 경작인에게 사유화하자는 제안은 북한 농민들의 어려운 사정을 감안한 배려로 보여짐.

○ 정영화는 정부간의 합의로 북한의 토지개혁에 대한 합법성을 부여하거나 불가피한 조치로서 양해하는 입장을 천명하고, 원소유자의 토지재산에 대해서는 1945년 당시의 시가에 일정배율을 적용하여 장기 보상채권의 발행으로 최소보상을 농지사유화의 기본원칙으로 제시하였음.

- 농지의 분배는 북한농민들의 자본력이 취약하다는 것을 고려하여 현물로 분할 상환하는 방안을 모색하되, 호당 소유상한을 전제하여 공동소유의 영농 방식을 제안하였음.

- 또한 최소한 5년간 자경의무 기간을 전제하여 안정화 기간동안에 투기를 예방하고 북한주민들이 현지에 머무르도록 하는 제도적 장치를 마련하였음.

○ 통일 후 북한의 농지사유화를 위한 논의는 90년대에 접어들면서 여러 각도에서 접근되고 논의되어 왔음. 거의 모든 연구에서 공통적으로 주장되고 있는 사유화 원칙의 방향을 정리하면 다음과 같음.

- 농경지, 주택, 농업생산수단 등에 대하여 사유재산제를 적용해야 함. 사유재산제 도입으로 농민들의 근로의욕을 고취시킬 수 있으며 농민 각자의 창의력을 발휘하여 농업생산성 향상에 도움을 줄 것임.

○ 그러나 현재 북한지역의 토지에 대해서 원소유자에게 반환할 것인가 현 경작인에게 분배할 것인가에 대해서는 의견이 갈림.

- 토지소유권의 처분에 대해서 일부는 일단 모든 토지를 재국유화한 다음 점진적으로 사유화하는 방안을 제시하고 있으며

- 또한 일부는 원소유자에게 부분적이고 상징적인 차원의 보상을 주장하고 있음.

<표 V-5> 소유권 분배방법 대안별 비교

토지소유권처분	토지 제도 개편	토지 관련 문제
부분 국유화, 보상 (김상용, 1992)	<ul style="list-style-type: none"> · 토지제도 기본법의 제정 · 국유재산의 국유 및 사유화 · 공공재산의 선별적인 사유화 · 협동농장의 토지 및 거주용 토지의 유상 분배 · 소유권입증, 소유상한 적용 · 북한의 토지이용자의 보호 	<ul style="list-style-type: none"> · 월납자와 월복자의 소유권 해결 · 지역주민의 이용권 보호 · 북한정권의 정통성과 합법성 인정여부
국유화 (김민배, 1993)	<ul style="list-style-type: none"> · 북한의 개인적 소유권 인정 · 소유우선에서 이용우선으로 전환 · 권리자에게 우선적 이용권 부여 고려 	<ul style="list-style-type: none"> · 원소유자 미확인 · 보상재원 조달 · 월복자의 소유권인정
부분국유화 (류혜웅, 1993)	<ul style="list-style-type: none"> · 공공성의 강조 · 단계적 토지이용계획 전국토를 개발제한구역으로 -> 용도지역구분 -> 지구상세계획 -> 기존개발지역재개발 	<ul style="list-style-type: none"> · 사전적 토지이용조사 · 국공유와 사유지간의 구분 · 토지투기방지와 공공용 토지비축의 필요성
토지매각을 통한 금전보상 (이진욱, 1993)	<ul style="list-style-type: none"> · 북한주민의 이용권보호와 소유권 확보를 위한 자금지원(분쟁조정 및 해결기구 설치) · 대부분의 토지에 대한 국공유지화 (토지투기와 공공시설 수요에 대비) 	<ul style="list-style-type: none"> · 월납인의 토지소유권 · 북한주민의 토지이용권 · 토지투기와 공공시설토지의 수요증가
일부 무상, 일부 유상분배 (김용학, 1994)	<ul style="list-style-type: none"> · 현재의 우선 이용권 보호 · 점진적인 사유화 	<ul style="list-style-type: none"> · 사유재산의 취득제한 · 사유화재산의 거래규제 · 국유재산 관리청 설치
최소재산 무상분배 (김봉구, 1994)	<ul style="list-style-type: none"> · 사적소유제도에 입각하여 일정량을 무상 분배 · 농민들의 재산형성, 유지 증식을 지원 · 일정량은 주거건물, 일정면적의 토지를 의미함 · 일정면적 이외에는 소유와 책임의식의 주입위해 유상분배원칙 	<ul style="list-style-type: none"> · 일정량의 무상분배의 일정량 기준선정의 곤란성 · 토지의 소규모 분할로 인한 영농규모의 영세화 초래
무상입대·유상분 배 (김운근, 1996)	<ul style="list-style-type: none"> · 5년간 무상으로 토지이용권을 부여한 후 다시 5년 가 정부가 농가에 유상으로 입대 · 그 이후 5년간의 기간을 설정하여 현 토지를 정부로부터 구입하는 방안 · 토지대는 생산량의 일정량을 매년 현물로 분할 상환함 	<ul style="list-style-type: none"> · 농민들의 재산권 형성이 늦어짐 · 남한으로의 이주부담 증폭
일정규모 무상분배 (박정동, 1997)	<ul style="list-style-type: none"> · 사적소유제도에 입각하여 농민에게 경작지를 분배할 때 일정면적의 토지를 무상분배하는 원칙입 · 일정량을 농민이 무상으로 분배받는 주거건물과 일정면적의 토지를 지칭 · 최소한의 재산을 농민들에게 무상분배함으로써 농민들의 재산형성, 유지 및 증식을 적극 지원한다는 취지 	<ul style="list-style-type: none"> · 일정한 면적에 대한 기준의 모호성 · 영농규모의 영세성으로 인한 생산성의 감소 · 토지 이외의 농기계 등 기타 자산에 대한 분배방법의 문제
Shareholder 방식으로 분배 (김경량, 1997)	<ul style="list-style-type: none"> · 농지의 분할보다는 주식 또는 조합원 배당물로 권리중을 부여함 · 각 조합원들에게 주식의 배당률에 따라서 이윤을 분배 · 규모의 최적화 유지(마을단위로 재편, 평균 100ha 정도) · 전업기업농은 농업회사법인 또는 영농법인 등의 형태로 발전시켜 규모의 경제와 효율성의 극대화 추구 	<ul style="list-style-type: none"> · 초기의 생활의 어려움으로 인한 증권의 매매로 토지의 집중화 초래 · 증권에 대한 북한주민들의 인식부족으로 재산피해 우려 · 무상분배보다는 소유권개념의 미흡으로 인한 남한으로의 이주가능성 높음
임대후 사유화 (박 현주, 1997)	<ul style="list-style-type: none"> · 일정기간 소유권을 협동농장에 귀속시켜 임대농을 육성함 · 임대비는 경제적인 능력과 토지의 상태에 따라 상이하게 책정함 · 일정기간 임대후에는 토지를 사유화 함 · 현재의 텃밭은 상징적인 가격으로 즉시 현 경작인에게 사유화 함 	<ul style="list-style-type: none"> · 소유권의 협동농장의 귀속시 발생하게될 현경작인의 반발에 상 · 이로 인한 남한으로의 이주 증가 · 임대비의 적정성 선정의 문제 · 각 농가의 토지분배에 대한 문제
최소보상, 매각을 통한 사유화 (정영화, 1999)	<ul style="list-style-type: none"> · 원소유자에게 최소보상 · 협동농장 위치에 따라 상이한 사유화방식 · 공동소유 공동경영 · 농지의 일정기간 매매 제한 	

○ 반환이나 보상을 배제하기도 하고 전부 혹은 상당한 정도의 토지를 국유화하지는 주장은 다음과 같은 이유에서 나름대로의 타당성을 가진 것으로 판단됨.

- 첫째, 앞으로의 공공개발을 위해서 많은 토지의 비축이 필요하다는 점과
- 둘째, 북한 주민의 현재 이용권 및 소유권의 보호 필요성,
- 셋째, 자본주의 토지시장의 병폐인 토지투기를 방지하는 대책 마련의 중요성 등을 언급하고 있음.
- 그 외에도 원소유자에 대한 확인의 곤란성과 확인이 된다고 하더라도 반환에 따른 많은 부작용, 남북간의 경제력 격차문제, 소득의 불균형 심화에 대한 우려 등도 국유화 내지 “제2의 토지개혁”을 추천하는 근거로 들고 있음.

(2) 기존 방안들의 비교 검토

○ 북한의 토지문제를 논한 거의 모든 학자들이 독일의 경험을 비교적 상세히 분석하고 그 경험을 한반도에 적용하기 힘들다는 결론에 도달한 것이 특징임.

- 독일은 토지의 보상을 1935년 시가기준으로 농지와 임야는 4배, 대지는 7배로 하면서 실제 대금지불은 1996 이후부터 하도록 되어있었음. 독일이 초기에 취한 반환원칙은 많은 피해와 혼란을 야기시켰는데 그 중에서 대표적인 것이 투자기피, 사회간접자본 확충 제약, 지나친 재정부담, 택지부족 등이었음.

- 북한의 경우 소유권에 대한 증빙서류를 토지개혁 때 의도적으로 폐기하였기 때문에 과거의 소유권을 증빙하는 것이 독일보다 더 어려울 것임. 동독의 토지 중 약 45%는 사적 소유 하에 있었으며 토지대장이나 등기부등본 등이 보관되어 있었음을 상기할 필요가 있음.

- 더구나 한반도는 남북분단, 6.25, 1.4후퇴, 3.8선과 휴전선 등 경계선의 변동으로 야기되는 소유권 문제 등 소유권이 비법적, 경제외적 요인에 의해서 여러 차례 바뀐 사실도 독일의 사정과 많이 다름. 토지개혁시 북한은 등기원부를 파기하고 지적공부도 1910년에 작성한 것을 기초로 할 경우 소유권 파악이 사실상 불가능하고 또 원소유자 대부분이 사망하여 현존자는 대부분 상속인뿐임. 상속권자의 적법성을 확인하는 문제와 2중 3중으로 나타날 수 있는 상속인간의 분쟁소지 등은 많은 사회적 혼란을 야기시킬 것임. 또한 재혼, 중복혼, 2중소유권 등의 문제와 함께 이산가족간의 소유권에 대한 상이

한 경험과 역정은 남북사람들간의 형평문제로 연결될 것임.³⁶⁾

3) 북한 농지의 사유화방향

(1) 역사적·시대적 배경을 토대로 한 사유화전략

- 북한경제의 사유화 전략을 세우기 위해서는 통일을 이룩한 독일뿐만 아니라 사회주의 경제에서 시장경제로 체제전환한 중동부유럽과 구소련국가의 경험을 배울 필요가 있음.
- 각 나라의 사유화전략은 무작위로 선택된 것이 아니라 나라마다 처한 상황과 역사적 배경을 토대로 만들어진 것임.
- 따라서 북한 토지의 사유화를 위한 전략도 해방 후 북한의 토지개혁 및 협동화와 남한의 토지개혁을 고려하여 수립되어야 할 것임.
- 이러한 시도는 효과적인 사유화 전략을 수립하는데 필요할 뿐만 아니라 사유화에 대한 남북한 주민의 정치적 지지를 확보하는데에도 큰 도움이 될 것임.

(2) 미래지향: 북한자산에 대한 구소유권 포기에 대한 정치적 결단

○ 통일의 초기단계 혹은 통일 이전이라도 북한 당국에 의해 몰수된 바 있는 토지에 대한 원소유자의 권리는 원칙적으로 인정하지 않는다는 점을 통일조약이나 특별입법형태를 통하여 명백히 해둘 필요가 있음. 이에 따라 원소유자는 그 권리를 인정받지 못하므로 몰수토지의 반환은 물론 그 피해보상도 청구할 수 없게 될 것임.

○ 남북의 토지문제와 관련하여 가장 경계해야 할 것은 바로 형식의 논리임.

- 대한민국 헌법 제3조의 영토규정이 의미하는 바와 같이 “대한민국 정부가 한반도의 유일한 합법정부이고 북한당국은 불법단체라면 토지개혁을 포함한 북한 당국의 모든 소유권 관련 조치도 당연히 불법이고, 따라서 통일 후에는 토지 등에 대한 소유관계를 남북분단 이전의 상태로 원상회복시켜야 한다.”

36) 이와 관련하여 실험민 700인을 상대로 실시한 설문조사 결과가 관심을 가질만함. 김운근 등이 실시한 조사에 의하면 조사대상자의 약 7%만이 토지등기증을 보관 중이어서 만약 반환이나 보상이 실시될 경우나 나머지는 구제받을 길이 복잡할 것임을 시사하고 있음.

는 논리를 경계해야 됨.

- 2차 대전 직후 구동독지역을 소련군이 점령했을 당시에 국유화된 재산의 반환 불가 방침은 구서독과 구소련이 통일에 관한 협상을 하는 과정에서 구소련의 입지를 고려하여 이루어진 합의사항이었음. 우리의 경우도 북한지역의 재산권 관련 조치에 대해 이와 유사한 해석을 할 가능성도 있다고 봄.

- 또한 수복지구의 토지에 대하여 원소유자의 권리를 인정할 전제가 있음에도 불구하고, 왜 통일의 시점에서 북한지역의 토지 등 재산에 대한 원소유자의 권리를 부인하여야 하는가 하는 물음에 우선 지적할 것은 수복지구의 토지소유권처리 문제와 통일 후 북한 지역의 토지 소유권처리 문제는 그 규모나 성격에 있어서 판이하다는 점임.

- 수복지구에 대한 조치는 남북한 분단 상황을 염두에 두고 기존 남한의 법제도를 확정하여 당해 지역에 적용시킨다는 관점에서 이루어진 것이라면 통일 후 북한 지역의 토지 소유권 등 재산권에 대한 조치는 남북한이 분단 상태를 해소시키고 새로운 통일국가를 건설하는 데 초석을 제공한다는 차원에서 이루어져야만 함. 따라서 수복지구의 선례를 무비판적으로 통일의 상황에 적용시키는 데는 문제가 있음.

○ 대부분의 북한 농지는 이미 무상으로 몰수되어서 소작농, 빈농, 고용농 등에게 무상으로 분배되었고 또한 그 분배된 농지도 협동농장의 소유로 변경되어 있는 실정임. 통일이 되면 적어도 영농의 지속성을 전제로 북한지역의 농업구조조정을 고려할 것이고, 더욱이 반세기 이상 농지에 종속되었던 농장구성원에게 그의 영농경험을 최대한 존중하여 농지용익권을 부여하게 된다면 원소유권의 회복을 고려하기 어려움.

- 특히 남북기본합의서의 대등한 정부론에 따르면, 원상회복여부는 현행 헌법과 법률 및 분단원인에 대한 국제법적 해석에 관하여 논쟁의 여지가 있으나, 원소유권의 회복은 결코 용인할 수 없다는 결론에 이름.

○ 미래지향적이어야 함

- 과거에 얽매이기보다는 새로운 출발을 위하여 북한 농업의 자생력을 배양하고 성장을 유발하는데 온 힘을 기울여야 할 것임.

- 이와 관련해서 동독의 사유화에서 미래지향적으로 경제적 합리성을 추구하기보다는 경직적인 법리에 얽매인 독일의 경험을 타산지석으로 삼아야 할 것임.

○ 결국 통일 후의 토지 소유권처리 문제는 남한만의 법체계 내에서 형식논리에 의해 해결될 성질의 것이 아님. 그리고 효율성과 형평성 내지 정의의 관점에서, 즉 혼란을 최소화하고 북한 지역 경제를 활성화시키며 북한지역 주민을 경제적 심리적 측면에서 통일 조국의 구성원으로 포용함으로써 북한 주민의 이익을 최대한 고려하여 사유화를 진행시키는 것임.

- 한 설문조사에서 월남인사 중 94%가 자신들의 구소유권을 주장할 수 있는 북한토지의 처리를 통일정부의 토지정책에 일임하겠다는 의사를 밝혔으며, 59%가 일정규모 한도 내에서 유상분배를 하는 것이 바람직하다는 답변을 하였음. 이점으로 미루어 보아 북한지역 토지소유권의 처리에 있어서 정치적인 사전 결단이 나름대로 실현 가능성도 없지 않다고 보여짐.

(3) 북한의 재산형성에 대한 북한주민의 기여를 인정

○ 북한주민들의 열악한 경제여건을 감안하여 유량개념의 소득은 통화정책적인 조치와 각종 생활지원 프로그램 등으로 보전을 해 줄 수 있을 것임. 그러나 재산형성은 별도의 정책이 필요할 것임.

- 북한지역에 축적되어 있는 국공유재산은 비록 국유화 또는 집단화되어 있다 하여도 대부분 지난 50여년간 북한주민에 의해 형성된 이른바 인민의 재산이라는 사실을 인정해야 함. 따라서 사유화는 북한의 자본형성에 대한 북한 주민의 기여를 적절하게 보상하는 형태로 이루어져야 할 것임.

○ 궁극적으로 북한의 토지문제는 북한주민들의 생활기반인 토지를 누구보다도 먼저 북한주민들이 소유할 수 있는 방안들을 모색하는데 최우선권이 주어져야 할 것임.³⁷⁾

- 북한주민들에게 토지취득의 우선권을 보장하는 데 그치지 않고 이를 통하여 토지소유의 길을 터주고, 경작과 이용을 위해서 필요한 유동성 확보가

37) 독일의 매각을 통한 사유화와 원소유자에 대한 반환원칙은 많은 문제점들을 야기하였음. 비농업부문의 사유화는 신탁관리재산의 85%가 구서독인, 9%가 외국 투자자에게 매각되었으며 구동독인에게는 6%에 불과한 재산이 양도되었음. 그러나 통일독일에서 농업 분야는 유일하게 예외되었음. 몰수된 국유지를 배상함에 있어서 동독지역의 주민들도 임차를 통해 참여하게 하여 동독지역 전체농지의 거의 90%를 구동독인 경작하게 되었음. 이것은 단지 부분적인 예외가 아니라 신탁관리법에서 확정된 사유화원칙으로부터 농림업은 완전한 이탈이었음. 따라서 통일독일이 구동독의 국유지를 사유화함에 있어서 다른 경제부문과는 상이한 제도적 조건을 마련한 것은 통일을 성취해야 하는 우리에게 시사하는 바가 큼.

지를 고려하여 장기 저리 융자의 길도 마련해 주어야 할 것임.

(4) 남북한경제 안정에 기여

- 사유화는 북한경제의 안정에 기여하는 방향으로 이루어져야 함
 - 사유화의 목적은 단순히 국유재산의 소유권을 민간에게 넘기는 것이 아니라 북한 경제가 개방된 시장질서에 적응하면서 발전할 수 있는 기반을 조성하고 경제통합으로 남북한의 공동번영을 추구하는데 있음. 따라서 사유화 전략이 북한지역 경제발전의 원동력이 될 투자촉진과 생산성 향상을 염두에 두는 것은 당연함.
 - 인구가동의 억제가 사유화의 중요한 목적은 아니지만 국유재산의 사유화가 인구가동의 억제수단이 될 여지는 많음.

- 남북한 통일 후 일정기간 내에 북한 주민이 남한지역으로 이주할 경우 그 주민은 북한지역의 토지 등 국공유재산에 대한 권리의 전부 혹은 일부를 상실한다는 식으로 이주와 재산권을 연계시킬 필요가 있음.
 - 물론 이러한 이주와 재산권의 연계방안은 북한의 주민이 토지 등 국공유재산의 사유화에 즈음하여 남한의 주민이나 기업 혹은 외국투자자에 비해 어떤 특권 내지 우선권을 가질 것을 전제로 하는 것임.
 - 이 방안은 북한주민의 사유재산 형성에도 많은 도움을 줄 것임.

(5) 공공용 토지의 확보

- 북한지역의 전체 토지를 사유화 대상으로 삼을 경우 중장기적 경제개발과 사회간접자본 형성에 필요한 토지의 비축을 어렵게 만들고 계획적이고 체계적인 발전을 저해할 위험성이 있음.

- 북한지역 토지에 대한 종합계획을 수립하여 어떤 토지는 국공유 상태로 존속시키고 어떤 토지는 사유화시킬 것인지, 사유화시키는 토지라 하여도 그 성격이나 용도에 따라 어떻게 상이한 사유화 과정을 거치게 할 것인지 등의 문제에 대하여 일반 원칙을 확정할 필요가 있음.
 - 농지, 택지, 공장용 토지, 상업용 토지 등은 사유화의 대상으로 삼을 수 있을 것이며 공공용지, 가까운 장래의 도시개발 등으로 공용수용의 대상으로 될 수 있는 토지 등은 국공유 상태를 그대로 유지시켜야 할 것임.

- 임야는 원칙적으로 국공유 상태를 존속시키되 사적인 생산활동에 공여될 임야는 점진적으로 사유화 나갈 수 있을 것임.
- 농지의 경우 북한 농민의 안정적 생활 보장, 농업생산성의 제고 등의 요소를 고려하면서 장기적인 안목을 가지고 사유화가 계획, 추진되어야 할 것임. 우선은 협동농장의 구성원 즉 농민에게 일정기간 동안 농지에 대한 경작권을 부여하여 생활을 안정시키도록 하여야 할 것이며, 차후에 이를 바탕으로 농민에 대해서는 농지를 취득할 수 있도록 제도적 장치를 마련해 주어야 할 것임.

(6) 토지투기의 방지

- 시장경제를 모르고 토지에 대한 소유권을 모르고 지내던 북한에 만약 사전 준비가 전혀 없는 상태에서 토지의 사유화를 추진한다면 여러 가지 문제들이 발생될 것으로 예견됨.
- 토지시장이 형성되지 않은 상황에서 소유권문제의 선부른 접근은 토지가 가격체계의 혼란을 불러와 그 파급효과가 다시 현지 주민들의 생활에 위협으로 작용할 수 있음.
- 그렇지 않아도 재산형성 기회를 갖지 못했던 북한주민들에게 토지사유화가 시작되면 토지소유는 자연히 경제력이 강한 남한주민들에게 집중되기 마련임. 이에 따라 북한주민들은 재산축적의 기회에서 점점 소외되고 남북간의 소유격차가 심화되어 이질감이 확대될 수밖에 없음. 이러한 현상은 자연히 경제 및 사회통합의 장애요인으로 작용하여 통일 후 독일이 겪었던 어려움보다는 훨씬 더 크게 나타날 것임.

(7) 경쟁력있는 농업구조의 창출

- 통일이시 북한지역의 농지 사유화는 독일 및 중동부유럽 선행국가의 경험에서 보는 바와 같이 타 산업의 사유화와는 다른 의미를 가지고 있으며 농지 사유화의 대상선정은 통일국가의 영농주체를 선정하는 작업으로 연계될 것임.
- 북한농업의 개혁과정에서 정책목표로서 설정되어야 할 중요한 항목 중 하나는 경쟁력 있는 농업경영구조의 창출이며, 이는 영농규모를 일정수준 이상으로 유지시키는 데에서 출발해야 할 것임.

- 북한 농업의 사회화율은 구동구권국가들보다 높고 1972년 이후 농지의 사적소유가 인정되지 않고 있다는 사실과 공부(公簿)의 부재로 구소유권의 확인이 불가능하다는 사실은 북한지역의 농지사유화는 대중적으로 처리될 수 있는 조건이 되고 있음.
- 농지의 분할·분배는 북한의 협소한 농지면적과 과다한 농촌인구를 고려할 때 필연적으로 농업경영의 영세화를 초래하게 됨.
- 북한지역의 농업을 중장기적으로는 전업기업농으로 육성하는 것은 대규모 투자에 의해 진행되고 있는 남한지역의 농업구조개선사업과 맥을 같이하는 것이며 궁극적으로는 남북한 농업간의 효율적 역할배분을 위한 사전정지작업의 성격을 가짐.
- 또한 개편이후 전업기업농은 위탁영농회사 또는 영농법인 등의 형태로 발전시켜 규모의 경제와 효율성의 극대화를 유도하여야 할 것임.
- 대중적 사유화 방식을 추진하면서 영농의 규모화를 이룩하는 데에는 농장의 경영과 소유를 일정기간 분리시킴으로써 대규모 농업경영을 유지코자 했던 일부 동구권국가들의 Voucher교부방식이 좋은 참고가 될 수 있음.

4) 사유화 대상

- 북한의 소유형태는 국가소유와 협동단체소유, 그리고 개인소유로 나뉨.
- 국가소유는 인민전체의 소유를 말하며, 국유화한 재산, 국가투자에 의하여 마련한 재산, 국가기업소의 생산물, 그리고 협동단체나 공민이 국가에 바친 재산으로 이루어짐.

<표 V-6> 북한의 재산 소유권의 대상과 종류

	대상 (북한헌법)
전인민적 소유 (국유)	- 생산수단(국유화부문의 생산수단) (18조) - 자연부원, 주요공장과 기업소(3급이상), 항만, 은행, 교통운수 및 체신기관(19조)
협동적 소유 (공유)	- 생산수단(공유화부문: 협동농장, 수산업협동조합의 생산수단) (18조) - 토지, 부림짐승, 농기구, 고기배, 건물, 중소공장과 기업소(4급이하) (20조)
개인소유 (사유)	- 노동에 의한 사회주의 분배(임금, 수당, 농민의 결산분배) (22조) - 국가 및 사회의 추가적 혜택(무상교육, 무상진료 등) (22조) - 협동농장원들의 텃밭경영 및 개인의 부업경영에서 나오는 생산물 (22조)

자료: 통일원, '91 북한개요, 1990

- 협동단체소유권의 주체는 개별적인 협동단체이며, 농업의 경우 협동농장이 됨. 협동단체는 자기의 소유재산을 그 구성원들의 의사에 따라 “민주주의 원칙에서 차지하거나 이용·처분할 수 있으나 토지에 대한 처분은 법이 정한 범위 내에서만 할 수 있다”(민법 제55조)고 되어있음.

- 개인소유는 극히 한정되어 있는데, 사회적 분배인 가정용품, 생활용품이 이에 속하며 상속도 가능함. 20-30평 정도의 텃밭에서 나오는 생산물은 개인소유이나 텃밭 자체는 협동농장 소유임.

○ 개인소유는 기득권 인정 원칙에 따라 개인소유자산으로 귀속시키고, 전인민적 소유인 국영농장은 계속 국유재산으로 관리함

- 국영농장의 농지는 중앙정부나 자치단체로 소유권을 귀속하거나 혹은 초기의 신탁관리청에 귀속시켜서 위탁영농이나 임차농으로 규모의 경제를 유지함. 농지는 사유화방식으로 분배할 것을 원칙으로 하지만, 자치단체나 국가소유의 농지는 가급적 현상태로 유지하는 것이 바람직함.

- 산림토지(산야, 임야 등), 수역토지(연안, 영해, 강하천 호수, 저수지, 관개용수로 등), 특수토지(혁명전적지, 사적지, 유적지, 군용지 등)은 원칙적으로 국유화함.

○ 협동농장의 농지는 다음 장의 사유화원칙 및 방법에 따라 사유화하며, 절차는 현지 주민의 공부를 토대로 토지 및 생산수단별로 실태조사를 하고 분배의 대상(농경지, 주택, 역축, 농기구 등)을 결정함.

5) 사유화 원칙 및 방법

(1) 사유화원칙

○ 통일 후 북한지역의 농업부문 사유화원칙은 북한 농민의 권리를 최대한 보호하면서 영세소농화를 지양하는 것임. 이러한 원칙 하에서

- 원칙적으로 원소유자에게 반환과 보상을 실시하지 않음.
- 일정기간 동안 협동농장의 농지를 현재의 농민에게 임대함.
- 임차 농민에게 협동농장의 농지지분권을 분배함.
- 지분권 분배 후 나머지 면적은 장기 임대 후 매각함.

(2) 사유화방법

□ 농경지

- 농지지분권의 취득은 일정기간 동안의 임대조건과 연계함.
 - 이는 북한지역의 경제재건과 농장의 계속성이나 고용안정의 보장 등 정치경제적 효과를 추구함.
 - 따라서 집단농장의 농민은 3-5년간의 자영을 통하여 농지의 일정 지분을 보장받음.

- 임대기간 동안에 북한지역의 종합계획 수립 및 협동농장을 마을단위로 분할
 - 현 협동농장의 규모를 지역별 특성에 맞추어 적정규모로 재편하고 (예를 들면, 마을단위로 100~200ha 정도) 효율성을 추구함.
 - 생산성 향상을 위해서는 대규모화가 유리하기는 하지만 어느 규모 수준이 최적 수준인지 사전에 북한의 자연·지리적 조건 등에 관한 충분한 연구가 있어야 할 것임.
 - 중동부유럽의 많은 구사회주의 국가들도 협동농장을 사유화작업에 앞서 작은 농장으로 분할하고 농지를 반환하거나 분배하였음.
 - 중국의 경우도 1978년 개혁·개방 이후 인민공사의 해체시 개인에게 농지 이용권을 부여하면서 대부분의 농가가 영세하게 되어 생산성의 향상이 더 이상 어렵게 되었음.

- 농지지분 분배원칙
 - 농지에 대한 일정지분을 취득할 수 있는 권리를 전제로 한 경작권을 배분함.
 - 피분배자는 협동농장 및 국영농장원으로서 직접 농사에 종사하는 농민이어야 함.
 - 지분의 취득은 남북한 토지개혁의 내용을 감안하여 세대 노동력수를 토대로한 분배점수를 기준으로 농가 세대당 3ha를 상한으로 하여 1-3ha를 무상분배를 원칙으로 함.³⁸⁾

38) 북한의 토지개혁시 분배기준은 호당 농지소유는 5ha를 상한으로 정하고, 부락의 경작지역을 위주로 “가족수와 세대 노동력 수”를 원칙으로 호별 토지분배점수와 토지형질을 고려하였음. 그 결과 1953년에 북한의 농가 1호당 평균경작면적은 1.8ha이었으나, 지역에 따라서 평야지대는 약 1ha, 중간지대는 1.5ha, 산간지대는 2-3ha로 달리 나타났음.

- 농지의 농산물 생산능력 그리고 농지가 도시근교에 위치하는지 혹은 농촌에 위치한 협동농장인가를 고려하여 분배기준을 달리하여야 함.³⁹⁾
- 이와 같은 분배원칙은 3ha의 상한선에서 모두 유상배분(매년 농작물 수확량의 30%씩 5년간 분할 납부하는 방식)했던 남한의 토지개혁과 비교했을 때 북한주민들에게 우대하는 것이 아니냐는 반론도 있겠지만, 남한의 토지개혁시 실제적인 보상은 아주 낮은 수준이었으며, 더욱이 한국전쟁과 물가상승으로 보상금의 실질가치가 큰 폭으로 떨어졌으며, 보상액을 현금으로 환산하는데 사용된 법정곡가 또한 시세와는 거리가 멀었다는 점을 감안하면 유상물수원칙은 거의 이름뿐이었음.⁴⁰⁾ 또한 지금의 남북한간 경제력 격차를 고려할 때 1-3ha의 무상분배는 북한한 주민들간의 어느 정도 합의를 도출할 수 있는 합리적인 방안이라 여겨짐.
- 북한지역의 비농가에게도 농가와 같은 수준의 재산형성조치(공장, 기업 등 국유자산의 처리)가 고려되어야 함.⁴¹⁾ 이 문제는 농지이외의 사유화분야에서 중점적으로 다루어져야 할 것임.

○ 취득한 농지에 대한 그 지분을 자유로이 분할하고 매매할 수 있도록 허용할 것인지가 중요한 정책적 고려사항임.

- 만약 불허할 경우 북한주민들의 가동성을 극히 제한할 뿐만 아니라 그들의 재산권이 침해를 받기 마련임. 반대로 이를 전면 허용할 경우 자금력이 상대적으로 풍부한 남한출신 기업이나 개인에 의한 투기행위나 소유집중이 크게 우려됨.
- 이러한 점을 감안한다면 이용범위를 농업용으로 제한하여 농민이 아니면 농지를 소유하지 못하도록 할 뿐만 아니라 매수자격도 해당 집단농장, 동일지역, 혹은 최소한 기존에 북한 지역에 거주했던 인사에 국한시키면 투기문제는 상당한 정도로 억제될 것임.
- 또한 현재 남한에서 적용시키고 있는 토지공개념의 범위를 북한지역에는 당분간 확대 적용하여 사유화 혹은 연고권에 의거하여 분배된 토지를 매입한 새로운 농지소유자는 일정기간동안 자경의무기간을 전제하여 안정화 기

39) 도시의 농지는 가급적 사적소유를 억제하여 자치단체의 농업공사나 혹은 공익적 영농법인에 의해서 경영을 맡기는 방안도 생각해 볼 수 있음. 왜냐하면 도시근교의 개발과 농업용지의 확보를 위한 사회간접자본의 확대에 따른 국토개발사업에서 농지의 전용이 필요한 경우에 농지사유화에 따른 보상 및 환지 등의 불필요한 거래비용이 예상되기 때문임.

40) 5장 1절의 남북한의 농지제도 참조

41) 왜냐하면 원소유자에게 반환을 원칙으로 한 독일의 경우, 통일 후 농민에게 농지를 사유화한 결과, 도시주민은 농민과 달리 아무런 재산을 갖지 못하고 또 경제이행기에 있어서 인플레이션으로 물가고 등의 소득격차에 따른 심각한 사회문제를 야기하였기 때문임.

간 동안에는 타인에게 매도하지 못하도록 하는 장치가 필요함.

- 꼭 양도해야 할 사정이 발생한 경우에는 먼저 집단농장에 일단 회수시킨 후 다시 분배 혹은 매각하는 방법을 채택해야 할 것임.

- 특히 협동조합이 그 조합원의 농지를 매입할 경우에는 과세면제의 인센티브를 부여하고, 또 그 농지를 매입한 농민이 농지소유 상한을 초과한 경우에는 영농법인인 협동조합의 소유지분으로 출자로 인정하여서 해당 영농법인에게 농업과세의 손비 등의 조세상의 이익을 부여할 수 있음.

□ 주택 및 농기구

○ 농촌주택은 현재 거주하는 사람을 대상으로 1가구 1주택 무상분배원칙을 택하고 1주택에 2가구 이상 거주하는 경우는 장기거주세대를 우선으로 하고, 무주택가구에 대해서는 주택을 신축하여 분배하는 방안을 모색하지만 대부분의 농촌주택이 노후하고 협소하기 때문에 신축이 불가피할 것임.

- 그 외 역축과 소형농기구는 직접 사용경험이 있는 농민들을 대상으로 전체분배의 틀 속에서 무상분배해야 할 것임.

VI. 농산물시장 자유화: 체제전환국 경험의 시사점과 과제

1. 체제전환과 시장의 자유화
2. 체제전환국 농산물시장자유화
과정의 시사점
3. 남북한 경제통합시 농산물시장자유화를
위한 정책과제
4. 가격자유화를 향한 북한 농산물
가격체계의 기본방향

VI. 농산물시장 자유화: 체제전환국 경험의 시사점과 과제

1. 체제전환과 시장의 자유화

- 베를린 장벽이 무너지고 이를 신호로 구소련 및 중동구유럽의 구사회주의 국가에서 일련의 큰 변화가 시작 된지 벌써 10여년이 지났음.
- 이들 나라에서 나타난 변화는 정치 및 경제체제 뿐 아니라 사회조직, 국민들의 심리와 하루하루를 살아가는 문화에 이르기까지 다양하게 나타났음.
- 중동부유럽의 농업부문 전환과정을 살펴보면 여러 면에서 유사성과 함께 차이점을 동시에 볼 수가 있음.
 - 이행 초기단계에서는 생산액의 변화에서 유사성을 보이다가 1990년대 중반 이후에는 매우 다른 양상을 나타내고 있음.
 - GDP: 중동부유럽국가의 GDP는 초기단계에는 거의 같은 율로 감소하였음.
 - 1993년 이후 나라별로 GDP 변화율이 다양하게 나타났음.
 - 폴란드가 1992년 이후 급성장 추세를 보이는 한편 러시아와 우크라이나는 계속 하락하고 있었음.
 - 농업총생산: 중유럽국의 생산감소는 1990년 중반부터 반등하기 시작하였으나 러시아와 우크라이나는 여전히 하락 추세에 놓여있음.
- 이상에서 나타난 유사성과 차이점은 체제전환 과정에서 이들 국가들이 택한 시장자유화 및 그 후속조치의 특성에서 비롯됨.

1) 개혁전후의 농업정책과 가격 및 무역자유화 효과

(1) 개혁이전 농업정책의 영향

- 가격 및 무역자유화의 결과 농산물의 교역조건(terms of trade) 즉 상대가격에 영향을 미치고 이는 결국 농업생산에 영향을 미치게 됨.
- 그런데 자유화 이후 상대가격이 변화하는 양상은 개혁이전의 농업정책에 크게 의존함.

○ 개혁이전의 농업정책은 구동구권과 중국에서 뚜렷한 차이를 보임 (Marcous and Swinnen, 2000).

- 중국의 개혁이전 농업정책은 농업부문에 대해 조세를 부과하는 것이었음.
- 러시아와 체코슬로바키아 및 헝가리 같은 나라에서의 개혁이전 정책은 농업분야에 상당한 보조금을 지급하는 것이었음.

○ 모든 체제전환국이 농산물 가격과 무역자유화 조치를 취하게 되었지만 그 정도와 출발 초기조건은 서로 달랐음.

- 체코슬로바키아와 헝가리와 같은 중동부유럽국은 1989년부터 농산물 가격이 빠른 속도로 자유화 되었음.
- 러시아는 가격개혁 정책의 도입이 중동부유럽국에 비해 느린편임.
- 중국은 '점진적(gradual)' 가격개혁 방식을 취하였음.

○ 따라서 자유화가 농산물 교역조건에 미치는 영향은 모두 달랐으며, 개혁 시작 후 5년간의 농산물 교역조건 변화는 다음과 같이 나타났음(OECD, 1996):

- 러시아는 거의 80% 이상 상대가격이 떨어졌음.
- 체코슬로바키아와 헝가리는 상대가격이 평균 40% 감소하였음.
- 중국은 오히려 상대가격이 40% 가까이 크게 상승하였음.

○ 농산물 상대가격이 이상과 같이 다르게 변화한 것은 개혁이전 가격왜곡 정도와 밀접한 관계가 있음.

- 개혁이전 보조금에 의존하던 나라의 농업부문에 가격 및 무역자유화 조치로 인해 교역조건이 악화되고, 농업부문에 조세를 부과하던 나라의 경우는 농업부문의 상대가격이 개선되었던 것임.

○ 농산물의 교역조건 변화는 개혁이후 농업산출에 중요한 영향을 미치게 되었음.

- 15개 체제전환국에서 개혁 5년후의 농업산출변화와 농산물 상대가격간에는 매우 두드러진 正의 관계를 보였음(Marcours and Swinnen, 1998).
- 농산물 상대가격이 증가된 나라에서는 농업총생산이 증가했고, 반면 상대가격이 악화된 나라에서는 농업총생산이 감소한 것임.
- 결국, 개혁이전의 가격왜곡 정도가 체제전환기간중 농업총생산의 주요한 결정요인이 되는 것으로 나타났음.

(2) 자유화 이행초기의 제도변화

- 체제이행초기의 GDP 감소는 제도적 혼란에 기인한 것임.
 - 사회주의 체제는 투입, 산출 및 교역면에서 극심한 왜곡현상을 물려주었음.
 - 이런 체제를 개편하고 제도를 변화시키는 과정에서 혼란이 야기된 것이고 결국 투자감소와 산출감소로 이어진 것이었음.
 - 이런 문제를 설명하기 위해 '정보 문제', '탐색비용문제', '계약이행문제' 등 다양한 요인들이 검토되었지만 공통된 지적은 조직적 혼란(organizational disruptions)이 이행초기 과정에서 투자와 산출에 부정적인 영향을 미쳤다는 것임(Swinnen, 2000).
 - 다시 말해 과거체제를 창조적으로 붕괴시키는 과정에서 붕괴의 속도는 빨랐던 반면 창조의 속도가 느린 관계로 깊은 불황에 빠진 것이라 할 수 있음.

- 농업생산의 감소는 제도적 혼란과 더불어 가격과 무역자유화에 이은 보조금 삭감에 의해 더욱 가중되었음.
 - 대다수의 중동부유럽국가에서 이행초기에 취한 거시적 경제개혁은 가격자유화와 보조금 삭감을 수반하였음.

- 제도변화와 자유화를 포함한 개혁조치가 농산물 가격에 미친 영향은 크게 두가지로 나타남.
 - 모든 가격이 급격히 상승하는 경우:
 - 특히 1988년과 1990년 사이 중동부유럽국가의 식료품 가격이 500% 이상 상승하였음(Swinnen, 2000).
 - 당시 2-3년간 극심한 인플레이 현상이 주 원인이었음.
 - 같은 기간동안 농업투입재의 가격 상승률이 더 높아, 농업교역조건이 더욱 악화된 경우:
 - 농업교역조건 악화는 생산자 및 소비자 보조 감축, 가격자유화, 소득감소에 다른 수요감소, 해외수요감소(구동구권 상호경제협력회의 붕괴로 인한) 등이 복합적으로 작용한 결과임.
 - 교역조건 악화의 영향은 1989-1995년 기간동안 8개 중동부유럽국의 농산물 산출이 40-50% 감소될 만큼 심각한 것이었음(Macours and Swinnen, 2000).

(3) 개혁의 중기효과

○ 이행초기인 1989-1992년에 모든 체제전환국의 국내총생산과 농업생산이 같은 추세로 감소하였는데, 그 이후로는 나라별로 다양한 추세를 보이고 있음.

- 그 주된 이유는 정부의 개혁정책의 차이에서 찾아볼 수 있음.

○ 지속적 성장의 근본은 재정 및 금융제도의 개혁을 통한 거시 경제적 안정에 있음.

- 이를 위해서는 자유화 과정속에서 정부역할을 근본적으로 재구상해야 할 필요가 있음.

- 그러나 러시아의 경우 정부가 새로운 역할을 맡고 나선 것이 아니고 단순히 중요한 국면에서 정부가 손을 떼므로써 시장경제 발전을 위해 정부가 해야 할 중심적 역할을 수행하지 못한 문제점을 안고 있음(Schleifer, 1997; Jones, Stallmann, and Infanger. 2000).

○ 중동부유럽 및 구소련 국가에 있어 자유화에 따른 개혁의 진전도를 보면 다음과 같이 분류됨..

- 개혁선진국: 헝가리, 폴란드, 체코

- 개혁중진국: 루마니아, 불가리아

- 개혁후진국: 러시아, 우크라이나

2) 농산물가격 및 무역정책의 변화

○ 체제전환이 시작된 이래로 중동부유럽국가에서 취한 농산물가격 및 무역 정책수단을 살펴보면 정책도구 선택에 있어 몇가지 유사한 패턴이 발견됨.

- 그것은 과거 서유럽국에서 나타난 여러가지 중요한 특징을 그대로 반영하고 있다는 점임.

○ 중동부유럽국가에서 1989년 가격 및 무역자유화 조치가 처음 시작된 이후 정부의 농산물 시장 개입은 새로운 국면을 맞게되었음.

- 처음에는 자유화에 따른 충격으로부터 소비자와 생산자를 보호하기 위한 응급 조치에 정부가 개입하였었음.

- 그러다가 내부적으로 보다 일관된 종합정책을 차츰 선보이게 되었음.

○ 체제전환기에 있어 이런 정부개입의 효과는 국가마다 그리고 상품종류별로 매우 다양하게 나타나게 되었음.

- Swinnen(1996)에 따르면 농업보호 수준이 시간이 흐름에 따라 달라지고 상품종류와 나라마다 다양하게 나타나고 있는 것은 정부의사결정에 영향을 미치는 합리적 정치경제 선택모형에 의해 잘 설명됨.

○ 체제전환기(이행기)를 두단계로 나누어 볼 수 있음.

- 첫 번째 단계인 초기 정책개발 단계에서는 시장자유화와 무역개방을 추구하다가 차츰 무역장벽을 새로이 도입하는 특징을 가짐.

- 두 번째 단계인 농산물 시장조직 확대단계는 농산물 시장에 정부의 의도적인 간섭이 심화되는 특징을 가짐.

(1) 시장자유화를 위한 노력

○ 모든 중동부유럽의 체제전환국은 초기 이행시기(1989년에서 1991년 사이)에는 소비자 가격보조와 생산자 보조는 비관세 교역장벽을 제거하면서 거의 모두 없어지게 되었음.

- 시장자유화 조치의 일환으로 대부분 농산물에 대한 소비자 가격통제를 해제하거나 감축하였었음.

- 자유화는 곧 생산자에 대한 정부의 직접지불 보조의 삭감 또는 중지를 고하는 것이었음.

- 대부분 이들 국가에서는 1990년에 보조금을 삭감하기 시작하여 1991년에는 거의 모든 보조금 지급을 중지하였음.⁴²⁾

- 표준관세만이 농업생산자 보호의 유일한 수단이었음.

○ 체제전환의 중요한 단계의 하나로서 대부분 중동부유럽국가는 1990년 정부개입하에 매우 낮은 수준으로 책정된 소비자가격을 시장기능에 맡기기 시작하였음.

○ 동시에 정부통제하에 있던 대부분 농업투입재의 가격을 인상하거나 시장청산 수준에서 가격이 결정되도록 하였음.

42) 유일한 예외가 루마니아로써 소비자 식품보조를 생산자를 위한 투입재 보조로 대체하였었고 나중에는 농가부채를 탕감하기도 하였음.

○ 초기 시작시점은 달랐지만, 모든 중동부유럽국들은 1991년 말까지 비관세 장벽을 감축하거나 제거하였고 따라서 표준 수입관세를 통해 나머지 국내 농업보호 조치를 취하게 되었음.

- 오랜 기간 비관세 장벽으로 국내농업을 보호하던 나라들로서 보호무역의 주요 수단을 수입관세로 바꾸게 된 것은 매우 중요한 결정이었던 것임.

- 이 국가들이 손쉬운 통제의 메카니즘을 버리게 된 것은 개방된 시장과 자유무역 환경에 진입하고자 하는 강한 의욕과 약속을 보여 준 것이었음.

○ 체코슬로바키아와 폴란드 두 나라는 비교역 장벽을 제거하는데 제일 앞장 선 나라들임.

- 따라서 1991년 말부터 수출입 허가는 거의 자동적으로 주어졌고 허가된 사항은 등록목적으로만 사용되었음.

- 교역물량 제한 조치는 일부 예외만 제외하고는 거의 모두 없었음.

- 전부터 양자간 합의된 수출제한이나 자발적 수출제한 조치가 취해졌던 것만 예외로 한 것이었음.

○ 체코슬로바키아와 폴란드 이외의 나라에서도 비관세 장벽의 대상과 범위를 축소시키기는 했지만 중요 농산물에 대해서는 제한적 조치를 유지하고 있었음.

- 예컨대, 헝가리는 범위를 축소시키긴 했지만 정부가 수출입 허가권을 갖고 있었음.

- 루마니아는 농산물에 대해 전면적 수출금지조치를 취하다가 1990년도에 이를 중요 농산물에 한해 수출금지(bans) 또는 할당제(quotas)로 전환하였음.

- 불가리아도 기본 식량에 대해서는 수출을 금지하고 있었음.

(2) 정부의 농산물 시장개입 배경

○ 농산물 시장은 역사적으로 볼 때 안정적인 상태를 유지하도록 정부가 매우 노력하는 부분이었음.

- 이는 거시 경제 수준에서 국면조정이 어려울 때일수록 더 두드러짐.

- 따라서 소비자들에게 민감한 특정 농산물에 대해 최고가격제를 실시함으로써 모든 정부가 가격 통제권을 갖고 있었던 것임.

- 중동부유럽국가에 있어 가격통제대상이었던 품목은 빵, 밀가루, 호밀가루, 우유 및 유가공품, 식용유, 설탕, 감자, 사료곡물, 그리고 일부 육류들이었음.

데, 1989년부터 2년사이 빵, 설탕, 우유 및 일부 유제품만 가격통제 대상 품목으로 남아 있거나 아니면 전면 자유화될 정도로 큰 변화가 있었음.

○ 다수의 중동부유럽국가에서 수입농산물에 대한 비관세 장벽은 그것이 철폐된지 1년안에 다시 부활하게 되었음.

- 가격과 무역 자유화의 분위기 속에서 농업 생산자들로서는 교역조건에서 불리한 입장에 처하게 된 것이었음.

- 소비자 가격이 자유화됨에 따라 국내산 농산물에 대한 수요는 감소하게 되었음. 게다가 생산자를 위한 보조는 감축되거나 철폐됨으로서 생산자 가격은 투입재 구입비용에 비해 크게 줄어들었고 따라서 농업소득이 급속히 감소하였던 것임.

- 이와 동시에 국내산 농산물 및 가공품은 수입 농산품에 비해 가격이나 품질 또는 포장면에서 경쟁상대가 되지 못하였음.

- 전통적 수출시장이 불안한 가운데 서방 국가로의 농산물 수출도 신통치 못하였음.

- 국내 생산이 위축됨에 따라 생산자들은 정부의 개입을 요구하게 되었고 결국 보호조치가 부활하게 된 것이었음.

- 대다수 중동부유럽국들이 철폐한지 얼마되지 않아 다시 부활시킨 비관세 장벽들로는 수입면허제, 세금신규부과, 최저 수입가격제, 수입물량 할당제, 보상수입관세 등이 있음.

- 비관세 수입장벽의 범위나 적용기간은 나라별로 다양하게 나타남.

○ 한편으로는 국내 생산 사정이 변하는 정도에 따라 적용양태가 달라지기도 함.

- 예를 들면 불가리아의 경우 수입장벽 조치를 취하다가 국내생산이 국내 수요를 충족하지 못하게 되자 수입장벽들을 제거하거나 완화하는 쪽으로 방향을 바꾸게 되었음.

- 다른 중동부유럽국가들도 점차 같은 양상을 보이기 시작하였음.

○ 무역자유화가 시작되자 중동부유럽국가들은 곧 이어 비관세 수출 억제 조치를 취하기 시작하였음.

- 특히 불가리아와 루마니아 같은 빈곤국에서는 수출금지조치를 거의 지속적으로 취한 반면 다른 중유럽국들은 유동적이었음.

○ 중동부유럽국가에서 생산자들의 요구를 들어주기 위해 점점 수입규제의 강도를 높여가고 있는 한편으로 이들 정부로서는 수출을 규제해야 하는 이 유도 동시에 갖게되었음.

- 이들 국가에서는 소비자가격이 정치적으로 매우 민감한 사안으로 계속되고 있었음.

- 그 결과 국내 가격이 국제가격보다 낮게 책정되는 문제가 발생하게 된 것임.

- 농산물이 해외로 흘러가게 되는 요인이 발생한 것임.

- 불가리아, 루마니아, 헝가리 및 체코의 밀이 바로 이 경우에 해당됨.

- 수출을 금지하는 것이 수입을 막는 길이 되고 나아가 부족한 외화낭비를 막는 방안으로 떠오르게 된 것임.

- 결국 국가적 식량안보 논리가 수출억제를 정당화시킨 것이었음.

- 수출금지 조치 대상 품목중 이들 국가들이 특히 관심을 둔 품목은 곡류, 유지작물, 밀가루, 설탕 등임.

- 강력한 수출금지 조치로는 수출인허가제를 들 수 있고 비교적 약한 조치에는 수수료, 수출관세, 수출할당, 최저수출가격제 등이 포함되어 있음.

○ 중동부유럽국가중 특히 불가리아와 루마니아가 식량안보를 강조하면서 다른 나라에 비해 비교적 소비자 가격을 인위적으로 낮게 통제하고 있었음.

- 이를 위한 전략적 방안으로 수출을 금지한 것이었음.

- 이 두나라는 1993년도에 대부분의 곡물과 설탕, 채종작물, 낙농제품 및 일부 축산물을 대상으로 수출금지조치를 크게 확대함으로써 국내공급 부족 문제를 해결하고자 하였음.

- 다만 최근들어 루마니아의 경우 국내 곡류생산이 호조를 보이자 수출금지조치를 수출할당제로 완화시킨 점이 주목할 만함.

- 이와는 달리 체코, 헝가리 및 폴란드에서는 밀, 옥수수 및 사료곡물의 경우 국내생산이 국내수요를 충당할 정도가 되지 못한다고 판단될 때만 수출허가를 보류하는 정도였음.

○ 수출제한조치가 다시 더 강화된 것은 1992년도에 중동부유럽국가 대부분 나라가 심한 가뭄을 겪었기 때문이었음.

- 헝가리는 1993년도에도 가뭄으로 농업생산이 크게 위축되었었음.

- 1995년과 1996년도에는 기상요인과 더불어 곡물의 세계시장가격의 상승으로 곡물재고가 줄어들자 수출제한조치는 더욱 심화되었음.

- 특히 사료곡물의 공급이 부족하여 값이 오름에 따라 중동부유럽국가에서

의 축산물 생산이 점차 부담이 되기 시작하였음.

○ 그런데 과거 경험이나 기대와는 달리 수출금지 조치가 생산을 더욱 위축시키게 된 것이었음.

- 생산자들이 수출제약을 받는 품목 대신 보다 높은 가격을 받을 수 있는 품목으로 생산전환을 시도하였기 때문이었음.

- 이에 대한 대처방안의 하나로 루마니아는 낮은 가격에 대한 보상차원에서 농민에게 생산보너스를 지급하기도 하였음.

○ 요컨대, 중동부유럽국가들의 이행초기에 개발된 농업정책의 특징은 대체로 농업생산자 보호와 무역장벽수단들이었고 그 다음으로 생산자 또는 소비자 보호를 위한 정책이 새로이 도입된 것이었음.

○ 앞서 보았듯이 농산물시장에 정부가 개입하면서 비관세수입장벽과 수출장벽과 같은 조치를 취한 것은 단기적인 국내 수급 변동과 생산자소득 보호를 위한 임시변통에 불과한 것이었음.

○ 그렇기 때문에 중동부유럽국가들은 종합적 농업정책을 수립한 다음 그 맥락에서 정부개입의 범위와 역할을 명확히 할 필요성이 대두됨으로써 법률체계를 재정비하게 되었음.

(3) 새로운 농산물 시장개입을 위한 법체계 및 정책패턴

○ 다음은 1992년 중반 이후 보다 확대된 시장개입을 위한 중동부유럽국가의 주요 입법사항과 그 기간 동안의 정책패턴과 관련 품목에 관한 내용도 소개하고 있음.(〈표VI-1〉, 〈표VI-2〉 참조)

- 새로 입법된 종합 농업법에는 농업부문에 대한 정부의 장기적 지원과 개입에 관한 내용이 명시되어 있음.

○ 먼저 폴란드가 「농촌 및 농업을 위한 기회 (Opportunities of Rural Areas and Agriculture) 법안」을 1992년 9월 채택함으로써 정부로 하여금 농업생산 구조조정을 지원할 수 있게끔 하였음.

- 이어서 1992년 11월 「중기 농업부문 조정 프로그램 (Mid Term Sector Adjustment Program)」을 만들어 바람직한 가격 및 무역정책환경을 조성함

으로서 점차 농산물시장의 가격안정화를 꾀하고자 하였음.

- 이러한 조치의 일환으로 「제빵곡물과 우유에 대한 최저가격법(The Law on Minimum Prices)」이 1992년 시행되었음.

○ 헝가리는 1993년초 「농업시장규제법(Agricultural Market Regulation Act)」을 시행하여 직·간접으로 농산물시장을 규제하기 시작하였음.

- 특히 직접규제 방식으로는 최저보장가격제와 정부수매할당제를 채택하여 밀, 사료용 옥수수, 우유 등이 직접규제품목에 처음 포함되었고 이어서 돼지고기와 쇠고기가 추가로 지정되었음.

○ 체코와 슬로바키아 공화국은 그전 체코슬로바키아 연방때부터 실시되어 오던 농산물시장 규제를 계속함으로써 시장개입에 의한 정부의 역할을 확고히 하고 있는 상태임.

- 1992년 이전에는 정부개입이 주로 국경조치와 수출보조였었는데 1992년 이후 체코에서는 시장규제를 위한 국가기금 (the Czech State Fund for Market Regulation)을 통해 낙농제품과 가정소비용 밀에 대해서만 규제활동을 제한하다가 점차 쇠고기, 돼지고기, 계란 및 설탕에 대한 정부 직접수매를 보편화하게 되었음.

- 이 기금은 밀 생산농가의 운영자금을 제공하기도 하였는데 1994년에는 봄에 타결된 보장가격의 50% 수준까지 선불로 운영자금이 지급되었음.

○ 체코슬로바키아 연방이 분리된 이후 슬로바키아는 1993년 「농업법」에서 주요 품목의 90% 자급도 달성과 농가소득 향상을 목표로 삼고서 보다 강력한 보호주의적 정책을 수립하기 시작하였음.

- 우유에 대해서는 보장수매가격제를 곡물, 쇠고기 및 돼지고기에 대해서는 보장 최저가격제를 채택하였음.

- 슬로바키아의 철저한 식량안보와 농산물시장 개입에 대한 정부의 강한 의지는 1995년도판 “국가식량안보 (The Food Security of the Nation)” 라는 책에 잘 나타나 있음.

○ 루마니아의 농산물시장에 대한 주요 정부개입수단으로는 「법 83 (Law 83)」으로써 이를 통해 농업생산자를 지원하고 주요 식품의 자급달성을 꾀하는 것이었음.

- 여기에 포함된 것으로는 일부 농산물에 대한 최저가 보장 정부수매제도

이외에 각종 금융지원을 들 수가 있음.

- 루마니아 정부가 중요시하는 농산물에는 곡물, 우유, 유지작물, 두류, 사탕수수, 감자, 가공용 토마토, 돼지고기 및 닭고기 등임.

- 그러나 국내 농산물가격을 낮은 수준에서 안정화하는 동시에 생산자에게 최저보장가격을 유지시키는 이중정책은 결국 최저보장가격을 점차 낮출 수밖에 없었음.

- 따라서 생산자소득 보조를 위해서는 각종 금융지원에 보다 큰 비중을 두게 됨.

○ 불가리아에서는 담배산업이 초기 개입과 규제의 대상이 되었음.

- 최저가격제가 도입되고 담배의 품종과 품질에 관한 규제와 잉여생산물 수매제도 등이 정부개입의 주요 내용이었음.

- 그런데 1995년도에 농업생산자 보호법을 통과시키긴 했지만 루마니아의 경우와 유사한 문제에 봉착하게 됨.

- 정책의 주요 목표를 식량안보와 소비자가격안정에 둔 상황에서 정부의 개입이란 특히 밀과 기타 곡물의 경우 생산자가격을 세계시장가격보다 낮은 수준으로 유지해야만 했음.

- 따라서 생산자지원을 위한 최대한의 정책수단으로는 세금감면, 금융보조, 조건불리지역 농업지원, 영농자금지원(수확 전 계약에 의한 보장가격의 50% 수준) 등으로 국한될 수 밖에 없었음.

○ 이상에서 본바와 같이 모든 중동부유럽국가들이 채택한 법률을 보면 주요 농산물 시장에 대한 장기적이고도 포괄적인 정부개입을 확실히 하고 있음.

○ 시장자유화 이후 후속 입법을 통해 중동부유럽 모든 국가에서 공통적으로 채택한 생산자지원책은 최저가격 또는 보장가격임.

- 또한 이들 모든 나라에서 최저가격제의 대상이 되는 공통적인 주요 품목은 밀, 기타곡물, 우유, 설탕 및 육류임.

○ 개혁 초기에는 최저가격제가 정부의 직접구매를 의미하지는 않았는데 생산자 소득지원을 위해서는 가격이 최저가격 밑으로 떨어지는 것을 막기 위해 정부구매 방법을 택할 수밖에 없었음.

- 정부가 구입하여 저장한 농산물은 국내공급량이 줄어드는 시점에서 국내 가격 상승을 막기 위한 방출용으로 사용되었음.

- 한편 헝가리의 개혁초기에 채택된 최저가격제의 특징은 법적인 규제였음.
- 말하자면 최저가격 이하로 거래되는 것은 불법으로 규정한 것이었음.
- 이 제도는 상품의 품질을 고려하지 않았기 때문에 점차 그 실용성을 잃게 되어 폐기되었음.

○ 개혁 후기 농산물 가격이 하락하자 보장가격 유지를 위해 정부가 수매하는 방식으로 시장에 개입하였음.

- 정부 수매량은 사전에 정해진 할당량에 국한된 것이었음.
- 전반적으로 볼 때 규정된 최저가격이 실제 시장가격보다 낮았을 뿐 아니라 생산비와 같거나 그 보다 낮은 수준이었기 때문에 정부수매의 필요성은 그다지 많지 않았음.
- 헝가리의 경우가 대표적인 예로써 밀, 옥수수, 옥우 및 돼지에 대한 정부 개입 최저가격이 정해져 있긴 했지만 실제로 시행되지는 않았음.

○ 그러나 대부분의 경우 최저가격에 의한 생산자 지원은 국경조치를 통해 국내 생산자가격을 보다 높게 유지시킨 것이었음.

- 그럼으로써 정부가 개입해서 수매를 하거나 재정지출을 하는 것을 최소화하였음.

○ 변동수입관세(variable import levies)는 국내가격과 이 보다 낮은 국제가격간의 차이를 메움으로써 국내의 생산자 최저가격을 유지시키고자 부과하는 세금인데 중동부유럽국가에서는 이러한 조치가 그다지 실용성을 거두지 못하였음.

- 체코슬로바키아가 1992년에 처음 이 제도를 시행하여 체코와 슬로바키아로 분리된 이후에도 계속하여 왔음.

- 수입세 부과 기준이 된 것은 생산자지원을 위한 최저가격이라기 보다는 대체적으로 국내생산비를 기준으로 삼고 그 이하로 수입되는 농산물에 관세를 부과하는 정도였음.

- 다만 폴란드의 경우는 1994년 변동수입세 제도를 시행하면서 그 기준을 최저가격에 맞추고자 하였음.

- 서유럽국이 시행하는 변동수입세 제도와는 달리 이들 국가에서 시행한 변동수입세 부과의 주기는 한달 이상으로 그리 빈번한 것은 아니었음.

- 그런 면에서 이들 국가가 택한 변동수입세는 고정수입관세의 또 다른 형태에 불과한 것이었음.

- 1995년 이후 변동수입세 제도는 GATT의 우루과이라운드 협상에 근거한 관세화로 대체되었음.

○ 수출보조는 헝가리를 제외하고는 그다지 많이 채택되지는 않았다.

- 국내생산비가 국제가격을 웃돌 경우 제품의 경쟁력 강화를 위해 수출보조금을 지급하는 것인데, 불가리아와 루마니아의 경우는 재정궁핍의 이유도 있지만 농산물 수출을 억제해야 하는 형편에 있었기 때문에 수출보조금 제도는 시행될 수가 없었음.

- 1991년-1995년 기간동안 헝가리가 중동부유럽국가 중에서 가장 많은 품목에 대해 수출보조금을 지급한 나라이고 그 다음이 체코였음.

- 수출보조금을 주는 나라 대부분에서 우유와 낙농제품이 공통적인 지원대상 품목이었는데, 특히 우유에 대해서는 보장가격제도와 병행하여 수출보조금을 지급하였음.

○ 공급억제 또는 생산 할당조치는 최근 도입된 정책도구인데 그 대상 품목은 설탕과 우유이고 중동부유럽국가의 절반 가량만 이 제도를 택하고 있음.

- 시장가격지원은 국내생산증대 효과를 가져오게 되는 데 경우에 따라서는 생산과잉이 될 경우도 있음.

- 이 경우 공급억제 정책이 동원되고 따라서 보장가격 지원을 위한 정부의 재정지출을 제한할 수밖에 없음.

- 폴란드와 슬로바키아 및 헝가리에서 이러한 조치를 취하였음.

- 폴란드의 경우는 1994년 「설탕 시장조절 및 설탕산업 소유권법(Law on Sugar Market Control and Ownership in Sugar Industry)」을 채택하면서 설탕지원시스템을 새로이 도입하였음.

- 이는 시장자유화 이후 중동부유럽국가로는 처음으로 공급관리제를 시행한 것이었음.

- 생산할당(Production quotas)의 대상이 된 것은 국내 소비용과 수출용으로 구분되어 관리되었음.

- 할당량을 초과해서 생산이 되면, 국내소비용의 경우 무거운 세금이 부과되고 수출용의 경우는 수출보조금이 지급되지 않았음.

- 보장가격제도의 결과 우유의 과잉생산 문제를 안고 있는 슬로바키아도 1994년도에 생산할당제를 채택했고, 이어 헝가리는 1996년도에 우유에 대해 이 제도를 택하게 되었음.

○ 농업신용보조는 생산자를 재정적으로 지원하고자 모든 중동부유럽국가에서 시행이 되었음.

- 체제전환이 중동부유럽국가 농업부문에 크게 영향을 미친 요인중의 하나가 금융시장의 자유화임.

- 금융기관개혁, 높은 인플레이션, 교역조건의 악화 및 재산권의 불확실성과 같은 요인들과 더불어 금융시장자유화는 농업부문에 대한 신용공급을 크게 떨어뜨리게 되었음.

- 개혁에 뒤따르는 위협과 불확실성의 증대로 인하여 금융기관이 높은 명목이자율을 부과한 것 뿐 아니라 농업용 건물과 토지를 담보로 받아주지 않았던 것임.

- 이 같은 농업금융 문제에 직면하여 농민들은 정부의 개입을 보다 강력히 요구하게 된 것이었음.

- 금융보조는 중유럽 각 나라에 있어 농업재정지출의 큰 부분을 차지하게 되었고 그 규모도 매년 증가하는 추세였음.

- 1989년-1995년 기간동안 중동부유럽국가에서 농업금융보조가 농업부문 국내 총생산에서 차지하는 비율이 평균적으로 크게 상승하는 추세를 나타내었음.

- 금융보조의 형태는 주로 농업투입재 구입과 자본투자를 위한 대출금에 대한 이자의 일부를 보조하는 것임.

- 금융보조는 종종 농산물 가공업자나 투입재 제조업자 등에게도 주어졌음.

- 그런데 금융보조의 혜택이 개별 농민에게 보다는 사실상 투입재 공급업자, 농산물 가공업자 또는 대규모 국영농장 후속 경영체에게 주로 돌아간다는 지적도 있음(Hartel and Swinnen, 1997; OECD, 1996).

(4) 정책도구 요약

○ 제 1단계 (초기) 정책개발

- 시장 자유화 및 무역제한조치 철폐

- 1991년 말까지 대부분의 중동부유럽국가에서 일부 민감한 품목을 제외하고는 소비재 가격이 제약 없이 시장균형에 도달하도록 허용함.

- 대부분의 생산자 보조도 점차 감축되거나 철폐됨.

- 표준 수입관세만 농업생산자 보호의 주요 수단으로 사용.

- 곧이어, 교역조건이 불리해지자 생산자의 압력에 의해 각종 비관세 무역장벽 조치가 새롭게 등장함.

- 동시에 소비자 후생도 중요시함으로써 임시적 또는 장기적 수출장벽 조치도 동원됨.

- 대체적으로 볼 때, 무역 및 가격 정책의 도입은 경제여건과 국내 생산량의 연간 변동을 감안한 임시방편적인 성격이 짙음.

○ 제 2단계 정책개발

- 농산물 시장개입이 입법화된 정책의지에 바탕을 둠.

- 1992년도 중반부터 중동부유럽 국가들은 농산물 시장에 대한 정부개입의 역할과 범위를 새롭게 다듬어 일관된 정책을 내놓기 시작함.

<표 VI-1> 중동부유럽 각국의 농산물 가격자유화 및 생산자보조 감축/철폐 결정시기

	농산물가격자유화 (1차 - 최종)	생산자보조 감축/철폐 (부분 - 최종)
폴란드	1989	1989 - 1991
체코슬로바키아	1990 - 1991	1990 - 1991
헝가리	1990	1990 - 1991
루마니아	1990 - 1993	1990
불가리아	1990 - 1991	1990 - 1992

자료: Hartel and Swinnen, 1997.

- 시장기구를 통한 정책도구의 유형은 다음과 같음: 농업신용보조의 확대, 최저 또는 보장 가격제, 정부수매/판매제도실시, 생산자를 위한 시장가격보조 확대, 변동수입세 부과에 의한 생산자 보호, 우유와 유제품에 대한 수출보조금 지급, 설탕과 우유에 대한 생산조정제 실시.

○ 중동부유럽 각국은 체제전환 시기나 농산물가격 및 무역 정책개혁의 진전과정이 서로 다르지만, 정책의 개발단계, 정책도구의 선택 및 후속 시장개입 방향은 매우 비슷한 양상을 띄고 있음.

○ 이러한 패턴이 시사하는 바는 정부의 시장개입과 정책대안을 결정짓는 요인들도 서로 비슷하다는 것임.

<표VI-2> 체제전환 이후 중동부유럽 각국의 농산물무역 및 가격정책

정책 도구		채택 국가	시작년도
시장자유화 정책	수입관세화	모든국가	1990
	수입 및 수출관련 비관세 장벽 철폐/감축	모든국가	1990-91
정부의 시장개입 정책	수입관련 비관세장벽 재도입	폴란드, 체코슬로바키아, 헝가리, 불가리아	1992
	수출관련 비관세장벽 재도입	폴란드, 체코, 헝가리, 불가리아, 루마니아	1992-93
	변동수입세제도 신설	폴란드, 체코슬로바키아	1992-94
	금융보조	모든국가	1989-94
	정부수매 및 시장가격지원	모든국가	1991-93
	수출보조	폴란드, 체코, 슬로바키아, 헝가리	1990-91
	생산할당	폴란드, 슬로바키아, 헝가리	1994-96

자료: Hartel and Swinnen, 1997; OECD, 1993-1996, 1994, 1995a, 1995b; Rodrik, 1992; USDA/ERS, 1993;

3) 체제전환국의 농산물가격 왜곡현상

○ 농산물 가격왜곡 정도는 중동부유럽국에서 상품별로 시기별로 다르게 나타났다.

- 가격 및 무역자유화 이후 1991년과 1992년 가격왜곡정도는 평균적으로 감소하였다가 1993년 다시 가격왜곡정도가 높아졌는데 이는 이 지역 대부분의 나라가 가격과 무역 보호주의적인 정책을 다시 도입하였기 때문임.

- 1994년 이래로 가격왜곡 수준은 평균적으로 다시 내려가고 있음.

- 중동부 유럽국에서 정부가 시장에 개입한 것은 자유화 조치와 정부보조금 삭감에 따라 생산자와 소비자 후생 감소부분을 채워주기 위한 임시방편이었음.

- 임시방편적인 개입은 일관성이 결여될 뿐 아니라 불확실한 경우가 많았

음.

- 따라서 이들 정부는 이러한 문제를 해결하고자 내부적으로 일관성이 있는 일련의 정책 묶음을 점차 개발하게 되었음(Swinnen, 1996; Bojnec and Swinnen, 1996).

○ 1990-1995년 기간동안 연도별로 중동부 유럽국가에서 나타난 가격왜곡 정도는 다음과 같음.

- 체제전환 초기: 감소
- 1993년: 증가
- 1994년: 안정
- 1995년: 감소

○ 보호지표로서 가격왜곡 정도는 정부의 개입에 따라 국내가격과 국제가격의 차이가 발생한 결과임..

- 중동부 유럽국의 보호조치 즉 가격왜곡은 국내가격을 보호하는 것이 주류이기는 하지만 정부의 보호정책 도구에는 신용보조와 같은 다른 조치들도 포함됨.

○ Bojnec and Swinnen(1996)은 1990-95년 기간동안 중부유럽의 7개국과 동부 발틱(Baltic) 3개국을 대상으로 9개 주요 농산물 가격 보호율을 계산하였음.

- 1990년 중동부유럽국가의 농산물 가격왜곡율 또는 보호율은 세계시장에 비해 약 50% 이상 수준으로 높은 편이었음.

- 가격 및 무역 자유화 조치이후 가격왜곡율은 1991년도부터 평균적으로 감소하기 시작하여 1992년도에는 거의 영(zero)에 가깝게 되었음.

- 그러다가 1993년에 다시 증가하였는데 이는 이들 국가중 30% 가량이 가격과 무역정책을 보호주의적으로 회귀했기 때문임.

- 1994년 이후에는 가격왜곡정도가 다시 감소하기 시작하여 1995년도에는 약 15% 수준까지 낮아졌음.

○ 1993년 이후 가격보호조치 결과 농업생산자 소득이 증가되기는 했지만 외환정책과 그에 따른 실질환율의 상승으로 상쇄된 것이 특징임.

<표 VI-3> 중동부유럽국가 주요 수출 농산물의 생산자 보호율
(1990-1995)

(단위: %)

국가별	보호율	1990	1991	1992	1993	1994	1995
불가리아	명목보호율	95.8	-20.7	-29.4	-6.4	-23.0	-18.5
	조정보호율	58.3	27.6	-17.7	-6.4	-29.0	-28.1
체코	명목보호율	61.9	1.5	2.8	24.2	11.2	11.5
	조정보호율	89.6	29.1	16.6	24.2	2.3	-10.9
헝가리	명목보호율	0.8	-8.7	-12.8	24.4	9.6	-4.3
	조정보호율	26.7	5.3	-11.0	24.4	8.1	-10.0
폴란드	명목보호율	-29.2	-15.3	17.1	31.0	4.8	8.2
	조정보호율	16.8	-7.3	17.1	31.0	1.2	-9.7
슬로바키아	명목보호율	15.2	-14.2	-11.7	14.3	11.7	-13.4
	조정보호율	32.7	7.4	-1.5	14.3	5.2	-29.3
슬로베니아	명목보호율	102.3	51.4	58.3	54.5	68.0	76.5
	조정보호율	58.8	38.6	45.5	54.5	63.5	44.3
루마니아	명목보호율	34.3	-1.9	-10.2	54.5	21.6	9.6
	조정보호율	8.7	2.7	25.5	54.5	14.6	-1.3

주) 명목보호율은 대미 달러 명목환율을 적용하여 계산된 것임.

조정보호율은 미국 소비자가격지수와 국내 소비자가격지수로써 환율을 조정하여 계산한 결과임. 소비자가격지수 차이의 기준은 1993년도임

분석대상 농산물은 다음의 9개 품목임: 밀, 옥수수, 보리, 유채, 사탕무, 우유, 쇠고기, 돼지고기, 및 닭고기

자료: Bojnec and Swinnen, 1996.

- 명목환율을 적용했을 때보다 소비자 물가지수를 반영한 조정보호율을 적용했을 때, 중동부유럽국가 생산자들에 대한 실질적 보호율이 낮아진 것임(<표 VI-3> 과 <표 VI-4> 참조).

- 중동부유럽국가에서 1993-95년 기간동안 생산자가격에 대한 조정보호율(Adjusted Protection Rate)은 처음 평균적으로 30%에서 거의 영(zero) 수준으로 떨어지게 되었음.

<표 VI-4> 중동부유럽국가의 주요 수입농산물에 대한 국내생산자 보호율
(1990-1995)

(단위: %)

국가별	보호율	1990	1991	1992	1993	1994	1995
불가리아	명목보호율	204.1	-24.5	-21.5	12.0	-10.9	4.5
	조정보호율	145.7	21.5	-8.4	12.0	-17.9	-7.8
체코	명목보호율	34.8	-14.5	-14.4	2.7	13.0	-1.3
	조정보호율	57.9	8.7	-3.0	2.7	4.0	-21.1
헝가리	명목보호율	42.3	18.9	11.5	51.3	48.8	18.9
	조정보호율	78.8	37.2	14.0	51.3	46.9	11.8
폴란드	명목보호율	-37.4	-20.1	-13.4	11.4	8.1	-2.2
	조정보호율	4.4	-12.5	-13.5	11.4	4.3	-18.3
슬로바키아	명목보호율	53.9	0.1	-0.5	23.0	17.6	3.0
	조정보호율	77.3	25.2	11.0	23.0	10.8	-15.9
슬로베니아	명목보호율	65.4	62.4	55.3	69.6	59.7	60.2
	조정보호율	29.8	48.7	42.8	69.6	55.5	31.0
루마니아	명목보호율	44.2	21.5	-6.8	49.5	33.9	23.7
	조정보호율	16.7	27.1	30.3	49.5	26.3	11.4

주) 명목보호율은 대미 달러 명목환율을 적용하여 계산된 것임.

조정보호율은 미국 소비자가격지수와 국내 소비자가격지수로써 환율을 조정하여 계산한 결과임. 소비자가격지수 차이의 기준은 1993년도임

분석대상 농산물은 다음의 9개 품목임: 밀, 옥수수, 보리, 유채, 사탕무, 우유, 쇠고기, 돼지고기, 및 닭고기

자료: Bojnec and Swinnen, 1996.

4) 다자간 무역협정과 체체전환국의 농산물 가격 및 무역정책

(1) 외부적 제약으로서 국제협약의 영향

○ 중동부유럽국가의 농산물 가격 및 무역정책이 정부의 규제와 개입이 보다 강화되는 방향으로 진전될 초기에는 무역협약에 크게 제약을 받지 않은

편이었음.

- 그러나 최근들어 지역 또는 양자간 무역협정을 준수하기 위해 이들 정부들은 농업정책을 수정하기 시작하였고 차츰 그 범위가 확대되기 시작하였음.

○ 먼저 가장 잘 알려진 무역협정으로는 중동부유럽국가와 유럽연합(EU)간의 연합협정(the Association Agreements)임.

- 이 협정은 경제, 사회 및 정치적 협력을 증진시킴으로써 유럽연합으로의 통합 내지는 회원국으로 가입하도록 한다는 것임.

- 이 협약에 의하면 중동부유럽국가와 유럽연합을 점차 자유무역지역으로 만들자는 것으로써 그 첫 번째 단계가 관세삭감과 상품에 대한 호혜적 접근 조치임.

○ 중부유럽자유무역협정(Central European Free Trade Agreement: CEFTA)에 따라 회원국(체코, 헝가리, 폴란드, 슬로바키아, 슬로베니아)들은 공산품과 일부 민감하지 않은 농산물에 대한 관세를 점진적으로 철폐하기로 합의하였음.

- 모든 CEFTA 회원국들은 동시에 WTO 회원국으로서 비관세 장벽을 철폐하거나 관세화 조치를 취하였음.

○ 중동부유럽국가의 무역정책 도구의 선택과 실행에 GATT/WTO 가 가장 큰 제도적 영향력을 미친다고 할 수 있음.

- WTO 회원국인 폴란드, 헝가리, 체코 및 슬로바키아와 같은 나라들은 추가적 관세, 변동 수입세, 수입할당제와 일부 면허요구 제도 등을 모두 철폐하였고 이 같은 수입제한 조치들은 모두 관세화 조치로 대체되었음.

- 점진적 관세율 인하와 함께 수출보조금 사용 제한 조치는 지금까지 과잉생산을 초래하게 한 여타 정책도구들도 더 이상 시행할 수 없게끔 작용하고 있음.

- 예컨대, 헝가리는 수출보조금 지급제한규정을 위반함으로써 예상했던 것 이상으로 운신의 폭이 좁아지게 되었음.

- 루마니아는 WTO에 가입하면서 개도국 지위를 인정받아 무역정책을 재조정하는데 시간적인 여유를 가질 수 있게되었음.

○ 유럽연합 가입협상과 차기 WTO 라운드는 앞으로 농업보호를 위한 정책수단을 선택할 각국 정부의 재량권을 크게 위축시킬 것으로 전망됨.

- 이는 다시 말해 앞으로는 국제무역협정이 외부적 제약으로써 각 나라 정부의 농산물시장개입 선택의 폭을 매우 효과적으로 제한할 것이라는 것을 시사함.

(2) GATT/WTO 와의 관계

○ 체제이행국가에 있어서도 범세계적 교역시스템으로의 통합이 무역정책 결정의 중요한 요인이 되고 있음.

□ 시장접근

○ 시장접근 규정은 관세화 절차와 최소접근 이행에 관하여 규정하고 있음.

○ 관세율 책정 기준연도가 1986-88년인데, 중동부 유럽국은 이 기준연도를 적용할 수가 없음.

- 이들 국가들은 소위 "국가제안서(national offers)"를 GATT 조인국에 제출함으로써 자유로이 관세를 책정할 수 있게 되었음.

○ 그 결과 관세율에 다른 국내 농업 보호의 가능성이 4개의 그룹으로 나누어짐.

- 비교적 낮음: 체코 및 슬로바키아

- 보통: 헝가리 및 슬로베니아

- 높음: 불가리아 및 폴란드

- 매우 높음: 루마니아(개도국 지위를 인정받아 가중평균치로 161.5%의 높은 관세율을 책정할 수 있었음) (OECD, 1997).

○ UR협상 직후 관세화 조치에 따라 관세보호 정도가 일반적으로 증가되는 결과를 가져왔음.

- 루마니아를 제외하고는 대부분의 중동부 유럽국에서의 관세율은 제한수준을 밑돌고 있음.

- 헝가리, 체코 및 슬로바키아 같은 나라에서는 WTO 의무규정을 준수하고 있음.

□ 국내보조

- 중동부 유럽국은 일반협정에 따라 1986-88년 기준으로 2001년까지 총액보조(Aggregate Measures of Support: AMS)를 20% 감축하기로 되어 있었음.
- 나라별로 AMS 계산 절차와 적용 화폐기준이 달라 혼선이 빚어짐.
 - 체코: “녹색상자(green box)”에 포함된 보조수단을 택함으로써 기존의 시장보조수단은 제외시켰음.
 - 폴란드와 헝가리: 시장보조수단을 포함시켰음. 폴란드의 경우는 정부규제가격이 세계시장가격보다 낮은 경우에는 그 負(negative)의 효과를 AMS 추정액에서 차감하였음.
 - 폴란드는 미 달러화로 총액보조금을 계산하였고, 불가리아와 슬로베니아는 ECU를 사용 그리고 체코, 슬로바키아 및 헝가리는 자국 통화를 사용하였음.
 - 인플레이가 심한 경우에는 AMS를 재조정할 수 있는 여지가 있었음.
 - 루마니아는 AMS를 명시하지 않고 대신 비허용 보조(non-exempt support measures)를 농업 총산출액의 10% 까지 인정받았음.
 - 유럽연합의 기준 AMS가 57% 인것과 비교할 때 폴란드를 제외한 중동부 유럽국의 AMS는 52%로써 낮은 편이었음.

□ 수출보조

- 슬로베니아를 제외한 중동부 유럽국은 수출보조금에 관한 WTO 의무사항을 이행계획에 포함시키고 있음(OECD, 1997).
 - 수출보조에 관한 이행계획도 규정에 관한 정보부족 또는 혼동으로 인해 이행계획 수립에 많은 차질이 빚어지고 있음.
 - 체코의 경우 분유를 유제품 그룹에도 포함시키는 동시에 다른 상품 그룹에 포함시키고 있었음.
 - 한편 헝가리는 기준연도에 실제로 수출보조금을 지급하던 일부 품목에 대해서는 수출보조금 지급사실을 빠뜨리기도 함.
 - 대부분 국가에서 수출보조금으로 지출된 금액을 자국 통화로 표시했으며, 다만 폴란드가 미 달러화로 불가리아는 ECU로 표시한 것이 예외적임.
 - 그런데 자국 통화로 수출보조금을 평가한 경우는 AMS 추정때 보다 심각한 문제를 야기할 수 있음.

- 왜냐하면 인플레이가 심할 경우 수출보조금 이행사항을 재조정하는 WTO 규정이 없기 때문임.

(3) GATT/WTO의 영향

- UR협상으로 농업보호수준은 약간 감소될 전망으로 대부분의 농산물 세계시장가격이 상승하면서 안정적이 될 가능성이 높음.
 - 세계시장가격 상승은 주로 수출보조금 감축에 기인할 것으로 기대됨.
 - 이런 효과는 타 지역의 자유화 확대로 더욱 진전되면서 전세계적으로 실질소득을 높여줄 것으로 예측되고 있음.
 - 세계시장가격 상승은 그 동안 재정빈약으로 보조금(수출보조금)을 지급하지 못하던 나라들이 비교우위를 바탕으로 경쟁력을 얻게하는 기회를 제공할 것임.

- 이상을 바탕으로 보면 중동부 유럽의 농산물 순수출국들은 GATT/WTO 협정의 수혜자가 될 것으로 전망됨.

- 계속적으로 순수입국 입장에 있는 나라들은 두가지 측면에서 손실을 보게 될 것으로 보임.
 - 즉 실질소득 감소와 더불어 수입수요(import demand)가 비탄력적일 경우 외환보유고 까지 악화될 수 있기 때문임.

- 그러나 구조조정이 아직 끝나지 않은 단계에서 GATT/WTO 협정에 의해 어느 나라가 장기적으로 농업 경쟁력을 가질지는 두고 보아야 할 것임.
 - 중동부 유럽국가의 국내농업정책과 거시경제적 지표가 더욱 복잡하게 왜곡될수록 상황이 더욱 복잡해 지기 때문임.
 - 순수출국이라고 해도 수출보조금을 지급하면서 농업을 보호하면 UR 협정에 의해 손해를 볼 수도 있고, 순수입국이라 해도 수입보조금을 지급하면서 역으로 농업을 차별할 경우 오히려 UR협정에 의해 이득을 볼 수도 있음.
 - 특히 높은 관세율로써 중동부 유럽국이 국내 농업을 보호할 경우 후생측면에서 오히려 손실이 될 가능성도 있음.
 - 수입세 부과, 수출보조금 지급, 수입할당제 등을 시행하면서 국내 농산물 시장을 세계시장으로부터 더 이상 분리시킬 수 없게 하는 관세화의 결과 가격의 안정성이 유지될 수 있다는 점을 평가해야 할 것임.

○ 세계농산물 시장에서 가격불안정 문제가 적절히 해소될 것이라는 기대속에 수입국과 수출국 모두 자원배분의 효율성을 높일 가능성이 커지게 되었음.

- 이 상황에서 중요한 점은 중동부유럽국의 WTO 의무사항이 임시방편적인 농업보호조치의 시행에 걸림돌이 된다는 것임.

- 하지만 세계 농산물 시장과 국내물가가 안정될수록 이들 국가에서의 후생이 크게 향상될 수 있다는 점이 더욱 중요함.

(4) 체제전환국에서의 다자간 무역협정과 자유화 전망

○ 무역자유화의 기본적 당위성은 비교우위의 원리에 의해 지구촌의 자원을 배분함으로써 경제적 후생을 증진시키는 잠재력을 더욱 높인다는 것에 있음.

○ 그러나 지구촌 전체의 총체적 이득이라는 개념은 개별국가의 정책입안자의 입장에서 볼 때는 너무 추상적인 점이 많음.

- 무역자유화를 위해 보호조치를 제거하면 누구에게 이득이 되고 누구에게 손실이 되는가?

- 더 이상 보호조치의 대상이 되지 못한 계층은 어떻게 보상받을 수 있는가?

- 정책입안자들로서는 자국의 이해관계를 어떻게 대변해야 되는가?

○ 이상의 의문들은 특히 신생 및 체제전환국에게는 매우 중요한 관심이 아닐 수가 없음.

□ 거래비용(transaction costs)의 문제

○ 농산물 시장에서의 거래비용이란 노동시장의 경직성, 농촌 신용제도의 결여, 불완전한 사유권제도, 계약이행의 취약성, 비효율적인 마케팅 경로 등에 의해 발생하는 경제발전의 저해요인을 말함.

- 이러한 거래비용이 교역의 간접적(implicit) 장애요인으로 작용함.

- 농업부문의 거래비용이 존재하게되면 타 산업에 비해 보다 높은 세금을 농업부문에 부과하는 것과 같은 효과를 가져다 줌.

- 이는 곧 농업부문의 상대적 비용과 가격에 영향을 미침으로써 비교우위의 패턴을 왜곡시킴

- 따라서 체제전환국으로서는 비교우위를 바탕으로 경제발전을 꾀하기 위해서는 이러한 거래비용을 축소시키는 노력을 해야 할 것임.

□ 농산물 무역자유화의 수혜자와 피해자

○ 농산물 무역자유화가 전반적인 후생증대 효과를 가져다 준다고 하지만 나라별로 보면 손실 보는 경우도 있음.

- 피해 예상국가: 순수출국으로서 그 동안 수출부문에 혜택을 주던 국가; 순수입국으로서 세계시장가격 상승요인을 상쇄할 만큼 국내 자원의 효율성을 높일 잠재력이 없는 국가.

○ 한 국가안에 있어서도 자원이 재배분 되면서 수혜자가 있는 동시에 피해자도 나타나게 됨.

- 적어도 단기에는 그 동안 무역보호의 수혜 대상자가 손실을 보게 됨.

- 이같은 내부적 변동 결과 빈곤의 정도를 악화시킬 수 있는 여지가 문제점으로 대두됨.

□ 빈곤문제와 무역자유화

○ 지난 50여년간 전세계 평균 1인당 소득은 2배가 되었어도, 아직 15억의 인구가 빈곤상태에서 생활하고 있음.

- 그 대부분이 개발도상국의 농민층임.

- 무역자유화를 위한 개혁조치의 결과 한 나라 안에서 누가 혜택을 보고 누가 손해를 보느냐는 정부가 높은 가격으로 농민을 보호하느냐 아니면 낮은 가격으로 소비자를 보호하느냐에 달려있음.

○ 무역자유화에 따른 경제후생의 순이득은 국민들을 빈곤으로부터 탈출시키는 균형적인 것이어야 함에도 불구하고, 자유화가 빈곤퇴치를 보장하지 못한다는데 문제가 있음.

- 빈곤문제와 더불어 무역자유화에 의해 손실을 보는 계층에 대해서는 국내정책으로써 보완해야 할 필요가 있음.

- 이러한 국내정책 도구 중 일부는 우루과이 라운드 무역협정(URAA)의 “녹색상자(Green Box)” 범주에서 찾아 볼 수 있음.

□ 농산물 무역자유화와 농업정책

- 농업정책은 농가소득 지원 이외에도 많은 목적을 갖고 수행하게 됨.
 - 나라별로 농업정책의 주된 목표가 다르지만 식량안보, 환경보호, 농촌지원, 이농억제, 농촌경관 보존 등이 농업정책의 주안점이 됨.
 - 그 중에서도 신생국이나 체제전환국의 경우는 농촌-도시간 이농현상이 가져올 사회적 문제에 더욱 큰 정책적 관심을 갖게 될 것임.

- 농산물 무역자유화는 체제전환국 각국의 농업정책에 새로운 의미를 부여하게 될 것이며 그들의 이해관계가 일치되는 공통점인 다음과 같음.
 - 모든 체제전환국은 무역자유화 시스템을 선호할 것으로 보임.
 - 식량수입국으로서도 농산물 무역자유화로써 잃는 부분이 있지만 보다 넓게 보면 세계경제와 통합되면서 경제상황이 더욱 호전될 수 있을 것임.
 - 농업정책이 보다 투명해 진다면 대다수의 체제전환국들이 이득을 볼 수 있을 것임.
 - 일부 체제전환국에서 UR농업협정의 애매한 조건이나 복잡하고 불투명한 정책도구를 통해 이득을 볼 수는 있지만, 전체적으로 볼 때 투명성 부족으로 오히려 선진국에 이득이 돌아갈 수도 있음(OECD, 2001).

2. 체제전환국 농산물시장자유화 과정의 시사점

- 시장경제의 도입으로 특징지어지는 사회주의권의 경제개혁은 인플레이션과 경제침체 등 과도기적 문제를 공통적으로 안고 있으나, 개혁속도와 정책의 일관성 여부에 따라 앞으로의 전망에 차이가 있음.

- 이러한 사회주의 경제체제 전환의 특징은 앞으로의 북한 농업체제의 발전방향에 여러가지 시사점을 주고 있음.
 - 시장경제체제로의 전환을 추진하고 있는 러시아 및 중동부유럽국가의 경제개혁과 중국 등의 점진적인 개방·개혁정책은 북한의 경제개방·개혁의 필연성과 방향을 예시하고 있음.

1) 중동부유럽국가의 시장자유화의 평가와 시사점

- 동구권에서는 1960년대초 몇몇 국가가 경제개혁의 필요성을 인식함에 따

라 경제정책의 분권화 등 보다 확대된 시장기구도입이 시도되었으나 정치적 개혁이 선행되지 않아 경제개혁이 성과를 거두지 못하였음.

- 대부분의 중동부유럽국가의 경제개혁은 목표와 이념에 있어서 공통적인 특징을 갖고 있으나 의사결정의 분권화 정도, 변혁을 위한 제도와 정책의 선택 등에 있어서 국가별 특성이 반영되어 경제성과에 차이가 나타나고 있음.

- 러시아는 장기적인 경기침체를 극복하기 위하여 집권공산당의 주도로 정치개혁을 선행한 경제개혁을 착수하여 개혁초기에는 사회적 소유의 우월성과 시장적 방법을 가미한 국가계획의 중추적 역할을 강조하였으나 경제적·정치적 혼란의 가중으로 급진적인 시장경제전환으로 선회하고 있음.

- 헝가리와 폴란드의 경우 경제난이 여타 구동구제국에 비해서 심각했기 때문에 국민들의 불만이 가중되자 집권공산당이 개혁을 주도하는 위로부터의 개혁을 선택하였음.

- 그러나 이들 국가들도 정도의 차이는 있어도 소비재 과부족현상과 정부 보조금으로 인한 기형적 물가구조에 시달린 국민들의 시위로 공산당체제가 붕괴되는 밑으로부터의 개혁이 진행되었음.

- 구동구권에서 독자적인 사회주의 시장경제체제와 가장 앞선 경제적 역량을 보유해 왔던 유고슬라비아는 1980년대 이후 노동자자유관리제도가 구조적 모순을 드러내면서 침체에 빠져 1985년 이후 정치·경제적 위기로 국민생활수준이 저하되고 최근 시장경제전환과정에서 국민의 생활고가 가중되고 있음.

- 러시아 및 중동부유럽제국은 시장경제로 전환하는 경제개혁의 일환으로 1990년 가격자유화의 범위확대, 금융·재정긴축 등 경제안정화정책의 실시와 함께 국영기업의 민영화를 추진하고 부분적으로 사유재산을 인정하는 등 민간부문의 활성화에 주력하는 한편, 자국통화의 교환성 확보와 수출증대를 도모하기 위한 평가절하를 실시하고 인플레이션 억제에 위하여 금리를 인상하였음.

- 경제체제의 모순에서 비롯된 러시아와 중동부유럽의 경제체제전환은 사회주의권의 경제개혁과 정치적 민주화의 필연성을 경험적으로 보여주고 있음.

- 따라서 폐쇄적인 계획경제체제를 지향해 온 북한의 개혁·개방에 상당한 압력으로 작용하게 됨.

- 러시아와 중동부유럽의 경제개혁은 목표와 이념에서 중앙계획을 조정하고 시장기구 도입을 근간으로 하는 체제수렴의 공통적인 방향성을 가지고 있어서 북한의 경제개혁·개방의 방향과 그 형태를 예시하고 있음.

- 특히 러시아와 중동부유럽의 경제개혁은 경제적 문제가 원인이 되었지만, 정치적 개혁이 선행되어야 경제개혁을 효과적으로 추진할 수 있음을 보여주고 있음.

- 또한 경제개혁의 과정 속에서 야기되는 인플레이와 실업으로 인한 국민생활고의 심각성과 정치적 불안정 등의 부작용이 불가피하므로, 대외적 여건과 국내적 상황을 고려하여 개혁의 절차와 속도는 계속 주시하여야 할 것임.

○ 러시아 및 중동부유럽국가의 시장경제가 활성화되기 위해서는 급진적 경제개혁이 요구됨에도 불구하고, 이로 인한 부작용으로 경제난이 심화되자 오히려 점진적 경제개혁으로 선회할 가능성도 있음.

- 또한 민족분단 등의 정치적 불안정이 경제개혁의 장애요소가 되고 있어서 시장경제체제로의 전환은 경제적인 접근만으로는 한계가 있음을 보여주고 있음.

○ 준비없이 이루어진 급격한 시장경제로의 전환은 농산물 시장의 대혼란을 초래하였으며 새로운 체제에 대한 이해가 부족한 상황에서 생산 및 유통부문에서 효율성이 매우 낮을 수밖에 없었음.

- 체제전환이 된지 10여년이 지난 지금까지도 대부분의 중동부유럽국가에서는 농산물 생산량이 체제전환 이전인 1989년에 비해 50~80%수준에 머무르고 있음.

- 시장경제에 대한 주민들의 높은 기대와 과신은 농산물 유통에 있어서 구매력의 절대감소, 실업의 발생 등과 어우러지면서 새로운 선진화된 유통체계의 구축에 실패한 것으로 평가됨.

- 대부분의 중동부유럽국가에 있어서 시장형태는 구체제하의 모습을 답습하고 있으며 서구식의 물류체계나 도매시장등의 모습은 아직은 요원하며 상행위 종사자들의 유통에 대한 인식도 미치지 못하고 있음.

○ 시장경제에 대한 맹신은 정책결정에 있어서 수많은 실수를 초래하였으며 구체제를 유지하는 동시에 새로운 제도를 창출하려는 기본적인 문제에 봉착하여 계속 수정할 수밖에 없었음.

- 구체제하에서 경험하지 못하였던 기업 및 생산농가의 역할에 대한 이해

부족은 일관성 없는 정책결정과 함께 농업부문의 몰락을 초래하였음.

- 이러한 혼란과정에서 일부 정치세력들은 개혁의 흐름을 방해하고 소비자에 대한 무분별한 지원책을 제시하였으며 농업부문의 종합적인 개혁을 되돌려 놓기도 하였음.

- 일부 농촌지역에서는 농산물 '마피아'들이 매점매석과 함께 농산물 가격을 조작함으로써 농민들이 큰 피해를 입을 수 밖에 없었음.

- 중동부유럽국가들의 농업변혁과정을 통하여 남북한 통합시 농업부문의 기본적인 대응방향은 시간을 갖고 각 분야마다 시나리오를 작성하고 장단점을 중심으로 준비해야 할 것임.

2) 중국식 점진적 개방과 북한 가격정책의 비교

(1) 유사점

○ 중국은 1978년 12월의 당대회에서 경제발전과 현대화를 국가가 추구해야 할 목표라고 선언한 이후 지속적으로 개혁을 추진했음.

- 84년까지의 초기단계에서 중국은 생산력 증대를 위해선 시장경제적 요소도 적극 수용할 수 있다는 논리 아래 가격인상을 비롯해 인민공사 해체, 기업이윤 유보제 도입, 경제특구 개설 등의 조치를 취했음.

- 특히 농촌과 상공업을 대상으로 하는 은행을 신설하면서 은행이 여신 등을 통해 기업활동을 감시할 수 있도록 하는 금융개혁도 추진했음.

- 그러다 92년 덩샤오핑(鄧小平)의 남순강화(南巡講話)이후 농산물 폐급제 등 전면적 개혁에 들어가 사회주의적 시장경제 체제를 확립했음.

○ 이같은 중국의 개혁 과정을 북한에 적용하면 이번의 '가격조정' 등을 비롯해 북한이 그동안 취해온 '경제관리 개선' 내용은 중국의 초기개혁 때와 유사한 측면이 있음.

- 합영법 제정(84년)이나 나진.선봉 경제특구 설치(91년) 등도 유사함.

- 특히 북한이 이번에 농민시장 가격을 반영하는 '가격 현실화' 조치를 취한 것은 79년 중국의 가격개혁 수준을 넘어선 것으로 평가되고 있음.

○ 실적제 도입, 임금 및 물가 인상, 배급제 폐지 등은 극도로 왜곡된 생산 및 유통 구조를 바로잡아 생산성 향상으로 연결시키기 위한 유기적 조치들로 중국이 개혁 개방 초기 시행한 일련의 경제 조치와 흡사함.

- 북한이 90년대 중반 도입한 가족생산제는 중국의 식량증대 1차 조치였던 가족청부제를 그대로 벤치마킹했다고 할 수 있음.
- 가족청부제는 중국이 농업 분야 생산단위였던 인민공사라는 대단위 협동농장을 폐지하면서 그 대안으로 내세웠던 제도로 생산단위를 가족단위로 축소한 것임.
- 북한의 가족생산제도 그 동안 생산단위를 10명 내외로 구성한 분조관 리조에서 4~5명 단위 가족단위로 낮춰 생산의욕과 효율을 높이자는 것임.
- 또한 국가 구매비율을 낮추고 대신 농민농장을 비롯한 일반 시장에 내다 팔 수 있는 비율을 확대해 생산성 증대를 꾀하고 있음.
- 중국은 가족청부제를 도입한 후 농업총생산액이 개혁 전 연평균 성장률인 3.2%를 크게 상회하며 15% 내외를 기록했음.

(2) 차이점

- 중국은 개혁·개방시대에 4단계에 걸쳐 가격개혁을 실시했음.
- 1단계(1978~84년)의 출발점은 79년 11월 양곡, 야채 등 18가지 주요 농·축산물의 구매가격을 24.8% 인상한 것임.
 - 이것은 중국이 62년 이후 17년간 유지해온 구매가를 처음 올린 것임. 북한이 이달 초 56년 만에 쌀 구매가를 kg당 80전에서 40원으로 50배 올린 것과 비교하면 인상폭은 적지만 가격개혁의 신호탄이었음.
 - 이어 중국 정부는 82년 1백60종의 공산품을, 이듬해에는 3백50종의 상품 가격을 시장의 수요에 따라 기업이 자유롭게 결정하도록 했음.
- 2단계(85~89년 상반기)는 주요 생산재에 대해 이중가격제를 실시한 시기임.
 - 중국경제가 고도성장을 하면서 강철, 시멘트 등 건설재가 크게 부족하자 주요 생산재에 대해 이중가격제를 실시한 것임.
 - 이처럼 가격 자유화 추진으로 인플레이션 등 부작용이 나타나자 중국 정부는 일단 물가 안정에 주력한 후, 92년 국정가격과 시장가격의 이중가격제를 폐지하고 완전히 시장가격 중심의 가격 자유화 조치를 단행했음.
 - 이에 앞서 중국은 개혁, 개방 초기에 가격개혁으로 인한 혼란을 막기 위해 국정가격, 시장가격 등 네 가지 가격체제를 유연하게 운영함으로써 개인은 물론 기업의 충격을 최소화하려 했음.

○ 이에 반해 북한은 이번에 쌀 판매가격을 시장기능에 맡겨 현실화한다고 했지만, 중국과 달리 가격개혁이 과연 실효성을 거둘 수 있을지 의문시되고 있음.

- 가격개혁이 성공하려면 수요와 공급의 원칙에 따른 가격탄력성을 반영해야 하는데 북한의 이번 최근 조치는 가격 자유화가 아니라 단순히 국정가격과 농민시장 간의 가격을 조정한 것에 불과하다면 그 실효성에 있어 중국과의 유사성이 희박함.

- 또한 북한의 가격개혁의 성패는 공급량 확보에 달려 있다고 함.

- 이와 함께 중국의 가격개혁이 성공할 수 있었던 것은 중국 정부가 상품공급량을 크게 늘림으로써 인플레이션에 강력히 대응했기 때문이라고 전문가들은 지적했음.

○ 중국은 가격개혁을 농업개혁, 경제특구 설치 등 다른 분야에서의 개혁과 동시에 지속적으로 추진했으나 북한은 아직 준비단계에 있으며 시행결과도 불확실함.

- 중국은 인민공사의 해체 등 농업개혁을 통해 식량 생산량을 증가시킴으로써 국정가격과 시장가격의 차이를 점차 줄여나갈 수 있었음.

- 물론 북한도 농업 생산력 향상을 위해 96년 협동농장의 가족단위 분조에 초과생산물에 대한 처분을 허용했고, 최근 대규모 기계화 국영농장 조성을 추진 중이나 아직 역부족이라고 할 수 있음.

○ 한마디로 북한은 중국과 달리 합영법 제정이래 '산발적으로' 경제정책 수정을 해온 것임. 이는 개혁에 임하는 양국의 기본방침이 다르기 때문이라는 분석임.

- 중국은 '정치체제는 그대로 두나 경제는 개혁한다'는 확고한 정책기조가 있었으나, 북한은 계획경제의 추진에 따른 문제점을 보완하는 데 그치고 있음.

- 중국은 78년 '노선전환'이 있었으나, 북한은 이런 근본적 결정 없이 그때 그때 '정책전환'만을 시도해 왔다고 할 수 있음.

○ 결국 북한이 걸으려는 '시장경제 도입'을 부인하지만 시장경제적 요인은 수용하는 셈이나 그렇다고 중국이 추진했던 개혁방식을 그대로 답습해 나갈 것이라고 확신하는 것은 무리라고 할 수 있음.

3. 남북한 경제통합시 농산물시장자유화를 위한 정책과제

○ 시장자유화란 가격 통제와 무역장벽을 없애는 것과 동의어임. 시장자유화와 성장의 관계는 주로 거시적 측면에서 연구되고 있는데 실제 자유화가 성장에 영향을 미치는 메카니즘은 미시적인 측면에서 보다 심층적으로 다루어져야 할 것임.

○ 체제전환 경제문제를 다룸에 있어 우리는 너무도 성급하게 자유화, 사유화 및 구조조정이 경제성장을 가져다 줄 것으로 가정하여왔음.

- 그럼으로써 체제전환 국가들이 실제 그들 스스로 어떻게 행동하고 또 변화하는 환경에 어떻게 반응하는가에 대해서는 구체적으로 파악하지 못한 경우가 많은 편임.

○ 중동부유럽 국가에서 시장 자유화란 경제성장의 충분조건은 아니라는 것을 우리에게 보여주고 있음.

- 자유화란 단지 성장을 위한 여러 필요조건중의 하나일 뿐임.

- 경제학자들이나 정책입안자들이 제도구축과 그 후속조치들의 중요성을 간과한 채 그 지역의 시장자유화에 대해 너무 큰 기대를 걸었던 것이 사실임.

○ 시장자유화란 한마디로 시장개방이라 할 수 있음.

- 다시 말해 상품과 용역 및 자본의 국제 흐름에 대한 장벽을 제거하는 것임.

- 이는 일반적으로 국내 가격 통제를 없애는 것을 의미함.

- 시장자유화의 개념은 비교적 단순하지만 그 정도를 측정하는 것은 복잡함.

- 경제학자들이 시장자유화와 그 중요성에 대해 자주 언급하면서도 실증분석에 의미 있게 사용할 개념을 아직도 확립하지 못한 것이 현실임.

1) 시장자유화의 역할과 중요성

(1) 거시적 수준

○ 시장자유화와 경제성장의 관계를 파악하기 위해서는 인적자원과 지식 및 기술혁신의 중요성을 부각시킬 필요가 있음.

○ 지난 수십년동안 철의 장막에서 세계의 지식수준으로부터 고립되어 왔던 나라에서 시장자유화 및 개방은 신기술도입에 긍정적인 영향을 미치고 나아가 경제성장을 이끌 잠재력을 키울것으로 예상됨.

- 특히 지식수준의 격차는 기술 뿐 아니라 경영, 마케팅 및 조직관리 등에서 현저히 나타나고 있다고 볼 수 있음.

○ Havrylyshyn, Izvorski, and van Rooden (1999)은 체제전환 국가에서 시장자유화와 경제성장간에 유의적인 관계가 있음을 보여줌.

- 가격자유화가 초기에는 '부담'으로 작용했지만 나중에 가서는 '득'이 되었다는 연구결과도 있음(Berg 등, 1999; Hernández-Catá, 1997).

- 대체적으로 지금까지의 계량분석의 결과에 따라 시장자유화와 경제성장 간에는 유의적인 관계가 존재한다고 결론을 내려도 무방하다고 할 수가 있음.

○ 그러나 시장자유화와 농업의 경우는 꼭 그렇지 않은 것으로 나타나고 있음.

- 러시아와 우크라이나의 실례를 보면 농업의 입지조건이 좋은 곳일수록 경제개혁의 진전속도가 느리고 따라서 경제성과가 매우 낮게 나타나고 있음(von Cramon-Taubadel, 2000, p.7).

- 이와 관련하여 Gylfason(2000)은 체제전환국에 있어 자원이 풍부하고 특히 농업에 많은 의존도를 가진 나라일 수록 전반적인 경제성장 속도가 느리다는 것을 주목하고 있음.

- 그는 다시말해 자연자원과 농업이 경제에서 중요한 역할을 하는 나라일 수록 저축과 무역자유화 및 인적자본투자 수준이 낮다고 주장하고 있음.

- 더욱이, 체코, 러시아, 폴란드, 알바니아 등 20여개 중동부유럽 체제전환국에 대한 횡단면(Cross-section) 분석 결과 1990-1997년 기간 중 개방정도(GDP에서 수출의 비중)와 농업의 중요성(노동력 비중)은 負(negative)의 상관관계를 나타내고 있었음.

○ 이러한 負의 상관관계가 나타나는 이유를 Gylfason(2000)는 다음과 같이 설명하고 있음.

- 먼저, 정치경제적 이유로 농업이 크게 보호되고 있는 경우를 들 수가 있음.

- 체제전환국 중에는 대체로 농업인구의 비중이 큰 나라가 많은데 이들 나라는 체제전환이 시작되면서 그 이전에 비해 특히 교역조건이 불리한 상황에 놓이게 되었다는 것임.

- 다음으로는 국가의 부패정도를 또 다른 이유로 꼽으면서 농업의 중요성과 부패의 정도⁴³⁾가 서로 正(positive)의 상관관계를 보인다는 것임.

○ 요컨대, 정치경제적으로 농업의 중요성이 큰 나라는 오랜기간 농업을 보호하여 왔기 때문에 체제전환에 따른 시장개방이 교역조건을 악화시키므로써 농업부문의 성장에 역효과를 가져왔으며, 더욱이 농업의 중요성이 큰 국가일수록 국가의 부패 정도가 높았기 때문에 개방의 효과가 긍정적으로 나타나지 못했다는 것임.

- 중동부유럽 20개 체제전환국에서 1990-1997년 기간 동안 농업의 중요도와 일인당 GNP 성장률 간에 유의적인 負의 상관관계가 나타나는 것이 그 결과로 보여지고 있음.

(2) 미시적 수준

○ Kaufmann(1997)은 개혁의 세가지 기본축은 거시적안정, 자유화 그리고 사유화이지만, 이 세축이 미시적 수준의 자유화와 함께 움직이지 않는다면 성장을 유도할 충분한 조건이 될 수 없다고 주장하였음.

- 미시적수준의 자유화란 기업으로 하여금 활동하고 성장할 수 있는 가능한 환경을 만들어 주는 것을 의미함.

- 예를 든다면 부패정도, 면허 및 등록제도, 인증절차, 조세법률 등이 이 범주에 속함.

- Kaufmann은 러시아와 우크라이나의 예를 들어 거시수준의 개혁과 그것의 미시수준의 영향간에는 상당한 괴리가 있을 지적하고 있음.

- 이러한 괴리 현상은 농업부문에서도 역시 나타나고 있음(von Cramon-Taubadel and Koester, 1998).

○ 이상과 같은 실증분석결과는 시장자유화가 가시적 결과 즉 생산성 향상과 성장을 초래할 수 있는 복합적인 메카니즘에 관한 심층연구가 아직도 더욱 필요하다는 것을 보여주는 것임.

- 다시 말해 거시적 지수로 나타나는 시장 자유화의 정도가 실제 체제전환국 경제성장의 내용을 제대로 반영하지 못하고 있다는 데 문제가 있다는 것을 말해 주는 것임.

43) 부패의 척도는 Transparency International에서 측정된 자료를 이용하였음 (www.gwdg.de/~uwvw/icr.htm)

(3) 정치경제적 접근법과 의사결정체계

- 앞서 보았듯이 체제전환국 중에는 농업인구의 비중이 큰 나라가 많으며 따라서 농업은 정치경제적으로 매우 중요한 위치를 차지함.
 - 세계 각국의 농업정책을 살펴보면 정책이나 제도의 변화로 인해 발생하는 잠재적인 지대(rents)를 추구하는 이익그룹간의 정치적 경쟁에 의해 특정 산업의 보호와 같은 결과가 나타나고 있음을 발견할 수가 있음.
 - 말하자면 비경제학적인 요인들이 정책결정에 큰 영향을 미치는 것이 오히려 일반적인 현상이 되고 있는 것임.
 - 이와 같은 현상에 따라 경제정책 분석의 설명력과 예측력을 높이기 위해서는 경제학적 균형에 대한 검토만으로는 부족하므로 경제정책의 결정과정에 개입되는 제도적 또는 정치적 요인들을 고려해야 한다는 인식이 확산되어 왔음.(정경수, 1997, pp.21-22)

- 이러한 인식은 오래 전 T.W. Schultz(1960, 1968)로 부터 비롯됨.
 - 그는 정책 또는 제도의 변화를 정치시장에서의 수요와 공급에 따른 결과로 파악하려는 했었음.
 - 그리고 Rausser and Freebairn(1974)는 이러한 개념에 따라 농업정책을 정치선호함수적으로 분석하였었고 이 모형은 그 이후 농업정책의 정치경제적 분석 모형으로 많이 응용되어 왔음.

- 정치선호함수분석은 제약조건하에서의 최적화 기법을 적용하여 정부의 선호가중치를 도출함으로써 특정그룹에 유리하게 결정되는 농업정책의 편의성(bias)을 설명함.
 - 이는 마치 소비자가 주어진 예산제약 하에서 효용을 최대화하는 것과 같은 것으로써 정부는 정치선호라는 목적함수를 최대화하기 위해 선택변수인 정책도구의 수준을 결정하게됨.
 - 이 과정에서 최적화 된 선호함수의 가중치는 정책결정과정에서 작용되는 이익그룹의 상대적 정치영향력을 나타내줌.

- 그런데 농업정책결정에 관한 정치경제모형의 근본문제는 제도변화를 어떻게 설명하는가에 있음.
 - 제도나 정책수준의 결정을 정치경제시장에서 나타나는 수요와 공급의 교차점으로 정의하고 이를 토대로 정책변화를 분석하는 접근법은 농업정책 조정의 구조, 기능 및 성과에 관한 내용을 구체적으로 다루지 못하는 제약이 가짐.

- 정치선호함수모형이 이러한 제약을 가지는 하나의 접근법이라 할 수 있음.

○ 한편 Ciriacy-Wantrup(1969)에 의하면 사실 제도의 변화란 정치무대에서 결정되는 것인데, 이 무대에서 사회적 목적이 정해지고 그에 따라 핵심 정책 변수가 정의되며 정책실행 규칙이 타협됨으로써 결과적으로 농가단위의 의사결정에 영향을 미치게 된다는 것임.

- 따라서 제도변화를 통한 정치개혁의 과정을 보다 잘 이해하기 위해서는 정책단계, 제도단계 및 운영단계를 연결하는 의사결정체계의 구조(a hierarchy of decision system framework)와 단계별 상호관계를 철저히 파악할 필요가 있음.

- 이러한 의사결정체계의 분석을 통해 정책개혁 현안을 보다 분명히 파악할 수 있고 따라서 정책개혁의 결과에 대한 가설을 보다 명확히 설정할 수 있을 것임.

○ 따라서 Ciriacy-Wantrup 분석구조로써 의사결정체계를 대안으로 제시하였음.

- 의사결정체계의 첫번째 단계는 정책의사체계(policy decision systems)로써 사회적 목적을 정립, 해석 및 실천하는 수준이며 동시에 목적달성을 위한 제도적 방안을 제시하는 단계임.

- 의사결정체계의 두 번째 단계는 제도(institutions)적 단계로써 사회적 의사결정체계를 형성하며 이 제도가 사회 이익그룹들의 상충되는 수요를 수용하고 조정하는 의사결정 법칙을 제공하게 됨.

- 의사결정체계의 마지막 단계는 운영단계(operating level)로써 앞의 제도적 단계에서 규정된 직·간접 규칙(rules)에 의거 운영단위의 최종 의사결정이 영향을 받게 되는 것인데, 예컨대 농가 경영단위의 자원이용과 소득분배는 소유권제도, 금융제도 등 제도의 변화에 따라 달라지게 됨.

2) 시장자유화를 위한 제도 형성과정

○ 지난 10여년간은 구소련과 중동부유럽에서 시장경제가 새롭게 자리잡기 시작한 시기라 할 수 있음.

- 이들 국가들이 중앙계획경제로부터 조속히 탈피하도록 서방 국가나 관련 기관들이 정책적으로 또 기술적으로 지원을 하여왔음.

- 경우에 따라서는 거시경제적 목표달성을 위해 재정적인 지원도 있었음.

○ 세계은행,(World Bank)이나 미국 국제개발원조기관(U.S.AID) 같은 기관들은 이들 국가들의 체제전환이 성공적이라 주장하고 있지만, 이들과 달리 비관적인 견해도 많이 대두되고 있음.

- 분명한 것은 체제전환 과정이 외부기관이나 해당국 정부가 예상한 것보다는 느리게 진행되고 있다는 것임.

○ 그 동안 조사나 연구를 통해 알려진 것은 계획경제에서 시장경제로 전환한다는 것이 상당히 어려운 과정이라는 것임.

- 시장이 제대로 움직이려면 정부가 나서서 법률로써 계약관계와 재산권 같은 사안들을 명확히 해야 함.

- 정부는 국민의 신뢰를 바탕으로 시장경제의 근간이 되는 그 같은 제도를 만들고 집행할 수 있어야 할 것임.

- 그런데 체제전환을 용이하게 해 줄 기본적인 제도가 구소련이나 중동부 유럽 국가에 준비되어 있지 않은 실정임.

○ 더욱이 이들 지역의 국민들이 시장경제를 위해 정부의 역할이 중요하다는 사실을 아직 이해하지 못하고 있는 것이 또 다른 하나의 문제라 할 수 있음.

- 정부의 정책 목표가 세워지면 그에 따라 올바른 제도가 형성되어야 할 것이며 이러한 제도하에서 일선 경영단위가 효율적으로 운영될 수 있어야 하는 의사결정의 체계적인 접근이 결여된 점이 바로 그 문제인 것임.

(1) 이행과정

○ 시장경제로 진입하는 과정에서 경제발전의 효과를 높이기 위해서는 재산권과 시장거래를 지원하는 제도와 법규를 유지하고 감독하는 제3의 객관적인 기관이 필요함.

- 이때 경제 주체들로 하여금 각자 변화의 메카니즘을 개발하도록 정부가 나서서 선도적인 역할을 할 수 있어야 함.

- 체제전환국에서 정부는 이런 의미에서 새로운 면모로 거듭나야 하며 여전히 막중한 역할을 수행해야 함.

○ 그러나 구소련이나 중동부유럽 국가의 국민들에게 정부가 이런 역할을 수행해야 할 필요가 있다는 것을 납득시키기는 매우 어려움.

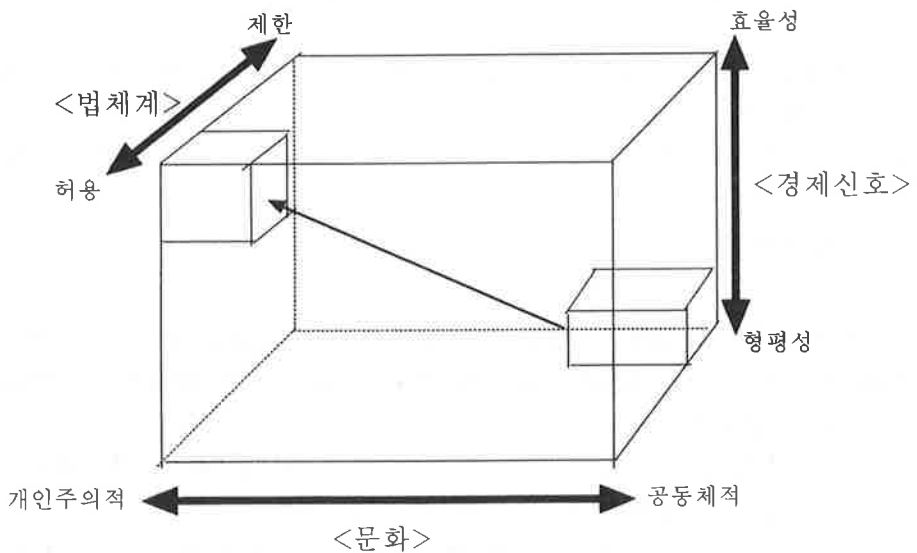
- 그 이유는 첫째, 역사가 말해 주듯이 국민들이 정부를 신뢰할 수 없다는 점임.

- 둘째, 국민들이 시장경제를 경험한 바가 없고 더구나 시장경제가 제대로 기능하려면 막강한 정부의 역할이 필요하다는 사실을 이해하지 못하고 있는 것임.

○ 서방의 자문가들은 체제전환 지역에 있어 시장경제의 구축을 위해 새로이 도입해야하는 제도와 현존하는 제도 사이에 현격한 차이가 존재함을 충분히 인식하지 못했음.

- 체제전환과정에 소요되는 시간과 작업의 규모를 과소평가한 것임.
- 체제전환국들은 그들 나름대로의 문화와 역사가 있는데 서방 자문관들은 자신들의 문화와 역사를 바탕으로 조언을 한 것임.
- 결과적으로 대상국의 역사와 문화에 바탕을 둔 제도와 근본적으로 상충되는 방향제시를 한 것이었음.

<그림 VI-1> 경제구조에 영향을 미치는 요인



자료: Jones, Stallmann, and Infanger, 2000, p.36

○ 시장경제란 특히 경제적, 법적 그리고 문화적 요인이 상호 복합되어 만들어지는 것임.

- 이들 각 요인들은 시장경제를 움직이는데 제약요인이 되기도 하고 한편으로는 촉진제 역할도 하게 됨.

○ <그림 VI-1>에서는 세 개의 축에 이들 요인들을 나타내고 있음.

- 즉, 경제신호(economic signal), 법체계(legal factor) 및 문화(culture). 이들 요인들의 상호관련성에 따라 각기 다른 제도적 하부구조가 형성됨.

- 이 하부구조가 시장경제로의 전환 가능성과 앞으로 나타날 시장경제의 형태를 결정짓게 됨.

○ 체제전환과정에서는 이들요인들 간의 상호작용이 순탄하거나 안정적인 수가 없음.

- 그리고 모든 경제가 <그림 VI-1>의 아래측 작은 상자부분처럼 경제적 형평성, 문화적 공동체성 및 법적 제한성을 극단적으로 나타내는 '원점(origin)'에서 시작하는 것이 아님.

(2) 제도 형성의 주요요인

□ 문화적 요인

○ 시장제도가 개발되고 운용되는 과정은 과거에서부터 현재에 이르는 문화적 요인에 의해 영향을 받게됨.

- 문화란 경쟁과 자기생존에 바탕을 둔 개인주의적일 수도 있고 아니면 자기이익을 초월한 공동체 중심적일 수도 있음.

- 문제는 시장경제를 위한 제도적 구조개편이 각국의 문화적 습속하에 어떻게 자리잡을 수 있는가 하는 것임.

○ 제도란 권리의 총체적 묶음으로 정의되는 것이므로 권리에 대한 문화적 기대치가 새로운 "시장법칙"에 영향을 미치게 되는 것임.

- 새로운 제도가 골격을 갖추었다고 해도 중앙계획체제에서 강압적으로 선택하고 행동하던 잔재를 털어 버리는 데는 시간이 걸리게 마련임.

- 폴란드와 체코 같은 나라가 비교적 빠른 속도로 시장경제로 전환한 것은 아마도 그들의 문화가 사회주의/공산주의로부터 영향을 적게 받았기 때문일 것임.

- 이들 국가는 세계 제2차 대전 이후에 공산화가 되었고 따라서 빠르게 그것으로부터 벗어날 수 있었을 것임.

□ 법적요인

- 국민의 행동이 법률에 의해 규제되는 것은 계획경제도 서방세계와 마찬가지로.
 - 다만 사회주의 민법 하에서는 법률에 의해 허용되는 것만 할 수 있는 반면 서방 국가에서는 법령이 금하지 않는 한 사람들은 무엇이든 할 수 있다는 점이 계획경제와 다른 점임.

- 중동부유럽 및 구소련 지역의 지난날 법체계가 시장경제로의 전환을 지연시키는 요인으로 작용하고 있음.
 - 국민들이 시장경제로의 전환과정에 효과적으로 참여하지 못하고 있는 이유는 아직도 많은 사안들이 정부의 허가를 받아야만 되기 때문임.
 - 그런데 관료출신의 엘리트 층들은 일반 시민들이 느끼는 만큼 그 법을 심각하게 여기지 않는 것 같이 보임.
 - 사유화 과정에서 자주 들리는 불만 중 하나는 엘리트층들은 허가를 기다리지 않고도 자산의 소유권을 획득한다는 것임.
 - 실제로 허가없이 시장의 주도권을 장악한 이들을 일컬어 “마피아 사업가 (mafia businessmen)”라 부름.
 - 암시장은 그 전 체제에서도 만연했었고 암시장 거래자들은 당국이 금할 때까지 물건을 사고 팔았었음.

□ 경제적 요인

- 중앙 계획경제에서 성공의 정도는 물적 산출량으로 측정됨.
 - 투입물과 산출물의 가격은 중앙정부가 결정하고 그것은 정치적 분위기에 영향을 받게됨.
 - 이런 상황에서 효율성이 목표가 될 리 없고 따라서 가격이 자원의 효율적 배분을 유도하는 기능을 갖지 못함.

- 전환 시기에 국제무역 품목의 가격은 빠르게 세계수준이 되었음.
 - 반면 내국 소비자들을 위해 국내에서 생산된 품목들의 가격은 투입재의 가격 상승추세와는 상관없이 계속 낮은 수준으로 유지되었음.

- 시장경제에서는 개별적으로 움직이는 경제주체들이든 조직의 구성원들이든 모두가 경제활동을 이끌어 가는 신호를 제공함.
 - 아울러 제도는 법칙을 바탕으로 시장거래를 용이하게 하고 또 이를 보호

하는 틀을 제공하게 됨.

- 중앙계획경제에서는 정부관리가 경제적 결정권을 쥐고서 노동보호에 상당히 주력하였었음.

- 시장경제로의 전환과정에서는 결정권이 기업관리자에게로 옮겨져야 하며 노동보호도 줄어들 필요가 있음.

- 그렇지만, 시장에서는 조정과정이 빈번히 일어나게 되며 이를 통해 자원 이용의 효율성이 향상될 수가 있음.

(3) 시장경제로의 전환

○ 제도란 가치공유를 바탕으로 할 때에 비로소 지속될 수 있음.

- 상법이 효과를 발하려면 참여자들이 그 규정에 따르게 만들어야 함.

- 그런데 상법이 시장 참여자들에 의해 자체적으로 만들어지지 않고 외부 경제로부터 도입이 된 경우라면, 그 속에 그들의 윤리와 문화와 기대치가 반영되지 않았기 때문에 실패하기가 쉬움.

○ 지난 십여년간 체제전환국이 경험한 정치적 불안때문에 시장경제의 중추가 되는 제도가 제대로 형성될 수가 없었음.

- 정치가 불안하면 경제도 불안해지고 이런 상태가 지속되면 정부에 대해서 뿐만 아니라 시장체계에 대해서도 불신을 하게 됨.

○ 체제전환은 동태적 과정이므로 그것을 둘러싼 환경이 전환 속도와 경로를 결정짓는다 할 수 있음.

- 새로이 나타나는 시장경제는 그 출발점들이 모두 같지 않기 때문에 나타나는 유형이 매우 다를 수밖에 없음.

- 따라서 그 다른 시장을 움직이게 하는 규정들도 마찬가지로 달라지게 되므로 <그림 VI-1>에서 보여주는 세 축을 따라 어떤 점에서도 각기 다른 유형의 체제전환이 가능하게 됨.

(4) 제도의 기능

○ 현존하는 중앙계획경제로부터 분권적 시장-중심경제로 이행하는 과정을 보면 앞날이 불투명한 것으로 보임.

- 정치불안과 더불어 거시경제지표의 불안이 구조개편을 더욱 어렵게 하고 있음.

- 재정적자, 두자리 인플레이션, 환율의 급변, 엄청난 세금부과 그리고 일반적

인 불확실성이 경제불안을 대변하고 있음.

- 경제정책의 제일 우선순위가 거시지표의 안정화인데, 시장개발의 장애요인을 제거하지 않고 그 목표를 달성할 수 있을지가 의문임.

○ 경제구조의 개편을 위한 첫 단계는 경제활동을 관리하는 정부에서 경제활동을 지원하는 정부로 그 역할을 변형시키는 것임.(Becker, p.6)

- 그런데 새로이 출발한 시장경제에서 정부의 경제적 역할을 바꾸기란 하나의 몸부림이라 할 수 있으며 따라서 매우 지지부진한 절차가 되고 말았음.

- 지금까지의 경험으로 보면 정부관료나 정치적 제도권의 관심사는 시장에 있는 것이 아니었음.

- 그 이유는 일부 냉소적인 이기주의적 태도 때문이기도 하고 일부는 이념적 저항 때문이기도 함.

- 개혁을 한다해도 정부는 여전히 권력을 쥐고서 사업투자를 제한하고 금융기능과 외환거래를 통제하며 해외투자 조건을 강제하며 핵심부문의 소유권이나 관리권을 장악하고 있음.

- 정부의 목표가 시장경제로의 이행에 있는 것이 아니라 중앙관리에서 중앙안정으로 방향을 전환하는 것이 아닌가 하는 인상임.

○ 시장제도가 자리를 잡고 작동하기 위해 기본적으로 요구되는 것을 등한시하고 있는 듯 함.

- 제도의 역할을 잘못 이해하고 있는 것이 심각한 문제임.

- 자유시장이란 정부를 배제하는 것을 뜻하지는 않음.

- 정부는 제도와 문화적 테두리 안에서 부여된 강력한 역할을 수행해야 하는 것임.

- 그런데 정부를 강하게 불신하고 있는 국민들에게는 이것이 쉽게 받아들이기 어려운 처방일 것임.

○ 체제전환이 빠르게 진행되리라는 애초의 기대가 현실성이 없게 된 가운데 계속된 경제불안 속에 경제여건의 개선기미가 보이지 않자 이들 국민들은 환멸을 느낀 나머지 다시금 그들에게 익숙한 준국영 생산체제로 돌아가고자 하고 있는 현 상황은 북한의 개혁조치에 대한 시사점이 크다고 볼 수 있음.

4. 가격자유화를 향한 북한 농산물 가격체계의 기본방향

1) 시장기능의 활성화

- 농산물 시장의 기능활성화를 위해서는 도매시장과 중간유통 조직의 역할에 대한 검토가 필요함.
- 남북한 경제 통합시점에서 남한의 유통구조개편이 상당정도 진전된 경우에는 북한지역에 남한이 경험하였던 기존경로를 답습할 필요가 없음.
- 독일의 경우 통일후 기존의 구서독지역의 대량 직배체계에 의해 구동독지역의 농산물 유통이 단시간내에 구서독의 유통체계로 전환되었음.
 - 따라서 구동독내에서는 도매시장의 역할이 상대적으로 약화되어 도매시장이 형성되지 못하였음.
 - 중국이나 루마니아의 경우는 소매시장의 활성화로 개혁초기에는 도매시장의 필요성을 실감하지 못했지만 농산물 유통이 대량화 되어감에 따라 도매시장의 필요성을 느끼게 됨.
- 남북한 경제 통합시 북한의 농산물 유통은 기존의 유통체계가 일시적으로 붕괴될 것으로 판단되며 생활필수품과 기초식량에 대해서는 통일정부가 강력히 시장을 통제하여 통일시 혼란을 억제해야 함.
 - 중장기적으로는 북한지역의 물류센터를 건설교통부와 협의하여 권역별로 북한지역을 세분화하고 권역중심의 물류기지 건설과 함께 도매시장의 건설을 통해 지역담당유통체계를 형성하는 것이 바람직함.
 - 시장기능의 회복과 활력을 불어넣기 위한 방안으로는 우선적으로 기존 농민시장의 상설화가 필요함.
 - 사회주의 농민시장은 협동농장의 텃밭이나 부업경리에서 비롯되는 농산물과 축산물을 농민들이 직접 판매해 오던 시장임.
 - 농민시장의 확대를 통해 지역별로 정기적인 상설시장을 개설하고 종합소매시장을 단시일내에 개설함으로써 시장기능을 활성화시키는 일이 매우 중요함.
- 도매시장을 육성하고 도매업을 장려하는 동시에 북한내의 기존 각급 산업기관별 판매소의 기능을 시장경제에 맞게 조정, 강화시켜야 함.

- 기존의 시·군 종합 상설사업소와 수매양정사업소도 적극 적용, 양성화시키는 것이 바람직함.

○ 시장기능의 부활·확대를 위해서는 공정거래질서를 확립하는 일이 매우 중요함.

- 공정한 상업관행을 유도하고, 바람직한 거래질서를 정착시키기 위해서는 각종 형태의 시장에 대한 지도 및 관리감독을 철저히 해야 함.

- 동시에 상공인협회등을 중심으로 하는 자치단체의 육성 또한 중요한 사안임.

2) 가격 및 유통체계 재편

○ 북한의 가격체계는 주로 사회적 목적과 특별한 목표(예를 들면 원료절약, 신상품개발, 다양한 생산방법의 증진 및 기타 규제)를 달성하는 경제계획을 수행하도록 되어있음.

- 계획수행에 도움이 되는 가격체계는 다양한 계획목표에 따라 장기적으로 가격을 일정하게 유지하도록 하지만 상대가격의 변화에 의존하는 가격의 조정기능을 반영하지 못하고 있음.

- 재분배적 효과를 달성하기 위한 사회정책 때문에 가격차별화가 시행되고 있음.

- 이러한 상충되는 전략은 요소비용을 반영하지 못하는 가격으로 이어짐.

- 따라서 요소관계 뿐 아니라 혁신 및 품질개선을 반영하고 국가목표와 사회정책에 따른 가격결정은 해결할 수 없는 문제로 나타남.

○ 이러한 가격결정의 원칙은 점차 중앙의 가격고정화와 끊임없이 상충되어 왔음.

- 결국 효율적인 자원배분보다는 낭비를 초래하며 중앙 및 지역에서 비경제적 결정을 하는 왜곡된 가격체계가 나타났음.

○ 남한가격과 비교 보완하여 기존 식료품에 대한 가격체계개편 계획을 수립할 필요가 있음.

- 고급품질의 농산물에 대한 일반기업의 고가격 시장판매 허용.

- 저소득층에 대해서는 일정물량을 저가격으로 공급하여 생계유지가능을 목표.

- 가격 자율화의 단계별 계획 수립이 필요함.
 - 1단계 : 전략 농산물에 대한 가격통제.
 - 2단계 : 전략 농산물에 대한 시장가격과 정부고정가격의 공동실시
 - 3단계 : 완전시장가격으로 이전

- WTO체제내에서 특별허용조치 요구 및 실행 필요성이 있음.
 - 독일의 경우 통일후 5년간 EU 및 GATT에서 비상사태로 인정되어 농업 부무에 대한 특별보조지원조치를 허용 받았음.
 - 남북한의 체제통합시에도 독일의 경우를 원용할 필요가 있음.

- 유통체계의 사유화 계획수립.
 - 사유화 대상 및 주체를 선정하며 특히 국영상점과 협동상점에 대한 위탁경영(농협, 농유공, 지자체)등을 실시하여 단계별 사유화 실시.
 - 농민시장은 가시장을 건설하여 발전적으로 정기화, 성실화하여 활성화함.
 - 농민시장의 활성화로 소매시장의 형태가 확립될 경우 종합도매시장 형태로 발전 유도.

- 유통주체육성 및 역할분담계획수립.
 - 남한의 농산물유통기관의 역할 분담(농협, 농유공, 신탁관리청), 또는 도별 partnership과 컨소시엄 구성을 통해 유통기능 분할.

- 유통 전문가 및 소비자 교육.
 - 북한지역에 대한 유통전문가를 양성하고 북한주민에 대해 유통의 의미와 시장체제에 대한 이해를 위해 소비자 교육을 실시함.
 - 독일의 CMA와 AID의 통일이후 역할에 대한 연구조사를 통해 자체대안 마련.

- 종합 도·소매시장건설.
 - 농산물 물류센타 건설계획 수립.

3) 법제화

- 독일의 경우 통일을 전후하여 독일의 농산물 유통개편 관련법은 다음과 같으며 이를 참고로 남북한 통합에 대비한 법률체계를 구상해야할 것임.

○ 신탁관리법 :

- 산하 기업체를 관리하기 위해 1990년 6월 공포, 신탁관리법에 의해 하부 조직으로 신탁주식회사를 설립.

<표VI-5> 남한과 독일통일시 농산물 시장 및 유통관련 법규

구 분	남 한	독일의 통일시 특별법과 긴급조치
농산물시장법	중앙도매시장법(1951) 농업창고법(1961) 시장법(1961) 농수산물검사법(1962) 농수산물도매시장법(1973) 농수산물유통가격안정법(1976) 시장법(1981) 도소매진흥법(1986) 농수산물유통 및 가격안정법개정(1994)	<ul style="list-style-type: none"> · 농업구조조정법 : 시장경제로의 전환 촉진 · 독점금지법(시장자유화법) · 농산물유통구조개선법 · 통일시 동독농업 부문에 대한 긴급조치
양곡유통에 관한 법률	미곡수집법(1946) 양곡관리법(1950) 자유시장방출(1962) 농협공판장(1964) 농협직매장(1970) 쌀자급(1977)	<ul style="list-style-type: none"> ① 곡물의 긴급국영매입 ② 곡물류의 수출보조 ③ 버터의 긴급수출 ④ 탈지분유의 수매 ⑤ 휴경지에 대한 보조 ⑥ 시장부담 해소를 위해 보조 ⑦ 통일에 따른 금융해소를 위한 재정지원

자료: 김경량 외, 남북통일에 대비한 농수산물 유통정책의 기초연구, 농림부, 1996.

- 남북한 통합시 북한지역에 대한 각종법규의 한시적 특별법 준비 필요.

- 구동독의 기업들이 사유화되기까지 과도기 동안 경영주체는 신탁주식회사가 되며, 신탁관리청을 신탁주식회사의 지분 전부를 소유함으로써 실질적으로는 지주회사의 역할을 함.

○ 농업구조조정법 :

- 통일 이후 연방의회에서 개정, 집단협동농장(LPG) 개편에 관한 법.

- 집단협동농장은 1991년 12월31일 까지 해산되어 협동조합 또는 가족농 형태의 자영농, 영농협동조합 또는 일반영농회사 등으로 다시 등록할 것을 명시.

- 시장자유화법 :
 - 지방자치단체의 주도하에 지역내 시장에서의 일부 기업의 독과점 금지.
- 농산물 유통구조 개선법 :
 - 생산자들의 결속을 통해 농산물 시장에서의 공급분야의 기능을 강화하고 품질향상을 도모.

- 현재 남한의 시장 및 유통관련 법규와 독일이 통일이후 제정한 법과 통일이후 독일이 시행한 특별법과 긴급조치는 <표VI-5>에서 보는바와 같음.

Ⅶ. 농업생산구조 개편: 체제전환국 경험의 시사점과 과제

1. 체제전환과 농업구조 변화
2. 북한농업의 집단화와 농업생산체계
3. 체제전환이후 국가별 농장구조의 변화
4. 체제전환 이후 농업경영체구조의 변화 비교
5. 북한 협동농장개편에 대한 시사점

Ⅶ. 농업생산구조 개편: 체제전환국 경험의 시사점과 과제

1. 체제전환과 농업구조 변화

1) 국가별 다양한 형태의 농업구조 변화

- 1980년대 후반부터 동서독의 통일과 함께 동구의 여러 사회주의 국가들이 민주주의 국가와 시장경제체제로 전환하였음.
 - 이러한 체제개혁은 동구유럽에서만 진행된 것이 아니라 중국의 개혁·개방 등 아시아 지역으로도 확산되었음.
 - 그러나 북한의 경우는 동구 사회주의 국가들의 체제전환과 중국, 베트남, 구소련의 개혁에도 불구하고 “우리식 사회주의”를 더욱 강력하게 실천하여 왔으나 최근 들어 변화의 모습을 보이고 있음.

- 세계적으로 사회주의 체제를 포기하고 시장경제체제로 전환한 국가들은 여러 국가들이 있으며 이들의 개혁은 각기 자기의 나라 현실에 맞게 형태와 개혁의 범위, 속도 등이 상이함.
 - 동구유럽에서의 개혁과 아시아지역에서의 사회주의를 유지한 경제개혁은 그 형태가 서로 다름.
 - 러시아, 동구 및 동독은 비교적 급진적인 형태로 체제를 전환하였음.
 - 특히 동독의 경우는 서독과의 체제통합으로 체제를 전환하였고 동구 및 러시아는 각국의 여건에 맞게 상이한 형태로 체제를 전환하였음.
 - 아시아 국가인 중국과 베트남의 경우도 많은 부문에서 비슷한 형태를 가지고 있으나 각 나라들의 역사적인 전통과 현실에 맞게 서로 상이한 면도 나타나고 있음.

- 농업분야의 경우 각 국가들이 가지고 있는 자연조건과 함께 체제전환에 따른 여러 가지 변수들에 의해서 각기 다른 형태로 개혁을 시도하였음.
 - 이러한 각 국가들의 경험을 토대로 한국농업의 통합시 농업구조개편에 따른 정책선택 방향의 제시는 매우 중요함.

- 농업부문에서 구조조정과 사유화에 선택된 방법에 관계없이 현재 동구권 국가들의 농업구조는 여전히 과도기 상태에 있음.
 - 어떤 경영규모와 경영체의 법적형태가 장기적으로 가장 경쟁력 있는지, 그

리고 마침내 우세한 것으로서 판명될것인가는 많은 요소들에 달려 있음.

○ 1980년대말 중동부 유럽에서 체제전환이 일어난 이후 이 지역의 농업분야에서는 소유권, 농가경영구조 그리고 농장의 법적형태 등에 많은 변화가 있었음.

- 이러한 변화의 배경으로는 여러 가지 요인들이 지적되는데 특히 새로운 소유권자들의 경제적, 사회적 이해관계와 이념적인 배경, 종교·문화·역사적인 관점 등에 의해 각 국가마다 다양한 모습의 농업재편방향이 이루어졌음.(Schulz, 1998)

<표VII-1> 중동부 유럽국가의 농가경영구조 비교

국가	년도	가족농가		정원식 소규모 영농		생산협동조합		국영기업		일반농기업	
		% 농경지비중	평균 ha	% 농경지비중	평균 ha	% 농경지비중	평균 ha	% 농경지비중	평균 ha	% 농경지비중	평균 ha
폴란드	1999	84	8	-	-	2	222	6	620	8	333
슬로바키아	1999	9	11	14	-	50	1537	0,3	3071	27	1125
체코공화국	1999	24	25	-	-	32	1394	<1	-	43	530
헝가리	2000	41	9	4	<1	-	833	-	7779	59	204
루마니아	1997	67	3	-	-	12	451	21	3657	-	-
불가리아	1999	38	>1	14	<1	42	637	6	735	-	-
알바니아	1997	97	1,2	-	-	-	-	-	-	3	-
러시아	1998	7	55	3	0,4	22	5200	17	6150	51	7000

자료 : 각국의 통계를 종합하였음

○ 사유화와 관련하여서는 어떠한 목적과 방식에 의해 사유화가 진행되었는가? 라는 질문이 중요하며, 대규모 영농조직의 재편과 관련하여 어떠한 원칙이 중요시되었는가 즉, 가족농우대 원칙인가 아니면 효율적이며 시장경제체제에서 경쟁력이 보장되는 규모의 경제를 유지하는 중규모의 농업법인을 우대하였는가 등임.

- 이 경우 기존의 대규모 생산조합은 가족농(경영체)이나 자본을 바탕으로 한 일반 법인보다 비효율적인 것으로 평가되어 왔음. 하지만 변화된 환경에서는 무엇보다도 농장주가 갖고 있는 기대수익수준이 어느 형태에서 가장 높은가를 통해 의사결정을 하였음. <표VII-1>에서는 각국별로 각 농장형태의 비율과 평균 경영규모를 비교하고 있음.

- 가족농비중이 높은 폴란드(84%), 루마니아(67%), 알바니아(97%) 등은 이전의 농업구조가 대부분 가족농 중심으로 변화되고 있음. 불가리아의 경우 약 절반정도가 이에 해당됨. 이에 비해 체코공화국, 슬로바키아, 헝가리 등은 생산협동조합과 일반농기업이 중심이 되어 대규모 영농을 유지하고 있음.
- 알바니아와 루마니아의 경우 농업의 기계화 수준이 매우 낮아 비효율적이었던 배경이 작용하였음. 이 나라에서는 가족농으로 농지배분을 하라는 정치적 압력에 굴복해서 많은 농가들이 자신의 농장에서 스스로 식량을 자급할 수 있도록 개편되었음.
- 체코와 슬로바키아는 구동독지역과 마찬가지로 예전의 대규모영농구조가 유지되고 있음. 지금까지의 경영분석에 의하면 효율적 생산이 가능하고 시장경제체제에 부합한 타 형태로의 전환을 통해 계속하여 경쟁력을 유지하고 있음. 다른 한편으로는 예전의 집단협동농장의 조합원이나 농업노동자들은 농지의 배분시 규모가 너무 적어 생계유지가 불가능하였다는 점도 대규모 영농의 유지를 가능케 하였음.

○ 각 국별로 정책방향과 목표가 농가경영구조의 변화에 지대한 영향을 미쳤는데 예를 들어 헝가리는 가족농에 대한 유리한 정책을 시행한 반면 러시아 등은 가족농의 창설을 제도적으로 방해하였음.

- 따라서 중동부유럽국가들의 농업경영구조의 변화과정을 고찰하여 볼 때 농업구조개편은 각 경영형태나 종류별로 정치적 목적에 의해 차별하지 않고 공정한 기회를 제공해야 한다는 결론을 얻게 됨.

2) 토지이용구조의 변화 -소유와 경영의 분리-

○ 구소련이나 중동부유럽 제국의 농지 사유화와 협동농장 개혁 경험으로부터 분명한 것은 토지소유권의 변화와 토지이용형태의 변화는 별개의 문제라는 점임.

- 많은 나라에서 체제전환 이후에 새롭게 태어난 또는 부활한 농지 소유자들의 대부분은 그들의 농지를 직접 경영하지 않음으로써 “소유와 경영의 분리”라는 독특한 형태가 남.
- 다수의 소작농과 소수의 대지주라는 역사적 패턴과는 반대의 상황인 다수의 영세한 토지소유자와 소수의 토지이용자(대규모 농기업)라는 상황이 생겨

났음.

○ <표VII-2>에서 보는바와 같이 농지의 경영면적별 분포에 관한 통계자료에 의해 사유화 이후 중동부유럽과 구소련제국에 있어서의 농장경영 실태를 어느 정도 추측할 수가 있음.

<표VII-2> 중동구 제국과 구소련 제국의 경영규모별 분포(1994/1995)
(단위 : %)

	전체 농지면적에 차지하는 경영면적별 비율		
	5ha 미만	5-100ha	100ha 이상
체코	1.3	5.3	92.4
슬로바키아	2.4	1.9	95.7
헝가리	22.0	20.0	58.0
폴란드	14.0	63.0	23.0
슬로베니아	47.0	46.0	7.0
알바니아	95.0	2.0	3.0
불가리아	30.0	6.0	64.0
루마니아	45.0	10.0	45.0
에스토니아	25.0	15.0	60.0
라트비아	23.0	58.0	19.0
리투아니아	33.0	32.0	35.0
베라루시	15.0	1.0	84.0
카자흐스탄	0.2	4.0	96.0
러시아	4.0	5.0	91.0
우크라이나	13.0	2.0	85.0

자료: OECD(1996), p. 146에서 발췌

- <표VII-2>에서 주의할 필요가 있는 것은 경영면적의 가장 큰 구분이 100ha이상으로 되어 있고, 그 이상의 구분이 없는 점임. 그러나 100ha이상의 개인경영, 가족경영이라는 것도 나라에 따라서는 상당한 비율로 존재할 가능성이 있으며, 이 <표VII-2>만으로는 어느 정도의 비율로 집단형태로의 토지 이용이 존재하는가를 정확히 나타낼 수는 없음.

- 예를 들면, 러시아에 있어서의 대규모경영의 비율이 96% 이상으로 극히 높게 나타나고 있지만, 그러나 이 96%가 모두 집단경영은 아니며, 일부는 개

인·가족농장에 의해 경영되고 있는 부분을 포함함.

- 왜냐하면, 러시아에서는 개인농가 중에 규모가 큰 경영이 상당히 많기 때문임.

- 한편, 루마니아에서는 현재 평균소유면적 0.45ha의 영세토지소유가 1,250만이나 존재하지만, 개인적으로 경영되고 있는 토지는 전 농지의 2-3% 정도를 차지하고 있는데 불과함(1994년). 특히 평야지역에서는 개인적 경영의 수가 극히 적고, 농지의 대부분이 집단경영에 의해 이용되고 있음.

- 따라서 <표Ⅶ-2>의 「100ha 이상의 경영」이 차지하는 경영면적 95%라는 수치는 그대로 집단에 의해 이용되고 있는 면적이라고 생각할 수 있음.

○ 이런 점을 고려하면서 위의 수치로부터 추측하면, 다음과 같은 분류가 가능함.

- 농지의 대부분이 집단적으로 이용되고 있는 국가는 체코, 슬로바키아 등의 비셰그라드 제국 및 러시아, 우크라이나, 카자흐스탄, 벨라루시 등의 구소련 제국임. 단 비셰그라드 제국의 경우와 구소련 제국은 서로 농장의 규모가 크게 다를 뿐 아니라 토지소유의 형태가 상이함.

- 농지의 절반 이상을 개인적으로 이용되고 있는 나라는 발칸 제국, 발트 제국(리투아니아, 라트비아) 등의 일부 구소련 제국이 이에 해당함.

- 위 양자의 중간에 위치하는 나라는 불가리아가 이에 해당되며 이외에 비셰그라드 3국 중 헝가리가 첫 번째 그룹에서 이 그룹으로 들어오려 하는 것으로 보임.

○ 중국과 베트남은 전통적인 영농방식인 가족농을 해 왔던 과거의 전통들이 사라지지 않고 남아 있었기 때문에 가족농으로 쉽게 되돌아 갈 수 있었음.

- 동구국가들에서 나타난 분산화로 인한 생산성 감소 현상이 나타나지 않고 오히려 영농의욕의 증가로 인한 급속한 생산성 향상을 가져왔음.

- 중국과 베트남의 정치체제는 사회주의체제를 유지하고 있었기 때문에 동구와 같은 정치적 혼란으로 인한 사회불안을 겪지 않았음.

- 이는 농업의 안정을 가져와 생산성 증가요인으로 작용하였음.

- 정치적 안정을 바탕으로 물가안정의 기초를 유지할 수 있었으며 이는 러시아의 경우처럼 시장경제로 전환하는 초기단계에 전년대비 물가상승률이 10배 또는 20배나 되었던 점과는 커다란 차이를 보이고 있음.

○ 그러나 중국과 베트남에도 체제전환으로 인한 농업부문의 문제점이 발생하고 있음.

- 초기의 가족농으로 농지를 분배하는 과정에서 형평성을 중시하여 각 농가의 노동력과 집약화를 고려하지 않았음.

- 이로 인해 농지의 분산화 및 영세화를 초래하여 초기의 급속한 농업생산성 증가가 멈추고 현재는 정체되었거나 감소하고 있음.

- 이러한 문제를 해결하기 위해 중국과 베트남은 새로운 영농체제를 모색하고 있으며 이전과는 다른 형태의 협동조합이나 영농단체들을 형성하고 있음.

2. 북한농업의 집단화와 농업생산체계

1) 농업의 협동화와 지도체계

○ 북한은 1946년 3월 토지개혁에 관한 법령 및 동개혁 실시에 대한 임시조치법을 통하여 전면적인 토지개혁을 실시하였음. 토지개혁을 통해 북한 총경지면적(200만ha)의 51%에 해당하는 100여만 ha를 무상몰수하여 그 가운데 98만 ha를 약 72만 호의 고용농민 및 토지가 없는 농민 등에게 무상으로 분배하였음.

○ 토지개혁 후 북한의 농업은 1954~1958년간에 실시된 본격적인 농업집단화 과정을 거쳐서 현재 협동농장을 주축으로 소위 사회주의적 정형의 농업경영체제를 형성하였음. 협동농장⁴⁴⁾ 총수에서 약간의 변동을 제외하면 1958년 농업협동화가 완성된 것으로 판단됨.

○ 토지개혁과 농업협동화에 의해 결정된 북한의 농업과 농민들의 일상생활을 규정짓는 농업의 생산체계는 약 1,000여개의 국영농장과 3,700개의 협동농장에서 이루어지고 있으며 텃밭이나 뽕기밭에서의 생산을 제외하면 북한의 농업을 책임지고 있는 주된 생산단위는 협동농장임.

○ 북한은 토지개혁을 거쳐 리단위로 농업협동화를 완성한 이후 조직과 운영, 관리체계에 대한 정책은 여러 차례의 변화를 보였음. 북한은 1961년 군

44) 1962년부터 북한에서는 농업협동조합을 협동농장이라고 부름으로써 농업협동조합은 농업협동조합 기준규약(1958년 11월 24일) 상에만 남아 있음. 협동농장이라고 개칭한 이유는 명확하지 않으나 1961년 군협동농장경영위원회를 중심으로 하는 지도·관리체제를 형성한 후 농업협동조합을 경영위원회의 기업적 지도를 받는 기업소라 개칭하였는데 이로부터 조합적 성격보다는 기업적 성격을 강조하기 위해 협동농장으로 개칭하였다고 볼 수 있음.

인민위원회에서 농업지도와 관리기능을 분리하여 전문적인 국가 농업지도 기관인 '군 협동농장 경영위원회'를 중심으로 기업적인 농업지도·관리체계로 정비하였는데 이는 김일성이 제기한 '청산리방법', '청산리정신'⁴⁵⁾ 기초한 농업지도·관리체계의 결합을 비판한 것에 기초하고 있음.

<표VII-3>토지개혁의 결과

항 목	면 적 (정보)	그 중	%	호 수
		경지면적		
몰수한 토지	1,000,325	989,954	100.0	422,646
일본인 및 일본국가소유의 토지	11,623	111,561	11.3	12,919
민족반역자 및 도피자의 토지	13,272	12,518	1.3	1,366
5정보이상 소유지주의 토지	237,746	231,716	23.8	29,638
전부 소작시킨 자의 토지	263,436	259,150	26.3	145,688
계속적으로 소작시킨 자의 토지	358,053	354,093	35.8	228,866
교회, 사원, 종교단체의 토지	15,195	14,916	1.5	4,124
분배한 토지	981,390	965,069	100.0	724,522
고용농민에게	22,387	21,960	2.3	17,137
토지가 없는 농민에게	603,407	589,377	61.1	422,973
토지가 적은 농민에게	345,975	344,134	35.7	260,501
이주한 지주에게	9,622	9,598	1.0	3,911
인민위원회 보유지	18,935	13,885	-	-

자료: 통일조선신문사, 통일조선연감(1967~68), p836. 「북한경제통계표」(1946~85), 국토통일원, p.44.

○ 북한은 기존 지도·관리체계의 결합이 발생하는 이유를 협동조합들의 관리·운영사업을 도와주고 농업생산을 기술적으로 지도할 수 있는 전문적인 농업지도기관의 부재에서 찾았음. 즉 새로운 조건에서 현대적 기술에 기초하여 발전하는 농업을 기술적으로 지도할 수 있는 전문화된 농업지도기관이 없다는 점에 주목하였던 것임.⁴⁶⁾

45) 청산리방법, 청산리정신은 1960년 2월 8일 평안남도 강서군 청산리 협동조합(농장)에 대한 김일성의 현지지도를 통해 개념화되었음. 이것은 상부기관이 하부기관을 도와주고 뒷사람이 아랫사람을 도와주며 항상 현지에 내려가 실정을 파악하여 문제해결방안을 제시하고 모든 사업에서 정치사업을 우선하여 대중의 자각적인 열의와 창의력을 동원하여 혁명과업을 수행하는 방법 혹은 정신을 말함. 사회과학원경제연구소, 『경제사건 II』(평양: 사회과학출판사, 1970). pp. 640~643.

46) 이일영, 전형진, 북한농업제도의 전개와 개혁 전망에 관한 연구: 분조관리제를 중심으로, 통

<표 VII-4> 북한의 협동농장과 국영농장 현황

		협동농장	국영농장
북한농업 에서 차지하는 비중	경지면적	180만ha(90%)	20만ha(10%)
	농산물생산액	80%	15%
기능		북한농업의 전반적인 생산을 책임짐.	품종개량소 및 채종장, 시험장 등 국가직속으로 소속되어 있음.
소유		협동농장원들의 공동소유와 국가재산이 혼재하여 있음.	모두 국가재산임.
분배		생산물을 일정액 국가에 수매하고 나머지는 농장원들의 노동참여에 따라 분배받음.	모든 생산물을 국가에 수매하고 월급형태로 분배받음.

주 : 북한 농산물 총생산액 중에서 약 5~10% 정도는 텃밭이나 비밀리에 경작되고 있는 돼지밭 등에서 생산되어지고 있는 것으로 추정됨.

자료: 김경량, 서재완, 북한 협동농장 개편방안에 관한 소고, 농촌개발연구 제3권. 1999. p.9.

○ 북한은 이상의 논의를 토대로 1961년 12월 22일 ‘내각결정 제157호’ “농업협동조합 경영위원회를 조직할 데 관하여”를 발표하고 농업 지도·관리체계를 정비하였음. 이는 1960년 2월 김일성의 강서군 청산리 협동농장 현지지도에서 행한 행정기구에 의한 농업지도·관리체계의 결합을 비판한데 기인한 것임.

- 행정기구에 의한 농업지도는 첫째, 농업생산에 관한 기술적 지도의 부재, 둘째, 농업협동조합들의 계획화 사업에 대한 지원 및 영농자재 공급체계의 미비, 셋째, 노력행정 사업과 재정활동에 관한 잘못된 지도 등이 문제가 되었음.

○ 전문적인 농업지도기관으로서 ‘군농업협동조합 경영위원회’가 신설되었으며, 그 임무와 기능은 첫째, 군내에 있는 농기계작업소(농기계임경소가 1959. 12. 4일 개칭됨), 농기계공장, 관개관리소, 자재공급소, 가축방역소 등의 직접 운영, 둘째, 협동조합의 계획사업에 대한 지도 및 지원, 셋째, 농업생산에 선진적인 기술도입 및 지도, 넷째, 협동조합의 노동행정·재정부기·경영활동의 지도, 농업생산에 필요한 기자재의 적시공급, 다섯째, 군 전체의 농업발전계획의 작성, 농업기술혁명, 토지개간 및 정리, 농촌건설 사업을 체계적으로 진

일문제연구(통권 제28호), 평화문제연구소, 1997.

행하여 기술혁명의 조기 완성 등이었음.

○ 결론적으로 농업 지도·관리체계의 개혁은 기존의 농업성, 도 및 군인민위원회에 의한 농업의 행정지도적 방식을 개선하여, 농업위원회, 도농촌경리위원회, 군협동농장 경영위원회, 리협동농장 관리위원회를 계통으로 하는 전문적인 농업지도·관리체계를 확립하고 운영면에서는 군협동농장 경영위원회를 중심으로 기업적인 농업지도·관리체계를 확립하였음. 그리하여 군을 단위로 하여 농업을 포함한 지방경제와 주민행정사업을 통일적으로 관리 운영 하는 국가소유제 형태를 갖추고 전문적인 지도 방식이 구축되었음.

○ 새로운 농업 지도·관리체계와 관련하여 주목되는 것은, '지역거점'⁴⁷⁾으로서 '군'(郡)의 역할이 더욱 강화되고 있다는 점임. 북한은 이미 '군'이 '지역거점'으로서 적합성을 유지하도록 1952년 말에 행정체계 및 행정구역 개편한 바 있는데, '군'을 단위로 하는 '지역거점' 이론에 따라 전문적인 농업지도기관으로서 '리'(里)나 '도'(道) 단위를 배제하고 '군농업협동조합 경영위원회'를 조직함으로써 사회주의 농촌건설을 위한 거점으로서 '군'의 위상을 더욱 강화하였음.

2) 협동농장의 조직과 생산체계

○ 북한에서 협동농장은 노동계급의 당과 국가의 영도밑에 근로농민들이 자원적 원칙에서 단합하여 토지를 비롯한 모든 생산 수단에 대한 공동소유에 기초하여 생산을 계획적으로 조직하고 사회주의적 원칙에 따라 분배를 실시한다고 정의되고 있음.⁴⁸⁾

47) 북한의 농업이론은 사회주의 혁명단계의 농업협동화에 이어 사회주의하에서의 농업·농민문제로는 세 가지 차이(도시와 농촌, 노동자와 농민, 육체노동과 정신노동)를 해소하는 문제로 설정하고 있는데, 이상의 세 가지 차이를 해소하고 사회주의, 공산주의를 건설하는 데 있어서 '지역적 거점'의 역할을 설정해 놓고 있음. 여기서 지역적 거점을 설정한다는 것은 일정한 지역을 통일적 지도의 단위로 정하고 그것을 해당 지역 안의 모든 대상들을 지도하기 위한 거점으로 삼는다는 것을 의미함. 북한은 지역적 거점을 '군'으로 설정하였는데, 그것은 규모나 지역내의 자연경제적, 문화적 제조조건에 의해서 공통점을 가진 범위에 해당됨. 북한에서 '군'은 보통 20개 정도의 협동농장, 1.5만 정보 내외의 경지, 농업에 봉사하는 국영기업, 평균 10여개의 지방공업과 기업소 및 1~2개의 중앙기업소를 포괄하는 사회주의 농촌건설의 최적의 지역 거점으로 인식되었음. 김양순, "사회주의 농촌건설에 있어서 지역거점," 『근로자』, 1964년 7월호; 김일성종합대학 출판사, 『농업경제학』 (평양: 1985), pp. 37~42.

48) 조선민주주의인민공화국 사회과학원 경제연구소, 「경제사전」, 사회과학출판사, 1970, 734쪽.

○ 협동농장에는 또한 텃밭과 돼기밭 같은 소규모 개인경작을 제한적으로 허용하고 있으며. 매 농호 당 30~50평에 대해서는 개인적인 경작을 허용하고 있으며 주로 채소 생산에 충당하고 있음. 또한 가축, 가금류의 사양관리에 따른 약간의 시설 및 소농기구에 대해서도 개인소유를 허용하고 있음.

○ 북한은 대규모화된 협동농장의 효율적 관리와 국가에서 하달하는 생산계획의 완수를 위해 관리조직과 여러 내부노동조직을 두고있음. 당과 농업위원회의 농업정책과 지도방침을 협동농장의 하부생산단위까지 전달하고 생산을 조직화하기 위한 기관으로 총회, 협동농장관리위원회, 감사위원회를 두고 있음. 또한 다양한 생산부문의 관리, 합리적인 노동배치, 사회주의 집단생활의 촉진을 위해 작업반, 분조를 두고 있음.

○ 협동농장의 최고 의사결정기관은 농장원 총회로 대표자회의라고도 하며 협동농장의 모든 구성원으로 조직됨. 총회는 1년에 4번 분기마다 개최하며, 농장원 1/3 이상의 요구가 있을 때에는 즉시 소집함. 총회의 주요 임무는 관리위원회 위원장과 2인 이상의 부위원장 선출, 연간사업계획 및 예산의 승인, 연도별 최종 작업공수 계산과 현금 결산에 대한 비준 등임. 농장원 총회에서 토의 의결한 사항은 모든 농장원과 관리위원회 지도자들이 무조건 이에 따라 집행하여야 함.

○ 관리위원회는 협동농장의 전반적인 관리운영을 총회를 대신하여 수행하는 기관으로 리당위원회의 지도에 따라 농장의 경영활동과 생산활동을 조직, 집행함. 관리위원회는 1~2년의 임기로 선거된 15~25명의 위원들로 구성되며, 여기에는 위원장, 부위원장, 기사장, 창고장, 노동통계원, 부기장, 계획통계원, 관개담당원, 축산기사, 농업기사, 작업점통계원, 생활지도원 등이 포함됨. 위원장은 농장원 총회에서 선거를 통해 선출되고, 기사장과 부위원장은 관리위원회에서 선거를 통해 선출됨.

○ 감사위원회는 협동농장에 부과된 국가의 의무사항, 농장의 재산관리와 재정관리, 노력관리 등을 월별, 분기별로 검열하는 기관으로 5~15명 정도의 감사위원을 총회에서 선출하며 임기는 1~2년임.

○ 평균 580호의 농가와 약 600정보의 농지를 갖도록 조직한 리 단위 협동농장은 리 인민위원장이 협동농장관리위원장을 겸임하여 행정단위와 생산단

위가 결합하는 체제임. 또한 리 단위로 설립되었던 모든 농민단체를 흡수하여 생산, 분배 소비에 관한 모든 기능은 물론 주민의 교육, 문화, 후생 등 생활부문까지 포괄적으로 담당하고 있음.

○ 협동농장은 50~100명의 농민으로 구성되는 3~4개의 작업반으로 조직되어 있음. 작업반은 1작목으로 편성되나 지역 실정에 따라 복합작목을 생산하는 경우도 있음. 작업반은 협동농장의 기본생산단위로 직접 생산과 노동과정을 조직하고 토지 등 생산수단과 노동인력이 고정 배치되고 있음.

○ 작업반은 자연부락을 단위로 조직됨. 1개 자연부락에 1개의 작업반을 조직하는 것을 기본으로 하면서 자연부락이 비교적 크게 형성된 지역에서는 2개 또는 그 이상의 작업반을 조직하고 산간지대 등에서는 2~3개의 자연부락을 합해 1개의 작업반을 조직함.

○ 농산작업반의 경우 농장의 크기, 생산기계장비수준 등에 따라 70~120ha 정도로 하고 산간지대에서는 40~60ha 정도로 조직됨. 작물별로는 채소작업반은 20~30ha, 과수작업반 40ha, 뽕작업반 40ha를 기준으로 운영되고 있음.

○ 작업반에는 농업생산에 관련된 것뿐만 아니라 농장원들의 생활과 관련된 주택보수작업반이 있고 이밖에 수산작업반, 조림작업반, 편의작업반, 기계화작업반 등의 다양한 형태의 작업반이 실정에 따라 조직되어 있음.

○ 분조는 협동농장의 기층생산단위로 작업반내의 생산 및 노동조직으로 편성되거나 특별한 경우 농장에 직속하는 형식으로 조직되며, 토지 등 생산수단과 노동인력이 고정 배치됨. 분조는 생산공정의 특성에 따라 부문별로 전문화하는 방향으로 조직되었음.

○ 분조관리제란, 10-25명이 1개 분조를 이루어 연간 농업 생산계획을 책임지고 수행하며 생산 실적에 따라 분배받는 일종의 노동 지불제도임.

- 분조관리제는 협동농장의 생산조직 형태이자 분배형태로 생산수단의 사용 및 관리가 전면적으로 분조에 위임되고 분조원이 생산결과에 대해서 물질적인 연대책임을 지는 제도임.

- 즉, 작업반의 하부단위인 분조에 일정한 면적의 토지와 노동력, 역축과 기타 생산도구를 제공하고 정보당 수확고와 정보당 노력일 투하에 대한 계획을 주어 생산을 책임적으로 수행하게 하며, 연말에 가서 분조 성원들에 대한

노동일을 정보당 수확고 계획수행 정도에 따라 확정하여 분배몫을 지불하게 됨.

○ 분조관리제는 협동농장의 기본적인 생산조직인 작업반에 대해 실시한 노동일에 따른 기본분배 외에 우대에 의한 보충분배 형태인 작업반우대제의 문제점을 해결하기 위하여 도입되었음. 그 문제점은 첫째, 작업단위인 분조가 이용하는 토지 이외의 생산수단에 대한 책임소재가 불명확하여 효과적인 관리운용의 어려움임. 둘째, 작업반내 분업과 협업이 진전됨에 따라 작업반에 대한 협동농장의 간부나 작업반장의 통제도 충분히 미치지 못해 작업반 성원들의 노동지출을 정확히 평가하기가 어려움. 셋째, 작업반우대제하에서는 생산의 최종결과에 따라 노동일을 재평가하는 것이 제도화되어 있지 않았던 까닭에 일부 작업반 성원들은 계획과제의 수행보다는 그저 노동일수를 늘리는 데에만 관심을 가지는 부정적인 현상도 생김.⁴⁹⁾

<표VII-5> 분조관리제의 변화와 내용

	변화내용	변화 전	변화 후
작업분조 규모	분조규모 축소	10-25명 (연령층 배합)	7-8명 (가족, 친지단위)
생산 목표량	하향 조정	(과거 3년간의 생산량 +3년중 최고생산량) / 4	(과거 3년간 생산량+ '93년 이전 10년간 평균 생산량)/4
인센티브	분조원의 인센티브 강화	· 초과생산물은 국가가 수매	· 초과생산물은 현물로 분 조원에게 지급되고 농민시장에서 자유처분

자료: 농협중앙회, “북한농업의 실태와 남북한 농업협력”, 『CEO Focus』, 1999.

○ 이와 같은 결함을 극복하고 협동농장의 생산조직과 분배형태를 개선하기 위해 그 규모가 작업반보다 작은 단위를 기초로 해서 생산을 조직하고 분배를 실시할 필요가 생김. 분조관리제는 1996년부터는 농민들의 물질적 관심을 더욱 직접 자극하는 형태로 개선되어 시행되고 있는 것으로 알려졌다(한겨레신문 1997.8.4). 새로운 분조관리제에서는 분조규모를 7~8명으로 대폭 축소하고 분조단위에서도 우대제를 적용하며, 생산계획을 하향조정하고 계획을

49) 高昇孝, 『現代朝鮮經濟入門』 (東京: 新泉社, 1989), 이태섭 옮김, 『현대북한경제입문』 (서울: 대동, 1993). p. 219.

초과하여 생산한 생산물에 대하여는 자유처분권을 허용하였음.

- 북한의 협동농장은 농장관리와 생산활동을 지원하고 국가생산계획을 뒷받침하기 위해 관리위원회의 직제를 세분하고 그에 따른 직능을 구체화하고 있음. 특히 관리위원회 부위원장이 농업생산활동의 지원만이 아니라 주민행정과 생활보장사업을 담당하고 있어 협동농장이 생산단위인 동시에 행정단위임을 보여주고 있음.

3) 협동농장의 문제점

- 북한의 협동농장은 생산 및 분배체계가 국가에서 일률적인 체계에 의해 통제되고 있기 때문에 협동농장의 자주적인 품목결정이나 유통 등을 할 수 없음. 또한 생산량과 작업량을 작업반과 분조단위로 연초에 강제적으로 지시하기 때문에 비효율성이 발생하고 있음. 이러한 북한 협동농장의 문제점들을 살펴보면 다음과 같음.

- 협동농장은 농촌의 사회주의화를 추진하기 위한 전진기지인 동시에 중앙집권적인 사회주의 계획경제의 한 단위조직으로서 상급기관의 지도와 통제하에 그 지시를 무조건적으로 수행하여야 하는 것으로 규정하고 있음. 또한 토지의 소유권이 협동적 소유 혹은 국가소유이므로 토질향상에 대한 농민들의 무관심과 의욕상실 등은 농산물 생산량을 매년 감소시켰음.

- 협동농장의 조직 및 운영상에 있어서 일률적인 지도체계에 의한 생산과 유통 등을 통해 전반적으로 매우 경직되어 있음. 협동농장의 운영에 있어서 조직운영 및 분배 등에 관해 극히 세부적으로 규정되어 있으며 협동농장 자체에서 자율적으로 의사결정을 할 수 있는 선택의 폭은 매우 제한되어 있음. 이로 인해 자연조건 및 경영환경의 변화에 적응하지 못하는 농업경영체제의 특성이 북한농업생산을 불안정하게 만드는 가장 큰 요인의 하나라고 할 수 있음.

- 농자재 및 에너지 부족에 따른 생산물 감소가 매우 심각한 상태임. 북한은 중공업우선주의에 입각하여 모든 자원을 중공업에 우선적으로 지원함으로써 생활용품이나 농자재의 부족이 초래되고 있음. 비료의 경우도 농약의 경우와 마찬가지로 외화의 부족으로 인해 구입이 어려운 상태에 있음. 또한

농기계의 보급도 양적으로는 많은 양의 농기계가 보급되어 있으나 부품의 부족과 노후화 및 유통난 등으로 인해 제기능을 발휘하지 못하고 있는 실정임.

○ 열악한 노동자원에 의한 낮은 노동생산성을 들 수 있음. 북한의 농업은 모든 생산수단의 국유화에 의한 국가 경영으로 운영되고 있음. 농민들의 새로운 기술과 창의력을 도입할 수 있는 기회가 없으며 농민의 능력과 사업발전을 위한 새로운 영역확장 등 투자의 증액 또는 감축에 신축적인 대응을 할 수 없으며 이는 사유재산을 부인하는데서 오는 필연적인 결과인 노동의 무책임성과 노동의욕 상실, 생산성 저하, 비능률 등의 역기능을 초래하였음.

○ 협동농장의 기능약화를 들 수 있음. 북한의 협동농장은 작업별(농기계, 수리시설 등), 품목별(벼, 야채, 과수)로 분조운영을 구분하여 생산하기 때문에 생산성 향상이 제약됨. 또한 협동농장의 배급능력 저하에 따라 농민들이 필요한 만큼만 농업에 종사하고 나머지 시간은 텃밭이나 돼기밭에 노동을 투입함으로써 개인의 식량 확보에 전념하고 있어 협동농장의 노동생산성이 급속히 하락하고 있음. 또한 수해지역등⁵⁰⁾에서는 농자재지원 등이 없이 방치됨으로써 협동농장체제의 운영조차 중단되는 사례가 발생하고 있음.

3. 체제전환이후 국가별 농장구조의 변화

1) 중국 집단경제조직의 재조직화

○ 인민공사의 해체이래 급격히 소멸하였던 지역단위의 경제조직은 농업생산합작사, 농업생산연합사, 경제합작사, 농공상연합사, 농공상연합공사 등 새로운 명칭으로 다시 조직되었음.

- 이것은 과거 인민공사에 대한 농민의 혐오감을 고려한 것임.

- 이들 지역단위 경제조직의 활동내용은 지역에 따라 내용의 차이가 있었음.

- 농업 전업지역에서는 청부토지의 관리, 수리, 작물보호, 과학기술보급, 농업생산재의 제공 등과 같은 기능을 하였음.

- 겸업농이 많은 지역에서는 협동경영 사업, 기업경영, 토지의 관리, 공공축

50) 1995년의 대홍수로 인해 약 520만 명의 이재민이 발생하였고 산업기반인 3백여 곳의 도로, 철도, 터널 등이 파괴되었으며 곡창지대인 황해도, 평안남도의 2년 연속 홍수피해는 약 30만 ha의 농경지가 침수되고 또는 유실되거나 매몰된 것으로 알려짐. 자료: 통일원, 통일백서, 1997.3.

적의 진행 및 그 자금관리를 행하였음.

- 향진기업이 발전하여 비농업 전업자가 많은 지역에서는 농업의 집약적 전업화를 촉진하거나 집단청부제를 실시하였음.

○ 지역단위 집단경제 조직은 지역단위와 성원구성을 볼 때 인민공사나 생산대와 큰 차이가 없지만 내부 경제관계와 기능에서는 큰 차이가 있었음.

- 인민공사하에서는 조직이 노동력을 배치하고 노동점수는 기입하며 통일분배를 행함으로써 농가는 단순 노동자의 위치에 있었음.

- 그러나 새로운 조직하에서는 대부분의 농가가 토지 이외의 생산수단을 소유하면서 자주적으로 경영을 행하는 비교적 독립된 상품생산자임.

- 1990년 전국 205개 현 5,389개 촌에 대한 조사와 전국 7,983개 촌에 대한 1992년 조사를 토대로 집단경제조직 상황을 살펴본 것이 <표 1>임.

- 이에 따르면 지역단위 집단조직은 1990년 현재 전국에 189.3만개가 조직에서 1992년에는 205만개로 증가한 것을 알 수 있음.

<표VII-6> 집단경제조직의 현황 (단위 : 만개)

구 분	형 태	1990	1992
지역단위	村(舊생산대대)단위	40.1	66.6
경제조직	組(舊생산대대)단위	139.9	128.6
(地區性合作)	自然村 단위	9.3	9.8
	합 계	189.3	205.0
전업적	생산경영형	74.0	82.1
협동경영체	생산복무형	41.4	51.7
(專業合作)	전업협회	7.7	9.3
	합 계	123.1	143.2

자료: 農業部農村合作經濟研究課題組, 1991a, p. 38; 農業部農村合作經濟研究課題組, 1993, pp. 48-50.

○ 또한 전문적 집단경제조직⁵¹⁾도 증가한 것을 볼 수 있음.

- 1990년 현재 생산경영체(生産經營型)는 74.0만개가 존재하였는데 이중 농업에 종사하는 것은 18.2만개였음.

- 농업관련부문 조직(生産服務型)은 41.4만개로, 사업분야로 볼 때 수리관개, 경작 11.9만개, 작물 보호 5.2만개 등이 전체의 71.1%로 대부분을 차지하였

51) 이 전문적 집단경제조직은 “2개 또는 2개 이상의 개인이나 집단이 공동의 이익을 목적으로 自願互利 원칙에 따라 자신의 노동·기술·생산자료를 가지고 연합하여 생산·경영·자문·지원을 행하는 조직”을 의미함.

음.

- 협회적 조직(專業協會)은 행정구역의 제한이 없는 조직으로서 1990년 현재 7.7만개가 조직되었는데 대부분 기술적 성격이 비교적 강한 과수, 채소, 축산 부문에서 발달하였음.
- 이후 전문적 집단조직은 계속 증가하여 1990-92년에 20.1만개 증가하였음.
- 그 중에서도 생산경영체가 주도적 위치를 차지하고 있는 것은 변함이 없으나 그 비중은 다소 감소하였음.
- 이와 함께 농업관련부문 조직(生産服務型)또한 매우 빠른 속도로 증가하여 전문적 조직내의 비중도 증가하고 있음.

2) 동독집단농장의 변화

○ 통일 이후 동독지역의 협동농장들은 1991년 말까지 서독의 법에 따라 그 구조적 형태가 변화되었음.

- 여기에는 협업농기업, 주식회사, 유한회사, 등록된 협동조합 등의 여러 가지 형태가 있으며, 가장 큰 비중을 차지하는 형태로는 등록된 협동조합의 형태임(1,388개의 새로운 협동조합이 구 동독 지역의 총 경지 중 약 39%를 소유하고 있음).
- 유한회사의 형태로 변환한 경우는 약 1,300개로서 23%의 경지를 점유하고 있음.
- 또 정부의 지속적인 지원책에 의해 개별농가의 창립도 두드러지게 나타나고 있음(1991년 약9,000개에서 1993년까지 2만개 이상의 숫자로 증가).
- 이들 개별농가의 경지면적은 약 18%이며, 이들 중 47%는 전업농형태임. 특히 동독지역의 개별농가는 평균경영규모가 122ha로서 타지역의 농가규모보다 매우 큼.

○ 구동독 농업정책의 특징은 사회주의 중앙계획경제 체제하의 토지를 먼저 무상몰수 방식으로 공공화하였음.

- 그 다음 기타 농업생산요소를 사회화하고 특히 농업생산협동조합(LPG : Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaft) 조직을 통하여 이를 더욱 정착시킴으로써 사회주의 국가운영에 필요한 국민의 식량과 원료농산물을 공급하였음.
- 협동조합은 여기서 사회주의 집단형태 농업생산체를 운영하는 제도로서, 협동농장이라고 부르는 농업생산단위이자 농촌주민들의 사회주의적 삶과 교

육장이었으며 행정단위였음.

○ 그러므로 이의 형성과정을 살펴보는 것은 한반도의 통일 후 농업재편을 이해하는 바탕이 될 것임.

- 동독지역에서는 1991년 7월 사회주의 농업체질을 시장경제를 지향하는 현대적인 농업으로 개편해 나가는데 있어서 더욱 조직적이고 계획적인 통제수단의 요구에 의해 '농업적용법'이 개정되었음.

- 이전의 법 체제하에서 사안에 따라 법률적으로 허용된 융통성이 악용됨으로써 농가의 재정적 손실이 초래되기도 했고, 이는 농촌지역 전체의 경제적인 손실로 이어지기도 하였음.

- 그러나 '농업적용법'의 개정으로 인해 협동농장과 후속경영체의 자산평가와 분배, 또 이를 바탕으로 사업재개를 한다는 입장에서 보다 명확한 법률적 근거가 마련되었음.

○ 여기서 특히 중요한 것은 농가자산의 보전을 우선적으로 보장토록 했다는 점임.

- 이에 관한 주요 내용을 열거하면 첫째, 조합원 총회의 의결은 다수결의 원칙이 적용되었음. 이는 농장의 전환형태 및 소유관계 재확립에 일부의 전환을 방지할 수 있도록 농장의 전구성원에 대한 참여를 보장하는 것임.

- 둘째, 재창업자의 영농이 신속히 재개될 수 있도록 보상이 단기간에 이루어질 수 있도록 보장하고 자산평가에서의 우선권과 선매권을 보장하고 있음.

- 셋째, 협동농장과 후속경영체는, 유동성 확보를 위해 영농을 재개하지 않는 자들에 대한 보상지출을 수년에 걸쳐 분할하여 시행할 수 있도록 규정했음. 이는 영농의 지속성과 농업에 대한 투자를 보장하기 위한 것임.

- 넷째, 집단농장의 해체와 전환과정의 어려움을 고려하여 1991년 말까지 완료하도록 그 시한을 연기했음.

- 다섯째, 농장책임자에 대해서는 정확한 책임의식을 바탕으로 한 경영이 의무화되었고, 위법행위에 대한 의혹이 제기될 경우 관할 지방관청은 농장의 업무에 대해 감사할 수 있는 권한을 갖게 되었음.

- 협동농장의 개편은 1991년 말로 완료되었으며, 이때까지 전환하지 못한 협동농장은 자동적으로 해체되었음.

○ 협동농장은 주로 다음과 같은 형태로 전환하였음.

- 첫째, 개인소유, 개인경영, 개인책임이 강조되는 경영형태로 가족농과 협업

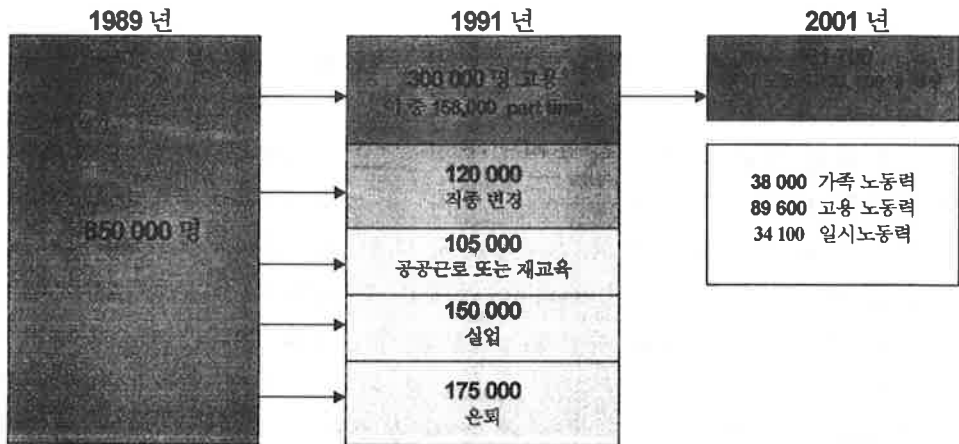
체가 주종을 이루었던 개별농장(Einzelunternehmen)과 다수의 출자에 의해 성립됨.

- 출자자 스스로가 경영에 직접 참여하는 인적회사(Personengesellschaften), 출자자가 경영자인 인적회사와는 달리, 출자와 경영, 즉 소유와 경영이 분리된 경영형태의 물적회사(Kapitalgesellschaften)임.

- 마지막으로 법원에 등기된 서독형태의 영농조합을 지칭하며, 공통된 이해를 가진 영농인들의 출자로 설립되었던 등록조합(협동조합:eingetragene Genossenschaft) 등이었음.

(1) 동서독 농업통합의 성과

<그림 VII-1> 구동독 농업고용구조의 변화



자료 : Mehl (1999), Bundesregierung, Ernährungs- und agrarpolitischer Bericht, 2002.

○ 한마디로 독일의 통일과정에서 농업통합은 성공적이라 할 수 있으며 그 결과로 다른 산업과는 달리⁵²⁾ 농업의 생산성은 괄목할 만한 수준으로 향상되었음.

- 통일전과 비교하여 농업종사자의 수가 약 15% 수준으로 대폭 줄어들었음에도 불구하고 생산은 생산액기준으로 통일이전 수준을 그대로 유지하게 되

52) 농업을 제외한 다른 산업부문의 생산은 '94년 기준으로 통일전의 60% 수준에 머물러 있었음. (Ulrich Koester & Karen Brooks, 1997)

있음.

- 작목에 따라 오히려 증가된 것도 있음⁵³⁾.

- 농업은 통일독일에게 경제적으로 효자 노릇을 하고 있을 뿐 만 아니라, 통일 후 정치적, 사회적 안정을 가져다 주는 데도 크게 기여하였음.

○ 이러한 결과는 독일의 경제학자들이 말하듯 동구의 체제전환국과는 사뭇 다른 것으로서 독일은 체제전환과정에서 서독이라는 도와주고 운명을 같이 할 파트너가 있었다는 점임.

- 통일 후 연방정부는 토지의 사유화와 시장경제체제의 도입을 추진하는 가운데 막대한 재정에 의한 보조금 지원, 농업과 관련된 제도적 개혁, 구채무 변제 등 지원정책들을 효과적으로 추진하였기 때문임.

- 여기서 간단히 재정적 지원을 살펴보면, 연방정부는 1990~95년 기간동안 농업부문에 총 172억 마르크를 배정하였음.

- 이중 58억마르크는 구조조정 보조금으로 쓰였고, 60억 마르크는 농업구조 및 연안보호라는 연방 및 주정부 공동과제의 구조개선용으로, 26억 마르크는 농산물시장규정의 기능발휘를 위하여 유통부문개선에 투입되었음.

○ 한편 구채무에 대해서는 전체적으로 기간동안 42억 마르크가 탕감 또는 대차대조표상에서 경감이 있었는데 이는 구채무 총액인 76억 마르크의 55%에 해당되는 금액이었음.

- 초기 당시 해체 또는 강제집행 대상의 농장이 안고 있던 구채무가 약 21억 마르크이고 농장자체가 원리상환해야 할 구채무가 약 6억 마르크임을 감안한다면 현재 생산활동중인 농장의 구채무중 약 90%가 구채무 정리규정의 혜택을 본 셈인 것임.

(2) 협동농장의 구조전환

○ 협동농장과 국영농장은 새로운 협동조합이나 앞으로 농장법인(Corporate farms)이라 통칭할 여러가지 형태의 법인체로 전환되었음.

- 통일을 전후하여 협동농장과 국영농장 수를 비교해보면 초기 전환과정에서 구형태의 농장들 중 약 63%만이 살아남은 것을 알 수 있음.

- 그러나 1992년까지 남아있는 이 협동농장들은 그전보다는 생존에 더 나은 조건을 갖고 있다고 할 수 있음.

53) 구동독 농업은 서독농업에 비하여 약 25년 정도 뒤쳐져 있었음. (Ulrich Koester, 1997)

- 아직도 협동조합의 수는 줄어들고 있는 반면 회사형태의 농업법인은 늘고 있지만 이 둘을 합친 숫자는 약간 증가했을 뿐 거의 변하지 않고 있음.
- 앞으로 이 둘 사이의 변화추이는 관찰의 대상이지만 일견 구동독의 협동농장이 농장법인으로 전환해가는 것이 구조조정의 일반적인 양태인 것임.

- o 그러나 이러한 집단형태의 농장들이 경작하는 전체농지가 줄고 있기 때문에 이들의 평균 경지면적은 줄어들고 있음.
- 1992년에 이들 집단형태의 농장들이 경작하는 토지는 1989년과 비교하여 75% 수준으로 하락하였고 1995년에 와서 이 비율은 약 63%로 떨어졌음.
- 구동독지역내의 농가, 농장수는 1990년의 약 5,000개에서 1997년에는 31,000여개로 증가하였음(<표VII-7> 참조).

<표VII-7> 구동독지역의 농업생산조직체별 구성(1992~1997)

조직 형태	농 가 수						변 화 율 (%)		
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1994:1992	1996:1994	1997:1996
자 연 인	15,725	22,466	24,989	27,259	27,834	28,286	58.9	11.4	1.6
o 개별 농가	14,602	20,587	22,601	24,588	25,014	25,355	54.8	10.7	1.4
o 협업 농가	760	1,416	1,897	2,157	2,291	2,413	149.6	20.8	5.3
o 합자 회사	257	311	332	335	355	353	29.2	6.9	-0.6
농 업 법 인	2,749	2,829	2,824	2,902	2,894	2,873	2.7	2.5	-0.7
o 농업생산조합	1,464	1,388	1,335	1,315	1,293	1,248	-8.8	-3.1	-3.5
o 유 한 회 사	1,178	1,302	1,338	1,417	1,432	1,466	13.6	7.0	2.4
계	18,575	25,368	27,892	30,248	30,843	31,238	50.2	10.6	1.3

주 : 협업농가는 Personengesellschaft로 대부분은 '민법상의 결사체'(結團體)임 (Gesellschaft bürgerlichen Rechts:GbR), eG는 등록조합(eingetragene Genossenschaft)으로서 구 협동농장이 구서독의 협동조합형태로 전환된 농업생산조합이며, GmbH는 유한회사(Gesellschaft mit beschränkter Haftung)임.

자료 : BML, Agrarbericht der Bundesregierung, versch. Jgg; Statistisches Bundesamt, 1998.

- 하지만 이러한 농가수의 증가추세는 1993년 이후에는 완만하게 진행되었음.
- 최근의 구동독지역 농가당 평균영농규모는 178ha로 구서독지역 농가평균 영농규모인 24ha보다 무려 7.5배나 큼.
- o 구동독지역에서 농가경영규모가 100ha가 넘는 농가의 경작지가 전체 농경지의 93%에 달하는 한편 구서독에서는 단지 18%에 불과하여 농업경영규

모에 있어서 양지역간 편차는 매우 큰 편임.

- 구동독지역내에서도 통일 이후 재편된 LPG-후속조직체인 농업생산협동조합의 평균영농규모가 1,430ha인 반면 전업개별농가의 영농규모는 140ha로 1/10에 머무르고 있어 LPG후속조직체간에도 영농규모에 있어서 매우 큰 격차가 존재하고 있음.
- 구동독지역내 농경지의 90%정도는 임차지로 구성되어 구서독지역보다 그 비율이 2배 정도에 달하고 있음.
- 이러한 농업구조의 차이는 앞으로 통일독일에 있어서 지역간에 상이한 농업구조개편의 과제를 부여하고 있음.

3) 폴란드 농장구조의 변화

- 농업조사에 의하면 1994년에는 203만개의 사적인 농장이 존재하고 있었는데, 이것은 1990년보다 17.1만개나 적은 것임.
- 사적농장에 의해 소유되는 토지의 비율은 같은 기간에 있어서 76%에서 80%로 상승했음.
- 사적농장의 평균규모는 7.1ha에서 7.8ha로 증대하고, 한편 농용지면적은 6.3ha에서 6.7ha로 증대했음.
- 토지소유패턴의 양극화는 계속되어, 소규모농장(1-2ha)의 수는 안정되어 있지만 중규모농장(2-15ha)의 수는 감소하고, 대규모농장(15ha 이상)의 수는 90년부터 94년 사이에 19%의 비율로 급속하게 증가했음.
- 농장구성에 있어서의 지역별 차이는 큼.
- 최소규모의 농장은 폴란드의 남동부에 집중해 있으며 여기서는 농장의 평균규모가 4.5ha임.
- 한편 최대규모의 농장은 주로 폴란드의 북부에 입지하고 있으며, 여기서의 평균농장규모는 15.3ha임.
- 94년에 15ha이상 규모의 사적 농장은 폴란드 전체 농용지의 약 23%를 차지하고 있었음.
- 종전의 국유농장이나 협동조합 소유 농장을 고려하면 15ha이상의 규모는 폴란드 전체 농용지중의 약 46%를 차지하고 있음.
- 전통적으로는 토지의 매각은 토지시장에서의 거래가 많음.
- 임대차도 최근에는 일반화되어, 현재 농용지 중의 약 11%는 임대되고 있다고 추정되고 있음.

- 농업으로부터 다른 부문으로의 노동력 이전을 어렵게 하는 높은 실업률로 인해, 농업구조와 규모상의 변화는 완만해지고 있음.
- 농업에만 종사하는 사람 수는 1988년부터 94년 사이에 13.1% 증가했음.
- 점점 더 많은 농장이 사회보장급부에 의존하게 되고 있으며, 이 급부는 현재로는 농가세대의 총소득 중 20% 이상을 차지하고 있음.
- 겨우 15%-20%의 농장만이 농장확대를 위한 투자를 행하기에 충분한 재무적인 잉여를 낳고 있는데 불과함.
- 모든 농장의 약 절반은 겨우 비용을 보전할 뿐이며, 나머지 35%는 손실을 내고 있음.

4) 체코농업의 구조변화

- 농업부문의 재편과 사유화, 국영 및 집단영농기업의 사유화를 허가하는 새로운 법률의 도입을 필요로 한 미묘하고 복잡한 과정의 제1단계는 거의 완료되고 있음.
- 95년 말까지 농용지의 거의 97%는 사적인 사업자에 의해 경작되고 있음.
- 이중 32%는 개인 또는 가족의 농장에 의해, 43%는 전환된 협동조합에 의해, 또 21%는 기타 종류의 법인농장에 의한 것이었음.
- 개별농장에 의해 경작되는 면적의 절반 이상은 100ha이상의 대규모농장에 의해 구성되어 있음.
- 그러나 대규모 토지소유가 세분화됨으로써 토지중의 약 60-80%는 임대계약에 의해 경작되고 있음.
- 농업에 있어서의 토지 이외 자산의 소유구조에 관해서는 3개의 주요한 종류의 사적인 소유를 들 수가 있음.
- 첫번째의 소위 구소유주 등에게 「반환된 자산」을 주된 기반으로 하는 농장은 약 400억-500억 코르나의 가치를 가지는 자산을 소유하고 있음.
- 두 번째 범주는 국유자산의 사유화의 결과로서 그 소유권을 취득한 「사유화된 자산」에 의해 구성되며, 그 자산은 약 250억-300억 코르나의 가치가 있는 것임.
- 세번째 범주는 종전의 집단농장을 기원으로 하는 전환된 협동조합이나 기타의 회사를 가리키는 「전환된 자산」이며, 이들은 전체적으로 약 1,100억-1,200억 코르나의 자산을 운영하고 있음.
- 이것들은 현재는 새로운 협동조합의 조합원이나 비조합원의 양자에 의해

지분이 소유되고 있는 자산을 운영하고 있음.

- 종전의 집단농장의 전환에 관한 법률에 의하면, 전환된 협동조합은 2000년 이전에 조합원 이외 사람들의 자산의 지분을 결정해야만 하는 법적인 의무를 지고 있음.
- 이것은 300-400억 코르나의 장부가치를 가지는 자산에 관련되어 있음.

○ 상류와 하류의 산업에 있어서는, 바우처에 의한 사유화의 제2의 물결은 정부관리의 사유화의 제1단계를 거의 완료했음.

- 그 장래의 재편과 소유에 있어서의 변화는 시장의 힘과 새로운 소유자에 의해 결정될 것임.
- 특정한 식품가공부문에 있어서의 기업간의 강한 경쟁은 이미 시작되어 더욱 진전된 구조변화를 추진하는 주요한 요인으로 생각되고 있음.

5) 헝가리 농업구조의 변화

○ 헝가리의 보상 바우처와 토지경매의 시스템은 60만명 이상의 토지소유자를 만들어내고, 새로운 토지소유자는 평균 약 3.5ha의 토지를 취득했음.

- 이 과정은 1995년 가을에 완료되었음.
- 협동조합의 조합원에게 반환되거나 또는 농장의 멤버나 노동자에게 배분된 토지 등 기타의 토지의 전환을 고려하면 헝가리에는 현재 약 150만명의 농용지 소유자가 있음.
- 또 농용지중의 90% 이상은 현재로는 민간의 수중에 있음.
- 그러나 이것은 농장경영의 이에 대응하는 세분화를 유도하고 있지는 않음.
- 이들 소유자중의 소수(약 10%)만이 영농을 개시하거나 혹은 영농을 개시할 것을 의도하고 있는데 불과함.
- 영농에 대해 아무런 경험을 가지지 않는 이들 중의 아주 많은 사람들은 그 토지를 기존의 농장에 대해 임대하고 있음.
- 새로운 협동조합 또는 법인농장의 멤버 혹은 주주는 그 토지를 농장에 대해 임대하고 있음.
- 생산활동의 계속을 촉진하면서도 차입지의 비율이 매우 높은 것(농용지중의 80%가 차입지라는 추정도 있음)은 필요한 투자를 저해하고 한계적인 효율을 낮출지도 모름.

○ 집단농장의 대부분은 1993년까지 전환되고, 한편 약간의 집단농장은 파산

을 선고받은 뒤에 해체되었음.

- 집단농장에 의해 경작되고 있던 560만ha의 토지중 1/3은 공산주의 기간을 통해 법적으로는 사적인 소유자에게 속하는 것이었음.

- 180만ha가 보상을 위해 제외되고, 나머지 토지는 농장노동자, 협동조합의 멤버, 또는 그 자손들에게 분배되었음.

- 법적으로는 개인의 사적인 재산이지만, 대부분의 토지는 「공유」의 형태를 취하고 있으며, 그 토지의 구획은 물리적으로는 특정한 사용을 위해 구분될 수 있지만 개별적으로 소유되고 있는 것은 아님.

- 협동조합(법인도 마찬가지)은 토지를 소유할 수 없다고 법률로 규정하고 있음.

○ 국영농장의 토지 이외의 자산은 970억 휘란트(7억7천만달러)로 평가되며, 이것은 농업에 있어서의 토지 이외의 자산합계중의 약 21%에 상당함.

- 이들 자산중의 절반 가까이는 사유화되고 있음.

- 대부분의 경우에는 종전의 국영농장의 자산은 사유화전에 일련의 주식회사 또는 유한회사를 창설하기 위해 분할되었음.

- 종전의 관리자나 종업원은 사유화된 자산중의 약 절반을 취득했고, 국가는 28개의 종전의 국영농장의 주식의 많은 부분을 보유하고 있음.

○ 남은 국유의 농용지는 매각을 예정하고 있지 않지만, 28개의 국가가 관리하는 농장에 의해 경작되든지 또는 사유화된 농장에 임대될 것임.

- 국유의 농용지 중의 약 40%는 보상을 위해 제외되고, 6%는 종업원에게 분배되었으며, 나머지 54%는 국가의 소유로 남았음.

- 94년말, 이 토지중의 17%는 토지 이외의 자산을 취득한 사적인 영농인에게 대부되었음(국유지의 대부기간은 최저 10년간임).

- 만약 이 새롭게 사유화된 농장이 과거에 있어서의 토지 이외의 자산과 유사한 비율의 토지만을 보유한다면, 종전의 협동조합을 계승한 농장의 경우와 마찬가지로 이들도 보상에 의해 토지를 취득한 기타의 개인으로부터 넓은 면적의 토지를 차입하지 않으면 안될 것임.

○ 개인농에 의해 사용된 토지전체의 비율은 급속하게 상승해서 1993년의 22%에서 95년 5월말에는 46%가 되었음.

- 평균규모가 24ha인 지속력 있는 개인농에 대한 표본조사에 의하면, 그 토지의 1/3은 소유지이며 나머지 2/3는 임차지였음.

- 개인농의 규모가 확대되는 반면 보다 대규모의 법인농장이나 새로운 협동조합의 규모는 축소되고 있음.
 - 그러나 아직도 법인농장이나 협동조합농장의 규모는 크며(1994년에 있어서 각각 1,700 및 2,000ha), 모든 농용지의 절반 이상을 계속 차지하고 있음(95년에는 약 54%).
 - 95년도 규모별 농장의 구성비를 보면, 100ha이상의 농장은 농용지의 약 58%, 5ha이하의 소규모농장은 22%, 5-200ha 사이의 규모는 20%를 차지하고 있음.
 - 5ha이상의 농장은 극단적으로 세분화된 영세농장은 아니라고 간주한다면, 현단계의 헝가리의 농업은 세분화되어 있지는 않다고 할 수 있을 것임.
 - 400평방미터를 넘는 소규모 농경지의 소유자가 약 150만 명이나 있기는 하지만 농장중의 78%는 5ha이상임.
- 새로운 협동조합과 개별농은 최근에 서로의 이익을 위해 협력적으로 운영되고 있음.
 - 사유화의 초기단계에서는 자원 및 서비스의 이용면에서 갈등을 빚기도 하였음.
 - 협동조합은 개별생산자에 대해 구입, 판매, 보관, 시장, 기계, 가공의 서비스를 더욱 제공하게 되고 있음.

6) NIS의 농장구조 변화

- NIS에 있어서의 농장구조는 매우 대규모의 영농기업과 아주 소규모의 자류지 및 채원으로 분할된 채로 머물러 있음.
- 제3의 부문인 소위 「서구 스타일의 개별 가족농장」은 80년대 말에 창설이 개시되었지만 여전히 비교적 소수의 개별농장 밖에 존재하지 않고, 또 그 생산은 적음.

(1) 대규모농장 : 콜호즈, 소호즈와 그 후속조직체

- 대규모의 농장들은 여전히 기본적인 농산물의 대부분을 생산하고 있음.
- 러시아나 우크라이나의 종전의 콜호즈와 소호즈의 대부분은, 토지와 자산의 지분이 비물리적으로 결정되고 그 후에 새로운 기업에 재위탁된 「주식회사」 또는 「집단농업기업」으로 재편되어 왔음.
- 벨라시나 카자흐스탄에서도 비교적 적기는 하지만 상당한 수의 대규모농

장이 유사한 과정을 밟고 있음.

- 그러나 개별적인 영농활동이나 러시아의 니즈니-노브고로드州에서 행해진 것과 같은 계통적인 농장재편의 약간의 새로운 시도에도 불구하고, 대부분의 대규모농장은 아직도 그 내부적 구조나 운영방법을 많이 바꾸지 않고 있음.⁵⁴⁾

(2) 자류지와 채원지

○ 대규모 농장에 있어서의 모든 노동자 및 피고용자는 주택건설지 및 채원으로서 0.5ha나 혹은 그 이하로 제한된 자류지를 가질 자격이 주어지고 있음.

- 이들 소규모의 자류지는 소련의 식육, 우유, 감자의 많은 부분을 생산하고 있음.

- 또 이와 함께 상대적으로 기계화되어 있지 않은 다른 작물 및 축산에 있어서도 자류지에서의 생산 비율은 개혁이 개시된 이후 상승하고 있음.

○ 이들 미니농장은 종종 「사적인」 토지라고도 불리우고 있지만, 개혁이 개시되기 이전에는 개별 가족이 여기에서 일하며 또 콜호즈나 소호즈의 포장의 일부가 아니라는 의미로만 사적인 것이었음.

- 평균적인 자류지는 아주 소규모에 머물러 있기는 하지만, 자류지에 대한 규모의 제한은 일반적으로는 개혁과정에서 완화되고 있음.

- 현재, 농장의 가족이 자류지에 대한 완전한 명의를 취득하고, 또 적어도 원칙적으로는 그것을 자유롭게 매매각하는 것도 가능함.

- 그러나 대규모 농장에서 공공연하게 혹은 묵시적으로 제공되는 상당한 서비스나 투입재 없이는 이것들을 경작할 수가 없음.

○ 개혁이 개시된 이후 대규모 농장에 의한 현물지불의 이용은 현저하게 증가하고 있음.

- 농장이 공급하는 벌크품목 혹은 어린 가축을 이용하는 가장 좋은 방법은 자류지 생산에의 투입재로서 이용하는 것이기 때문에 이것은 자류지를 보다 밀접하게 대규모 농장에 결부시키는 요인이 되고 있음.

54) 콜호즈와 소포즈 및 실질적이고 물리적인 재편이나 토지 또는 자산의 분할없이 이를 계승한 각종의 법적 형태의 농장을 이하에서는 모두 「대규모」농장이라고 부름.

- 도시주민은 채원, 과수원지 혹은 별장을 위한 토지를 종종 보유하고 있음.
- 이에 대해 호의적인 정책변화가 90년대초에 이런 토지를 가지는 도시 가족의 수를 크게 증가시켰음.
- 많은 가족은 이들 채원지로 부터 자신이 필요로 하는 감자나 야채의 대부분을 생산함.
- 이것들은 통상적으로는 영농 포기지가 되었을지도 모를 토지에 집중되어 있는 경우가 많지만, 때로는 직접 대규모 농장으로부터 받은 토지에 형성되는 경우도 있음.

(3) 개별농장

- 90-91년에 농업개혁이 개시되었을 당시에는 개별농장의 창설에 큰 희망이 걸려졌었음.
- 그 지지자들에 의하면, 이들 새로운 가족이나 소규모 그룹에 의한 기업은 농업생산성에 대한 기준을 제공할 수 있다는 이유였음.
- 또한 소호즈 및 콜호즈의 비효율성을 명백히 하며, 최종적으로는 시장의 압력을 통해 보다 일반적인 개혁을 촉진할 수 있다는 것이었음.
- 개별농장은 미사용의 토지나 혹은 종전의 대규모농장이나 현재의 농장노동자에 의해 취득된 토지 중 어느 것이나 조직할 수 있었음.
- 90~91년에 만들어진 최초의 개별농장들은 약간의 견실한 성공을 달성했었음.
- 92년 이후의 새로운 참여자는 증대하는 곤란에 당면하고 있음.
- 95년에 개별농장의 수는 벨라시에서는 76개, 카자흐스탄에서는 7,500개, 우크라이나에서는 2,700개가 증가했지만, 러시아에서는 약 2만개나 감소했음.

(4) 농장재편에 대한 장애

- 최종적으로 재편 후의 대규모 농장은 다른 사회에 있어서의 노동자 소유의 기업과 유사한 경제전략을 추구하게 될 것임.
- 재편 후의 대규모 농장은 국가의 감독으로부터 상당히 자유롭게 되고 그 운영을 보다 시장 지향적으로 하도록 강제되어져 왔음.
- 이것이 의미하는 것은 고전적인 기업적 소유자의 이익을 최대한으로 하는 행

동을 취하기보다도 오히려 현재의 노동자를 위해 고용의 보장과 소득의 안정성을 최대한으로 하도록 시도한다는 것임.

- 많은 농장의 종업원은 기존의 대규모농장의 여하한 분할에도 반대하고 있음.

- 많은 지역에 있어서의 영농은 개별농장이 아니라 공동체(촌락)농업의 전통에 입각하고 있음.

○ 새로운 농장관련사업의 창설은 최근에는 그다지 이익이 남는 것이 되고 있지 못하고 있음.

- 또 농촌 지역은 특히 자본이 부족해 있음.

- 대규모 농장은 과잉의 노동력을 보유하고 있음.

- 그러나 다각적인 국영기업이나 확대되는 사적 부문이 과잉 노동력에 대해 다른 기회나 제2의 일거리를 제공하고 있는 도시와는 달리, 대규모 농장은 계속해서 모든 NIS 국가의 농촌에 있어서 거의 유일한 고용자임.

- 많은 농장 노동자는 그들이 자류지의 관리자로서는 잘 하고 있다 하더라도 자신의 독립된 시장 지향적인 농장을 관리할 기술을 가지고 있지 않음.

- 농촌인구의 많은 부분은 노령자로서, 인생의 마지막에 기업과 같은 것에 착수하는 것을 바라고 있지 않을지도 모르기 때문임.

○ 시장지향 시스템에 있어서의 효율적인 생산자가 되기 위해서는 이들 비경제적 기능에 주목할 필요가 있을 것임.

- 대규모 농장은 유일한 생산단위는 아니지만, 지방행정이나 사회서비스의 기관이기 때문임.

- 도시의 기업도 주택, 레크리에이션, 기타의 비생산적인 시설에 상당한 자금을 거출하고 있음.

- 이들을 지지하기 위한 조세 시스템을 신속히 개발해야 하는 것이 필요함.

- 이들 시설을 유지하기 위한 잠재적인 재정기반을 가지고 기능하고 있는 도시의 지방정부에 대해 기업이 그 사회적 자산을 양도할 수도 있음.

- 또 주요 도시에 입지하는 약간의 아주 대규모적인 소련시대의 공장부지나 사회적 자산은 재개발을 위해 매각할 수가 있기 때문에 시장경제에 있어서는 가장 가치가 있는 자산일 수도 있음.

○ 그러나 농장 공동체의 외부에 있는 사람은 아무도 농장의 사회적 자산의 구입에 관심을 가지고 있지 않으므로 이들을 효과적으로 매각할 수는 없음.

<표VII-8> 체제전환국가들의 비집단화와 농업구조변화

국가명	비집단화의 진전상황	농업구조 및 규모	사유화 및 비집단화의 문제점
체코	1995년말 현재 농용지의 97%가 사적인 사업자에 의해 경작되고 있음(개별농장 32%, 협동조합 43%, 법인농장 21%).	개별농장에 의해 경작되는 면적의 절반 이상은100ha 이상의 대규모농장에 의해 구성되고 있음.	
폴란드	이전부터 사적농장의 비중이 컸음. 사적 농장의 수는 1990년에 비해 94년에는 오히려 약 17만개가 감소해 203만개가 됨. 단 규모확대로 인해 사적농장이 소유하는 토지의 비율은 76%에서 80%로 증가.	사적농장의 평균규모는 7.8ha. 토지소유패턴의 양극화 심화. 현재 농용지중의 약 11%는 임대되고 있는 것으로 추정됨.	자산의 반환을 처리할 적절한 입법의 결여. 국영농장의 사유화는, 국영농장의 재무상황의 열악성, 토지수요가 적은 지역에 집중되어 있는 점, 국영농장 노동자의 실업이 높은 점, 농업부문의 상황이 일반적으로 나쁜 점 등에 의해 곤란을 받고 있음.
루마니아	토지개혁은 현재 소유명의를 교부하는 단계에 있음. 명의중의 약 50%는 이미 교부됨. 토지개혁은 경지중의 약 70%를 사유화시키고 12%는 계속 국유로, 나머지 18%는 공유로 되는 결과를 초래할 것으로 예상되고 있다. 1995년 현재 사유화된 농업은 전체농업생산액중 87%를 차지.	상업적 농업회사(종전의 국영농장을 포함) 농장규모는 1000-2000ha임. 가족에 의한 연합과 세대보유의 토지규모는 각각 115ha와 2.5ha임.	
헝가리	1995년 현재 농용지의 90% 이상이 사유화됨. 현재 약 150만명 이상의 농용지 소유자가 있음.	새로운 토지소유자중 약 10%만이 영농을 하고 나머지는 기존농장에 소유토지를 대부분으로써 경작지의 세분화를 유도하지는 않음.(농용지중 약 80%가 차입지로 추정) 개인농의 평균규모는 24ha로 토지전체에 대한 비율은 46%임. 대규모법인농장(평균 1,700ha) 및 협동조합(평균 2,000ha)이 농용지의 절반 이상(54%)을 차지하고 있음.	

국가명	비집단화의 진전상황	농업구조 및 규모	사유화 및 비집단화의 문제점
NIS 4개국 (벨라시, 키 자흐스탄 러시아, 우 크라이나)		<ul style="list-style-type: none"> · 기본적인 농산물의 대부분은 (콜호즈 및 소호즈를 실질적이고 물리적인 재편이나 토지의 및 자산의 분할 없이 계승한) 대규모농장에 의해 생산되고 있음. · 반면에 개별농장의 처음의 기대와는 달리 수적 증가 및 생산성에 있어서 곤란에 부딪치고 있음. 1995년 러시아에서는 개별농장이 증가는 커녕 2만개나 감소했음. 	<ul style="list-style-type: none"> · 농촌인력의 노령화, 농장관리자의 시장지향적 독립농장 관리능력 결여, 자본의 부족, 잠재실업의 존재 등으로 인해 많은 농장의 종업원은 기존 대규모농장의 여하한 분할에도 반대하는 입장임. · 또 대규모농장은 지방행정이나 사회서비스 기관의 기능도 갖고 있음. 따라서 대규모농장의 재편은 불가피하게 농촌의 다른 제도를 창설하고 강화하기 위한 상당한 노력을 요구하고 있음. · 이런 것들로 인해 대규모농장의 재편은 장애를 받고 있음.

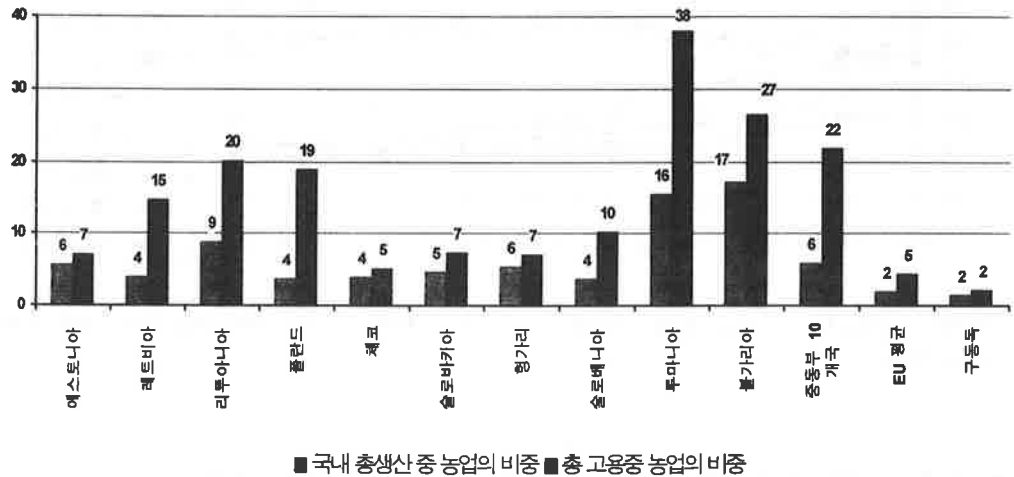
- 만약 농장이 폐쇄된다고 해도 공동체의 서비스는 여전히 수행될 수도 있을 것임.
 - 약간의 농촌지역에 있어서의 농장의 재편은, 그 고장의 학교, 도로, 주택 및 기타의 서비스를 단순히 마을이나 지구당국(중전의 지구소비에트로써 현재는 「행정기관」이라고 불리우고 있음)으로 이관시키고 있는 경우가 그것임.
 - 그러나 이들 행정기관은 스텝도 적고 예산은 거의 없으며, 또 수입을 올릴 힘도 거의 없음.
 - 따라서 대규모농장의 재편은 불가피하게 지금까지와는 다른 농촌의 제도를 창설하고 강화하기 위한 상당한 노력을 요구하게 될 것임.
- 여기서 언급한 4개의 NIS국가 모두는 토지이용에 관한 엄격한 제한을 유지해 오고 있음.
- 「농업」지역은 州레벨의 당국에 의해서만 다른 용도로 재분류할 수가 있음.
 - 통상은 3년간인 일정한 기간에 대해 아무런 작물도 재배하고 있지 않은, 즉 「그 목적대로」 사용되고 있지 않은 농용지를 지방당국은 명목상의 소유자로부터 몰수할 수 있음.

4. 체제전환 이후 농업경영체구조의 변화 비교

1) 농업구조적 변화 조치들의 효과

- 동구권 체제전환국가들에 있어서 농업부문은 체제전환과정의 시작과 함께 국민경제에 대해 비교적 높은 의미를 갖고 있음.
- 그것은(동독을 예외로) 국내 총생산에서 10%이상의 기여를 했고, 여전히 매우 높은 종사자비율을 보였음.⁵⁵⁾
- 농업분야에서의 개혁은(특히 대대적인 토지에 대한 사유재산의 회복) 특별한 관심중의 하나였고 매우 진지하게 토론되었음.

<그림 VII-2> 중동부 유럽국가의 국내 총생산 및 총고용 중 농업부문의 비중, 1999



○ 중동부 유럽국가의 국내 총생산 중 농업부문의 비중을 살펴보면 불가리아 17%, 루마니아 16%로 높게 나타나고 있으며, 리투아니아가 9%를 나타냄. 국내 총고용 중 농업부문의 비중을 살펴보면 루마니아가 38%로 가장 높고 불가리아 27%, 중동부 10개국이 22%, 리투아니아가 20%를 나타내고 있음.

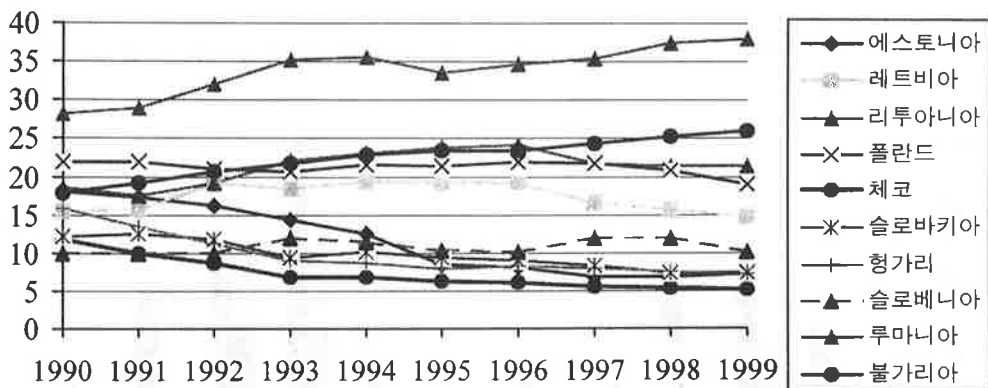
○ 농업고용자의 비중 변화를 살펴보면 리투아니아와 불가리아는 계속 증가하는 추세이며, 슬로베니아는 10% 전후, 레트비아는 15%전후로 계속 유지되

55) 유럽연합 15개국에서는 같은 시기에 국내총생산 중 농업의 비중이 3%미만이었음.

고 있으며, 기타 국가는 감소하는 추세임. 그중 에스토니아의 감소속도가 가장 빠름.

○ 농경지 100ha 당 노동투하량을 비교하면 루마니아가 22.7명으로 가장 높고 폴란드 16.2명, 불가리아 13.2명, 슬로베니아 11.7명의 순서임. 반면 구동독과 에스토니아, 헝가리 등의 농업투하량은 독일전체와 EU 평균보다도 낮음

<그림 VII-3> 농업고용자의 비중 변화(%)



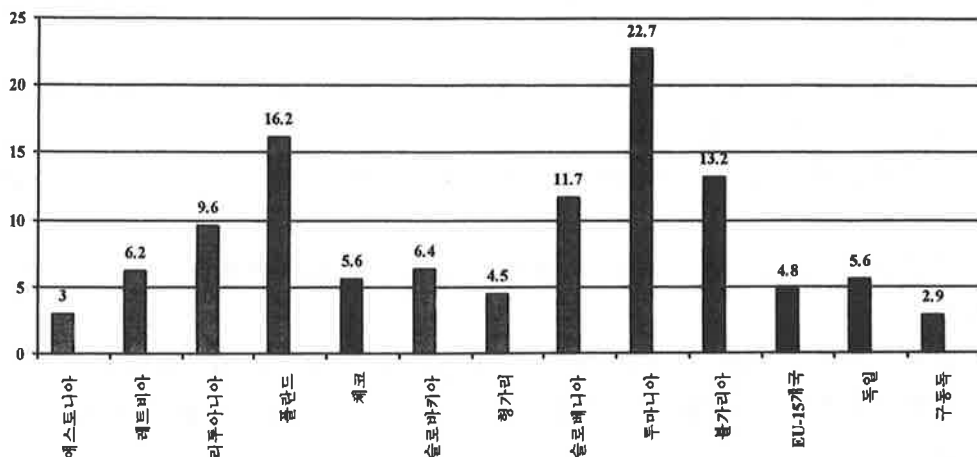
Source: OECD; Transition Report 1997, 2000; EU Dokumente; nationale Statistiken

- 협동농장의 재산분할은 국가마다 서로 다르게 진행되었음.
- 루마니아에서는 해체가 진행되는 반면에, 헝가리와 폴란드 그리고 동독지역에서는 협동조합의 형태가 유지되었음.
- 모든 조사대상국에서 조합원들은 그들이 지입한 토지에 대해서 완전한 재산권을 부여받았음.
- 불가리아에서는 협동농장이 완전히 청산되었고, 모든 자산들은 노동자와 조합원들에게 분배되었으며 루마니아에서는 협동농장토지에 대한 대중적 사유화 조치가 선택되었음.
- 헝가리 그리고 동독지역에서는 지분이 조합원들과 종사자들에게 분배되었음.
- 그러나 협동농장에 남거나 지분을 회수하는 것은 그들의 자유였으며 또한

협동농장의 완전한 해체도 가능했음.

- 그 외에도 헝가리에서는 협동농장의 농지는 조합원과 종사자 사이에서 분배되었음.

<그림 VII-4> 농경지 100ha 당 노동투하량 비교 (단위; 명)



Source : Weingarten (IAMO), Eurostat and national Statistics, 2002.

○ 협동농장에서 재산의 분할은 분산화된 재산구조를 형성하여 대규모농장을 분쇄하는 결과를 낳았음.

- 개별영농에 맞지 않는 하부구조는 경작에 대해 많은 문제점들을 제기했음.
 - 특히 루마니아, 불가리아 그리고 헝가리에서는 효율적 경작과는 대립되는 매우 작은 영농단위가 생겨났는데, 이는 예를 들면 관계시설 등에 대해서도 부정적인 영향을 미쳤음.

○ 이런 문제점들을 피하고 규모의 경제를 실현하기 위해 대부분의 국가들에서는 구조변화 후에 다시 생산협동조합이 설립되었음.

- 이들의 내부구조는 부분적으로 재산분할의 방법에 의해 영향을 받았음.
 - 따라서 형식적 해체는 내부결정구조의 변화와 개별 조합원의 탈퇴를 동반하여 단순한 법적인 전환으로서 재산협동조합으로 나타났음.
 - 특히 헝가리에서는 내부적 개혁이 일어나지 않아 장기적으로 이들 사업체의 경쟁력에 대해 불리한 작용을 할 수도 있었음.

2) 농업부문에서의 새로운 협동조직의 출현

○ 대부분의 국가에서는 협동조합조직을 포함하여 다양한 형식적 또는 비형식적인 협력형태가 생겨났음.

- 생산협동조합 이외에도 중간재 및 유통부문과 협력하였음.

- 농지의 소유자가 자영하거나 농지를 매각하는 것이 아니라, 생산협동조합이나 비슷한 조직형태에 출자하거나 이들에게 그들의 농지를 임대하는 이유는 다음과 같음.

- ① 개별농가의 농기구와 농기계등의 설비는 매우 미약하며 소농을 위한 설비의 공급도 제한되었음.

- ② 개별농가가 투자하기에는 자본이 너무 부족하였으며, 은행제도도 제대로 정착되지 않았음.

- ③ 중간재 및 농산물시장은 여전히 발달이 더디고 부분적으로는 독점적이었음.

- ④ 과도기인 납세의 면제로 농지를 매각하려는 자극이 미약하였음.

- ⑤ 토지소유자의 일부분은 개별적인 영농을 하기에는 자질이 충분치 못하였음.

- ⑥ 규모의 경제를 실현하기 위하여 개별농가는 농지를 임차하거나 매입하여야만 했음.

○ 근본적으로 농업구조의 전환이 농업적 경영조직형태의 다양성을 초래하였으며 영농규모의 이원화는 계속 유지되었으나 감소하였음.

- 농업경영체의 숫자, 법적형태의 다양성 그리고 재산구조는 개혁이 진행되는 동안 증가하였음.

- 그러나 농업부문에서 구조조정과 사유화의 선택된 방법에 관계없이 모든 조사대상국에서는 현재 존재하는 농업구조는 정지된 것이 아니고 여전히 과도기 상태에 있음.

- 어떠한 조직형태가 시장조건에 가장 적합하고, 수익성있는 농업을 보장할지는 경쟁을 통하여 드러날 것이나 경쟁을 왜곡시키는 국가개입의 자제와 명백한 법적, 제도적 틀의 구축은 효율성을 극대화시키는 전제조건임.

3) 농업경영체의 구조개편

○ 토지개혁, 비토지자산의 사유화, 그리고 국영 및 협동농장의 전환을 강제

하는 규정은 대규모 농장의 변신을 요구하였음.

- 농장의 구조개편은 한편으로는 토지, 노동, 자본 등 생산요소의 재분배를 의미하며 또 다른 한편으로는 조직개편을 의미함.
- 대부분의 체제전환국에서 국영 및 협동농장은 생산자협동조합, 주식회사, 합자회사, 가족농 등 여러 형태의 농장조직으로 변신하였음.

○ 대규모 농장의 구조를 개혁함에 있어서 가장 급진적인 형태는 국영 또는 협동농장을 개인농장으로 분할하는 것임.

- 이렇게 개인농장화하는 작업은 전환국마다 다르게 진행되었음.
- 동아시아와 알바니아에서는 협동농장을 완전히 분할한 반면에 러시아, 우크라이나, 체코, 그리고 슬로바키아에서는 개인농장이 경작하는 토지의 비율이 개혁이후 5년이 지난 시점에서 20%에도 미치지 못하였음.

○ 농장의 구조개편은 개혁정책, 초기조건 그리고 경제적 발전상태에 의하여 결정되었음.⁵⁶⁾

- 협동농장의 분할은 토지를 구소유자에게 반환하는 대신에 농장 종사자에게 분배한 농지의 비율이 높은 나라에서 더 많이 이루어졌음. 왜냐하면 농지를 농장종사자에게 분배하는 것은 협동농장을 탈퇴하기를 원하는 사람에게 토지의 입차나 매매시의 거래비용을 감소시킬 것이기 때문임.⁵⁷⁾
- 개별영농에 대한 정부의 정책은 국가간에 서로 달랐음.
- 가족농을 설립하기 위하여 협동농장을 분할하는 것과 개혁이전 협동농장의 생산성과 자본집약도 사이에는 부(-)의 상관관계가 있음. 왜냐하면 사람들은 생산적인 대규모 농장을 떠나는 것을 꺼려하기 때문이었음.

○ 대부분 개별영농으로 전환된 국가들은 다음과 같은 공통점을 갖고 있었음.

- 첫째, 협동농장의 종사자에게 소유권이나 이용권을 부여하고 토지를 물리적으로 분배하였음.
- 둘째, 협동농장을 떠나는 비용이 증가하지 않도록 하는 전환규정을 갖고 있었음.
- 셋째, 협동농장의 노동생산성은 대체로 낮았고 노동집약도는 높았음.

56) Mathijs, Swinnen(1998)

57) 협동농장을 탈퇴하고자 하는 사람은 협동농장으로부터 토지와 자산을 인출하는 노력과 비용에 영향을 받았음. 따라서 협동농장 종사자에게 실질적인 토지이용 및 소유권을 분배한다면 이 퇴출비용은 감소될 것임.

- 넷째, 공산치하의 기간이 길지 않았음⁵⁸⁾.
- 이러한 조건을 충족시키는 알바니아, 루마니아, 베트남 그리고 중국과 같은 전환국에서는 개혁이 시작된 이후 5년이 지난 시점에서 토지의 대부분을 개인농이 경작하고 있음.

□ 경제성과에 대한 농장구조개편의 영향

○ 집단영농으로부터 개별영농으로의 전환은 농업부문의 생산활동에 긍정적인 영향을 끼쳤음.

- 협동농장에서 일할 때의 인센티브는 개인농장에서 보다 현저히 낮음. 왜냐하면 협동농장에서 개인농장으로 전환한 후에 농민의 소득은 농장의 성과와 직접적으로 관계가 있으며, 따라서 개별영농은 노동에 대한 인센티브를 증가시킬 것이기 때문임.

- 이것이 투입되는 다른 생산요소와의 집약도는 물론 노동생산성을 증가시키는 원인을 제공함.

- 그러므로 협동농장을 분할하면 생산에 대한 긍정적인 효과를 기대할 수 있으며, 이러한 기대는 중국, 베트남 그리고 중동부유럽국가에 대한 실증적인 연구로 증명되었음.

○ 그러나 개별영농으로 전환하는 것은 노동생산성 향상을 상쇄시키는 효과를 가져올 수 있음. 개별영농으로 전환함에 따른 효과는 생산요소 투입과 농장의 기술수준에 달려있음.

- 중동부유럽제국과 구소련국가와 같은 자본집약적인 농업생산시스템에서는 자본스톡과 대규모 기술을 분할함으로써 오히려 노동생산성을 감소시킬 수도 있음.

- 그러므로 자본집약적인 시스템에서는 보다 선진화된 협동농장 또는 기업농의 형태로써 이용권의 설립과 효율적인 농장전환정책을 통해 생산성을 향상시킬 수 있을 것임.

- 이를 위해서는 분산화된 의사결정과 경직적인 예산제약을 포함한 비효율적인 관리체제를 개혁할 필요가 있음.

- 기업농이 상대적으로 효율적인 중동부유럽제국에서 경영개혁과 농장고용

58) 집단영농을 오랫동안 경험한 국가에서는 가족농의 인적자본과 전통이 사라졌음. 따라서 개인농장으로 전환함으로써 얻어지는 효율성은 낮을 것이고, 결과적으로 개인농장을 설립하기 위한 협동농장 종사자의 인센티브 역시 작을 것임. 더욱이 개별영농을 가능케 하는 이용 및 소유권과 대규모 농장의 구조개혁을 위한 정치적인 압력은 적었음.

의 감소를 포함하는 적응을 포함하는 실질적이고 근본적인 구조개혁이 이루어졌음.

4) 체제전환국가의 농업구조개편과 협동조합

○ 체제전환의 과도단계로서 토지개혁을 단행하고 이후 집단화를 강행하게 되며, 이 과정에서 흔히 이용되었던 이념 중 하나가 협동조합이었음.

- 사회주의 혁명기의 농업정책기조는 사회주의적 대규모 농장경영이었음.

- 이를 관철하기 위해서는 사회주의적 소유형태가 보장되어야 했음.

- 농업생산의 집단화를 강행한 경제적 이유는 몇 가지로 설명할 수 있으나 그 중요한 것으로는 경제발전을 위한 자본축적의 필요성과 대규모 경영을 통한 규모의 경제 추구로 볼 수 있음.

○ 이에 따라 사회주의 국가들은 일반적으로 혁명 직후 광범위한 토지개혁을 실시했음.

- 토지개혁은 주로 대지주의 토지를 몰수, 일부는 국유화하여 국영농장을 설립하고 대부분은 영세소농에게 분배하는 과정으로 이루어졌음.

- 농민에게 분배된 토지에 대해서는 대개 소유권을 인정하였으나 적극적인 재산권 행사를 불허함으로써 추후 시행될 농업집단화를 용이하게 수행할 수 있는 조건도 확보해 두었음.

○ 토지개혁이 완료된 각 국들은 사회주의 건설에 매진할 것을 천명하는 바, 이는 농업부문에서 영세한 사적경영의 집단화를 통해 대규모 협동농장(Cooperative Farm) 또는 집단농장(Collective Farm)의 창설을 의미하는 것이었음.

- 농업집단화 과정은 형식상 협동조합의 형태로 자발적으로 진행되었으나 경제적·사회적 유인과 압력을 병행함으로써 실질적으로는 강제적으로 진행되었음.

- 농업집단화는 1960년대 후반까지 대부분의 구 사회주의 국가에서 거의 완료되었음.

- 북한의 토지개혁과 농업집단화는 대부분의 동구 사회주의 국가들과 비슷한 과정을 거쳐 시행되었으며, 농업부문의 구성 역시 크게 다르지 않음.

○ 2차대전 이전까지 중동부 유럽에서도 협동조합운동이 번성하였음에도 불구하고, 강제적인 농업생산의 집단화경험 때문에 농민은 협동조합과 협동농장을 동일시하고 부정적인 시각을 갖고 있음.

- 사회주의 협동조합은 국가의 정치조직으로서 조합원의 이익보다 국가이익이나 공익을 우선시하였으며, 그 대가로 협동조합은 국가에서 재정지원을 받았음.

- 물론 협동조합의 근본인 자율적인 회원가입의 원칙은 무시되었음.

- 20세기말 체제전환을 경험하고 있는 중동부 유럽 농민들에게 협동조합은 과거의 잊혀진 기억일 뿐이고, 농업협동조합이라는 용어는 집단화와 사회주의 부정적 인상과 강하게 중첩되고 있음.

○ 협동농장, 집단농장, 국영농장 등 과거의 집단농업경영구조가 체제전환 후에도 일부지만 계속 협동조합의 형태를 취하고 있는 것도, 중동부 유럽국가들의 특징임.

- 집단농업생산구조가 개편될 때, 대부분의 국가에서는 법률상으로는 주식회사, 유한회사, 합자회사 등 여러 가지 법인형태의 선택이 가능했음.

- 그러나 실제로는 다수가 후속조직으로 협동조합의 형태를 선택했던 것임.

- 이에 대해서 일부에서는 아직도 과거의 협동조합 전통이 계승되는 것으로 해석하는 경우도 있지만, 현실적으로 의미가 없음.

- 중동부 유럽에서 체제전환이후 집단농장, 협동농장의 후속조직체로서 재결성된 협동조합의 의사결정원칙이나 이익분배원칙 등의 내용을 보면 협동조합원칙보다도 소유원칙이 중시되고 있는 예가 상당히 있기 때문임.

- 대외적인명칭은 협동조합이라도 내용적으로는 유한회사나 주식회사에 가까운 경우가 많음⁵⁹⁾.

○ 농민조합원들에게는 협동조합의 이념이나 원칙과 관계없이 과거부터 익

59) 체코에서는 집단경영구조가 사회주의 시대의 통일농업협동조합(JZD)에서 농업생산협동조합(ZD)으로 개편되었음. 즉, 구소련의 콜호즈형 집단농장 조직으로부터 서구식 협동조합으로 전환된 것임. 그러나 ZD의 조직원칙은 협동조합원칙보다도 소유원칙이 중시되어, 투표권은 조합원 1인 1표가 아니라 지분소유권이나 출자액에 따라 표수를 정하고 있는 예가 많음. 그리고 농업생산협동조합은 조합원이 노동에 참가하는 형태여야 하지만, ZD의 경우는 조합원의 대부분이 농장에서는 일하지 않는 단순한 토지소유자나 출자자임. 반대로, 간부를 포함한 농업종사자의 상당한 부분은 조합원으로서의 자격이 없는 단순한 피고용자에 불과함. 농업생산협동조합이라면 이익의 분배는 원칙적으로 노동참가의 정도에 따라 행해져야 하지만, ZD의 경우 지분 출자액에 따라 이익분배가 행해지는 케이스가 일반적임. 이러한 경우는 구동독지역에서 협동조합의 형태로 새롭게 태어난 농업생산협동조합의 경우와도 유사성이 있음

숙한 집단영농방식을 시장경제체제에서 유지하는 것으로 해석하는 것이 더 설득력이 있을 것임.

- 현재 계승된 농업분야 협동조합형태가 과거의 협동조합의 전통과 관련이 있다고 생각하는 것은 설득력이 약할 것임.

- 일반 농민사회에서는 오히려 협동조합에 대해 심리적으로 부정적인 이미지를 가지고 있는 편이기 때문임.

- 동독 일부와 헝가리, 슬로바키아 등에서 후속조직체로서 생산협동조합의 법인형태가 주로 선택된 가장 큰 이유는 농민들이 다른 법인형태에 대해 모르거나 익숙지 않았다는 것이었음.

○ 그 외에도 협동조합에 대한 낮은 세금부과, 권리관계나 경영상황이 불투명한 위험부담을 회피하기 위해 기존의 형태와 가장 유사한 협동조합을 선택하는 등으로 설명됨.

- 이들 국가에서 생산협동조합의 형태가 압도적으로 많음에도 불구하고, 협동조합개념과 원칙에 적극적으로 찬성해서 선택된 것은 아님.

- 구 사회주의 국가에서는 개인가족경영을 기초로 한 수직적 집종의 한 형태로서의 협동조합과, 수평적 집중으로서의 생산협동조합이 곧잘 혼동되어 이해되고 있음.

- 중동부 유럽국가들이나 러시아의 협동조합운동은 주로 전자에 해당하는 가공, 신용, 유통 등의 협동조합을 말하며, 생산협동조합을 말하고 있는 것은 아님.

- 서유럽국가들에서도 수직적 집중으로서의 협동조합은 오랜 역사를 가지고 지금도 번성하고 있지만, 농업생산협동조합이라는 형태는 거의 없으며, 이탈리아 북부지역 등에서 일부가 관찰될 뿐임.

○ 반면, 중국과 베트남 등 아시아사회주의 국가들은 농업구조의 개편초기에 가족농으로 농지를 분배시 형평성만을 중시하여 농지의 분산화 및 영세화가 초래되었음.

- 이에 따라 초기의 급속한 농업생산성 증가가 현재는 정체되었거나 감소하고 있음.

- 이러한 문제를 해결하기 위해 중국과 베트남은 새로운 영농체제를 모색하고 있으며, 이전과는 다른 형태의 협동조합이나 영농단체유형들이 등장하고 있음.

5) 구 동독 협동조합의 전환사례

○ 한국의 통일을 준비하면서 많은 차이점에도 불구하고, 직접적인 교훈을 주고 있는 독일은 통일 이후 지난 10여년 간 많은 시행착오 속에서 체제통합에 따른 적응노력을 해왔음.

- 그에 대한 평가는 우리에게 많은 것을 시사하고 있음.

- 독일은 19세기중반 협동조합운동이 태동된 이후 사회민주주의체제의 운용과 함께, 전통적으로 협동조합의 의미와 활동이 가장 보호받고 왕성한 국가중의 하나임.

- 이후 라이프파이젠으로 지칭되는 협동조합운동으로 통합 발전되다가 2차 세계대전 이후 분단된 상태에서 서독의 협동조합과 동독의 형식적 협동조합은 구분되어 발전하였음.

- 동서독의 협동조합은 통일이전 40여년간 서로 다른 체제하에서 발전과정이 크게 달랐으며, 동독이 흡수통일된 직후 독일에서는 협동조합원칙에 대한 재해석이 시도되었음.

- 물론 동서독 특히, 구동독지역에서 협동조합의 조직 및 일상 기능 등에 급격한 변화가 나타나게 되었음.

- 서독에서는 통일초기 사회주의체제하의 동독협동조합을 정통조직이나 진정한 협동조합으로 인정하지 않았음.⁶⁰⁾

○ 구 동독의 사회주의 협동조합개념과 그 사회경제적 역할은 구 서독에서 이해하는 것과는 큰 차이가 있었음.

- 양독간의 사회경제적 기능에 대한 이러한 차이는 동서독협동조합간의 합의를 어렵게 만들었음.

- 구 동독의 협동조합들은 국가기구의 일부로서, 그리고 정치조직으로서 교육기능과 사회통합기능을 수행하였음.

- 경제적으로 사회주의 협동조합은 체제전환기능 즉, 사적 경제행위와 생산수단의 사적소유를 집단적 경제행위와 협동조합적 소유로 전환하는 기능을 담당하게 되었음.

- 사회적으로 보면, 사회주의 협동조합은 모든 종류의 사회적 서비스를 회원과 그 가족 및 지역주민들에게 제공하는 것임.

- 즉 농촌지역의 사회주의 협동조합은 서방에서는 지역정부의 몫인 도로건

60) Munkner Hans, Roles of Agricultural Cooperatives in the Process of Reunification of Germany, 남북화해협력시대 협동조합의 역할에 관한 국제 포럼, 농협중앙회, p.33-44, 2000

설 및 보수, 상하수도 등의 서비스를 제공해야 했음.

- 사회주의 협동조합과 서독의 협동조합간의 또 다른 차이점은 그 목적에 있음.
- 동독에서 협동조합들은 국가공부의 도구이며, 따라서 그들의 모든 행위는 1차적으로 조합원의 이익보다 국가이익이나 공익을 우선시 함.
- 그 대가로 협동조합은 재정대출과 손실보상 등 국가로부터 재정지원을 받음.

<표VII-9> 사회주의, 자본주의적 협동조합의 차이 - 동서독을 중심으로

비교범위	서독의 협동조합	동독의 협동조합	
조직	회원에 의한 자율적 구성	국가의 계획과 명령에 의해 설립	
목적	회원의 이익을 증진시키기 위해 자유롭게 목표 결정	국가에 의해 계획된 목표 추구	
경영	자율경영	계획에 의한 경영	
소유	사회적 책임을 가진 사적 소유	공익적인 사회주의 협동조합 소유	
사업	회원의 경제적 이익 증진	정치적 기능	교육기능: 사회주의적 인식 제고
			통합기능: 회원들을 통합해 사회주의적 생활양식과 집단적 소유를 익히도록 함
		경제적 기능	체제전환기능: 사적 생산양식에서 사회주의적 생산양식으로 전환
			동기부여기능: 잉여의 공유를 통해 높은 생산성 고무
사회적 기능	조정기능: 정부계획의 약점 보완		
		사회보장서비스 및 지역사회서비스를 회원과 그 가족에게 제공	

자료 : Munkner Hans, Roles of Agricultural Cooperatives in the Process of Reunification of Germany, 남북화해협력시대 협동조합의 역할에 관한 국제 포럼, 농협중앙회, p. 32, 2000.

○ 동독 협동조합의 체제전환은 탈정치화, 탈집중화, 회원중심주의, 민주적 내부통제기구의 도입, 조정을 의미함.

- 여기서 탈정치화란 국가와 사회주의 정당으로부터 협동조합을 분리하여 자치독립의 협동조합연합회를 설립하는 것임.

- 탈집중화란 중앙계획을 탈피한 자율경영과 새로운 환경에서 생존하는 능력을 배양하는 것을 의미함.

- 또한 회원중심주의를 통해 협동조합기업의 목표를 재조정하여 조합원의 이익을 증진시키고 조합원과 협동조합의 관계를 조정하였으며, 협동조합 경영을 조합원실의사업과 연계하는 등 민주적 내부통제기구를 도입하였음.

○ 체제전환과정에서 서독의 협동조합들은 구 동독지역의 협동조합들을 지원하였음.

- 서독지역의 협동조합들은 그들의 시스템이 최적이라고 믿었으며, 그 주된 지원임무는 서독의 협동조합 구조와 규정을 가능한 빠르고 완벽하게 구 동독지역으로 전달하는 것이었음.

- 구 동독시절 BHG로 전환되었던 구 라이프라이젠은행의 부활이 서독협동조합지원의 주요 목표가 되었음.

- 기존의 정치조직, 국영은행과의 유착관계를 끊고 동독지역에 서독의 조직을 연장한 협동조합은행을 세우는 것이었음.

- 서독 협동조합은행은 이를 위해 엄청난 노력과 자금을 투입하여 단기간에 동독지역에 협동조합은행망이 형성되었음.

○ 통일직후 시장경제에 놓이게 된 협동농장의 미래에 대하여 많은 학자들과 협동조합지도자들은 사회주의 협동농장들이 붕괴할 것이고 해체되어 가족농이 되거나 자본주의적 농기업으로 전환될 것이라고 예측하였음.

- 반면 협동농장이 농업협동조합으로 전환되어야 생산시 규모경제의 이점을 살릴 수 있고, 세계시장에서 독일농업의 경쟁력을 확보할 수 있다는 주장도 있었음.

- 당시의 협동농장 조합원의 의사는 관심 밖이었고, 새로운 농업생산협동조합에 대한 명확한 방향제시가 없었음.

- 정치권과 협동조합 지도자들은 동독의 협동조합, 협동농장과 관련하여 토지소유권문제의 해결, 협동조합은행체제의 확립 등에 집중적인 관심을 기울였고, 대부분의 농촌주민이 소속되어 있던 협동농장의 생산협동조합으로의 이전가능성에는 의미를 부여하지 않았음.

○ 그러나 시간적 제약과 정치적 압력에 몰려있던 독일은 결국 농업분야에서 서독지역에는 존재하지 않는 농업생산협동조합을 하나의 협동조합 사업분야로 받아들였고, 과거 동독협동농장의 약 1/3 정도가 생산협동조합형태로 재편되었음.

- 이러한 전환과정에서 통일이후 서독의 협동조합조직과 기능 등 서독모델을 동독사회주의 협동조합은행과 협동농장 등의 전환방식에 단순히 이전시킴으로써, 서독 협동조합들이 안고 있는 협동조합의 정체성 상실 등의 문제를 그대로 구 동독지역에 이전시켰다는 비판도 제기되고 있음.

6) 구동독, 헝가리, 폴란드의 농업구조전환 비교분석

○ 1980년대 말 중동부 유럽에 몰아친 체제전환의 충격속에서 대부분의 국가들은 심각한 환경변화를 경험할 수밖에 없었음.

- 그 중에서도 가장 체제전환을 성공적으로 수행한 우등국가로 꼽히는 나라들은 헝가리, 체코공화국, 폴란드 그리고 발틱해 국가들임.

<표VII-10> 비교국가별 개황

	단위	폴란드	구동독	헝가리
면적	1000 km ²	313	108	93
인구	100만	39	15	10
농경지	1000 km ²	18	6	6

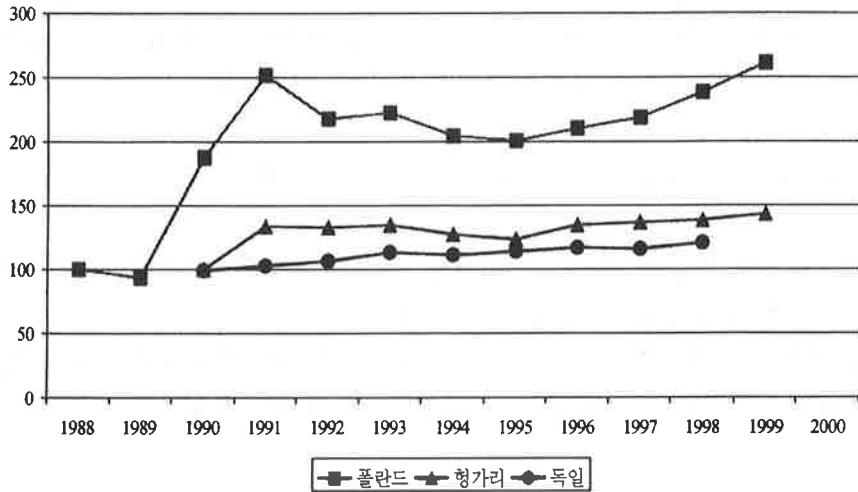
- 하지만 농업분야에서의 체제전환과정에서 가장 우수한 성적을 나타내고 있는 폴란드와 헝가리의 내부변화과정을 살펴보면 구동독 지역과 비교할 때 엄청난 차이가 있음.

- 이러한 전환과정에서 각 국가별로 구시대 집단영농에서 벗어난 새로운 경영형태가 등장하게 되었으며, 이 경영형태들은 각 국가별로 주어진 초기조건과 정책결정에 의해서 각자 독특하게 전개되었음.

○ 체제전환이후 지난 10년간 국가별 물가의 변화를 살펴보면 폴란드가 약

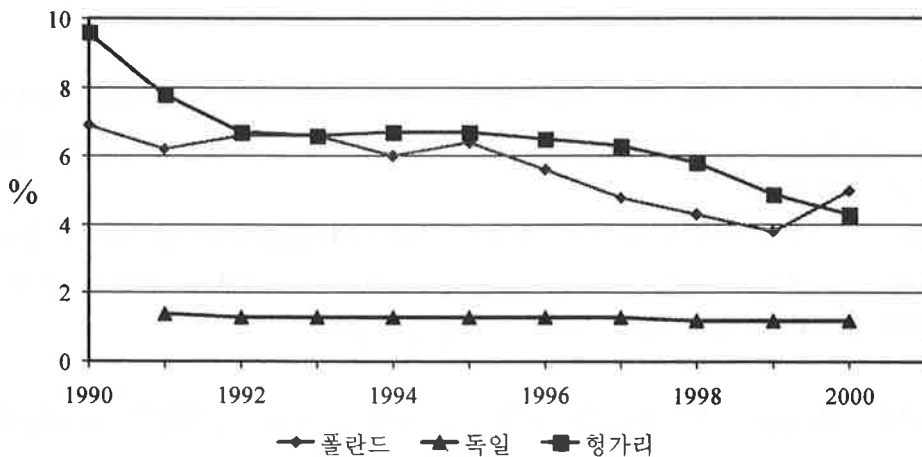
250% 상승하여 가장 큰 가격변화를 보였으며 헝가리와 독일은 40%의 미만의 가격상승을 보였음.

<그림 VII-5> 비교 국가별 물가변화



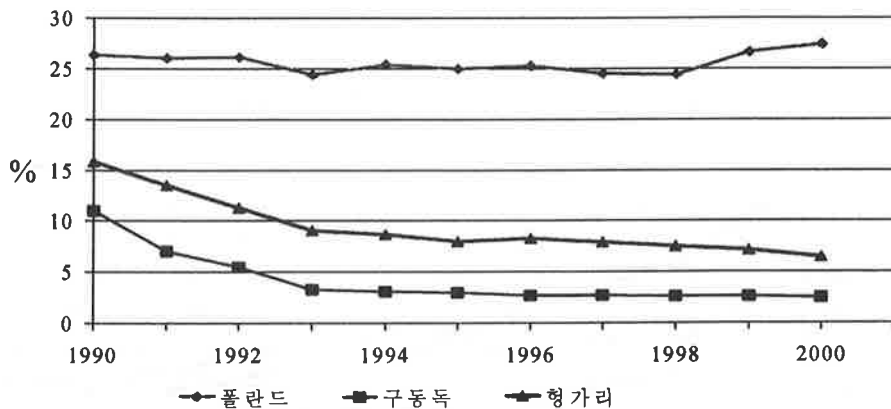
○ 국내 총생산중 농업의 비중변화를 살펴보면 헝가리는 약 10%에서 약 4% 수준으로 하락하였으며 폴란드도 약 7%에서 약 5%대로 하락하였다. 반면 독일은 약 1.5%수준을 계속 유지하고 있음.

<그림 VII-6> 국내총생산중 농업의 비중



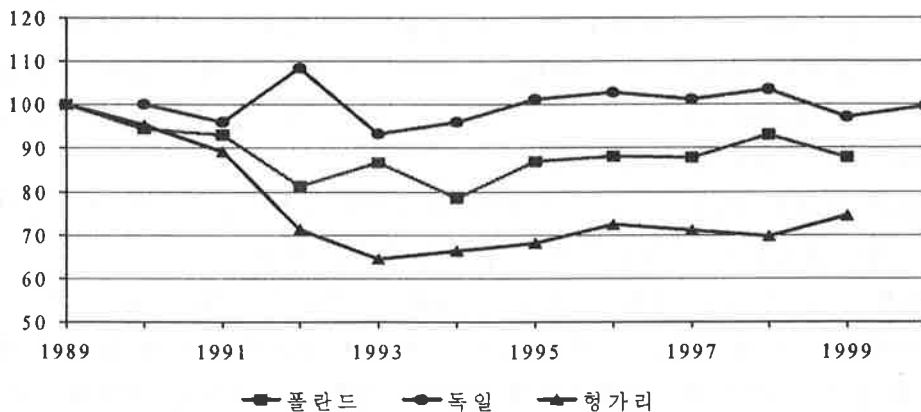
○ 지난 10년간의 국가별 농업의 비중변화를 살펴보면 폴란드는 약 25% 수준을 계속 유지하고 있으며 헝가리는 약 16%에서 약 6%로, 독일은 약 11%에서 약 3% 수준으로 하락하였음.

<그림 VII-7> 국가별 농업의 비중변화(%)



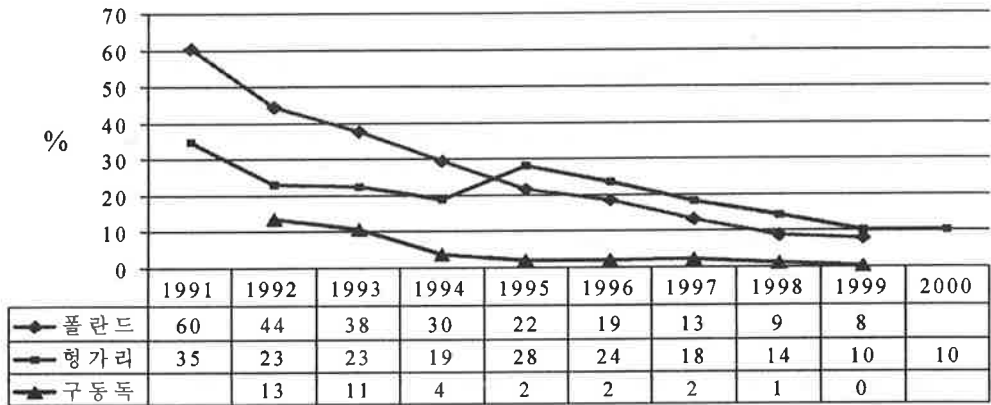
○ 농업생산액의 변화는 3개국 모두 전환기 초기에는 하락하였다가 다시 상승하는 추세를 보이고 있음. 헝가리의 하락폭이 가장 컸으며 상승폭은 3개국이 거의 동일한 수준임.

<그림 VII-8> 농업생산액의 변화(1989=100)



○ 여기서 우리는 중동부 유럽국가 중 가장 개혁의 성공도가 높은 헝가리와 폴란드를 우리가 지향하고 있는 남북한 통합과 유사한 통일의 경험을 한 구동독 지역의 농업과 비교함으로써 각 국가별 농업의 경쟁력수준을 살펴보고자 함. 동시에 각 국가별 농업경영형태의 효율성을 비교함으로써 추후 우리가 예상하고 있는 남북통일시에 북한농업의 형태를 어떻게 유도할 것인가를 도출하고자 함.

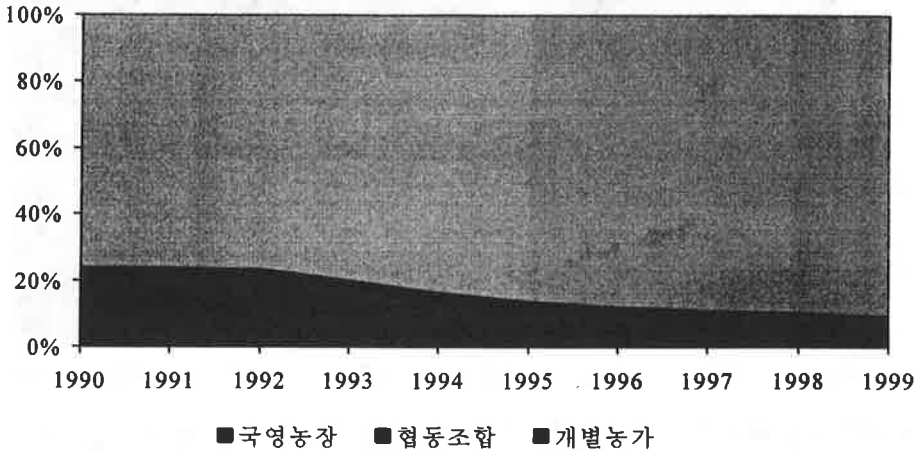
<그림 VII-9> 1991년 이후 인플레이션 변화



- 결론부터 말하자면 지난 10여년간의 구조전환과정에서 구동독지역의 농업은 헝가리나 폴란드보다 훨씬 경쟁력이 있는 것으로 평가되고 있음.
- 특히 구동독의 경영형태 중 개별농가간의 협업형태인 협업농가(파트너십)가 가장 높은 수익을 나타내고 있는데, 농업노동력 1인당 51,200마르크의 수입을 얻음으로써 법적인 대경영체들(주식회사, 유한회사, 합명회사, 생산협동조합 등)의 43,800마르크 보다 많았음. 그리고 개별농가인 일반가족농은 40,200마르크를 얻는데 불과하였음.
- 이렇게 협업농가들은 규모의 경제의 유리성을 도모하는 한편, 경영능력을 최대로 발휘함으로써 전체수익에서 가장 높게 나타났음.
- 구동독 농업이 다른 중동부 유럽국가들과 차이를 나타내는 것은 대규모의 영농체계를 계속 유지하고 있다는 것임. 최근의 자료로 구동독 농업과 체코의 농업을 비교하면 평균영농규모에 있어서 가족농의 경우는 구동독 지역이 56ha인 반면 체코는 26ha밖에 안되고 농경지면적의 50%이상을 차지하고 있는 대규모 회사 법인들인 농업법인들의 평균 규모는(2000년) 구동독은

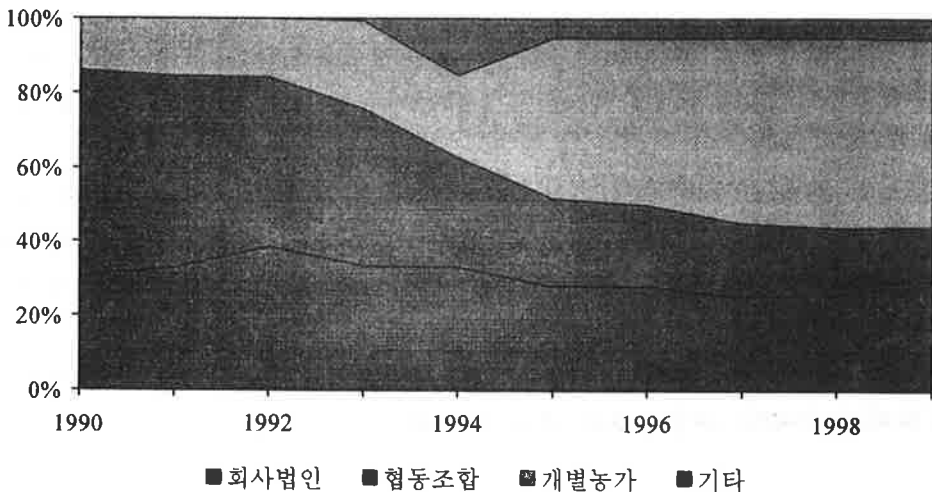
931ha인 반면에 체코는 526ha임. 하지만 구동독 지역이나 체코지역에서 이전의 집단협동농장이 변화된 농업협동생산조합은 양쪽이 다 1,400ha가 넘음으로써 대규모형태를 같이 유지하고 있는 것으로 나타나고 있음. 이에 비해서 폴란드의 경우는 영농규모가 매우 작게 나타나고 있음.

<그림 VII-10> 폴란드의 농가형태별 농경지비율



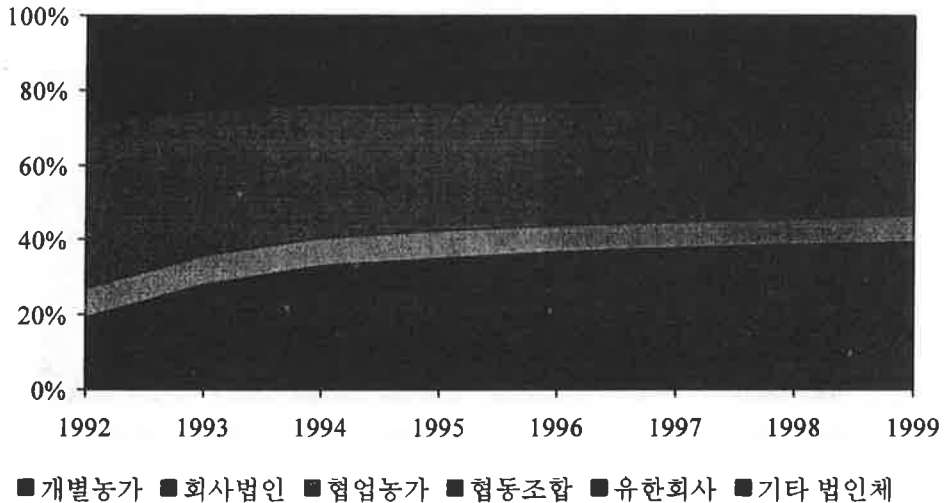
○ 폴란드의 농가형태별 농경지비율을 살펴보면 개별농가의 비율이 매우 높은데 1990년 약 78%에서 1999년 약 90%로 증가하였음. 이에 따라 국영농장의 비율은 1990년 약 20%에서 1999년 약 10%로 감소하였고 국영농장의 비율은 변화가 없음.

<그림 VII-11> 헝가리의 농가형태별 농경지비율



○ 헝가리의 농가형태별 농경지비율의 변화를 살펴보면 회사법인은 큰 변화가 없는 반면에 협동농장의 비율은 1990년 약 50%에서 1999년 약 16%로 감소하였으며 개별농가의 비중은 약 15%에서 약 50%로 증가하였음.

<그림VII-12> 구동독의 농가형태별 농경지비율



○ 구동독의 농가형태별 농경지비율을 살펴보면 협동농장의 소규모 감소와 개별농가와 회사법인의 소규모 증가를 보이고 있음.

○ 이렇게 규모가 큰 배경으로 농업법인들의 농경지중 임차지의 비중이 매우 높은 것을 들 수 있음. 이것은 다른 나라에서는 별로 나타나지 않는 현상임.

- 실제로 평균규모가 1,400ha가 넘는 농업생산협동조합이라든가 또는 대규모 농업법인들의 경우 대부분 수많은 영세농지들이 모여있는 것이지만 한사람이 소유한 것이 아님.

- 대부분의 중동부 유럽국가의 대규모 경영체들은 이렇게 많은 수의 영세 소유자가 있음에도 불구하고 각자가 소유한 경지면적이 워낙 작기 때문에 농지대장에만 기록이 되어 있을 뿐 대개 임차관계를 통해서 대규모 경영이 가능하게 되어 있음.

- 다만 앞서서도 지적되었지만 폴란드와 유고슬라비아만이 체제전환이전에 서유럽식의 소규모의 경영구조를 갖고 있었음.

<표VII-11> 구동독과 체코의 농가경영체별 규모 및 농경지 비율 (2000)

조직형태	구동독			체코공화국		
	숫자	농경지 비중(%)	평균규모 (ha)	숫자	농경지 비중(%)	평균규모(ha)
개별농가	24,200	24.1	55.9	35,362	25.8	26.5
협업농가	3,300	22.9	393.1			
법인체	3,200	52.7	931	3,027	43.7	526
그중 농업생산협동조합	1,200	29.2	1419	746	29.3	1,431
기타	100	0.2	137	174	1.2	251
계	20,700	5,598,900	182	54,158	3,643,168	69.3

자료: AGRARBERICHTE der Deutschen Bundesregierung (1993, 1997, 2002); Statistisches Jahrbuch der Tschechischen Republik (2001); Grüner Bericht 2000, Ministerium für Landwirtschaft der Tschechischen Republik (2001)

○ 구동독 지역 내에서 개별경영체로써 전업농을 영위하는 농가들은 굉장히 수익상태가 양호한 것으로 분석이 되고 있음. 구동독 지역의 농가의 일인당 노동생산성을 보면 구서독 농가들에 비해서 월등히 높은 것으로 나타나고 있음.

- 이것은 직접적으로는 노동투여가 구서독 지역에 비해서 기존단위면적당 훨씬 낮은 것을 의미함. 그리고 이것은 구동독 지역에서 축산분야가 매우 축소되어 있는 것과 연관이 있음. 이에 비해서 시장에 출하하는 현금작물의 비중이 구동독 지역에서 매우 높은 것도 연계가 됨.

- 이렇기 때문에 구동독 지역의 일부에서는 총 단위당 생산량이 서독지역에 비해서 적게 나타날지라도 일인당 노동투하량, 일인당 생산성을 따져보면 높게 나타나는 설명이 될 수 있음.

- 이러한 구동독 지역의 생산성의 우월성은 이미 1992년 체제전환이 된 이후 2년만에 확실하게 나타났고, 지금까지 계속되고 있음.

- 이러한 원인은 두 가지로 분석할 수 있음.

- 첫째로는 기존 구동독 지역의 사회주의 농업체계에서 활용되었던 대규모 경영의 유리성과 그 경험이 버려지지 않고 다시 재활용되었다는 데에서 찾을 수 있음.

- 지금 구동독 지역에서 가족농들의 평균 경영규모는 2001년도에 약 55.9ha로 나타나고 있지만 전업농가의 경우 83.6Ha로 규모가 상대적으로 큼. 그래서 이 농가들이 아직도 큰 규모의 경제성을 유지할 수 있기 때문에 구서독 지역에 비해서 상대적으로 높은 경쟁력을 유지하고 있음.

- 둘째로는 독일 정부가 통일이 된 이후에 구동독 지역의 농업을 가족농 위주로 끌고 가겠다는 지원정책의 혜택임.

- 물론 이것이 많이 바뀌기는 했지만 정책시행의 배경이 되었기 때문에 이러한 대규모 전업개별농가들의 경쟁력을 제고시키는 역할을 담당하였음.(Hinnners, 2001)

- 이것은 구동독 농업의 재건을 위해서 독일정부 뿐만이 아니라 EU(유럽연합)의 각종 보조금들의 혜택을 받았다는데서 알 수 있음. 이러한 각종 보조금들은 무엇보다도 새로운 투자를 위한 자금조달에 이용되었는데 여기에서는 투자에 대한 보조금과 또는 이자경감을 통해서 농가들에게 혜택을 주었음.

- 하지만 이러한 정부의 대폭적인 대규모의 지원시책은 정부재정에 엄청난 부담이 되었고 다른 한편으로는 농촌지역에서 실업율을 높이는 데에 간접적인 영향을 주었다고 평가되고 있음. 왜냐하면 이러한 지원은 자본이 노동이라는 생산요소를 대체하는 결과를 낳게 되었고 이것이 결국은 노동시장에서 많은 실업자를 양산하게 되었다는 결론으로 도달이 됨.

- 이러한 이유 때문에 구동독 지역이 아닌 중동부 유럽국가에서 제한없이 금융적인 혜택을 농가에 많이 주는 것은 바람직하지 못하다는 결론이 도출되고 있음. 따라서 새로운 투자를 위한 자본조달시 정부의 지원시책이 필요할 경우 매우 조심스럽게 접근을 해야 된다는 것을 알 수 있음.

○ 전반적으로 구동독 지역에서 통일 이후에 구동독 농업이 경쟁력을 갖춘 원인은 첫째, 기존에 있었던 규모의 유리성을 규모의 경제를 제대로 활용했다는 것과 그리고 지역별 특화 및 협력을 통해서 시너지효과를 극대화 시켰다는 것을 들 수 있음.

- 또한 농산물생산의 다양화 및 이러한 새로운 시장조건에 대한 신축적인 반응을 보인 것도 성공요인으로 볼 수 있음.

- 그리고 생산경영체들이 스스로의 선택에 의하여 투명하게 재구축을 할 수 있었다는 것도 큰 이점임. 이와 더불어 정부로부터 재정의 유동성을 보장받기 위한 다양한 시책이 있었다는 것도 구동독 농업이 성공할 수 있었던 요인으로 꼽을 수 있음.

○ 이렇게 구동독 지역의 농업이 성공적으로 재편되는데는 형제국가였던 서독의 엄청난 지원이 있었기에 가능했다는 평가에 비해, 지난 10여년간의 구조개편과정에서 중동부 국가들은 스스로의 힘으로 일어날 수밖에 없었기 때문에 그 진행과정은 많은 차이가 있었음.

- 특히 우등생 체제전환국으로 꼽히고 있는 폴란드와 헝가리에 있어서 두 국가는 체제전환시발점이 워낙 달랐음.

- 폴란드는 체제전환이 시작되는 1980년대 말에 대부분의 농지가 소규모 영세농규모로 분리가 되어 있었고 이것을 집약화하고 집중화하는 과정이 있었던 반면에, 헝가리의 경우는 대규모 농업경영체들을 어떻게 경쟁력이 있는 소규모의 경영체로 다시 분할할 것인가가 큰 숙제였음.

- 1990년도 폴란드의 대규모 협동조합은 전체 농경지 면적의 4% 밖에 차지하지 않을 정도로 대규모 경영의 의미가 적었고, 이에 비해서 가족농들이 평균 6.3ha를 경작하고 있었는데 이들이 차지하고 있는 농경지는 전체 농경지의 76%를 차지하고 있었음. 이렇게 소규모 경영체계가 있었기 때문에 폴란드의 농업은 지금도 대규모 경영으로 진행하는 것이 어렵다는 것을 알 수 있음.

- 다만 그 당시에도 나머지 약 20%의 농경지는 국영농장에 의해서 효율적으로 관리가 되었다는 것은 간과할 수 없는 사실임. 최근 폴란드에서는 아직 사유화가 완전히 끝나지 않았지만 이러한 과정에서 5ha미만과 15ha이상의 농가들이 증가하는 반면에 5ha에서 15ha사이의 중간규모의 농가들이 비중이 줄어들고 있음.

- 이에 비해서 헝가리에서는 구동독 지역과 비슷한 형태로 1990년대에 새로운 농지의 배분이 시행되었음. 하지만 헝가리에서는 1980년대에 이미 구공산주의체제하에서도 경영자들의 의사결정을 존중해 주고 있었고 시장을 목표로 하는 생산체계의 경험이 있었음.

- 따라서 1990년대 중반까지 협동조합의 비중은 국가의 개별농가우대 정책에 의해서 상대적으로 감소하였음. 필지 수가 많고 세분화되어있는 특성이 있었지만, 그래도 체제전환과정에서 임대차법을 정비한 덕에 헝가리의 필지의 분산은 폴란드처럼 심하지 않고 상대적으로 적은 숫자로 구성되어 있음.

- 1990년대 초에 폴란드와 헝가리에서는 농산물 가격이 급락하고 수요가 급감하는 바람에 농가들의 수입이 큰 위협을 받았음. 이것은 그 이후 농가의 경영형태를 결정하는 많은 영향을 미쳤음.

○ 헝가리와 폴란드에서 구동독과 비교시 특징으로 나타나는 것은 구동독

지역에서는 통일이 되면서 서독의 경영기법을 그대로 전수 받은 데 비해서 헝가리와 폴란드에서는 스스로 이것을 개척하는데 많은 시간이 걸렸고 여기에 소위 말하는 거래비용이 많이 소요되었다는 것임. 즉, 새로운 제도를 만들어내고, 정착하고, 시장이 적응하는데 많은 비용이 들었다는 것을 알 수 있음.

- 특히 폴란드의 경우는 농업부문내에서 수평적이고 수직적인 통합을 시도하는 정책이 계속되었지만 큰 성과를 거두지 못하였음. 이것은 폴란드의 농업이 영세농업구조이기 때문에 이들을 협력체계를 통해 규모의 경제를 실현시키려는 정책의 목표가 있었지만 여기서 실패한 가장 큰 원인은 폴란드 농가들간의 협동의식이 부족하였다는 것을 지적하고 있음.(Hinners, 2002)

- 폴란드 정부는 지속적으로 농가간의 협력과 통합을 위한 여러가지 시책을 시행하고 있으며 이를 통해서 폴란드농업의 효율적인 규모화를 꾀하고 있음. 이와 함께 농지시장을 활성화시켜서 필지들의 규모를 확대하고 이에 따른 비효율성을 제거하고자 노력하고 있음.

- 이렇게 폴란드가 소규모 경영체의 구조에서 고생하고 있는 반면에 헝가리에서는 생산과 마케팅, 투입요소들의 시장 또는 조직화가 순조로이 이루어지고 있으며, 이를 통한 규모의 경제의 유리성을 실현하고 있음.

- 즉, 헝가리에서는 체제변화에 따른 새로운 환경에 적응하는 정책들이 시행되고 있는데, 이들 중에 특히 생산과 유통을 중심으로 한 협력체계가 매우 효율적으로 운영되고 있다는 평가를 받고 있음.

- 한 예로 헝가리 남쪽에 있는 이전의 협동농장은 약 1,000명의 조합원과 6,000ha의 농경지를 가지고 있었지만 지금은 주식회사로 변경이 되었음. 이 회사는 최소의 생산과 유통뿐만이 아니라 다양한 축산물을 생산하고 사료 및 제빵회사까지 거느린 대규모의 통합경영체로 탈바꿈하고 이들은 국제시장에서도 경쟁력을 보이고 있음.

- 이것은 구동독의 대규모 경영체들이 통일이후에 서독과 협력하여 조성하였던 기업의 형태를 지금 헝가리에서도 볼 수 있는 것임.

○ 앞에서 본 바와 같이 폴란드와 헝가리의 여러 가지 다른 형태의 구조개편과정을 농업분야에서 보고 있지만, 아직도 이 두 국가에서 또는 전체 중동부 유럽국가에서의 과제는 경쟁력 있는 자기나라의 농업형태를 창출하는 것임.

- 결론적으로 볼 때 체제전환과정에서 농업분야의 개편이 얼마나 효율적으로 이루어지는 것인가는 구시대의 집단영농구조를 어떻게 효율적인 농장경

영구조로 바꾸느냐와 밀접한 관계가 있음.

- 구동독 지역에서 나타난 다양한 형태의 새로운 경영형태들의 출현은 여러 가지 시사하는 바가 많음.

- 하지만 가장 중요한 결정요인으로서는 규모의 경제성을 어떻게 유지할 수 있는가가 중요하고, 다른 하나는 이러한 새로운 제도나 법을 빨리 구축하여 새로운 환경에 접근하는 그 거래비용을 최소화해야 한다는 것임.

- 이와 함께 여러 형태의 영농경영형태들이 자체농장의 범주를 벗어나서 서로간에 어떻게 협력을 효율적으로 하느냐도 매우 중요한 요소로 나타나고 있음.

폴란드에서 나타나는 것처럼 이런 협력의 어려움이 가중될 경우 전체 농업의 경쟁력을 떨어뜨리게 됨.

o 결론적으로 또 다른 중요한 점은 각 국가들이 농업정책의 시행에 있어서 일부 농업경영형태를 선호한다든가 아니면 그 규모를 제한한다든가 하면서 차별화하는 것은 매우 비효율적인 결과를 초래한다는 것임.

- 구동독 지역에서 볼 수 있었던 일관성 있고 지속적이며 그리고 개방적인 농업정책만이, 추후 경쟁력 있는 농업을 확신할 수 있는 요소라는 것을 잊으면 안될 것임

7) 구동독 집단농장 후속경영체간의 효율성비교

(1) 문제의 제기

o 독일의 통일은 구동독의 사회주의식 대경영체에 기초한 농업체제의 해체와 재편이라는 선례를 찾기 힘든 정책과제가 대두됨에 따라 새로운 차원, 최적조직에 대한 논쟁으로 확산됨.

- 대규모의 농업 집단협동농장(LPG)과 국영농장(VEG)에 의해 움직이던 구동독지역의 농업이 어떻게 자본주의적 경제체제에 맞는 구조로 재편성될 것인가, 혹은 재편성되어야 할 것인가를 놓고 독일에서는 논쟁이 계속되어 왔음.

- 거시지표상으로 통일이후 구 동독지역의 농업구조개편은 중동부 유럽 및 어느 체제전환국가보다도 성공적인 것이라 할 수 있음.

- 그러나 협동농장 해체와 함께 형성되어가고 있는 후속경영체와 개별경영체들로서는 전환과정이 커다란 고통이 아닐 수 없었음.

- 또한 앞으로 계속 경영에 있어서도 경영효율성의 문제는 기본적인 명제인 것임.

- 아직도 구조전환이 지속되고 있는 가운데 정책적 측면에서는 구조개편의 진행과정에 따라 어느 경영체에 중심을 두어야 하는가 하는 정책적 분석의 필요가 있음.

○ 이론적인 측면에서 볼 때 통일이후 후속조직체의 선정과 관련되어 소개하는 양 진영의 이론적 대립은 통일 직후부터 이미 존재하였음.

- 단, 가족농 우월론자들은 기존 대규모경영구조를 받아들이는 유보론자들에 비해, 먼저 이론적 체계를 갖추고 그 후 현상을 그 틀에 따라 해석해 온 측면이 상대적으로 강함.

- 유보론자들의 논리는 통일 후 8년간의 전개과정과 이에 대한 실증분석을 거치면서 가다듬어지고 보충되어왔음.

- 여기서 독일의 통일이후 후속조직체의 선정과 관련된 대립을 자세히 살펴봄으로써 시사점을 도출해 낼 필요가 있음.

○ 통일이후 구동독시절 집단농업이 갖고 있었던 비효율성⁶¹⁾에 대해서는 이론적 견해차이가 거의 없었음.

- 그러나 그것을 대체할 농업경영체의 형태에 대해서 가족농 이외의 조직형태들 즉, 기업농 등 농업법인의 가능성을 인정하는 입장과 그러한 가능성을 부정하는 가족농 우월론의 입장이 대립하였었음.

○ 서독농업구조와 관련하여서는 가족농체제 자체는 주어진 것으로 보고 그 조건하에서의 최적농업경영규모라는 양적인 문제가 관심사가 되었음.

- 반면에, 구동독의 농업구조재편과 관련해서는 이 지역에서 자본주의 체제하에서 효율적으로 생산을 담당할 수 있는 농업담당주체는 어떤 조직체인가 즉, 가족인가, 조합인가, 기업인가 하는 질적인 문제가 중심이 되었음.

- 물론, 이 질적인 차원은 어떤 규모가 최적인가하는 양적인 차원과 밀접히 결부되어 있음.

○ 가족농 우월론자들은 농업담당자로 상정가능한 조직형태를 단일 가족이

61) 그 원인으로 과대한 규모, 경종과 축산부문간의 지나친 분리 전문화, 조합원 혹은 노동자들의 근로의욕과 창의 동기를 유발하는 유인의 결여, 농업생산이외에 전후방 관련 경제활동은 물론 사회, 문화기능까지 담당하는 데서 오는 범위의 불경제(diseconomy of scope), 비대한 관리조직 등을 들 수 있음.

경영 및 노동을 모두 담당하는 가족농, 개인농들이 평등주의에 입각하여 결성한 협업농가, 그리고 경영자와 노동자 및 노동자 내부간의 위계질서에 기초한 농업법인의 세 가지로 분류하였음.

- 이들 사이의 확장된 비용, 즉 거래비용을 포함한 비용상의 우열을 비교하는 방식을 취하고 있음.

- 한편 이와 같은 견해에 반대하는 유보론자들은 집단농업이 남겨놓은 대규모 토지이용체제와 축산시설 등 일정한 물적 조건들은 서독농업이 일찍이 가져보지 못한 규모의 경제를 가능하게 하는 조건이라고 보고 있음.

- 따라서 구동독하의 대경영체들이 자본주의 체제하에서 인정되는 협동조합이나 주식회사 형태로 전환될 경우 강한 경쟁력을 갖춘 경영체가 될 가능성이 있다고 보고 있음⁶²⁾.

○ 이러한 이론적 접근의 차이는 구동독 집단협동농장 후속조직체의 효율성 분석시에도 중요한 역할을 함.

- 따라서 통일이후 동독지역의 농업구조가 개편되어가는 과정에서 협동농장의 후속체로 나타나는 여러 형태의 경영체들의 속성과 그 경영성과를 분석해 보고자 함.

- 이러한 작업들은 앞으로 우리나라 남북농업통합에 대비하여 북한농업의 재편시 구체적인 정책적 시사점을 제공할 수 있을 것임.

(2) 협동농장 후속경영체별 성과분석

① 구동독지역의 농업경영환경

○ 1990년의 통일시의 정치적·경제적인 환경과 법적 여건은 지난 8년간 구동독지역 농업의 구조변화에 심대한 영향을 끼쳤음.

- 전반적으로 구동독정부가 전환기에 취한 농업구조정책들은 생산요소의 분배를 왜곡시키는 결과를 가져왔음.

- 그러나 이러한 왜곡현상은 다른 사회주의 국가들에서도 관찰되고 있음.

○ 사회주의 국가에서는 정치적인 이유로 식량생산의 자급도를 달성하려고 함.

62) Köhne,M.(1990, 1996), Kallfass,H.(1991)를 참조할 것

- 이러한 정치적 목적에 따라 농업은 상당수준의 지원을 받게되고 이것은 경제전체로 볼 때는 비합리성을 유발시킴.
- 생산성이 낮은 농업에 자원을 고착시키는 결과를 가져옴.
- 통일에 따라 전환기간 중 이러한 낮은 생산성의 노동이 다른 부문으로 많이 옮겨가야 했음.

○ 그러나 다른 산업은 아직 이러한 여유노동력을 흡수할 수 있을 만큼 충분히 발전되지 못하고 있음.

- 임금상승이 우려되는 가운데 이러한 상황이 조만간 해소될 수 있을 지는 의문스러움.
- 한편 독일에서와 같은 자본시장의 이자율구조하에서는 높은 임금과 맞물려 상당부분 투자의 수익성이 없음.
- 정부는 이러한 상황을 부분적으로 해소시키기 위해 융자보조를 주고 있음.

② 후속 농업경영조직체의 특성

○ 농가수나 경작면적으로 볼 때 구서독지역에서 개별농가의 비중이 주종을 이루는 반면 구동독지역에서는 집단협동농장(LPG)의 해체이후 다양한 후속조직체가 조직되었음(<표VII-12> 참조).

○ 구동독지역에서도 농가수로 볼 때는 개별농가가 25,000개를 차지해 주를 이루고 있지만 이중에는 17,400개 겸업농가⁶³⁾가 포함되어 있음.

- 약 6,200개의 전업농가 외에 협업농가가 약 2,800개, 그리고 농업법인이 약 2,900개가 있음.
- 농업법인은 구집단협동농장의 후속조직으로써 총경지면적의 60%를 경작하는 반면 개별농가는 22%, 협업농가는 15%를 경작하고 있으며 농업법인의 비중은 축산분야에서 더욱 큼.
- 구동독지역에 있어서 농업경영조직체의 분류는 각 농업경영조직체에서도 매우 다양한 모습을 갖고 있지만, 크게 세 가지로 분류하는데 <표VII-13>에서 각 조직체의 구조적 특성을 확인할 수 있음.

63) 겸업농가(Nebenerwerbsbetrieb)란 전체 농가소득중 농업소득과 농업에 투여하는 노동시간이 50% 이하인 농가를 말하며 구동독지역내 17,400여 겸업농가의 총경작경지는 전체 농경지의 5% 정도로서 매우 영세함을 알 수 있음.

<표 VII-12> 구동독지역의 농업생산조직체 현황 (1997년)

조직형태	농 가		면 적		평균영농규모 (ha)
	개	%	1,000ha	%	
자 연 인	28,286	90.5	2,502	44.9	88
○ 개별농가	25,355	81.2	1,236	22.2	49
- 전업농가	(6,170)		(865)		(140)
- 겸업농가	(17,430)		(270)		(16)
○ 협업농가	2,413	7.7	870	15.6	360
○ 합자회사	353	1.1	394	7.1	1,115
농 업 법 인	2,873	9.2	3,055	54.9	1,063
농업생산협동조합	1,248	4.0	1,786	32.1	1,431
○ 유 한 회 사	1,466	4.7	1,180	21.2	805
계	31,238	100.0	5,565	100.0	178

자료 : Statistisches Bundesamt, 1998.

- 농업법인은 평균적으로 개별전업농가나 협업농가보다 경작면적이 훨씬 크며 가축사육두수도 크기 때문에 축산의 경우 법인개체당 뿐만 아니라 경지면적당 노동력 투입도 크게 나타나고 있음.
- 그리고 대부분의 노동력은 외부노동력으로 충당되고 있음.
- 협업농가는 크게 보면 농업법인과 개별농가의 중간규모로 칭할 수 있음.

<표 VII-13> 구동독지역내 농업생산조직별 특성(1996/1997)

구 분	개 별 농 가		협 업 농 가		농 업 법 인		
	곡물재배농가	사료재배농가	곡물재배농가	사료재배농가	곡물재배농가	사료재배농가	
농가	개	445	345	86	108	135	146
표준수입	천DM/명	66.9	42.0	80.6	56.8	50.9	44.7
면적	ha	230	116	632	234	1,631	1,502
노동력	명	2.5	2.3	6.1	4.5	28.6	40.2
100ha당 노동력투입	명	1.1	2.0	1.0	2.0	1.8	2.7
100당 가축단위	VE(가축단위)	13.0	82.1	8.3	84.5	38.3	86.5

주: 곡물재배농가는 현금작물재배농가를 의미하며, 사료재배농가도 사료작물재배농가를 의미함.

자료 : BML, Sonderauswertung des Testbetriebsnetzes, 1998.

- 협업농가 중 약 1/3은 축산이 없는 경종농가인데 이러한 비율은 25%인 개별농가, 18%인 농업법인보다 매우 높은 수준이다. 협업농가에 있어서 축산 및 노동력투입은 개별농가나 농업생산법인에 비해 매우 낮은 편임.

○ 개별농가는 그 형태가 매우 다양하기 때문에 단순하게 성격을 규정하기는 매우 어려움.

- 대부분의 개별농가는 가족노동력에 의해 운영되며, 일부 대형 개별농가는 1,000ha 이상을 경작하고 외부 노동력을 고용하고 있음.

- 많은 개별농가들은 50년대와 60년대 구동독시절 집단화조치 이전에 존재했던 농가들, 소위 재창출농가들임.

(3) 후속조직체별 성과분석 비교

○ 구동독지역 농가는 형태별로 통일 이후 구조적 재편뿐만 아니라 경제적 상황변화에서도 큰 차이를 나타내고 있음.

- 농업생산 경영조직체별 경제성 평가⁶⁴⁾는 많은 분야에서 어려움이 나타나고 있는데, 특히 개별농가, 협업농가와 농업법인과 비교시 문제는 심화되고 있으며 특히 개별소득 분석시에 두드러지고 있음.

○ 독일정부는 성과비교분석을 위해 많은 수정을 통해 기초지표를 개발하고 있는데 아직까지도 자료가 충분치 못해 어려움을 겪고 있음.

- 한 예로 매년 발간되는 농업백서 등 주요 통계에서는 경영성과의 비교목적으로 이윤과 외부노임(임금)을 합산하여 활용하고 있는데 농업법인들의 경우에는 농가지출 난에서 이미 외부노임을 포함시켜 지출했기 때문에 직접비교시 어려움이 따르게 됨.

○ 구서독지역에는 농업법인형태가 거의 없기 때문에 개별농가와 협업농가만을 비교한 결과 구동독지역 농가들의 평균이윤은 구서독지역 농가들에 비해 월등하게 높았음.

- 이는 노동력 단위와 농가당 이윤에서도 마찬가지였음.

- 반면 단위면적당 이윤측면에서는 구서독지역이 훨씬 높았는데, 이는 구서독지역의 축산분야가 매우 집약적이며 이윤창출이 큰 것에 비해 구동독지역

64) 구동독지역에서 조사대상농가를 선정하고 비교할 수 있는 대표성이 확보된 것은 1995/96년이 처음이고, 통일 이후 5년간의 자료는 거의 대표성이 없어 농가경영성과 분석비교대상에서 제외시키고 있으며, 구서독지역의 비교시에도 지표선정에 많은 문제가 발생하고 있음.

은 미미한 수준에 의한 낮은 이윤으로 설명될 수 있음⁶⁵⁾(<표VII-14> 참조).

<표VII-14> 구동·서독 지역간 조사농가의 경영성과 비교(1996/97)

구 분	구 동 독		구 서 독	
	개 별 농 가	협 업 농 가	개 별 농 가	협 업 농 가
농 가 수 개	811	202	7,343	440
◦ 농가소득				
- 농 가 당 천DM	147	383	81	128
- 노동력당 천DM	61	71	48	57
- ha당 DM	840	914	1,789	2,023
◦ 이 윤				
- 농 가 당 천DM	78	177	55	88
- 노동력당 천DM	47	70	38	47
- ha당 DM	447	421	1,222	1,385

자료 : BML, Sonderauswertung des Testbetriebsnetzes, 1998.

◦ <표VII-15>는 통일이후 4년간 농업연보에 나타난 경영비교자료인데 여기서는 어떠한 형태의 농장이 가장 수익성이 좋은 가를 보여주고 있음.
 - 이에 가장 좋은 지표로는 단위 노동자당 '이윤+임금'의 계수일 것임.
 - 이를 기준으로 보면 협업농가형태가 제일 좋고 그 다음이 개별농가, 그리고 농장법인은 낮은 수익성을 보이고 있음.
 - 그러나 이 지표만으로 농업법인형태의 농장들이 경영을 잘못하고 있다고 속단할 수는 없음.

◦ 이 농업법인들은 아직도 특수한 상황하에 있으며, 개별농가들과 비교하여 이들 농장의 수입중 많은 부분이 축산에서 나오다는 점을 지적할 수 있음.
 - 가축의 축사나 운동장은 토지의 임차료를 지불하며 이전 구동독시절 협동농장의 토지를 사용하고 있음.

65) <표 7>에서 인용된 자료는 독일 농림영양부에서 매년 각 조직체별로 표본조사농가를 대상으로 경영상태를 비교한 것임.

<표VII-15> 통일이후 구동독지역 농가경영조직체별 경영효율성 비교¹⁾

농장 의 법적 형태	연 도			
	91/92	92/93	93/94	94/95
	<농장당 이윤, 천 마르크>			
개 별 농 가	46.4	66.9	74.1	70.6
협 업 농 가	179.3	293.3	193.4	174.9
농 장 법 인 ²⁾	-322.1	-93.2	-82.7	-40.8
	<총노동자중 고용노동자비율, %>			
개 별 농 가	18.3	23.9	29.4	28.7
협 업 농 가	60.3	56.9	60.3	55.4
농 장 법 인 ²⁾	100.0	100.0	100.0	100.0
	<고용노동자당 임금, 천마르크>			
개 별 농 가	23.8	27.5	28.9	29.7
협 업 농 가	30.2	23.0	34.2	38.6
농 장 법 인 ²⁾	27.7	30.6	35.5	35.8
	<노동자 1인당 이윤+임금, 천 마르크>			
개 별 농 가	40.2	40.6	43.1	41.3
협 업 농 가	54.9	75.9	55.8	55.5
농 장 법 인 ²⁾	22.6	28.0	31.5	34.9

주 : 1) 이윤계산은 디플레이트 되지 않은 현재 가치로 함.

2) 협동조합과 농장법인을 합침.

자료 : BML, Agrarbericht 각년도.

- 가축사양은 노동집약적이기도 하지만 또한 관리자들이 노동자들 중 자기에게 충성하는 고용인을 더 많이 두려는 성향 등 사회적 이유가 있기 때문이기도 함.

- 관리 책임자들은 신뢰를 받는 노동자들을 많이 확보하지 못하면 그 자리를 박탈당할 수도 있기 때문임.

- 이러한 연유로 농업법인은 토지임차료와 과도한 외부노임을 부담하고 있음.

○ 농업법인들은 '92~'95 기간동안 손실을 보고 있음.

- <표VII-15>에서 보는 바와 같이 이들 집단농장의 노동자들은 모두 농장에 고용되어 있는 것으로 되어서 100% 임금 노동자임.

- 이와 마찬가지로 농장의 경작지는 모두 임차한 토지임.

- 그러므로 이러한 비용부문을 지불하고 난 현금수입만의 수익은 마이너스가 될 수밖에 없음.

○ 이와 함께 이들 농업법인들은 아직도 구동독시절 졌던 금융부채를 갚지 못하고 있어 이로 인한 재정적 부담을 안고 있음.

- 그 당시 대출받았던 융자금의 상당부분은 농업생산에 투자되었지만 구동독 행정기관들이 이 자금으로 건물신축이나 도로유지 등에 쓰도록 하는 등 비농업적 투자도 많았음.

- 동서독 금융통합시 이러한 부채에 대하여 동서독교환율을 2:1, 즉 동독 2마르크부채를 서독 1마르크 부채로 환산하여 주었음.

- 이처럼 부채에 대해서는 개인적 화폐교환율 1:1 비율 적용보다 두배의 이득을 동독사람들에게 준 셈임.

○ 그러나 이처럼 유리한 조건에도 불구하고 아직도 몇몇 농업법인들이 부채 때문에 경영이 흔들리고 있음.

- 이 구부채는 상환되어야 하는 것인데, 독일농업계에서는 “농장이 충분히 경제적으로 번영되었을 때 갚는다”는 인식되고 있어 언제 갚을 것인지도 불분명함.

○ 전문가들사이에는 이 구동독시절의 부채를 꼭 갚아야 하는데 대하여 논란이 있었음.

- 많은 법원에서 이 문제를 다루었는데 서독의 최고 법원은 채권자에게 채무자가 구부채를 갚도록 판결하였음.

- 그러나 법원은 독일연방정부에게 이 문제를 2000년에 가서 다시 상황변화를 감안하여 검토하도록 요청하였으며, 현재도 논의가 진행중임.

- 그 배경은 이러한 조치를 통해 농장들이 구부채 때문에 파산하는 것을 막기 위한 것임.

○ <표VII-16>에서 보는 바와 같이 구동독지역내 경영조직체별 경영성과는 매우 큰 차이를 보이고 있음.

- 가장 경영성과가 높았던 농장형태는 협업농가이며, 그 다음은 개별농가 그리고 마지막으로 농업법인으로 나타났음.

- 개별농가와 협업농가가 평균적으로 일정한 성과를 나타낸 반면, 농업법인은 해가 지날수록 경영성과의 급격한 개선을 보이고 있음.

- 이것은 특히 농업법인의 노동생산성의 급격한 향상에 기인하고 있음.

<표VII-16> 구동독지역 농가경영조직체별 조사농가의 경영성과 비교(1991~1997)

구 분	년 도	개별농가		협업농가		농업법인	
		경종농가	사료재배농가	경종농가	사료재배농가	경종농가	사료재배농가
이윤+외부임금 천DM/노동력 1인	1991/92	45.6	34.6	68.7	52.2	25.5	20.5
	1992/93	48.6	31.4	90.6	53.7	28.1	28.3
	1993/94	52.0	32.9	73.6	40.1	33.8	31.3
	1994/95	50.9	29.9	71.4	39.6	36.9	34.1
	1995/96	51.7	31.3	75.2	35.5	42.3	37.4
	1996/97	52.1	28.4	62.0	36.1	41.4	37.5
	이 윤 천DM/가족노동력 1인	1991/92	51.9	36.7	110.0	72.7	-
1992/93		56.2	32.7	162.0	78.5	-	-
1993/94		63.3	34.9	127.1	50.3	-	-
1994/95		59.3	30.7	117.2	40.4	-	-
1995/96		62.1	32.2	133.2	38.8	-	-
1996/97		61.7	27.9	97.9	41.4	-	-

자료: BML, Agrarbericht der Bundesregierung, versch. Jgg; Sonderauswertung des Testbetriebsnetzes, 1998

- 이러한 개선에도 불구하고 농업법인의 노동생산성은 협업농가나 개별농가보다 매우 낮은 수준에 머물고 있음.

○ <표VII-17>에서 보는바와 같이 협업농가가 단위면적으로는 이윤이 개별농가에 뒤지지만 1인당 이윤과 외부노임을 포함하면 가장 성적이 좋음.

- 보조금수해도 단위면적당은 적지만 1인당 기준으로는 가장 높음.

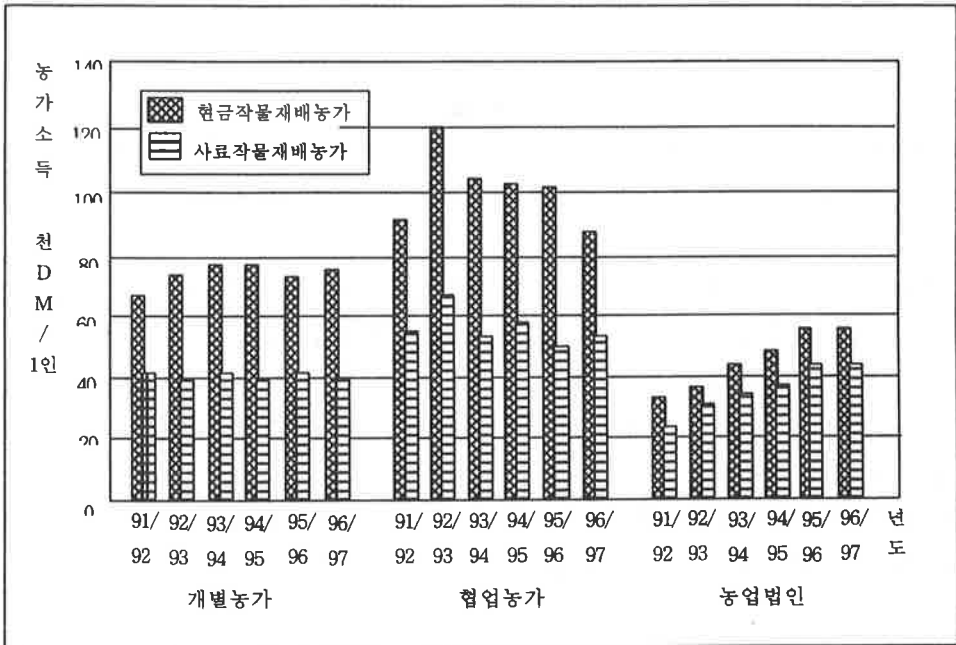
<표VII-17> 구동독지역 농가경영조직체별 조사농가의 생산성 및 경영성과 분석(1996~1997)

구 분	단 위	개별농가		협업농가		농업법인	
		경종농가	사료재배농가	경종농가	사료재배농가	경종농가	사료재배농가
이윤/손실	DM/ha	447		421		-27	
이윤/손실 및 노동비	DM/노동력 1인	43,000		50,000		39,000	
		(52)	(28)	(62)	(36)	(41)	(38)
보조금	DM/ha	716		681		755	
	DM/노동력 1인	52,000		53,000		32,000	

자료 : BML, Sonderauswertung des Testbetriebsnetzes, 1998.

- 그리고 농업법인은 면적당으로는 보조금수혜가 가장 큰 것으로 나타났음.
- 서독지역의 경우 ha당 보조금은 지역별로 평균 600-700DM에 달하고 있음.

<그림 VII-13> 구동독지역 농가경영조직체별 조사농가의 노동생산성 비교(1991~97)



○ 구체적으로 개별농가나 협업농가의 경우 곡물을 중심으로 한 작물과 사료작물간의 생산성 격차가 크게 나타난 반면 농업법인은 큰 차이를 보이지 않고 있음.

- 이것은 곡물류 등의 재배시 시장정보취득과 품목의 전문화 및 위험부담감수 등에 있어서 개별농가나 협업농가가 농업법인보다 월등하다는 점과 연계됨.

- 농업법인은 의사결정의 경직성과 시장변화에 대한 대응의 신속성 등에서 개별농가나 협업농가에 비해 차이를 보인다는 것을 알 수 있음.

○ 동일한 조직형태 내에서도 경영능력은 농장의 경영성과에 매우 큰 영향을 주었는데, 특히 생산품목의 결정, 생산성 향상능력, 비용절감분야 등에서 큰 차이를 나타냈음.

- 경영성과 달성에 있어서 또 다른 중요한 영향요인으로는 장비보유율, 재정상태와 구부채 등 다른 요인들이 거론될 수 있음.

○ 아직도 농업법인 중 약 절반 정도는 1990년 7월 1일 동서독간 경제사회 통합 이전에 진 구부채에 늘려있음.

- 조사농업법인의 구부채 평균규모는 법인당 약 270만 마르크로 추계되고 있음.

- 구부채 부담을 가진 농업법인들은 일반 농업법인에 비해 대개 경작면적이 넓으며 외부노동력도 많은 것으로 나타났음.

- 구부채 부담을 가진 농업법인들은 1인당 노동생산성도 일반농업법인에 비해 매우 낮았으며 투자활동도 일반 농업법인에 비해 매우 낮았음.

○ 중장기적인 LPG후속조직체별 경쟁력 기준으로 볼 때 이러한 경영 성과 비교 결과는 상대적으로 많은 것을 설명하지 못하고 있음.

- 그 이유로는 농업법인들의 재편과정이 아직도 계속되고 있으며 통일초기 예측하지 못했던 EU의 농정개혁, EU의 Agenda 2000 등 새로운 특수 상황들이 전개되기 때문임.

- 이외에도 경영성과의 차이는 정치적·제도적 환경변화에 의해 크게 의존하고 있다는 것도 눈여겨 볼 일임.

(4) 후속조직체별 경영성과의 원인

○ 1990년의 통일 이후 전개된 농업생산조직의 재편과정은 지금도 지속되고 있으나 지금까지의 추세는 앞에서 살펴본 바와 같이 다음과 같이 요약할 수 있음.⁶⁶⁾

- 첫째, 앞에서 언급한 바 있는 개별경영(Einzelunternehmen), 협업경영체(Personengesellschaft), 법인체(juristische Person)의 세 종류의 법적 조직형태들 사이에는 그 경영규모에 있어서 뚜렷한 층위가 존재함.

- 둘째, 세 형태 모두 이전의 LPG, VEG에 비해서는 대부분 규모가 작아졌으나, 서독지역의 가족경영체들에 비해서는 여전히 매우 큼.

- 법인체들과 협업경영체들의 규모는 서독에서 일찍이 볼 수 없었던 대규모이며, 개별경영의 경우에도 서독에 비해 뚜렷하게 큰 경영규모를 갖고 있음.

66) 여기서의 논의는 주로 Agrarbericht에 제시된 전국평균치, 또는 표본농가의 평균치에 근거한 것임. 따라서 지역별, 규모별, 경영중점별 차이를 간과한다는 한계가 있음.

- 셋째, 대규모의 법인체들은 조직체 수와 농경지에서 차지하는 비중이 상당히 감소하였으나 아직도 그 비중이 높음.
- 넷째, 자연인 경영체들 중 개별경영과 협업경영체 양자가 모두 절대수, 농업분야에서의 비중이 빠르게 증대하고 있는데 특히 협업경영체의 확대는 주목할 만함.
- 다섯째, 이들을 경영성과, 특히 투하노동력 당 보수(노동보수/노동력단위) 혹은 농업소득/가족노동력단위)면에서 비교해보면 법인체들은 이윤을 실현하고 있지 못함.
- 반면, 개별경영체들과 특히 협업경영체들은 서독의 전업농들에 비해 뚜렷이 높은 경영성과를 올리고 있음.

○ 이러한 농업구조의 개편현상에 대한 유보론자들의 해석은 다음과 같음.

- 첫째, 대규모 법인체들이 경영불안을 보이고 해체의 길을 걷고 있는 것은 원래 그들이 갖고 있던 비효율성에도 원인이 있으나 제도적, 정책적 요인에 의해 초래되는 불안정성과 왜곡도 크게 작용하고 있음. 우선 기본적으로 가족농을 전제로 하고, 가족농을 우대하는 서독농업정책의 기조가 그대로 유지되고 있음. 세제(稅制)에 있어서 법인체들은 훨씬 무거운 부담을 지게 되어 있고 많은 투자지원정책이 일정한 규모와 집약도를 넘지 않는 경영체들에게 제한되거나 그들에게 명시적으로 또는 결과적으로 우선순위를 주고 있음⁶⁷⁾. 또한 구동독 지역에서의 토지이용권, 소유권 귀속의 결정에 있어서 개별경영자들에게 우선순위가 주어짐으로써 법인체들은 자신의 토지확보에 불안정성을 안게 됨. 이것은 법인체들의 합리적 경영계획 수립을 어렵게 하고 자기 해체에의 압력으로 작용함.
- 둘째, 서독지역의 전업농보다 훨씬 규모가 큰 개별경영과 협업경영들이 좋은 경영성과를 올리고 있음. 이것은 독일의 농업생산분야에 존재하는 규모의 경제의 결과라 볼 수 있음. 이와 더불어 실증적인 여러 사례들과 평균비용에 대한 실증연구들은 독일의 농업생산에서도 상당한 규모의 경제가 존재함을 보여주고 있음.
- 셋째, 요컨대 구동독 지역에서는 서독지역보다 효율적인, 가족노동력 규모를 훨씬 웃도는 대규모 경영을 행하는 생산조합 혹은 기업농들의 발전가능성이 있음. 또한 그것이 부분적으로 실현되고 있음. 단, 가족농 위주의 서독농업정책이 동독지역에도 그대로 적용됨으로 인해 그러한 가능성의 실현이 제한 당하는 정책적 왜곡이 일어나고 있음.

67) Kalfass(1991), Landwirtschaftlichen Rentenbank (1993)

○ 한편, 이러한 주장에 대해 가족농 우월론자들은 다른 의견을 제시하고 있음.

- 첫째, 대규모의 협동농장(LPG) 후속조직체들의 경제적 약체성과 불안정은 분명함. 이 조직체들은 이러한 경제적 압력에 의해 해체 또는 다른 조직 형태로 변화해 갈 것임.

- 둘째, 서독의 경영체보다 상당히 큰 규모를 가진 개별경영이나 협업경영체들이 좋은 경영성과를 올리고 있는 것은 이들이 경제적으로 효율적인 규모나 조직을 갖추고 있기 때문이라기보다는 명시적, 암묵적 형태로 정부로부터 대량의 보조금(subsidy)을 받고 있기 때문임. 정부가 생산과 직간접으로 관련된 생산요소, 이자, 직접소득보조, 구동독지역의 경우 적응보조 등 다양한 형태로 지급하고 있는 명시적 보조금의 지급상황을 보면 동독지역의 경영체들이 절대적으로나 상대적으로나 월등히 많은 보조를 받고 있음을 알 수 있음⁶⁸⁾.

○ 암묵적 형태의 보조금이란 농지 임대차 시장의 가격왜곡을 의미함.

- 이 왜곡의 원인은 동독지역 농경지의 25 % (130만 ha)를 관리하는 신탁관리청(Treuhandanstalt) 이 임대자 선정과 임대가격책정에 있어서 시장원리가 아닌 배급원칙을 따른 데에 있음.

- 신탁관리청은 행정적으로 정해진 임대우선순위에 따라서 임대자를 결정하고⁶⁹⁾, 그들에게 현실보다 과소평가된⁷⁰⁾ 저수준의 가격이 여타 농지시장의 기준가격이 되어 버린 것임.

- 동독지역의 경영체들이 어느 유형의 조직이든 사용용지의 90~100%를 임차에 의존하고 있음을 볼 때 이러한 가격왜곡은 이들 경영체에 막대한 보조금 지급과 같은 결과를 가져옴.

○ 따라서 동독지역의 경영체들의 효율성의 상당 부분이 정부의 보조에 의한 것임을 알 수 있음.

- 이와 같은 정부의 개입이 축소되어 가면 효율성의 서열에 변화가 올 것임.

- 현재는 토지임대가격이 심각하게 왜곡되어 있는데, 앞에서 언급한 바와 같

68) 김 경량, 이 명현, 독일의 농업구조개편논쟁, 농촌경제 제 18권 제 1호, pp143-148, 1995을 참조할 것.

69) 재창업농, 현지소재 신규창업농, LPG 후계의 법인체, 현지에 소재하지 않는 신규창업농의 순서로 우선순위를 정했음.

70) 토지비육도 지수(指數)기준으로 책정된 비정상적으로 낮은 가격으로 동독지역 농지의 임대가격은 서독의 1/3수준에 머물고 있음. 즉 토지를 저가격으로 임대하였고, 이와 같이 경제적 회소성을 반영하지 않는 저수준의 가격이 구동독지역 농지시장의 기준가격역할을 담당하게 되었음.

은 토지소유관계에 있어서의 불확실성이 정리될 것임.

- 농지임대시장에서의 정부의 개입이 철폐되면 임대가격 결정에 경쟁원리가 작동하여 결국 서독의 수준에 근접하게 될 것임.

- 이것은 동독지역의 경영규모나 조직을 서독지역의 그것에 가까워지게 하는 강력한 힘으로 작용할 것임.

○ 셋째, 동독지역에서 좋은 경영성과를 올리고 있는 협업경영체들은 평균 가족노동력 2인(AK), 고용노동력 3인(AK)의 노동력 구성을 갖고 있음.

- 이는 가족경영체로 볼 수 있으며 이들이 현재 안고 있는 높은 노임비용을 볼 때 앞으로 가족노동력의 비율이 높아질 것으로 전망됨.

○ 넷째, 동독지역의 농업경영조직은 가족경영형태로 전환되어 갈 것이며 경영규모와 집약도에 있어서도 토지 등 자연부존조건과 농외노동시장 상황의 차이가 규정하는 만큼의 차이는 유지되면서도 수렴이 일어날 것임.

○ 현실에 있어서 동독지역에서는 이른바 협업경영체들이 뛰어난 경영성과를 보여주고 있는데 이 경영체의 성격규명, 그들의 우월성을 규정하는 요인들의 검출, 그리고 그 요인들의 지속성 여부검증이 지금도 시도되고 있으나, 앞으로의 연구에 있어서 더욱 중요한 것으로 생각됨.

- 이들의 성격을 놓고 가족농 우월론자들은 노동력 규모와 임금노동력의 비중에 근거하여 가족경영체로 보고 있음.

- 여러 사례 보고들은 이 경영체들 중 상당수가 서독지역에 있던 소수의 기업가적 농업경영체들의 자본과 경영능력이 동독지역으로 진출하여 농지소유, 이용에 있어서 우선권을 가진 현지인들과 결합한 형태임을 보여주고 있음⁷¹⁾.

- 따라서 이와 같은 경영체들을 과연 서독지역의 전통적인 가족농과 동일시할 수 있는가 하는 의문이 제기됨.

- 또한 서독 가족농의 규모를 훨씬 상회하는 규모를 가진 이들의 우월성을 규정하는 요인으로 가족농 우월론자들은 가족경영체라는 전제하에 지속적인 요인으로서 거래비용상의 우위와 일시적인 요인으로서 저수준에 억압되어 있는 토지임대료를 주된 것으로 들고 있음.

- 그 외에 생산비용에 있어서의 규모의 경제가 어느 정도 작용하고 있는 가도 중요한 문제가 됨.

- 이러한 질문들에 대한 실증적 연구를 통해서 사회주의적 집단농업의 역사

71) Landwirtschaftliche Rentenbank (1993)

적 유산과 외부로부터의 경영능력 및 자본의 유입가능성이라는 조건을 가진 재통일 국가의 농업구조의 재편방향에 대한 보다 구체적인 시사를 얻을 수 있을 것임.

5. 북한 협동농장개편에 대한 시사점

1) 체제전환국들의 농업구조개편의 교훈

- 협동농장, 집단농장, 국영농장 등 과거의 집단농업경영구조가 체제전환 후 개편될 때, 대부분의 국가에서는 법률상으로는 주식회사, 유한회사, 합자회사, 개별농가 등 여러가지 형태의 선택이 가능했음.

- 그러나 실제로는 다수가 후속조직으로 생산협동조합의 형태를 선택했음. 이에 대해서 일부에서는 아직도 과거의 협동조합 전통이 계승되는 것으로 해석하는 경우도 있지만, 현실적으로 의미가 없음.

- 중동부 유럽에서 체제전환이후 집단농장, 협동농장의 후속조직체로써 재결성된 협동조합의 의사결정원칙이나 이익분배원칙 등의 내용을 보면 협동조합원칙보다도 소유원칙이 중시되고 있는 예가 상당히 있기 때문임.

- 대외적인 명칭은 협동조합이라도 내용적으로는 유한회사나 주식회사에 가까운 경우가 많음

- 농민조합원들에게는 협동조합의 이념이나 원칙과 관계없이 과거부터 익숙한 집단영농방식을 시장경제체제에서 유지하는 것으로 해석하는 것이 더 설득력이 있을 것임.

- 현재 계승된 농업분야 협동조합형태가 과거의 협동조합의 전통과 관련이 있다고 생각하는 것은 설득력이 약함.

- 일반 농민사회에서는 오히려 협동조합에 대해 심리적으로 부정적인 이미지를 가지고 있는 편이기 때문임.

- 동독 일부와 헝가리, 슬로바키아 등에서 후속조직체로서 생산협동조합의 법인형태가 주로 선택된 가장 큰 이유는 농민들이 다른 법인형태에 대해 모르거나 익숙지 않았다는 것이었음.

- 반면, 중국과 베트남 등 아시아사회주의 국가들은 농업구조의 개편초기에 가족농으로 농지를 분배시 형평성만을 중시하여 농지의 분산화 및 영세화가

초래되었음.

- 이에 따라 초기의 급속한 농업생산성 증가가 현재는 정체되었거나 감소하고 있음.

- 이러한 문제를 해결하기 위해 중국과 베트남은 새로운 영농체제를 모색하고 있으며, 이전과는 다른 형태의 협동조합이나 영농단체유형들이 등장하고 있음.

○ 체제전환국가들중 가장 성공적인 사례로 꼽히는 구동독지역의 농업은 체제전환과 더불어 농업부문의 중앙계획경제로부터 자유시장경제로의 전환은 매우 긴 과정이었으며 전환초기에 농업부문에는 사실 강력하고 갑작스런 구조조정이 있었음.

- 그러나 시간이 지남에 따라 그 재구축의 집중도는 떨어지게 되었음.

- 그러나 이러한 과정이 언제 완전히 끝날 것인가도 불확실함.

- 대부분의 구조조정목표가 달성되었다 하더라도 아직 몇가지 위험성이 남아 있는데, 이를 중단하게 되면 농업부문의 잠재적인 경쟁력을 유지할 수 없는 그러한 시점에 있는 것임.

○ 집단협동농장의 규모와 아울러 농장의 법적형태의 전환도 10여년이 지난 지금까지도 구조조정중에 있음.

- 법적형태 측면에서는 개별농가와 유한회사가 그 숫자 및 총면적에서 함께 증가하고 있음.

- 협동농장을 승계받은 농업법인들의 총면적은 점차 감소하고 있는 반면 그 숫자는 별로 변함이 없기 때문에 이들의 평균면적이 감소하고 있음.

- 이들 농업법인들의 평균경지면적을 보면 아직 적정수준에 도달치 못한 것이어서 구조조정은 지속되어야 하는 것으로 보아야 할 것임.

○ 한가지 흥미로운 것은 얼마만큼 이나 가족농의 비율이 올라갈 것인가 하는 것임.

- 최근 통계로 50%을 조금 넘는 토지를 협동농장을 승계받은 농업법인들이 경작하고 있는데 이 수치는 현재 감소하고 있음.

- 그러나 국영농장토지의 매각은 가족농들에게는 순위가 낮기때문에 농지를 늘리는 것은 그만큼 더 어려운 일이 될 것임.

- 반면, 대규모 농업법인들은 높은 경영비 때문에 그 규모를 축소하게 될 것으로 보임.

- 체제전환과정에서 농업의 구조조정은 다른 산업보다 진도가 앞서있음.
- 여기에는 간과할 수 없는 두 가지 요인이 있는 데, 첫째로는 농업은 다른 산업과 달리 유럽공동농업정책(CAP)하의 세계시장과 경쟁해야하는 환경으로부터 예외로 인정되어 보호받을 수 있었다는 점임.
- 다른 하나는 전환의 초기에 빠르게 농지시장이 형성되었다는 점임.
- 그리하여 초기에 자원배분의 효율성을 갖는 데 기여하게 되었음.
- 그러나 이 시장은 금융자원이 부족한 농민들에게는 임대차시장일 뿐 자기가 경작해온 대량의 토지를 구입할 수 있는 시장은 아니었음.

○ 구동독 및 체제전환국들의 체제전환이후 농업부문의 재편경험으로부터 얻는 한국농업의 시사점을 정리하면 다음과 같음.

- 사회주의적 집단농업이 가져온 역사적 조건 위에서 보다 효율적이고 경우에 따라 자본주의적 체제에 부합하는 농업체제를 구축함에 있어 그 경영주체를 어떻게 설정할 것인가 하는 문제와 관련해서 체제전환국들의 경험이 보여주는 일차적인 사실을 요약하면 다음과 같음.

- 첫째, 서독지역보다 큰 규모의 구동독지역 전업개별농가와 협업경영체의 발전 둘째, 협동농장 후속조직체(법인)들의 경영난 셋째, 그에도 불구하고 그들이 적어도 지금까지 유지하고 있는 구동독지역 농업에서의 높은 비중임.

- 첫 번째와 두 번째를 규정하는 요인들로 객관적인 조건들, 즉 법제도적 조건, 자본조달 조건, 경제적 여건, 농업구조의 초기조건, 생산비용 및 거래비용 등이 논의의 대상이 되었음.

- 그러나 이에 덧붙여 중요한 점은 재편과정에서 자기 책임 하에 합리적 농업경영을 할 수 있는 능력이 중요하면서도 매우 희소한 요소라는 점임.

- 이 경영능력의 중요성을 보여주는 예로 좋은 경영성과를 내고 있는 협업경영체들 중 상당수가 구서독의 자본, 기술, 경영능력과 구동독의 노동력, 농지가 결합되었다는 것임.

- 규모별 평균비용에 대한 실증적 연구에서도 경영능력이 매우 결정적 변수로 나타난다는 점⁷²⁾을 들 수 있음.

- 위에 든 세번째 사실도 바로 이 경영능력이 희소한 결과로 볼 수 있음.

○ 경제적 통일을 대비하는 우리 농업의 입장에서는 한 편으로 이러한 경영능력을 갖춘 인력의 육성이 중요함.

- 이들을 통해 우선 남한의 지역농업과 지역사회의 발전이 약속될 수 있을

72) Helmcke, B. 등(1994)

것이고 경우에 따라 기회가 주어질 경우 이들이 북한 농업 개편에도 선도적 역할을 할 수 있을 것임. 그러나 다른 한 편으로, 이러한 경영능력은 여전히 희소할 것으로 보아야 함.

- 어떤 정치적 상황전개에 따라 여러 가지 가능성이 있지만 북한지역에서 자본주의적 방향으로의 경제체제 전환이 이루어지는 상황이 오기 때문임.

- 따라서 농업에서도 재편이 추진되어 남한의 인력과 자본이 진출할 수 있게 될 경우에도 개편작업에서는 북한지역에서 영농에 종사하였던 주민이 중심적인 주체가 될 수밖에 없다는 것임.

- 이 전제하에 북한지역의 농업생산기반을 보전하면서 사회적 요구에 응할 수 있는 농업을 구축할 수 있는 다양한 경영형태의 가능성들이 법적으로 주어지고 그 특성에 대한 연구결과가 제시되어, 북한 농민들이 합리적 선택을 할 수 있도록 되어야 할 것임.

2) 북한협동농장의 개편방향

○ 체제전환이후 과거의 집단농업생산구조가 개편될 때, 대부분의 국가에서는 법률상으로는 주식회사, 유한회사, 합자회사, 개별농가 등 여러가지 형태의 선택이 가능했음. 그러나 실제로는 다수가 후속조직으로 생산협동조합의 형태를 선택했음.

- 농민조합원들에게는 협동조합의 이념이나 원칙과 관계없이 과거부터 익숙한 집단영농방식을 시장경제체제에서 유지하고자 함으로써, 급격한 변화에 대응을 회피하고자 하였음. 특히 조합원이 많고, 상업적 영농으로의 전환이 어려운 지역에서 이러한 경향이 두드러졌음.

- 구동독지역 일부와 헝가리, 슬로바키아 등에서 후속조직체로서 생산협동조합의 법인형태가 주로 선택된 가장 큰 이유는 농민들이 다른 법인형태에 대해 모르거나 익숙지 않았다는 것이었음.

- 이것은 한반도에서의 남북통합시 일정기간 북한의 협동농장을 새로운 형태의 생산협동조합으로 유지할 필요성과 밀접한 관계를 갖게됨. 즉, 북한 협동농장의 재편을 구동독지역의 사례에서 보듯이 효율성이 높은 협업농가나 규모화된 개별농가로 유도하더라도, 시장경제에 적응하기 위해서는 통일시 생산협동조합으로 개편후 일정기간이 지난후 경영형태를 조합원들의 의사에 의해 자유롭게 결정할 수 있도록 제도적으로 보장할 필요가 있음.

○ 북한의 협동농장을 개편하는데 있어서 북한의 농업을 산업측면에서 보는

관점과 사회적인 측면에서 보는 관점, 정치제도적인 측면에서 보는 관점으로 크게 분류할 수 있음. 현재 남한의 농업은 산업적인 측면으로 발전하고 있는 과정임.

- 그러나 북한의 농업은 통일후 단시일내에 산업측면에서의 개편을 추구하기에는 기반시설의 낙후성이나 현 농민들의 시장경제체제에 대한 의식결여 등 여러 가지 문제점들을 내포하고 있음.

- 따라서 통일후 일정기간 동안은 북한지역의 사회안정과 산업화로 가기위한 과도기적인 준비단계가 필요함. 이러한 단기적인 협동농장 개편의 기본원칙은 산업적인 측면보다는 사회안정과 현 주민의 생활보장이라는 측면이 우선되어야 할 것임.

○ 북한 협동농장 개편에 있어서 가장 핵심이 되는 것은 농지의 사유화라고 할 수 있음. 농지는 농업생산에 있어서 가장 기본이 되는 요소이며 특히 북한은 모든 토지를 국유화 내지 협동화하여 왔기 때문에 토지사유화의 주체 및 사유화 형태는 통일의 가장 중요한 정책적 결정이 될 것임.

○ 사유화 방법에서 농경지의 피분배자는 협동농장 및 국영농장원으로서 직접 농사에 종사하는 농민이 대상으로 되어야 할 것임. 농가세대당 지난 기간 동안의 기여동 등을 감안하여 무상분배를 원칙으로 하고 분배기준은 단순한 절대면적 크기가 아닌 농산물 생산능력을 기준으로 하는데 이는 논외 지력이나 등급차이에 따라 생산성의 차이가 클 수 있기 때문임.

○ 남북 농업의 통합과 북한협동농장의 재편시 현재의 농업시설을 기반으로 하여 농업생산성을 증대시키기 위해서는 소유권을 사유화하여야 함. 그러나 일정분배 방식에는 소유권의 분배절차와 분배물 산정의 어려움이 있음.

- 또한 현재 집단화되어 있는 농경지의 분산화라는 비효율적인 면이 발생할 수 있음.

○ 규모의 경제를 유지하면서 남한 농업이 지향하고 있는 경쟁력 있는 농업으로 가기 위해서는 현재의 규모를 유지한 Shareholder방식으로 전환하는 것이 바람직할 것임.

- 이 Shareholder 방식은 일정한 소유권을 증서와 형태로 현물출자방식과 인력출자방식으로 비율을 정하여 분할하고 조합원들에게 분배율에 따라 이윤을 분배하는 형태임.

- 이것은 일부 체제전환국가들과 구동독의 원소유자 반환방식에서 야기된 통일비용의 증가와 농업관련 문제점들을⁷³⁾ 해결하기 위한 방안으로 통일시 일정기간 동안 소유권을 Shareholder 방식으로 분배하여 인센티브를 제공하고 남한으로의 이주를 방지하며, 기존 시설에 대한 지속적인 사용과 개편을 통해 농업생산성을 증가시키기 위한 방안임.

- 또한 근로의욕의 향상과 함께 농업부문의 안정을 통한 통일초기의 혼란을 방지할 수 있을 것임. 그러나 이 방법은 과도기적인 방안으로 장기적으로는 농지를 남한체제와 같은 개인 사유화로 전환하는 것을 전제로 해야 할 것임.

○ 북한 협동농장의 개편은 50년동안 남한농업과의 단절에 의한 연계성 부족과 북한농업의 낙후성으로 인해 일시적인 개편방안은 단기적 효과만을 기대할 수 밖에 없으며 통일시 남북한간의 농업발전 차이와 함께 국제시장에서의 경쟁력 회복을 위해서는 단기적 계획과 중·장기적 계획으로 분리하여 개편계획을 수립하는 것이 바람직 할 것임.

○ 단기적인 계획으로는 현 농업기반을 바탕으로 한 생산성 증대방안과 산업화로 발전할 수 있는 기반을 조성하여야 할 것임. 동구권 체제전환 국가들의 경우 통일초기에 농지의 사유화 및 농업구조개편의 실패로 농업생산성이 급속히 하락하였으며 일부 국가들은 지금까지도 체제전환전의 생산성을 회복하지 못하고 있는 실정임. 이는 단기적 계획의 미비에서 발생하였음. 따라서 한반도의 통일초기에는 현농업기반을 최대한 활용하고 남한의 자본과 기술을 접목시키는 개편이 이루어져야 할 것임.

○ 중·장기적인 계획으로는 북한의 농업이 산업화로 발전하여 국제경쟁력을 확보하는 방안을 추진하여야 할 것임. 북한지역의 특수성을 고려한 품목 개발과 영농구조개편 등을 통해 남북한 농산물의 균형적인 발전을 도모하고 북한지역 경제의 기반으로 발전하는 방안을 계획하여야 함

○ 북한지역의 협동농장 개편에 있어서 북한지역의 경제활성화를 저해한다든지 또한 동구권국가들의 사례에서 보았듯이 기존의 생산성마저 상실하는 형태로 개편되어서는 안될 것임. 또한 북한 협동농장의 개편은 급속한 인구 이동 등으로 인한 통일과도기적 사회혼란을 줄이고 북한 현 종사자들에게

73) 구동독지역 농업의 붕괴, 소유권 분쟁으로 인한 투자의 지연, 중동부유럽 국가들에서 체제전환으로 인해 농업에서 발생하였던 실업의 증가, 농산물 시장의 대혼란 등으로 체제전환후 농산물 생산량이 체제전환 이전인 1989년에 비해 50~80% 수준에 머무르고 있는 등의 문제

안정된 삶을 추구하면서 보다 생산적인 일에 종사할 수 있게끔 함으로써 식량난의 극복과 함께 경쟁력 확보에 중점을 두어야 할 것임.

○ 북한 협동농장 개혁과 관련된 제반업무처리는 신속성을 요하며 고도의 능률성이 요구됨에 따라 사유화에서 오는 충격을 최소화하고 새로운 정착과 이에 대한 북한주민들의 적응능력 제고를 위해 농지사유화 추진 전담기구가 필요함. 추진기구의 임무는 토지 및 생산수단의 사유화 조치와 관련된 일체의 업무는 물론 이와 관련된 각종 갈등과 분쟁의 중재 및 조정 업무가 되어야 할 것임.

참 고 문 헌

- 강원대학교 사회과학연구소, 세계화 시대의 통일과 지방화, 1995.
- 고일동 외, 독일통일 3주년의 경제적 평가와 남북한 경제관계에 대한 시사점, 한국개발연구원, 1993. 11.
- 고일동, 독일통일의 경제적 평가와 한반도에 주는 정책적 시사점, 한국개발연구원, 1995.
- 고재모, 중국농업시리즈7, 중국식량수급의 현황과 전망, 한국농촌경제연구원, 1996. 3.
- 공보처, 도표로 본 북한의 오늘, 1993. 10.
- 국토통일원, 조사연구실, 북한의 유통체계 분석, 1986.
- , 독일통합과 체제전환, 1992. 3.
- , 북한경제개관, 1988. 12.
- , 통독2주년 보고서, 1992. 10.
- , 북한경제통계표(1946~1985).
- 김창주, 북한의 농·림·수산정책 및 시설현황, 국토통일원, 1984. 12.
- 김경량, 구동독지역 농업구조 개편·농지 사유화와 시사점, 통일경제 5월호, 1997. 5
- , 독일의 농업문제와 농업보호정책, 세계의 농업문제와 농업정책 pp 145~199, 농민신문사, 1993. 10.
- , 독일의 통일과 농업정책, 국제화시대의 농업정책, 한울아카데미, pp 468~503, 1994.
- , 통일과 농업, 독일의 교훈, 강원대학교 출판부, 1995. 8.
- 김경량 외, 남북통일에 대비한 농수산물 유통정책의 기초연구, 농림부, 1996.
- 김경량, 서재완, 북한 협동농장 개편방안에 관한 소고, 농촌개발연구, 제3권, 1999.
- 김경량, 홍성규, 북한농업 재건을 위한 사회주의 선행개방국가의 농업재편 비교연구, 아산논총 제9집, 2001
- , 통일에 따른 독일농업의 재편과 전망, 국제농업개발학회지, 1993
- 김민배, 최민경, “월남자와 북한의 토지 그리고 통일”, 민주법학 창간호, 1993, pp167-188

- 김봉구, 한반도통일을 대비한 농업구조개편에 관한 연구, 중국 북경대학 조선문화연구소, 1992. 8.
- 김상용, 북한의 토지제도와 통일후의 개편방향, 현대이념연구, 제8집, 1992, pp33-54
- 김성훈 외, 상업농하의 유통전략, 한국농축수산유통연구원, 1990. 11.
- , 농산물 유통 진단과 처방, 농민신문사, 1995. 5.
- 김영훈, 체제전환기 농지사유화 및 농업경영구조 개편에 관한 고찰, 고려대학교대학원 박사학위논문, 1998.2.
- 김용학, 통일 후 북한의 토지제도 비교, 토지연구, 한국토지개발공사, 제5권 5호, 1994
- 김운근, 북한의 농업 개황, 한국농촌경제연구원, 1994. 7.
- , 사회주의 농업의 체제전환과 북한농업의 전망, 한국농촌경제연구원, 1996
- , 남북한 농업부문 교역 및 협력방안 연구, 한국농촌경제연구원, 1994. 12.
- , 북한의 곡물생산량 추정, 1993년 작황을 중심으로, 한국농촌경제연구원, 1994. 8.
- 농협중앙회, 북한농업의 실태와 남북한 농업협력, 2000
- 류해용, 통일후 북한의 토지이용과 개발에 대한 기초구상, 토지연구 1.2월호, 한국토지개발공사, 1993
- 문팔용, 북한농업 및 농촌의 개혁방안, 세계경제연구원 주최 국제심포지움, 1997. 10. 8
- 민족통일연구원, 통일독일의 분야별 실태연구, 1992. 5.
- 박동삼, 북한의 집단농장과 통일이후의 토지문제, 북한, 1993 10월호, 북한연구소. pp121-129
- 박성조,양성철, 독일통일과 분단한국, 경남대학교 극동문제연구소, 1991. 5.
- 박성훈, 남북한의 통일에 비추어 본 독일 신탁관리공사의 역할과 의의,대외경제정책연구원, 1993. 12.
- 박정동, 한반도 통일시의 경제통합전략, 한국개발연구원, 1997
- 박헌주, 북한 토지소유권제도의 개편 방안, 세계경제연구원 주최 국제심포지움, 1997. 10. 8
- 박호성, 독일민족주의의 역사적 특성과 현실적 과제, 사회와 사상, 통권 22호, pp 88-105, 1990. 6.
- 배진영, 통독 1년의 경제적 평가와 전망, 대외경제정책연구원 정책연구

- 92-03, 1992.
- , 통일이 동서독의 산업입지와 산업구조에 미친 영향, 대외경제정책연구원 정책연구 94-03, 1994.
- 사단법인 북한연구소, 북한총람 1983~1993, 1994. 5.
- 사단법인 통일경제연구협회, 남북한 경제관계 ; 도전과 과제, 제3차 통일경제 정책세미나 자료집, 1996. 10.
- 사회과학원경제연구소, 경제사전 II, 사회과학출판사, 1970.
- 유인호, “해방후 농지개혁의 전개과정과 성격“, 해방전후사 I, 한길사, 1989, 407쪽
- 이진옥, 통일후 북한의 토지정책 -토지소유권을 중심으로, 토지연구, 제4권 6호, 한국토지개발공사, 1993
- 이일영, 전형진, 북한농업제도의 전개와 개혁전망에 관한 연구: 분조관리제를 중심으로, 통일문제연구(통권 제28호), 평화연구소, 1997.
- 이대섭 율김, 현대북한경제 입문, 대동 1993.
- 장원석 외, 통일경제와 북한농업, 한울아카데미, 1995. 3.
- 전홍택, 북한의 체제전환과 남북한 경제통합의 주요 과제, 한국개발연구원, 1996. 4.
- 정경수, “농업정책의 정치경제분석”, 『농업정책연구』 제23권 특별호, 1997. 3:21-44.
- 정여찬, 동구 경제체제전환의 평가와 북한경제에 대한 시사점. KDI. 2000.12.
- 정영화, 북한의 농업관련 법령현황 및 통일대비 통합방안, 한국농촌경제연구원, C99-26-2, 1999
- 정형곤, 사회주의 경제체제의 변화와 체제전환, KDI. 북한경제연구협의회 발표논문, 2002.10.
- 조명철, 홍익표, 중국·베트남의 초기 개혁·개방정책과 북한의 개혁방향, KDI 2000.12.
- 조선민주주의 인민공화국, 국민경제발전 통계집, 1946~1960. 1961.
- 최문현, 북한경제개관, 국토통일원, 1988. 12.
- 최세균외, 북한의 농자재 생산 및 소비 현황, 한국농촌경제연구원, 1995.12.
- 통계청, 남북한 경제사회상 비교, 1995. 11.
- , 통독전후의 경제사회상 비교, 1996. 7.
- 통일원, 북한개요 91, 1990. 12.
- , 독일통일 6년 동독재건 6년, 분야별 통합성과와 향후과제, 1996.6.
- , 독일통합과 체제전환, 1992. 9.

- , 북한지지도요람, 1993. 11.
- , 통일백서 1995, 1995. 12.
- 한겨레신문사, 한반도 통일국가의 체제구상, 1995. 10.
- 한국감정원, 통일후 북한의 토지문제에 관한 연구, 1996
- 한국개발연구원, 남북한 경제관계발전을 위한 기본구상, 1991. 9.
- , 구동독의 사유화방안 및 실업대책, 1992.
- , 남북경제동향, 1995년도, 1996. 4.
- , 북한경제동향, 1994. 8.
- , 전환기의 북한경제, 주요부문별 실태와 경협전망, 1994.10
- 한국농촌경제연구원, 독일의 농지제도와 농장상환제도, 1992. 10.
- , 북한농업과 사회주의 국가의 농업개혁, 1992. 12.
- , 사회주의 농업의 변모, 1992. 12.
- , 통일대비 북한지역 농작물의 적정배치와 농업생산량 예측, 농촌진흥청, 1995.
- , 중국농촌경제체제의 변천과 농업교육, 1993. 12.
- , 한·중 농림수산분야 협력방안, 1992. 12.
- , 한국농업 50년의 회고와 전망, 1995. 7.
- 홍성규, 김경량, 남북통일 이후 농업생산체계 개편, 아산재단 연구총서 56권, 집문당, 1999
- , 체제전환이후 사회주의 선형개방국가의 농지사유화 비교연구, 농업경제연구 38집 2권, 1997
- 홍성규, 사회주의 선형개방국가의 농지사유화에 대한 연구, 한국국제농업개발학회지 11권 3호, 1999

Aslund, A., 1994, "Lessons of the first four years of systemic change in Eastern Europe", *Journal of Comparative Economics*, 19, pp. 22-38.

Becker, John. "The Role of U.S.AID." *Choices*, Fourth Quarter, 1992.

Berg, A., E. Borenstein, R. Sahay, and J. Zettelmeyer. "The Evolution of Output in Transition Economies: How Different is the FSU?" IMF Working Paper No. 99/73, Washington D.C., 1999.

Bergschmidt, Angela and Monika Hartmann. "Agricultural Trade Policies and Trade Relations in Transition Economies." Discussion Paper No.12, Institute of Agricultural Development in Central and Eastern

- Europe(IAMO), Halle, Germany 1998.
- Bishop, R. C. "Endangered Species and Uncertainty: The Economics of a Safe Minimum Standard." *American Journal of Agricultural Economics* 60, 1978:10-18
- _____. "Endangered Species and Uncertainty: The Economics of a Safe Minimum Standard: A Reply." *American Journal of Agricultural Economics* 61, 1979:376-9.
- Blaszczyk, B and Woodward, R., 1996, Privatization in Post-communist Countries. Poland: Center for Social and Economic Research
- Bojnec, Stefan and Johan F. M. Swinnen. "The Pattern of Agricultural Price Distortions in Central and Eastern Europe - An Update: 1990-1995." Policy Research Group Working Paper No. 2, Department of Agricultural Economics, Katholieke Universiteit Leuven, Belgium, 1996.
- Carter, A. Colin and Xianghong Li. "Economic Reform and the Changing Pattern of China's Agricultural Trade." Working Paper, Department of Agricultural and Resource Economics, University of California, Davis, July 1999.
- Carter, M.R., 1984, Resource Allocation and Use under Collective Rights and Labor Management in Peruvian Coastal Agriculture, *Economic Journal*, 94, pp. 826-846.
- Ciriacy-Wantrup, S.V. "Natural Resources in Economic Growth: The Role of Institutions and Policies." *American Journal of Agricultural Economics* 51, 1969:1314-1324.
- Cungu, A. and J. Swinnen, 1998, Albanias Radical Agrarian Reform *Economic Development and Cultural Change*, 47(3), pp. 605-619.
- de Melo, M. and A. Gelb, 1996, A comparative analysis of twenty-eight transition economies in Europe and Asia, *Post-Soviet Geography and Economics*, 37(5), pp. 265-285.
- Edwards, S. "Openness, productivity and growth: What do we really know?" National Bureau of Economic Research, NBER Working paper 5978, Cambridge, MA, March 1997.
- Europaeische Kommission, 1995, Agricultural Situation and Prospects in the Central and Eastern European Countries: Poland, Bruessel.
- European Commission, *Agricultural Situation and Prospects in the*

Central and Eastern European Countries, 1995.

Fischer, S. et al. "Stabilization and Growth in Transition Economies : The Early Experience." *Journal of Economic Perspectives*, No.2:25-44, 1996.

Frankel, J.A. and D. Romer. "Does trade cause growth?" *The American Economic Review*, 89(3), 1999:379-399.

Gavilescu, D., 1994, Agricultural Reform in Romania between market priority and the strategies for food security, in: Swinnen J.(hrsg): Policy and Institutional Reform in Central European Agriculture, Adelshot.

Goldfeld, S.M. and R.E. Quandt, 1988, Budget Constraints, Bailouts, and the Firm Under Central Planning, *Journal of Comparative Economics*, 12 (4), pp. 502-520.

Green, D.J. and R.W.A. Vokes, 1997, Agriculture and the Transition to the Market in Asia, Paper presented at the Expert Meeting on Agricultural Finance in Transitional Economies, 18-19 February, OECD, Paris.

Gylfason, T. "Resources, agriculture, and economic growth in economies in transition." *Kyklos*, 2000.

Hartel, Jason G. Johan F. M. Swinnen. "Trends in Agricultural Price and Trade Policy Instruments since 1990 in Central European Countries." Policy Research Group Working Paper No. 4, Department of Agricultural Economics, Katholieke Universiteit Leuven, Belgium, March 1997.

Havrylyshyn, O., I. Izvorski, and R. van Rooden. "Growth in transition economies 1990-97: An econometric analysis with application to Ukraine." in Siedenberg, A. and L. Hoffmann, eds., *Ukraine at the crossroads: Economic reforms in international perspectives*, Physika-Verlag, Heidelberg, New York, 1999, pp.22-57.

Hernández-Catá, E. "Liberalization and the behavior of output during the transition from plan to market." IMF Working Paper No. 7/5, Washington D.C., 1997.

Jones, Eluned, Judith I. Stallmann, and Craig Infanger. "Free Markets at a

- Price", *Choices*, First Quarter 2000.
- Juhasz, J., 1991, Hungarian Agriculture: Present Situation and Future Prospects *European Review of Agricultural Economics* 18(3), pp. 399-416.
- Kaufmann, D. "The missing pillar of a growth strategy for Ukraine: Institutional and policy reforms for private sector development." Harvard University, Development Discussion Paper No.603, September, 1997.
- Kwon, Y. D., Hiroshi Yamauchi. "Agricultural Policy Adjustments in the Korean Rice Economy." *Agricultural Economics* 9, 1993: 335-46.
- Lanos, I., 1994, Die Rumaenische Landwirtschaft -von den alten zu den neuen Strukturen, in: *Monatbericjte ueber die oestereichische Landwirtschaft* Nr. 8.
- Lerman, Z., 1997, Experience with Land Reform and Farm Restructuring in the Former Soviet Union, in Swinnen, J., Buckwell, A. and Mathijs, E. (eds.), *Agricultural Privatization, Land Reform and Farm Restructuring in Central and Eastern Europe*, Ashgate: Aldershot.
- Lin, J.Y., 1993, Cooperative Farming and Efficiency: Theory and Empirical Evidence from China, in Csaki, C. and Y. Kislev (eds.), *Agricultural Co-operatives in Transition*, Westview Press, Boulder, pp. 161-172.
- Ling, Z., 1990, The Transformation of the Operating Mechanisms in Chinese Agriculture, *Journal of Development Studies*, 26(2), pp. 229-242.
- Macours, K. and J. Swinnen, 1997, Causes of Output Decline in Economic Transition: The Case of Central and Eastern European Agriculture, *Policy Research Group Working Paper-11*, Department of Agricultural Economics, Katholieke Universiteit Leuven.
- Macours, K. and Swinnen, J., 1999, Patterns of Agrarian Transition, Policy Research Group Department of Agricultural and Environmental Economics, Kath. Universiteit Leuven Working Paper No. 19

- Macours, K. and Swinnen J., 2000, Agrarian Transition and Productivity Patterns: Synthesis of Experiences in Eastern Europe, the Former Soviet Union, and East Asia, Presentation at the IAAE conference in Berlin, August 2000
- Macours, Karen and Johan F. M. Swinnen. "Impact of Initial Conditions and Reform Policies on Agricultural Performance in Central and Eastern Europe, the Former Soviet Union, and East Asia." *American Journal of Agricultural Economics*, 82(5):1149-1155, 2000.
- Mathijs, E. and J. Swinnen, 1998, The Economics of Agricultural Decollectivization in East Central Europe and the Former Soviet Union, *Economic Development and Cultural Change*, 47(1), pp. 1-26.
- McMillan, J., 1997, Markets in Transition, in Kreps, D. and K.F. Wallis (eds.), *Advances in Economics and Econometrics: Theory and Applications*, vol. 2, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 210-239.
- McMillan, J., J. Whalley and L. Zhu, 1989, The Impact of Chinas Economic Reforms on Agricultural Productivity Growth, *Journal of Political Economy*, 97(4), pp. 781-807.
- Munkner Hans, Roles of Agricultural Cooperatives in the Process of Reunification of Germany, 남북화해협력시대 협동조합의 역할에 관한 국제포럼, 농협중앙회, 2000.
- OECD, 1994, Review of Agricultural Policies: Hungary, Paris
- OECD, *Agricultural Policies in Transition Economies, Monitoring and Evaluation*, Paris, 1997.
- OECD, *Open Markets Matter: The Benefits of Trade and Investment Liberalization*, Paris, 1998.
- OECD, *Producer Subsidy Equivalents and Consumer Subsidy Equivalents Database, 1979-1995*. Paris, 1996b.
- OECD, *Review of Agricultural Policies: Hungary*, Paris, 1994.
- OECD, *Review of Agricultural Policies: Poland*. Paris, 1995b.
- OECD, *Review of Agricultural Policies: The Czech Republic*. Paris, 1995a.
- OECD, *The Uruguay Round Agreement on Agriculture: The Policy*

- Concerns of Emerging and Transition Economies*, Paris, 2001.
- OECD. *Agricultural Policies, Markets and Trade in the Central and East European Countries (CEECs), The New Independent States (NIS) and China: Monitoring and Outlook*, Paris, 1996a.
- Ostrom, E., 1998, Efficiency, Sustainability, and Access under Alternative Property Rights Regimes, in: de Janvry, A., Gordillo, G., Platteau, J-P. and E. Sadoulet (eds.) *Land Reform Revisited: Access to Land, Rural Poverty and Public Action*, Oxford University Press, forthcoming.
- Pingali, P.L. and V-T. Xuan, 1992, Vietnam: Decollectivization and Rice Productivity Growth, *Economic Development and Cultural Change*, 40(4), pp. 697-718.
- Rausser, G. C. and J. W. Freebairn. "Estimation of Policy Preference Functions: an application to U.S. beef import quotas". *Review of Economics and Statistics*, 56, 1974:437-49.
- Rodrik, D. "Foreign Trade in Eastern Europe's Transition: Early Results". CEPR Discussion Paper No.676, Hoover Institution, Stanford University, 1992.
- Rozelle, S., G. Li, and L. Brandt, 1998, Land Rights, Farmer Investment Incentives, and Agricultural Production in China, paper presented at the UNU/WIDER conference on Land Reform Revisited: Access to Land, Rural Poverty and Public Action, Santiago, Chile, April 1998.
- Sarris, A., and D. Gavrilescu, 1997, Restructuring of Farms and Agricultural Systems in Romania, in Swinnen, J., Buckwell, A. and Mathijs, E. (eds.), *Agricultural Privatization, Land Reform and Farm Restructuring in Central and Eastern Europe*, Ashgate: Aldershot.
- Schleifer, A. "Government in Transition." *European Economic Review*." 41:385-410, 1997.
- Schmitt, G., 1993, Why collectivization of Agriculture in Socialist Countries Has Failed: A Transaction Cost Approach in Csaki, C. and Y. Kislev (eds.), *Agricultural Co-operatives in Transition*, Westview Press, Boulder, pp. 143-159.

- Schultz, T. W. "Connections Between Natural Resources and Economic Growth," in *Natural Resources and Economic Growth*, paper presented at a conference held at Ann Arbor, Michigan, April 7-9, 1960, ed. Joseph J. Spengler, Washington, D. C., Resources for the Future, Inc., 1960:1-9.
- _____. "Institutions and the Rising Economic Value of Man." *American Journal of Agricultural Economics* 50, 1968:1113-1122.
- Sedik, D.J., 1997, Status of Agricultural Reforms in the NIS/B Countries in 1997 in USDA, ERS, *Newly Independent States and the Baltics, Situation and Outlook Series*, International Agriculture and Trade Reports.
- Swain J.(1998), Patterns of Rural Restructuring in Central and Eastern Europe and their Implications for the Common Agricultural Policy, Vortrag im IAMO, Halle
- Swinnen, J. (ed.), 1997, *Political Economy of Agrarian Reform in Central and Eastern Europe*, Ashgate, Aldershot.
- Swinnen, J., 1999, "Political Economy of Land Reform Choices in Central and Eastern Europe", *The Economics of Transition*, forthcoming.
- Swinnen, Johan F. M. "Endogenous price and trade policy developments in Central European agriculture." *European Review of Agricultural Economics* 23, 1996:133-160.
- _____. "Ten Years of Transition in Central and Eastern European Agriculture." Paper presented at the KATO Symposium, Berlin, Germany, 2000.
- Tomich, T.P, P.Kilby and B.F. Johnston, 1995, *Transforming Agrarian Economies*, Cornell University Press, Ithaca NY.
- Trzeciak-Duval, A. "A Decade of Transition in Central and Eastern European Agriculture." *European Review of Agricultural Economics*, 26(3):283-304, 1999.
- USDA/ERS, "Agricultural Policies and Performance in Central and Eastern Europe, 1989-92", Foreign Agricultural Economic Report No. 247, Washington, D.C., 1993.
- von Cramon-Taubadel, Stephan. "Perspectives on Liberalisation during Transition." paper presented at the KATO Symposium, Berlin,

Germany, November 2-4, 2000.

_____ and U. Koester. "Official and effective liberalization in the Former Soviet Union: The example of Ukrainian agriculture." *Quarterly Journal of International Agriculture*, 37(4), 1998:310-321.

Waedekin, K.E., 1978, *Sozialistische Agrarpolitik in Osteuropa II, Entwicklung und Probleme 1960-1976*, in: *Giessener Abhandlungen zur Agrar- und Wirtschaftsforschung des europaischen Ostens*, Band 67, Berlin

Wong, L-F., 1986, *Agricultural Productivity in the Socialist Countries*, Westview Press, London.

Yamauchi, Hiroshi and Yasuhiro Nakashima. "Political Economy of Agricultural Policy Changes in Japan." *RIAD Bulletin* 2, Research Institute for Asian Development, International University of Japan, Niigata, Japan, 1993:23-66.

Zhou, J-M., 1997, Introduction, in *Proceedings of the Rural Development International Workshop (Gödöllo Hungary)*, Hart N., (ed.), FAO, Rural Development Division.

Zhou, K.X., 1996, *How The Farmers Changed China, Power of the People*, Westview Press, Oxford.