사회주의 농업개혁의 북한 적용가능성 분석

eb03996

본 보고서는 농림부(농업정책과)의 용역의뢰를 받아 수행한 연구결과로서 농림부의 공식적인 의견이나 입장이 아닙니다.

농림부 자료실
등록번호:
등록일: 2003년 7월 7일
기증:

경실련통일협회

사회주의 농업개혁의 북한 적용가능성 분석

연구책임자 : 심의섭(경실련통일협회 운영위원장, 명지대 경제학과교수)
공동연구진 : 권광식(방송통신대학교 경제학교수)
김완배(서울대 농업경제학교수)
김정인(중앙대학교 산업경제학과교수)
문정구(건국대학교 경제학과 교수)

경실련통일협회

목 차

제 I 부 북한의 농업정책과 개혁추진방향

제 1 장 서 론 ····· 1

제 2 장 북한의 농업정책과 문제점 ····· 4

I. 농업 생산현황과 수급전망 ····· 4

2. 토지제도와 협동농장 ····· 4

2. 농업생산 현황과 식량수급 전망 ····· 7

II. 농업 구조정책의 변화와 개선방안 ····· 11

1. 최근의 농업구조 정책 ····· 11

2. 농업구조정책의 문제점과 개선방안 ····· 13

III. 농업생산 기반조성 정책현황과 개선방안 ····· 16

1. 농업생산 기반조성 정책 ····· 16

2. 농업생산기반의 현황과 개선방향 ····· 21

제 3 장 북한의 농업부문의 시장메커니즘 도입 ····· 24

I. 농업생산부문의 경제적 유인 ····· 25

1. 협동농장의 분배차등화 ····· 25

2. 새로운 분조관리제에 나타난 농업개혁 시도 ····· 29

3. 중국농업의사례 -생산책임제와 시장경제- ····· 34

II. 농민시장의 변화와 현황 ····· 39

1. 북한의 경제체제와 농민시장의 위치 ····· 39

2. 농민시장의 변화와 현황 ····· 40

3. 북한 농민시장에 대한 해석 ····· 43

III. 소 결 ····· 44

제 4 장 북한의 농정변화와 개혁전망 ····· 47

I. 북한농업의 현주소 ····· 47

1. 북한농업의 개황 ····· 47

2. 현안문제와 원인 ····· 48

II. 김정일 체제하 농정변화와 함축성 ····· 52

1. 농정의 변화추이 ····· 52

2. 주요농정의 내용과 함축성 ····· 53

III. 북한 농업의 개혁전망 ····· 57

제 5 장 소 결 ····· 60

제 II 부 사회주의 농업개혁경험의 북한 적용가능성

제 1 장 중국의 농업개혁 ····· 62

Ⅰ. 경제체제와 공유제 ····· 62

1. 소유제 유형과 구조 ····· 62

2. 계획경제와 공유제 ····· 63

Ⅱ. 농업자원과 생산여건 및 기후 ····· 64

1. 토지현황 ····· 64

2. 기후조건과 강수량 ····· 65

3. 수리자원 ····· 68

4. 농업용수 개발과 이용 ····· 69

Ⅲ. 집단생산체제 실시와 농업위기 ····· 70

1. 건국초기의 산업개편 ····· 70

2. 대약진운동과 인민공사제도 ····· 72

3. 국민경제 조정시기 ····· 73

4. 문화대혁명 ····· 74

5. 개혁개방의 배경 ····· 76

Ⅳ. 중국농업개혁의 생산책임제와 시장경제 ····· 78

1. 중국농업의 생산책임제 ····· 78

2. 생산책임제의 발전과 성과 ····· 79

3. 중국 농업부문의 생산책임제 도입여건 ····· 81

V. 농업구조와 유통경로의 개혁 ····· 83

1. 농업발전 개황과 농업개혁의 배경 ····· 83

2. 농업생산체제 개혁 ····· 86

3. 향진기업 육성 ····· 89

4. 농업금융과 유통체제 개혁 ····· 91

5. 농축산물과 영농자재 유통개혁 ····· 95

VI. 가격체계 개혁 ····· 97

1. 가격체계 개황 ····· 97

2. 생산원료의 가격체계 ····· 98

3. 소득관계와 가격체계 ····· 99

4. 관리구조와 가격체계 ····· 100

5. 가격개혁 ····· 100

6. 가격관리 제도 ····· 104

VII. 농업개혁 평가와 전망 ····· 109
1. 농업기반 개선과 시장경제 정착 ····· 109
2. 생산의욕 고취와 농업생산 촉진 ····· 109
3. 농민생활수준 향상 ····· 116
4. 농업경영 현대화와 인프라구축 ····· 117
5. 당면과제와 전망 ····· 118

제 2 장 베트남의 농업개혁 ····· 122

I. 통일경제와 경제개혁 ····· 122
1. 통일베트남의 경제개관 ····· 122
2. 경제개발계획의 추이 ····· 123
3. 도이모이정책 ····· 127
4. 경제개혁의 성과 ····· 129
II. 농업개혁 과정과 현황 ····· 131
1. 통일이후 농업개혁 ····· 131
2. 도이모이와 농업개혁 ····· 131
3. 쌀 수출과 국제농업협력 ····· 134
4. 농업의 중요성과 현안과제 ····· 137
III. 농업개혁의 성과와 문제점 ····· 141
1. 도이모이의 경제개혁성과 ····· 141
2. 도이모이의 농업개혁성과 ····· 143
3. 성공요인과 새로운 과제 ····· 146
4. 지속적 성공을 위한 과제 ····· 149

제 3 장 동유럽의 농업개혁 ····· 157

I. 동유럽 체제이행과 경제개혁 ····· 157
1. 체제이행경제 ····· 157
2. 개혁과정과 방법 ····· 158
3. 성과와 전망 ····· 166
II. 주요국의 농업개혁과 성과 ····· 171
1. 러시아 ····· 171
2. 폴란드 ····· 174
3. 헝가리 ····· 176
4. 동유럽 농지개혁의 성과 ····· 178

제 III 부 북한의 농업개혁을 위한 효율적 남북농업협력

제 1 장 선험적 개혁사례의 함의 ····· 184

1. 중국 농업개혁의 교훈 ····· 184
2. 베트남 농업개혁의 교훈 ····· 186
3. 동유럽의 농업개혁의 교훈 ····· 190

제 2 장 북한 농업정책의 문제점 ····· 193

제 3 장 효율적 남북한 농업협력 방안 ····· 194

제 I 부 북한의 농업정책과 개혁추진방향

제 1 장 서 론

북한 경제는 지난 2년간 경제성장률이 플러스 성장을 함으로써 경제회복을 하고 있는 듯이 보이지만 여전히 3-3-3亂에 처해 있다. 첫 번째 3亂은 외화난, 식량난, 에너지난의 경제문제이고, 두 번째 3亂은 국제경쟁력 저하, 근로 의욕저하, 기술수준 저하로 인한 생산성 저하에 따른 문제이고, 마지막 세 번째 3亂은 조악한 제품, 열악한 생활환경조건, 그리고 기계설비의 낙후로 인한 품질 저하와 부품 부족으로 인한 운영 효율성 저하 문제라고 할 수 있다.

이러한 3-3-3亂의 와중에서도 북한은 자국의 식량 생산량 증대와 국제사회의 지원으로 인해서 최근의 경제상황이 호전된 것은 틀림없다. 1999년의 경우(한국은행, 2000.6) 농림어업, 제조업, 건설업 등 대부분 산업은 큰 폭으로 전년도에 비해서 증가하였으나 정부부문은 전년보다 오히려 감소폭이 확대되었다.

좀 더 자세히 보면 농림어업에서 어업은 5.4% 증가하고 재배업은 좋은 기상여건과 재배면적 확대, 외국으로부터의 비료지원 증대 등으로 전년대비 10.1% 증가하였으며, 축산업도 소, 돼지 및 염소 등의 사육장려로 16.1% 증가하여 전체적으로 전년(4.1%)에 비해 증가세가 9.2% 성장하였다[1]. 제조업은 에너지 및 원자재의 공급확대와 중공업 부문의 관리개선을 통하여 중화학공업 생산이 11.6% 늘어났고 경공업 생산도 2.4% 늘어나 전체로는 8.5% 증가(전년의 경우 -3.1%)한 것으로 보고하고 있다. 한편 전기 가스 수도업은 발전설비의 보수 및 정비에 주력하여 화력발전(22.7%) 및 수력발전(0.8%)이 늘어나고, 가스 및 수도업도 늘어나 전체적으로 6.8% 증가(전년 -9.2%)하였다고 한다.

이러한 결과 1999년의 북한의 실질국내총생산은 자국내의 식량생산증가와 남한을 비롯한 국제사회의 지원확대로 전년도 대비 6.2% 증가하였다[2]. 북한은 산업구조면에서 농림어업의 비중은 점차 증가하는 추세에 있으나 농업내의 생산기반 시설이나 사회간접자본시설이 매우 낙후한 실정이다. 이외에 건설산업은 발전소건설 및 나진·선봉지역의 개발확대 등으로 토목건설의 활성화된 결과 소폭의 증가를 유지하고 있다.

향후에 북한의 경제가 지속적으로 플러스 경제성장을 할 것인지는 두고봐야 하

1) 곡물수확량(정곡기준)은 미곡이 163만톤으로 전년대비 11.6%, 두류 및 서류도 전년(389만톤) 대비 8.5% 증가한 422만톤에 달함.

2) '90년 이후 9년 연속 마이너스 성장에서 플러스 성장으로 되었으나 '99년의 실질GDP는 10년전인 '89년의 75% 수준에 그침.

겠지만 과거 8년 동안의 마이너스 경제성장의 주요 원인은 외화자본의 부족과 에너지 부족, 그리고 주체농업의 정책실패에 따른 농업 생산량의 감소에 있다. 이중에서도 에너지 부족으로 인해서 산업은 공장 가동률이 저하되었으며, 에너지 부족은 구소련 방식을 따른 양수기 위주의 관개체제로 인해 농업 생산 능력을 감소시켰다고 보아야하며, 근본적으로는 북한 경제정책의 실패에 있다고 보아야 한다.

2000년 6월 15일 선언을 전후하여 북한 변화하고 있는 듯이 보인다. 우선 심각한 경제난에 처해 있는 북한으로서는 기존의 중앙집권적 계획경제체제의 한계를 극복하기 위하여 시장경제체제의 도입이 장기적으로 불가피함을 인식하고 있는 듯이 보인다. 그러나, 북한의 특수한 정치·사회구조로 인하여 전면적이고 급속한 경제개혁보다는 체제유지를 하면서 점진적이고 단계적으로 개혁개방이 이루어질 것이며 중국식 시장경제를 경제발전의 모형을 많이 원용할 것으로 전망된다.

서론에 이어 제2장에서 북한이 직면하고 있는 농업정책의 현황과 문제에 대해서 농업구조의 문제와 농업 생산기반에 따른 문제를 논하고 그에 대한 개선 방안에 대해서 간략히 제안하고자 한다.

<표 I-1> 남·북한 경제성장률 추이 (1990-2000)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
남한	-3.7	-3.5	-6.0	-4.2	-2.1	-4.1	-3.6	-6.3	-1.1	6.2	1.3
북한	9.0	9.2	5.4	5.5	8.3	8.9	6.8	5.0	-6.7	10.9	8.8

자료 : 한국은행, '북한 뉴스레터,' 2001. 7.

다음으로 경제에서 시장 메커니즘이 작동한다는 것은 시장경제(market economy)의 작동을 의미한다. 따라서 사회주의 경제체제에서 시장 메커니즘을 도입한다는 것은 시장경제적 요소를 강화하거나 확대한다는 것을 의미한다.

시장경제를 한마디로 정의하는 것은 쉬운 일이 아니나 때로는 필요한 일이다. 그 사전적 의미를 보면 '수많은 경제주체(기업과 가계)가 시장에서 상호작용하면서 분산된 의사결정에 의해 자원배분이 이루어지는 경제체제'로 정의할 수 있다.[3] 이 정의에 충실히 따른다면 시장경제의 필수 구성요소는 '자유시장의 존재'와 '경제주체의 자유로운 선택 보장'이다. 말하자면,, 자유시장을 중심으로 각 경제주체들이 자신의 경제적 행위를 자유롭게 선택할 수 있다면 그 경제체제는 시장경제체제라고 말할 수 있는 것이다.

경제주체의 경제행위는 반드시 경제적 유인에 따라서만 반응하는 것은 아니다. 사회적인 유인, 정치적인 동기도 경제주체의 행위 선택에 영향을 미친다. 그러나 시

3) 맨큐의 경제학, p. 774 (N. Gregory Mankiw 저, 김경환, 김종석 역, 교보문고, 1999)

장경제체제에서는 주로 시장이 경제적 유인을 부여하게 된다. 반면에 사회주의체제에서는 대개 정치적·사회적으로 부여하는 유인이 중시되고 있다. 요컨대 사회주의가 요구하는 모범적 인간상에 대한 존경과 보상이 그것이다.

사회주의 경제에서도 시장경제적 요소를 많이 발견할 수 있다. ① 가내수공업, 근로시간 이외의 수공업서비스 등 소 수공업, ② 텃밭, 다챠 등 자영경지 경작, ③ 작업반우대제, 분조관리제, 도급제 등 농민들의 물적 관심을 유발하기 위한 제도(인센티브 제도), ④ 농민시장, 바쟈르 등 소 자유시장 등은 시장 메커니즘이 작용하는 부문이라 할 수 있다.

그러나 사회주의 국가들에서 나타나는 이들 시장경제 요소가 경제체제의 주류는 아니다. 또한 이러한 시장경제 요소 자체도 사회주의 경제가 가지고 있는 하나의 특성이라고 말할 수 있다.

따라서 사회주의체제에서 시장경제가 도입되었다고 말할 수 있으려면, 시장의 유인체계와 유사한 새로운 방식이 등장하여 곧 해당부문의 지배적인 체계를 형성할 수 있을 정도로 시장경제 도입이 선행되어야 한다. 이는 곧 개혁에 해당되는 것이다.

그렇다면 북한 농업부문에서 시장경제적 요소와 시장경제 도입 사례는 각각 무엇이며 어떻게 평가할 수 있는가? 이러한 주제에 대해 제 3 장에서는 북한 사회주의 경제체제가 가지고 있는 시장경제적 요소의 사례와 1990년대 들어 경제난이 가중되면서 북한이 도입한 새로운 제도에서 시장경제의 도입 사례를 살펴봄으로써 시장메커니즘의 도입 여부를 평가해 보기로 한다.

북한은 1995년 최악의 식량난 이후 차츰 식량문제의 심각성이 완화되고는 있으나 완전한 문제해결에는 이르지 못하고 있다. 이러한 과정에서 식량증산을 위한 이모작재배 확대, 감자의 증산 등 다양한 농업정책이 선보이고 있다. 과연 이 같은 농정변화가 북한 식량문제의 원인을 어느 정도 해소시킬 수 있을 것인가? 또한 식량부족문제를 해결하는데 어느 수준까지 기여할 수 있을 건인가? 등이 관심사항이 되고 있다.

이 연구의 제 4 장에서는 이러한 의문에 대한 해답을 찾아보고 향후 대북한 농업지원 정책방향을 모색해 보고자 한다.

제 2 장 북한의 농업정책과 문제점

I. 농업 생산현황과 수급전망

1. 토지제도와 협동농장

북한은 토지의 용도를 농업토지, 주민지구토지, 수역토지, 산림토지, 산업토지, 특수토지 등 6가지로 구분(1977년 토지법)하고 이에 따라 이용 주체를 제한하고 있다. 이용주체가 국가소유 토지를 이용하려면 토지용도에 따른 허가기관으로부터 토지이용허가를 받아서 허가된 범위 내에서 이용하여야 하며 토지등록의 정확성을 위하여 토지를 이용하는 국가기관·기업소·단체는 토지의 변동상황을 해당기관에 제때에 알리도록 하고 있다(토지법 제78조).

북한에서는 토지이용권에 대해 내·외국인에게 상이한 기준을 적용한다. 국내주민에게는 토지이용권을 엄격히 제한하나 외국인에게는 기본적인 토지이용권을 허용한다. 북한주민에 대한 토지이용권은 기본적으로 국가가 엄격히 관리통제하고 있다. 토지법에는 텃밭에 대한 토지이용권 규정을 두고 있으며 20-30평 범위 내에서 개인의 토지이용을 보장한다. 또한 텃밭에서 나오는 산출물의 개인소유와 그에 대한 상속권을 보장한다. 그러나 텃밭과 관련된 토지이용권을 사유재산권으로 허용하지는 않는다.

외국인에 대한 토지이용권은 외국투자유치를 위해 토지임대법에 근거하여 기본적인 토지이용권을 허용한다. 투자와 관련하여 국가가 최고 50년까지 외국인에게 토지임대를 허용하며 기본적으로는 토지이용권을 사유재산권으로 허용한다. 그러나 임대기관의 승인을 받도록 규제하고 있어 제한적인 토지이용권을 허용하고 있다.

토지이용에 대한 감독통제는 각급 인민위원회와 정무원 및 지방행정경제위원회의 지도하에 국토관리기관이 통일적으로 하고 있다. (토지법 제7조)[1] 그러나 과거 10년간 경제 침체의 영향으로 산업 단지의 토지 개발은 없는 것으로 추정되며 단지 식량 생산 증산을 위한 토지개량 사업이 주요 정책이 되었다.

북한의 농업관리체계는 내각의 농업성을 상위조직으로 도농촌경리위원회, 군협동농장경영위원회, 리협동농장관리위원회, 협동농장, 작업반, 작업분조로 이어지는 체계적관리체계를 유지하고 있다. 내각의 농업성은 국영농 목장과 협동농장 부문을 관장하면서 농업부문을 종합적으로 운영·감독하고 있으며 도 농촌경리위원회는 국영농목장을 관리하며 농업생산계획을 세우고 농업생산에 대한 기술적 지도를 수행하고 있다. 군협동농장 경영위원회는 전문적 농업지도기관으로 농업생산의 계획화,

1) 신웅식, "북한의 토지제도" (2), 『경영법무』 (53호), 1998. 8.

기술지도, 농업생산의 다각화, 전문화, 지역화를 도모하는 등 농업관리체계의 중추적인 역할을 하고 있다.

<표 I-2> 지역별 토지 이용 현황

단위 : 천ha

	농경지				산림지			기 타	합 계
	벼	옥수수	기타	소계	식림대	자연림	소계		
함경북도	23	59	69	151	167	1,046	1,213	393	1,757
함경남도	60	53	85	198	207	1,076	1,283	416	1,897
강원도	36	42	51	129	103	630	723	263	1,115
동해안소계	119	154	205	478	477	2,742	3,219	1,073	4,769
평안북도	105	105	86	296	90	565	655	267	1,219
평안남도	98	72	65	235	90	575	665	258	1,158
남포시	16	9	9	34	3	17	20	21	75
황해북도	50	85	59	194	91	309	400	207	801
황해남도	150	105	86	341	81	150	231	228	800
서해안소계	419	376	305	1,100	355	1,616	1,971	981	4,053
양강도	2	10	72	84	141	984	1,125	223	1,432
자강도	7	40	37	84	208	859	1,067	546	1,697
평양시	26	16	32	74	7	93	100	25	200
개성시	12	3	18	33	20	33	53	40	126
내륙부소계	48	68	159	275	377	1,969	2,346	834	3,455
합계	586	598	669	1,853	1,209	6,327	7,536	2,888	12,277

자료 : 북한 농업위원회, 내부 자료, 1998.

<표 I-3> 북한의 토지 소유권 형태

구 분	대 상
전인민적 소유 (국가소유)	- 생산수단 : 국유화 부문의 생산수단(98년 헌법 19조) - 자연부원 : 나라의 모든 자연부원, 중요공장과 기업소, 항만, 은행, 교통운수, 체신기관(21조)
협동단체 소유 (공유)	- 생산수단 : 협동농장, 수산업협동조합의 생산(20조) - 토지, 부림짐승, 농기구, 고기배, 건물, 중소공장, 기업소(22조)
개인소유 (사유)	- 노동에 의한 사회주의 분배 : 임금, 수당, 농민결산 분배 - 국가 및 사회적 추가적 혜택 : 교육, 진료 - 텃밭 경영, 개인부업경리 및 그밖에 합법적인 경리활동으로 얻은 수입(24조)

자료: 남성욱, "북한의 협동·국영농장의 생산성 한계와 농업구조 개혁방향," 북한 농업연구회 춘계학술 심포지엄 발표 자료, 2001. 5. 26

협동농장은 농업생산의 가장 하부 단위로서 농장관리위원회가 운영을 담당하고 있으며[2] 1994년 2월 김일성의 "사회주의 농촌테제발표 30주년 기념서한"에서 협동농장을 전인민적 소유형태인 농업연합기업소(또는 국영농장)로 점차 전환시켜 농업의 공업화를 실현토록 지시하였다[3]. 또한 1998년 개정헌법 20조는 사회협동단체 소유는 해당 단체에 들어 있는 근로자들의 집단적 소유라고 규정하고 있다. 그러나 개정헌법 23조는 전체 구성원들의 자원적 의사에 따라 협동단체 소유를 점차 전인민적 소유로 전환시킨다고 규정하고 있다. 일부 협동농장을 국영농장으로 전환하는 것도 이러한 법에 의한 것이다(남성욱, 2001).

협동농장의 작업반은 계획된 연간 생산과제를 수행하며 농산작업반, 축산작업반, 농기구수리반 등으로 조직되어 있는데 작업반은 몇 개의 작업 분조로 나누어져 작업한다. 1996년부터 작업 분조의 근로 의욕을 고취시키기 위하여 분조규모를 과거 10-25명에서 7-8명으로 줄이고 생산목표를 낮게 조정하였으며, 초과생산량에 대한 처분권을 분조원에게 넘겨주는 등 분조원들에 대한 인센티브를 강화하고 있다.[4]

그러나 여전히 주체농법의 시행으로 협동농장의 생산이 알곡 위주의 균형생산에서 수량 위주의 알곡생산으로 변화되고 협동농장 내부의 작목 선택권이 더욱 축소되면서 북한 전역에 단작화 현상이 진행된 것은 문제로 지적되고 있다(남성욱, 2001).

<표 I-4> 분조관리제의 변화와 내용

2) 협동농장은 1998년 기준으로 북한 농업생산량의 90%를 담당하고 있고 148만 가구 600여만명의 농민이 소속되어 있다. 협동농장 당 그 부양 가족의 수는 평균 1,900명에서 2,000명 정도이다.
3) 로동신문, 1994. 2. 25.
4) 조선신보, 1996. 10. 24

	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 분조원에게 지급되고 농민시장에서 자유처분

자료: 농협중앙회, "북한농업의 실태와 남북한 농업협력", 『CEO Focus』, 1999.

新분조관리제는 협동농장의 작업단위인 분조를 7-10명의 가족·친척단위로 구성하고 생산계획 초과분을 분조원들이 자유롭게 처분할 수 있도록 하며 집단영농에서 가족영농으로 이행하는 과도기적 형태로 볼 수 있다. 그러나 개인주의를 배척하는 북한이 가족영농제도를 도입하는 등 농업생산체제의 개혁까지는 가지 않을 것으로 보인다. 이와 함께 현재 추진중인 농작물 품종개량, 2모작 본격 도입, 복합미생물비료를 비롯한 대체비료 개발 등의 농업생산 증대책이 지속될 것이다. 그러나 확실한 것은 심각한 식량난에 시달리는 북한은 곡물생산의 증대를 위해서 인센티브제도를 확대 도입할 것이 틀림없을 것이며 북한이 시장경제로 전환하는 경우 북한의 집단농업은 중국 농업과 같이 가족농으로 전환 또는 시장경제 이후의 러시아 농업과 같이 주식회사 농장으로 개편하는 것으로 전망된다(농경련보고서, 2000).

2. 농업생산 현황과 식량수급 전망

1) 생산 현황

북한의 농가인구는 1970년 606 만 3000명, 1990년 764만 4000명, 1999년에 810만 4000명으로 꾸준히 증가하였다. 전체인구에서 차지하는 비중은 1970년 40.7%에서 1998년 36.5%로 해마다 차츰 감소하였으나 1999년 36.7%로 소폭의 상승 현상을 보이고 있다. 그러나 농가인구가 차지하는 비중은 1998년 남한의 9.5%에 비해 상당히 높은 수준이며 지속적으로 증가하고 있는 추세이다.

<표 I-5> 북한의 농가인구 추이

단위 : 천명, 천호, %

	총인구(A)	농가인구(B)	B/A
1970	14,905	6,063	40.7
1980	17,622	6,731	38.2
1990	20,221	7,644	37.8
1995	21,543	7,863	36.5
1998	21,942	8,009	36.5
1999	22,082	8,104	36.7

자료 : 통계청, 2001.

북한은 '80년대 중반부터 식량생산의 호황기에 접어들어 600만톤 내외를 생산했다. 그러나 '90년 이후 식량 생산량은 감소추세에 접어들었고, 특히 1994-1997간의 자연재해와 흉작으로 식량 생산은 400만톤 이하로 감소하고 있다. 그러나 올해 6월 이후 1백일간의 순조로운 날씨로 인해서 2001년 곡물 생산량은 350만t(정곡 기준) 내외로 평년작을 상회할 것으로 예상하고 있다. 이러한 곡물 생산량은 2000/2001년을 기준으로 유엔기구(FAO. WFP)가 발표한 2000년 양곡 연도의 곡물 생산량 257만t보다 100만t이 증산된 것을 의미하며, 평년작보다는 50만t이 더 늘어난 수치다. 이러한 것을 고려할 때 2002년도 북한의 식량 부족량은 150만t선이 될 것으로 전망하고 있다(김운근, 중앙일보, 2001. 10.16일자)

<표 I-6> 북한의 식량수급현황

단위 : 만톤

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
총수요	576	580	578	583	541	550
생산량	388	413	345	369	347	348
부족량	188	167	233	214	214	202

자료 : 통계청, 「남북한 경제사회상 비교」, 해당 연도분

<표 I-7> 주요 곡물생산량 (쌀/옥수수)

	1995	1996	1997	1998	1999
쌀	1,211	1,340	1,503	1,461	1,629
비중	35.1	36.3	43.1	37.6	38.6
옥수수	1,851	1,976	1,599	1,947	1,924
비중	53.6	53.6	45.8	50.1	45.6

자료 : 통계청, 「주요 곡물 생산량」, 2001.

북한은 쌀과 옥수수를 주곡으로 하고 있어 재배면적에서 쌀과 옥수수를 주로 생산하고 있다. 북한의 주요 주곡생산지역은 황해남도, 평안북도, 평안남도로서 1997년 전체 쌀 재배면적의 58.9%, 전체 옥수수 재배면적의 48.9%를 차지하였다. 황해남도는 쌀의 재배면적이 가장 넓은 지역으로 1997년 15만ha의 경지에서 쌀을 재배하였고, 옥수수는 10.5만ha에서 재배하였다.

그러나, 북한은 여전히 근본적인 문제를 안고 있다. 논은 토양의 산성화, 화학비료 생산량의 감소에 따른 비료 부족, 북한식 주체농법 정책의 고수 등 여러 문제점으로 인해 식량 생산은 당분간 절대 부족현상을 보일 것이며 이에 따라 남한과 국제사회에 지원을 지속적으로 요청할 것이다.

2) 식량 수급 전망

FAO의 「세계의 식량불안정세 보고서」에 의하면 북한은 최악의 식량상태 분류국인 제5그룹에 포함되고 남한은 최상위인 1그룹에 포함되어 있다[5]. 동 보고서에 의하면 북한 총인구 중 영양부족 인구 비율이 57%이며 섭취한 칼로리 부족량은 340㎉라는 것이다(한국농촌경제연구원, 2000.12)

<표 I-8> 북한의 중장기 식량수급 전망

5) 분류기준은 1996~1998년 기간의 자료를 근거로 영양부족 인구의 비율, 영양부족 인구들이 섭취한 에너지의 부족량을 기준으로 하였다.

			1999	2004	2008
생산량	곡물	미곡	1,485	2,456	2,713
		옥수수	1,597	1,787	1,900
		보리	79	135	145
		밀	74	160	187
		기타	43	40	42
	계		3,277	4,579	4,988
	두류		139	155	156
	서류		445	708	816
	계		3,862	5,441	5,959
소요량	곡물	미곡	2,379	2,877	3,426
		옥수수	2,550	2,327	2,067
		보리	180	275	381
		밀	138	664	1,258
		기타	73	133	200
	계		5,318	6,276	7,331
	두류		151	349	570
	서류		1,187	983	750
	계		6,657	7,608	8,652
부족량			2795	2654	2692
곡물			2,041	1,697	2343

자료: 농촌경제연구원, "북한의 농업개발 전략과 발전방향 모색을 위한 연구, 연구보고서, 2000. 12

주 : ① 북한의 작물별 과거 최고단수는 미곡은 1986년 단수, 옥수수·두류는 1986~88년 평균단수, 밀·보리·기타곡물은 1984~86년 평균단수, 서류는 1988~90년 평균단수(USDA, FAO)를 적용하였다. 6년 이후 미곡은 남한의 추세치(김정호 외, 1996), 나머지 작물은 남한의 1976~96년 연평균 증가율을 적용하였다. ② 소요량 256kg은 남한의 1962년 순 식용 소요량 251kg수준에 해당되며 식량 소요량은 기준연도(Y+1)의 식량 소요량(순식용 및 가곡용 포함)을 남한의 1962년 수준으로 설정하고 인구는 기준연도의 인구를 23,100천명 (FAO/WFP, Special Report, 12 Nov. 1998)으로 설정하였으며 1993~96년 연평균 증가율 1.2%를 적용하였다. ③ 기준연도의 단수는 미곡은 1998년 단수(FAO/WFP), 옥수수는 1993~96년, 밀은 1991~95년, 보리·기타곡물(밀단수)·두류(대두단수)는 1991~95년 평균단수(이상 USDA)를 적용하였고 서류(감자단수)는 1991~95평균단수(FAO)를 적용하였다. ④ 기준연도의 재배면적은 미곡, 옥수수, 서류(감자)는 FAO/WFP보고서(2000. 11.16) 에서 제시된 면적을 기준, 나머지는 농촌진흥청(1998) 자료를 기준 했다(<표 I-7> 참조).

그러나 최근에 북한을 다녀온 전문가의 증언이나 북한뉴스레터(2000.12)를 분석해 볼 때 2000년 후반기부터 평양에서부터 다소 식량공급이 호전되기는 하였지만 쌀, 옥수수 등의 공급은 여전히 부족한 것으로 보인다. 특히 옥수수에 비해서 감자의 보급률이 확대되고 있다.

북한 농업부문 통계에 따르면 2000년 북한의 감자 재배면적은 20만 헥타이고, 1

헥타 당 평균 수확량을 20톤으로 추산하면 2000년 감자 생산량은 400만 톤 정도로 추정하고 있다. 한편 2001년에는 재배면적을 20만 정보 추가하여 전체 경지면적중 1/6을 감자 재배지로 하려는 계획이다[6]. 이러한 계획이 완성되면 북한은 전 세계에서 감자재배 면적 비율이 가장 높은 국가가 된다는 것이다. 이 같이 북한이 감자 생산을 위해서 총력을 기울이는 것은 북한의 식량정책이 옥수수 중시의 식량증산 정책으로부터 감자증산의 정책으로 전환하고 있음을 의미하는 것이다.

최근에 농촌경제연구원(2000.12)은 북한 중장기식량수급전망에 관한 연구 결과를 발간하였는데 1999년도에는 수요량이 생산량을 초과하여 279.5만 톤의 식량이 부족할 것으로 추정하였다. 그 중에서 곡물은 2004년에는 204만 1000톤이, 2008년에는 234만톤 부족할 것으로 추정하고 있는데 다음과 같은 가정 하에서 수급을 추정한 것이다.

II. 농업 구조정책의 변화와 개선방안

1. 최근의 농업구조 정책

부족한 식량을 공급하기 위해서 북한의 농업정책은 2000년 들어 상당히 변하고 있다. 우선 앞에서도 지적하였듯이 북한은 옥수수 중심의 정책으로부터 감자증산의 식량 정책으로 전환하고 있다. 그리고 주체농법, 감자농사혁명, 종자혁명 토지정리사업, 두벌공사(2모작), 적기적작·적지적작, 농촌경리의 종합적 기계화, 초식가축 중심의 축산업 발전, 복합미생물 비료의 적극적인 이용, 평야지대의 벼농사, 농촌의 지원사업, 과수업의 발전, 양어사업 등 총 13개의 이른바 '김정일이 제시한 농업정책'을 적극 추진하고 있다. 특히 감자증산, 토지정리, 2모작 확대, 양어확대, 토끼·염소 등 초식가축 중심의 축산업 진흥에 주력하면서 식량난 해결을 도모하고 있다.

한편 1999년 채택된 '농업법'(총 6장 78조)은 계획경제 고수의지를 강하게 천명하고 있다. '농업법'에는 협동경리의 국영경리로의 점차적인 전환(제1장), 농업지도·관리에서 기업적 방법의 적용(제6장), 작업반우대제·분조관리제 등 사회주의 분배원칙의 적용(제6장) 등 과거 '농촌테제가 제시한 사회주의 농업·농촌문제 해결의 원칙과 방법들을 그대로 반영한 것이다[7]. 동시에 협동농장을 농업연합기업소, 국영농장, 종합농장으로 개편하는 등 사회주의적 생산관계를 강화하고 있으며 1999년부터 대규모 토지정리사업과 함께 양수식 관개체계를 중력식으로 교체하는 관개수로

6) 정부의 감자 가격은 1kg에 10전 이하이나 공급 부족으로 암거래시장 가격은 1kg 에 30 - 40원이라고 한다.

7) 북한의 민주조선(1999. 1)해설에 따르면 농업법은 제1장 농업법의 기본, 제2장 농업생산, 제3장 농업의 물질 기술적 토대, 제4장 농업자원의 보호, 제5장 농업생산물의 관리, 제6장 농업에 대한 지도통제로 구성되어 있다.

공사를 하여 지난해 강원도(3만여 ha)에서 토지정리에 이어 올해 5월 평안북도(5만 5786 ha)의 토지정리사업을 완료하고 현재 황해남도 토지정리사업을 추진중이다. 1999년 11월부터는 평안남도, 평양시, 남포시 지역 9만 9000여 ha의 농경지에 농업용수 공급을 위한 총 연장 160㎞의 '개천-태성호 관개수로공사'를 추진중이다[8].

이러한 노력을 말해주듯이 2000년 당보·군보·청년보 신년 "공동사설"에서도 농업에서 종자혁명, 가자농사혁명, 두벌농사 및 양어사업을 전군중적 운동으로 전개하자고 말하고 있으며 2001년에는 감자농사혁명, 이모작면적확대, 메기 등 물고기 양식 장려, 현대식 축산기지 조성, 황해남도 토지정리사업, 개천-태성호 물길공사 등에 대한 적극적인 추진을 강조하고 있다.

북한의 최근 농업정책을 요약 정리하면 4化의 철학(수리화, 화학화, 과학화, 전기화)하에서 '주체형의 대외 개방 경제발전 노선'으로 변화를 주장하면서 크게 네 분야에 걸쳐 중점적으로 방향 모색이 이루어지고 있다.(농촌경제연구원, 2000)

1) 작물 배치의 개선과 유기농업 장려

적지적작의 무원칙성에 대한 비판에서 비롯된 개념으로 과거 일괄적 옥수수 적작 체계를 지양하고 감자 재배 면적 확대를 골자로 하는 정책으로 작물 구성의 다양화와 농민의 작물 선택의 자유를 확대시키는 계기를 마련하는 것이다. 또한 토양의 산성화를 방지하기 위해서 유기농법을 장려하고 있는데 화학비료 사용을 억제한다는 정책으로 비료 공급의 절대 부족이라는 문제를 안고 있는 북한에게는 피할 수 없는 선택이다.

2) 감자의 증산

북한은 지역 실정에 맞는 적지 적소의 고려와 함께 비료 사용이 상대적으로 적은 감자생산을 적극적으로 장려하고 있다. 그 이유는 감자는 북한 산악 지형에 재배가 유리하고 화학 비료의 사용이 적게 들며 가공성과 영양 요소가 뛰어나기 때문이다. 또한 재배 시기가 춘궁기에 옥수수를 대체할 수 있다는 점이다. 이미 감자 증산 정책을 지원하기 위해 재배 면적의 확대·감자연구소의 연구(대홍단군 농업과학원)를 통한 다수확 우량 품종의 보급·재배 방법의 현대화 추구·지력증진 강구 등의 보조 정책을 펼치고 있다(농촌경제연구원, 2000).

3) 이모작의 확대

이모작의 확대는 경지 면적의 외연적 확대, 집약화를 통한 식량난 해결을 위한 정책으로 북한이 가장 장려하고 있는 정책으로 1997년부터 FAO, UNDP 등과 같은 UN기구와 NGO의 재정지원으로 '2모작 프로그램(Double-Cropping Progeamme)을 시행해 상당한 효과를 거두고 있으며 '97년 봄보리의 경우 3,420ha에서 90% 가

8) '개천-태성호 관개수로공사'는 평안남도 개천시로부터 남포시 태성호에 이르는 총 연장 160㎞의 대규모 공사이다.

까이 증가한 6만 5,000톤의 보리를 생산한 실적을 가지고 있다. 이모작의 형태는 주로 곡물-곡물형 모델이며 이를 보조하기 위한 기술적 지원을 하면서 한계 지역에서는 감자증산 계획을 시행하고 있다.

4) 토지 정리 및 토지개량

농업생산을 증산하기 위해서는 소규모 분할 토지를 정비하여 규모화 되어야 하고, 동시에 집약 농법을 실행해야 한다. 그러므로 지형적 한계 극복이라는 문제를 해결하기 위해서는 지력의 증진이 필수부가결의 요소로 대두되고 있다. 이러한 이유로 1958년부터 대대적인 토지조사를 통해 재배면적의 파악과 토지개량사업에 활용했으며 지력증진을 위해서 토지 개량제의 투입을 장려하고 자급비료 및 복합 미생물 비료의 생산·사용을 장려하고 있다. 최근에는 잠업의 생산을 적극 장려하고 있는데 잠업은 오래 전부터 외화획득원으로 중시되고 있으며 가장 유망한 수출농업 분야이다.

1998년 강원도에서 처음 시작된 토지정리사업은 현재 전국적인 사업으로 발전되고 있다. 토지정리사업은 현재 평양-남포 고속도로, 개천-태성 관개수로 공사 등과 함께 북한의 3대 핵심 건설프로젝트이다. 2000년 10월부터 추진되어 4월말 5만 정보의 1단계 사업을 완료하고, 최근 5만 정보의 2단계 토지정리를 위한 공사를 추진하고 있다. 지금까지의 주요 성과를 보면

- 강원도 : 1998년 10월~1999년 4월. 3만 정보개간으로 1700여 정보 획득
- 평안북도 : 1999년 10월~2000년 5월. 5만 5000 정보개간으로 3200여 정보 획득.
- 황해남도 : 1단계와 2단계 사업을 통해 10만 정보의 토지확보를 목표로 하고 있다.

2001년 5월 현재 토지정리사업을 통해 총 13만 1500정보의 실적을 올리고 있는데 북한은 토지정리사업을 통해 식량증산을 위한 농경지 확대와 더불어 공·사유화 되어있는 토지를 대규모로 규격화함을 통해 영농기계화 실현을 기대하고 있으며 황해남도가 끝나면 평안남도, 남포시, 평양시 등 전국적으로 사업을 확대 실시할 전망으로서 3-4년 이내에 전국적 토지정리를 마무리할 계획이며 이후, 간석지 개간사업에 적극 진출할 것으로 알려지고 있다.

2. 농업구조정책의 문제점과 개선 방안

이러한 네 가지 농업 정책은 어느 정도 성과가 있는 것으로 나타나고 있으나 북한 농업이 협동 농장이나 국영농장 체제를 유지하고 있는 한 구조적인 문제점을 가질 수밖에 없다고 본다. 그 이유는 협동 농장은 경영의 효율성 면에서 낮다는 점이다. 이는 동기부여 제도의 결여와 농민들의 생산 의욕 저하에 있다. 이를 분조관리로 극복하려고 하지만 아직도 효과는 없다고 봐야 한다.

또한 4化정책을 추진하였으나 아직은 성공적이지 못한 것으로 평가되고 있다. 말

하자면, ① 수리화는 1995년 이후 3년 간의 홍수 및 가뭄피해로 문제점을 보이고 있고, ② 과학화 운동은 1990년대 초에 100정보당 트랙터 6 - 7대, 모내기 기계 6.1대의 기계화 성과는 상당수가 노후화 되었고, 연료난 등으로 인해 가동률이 미비한 상태이다. ③화학화 운동은 1998년 70만 톤 생산으로 수요량에 크게 못 미치고 있으며 현재 20% 미만의 공장가동률로 비료 및 농약 부족은 심각한 상태이다. ④ 전기화는 아직도 전반적으로 에너지 부족과 송·배전체계의 불량으로 인해 실제 농촌 전기 사용량은 가구당 최소의 전기사용도 힘든 실정이다.

그러므로 북한의 농업구조 개혁 방향은 크게 두 가지 측면에서 구분되어야 한다는 지적이다. 첫째, 집단농장체제를 근간으로 하면서 인센티브를 주어 생산량을 증대시키는 방향과 둘째는, 중국식으로 포괄적인 농업 개혁을 하는 것이다(남성욱, 2001). 남성욱(2001)은 북한의 농업구조 개혁을 방안으로 다음과 같은 것을 제안하였는데 북한의 현실을 비교적 잘 반영하였다는 점에서 흥미로운 것이다.

첫째, 협동농장 생산체계의 전반적인 변화를 위해서 '새로운 분조관리제'를 새로운 기준에 의해 시행하여야 한다. 말하자면, 생산계획량을 낮추고 초과분도 자유 처분하도록 허용하는 전향적인 조치가 필요하고 제안하고 있다[9].

둘째, 생산량 증대를 위해 텃밭의 규모를 늘리고 유통면에서 농민시장의 곡물 거래 비율이 커지는 것을 북한 정부가 허용해야 한다는 것이다. 말하자면, 이미 농민시장에서 거래되는 주요 출처원인 텃밭 등 사적 생산량이 1996년(22%), 1997년(31.8%), 1998년(22~31.8%)임으로 이는 시장경제를 반영한 것으로 개인 농장의 생산성이 협동농장의 생산성 보다 3배 높다는 점을 들고 있다[10].

셋째는 협동농장의 독립채산제를 강화하여 국가 납부를 현금으로 대체하자는 것으로 이는 생산물의 점진적인 가격자유화를 정착시키는데 도움이 된다는 것이다.

넷째는 종자, 농기계 및 자재와 금융까지 전담하는 종합 영농조직으로 육성하고 협동농장이 농업성의 지시에서 벗어나는 경영자율권을 보장해야 한다는 것이다.

마지막으로 벼, 옥수수 및 감자의 단작체계를 탈피, 특작물 등 환금성 작물재배에 주력하라는 것이다.

<표 I-9> 북한의 주요 농업정책 변화에 대한 주요 내용

9) 북한의 농업은 중국식 책임생산제 도입을 하면서 대상 지역도 우선은 주민의 통제가 가능한 산간오지나 특정 제한 지역에서 점차 확대해 나갈 것으로 보인다.

10) 현재 가구당 30평 규모인 텃밭을 100평 이상으로 허용하면 텃밭 생산량은 지금보다 3배 이상 늘어나 곡물생산량이 30% 이상 증가할 것으로 전망하고 있다.

	주 요 농 업 정 책 내 용
해방이후 ∫ 1950년대	· 농촌의 사회주의화 추진 - 1946년: 토지개혁 실시 - 1958년: 협동농장화 완료 - 봉건적 토지소유 및 생산관계 청산
1960년대	· 1964년 2월: 「사회주의 농촌문제에 관한 테제」 - 협동소유의 전 인민적 소유제화 추진 - 농촌의 3대혁명과업(기술, 문화, 사상) 제시 - 농업에 대한 공업의 지원제 - 협동조합의 천리마작업반 운동전개
1970년대	· 농업의 수리화, 전기화, 기계화, 화학화 · 농업생산의 집약화 추진 - 부식토의 다량생산, 벼 냉상묘, 조기다수확 품종의 개발/보급 - 옥수수 육묘이식 재배 실시 - 과학적 시비체계 확립 - 농업용수 확보, 지하수 개발사업 추진 · 1979년 10월: 자연개조 5대 방침 · 힘든 농업에서 해방
1980년대	· 농촌의 기술혁명 강화 · 자연개조사업: 4대 자연개조사업 · 농업의 과학화, 공업화 및 현대화 추진
1990년대 초반	· 농업의 주체화, 과학화, 현대화 추진 · 농경지와 관개시설의 확장을 통한 식량증산 · 농업제일주의 표방 - 수리화, 과학화, 전기화, 화학화 추진 - 영농방법과 경종체계의 개선 - 간석지 개간사업 추진 - 주체농업 추진 - 과일재배면적 확대 및 채소육종 개선 - 가축사육의 과학화 · 개인재산 범위의 확대, 독립채산제 도입, 농민시장의 공식적 허용 · 원가·가격·이윤 등 자본주의 개념의 도입

		주요 농정
'90년대 후반	1995	· 협동적 소유의 전인민적 소유구조로의 전환 지속 · 알곡생산의 극대화 - 복합 미생물 비료 도입 등
	1996	· 알곡증산을 위한 농법 강조 - 주인의식, 과학 기술적 영농
	1997	· 적지적작 추진 - 지역실정 및 농민의견을 반영 · 초지조성 및 초식동물 사육의 확대
	1998	· 이모작 면적 확대 및 기후에 적합한 품종 개발 · 초식동물사육의 대대적인 확대
	1999	· 적지적작 · 적기적작의 원칙아래 농업구조 개선 · 감자 증산정책 · 이모작의 대대적 전개와 종자혁명의 지속적 추진 · 강원도를 시작으로 토지정리사업의 전개
	2000	· 감자농사 혁명과 이모작 면적 확대 · 복합미생물 비료 확대 및 초식동물 및 양어사업 확대 · 토지정리사업의 지속적 추진

자료 : 김성훈외, "북한의 농업, 비봉출판사," 1997. 46쪽, 김완배, "북한의 농정 변화와 향후 전망", 사회주의 농업개혁의 북한 적용 가능성을 위한 Workshop 발표자료, 2001. 8.

결론적으로 집단농장체제의 해체와 주체농법의 개혁, 대외개방 · 개혁을 통한 선진 영농 기술과 자본도입, 자율적 운영체제와 소규모 시장제도의 운영, 종합 농업 경영시스템의 구축 등 농업의 생산성을 향상시키고 근대화하는 방향으로 농업구조 정책을 개혁해야만 북한의 농업이 회생할 수 있을 것이다.

III. 농업생산 기반조성 정책현황과 개선방안

1. 농업생산 기반조성 정책

북한은 요즘 만성적인 물 부족 문제를 해결하기 위해 청천강 물길을 서해안 곡창지대인 안주평야를 거쳐 문덕. 숙천군으로 연결하는 '신 대자연 개조사업'을 추진하고 있다(중앙일보 2001. 10.16). 이러한 북한의 농업생산기반 조성 사업은 70년대부터 본격화되었는데 이는 1964년 「사회주의 농촌문제에 관한 테제」를 발표하여 농촌기술혁명 중 수리화를 최우선으로 선정하고 농업 수리화를 농업 문제, 식량문제 해결의 가장 큰 과제로 인식하고 「대 자연 개조사업」의 일환으로 추진하는 인식과 연관되는 것이다.

북한은 자연개조사업을 '국토건설총계획'에 기초하여 진행하면서 주로 수리화, 치산치수, 간석지 개간, 새땅개조, 산림개조, 토지정리와 토지 개량에 주력하였다. 북한의 농업생산기반정비를 위한 주요정책을 보면 1) 100만 정보 관개면적 확장사업을 추진한 것과(1958. 9, 노동당 9월 전원회의), 2) 1976년의 5대 자연개조사업(1976. 10, 노동당 5기 12차 전원회의), 이어서 3) 4대 자연개조사업(1981. 10, 노동당 6기 4차 전원회의)과 4) 2000리 물길 건설사업(1989. 11, 주석명령 73호), 그리고 최근에는 5) 토지정리사업(1998년 강원도, 1999년 평안북도, 2000년 황해남도) 및 6) 개천-태성호 물길건설사업(1999.11.9 착공)을 추진 중에 있다(이정철, 2001. 5. 26)

5대 자연개조사업은 1976년 10월 노동당 중앙위 5기 12차 전원회의에서 "알곡 1,000만 톤 고지를 점령하기 위한 5대 자연개조사업" 추진을 결의하여 밭 관개를 위해서는 기계화가 가능한 경지면적 140만ha 중 관개가 미비된 밭 40만ha 관개를 추진하여 매년 10-15만ha를 3년내에 완공할 것을 계획하였다.

4대 자연개조사업은 1981년 10월 노동당 6기 2차 전원회의에서 농경지 확대를 위해 결정한 4대 개조사업은 우선 간척사업으로서 약 30만 ha정보의 간척가능지구(압록강 하구에서 예상강 하구)의 개간을 추진하고 있다. 북한은 매년 3만-5만ha 씩 간척하여 1988년 말에 완성할 예정이었으나 도별로 추진하는 대규모 토지정리사업에 우선 순위를 두어 잠정 중단상태이다.

<표 I-10> 농업생산기반정비사업 추진성과

	추 진 성 과
초기단계 (1946~1953)	- 토지개혁 실시 (163개소 관개공사)
인민경제 3개년 계획기간(1954~1956)	- 9만ha 대규모 관개공사 - 1만 5000ha 관개면적 확대
제1차 5개년 계획기간 (1957~1961)	- 100만ha의 관개면적을 확장 - 12만 6000ha의 토지 개발
제1차 7개년 계획기간 (1961~1967)	- 저수능력 1.5배 향상, 양수장능력 3.2배 향상 - 전국 논 관개 완전 해결
6개년 계획기간 (1971~1976)	- 11개의 저수지와 8850개의 양수장 건설
제2차 7개년 계획기간 (1978~1984)	- 1단계 수로공사(은파호와 장수호 연결) 1983년 완공 - 알곡 1000만톤 생산목표로 ①밭관개의 완성(40만ha) ②다락밭 건설(15~20만ha) ③토지정리와 토지개량 ④간석지 개간(간척) 추진
제3차 7개년 계획기간 (1987~1993)	- 압록강 지류 위원강 유역내에 송원댐 건설
1994년 이후	- 1998년부터 도 단위로 시작한 토지정리사업 · 겨울철 농한기에 1년에 1개 도씩 정리한다는 목표 · 강원도, 평안북도 이미 완공, 현재 황해남동서 2년 계획으로 추진 중 - 1999년 시작한 개천-태성호 수로공사

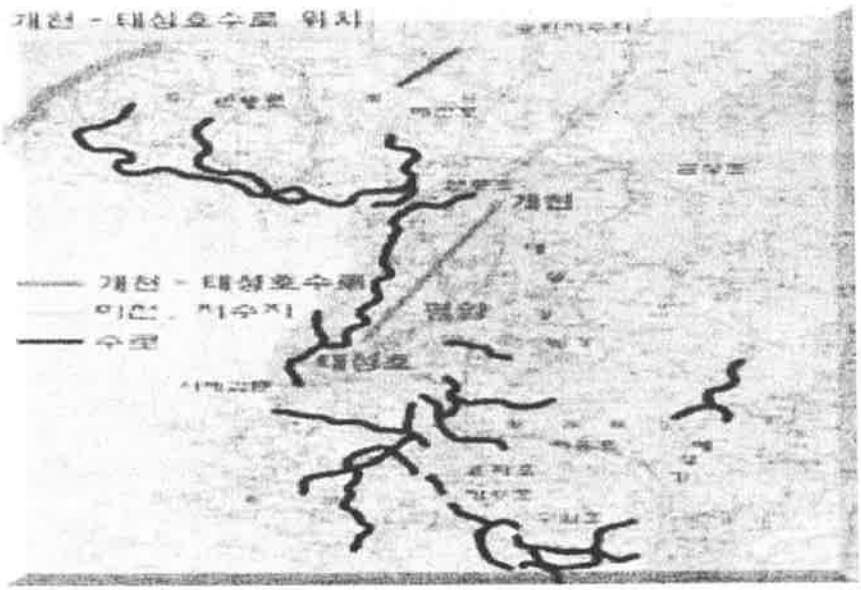
자료 : 이정철, "북한의 농업 생산기반 개선 방안," 북한 농업연구회 춘계학술 심포지엄 발표 자료, 2001. 5. 26; 농업기반공사, "북한 생산기반 및 정책에 관한 연구", 2000. 12.에서 재구성

2천리 물길 건설사업은 1989년 서해갑문 완공과 태천발전소 일부 완공으로 인해 확보된 수자원을 활용하여 서해안 평야지에 관개용수를 공급하기 위해 서해안 관개체계인 2000리 수로건설을 추진하고 있으며 인접한 물길을 연계시켜 상호 윤환식 관개체계이다(1990년 완공). 이는 압록강과 대령강, 대동강과 재령강 및 예성강을 이용한 물길체계를 이용하는 것이다.

1999년부터 대규모 토지정리사업과 함께 양수식 관개체계를 중력식으로 교체하는 관개수로공사를 지난해 강원도(3만여 ha) 토지정리에 이어 올해 5월 평안북도(5만 5786 ha)의 토지정리사업을 완료. 현재 황해남도 토지정리사업을 추진중이다. 작년 11월부터는 평안남도, 평양시, 남포시 지역 9만 9000여 ha의 농경지에 농업용수 공급을 위한 총 연장 160㎞의 '개천-태성호 관개수로공사'를 추진중이다.

<표 I-11> 토지정리사업 추진실적

	공사기간	대상면적(ha)	증대면적(ha)	포장규모(평)	비 고
강원도	1998.10~'99.4	32,900	1,760	800~1,000	완공
평안북도	1999.10~'00.5	55,000	4,221	1,000~1,300	완공
황해남도	2000.10~'02.5	100,000	수천	1,000~1,300	1단계공사 완공



(그림 1) 서해갑문

북한이 최근부터 가장 관심을 가지고 있는 사업이 개천-태성호 물길공사이다. 이 사업은 1999년 11월 9일 평안남도 개천시 대각리와 남포시 강서구역 태성호간의 관개수로 건설 착공식을 거행하면서 시작된 것인데, 개천시 대각리 대동강에 갑문을 건설하고 태성호까지 수백리 자연흐름 수로를 건설하여 대동강물을 서부지구의 수십 여개 저수지들에 저장하여 평남 개천시, 순천시, 평성시, 숙천군, 평원군, 대동군, 온천군, 증산군, 평양시 및 남포시 일부 지역에 관개용수와 공업용수로 보급할 목적으로 출발하였으며 내년에 완공하는 것으로 추진중이다[11]. 이 사업은 양수장 위주 관개체계를 자연적인 흐름으로 관계체계가 마련되는 자연관개체계로 전환하기

11) 1단계 : 설계 및 수로 101㎞ 건설(4년) / 2단계 : 수로건설사업의 완료(3년) / 3단계 : 통신시스템 설치 및 물 관리 자동화 도입(1년 소요)

위해 시작한 첫 사업이라고 할 수 있다(이정철, 2001). 공사규모도 평남관개의 7배, 기양관개의 5배로서 최대규모의 관개건설이다.

개천-태성호 수로가 완공되면 ① 물 문제 해결로 알곡을 30만톤 더 낼 수 있으며(농업 수리화, 주체 89, 2000)[12], ② 수로건설과 병행해 갑문과 수로에 중소형 발전소 도 동시에 건설하여 대형 발전소 규모의 전력생산도 가능해지며(평양방송, 2.29) ③ 평안남도와 남포시 등에 설치된 380여 개의 양수장과 530여대의 양수기 사용이 필요 없게 되고, 15개의 시, 군 10만ha의 농경지가 혜택을 본다. ④ 양수기와 전동기가 불필요하여 1억 4천kW의 전기를 절약하게 된다는 것이다. 또한 ⑤ 서해갑문 저수지와 인접한 사리원시와 신천군, 재령군, 안악군, 은천군, 은률군, 황주군을 비롯한 황해남북도 및 남포시 곡창지대의 홍수예방 효과가 있고, 그리고 ⑥ 오염되지 않은 대동강물을 식수로 이용할 수 있어 평안남도와 남포시의 식수문제도 해결할 수 있고 공업용수로도 사용이 가능하다고 소개하고 있다(농업 수리화, 주체 89, 2000).

<표 I-12> 남북한 수리시설현황 비교

시 설 별	단 위	남 한	북 한
저수지	개소	18,000	1,890
양수장	개소	6,209	36,400
수 로	㎞	56,278	50,000
지하수시설	개소	946,181	142,000

주 1) 북한 - 1993년 현재/ 남한 - 1999년 현재
주 2) 저수지는1997년 현재 만수면적 5㎢ 이상의 인공저수지 25개소
주 3) 양수장은 연간 취수량이 1,000ha · m 이상인 양수장 36개소이며 담수호로 서해갑문과 9.18저수지가 있다.

이외에 대단위 관개지구도 있다. 평남관개지구는 대교천, 안융천, 해창강, 중교천 등 중소하천 및 입석 이남의 열두 삼천리 평야, 문덕군 부근의 삭구평야, 안주시 부근의 안주평야와 대교평야, 남칠리 부근의 남칠평야가 위치한 상습 한발지대로 약 10만ha 경지가 관개되어 있고, 5개 간선과 13개 지선으로 이루어진 관개수로는 2000㎞ 의 길이로 4700개의 구조물 구성되었다.

기양관개지구는 기본 수로체계로 1, 2단 양수장[13]으로 구성되어 있어 태성호를 거치지 않고 대동강 물을 농경지에 직접 관수하며, 온천간선과 연결되는 간선을 설

12) 농업 수리화, "리득이 많은 개천-태성호 물길공사," 주체 89, 2000
13) 같은 기종 펌프가 각 10여대 가동 추정

치하였는데 온천간선체계는 태성호 서쪽 온천평야와 원장평야에 용수를 공급하는 간선체계로 총 길이 49㎞ 이다. 한편 증산간선체계: 수로터널 부근에서 분기 →암거 →온천군 마영리 →풍정양수장 수로와 연결되어 1200ha 간척지(논)에 용수를 공급하고 총 14개 지선을 가지고 있다. 이외에, 어지돈 압록강 연백 등의 관개 지구가 있으나 관개면적으로 인한 증가는 90년 이후에 없는 것으로 추정된다.

2. 농업생산기반의 현황과 개선방향

북한은 농촌수리화에 대해 농업선진국 수준의 수리시설을 선전해왔으나 1995년 이후 3년 간의 홍수와 가뭄 등의 피해로 문제점을 드러냈으며, 대부분의 수리·관개시설이 피해를 입고도 복구가 상당히 지연되고 있는 실정이다.

북한의 농업 생산기반 정책에 대한 문제점을 요약하면 초기투자비용의 절약과 구소련 체계의 모방으로 인한 정책으로 양수장 위주의 용수체계를 지향하다보니 에너지 소모가 많고, 양수 저류식이거나 유역 변경식으로 가뭄이 계속되면 소용이 없는 구조이다. 말하자면, 2천리 물길사업 같이 수자원이 풍부하게 상존할 때에는 인접 지역과의 연계를 통해 적절한 운영을 할 수 있으나 대형 저수지 등의 저수형태가 양수저류나 타유역에 의한 저수형태로 계획되어 양수장의 가동상에 문제가 발생하여 필요저수량 확보에 어려움을 겪을 수 있다.

양수장은 전력과 불가분의 관계임으로 에너지수급에 따른 영향을 많이 받는다. 최근의 산업용 전력 부족 상황에서의 양수장 가동을 위한 전력수급에 문제가 발생할 수 있으며 이미 경험하고 있다. 또한 지속적인 경제난으로 인한 양수장 유지 및 관리 비용이 부족(노후화된 양수장의 기능이 대폭 저하, 약 950㎞의 철관 교체 필요)한 것으로 알려져 있다.

한편 군사적 정책 시행으로 인해 불필요한 공기의 단축과 시설의 부실공사를 초래하였으며 새땅 찾기운동의 경우 실적 올리기 위주의 경사지 개간 사업은 기초 시설인 다락시설조차 기준에 미치지 못하게 설치된 것으로 평가되고 있다(이정철, 2001).

이정철(2001)과 농업 기반 공사(2000)는 북한의 농업 생산기반시설을 확충하기 위해서는 다음과 같은 안을 제안하고 있다. 우선 서해안 5대강 중상류 지류에 중규모 농업용저수지 개발하여 가뭄에 강한 저수지를 개발해야 한다는 것이다. 두 번째는 양수장에 대한 노후시설의 개보수를 통해서 양수장의 효율을 향상시킬 수 있으며, 시설물에 대한 기술·기능진단을 통해 개보수 및 재설치를 하면 후 철저한 유지관리를 통해 현재의 관개체계를 보다 효율적으로 가동할 수 있다는 것이다. 세 번째는 현존 관개체계의 내한능력에 대해서 재검토하여 시설보강을 하지만 장기적으로는 자연관개체계로 하면서 독립적 수계별로 추진해야 한다. 네 번째는 작부체계를 전환하여 저 비용의 관개체계로 전환하여 기후와 토양에 맞는 적지적작의 다품종 체계로 전환해야 한다는 것이다.

마지막으로 경사지의 복구이다. 북한은 협동농장을 비롯한 산림의 무분별한 연료 채취와 다락밭 개발로 많은 산림이 황폐화되었으며 이로 인한 토사유실과 홍수피해 방지는 농업에도 직접적인 영향을 미치고 있고 산림황폐로 인한 수원함양기능의 저하와 이로 인한 물 부족, 그리고 엄청난 풍수해를 가져오고 있는 것으로 추정된다.

그러므로 16도 이하의 완경사지에는 옥수수 대신 토양침식을 방지할 수 있는 작물을 재배하고 급경사지는 다시 산림으로 회복해야 한다. 동시에 토목 공학적인 검토와 하상 수리학적 연구, 지표토양 유실 방지를 위한 토양처리기술, 및 사방공사에 대한 선진기술의 습득이 필요하며 이런 점에 대해서 공동 연구가 필요하다고 본다.

참고자료

권태진(1999), 북한의 경제정책, 변화 되고 있는가: 농업정책, "통일경제," 9

김성훈, 김치영(1997), "북한의 농업, 비봉출판사," 46쪽

김완배(2001), "북한의 농정 변화와 향후 전망," 사회주의 농업개혁의 북한 적용 가능성을 위한 Workshop 발표자료, 8.

김운근(2000), "북한의 농업 기반 실태와 농업 개발 협력 방안," 농촌경제, 23권 2호,여름

김운근(1996), "북한의 농수산업," 월간 통일경제, 11

김운근(2001), "김운근의 북한 탐방기," 중앙일보 10. 16

김정인(2001), "북한의 토지이용과 남북한 환경협력방안: 산림지와 농업용지 이용 중심," 북한환경포럼 발표 자료, 10

농업기반공사(2000), "북한 생산기반 및 정책에 관한 연구"

농촌경제연구원(2000), "북한의 농업개발 전략과 발전방향 모색을 위한 연구," 연구보고서, 12

농촌경제연구원(2000), "북한의 주요 농업 개발 현황과 협력방안," 연구보고서, 12

농협중앙회(1999), "북한농업의 실태와 남북한 농업협력", 『CEO Focus』

남성욱(2001), "북한의 협동·국영농장의 생산성 한계와 농업구조 개혁방향," 북한 농업 연구회 춘계학술 심포지엄 발표 자료, 5. 26

대한무역협회(2001), 'KOTRA 북한뉴스 레터, 7

북한 농업위원회(1998), 내부자료

신동완 외(2000), 남북한 농업기술 교류·협력방안 연구, 통일연구원, 12.

신웅식(1998), "북한의 토지제도" (2), 『경영법무』(53호), 8.

이정철(2001), 북한의 농업생산기반 개선방안, 북한농업연구회 춘계학술 심포지엄 발표논문, 5

조성부(북한자료, 2000), "농업 수리화, "리득이 많은 개천-태성호 물길공사", 주체 89,

통계청(2001), "주요 곡물 생산량"

최상철.이영성(198), "통일후 북한지역에서의 토지소유 및 이용에 관한 연구", 지역연구, 14(2)

제 3 장 북한의 농업부문의 시장메커니즘 도입

경제에서 시장 메커니즘이 작동한다는 것은 시장경제(market economy)의 작동을 의미한다. 따라서 사회주의 경제체제에서 시장 메커니즘을 도입한다는 것은 시장경제적 요소를 강화하거나 확대한다는 것을 의미한다.

시장경제를 한마디로 정의하는 것은 쉬운 일이 아니나 때론 필요한 일이다. 그 사전적 의미를 보면 '수많은 경제주체(기업과 가계)가 시장에서 상호작용하면서 분산된 의사결정에 의해 자원배분이 이루어지는 경제체제'로 정의할 수 있다.[1] 이 정의에 충실히 따른다면 시장경제의 필수 구성요소는 '자유시장의 존재'와 '경제주체의 자유로운 선택 보장'이다. 즉, 자유시장을 중심으로 각 경제주체들이 자신의 경제적 행위를 자유롭게 선택할 수 있다면 그 경제체제는 시장경제체제라고 말할 수 있는 것이다.

경제주체의 경제행위는 반드시 경제적 유인에 따라서만 반응하는 것은 아니다. 사회적인 유인, 정치적인 동기도 경제주체의 행위 선택에 영향을 미친다. 그러나 시장경제체제에서는 주로 시장이 경제적 유인을 부여하게 된다. 반면에 사회주의체제에서는 대개 정치적·사회적으로 부여하는 유인이 중시되고 있다. 요컨대 사회주의가 요구하는 모범적 인간상에 대한 존경과 보상이 그것이다.

사회주의 경제에서도 시장경제적 요소를 많이 발견할 수 있다. ① 가내수공업, 근로시간 이외의 수공업서비스 등 소 수공업, ② 텃밭, 다차 등 자영경지 경작, ③ 작업반우대제, 분조관리제, 도급제 등 농민들의 물적 관심을 유발하기 위한 제도(인센티브 제도), ④ 농민시장, 바쟈르 등 소 자유시장 등은 시장 메커니즘이 작용하는 부문이라 할 수 있다.

그러나 사회주의 국가들에서 나타나는 이들 시장경제 요소가 사회주의 경제체제의 주류는 아니다. 또한 이러한 시장경제 요소 자체는 사회주의 경제가 가지고 있는 하나의 특성이라고 말할 수 있다.

따라서 사회주의체제에서 시장경제가 도입되었다고 말할 수 있으려면, 시장의 유인체계와 유사한 새로운 방식이 등장하여 곧 해당부문의 지배적인 체계를 형성할 수 있을 정도로 시장경제 도입이 선행되어야 한다. 이는 곧 개혁에 해당되는 것이다.

그렇다면 북한 농업부문에서 시장경제적 요소와 시장경제 도입 사례는 각각 무엇이며 어떻게 평가할 수 있는가? 본 장에서는 북한 사회주의 경제체제가 가지고 있는 시장경제적 요소의 사례와 1990년대 들어 경제난이 가중되면서 북한이 도입한 새로운 제도에서 시장경제의 도입 사례를 살펴봄으로써 시장메커니즘의 도입 여부를 평

1) 맨큐의 경제학, p. 774 (N. Gregory Mankiw 저, 김경환, 김종석 역, 교보문고, 1999)

가해 보기로 한다.

Ⅰ. 북한 농업생산부문의 경제적 유인

1. 협동농장에서 분배의 차등화[2)]

북한의 협동농장에서 구성원별 분배는 다음 절차에 따라 이루어진다. ①결산분배 준비 → ②결산서 작성과 비준 → ③결산분배총화회의 → ④현물 및 현금분배.

노동에 대한 결산분배를 실시하기 위해 협동농장에서는 농장수입 총액에서 지출 총액을 차감한 농장 소득을 확정해야 한다. 첫째로, 협동농장의 수입은 농산물 총생산량, 현금화한 농업생산물, 봉사부문에서 벌어들인 수입 등으로 구성되며 현물과 현금으로 구분한다. 둘째로, 협동농장의 지출은 생산과정에서 소비한 생산수단의 가치와 생산판매활동 등과 관련된 일체의 비용으로 구성된다. 지출 항목은 농기계운영비, 관개시설사용료, 고정자산 감가상각금과 화학비료, 농약, 소농기구, 집짐승먹이, 수의약품 등 영농자재비 그리고 화폐지출인 운임, 수리비, 전력비, 이동작업비, 여비, 전신전화비, 벌금, 위약금, 은행이자를 비롯한 생산판매활동 비용 등으로 구성된다.

협동농장의 총수입에서 총지출을 공제하면 협동농장에서 분배할 수 있는 분배총량이 결정된다. 이 분배총량은 협동농장의 공동기금과 개인분배몫으로 나누어지게 된다.

표1. 협동농장 소득의 분배

2) 이 부분은 주로 농협중앙회(1998), pp 45-47을 참조한 것임.

분배 항목		분배 내용
공동기금	기본건설기금	- 본래 협동농장의 중요한 생산적 및 비생산적 기본건설은 국가에서 담당하고 협동농장은 중소농기계, 역우, 과수 등 등 생산적 고정재산의 구입과 비생산적 고정재산의 구입에 기본건설 자금 투자 - 농업에서 생산적 기본건설이 많이 제기되므로 협동농장들은 국가자금에만 의존하지 않고 자체자금으로 일부 기본건설을 추진 · 차년도의 자체건설을 비롯하여 고정재산 구입에 필요한 자금
	유동기금	- 차년도 생산의 확대와 관련하여 추가적으로 요구되는 생산비와 농장관리비의 합계 · 공제한 생산비만 가지고서는 유동자금의 수요를 충족시킬 수 없으므로 소득에서 일부를 유동 자금으로 추가 조성
	사회문화기금	- 간부양성사업, 보건위생사업, 대중정치교양사업, 군중문화체육사업, 기타 문화사업에 충당할 기금
	탁아소·유치원 운영기금	- 탁아소와 유치원 건물 및 시설의 보수, 비품과 장남감, 침구, 간식구입, 보육원, 교양원들의 강습, 출장비에 충당할 기금
노동보수		- 소득에서 공동기금을 뺀 나머지로 개인 소비몫의 분배 실시

공동기금은 생산확대와 사회문화사업을 비롯한 농장관리운영에 필요한 기금으로서 지출을 제외한 농장 순수입의 20~30% 규모로 조성된다. 공동기금은 용도에 따라 기본건설기금, 유동기금, 사회문화기금, 탁아소·유치원 운영기금 등으로 사용된다.

협동농장 총수입에서 국가납부 및 생산비 공제와 공동기금을 공제하면 노동 분배몫이 결정된다. 농장의 구성원은 자신이 1년간 획득한 노력일수에 따라 분배받게 되며 현물과 현금 형식으로 지급된다. 이 분배몫은 분배단계에 따라 기본분배하의 분배, 작업반우대제 하의 분배, 분조관리제 하의 분배로 이루어진다.

1) 기본분배: 노동점수에 의한 분배

농장구성원에 대한 분배는 기본분배와 보충분배로 이루어지며, 보충분배에는 작업반우대제에 의한 보충분배와 분조도급제 적용시의 보충분배가 있다.

기본분배는 각 구성원들이 일년간 일한 노력일에 따라 분배되며, 다음 계산에 의하여 개인분배몫이 결정된다.

개인분배량 : $Wi = Tp \times Di / \Sigma Df$

Wi : I농업노동자 분배몫

Tp : 분배총량(총수입-총공제)

Di : i농업노동자 노력일수

ΣDf : f농장 총노력일수

그러나 이러한 기본분배량은 노력일에 의해서만 결정되기 때문에 농장원들은 협동농장 전체의 식량증산보다는 농장원 개개인의 의무노동일을 채우는 일과 노동일을 확보하는 데에만 관심을 두는 폐단이 발생하게 되었다. 북한은 이러한 문제점을 해소하기 위해 보충분배제도를 도입하게 되었다.

2) 보충분배1: 작업반우대제[3] 하의 분배

보충분배의 하나인 작업반우대제는 1960년 김일성의 청산리협동농장 현지지도에서 채택된 제도이다. 이 제도는 작업반에 일정한 생산목표를 주고 초과 달성된 부분을 추가로 분배하는 제도이다.

작업반의 우대기준은 보통 작업반에 부과된 국가계획목표의 90%로 정하고 있다. 작업반의 생산량이 우대기준을 초과한 경우에는 초과달성에 대해 해당 작업반에 추가 분배하고, 작업실적이 우대기준에 미달한 경우에는 기본분배몫에서 5~15%를 삭감하도록 하였다.

작업반우대제 하에서 농장 구성원의 개인분배몫은 다음과 같은 산식에 따라 결정된다.

작업반우대제 하의 개인분배몫 : $O = (P + Y) \times M$

P : 기본분배기금/농장총노력일수

Y : 작업반우대기금/작업반총노력일수

M : 개인별 연간 총노력일수

3) 보충분배2: 분조관리제[4] 하의 분배

---

3) 북한의 협동농장은 수 개의 작업반으로 구성되어 있으며, 작업반은 다시 수 개의 작업분조로 구성되어 있다. 일반 농산작업반은 대개 70~80명의 노동력과 70~120정보의 토지로 구성되며, 농산작업분조는 대개 8~20명의 노동력으로 구성된다(농협중앙회, 북한의 협동농장, 1998, pp. 33-37).

4) 1966년 이래의 북한 분조관리제를 중국의 경우와 비교하여 이해한다면 정액포공(定額包工)과 포산도조(包産到組)가 결합된 형태로 볼 수 있다. 기본분배는 노동력의 노동점수에

또 다른 보충분배의 하나인 분조관리제 하의 분배는 1965년 김일성의 포천협동농장 현지지도에서 채택된 분배제도이다.

북한은 1966년부터 협동농장에서 노동투입량에 따른 개인별 차등분배와 소그룹의 성과에 따른 집단적 차등분배를 결합한 분조관리제를 실시하게 되었다. 이 제도는 사회주의적 집단노동과 집단분배의 바탕 위에서 토지를 작업분조에 할당하여 농업생산에 임하도록 하는 청부제(도급제) 방식을 가미한 것이다. 즉, 분조관리제는 작업반 아래 단위인 작업분조에 토지를 비롯하여 역축, 농기구, 노동력 등을 고정시켜 분조책임 하에 농작업을 관리, 운영하는 제도이다.

분조관리제 하에서는 연초에 협동농장이 분조에 생산책임을 부여하고 생산결과에 따라 분배량을 결정하게 되는데, 개인 분배몫은 다음 계산으로 구할 수 있다.

분조관리제 하의 개인분배몫 : $O' = (P' + Y') \times M \times \alpha$

P' : 기본분배기금/재평가된 농장총노력일수

Y' : 작업반우대기금/재평가된 작업반총노력일수

M : 개인별 연간 총노력일수

α : 분조계획투하노동일수/분조실제노동일수×계획수행률

분조관리제의 도입으로 작업반 안의 유동적인 작업단위였던 분조가 생산 및 노동배치의 단위로 되고 또한 분배단위가 됨으로써 협동농장 내의 소경영체로서 입지를 갖게 되었다.

분조관리제 하의 농산물 분배는 농장원의 개인적인 물적욕구를 인정하고 평균주의적인 분배요소를 상당히 제거한 것으로 평가될 수 있다. 경제적 유인이 포함된 분배제도 실시로 농산물이 증산되었는데, 북한은 협동농장에서 분조관리제 실시로 농업생산이 1967년에는 그 전년도에 비해 116%, 1968년에는 1967년에 비해 111%로 각각 증가하였다고 발표하여 분조관리제가 성공적으로 정착했음을 주장한 바 있다.

그러나 이후 장기간의 경제침체로 국가 배급체계가 취약해짐에 따라, 1966년부터 실시된 분조관리제 하의 분배제도의 효과는 점차 미약해지게 되었다. 그 이유는 분조에 귀속된 초과생산분을 분조의 자유처분에 맡기지 않고 매우 낮은 국정가격으로 다시 수매하는 방식을 취했기 때문으로 설명할 수 있다. 국가 배급체계가 취약해졌다는 것은 생활필수품이나 식량을 국정가격으로 구입하기가 매우 어려워졌다는 사실과, 이들 상품을 구하기 위해서는 암시장에서 높은 가격으로 구매해야 한다는 사실을 의미한다. 이러한 상황에서 분조관리제 분배제도는 실질적으로 청부제가 가지고 있는 동

따라 이루어지므로 정액포공에 해당되며, 초과생산분에 대해서는 정부가 수매가를 분조에게 지급하므로 포산도조의 경우와 유사하다(본장 제4절 참조).

기유발 효과를 발휘하지 못하게 된다.

2. 새로운 분조관리제에 나타난 농업개혁 시도

1) 새로운 분조관리제와 그 개혁적 성격

기본분배, 작업반우대제 하의 분배, 분조관리제(1965) 하의 분배 등 북한 협동농장에서 채택한 차등분배 형태는 그 자체로 사회주의 경제체제가 가지고 있는 평등주의를 크게 훼손하는 패러다임의 변화로 볼 수 없다. 기존의 분배체계를 살펴보면 노력일수만을 중시하거나, 초과분배몫을 낮은 수매가격으로 분배하여 실질적으로는 인센티브 효과를 낮추는 등 차등분배체계 내에 집단적 평등주의를 유지하려는 의지가 강하게 내포되어 있는 분배체계를 유지해 왔다.

따라서 기존의 차등분배 형태는 그 자체로 사회주의 경제체제의 취약성을 보완하는 한 요소일 뿐 개혁적인 내용이 포함되어 있다고 평가될 수는 없다.

북한은 식량부족이 위기상황에까지 치달았던 1996년에 새로운 분조관리제(1996년)를 도입하는 개혁적 조치를 시도하게 되었다. 새로운 분조관리제가 기존의 제도와 달라진 점은 다음 세 가지로 요약할 수 있다.(이일영외, 1997).

첫째, 작업분조의 규모가 작아져 분조 내부의 결속력이 높아졌다는 점을 지적할 수 있다. 종래 분조관리제 하에서는 하나의 작업분조가 농장원 개개인의 능력과 요구를 고려하고 각 연령층을 배합하여 10~25명으로 구성된 데 비해, 새로운 분조관리제는 가족, 친척을 단위로 7~10명 혹은 5~8명으로 분조를 구성하여 분조원간의 결속력 강화를 통한 생산량 증대로 분배 몫을 늘리는 형태로 운영하게 되었다.

둘째, 생산계획목표치를 낮추어 분조가 추가분배를 받을 수 있는 여지를 확대했다. 종래의 분조관리제 하에서는 해당 연도의 전체 국가생산목표에 따라 자체적인 계획치가 각 농장, 작업반, 분조에 주어졌다. 그러나 새로운 분조관리제는 과거 3년간(1993~95)의 평균 수확고와 1993년 이전 10년간의 평균 수확고를 합해 나눈 평균치보다 약간(통상 10%) 적은 양을 생산계획으로 설정했다. 이는 생산량이 크게 감축된 최근 3년간의 생산량의 가중치를 높임으로써 목표생산량을 낮추는 효과가 있다. 이는 종전에 비해 작업분조의 생산목표 달성이 용이해짐을 의미하는 것이다.

표2. 북한 협동농장에서 분조관리제 비교

	분조관리제(1966~95)	새로운 분조관리제(1996)
구 성	· 10~25명 · 농장원들의 능력, 요구, 연령을 고려하여 인원을 배치	· 5~10명 · 주로 가족, 친척으로 구성
생산 계획	· 해당 연도 국가전체의 생산목표에 따라 분조에 제시된 계획치	· 최근 3년간의 평균 수확고와 · 그 이전 10년간의 평균 수확고의 평균치로 설정
농산물 처분	· 초과생산분 국가에서 수매	· 초과생산분 분조 자유처분

자료: 이일영외(1997)에서 재인용.

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

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

표3. 북한의 쌀과 옥수수 가격 비교

단위: 원/kg

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

1) 정정길, 전창곤(1999).

2) 통일부 보도참고자료(2000)

그것은 <표3>을 통해 설명할 수 있다. 쌀의 경우 양정사업소 수매가격이 kg당

22전에 불과한 반면 농민시장 가격은 2000년에 kg당 47원에 달해 농민시장 가격이 214배 높은 수준을 유지하고 있다. 옥수수 역시 가격차가 크다. 양정사업소 수매가격은 kg당 12전에 불과하지만 2000년도 농민시장의 옥수수 가격은 27원에 달해 농민시장이 225배 높은 수준을 보이고 있다.

<표3>에 나타난 농민시장의 곡물 가격은 소비자들이 시장 상인들에게서 구매하는 소매가격에 해당되는 가격이다. 따라서 협동농장원이 곡물을 농민시장에 내다 팔 때의 가격은 표에 나타난 가격보다 낮을 것으로 추정된다. 그럼에도 불구하고 농민시장 판매가격과 공식 수매가격과의 격차가 매우 크게 나타나므로, 협동농장원이 잉여생산물을 농민시장에 판매할 수만 있다면 많은 소득을 취득할 수 있는 조건이 형성되어 있다고 볼 수 있다.

북한이 농업부문에서 새로운 분조관리제를 도입한 가장 큰 이유는 동기유발을 통해 농업생산성을 향상시키기 위한 것이다. 따라서 새로운 분조관리제와 관련된 문제는 이 분배제도가 정착되고 있는가의 여부와 성공적으로 정착시킬 수 있는 여건은 갖추어져 있는가 하는 것이다. 이 물음에 적절한 대답을 할 수 있으려면 농업을 둘러싼 경제여건과 농업개혁의 연관성을 살펴 볼 필요가 있다.

2) 새로운 분조관리제의 현황

중국의 경우 1978년 생산책임제가 변경의 1개 현에서 도입된 이후 짧은 기간 동안 전국에 걸쳐 많은 변혁이 이루어졌다(본장 제4절 참조). 우선 생산책임제 재도입 6년만인 1984년 들어 각 농가에 농업경영이 위탁되는 시장경제하의 농업경영 상태로까지 발전했으며, 농업생산량도 비약적으로 증대된 결과를 보이고 있다.

그러나 북한 농업에서는 새로운 분배제도의 동기유발 효과가 나타나지 않고 있다. 중국의 경우와 비교해 볼 때, 우선 1997년이래 북한에서 새로운 분조관리제가 전국적으로 실시되고 있다는 보고나 조짐이 보이지 않고 있으며, 또 농업생산도 90년대 중반 크게 하락한 이후 지속적으로 정체상태에 빠져 있는 것으로 나타나고 있다<그림1 참조>. 이러한 사실로 비추어 볼 때 새로운 분조관리제가 실험적으로 도입된 이후 정착되지 못하고 있는 것으로 추정된다.

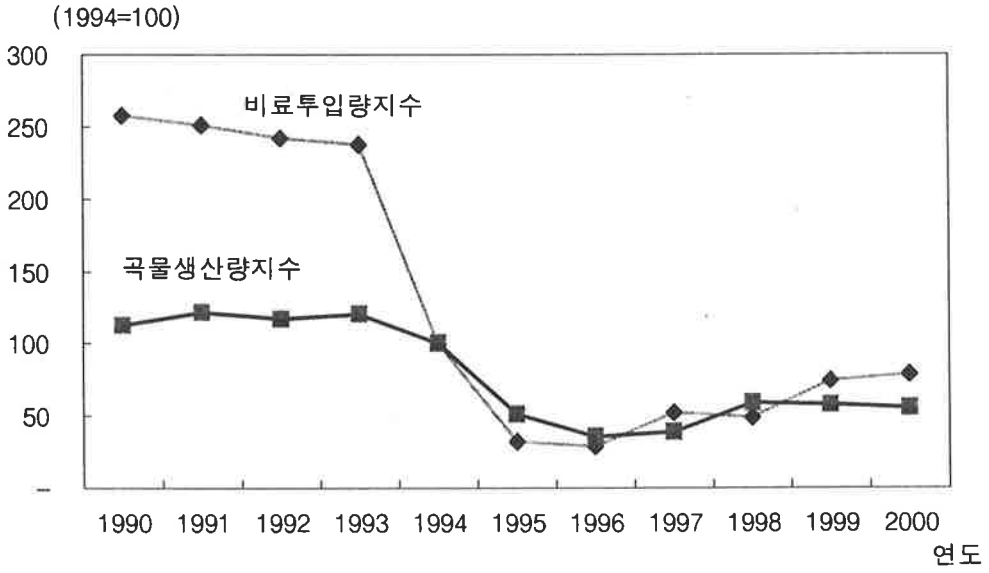
3) 새로운 분조관리제 미확산 요인

새로운 분조관리제가 확산되고 정착되기 위해서는, 도입 초기단계에서 생산성 향상 측면에서 성과를 보이고 이에 따라 농민들의 소득이 실질적으로 증대되는 사례가 많이 나타나는 것이 매우 중요하다.

즉, ① 협동농장의 작업분조에서 목표계획치를 초과하는 생산량을 달성하고, ② 작

업분조원들이 초과생산분에 해당되는 양만큼 추가적으로 분배를 받고, ③ 분조원들이 추가분배분을 인근의 농민시장에서 팔아, ④ 분조원 모두 높은 소득을 얻게 되면, ⑤ 새로운 분조관리제 분배제도의 동기유발효과가 구현될 뿐만 아니라, ⑥ 작업분조가 독자적으로 투자를 확대할 수 있는 재원도 확보하게 되어 차기의 농업생산 증대로 이어질 수 있게 되는 것이다.

그림 1. 북한의 비료투입량과 곡물생산량 추세 비교



자료: FAO Statistics

그러나 이렇게 기대하고 있는 시나리오는 현실화되지 않고 있다. <그림1>에서 보는 바와 같이, 새로운 분조관리제 도입된 이후에도 북한의 농업생산은 회복되지 않고 있음을 알 수 있다. 이는 북한 농업에서 새로운 분조관리제의 도입 효과가 거의 나타나지 않고 있음을 의미한다. 그렇다면 그 요인은 어디에 있는 것인가.

□ 직접적 요인

첫째, 목표생산량 책정 수준이 여전히 높아 작업분조에 할당된 목표계획치를 초과하는 생산을 구현하기 어렵다는 점을 들 수 있다. 현재 북한의 식량생산량은 잠재생산능력을 훨씬 밑돌고 있다. 이러한 상황에서 북한 정부가 생산목표치를 현재의 식량생산량 수준으로 낮출 것이라고 보기는 어렵다. 실제로 새로운 분조관리제가 도입될 당시의 생산목표치를 시산해 본다면, 그 목표치가 북한농업 상황에서 쉽게 달성될 수 있는 수준이 아님을 알 수 있다.

둘째, 물적 토대가 매우 취약한 상태이다. 작업분조에게 할당된 목표생산량이 비록

높은 수준으로 책정되어 있더라도 비료, 종자, 에너지 등 농업생산자재가 적기에 충분히 공급되고 농업생산기반 시설이 충분한 조건이라면 목표생산량을 초과하여 생산하는 일이 가능할 것으로 추정된다. 그러나 현재 북한의 어려운 경제사정으로 인해 이러한 물적 뒷받침은 매우 취약해진 상태이다.

1990~2000년 기간 동안 북한의 곡물생산량과 비료공급량 지수를 비교해 보면 곡물 생산량이 비료의 공급 수준에 크게 의존하고 있음을 볼 수 있다. 즉, <그림1>에서 보는 바와 같이 비료 공급이 급격하게 하락한 1994년부터 곡물 생산이 크게 하락하고 있으며, 1996년 농업부문에서 시도한 제도개혁의 효과는 뚜렷하게 나타나지 않고 있다는 사실을 알 수 있다. 요컨대 북한의 곡물 증산은 농자재와 농업기반 등 취약한 물적 토대로 제한 받고 있는 것으로 판단된다.

□ 간접적 요인

첫째, 안정적으로 농산물을 판매할 수 있는 자유시장이 발달되어 있지 않은 점을 들 수 있다. 북한의 경우 농민시장이 합법적으로 설치되어 있으나, 자유시장으로서의 안정성 측면은 보장받지 못하고 있다. 특히 농민시장에서 식량의 유통은 암묵적으로 허용되고 있으나 여전히 합법성을 부여받지는 못하고 있다.

둘째, 농업생산요소를 자유롭게 구매할 수 있는 요소시장이 없다는 점을 들 수 있다. 기본적인 농업생산요소를 자유롭게 구입할 수 있는 생산요소시장이 존재한다면, 초과생산분을 시장에 판매함으로써 발생한 소득이 재투자되어 확대재생산을 위한 기반을 구축할 수 있는 파급효과를 낳을 수 있게 된다. 그러나 북한에는 자유로운 농업생산요소시장은 아직 없으며, 따라서 초과 소득이 농업생산에 재투자될 수 있는 여건이 형성되어 있지 않은 실정이다.

요컨대 90년대 후반 북한의 경제상황으로 판단할 때, 초과생산이 가능해지도록 하는 물적토대, 초과생산분이 농가소득 향상으로 이어질 수 있도록 하는 시장 여건, 그리고 농가가 취득한 초과소득이 재투자될 수 있도록 하는 요소시장 여건 등에 있어서, 새로운 분조관리제가 내포하고 있는 인센티브 시스템이 잘 작동하기는 어려웠다고 판단된다.

이와 함께 북한사회의 전체적인 분위기(문화, 정치)도 농업개혁에 조응하지 않고 있는 것으로 판단된다. 2001년 들어서도 북한은 여전히 농촌부문의 사회화 주장을 계속하고 있다. 농촌에서 전인민적 소유로 간다는 것은 우리가 기대하는 농업부문의 개혁적 모습과 양립되기 어려운 것은 물론이다.

이상에서 살펴 본 바와 같이 현재 북한 농업생산부문의 제반 여건을 고려할 때, 단기간에 농업생산부문에서 제도개혁을 통해 시장경제제도가 도입되고 정착될 수 있는 가능성은 매우 낮은 것으로 평가할 수 있다.

3. 중국농업의 사례 -생산책임제와 시장경제-

1) 중국농업의 생산책임제

중국의 농업개혁 과정을 설명하는 데 핵심적인 용어는 생산책임제(生産責任制)이다. 이는 인민공사의 생산대(生産隊)를 중심으로 행해지던 집단적 농업생산이나 경영을 분할하여 개별경영체에 맡기고 여기에 맞게 생산물을 분배하는 제도를 총칭하는 개념이다.[5)]

농업생산 과정에서 무엇을 청부하며 누구에게 청부하느냐에 따라 생산책임제의 형태는 다양하게 나타난다.

우선 청부 내용에 따라 포공(包工), 포산(包産), 포간(包幹)으로 구분할 수 있다. 포공인 경우에는 일정한 농작업을 청부하는 것이므로 노동보수를 계산하는 데 있어서 생산량을 기준으로 할 수 없다. 따라서 보수 계산은 농작업량에 따른 정액보수 지급방식을 택하게 된다. 포산일 경우에는 농작업과 농산물 생산을 청부하는 것이므로 노동보수는 농작업량은 물론 생산량과도 연계되어 계산되고 지급된다. 포간은 생산된 농산물의 전량 납품과 농작업량 계산을 생략하고, 농업세나 집단유보분 등 계약량만을 납부하고 나머지는 청부 수임자 소유로 하는 방식임. 포산이 농업생산을 청부하는 형태라면 포간은 농업경영을 청부하는 형태이다(김운근외).

둘째로 청부수임자에 따라서는 도조(到組), 도로(到勞), 도호(到戶)로 구분할 수 있다. 도조는 생산대 내의 소그룹에 청부하는 것이며, 도로는 노동력 개인에게 청부하고, 도호는 농가에게 청부하는 것으로 구분할 수 있다.

표4. 중국 농업의 생산책임제

청부 내용에 따른 구분		청부 수임자에 따른 구분	
포공(包工)	특정 농작업을 청부	도조(到組)	소그룹에게 청부
포산(包産)	농작업과 생산량을 청부	도로(到勞)	노동력 개인에게 청부
포간(包幹)	농업경영을 청부	도호(到戶)	농가에게 청부

2) 생산책임제의 발전과 성과

□ 생산책임제의 발전

생산책임제는 청부내용과 청부수임자의 결합에 따라 사회주의 경제체제에 가까운

5) 생산책임제는 청부제(請負制), 승포제(承包制), 연산승포제(聯産承包制), 연산책임제(聯産責任制) 등과도 유사한 개념이며, 이하에서는 생산책임제로 총칭함.

형태로부터 시장경제체제에 보다 어울리는 형태까지 여러 단계의 스펙트럼을 형성하게 된다. <표4>에서 아래 부분에 위치해 있는 청부내용 및 수임자의 결합으로 갈수록 시장경제하의 농업생산 및 경영 형태에 가까워진다고 말할 수 있다.

지역에 따라 생산책임제 형태는 다양하게 나타난 것으로 보고되고 있다. 그 중에서 일반적으로 많이 나타난 형태를 들면 다음과 같다.

< 가장 보수적인 형태로서 포공도조(包工到組) >

1978년 안휘성(安徽省)에서 부활하기 시작한 생산책임제에 대해 당시 중국 정부가 공식적으로 허용하고 인정한 생산책임제 형태이다.[6] 이 형태는 생산대 및 소그룹에 대해 농작업만을 청부하는 형태인데, 1980년 1월까지 전체에서 56%를 차지하고 있었으나 급격히 감소하여 1982년 들어 거의 사라지고 있다.

< 포산도조(包産到組), 포산도로(包産到勞), 전업승포(專業承包) >

이들 형태는 특정 농작업만을 청부하는 것을 넘어 특정 농축산물의 생산을 생산대나 소그룹, 농민에게 청부하는 형태에 해당된다.

이들 생산책임제 하에서는 생산대가 주요 생산수단과 생산물을 소유하고 있으며 노동보수의 분배는 산출량에 연동되는 몫도 있으나, 아직 농작업량에 따라 정액(定額)으로 지급되는 몫이 여전히 중요한 위치를 차지하고 있어 사회주의 집단농장의 기본분배 형태의 요소를 많이 가지고 있다.

이들 형태에 이르러서는 농민들이 약간의 문제점을 느끼게 되었는데, 정액에 의한 노동점수 계산의 복잡성과, 도조(到組)의 경우 소그룹내 재분배시 구성원들 간의 갈등이 문제로 등장하게 되었다. 이에 따라 농민들은 개별농가별로 노동성과가 수입으로 직접 연계되는 방식을 선호하여 1983년 들어 이들 생산책임제 형태도 거의 사라지게 된다.

< 포산도호(包産到戶)와 포간도호(包幹到戶) >

이는 최소 생산단위로서 농가가 전면에 등장하고, 농업생산 혹은 경영성과에 연계된 보수 지급이 중요해진 생산책임제 형태이다.

포산도호는 개별농가가 집단소유의 토지를 분배받아 독립적으로 농업생산활동에 임하지만, 생산대가 모든 생산물을 취합하여 목표를 초과 달성한 농가에게 추가로 분배하는 방식이다. 포간도호는 개별농가가 집단소유의 토지를 분배받아 독립적인 경영을 행하는 점에 있어서는 전자와 같으나, 생산대와 개별농가는 계약관계가 되

---

6) 중국공산당 제11기 3중전회의 '농업발전을 가속화할 약간의 문제에 관한 결정(草案)'을 보면 包工到組를 인정한 것인지 包産到組를 인정한 것인지 분명치 않다는 견해도 있다(河地重藏, 농지제도의 개혁, 중국경제의 정치경제학, 안석교 편, 비봉출판사, 1986).

어 계약물량만 생산대에 납품하고 나머지는 개별농가가 소유하게 되는 형태이다.

1983년 들어서는 농업부문의 생산책임제 형태는 포간도호 형태만 남게 되었는데(약 98%), 이 형태는 토지의 소유권만 불확정 상태이며, 시장경제하의 농가경영과 유사하다고 말할 수 있다.

표5. 중국 농업부문의 생산책임제 보급상황

단위: %

	집단적 생산	생산책임제				계
			기타	포산도호	포간도호	
1980. 1	15.2	84.8	83.8	1.0	0.0	100.0
1981. 6	4.9	95.1	67.0	16.9	11.2	100.0
1982. 6	0.8	99.2	27.3	4.9	67.0	100.0
1983. 12	0.5	99.5	n.a	n.a	97.8	100.0
1984. 12	0.1	99.9	n.a	n.a	98.9	100.0

자료: 김운근외 p. 26.

<표5>를 보면 중국 농업에서 생산책임제는 빠르게 확산되었을 뿐만 아니라 질적으로도 빠르게 발전했다는 사실을 알 수 있다. 우선 1978년 변방의 1개 현에서 부활되어 불과 3년만에 전국으로 확산되었다는 사실과, 집단적 농업생산 및 분배 방식을 겨우 벗어난 포공도조(包工到組) 형태에서 시작하여 5년만에 시장경제 하의 농업경영과 다를 바 없는 포간도호(包幹到戶) 형태가 대부분을 차지할 정도로 급격하게 발전했다.

□ 생산책임제의 성과

생산책임제의 성과를 보여주는 지표는 농업개혁기 동안 주요 곡물의 생산성 증대 추이를 통해 살펴볼 수 있다<표6 참조>. 1978년부터 1984년까지 개혁기를 전후한 기간의 6년 단위 기간의 곡물 생산성 증가율 평균치는 벼가 10.3%, 옥수수가 21.8%, 밀이 22%를 나타내고 있다. 이와 비교하여 개혁기 6년 동안의 생산성 증가율은 각각 34.7%, 41.4%, 61.4%로, 다른 기간의 생산성 증가율 평균치보다 벼와 밀은 약 3배, 옥수수는 약 두 배 높게 나타나고 있다.

표6. 중국의 주요 곡물 생산성 증대 추이 비교

	벼		옥수수		밀	
	단수(톤/ha)	증가율(%)	단수	증가율	단수	증가율
1966	3.14		1.71		1.06	
		3.5		12.9		29.2
1972	3.25		1.93		1.37	
		22.5		45.1		34.3
1978	**3.98**		**2.80**		**1.84**	
		34.7		**41.4**		**61.4**
1984	**5.36**		**3.96**		**2.97**	
		6.7		14.4		7.4
1990	5.72		4.53		3.19	
		8.6		14.8		16.9
1996	6.21		5.20		3.73	

자료: FAO, FAOSTATISTICS Database.

개혁기 동안의 농업생산성 증가율이 다른 기간에 비해 월등히 높게 나타나고 있다는 것은, 중국 농촌에 새로 도입된 개혁적 제도로서의 생산책임제가 잘 작동했음을 나타내는 것으로 해석할 수 있다. 또한 이는 다시 새로운 제도가 정착되고 작동되는데 필요한 여건이 사전에 잘 조성되어 있었음을 의미한다.

3) 중국 농업부문의 생산책임제 도입 여건

하나의 새로운 제도가 도입되고 정착되기 위해서는 사회, 문화, 정치, 경제적인 차원에서 다양한 여건이 충족되어야 한다. 중국 농업에서 생산책임제 개혁은 새로운 제도의 도입이고, 이 역시 다양한 여건이 갖추어져 있어야 성공적인 결과를 낳게 되는 것이다.

여기에서는 경제적인 여건에 초점을 맞추어 물질적 인프라로서 물적토대와 제도적 인프라로서 자유시장의 발전이 중국 농업에서 생산책임제 개혁에 어떠한 효과를 부여했는지 살펴보기로 한다.

□ 물적토대

농민들의 동기를 유발하는 방향으로 제도를 개혁해 농업생산성 향상으로 이어지게 하기 위해서는 적절한 물적 뒷받침이 보장되어야 한다. 즉 농업부문에서 노동투입을 증가시키고 노동의 질을 향상시키기 위해서는 동기를 유발하는 제도개혁과 동시에 농업생산요소 및 생산기반 등 물질적인 공급이 충분해야 한다.

표7. 중국의 기간별 주요 생산기반 증대 추세 비교

단위 : %

	관개면적	트랙터보유량	비료소비량	경지면적
1966~72	**15.9**	90.4	51.8	-2.8
1972~78	**13.7**	**192.7**	**128.3**	-2.0
1978~84	-1.2	54.0	64.6	**15.1**
1984~90	6.9	-4.4	28.8	10.5
1990~96	6.2	-16.1	41.4	0.4

자료: FAO, FAOSTATISTICS Database.

중국의 농업개혁기(1978~84) 동안 농업부문의 물적 토대는 비교적 충분했던 것으로 나타나고 있다<표7 참조>. 우선 가장 중요한 농업기반시설에 해당되는 관개시설이 농업개혁기 이전에 확충되어 관개면적의 증대가 꾸준히 이루어져 왔다. 둘째, 트랙터 보급 역시 개혁 이전에 충분히 증가했다. 트랙터 보유대수의 증가는 중국의 농업개혁 및 이 시기 농업생산량 증대와 직접적인 관련은 없다. 더욱이 집단보다는 개별농가의 영농으로 전환되는 과정에서의 대형 트랙터 보급은 오히려 감소하는 것이 당연하다. 그러나 농업개혁 이전 시기 제도개혁을 뒷받침할 수 있는 물적 토대 구축이라는 측면에서 볼 때 그 의미를 찾을 수 있다. 셋째로 비료소비량으로 표시된 비료 공급 수준도 농업개혁 이전에 크게 증가되었다. 비료의 공급이 증대되었다는 것은 비료 공급기반이 충분히 확충되었다는 사실을 의미하는 것이다.

이러한 사실로 미루어 볼 때 생산책임제를 도입하기 이전 혹은 도입할 당시 중국은 제도개혁을 뒷받침해야 할 물적토대가 이미 확보되어 있었다고 볼 수 있다. 따라서 제도개혁의 성과가 경지면적의 확대와 농업생산성 증대로 나타날 수 있었다고 평가할 수 있다.

□ 자유시장의 발달

생산책임제 제도개혁이 정착될 수 있는 여건으로서 안정적인 자유시장의 존재도 매우 중요하다. 인센티브 제도개혁과 적절한 물적 뒷받침이 맞물려 농업생산이 증대되었을 때 농민들은 초과생산물을 지급받게 된다. 이 경우 농민들이 취득한 초과생산물을 적절한 가격으로 자유롭게 처분할 수 있는 시장이 있다면 초과생산은 곧 농민들의 소득 증대로 귀결되므로 제도개혁의 인센티브 효과가 발휘될 수 있게 된다.

농업개혁기를 전후한 중국의 식량 유통 상황을 보면 이러한 조건을 충족하고 있다고 할 수 있다. 농업개혁기 이전 중국의 식량관리체계는 원칙적으로 국가가 전량 수매하는 일원적 체계를 유지하고 있었다. 따라서 농민들은 자신이 생산한 곡물을 현금화하기 위해 가격의 고저에 관계없이 국가의 수매에 응해야 했다.

1979년 이전 미곡의 경우를 예로 들면, 국가수매가격이 너무 낮은 수준에 머물러 농민들이 수매를 기피하는 현상이 나타나고 있다. 곡물의 초과공출가격이 공출가격에 비해 30% 높게 책정되어 있었으나 생산대가 초과공출도 회피할 만큼 국가 수매가격

이 낮았던 것이다. 이러한 수매가격 수준 하에서는 초과생산을 하더라도 농민들의 소득은 기대보다 낮아지게 된다.

1979년 들어 중국 정부는 공출가격과 초과공출가격을 각각 20%와 50%씩 인상하면서 동시에 미곡의 자유시장 유통을 공식적으로 인정하는 조치를 취했다. 초과공출가격을 대폭 인상했음에도 불구하고 시장가격이 더 높았기 때문에 의무수매량을 제외한 미곡의 대부분이 시장을 통해 유통되었을 것으로 추정된다[7].

이와 같이 중국 농업에서 생산책임제가 부활하여 전국적으로 일반화되는 시기에 맞춰 곡물의 자유시장 유통이 허용되었고, 수매가격에 비해 높게 형성된 곡물 시장가격은 생산책임제의 동기유발 효과를 극대화할 수 있는 여건을 제공하였다고 볼 수 있는 것이다.

Ⅱ. 농민시장의 변화와 현황

1. 북한의 경제체제와 농민시장의 위치

앞 절에서 농업생산부문에서의 개혁 여건을 추론하는 과정에서 농민시장에 대해 간략히 다루었다. 이 절에서는 농산물 유통의 일익을 담당하고 있는 북한의 농민시장 자체를 살펴보고자 한다.

모든 경제체제에는 국가가 관할하는 영역 밖의 경제 활동, 즉 비공식 경제가 존재하고 있다. 자본주의 시장경제 체제에서 비공식경제는 지하경제 혹은 암시장의 형태로 나타난다. 사회주의 계획경제 체제에서는 비공식 경제가 지하경제와 함께 소규모 시장경제의 형태로도 나타나고 있다(남성욱외, 2000).

사회주의 경제에서 비공식 경제부문은 다양한 형태로 존재한다. 첫째, 정부의 허가하에 이루어지는 소규모 가내 수공업이 있다. 둘째, 역시 정부의 허가 하에 소규모 농지를 사적으로 개간하여 경작하는 텃밭이나 다차 등이 있다. 셋째, 비공식적으로 이루어지는 소규모 서비스 활동이 있다. 이들 비공식 경제활동은 대부분 소규모 자유시장(농민시장, 바쟈르)을 통해 이루어지게 된다.

사회주의 경제체제에서도 비공식 경제부문의 경제활동은 시장경제 원리가 지배하게 된다. 그러나 비공식 경제부문의 모든 활동과 자원은 계획경제부문에 크게 의존하고 있다. 따라서 계획경제부문이 활성화되거나 혹은 비공식 경제부문에 대한 정치적 통제가 강화될 경우 비공식 부문의 경제활동은 크게 위축되는 현상이 나타난다.

북한의 농민시장은 비공식 경제 활동의 중추를 이루고 있다고 볼 수 있다. 우선 공적 조달배급체계가 약화됨으로써 미처 수행하지 못하는 물자 유통 기능의 일부를 담

7) 農山漁村文化協會, 社會主義農業の變貌, 昭和63, 東京, p164.

당할 만큼 중요한 위치를 차지하고 있다. 또 농민시장에서는 사적인 동기에 따라 상품의 공급이 이루어지고, 수요와 공급에 따라 상품의 가격이 결정되는 등 가장 중요한 부분에서 시장 메커니즘이 작동하고 있다.

<표8>에서 농민시장 상품가격을 보면 시장 메커니즘 하의 가격 결정을 부분적으로나마 엿볼 수 있다. 우선 오랜 기간 동안 고정되어 있는 국정가격과는 달리 농민시장 가격은 수급여건에 따라 큰 폭으로 변동하고 있으며, 국정가격과 비교할 수 없을 정도로 높은 가격을 형성하고 있다.

이러한 경제활동이 이루어지고 있는 농민시장에 대한 제도화 수준이 높아진다면, 이는 곧 시장경제체제의 도입과 이행을 의미하는 것이 된다. 이러한 가능성을 논의하기 위해서는 북한의 농민시장에 대해 보다 자세히 살펴 볼 필요가 있다. 이는 북한의 농민시장이 단순히 사회주의 경제체제에 존재하는 비공식 경제활동에 불과한 것인가, 아니면 비공식 경제활동의 확산과 제도화로 이어져 시장경제의 도입과 이행에 중요한 토대로서 의미가 있는 것인가에 대한 추론을 하는 데 도움이 될 것이다.

표8. 주요 품목의 농민시장 가격과 국정가격 비교

	품 목	단위	농민시장 가격(원)			국정가격
			1999	2000	변동(%)	
곡물류	쌀	kg	64	47	-27	8전
	강냉이	kg	33	27	-18	3전
육어류	돼지고기	kg	160	130	-19	10원
	계란	개	13	12	-8	17전
채소,과일	배추	포기	20	8	-60	5전
	미역	kg	31	67	116	5원
조미료	소금	kg	32	19	-41	20전
	된장	kg	31	50	61	20전
기호품류	빵	개	15	12	-20	-
	꿀	kg	576	558	-3	10원
생필품류	페니실린	병	47	25	-47	-
	세수비누	개	66	64	-3	3원

통일부, 2000년도 북한의 농민시장 물가동향, 보도참고자료 2000.12.22.

2. 북한 농민시장의 변화와 현황[8)]

1) 농민시장의 변천

8) 보다 자세한 내용에 대해서는, 남성욱(2000)과 정정길·전창곤(2000)을 참조

사회주의 경제개혁이 진행됨에 따라 1950년대 중반 북한의 상품유통은 정부의 조달분배체계에 흡수되었으며 일부 기능이 기존의 시장에 남아 분배체계를 보완하게 되었다. 3일장, 5일장 등 전통적인 정기시장이 현재의 농민시장과 장마당으로 변천하면서 그 기능을 담당해 왔다. 농민시장은 과거 50년간 사회주의 경제체제의 조달배급체계를 보완하는 중요한 유통 기능을 담당하는 한편, 사회주의 경제체제 내의 비사회주의적 기구로서 통제의 대상도 되면서 변화를 거듭해 왔다<표9 참조>.

표9. 북한 농민시장의 변천

시 기	명 칭	개설 빈도
해방~1950	인민시장	- 3일, 5일장(농촌) - 상설시장(도시)
1950~58	농촌시장	- 3일, 5일장(농촌) - 매일장(도시)
1958~69	농민시장	- 10일
1969~82	농민시장	- 10일 - 도시지역은 폐쇄하거나 변두리로 이전
1982~87	농민시장	- 상설화 - 숫자 확대
1987~90년대초	농민시장	- 10일장으로 전환
1993~현재	농민시장	- 상설장으로 전환 - 농민시장 기능 확대

자료: 정정길, 전창곤(2000)

□ 북한 농민시장의 변천 과정[9]

1953년 개인경리 부문에서 사회주의적 개조 운동이 시작되면서 국가가 가격 결정에 전면적으로 참여하였으며 자유시장을 폐지하기 시작했다. 1959년까지 개인 농업경리, 개인 수공업 경리, 개인 상인 등이 모두 협동화 또는 국영화되는 데 맞추어, 1958년 8월 들어 '내각결정 140호'에 따라 기존의 농촌시장이 폐지되고 농민시장이 개설되었다. 1969년에는 '전국상업일꾼열성자회의'에서 농민시장을 1개 군에 1개소만 개설하도록 하고, 그 동안 1일장이었던 농민시장을 10일 마다 개장하도록 결정했다.

이 기간 동안 북한의 시장 변천을 보면 사회주의 경제체제 구축과 함께 기존의 자유 상설시장 혹은 농촌 정기시장이 정부 통제하의 농민시장으로 축소되는 과정으로 규정할 수 있다.

1980년대 들어서는 여러 가지 요인으로 농민시장이 다시 활성화되는 국면으로 접어든다. 우선 '농민시장을 활성화시킬 데 대한 김일성의 지시'로 농민시장이 활성화되

9) 남성욱, pp. 159-165 참조

는 전기를 맞게 되었다.

1984년에는 정무원이 농민시장 이외에 1개 군마다 1~2개소의 일일 시장을 설치, 운영하라고 지시하여 일일시장은 각 시·군별로 3~4개씩 증가하게 되었다. 또 이 때부터 무역을 증진시키기 위한 시책을 추진함으로써 중국과의 변경무역이 활성화되기 시작했다. 이에 따라 국경지대의 도와 군이 직접 변경무역에 참여하였으며, 이 과정에서 변경무역을 위한 시장과 변경무역을 통해 들어온 상품이 거래되는 지역 농민시장이 활성화되었다. 또한 1984년 가내 부업을 장려하는 '8·3 인민소비품 창조운동'을 계기로 간단한 식품, 의류, 신발의 생산과 수선, 간단한 서비스 등 각종 개인 부업 활동이 증가하여 이들 상품과 용역이 농민시장에서 많이 유통되는 현상이 나타났다.

한편 1987년부터는 기관이나 기업소 소속 노동자에 대해서도 부업밭을 경작할 수 있도록 허용하여, 여기에서 생산된 농산물도 농민시장에서 유통될 수 있었으며, 농민시장은 꾸준히 확장되었다.

농민시장이 확산되고 북한의 상품 유통에서 농민시장은 점점 중요한 위치를 차지함에 따라 북한 당국의 우려가 높아지게 되었다. 북한 당국은 농민시장이 자본주의를 확산시키는 등 폐해도 있다고 판단하고, 1987년 매일장을 10일장으로 환원시키려 했고 1988년에는 농민시장(장마당)을 폐쇄하려 했으나 1989년 들어서는 매일장을 다시 허용하였다. 1992년에도 농민시장을 축소시키기 위해 매일장을 10일장으로 환원시키려는 조치가 취해졌으나 1993년에 매일장을 다시 허용하는 등, 농민시장의 확산을 억제하려는 당국의 노력과 농민시장의 존재에 대한 현실적 요구에 따라 부침을 거듭하게 되었다.

1990년대 중반 이후 심각한 경제위기와 식량난을 겪게 되면서 북한 주민들이 식량과 생활필수품의 상당부분을 농민시장에서 구입하게 되었다. 이에 따라 북한의 농민시장은 더욱 확대되기에 이르렀다. 1993년 봄을 전후하여 농민시장에서의 거래를 엄격하게 단속해 오던 쌀, 옥수수 등 곡물 판매가 묵인되었으며, 경제난이 심화됨에 따라 농민시장에서 국가가 통제하는 품목이 공공연히 유통되고 있다. 식량난 이래 북한의 농민시장은 당초 개설 취지와 달리 절대적으로 부족한 생활용품과 식료품을 비공식적으로 공급하는 장소로 변화해 가고 있는 것으로 나타나고 있다.

농민시장의 확산으로 국가 배급망과 상업망이 직접적으로 영향을 받게 되었다. 이에 따라 1999년 북한 당국은 자유시장 운영자들에게 원래 종사하던 공공 직장으로 복귀할 것을 지시하는 등 북한 전역의 농민시장(장마당)을 폐쇄하려 시도했다. 그러나 공공배급망의 기능이 회복되지 않아 현실적인 수요를 억제하고 통제하는 데 실패했다. 1999년 7월부터는 쌀, 옥수수, 조, 수수 등의 곡물 판매가 다시 허용되면서 농민시장의 활동이 다시 활발해졌으나, 2001년 들어 식량사정이 다소 호전되면서 농민시장에 대한 통제를 다시 강화하고 있는 것으로 보고되고 있다.

2) 농민시장과 암거래

암시장은 공간적 개념이 아니라 불법적으로 이루어지는 일체의 상품 거래 행위를 의미하는 추상적 개념이다. 북한에서 거래하지 못하도록 금지되어 있는 상품 중 상당수가 농민시장에서 거래되고 있다. 이 경우 농민시장은 암거래 장소를 제공하는 기능도 수행하고 있다고 볼 수 있다.

북한에서 암거래 형태는 다양하게 이루어지고 있다. 가장 일반적인 형태는 농민시장 관리당국의 묵인 하에 불법상품이 농민시장 내에서 유통되는 형태이다. 또 장마당 주변의 길거리나 골목길 등에서 거래가 이루어지는 형태가 있으며, 판매자가 구매자를 찾아 나서는 방문판매 형태도 있다.

북한의 암시장에서 거래되는 물품의 출처는 다양하다. 사적 경작지에서 생산된 곡물, 북한 내 다른 지역에서 가져온 물품, 외교관, 선원, 해외 파견 노동자(주로 시베리아 벌목공) 등 해외 여행자 또는 체류자의 반입품, 중국 등 외국에서 들여온 밀수품, 계획경제부문의 생산·유통 과정에서 불법으로 유출된 물품 등이 있다.

3. 북한 농민시장에 대한 해석

1) 조달분배체계 기능 보완과 대체

북한에서는 공식적으로 농민시장에서의 거래 형태를 "협동농장 농민들의 개인 부업 또는 공동 부업에서 생산된 농축산물의 일부를 농민들이 일정한 장소를 통해 주민들에게 직접 파는 상업의 한 형태이다"라고 정의하고 있다. 또 북한의 재정사전에 의하면 "사회주의 초기에 아직 생산력 발전이 높지 못하여 일부 부식물들과 일용품들을 충분히 공급하지 못한 상황에서 존재하는 농민시장은 자본주의적인 잔재를 많이 가지고 있는 뒤떨어진 상업 형태이기는 하지만 농민들의 생활 편의를 도모하고 노동자·사무원들에게 여러 가지 농산물을 공급함으로써 생활 향상에 이바지한다."고 평가하고 있다.

이러한 정의와 평가에 의하면 북한이 시장경제적 요소인 농민시장을 허용하게 된 배경을 엿볼 수 있다. 즉, 농민시장을 사회주의가 완성되기 전 과도기에 필요한 일시적 현상이라고 주장하고 있는 것이다. 김일성이 "국가적으로 인민들이 요구하는 모든 물건을 넉넉히 생산·공급할 수 있을 정도로 생산력이 발전하고, 협동적 소유가 전인민적 소유로 될 때만 농민시장과 암거래는 완전히 공급제(배급제)로 넘어갈 수 있을 것"이라고 언급한 바와 같이, 농민시장은 사회주의 경제가 발전함에 따라 자연스럽게 축소될 것으로 예상되고 있었다.

이러한 논리와 예상과는 달리 50년 동안 북한의 농민시장은 일정한 추세를 가지고

변천해 온 것으로 보이지는 않는다. 즉, 부침을 거듭하면서 명맥을 유지하고 있다. 북한의 계획경제가 발전 도상에 있을 때, 그리고 북한 정권의 체제안보 요구가 강화될 때에는 농민시장에 대한 통제가 강화되거나 일시적으로 위축되는 모습을 보이고 있다. 반면에 최근 북한의 농민시장은 확산되는 추세에 있다. 경제가 장기적으로 침체되고 경제위기로 국가 조달분배체계가 제 기능을 충분히 발휘하지 못하게 됨에 따라 북한 농민시장은 국영 유통기능을 대체할 만큼 중요한 비중을 차지하게 되었다. 통일부 자료에 의하면(통일부, 1998) 1998년 말 현재 농민시장에 대한 북한 주민의 의존도는 곡물은 60%, 생활필수품은 70%에 달하는 것으로 추정되고 있다[10].

2) 경제위기와 농민시장 확산

북한에서 농민시장의 현실적 비중이 크게 확대되고 있다는 사실과 달리 아직 제도적으로는 농민시장의 안정성이 보장된 바 없다. 앞에서 살펴 본 바와 같이 농민시장 자체는 합법적이지만 농민시장 내에서 거래되는 상품이나 거래형태는 불법적인 측면이 농후하다. 불법적인 상품과 거래형태에 크게 의존하고 있는 북한의 농민시장은 매우 불안정한 상태로 유지될 수밖에 없게 된다.

실제로 북한당국은 경제위기 상황에서 기능이 둔화된 국가조달분배체계를 보완하는 차원에서 농민시장을 용인할 뿐, 자유시장으로서의 기능을 부여하고 있지는 않은 실정이다. 1999년 농민시장의 폐쇄 시도가 이를 잘 증명해 주고 있다.

현재 북한의 농민시장은 오랜 경제난에 따라 음성적으로 확대된 상태이고, 따라서 자유시장의 확대보다는 암시장의 확대라는 성격을 더 많이 가지고 있다. 결국 농민시장의 자유화, 농민시장에서 거래되는 상품 자유화, 농민시장 거래형식의 자유화가 이루어지지 않은 상태에서 북한의 농민시장 확산을 시장경제의 도입 확대로 해석하기는 아직 어렵다고 보인다.

Ⅲ 소 결

시장경제는 자유시장이 주는 경제적 유인에 반응하여 각 경제주체들이 자신의 경제적 행위를 선택하는 체제이다. 따라서 사회주의 경제체제에서 시장 메커니즘 도입 여부는 자유시장의 존재 여부와 그 시장이 주는 경제적 유인에 경제주체가 반응할 수 있도록 하는 제도를 도입했는가의 여부로 판단할 수 있다.

---

10) 농민시장에 대한 의존도에 대한 해석에는 주의를 요한다. 농민시장이 차지하는 비중이 커진 것은 농민시장으로 흘러드는 상품의 절대량이 증가한 데에도 기인하지만, 국영 유통망을 통해 유통되는 상품의 절대량이 크게 감소했고, 북한 주민의 전체 소비수준이 크게 낮아진 데에도 기인하고 있다는 점을 고려해야 한다.

북한의 농업생산부문에 이를 적용하면, 비록 불안정한 상태로 존재하고 있지만 '농민시장'은 농업생산자인 농민에게 경제적 유인체계를 형성하고 있는 것으로 볼 수 있다. 한편 1996년 시도된 바 있는 '새로운 분조관리제'는 비록 실험적 수준에서나마 농민시장의 경제적 유인에 따라 농민이 반응할 수 있는 제도적 기반을 이루고 있다고 평가할 수 있다.

그러나 농업생산과정에서 새로운 분조관리제가 정착되고 발전하기 위한 조건이 있다. 즉, 농장의 작업분조가 당분간 초과생산을 달성함으로써 초과생산에 따른 경제적 이익을 농장원들이 향유할 기회가 있어야 한다는 점이다. 그러나 경제위기에 따른 농업생산요소 공급 부족과 농업생산기반 부족이 농업생산에서 초과생산 구현에 큰 장애요소가 되고 있다. 이러한 현실적 문제는 농업생산부문에서 시도한 개혁적 조치의 효과가 발휘되지 못하게 하는 여건을 형성하고 있는 것이다. 요컨대 물적토대 부족으로 북한농업에서 제도 개선의 효과가 나타나지 못하고 있는 것이다.

이러한 북한농업의 현황은 생산책임제 개혁기간 동안 중국농업의 변화와 잘 비교된다. 개혁의 속도, 농업생산성 증가에 나타난 개혁의 성과, 그리고 농업부문에서 개혁이 성공적으로 확산되고 정착될 수 있게 했던 제 여건들을 분석해 본다면, 북한 농업부문의 시장 메커니즘이 어느 수준에 머물고 있는지 추론하는 데 도움을 줄 수 있을 것이다.

참고 문헌

김영훈, 북한농업과 농지가족도급제, KREI북한농업동향 3(1), 한국농촌경제연구원 2001.4.

김운근, 김영훈, 이일영, 사회주의농업의 체제전환과 북한농업 전망, 농촌경제연구원, 1996. 12.

남성욱, 문성민, "북한의 시장경제부문 추정에 관한 연구," 현대북한연구 3(1), 경남대학교 북한대학원, 2000. 6.

박진환, "북한의 식량배급제가 쌀과 옥수수 증산에 미치는 영향에 관하여," 북한농업연구회 2001년 추계학술발표회 발표논문, 2001.10.

이일영, 전형진, 북한 농업제도의 전개와 개혁 전망에 관한 연구: 분조관리제를 중심으로, 통일문제연구 9(2), 평화문제연구소 편, 1997.

이영호, 정정현, 홍경수, 북한의 협동농장, 농협중앙회, 1998. 12.

정정길, 전창곤, "최근의 북한 농민시장 현황," KREI북한농업동향 1(3), 한국농촌경제연구원 1999. 10.

통일부, 최근 북한 농민시장의 실태와 가격동향 분석, 1998. 12

통일부, 2000년도 북한의 농민시장 물가동향, 보도참고자료, 2000. 12. 22.

河地重藏, 농지제도의 개혁, 중국경제의 정치경제학, 안석교 편, 비봉출판사, 1986.

FAO, FAO statistics database.

農山漁村文化協會, 社會主義農業の變貌, 昭和63, 東京, 1988.

제 4 장 북한의 농정변화와 개혁전망

I. 북한농업의 현주소

1. 북한농업의 개황

1998년 기준으로 북한의 국토면적은 1228만ha로 남한에 비해 24%정도 더 넓은 반면 경지면적은 4%가 많은 199만ha수준으로 산림면적 비율이 상대적으로 훨씬 높음을 알 수 있다. 국내총생산액 중 농림어업 비중은 29.6%로서 남한의 4.9%에 비해 월등히 높은 편이다. 전체 경지면적 중 식량작물을 재배하는 면적은 76.5%인 152만ha 수준으로 남한의 69.7%에 비해 상당히 큰 편으로 과일 및 채소류 등보다는 식량작물 생산에 치중하고 있음을 알 수 있다. 특히 경지면적 중 논면적 비율이 남한의 60.6%에 비해 훨씬 낮은 수준인 29.4%로 밭을 이용한 식량작물재배 특징이 강한 것으로 나타났다.

농가인구는 전체인구의 36.5%인 800만명 수준으로 남한의 9.5%에 비해 훨씬 많고 농가호수 역시 191만호 수준으로 남한의 141만호에 비해 35% 정도 많은 편이다. 비슷한 경지면적에 비해 농가호수는 많아 호당 경지면적은 1.04ha로서 남한의 77% 수준이다.

<표 I-18> 남북한간 주요 농업지표 비교(1998)

	단위	남한(A)	북한(B)	B/A
전체 국토면적	천ha	9,941	12,276	1.24
전체인구	천명	46,430	21,942	0.47
전산업중 농림어업 비중	%	4.9	29,6	-
경지면적	천ha	1,910	1,992	1.04
식량작물 재배면적	천ha	1,331	1,523	1.14
논면적 비율	%	60,6	29.4	-
농가인구	천명	4,400	8,009	1.82
농가인구 비율	%	9.5	36.5	-
농가호수	천호	1,413	1,907	1.35
호당 경지면적	ha	1.35	1.04	0.77
식량생산량	천톤	5,759	3,886	0.68
쌀	천톤	5,097	1,461	0.29
옥수수	천톤	80	1,947	24.34
기타	천톤	582	478	0.82
농업생산성				
ha당 식량생산량	톤	4.32	2.55	0.59
농민1인당 식량생산량	톤	1.31	0.49	0.37
10a당 쌀 생산량	kg	482	254	0.53

자료 : 농림부, 농림업 주요통계, 2000.

식량총생산량은 389만톤 수준으로 남한의 576만톤의 68% 수준이며, 이중 쌀 생산량은 전체식량생산량의 37.6%인 146만톤으로 남한의 29% 수준에 불과하다. 반면 옥수수는 전체 식량생산량 중 50.1%인 195만톤으로 주종을 이루고 있다.

1ha당 식량생산량은 2.55톤 수준으로 남한의 59% 수준이며 농민 1인당 식량생산량은 더욱 낮아 남한의 37% 수준에 불과하고, 10a당 쌀 생산량 역시 254kg으로 남한의 53% 수준에 그치고 있다. 이는 북한의 토지 및 노동생산성 모두가 남한에 비해 크게 뒤지고 있음을 의미한다(표 I-18 참조).

2. 현안문제와 원인

북한농업이 안고 있는 가장 심각한 현안은 절대적인 식량부족문제라 하겠다. 채소·과실·육류의 부족은 말할 필요도 없거니와 최소한의 기초식량마저 부족하여 탈북은 물론 엄청난 수의 아사자까지 발생하고 있는 실정이다. 자료 출처에 따라 차이는 있으나 FAO와 WFP의 통계자료를 기준으로 할 때 1995년 최악의 식량난 이후에도 여전히 연간 100만톤 이상이 부족한 상황이다. 1997년 150만톤에 이르는 부족량이 1999년 74만톤으로 다소 감소하다가 2000년에는 다시 112만톤 수준에 달하고 있으며, 같은 해 외국의 지원량은 제외하더라도 50만톤 이상의 절대량이 부족한 것으로 나타나고 있다(표 I-19 참조).

<표 I-19>한의식량수급(1996.11~2000.10)

	19971)	1998	1999	2000
총공급량	3,0322)	2,838	3,7833)	3,4204)
총수요량	4,966	4,674	4,823	4,751
수입요구량	1,934	1,836	1,040	1,331
상업적 수입량	430	500	300	210
지원량	323	814	642	586
부족량	1,181	522	98	535

주 : 1) 곡물년도임. 예를 들어 1997년은 1996. 11부터 1997. 10까지임
2) 재고량 25.8만톤 포함, 3) 감자생산량을 곡물생산량으로 환산한 38.3만톤 포함, 4) 감자생산량을 곡물생산량으로 환산한 49만톤 포함

자료 : FAO/WFP Special Report, 각 연도.

물론 2000년도 북한의 식량자급률은 62% 수준으로 남한의 29% 수준에 비해 훨씬 높아 식량부족문제는 농업의 문제라기 보다 식량을 구입할 외화가 부족한 경제문제라는 의견도 있는 것이 사실이다. 하지만 북한의 경제체제가 우리와 같은 수출주도의 시장경제가 아닌 계획경제이며, 계획경제는 식량의 완벽한 자급은 아니더라도 완전에 가까운 자급을 기반으로 한다는 사실을 상기할 때, 북한의 식량문제는 분명 농업문제의 성격이 강한 것으로 판단된다.

식량난의 원인은 크게 자연적인 요인, 농업외적 요인 및 농업내부적 요인 등 크게 3가지로 구분할 수 있다. 북한은 1990년 이후 연이은 자연재해에 시달려 왔다. 1993년 냉해, 1995년, 1996년, 1999년의 수해, 1998년 온난한 겨울기후로 인한 강설량 부족 및 여름철 홍수, 1997년과 2000년에는 봄철 가뭄과 여름철 태풍 피해 등으로 식량생산에 큰 차질을 빚은 것이 사실이다. 농업외적 요인은 앞서 언급한 외화부족문제와 주로 연관지을 수 있다. 외화부족으로 원유와 나프타의 수입이 감소하고 이는 농업생산자재인 비료 및 농약의 생산비 인상에 따른 공급량 부족문제, 농기계의 공급부족 및 가동률 저하문제로 이어져 결국 농업생산성 저하문제를 야기하고 있다.

농업내부적 제약요인은 크게 기술적인 요인, 경제적 요인, 제도적 요인 등 3가지로 대별할 수 있다.[1] 기술적 요인에서는 농업생산기반, 품종개량 및 종자, 생산기술 측면 등에서 문제점이 제기되고 있다.

농업생산기반과 관련하여 우선적으로 제기되는 문제는 관개체계라 하겠다. 북한의 관개체계는 저수지 위주의 자연급수체계인 남한과는 달리 많은 전력을 필요로 하는 양수장 위주의 용수체계로 되어 있다.[2] 현재 전력이 절대적으로 부족한 상태에서 양수장의 정상적인 가동이 힘들뿐만 아니라 노후화된 양수장시설의 교체가 지

1) 박진환 (2000), P.9 참조.
2) 이정철 (2001), P.77 참조.

연됨에 따라 효율성이 저하되고 있다. 또한「새땅찾기 운동」에 의해 전개된 경사지 개간사업으로 많은「다락밭」및「경사지밭」[3]이 조성되었고,「경사지밭」은 말할 것도 없으려니와「다락밭」의 경우에도 토사유출방지시설기준이 제대로 지켜지지 않아 토사유출을 초래하고 이는 홍수피해를 더욱 크게 한 것이다.

다수성 품종개량 및 보급에 치중함으로써 각 지역 실정에 걸맞은 내재해성 품종개량이 부진하고, 우수 종자 증식시설의 노후화, 수송수단 부족으로 종자의 적기 공급미흡 등이 문제점으로 지적되고 있다. 재배기술 역시 지나친 밀식재배, 시설재배의 기술력 낙후, 육묘자재 및 노동력이 많이 요구되는 냉상육묘[4]방식 등이 문제점으로 제기되고 있다.

경제적 제약요인으로는 정부의 낮은 수매가격, 높은 생산자재가격, 농산물시장의 활성화 미진 등을 꼽을 수 있다. 특히 비료·농약·농기계·농용비닐 등은 수요에 비해 공급량이 턱없이 부족한 실정이다. 계획생산 및 분배체계의 근간이 흔들리기 시작한 북한에 있어 이를 보완할 수 있는 체계로서 농민시장이 90년대 중반 이후 급증하기 시작하였다. 군 단위별로 1~2개소, 시 단위별로 3~5개소 등으로 북한 전역에 300~350개소가 상설 운영되고 있으며, 평양 시내에도 12개소의 농민시장이 운영되고 있는 것으로 알려지고 있다. 농민시장의 급속한 확대가 시장경제로의 도화선이 될지 모른다는 우려에서 최근 북한 당국은 농민시장의 확대를 억제함은 물론 이에 대한 규제를 강화하고 있다.

제도적 요인으로는 계획경제, 집단농장제, 식량배급제 등을 들 수 있는데 이것들은 서로 긴밀한 연관관계를 맺고 있다. 북한 전역에는 약 4,000개의 집단농장이 있는데 이중 약 3,000개는 협동농장(Collective Farms)이며 나머지는 국영농장(State Farms)이다. 1999년 기준으로 협동농장에는 148만여 가구가 소속되어 있으며 그 인원은 600여만 명에 달하는 것으로 추정되고 있다. 평균적으로 1개 협동농장은 350~400가구에 인원은 1,900~2,000명 정도이며 이중 일하는 농업근로자는 700~900명 수준인 것으로 알려지고 있다. 협동농장은 벼와 옥수수 등 주로 양곡을 생산하고 있는 반면 국영농장은 축산, 과수, 양잠, 채종 등 현금소득 농업을 전업화하고 있다고 한다. 협동농장 소속 농가들은 30평 정도의 텃밭에 가축 및 채소 등을 생산하여 농민시장을 통해 현금화하고 있다.

<표 I-20> 남북한 주요 과실류 및 채소류 생산성 비교(1999)

단위 : ha, kg

3) 경사지에서 다락시설(토사유출보호시설)이 요구되는「다락밭」과는 달리 수목만 벌채한 후 바로 경작하는 밭임.

4) 남한의 경우에는 효율성이 높은 기계상자 육묘방식이 주종을 이룸.

		북한의 재배면적	10a당 수확량		
			남한(A)	북한(B)	B/A
과실류	사과	70,000[1)]	1,578	929	0.59
	배	13,000[1)]	1,009	818	0.81
	복숭아	14,500[1)]	1,214	689	0.57
채소류	배추	40,000	5,532	1,562	0.28
	고추	22,000	377	245	0.65
	마늘	7,300	905	1,000	1.10
	양파	6,500	5,800	1,104	0.19
과채류	참외	9,000	2,868	1,111	0.39
	토마토	8,400	4,821	738	0.15
	수박	5,000	2,400	2,000	0.83

주 : 1) 신동완 외(2000)에서는 각각 67,940ha, 49,940ha, 18,110ha로 추정하고 있음.
자료 : 1999년 FAO농업생산연감, 2000.

집단농장은 이미 붕괴해버린 중국의 인민공사, 구소련의 콜호즈 및 쏘포즈에서 증명되었듯이 농민의 증산의욕 및 창의적 노력 등을 억제시켜 농업생산성을 낮추는데 기여한다. 집단농장의 농민들은 근로자 신분이므로 주인의식이 약할 수밖에 없다. 적당히 일하고 양적 성과에 따른 노동점수만 높이면 되므로 작업의 질이 낮아지게 된다. 집단농장에서는 작업유형별로 분업화하여 노동력을 투입하고 있는데, 제조업과는 달리 농업에서는 다양한 작업을 한 사람이 수행하는 것이 보다 효율적인 경우가 많아, 지나치게 분업화된 농업노동은 오히려 생산성 제고에 걸림돌이 되는 것이다. 또한 1개 집단농장에는 20~40명에 이르는 관리직원이 있는데 농업노동자 수에 비해 감독자 수가 과다해 이것 역시 생산성 향상에 저해요인이 되고 있다.

집단농장의 낮은 생산성은 남북한간 과실류·채소류·축산물의 생산성 비교를 한 <표 I-20> 및 <표 I-21>를 통해 가늠할 수 있다. 과실류·채소류·과채류에 대한 북한의 10a당 수확량은 마늘을 제외하고는 남한 수준의 최저 15%에서 최고 83%에 불과한 것으로 나타나고 있다. 축산부문의 경우에도 북한의 생산성은 남한수준의 60~90% 수준인 것으로 나타났다.

<표 I-21> 남북한간 축산부문 생산성비교(1999)

		남한(A)	북한(B)	B/A
한우	12개월령 체중(kg)	362	321	0.89
	사료요구율	4.21	6.01	1.43
젖소	연간 산유량(kg)	6,100	3,750	0.61
(홀스타인)	유지방함유량(%)	3.69	3.60	0.98
돼지	100kg 도달일수(일)	145	180	1.24
(랜드레이스)	복당산자수(마리)	12	11	0.92
닭	연간산란수(개)	275	265	0.96
(레그혼)	계란무게(g)	63	58	0.92

자료 : 신동완 외(2000), 통일연구원, 49.

이상에서 보듯이 다양한 요인들이 북한의 심각한 식량을 포함한 농산물 부족문제의 원인이 되고 있다. 요인별 영향정도를 계량화한 것은 아니지만 식량난의 최대 원인은 농업내부적 요인에 있음을 짐작할 수 있다. 동시에 문제의 본질이 일시적이거나 단기적인 해결 가능성이 있기보다는 구조적인 특성이 강해 장기적인 접근이 요청되는 것으로 판단된다.

II. 김정일 체제하 농정변화와 함축성

1. 농정의 변화추이

1994년 김일성 사후 김정일 체제로 전환되고 극심한 식량난에 봉착하면서 농업의 외부적 및 내부적 제약요인의 완화 내지는 개선을 위한 다양한 변화가 이루어지고 있다.

농업외부적 변화의 대표적인 것은 1998년의 헌법개정이라 할 수 있다. 개인재산 범위의 확대, 독립채산제도입, 농민시장의 공식적 허용, 원가·가격·이윤등 자본주의 개념의 도입 등 완벽한 형태는 아니지만 시장경제를 향한 조심스런 움직임이 시작된 것으로 판단된다.

농업의 내부적 제약요인 해소를 위한 다양한 농정이 도입되고 있다. 기술적 제약요인의 완화와 관련하여 복합 미생물 비료 확대, 적지적작·적기적작 원칙 강조, 이모작 면적 확대 및 기후에 적합한 품종 개발, 감자 증산정책, 초식동물 및 양어사업의 확대, 토지정리사업의 추진 등을 들 수 있다(표 I-22 참조).

제도적 제약요인 개선을 위한 조치로서는 협동농장의 독립경영 범위의 확대, 농민의견을 반영하는 협동농장 경영방식의 도입, 국영농장의 확대 등이 눈에 띈다. 반면 경제적 제약요인 해소를 위한 노력은 거의 이루어지지 않고 있는데, 다만 농민

시장의 확산을 묵시적으로 인정함으로써 시장기능의 활성화를 꾀한 것이 있으나 이마저 시장경제의 지나친 확산을 우려하여 억제하고 있는 실정이다.

최근 북한 농정변화를 요약하면, 제1장에서 언급한 다양한 제약요인 중 기술적 제약요인 해소를 위한 조치들이 주종을 이루는 가운데 다소의 제도적 제약요인 완화를 위한 노력이 추가되며 경제적 제약요인 개선을 위한 시도는 거의 이루어지지 않는 양상을 보이고 있다.

<표 I-22> 김정일 체제하의 주요 농업정책

	주요 농정
1995	ㅇ협동적 소유의 전인민적 소유구조로의 전환 지속 ㅇ알곡생산의 극대화 -복합 미생물 비료 도입 등
1996	ㅇ알곡증산을 위한 농법 강조 -주인의식, 과학기술적 영농
1997	ㅇ적지적작 추진 -지역실정 및 농민의견을 반영 ㅇ초지조성 및 초식동물 사육의 확대
1998	ㅇ이모작 면적 확대 및 기후에 적합한 품종 개발 ㅇ초식동물사육의 대대적인 확대
1999	ㅇ적지적작·적기적작의 원칙아래 농업구조 개선 ㅇ감자 증산정책 ㅇ이모작의 대대적 전개와 종자혁명의 지속적 추진 ㅇ강원도를 시작으로 토지정리사업의 전개
2000	ㅇ감자농사 혁명 ㅇ이모작 면적 확대 ㅇ복합미생물 비료 확대 ㅇ초식동물 및 양어사업 확대 ㅇ토지정리사업의 지속적 추진

2. 주요농정의 내용과 함축성

1) 이모작 면적 확대

북한은 "부침땅 면적이 제한되어 있는 조건에서 알곡생산을 늘이자면 두벌 농사를 하여야 한다"는 김정일의 독려 아래 이모작 면적 확대를 강력히 추진하고 있다. 특히 이모작 사업은 1997년부터 FAO, UNDP 등 국제기구와 비정부기구(NGO)의

재정지원하에 추진되고 있다. 현재 이모작형은 기본적으로 식량문제 해결에 기여할 수 있는 곡물+곡물형이 장려되고 있다. 이모작 작부유형은 논에서는 전작(前作)으로 밀, 보리, 감자가, 후작(後作)으로는 "큰모재배"[5]에 의해 벼가 재배되고 있으며, 밭에서는 전작으로 밀, 보리, 감자가, 후작으로 옥수수, 감자 등의 유형이 주종을 차지하고 있다.

1997년 봄보리 3만 4200ha가 재배되어 65,000톤이 수확되었고, 1998년에는 봄보리 외에 가을밀, 가을보리 등이 추가되었고 식부면적도 6만 5000~7만 ha로 확대되어 13만 2000~15만톤의 보리가 생산되었다고 한다.[6] 2000년에는 작목이 더욱 다양화되어 감자, 두류, 채소 등이 추가되었으며 밀과 봄보리의 이모작 식부면적은 8 만 9000ha 수준으로 확대되었다. 궁극적으로 이모작 식부면적을 30만ha 수준까지 확대할 계획인 것으로 알려지고 있다. 박래경 외(2000) 의하면 농작업이 용이하고 배수가 잘되는 북한의 사양토 및 양토면적은 40만ha 수준으로 보고하고 있다. 따라서 북한의 이모작 확대계획은 토양학적 측면에서는 실현가능한 것으로 판단된다.

한편 이모작 면적의 확대가 순조롭게 추진되기 위해서는 몇가지 사항이 반드시 충족되어야 할 것이다. 첫째, 논이 전작으로서 맥류를 재배할 경우 조생종 밀, 보리 품종과 이에 소요되는 종자량이 확보되어야 한다. 이모작 면적을 20만ha 추가로 확대할 경우 대충 4만톤의 종자가 추가 공급되어야 한다. 둘째, 이모작 면적 확대시 비료, 농약, 농기계, 토양개량제 등 농자재의 추가공급이 요청되는데 현 상태에서도 농자재 공급이 원활하지 못한 점을 인식할 때 농자재의 추가 공급은 쉽지 않은 과제가 될 것이다. 셋째, 후작으로 벼를 재배할 경우 이앙시기가 늦어져 냉해피해로 인한 수확감소 가능성이 있으므로 이에 대한 대비책이 요구된다.[7]

아무튼 이모작 확대에 필요한 제반 여건이 별 문제없이 진행되어 북한이 계획하는 30만ha 목표가 달성된다면 이모작 식부면적이 21만ha추가되는 것이므로 현 수준에 비해 약 40만톤 정도의 식량 증수효과가 예상된다.

2) 감자의 증산

옥수수와 벼 위주의 식량증산정책의 한계[8]를 보완하여 식량난 문제를 해결하려는 것이 바로 1999년 본격적으로 시작된 "감자농사혁명"이라 하겠다. 감자는 산지가 많은 북한의 지형적 특성에 적합하며, 벼와 옥수수의 전작으로 수확이 가능하다. 또한 단위면적당 생산량이 밀의 3배, 보리의 2.7배, 옥수수의 1.12배이며 연간 2기작 재배도 가능하여 부족한 식량문제 해결에 유리한 것이 사실이다. 특히 감자는 여름 곡물수확 이전에 생산이 가능하여 춘궁기 식량문제 해결에 도움이 된다. 또한 북한

5) 키가 크고 분얼이 많은 벼 모를 만들어 이앙하는 재배방법으로 수량증대를 위한 신기술이라고 함.
6) 박래경 외 (2000) P. 75 참조.
7) 박래경 외 (2000) P. 76 참조.
8) 상대적으로 작은 논면적 비중은 벼재배 확대에 제약이 되며, 옥수수는 많은 비료를 필요로 하는 다비성 작물이므로 화학비료가 부족한 북한의 경우 한계가 있을 수밖에 없음.

은 감자의 음식보급을 위해 다양한 가공제품을 개발·보급하고 있다.

이같은 감자증산정책을 독려하기 위해 농업성에는「감자생산국」을, 도 농촌경리위원회에는「감자생산처」를 각각 신설하였고, 각 군별로는 1개 농장에 감자담당 분조를 1개씩 신설하였다.

감자재배면적은 1998년 4만 8000ha에서 1999년 17만ha, 2000년에는 18만 7000ha 수준으로 확대되었고 결과적으로 30만ha 수준까지 확대할 계획인 것으로 보고되고 있다. 이같은 계획이 차질 없이 진행될 경우 1999년에 비해 107만톤 정도의 감자증산이 가능하고 이를 곡물량으로 환산한다면 37만톤 정도의 곡물증산효과가 있는 것으로 판단된다. 문제는 감자재배에 필요한 우량 씨감자를 여하히 확보할 것인가, 추가로 요구되는 비료 및 농약을 차질없이 공급할 수 있을 것인가라는 점이다.

<표 I-23> 북한의 주요 작물 소요 종자량 및 채종포 면적 추정(2000)

	재배면적 (ha)	년갱신면적 (ha)	파종량 (kg/ha)	소요종자량 (톤)	채종량 (톤/ha)	채종포면적 (ha)
계	1,450,000	814,000	-	125,520	-	16,520
벼	600,000	200,000	50	10,000	4.0	2,500
옥수수	500,000	500,000	20	10,000	2.0	5,000
밀, 보리	100,000	30,000	150	4,500	3.0	1,500
콩	50,000	17,000	60	1,020	1.2	850
감자	200,000	67,000	1,500	100,000	1.5	6,670

자료 : 신동완 외(2001), P. 316.

3) 종자혁명의 지속적 추진

종자혁명은 60년대 추진된 사업이나 1998년 이후 북한의 농업생산성을 획기적으로 증대킬 수 있는 과제라는 인식아래 알곡(곡물)생산부문 뿐만 아니라 축산, 채소, 과수 및 잠업 부문에 이르기까지 광범위하게 추진하고 있다. 품종개량을 위한 벼·옥수수·밭작물 연구소 등이 있으며, 신품종 및 장려품종의 확산보급을 위한 원종농장, 중앙부서에는 이를 관리하는 원종관리국이 있다. 또한 채종사업을 위한 240여 개의 채종농장과 이를 관리하는 채종관리국이 있다.

신동완 외(2001)는 북한의 연간 벼, 옥수수, 밀, 보리, 콩, 감자의 소용 종자량은 2000년 기준으로12만 6000톤, 채종포면적은 1만 7000ha 수준으로 추정하고 있다. 앞서 언급한 이모작 및 감자 재배면적 확대사업을 고려할 때 북한의 연간 소요 종자량 및 채종포 면적은 2000년을 기준으로 한 추정치의 최소한 2배 이상 필요한 것으로 판단된다. 그렇다면 이에 필요한 기술인력 및 재원확보 여부가 종자혁명 성공여부를 결정짓게 될 것이다. 또한 신품종 육성 후 이를 농가에 보급하는 체계가 낙후

되어 있어 이를 여하히 빠른 시간내에 선진국형으로 변화시킬 수 있느냐 하는 점도 관건이 될 것이다.

4) 토지정리 및 토지개량사업

농업의 기계화 및 토지생산성 향상 위한 토지정리사업은 최초로 강원도에서 1998년 9월~1999년 4월 사이에 이루어졌다. 필지당 800평 및 1000평 규모로 경지정리가 완료되었는데 총 23만 3800필지의 논밭이 6만 5000필지로 규격화되었고 새로 생긴 논밭 면적은 1760ha 정도인 것으로 알려지고 있다. 2차 토지정리사업은 평안북도에서 1999년 10월에 시작하여 2000년 5월에 완료되었다. 이곳에서는 필지당 800평, 1000평, 1500평 규모로 정리되었으며 총 53만 1340필지가 14만 9384개의 규격포장으로 변화되었다. 3차 토지정리사업은 황해남도지역에서 2000년 10월~2001년 봄 사이에 실시되었다. 2001년 봄까지 약 5만ha에 대한 토지정리사업이 이루어진 것으로 보고되고 있다.

토지정리를 하더라도 지력증진 없이는 생산성 향상을 기대하기 어렵다는 인식아래 저위생산 토양에 대한 개량사업이 진행되고 있다. 농용석회 시용을 통한 산성토양의 개량, 찰흙객토 등을 통한 벼뿌리 썩는 논토양의 개량, 냉습 및 누수 논토양에 대한 개량 등이다. 특히 산성토양개량을 위해 1995년부터 일본에서 유효미생물균(effective microorganism)을 도입 사용하고 있는데 2000년 현재 80만 정보의 농경지에 복합미생물이 보급되어 상당한 성과를 거둔 것으로 알려지고 있다.

토지정리 후 지력을 증진시키기 위해서는 퇴비 및 화학비료 투입이 요구되는데 현재도 벼재배의 경우 화학비료 필요량의 30% 정도밖에 사용하지 못하는 상황에서 정리지역에 대한 화학비료 투입은 거의 이루어지지 못하는 실정이며, 퇴비증산 역시 이모작 확대 등으로 노동력 공급에 어려움이 따르고 있는 것으로 알려지고 있다. 토지정리사업을 위해 필요한 장비 및 에너지가 부족하여 인력을 동원한 비효율적인 경지정리사업이 되고 있다고 한다. 또한 토지정리사업은 그동안 개인 및 현장 농장원들이 뙈기논밭을 이용하여 잉여농산물을 생산 및 판매해오던 것을 차단함으로써 최근 경제난 등으로 형성되기 시작하던 개인주의, 자본주의의 싹을 꺾고 있는 것을 판단된다. 산성토양 개량을 위해 농용석회가 필수적인데 북한은 에너지 부족으로 풍부한 석회석광산을 갖고 있음에도 불구하고 이를 개발 농용석회를 생산하는데 어려움을 겪고 있다고 한다.

5) 초식가축 및 양어사업 확대

부족한 단백질 공급확대를 위해 축산업 발전이 요구되는데, 외화가 부족한 북한의 입장에서는 사료수입을 통산 축산진흥은 불가능한 실정이며 부득이 토끼 및 염소 등 초식가축 및 민물고기(특히 메기) 양식사업 확대를 추진하고 있다. 특히 토끼

및 염소(젖산양) 사육을 장려하는 이유는 토끼는 곡물사료 없이 사육이 용이할 뿐만 아니라 번식력이 강해 고기 생산에 유리하며, 염소는 초자원을 이용하면서 내병성이 강하며 젖을 많이 생산할 수 있기 때문이라고 한다. 이같은 이유 때문에 농가뿐만 아니라 각 기관, 기업소, 학교, 군부대 등에 이르기까지 국가적 운동으로 강력히 추진하고 있다.

우량 토끼종자의 확보, 과학적인 사양관리, 여름철 질병관리 문제만 잘 해결해 나간다면 토끼사육은 무난히 진행될 것이다. 하지만 단백질원으로 육류공급을 토끼고기만으로 해결하기에는 한계가 예상된다. 염소사육두수는 1996년 71만두 수준에서 1999년에는 190만두 수준으로 급성장하였다. 젖 생산을 위한 염소사육은 젖소사육에 비해 사육비용이 적게 들지만, 산유능력이 낮고 조사료만으로는 산유능력을 충분히 발휘하기 힘들어 이것 역시 적정량의 단백질사료 투입이 요청되므로 일정기간 이후에는 한계에 봉착할 것으로 판단된다.

6) 기타

주체농업의 획일적이고 하향식 강행으로 인한 문제점 보완을 위해 1997년부터 현지실정에 밝은 농민의 의사를 반영하는 방식을 부분적으로 도입하였다. 농정의 추진방식을 상향식 구조로 전면적으로 변화시키는 것이라기 보다는 작목결정에 있어 지역 농민의 선택권을 다소 인정한 정도에 지나지 않는 것으로 판단된다.

1999년부터는 적지적작, 적기적작의 원칙아래 농업생산구조 개선사업을 하고 있는데, 이는 중앙결정식 작물배치를 지역별 토양, 기후조건, 농민의사 등을 반영하여 작물배치에 다소 탄력성을 부여하는 것이다. 이를 통해 상당정도의 작목 다각화가 이루어진 것은 아니며 옥수수재배면적을 축소하는 대신 감자생산면적이 다소 확대된 정도이다.

1998년 9월 헌법을 개정하여 협동단체소유를 점차 전인민적 소유로 전환시킨다는 계획을 분명히 하고 있는데 그 일환으로 1999년 10월 국영농장을 신설하였다. 이는 협동농장체계를 부정하기 보다는 현재 협동농장이 안고 있는 비효율성 문제를 국영농장체계로 변화시키는 과정에서 농민들의 책임감과 근로의식을 보다 제고시키기 위한 것으로 보인다. 하지만 사유를 허용치 않는 집단농장체계에 근본적인 변화가 이루어지지 않은 한 북한 당국의 희망이 제대로 이루어질지 의문을 갖지 않을 수 없다.

III. 북한 농업의 개혁전망

북한의 식량증산을 위한 이모작 면적 확대, 감자증산, 종자개량 및 토지정리사업

등 다양한 정책이 차질 없이 진행될 경우 연간 90~100만톤 정도의 곡물생산증가가 예상된다. 그렇다면 이만한 규모의 생산증가로서 식량부족문제가 해결될 수 있을 것인가?

이에 대한 해답은 북한의 1인당 1일 식량필요량 기준에 따라 상당한 차이를 보일 수 있다. UN기준 최소 영양권장량은 1인당 1일 458g인데 반해 세계식량계획(WFP)의 권고량은 700g, 남한의 70년대 수준 또는 필리핀·중국 등 중진국 수준은 600g 등으로 상당한 차이를 보이고 있기 때문이다(표 I-24 참조).

2000년을 기준으로 할 때 UN/FAO추정에 의하면 북한의 수입능력을 제외한 식량부족량은 120만톤 수준이다. <표 I-19 > 따라서 커다란 기상재해 없이 북한의 다양한 식량증산정책이 차질없이 추진된다면 4~5년내에 북한은 생존에 필요한 최소한의 식량을 확보할 수 있을 것으로 추정된다. 하지만 1인 1일 소요량을 남한의 70년대 또는 중진국 기준을 적용한다면 여전히 연간 120만톤 수준의 식량부족이 예상되며, 세계식량계획(WFP)의 기준을 적용할 경우에는 연간 200만톤 이상이 부족할 것으로 평가된다.

따라서 제2장에서 살펴본 북한의 다양한 정책만으로 식량부족문제를 해결하기에는 다소 역부족인 것으로 판단된다. 더욱이 북한의 이모작 면적 확대, 감자증산정책 등이 계획대로 추진되기 위해서는 엄청난 량의 비료, 농약, 농기계, 농업용 에너지 등 농자재가 요구되는데 현재 북한의 경제력만으로 이를 해결하는 것은 거의 불가능한 것으로 판단된다.

<표 I-24> 각 기준별 북한의 식량소요량 추정 비교

	UN기준1) 최소영양권장량	WFP권고량	남한의 70년대 또는 중진국 기준
1인 1일 칼로리섭취량	1,600	2,400	2,100
1인 1일 소요량(g)	458	700	607
1인 연간 소요량(kg)	167.2	255.5	221.9
연간 순식용 소요량(천톤)	3,819	5,825	5,060
연간 총소요량(천톤)2)	4,756	6,762	5,997

주: 1) 생존가능 한계 기준임, 2) 종자, 가공, 감모 등을 포함한 것임.
자료 : 김운근(2000), P. 20 <표 I-21>를 재정리.

이같은 상황에서 북한의 선택은 몇 가지로 가닥이 잡힐 것 같다. 농업의 기술적 제약요인 해소를 위한 기존의 다양한 정책을 보다 강화해 갈 것이다. 이 과정에서

소요되는 많은 량의 비료, 농약, 종자 등과 새로운 농업기술에 대해 국제사회의 지원을 요청하게 될 것이다. 특히 남한으로부터의 지원요청을 강력하게 요구할 가능성이 클 것으로 판단된다.

그러나 이러한 기술적 제약요인 해소만으로, 설사 농자재 및 농업기술에 대한 지원이 충분히 제공된다 하더라도, 식량문제 해결이 어렵다는 인식을 하게 될 것이다. 북한 내부 의사결정체계의 경직성 등으로 인해 이같은 인식을 하게 되기까지 다소의 시간이, 물론 오랜 기간은 아니겠지만, 소요될 것이다. 결국 농업의 경제적 및 제도적 제약요인 완화를 위한 노력이 본격적으로 시작될 수밖에 없을 것이다. 식량배급제 붕괴 등을 보완할 수 있는 농민시장에 대한 통제 완화, 협동농장 운영의 자율성 확대 등이 예상된다.

그렇다면 우리의 바람직한 선택은 무엇일까? 지금까지의 대북지원정책은 비조직적이며 인도주의적 성격이 강했던 것으로 판단되는데, 진정으로 북한사회에 시장경제원리의 확산을 통한 경제재건이 이루어지기를 바란다면, 향후 지원정책은 조직적이며 전략적인 요소를 가미할 필요가 있을 것이다. 최근 몇년 동안 IFAD가 추진해 온「곡물 및 축산복구사업」에서 개별 농가 및 협동농장에 대한 지원이 일방적 보조가 아닌 조건부 융자방식이었음에도 농가소득 향상 및 이자율·생산비·가격 등 시장경제개념의 확산에 실질적인 효과가 있음을 재인식해야 할 것이다. 앞으로 비료, 농약, 종자, 농업기술 등에 대한 북한의 요청이 있을 경우, 일방적 지원보다는 현지지도 및 제도개선 등을 조건부로 지원하는 것이 바람직할 것이다. 동시에 이같은 지원방식의 효과를 보다 제고시키기 위해서는 국제기구 또는 다른 국가와의 연대를 보다 강화해야 할 것이다.

제 5 장 소 결

제 2 장에서 북한 농업의 실패원인으로서 농업의 관리·운영 및 분배체계의 농업 정책 구조적인 모순과 농업의 집단화와 김일성의 '주체농법'을 들었다. 주체농법은 김일성이 농촌 현장 지도에서 말하자면, 즉흥적으로 교시한 농사법으로서 농업기술 의 개발을 지연시켰다는 지적이 있다. 대표적인 예가 '밀식 재배'와 '다락밭 건설'이라는 것이다. 그러나 가장 중요한 것은 시장체제의 기능이 거의 없음으로 해서 농장원들의 추가 노력에 대한 경제적 동기유발을 상실시켰다고 보아야 한다.

다음은 농업 생산기반정책에 있어서 양수장 위주의 용수체계를 지향하다 보니 에너지 소모가 많고, 양수 저류식이거나 유역 변경식으로 가뭄이 계속되면 소용이 없는 것이 되었다. 마지막으로 지적하고자 하는 것은 중앙 집권의 폐쇄적 계획경제 체제에 기인한다. 이는 총체적인 북한의 경제성장 저하의 원인이며 경제 운영의 비효율성과 기술과 자본의 도입을 저해하는 원인이 된다.

향후에 북한은 대외개방·개혁을 통한 선진 영농 기술과 자본도입 등 농업의 생산성을 향상시키는 방향으로 농업정책을 개혁해야만 북한의 농업이 회생할 수 있을 것이다. 그러므로 북한의 농업은 중국식 책임생산제 도입을 하면서 대상 지역도 우선은 주민의 통제가 가능한 산간 오지나 특정 제한 지역에서 점차 확대해 나갈 것으로 보인다. 결론적으로 북한 정부로서는 생산중심에서 유통, 분배의 과정을 배우는 학습과정을 통해서 시장경제로 점진적으로 전환하는데 북한 농업의 회생이 있을 것이다.

제 3 장에서 북한은 시장경제적 요소인 농민시장을 사회주의가 완성되기 전 과도기에 필요한 일시적 현상이라고 주장하면서, 농민시장은 사회주의 경제가 발전함에 따라 자연스럽게 축소될 것으로 예상하고 있었다. 북한의 농민시장에 대한 정책은 북한의 계획경제가 발전 도상에 있을 때, 그리고 북한 정권의 체제안보 요구가 강화될 때에는 농민시장에 대한 통제가 강화되거나 일시적으로 위축되는 모습을 보인 것처럼 부침을 거듭하면서 명맥을 유지하고 있다. 그런데 최근 북한의 농민시장은 확산되는 추세에 있다. 경제가 장기적으로 침체되고 경제위기로 국가 조달분배체계가 제 기능을 충분히 발휘하지 못하게 됨에 따라 북한 농민시장은 국영 유통기능을 대체할 만큼 중요한 비중을 차지하게 되었다.

북한에서 농민시장의 현실적 비중이 크게 확대되고 있다는 사실과 달리 아직 제도적으로는 농민시장의 안정성이 보장된 바 없다. 농민시장 자체는 합법적이지만 농민시장 내에서 거래되는 상품이나 거래형태는 불법적인 측면이 농후하다. 불법적인 상품과 거래형태에 크게 의존하고 있는 북한의 농민시장은 매우 불안정한 상태로 유지될 수밖에 없고 있으므로 북한의 농민시장 확산을 시장경제의 도입 확대로 해석하기는 아직 어려워 보인다. 다만 북한의 '농민시장'은 농업생산자인 농민에게 경제적 유인체계를 형성하고 있는 것으로 볼 수 있다.

제 4 장에서는 최근 5~6년 동안 북한의 농정에는 상당한 변화가 이루어지고 있다. 현안과제인 식량부족문제 해결을 위한 다양한 조치가 이루어지고 있는데 주로 농업의 기술적, 경제적, 제도적 제약요인 중 기술적 제약요인 해소에 초점이 모아지고 있다.

앞서 살펴본 바와 같이 농업의 기술적 제약요인 완화를 위한 제반정책이 차질없이 진행될 경우 식량부족문제를 상당 정도 완화시킬 것으로 예상되나 하지만 완전한 해결에는 이르지 못할 것으로 판단된다. 따라서 북한은 원하던 원치 않던 간에 어느 정도 시간이 경과되면서 농업의 경제적 및 제도적 제약요인 개선에 착수할 것으로 예상된다.

이 과정에서 비료, 농약, 종자, 농업기술 등에 대한 확대지원요청이 예상되는데 우리는 과거와는 달리 보다 국제사회와의 연대강화를 통한 조직적이며 전략적인 접근이 요구된다.

참고문헌

김영훈(2001), 북한농업과 '농지가족도급제', 북한농업동향 제3권 제1호, 한국농촌경제연구원, 4.

김운근(2000), 북한농업의 변화와 전망, 「북한농업개발을 위한 협력방안 모색」 국제학술대회 발표논문, 한국농촌경제연구원, 11.

남성욱(2000), 최근 북한 농정추진 방향과 남북농업협력 추진 방안, 북한농업연구회지, 제7권, 11.

_____(2001), 협동·국영농장의 생산성 한계와 농업구조개혁 방향, 북한농업연구회 춘계학술 심포지업 발표논문, 5.

농림부(2000), 농림업 주요통계.

박진환(2000), 북한의 집단농업 실상과 가족농을 위한 개혁과제, 농협대학 농촌개발연구소, 11.

신동완 외(2000), 남북한 농업기술 교류·협력방안 연구, 통일연구원, 12.

_____(2001), 북한 농업기술 조사연구, 농업사회발전연구원, 3.

이정철(2001), 북한의 농업생산기반 개선방안, 북한농업연구회 춘계학술 심포지엄 발표논문, 5.

한국개발연구원(2000), KDI북한경제리뷰, 제2권 8호, 8.

FAO/WFP, Special Report : Crop and Food Supply Assessment Mission DPRK, various issues.

Khan(2000), D., Strategies on the rehabilitation of agricultural infrastructure and development in North Korea,「북한 농업개발을 위한 협력방안 모색」 국제학술대회 발표 논문, 한국농촌경제연구원, 11.

제 II 부 사회주의 농업개혁경험의 북한 적용가능성

제 1 장 중국의 농업개혁

I. 경제체제와 공유제

1. 소유제 유형과 구조

중국의 사회주의 경제는 공유제 기초 위에서 계획되는 상품경제이며, 따라서 모든 생산자료는 공유제에 귀속되는 동시에 사유권은 인정되지 않는다. 생산자료는 생산자에 필요한 일체의 물질자료(物質資料)를 말하며, 토지, 삼림(森林), 하류, 광산, 기계, 공구, 설비, 공장, 에너지, 동력, 운송장비, 원료, 보조재료 등을 포괄한다. 중국의 사회주의 공유제(public ownership)는 두 가지 기본 형식이 있다.

그 하나는 사회주의 전민소유제(全民所有制 : ownership by the whole people)[1] 로서 광산, 하류, 국유토지, 삼림, 해저자원, 국영공장, 국영농장, 국영상업, 국영은행, 국영교통운수, 국영기업 등이 이에 속한다. 다른 하나는 사회주의 노동군중 집체소유제(集體所有制 : collective ownership)로서 진일보 도시 집체소유제와 농촌 집체소유제로 구분된다. 도시의 일부 소규모 공장, 수공업, 운수업, 건축업, 소매상, 음식점 등은 도시 집체소유제에 귀속되고, 농촌의 집단생산 조직의 산하에 있는 기업, 판매점 등은 농촌 집체소유제에 귀속된다(문정구 외; 135).

전민소유제와 집체소유제는 사회주의 공유제이나 생산자원과 생산품은 그 집체조직 노동군중의 공유에 속하며, 국가의 직접적인 간섭이 없이 자율적으로 지배되고 사용된다. 사회주의 경제는 계획경제이며 전민소유제의 기업이나 집체소유제의 기업을 막론하고 국가계획 관리에 복종해야만 한다. 그러나 후자가 생산 및 경영의 운영에 있어서 독립성과 자율성이 상대적으로 많은 편이다. 전민소유제 기업의 수입분배는 반드시 국가의 통일규정에 의해 실시해야 한다. 기업의 순수입은 이윤유보 부분 외에 세금, 이자, 이윤 등의 형식으로 전액을 국가에 납부한다.

집체소유제 기업 수입분배는 국가의 정책지도 하에서 집행된다. 따라서 기업의 순수입은 규정된 세금을 납부하고, 나머지는 그 단체나 구성원이 자율적으로 지배

1) 사회주의 공유제 소유 형식인 전민소유제, 집체소유제, 개체소유제 가운데 하나이다.

하고 사용한다. 전민소유제 기업의 안노분배(按勞分配 : distribution according to work)[2]는 기본적으로는 국가가 규정한 통일노임 표준과 장려금 제도에 의해 진행하되, 기업경영의 실적이 양호하거나 불량할 경우는 이윤유보 및 노동자 개인의 장려금이 증감되게 된다.

집체소유제의 안노분배는 집체범위 내에서 진행하며, 집체기업 간의 수입이 상이하기 때문에 노동보수 역시 차별이 존재하게 된다. 이상과 같은 전민소유제와 집체소유제 외에도 일정한 범위 내에서 노동자 개체소유제(個體所有制: individual ownership)[3]와 특정한 범위 내에서 국가자본주의 경제가 각각 사회주의 공유제 경제의 필요에 의해 허용되고 있다(마홍 주편 1982;16-19).

2. 계획경제와 공유제

계획경제(planned economy)는 중국경제의 특징이며, 이것은 국민경제 부문별 균형발전의 규율에 의해 결정된다. 계획경제의 전제는 생산자료 공유제이며, 사회주의 생산자료 공유제는 국민경제의 각 부문, 각 지구, 각 기업의 이익과 일치되고, 모든 생산활동과 경영활동을 하나의 공동목표에 복종토록 하고, 날로 증가되는 노동자의 물질 및 문화 생활의 수요를 만족시켜 나가는 제도이다. 따라서 계획경제는 사회주의 생산자료 공유제의 발전을 보장하게 된다는 제도인 것이다.

계획경제를 실시하면 ①생산의 무정부상태를 극복하면서 국민경제의 부문별 균형발전을 달성할 수 있고, ②국민경제 내부의 인력, 물력, 재력을 가장 효율적으로 이용할 수 있으므로 최대의 경제효율을 달성할 수 있고, ③각종 기술보급을 효과적으로 수행함으로써 생산성 향상을 기대할 수 있고, ④사회 및 전체 국민의 수요는 주어진 여건 하에서 최대로 충족될 수 있기 때문에 사회주의 생산의 목적을 실현할 수 있게 된다는 것이다.

계획경제는 국민경제 계획을 통해서 실현된다고 보는 견해이다. 따라서 계획경제를 원활히 추진하려면 반드시 계획업무의 개선 및 강화, 과학적인 경제계획의 수입, 조사연구의 진행 및 종합평가, 객관적인 경제 규율의 요구를 최대한 반영, 국가의 실제상황과 사회의 요구를 충분히 반영, 효과적인 방안의 확정 및 실시 등을 동시에 수행해 나가야 한다는 것이다.

중국의 특색을 지닌 사회주의 건설이라는 표현은 제12차 전당대회 개회사에서 등소평(鄧小平)이 최초로 사용한 것이며, 중국의 현실상황에 알맞은 사회주의를 건설하겠다는 굳은 의지를 표명한 것이다. 중국의 특색을 지닌 사회주의 건설은 사회주의 기본 경제제도를 고수하는 전제 하에서 생산성 제고를 위해 일체의 생산관계, 경제관리의 상부구조, 각종 경제관리 제도 등을 계획해 나가는 것이다. 따라서 중국 특색을 지닌 경제체제는 바로 가치규율에 의해 운영되는 계획경제의 모형인 것이

2) 노동력 제공의 다과(多寡)에 의해 분배량의 대소(大小)를 결정하는 제도.
3) 일정한 범위 내에서 개인이나 민간단체에 사유재산권을 인정하는 소유권 제도.

다. 그 특징은 ①계획경제를 고수하는 동시에 시장기능의 작용을 최대로 촉진시키며, ②큰 부분의 관리를 철저히 집행하는 한편 작은 부분의 관리는 가능한 범위 내에서 완화시키며, ③경제, 행정, 법률, 각종 수단 등을 경제정책을 통해 상호 유기적인 관계가 유지되도록 촉진시키는 한편, 각종 경제수단을 효과적으로 운영해서 경제활동을 주도해 나가는 가운데 계획목표를 실현시키는 점이다(馬洪·孫尙淸, 1988; 10-11).

II. 농업자원과 생산여건 및 기후

1. 토지현황

중국의 국토면적은 960만 ㎢로서 아시아 대륙 총 면적의 4분의 1, 세계 육지 총 면적의 15분의 1을 점유하며 캐나다에 이어서 두 번째 큰 국가이다. 국토의 동서 길이는 약 5천 ㎞에 달하며, 남북의 길이는 약 5천 5백 ㎞에 달한다. 그리고 국토면적은 아시아 대륙의 32.1%에 해당되며, 세계 육지면적의 6.4%를 차지할 뿐만 아니라 풍부한 자원을 보유한 국가 중의 하나이다. 또한 경지면적은 약 96만 ㎢로 국토의 10.0%에 달하며 전세계 경지면적의 약 7.0%를 차지한다(程潞 主編 1986; 10).

지역별 영농구조는 동북부는 춘경(春耕)에 의한 1모작이고, 북부 평원지역은 2년 동안 3모작이 가능하며, 중부 양자강(揚子江) 유역은 1년에 2모작, 그리고 남부지역은 열대성 기후 지역으로 1년에 2모작 내지 3모작이 각각 가능하다. 소위 중국의 3대 평야는 대련(大連), 심양(瀋陽), 하얼빈(哈爾濱)을 연결하는 동북평야, 산동성(山東省), 북경, 천진(天津)을 연결하는 화북평야, 그리고 양자강 중류와 하류를 중심으로 연결하는 양자강 중하류 평야이며, 고도는 전반적으로 해발 200 m 이하에 속한다.

기후는 온대성 기후가 중심이며, 북부는 한대성 기후이고 남부는 열대성 기후에 속한다. 중온대 지역에서 열대지역에 이르는 면적이 국토면적의 약 72%를 점유하며 열량조건도 양호한 편이다. 그리고 한온대 및 고원 기후 지역에 속하는 면적 비율이 약 28%에 달한다. 또한 습윤(濕潤) 및 반습윤 지역의 면적 비율이 약 47%에 해당되며, 건조 및 반건조 지역의 면적 비율이 약 53%에 해당한다.

중국의 지형을 관찰해 보면 서쪽에서부터 동쪽으로 점차 낮아지고 있는 형태를 취하고 있는 점이 특색이다. 특히 신강지구(新疆地區)와 청해지구(靑海地區)를 중심으로 해발 4천 미터 이상 되는 고원지대가 형성되어 있으며, 세계 제일의 고원지대로 알려지고 있다. 그리고 청해고원(靑海高原) 지대의 동북부 해발 2천 미터의 고원 및 구릉지(丘陵地)를 들 수 있다. 이러한 지역은 북서쪽의 감숙성(甘肅省)의 고원지대, 내몽고의 고원지대, 사천성(四川省), 운남성(雲南省), 광동성(廣東省)의 고원지대 및 분지도 이러한 범위에 속한다. 마지막으로 해발 5백 미터 이하의 저지대는 동북대평원, 북부 대평원, 양자강 대평원, 남동부 구릉지 등으로 구분된다.

지형별 면적분포는 산지(山地)가 320만 ㎢로 국토의 33.33 %를 점유했으며, 다음은 고원이 250만 ㎢로 26.04%를, 분지가 180만 ㎢로 18.75%를, 평원이 115만 ㎢로 11.98%를, 구릉지가 95만 ㎢로 9.90%를 각각 차지하고 있다. 대표적인 평야지대는 주로 동북 3성 지역, 중국 북부지역, 양자강의 중하류 지역 등이다. 한편 이들 평야지대는 토지가 비옥하고 기후가 온화하며 고온다습한 지역에 속한다. 또한 중국은 고대로부터 이들 지역에 대한 관개시설을 포함한 수리사업을 중시한 나머지 시설보수 및 개선에 꾸준히 노력해 왔었기 때문에 농산물 생산기지 역할을 계속해서 담당해 오고 있다(張塞 主編, 1995; 6)

고도별 면적 구성을 살펴보면 3000 m 이상이 248.3만 ㎢로 전체 면적의 25.9%를 점유했으며, 다음은 2천 미터 내지 3 m가 67.6만 ㎢로 7.04%를, 1000-2000m가 239.9만 ㎢로 24.99%를, 500-1000 m가 163.5만 ㎢로16.93%를, 그리고 500 m 이하가 241.7만 ㎢로 25.18%를 각각 점유한다.

특징별 용도별 면적 구성을 살펴보면 경지면적이 9491만 헥타르로 전체 면적의 10%를 차지했으며, 다음은 삼림면적이 1만 2863만 헥타르로 13449%를, 담수면적이 1747만 헥타르로 1.82%를, 초지면적이 4억 헥타르로 41.6%를 각각 점유했다. 특히 초지면적 가운데 이용 가능한 초지면적이 3만 1333만 헥타르에 달하며, 고산지대를 포함한 기타 토지면적이 3만 1992만 헥타르로 33.29%를 차지하고 있다(張塞 主編, 1995; 6).

중국의 지형은 다양한 특징을 가지고 있는데, 광활한 대평원, 방대한 산맥, 넓게 뻗쳐 있는 고원지대, 험준한 협곡 및 분지를 들 수 있다. 북서 지역에는 건조한 한랭 기후와 더불어 황량한 들판 및 초원지대를 이루고 있으며, 양자강 중류지역 및 저지대에 널리 퍼져 있는 평원에는 많은 하천과 호수들이 산재하고 있다. 중국의 주요 하천의 원류는 바로 이들 고원지대에서 수원이 형성되기 시작했으며, 대평원을 가로질러 대부분 동남쪽 또는 동쪽을 향해 동지나 해로 흐르고 있는 것이다.

우선 주요 하천의 유역면적, 하천길이, 연간 유수량(流水量)에 있어서 양자강이 각각 180만 8500 ㎢, 6300 ㎞, 9793억 ㎥로 단연 수위를 차지하고 있다. 또한 이들 하천의 유역면적은 황하(黃河)가 75만 2443 ㎢, 송화강(松花江)이 55만 7180 ㎢, 주강(珠江)이 45만 3690 ㎢, 회하(淮河)가 26만 9283 ㎢, 해하(海河)가 26만 3631 ㎢, 요하(遼河)가 22만 8960 ㎢에 달하고, 하천길이는 황하가 5464 ㎞, 송화강이 2308 ㎞, 주강이 2214 ㎞, 요하가 1390 ㎞, 해하가 1090 ㎞, 회하가 1000 ㎞에 달하며, 연간 유수량은 주강이 3338억 ㎥, 송화강이 762억 ㎥, 황하가 661억 ㎥, 회하가 622억 ㎥, 해하가 288억 ㎥, 요하가 148억 ㎥에 달하는 상태이다(文正九,1996;35).

2. 기후조건과 강수량

현대 과학기술의 관점에서 보면, 기후도 중요한 자원의 하나인 것이다. 따라서 각종 기후요소를 총체적으로 지칭되는 태양 복사량, 열량, 강수량, 기류이동 및 대

기오염 등이 포함된다. 기후자원은 지구상 생명체의 생성, 존재 및 발전을 좌우하는 기본 요소이며, 동시에 인류 생존과 농업에 필요한 물질과 에너지의 원천인 것이다. 중국은 여타 국가에 비하여 풍부한 기후자원을 가지고 있으며, 이는 바로 기후 유형의 다양성으로 대변될 수 있다. 수분조건은 우선 습도가 높은 삼림 기후로부터 시작하여 내륙 사막의 건조 기후에 이르기까지 다양하게 나타나며, 그 범위에는 반습윤, 반건조 기후가 존재하게 된다.

그리고 열량조건은 북부로부터 남부에까지 한온대, 온대, 난온대, 아열대 및 열대 기후, 그리고 청장고원(青藏高原)의 전형적인 고원기후가 존재한다. 이와 같이 지역별로 상이한 광선, 복사열, 수자원 등의 결합으로 다양한 기후자원이 형성되고 있다. 이러한 포괄적인 기후자원의 수량은 중국과 동일한 위도 상에 있는 여타 국가와 비교해 볼 때에 상대적으로 풍부한 편이다.

중국은 방대한 국토면적과 동서남북으로 아시아 대륙의 동부지역을 차지하고 있기 때문에 기후조건도 매우 다양하다. 말하자면,, 열대지역, 아열대 지역, 온대지역, 한랭지역, 혹한지역 등, 5개 기후 권역으로 구분되고 있다. 이러한 기후 특징은 험준한 산악지대, 고원지대, 사막지역, 태풍 등의 요인에 의하여 형성되고 있다. 주로 여름철에 태평양과 인도양으로부터 상륙하는 다습한 기후가 히말라야산맥과 청장고원에 의해 차단되고 있기 때문에 서북지구는 강우량이 적은 가운데 건조기가 지속되고 있다. 또한 온대성 저기압의 약 70%는 중국 내륙 지방에서 형성되고, 27%는 시베리아에서, 그리고 3%는 인도에서 형성되고 있다.

1995년도 중국통계연감에 의하면 기후 상태별 비율은 습윤지구(건조도가 1.0 이하)가 국토면적의 32%를 점유했으며, 반습윤 지구(건조도 1.0~1.5)가 15%, 반건조지구(건조도 1.5~2.0)가 22%. 건조지구(건조도 2.0 이상)가 31%를 각각 점유한 상태이다. 또한 연중 강수량은 대만의 중부지구가 4000 mm 이상으로 가장 높은 상태이고, 화남 연해지구는 1600-2000 mm, 양자강 유역은 1000-1500 mm, 화북 지구 및 동북 지구는 400-800 mm, 서북 내륙지구는 100-200 mm, 타림(Tarim) 분지, 투루판(Turpan) 분지, 차이담(Qaidam) 분지 등은 25 mm 이하를 각각 기록하는 상태이다.

중국은 열량조건도 매우 우수한 편이며, 국토면적의 1.2%를 차지하는 한온대와 26.7%를 차지하는 청장고원을 제외한 나머지 72.1%의 지역이 온대기후와 열대기후에 속한다. 이러한 열량조건은 각종 동식물 성장에 유리하며, 농작물은 1모작부터 3모작까지도 가능하고, 대부분의 지역에서 2모작이 가능한 실정이다. 열량분포는 지역마다 현저한 차이가 있으며, 특히 흑룡강 북부의 한온대와 남령(南嶺) 이남 지역의 연간 누적 온도 차이는 5000-6000℃를 기록하고 있다.

또한 무상일(無霜日)도 남부와 북부 지역간의 변화가 매우 현저한 상태이다. 동북지방, 내몽고, 신강지방은 100-150일이며, 화북평원 및 산서성과 섬서성 등지는 160~180일이고, 회하 및 양자강 유역은 약 300일 정도에 달하며, 남령(南嶺) 이남은 300일 이상이다. 그리고 해남, 서쌍판납(西雙版納) 같은 몇몇 지역은 일년 내내

서리 피해가 전혀 없다.

그리고 연평균 강수량은 약 630 mm에 달하며, 400 mm 등우량선(等雨量線)은 대체로 흑룡강성의 대흥안령(大興安嶺) 남쪽을 따라 황토고원(黃土高原)을 거쳐 서장고원(西藏高原) 남단에 이른다. 이 등우량선의 동쪽과 남쪽은 여름철에 출현하는 계절풍의 영향을 받기 때문에 강수량은 400 mm 내지 2000 mm를 기록하며, 대체로 북쪽에서 남쪽으로 이동하면서 강수량이 점차 증가되는 현상을 보이고 있다. 이 등우량선의 서부지역과 북부지역을 살펴보면 천산(天山)과 알타이산(Altai mountains) 및 기련산(祁連山) 지역의 강수량이 비교적 풍부한 편이며, 여타 지역은 400 mm 이하에 달하고 있을 뿐만 아니라 남강(南疆)과 같은 지역들은 겨우 100 mm 이하에 머물고 있다.

강수량은 여름철이 겨울철에 비하여 상대적으로 풍부하며 여름철까지의 반년과 동절기까지의 반년 강수량을 비교하면 대략 78.6%와 21.4%의 비율을 보이고 있다. 북방지역의 강수량은 대부분 여름철에 집중되어 있으며 남방지역은 계절별로 매우 고르게 나타나고 있는 상태이다. 중국의 강수량 특징은 연간 혹은 연도별로 변화율이 매우 크다는 것이다. 횡단(橫斷)산맥과 애뢰산(哀牢山) 서쪽은 안정적인 서남 계절풍의 영향을 받아 강수량의 전년 대비 변화율은 10% 이하를 기록하고 있는데 반하여, 화북지역 및 신강지역은 30~50% 수준에 달한다.

기후조건은 방대한 면적의 특성에 따라 열대지역, 아열대 지역, 온대지역, 한랭지역, 혹한지역 등 5개 지역으로 구분된다. 기후의 고유한 특징을 갖게 하는 결정적인 요인은 고원, 험준한 산악지대, 폭풍 등이다. 중국 대륙의 동서 길이가 약 5000 ㎞에 달하고, 내륙에는 고원지대 및 높은 산악이 가로놓여 있기 때문에 여름철 태평양으로부터 고온 다습한 몬순(monsoon) 기후가 북서 고원지대에까지 이르지 못하는 상태이다.

또한 히말라야산맥과 신강지구 고원지대가 높은 벽을 형성하면서 차단 장치 역할을 겸하고 있기 때문에 인도양으로부터 상륙하는 고온 다습한 몬순기후도 역시 북서지역에 침투될 수가 없다. 따라서 중국 북서지역은 연중 강수량이 가장 적을 뿐만 아니라 매우 건조한 기후가 계속되고 있는 점이 특징이다. 그러나 이 지방 동부지역에 위치한 농경지는 높은 산에 덮여 있는 눈이 녹거나 지하수를 이용한 관개수리시설 덕택에 일부 지역에서는 제한적으로 농산물 경작이 가능할 뿐이다.

한편 연평균 강수량은 중국의 북서 지역으로부터 동부, 남부, 남동부 지역으로 이동함에 따라 차이를 보이고 있으며, 강수량이 점차 늘어나는 현상을 보이고 있다. 북동지역 강수량은 400 mm에서 1000 mm에 이르고 있으며, 남동 해안 일대는 2000 mm 이상을 기록하고 있는 상태이다. 동서로 뻗쳐 있는 험준한 산맥들은 여름에는 남쪽으로부터 북상하는 비구름을 가로막고, 겨울에는 북으로부터의 남하하는 한랭전선을 차단시키기 때문에 기후 변화를 좌우하게 된다.

봄철에 나타나는 온대성 저기압은 기후를 변동시키는 결정적인 요인이 되고 있다. 온대성 저기압의 지역별 발생 비율은 중국 대륙 내부에서 71%가 발생되고, 시

베리아에서 27%, 인도에서 2%가 각각 발생되고 있다. 한국을 비롯한 일본, 대만, 중국 대륙에 잘 알려진 태풍은 8월과 9월에 중국의 남동 해안 지대에 나타나는 중요한 기후 이변 중의 하나이다.

강수량과 관련하여 매우 습한 지역, 습한 지역, 건조지역, 매우 건조한 지역 등 4개 지역으로 구분될 수 있다. 매우 습한 지역의 연평균 강수량은 약 756 mm로 남동지역에 해당하며, 습한 지역은 북동지역과 북부지역의 평원지대, 청해지역과 신강고원 지대의 동남부 일부 지역으로 500 mm에 달한다. 건조지역은 내몽고 지역의 대부분, 청해성과 신강고원 지대의 대부분이 이에 속하며 강수량은 겨우 300 mm에 달한다. 매우 건조한 지역은 내몽고 고원지대의 서부지역, 신강지역, 청해성과 신강고원 지대 북서쪽 일부 지역으로 강수량은 250 mm 이하에 달한다.

강수량의 분포는 전국에 걸쳐 고르지 못할 뿐만 아니라, 계절별로 변화의 기복이 극심한 상태를 보이고 있으며, 동시에 예측이 불가능하기 때문에 농산물 수확에 큰 영향을 미치게 된다. 연평균 강수량 가운데 약 80% 이상은 여름철 몬순계절 기간에 내리는 경향이 있으며, 주로 5월과 10월 사이에 가장 많다. 또한 건조지역의 경우에도 가장 많은 강수량은 7월과 8월에 집중되어 있다. 따라서 여름철에 강수량이 많기 때문에 미곡 생산에 적합할 뿐만 아니라 여타 농산물 재배에도 유리한 편이다.

3. 수리자원

소위 수리자원이란 통상적으로 매년 보충될 수 있는 것이며, 인류 생활 및 농공업 생산과의 관계가 가장 밀접한 담수자원을 가리킨다. 수리자원은 주로 육지의 수리자원을 가리키며, 지표수와 토양수 및 지하수를 포함한다. 이들 수리자원은 상호 밀접한 상관관계를 구축하고 있으며, 상호 완전한 순환체계를 구성하게 된다. 대기와 강수는 수리자원의 원천이며 매년 동태적인 균형을 유지해 나아가고 있는 것이다.

1993년도 지표수 자원의 총량은 2조 6500억 ㎥로, 이 가운데 지표수가 1조 9천 8백 억 ㎥이고, 지하수량이 6200억 ㎥에 달하며, 빙하(氷河)의 해빙수(解氷水)가 500억 ㎥에 달한다. 수력발전 자원 보유량은 6.76억 kW이며, 이 가운데 수력발전 가능량이 3.78억 kW에 달한다. 또한 담수 총 면적은 1664만 헥타르로, 이 가운데 양식 가능 면적이 503만 헥타르이고, 기존 양식면적이 305만 헥타르에 달한다(文正九,1996; 65).

이 외에도 해수(海水) 양식 가능 면적이 260만 헥타르, 기존의 양식 면적이 41만 헥타르, 천해(淺海) 양식 가능 면적이 242만 헥타르, 기존의 양식 면적이 28만 헥타르에 각각 달한다. 특히 수리자원을 이용한 양식업은 새로운 분야로 부상되고 있으며, 양식기술 개발과 더불어 다양한 어종으로 확대되고 있는 실정이다(文正九,1996; 65-66).

양자강 및 그 이남 지역은 중국 수리자원의 81%가 집중되어 있으나, 이들 지역

의 경지면적은 전국 경지의 36%만을 점유하고 있을 뿐이다. 회하 및 그 이북 지역에는 전국 경지면적의 64%나 되는 농경지가 분포되어 있지만 수리자원은 전국의 19%에 불과한 실정이다. 그 중 황하, 회하, 요하 등의 하류 지역 경지면적은 전국 경지의 42%를 점유하고 있으나, 이들 지역의 수리자원 총량은 전국 수리자원의 9%에 불과한 상태이다. 따라서 남방은 수리자원은 풍부하나 경지가 적고, 북방은 수리자원은 빈약하나 경지가 넓은 불균형 상태를 형성하고 있는 것이다(姜埈榮,1995; 71).

천연호수는 총 2만 4880개가 있으며, 이 가운데 호수면적이 1㎢를 초과하는 호수가 2080개에 이르고, 이들 총 면적은 7.5만 ㎢에 달한다. 또한 이 가운데 1000 ㎢를 초과하는 호수가 13개에 달한다. 담수호는 대부분 외류(外流) 구역에 분포되어 있으며, 대표적인 호수는 파양호(鄱陽湖), 동정호(洞庭湖), 등이 있고, 이들 호수는 관개, 양식업, 수운 등에 유용하게 이용되고 있으며, 동시에 활용도가 점차 확대되고 있다.

4. 농업용수 개발과 이용

농업용수 확보를 위한 수리자원 개발과 이용에 관하여 살펴보면 현재 수리시설의 급수능력은 4659억 ㎥에 달하며, 이는 정상적인 강수량을 유지하는 연도의 전국 수리자원 총량의 16.6%에 해당되는 수준이다. 이 가운데 하천 유실수(流失水)의 이용량은 이미 4201억 ㎥에 달하며, 지하수의 개발량도 619억 ㎥에 달한다. 하천 유실수의 개발과 이용은 수자원이 적은 북방지역에서 비교적 높고, 상대적으로 남방에서는 낮은 실정이다.

연간 평균 유실량은 기본적으로 해하와 요하의 경우, 이미 60~65% 수준에 달하며, 회하 및 황하는 40%, 내륙하천의 경우는 33%, 양자강은 16%, 서남지역의 모든 강들은 1%에도 못 미친다. 지하수의 개발은 주로 북방의 평원지역에 집중되어 있는 실정이다. 해하 유역의 이용률은 90%, 황하 유역은 49%, 요하 유역은 32%, 기타 지역은 30% 수준에도 미치지 못하고 있다(姜埈榮,1995; 73).

전국적으로 농업 부문에서 연평균 약 2000만 헥타르의 농지가 한발의 피해를 입고 있으며, 그 재해면적이 약 670 헥타르에 달한다. 관련 부처가 236개 도시를 상대로 실시한 공업용수 및 생활용수에 대한 조사 결과에 의하면 매일 1241만 톤의 용수가 부족하며, 약 5000만 명이 식수 곤란을 겪고 있으며, 심각한 생활용수 부족을 겪고 있는 도시도 이미 40개에 달한다. 황하 유역의 각 성에서 신청한 농업 및 공업 용수량은 황하 유출량의 2배로 나타났다. 그리고 해하 및 낙하 유역의 급수량 역시 원천적으로 부족한 실정이다(姜埈榮,1995; 74).

III. 집단생산체제 실시와 농업위기

1. 건국초기의 산업개편

중국은 1949년 정부 수립 후 중앙집권적 계획경제 체제를 확립하는 동시에 국민경제 개발을 촉진시킬 제반 여건을 구축하기 시작했다. 따라서 중국인민은행으로 하여금 화폐수급 관리를 전담토록 조치하는 한편 재정수지 균형의 유지, 주요 생산원자재의 수급조정, 생활필수품의 수급조절, 식량수급의 조정 등을 통해 악성 인플레이션을 수습하는 데에 주력토록 했다. 그리고 농업부문에 대하여는 토지개혁을 실시하여 지주계급을 몰락시키는 동시에 상공업 부분에 대하여는 자본가를 몰아내기 위한 각종 정화운동을 전개함으로써 사실상 사유재산권을 박탈하는 가운데 사회주의 공유제 기초를 점차 구축하게 되었다.

중국은 공산주의 사회건설이라는 정치목적을 조속히 달성하기 위하여 마르크스, 레닌주의에 입각한 사상지도와 의식계몽을 시작했다. 따라서 중국의 전통사상과 서방의 자유세계 사상을 배제하는 국민운동을 전개하기 시작했고, 동시에 소련의 경제체제인 계획경제 제도를 모방하여 자원분배 및 경제운영의 새로운 모형으로 채택하게 되었다.

따라서 계획경제의 특징은 ①모든 생산자원은 공유이며 개인이나 기업이 자유로 운용하거나 지배할 수 없으며, 반드시 국가가 집중관리 하거나 총괄적으로 지배되고, ②자유시장(free market) 존립을 불허하며 경제운영은 피라미드(pyramid) 형태인 계획체계에 의하여 지휘되었고, ③사유재산권을 취소함과 동시에 사회분배 제도를 채택함으로서 사회구성원은 그들이 생산활동에 공헌한 성적기준에 따라 분배받는 생산도구로 전락하게 되었다.

경제부흥기(1949~1952)라 말할 수 있는 이 기간의 경제정책 목표는 대부분 마비상태에 처해 있는 전국의 수송망, 생산시설, 행정기능 등을 빠른 시일 내에 회복시키고 사회주의 국가건설을 위한 기반을 공고히 구축하는데 역점을 두었다. 또한 신속한 경제회복을 위해 경험이 풍부한 당시 비공산주의 계열의 실업가, 공장주, 경영자, 행정관료의 능력을 최대한 이용하는 한편 그들에 대한 사상개조 작업의 시기를 연기했었다.

1950~1952년에 실시된 중국의 토지개혁은 자유세계의 토지개혁과 비교해 볼 때에 명칭만 같을 뿐 그 내용은 현저한 차이가 있었다. 말하자면,, 자유세계의 토지개혁은 토지소유권의 집중현상을 개선하는 한편 경자유기전(耕者有其田 : land-to-the-tiller)을 실현하기 위함인데 반하여, 중국은 계급투쟁의 수단으로서 그 목적은 貧農과 소작인들의 정치적 지지를 획득하려는 데에 있었다. 그리고 농민들 간의 잔혹한 계급투쟁을 통하여 농촌사회에 깊이 뿌리를 내리고 있는 지주계급과 소작제도를 제거하는 동시에 집단생산제도를 효과적으로 실시하려는 데에 있었다. 당시 중국은 토지개혁을 통하여 약 5000만 명의 지주(地主)와 부농(富農)을 몰락시

켰으며, 그들로부터 몰수한 자산총액은 약 50억 달러에 달했었다(文正九 외 1989; 141).

토지개혁을 완성한 중국은 농업생산량을 증가시키는 가운데 정치적 지배력을 강화하기 위해 집단생산제도를 전개하기 시작했다. 집단생산제도는 우선 互助隊, 初級合作社, 高級合作社, 등의 조직을 통하여 순조롭게 전개되었으며, 1957년 말에는 약 75만 개의 합작사에 약 1억 2천만 농가가 참가하게 되었다(文正九 외 1989; 142). 한편 이와 같은 집단생산제도는 생산활동 및 분배등 각 분야에 걸쳐서 적지 않은 모순과 문제점이 노출되게 되었다. 따라서 급진파에 의해 폐지의견이 강력히 대두되었으나 毛澤東은 이러한 문제점과 모순을 개선하여 人民公社制度[4]로 개편함과 동시에 더욱 철저한 농업생산체제를 구축하게 되었다.

동 제도는 1984년 말경 폐지될 때까지 방대한 조직과 강력한 조직력을 발휘하면서 집단생산체제를 수행해 왔었으나, 순수한 경제적 목적보다 정치적 목적에 더 큰 비중을 두었으며, 사실상 권력유지의 수단으로 이용되었던 것이다. 1982년 말까지 농촌인민공사 수는 5만 4352개에 달했고, 공사조직에 참가한 인원은 82,799만 명에 달했었다. 중국은 1952년에 토지개혁을 완성하고, 이어서 1953년에 제1차 5개년 경제계획(1953~1957)을 추진하기 시작했다. 당시 기간산업의 기반이 매우 빈약했던 중국은 소련으로부터 철강, 기계, 에너지, 국방산업 등을 위한 중공업 시설을 지원받게 되었다.

이상과 같은 유화정책을 실시하여 일단 경제활동 질서를 회복한 당국은 제1차 5개년 경제개발계획(1953~1957)을 추진하기 시작했다. 그러나 당시 경제여건을 감안하면 공업기술 수준은 낙후된 상태이고, 산업시설도 노후된 상태였기 때문에 획기적인 개발성과를 기대하기란 사실상 어려운 상황에 직면해 있었다.

당시 소련은 공산국가에 대한 주도권을 장악하려는 의도에서 중국이 필요로 하는 기간산업건설에 적극 협력하게 되었다. 따라서 철강, 기계, 에너지, 국방산업 등을 위한 중공업을 지원하기 위해 150개 이상의 주요 플랜트 사업이 추진되었으며, 약 1만 1천여 명의 소련 기술진이 참여하게 되었다. 그리고 중국인 기술자 약 2만 5천여 명이 기술교육과 기술훈련을 목적으로 소련에 파견되었다. 따라서 소련식 경제개발 모형을 채택한 중국은 점차 통제경제 체제를 갖추게 되었으며, 그 내용은 주요 산업시설은 물론 기타 생산시설이 국유재산으로 귀속되어 정부가 관리하기 시작했다.

투자의 우선 순위는 중공업과 군수산업에 중점을 두고 기타 경공업 생산활동은 최저 생활수준 유지에 필요한 소비재만을 공급하는 수준에서 가동되도록 통제되었

4) 원래 집단생산제도인 우선 互助隊, 初級合作社, 高級合作社 등의 생산조직이 생산활동 및 분배 등 각 분야에 걸쳐서 적지 않은 모순과 문제점이 노출되게 되었다. 따라서 급진파에 의해 폐지의견이 강력히 대두되었으나 毛澤東은 이러한 문제점과 모순을 개선하여 1958년 인민공사제도로 개편함과 동시에 더욱 철저한 농업생산체제를 구축하게 되었다. 이 제도는 1984년 말경 폐지될 때까지 방대한 조직과 강력한 조직력을 발휘하면서 집단생산체제를 수행해 왔었으나, 순수한 경제적 목적보다는 정치적 목적에 더 큰 비중을 두었으며, 사실상 권력유지의 수단으로 이용되었기 때문에 오히려 생산량 증가에 장애가 되었던 것이다. 1982년 말까지 농촌인민공사 수는 5만 4352개에 달했고, 公社 조직에 참가한 인원은 8만 2799만 명에 달했다.

다. 농업생산에 있어서 토지개혁을 통해서 얻어진 농토를 농촌단위로 집단농장을 결성하였으며 농민의 소유권을 전민소유제로 흡수시키는 동시에 농민은 농업생산을 위한 생산도구로 전락하고 말았다. 하지만 제1차 5개년 경제개발계획은 소련의 적극적인 협력과 자력갱생의 의지로 비교적 만족스러운 성과를 달성하게 되었다.

2. 대약진운동과 인민공사제도

제2차 5개년 경제개발계획(1958~1960)은 1958년서부터 실시될 예정이었으나 대약진운동(大躍進運動)[5]이 전개됨에 따라 부득이 원래의 개발계획이 변경될 수밖에 없었다. 대약진운동의 근본 목적은 공업화를 조기에 실현하기 위한 정부 주도의 거국적인 운동이었다. 그리고 이러한 목적을 달성하기 위하여 자본투입이 부족한 공업분야에 잉여 노동력을 투입함으로써 공업부문의 자본수요가 완화되는 가운데 획기적인 공업 생산량 증가가 실현될 것으로 기대했던 것이다. 따라서 현대적인 공업분야는 자본집약적인 대규모 생산방식을, 그리고 전통적인 공업분야는 노동집약적인 소규모 생산방식을 채택하면서 전반적인 산업발전을 촉진시켜 나아가야 한다는 주장이 고조되었던 것이다.

이러한 운동은 농업분야의 수리시설, 관개시설 등으로부터 시작해서 공업분야에까지 전개되기 시작했다. 그러나 공업부문은 숙련공과 기술자의 절대인원 부족 및 낙후된 기술로 인하여 공산품의 불량률만 점차 높아지게 되었고, 농업부문의 각종 농업생산 시설은 대부분 부실 건설로 나타나게 되었다. 또한 농촌의 공업, 운송, 교통, 재정, 군사 등의 임무를 담당하는 한편 농업생산 단위로서의 인민공사제도가 대약진운동 추진과 더불어 조직되었으며, 1984년 말 이 제도가 폐지될 때까지 존속되었다. 정부의 주도 하에서 의욕적으로 전개되었던 대약진운동은 경제정책의 시행착오, 흉작, 소련 기술자의 철수 등, 복합적인 원인으로 소기의 목적을 달성하지 못하고 드디어 중단되게 되었다.

소련은 원래 제1차 계획부터 제3차 계획 기간까지 기간산업 건설과 기술교육을 제공키로 동의했었으나, 중·소간의 이념논쟁이 점점 악화되자 154건만 완성한 채 1960년 8월 갑자기 기술진 전원을 철수시켰다. 이러한 소련 측의 조치는 중국에 큰 어려움을 안겨 주었다. 안산제철소(鞍山製鐵所)는 겨우 20%의 조업률을 유지하게 되었고, 여타 대부분의 공장들은 심지어 수년간이나 생산활동을 중단하는 심각한 상태에 직면하게 되었다. 이로 인하여 총체적 경제위기가 날이 갈수록 심각해지자 이를 극복하기 위한 새로운 개발계획을 채택하게 되었다.

---

5) 제1차 5개년 경제개발계획의 결과에 대한 부정적 평가를 내리게 된 지도부는 당면한 농공분야의 침체를 일소하고, 비약적인 경제발전을 달성하기 위한 제2차 경제계획을 수립하게 되었다. 그리고 이를 효율적으로 추진하기 위해 군중동원을 통한 대약진운동을 전개하게 되었다. 그러나 생활의 공동화(共同化) 및 집단화는 전통적인 가족생활이 파괴되는 가운데 생산의욕의 저하, 농지의 황폐화, 병충해의 만연, 생산의욕의 저하, 관개수리시설의 미흡 등으로 인하여 생산량이 크게 감소되는 현상을 초래하게 되었다. 또한 1959년부터 1961년까지 매년 나타난 극심한 홍수와 1960년 소련의 원조중단 사태 등은 대약진운동을 결국 실패로 돌아가게 만든 원인이 되었다.

따라서 1961년 1월에 투자규모의 축소, 기존 공장설비의 보완, 생산품의 품질향상 등을 내용으로 하는 새로운 경제정책이 발표되게 되었다. 그리고 국민경제 발전에 있어서 농업은 기초분야이고 공업은 선도분야라는 구호를 내걸고 농업, 경공업, 중공업 순으로 드디어 농업을 중시하게 되었다. 인민공사의 비농업적 기능인 공산품생산, 상업, 금융, 민병임무(民兵任務) 등은 중앙관서로 이관하고, 주식난(主食難)을 해결하기 위하여 식량증산에 주력토록 하였다. 또한 이 시기에 기업의 자유 재량권이 크게 확대되었고 농가별 영농행위도 허용되었다. 말하자면, 정부의 통제권이 크게 완화되었던 것이다.

또한 이 시기에 150여 개의 주요 사업이 소련의 지원 하에서 추진되었고, 약 1만 1천여 명의 소련 기술자가 파견되어 기술지도를 맡게 되었다. 그리고 약 2만 5천여 명의 중국인이 기술교육과 연수를 위해 소련에 파견되었다. 그러나 1950년대 말경부터 중소관계가 이념분쟁으로 인하여 점차 악화되는 가운데 소련 기술자가 전원 철수하게 되었기 때문에 건설중인 각종 사업은 부득이 중단되지 않을 수 없었다. 따라서 제2차 5개년 경제계획(1958~1962)이 추진된 지 불과 1년도 경과되지 못하고 대약진운동으로 대체되고 말았다.

소위 대약진운동과 인민공사제도는 농촌의 잉여노동력을 공업분야에서 활용해 보려는 방안으로서 자본이 부족한 공업분야에 잉여노동력을 투입시켜 공업생산량을 제고시키는 한편 공업기술의 보급을 확산시키려는 거국적인 운동이었다. 따라서 최소한의 자본투입과 최대한의 노동력투입으로 농업생산과 공업생산의 증산을 동시에 달성하려는 구상이었다. 그러나 이를 추진한 결과는 기대와는 상이하게 각종 생산량은 오히려 감소했을 뿐만 아니라 각종 생산시설과 농기구는 파손되어 국가경제 개발을 도리어 위협하게 되었다. 이러한 상황에서 중국은 부득이 대약진운동을 포기하지 않을 수 없었으며, 동시에 농업생산을 최우선으로 배려하는 신경제정책을 실시하게 되었다.

3. 국민경제 조정시기

이 시기의 국민경제는 경제정책 및 산업구조 조정을 통하여 풍부한 경험을 축적하게 되었으며, 중국식 사회주의 건설을 위한 획기적인 계기가 되었던 것이다. 건국 이래 1960년대 초기까지 공업생산력은 물론이고 농업생산력 역시 낮은 상태에서 국민경제는 침체현상이 지속될 수밖에 없었다. 특히 새로운 사회주의 경제제도의 확립으로 공유제가 우위를 점한 상태에서 다양한 경제성분과 경영방식이 장기간 공존했었기 때문에 생산활동과 실천과정에서 비효율이 발생함으로써 생산력 저하를 가중시키게 되었다. 따라서 조정시기의 모든 경제정책 기조는 생산성 향상을 실현시키기는 동시에 농민들의 생산의욕을 촉진시키는 데에 초점을 맞추게 되었다.

조정시기에는 대약진운동 시기에 설정되었던 지나친 수행속도와 목표량에 대하여 단호히 조정하였으며, 비효율적인 공업생산과 불합리한 기본건설에 대하여는 폐

업, 휴업, 합병, 업종전환, 그리고 건설의 연기 혹은 정지를 단행하였다. 특히 중공업생산과 기본건설은 현재 수준에서 동결시키는 동시에 농업생산이 감당할 수 있는 수준까지 후퇴시킬 것을 천명하였다. 따라서 2년 동안의 과감한 조정을 통하여 국민경제는 비로소 회복국면에 진입하게 되었다. 그리고 중앙정부는 이 조정시기를 통하여 국민경제의 취약한 부분을 분명히 인식함과 동시에 확신을 갖게 됨으로써 다시 3년 간의 지속적인 조정정책을 실시하게 되었다.

유소기 등을 주축으로 한 개혁주의자들이 조정시기에 실시한 주요 사항은 ①통일된 관리계획, ②부당하게 하방(下放)된 기업의 지도권 회수, ③재정과 신용대출에 대한 관리강화, ④농촌의 관리체제와 관리제도의 조정, ⑤각종 관리조례의 제정과 경제감독의 강화 등이다. 소위 "八字方針"인 조정, 견고, 충실, 향상이라는 정책기조 하에서 대약진운동 시기의 경제구조에 대한 대폭적이고 과감한 조정이 감행되었다. 또한 혼란에 직면한 국민경제를 효과적으로 수습하고 조정하는 동시에 농업을 위주로 농공업을 발전시킬 목적으로 ①자영경작지의 규제완화, ②농촌의 자유시장 개방, ③이윤추구 활동의 인정, ④서방의 기업경영 관리제도의 도입, ⑤기업조직의 개편, ⑥자유경영과 생산청부제 등을 주축으로 하여 생산력 향상을 유도하는 정책을 실시하기 시작했다.

따라서 농업부문에 있어서는 인민공사의 집단생산 기능이 크게 축소되는 가운데 생산의욕이 크게 고취되었으며, 공업부문에 있어서는 부실기업의 폐쇄 또는 합병 등이 계속되는 가운데 공업기업 수가 크게 감소되었다. 그리고 서방 국가와의 경제교류가 확대되는 가운데 침체되었던 국민경제는 1962년부터 서서히 활기를 되찾기 시작했다. 그러나 이러한 조정정책의 내용들은 대부분 모택동이 주장해 온 경제정책 노선과는 상반된 것이었기 때문에 결국은 권력투쟁으로 비약되어 문화대혁명을 촉발시키는 직접적인 원인이 되었다.

신경제정책의 주요 내용들은 모택동이 주장해 온 경제정책 노선과는 정면으로 대립되었기 때문에 이를 중심으로 경제정책에 관한 의견대립이 팽배해지기 시작했다. 결국은 지배계층의 권력투쟁으로 발전되어 마침내 문화대혁명을 유발시키는 요인으로 작용하게 되었다. 바로 급진적이며 자주자립 노선을 실천하려는 야심적인 신경제정책은 문화대혁명으로 말미암아 모처럼 회복세를 보이던 국민경제는 또다시 침체되기 시작했다.

4. 문화대혁명

이상과 같은 경제정책의 재조정에 의해 경제위기 및 사회적 혼란을 모면한 중국은 또다시 프롤레타리아(Proletariat) 문화대혁명이라는 숙명적인 대혼란에 직면하게 되었다. 대약진운동과 인민공사제도에서 유발된 각종 모순을 보완하기 위해 실시된 재조정 정책의 일부 내용들은 모택동 사상의 기본 취지에 정면으로 위배되었을 뿐만 아니라 정책실패의 책임을 지고 정치일선에서 후퇴를 당한 모택동 자신을 더욱

불안하게 자극하는 한편 자존심에 큰 상처를 입게 되었다.

따라서 모택동은 실추된 자신의 권위를 회복하기 위해 공산당 및 정부조직 내에 지지세력을 구축하는 한편 인민해방군의 국방부장관이었던 임표(林彪)를 통해 군부 내에는 모택동 사상 교육을 강화하기 시작했다. 드디어 1965년 11월 10일자 상해의 문회보(文匯報)에 보도된 요문원(姚文元)의 평론 "신편 역사극 해서파관(海瑞罷官)을 평한다"를 계기로 문화대혁명이 표면화되었고, 젊은이들로 구성된 홍위병(紅衛兵)이 전국에서 광적으로 반체제 운동을 전개하기 시작했다. 결국 모택동은 이 운동을 이용하여 반대세력을 효과적으로 제거시키는 절호의 기회로 활용하게 되었고, 아울러 실추된 권위를 회복시키는 수단으로 삼아 권좌를 튼튼히 구축하게 되었다.

문화대혁명 기간에 사회 모든 분야는 막대한 타격을 받게 되었으며, 특히 경제계획 면에서는 유능한 고위 경제관료가 다수 문책됨으로써 경제정책 추진력이 일시에 결여되었다. 그리고 수송부문에서는 각종 공업원료의 수송과 배급이 지연되거나 중단됨에 따라 대부분의 생산공장들이 조업을 중단하거나 심지어는 수개월 동안 휴업상태에 직면하게 되었다. 따라서 제3차 5개년 경제계획(1966~1971)은 문화대혁명의 영향으로 인하여 실시되지 못하였고 국내경제는 더욱 침체되기 시작했었다.

이상과 같은 혼란으로부터 점차 안정을 회복하기 시작한 중국은 1971년 제4차 5개년 경제계획(1971~1975)을 발표하게 되었다. 그러나 이 시기에도 투쟁, 비판, 개조 등의 문화대혁명 활동은 여전히 전개되고 있었으며, 공업 근대화를 통한 경제발전을 강력히 주장하는 급진파와 이를 반대하고 좌익 이데올로기를 내세워 자력갱생을 위한 대약진 운동과 문화대혁명에서 나타난 시정조치들을 착실히 실천하자는 보수파로 나뉘어 격렬한 투쟁과 암투가 계속되었다.

문화대혁명을 통하여 정치권력의 주도권을 장악한 모택동은 자신의 사회주의 건설이념을 실현시키기 위해 정신적 사상무장과 지방분권화 및 국가의 자립을 강조하기 시작했다. 따라서 모택동 개인의 권위는 정책노선의 정통주의자로 부각되는 가운데 국가자립, 대중노선, 지속적 혁명, 정치우선 등의 모택동 식의 구호가 인민생활을 지배하게 되었다. 따라서 개혁주의자들의 제3차 5개년 계획은 무산되고, 모처럼 회복세를 보이던 국민경제는 또다시 혼란과 침체의 국면으로 진입하게 되었다.

그 당시 공업부문을 포함한 수송부문은 결정적인 타격을 초래하게 되었을 뿐만 아니라 농업부문에 있어도 곡물생산량을 포함한 각종 농산물 생산량이 크게 감소되기 시작했다. 당시 모택동은 애석하게도 모처럼 이룩한 농업과 수공업을 포함한 상공업의 사회주의적 기반을 과소평가 한 나머지 사회주의 경제건설에 정책적 역점을 두지 않고 계급투쟁의 절대적 중요성을 과대평가 하는 오류를 범했던 것이다.

그러나 당시 경제활동과 정책입안의 주도권은 여전히 급진파에 의해 주도되었다. 당시 급진파의 주장이 대부분 정책에 반영되는 가운데 1972년에는 과감한 문호개방정책(open-door policy)을 채택하게 되었다. 그리고 실천방안으로 기술수입공사 설립과 더불어 플랜트 수입을 적극 추진하게 되었으며, 1974년까지 무려 25억 달러에 달하는 플랜트 수입실적을 달성하게 되었다.

또한 1972년 흉작과 1973년 석유파동 등은 중국경제에도 큰 타격을 미치게 되었으나, 다행히 1973년부터 대망의 석유수출이 실현됨으로써 악화일로에 직면한 외환부족 현상을 크게 완화시키게 되었다. 중국은 이 기간 대내적으로는 경제발전 기반을 구축하고, 대외적으로는 국제협력을 확대하면서 경제발전을 촉진했다는 점에서 긍정적인 평가를 할 수 있을 것이다.

5. 개혁개방의 배경

1) 경제적 배경

중국은 풍부한 천연자원, 거대한 인구, 광활한 국도, 공업기술 등 경제발전 여건을 갖추고 있었음에도 불구하고, 개혁개방정책을 실시하기 이전에는 의식주(衣食住) 해결이라는 낮은 경제생활 수준을 획기적으로 개선하지 못했었다. 그 원인을 살펴보면 아래와 같이 설명될 수 있다.

1949년 정권을 수립한 중국은 공산주의 사회건설이라는 정치목적을 조속히 달성하기 위하여 사상지도와 의식계몽을 시작했다. 따라서 중국의 전통사상과 서방의 자유세계 사상을 배제하는 국민운동을 전개하기 시작하는 동시에 소련식 계획경제 제도를 채택하게 되었다. 그러나 집단생산체제로 인한 생산력 감퇴와 중앙 집권적 경제관리의 비효율은 국민경제 발전을 저해하는 주요 요인으로 작용하게 되었다.

또한 급진적이며 자주자립 노선을 실천하려는 문화대혁명으로 말미암아 모처럼 회복세를 보이던 국민경제는 또다시 침체되기 시작했고, 1971년 4인방(四人幇)[6]이 대권을 장악한 후 공산주의 노선을 진일보 강화함으로써 침체현상은 더욱 악화되기 시작했으며, 1976년에 이르러서는 국내경제가 붕괴위기에 직면하게 되었다.

따라서 1976년 4인방의 실각과 1987년 7월 등소평의 재등장으로 수정주의 노선이 강화되기 시작했으며, 바로 1978년 2월에는 공업, 농업, 국방, 과기 등의 4개 분야의 현대화 구상을 제시했으며, 이를 달성하기 위한 적극적인 정책을 실시하기 시작했다. 대내적으로는 각종 경제기구의 개편, 경제제도의 개선, 각종 경제법령의 개정 등을 단행하게 되었고, 대외적으로는 외국인 투자유치, 기술협력 확대, 경제특구 설치, 가공무역 확대 등의 개방정책을 추진하는 가운데 선진 공업국과의 경제교류 협력을 강화하는 가운데 국민경제 발전을 촉진시킬 목적으로 개혁개방정책을 실시하게 되었던 것이다.

2) 정치적 배경

건국 초기에는 반공사상(反共思想) 제거와 반공행동 진압에 주력하는 한편 반공인사(反共人士)들을 교화 내지는 숙청하면서 정권유지 기반을 공고히 구축하는 데

6) 강청(江靑), 장춘교(張春橋), 요문원(姚文元), 왕홍문(王洪文) 등 4인을 가리켜 '4인방'이라 부른다.

에 몰두했었다. 또 공산당 내부의 주도권 장악을 위해 계급투쟁, 문화대혁명 등을 통하여 반대세력을 제거하게 되었다. 1976년 9월 모택동 사망 전까지 중국은 모택동의 영도 하에서 일사불란(一絲不亂)한 정치체제가 비교적 안정적으로 유지되어 온 것 같이 표면에 나타났었다. 그러나 사실은 공산당의 고질화 된 수법인 분열, 모순, 투쟁 등을 부단히 조성함으로써 공산당 내부의 간부들 사이에는 주도권 장악을 위한 알력, 모함, 투쟁, 그리고 암투가 계속되는 가운데 정치불안 요소를 내포하고 있었던 것이다.

모택동 사망후 화국봉(華國鋒)과 등소평 등이 현 권력집단인 4인방을 몰아내고 대권을 장악함으로써 정치불안 요소가 싹트기 시작했던 것이다. 당시 등소평은 자신의 권력기반을 공고히 하기 위해서는 반대세력을 진압하는 것도 중요하지만, 경제난국을 슬기롭게 극복할 수 있는 방안을 모색하는 것이 더욱 중요하다는 인식을 갖고 있었다. 바로 개방정책을 통한 선진 공업국과의 경제교류협력의 확대란 점을 확신하게 되었다. 따라서 야심적인 4개 현대화 구상을 비롯하여 각종 경제개방정책을 구체적으로 제시함과 동시에 과감히 실시하게 되었다.

경제정책에 대한 국민들의 관심도가 정치에 비해 상대적으로 높아진 가운데 국민들의 적극적인 지지와 호응 하에서 개혁개방 정책은 드디어 순조로운 출발을 시작하게 되었던 것이다. 지금까지 고립성과 폐쇄성을 탈피하지 못한 경제제도가 개방정책 실시를 계기로 개방체제로 변모하게 되었다. 그리고 각 국의 관심도가 집중되는 가운데 중국의 국제적 위상이 제고됨에 따라 경제협력이 순조롭게 추진될 수 있었던 것이다. 말하자면,, 외국인 투자유치, 선진기술 도입, 수출증대, 생산촉진 등의 경제적 성과도 동시에 달성될 수 있는 여건이 조성되게 되었다.

1949년이래 경제개발을 촉진하고 정치안정을 도모하기 위해 각종 경제정책을 꾸준히 실시해 왔었지만 그 때마다 정치불안과 사회혼란 등으로 인하여 소기의 목적을 달성하지 못했었다. 당시 등소평은 이러한 근본 원인이 바로 공산주의 경제체제에 있다는 것을 실감하게 되었다. 따라서 종래의 사회주의 경제체제 개혁은 물론이고, 아울러 자본주의 경제제도를 가미한 새로운 경제정책을 과감히 실시할 것을 결심하게 되었다. 또한 제2차 세계대전 이후 중국과 유사한 경제여건 속에서 출발했던 한국, 대만, 홍콩, 싱가포르 등이 그 동안 눈부신 경제성장을 달성한 데 대하여 깊은 감명을 받은 나머지 대외개방정책의 채택을 결심하게 되었던 것이다.

3) 사회적 배경

역사적으로 중국민족은 전형적인 농업사회에서 가정과 가족을 중심으로 생활해 온 보수적인 민족이다. 그러나 1950년대에 시작된 집단생산제도가 실시되면서 국민은 자유가 박탈됨과 동시에 생산도구로 전락되고 말았다. 따라서 집단생산 체제의 구성원으로서 집단생산 활동에만 종사하게 되었고, 경제적으로는 사유재산권이 무시된 가운데 분배에 관하여 가정생활이 근근히 유지되었는가 하면 이로 인하여 전

통적 농경사회의 가정생활은 대부분 파괴될 수밖에 없었다.

초기에는 공산당 선전의 감언이설에 현혹되어 집단생산제도에 순응했었으나, 날이 갈수록 그들의 선전은 허위로 나타났으며, 농민들은 의식주 개선을 보지 못한 가운데 집단농장에서 강제노동에 시달리게 되었다. 따라서 대다수 국민들은 개인의 자유와 의사가 완전히 무시된 가운데 집단이익을 위한 생산에 참여하는 생산도구에 불과했던 것이다. 이러한 고달픈 생활환경은 1976년 주은래(周恩來), 모택동 등이 차례로 사망하고, 화국봉, 등소평 등이 1970년대 후반에 실권을 장악하면서 획기적인 변화를 일으키기 시작했다.

말하자면, 국민들이 윤택한 의식주 생활과 높은 수준의 문화생활을 한결같이 열망하게 되자, 당국은 종래의 경제정책으로는 이러한 국민의 열망에 충분히 부응할 수 없음을 인식한 나머지 개방정책과 더불어 구체적인 실시계획을 국민 앞에 제시하게 되었던 것이다. 한편 사회적 불안요소의 근원은 경제적 빈곤과 불평등에 있으며, 사회불안의 확산은 정치적 불안과 혼란을 유발하게 된다는 사실을 충분히 인식한 당국은 그 처방책으로 개혁개방정책을 채택하게 되었던 것이다.

Ⅳ. 중국농업개혁의 생산책임제와 시장경제[7]

1. 중국농업의 생산책임제

중국의 농업개혁 과정을 설명하는 데 핵심적인 용어는 생산책임제(生産責任制)이다. 이는 인민공사의 생산대(生産隊)를 중심으로 행해지던 집단적 농업생산이나 경영을 분할하여 개별경영체에 맡기고 여기에 맞게 생산물을 분배하는 제도를 총칭하는 개념이다.[8]

농업생산 과정에서 무엇을 청부하며 누구에게 청부하느냐에 따라 생산책임제의 형태는 다양하게 나타난다. 우선 청부 내용에 따라 포공(包工), 포산(包産), 포간(包幹)으로 구분할 수 있다. 포공인 경우에는 일정한 농작업을 청부하는 것이므로 노동보수를 계산하는 데 있어서 생산량을 기준으로 할 수 없다. 따라서 보수 계산은 농작업량에 따른 정액보수 지급방식을 택하게 된다. 포산일 경우에는 농작업과 농산물 생산을 청부하는 것이므로 노동보수는 농작업량은 물론 생산량과도 연계되어 계산되고 지급된다. 포간은 생산된 농산물의 전량 납품과 농작업량 계산을 생략하고, 농업세나 집단유보분 등 계약량만을 납부하고 나머지는 청부 수임자 소유로 하는 방식임. 포산이 농업생산을 청부하는 형태라면 포간은 농업경영을 청부하는 형태이다(김운근외).

둘째로 청부수임자에 따라서는 도조(到組), 도로(到勞), 도호(到戶)로 구분할 수

7) 이 부문은 김영훈(2001); 김운근, 김영훈, 이일영(1996)을 주로 참조하였다.

8) 생산책임제는 청부제(請負制), 승포제(承包制), 연산승포제(聯産承包制), 연산책임제(聯産責任制) 등과도 유사한 개념이며, 이하에서는 생산책임제로 총칭함.

있다. 도조는 생산대 내의 소그룹에 청부하는 것이며, 도로는 노동력 개인에게 청부하고, 도호는 농가에게 청부하는 것으로 구분할 수 있다.

<표 II-1> 중국 농업의 생산책임제

청부 내용에 따른 구분		청부 수임자에 따른 구분	
포공(包工)	특정 농작업을 청부	도조(到組)	소그룹에게 청부
포산(包産)	농작업과 생산량을 청부	도로(到勞)	노동력 개인에게 청부
포간(包幹)	농업경영을 청부	도호(到戶)	농가에게 청부

2. 생산책임제의 발전과 성과

1) 생산책임제의 발전

생산책임제는 청부내용과 청부수임자의 결합에 따라 사회주의 경제체제에 가까운 형태로부터 시장경제체제에 보다 어울리는 형태까지 여러 단계의 스펙트럼을 형성하게 된다. <표 6>에서 아래 부분에 위치해 있는 청부내용 및 수임자의 결합으로 갈수록 시장경제하의 농업생산 및 경영 형태에 가까워진다고 말할 수 있다.

지역에 따라 생산책임제 형태는 다양하게 나타난 것으로 보고되고 있다. 그 중에서 일반적으로 많이 나타난 형태를 들면 다음과 같다.

□ 가장 보수적인 형태로서 포공도조(包工到組)

1978년 안휘성(安徽省)에서 부활하기 시작한 생산책임제에 대해 당시 중국 정부가 공식적으로 허용하고 인정한 생산책임제 형태이다.[9] 이 형태는 생산대 및 소그룹에 대해 농작업만을 청부하는 형태인데, 1980년 1월까지 전체에서 56%를 차지하고 있었으나 급격히 감소하여 1982년 들어 거의 사라지고 있다.

□ 포산도조(包産到組), 포산도로(包産到勞), 전업승포(專業承包)

이들 형태는 특정 농작업만을 청부하는 것을 넘어 특정 농축산물의 생산을 생산대나 소그룹, 농민에게 청부하는 형태에 해당된다.

이들 생산책임제 하에서는 생산대가 주요 생산수단과 생산물을 소유하고 있으며 노동보수의 분배는 산출량에 연동되는 몫도 있으나, 아직 농작업량에 따라 정액(定額)으로 지급되는 몫이 여전히 중요한 위치를 차지하고 있어 사회주의 집단농장의

9) 중국공산당 제11기 3중전회의 '농업발전을 가속화할 약간의 문제에 관한 결정(草案)'을 보면 包工到組를 인정한 것인지 包産到組를 인정한 것인지 분명치 않다는 견해도 있다(河地重藏, 농지제도의 개혁, 중국경제의 정치경제학, 안석교 편, 비봉출판사, 1986).

기본분배 형태의 요소를 많이 가지고 있다.

이들 형태에 이르러서는 농민들이 약간의 문제점을 느끼게 되었는데, 정액에 의한 노동점수 계산의 복잡성과, 도조(到組)의 경우 소그룹내 재분배시 구성원들 간의 갈등이 문제로 등장하게 되었다. 이에 따라 농민들은 개별농가별로 노동성과가 수입으로 직접 연계되는 방식을 선호하여 1983년 들어 이들 생산책임제 형태도 거의 사라지게 된다.

□ 포산도호(包産到戶)와 포간도호(包幹到戶)

이는 최소 생산단위로서 농가가 전면에 등장하고, 농업생산 혹은 경영성과에 연계된 보수 지급이 중요해진 생산책임제 형태이다.

포산도호는 개별농가가 집단소유의 토지를 분배받아 독립적으로 농업생산활동에 임하지만, 생산대가 모든 생산물을 취합하여 목표를 초과 달성한 농가에게 추가로 분배하는 방식이다. 포간도호는 개별농가가 집단소유의 토지를 분배받아 독립적인 경영을 행하는 점에 있어서는 전자와 같으나, 생산대와 개별농가는 계약관계가 되어 계약물량만 생산대에 납품하고 나머지는 개별농가가 소유하게 되는 형태이다.

1983년 들어서는 농업부문의 생산책임제 형태는 포간도호 형태만 남게 되었는데(약 98%), 이 형태는 토지의 소유권만 불확정 상태이며, 시장경제하의 농가경영과 유사하다고 말할 수 있다.

<표 7>을 보면 중국 농업에서 생산책임제는 빠르게 확산되었을 뿐만 아니라 질적으로도 빠르게 발전했다는 사실을 알 수 있다. 우선 1978년 변방의 1개 현에서 부활되어 불과 3년만에 전국으로 확산되었다는 사실과, 집단적 농업생산 및 분배방식을 겨우 벗어난 포공도조(包工到組) 형태에서 시작하여 5년만에 시장경제 하의 농업경영과 다를 바 없는 포간도호(包幹到戶) 형태가 대부분을 차지할 정도로 급격하게 발전했다.

<표 II-2> 중국 농업부문의 생산책임제 보급상황

단위: %

	집단적 생산	생산책임제				계
			기타	포산도호	포간도호	
1980. 1	15.2	84.8	83.8	1.0	0.0	100.0
1981. 6	4.9	95.1	67.0	16.9	11.2	100.0
1982. 6	0.8	99.2	27.3	4.9	67.0	100.0
1983. 12	0.5	99.5	n.a	n.a	97.8	100.0
1984. 12	0.1	99.9	n.a	n.a	98.9	100.0

자료: 김운근외 p. 26.

2) 생산책임제의 성과

생산책임제의 성과를 보여주는 지표는 농업개혁기 동안 주요 곡물의 생산성 증대 추이를 통해 살펴볼 수 있다<표 II-3 참조>. 1978년부터 1984년까지 개혁기를 전후한 기간의 6년 단위 기간의 곡물 생산성 증가율 평균치는 벼가 10.3%, 옥수수가 21.8%, 밀이 22%를 나타내고 있다. 이와 비교하여 개혁기 6년 동안의 생산성 증가율은 각각 34.7%, 41.4%, 61.4%로, 다른 기간의 생산성 증가율 평균치보다 벼와 밀은 약 3배, 옥수수는 약 두 배 높게 나타나고 있다.

<표 II-3> 중국의 주요 곡물 생산성 증대 추이 비교

	벼		옥수수		밀	
	단수(톤/ha)	증가율(%)	단수	증가율	단수	증가율
1966	3.14		1.71		1.06	
		3.5		12.9		29.2
1972	3.25		1.93		1.37	
		22.5		45.1		34.3
1978	3.98		2.80		1.84	
		34.7		41.4		61.4
1984	5.36		3.96		2.97	
		6.7		14.4		7.4
1990	5.72		4.53		3.19	
		8.6		14.8		16.9
1996	6.21		5.20		3.73	

자료: FAO, FAOSTATISTICS Database.

개혁기 동안의 농업생산성 증가율이 다른 기간에 비해 월등히 높게 나타나고 있다는 것은, 중국 농촌에 새로 도입된 개혁적 제도로서의 생산책임제가 잘 작동했음을 나타내는 것으로 해석할 수 있다. 또한 이는 다시 새로운 제도가 정착되고 작동되는데 필요한 여건이 사전에 잘 조성되어 있었음을 의미한다.

3. 중국 농업부문의 생산책임제 도입여건

하나의 새로운 제도가 도입되고 정착되기 위해서는 사회, 문화, 정치, 경제적인 차원에서 다양한 여건이 충족되어야 한다. 중국 농업에서 생산책임제 개혁은 새로운 제도의 도입이고, 이 역시 다양한 여건이 갖추어져 있어야 성공적인 결과를 낳게 되는 것이다.

여기에서는 경제적인 여건에 초점을 맞추어 물질적 인프라로서 물적토대와 제도적 인프라로서 자유시장의 발전이 중국 농업에서 생산책임제 개혁에 어떠한 효과를 부여했는지 살펴보기로 한다.

1) 물적토대

농민들의 동기를 유발하는 방향으로 제도를 개혁해 농업생산성 향상으로 이어지게 하기 위해서는 적절한 물적 뒷받침이 보장되어야 한다. 말하자면, 농업부문에서 노동투입을 증가시키고 노동의 질을 향상시키기 위해서는 동기를 유발하는 제도개혁과 동시에 농업생산요소 및 생산기반 등 물질적인 공급이 충분해야 한다.

중국의 농업개혁기(1978~84) 동안 농업부문의 물적 토대는 비교적 충분했던 것으로 나타나고 있다<표9 참조>. 우선 가장 중요한 농업기반시설에 해당되는 관개시설이 농업개혁기 이전에 확충되어 관개면적의 증대가 꾸준히 이루어져 왔다. 둘째, 트랙터 보급 역시 개혁 이전에 충분히 증가했다. 트랙터 보유대수의 증가는 중국의 농업개혁 및 이 시기 농업생산량 증대와 직접적인 관련은 없다. 더욱이 집단보다는 개별농가의 영농으로 전환되는 과정에서의 대형 트랙터 보급은 오히려 감소하는 것이 당연하다. 그러나 농업개혁 이전 시기 제도개혁을 뒷받침할 수 있는 물적 토대 구축이라는 측면에서 볼 때 그 의미를 찾을 수 있다. 셋째로 비료소비량으로 표시된 비료 공급 수준도 농업개혁 이전에 크게 증가되었다. 비료의 공급이 증대되었다는 것은 비료 공급기반이 충분히 확충되었다는 사실을 의미하는 것이다.

<표 II-4> 중국의 기간별 주요 생산기반 증대 추세 비교

단위 : %

	관개면적	트랙터보유량	비료소비량	경지면적
1966~72	15.9	90.4	51.8	-2.8
1972~78	13.7	192.7	128.3	-2.0
1978~84	-1.2	54.0	64.6	15.1
1984~90	6.9	-4.4	28.8	10.5
1990~96	6.2	-16.1	41.4	0.4

자료: FAO, FAOSTATISTICS Database.

이러한 사실로 미루어 볼 때 생산책임제를 도입하기 이전 혹은 도입할 당시 중국은 제도개혁을 뒷받침해야 할 물적토대가 이미 확보되어 있었다고 볼 수 있다. 따라서 제도개혁의 성과가 경지면적의 확대와 농업생산성 증대로 나타날 수 있었다고 평가할 수 있다.

2) 자유시장의 발달

생산책임제 제도개혁이 정착될 수 있는 여건으로서 안정적인 자유시장의 존재도 매우 중요하다. 인센티브 제도개혁과 적절한 물적 뒷받침이 맞물려 농업생산이 증

대되었을 때 농민들은 초과생산물을 지급받게 된다. 이 경우 농민들이 취득한 초과생산물을 적절한 가격으로 자유롭게 처분할 수 있는 시장이 있다면 초과생산은 곧 농민들의 소득 증대로 귀결되므로 제도개혁의 인센티브 효과가 발휘될 수 있게 된다.

농업개혁기를 전후한 중국의 식량 유통 상황을 보면 이러한 조건을 충족하고 있다고 할 수 있다. 농업개혁기 이전 중국의 식량관리체계는 원칙적으로 국가가 전량 수매하는 일원적 체계를 유지하고 있었다. 따라서 농민들은 자신이 생산한 곡물을 현금화하기 위해 가격의 고저에 관계없이 국가의 수매에 응해야 했다.

1979년 이전 미곡의 경우를 예로 들면, 국가수매가격이 너무 낮은 수준에 머물러 농민들이 수매를 기피하는 현상이 나타나고 있다. 곡물의 초과공출가격이 공출가격에 비해 30% 높게 책정되어 있었으나 생산대가 초과공출도 회피할 만큼 국가 수매가격이 낮았던 것이다. 이러한 수매가격 수준 하에서는 초과생산을 하더라도 농민들의 소득은 기대보다 낮아지게 된다.

1979년 들어 중국 정부는 공출가격과 초과공출가격을 각각 20%와 50%씩 인상하면서 동시에 미곡의 자유시장 유통을 공식적으로 인정하는 조치를 취했다. 초과공출가격을 대폭 인상했음에도 불구하고 시장가격이 더 높았기 때문에 의무수매량을 제외한 미곡의 대부분이 시장을 통해 유통되었을 것으로 추정된다[10].

이와 같이 중국 농업에서 생산책임제가 부활하여 전국적으로 일반화되는 시기에 맞춰 곡물의 자유시장 유통이 허용되었고, 수매가격에 비해 높게 형성된 곡물 시장가격은 생산책임제의 동기유발 효과를 극대화할 수 있는 여건을 제공하였다고 볼 수 있는 것이다.

V. 농업구조와 유통경로의 개혁

1. 농업발전 개황과 농업개혁의 배경

1976년 1월 주은래의 사망, 9월 모택동의 사망, 10월 강청(江靑) 등 4인방의 반혁명집단을 분쇄함으로써 난관에 직면해 있던 당을 구출함과 동시에 새로운 발전시기로 진입할 수 있는 계기를 마련하게 되었다. 1977년도 농업생산은 심각한 자연재해로 인하여 계획생산에 큰 차질을 초래하게 되었지만 농민들의 노력으로 그 손실을 최소화 할 수 있게 되었다.

4인방의 실각 등으로 정치권의 재편성이 시작되었으며, 특히 1977년 7월 등소평

10) 農山漁村文化協會, 社會主義農業の變貌, 昭和63, 東京, p164.

의 재등장으로 수정주의(修正主義) 노선이 강화되기 시작했다. 또한 1978년 2월에 화국봉은 인민대표대회에서 4개 현대화 구상을 제시했다. 말하자면, 이 구상의 하나는 1976~1985년까지의 10개년 구상이고, 다른 하나는 1976~1999년까지의 23개년 구상으로 구분된다. 전자는 구체적인 계획인데 반하여 후자는 야심적인 구상이다.

4개 현대화는 공업, 농업, 국방, 과기(科技) 등의 분야를 20세기 말까지 현대화를 완성하여 중국경제를 선진국 대열에 동참시키겠다는 야심적인 구상이다. 이를 실천하기 위한 대내적인 방안으로는 각종 경제기구의 개편, 경제제도의 개선, 그리고 각종 경제법령 등을 개정하는 내용이고, 대외적인 방안으로는 적극적인 개방정책을 전개하면서 선진 공업국과의 경제협력을 강화해 나아가는 내용이다.

이러한 일련의 조치로는 심천(深圳), 하문(廈門), 산두(汕頭), 주해(珠海) 등의 경제특구(economic special zone) 설치 및 14개 연안도시[11]를 개방하게 되었다. 따라서 이들 지역의 경제활동 활성화가 국민경제 발전을 점차 촉진시키게 되었으며, 오늘의 중국경제 발전상을 이룩하는 결정적인 원동력이 되었던 것이다.

중국은 4개 현대화를 수행하는데 있어서 구체적으로 ①경제구조의 개혁, ②생산력 향상, ③소비구조의 개편, ④자원의 합리적인 활용, ⑤기업단위의 기술혁신, ⑥기술정책의 선별적 채택 및 고용창출 등의 경제체제 개혁을 실시하기 시작했다. 이와 같은 정책이 구체적으로 실시된 것은 제6차 5개년 계획기간(1981-1985)에 본격적으로 실시될 수 있었다. 이 계획의 주요 목표는 농업과 공업, 경공업과 중공업간의 균형발전을 도모하고, 자본축적과 국민소비 간의 합리적 비율을 유지하기 위하여 투자액 및 투자 우선순위를 합리적으로 조절하는 것이다.

한편 중국농업은 대약진운동과 문화대혁명으로 인하여 심각한 침체현상을 초래하게 되었다. 과거 20여년 간 지속되어 온 고질적인 식량부족 문제와 농업생산체제 문제를 근본적으로 해결하기 위한 획기적인 방안을 강구하게 되었다. 중국 공산당은 1978년 12월 제11기 3중전회에서 "농업발전에 대한 약간의 문제에 관한 결정"을 발표함과 동시에 다양한 생산책임제를 실시하게 되었다.

그리고 개혁개방정책의 실시 분위기와 더불어 1979년부터는 안휘성(安徽省)을 비롯한 일부 성(省)들은 부분적으로 포산도호(包産到戶)[12], 포간도호(包幹到戶)[13]식의 생산책임제를 시범적으로 실시하기 시작했다. 그리고 1984년 12월에는 인민공사가 완전히 해체됨과 동시에 농촌의 인민공사 내의 기업은 향진기업(鄕鎭企業)[14]으로

---

11) 14개 연안도시는 북으로부터 대련(大連), 진황도(秦皇島), 천진(天津), 연태(煙台), 청도(靑島), 연운항(連雲港), 남통(南通), 상해(上海), 영파(寧波), 온주(溫州), 복주(福州), 광주(廣州), 담강(湛江), 북해(北海) 등이다.

12) 생산책임제인 농업생산책임제(農業生産責任制)의 일종 형식으로 생산작업의 일부를 농가가 책임지고 농업생산에 참여하는 형식이이다. 따라서 집체경제의 획일적인 지도, 계획, 결산, 분배에 따라 계약상의 작업량을 책임지고 분배에 참여하는 방식이다. 이 형식은 주로 대규모 농장관리에서 실시되었다.

13) 생산책임제인 연산승포책임제(聯生承包責任制)의 일종 형식이다. 토지와 주요 생산자료는 여전히 집체소유에 속하는 전제하에서 농가가 생산책임 당사자로서 책임량을 계약하고 이를 이행하는 생산형식이다. 물론 계약에 명시된 책임량을 완수하고 남은 생산량은 당연히 농가소유로 귀속된다.

14) 향진기업(鄕鎭企業)은 중국이 사회주의 경제체제를 고수하면서 자본주의 시장경제 요소를 수용한 상징적인 기업이며 향진에 위치해 있는 국유기업은 향진기업 범주에서 제외되었다. 또한 도시지

개편되었다.

따라서 1953년부터 시작했던 일괄 수매와 판매 방식인 통구통소(統購統銷)의 농산물 유통관리 정책은 1985년부터 폐지되게 되었다. 또한 주요 생활필수품 및 곡물 등을 제외한 여타 농산물 가격은 시장진입을 촉진하기 위하여 점차 시장의 수요공급에 따라 가격이 결정 되도록 유도했다. 그리고 1993년에는 식품 배급제를 포기하는 한편 토지사용 권리를 기존의 15년에서 30년으로 연장함과 동시에 토지사용권 매매를 허용하는 조치를 단행하였다.

그리고 이러한 조치를 통하여 농민들의 토지사용권에 대한 불안한 심리를 해소시키는 동시에 농업생산에 대한 농민들의 장기적 투자를 유도하기 시작했다. 또한 중국공산당 14기 6중전회 이후부터는 문화, 과학기술, 위생 등의 향상을 위한 다양한 정책을 추진하는 한편 농업소득의 증대, 생활환경의 개선, 농업의 과학화, 농촌경제의 활성화 등을 위한 정책을 시도하기 시작했다.

1999년 3월 5일 전국 인민대표 회의에서 "농가청부제"를 기초로 하는 이중 경영체제를 실시할 것을 선언하는 한편 계속적인 농업부문 투자를 통하여 농촌경제를 발전시킬 것을 발표했다. 기본적으로 농업생산과 분배 등의 경영은 농가가 직접적인 책임을 지는 반면 수리사업이나 거액의 자본이 소요되는 프로젝트에 대해서는 수혜 농가와 적절히 분담하는 조치를 취했다. 따라서 이러한 경영제도는 중국의 사회주의 시장경제 체제를 지향하는 주요 농업정책으로 채택되었다.

1999년 중국 공산당 제15기 중앙위원회 회의에서 검토된 농업개혁과 농촌개혁에 관한 요강을 종합해보면 다음과 같이 요약된다. 농산물 공급의 안정화와 농촌의 수입증대의 특화를 통하여 ①철저한 농촌개혁 추진, ②기술혁신을 통한 농업발전의 촉진, ③농촌경제 빈부구조의 재조정, ④국민경제 발전을 고려한 농촌경제의 질과 효율의 향상 등이다. 그리고 이를 기본적인 농촌정책 기조로 설정하고 강력히 추진할 것을 밝혔다. 또한 이와 같은 목표달성을 실현하기 위하여 농지사용 계약기간을 30년으로 연장하는 동시에 농지 사용권을 전면 농민에게 부여하고 농지사용 계약법의 제정도 조속히 추진하는 것을 중점과제로 선정하였다.

한편 1978년 개혁개방 이후의 농업개혁 과정을 검토해보면 다음과 같이 요약될 수 있다. 제1단계(1979~1984) 개혁은 집단농장 체제에 하에서 포산도호(包産到戶) 등 다양한 생산청부제를 도입하는 동시에 가족농을 부활시키는 한편 비효율적인 인민공사를 해체하기 시작했다. 생산청부제 핵심은 농지의 경작권을 농가에 허용하고 생산물 가운데 할당량 초과 생산량에 대해서는 개인소유는 물론 자유로 처분하는 것을 허용해 주었다.

제2단계1984~1992) 개혁은 포간도호가 농민들의 적극적인 호응 하에서 점차 확대 실시됨으로써 인민공사 제도를 완전히 해체했다. 그리고 향진기업 육성으로 농

역에 위치해 있더라도 농민이 경영주체인 기업은 향진기업에 속할 수도 있다. 따라서 향진기업은 단순히 향진이라는 지역적 범위에 국한된 용어가 아니다. 그렇다고 향진기업은 특정한 소유제도에 근거한 개념도 아니다. 향과 촌 단위의 집체소유가 가능하고 농민 개인 혹은 몇몇 농민들의 공동소유도 가능한 개념이다.

촌공업화가 촉진되는 가운데 농촌경제 활성화가 시작되었다. 1992년 당시 외국자본 유치를 위한 경제특구 지정과 시장 개방화, 농지 사용권의 유연화 등의 자본주의적 시장경제요소를 도입함으로써 소위 중국식 경제개혁 정책이 소기의 성과를 가시화되기 시작했다.

1990년대에 추진된 주요 농업개혁은 다음과 같다. 1993년 6월 "농지사용법" 제정과 동시에 농지임대 계약기간을 50년, 그리고 임대농지 규모를 최대 3헥타르까지 허용했다. 1995년에는 식량생산의 급격한 감소를 예방하기 위한 조치로서 일정한 식량 파종면적 확보와 생산성 증가 및 가격 안정화 등을 성(省)정부가 직접 관리하는 성별(省別) 생산책임제를 도입하게 되었다.

국가가 도시지역에 대해서는 계획분배에 의하여 식량배급제를 통해 시장을 관리했으나 1996년 말 이후부터는 완전히 시장기능에 맡기게 되었다. 1990년대 후반까지 현물세, 영농자금 현물상환 등을 포함하여 생산량의 일정비율을 정부가 농가의 사와는 관계없이 수매하였으나 1998년에 보호가격 제도인 최저 가격제도를 도입하면서 정부수매를 농가의사와 시장가격을 중시하는 제도로 전환하게 되었다.

끝으로 2000년 말 수립된 제10차 5개년(2001-2005) 경제계획에 제시된 농업부문의 주요 정책은 다음과 같다. 현재 점차 심화되고 있는 도농간 소득격차를 완화하는 한편 농산물의 시장화 및 상품화를 실현하기 위한 농업부분의 구조조정에 역점을 두고 있는 점이 특색이다. 말하자면,, ①미곡생산 농업 위주에서 탈피하여 시설채소 재배의 촉진, ②고소득을 기대할 수 있는 경제작물 재배의 촉진, ③농촌지역 내에 2차 산업과 제3차 산업을 활성화시키는 한편 소규모 공장유치 촉진, ④농산물 가공기술 향상 등 농업의 산업화 경영전략 도입, ⑤생산량 위주에서 탈피하여 고품질 위주의 농업생산에 주력, ⑥영농의 과학화 및 전략적 수출농업 육성, ⑦지령성 생산목표 방식을 폐지하고 지도방식의 자율생산 유도, ⑧식 량 생산량 5억 톤 실현과 자급률 95% 유지, ⑨적정 농지규모 1억 1천만 헥타르 확보대책 수립 등이다.

2. 농업생산체제 개혁

중국은 사회주의 시장경제 구축을 위해서는 농촌 토지제도의 개선이 선행되어야 한다는 점을 충분히 인식한 나머지 생산청부제의 실시를 결심하게 되었던 것이다. 따라서 현행 사회주의 소유제 근간을 그대로 유지하는 것을 전제로 구상한 것이 바로 농촌 토지제도의 개혁인 것이다. 이 개혁의 기본성격은 ①소유권과 사용권을 분리하는 것이고, ②농업경영의 주체로서의 농가지위를 확립하는 동시에 공유토지와 농가경영 방식의 합리적 결합을 실현하는 것이다.

1978년 농업개혁의 시발점은 농가청부제(household responsibility system)의 도입이다. 이 제도는 집단소유농장에 대한 경작권을 개별 농가에 30년 간 보장하는 한편 생산량의 약 20%를 시장가격으로 수매할 것을 보장하는 것이었다. 그러나 청부제 실시 초기부터 급속한 수확량의 증가로 말미암아 수매자금 확보를 위한 재정

부담이 가중되기 시작하자, 정부는 효과적인 해결책으로 기준가격 수매제도의 도입과 농산물 유통구조의 개선 등의 개혁을 추진하게 되었다.

1978년 이후 사회주의 시장경제에 토대를 둔 농업생산체제 개혁은 크게 두 부분으로 나누어 볼 수 있다. 하나는 농가 연산승포제(聯産承包制)[15] 등장과 발전이고, 다른 하나는 유통체제의 개혁이다. 농업생산체제 개혁은 국가계획의 기능과 감독범위를 축소하고, 농가별 인센티브와 시장기능을 최대한 확대하는 정책을 전개하는 방향에서 추진되었다.

농가청부제는 "農村人民公社工作條例(施行草案"에서 포산도호(包産到戶)가 더 이상 필요하지 않다는 견해를 밝혔지만, 실제로는 특수한 상황에서 포산도호의 지속적 실행이 일부 농가의 어려움을 해결하는 한 방식임을 승인했다. 원래 농가 청부생산 책임제는 중앙 당국의 승인 없이 농민 자신이 시도했으며, 동 제도의 장점에 대한 공감대가 급속히 형성되는 가운데 광범위하게 실시될 수 있었다.

따라서 중앙 당국은 사후에 서둘러 공식으로 승인해주는 한편 다양한 지원책을 마련해 주게 되었다. 사실은 중국 농촌에서 포공도조(包工到組), 포산도호(包産到戶), 포간도호(包幹到戶) 등의 생산책임제가 농민들에 의해 시도된 것은 일찍이 1956년 합작화 이후 수차에 걸쳐 모험과 비판의 과정을 거치면서 시도되었다가 결국에는 무산되었던 생산방식(馬家駒 主編 1994; 109-111) 이다.

중앙이 농가청부생산 책임제를 공식적으로 인정하게 된 것은 1980년대에 들어서이다. 당국은 1980년 9월 비로소 만일 농민들이 포산도호를 요구할 경우 포산도호와 포간도호가 허용된다고 발표했다. 그리고 이어서 1981년 10월에 개최된 농촌공작회의와 1982년 1월에 발간된 "全國農村工作會議紀要"에서는 다양한 사회주의 집체경제의 생산책임제를 명문화했다(陳吉元 外, 1993; 496).

이는 사회주의 공유에 기초한 토지, 대형농기구, 수리시설 등의 사용과 이용 및 관리 등은 국가의 계획과 지도를 받으며, 일정 수준의 공공성을 유지하도록 규정되어 있다. 또한 국가 통일계획 하에서 농업의 기본건설이 추진되지만, 기본적으로 농가별 경영원칙이 유지되며, 농가는 부채를 책임지고 이익은 농가에 귀속되는 생산경영 방식인 것이다(馬家駒 主編 1994; 115-116).

이처럼 농민들에 의해 자발적으로 시도된 생산책임제는 당국이 이론과 실천에 대한 문제를 해결하는 데에 4년이란 기간이 소요되었다. 이 기간에 전국 농촌에 확산된 포공책임제 비율은 전체 농가의 약 92%에 달하는 성과를 나타내게 되었다(馬家駒 主編 1994; 117).

동 생산책임제는 최초 도입시기에 집체소유의 토지를 생산대의 농가에게 임대기간 1-3년으로 임대해주는 방식이었다. 토지임대와 동시에 생산대와 농가 간에는 수매 할당량과 각종 지방세 교부에 대한 계약이 체결되었다. 또한 국가에 대한 책임량을 초과한 산출량은 그 처분권이 농가에 귀속되었으며, 토지임대 분배는 농가

15) 농업생산책임제인 연산승포책임제(聯生承包責任制)는 포산도호(包産到戶), 포간도호(包幹到戶), 포공도조(包工到組) 등의 다양한 생산형식을 포괄하는 표현이다.

별 평등주의 원칙을 적용했다. 말하자면, 가구별 노동력과 생산력을 무시한 상태에서 가족 규모에 따라 분배해 주었다.

이러한 토지임대 방식은 농민들의 불만과 경작권 불안심리를 오히려 조장하는 결과를 초래함에 따라 이를 개선하기 위해 새로운 정책을 시행하게 되었다. 1983년에는 농가간에 노동력 교환이 허용되었을 뿐만 아니라 필요시 제한된 노동력을 고용하도록 허용했다. 1984년에는 토양보존과 농업투자를 촉진시키기 위하여 농지임대 기간을 15년으로 연장했다. 또한 농가가 비농업 부문에 종사하게 될 때에는 유휴농지를 방지하기 위해 필요한 농가에게 재임대를 할 수 있도록 허용했다. 국무원은 토지임대 기간을 50년으로 확대하는 동시에 토지임대 계약권을 직계 자손에게 상속할 수 있도록 허용했다.

농업생산체제 개혁은 농촌사회의 비농업 부문의 산업발전을 촉진했을 뿐만 아니라 농민들의 직업과 계층의 분화를 촉진시키는 데에 기여했다고 볼 수 있다. 농업생산체제의 개혁으로 인한 농가소득 증대, 식량의 자급자족 달성, 농촌의 잉여노동력을 활용한 향진기업 발전에 크게 기여하게 되었다.

인민공사 집체소유 시기에 단일 계급이었던 농민들은 다양한 형태의 직종과 지위를 갖게 되었다. 농민의 직업분화 구조를 보면 농업노동자 계층, 향촌집체기업 관리자 계층, 개체 혹은 합작공상업 노동자 계층, 경영자 계층, 사영기업주 계층, 사영기업의 고용노동자 계층, 교육계층, 과학계층, 의료위생 계층, 문화예술 종사자 계층, 가사노동자 계층, 기타 노동자 계층 등으로 구별된다.

현재 중국은 사회주의 시장경제에 가장 적합한 농촌토지 제도를 확립하는데 가장 중요한 것은 토지자원 배분에 있어서 가장 기본적인 기능과 역할이 발휘되도록 배려하는 정책개발에 주력하고 있다. 말하자면, 재산권 및 지배관계를 명확히 규정해야 하는 점이다. 집단의 소유권, 농가의 사용권이나 여타 권리의 내용, 제한과 허용의 한계, 실현방식 등을 명확히 규범화 내지는 명문화를 갖추는 점이다.

그리고 토지의 임대가격을 이용하여 토지의 유통과 배분을 촉진하는 가운데 농촌경제 활성화를 실현하는 점이다. 지방 행정기관의 토지관리와 서비스 기능을 정비하는 한편 신용대출, 정보제공, 법률 서비스, 사회보장제도의 연계 서비스 등을 포함하는 토지시장 서비스 시스템을 점차 구축해 나아가야 하는 점이다.

1979년 제11기 3중전회 이후부터 실시된 농가청부제는 집단생산 제도인 인민공사 제도를 장차 해체하기 위한 전단계로 조심스럽게 채택된 제도인 것이다. 따라서 농민들은 자유롭게 직업을 선택할 수 있는 권리와 주거지 이동의 선택권이 부여되었을 뿐만 아니라 농업생산에 필요한 생산재를 자의로 수매할 수 있게 되었다. 이러한 상품경제의 태동은 농촌 산업구조의 다원화와 농민의 경제적 지위 향상을 경쟁적으로 촉진시키는 가운데 종전의 농업노동자 지위에서 점차 상품생산자나 상품경영자로 변신하게 되었다.

또한 농촌사회의 산업구조 변화와 농민계층의 분화는 새로운 빈부격차 문제를 초래하게 되었다. 농민소득의 급속한 증가는 일반적으로 농민의 생활수준을 향상시

키는 긍정적 효과가 나타난 반면에 계층간 소득격차를 심화시키는 부정적 측면도 나타났다. 특히 개체노동자를 포함한 개체상공업자 및 사영기업주 등은 농민들에 비하여 상대적으로 고소득을 유지함으로써 새로운 갈등요인으로 작용하게 되었다.

소위 이들 벼락부자 농가는 "만원호(萬元戶)"라 호칭되고 있으며 일부는 반목과 질시의 대상이 되고 있는 것도 사실이다. 왜냐하면 이들 새로운 부유층은 대부분 능력이 특출하거나 열심히 일한 농민이 아니었기 때문이다. 오히려 과거 인민공사 제도 하에서 생산대대(生産大隊)나 생산대(生産隊)의 간부 혹은 고등교육을 받은 젊은층, 퇴역군인, 상공업의 숙련 노동자 출신이란 점을 주목할 필요가 있다.

3. 향진기업 육성

향진기업에 종사하는 절대다수의 근로자는 농민 혹은 농민출신이다. 이들 대부분은 농업을 완전히 포기하지 않은 상태에서 기업에 종사하고 있는 것이 일반적이다. 향진기업 종사자는 개인이 국가로부터 임차한 토지의 경작권을 계속 유지할 수가 있다. 따라서 이들이 기업에 종사하게 되는 경우에도 경작권을 포기하는 경우는 거의 없는 상태이다.

중국은 사회주의 시장경제를 농촌경제 사회에 적응시키는 한편 농촌계몽과 농촌면모를 일신하기 위해 향진기업 육성에 주력하게 되었다. 따라서 새로운 경제활동 영역 및 취업기회가 확대됨에 따라 직업선택 기회의 확대, 거주환경의 개선, 농촌사회의 농민지위 향상 등이 획기적으로 변화되기 시작했다. 그리고 농촌의 생산방식이 점차 변화되는 가운데 농공간 경제관계가 더욱 밀착되었을 뿐만 아니라 도농간 경제격차도 점차 개선되기 시작했다. 따라서 향진기업의 발전은 농촌사회의 발전과 불가분의 관계를 유지하는 가운데 중국의 농촌경제를 부흥시키는 가장 효과적인 첩경이라는 인식이 점차 확산되기 시작했다.

향진기업의 주요 역할은 전통적인 농촌경제를 시장경제 또는 중국식 사회주의 시장경제 체제로 전환시키는 것이라고 볼 수 있다. 향진기업의 국민경제 활동에 대한 기여는 농촌의 잉여노동력에 대하여 취업의 기회를 제공하는 동시에 농산물을 원료로 하는 다양한 공업생산을 촉진시키게 되었다. 또한 개혁개방 정책과 더불어 증가되는 이농현상을 완화하는 한편 농민들로 하여금 농촌에서 경제활동을 영위하도록 장려하려는 일환책으로 향진기업 육성이 추진되었던 것이다.

그동안 향진기업이 중국경제에 기여한 주용 내용은 ①많은 농민이 새로운 기업가와 노동자로 탄생하게 되었다. ②농촌사회의 복지사업을 위한 대량의 자금을 제공했다. ③농촌의 새로운 중소도시를 건설하는데 일익을 담당하였다. ④중국적 특색을 가진 새로운 형태의 도농간 관계를 설정했다. ⑤생산요소 시장에 대한 영향력이 증대되었다.

한편 향진기업이 당면한 주요 문제점 및 저해요인은 소유제도 상의 한계성이다. 현재 향진기업의 소유는 농가단위 경영 혹은 몇몇 농가간의 연합경영으로 시작하여

강한 생명력을 가지고 계속 발전해 왔었다. 따라서 기술수준의 향상과 새로운 기술의 도입, 정부의 지원과 자금동원 능력, 시장개척 등에 있어서 집체소유 기업에 비해 상대적으로 불리한 상태이다.

또한 중앙정부가 적극적으로 향진기업을 육성하게 된 주요 이유는 특별한 자금지원 없이 자발적으로 설립될 수 있다는 점이다. 개혁개방 초기부터 해를 거듭할수록 농촌지역의 향진기업 탄생이 급속한 증가추세를 보이기 시작했다. 이들 향진기업들은 주로 개인 또는 농가의 공동출자 혹은 화교나 외국인과의 합작에 의해 탄생되게 되었다. 따라서 조세수입 증가효과를 기대할 수 있을 뿐만 아니라 잉여노동력을 흡수할 수 있는 고용창출 효과를 기대할 수 있었기 때문에 적극 육성했던 것이다.

현재 향진기업의 재산권 소유관계는 명료하지 못한 부분이 많이 있다. 이러한 문제는 크게 향진기업의 탄생과 발전의 역사적 배경과 밀접한 관련이 있다. 과거 장기간 정치조직과 사회조직, 그리고 대규모 집단생산화 정책의 영향을 받아 농민에 의해 자발적으로 설립되었던 것이다. 따라서 집체소유제에 속하는 향진기업은 법적 명의로는 집체소유이지만 사실은 농촌 행정조직의 소유이며 정치와 기업이 구분되지 않는 체제에 속해 있는 것이다.

따라서 향진기업의 모호한 소유권 관계는 바로 여기에서 파생되고 있는 것이다. 계획적 상품경제 여건 하에서 상품생산자의 독립된 지위는 충분한 자산 지배와 독립적인 경제적 책임을 전제로 하는 것이다. 그러므로 향진기업이 상품생산자와 경영자로서의 지위를 갖추고 정상적인 경제활동에 종사하려면 장차 소유권 관계가 반드시 명확하게 규명되어야 할 것이다. 그리고 장차 향진기업의 진일보 발전을 위해서는 반드시 소유권 관계의 명료화가 선행되여야만 비로소 가능할 것이며, 동시에 농촌경제도 더욱 활성화 될 것이다.

농업부문에서 탄생된 향진기업은 전통적 자연경제 요소가 많을 뿐만 아니라 독자적 자율적으로 경영하는 경향이 다분히 내재되어 있다. 그러나 이것은 사회화 대량생산 및 사회주의 상품경제의 객관적 요구와는 배치되는 경제활동인 것이다. 따라서 비록 소규모 기업이지만 전문적이고 핵심적인 부분을 경영하는 기업으로 신속히 변신하고 있을 뿐만 아니라 전문화와 사회화가 결합된 생산노선을 지향하고 있는 상태이다. 이는 향진기업의 진일보 발전을 위한 필연적인 추세이다.

사실 현재 향진기업은 전문화와 수평적 경제연합의 추세로 발전되고 있으며, 금후 이러한 발전추세는 지속될 것으로 전망된다. 바로 경제연합을 통하여 생산, 유통, 첨단과학, 연구개발 등의 다양한 영역으로 확장될 전망이다. 또한 경제연합은 제품의 생산 및 가공 등에 안주하지 않고 자금, 물자, 기술, 인재, 정보 등의 다양한 영역이 포함될 것이다.

그리고 경제연합의 공간은 단순하게 교외 농촌과 부근의 도시지역에 안주했던 종래의 지역적 제한을 타파하여 전국 각 성·시로 확대되고 있는 추세이다. 경제연합은 소유제 한계를 탈피하여 다양한 소유제가 결합되고 있는 상태이다. 따라서 향

진기업의 연합은 장차 우량제품, 유명상표, 신제품 등의 개발에 주력하는 거대한 기업집단이나 기업군으로 점차 변모되는 가운데 진일보 발전하게 될 것이다.

4. 농업금융과 유통체제 개혁

1) 금융개혁

중국의 전반적인 금융제도 개혁의 내용을 살펴보면 ①중앙은행 체제가 중심이 되고 다양한 다른 금융기관도 이에 상응하는 새로운 금융체제 설립을 허용했으며, ②저축의 증가, 자금의 흡수, 대출범위의 확대 등의 방법을 통하여 은행으로 하여금 자금을 흡수하는 중요한 통로가 되게 했으며, ③증권시장 개설을 통한 자금조달을 촉진시켰으며, ④다양한 신용방식과 기구를 통하여 결산방법을 개선하고 자금회전을 가속화시켰으며, ⑤국내 보험업무를 부활시켜 경제보상 제도를 실시했으며, ⑥신용대출자금 공급제를 근본적으로 개선하는 동시에 경제건설 자금은 신용대출을 통하여 조달하도록 전환했으며, ⑦대외금융의 거래와 합작도 신속히 전개해 나갔으며, ⑧단순한 은행신용 형성을 근본적으로 개선하여 금융시장의 형성을 촉진했으며, ⑨중앙은행은 오직 금융권을 지도하고 육성하는 거시적 정책에 치중하도록 조치했다.

농촌금융 개혁을 살펴보면 과거 인민공사 제도 하에서의 농촌금융은 농촌지역에 있어서 중국인민은행(People's Bank of China)의 출장소에 해당하는 신용합작사(인민공사 신용부)가 담당했었다. 비록 신용합작사가 농민들의 예금을 취급하였지만 중국인민은행은 정부의 직접적인 관리를 받고 있었기 때문에 사실은 정부재정의 공급업무도 동시에 수행하였던 것이다. 따라서 재정과 금융이 완전히 분리되지 못했다고 볼 수 있는 것이다. 말하자면, 농업투자 자금은 재정부의 유관기관을 통해 인민공사에 공급되었던 것이다. 결국 과거 농촌의 재정금융 자금의 수급은 중앙정부가 수립하는 재정금융 정책의 통제 하에서 수행되었던 것이다.

1987년 당시 중국농촌의 금융제도를 살펴보면 1979년 설립된 중국농업은행(Agricultural Bank of China)은 중앙은행인 중국인민은행이 결정하는 금융정책과 각 전문은행에 적용되는 대출한도 기준을 준수하는 한편 중국인민은행의 업무감사를 받도록 되어 있었다. 또한 중국인민은행은 중국농업은행에 대해 지불준비금과 대출제한 등의 방법을 통해 농촌금융의 팽창을 억제하고 있었다.

농촌금융제도의 개혁은 제도적인 측면에서 다음 세 가지로 진행되었다. ① 농촌금융을 담당하는 전담 은행으로는 중국농업은행이 있었으며 중국인민은행으로부터 분리되어 독자경영을 수행하게 됨으로써 새로운 농촌금융 관리체제가 비로소 확립된 점이다. ②인민공사제도의 개혁으로 농촌의 신용합작사가 정부로부터 독립성을 유지하는 가운데 농촌지역 금융기관으로 개편된 점이다. ③1985년부터 농촌대출에 관한 법률인 "담보융자 시행법"과 "농촌공업융자 시행법을 정비한 점이다.

중국농업은행 본점은 농촌금융계획을 수립하여 각급 지점을 통해 수행하도록 하

는 동시에 간부직원에 대한 인사권을 행사해 왔었다. 그리고 본점은 지점에 대해 예대마진 기준을 부여하는 한편 지점의 자율적인 금융업무를 보장해 주는 동시에 각 지점의 경영을 간접적으로 관리해 왔었다. 이에 따라 각급 지점은 예금 및 대출의 실적에 관계없이 본점에서 실시하는 상반기와 하반기 감사에 대비해서 예대마진을 일정 수준으로 유지하는 것이 경영진단의 주요 평가지표가 되었다.

1988년 이 제도가 폐지된 후에는 지점에 대하여 새로운 경영지표를 부여하는 한편 이윤유보를 인정해 주는 체제로 개선하는 한편 각급 지점의 자율경영권을 한층 강화해 주었다. 따라서 지점은 과거 중국농업은행의 현지점(縣支店)과 과거 인민공사의 향진(鄕鎭) 신용합작사의 자금을 직접 운용할 수 있는 권한을 갖게 되었다. 그러나 신용합작사가 중국농업은행의 직계조직으로부터 독립됨에 따라 기존 중국농업은행 현지점은 신용합작사로부터 지불준비금 예치금과 예금을 취급하는 지점과는 별도로 독자적으로 예금을 유치할 수 있게 되었다. 현지점은 현재 농촌지역의 진(鎭) 지역에서 예금창구를 운영하고 있으며 신용합작사와 함께 농촌금융기구의 하나로 자리잡고 있는 상태이다

신용합작사 개혁의 가장 큰 특징은 중국농업은행 직계조직으로부터 독립성을 유지하기 위해 현(縣)에 현연합사(縣聯合社)를 개설한 점이다. 현연합사에는 비출자조합원으로 지역내 신용합작사가 가입되어 있다. 현합작사는 중국농업은행에 의존하지 않기 위해 신용합작사 간의 단기자금을 조정하고 경영이윤을 재분배함으로써 중국농업은행으로부터 독립성을 유지하고 있다. 반면 현합작사는 중국농업은행 현지점의 신용합작부로부터 금융정책 수행 및 경영지도를 받고 있을 뿐만 아니라 인사에 있어서도 현지점과 밀접한 연관을 유지하고 있는 상태이다. 특히 중국농업은행 산하조직은 현연합사의 지불준비금(支拂準備金)과 예금을 조정할 수가 있어 실질적으로 신용합작사의 금융업무를 통제할 수 있는 것이다.

1987년 말 현재 중국농업은행의 지점, 분점, 취급소, 부설기구 등은 6만 7092개에 달하며, 이 가운데 소형지방지점이 3만 3694개로 50.2%를 차지했으며, 다음은 저축취급소가 2만 6960개로 40.2%를 차지했다. 그리고 은행원은 56만 4731명으로 각급 지점 근무인원이 11만 8675명으로 21.0%를 차지했으며, 저축취급소 근무인원은 29만 307명으로 51.4%를 차지했고, 기타 행정인원, 기술인원, 금융연구인원 등이 27.6%를 각각 차지한 것으로 나타났다(馬家駒 主編 1994; 613).

농업신용합작사는 집체소유제의 신용기구로서 농업생산의 상부상조 및 합작생산 운동의 발전과정에 자발적으로 조직된 농민들의 상조조직(相助組織)으로 출발하게 되었다. 따라서 농민들의 저축 및 대출에 관한 업무수행은 물론이고 중국농업은행으로부터 위임받은 업무를 수행하며, 독립채산 기구로서 잉여나 손실은 조직원이 책임진다. 1987년 말 현재 전국에 39만 1439개의 지분점이 있으며, 이 가운데 독립채산기구가 6만 872개이고 비독립 채산기구가 33만 567개이며, 종사인원은 73만 8973명에 달한다(建國大. . , 1989; 192).

은행과 신용합작사의 의 신용대출 자금의 확보는 국민경제 각 부문의 예금, 도시

와 농촌 주민의 저축성 예금, 재정지원에 의한 신용대출 기금, 은행의 잉여금, 그리고 화폐발행 등에 의존하고 있다. 은행의 예금은 두 가지 부분으로 구분된다. 그 하나는 단위예금으로서 국영기업, 사업단위, 기관, 단체, 학교, 부대 등의 예금과 국가의 현금관리 규정에 의해 일정액의 초과 현금은 반드시 국가은행에 일단 예금해야 됨으로서 예금되어지는 자금이다. 다른 하나는 개인의 저축성 예금으로 도시와 농촌 주민을 상대로 저축을 장려해서 예금되어지는 자금이다. 저축가입과 예금인출은 자유롭고 동시에 예금주에 대하여는 비밀을 보장해 준다.

2) 유통개혁

사회주의 시장경제를 효과적으로 실현하기 위해서는 기존의 유통체제 개혁이 선행되어야만 비로소 가능한 것이다. 시장경제 체제에 있어서 유통이 중요한 관심분야로 부각되기 시작하면서 급기야 1983년 정부는 유통제체 개혁을 실시하게 되었다. 우선 유통문제를 담당하는 부서를 단일화시킨 후에 농민들로 하여금 시장에서 야채와 곡물을 자유롭게 판매할 수 있도록 허용했다. 그리고 농촌의 말단 유통기구도 독자적으로 상품을 구입할 수 있도록 허용했다. 도시의 유통체제에서도 국가나 집단이 주관하는 상업 이외에 개인이 관리할 수 있는 상업도 인정해 주었다. 특히 소매업은 임대를 통하여 개인경영을 하도록 유도하기 시작했다.

1950년대 중반부터 1980년대 초까지는 중국의 농산물 유통체계는 농산물의 일괄 수매와 판매를 기본으로 하는 정부의 통일가격 하에서 관리되었기 때문에 시장의 가격조절 기능과 유통기능이 마비된 상태였던 것이다. 중국의 농산물 수매 및 판매 제도는 농산물의 행정관리와 상품경영을 담당하는 두 부류의 기관으로 나누어 실시되었다. 행정관리를 담당한 기관은 중국정부가 각급 지방정부에 설립한 상업행정관리 기관이었으며, 상품경영을 담당한 기관은 각급 상업행정기관이 설립한 여러 종류의 전문회사 및 회사에 소속되어 있는 구입기관, 도매기관, 그리고 소매상점 및 상업기관이 경영하는 가공기업 등이 있었다.

중앙정부 산하의 상업기관은 관장하는 업무영역에 따라 국내상업과 대외무역의 부문으로 구별된다. 국내상업 부문에 있어서 농산물 유통에 대한 조정과 관리책임을 맡은 기관은 다음과 같다. 전국단위로는 국무원 소속의 상업부, 양식부, 공소합작총사(供銷合作總社)[16]가 있고, 성급(省級) 단위에는 상업청(국), 양식청(국), 기타 하급 단위에는 상이한 규모의 동일 조직이 설치되어 있었다.

중국의 농산물 유통체계는 철저한 집중관리와 행정관리에 의한 독점경영이 수행되고 있는 점이 특징이다. 따라서 가격기능과 시장기구 기능은 극도로 제한될 수밖에 없었다. 그리고 이러한 유통체제는 농민의 생산의욕 감퇴시키는 가운데 상품의 정상적인 유통을 저해하는 한편 농업물의 상품화와 품질개선을 방해하게 되었던 것

16) 약칭 공소사(供銷社)라고도 부른다. 정부지원 하에서 농민 스스로 출자하고 협력해서 조직한 일종의 상업조직인 동시에 농촌 사회주의 상업의 일종이다. 중국 농촌의 대표적인 상품유통 기구이며 농촌경제 발전에 크게 기여하고 있다.

이다.

농업생산자가 생산물을 판매하는 경로는 크게 두 가지로 구별될 수 있다. ①각종 농산물 유통기관 또는 개인기업에 판매하는 것이고, ②자신이 직접 시장에서 판매하는 것이다. 1978년 이전까지 농업생산자는 생산과 판매가 국가에 의해 엄격히 통제되었기 때문에 모든 농산물은 집단생산-일괄판매 형식이 적용되었던 것이다. 그러나 생산청부제가 실시되면서 비로소 농가는 자신의 생산물을 직접 판매할 수 있게 되었다.

1980년대 들어 화학비료, 농약, 농기계, 유류, 농업용 비닐 등의 수요가 급속히 증가되기 시작했다. 영농자재는 주로 상업부의 지도와 감독 하에서 공소합작총사가 공급을 전담하고 있었다. 바로 모든 생산자재의 유통은 제도적으로 정부기관이 독점하도록 되어있다.

농산물 유통체제의 개혁은 두 단계로 진행되었다. 1978년부터 1984년까지 의 진행은 1단계 개혁이고, 1985년 이후 진행은 2단계 개혁으로 간주될 수 있다. 제1단계 유통체제 개혁은 농가청부제에 부합되는 것으로서 그 내용은 다음과 같은 두 가지가 있다. 하나는 농산물에 대한 수매가격을 대폭 인상하는 한편 수매제도의 개편을 추진한 점이다. 다른 하나는 농산품의 경영체제를 국영상업과 합작상업을 위주로 추진하되, 집체상업과 개체상업의 등의 경제주체를 포함한 다양한 경제형식을 채택한 점이다. 그리고 농산품 유통체제의 다양화를 추진하는 동시에 종래의 일괄 수매 및 판매 제도를 타파하는 한편 농산물에 대한 자유시장 개설을 허용한 점이다.

1985년 1월 정부는 제2단계 유통체제 개혁인 농산품의 일괄수매 정책을 개혁했다. 국가가 일괄수매 정책을 개혁하게 된 배경은 우선 기존 체제가 새로운 농업생산 경영체제 도입에 장애요소로 부각되었기 때문이다. 바로 시장기구의 역할에 역행되는 현행 유통체제는 상품경제의 활성화를 기대할 수 없었기 때문이다. 그리고 도시 및 농촌의 경제체제에 대한 전면적인 개혁이 농촌의 유통체제 개혁을 필요로 했기 때문이다.

1985년 실시된 유통체제의 개혁은 다음과 같다. 1985년부터는 일부 품목을 제외하고는 국가가 농민을 상대로 농산품의 일괄수매와 파견수매를 실행하지 않는 대신에 계약수매와 시장수매로 나누어 실행하기로 했다. 식량과 면화의 일괄수매를 폐지하는 대신에 계약수매로 전환했으며, 식량의 계약수매에 대해서는 30%는 할당가격, 7)%는 초과 할당가격으로 수매할 것을 결정했다. 계약수매 이외의 식량과 면화에 대해서는 농민들이 시장에서 자유매매를 수행할 수 있도록 허용하였다.

또한 돼지, 수산품, 야채 등에 대해서는 점차 파견수매를 폐지하는 동시에 품질에 따른 시장가격에 의해 자유롭게 거래가 되도록 조치했다. 이외에도 농촌경제의 전면적인 활성화를 위해 집체소유 산림지구의 목재에 대한 일괄수매를 폐지하고 목재시장을 개방했다. 또한 각종 약재에 대해서는 자연자원 보호를 위해 엄격한 통제가 필요한 일부 품종을 제외한 나머지는 시장에서 매매가 성립되도록 허용했다. 농산품의 상업경영, 가공생산, 소비단위 등도 직접 농민과 수매계약을 체결할 수 있도

록 허용하는 동시에 농민 역시 자발적으로 수매단위를 찾아 판매계약을 체결할 수 있도록 허용하였다

5. 농축산물과 영농자재 유통개혁

1) 농축산물 유통개혁

농업개혁 이전 중국의 농산물 유통체계 특징은 정부의 통일가격에 의한 농산물의 일괄 할당수매와 국영유통 기관에 의한 독점경영이다. 식량을 포함한 약 2백여 종의 농산물과 농산물 구입액의 약 80%가 정부의 통제 하에서 수행되고 있었다. 따라서 농산물 수매와 판매는 정부의 상업행정 산하의 기관과 각급 상업행정 기관이 설립한 전문회사 혹은 동 회사에 소속된 구매기관, 도매기관, 소매상점, 그리고 가공기업 등이 담당해 왔었다.

생산체제 개혁에 이어 1980년대에는 유통체제 개혁이 적극 추진되기 시작했다. 일괄수매와 할당구입 방식이 계약구입과 시장구입 방식으로 전환되었으며 국가의 통일가격 대신에 협의가격과 시장조절 가격이 적용되게 되었다. 그러나 식량과 식물성 유지(油脂)는 여전히 종전 구매방식이 적용되었다. 전통적인 자유시장이 회복되고 초기단계의 도매시장 설립이 허용되었다. 유통조직의 경영방식과 소유구조에 관한 조정이 실시됨으로써 국가 상업망의 일부인 공소합작사가 농민의 유통합작 조직으로 개편되었다.

식량작물 유통제도 개혁을 위한 식량관리 기관은 상업부 산하 기관인 성급(省級) 식량청(지구·시 식량청은 현재 식량국)에서 담당했다. 중앙정부는 매년 봄 각급 식량기관에 목표량을 할당한다. 식량수매는 수매가 실시되면 현급(縣級) 단위의 자유시장은 폐쇄시키고 향(鄕)의 식량수매소가 현(縣) 재정국과 공상은행에서 자금을 조달하여 현금수매 업무를 수행한다. 시장가격과 수매가격과의 차이에 따른 수매기피를 차단하기 위해 계약 수매량과 연계하여 화학비료와 농기계용 유류 등을 "3대 연계물자"로 설정하고 저가로 공급하는 유인체계를 운용했다.

식량작물 배급은 우선 수매된 식량은 산지 및 소비지 식량관리 기관으로 수송되고, 도시 소매자들은 국영 식량소매점으로부터 배급을 받는다. 계약수매와 도시배급 과정에서 발생하는 가격차와 유통경비는 중앙정부의 식량관리 재정적자로 보전해 주었다.

2) 채소류 유통개혁

도시민을 위한 채소공급 및 유통기관은 국영채소공사이며 근교 산지와 성외 농촌지역을 대상으로 계획매입을 실시했다. 도시 도매교역소는 원·근교 산지의 농가에서 출하되는 물량을 구매한다. 그리고 도시의 대량 수요자와 산지 농가간에 계약

재배가 성립되었으며 도시 근교의 생산농가는 직접 자유시장에 출하했다. 한편 국영채소공사의 공급경로를 제외한 산지의 집단이나 개인 출하업자, 수송업자, 상인, 농가 등도 유통과정에 참여할 수 있다. 따라서 도시주민은 국영 채소상점, 자유시장, 도매교역소 등의 유통경로를 통하여 자유롭게 구입할 수 있다. 또한 도시의 채소도매 교역소가 생산자, 상인, 소비자간에 직거래를 형성하고 있기 때문에 중국 정부는 가격형성 등 채소유통기구로 정착할 것을 모색하고 있으나 기대에 부응하지 못하는 상태이다.

3) 돈육유통 개혁

돼지고기 유통제도는 양돈단지 건설, 농가 및 개별상인의 도축·판매를 허용하는 자유시장형과 개방형태로 전환되기 시작했다. 대·중도시 돼지고기 공급을 원활히 하기 위하여 대단위 양돈단지 건설을 추진했으며, 농촌 및 지방 소도시의 돼지공급은 자유시장형과 개방형태로 전환했다. 1985년 비육돈에 대한 할당수매가 폐지됨에 따라 배급량을 제외하고는 완전히 시장체제로 전환했다. 따라서 일반 소비자들은 국영 부식품공사, 대량 수요자, 농가·상인들에 의한 개인판매의 세 가지 경로를 통해 구입할 수 있게 되었다. 국영부식품공사는 상업부 산하 기관이지만 농업부 소관의 양돈단지, 양돈 전문농가와 계약수매를 통하여 도시에 공급하는 임무를 맡고 있다. 행정기관, 호텔, 식당 등은 농촌지역으로부터 개별적으로 구입하며, 농가를 포함한 개인이 도축한 물량은 도시의 자유시장에서 자유롭게 매매되고 있다.

4) 영농자재 유통개혁

중국의 영농자재 유통은 상업부의 지도·감독 하에 공소합작사를 통해 농가에 공급하는 정부독점 체제를 유지했다. 농가의 연간 소비량의 약 90%가 공소합작사를 통해 공급되었으나 점차 공급비중이 감소되고 있는 추세이다. 이는 생산공장, 상업부 산하의 생산자재공사, 화학공업부 산하의 유통조직으로부터 계획량 이외의 비료가 계획 이외 판매가격으로 공급되고 있기 때문이다. 1980년대 중반 이후에는 영농자재 공급부족과 물가상승으로 유통시장이 혼란에 빠지자 "3대 연계물자"제도를 시행하는 한편 상업부와 공소합작사 조직에 의한 전매제가 시행되었다.

전매제 실시 이후 영농자재 유통경로는 "3대 연계물자" 공급경로인 쿠폰제가 정착되기 시작했다. 상업부의 식량관리 기관이 농가와 식량수매 계약을 체결하고 공소합작사는 생산자재경리부에 비료와 유류 소요량을 통지한다. 성·지구·시·현 등의 식량청(국)에서는 공급 계획을 수립한 연후에 농가에 쿠폰을 발급해 준다. 각급 공소합작사와 생산자재공사에 통보되며, 이들 기관은 지방정부의 허가를 받아 산하 유통조직을 통해 농가에 영농자재를 공급해 준다.

일반 영농자재는 성(省)·현(縣)의 생산자재공사가 제조업체로부터 영농자재를

독점 구입하여 전매기관인 공소합작사를 통해 농가에 공급한다. 지방의 비료공장, 비닐, 농약 등의 계획외 생산물량은 전매기관이 위탁받아 판매한다. 영농자재 가격은 성정부(省政府) 물가당국이 계획가격과 계획외 가격을 가중평균으로 산출하여 결정한다. 성정부는 유통가격 통제를 통하여, 그리고 현정부는 최고가격 결정으로 영농자재 유통시장을 각각 관리한다.

VI. 가격체계 개혁

1. 가격체계 개황

자본주의 사회의 상품가격은 품질이 우수한 상품은 그 가격이 높게 형성되고 상대적으로 품질이 열악한 상품은 낮게 형성된다. 그리고 수요가 많고 공급부족 현상이 나타나는 상품은 그 시장가격이 상승하게 되며, 상대적으로 수요가 적고 잘 팔리지 않는 상품은 그 가격이 하락하게 된다. 또한 원활한 가격 조절기능, 이윤추구, 품질개선, 기술개발, 신상품개발, 판촉활동 등을 통하여 판매량을 증가시키는 동시에 경제발전을 촉진하게 된다.

그러나 사회주의 국가인 중국은 건국 초기부터 중앙집권적인 계획경제체제 하에서 통제를 중시했기 때문에 모든 상품가격은 정부에 의해 일률적으로 결정되어졌고, 동시에 획일적으로 통제되었다. 따라서 지금까지 일관되어 온 가격통제는 가격체계 및 가격제도의 불합리성과 경직성을 더욱 악화시켰고, 동시에 품질개선과 선진기술 도입을 저해하게 되었던 것이다. 그리고 1978년에 시작된 대외개방 후에는 가격통제 행위가 심각한 물가상승 요인으로 작용하게 되었다. 한편 이러한 물가상승은 개방정책 실시와 더불어 대두되기 시작한 부정부패, 실업, 경제범죄, 빈부격차, 도농간의 소득격차, 생활필수품의 품귀현상 등을 더욱 악화시키는 촉진제 역할을 하게 되었다.

물가는 상품가치의 화폐적 표현이며, 상품가치는 시장에서 쌍방이 교역에 응하는 교환비율인 것이다. 그리고 상품가격은 상품경제의 산물이며, 생산, 교환, 분배 등의 관계를 반영하는 동시에 상이한 사회제도 하에서 이 상품 가격은 역시 상이한 의미를 지니게 된다. 가격문제는 바로 경제문제의 핵심이며 미시적으로는 농공관계 및 공사관계(公私關係)로부터 시작해서 거시적으로는 국가재정 수입과 국민생활, 수출입, 경제발전, 취업 등 그 영향을 받지 않는 것이 없는 것이다.

중국은 개방과 개혁을 점진적으로 추진하면서 경제발전을 촉진시키고 있으나, 여전히 계획경제체제 하에서 사유재산권이 제한적으로 인정되고 있기 때문에 이윤유인(利潤誘引)의 경제활동 추진력이 미약하게 표출되고 있는 것이다. 그리고 대부분의 주요 생산시설이 국유화 내지는 공유화이기 때문에 순수 민영기업에 의한 적극적인 경제활동, 원활한 시장활동, 효과적인 시장기능 등을 기대하기 어려운 것도 사

실이다. 특히 지령식 행정명령에 의한 각종 경제활동은 경직성을 탈피하지 못한 가운데 본래의 가격기능이 충분히 발휘될 수 없기 때문에 획기적인 가격개혁이 조속히 선행되어야 할 것이며, 동시에 전반적인 가격개혁의 필요성이 점차 고조되고 있는 것이 사실이다.

2. 생산원료의 가격체계

사회주의 사회의 재생산은 우선 생산원료의 재생산이다. 생산원료를 반영하는 재생산의 가격체계는 국민경제 가격체계 가운데 가장 중요한 구성부분이다. 그 특징은 각종 상품간에 객관적으로 일정한 가격비례 관계가 존재하는 것이다. 생산원료를 반영하는 재생산의 가격체계는 국민경제 각 부문간에 형성된 가격체계와 부문내부에 형성된 가격체계로 구분된다. 국민경제 각 부문에 형성된 가격체계는 농산물 가격, 공산품 가격, 교통운수 가격 등을 포함한다. 농공산품 가격간은 물론 농공산품 가격과 교통운수 가격간에는 일정한 비가관계(比價關係)[17]가 형성된다. 농산물 가격은 곡물 가격, 경제작물 가격, 축산물 가격, 토산품 가격 등을 포함하며, 이들 가격간에도 일정한 비가관계가 형성된다. 공산품 가격은 연료동력가격, 철강제품 가격, 화학제품 가격, 목제품 가격, 건축자재 가격, 기계제품 가격, 경공업제품 가격 등을 포함한다.

경제부문간 형성된 가격체계는 국민경제 각 부문의 지속적인 발전과 구체적인 구조를 표현한 것이다. 동일한 경제부문 내에서 가격형성 과정이 상이할 경우는 역시 상이한 가격이 형성되어 진다. 공산품 생산과정 중에서 투입요소 비용에 의해 생산원가가 형성되며, 여기에 세금 및 기업의 정상이윤을 가산하면 출고가격이 형성된다. 만일 이러한 공산품이 최종 소비자에게 판매된다면, 이 제품의 출고가격이 최초 가격이 되는 동시에 또한 최종 가격이 된다. 그러나 물자공급 기구를 통하여 생산 원자재로 혹은 소비용으로 공급된다면, 출고가격, 도매가격, 소매가격 등이 존재하게 된다.

농산물 가격도 공산품과 마찬가지로 가격 형성과정에 의해서 상이한 가격이 형성되지만 세부적으로는 다소의 구별이 있다. 말하자면, 생산원가에다 세금 및 정상이윤을 가산하면 출고가격과 동일한 의미를 갖는 농산품 수매가격이 형성된다. 따라서 유통업자들은 이 수매가격으로 농산물을 매입한 다음에 용도별로 도매가격에 의해 생산공장이나 도소매 업체에 판매하게 된다.

공산품과 농산품의 가격형성 과정 가운데 도매업체 상호간 혹은 원자재 판매업체 상호간에는 수급조절을 원활히 유지하기 위해 각종 물품을 주거나 받을 수 있는데, 이 때에 적용되는 가격을 조절가격이라고 부른다. 생산원료를 반영하는 재생산의 가격체계는 지금까지 소개한 분야는 물론이고, 이외에도 가격체계는 자연조건이나 경제조건의 차별에 의해 형성된 지역차가(地域差價), 계절차가(季節差價), 질량차

17) 동일한 시기 및 시장에서 어떤 상품가격과 다른 상품가격간에 형성되는 비례관계.

가(質量差價), 품종규격차가(品種規格差價) 등이 있다(胡昌暖 主編, 1984; 35-38).

3. 소득관계와 가격체계

현재 중국에서 실시되고 있는 소유제의 특징은 필연적으로 가격에 반영된다는 점이며, 아울러 소유제 관계를 반영하는 가격체계가 형성된다는 것이다. 국영경제단위와 집체경제 단위는 중국의 기본적 경제형식이다. 그리고 일정한 범위 내의 노동자 개체경제의 활동을 허용하고 있는데, 이는 공유제 경제의 필요에 의한 것이다. 전민소유제 기업은 중앙소속과 지방소속으로 구분되며, 경제상 또는 관리상 상대적으로 그 독립성이 보장된다.

고도로 집중된 자유시장 가격은 국민경제 가격체계 중에서 기초 작용을 담당하는 상품가격과 국민생활에 중대한 영향력을 행사하는 상품가격으로 구분되며, 물가안정, 사회안정, 생산촉진 등 사회주의의 기본 이익에 직접 관여하게 된다. 이러한 가격의 상품종류는 많지 않지만, 거래금액은 결코 적은 액수는 아니다. 이런 종류에 속하는 가격은 곡물가격, 면화가격, 식용유가격 등이다. 그리고 공산품 중에는 주요 원자재로 강철, 석유, 석탄 등의 출고 가격과 면포의 판매가격 등이다. 이처럼 부분적인 상품에 대해 계획적인 집중 관리를 실시하는 것은 이러한 상품이 사회주의 공유제의 특징과 요구를 반영하는 것이라 볼 수 있다.

적당히 집중된 자유시장 가격은 국민경제 가격체계 중에서 중요한 작용을 행사하는 상품가격과 국민경제와 일상생활에 영향력을 행사하는 상품가격으로 구분된다. 이 가격이 작용하는 범위는 전국적인 범위가 아니라 국부적인 범위에 속하고, 이러한 가격에 속하는 상품의 종류와 금액은 결코 적은 것은 아니다. 이런 상품으로는 농산물 수매가격, 특정한 기계제품 가격, 특정한 일용품 가격 등이 있으며, 가격관리의 권한을 상황에 의해 지방정부에 이양시킬 수 있다. 또한 어떤 특정 상품은 일정한 가격변동 폭을 중앙정부가 규정할 수 있음은 물론이고, 개별 기업들도 독특한 개별 상황을 고려해서 자사제품 가격을 자유로이 제정할 수 있다.

계획지도 하의 자유가격은 디자인 및 칼라가 다양하고 상품규격이 세분된 상품과 국가경제 및 국민생활에 긴요한 공산품과 신상품에 대해서는 국가계획이 허용되는 범위 내에서 매매 당사자가 그 가격을 자유롭게 결정하는 가격을 말한다. 또한 국가는 이러한 상품에 대하여 일정한 가격을 설정하여 매매 쌍방이 참고토록 선도적 역할만을 수행하게 된다. 이러한 가격은 여하한 약속도 배제하면서 본래의 가격기능이 충분히 발휘되는 것이 아니고 국가의 경제정책과 경제법령 및 관계법령을 반드시 준수해야만 한다. 따라서 이러한 가격은 전민소유제 기업이 상대적 독립성과 일정한 자주권을 지니고 있는 특징을 비교적 충분히 반영한 셈이다.

자유시장 가격은 자유시장에서 거래되는 상품가격이며, 주로 집단소유의 상품과 농민들의 개인상품 등이다. 자유시장 가격은 완전히 시장의 수급변화에 의해 변동된다. 이것은 농촌경제의 집단경제와 가정경제의 특성을 충분히 반영한 것이며, 동

시에 개인이나 가정의 부업발전(副業發展)을 촉진시키는 효과적인 유인책이라 볼 수 있다.

4. 관리구조와 가격체계

가격의 제정과 조정계획은 국민경제 계획의 중요한 부분을 구성하며, 가격관리의 성패는 바로 경제안정을 좌우하게 된다. 중국은 각종 제품가격을 정확히 제정하고 조정하기 위해 우선 제품간 객관적으로 존재하는 유동성 및 가격탄력성 등을 충분히 고려했을 뿐만 아니라 중앙과 지방에 가격관리 기구를 설치하여 제반 관리업무를 수행하고 있다. 국무원에는 국가물가총국을, 그리고 성, 시, 자치구에는 물가위원회 또는 물가국을, 지구 및 현에는 물가관리에 상응하는 종합기구를 각각 설치해 두고 있다.

국가물가총국이 국무원 관계 부처와 공동으로 주요 농산물의 수매가격, 주요 공산품의 출고가격, 국가경제 및 국민생활에 중대한 영향력을 행사할 수 있는 소비품과 농업용 주요 원자재의 매매가격, 철도운임, 항공운임, 주요 간선의 수로운임(水路運賃), 우편요금, 그리고 기타 전국적인 총괄관리 및 합리적 배려가 필요한 가격 등을 직접 관리하게 된다.

따라서 성, 시, 자치구가 관리하는 가격은 성, 시, 자치구가 유관부분과 공동책임하에서 합동으로 관리하는 가격을 가리킨다. 성, 시, 자치구가 생산 및 분배를 총괄하는 공산품의 출고가격과 공급가격, 그리고 성, 시, 자치구가 규정한 2류물가(二類物價)[18]에 속하는 농산품의 수매가격, 그리고 성, 시, 자치구가 관리하는 수로, 공로, 지방 철도의 운송가격과 단거리 운송가격, 성, 시, 자치구의 문화, 교육, 의료보건사업, 서비스업 등의 표준가격과 음식업종의 순익률, 그리고 기타 성, 시, 자치구가 관리할 필요성이 인정되는 가격 등으로 되어 있다.

행정관서, 자치주, 현, 시가 관장할 수 있는 상품의 종류와 범위는 성, 시, 자치구의 인민정부에 의해 규정된다. 그 대상은 일반적으로 3류물가(三類物價)[19]에 속하는 농업부산물과 수공업 제품 등이 포함된다.

5. 가격개혁

1) 가격개혁의 필요성

사회주의 경제는 공유제 기초 위에서 계획되는 상품경제이며, 가격은 사회주의 경제운영에서 중요한 역할을 담당하게 된다. 중국에서의 경제체제 개혁은 지금까지 여러 분야에서 진행되어 왔으며, 기존의 상품경제 모형이 점차 전통적인 집중경제

18) 중국의 물자분류 급수의 명칭이며 중앙정부 관리물자이다. 국무원 산하 각부 위원회가 직접 그 분야를 관장하며, 국민경제 발전에 중요한 물자류이다. 포함되는 범위는 경제체제 개혁과 경제발전의 필요에 따라 변경된다.

19) 중국의 물자분류 급수의 명칭이며 지방정부 관리물자라 칭한다. 각급 지방정부로 하여금 분배 관리토록 위임된 물자로, 그 범위는 2류에 속하지 않는 벽돌, 기와, 시멘트, 석재 등이다.

(集中經濟) 모형으로 변모되기 시작했다. 그리고 새로운 시장체계 및 그 운영기법이 종전의 사회주의 경제활동 내부에 적극적인 영향력을 행사하기 시작했을 뿐만 아니라 가격기능의 중요성과 영향력이 새롭게 인식되고 있는 상태이다.

지난 40년간 실시된 가격체계는 많은 불합리성을 내포하고 있었을 뿐만 아니라 모든 상품가격은 그 상품의 실질가치를 제대로 반영할 수 없었고, 아울러 수급상태를 충분히 반영시킬 수 없었다. 그리고 1984년 10월 20일 제12기 3중전회에서는 경제체계 개혁에 관한 결정을 통과시키는 한편, 현행 가격체계에 불합리한 모순이 많이 내포되었음을 천명한 바 있다.

따라서 이러한 모순된 가격체계를 개혁하지 않으면 각종 상품의 원활한 유통을 기대할 수 없다는 사실을 인식하게 되었다. 또한 기술개발과 생산구조 개선 및 소비구조의 합리화를 촉진할 수 없음은 물론이고, 사회노동의 낭비를 더욱 악화시키면서 소득분배를 왜곡시키게 된다는 사실을 발견하게 되었다. 이러한 근본적인 원인은 아래와 같이 요약될 수 있다.

첫째, 상이한 상품간의 비가(比價 : price ratio)가 불합리했고, 특히 원자재와 에너지 등 일차상품의 가격이 상대적으로 낮았기 때문에 기초공업의 발전을 저해하게 되었을 뿐만 아니라 가공공업의 경제효과를 제고시키는 데에도 불리하게 작용했었다.

둘째, 동류상품간의 질량차이가 불합리하게 설정되었기 때문에 당연히 고가로 책정되어야 할 상품이 고가로 책정되지 못하고, 혹은 당연히 저가로 책정되어야 할 상품이 저가로 책정되지 않는 사례가 많았으며, 심지어는 저질상품 가격이 우량상품 가격보다 높게 나타나는 극히 비정상적인 경우가 발생한 사례도 있었다. 따라서 기술진보, 신상품 개발, 품질개선 등을 직접 방해하게 되었던 것이다.

셋째, 주요 농부산물의 수매가격과 판매가격과의 불합리성이다. 말하자면, 판매가격이 수매가격보다 낮았기 때문에 상업부문은 수매를 많이 실시하면 할수록 손해를 그 차액만큼 보게 되는 동시에 국가재정 부담을 가중시키게 되었다. 그러므로 합리적인 농업 생산구조 개선과 식량증산에 불리하게 작용했던 것이다.

2) 동류상품의 질량차이

동류상품(同類商品)의 질량이 비록 상이하지만 가격은 오히려 동일하거나 그 차이가 미미한 정도였다. 이러한 가격형성은 그 상품가치를 제대로 반영하지 못했을 뿐만 아니라 수급관계도 충분히 반영되지 못했기 때문에 가치규율의 요구에도 위배되는 것이다.

동류상품 간에 존재하는 질량상의 차이는 기술수준의 차이, 관리수준의 차이, 노동질량의 차이 등에 의해 결정되며, 동시에 질량이 상이한 상품의 가격은 반드시 질량에 따라 상이하게 그 가격이 형성되어야 한다. 따라서 질량차이가 존재함에도 불구하고 가격차이가 없이 동일한 가격이 형성되는 동류상품은 사실상 가치규율에

위배되는 것이다.

한편 질량이 상이한 동류상품은 시장에서 그 수요가 역시 상이하게 나타나게 된다. 일반적으로 질량이 우수한 상품의 수요는 많게 나타나고, 상대적으로 질량이 떨어지는 상품의 수요는 적게 나타난다. 따라서 질량이 우수하고 수요가 많은 상품의 가격은 높게, 그리고 질량이 떨어지고 수요가 적은 상품의 가격은 보다 낮게 설정되어야 비로소 가치규율에 부합되는 것이다. 그러므로 질량차이가 엄연히 존재함에도 불구하고 가격차이가 없는 동류상품은 역시 시장수요 관계를 반영하는 가격자체의 요구에도 정면으로 위배되는 것이다.

또한 생산부문의 입장에서 고찰하면 실제로 질량이 상이함에도 불구하고 가격이 동일하기 때문에 질량이 우수한 상품을 생산하는 기업은 질량이 떨어지는 상품을 생산하는 기업에 비하면 상대적으로 불리한 것이 사실이다. 따라서 이러한 상황 하에서는 품질개선을 위한 내부노력, 신기술도입, 생산활동의 활성화 등을 사실상 기대하기 어려우며, 오직 사회생산 활동을 저해하게 될 것이다. 1984년 6월 6일 면직물, 혼방류, 화섬류 등에 대하여 품질에 의해 가격을 결정하도록 새로운 조치를 취한 후부터 우수상품 생산과 신제품개발이 크게 촉진되기 시작했다(張一·劉小力, 1986; 105-108)

3) 상이한 상품간의 비가

상품비가는 동일시기 및 동일시장에서 상이한 상품의 가격간에 형성되는 비례관계이다. 상품의 가격은 상품가치의 화폐적 표현이며 상이한 상품이 가격 상에 나타나는 비례관계는 바로 상이한 상품이 가격 상에 나타내는 비례관계를 반영하는 것이다. 또한 상이한 상품에 대한 사회수요량은 역시 상이하게 나타나는 동시에 수시로 변하기 때문에 상이한 상품간의 가격비례 관계는 역시 수급관계를 반영하는 것이다.

그 동안 중국은 사회체제 및 가격구조와 가격정책 등의 원인으로 인하여 상이한 상품가격간의 비례관계는 전반적으로 불합리했으며, 특히 광산물, 원자재, 에너지 등의 가격이 지나치게 낮았었다. 예를 들면 1978년도 국영기업체의 평균 이윤율은 16%, 석유화학공업은 70%, 기계공업은 37%, 경공업은 24%를 각각 나타낸 반면에 석탄업은 겨우 0.3%에 불과했었다. 이러한 결과는 석탄업의 경영관리가 결코 미진해서가 아니고, 바로 비가의 불합리성에 의해 나타난 현상인 것이다.

한편 원자재와 에너지 등은 장기간 만성적인 공급부족 현상을 벗어나지 못하고 있는 실정이나, 이러한 제품들의 가격을 현실에 맞도록 조정한 바 없었다. 당국의 이러한 소극적인 자세가 수급관계의 원활한 조정기능을 약화시키고 있는 셈이다. 따라서 원활한 자원배분과 효율적인 생산활동을 촉진하기 위해서는 우선 다양한 비가문제를 현실화해야만 소기의 목적이 실현될 것이다.

4) 농부산물의 수매가격 및 판매가격

농부산물(農副産物) 상품간의 교환은 반드시 등가교환(等價交換) 원칙에 의하며, 이것이 바로 가치규율의 가장 기본적인 요구이다. 그러나 현재까지도 공산품과 농산품간의 교환은 이 원칙이 충분히 적용되지 않고 있는 실정이며, 이것은 바로 고질적인 농공산품 가격간에 형성되는 협상가격(鋏狀價格) 차이이다. 다시 말하면 농산물 수매가격이 농산물 가치에 비해 낮고 반대로 농민에게 판매되는 공산품 가격은 실제 공산품 가치에 비해 높다는 것이다.

이상과 같은 불합리한 교환은 농업생산의 장기적 발전을 저해할 뿐만 아니라 농민생활수준의 향상을 방해하게 되는 것이다. 왜냐하면 이러한 상황 하에서는 농민들은 정당한 이윤을 달성할 수 없고, 적극적인 생산활동을 추진시킬 의욕을 상실하게 되며, 재생산 및 생산확대를 위한 저축능력을 상실하기 때문이다.

당국은 제11기 3중전회 이후 가치규율에 의해 농부산물의 수매가격을 대폭 인상한 바 있으며, 농민들의 적극적인 호응과 더불어 생산의욕을 고취시키면서 효과적인 농업생산의 증대를 기대할 수 있었다. 그러나 당시의 상황 하에서는 수매가격 인상 이후 판매가격을 바로 인상시킬 수 없었기 때문에 "고가수매 저가판매"의 현상이 나타났으며 동시에 재정지출만 점차 가중시키게 되었다.

이 외에도 도소매차가(都小賣差價), 지구차가(地區差價), 계절차가(季節差價) 등의 불합리성을 정확히 파악하면서 실정에 맞도록 그 개선책을 강구해야만 농업발전 촉진을 기대하게 될 것이다.

5) 가격개혁의 추이

중국정부는 1984년 10월에 개최된 제12기 3중전회에서 경제체제 개혁의 성패가 가격개혁의 성공 여부에 좌우된다는 사실을 확인하고, 1980년 이후부터 부분적으로 추진되어 오던 가격체계 개혁을 장차 단계적으로 확대시켜 나아가기로 결정했던 것이다.

당시 가격체계는 첫째, 원재료와 에너지 가격이 너무 낮게 설정되었을 뿐만 아니라 여타 상품간의 비가관계가 불합리하게 형성되어 있었다. 둘째, 농부산물에 대한 정부의 수매가격이 판매가격보다 높게 책정되었기 때문에 가격보조금 지불로 인한 재정지출이 증대하게 되었고, 동시에 농업생산 구조조정이 더욱 지연되게 되었다. 셋째, 각종 제품의 품질차이가 가격에 반영되지 못했으며, 3차산업 요금이 지나치게 낮게 책정되어 있는 모순을 안고 있었던 것이다(대외경제정책연구원 1994; 262-263).

개혁개방 이후 추진된 가격개혁은 다음 3단계로 구분해서 검토될 수 있다. 1단계(1979~1983) 시기에는 주로 불합리한 기존의 상품가격에 대하여 합리적인 가격조정이 이루어졌다. 2단계(1984~1988) 시기에는 계획가격이 적용되는 대상에서 제외

된 상품의 종류를 대폭 확대하는 동시에 낮게 책정되었던 일부 상품의 불합리한 가격을 상향조정하게 되었다. 따라서 많은 상품가격이 시장수급 상황에 의하여 거래가격이 형성되기 시작했으며, 시장조절 기능이 활성화되기 시작했던 것이다.

3단계(1988~1997) 시기에는 주로 불합리한 종전의 가격체계에 대한 조정이 단행되었던 것이다. 특히 1992년 4월에는 기존의 불합리한 판매가격을 대폭 조정하는 동시에 판매가격 자유화 품목을 크게 확대하는 조치를 단행하게 되었다.

또한 1992년 9월 1일에는 국가물가국이 593개 품목의 생산재와 교통운수 가격을 대폭 자유화함으로써 윤활유, 원료유, 중질유, 아연, 각종 전자제품 등 571개 품목에 대해서는 생산기업이 시장수급 상황에 따라 제품가격을 자율적으로 결정할 수 있고, 22개 품목에 대한 가격결정권은 지방정부에 위양(委讓)하는 조치를 단행하였다. 1997년 현재까지 대부분의 상품가격은 시장조절 기능에 의하여 결정되고 있으며, 일부 품목에 대해서만 국민경제 발전과 물가안정 차원에서 가격통제를 받고 있는 상태이다(대외경제정책연구원 1994; 262-263).

6. 가격관리 제도

1) 물가관리의의와 필요성

가격관리는 사회주의 계획경제 하에서 경제활동상의 객관적 요구에 의해 물가정책과 물가법규를 공포하고 상품가격의 결정, 조정, 집행 및 관리를 수행하는 일종의 국가직능을 말한다. 가격에 대하여 계획적인 관리를 수행하는 것은 국민경제를 계획적이고 유기적으로 관리하기 위한 기본 구성요소인 것이다(顧士明 主編,1987; 286).

가격관리체제는 상이한 가격관리 원칙에 의해 형성된 상이한 가격형성이다. 현재까지 나타난 가격형성은 국가정가(國家定價), 부동가격(浮動價格), 협상가격(協商價格), 자유시장가격(free market price) 등이 있다. 국가정가는 현(縣)과 현 이상의 각급 인민정부의 유관부서(물가국)가 물가관리 권한에 의해 제정한 가격을 가리킨다. 이러한 가격은 지령성(指令性) 가격에 속하며 생산기업들은 무조건 집행해야 할 의무가 있다.

부동가격은 물가관리 관계기관이 중심가격과 가격변동의 상하 폭을 규정하고 실제 거래시의 형성가격은 규정하지 않는다. 상품교환시의 시장가격은 기업이 시장의 수급상황을 참작해서 허용된 변동폭 내에서 자율적으로 결정할 수 있는 재량권이 있다. 이러한 가격은 국가규정의 범위 내에서 결정되는 기업정가이다. 따라서 이 가격은 국가정가와 구별되며 지도성 계획가격에 속한다.

협상가격은 매매 당사자간에 자유로운 협상에 의해 의결되는 가격이다. 말하자면, 국가가 농부산물을 수매할 때 계획가격에 의해 대부분 수매하나, 때로는 계획가격보다 높고 자유시장 가격보다 낮은 협상가격으로도 수매하게 된다. 3류상품(三類商品)에 대하여는 기업간 협상에 의해 그 가격을 결정하는데 이것도 일종의 협상가

격이다. 유통업계가 협상가격에 의해 매입한 상품은 역시 거래 당사자간의 협상가격에 의해 자유롭게 매출할 수 있다. 자유시장가격은 농민들이 농촌과 중소도시의 자유시장에서 거래하는 가격을 지칭한다.

사회주의 경제제도의 기본적 특징은 생산 원자재의 공유제이며, 모든 경제활동은 가격조절 기능에 민감하게 작용하면서 국민경제 발전을 촉진시키고, 날로 확대되는 물질 및 문화상의 사회수요를 부단히 만족시켜 나아가는 데에 있다. 따라서 가격관리의 목적은 가격조절 기능을 정확히 그리고 충분히 발휘시키는 데에 있다고 볼 수 있다.

계획경제체제 하에서 국민경제 부문별 균형발전을 추구하는 것은 사회주의 특유한 경제규율이며, 이를 실현하기 위해서는 반드시 국민들의 자발적인 참여와 효율적인 조치를 통해서만이 성취될 수 있다고 확신하고 있다. 가격은 바로 경제활동을 촉진시키는 중요한 수단인 동시에 산업균형 발전에 지대한 영향력을 행사하게 된다. 국민경제에 있어서 저축과 소비와의 비례관계, 농공간의 비례관계, 재정수지 균형의 여부, 금융기관의 대출과 상환의 상황, 상품의 수급상황, 구체적인 상품가격과 가치의 균형 등에 대한 가격기능의 역할은 대단히 중요한 것이다. 그러므로 국민경제 발전을 순조롭게 촉진하기 위해서는 반드시 가격관리를 강화할 필요가 있는 것이다.

개인 소비품은 안노분배(按勞分配)의 원칙에 의해 실현된다. 생산 및 일반 근로자와 국가 공무원은 사회를 위해 일정한 노동력을 제공하는 동시에 국가나 기업은 제공된 노동력의 질량에 상응되는 화폐를 지불하게 된다. 따라서 각종 일용품이나 내구재 소비품의 가격이 변동하거나 상품간의 비가관계가 가치규율에 조금이라도 위배되면 실질소득의 증감에 직접적인 영향을 미치게 되며, 아울러 안노분배의 원칙에도 위배된다. 그러므로 안노분배를 실현하고 국민의 정상적인 경제활동을 보장하기 위해서는 가격관리를 철저히 집행할 필요가 있는 것이다.

사회주의 계획경제 하에서의 상품가격은 대부분 정부에 의해 계획적으로 결정되며, 상품가치가 바로 가격형성의 기초가 된다. 그리고 생산기업들은 자사제품을 매출할 때에 일정한 이윤을 획득하고, 매매업에 종사하는 기업들은 일정한 유통마진을 획득하게 되지만, 이 때에 적용되는 결제가격은 국가에 의해 획일적으로 결정되어 진다. 그러므로 동종 제품에 있어서 상이한 생산업체 간에 생산원가의 격차가 발생할 뿐만 아니라 구매력 창출, 경영이윤 확보, 재정수지 개선 등에 직접적인 영향을 미치게 됨으로 철저한 가격관리가 요구되는 것이다(文正九 외 1989; 207).

가격관리의 기본적인 임무는 아래와 같이 요약될 수 있다. ①사회주의 하에서 요구되는 객관적인 경제규율을 반영시키는 물가관리 방침과 물가정책 등을 제정하는 것이다. ②전체 경제활동 기능에 부합되는 가격관리의 기본 원칙을 발굴하여 국민경제 관리체제와 서로 협조될 수 있는 가격관리 체제를 수립하는 동시에 적합한 가격형성 체계를 구축하는 것이다. ③건전한 물가관리 기구조직, 산업별 가격관리 제도의 확립, 상품별 물가관리 제도의 확립 등을 통해 물가정책 및 실시원칙을 반영

해야 할 것이다. ④가격법규제정을 통해 가격검사와 가격감독을 철저히 집행하는 동시에 정상적인 가격질서를 구축하는 것이다.

2) 물가관리 기구와 기능

1982년 7월 7일 국무원 당무회의에서 "물가관리 잠정 조례" 규정이 통과된 이후 국무원에 국가물자국을 두고 전국의 물가업무를 관리하기 시작하는 한편 각급 지방 인민정부는 물가관리 주무부서를 설치하고 관할지역의 물가업무를 관장하게 되었다. 또한 주무부서와 기업 및 사업 단위는 물가업무에 상응하는 물가기구를 신설하는 동시에 전담 인원을 배치하고, 해당 단위의 물가관리와 감독을 관장하도록 배려했다. 따라서 유관부서는 "일괄지배·분급관리"의 원칙을 실현하기 위해 위임된 범위 내에서 물가업무를 수행하게 되었다.

국가의 물가방침, 물가정책, 물가법규, 물가계획 등은 국무원이 제정하고, 중요한 농공산품의 가격, 중요한 교통운수 요금, 중요한 비상품(非商品) 요금, 물자관리 비용 등은 국가물가국과 국무원 산하의 유관 주무부처로 하여금 관리하도록 규정되어 있다. 그리고 비교적 중요한 농공산품 가격, 교통운수 요금, 비상품 요금 등은 각급 인민정부의 물가관리 부서와 유관 주무부처로 하여금 관리하도록 규정하고, 여타 중요성이 낮은 공산품 가격과 비상품 요금 등은 상공기업이 허용된 범위 내에서 자율적으로 가격을 결정할 수 있도록 규정하고 있다(文正九 외 1989; 208-209).

국가물가국의 직권을 보면, ①국가의 물가방침, 물가정책, 물가법규, 물가계획 등에 대하여 건의와 방안을 제출할 의무가 있다. 그리고 국무원의 비준을 얻은 후에도 전국적으로 집행할 책임이 있는 동시에 감독할 책임도 있다.

②전국의 물가관리와 가격안정에 관한 업무를 책임진다. 유관부서와 협조 하에서 물가관리의 장기계획, 중기계획, 차년도계획 등을 수립하여 국가계획위원회의 평가를 거친 후 국민경제계획과 사회발전계획에 참고토록 한다. 물가관리 권한에 의거 가격결정 원칙과 가격결정 방식을 규정하고, 농공산품 가격, 비상품요금 표준 등을 제정하고 경제상황 변화에 따라 조정할 수 있다. 국가계획과 국민생활에 지대한 영향을 미치는 상품가격, 운임, 요금 등은 반드시 국무원의 비준을 얻어 집행하도록 규정되어 있다.

③물가관리 권한에 의거 국무원 유관주무 부처가 제출한 중요 상품의 매매차가, 도소매차가, 지구별차가, 규격질량별차가, 계절차가, 조정방출가, 공급가 등의 가격결정에 관한 원칙을 심사하고 제정하는 것으로 규정되어 있다.

④국무원 유관주무 부처, 성, 자치구, 직할시 등의 물가업무를 책임지고 지도한다. 물가정책의 집행을 검사하고 감독하며 물가방침, 물가정책, 물가기율 등에 대한 위반사항에 대하여 시정할 권리가 있는 동시에 법률과 관계 규정에 의거 직접 처리하거나 관계 부처와 협조해서 처리할 수 있다.

⑤국무원 유관주무 부처간, 성, 자치구, 직할시 상호간, 그리고 국무원 유관주무

부처와 성, 자치구, 직할시간의 가격쟁의를 처리한다. 여섯째, 국무원이 위임한 기타 직권을 행사한다(文正九 외 1989; 208-209).

또한 성, 자치구, 직할시의 물가부서 직권을 보면, ①국가의 물가방침과 물가정책 및 물가법규에 대하여 관할지구 내의 집행권과 감독권을 갖는다. 국무원과 국가물가국이 하달한 각종 정가를 철저히 집행하는 동시에 관리책임을 진다.

②관할지구 내의 물가관리와 상품가격 간의 종합균형을 위한 관리업무를 책임진다. 유관부서와 협력해서 관할지구의 물가계획 초안을 작성하는 동시에 동급 지방정부 간의 종합균형을 조정한 후 관할지구의 국민경제 발전과 사회발전 계획에 참고토록 제출한다. 물가관리 권한에 의거 가격결정 원칙과 가격결정 방법을 규정하는 한편, 농공산품 가격, 교통운수 요금, 비상품 요금 등을 제정하고 경제상황에 따라 조정한다. 영향력이 비교적 큰 상품가격, 운임, 요금 등은 성, 자치구, 직할시의 인민정부의 비준을 얻어 집행하고, 정가와 조정가격에 관한 문서는 국가물가국과 국무원 유관부처에 반드시 제출해야 한다.

③물가관리 권한에 의거 상품의 매매차가, 도소매차가, 지구별차가, 규격질량별차가, 조정방출가, 공급가 등을 심의하고 결정한다.

④동급의 주무부서와 하급의 주무부서의 물가관리 업무를 책임지도하는 동시에 물가정책의 집행을 감독한다. 그리고 물가방침, 물가정책, 물가기율에 위반된 행위에 대하여는 지체없이 법률과 관계 규정에 근거 처리하게 된다.

⑤동급 주무부서 상호간, 지구 주무부서 상호간, 동급 주무부서와 지구 주무부서 간의 가격쟁의를 처리한다. 여섯째, 성, 자치구, 직할시의 인민정부가 위임한 기타 직권을 행사한다(文正九 외 1989; 209-210).

한편 국무원과 성, 시, 자치구의 주무부서가 행사할 수 있는 물가관리의 직권을 보면, ①물가방침과 물가정책 및 물가법규 등에 대하여 관할지역 내에서 철저히 집행할 책임을 진다. ②관할지역 내의 물가관리 업무를 책임진다. ③물가관리 권한에 의해 규정된 가격결정 원칙과 가격결정 방법에 근거해서 상품 및 비상품의 가격과 요금을 결정한다. ④관할지구 내의 물가업무를 책임지도 한다.

끝으로 기업과 사업 단위의 물가관리 직책은 물가방침과 물가정책을 성실히 집행하고 물가기율을 준수하는 것이다. 말하자면, 물가부문과 업무주무 부서가 통보한 정가와 조정가에 근거해서 규정된 실시시기에 정확히 집행한다. 그리고 생산비용, 유통비용, 생산 및 판매 상황, 손익상황 등의 자료를 제출하는 동시에 가격집행 상황을 물가부문과 업무주무 부서에 보고한다. 이를 구체적으로 고찰하면 다음과 같다.

①부동가격(浮動가격)을 적용시키는 상품은 규정된 종류와 부동폭에 의해 구체적인 상품가격을 제정한다. ②농부산품의 수매 및 판매에 대하여는 국무원이 비준한 관리방법에 의해서 가격을 결정한다. ③3류상품(三類商品)에 속하는 경공업 및 방직공업 제품 가운데 소상품(小商品)과 수공업품 가운데 소상품은 규정된 종류와 가격결정 원칙에 의해 협의를 거쳐 가격을 결정한다. ④물가부문 규정의 권한에 의거

신제품의 시험판매 가격을 제정한다. ⑤전문화를 위해 기업간 분업에 의해 완성되는 제품의 규정에 의해 기업간의 분업가격을 제정한다. ⑥국가가 규정하지 않은 상품가격, 비상품 요금, 공예(工藝) 협동요금 등을 제정한다. ⑦규정된 주무부서의 업무권한에 의해 손상품(損傷品) 및 불량품의 처리가격을 확정한다(文正九 외 1989; 210).

이상과 같이 종래의 가격체계와 가격관리 제도를 점진적으로 개혁하는 것이 바로 시장체제로 이행하는 핵심 과제인 것이다. 가격체계 개혁의 주요 내용은 ①가격관리 기능을 지방정부와 기업에 대폭 이양하는 것이고, ②종전의 단일가격 체계를 복수가격 체계로 전환하는 것이며, ③경제개혁 전에는 국가가 모든 상품가격을 결정하는 국가가격만이 존재했었으나, 개혁 이후에는 유동가격, 협의가격, 자유시장가격 등이 나타난 점이다. 중국은 정부의 가격통제의 정도를 대폭 축소하는 한편 시장기능을 촉진시키는 방향으로 다양한 정책을 실시하기 시작했다.

1979년부터 시작된 농촌경제체제 개혁은 농업생산에 커다란 변화를 몰고 왔으며 1980년대 초에는 농산물 유통체계에 대한 전면적인 개혁이 과감히 추진되었다. 1983년에는 일괄 수매와 판매 대상이었던 농산물의 범위와 수량을 대폭적으로 축소하였다. 또한 1985년에는 일괄수매 방식에 대하여 대대적인 개혁이 실시되었다. 그리고 극히 일부 품목을 제외한 대부분의 농산물에 대해서는 현행 일괄수매와 수량배정 방식을 철폐하는 대신에 협의가격과 시장가격에 의한 수매 방식을 도입하게 되었다.

가격결정 방식도 계약수매 대상 농산물은 국가의 통일가격이 적용되는 반면에 그 밖의 농산물 및 계약구입에서 제외된 농산물에 대해서는 각각 협의가격과 시장조절가격이 적용되었다. 가격관리에 대한 권한도 지방으로 대폭 이양되었고 일부 특정 품목에 대한 가격결정권은 지방정부에 귀속되었다. 주요 내용을 보면 ①해당 지역의 기업과 농민도 가격결정에 대하여 권한을 행사하게 되었다. ②전통적인 자유시장을 개설함과 동시에 도시에 농산물시장을 설립하는 한편 초기 단계 형태인 몇 개의 도매시장을 개설하였다. ③농산물 유통조직의 경영방식과 소유구조에 대한 조정이 이루어졌다.

1982년에는 공소합작사와 최하위의 공소사는 독립적 재산권 행사, 법인세의 납부, 농민권리의 회복과 확대 등을 주요 내용으로 하는 유통합작조직으로 변신하게 되었다. 또한 1983년에는 국영기업의 관리체제에 대한 개혁이 단행됨으로써 합작기업과 개인기업이 성장하게 되었고, 도시와 농촌의 격차 및 지역간의 폐쇄성이 완화되어 다양한 경로를 통한 유통이 촉진되기 시작했다.

VII. 농업개혁 평가와 전망

1. 농업기반 개선과 시장경제 정착

1978년 개혁개방정책과 더불어 실시된 농업개혁은 농촌경제 및 농촌사회 발전에 크게 기여했을 뿐만 아니라 농민소득 증대는 물론이고 생활수준이 획기적으로 향상되었다. 그리고 국민의 적극적인 호응 하에서 중국 특색의 사회주의 시장경제를 추진하면서 산업구조 개편을 무난히 달성하게 되었던 것이다. 특히 농업개혁은 기존의 집단생산체제를 철폐하는 동시에 생산청부제를 추진하는 한편 토지사용권을 30년 장기간 보장함으로써 농업생산 의욕이 크게 진작되었던 것이다.

물론 이러한 효과는 연안지역 농촌과 도시근교의 농촌사회에서 먼저 나타나기 시작해서 내륙지방으로 확산되기 시작했다. 이 과정에서 여러 가지 부작용과 농촌사회의 계층분화가 가속되는 가운데 새로운 농촌문제를 초래하기도 했으나 사회주의 시장경제를 수용할 수 있는 여건을 구축하면서 국민경제 발전을 실현한 점은 높이 평가되어야 할 것이다.

농민들은 시장경제 수요에 부응해서 농작물을 재배하기 시작했는가 하면은 과학영농을 통하여 고품질과 신품종 및 경제작물을 재배하는 한편 양계업, 양돈업, 양식업, 과수원경영 등에도 적극적으로 참여하게 되었다. 따라서 일부 농촌의 농가는 일약 부농의 꿈을 단시일 내에 달성하여 부유한 생활을 영위하게 되었다. 또한 급속한 소득증대와 생활개선 및 문화생활 향상 등은 여타 농민들의 생산의욕을 직접 자극하는 한편 선망의 대상으로 부상하게 되었던 것이다. 특히 북경, 상해, 천진 등의 대도시를 비롯하여 전국의 중소도시에서도 정도의 차이는 있지만 이러한 부농의 꿈을 실현시킨 농가가 급속히 나타나기 시작했다.

또한 이렇게 부농의 꿈을 실현한 일부 농민들은 농촌의 건설업, 유통업, 상업, 요식업, 서비스업 등에도 참여해서 농촌경제 활성화에 크게 기여했을 뿐만 아니라 향진기업에 투자하여 유능한 경영자로 변신한 사례도 있다. 따라서 이러한 사례가 전국적으로 확산되는 가운데 중국경제의 견고한 하부조직으로서 국민경제 발전과 농촌경제 발전에 크게 기여하고 있는 상태이다.

이러한 농촌의 분위기는 농민들의 적극적인 참여와 강열한 염원에 의하여 계속 지속될 전망이며 농촌경제 발전을 추진하는 원동력이 될 것이다. 그리고 중국 특색의 사회주의 시장경제는 중국경제를 발전시키는 효과적인 제도로 점차 정착되는 가운데 21세기 경제대국으로 진입하는 데에도 크게 기여할 것으로 전망된다.

2. 생산의욕 고취와 농업생산 촉진

1) 식량생산

경제개혁 이전 중국은 기본적인 식생활을 충족시키기 위하여 곡물을 대량 수입하는 식량 수입국에 속해 있었으며, 경제작물도 공급부족 현상이 해소되지 못한 가운데 1970년대에 식용유와 원면의 주요 수입국에 속했었다. 또한 축산업과 수산업도 생산을 촉진시킬 수 있는 효과적인 정책이 미흡했기 때문에 역시 공급부족 상태를

탈피하지 못한 상태였다.

<5-1> 주요 식량작물 생산현황 단위 : 만톤

연도별	식량류	곡물류			두류	서류
		미곡	소맥	옥수수		
1978	30,477	13,698	5,384	5,595	757	3,174
1980	32,056	13,991	5,521	6,260	794	2,873
1985	37,911	16,857	8,581	6,383	1,050	2,604
1990	44,624	18,933	9,823	9,682	1,100	2,743
1994	44,510	17,593	9,930	9,928	1,600	3,025
1995	46,662	18,523	10,221	11,199	1,788	3,263
1997	49,417	20,073	12,329	10,431	1,876	3,192
1998	51,230	19,871	10,973	13,295	2,001	3,604
1999	50,839	19,849	11,388	12,809	1,894	3,640

자료 : 중국통계연감(각 연도), 중국통계출판사.

1978년에 시작된 개혁개방 정책의 실시와 더불어 농촌에는 생산청부제 및 자영지(自營地) 허용을 포함한 토지사용권 보장 등의 획기적인 생산제도 개혁이 실시되기 시작했다. 이러한 정책의 효과는 농민들의 생산의욕을 직접적으로 고취시키는 가운데 1980년대 초기부터 생산증대와 더불어 농촌경제가 활성화되기 시작했다. <표 5-1>에 의하면 1994년도 식량 생산량은 44,510만톤으로 1978년 30,477만톤 대비 49.3%가 증가했으며, 1999년도에는 50,839만톤으로 1978년 대비 66.8%가 증가했다. 그리고 식량류(食糧類) 가운데 미곡, 소맥, 옥수수, 두류, 서류 등의 연도별 생산량 역시 꾸준한 증가추세를 유지한 것으로 나타났다.

2) 주요 수산물 생산

<표 5-2>에 의하면 1999년도 수산물 총생산량은 4,122만톤으로 1978년 466만톤 대비 무려 784.5%가 신장했으며, 이 가운데 해산물이 2,472만톤으로 60.0%를 차지했고, 담수 수산물이 1,651만톤으로 40.0%를 차지했다. 또한 해산물 생산량은 2,472만톤으로 1978년도 360만톤 대비 586.7%가 신장했으며, 이 가운데 천연 생산량이 1.498만톤으로 60.6%를 차지했으며, 인공양식 생산량이 974만톤으로 39.4%를 차지했다.

<표 5-2> 주요 수산물 생산량 단위 : 만톤

항 목	1978	1980	1985	1990	1995	1997	1998	1999
총생산량	466	450	705	1,237	2,517	3,602	3,907	4,122
1.해산물	360	326	420	713	1,439	2,176	2,357	2,472
어류	256	234	275	423	758	964	1,056	1,058
새우류	51	42	71	107	185	226	259	277
패류	27	23	47	147	393	824	870	959
해조류	26	26	27	28	85	98	104	119
기타	----	---	---	8	29	64	68	58
a.천연생산	315	281	349	551	1,027	1,385	1,497	1,498
b.인공양식	45	45	71	162	412	791	860	974
2.담수 수산물	106	124	285	524	1,078	1,425	1,550	1,651
어류	100	116	276	505	1,021	1,325	1,425	1,517
새우류	4	5	6	9	27	48	60	71
패류	2	3	3	8	20	36	46	43
기타	----	---	---	2	9	16	18	20
a.천연생산	30	34	47	79	137	189	228	228
b.인공양식	76	90	238	445	941	1,237	1,321	1,423

자료 : 중국통계연감(각 연도), 중국통계출판사.
주 : "----"표기는 해당 통계수치 없음

그리고 1999년도 천연 생산량은 1,498만톤으로 1978년 315만톤 대비 무려 475.6%의 신장률을 달성한 데 반하여, 인공양식 생산량은 1978년도 45만톤 대비 무려 2,064.4%의 신장률을 마크했다. 이러한 현상은 그 동안 경제발전과 더불어 종전에 방치했던 연안의 양식어업이 크게 발전했음을 대변해 주고 있는 것이다. 또한 인공양식 의존 비율이 점차 높아지고 있는 점이 특색이라 할 수 있다.

또한 1999년도 담수 수산물 생산량은 1,651만톤으로 1978년도 106만톤 대비 무려 1,457.6%가 신장했으며, 이 가운데 천연 생산량이 228만톤으로 13.8%를 차지했고, 인공양식 생산량이 1,423만톤으로 86.2%를 차지한 것으로 나타났다. 1999년도 천연 생산량은 1978년도 30만톤 대비 660.0%가 신장했으며, 인공양식 생산량은 1978년도 76만톤 대비 무려 1,772.4%로 크게 신장한 것으로 나타났다.

이러한 현상은 개혁개방정책 실시와 더불어 추진된 농업개혁으로 인하여 최근 15년간 호수, 하천, 저수지 등을 이용한 도시근교의 내수면 담수 양식이 크게 발전했음을 증명해 주고 있는 것이다. 특히 인공양식 생산량 비율이 매년 꾸준히 높아지고 있는 추세는 양식기술의 발달과 동시에 소득증대에 따른 어류수요가 꾸준히 증가되고 있기 때문이다. 한편 1998년도 어종별 해산물 및 담수 생산량은 <표 5-2>와 같으며, 어종별 생산량 역시 일률적으로 높은 신장률을 나타내고 있다.

3) 주요 축산물 생산

연도별 대동물 두수는 <표 5-3>에 나타난 바와 같으며, 1999년도 대동물 두수는 15,024만두로 1978년도 9,389만두 대비 60.0%가 증가된 것으로 나타났다. 대동물 가운데 1999년도 소 두수는 12,698만두로 대동물 두수의 83.2%를 차지했으며 1978년도 7,072만두 대비 79.6%가 증가했다. 또한 1999년도 대동물 종류별 증가율은 말이 891만두로 1978년도 1,125만두 대비 10.8%가 감소했고, 나귀는 934만두로 1978년도 748만두 대비 24.9%가, 노새는 467만두로 1978년도 387만두 대비 20.7%가 각각 증가했으며, 낙타는 34만두로 1978년도 57만두 대비 40.3%가 감소한 것으로 나타났다. 그리고 1999년 말 현재 돼지 사육량은 43,020만두로 1978년도 30,129만 두 대비 42.8%가 증가했으며, 양(羊) 생산량은 27,926만두로 1978년도 16,994만두 대비 64.3%가 증가했다.

<표 5-3> 대동물 연말 두수

단위 : 만두

종 류	1978	1980	1985	1990	1994	1996	1998	1999
대동물 두수	9,389	9,525	11,382	13,021	14,919	13,361	14,803	15,024
소	7,072	7,168	8,682	10,288	12,332	11,032	12,435	12,698
말	1,125	1,104	1,108	1,017	1,004	872	898	891
나귀	748	775	1,042	1,120	1,092	944	956	934
노새	387	417	497	550	555	478	474	467
낙타	57	51	53	46	36	35	34	33
돼지	30,129	30,543	33,140	36,241	41,462	36,284	42,256	43,020
양	16,994	18,731	15,588	21,002	24,053	23,728	26,904	27,926

자료 : 중국통계연감(각 연도), 중국통계출판사.

한편 중국통계연감(1999년판)에 의하면 1998년도 돼지도살 두수는 50,125만두로 1978년도 16,110만 두 대비 211.1%가 증가했으며, 지역별 분포를 살펴보면 사천성이 4,794만두로 수위를 차지했으며, 다음은 호남성이 3,492만두, 운남성이 2,507만두, 산동성이 2,486만두, 호북성이 2,333만두, 광서지구가 2,085만 두, 호북성이 1,844만두, 강서성이 1,800만두, 광동성이 1,769만두로 각각 나타났다.

<표 5-4> 주요 축산물 생산량

단위 : 만톤

종 류	1985	1990	1994	1996	1998	1999
육류 생산량	1,926.5	2,857.0	4,499.3	4,595.4	5,723.8	5,949.0
합계(돈육,우육,양육)	1,760.7	2,513.5	3,692.7	3,694.7	4,598.2	4,762.3
돼지고기	1,654.7	2,281.1	3,204.8	3,158.0	3,883.7	4,005.6
쇠고기	46.7	125.6	327.0	355.7	479.9	525.4
양고기	59.3	106.8	160.9	181.0	234.6	251.3
家禽 고기	160.2	322.9	755.6	1,965.2	2,018.5	·····
우유	249.9	415.7	528.8	735.8	744.5	717.6

자료 : 중국통계연감(각 연도), 중국통계출판사.
주 : "·····"표기는 해당 통계수치 불명

주요 축산물 연도별 생산현황은 <표 5-4>와 같으며, 1999년도 육류 생산량은 5,949.0만톤으로 1985년도 1,926.5만톤 대비 208.8%가 증가했으며, 이 가운데 돼지고기 생산량이 4,762.3만톤으로 1985년도 1,654.7만톤 대비 187.8%, 쇠고기 생산량이 525.4만톤으로 1985년도 46.7만톤 대비 1,025.1%, 양고기 생산량이 251.3만톤으로 1985년도 59.3만톤 대비 323.8%가 각각 증가된 것으로 나타났다. 그리고 1999년도 우유 생산량은 717.6만톤으로 1985년도 249.9만톤 대비 187.1%가 증가된 것으로 나타났다. 끝으로 1998년도 가금류(家禽類) 생산량은 2,018.5만톤으로 1985년 160.2만톤 대비 무려 1,160.0%가 신장된 것으로 나타났다.

이상과 같이 주요 육류 소비량이 급속히 증가되고 있는 주요 요인으로는 국민소득 증가와 생활수준 향상에 따른 식생활 개선인 것으로 보인다. 그리고 개혁개방에 따른 외국인 관광객의 급증으로 음식업의 소비량이 꾸준히 증가되고 있기 때문으로 분석된다.

4) 기타 농작물 생산

<표 5-5>에 의하면 주요 경제작물과 특수 농작물의 1999년도 생산량은 면화가 383만톤으로 1978년 217만톤 대비 76.5%, 유료(油料) 작물이 2,601만톤으로 1978년 521만톤 대비 399.2%, 사탕수수가 7,470만톤으로 1978년 2,112만톤 대비 253.7%가, 사탕무가 864만톤으로 1978년 270만톤 대비 220.0%가, 누에고치가 49만톤으로 1978년 17만톤 대비 188.2%, 차(茶)가 68만톤으로 1978년 27만톤 대비 151.9%, 건조 잎담배가 219만톤으로 1978년 105만톤 대비 108.6%가 각각 증가했다.

<표 5-5> 경제작물 생산량

단위 : 만톤

종 류	1978	1980	1985	1990	1995	1996	1998	1999
면화	217	271	415	451	477	420	450	383
유료작물	521	769	1,578	1,613	2,250	2,210	2,314	2,601
땅콩	238	360	666	637	1,024	1,014	1,187	1,264
유채씨	187	238	561	696	978	920	830	1,013
마류	135	144	445	110	89	80	50	47
황마, 홍마	55	55	206	73	37	37	25	16
사탕수수	2,112	2,281	5,155	5,762	6,542	6,688	8,344	7,470
사탕무	270	631	892	1,453	1,398	1,673	1,447	864
누에고치	17	25	34	48	80	51	53	49
차(茶)	27	30	43	54	59	59	67	68
건조 잎담배	105	72	108	226	231	323	236	219

자료 : 중국통계연감(각 연도), 중국통계출판사.
주 : 연도별로 소 항목 합계가 대 항목 통계와 약간의 차이가 있는 것은 일부 중요하지 않은 소 항목의 통계가 제외되었기 때문이다.

또한 <표 5-6>에 의하면 1998년도 주요 과일류 생산량은5,453만톤으로 1978년 657만톤 대비 730.0%가 증가했다. 이 가운데 사과가 1,948톤으로 전체 생산량의 35.7%를 차했으며 1978년도 228만톤 대비 754.4%가 증가했다. 그리고 배는 728만톤으로 1978년 152만톤 대비 379.0%가 증가했다. 이 외에 밀감은 859만톤으로 1978년 38만톤 대비 2,260.5%가, 포도는 236만톤으로 1978년 10만톤 대비 2,360.0%가, 바나나는 352만톤으로 1978년 9만톤 대비 3,911.1%가 각각 증가된 것으로 나타났다.

<표 5-6> 주요 과일류 생산량

단위 : 만톤

종 류	1978	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998
과일류	657	679	1,164	1,874	4,215	4,653	5,089	5,453
사과	228	236	361	432	1,401	1,705	1,722	1,948
밀감	38	71	181	486	823	846	1,010	859
배	152	147	214	235	494	581	642	728
포도	10	11	36	86	174	188	203	236
바나나	9	6	63	146	313	254	289	352

자료 : 중국통계연감(1999년판), 중국통계출판사, pp.395-397.
주 : 연도별로 소 항목 합계가 대 항목 통계와 약간의 차이가 있는 것은 일부 중요하지 않는 소 항목의 통계를 제외하였기 때문이다.

한편 주요 과일류 소비량이 급속히 증가된 요인으로는 소득증대에 따른 소비생활 수준이 향상되었기 때문이며, 농민은 물론이고 도시주민의 과일수요 및 요식업의 수요가 크게 증가된 데에 직접적인 요인이 되고 있다. 이러한 소비추세는 앞으로도 여전히 지속될 전망이며, 비록 과일재배 면적을 확대하고 있지만 공급부족 현상은 좀처럼 해소되지 않을 것으로 전망된다.

5) 단위 면적당 생산량

주요 농산물 단위 면적당 생산량 현황을 보면 <표 5-7>에 나타난 바와 같다. 1헥타르당 곡물 생산량은 1998년도 4,953kg으로 1995년도 4,659kg 대비 6.3%가 증가했으며 1996년도와 1997년에 비해 다소 증가된 것으로 나타났다. 그러나 면화 생산량은 1998년도 1,008kg으로 1978년도 450kg 대비 124.0%가, 땅콩 생산량은 1998년도 2,943kg으로 1978년도 1,350kg 대비 118.0%, 유채류 생산량은 1998년도 1,272kg으로 1978년도 720kg 대비 76.7%, 황홍마 생산량은 1998년도 2,677kg으로 1978년도 1,320 kg 대비 102.8%, 사탕수수 생산량은 1998년도 59,549kg으로 1978년도 38,505kg 대비 54.7%, 사탕무 생산량은 1998년도 24,806kg으로 1978년도 8,175kg 대비 203.4%, 엽연초 생산량은 1998년도 1,740kg으로 1978년도 1,725kg 대비 0.9%가 각각 증가된 것으로 나타났다.

<표 5-7> 주요 농산품 1헥타르당 생산량

단위 : kg

종 류	1978	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998
곡물	---	---	---	---	4,659	4,894	4,823	4,953
면화	450	555	810	810	879	890	1,025	1,008
땅콩	1,350	1,545	2,010	2,180	2,687	2,804	2,592	2,943
유채류	720	840	1,243	1,260	1,416	1,367	1,479	1,272
황홍마	1,320	1,755	2,085	2,415	2,534	2,491	2,649	2,677
사탕수수	38,505	47,565	53,430	57,120	58,136	56,225	60,158	59,549
사탕무	8,175	14,250	15,915	21,660	20,132	25,483	24,475	24,806
엽연초	1,725	1,815	1,920	1,660	1,584	1,750	1,809	1,740

자료 : 중국통계연감(1999년판), 중국통계출판사, pp.395-397.

주 : "----" 표시는 해당 통계수치 없음.

이러한 현상은 연도별로 살펴보면 1990년 이전에는 지속적인 농업개혁으로 인하여 병충해, 비료, 품종개량 등의 노력이 주효했기 때문에 단위 면적당 생산량이 급속히 증가된 것으로 보인다. 그러나 1990년대에는 이미 한계에 도달한 상태였기 때문에 완만한 증가추세를 보이고 있는 점이 특색이다.

3. 농민생활수준 향상

1978년 개혁개방과 더불어 추진된 농업개혁의 성과를 분석하기 위한 주요 생활 개선 지표는 <표 5-8>과 같다. 농업부문 평균임금은 1999년도 인민폐 4,832원으로 1978년도 470원 대비 10.3배로 증가되었다. 그리고 1999년도 농촌주민 1인당 순수입은 2,210원으로 1978년도 134원 대비 16.5배로 증가되었다. 또한 1999년도 농가별 평균 소비지출은 1,918원으로 1978년도 138원 대비 16.5배로 증가되었고, 1999년도 농촌주민 1인당 주거면적은 24.2㎡로 1978년도 8.1㎡ 대비 3.0배로 확대되었다. 이러한 증가 추세는 그동안 농업개혁과 더불어 농촌주민의 소득증대 및 주거환경이 계속 개선되었음을 알 수 있다.

<표 5-8> 주요 생활개선 지표

종 류	단위	1978	1980	1985	1990	1995	1998	1999
농업부문평균임금	원	470	606	878	1,541	3,522	4,528	4,832
농촌주민 1인당 순수입	원	134	191	398	386	1,578	2,162	2,210
농가별 평균 소비지출	원	138	178	347	571	1,434	1,895	1,918
농촌 1인당 거주면적	㎡	8.1	8.4	14.7	17.8	21.0	23.7	24.2
농가 100호당 내구재 보유량								
흑백 TV 보유량	대	---	---	10.94	39.72	63.81	63.67	62.35
컬러 TV 보유량	대		0.39	4.72	16.92	27.32	32.59	38.24
자전거 보유량	대	30.73	38.87	80.64	118.33	147.02	137.15	136.85
미싱 보유량	대	19.80	23.31	43.21	55.19	65.74	65.82	67.06
냉장고 보유량	대	---	---	0.06	1.22	5.15	9.25	10.64
세탁기 보유량	대	---	---	1.90	9.12	16.90	22.81	24.32

자료 : 중국통계연감(각 연도), 중국통계출판사.
주 : "----" 표시는 해당 통계수치 없음.

또한 농가 100호당 내구재 보유현황을 보면 자전거는 1999년도 136.85대로 1978년 30.73대 대비 4.5배로, 그리고 미싱은 67.06대로 1978년도 19.80대 대비 3.4배로 각각 증가했다. 그리고 흑백 TV는 62.35대로 1985년도 10.94대 대비 5.7배로, 컬러 TV는 38.24대로 1985년도 4.72대 대비 8.1배로, 냉장고는 10.64대로 1985년도 0.06대 대비 177.3배로, 세탁기는 24.32대로 1985년도 1.90대 대비 12.8배로 각각 증가한 것으로 나타났다.

이와 같이 주요 가정용 내구재 보유량이 급속히 증가되고 있는 것은 바로 농업개혁에 따른 농촌주민의 생활수준이 지속적으로 향상되었음을 알 수 있다. 현재 중국

에서는 이들 내구재 소비량이 꾸준히 증가세를 보이고 있으며, 일부 도시 근교의 부농들은 오토바이는 물론이고 개인용 승용차까지 구입하는 경향이 점차 증가되고 있는 상태이다.

4. 농업경영 현대화와 인프라구축

농업개혁 추진은 생산성 향상과 더불어 식량증산은 물론이고 관개시설의 확대, 원활한 화학비료와 농약의 공급, 단위면적당 수확량 증대, 생산지와 소비지의 도로망 확충, 농업교육 실시 및 농업정보 제공, 농기계 공급의 확대, 품종개량, 경지정리 확대, 영농기술 지도, 병충해 방지, 수질오염 방지 등을 강력히 추진하는 가운데 농업 현대화 및 기계화의 기반과 여건이 조성된 상태이다.

그동안 농업생산 및 농촌사회 인프라 건설에서도 만족할 만한 성과를 달성한 것으로 평가될 수 있다. 말하자면, 주요 성과로는 관개시설, 중소형 수리시설을 보수 및 건설, 대평원 관개지역에 대한 절수형 수리시설 건설, 절수효율을 증대시키기 위한 시범 프로젝트 및 한해대비 절수 시범지역 건설 등이다. 그리고 농촌의 도로건설 지원과 도로여건의 개선을 추진했으며, 동시에 빈곤농촌을 퇴치시키는 데에도 큰 성과를 거두게 되었다.

또한 농업기반 개선과 구축에도 괄목할 만한 성과과 나타나게 되었다. 농촌의 에너지 종합건설을 실현하기 위한 메탄가스 절약형 난방과 주방 시설의 확충, 농촌 전력공급 망을 확장하여 도농간 동일가격의 전력수급 망을 구축, 농촌지역과 오지마을 송전시설 확충, 농촌통신 인프라를 구축하는 동시에 통화비용 인하, 도매시장 역할을 수행할 수 있는 농산물시장을 건설 등을 열거할 수 있다.

농촌 토지사용 제도의 법제화를 합리적으로 개편하는 동시에 농가연합 경영형식인 도급경영을 기초로 하여 복합 경영체제를 추진하였다. 또한 토지사용권의 보장과 사용관계를 안정적으로 유지하기 위하여 지역상황에 적합하도록 토지사용권의 양도제도 개선에 착수하게 되었다. 그리고 양곡생산과 유통경로는 현지상황을 충분히 감안, 지역특성에 따른 양곡 유통시장의 체제개혁을 실시하는 한편 양곡수매 보증가격과 양곡비축 및 위험기금 등의 제도를 합리적으로 개선하기 시작했다.

농촌 금융체제를 개혁하여 농업에 대한 신용대출을 증가시키는 동시에 신용대출 방식을 개선하여 금융서비스 수준을 향상시키는 데에 주력했다. 농촌의 신용대출 기관인 농촌신용사의 관리체제를 개혁하여 양질의 농촌금융 서비스를 제공하는 데에 주력했다. 그리고 농업기술의 체제 및 보급을 개선하기 위하여 농업기술의 투자 확대, 농업기술의 개발과 지원 및 연구 결과를 확산 보급하는 가운데 영농기술 서비스 체제를 구축하여 영농기술의 안정적 발전과 보급에 주력하게 되었다.

농촌사회와 농업구조의 조정을 촉진시키는 동시에 특색 있는 농업발전을 통하여 생산증대, 대규모 생산체제 정착, 생산구조의 전문화를 추진하는 데에 주력했다. 농산품 수출에 대한 상호협력 및 정책지원을 통하여 농산품 수출 확대를 실현하게 되

었다. 그리고 농산품 가공기술과 생산설비 개발을 통하여 농산품의 판매와 저장 및 운송 등의 관련산업을 발전시키는 한편 농산품 가공수준과 생산효율을 향상시키게 되었다.

각종 농업 서비스 기구와 조직을 설립하여 농업경영자 육성과 지역사회 발전에 양질의 서비스를 제공하는 데에 주력했다. 그리고 농산품 품질의 표준체계와 검사체계 및 시장정보화 체계를 구축하는 동시에 국제표준 규격에 맞추어 수출품목을 확대시키는 동시에 농산품의 수출경쟁력을 제고시키는 데에 주력했다.

향진기업에 대한 지원과 구조조정을 통하여 기술개선과 체제혁신을 실현시키는 동시에 농촌기업의 합리적 합병을 추진해 나아간다. 농업경영의 산업화는 농업 현대화의 중요한 지름길에 해당되는 것이다. 그러므로 기업과 농민이 결합된 주문생산 혹은 계약재배 등 다양한 생산형식을 장려하면서 농업생산의 산업화를 적극 추진한다. 농작물 가공기업, 판매기업, 과학연구단지 등을 지원하여 농가의 시장경제 참여를 유도하는 동시에 이익을 공유하고 위험을 공동으로 분담하는 새로운 경영메커니즘을 형성한다. 또한 재정과 세수 및 신용대출 등의 특혜를 통해 우수기업을 지원하여 농업발전을 가속화시킨다.

중국은 지금까지의 농업개혁 성과를 바탕으로 금후 농업정책의 중점을 아래와 같이 설정하고 적극 추진할 계획이다. 농공부문 간의 불균형 성장을 개선하는 동시에 연해지역과 내륙지역간 불균형 해소, 소수민족 거주지역 농업환경 개선, 농산물 시장의 다양화, 농업 생산성 제고, 주민생활 개선, 고품질 농산물 생산, 현대식 농기계 보급, 선진 농업기술 보급, 집약형 영농체제로 전환, 식량자급률 달성, 경쟁력 우위 농산물인 축산물, 수산품, 화훼, 채소, 과일, 특산물, 무공해 농산물 등의 증산 및 수출을 적극 추진해 나아갈 계획이다.

5. 당면과제와 전망

바야흐로 중국경제는 자본주의 시장에 진출할 채비를 적극적인 자세로 준비하고 있지만 대내외적으로 갖가지 난제에 직면하고 있는 것도 사실이다. 2001년 말 세계무역기구(WTO) 가입 전망과 함께 2008년 세계올림픽 유치 등은 이를 단적으로 보이고 있는 것이라 하겠다. 그리고 중국경제의 지속적 고도 경제성장은 세계 각 국으로 하여금 지대한 관심을 불러일으키고 있는 상태이다. 특히 중국농업도 1978년 이래 지속적으로 추진해 온 개혁개방 정책에 힘입어 점차 생산성과 품질이 향상되는 가운데 국제경쟁력을 강화시키면서 국제시장 진출에 주력하고 있는 상태이다.

현재 중국정부의 농업정책 핵심은 안정적인 식량증산과 농업경쟁력 강화를 위해 농촌사회와 농업경제 부분의 구조조정을 대대적으로 실시할 계획이다. 바로 생산량보다는 품질 위주의 농산물 생산을 장려하는 동시에 고품질과 안전성을 갖춘 농산물 생산에 정책의 초점을 맞추고 있다. 그러나 곡물수입량 증대, 공업화로 인한 농지감소, 농산물 생산량 감소, 도농간 소득격차 심화 등은 만성적 농업문제로 부각되

고 있는 가운데 보다 강력한 농업개혁 실시가 요구되고 있는 것도 사실이다.

현재 중국의 농업생산 및 농촌경제 운영은 구체적으로 다음과 같은 문제에 직면하고 있다. ①최근 농민수입의 증가가 둔화되는 현상을 나타내고 있다. ②지속적인 농업투자에도 불구하고 농업기반 시설 및 정비가 여전히 미흡한 상태이다. ③농산물의 제품구조 및 품질격차가 점차 표면화되는 가운데 시장수요에 부응하지 못하고 있는 점이다. ④일부 농산품은 상이한 품종과 생산지에 따라 가격차이가 심하게 나타나고 있는 점이다. ⑤수확후의 신선도 유지, 저장, 가공, 유통 등의 단계에서 가격차이가 뚜렷하게 나타나고 있는 점이다. ⑥농산물 공급의 안정을 기초로 농민의 수입증대를 달성하는 동시에 농촌발전을 촉진시키는 점이다. ⑦농업개혁을 강화하여 영농기술 보급을 통해 농촌경제 구조조정을 달성하는 점이다. ⑧생산성 향상을 제고시키는 동시에 고품질 농산물 생산을 통한 농업발전을 달성하는 점이다.

따라서 이를 실현하기 위해 다음 사항에 역점을 두고 추진하고 있는 상태이다. ①농촌정책을 안정시켜 농촌개혁을 심화시킨다. ②농촌구조 조정과 최적화를 도모하는 동시에 농산물의 품질향상과 생산성 향상을 실현한다. ③향진기업 발전에 주력하는 한편 경영내실과 관리효율을 제고시킨다. ④농업의 기반 시설과 생태환경 건설을 강화하고 농업의 지속적 발전을 촉진시킨다. ⑤과학교육에 의한 농업진흥의 전략을 실시하여 농촌 과학기술 진보를 촉진시킨다. ⑥상호빈곤 구제의 비율을 높이고 관련 정책을 철저하게 수행한다.

중국은 만성적 식량부족 문제를 해결하기 위하여 단위당 평균생산량 증대를 통한 식량증산 실현, 농산물 유통구조의 개선, 수출증대 및 수입억제, 경작지 보존, 관개시설의 확충, 비료와 농약의 공급 확대, 농업생산 기계화 확대, 종자개량 등과 같은 다양한 정책을 추진하고 있으며, 더욱 강력히 추진할 계획이다. 생산성 향상을 위해 비교우위에 입각한 식량생산 기지를 더욱 확대하고 농작물의 적지적작(適地適作)을 추구함으로써 특화 농작물의 단위당 평균생산량 증대에 주력하고 있다. 품종개량 및 이의 보급 확대를 유도하는 동시에 농업선진국과의 기술협력 및 농업부문 투자유치를 강화해 나갈 계획이다.

중국의 농촌 노동력은 여전히 과잉상태이다. 이러한 노동력 과잉현상은 매년 성년남녀의 신규 노동력 유입으로 더욱 가속화되고 있다. 비록 일부 과잉 노동력이 도시로 유입되고 있지만 여전히 노동 집약형 농업을 영위하고 있는 농촌에서는 다음과 같은 폐해가 나타나고 있다. ①기초 노동력인 성년남자의 향진기업 취업 및 도시진출 등으로 인해 농업노동력의 질이 점차 낮아지고 있는 점이다. ②농촌지역은 과잉인구로 인하여 대규모 기계화 영농이 어려운 상태이다. 그렇다고 농업생산성 제고를 위한 종자, 화학비료, 농약 및 농업용 비닐 등의 농자재 공급도 원활하지 못한 점이다. ③해를 거듭할수록 농촌지역의 취업난 및 상대적 소득저하 등이 심화되고 있는 점이다. 따라서 농업부문의 이러한 당면 과제를 해결하는 것이 금후 농업부문의 가장 시급한 주요 정책과제인 것이다.

중국 특색의 사회주의 시장경제는 농촌경제에서 시작해서 도시경제로 이행하는

개혁과정으로 농업생산에서 먼저 그 효과가 나타나기 시작했던 것이다. 농촌은 새로운 경제체제 하에서 먼저 경제이익을 얻는 가운데 농업과 향진기업의 번영과 발전을 달성하게 되었으며, 점차 도시와 농촌의 통일시장이 형성되게 되었다. 그러나 도시에 비해 농촌은 시장경쟁에서 상대적으로 불리한 입장에 놓이고 지리적, 경제적, 사회적 여건은 농촌경제 발전의 저해 요인으로 작용하게 되면서 빈곤지역의 경제사정이 더욱 심화되기 시작했다.

이러한 빈곤지역은 중국의 중서부 지역에 해당하며 일명 노소변궁(老少邊窮) 지구라 부르고 있다. 또한 생산요소의 유통과 배분에서도 빈곤지역은 투자환경이 열악하고 소비수준이 낮을 뿐만 아니라 운송비용 및 이익유인 면에서 상대적으로 불리하기 때문에 자금, 인재, 자원, 정보 등이 도시 및 발전 지역으로 유출되고 있는 상태이다. 따라서 농촌지역 및 빈곤지역은 비록 소득이 증가되고 있지만 상대적으로 낙후되고 있는 상태이다.

그러나 중국은 농촌과 도시의 공동번영을 실현하기 위하여 다음 조치들을 지속적으로 추진할 계획이다. ①도시와 농촌간의 효율적인 시장 메커니즘을 구축하는 동시에 도시경제 개혁으로 인하여 초래된 농촌발전의 불리한 환경을 점차 개선해 나아간다. ②농업 노동력의 생산성을 제고시키는 동시에 시장수요에 부응해서 다양화, 집약화, 고효율, 고품질의 농업을 발전시키는 한편 농산물의 생산·가공·무역의 일체화를 실현하는 가운데 농업의 과학화와 현대화를 촉진시킨다. ③인구증가를 억제하고 비농업 부문의 취업을 확대하는 가운데 농촌의 공업화와 도시건설을 동시에 추진한다. ④도시와 농촌의 상품유통을 원활히 하기 위한 유통구조를 개선하는 동시에 도시와 농촌간의 기술인력 및 자금유통을 촉진시킨다. ⑤효과적인 조절정책 실시를 통하여 농촌과 빈곤지역의 경제 및 문화의 발전을 촉진하는 동시에 도시와 농촌간의 산업구조 합리화를 실현하여 도시와 농촌의 공동번영을 실현해 나아간다.

만일 이러한 농업부문의 당면과제가 순조롭게 추진된다면 바야흐로 중국경제는 21세기 경제대국의 기반을 구축하게 되는 동시에 농촌경제도 획기적인 발전의 계기를 맞이하게 될 것으로 예상된다. 그리고 1978년 개혁개방 정책을 추진하면서 내세운 "중국 특색의 사회주의 시장경제"는 사회주의 경제의 새로운 "경제발전 모형"으로 인정되는 동시에 여타 사회주의 국가들의 경제발전 모형으로 각광을 받게 될 것으로 기대된다. 따라서 농업발전을 포함한 중국경제의 발전과정과 정책내용 및 추진방법은 경제학자는 물론이고 각 국의 지대한 관심사가 되고 있는 것이다.

참고문헌

姜埈榮 역(1995), 중국경제개론, 서울 : 지영사.

建國大學校 中國問題研究所 編(1989), 現代中國論, 서울 : 희성출판사.

대외경제정책연구원(1994) 지역정보센터, 중국편람(1994년도 증보판).

文正九(1996), 중국의 자원현황, 서울 : 대한상공회의소 한중민간경제협의회.

_____(1993), 韓中 兩國間 資源開發과 技術協力의 展望, 北方經濟研究, 제4호, 韓國北方經濟學會.

文正九 외(1989), 現代中國論, 建國大學校 中國問題研究所, 희성출판사

馬家駒 主編(1994), 中國經濟改革的歷史考察, 浙江人民出版社.

馬洪 主編(1982), 現代中國經濟事典, 中國社會科學出版社.

馬洪・孫尙淸 主編(1988), 經濟社會管理知識全書 第二券, 經濟管理出版社.

_____(1988), 經濟社會管理知識全書 第三券, 經濟管理出版社.

傅豊誠(1982), "中共中央經濟組織變動及運作之分析," 中華經濟研究院 經濟專論(19), 9.

郭熙保(1995), 農業發展, 武漢大學出版社.

魯凡之(1986), 改革與調整-中國經濟, 銀域有限公司.

吳振坤 主編(1993), 中國經濟體制改革通論, 北京工業大學出版社.

王珏 主編(1991), 中國經濟建設小百科, 天津人民出版社.

王瑞璞(1997), 中國改革報告(下), 中國經濟出版社.

顧士明 主編(1987), 價格學概論, 江蘇人民出版社, 1987.

劉國光 主編(1998), 中國經濟形勢分析與豫測, 社會科學文獻出版社.

_____(1983), 中國經濟發展戰略問題研究, 上海人民出版社.

劉洪 主編(1999), 中國統計年鑑 1999年版, 中國統計出版社.

林毅夫, 制度(1999), 技術與中國農業發展, 上海人民出版社.

張塞 主編(1995), 中國統計年鑑(1995年版), 中國統計出版社.

張一・劉小力(1986), 要有合理的價格體系: 價值規律與搞活經濟, 科學技術文獻出版社.

程潞 主編(1986), 中國經濟地理, 華東師範大學出版社.

中國地質礦産信息研究院 編(1992), 中國礦産資源源圖, 地質出版社.

陳琪 主編(1988), 2000年中國的自然資源, 上海人民出版社.

陳吉元 外 主編(1993), 中國農村 社會經濟變遷 1949-89, 山西經濟出版社.

華寶德 主編(1994), 土地經濟學, 中國人民大學出版社.

胡昌暾 主編(1984), 價格學, 中國人民大學出版社.

제 2 장 베트남의 농업개혁

I. 통일경제와 경제개혁

1.통일베트남의 경제개관

통일베트남은 '풍부한 인력과 통일 조국의 거대한 경제적 잠재력 및 사회주의 형제국과 다른 국가들의 경제·기술 원조 및 협력과 정치·도덕적인 단결 및 미제국주의 침략자에 대한 승리가 가져다준 전 인민의 열정'을 바탕으로 하여 20년 안에 사회주의 건설을 완료한다는 의욕에 찬 출발이었다(양길현). 통일베트남은 사회주의 경제체제를 기반으로 ,집단농장과 국유기업을 주된 생산활동단위로 하는 중앙집권적 계획경제를 운용해 왔다[20].

베트남 정부는 전쟁중에 파손된 산업시설을 복구하고 경제를 부흥시키기 위해 제2차 경제개발 5개년계획(1976-1980)을 수립하여 사회주의 경제건설은 농업과 기계공업의 중시, 집단화와 국가통제를 통한 사회주의 생산관계의 확립, 사회주의권과의 대등한 상호의존이라는 큰 틀 속에서 진행되어 나가게 된다. 그러나 남, 북베트남 모두 외국원조에의 과도한 의존과 심각한 물자부족 그리고 국제수지 적자를 겪고 있었기 때문에 남북경제통합이 되었다고 하여도 30년에 걸친 민족해방전쟁중의 경제적 피해기반에서의 출발은 순탄하지 않았다. 통일베트남은 제2차 5개년 계획기간 동안 6.7%의 식량증산식량증산에도 불구하고 기간중 매년 170만톤의 식량을 수입해야 했다. 연평균 0.6%의 공업생산, 그리고 국민소득은 0.8%의 증가에 그쳤기 때문에 1인당 국민소득은 1976년의 101달러에서 1980년에는 91달러로 하락을 면치 못했다.

1970년대 통일베트남의 경제침체는 무엇보다도 강제적인 집단화와 과도한 중공업화에 그 원인이 있는 것이었다. 통일 이후 남베트남의 정치경제적 상황과 사회심리학적 특성에 대한 고려가 없이 일방적으로 밀어 부친 북베트남의 집단화 조치가 남베트남 국민들의 반대로 인해 사실상 실패로 끝나고 만다[21]. 또한 1976-80년 동안 공업에 대한 통일베트남의 국가투자는 총투자의 30-40%를 차지하고 있었음에도 불구하고 경제회복과 구조조정에 대한 사전준비 없이 공업투자의 70%가 중공업으로 과다투자 됨으로써 그만큼 경공업과 가내수공업은 경시된다. 그 결과 중공업의

---

20) 남베트남에서는 통일 이전까지 운영되던 자본주의 시장경제체제를 계획경제체제로 이행시키면서 생산수단의 국유화와 농업 집단화가 급격히 추진되었다. 그러나 농업 집단화는 남부 농민의 거센 반발로 인하여 매우 저조한 실적을 나타냈다.

21) 특히 농산물 구입할당제도에 대한 농민들의 반발이 농업생산성의 저하를 초래하는 가운데 1970년대 후반 남북 전역에서 발생한 홍수로 인해 1976년 1349만 3100톤의 식량생산은 1977년과 1978년에 2년 연속하여 각각 1262만 1800톤과 1226만 5300톤으로 감소를 하게 된다.

비효율과 일상소비재의 부족이 초래되고 이어서 1978년 3월 민간상업활동의 전면 금지로 야기된 상품유통상의 혼란과 정체로 인해 더욱 악화되어 나간다. 1979년부터 시작된 베트남의 개혁물꼬는 이와 같은 경제위기로 비롯된 통일 이후 베트남 국민들의 불만증대와 기대상승의 요구에 부응하고자 한 위로부터의 대응이었다.

1979년 9월 당중앙위원회 6차 총회에서 베트남은 중앙통제의 병폐를 시인함으로써 "국가~집단-개인 3자의 이익을 존중"하는 방향으로 경제개혁을 시도해 나갔다. 1979년부터 1982년까지 시행된 신경제정책의 시도는 집단화·국유화 등 생산관계에 중점을 둔 전통적 방법 대신 생산력강화 쪽으로 방향을 돌리기 시작하는 그 후 변화의 예고였다. 집단농장과 국영기업이 여전히 경제구조의 중추로 남아있지만, 농업의 경우를 보면 개별농가의 토지경작을 허용하고 구매할당과 농업세를 제외한 잉여농산물을 자유시장에 팔 수 있도록 하는 물질적 동기부여와 생산물 계약제 도입의 결과 1979년 1398만 3800톤과 1980년 1446만 400톤의 식량증산을 가져왔다.

1997년 이후 개혁·개방의 시동 이후 생산계약제의 확대 실시와 잉여농산물의 자유판매 허용에 따라 농업에 있어서는 상대적인 성공을 가져오지만 공업에 있어서는 그에 상응하는 실적을 낳지 못한다. 농업의 경우도 1981-85년동안 연평균 4.9%의 생산증가를 보이지만 여전히 농업의 자급자족을 이루지는 못해 매년 북베트남에서는 약 300만의 농민이 식량부족을 겪어야 했다. 공업의 경우는 국가재원의 40% 이상을 차지하고 있음에도 불구하고 새로운 선진기술의 결여와 전력부족과 원자재 그리고 중간재의 부족으로 공장 가동률이 40-50%에 머물고 있었을 뿐만 아니라 그나마 생산된 소비재마저도 저품질과 마케팅 기술의 미비로 인해 1984년의 경우 60억 달러에 달하는 외채부담을 감당하지 못했다. 그리하여 1980년대 중반까지만 해도 베트남은 여전히 집단농에 의한 협업과 중공업의 우선주의에 매달리고 있었고, 그러한 한 베트남의 자주적 발전전략은 1980년대 초반 연평균 6.4%의 성장을 보이지만 인구증가율 2.2%을 고려할 때 일인당 국민소득은 1976년의 101달러에서 1981년 94달러, 그리고 1983년 101달러, 1985년 100달러에 머무는 실패로 끝나고 만다.

2. 경제개발계획의 추이

1) 제2차 5개년 계획(1976-80 : 2·5계획)

1975년 4월 통일베트남이 출범하였다. 통일베트남의 최우선과제는 민생안정과 전후복구 및 경제발전을 위한 남북경제의 통합이었다. 베트남은 자본주의 시장경제체제인 남부지역을 사회주의 계획경제체제로 신속히 개조한 뒤 이를 북부지역에 통합함으로써 사회주의 계획경제체제를 갖추는 것이었다. 농업 및 경공업 위주의 남베트남 시장경제체제를 중공업우선의 북베트남 사회주의 계획경제체제에 흡수·통합하는 것이었다. 그러나 통일베트남은 전쟁으로 대부분이 산업시설이 파괴되고 외국원조에 과도하게 의존된 왜곡된 산업구조를 물려받았다. 이러한 여건에서 통일베트

남정부는 '위대한 사회주의 건설'을 위해 사회주의 계획경제를 통일베트남에 실시하였다(안승욱).

첫 5개년 계획으로 통일베트남은 1976년 12월 2·5계획(1976-80)을 발표하였다[22]. 2·5계획의 중요목표는 ① 농업의 비약적 발전과 경공업 발전을 통해 식량과 생필품을 충족시켜 사회주의공업화를 위한 축적을 도모, ② 중공업, 특히 기계공업 발전을 위한 새로운 기초 건설, ③ 남부 베트남의 사회주의 개조를 달성하고 북부 베트남의 사회주의 생산관계를 강화함 등으로 요약될 수 있다.

통일전 북베트남의 사회주의 계획경제발전모형이 실패한 가장 큰 원인은 식량을 자급을 못한 것이었기 때문에 통일베트남의 당면과제는 농업발전을 통해 식량을 자급하고, 농업의 생산잉여를 경공업과 중공업에 투자하는 것이었다.

2·5계획에서 농업총생산 목표는 연평균증가율로 8-10%이었으나 매년 약 2% 정도밖에 실적을 올리지 못했다. 특히 식량은 2·5계획기간 동안 경지면적은 매년 약 4% 정도 늘어났으나 식량생산 목표를 달성한 경우는 한번도 없었고, 오히려 전년도 보다 생산량이 줄어든 해가 두 번이나 있었다. 이 기간 동안 인구는 약 9% 증가하였으나 식량생산은 약 5% 정도 증가하여 1인당 식량생산이 크게 감소하여, 매년 300-500만톤(벼 환산)의 식량이 부족하였다. 이 때문에 공업원료·기계설비 등의 수입에 사용되어야 할 외화가 식량수입에 사용될 수밖에 없었다. 식량생산이 부진했던 외생적 요인으로는 1977-79년 캄보디아 및 중국과의 전쟁에 따른 노동력손실을 들 수 있겠다. 그러나 우리가 주목해야 할 중요한 내부적 요인으로, 남부농업의 사회주의 개조를 위해 농업집단화를 조급히 강행함으로써 남부농민들이 농업집단화 거부, 소극적 노동, 경작지 유기 등과 같은 반발을 일으킨 것과 중요목표에 있어서 주장한 것과는 달리 농업발전을 위한 투자를 등한시 한 것 등을 지적할 수 있다[23].

2·5계획의 최우선과제는 남베트남의 시장경제체제를 사회주의 계획경제체제로 신속히 전환하여 통일베트남을 사회주의 계획경제국가로 건설하는 것이었다. 공업부문은 비교적 쉽게 국유화하여 계획 및 명령에 의한 생산을 할 수 있는 부문이었으나 상업부문의 사회주의 개조는 사영 상업활동을 폐지하는 대신 국가가 모든 상업활동을 장악하는 것이어서 순탄하지 않았다. 정부의 쌀 유통정책이 실패로 돌아가고 식량부족을 더욱 가중시키게 되었다[24]. 그 결과 이 계획은 목표에 크게 미달됨으로써 실패하였는데 실패의 원인으로는 다음과 같은 점을 지적할 수 있다.

---

22) 북베트남의 제1차 5개년 계획기간(1·5계획: 1961-65) 동안 사회주의 계획경제체제의 경제발전모형에 입각한 계획을 추진하였으나 심각한 거시경제불균형과 재화부족을 초래하여 실패하였다.

23) 남부농업의 사회주의개조란 남부농업의 일반적 형태인 소규모 개인경영을 사회주의적 대규모 경영으로 전환하기 위하여 집단소유제인 농업협동조합을 건설하는 것을 말한다.

24) 1978년 사영 상업활동이 전면 금지시키고 국가가 판매 및 구입조직을 장악하였다. 통일전 남베트남의 쌀 유통은 거의 사영 미곡상인에 의해 이루어졌다. 사영 상업활동이 전면 금지되면서 정부행정관료가 그 업무를 맡게 되었다. 유통의 효율이 당연히 하락하였으며, 행정관료가 상업업무를 수행함에 따라 사회주의 특유의 관료주의적 병폐까지 나타나게 되었다. 이에 농민들은 국영상업 조직보다 통일전부터 몸에 익은 불법사영 미곡상인을 더 신뢰하게 되었으며, 쌀은 정부의 공식적·합법적 유통조직 보다는 불법 암거래 조직을 통해 더 많이 유통되었다. 그러나 통일 후 개인의 이동자유의 권리가 대폭 제한되었기 때문에 쌀의 불법유통도 크게 제약을 받았다. 이러한 결과로 쌀 가격은 지역간에 그리고 정부배급미와 자유유통미간에 큰 차이를 보였었다(안승욱).

첫째, 경제의 급격한 사회주의화이다. 베트남 정부는 통일 후 생산 국유화, 농업 집단화 등 계획경제체제를 무리하게 도입함으로써 농업을 위시한 경제 각 부문에 비효율을 가중시켜 생산성을 크게 떨어뜨렸다. 둘째, 군사비 지출의 증가이다. 베트남은 인도차이나 지역에서의 패권적 지위를 확보하기 위해 통일 후에도 막강한 군사력을 유지해 왔으며, 1978년 말에는 캄보디아를 침공하고 다음 해에는 중국과 분쟁을 일으키는 등 국내자원이 경제개발 보다는 주로 군사력 확장에 투입되었다. 셋째, 외국으로부터의 경제봉쇄이다. 미국을 위시한 서방국가들은 베트남의 캄보디아 침공을 응징하기 위하여 대 베트남 경제제재 조치를 강화하여 베트남 정부는 경제개발을 위한 재원확보에 실패했다. 기타 계획기간 중 지속된 자연재해, 사회간접자원의 낙후 등도 계획이 실패하게 된 주 요인이 되었다(i20).

2) 신경제정책(1981-85 : 3·5계획)

2·5계획이 1979년에 들어와서 실패로 끝나면서 베트남은 경제적 위기에 처하게 되었다. 이에 베트남 당국은 1979년 6월과 9월에 당 중앙위원회총회를 잇달아 열고 경제개혁에 대한 새로운 구상으로 3·5계획을 수립하였다.

3·5계획에서는 베트남을 둘러싼 국제정세의 악화에 의해 해외자금조달이 한계에 와 있으므로 국내의 모든 자원을 총동원하여 생산을 증대해야 하며, 노동력을 효과적으로 동원하기 위해 근로자의 물질적 욕구를 중시할 것을 계획의 골격으로 하였다.

이를 위해 경제운용방향은 곧 아래로부터 위로의(bottom-up) 개혁을 시작한 것이다(안승욱)[25]. 경제주체들의 사익추구동기에 의한 자연발생적 적응과정을 거치면서 경제의 효율성을 높이고자 하였다[26]. 이와 같은 경제운용방향에 따라 1979년 6월부터 1981년 1월 사이에 일련의 경제자유화정책, 소위 '신경제정책'(NEP)이 채택된다. NEP에서는 농업에서 물질적 동기를 부여하기 위해 생산물 계약제를 도입하고, 국영기업의 의사결정권을 분권화하고 동기유인적 임금제도를 도입하며, 정부의 지나친 유통간섭을 완화하였다.

신경제정책으로 국민소득은 1975-79년간 연평균 4.5% 성장에 비교해 1980-82년에는 8.0%의 성장을 보였다. 식량은 1980-83년의 4개년간 연평균 100만 톤씩 증산

25) 이는 시장을 계획으로 대체하려는 2차 계획을 통하여 '위에서부터 아래로'(top-down)의 개혁이 실패한 것과의 반대 입장에서 '아래에서부터 위로'(bottom-up)의 개혁의 입장을 말한다.

26) 재화부족상태가 지속되고 비계획부문의 경제활동 비중이 증대되는 상황서 계획당국이 취할 수 있는 전략으로는 다음과 같다. ① 한쪽 눈감기 전략: 통일전 북베트남에서 보았듯이 비계획부문 경제활동을 묵인해주는 대가로 기존의 체제를 고수하면서 단계적으로 아래로부터 위로의 개혁을 묵시적으로 받아들이는 제도의 내생화전략. ② 두 눈뜨기 전략: 사회주의 계획경제의 일부의 원칙상 오류 혹은 관리체계의 오류 등을 공식적으로 인정하고, 그 오류를 공식적으로 수정하는 진보적 전략. ③ 두 눈감기 전략: 체제의 완전성을 회복시키기 위해 당국이 할 수 있는 모든 수단을 동원하여 비계획부문의 경제활동을 근절시키고자 하는 보수적 전략. 통일전 북베트남 시대부터 2·5계획이 실패하는 1979년까지는 ①의 전략이, 그리고 실질적으로 2·5계획을 폐기하고 3·5계획을 도입하는 1980년부터 지금까지는 ①과 ②의 전략이 번갈아 가며 사용되었다(안승욱).

을 기록하여 1983년에는 식량자급을 달성하였다. 공업부문도 1980-82년간에는 1975-79년의 약 2배에 해당하는 연평균 10.0%의 높은 성장률을 보였다. 특히 공업은 당국이 공급하는 투입요소가 부족한 가운데서 경공업·소규모 수공업 등을 주로 하는 지방공업이 성장을 주도하였다.

신경제정책은 실물생산에서 큰 성과를 거두었으나, 사회주의 계획경제체제의 이념과 모순되고 경제논리에 내재된 새로운 문제들을 야기하였다. 첫째, 농업생산을 증대시키기 위해 도입된 생산물 계약제는 개별농가가 생산수단을 실질적으로 소유하면서 집단이 아닌 개인의 생산활동에 근거를 두는 제도인데, 이는 생산수단의 국가소유와 집단노동제라는 사회주의 경제이념에 위배되는 것이었다. 둘째, 유통을 원활히 하기 위해 당국은 유통간섭을 완화하였는데, 소비재가 절대적으로 부족한 상태에서 이러한 정책은 투기나 대규모 암거래가 발생하게 되었다. 셋째, 생산증대를 위한 물질적 동기부여의 일환으로 목표초과분에 대한 협의가격을 인상하였는바 이는 급여인상, 투자재원 조달을 위한 통화증발로 이어져 극심한 인플레이션을 야기하였다.

신경제정책의 효과로 경제적 위기도 어느 정도 완화되었으나 부작용도 만만치 않았다. 이를 극복하기 위해 1982년 제5차 당대회에서 사회주의 경제발전모형에 대한 이론적 혁신을 승인 받으면서, 신경제정책에 의해 자유화 방향으로 유도된 경제를 재통제하는 정책으로 선회하였다.

제5차 당대회에서 자본주의의 악습으로 비판받았던 비계획부문의 경제활동을 안정 받을수 있는 기대되는 듯 하였으나 당국은 거시경제의 균형을 회복하고 농업에서 생산잉여를 창출하는 것이 급선무라고 판단하여 1979년 이후 실시해 온 신경제정책을 중단하고 경제를 전면적으로 재통제 하기 시작하였다.

먼저 분배 및 유통부문을 재통제하였다. 생산계약에 의한 의무량을 초과하는 생산물은 자유시장에 판매할 수 있는데 자유시장 판매비율을 하향 조종하여 생산물이 자유시장에 흘러 들어가는 것을 줄이는 대신 국영상업망으로 집중되도록 하였다. 그리고 사영상공업을 억제하기 위해 사영 상공업자 등록제를 실시하고 사영상공업세를 대폭 인상하였다. 자유시장 거래상품에 대해 정찰제를 실시토록 하여 정찰가격의 상승을 억제하는 형식으로 자유시장가격을 행정적으로 통제하기 시작하였다.

둘째, 남부의 농업집단화를 완성하는 것은 사회주의 계획경제의 이념뿐만 아니라 베트남 경제를 계획·관리·통제하는데 필수적이라고 재인식하였다[27].

셋째, 당국은 1985년에 접어들면서 신경제정책 및 경제재통제의 기술적 성공으로 2·5계획의 실패로 인한 경제위기를 무난히 넘겼다고 평가하면서 1986년부터 시작되는 제4차 5개년 계획(4·5계획)을 준비하기 위해 1985년 9월 통화개혁을 실시하였다[28].

---

27) 집단화가 되지 않으면 남부의 대부분 농업생산물이 국가의 경제관리체계만에 집중되지 않고 자유시장으로 흘러 들어가 국가의 식량관리를 어렵게 할 뿐만 아니라 그것이 자유시장 쌀 가격을 인상시키는 요인이 되어 인플레이션을 억제하기가 대단히 어려워진다는 생각이었다

28) 통화개혁에 대한 정보가 사전에 유출되어 경제주체들은 은행강제예금에 따르는 손해를 피하기 위

경제위기의 극복, 제5차 당대회의 사회주의 경제발전이론의 혁신 등 1982-83년은 당국으로서는 어느 정도 자신감을 가질 수 있는 시기였다. 그러나 이 시기에 펼쳐진 재통제정책은 기대와는 달리 실패하였다[29].

3. 도이모이정책(1986-90: 4·5계획)

1985년 극심한 임금-가격 동시상승을 해결하고 퇴장된 화폐저축을 끌어낼 목적으로 실시된 통화개혁이 실패하면서 경제는 1970년대 후반의 위기 이상으로 절박하였다. 이러한 여건에서 1986년 12월 제6차 당대회에서(1986.12.13~12.19) 지도층이 대폭 개편되었고, 베트남 경제발전전략을 지금까지의 사회주의 경제강화에서 '자유화와 개방화' 방향으로 수정하는 중요한 결정을 하게 되었다. 이러한 친 시장적 결정이 있기까지[30] 자유시장거래가 활발했던 것도 중요한 의미를 갖는다. 그리고 대외적으로[31] 고르바초프가 소련에서 페레스트로이카와 글라스노스트를 정책방향으로 제시하고 있는 것을 베트남 당국이 고려하지 않을 수 없었을 것이다. 이러한 일련의 정책적 선회는 계획경제체제에서 시장경제로의 체제전환과정이며 사회주의이론에 대한 논리적 타당성을 부여하는 재해석과정을 거치는 것이었다[32].

1986년부터 시작된 '도이모이(Doi Moi, 刷新)' 政策은 시장도입 등 경제체제를 근본적으로 수정하는 방향으로 다음과 같이 추진되었다(한국은행 등)

① 중앙집권적 計劃經濟體制에서 市場經濟體制로 이행 : 국가에 의해 결정되던 價格體系에 1989년부터 시장경제요소를 도입하고 換率 및 金利 결정에 있어서도 市

해 실물자산구입과 미달러화 구입에 전념하는 상황이 발생하였다. 그 결과 인플레이션은 전년도의 약 60%에서 1986년 및 1987년 2년 동안 무려 약 1000%로 상승했으며, 미달러 환율은 1달러=15동(Dong)의 공식환율이 암시장에서는 통화개혁직전 1달러= 1000동으로 상승하였다.

29) 시장경제 적응을 위한 당국의 행정 및 관리기술이 미숙하고 시장경제에 익숙해졌던 남부의 자유시장 및 암시장을 행정력으로 통제한다는 것은 불가능하다는 사실을 간과했다. 통제는 오히려 그나마 합법적인 자유시장을 암시장화 시키고 암시장의 투기를 대규모화시키는 부작용만 초래하였다. 메콩델타의 농업집단화의 재강화는 1985년부터 3년간 1인당 식료품생산이 감소한 것으로 나타났다. 통화개혁도 당국의 기대와는 정반대로 오히려 극심한 인플레이션만 촉발되어 값비싼 시장경제 학습비용을 감당하여야 했다.

30) 당대회에서 친시장적 결정이 나오도록 유도한 당시 베트남 국내의 정치적 기류를 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 1985년 경제위기에 의해 사회주의 경제강화 정책은 정치적으로 몰락한 상태였다. 둘째, 계획경제부문내에서 사익추구 경제행위를 통해 경제적 이득을 얻고 있었던 집단의 지지가 있었다. 셋째, 1975년 이전의 경제체제로 회귀하기를 바라는 호지명시를 중심으로 하는 남부출신 자유주의자들의 지지가 있었다.

31) 1985년 소련에서 Gorbachev가 권력을 잡은 것도 중요하였다. 소련은 오랜 기간 동안 베트남의 중요한 원조국으로서 1980년대 중반까지 보수파들이 이끌어 온 베트남경제가 계속 혼란에서 헤어나지 못하고 시행착오를 거듭하면서 원조구걸을 하는데 대해 상당한 불만을 갖고 있었다.

32) 베트남에서도 이러한 맥락에서 첫째, 계획부문에 과도하게 우선 순위를 두는 대신 비계획부문을 소홀히 한 당의 입장에 대해 문제를 제기하였다. 이 문제는 레닌(Lenin)의 신경제정책(NEP)이 사적부문의 자유를 인정한 사실을 간과했기 때문이라고 보면서, 비계획부문 경제활동의 자유를 인정해야 한다는 당의 방침을 확인하는 셈이 되었다. 둘째, 중앙계획 관리조직들의 역할과 위상에 중대한 문제가 있다는 비판이 있었다. 중앙집중 자원배분체제는 맑스-레닌(Marx-Lenin) 원칙과 모순된다 주장인데 이것은 향후 분권화와 관료조직의 대폭개편 및 조직축소의 신호탄이 되었다. 셋째, 농업·소비재·수출을 중시하는 방향으로 자원을 재배분하여 부문간 불균형을 시정해야 한다는 기존의 결정사항을 실천하지 못했던 점을 비판하였다.

場메커니즘(Market Mechanism)을 중시하였다. 그리고 1992년 憲法改正을[33] 통해 「국가관리하의 시장메커니즘 도입」과 「사회주의를 지향하는 multi sector-商品經濟의 발전」을 憲法上에 명기하다. 베트남 指導體制를 이른바 市場社會主義體制(market socialism) 형태로 전환시키기 위하여, 經濟部門에 있어 政府는 租稅 및 財政政策만을 다루고 物價調節을 직접적인 行政措置에 의존하지 않는다는 기본원칙을 수립했다. 이와 같은 改革措置로 1989년경에는 거의 모든 농산물 및 소비용 제조품은 물론 상당량의 공업제품이 市場價格에 가깝게 거래되고, 물가상승률을 안정시키는 데에도 성공했다.

② 對外 開放政策의 추진 : 1987년 外國投資法을 제정하는 등 적극적인 외국인투자 유치 정책을 추진하고, 대외무역 자유화를 확대하고 1995년 7월 ASEAN, 1998년 11월 APEC에 가입한 데 이어 현재 WTO 가입을 추진한다.1988년 1월에 '동남아시아에서 가장 진보적인' 법 중의 하나로 평가받는 신외국인투자법을 공포하여 1977년의 외국인투자법이 49%의 소유만을 허용했던 데 비해 100% 외국인 소유의 투자와 15-25%의 낮은 세제혜택, 이윤송환 등을 보장해 주었다. 수출가공지역(Export Processing Zones)과 공업지역(Industrial Zones)을 선정하여 공해산업 허용과 10-15%의 낮은 세율의 적용을 받는 특혜를 주고 있는데, 수출에 촛점을 두고 있는 수출가공지역 보다는 수출과 내수용 생산 모두를 허용하는 공업지역이 더 효과를 보는 것으로 나타나고 있다.

③ 國有企業의 經營自律性 확대 : 경영계획, 시장진입, 가격·생산량, 인사, 임금 등의 결정권한을 國有企業에 위임하고, 국유기업의 경영효율화 및 경쟁력 강화를 위해 民營化(privatization) 및 企業集團化 추진한다. 중앙집권적으로 운영되던 國營企業體가 경영자율권을 보장받고 企業會計年度로 轉換하였다. 1989년 黨中央委員會에서는 이와 같은 國營企業體의 企業會計年度로의 轉換이 1990년까지 달성될 수 없다는 점을 인정, 1992년까지 기간을 연장하여 企業會計年度를 채택토록 하였다.

④ 사기업과 所有形態의 다양화 : 종전 국유, 공유, 집단소유 등 3가지 소유형태에다가 사적소유, 개인소유 등 2가지 소유형태를 추가(1992년 개정헌법에 반영)하고, 외국기업의 100% 출자회사와 合營企業의 설립 인정한다. 1990년에는 파산법이 제정되어 비효율적인 국영기업의 해체와 합병 등을 통해 1990년 12,000개의 달하던 국영기업을 1994년에는 약6,300개로 줄임으로써 정자를 낳은 국영기업의 비율을 1990년의 50%에서 9.7%로 줄일 수 있게 됐다. 그리하여 베트남의 국영기업은 전체 기업수의 23.2%로 줄어들지만, 22,000개에 달하는 민간기업의 대부분이 영세규모의 가계기업이기 때문에 자산규모에 있어서는 국영기업이 여전히 82%를 차지하고 있기 때문에 여전히 국영기업의 '사유화'는 지속적인 개혁과제로 남아있다.

---

33) 베트남議會는 市場經濟를 장려하는 새로운 憲法改正案을 1992년 4월 15일 채택하고 改正憲法을 公布하였다. 經濟改革에 부합하는 憲法을 마련하기 위해 1989년 설치된 憲法改正委員會에서 그 동안 초안을 작성하여 채택된 同改正案에는 農業部門의 생산력을 더욱 증대시키기 위해 土地所有權은 국가에 귀속하되 토지의 使用權과 相續權을 개인에게 공식적으로 허용하였다(18條). 특히 "모든 경제분야의 생산, 사업단위는 法 앞에서 평등하며 合法的인 資本과 財産은 國家의 保護를 받는다"(22條)라고 규정하여 안정적인 經濟改革基盤을 강화하고 있다.

⑤ 農業改革의 추진 : 入札方式 生産契約制를 도입하고 농산물의 생산 및 유통에 대폭적인 자유화를 인정하는 한편 농산물의 輸出도 허용하고, 토지의 장기사용권과 매매·양도 등 각종 권리행사를 허용함으로써 실질적으로 土地私有化를 인정한다. 베트남은 새로운 地域改革政策을 통하여 농민들이 장기간(15~19년) 토지를 대여받아 자기 소유지처럼 경작케 하는 방법을 채택함은 물론 능률에 따라 토지분배를 하는 등 農家에 인센티브를 부여하는 방법을 통하여 農村生産力의 증대에 크게 기여하였다. 농업부문의 도이모이는 다음장에서 구체적으로 언급한다.

4. 경제개혁의 성과

1980년대 이전까지 베트남의 경제는 中央集權式 計劃經濟로 운용되었다. 그 당시에는 이러한 체제가 전시 상황과 부합되었고 민족의 해방과 재통일에 필요한 이용가능한 자원을 동원하는 데 적극적인 역할을 수행했다. 그러나 1975년 이후로 평화시기의 사회·경제적 발전 단계에 들어서고, 人口가 6천만 이상인 경제의 모든 분야를 국가가 주도하고 경제활동을 운용한다는 것이 비효율적이며 國家發展을 계속해서 저해하는 것으로 판명되었다(Anh 1995b).

1979~80년 외부의 援助 削減과 미국에 의해서 주도된 經濟制裁措置로 인해 베트남은 심각한 경제위기를 겪었다. 그러한 상황에 직면해서 베트남은 민영화가 시장경제를 지향하는 일련의 점진적인 조정정책을 해결안으로 내놓았다. 그러나 그것은 발전 방향에 대한 재고와 거시 차원의 적정 경제정책 채택으로 귀결되는 미시차원의 변화의 출발이었다.

시장경제로의 경제개혁 노선은 1986년 베트남의 지도부에 의해서 시도되었고 계속해서 국가 전체가 엄격하게 수행할 일련의 개혁들이 그 뒤를 따랐다. 그 결과 1990년대 이후 베트남 경제는 시장경제체제에 맞도록 재구성되었다.

통일이후 베트남은 3차에 걸친 경제개발계획을 실시하였는데 목표와 실적은 <표 II-13>과와 같다.

도이모이의 성과는 괄목한 만한 것이었다(양길현). 우선 1986-90년의 기간 동안 베트남의 국민소득은 연평균 3.9%의 성장에 머물렀지만 1989-92년의 기간 동안 7%의 성장을 보임으로써 1989년 경제개혁 이후의 경제성과가 큰 것으로 나타났다. 특히 1986년 478%에 달하던 인플레이션을 1990년에 67%로 낮췄다. 쌀 생산은 1985년에 약 40만톤을 수입하던 데 비해 1989년에는 140만톤을 수출하는 성과를 보였으며 1992년 이후로는 미국과 태국에 이어 세계 제3위의 쌀 수출국으로 부상했다. 커피생산의 경우도 1986년 1880만톤에서 1990년 2억 2900만톤으로 커피수출국으로 성장해 나갔다. 또한 공업생산도 1986-90년 기간 동안 연평균 4.1%의 성장을 보였으며, 특히 1986-90년 동안 수출도 1981-85년에 비해 2.4배의 증가를 보여 만성적인 무역적자를 감소시키었다.

<표 II-13> 5개년 계획들의 목표 및 실적지표

		연평균 성장율(%)		
		국민소득	농업생산	공업생산
2·5계획 (1976-80)	목표	13-14	8-10	16-18
	실적	0.5	1.9	0.6
3·5계획 (1981-85)	목표	4.5-5	6-7	4-5
	실적	6.4	4.9	9.5
4·5계획 (1986-90)	목표	4.3	1.4	5.6
	실적	4.4	3.5	4.3

특히 1991년 67%이던 인플레이션을 1992년에는 17.5%로 줄이고 8.3%의 경제성장을, 1993년에도 52%의 인플레이션과 8%의 경제성장을 이룩해 나갔다. 이어 1994년에도 8.8%의 경제성장과 1995년 9.5%의 경제성장을 보임으로써 1991-95년 동안 연평균 8.2%의 경제성장을 기록했다. 1996년의 국민총생산 역시 1995년과 비슷한 9.5%의 증가를 보였으며 농업생산은 5%. 공업생산은 14%의 증가를 보였고 인플레이션도 1995년에 15.6%를 기록했다. 메콩강 홍수에도 불구하고 1996년의 경우 2억 8000만톤이 넘는 식량 생산으로 인해 약 300만톤의 쌀수출이 가능하게 되었는가 하면 커피생산도 27%나 증가하여 베트남은 세계 6번째의 커피수출 국가의 자리를 차지하게 됐다. 국가재정적자도 1989년의 경우 국민총생산의 11.4%에 달했으나 1991년에는 2.47%로 줄었고, 그 후에도 베트남의 재정적자는 1993년 4.5%, 1994년 1.8%, 1995년 3.5% 그리고 1996년 3%로 낮아졌다.

그러나 베트남 경제의 취약성은 가시지 않았다. 특히, 기간시설의 취약성, 에너지 부족, 낮은 생산성, 국영기업에의 과다고용, 비효율적인 은행제도, 소련 및 동구권으로부터의 지원과 교역의 쇠퇴 그리고 이들 나라들로부터 귀환한 수많은 베트남인 노동자로 인해 인플레와 실업 그리고 무역수지적자 등 경제적 어려움에서 벗어나지 못하고 있다.

아마도 베트남의 도이모이가 직면하고 있는 최대의 문제는 1990년대의 괄목할 성공에도 불구하고 베트남은 아직도 1인당 국민소득 350달러 대에 머무르는 가난한 나라 가운데 하나라는 저발전의 경제현실이 그대로 남아 있다는 점이다. 1990년대뿐만 아니라 2000년대에는 베트남 정치면에서의 공산당의 지도적 역할과 경제면에서의 시장경제체제의 만개가 공존할지 좀더 시간을 기다려야 보아야 할 것이다.

II. 농업개혁 과정과 현황

1. 통일이후 농업개혁

베트남 경제는 전통적으로 벼농사 중심의 농업경제이다. 농업은 국민총생산이나 고용구조면에서 가장 중요한 역할을 담당한다. 1980년대 중반 총 취업자 중에서 차지하는 농업의 고용비중이 70% 이상이며, 농업부문의 부가가치가 GDP에서 차지하는 비중은 30%가 넘었다. 또한 전 인구의 80%가 농촌지역에서 거주하는 등 농업이 베트남 경제에서 차지하는 비중은 절대적이다. 따라서 농업부문의 생산증대를 통하여 식량문제를 해결하고, 공업화의 기반을 조성하는 것은 당시 베트남이 직면한 가장 시급한 과제의 하나였다. 그러나 사회주의 체제하에서 집단농장을 중심으로 하는 농산물 생산방식은 생산증대의 인센티브가 없어 효율성은 낮고 생산은 정체될 수밖에 없었다. 더구나 불합리하게 낮게 책정된 정부의 수매가격은 농민의 경작의욕마저 감소시켜 농산물 생산이 크게 감소하였다. 이러한 이유로 베트남은 3모작까지 가능한 고온다습한 기후, 풍부한 수량, 비옥한 넓은 토지 등 벼농사에 필요한 모든 조건을 다 갖추었음에도 불구하고 식량의 자급자족마저 불가능해 해마다 다량의 쌀을 수입해야만 하였다.

통일이후 1980년대 초반에 주목할 만한 改革은 農業, 中小企業, 小賣業, 手工藝業 등 非公式的인 民間部門의 역할을 인식하여 그들의 生産활동을 經濟圈 안에 포함시켰다는 것이다. 농부들은 집단농장과의 계약으로 할당된 농산물을 납부하고 난 나머지 農産物을 市場에 내다 팔 수 있게 되었고, 소규모 商人이나 手工業者들으 經濟活動도 보장되었다(강홍구).

1975년 베트남이 통일된 후 남부와 북부의 經濟的 統合을 위해 1978년 후반 남부지역에 計劃經濟體制가 도입되었는데 메콩델타지역의 農業生産性이 큰 폭으로 하락하여 쌀을 비롯한 農産物과 畜産物의 生産이 크게 격감하였다. 메콩델타지역의 集團化로 農産物生産이 급격히 감소하자 1979년 베트남 政府는 개인의 生産性을 제고시킬 목적으로 最終農産物 契約制度를 도입하였다. 이 계약제도에 의해 각 개인은 집단농장의 土地와 原料를 사용하는 대가로 집단농장측에 最終生産物의 일부를 제공하며 나머지는 자유로이 처분하였다. 각 개인은 土地의 使用, 移讓栽培, 除草, 收穫 등에 대해 집단농장측과 個別契約을 체결, 어느 정도 耕作의 自律權을 부여받았고, 灌漑, 害蟲管理 등은 집단농장의 計劃하에 집단적으로 행해졌다.

2. 도이모이와 농업개혁

도이모이 정책에서 農業改革도 본격적으로 추진하였다. 入札方式 生産契約制를 도입하고 농산물의 생산 및 유통에 대폭적인 자유화를 인정하는 한편 농산물의 輸出도 허용하였으며, 토지의 장기사용권과 매매·양도 등 각종 권리행사를 허용함으

로써 실질적으로 土地私有化를 인정하였다. 이를 구체적으로 보기로 하자(한국은행).

베트남의 농업은 자급자족을 원칙으로 合作社[34], 운영되는데 이중 합작사가 대표적인 생산형태이다. 사회주의 국가인 북부베트남은 1958년 토지개혁 완료후 農業集團化를 시작하여 1960년말 총농가의 85%가 합작사에 가입하였다. 남부베트남은 통일후인 1978년 1월부터 집단화를 시작하여 1979년말까지 234사의 합작사가 설립되었다. 그러나 강제적 집단화조치에 따른 남부지역 농민의 반발과 합작사 관리위원회의 관리능력 부족으로 남부베트남에서는 1980년 전반 약 50%의 합작사가 해체됨으로써 農業改革을 촉진시키는 요인으로 작용하였다.

도이모이 정책에서 가장 중요한 것 중의 하나는 農産物 生産契約制의 실시 확대이다. 1981년 1월, 공산당 중앙위원회는 1979년부터 일부 지역에서 시험적으로 시행해 온 농산물 生産契約制를[35] 정식으로 승인하고 이를 전국적으로 확대 실시하였다. 개별 농가가 기본적 生産單位가 되고 종전 생산단위인 합작사는 비료 및 농약 공급, 관개정비 업무만 담당하고 이앙, 관리, 수확 등의 직접적인 생산활동은 가계가 맡는 형태이다. 계약량을 초과하는 잉여생산물은 농민의 자유처분에 맡기되 목표에 미달하는 수량은 다음해에 보충하도록 하였다. 이같은 최종생산물 계약제는 농업생산을 가계단위로 분권화 시키는 새로운 정책으로 상당한 성과를 거두어 농업생산성이 현저히 증가되었다. 그러나 Doi Moi 이전의 農業改革은 다음과 같은 요인으로 별다른 성과를 거두지 못하였다.

그러나 농산물에 대한 과중한 세금부과, 농산물가격의 상대적인 정체로 인한 교역조건의 악화, 농산물 수매가의 연불지급 등의 요인으로 인해 영농에 대한 인센티브가 감소하면서 생산은 다시 정체에 빠지게 되었다. 토지의 장기사용을 허용하지 않아 토지개량 등 농민의 생산성 향상 노력이 저하되었다. 정부의 불합리한 가격정책과 농산물 관리체계로 인해 농민의 생산의욕도 크게 감퇴하였다. 또한 비료 등 투입재의 정부판매가격은 낮게 책정되어 있으나 합작사 관리위원회의 부패로 농민은 충분한 물량을 확보할 수 없어 부족분을 시장에서 높은 가격으로 매입하였다. 농산물의 정부수매가격을 시장가격보다 훨씬 낮게 책정하여 이를 철저히 강제수매함으로써 농민이 시장에 판매할 수 있는 양이 적었다.

<표 II-14> 비료 및 쌀의 정부가격과 시장가격

34) 합작사는 몇 개의 生産隊로 구성되고 합작사 관리위원회가 각 생산대에 생산량, 생산비, 노동투입량 등 3개 지표를 부여하여 일정기간(보통 1년)동안 생산을 맡긴다. 또는 國營農場형태로 국영농장은 주로 인프라가 부족한 국경지대 또는 산악지대에 설립되어 있으며 농산물 등의 생산에 필요한 농업기계, 비료 등도 자체적으로 조달한다.

35) 농민에게 토지를 주고 연간 계약생산량을 초과한 수확분은 농민이 자유처분케 하는 제도이다.

	비료(동/kg)			쌀(동/kg)		
	정부판매 가격 (A)	시장가격 (B)	B/A (%)	정부수매 가격 (C)	시장가격 (D)	D/C (%)
1985	500~560	780~800	142.9	175	180~240	137.2
1986	500~560	2,250	401.0	150~180	1,500~1,800	1,000.0
1987	625	2,100	336.0	2,500	9,900~11,000	440.0

자료 : Tran Van Tho(1996)

다음은 入札方式 生産契約制 도입이다. 1988년 4월 공산당 정치국 제10호 결의에 의거 농업개혁이 본격 추진되면서 농업생산성이 크게 향상되는 계기를 마련하였다. 농지의 일부를 가족수에 비례하여 분배하고 나머지는 입찰에 의하여 배분하는 入札方式 生産契約制를 도입하였다. 영농경험 및 자금력이 있는 농민이 토지를 대량 소유함으로써 토지와 자본의 집약도가 높아지고 농기계 사용 및 규모의 경제 달성이 가능하게 하였다.

土地使用 契約期間을 종전의 5년에서 20년으로 장기화함으로써 토지개량 투자가 가능하게 되었다. 농민은 수확량의 40~50%를 배분 받음으로써 농민소득이 종전보다 2배 이상 증가하였으며 농산물의 유통을 자유화하고 식량부족을 이유로 금지하고 있던 농산물의 수출도 허용하였다. 다만 쌀 수출업무는 재정수입 감소와 무분별한 수출로 인한 식량부족을 우려하여 정부가 독점하였다. 그리고 1988년 개혁조치 이후 합작사의 역할이 농업물자 판매, 관개용수 관리 등 서비스사업으로 축소되고 합작사의 수도 크게 감소하였다[36].

<표 II-15> 농업의 생산주체

	1985	1990	1991	1992	1993
농가호수	8,315	9,357	9,652	10,017	10,281
농업인구 (1,000인)	41,244	45,421	46,734	48,183	49,574
국영농장수	1,376	793	686	623	651
합작사수	55,714	30,433	29,820	23,686	22,900

자료 : Tran Van Tho(1996)

또 다른 주요시책은 土地使用期間을 長期化한 것이다. 1993년 6월 「農地利用法」을 제정하여 농민의 토지사용기간을 호당 3ha 범위내에서 50년까지 허용하였다. 토지사용기간동안 양도·상속이 가능하고 토지를 담보로 금융기관 대출도 가능하게 하였다. 이는 결국 베트남은 표면상 토지의 국가소유라는 社會主義 原則을 견지하고는 있으나 농업개혁을 통해 토지 사용권에 대한 매매, 양도, 임대, 상속, 저당 등

36) 1985년 5만 5714개였던 합작사수가 1993년에는 2만 2900개로 격감하였다.

각종 권리행사를 허용하고 토지사용기간도 장기화함으로써 실질적으로 土地의 私有化를 인정한 것이다.

도이모이 이후 베트남은 1987년 12월 토지법을 공포하여 토지이용의 권리와 의무를 명세화 하였고, 1988년에는 農地使用權을 최소 15년간 보장하고, 작물선택과 잉여생산물의 자유처분을 허용하였으며 농업합작사내 生産目標制를 폐지하였다. 1988년에는 1980년 초반부터 시행된 最終農産物 契約制度를 개선하여 농부들에게 더 많은 자율권을 부여함에 따라 農業生産과 農民所得을 크게 증대시켰다. 국회가 새로운 農業政策과 '新土地法'을 인준함에 따라 國營企業 뿐 아니라 家族 經營農場들도 토지를 장기간 보유하고 계약을 통해 生産할 수 있는 권리를 보장받게 되었다. 초과농지가 있는 지역에 사는 농부들은 그들이 경작할 수 있는 만큼 농지를 더 소유할 수 있게 되었다. 이러한 새로운 政策에 따라 농민들은 수확량의 10% 정도를 세금을 내고 난 후, 자기 자신의 生産과 收入을 결정할 수 있게 되었다. 中央政府 혹은 地方政府는 灌漑施設을 정비하거나 비료, 농약, 제반 농기구를 市場價格 수준으로 공급해 줌으로써 농민들의 생산의욕을 고취시켰다(강홍구).

몇 차례의 토지법 개정을 거쳐 1993년 7월 다시 제정된 토지법은 여전히 토지는 국가의 소유로 되어 있지만 최대 300헥타아르 내에서 20년간 보장된 토지이용권을 양도, 상속, 교환, 저당할 수 있도록 함으로써 토지이용의 장기적 기반을 어용주도 있다.이 외에도 농산물 수매의 합의제와 자유판매 허용, 농업세의 경감 등 농업생산장려정책은 모두 농민의 자본과 열성 그리고 창의를 동원함으로써 베트남 농업의 안정적 성장을 확보코자 했다.

市場 메카니즘에 의해 결정된 價格은 농민들에게 많은 영향을 주었으며 그 결과 현재의 비교적 안정된 價格을 유지할 수 있게 되었다. 이로 인해 국민들은 物物交換보다 貨幣去來를 선호하게 되었으며, 企業과 농민들도 金錢的 價値가 높은 제품에 生産을 專門化하게 되었다. 이같은 제도개혁과 더불어 베트남 정부는 농업부문에 대한 투자증대, 생산물의 자유판매 확대, 곡물가격 자유화 등의 조치를 취함에 따라 쌀 생산량은 급증하게 되었으며, 1989년에는 150만톤의 쌀을 수출하는 식량 수출국이 되었다. 1997년에는 泰國에 이어 세계 2위의 쌀 수출국으로 부상하였다. 1997년 베트남은 2770만 톤의 쌀을 생산하여 이중 370만 톤을 수출하였다. 수출량은 전년대비 21%나 증가하였지만, 수출금액은 東南亞 周邊國의 通貨價値切下에 따른 가격인하로 전년과 비슷한 수준이었다.

베트남 정부는 1993년에 새로운 토지법을 제정하였는데, 이 법은 농민들이 농지와 대지의 이용권을 매매, 저당, 상속할 수 있도록 규정하고 있다. 이 조치로 대규모 농장과 식품기업을 제외한 대부분의 농업부문이 실질적으로 사유화되었으며, 그 결과 농업부문의 생산성은 더욱 향상되고 농민들의 소득이 증가되었다.

3. 쌀 수출과 국제농업협력

베트남은 1997년 아시아의 주식인 쌀 수출량 약 370만M/T으로 세계 제2위의 쌀 수축국이 되었다. 베트남의 쌀 수출량은 1997년에 총 520만M/T을 수출한 태국에 이어 두번째이다. 1997년 베트남의 농업부문은 지금까지 없었던 성공을 거두어 쌀 수확량은 2770만M/T을 기록했다고 보도되고 있다. 그러나 이 신문에 의하면 베트남의 쌀 가격은 305만M/T을 수출한 1996년에 비해 톤당 40$가 하락하였다. 그 결과 농민의 이익은 감소하였다(해외농업정보).

공업생산, 건설, 관광 등 다른 부분에서는 경제 성장률이 크게 하락하였음에도 불구하고 쌀의 수출량은 1997년 20%나 증가하였다. 베트남의 쌀 생산 중심지인 메콩델타의 대부분의 지역과 남부연안 지방은 심한 홍수와 태풍이 있었음에도 불구하고 쌀의 수출량은 충분하였다. 홍수대비를 위한 댐건설과 작물의 적절한 재배시기의 선택으로 자연재해를 극복하고 농업생산의 신기록을 수립하는데 성공하였다. 베트남의 쌀 수확량이 향상된 것은 남부지방뿐 만이 아니다. 중부 베트남의 게안성에서도 초과생산을 하였고 빈토안성에서는 처음으로 쌀을 수출했다.

베트남의 쌀의 증산과는 달리 쌀의 국제가격은 하락하여 쌀의 수출수입은 상대적으로 낮아지고 있다[37]. 쌀값하락의 원인으로는 품질열세, 중개수출, 수출가격경쟁 등을 들고 있다. 그러나 어느 것이나 결정적인 설명요인의 되지 않는다. 어쨌든 베트남 쌀의 품질이 향상되고 양이 증가하고 있는데 판매액이 감소하고 있는 상황은 변하지 않고 있다.

농업은 베트남의 주산업이므로 경제성장을 위해 농업개혁은 쌀 증산의 성과에 힘입어 농업부문에서의 국제협력을 중시하기에 이르렀다. 베트남 정부는 농업부문에 대한 해외직접투자(FDI)의 유치를 촉진한다는 방침 하에 농업부문이 소규모 투자밖에 유치할 수 없다는 불균형 상태를 개선하기 위해 새로운 정책을 입안할 예정이다. 농업부문에서 사업당 평균 투자액은 670만 달러로서 베트남의 해외직접투자 전체 평균액을 1000만 달러를 하회하고 있다. 해외직접투자에 의한 사업은 베트남 농업부문의 수출에 눈부신 공헌을 하고 있으며, 농업투자활동을 촉진하기 위한 적절한 정책을 실시하기 위해서는 여전히 관계 부처간 긴밀한 협력관계를 필요로 한다.

베트남 정부는 국가의 중부지역인 산악지대 및 메콩강 델타지대에서 수리사업 및 농림업에 대한 해외투자를 우선적으로 처리하도록 제안할 예정이다. 새로운 정책은 농업농촌개발부(Ministry of Agriculture and Rural Development, MARD)에 의한 종합계획의 일환이며, 베트남 농업의 큰 가능성에 비해 소규모 해외직접투자밖에 유치할 수 없는 현상을 개선하는 것이 목적이다.

MARD 자료에 의하면, 1988년이후 농림업부문에서는 340건의 해외직접투자 프

37) 가령 1989년에 톤당 226달러에 거래되었던 품종이 1996년에는 톤당 285달러의 가격을 받을 수가 있었다. 베트남 무역부에 의하면 베트남의 수출가격은 1997년초 5개월 동안 평균 톤당 10달러가 상승하였고 9월초에는 톤당 5-10달러 상승하였다. 그러나 11월말에는 1996년 동기가격에 비하여 톤당 40달러 낮게 되었고 11월까지 수출된 330만M/T의 판매액은 1996년에 비하여 1억 3200만 달러나 감소한 것이 된다.

로젝트가 설정되고 있다. 프로젝트에 수반되는 등기자본의 총액은 20억 달러에 달하며, 베트남의 투자총액의 6%를 차지하고 있다. 연평균으로 보면, 프로젝트건수는 26건 이상, 연간투자액은 1억 7400만 달러이다. 340건의 프로젝트 가운데, 5건은 사업 시작에 불과하며, 4건은 이미 종료단계이다. 투자프로젝트의 대부분은 농산물 재배와 가공(168건), 조림과 목재가공(114건) 분야에 집중되어 있다.

한편, 안정된 수익이 예상되는 가축사료 제조부문에서는 22건의 프로젝트에 총액 2억 300만 달러가 투자되고 있다. 이 프로젝트가 활발히 진행되고 있는 남동부에는 풍부한 자원, 양호한 인프라 및 적절한 생육조건 등이 투자가의 관심을 끌고 있으며, 돈나이(Dong Nai)주에만 8개의 가축사료공장이 유치되어 있다. 또한 가축 및 가금 생산부문에서는 18건의 프로젝트에 총액 1억 9,460만 달러가 투자되고 있다.

임업부문에서는 입안된 11건의 프로젝트 가운데 계획이 실행에 옮겨지고 있는 것은 6건뿐이다. 6건의 총사업면적은 3만 3685ha이며, 그 가운데 절반은 유명한 워치멕스(Wochimex) 및 비자칩(Vijachip) 프로젝트에 속하고 있다. 전자는 조림사업과 목재칩의 수출을 전문으로 행하고 있으며, 후자는 제지원료 생산을 목적으로 한 베트남과 일본의 합병사업이다. 더욱이 베트남에서는 2개의 합병기업이 목재칩 및 목재펄프의 제조공장 건설준비를 행하고 있다.

현재까지 베트남 농업부문에서 투자하고 있는 나라와 지역의 수는 32개에 달하고 있다. 최대 투자국은 대만으로서 91건의 프로젝트에 투자하고 있으며, 그 다음이 홍콩(20건), 싱가포르(16건)이다. 베트남 농업부문의 투자프로젝트는 전체적으로 소규모이다. 한 사업당 평균투자액은 670만 달러이며, 베트남에서 해외직접투자 프로젝트 전체 평균액을 1000만 달러 하회하고 있다. 더욱이 특징적인 점은 외자계 프로젝트의 50%이상으로 등기자본액이 600만 달러 미만인 점을 들 수 있다. 그러나 일부에서는 대규모 프로젝트도 존재하고 있으며, 베트남 남부 타이닝(Tay Ning)주의 부루본 제당(Bourbon Sugar Mill)에 1억 1100만 달러, 중앙부의 게안(Nghe An)주의 테이트·라일 제당(Tate&Lyle Sugar Mill)에 8500만 달러가 투자되고 있다. 이 2건의 프로젝트를 합하면 제당부문 투자총액 5억 2,800만 달러의 3분의 1이상을 차지한다.

해외직접투자 프로젝트에 의해 베트남은 모든 종류의 국제표준에 필적하는 작물품종, 가축품종 및 농산물을 생산할 수 있게 되었다. 또한 투자프로젝트는 농림산물의 다양성을 확대하고, 국내 및 해외시장에서 베트남 농산품의 경쟁력 향상에도 도움이 되고 있다. 해외직접투자를 받아들이고 있는 기업은 베트남의 농업수출에 큰 공헌을 하고 있다. 더욱이 가축사료 제조부문에서는 수만 명의 고용기회가 창출되고 있다.

그러나 베트남의 해외직접투자 실적은 베트남의 투자수요와 비교하면 여전히 적은 규모이다. 때문에 MARD는 관계 부처에 대해서 재무정책의 실시를 요청하고, 기업에게 공동사업모델의 채용을 촉진할 방침이다. 더욱이 MARD는 해외제휴기업과 효율적으로 협력할 수 있는 경영자, 기술자 및 숙련노동자의 육성을 도모하고

있다. 조림사업에 대한 투자 증액은 정부에 의한 500만 ha의 녹화계획을 달성하는 데 특히 중요한 목표가 되고 있다. 그 외에 해외직접투자의 중요 분야로서는 신기술, 토지환경사업 및 행정관리능력향상 프로젝트 등을 들 수 있다(i23).

4. 농업의 중요성과 현안과제

국민의 80%가 농촌 지대에 살고 있는 베트남 경제에 있어서 농업생산이 여전히 중요한 역할을 하고 있다.

농산물의 생산과 소비 확대를 위하여 정부와 농민 쌍방의 노력이 필요하다. 정부는 저리대부정책 실시로 농민을 지원하고 있고, 국내외의 시장에 관한 필요한 정보를 제공하고 있다. 또한 농민이 사업을 발전시켜 농산물 거래를 원활히 할 수 있도록 적절한 지도도 하고 있다. 정부는 국내외에 농산물 시장을 확보하고자 하며, 지방 당국 및 각종 업종의 기업은 지방 시장확대에 노력하고 있다. 앞으로 지방의 농산물 유통부문의 활성화로 베트남의 농업 생산은 더욱 활기를 띨 것으로 생각된다.

베트남의 개발투자 구조 가운데 농업부문의 투자는 최근 수년 15~17%의 비율로 증가해 왔다. 치수, 산림보전 및 빈곤의 완화는 국가의 투자 프로젝트 중에서 우선순위가 가장 높은 것이다(i29).

국유 기업이외 지방에서의 가족경영 플란테이션(Plantation), 협동조합 기타 형태의 사업 발전에도 정부는 적정한 주의를 기울일 필요가 있다. 관개, 배수 프로젝트는 물론 다수확 품종의 개발이나 가축의 품종개량, 농산물의 가공 및 판매에 대한 투자도 확대할 필요가 있다. 이것들 모두가 농업의 성공과 농촌의 발전에 있어서 극히 중요하다.

1999년에는 농산물 수출에 의한 베트남의 수익은 약 30억 달러(그중 쌀이 10억 달러, 커피가 5억 달러)에 달했다. 베트남은 380만 톤의 식량을 생산했으나 아직 산악지대에 사는 대부분의 국민이 작물의 斷耕期로 기아에 고생한다는 보고가 있었다. 이것은 주로 지방에서는 경지가 부족 또는 아니면 관개설비가 없기 때문이다. 또한 지방에서는 농민이 부업으로 수입을 보충하는 것이 어려운 상황이다.

개개의 농가가 경지면적의 목표를 달성하도록 소규모의 관개프로젝트의 건설이나 계단식 밭이나 계단 밭농업 (Terraced of Farming)의 확대, 수도 재배용의 농지개간 등 농업확장프로그램을 추진할 필요가 있다. 과수재배와 축산은 중요한 분야로서 이것들을 충분히 활용한다면 지방 농민의 수입증가와 연계된다고 생각된다.

농업 개발청(MARD)보고에 의하면 농림 어업의 년간 성장률은 1999년에는 약 5.5%에 달하여 목표의 3.5-4.0%를 크게 상회했다는 것이다. 이정도 성장률이 실현된 것은 주요 농산물 수확량이 대폭적으로 증가했기 때문이다. 1999년의 식품생산량은 1998년에 비해 6.3%증가해 3380만 톤에 달했다. 이 가운데 쌀의 수량은 100만 톤(6.5%증가)이다. 전략적 농산물 (커피콩, gum, 차, 과실, 사탕수수 등)의 생산량도 상당히 증가하고 있다.

보고에서는 gum의 생산량이 24만 톤(6.3%증가), 차가 6만 톤(17,75%증가), 과실이 450만 톤(12.5%증가)이 되고 있다. 축산부문도 과거 1년 동안 상당한 성장을 가져 왔다. 식육의 총생산량은 7.7%증가해 국내 소비용, 수출용, 합하여 175만 톤이었다. 달걀의 생산량은 33억 개로서 작년의 2.9%증가, 우유의 생산량은 4만 톤으로 증가했다.

농산물의 생산이 전체적으로 향상되었기 때문에 농림업의 수출량은 순조롭게 증가하는 결과가 되었다. MARD 보고에서 수확된 쌀의 25%, gum의 85%, 커피의 95%, 차의 42%, 밤t의 90%, 호두의 99%가 수출되고 있다. 경제적으로 보면 농림산물의 수출액은 30억 달러에 달하고 있는데 베트남 수출 총액의 30%를 차지한다.

빈곤과 지방의 인프라 구축이 현안 사항이다. 최신의 공식보고서에 의하면 현재 빈곤세대는 전 세대의 14%감소함으로서 1993년의 26%보다 상당히 저하하고 있다. 그러나 170만 세대 850만 명의 사람들이 식량의 공급불안과 기타의 빈곤요인으로 고통받고 있다고 생각된다.

도시의 빈곤율은 전체세대에서 9%를 차지하고 있는데 대하여, 농촌의 빈곤율은 45%나 되고 있다. 농촌에서는 수입을 얻는 기회가 적어 기아와 빈곤이라는 원인이 되고 있다. 농촌에 거주자의 년간수입은 12% 증가했으나 일반적인 농업자의 평균 년수입은 불과 107달러 밖에 되지 않는다.

기간부문이 정비되고 있지 않은 것도 지방 발전을 방해하는 요인이 되고 있다. 현재 역내에 자동차가 갈 수 있는 도로가 정비된 농촌은 6%, 진료소가 있는 농촌은 2%이다. 더욱이 상황이 나쁜 것은 농촌에 거주하는 세대의 30%가 전기를 사용 못하고 있고, 64%는 상수도를 이용할 수 없다.

투자는 수요를 추월할 정도로 왕성히 이루어지고 있다. MARD보고에 의하면 국가가 농업 및 농촌개발에 투자하는 비용은 최근 수 년째 연평균으로 국가 재원의 15%-17%에 달하고 있다. 농업의 공공투자는 1996년에 1억 6770만 달러, 1997년 2억 3260만 달러, 1998년 2억 4460만 달러, 1999년이 3억 8570만 달러가 투입되고 있다. 2000년에는 MARD의 정책 담당자는 농업부문의 개발에 4억 2850만 달러(국가예산의 20%)를 요구하고 있다.

농업 및 농촌개발에 투자비용은 과거 4년간 2배 증가하고 있으나, 업계의 소식통에 의하면 국가에 의한 재정적 지원은 아직 요구 수준에 미달하고 있다는 것이다(i24).

시장개방과 개혁은 정도의 차이는 있으나 경제의 모든 부문에 활력을 불어넣었다. 농업부문도 예외는 아니다. 가족단위의 농업장려, 토지법 개정 등 농업관련 제도의 개혁과 농산물의 가격현실화 및 농가에 대한 각종 보조에 힘입어 생산이 활기를 띠게 되었고 이로써 90년대의 농업생산은 연평균 4% 정도의 비교적 높은 성장률을 나타내고 있다. 농업생산의 증대는 일차적으로 식량문제를 해결하였으며 나아가 베트남을 쌀 수출국 대열에 올려놓았다.

도이모이 정책하에서 시장경제를 추진하고 있는 베트남은 연 5% 정도의 쌀생산

이 확대되고 있으나 정부의 수출 수량규제 때문에 국내에서는 공급과잉이 생기고 있으며, 이로 인한 국내 미가의 하락을 저지하기 위해서는 수출규제 완화가 필요하다는 연구가 있다(i29).

베트남은 '60년대부터 '80년대 중반까지는 쌀 수입국이었으나 도이모이 정책을 시행한 이후 개인농의 생산의욕 고조와 근대품종의 보급, 화학비료, 농약투입량 증가, 관개면적의 확대, 3기작의 보급 등을 배경으로 쌀생산이 년 5% 가깝게 증가하여 최근에는 300만M/T 정도의 쌀을 수출하는 세계 유수의 쌀 수출국으로 성장했다.

베트남의 쌀 수급 요인을 분석한 결과, 1990~1995년의 평균 인구증가와 소득향상에 따른 1인당 쌀소비량의 증가 때문에 쌀수요량은 매년 29만M/T과 30만M/T정도 증가한데 비하여 단수 증가와 수확면적 확대로 인하여 쌀공급량은 매년 39만M/T과 26만M/T이 증가하여 매년 6만M/T씩 수급이 완화되어 이것이 쌀 수출확대의 배경이 된 것을 알 수 있다.

한편 정부는 국내미가 앙등을 염려하여 현재 쌀의 수출수량규제를 실시하고 있으나 쌀생산의 순조로운 확대로 인하여 국내에서는 공급과잉이 발생하여 국내미가 하락과 그에 따른 농가소득의 감소가 발생하고 있다. 베트남의 쌀수급 모델에 의한 분석에서도 수출규제수량을 현행 수준으로 고정할 경우에는 국내미가가 한층 더 하락될 것으로 예측되고 있어, 농가소득을 높이기 위해서 쌀 수출 규제의 완화가 필요하다는 것이 확인되었다(i26).

농업은 베트남 경제를 바치고 있는 기본산업이다. 농업은 고용의 2/3, 총수출의 40%를 담당한다. 쌀이 주류를 이루는 곡물은 총 농업생산의 3/4를, 축산은 1/4을 차지한다. 그리고 베트남의 농산물가공은 농업총생산액의 40%를 차지하는 중요산업의 하나가 되고 있다. 최근 농업개혁의 핵심과제로서 농산물가공업에 대한 관심이 높아지고 있는데 이를 좀더 살펴보면 다음과 같다(i29).

그러나 농산물을 효과적으로 보존하고 가공하는 방법에 대하여는 아직도 문제가 있다. 그 해결의 열쇠는 지방 소규모 가공업자와 농업종사자, 협동조합, 기업의 협력 촉진에 있다. 또한 국민 모두의 식량안전보장을 확보하기 위한 3항목이 검토과제로서 올려지고 있다.

국가 안에 전문 농장단지가 형성되고 있다. 정부는 공식으로 Dondap · Moi, long xuyen 및 Haw천(川) 서안을 3대 미작지대, Tay Nguyen(중앙고지) 및 동남지방을 Gum의 생산지, 남부, 중부, 북부산악지대와 중부연안지대를 Coffee 농장으로 못박고 있다.

정부의 평가대로 농산물가공은 중요한 산업의 하나가 되며 농촌의 공업생산액의 30~36%, 농업생산총액의 40%를 차지하고 있다. 농림산물의 가공생산량은 연평균으로 12~14% 증가하고 있다. 특히 정미, 명주, 설탕, 과자류, 과즙 및 목재가공에 관련하는 가공업자가 몇개 설립되어 성장하고 있다.

일반으로 Vietnam의 농산물가공업자는 소규모로 장치 및 기술의 70%는 시대가

뒤진 구식이다. 많은 가공업자의 가동률은 믿기 어려우리만큼 낮고 설계상 능력의 30~50%에 지나지 않는다. 한편 손 작업을 하고 있는 가공업자인 경우는 수확후의 손실이나 원료소비가 크고 효율이 낮으므로 가공농산물의 비율은 아직 낮은 단계이다.

Vietnam에는 626개의 국영정비시설과 수만개나 되는 민간시설이 있다. 처리능력은 합하여 년간 1500만톤으로 그 70%는 민간시설에 의한 것이다. 그러나 아직도 낡은 장치나 기계가 사용되고 있기 때문에 민간업자에 의한 제품은 품질이 나쁘다. 이 문제를 해결하기 위하여 고도의 장치와 기술을 갖춘 새로운 공장이 최근 가동하게 되어 그 결과 쌀의 품질은 수출기준에 적합할 정도로 개선되고 있다.

Coffee의 가공전처리는 80%가 농가에서 이루어지고 있다. Gum의 가공업자는 년간 17만톤의 제품을 생산하고 있다. 홍차의 경우는 76개의 소규모 가공업자가 1일 1100톤의 새싹을 가공하고 설탕인 경우는 36개의 가공업자가 년간 합계 400만톤의 사탕수수를 처리할 능력을 가지고 있다. 이것은 사탕수수 전수확량의 30%에 상당한다. Vietnam산 과실은 장래 유망한 품목으로 가공업자에 있어서는 크게 이익이 된다고 생각하고 있다. 그런데 과실 통조림 가공업자는 겨우 12개소로서 처리능력은 년간 7만톤에 지나지 않는다. 냉장, 냉동시설도 5개소 밖에 없고 그 처리능력은 년간 3만톤이다. 설탕의 가공업자는 장치나 기술을 입수하기 어려운 곳에 위치하는 수가 많고 그 결과 품질이 기준 이하이거나 경우에 따라서는 다액의 손실을 내거나 한다. 일부업자의 가동률은 설계능력의 15~20%에 지나지 않고 설계능력의 40~50%를 가동하고 있는 업자가 대다수이다.

이와 같은 현장을 해결하기 위하여 MARD의 후원에 의한 회의에서 국가는 지방의 소규모가공업자에도 눈을 돌려 농가, 협동조합, 기업 간 협력을 촉진하고 집중적인 복합가공시설을 설립하여야 된다는 제안이 하였다. 투자에 의하여 쌀의 저장능력을 14만 톤 증가한 65만톤으로 하고 그 한편에서 정미 및 세미설비를 비롯한 새로운 장치를 도입할 필요가 있다고 지적되었다.

또한 북부, 남부, 중부 커피 가공업자의 개발에도 투자하여야 한다. 또한 수입 gum제품을 국산품으로 대치하고 더욱이 Gum의 수출을 증가하기 위하여는 gum의 가공처리능력을 년간 산출량의 30~40%로 인상하도록 하는데 투자할 필요가 있다.

과실이나 채소의 산지, 특히 벽지에는 그 가공공장을 건설할 필요가 있다. Anzan, Socchan, Winron의 각 성에는 새로운 생산지의 개발과 더불어 수출용 과실, 채소가공공장의 건설이 필요하다. 개발을 우선해야할 제품으로서는 풀버섯, 야채, 두류, 감자, 과실이나 기타작물의 가공품이다.

MARD의 예측에 의하면 2010년까지 가공업을 발전시킬 계획에는 69억 달러(US)의 투자가 필요하다. 그중 31 달러(US)은 가공업에, 나머지는 쌀, 커피, gum, 사탕수수 농장에 할당된다.

또한 국민 각자 식량안전보장을 확보하기 위하여 다음 각항목이 검토대상이 되고 있다.

㉮ 토지법 (Land Law)에 따라 농업 종사자에게 장기 토지이용 및 소유권을 인정하는 증명서를 발행하여 경작자는 안심하고 농업에 투자 최대 수확량을 올릴 수가 있도록 한다.

㉯ 농촌의 각 지대나 지역사회가 년간 생산계획을 수립 할당된 토지를 효율적으로 이용 식량생산과 가축사육이나 전통공예를 겸업할 수 있도록 지원한다.

㉰ 특히 농업확장 프로그램에 기술(다수확 식량작물, 가축의 이용, 식품저장, 수확후 처리, 잉여농산물을 위한 시장 등) 전달을 촉진할 수 있게 하여 농민을 지원한다(i25).

III. 농업개혁의 성과와 문제점

1. 도이모이의 경제개혁성과

베트남 경제는 개혁초기에 동구권 및 소련으로부터 원조중단, 각종 재화의 공급부족, 실업증가, 극심한 인플레이션 등의 어려움이 있었다. 그러나 지속적인 개혁정책의 추진은 식량증산과 쌀의 수출증대를 초래하였고, 1988년부터는 외국인 직접투자가 유입됨에 따라 공산품의 생산 및 수출이 증가하고, 물가가 안정되는 등 정책의 효과가 나타나기 시작했다(i20).

베트남은 아직도 노동인구 중 70% 이상이 농업부문에 종사하고 있는 전형적인 농업국가이다. 베트남의 대표적인 농산물산지인 메콩델타 지역은 열대몬순 기후로 연 3모작의 벼농사가 가능한 좋은 조건을 갖추고 있다. 그럼에도 불구하고 베트남은 1988년까지는 매년 400만톤 정도의 쌀을 수입하던 쌀 수입국이었다. 개혁정책에 힘입어 베트남이 쌀을 수출하기 시작한 것이 1989년이었으며 92년부터는 연 200만톤 이상을 수출함으로써 미국, 태국에 이어 세계 3위의 쌀 수출국이 되었다. 베트남 경제가 발전함에 따라 산업구조도 급격히 변하고 있다. 그 결과 성장률이 높은 제조업, 수송, 통신부문의 비중은 확대되고 있으며, 성장률이 상대적으로 낮은 농업부문의 비중은 급격히 축소되고 있다. 국내총생산에서 차지하는 농림수산업과 광공업(건설업 포함)의 비중이 1991년에는 각각 40.5%와 22.7%이었으나, 1995년에는 29.0%와 29.1%로 바뀌었다. 서비스부문도 급격히 확대되어 국내총생산에 대한 비중이 1991년의 36.7%에서 1995년에는 41.9%에 달하였다.

베트남 경제는 공업과 서비스부문이 성장을 주도하고 있다. 공업(건설업 포함)의 경우, 경제개혁의 초기에는 생산이 정체를 보였으나 1991년부터는 연 9~14% 수준의 높은 성장률을 기록하면서 경제성장을 주도하고 있다. 특히 제조업은 1990년대 전반기를 통하여 연평균 13% 이상의 높은 성장을 지속하여 왔으며, 정부가 추구하는 "수출을 통한 공업화" 전략에 힘입어 향후에도 연14% 수준의 높은 성장을 이룩할 것으로 기대된다. 제조업 중에서도 전기·전자, 철강, 화학, 건축자재 등의 산업

들이 빠르게 성장하고 있다.

베트남 정부는 지속적인 경제발전이 외국인 투자의 확대 여부에 의해 좌우될 것으로 판단하고 외국인 투자환경을 개선하기 위해 대내외적으로 노력하여 왔다. 우선, 대내적으로는 법률체계를 지속적으로 개선·정비함으로써 투자환경을 개선하고 있다. 그리고 대외적으로는 서방국가들과의 경제협력을 강화하여 왔다. 즉 1995년에는 미국과의 국교를 정상화하고 아울러 동남아시아 국가연합(ASEAN)과 아세안 자유무역협정(AFTA)에도 가입하였다. 베트남 정부의 이같은 노력에 힘입어 당분간 외국인 투자는 지속적으로 유입될 것으로 기대되므로, 당분간 베트남이 연 9% 수준의 경제성장률을 달성하는데는 문제가 없을 것으로 전망된다.

경제개혁의 추진성과를 보면 무엇보다도 높은 經濟成長率 및 物價安定을 이룩했다고 요약할 수 있다./한은 1970년대 후반 연평균 0.2%에 머물던 경제성장률은 실질국내총생산[GDP]은, 경제개혁의 시행 초기인 1980년대 후반에서 1990년까지의 기간 중에는 5% 수준의 상대적으로 낮은 성장률을 기록하였다. 그후 개혁의 성과가 본격적으로 나타나면서 1991-1998 기간중 연평균 경제성장률은 8%를 기록하였다.

특히 1995년에는 GDP 성장률이 9.5%에 달했으며, 1996년에는 급속한 수출증가와 외국인 직접투자의 지속적인 유입에 힘입어 9.3%의 고도성장을 달성하였다. 이에 따라 베트남의 GDP 규모는 1991년의 140억 달러에서 1996년에는 230억 달러로, 1인당 GDP는 같은 기간 중 208달러에서 307달러로 크게 증가하였다. 1998년에는 아시아 외환위기에 따른 수출부진, 외국인투자의 감소 등으로 경제성장률이 5.8%에, 1999년에는 동남아의 외환위기와 자연참화로 경제가 심각한 영향을 받아 GDP는 4.5%성장에 그쳤다. 그러나 2000년에는 GDP가 6.7% 성장하여(3/4분기까지) 경제규모가 10년전의 2배로 성장하였다.

<표 II-16> 體制轉換國의 消費者物價上昇率 추이

단위 : %

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
베트남	67.1	67.5	17.5	5.2	14.4	12.7	4.5	3.5	9.2
폴란드	553.6	76.7	45.3	36.9	33.3	26.8	20.1	15.9	11.7
헝가리	29.0	34.2	23.0	22.5	18.9	28.3	23.5	18.3	14.4
체 크	..	..	..	..	10.1	9.1	8.8	8.4	10.7
루마니아	5.1	174.4	211.2	255.2	136.8	32.2	38.8	154.8	59.1
러시아	5.3	92.6	1,526.0	822.1	307.4	197.4	47.6	14.6	27.8

자료 : IFS Yearbook(1997) 및 April 1999

소비자물가의 경우 Doi Moi 직후에는 급등세를 보였으나 1980년대 말부터 緊縮的인 財政·金融政策을 실시한 데 힘입어 1990년대 들어서는 안정세로 돌아섰다. 베트남 국가은행은 1990년대 들어 통화증가율을 크게 낮추고 국내신용 증가율도 대폭 축소하였다. 그 결과 소비자물가는 1986년에 사상최고치인 487.6%를 기록한 데 이어 1987~88년에도 연평균 300% 이상의 높은 증가율을 보였으나 1992년부터는 20% 미만으로 하락하였으며 2000년에는 6%를 기록했다.

1980년대 후반 급등세를 보였던 換率도 물가안정과 더불어 안정세를 회복하여 1994~97년중 대미달러 환율은 11,000~12,000동 수준을 유지하였다.

그러나 經濟改革은 단기적으로 많은 성과를 이룩하였지만, 특히 실업문제와 지역간 소득격차의 확대 등 중장기적인 과제를 안고 있다. 失業問題를 해소하기에는 아직도 많은 시간을 필요로 하며 현재 베트남의 정책입안가들이 우려하기 시작한 所得分配의 不均衡問題는 앞으로의 경제개발과정에서 심화될 전망이므로, 베트남이 앞으로 지속적으로 관심을 경주하여야 할 장기적인 과제가 된다[38].

2. 도이모이의 농업개혁성과(i6)

농업은 베트남의 경제개발전략에서 기본산업인데 1975년 통일 이후 기복이 심하다. 1976년에는 1975년보다 무려 10%이상 성장하였고, 1977, 1978년도의 농업생산은 1976년의 95%까지 하락하였다가 1979년에 가서야 1976년의 수준을 회복하였다. 감산 요인은 1977년의 한발을 1978년의 태풍과 같은 기후악화와 더불어 관개시설 열악 및 홍수 때문이었다.

1980년에 가서야 식량자급 정책을 추진하였다. 1980년에는 식량증산 목표가 2100만톤에서 1500만톤으로 낮추었어도 목표를 달성하지 못하였다. 1980년에 가서야 농업생산중에서 식량증산에 정책비중을 두었는데 1975년도의 10%를 차지하였던 것이 1980년에는 20%를 차지하게 되었다. 이유는 1978-1979년 중의 유인책은 정부의 매상가격의 인상과 농촌 구맥력 증대정책 때문에 가능하였다. 농업생산에서 계약제를 강화하여 성과를 거두기는 하였는데 관료적 비능률과 영농물자의 부족이 성공의 저해요인이었다.

1977년 중반에 남북한 농업개혁은 농민들의 완강한 저항 속에 추진되었다. 특히 남부에서는 농업집단화에 참여에 대해 완강히 저항하였다. 농민들의 비자발적 참여는 역효과를 당연히 가져왔는데 말하자면 1978-1979년간의 생산감소와 남부농업통제력의 누수현상이었다.

---

38) 특히 失業問題는 공공부문에서 현재화되고 있는데 국영기업부문 근로자는 1988~91년간 82만 명이 일자리를 잃었으며, 공무원도 1988~91년간 32만 명이 감축되었고 1992년에도 20%가 감축됨으로서 1995년까지 도시노동자의 20%에 해당하는 150만 명이 공공부문에서 해고되었다. 여기에 동구권근로자와 보트 피플(boat people)등 25만명 이상의 해외로부터의 귀환 이동자와 1989~90년간 발생한 50만명 이상의 제대군인에 대한 일자리창출은 심각한 실업문제를 야기하고 있는데, 최근 현재화된 실업률은 6%로 추정되고 있으나 과소고용과 잠재실업 등을 고려한다면 이보다 훨씬 높은 것으로 추정되고 있다(구성렬, 1996).

農業生産은 아직도 베트남 경제에서는 근본적으로 중요한 분야이다. 농업생산은 노동력의 70%를 흡수하고 있고 GDP의 40%를 담당하고 있다. 灌漑水路 체계의 개선, 다양한 품종의 도입 및 경제정책의 결과 농업생산은 1988년부터 현재까지 급속하고 지속적인 성장세를 보이고 있다(Anh 1995b).

농업생산의 성장 지수는 인구성장률 지수보다 높고, 이러한 이유로 인해서 1인당 농업산출량은 과거 수년 동안 증가했다. 1987년 지수는 쌀 281kg에 불과한 데 반해, 1988년 349kg, 1989년 349kg, 1990년 324kg, 1992년 349kg, 1993년 359kg, 1994년 359kg이었다. 그러한 농업생산의 성장으로 食糧供給의 안정성이 확보되었다. 베트남은 연간 200만 톤의 쌀을 수출하고 있다. 천재로 인해 穀物生産의 흉년이 있게되면 식량 총산출량은 약 100만 톤이 감소할 것이지만(다시 말해 수출되는 쌀의 일부만 침해를 받게 된다) 이러한 식량생산의 감소는 국내 식량 소비량에는 어떠한 침해도 끼치지 않는다.

식량 안정성은 베트남 같은 농업국가에 있어서는 중요한 선결조건이다. 경제적 관점에서 보면, 그것은 그 자체적으로 農業構造 변화의 조건을 창출하게 된다. 농부들은 더 이상 종전의 가격으로 생산하지 않는다. 1990년대 非食黨 생산의 증가는 농업생산 전체와 곡물생산의 성장보다 높은 성장률을 보였다. 예를 들어, 1991~93년 연평균 땅콩 생산 증가율은 6.8%, 차 6.6%, 오디 16.9%, 고무 6.5%, 커피 7.4%였다. 들소, 가축, 돼지, 오리와 닭은 베트남 인구에 필요한 식량을 충족시키기 위한 수단이 되어 왔고, 종축업을 하는 농부들에게 충분한 일자리와 이윤의 원천을 제공해 주었다.

현재 農業에 내재되어 있는 어려운 점은 농업 생산물의 저가격과 소비시장의 결여이다. 수출용 농산물은 주로 非加工 形態이고 안정적인 市場이 확보되어 있지 않다. 비록 국가가 관개수로 사업과 광범위한 기술 서비스를 농부들에게 제공함으로써 농업생산을 지원하는 데 많은 관심을 보이고 있지만, 국가의 자금부족으로 그 결과는 제한적인 수밖에 없다.

농업생산은 많은 지역에서 집약적이지 않다. 심지어 메콩江 삼각주 지역에서도 集約的 農業이 이루어지지 않고 있으며, 최근 몇 년 동안에 남부 지방의 평균 쌀산출은 헥터당 3.5톤 수준에 머무는 반면에 북부 지방에서는 집약 농업과 高産出 품종 덕택으로 쌀 산출량은 1990년 헥터당 2.8톤에서 1993년에는 3.7톤으로 증가하였다.

아시아의 다른 쌀생산 국가들과 비교해서 베트남의 쌀 산출량은 여전히 낮은 수준이다. 예를 들어, 인도네시아의 평균 쌀 산출량은 헥터당 4톤이고, 中國 雲南省(Yunnan)은 헥터당 4.2톤이다. 투자 부족으로 쌀 경작면적의 집약화와 증가는 상당히 제한되고 있으며, 윤작 비율은 아직 높지 못하다. 겨울에 심는 세번째 모작의 耕作化는 유용화된 상태가 아니다. 가축 사육은 집약도는 증가했지만 여전히 부차적인 분야로 되어 있다.

베트남의 농업부문은 1987년까지만 하더라도 농업생산의 정체, 식량 부족 등으로

어려움을 겪었다. 그러나 1988년 4월부터 본격 추진된 農業改革 措置를 계기로 농업생산이 크게 증가하였다. 1인당 식량생산량이 1981~88년중 연평균 294kg에서 1989~92년에는 연평균 330kg으로 증가하였고 1헥타르당 쌀 생산량도 1981~88년중 2.7톤에 머물렀으나 1989~92년*에는 3.2톤을 기록하였다[39].

이러한 식량 생산량의 증가에 힘입어 1989년부터 쌀 수출이 허용됨에 따라 베트남은 현재 세계 제2위의 쌀 輸出國으로 부상하였다. 쌀 수출량은 1995년 200만톤을 처음으로 상회하였고 1998년에는 380만톤을 수출한 데 이어 1999년에도 390만톤을 수출할 계획이다.

한편 농업개혁 조치로 土地의 長期使用權, 讓渡權을 부여받은 농민은 메콩델타 지역을 중심으로 농지개간에도 힘써 경작지가 꾸준히 확대되었다(한국은행).

<표 II-17> 食糧 生産量 및 生産性 추이

	1976~80 평균	1981~88 평균	1989~92 평균	1993	1994
식량생산량 (100만톤)	13.3	17.6	22.2	25.5	26.2
<쌀생산량> (100만톤)	11.0	15.2	19.7	22.8	-
토지의 평균생산성 (100kg/ha)	20.2	26.6	32.2	34.8	-
1인당 식량생산 (kg)	254	294	330	-	-

자료 : Tran Van Tho(1996)

<표 II-18> 쌀 수출 추이

단위 : 천톤

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	19991)
1,455	989	1,860	1,725	1,950	2,052	3,003	3,553	3,800	3,900

주 : 1) 계획

자료 : KIEP, 주간 세계경제동향, 각호

39) 다만 1990년, 1991년에는 CMEA 붕괴에 따른 대외무역의 어려움과 비료가격의 급등, 농산물가격의 하락 등으로 농업생산이 다소 하락하였다

<표 II-19> 경지면적 추이

단위 : 1,000ha

1976~80 평균	1981~88 평균	1989~92 평균	1993	1994
6,716	7,195	7,315	7,797	7,809

자료 : Tran Van Tho(1996)

3. 성공요인과 새로운 과제

베트남의 개혁정책은 아직까지는 일단 성공이라고 종합적인 평가를 내릴 수 있다. 개혁이 항상 성공으로 이루어지는 것은 아니지만 베트남의 개혁성과는 사실상 경제성장이라는 지수 하나로 축약될 수도 있다. 베트남의 개혁의 성공지표로서 경제성장의 주요 원인은 다음과 같은 몇 가지를 들 수 있다./윤덕룡

첫째, 시장경제에 대한 know-how이다. 특히 남부지역에서는 70년대 중반까지 시장경제를 운용해왔고 그 원리에 의해 일을 하던 사람들이 아직도 경제현장에 상당수 남아 있다. 이들에게 있어서는 오히려 10여년동안 운영된 계획경제체제가 오히려 적응하기 힘든 제도였을 수 있다. 그러므로 남부베트남의 경우에는 다시 시장경제가 도입되자 다른 개혁국가들과 같은 적응상의 문제를 생략할 수 있었다. 그리고 이러한 경험을 가지지 못한 북베트남 지역 주민들도 남베트남의 경제를 통해 상대적으로 쉽게 시장경제를 익힐 수 있었을 것이다. 말하자면, 적어도 learning by seeing의 과정을 통한 학습효과가 있었을 것이다.

둘째, 높은 교육열이다. 베트남에서는 학생이나 직장인, 공무원 할 것 없이 저녁에 퇴근후면 학원으로 몰려간다. 컴퓨터, 영어, 기술습득 등을 위하여 밤 늦은 시간까지 공부할 정도로 전체 사회의 학구열이 높다. 학습은 한 경제에 있어서 중요한 역할을 한다. 베트남의 특별히 높은 교육에 관한 열의가 이 지역의 경제성장에도 분명히 긍정적 영향을 미치고 있음에 틀림이 없다.

셋째, 식민지 시대에 전수된 것으로 보이는 제도적 사회간접자본(institutional infrastructure)의 존재이다. 식민지에서 기업이나 행정조직을 관리하던 사람들의 조직 및 관리행태에도 학습효과가 있었을 가능성 역시 높다. 제도적 사회간접 자본(institutional infrastructure)은 사회나 기업의 운영방식이므로 이러한 것들이 식민지시대에 전수되었다가 사회주의적 토양보다는 시장경제적 토양에서 더 활발히 가치를 발하고 있는 것으로 추정된다.

다음으로 화려한 성장의 이면에는 언제나 부정적인 측면이 잠재되어 있는 법이다. 성패의 기준이 일시적이냐, 항구적이냐 ?, 단기적이냐 장기적이냐에 따라 평가가 달라질 수 있다. 또 직접적인 긍정적 성과가 간접적인 부정적 성과와 상치될 수도 있다. 또 그 반대도 있을 수 있다. 현재까지 베트남의 개혁성과에 뒤따르는 부정적인 측면은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째는 남북간의 지역격차 이다(윤덕룡). 하노이와 호지민시를 비교하면 마치 다른 나라들처럼 느껴질 정도로 생활수준이나 양식이 다른 것에 먼저 놀라게 된다. 이러한 지역간의 심한 경제격차는 특히 남부와 북부지역간에 나타나고 있는데 이들 지역은 경제운용에 관한 지식수준에서 서로 상당한 차이를 보이고 있다[40]. 문제는 구조적으로 이러한 지역격차가 심화될 소지를 가지고 있다는 점이다.

남부와 북부의 경제격차를 만들어 내는 첫번째 요인은 자원 부존도이다. 남부지역은 주로 메콩강 유역을 중심으로 한 농업자원이 풍부하고 북부지역은 광물자원이 풍부한 편이다. 그러나 광물자원의 경우 설비노후, 경영규모의 영세, 경제하부구조의 미비 등으로 가동률이 낮은 형편이고, 특히 국영기업의 경우에는 80%가 심각한 재정난에 처해 있는 것으로 알려져 있다. 따라서 북부 지역에서는 자원의 효율적 이용이 이루어지지 않아서 소득수준이 차이를 보이고 있다. 둘째는 사회기반시설의 차이이다. 북부지역에는 수도인 하노이가 산업의 중심지가 되고 있으나 남부의 호치민 시를 중심으로 하는 지역에 비해 교통, 통신, 금융, 호텔 및 상가지역에 대한 기반시설면에서 열등한 수준에 있다. 셋째는 산업구조의 차이이다. 특히 경제성장에 영향력이 높은 공업분야에 있어서 남부 지역은 식품, 섬유, 가전제품을 중심으로 하는 경공업이 중심을 이루고 있고 북부지역은 철강, 기계, 석탄, 시멘트와 같은 중공업이 우위를 차지하고 있다. 현재 베트남의 경제수준에서는 노동집약의 경공업 분야가 비교우위를 가지고 있다. 따라서 이 분야의 해외투자는 활발한 반면 중공업 분야는 국내 수요 위주의 위축된 생산을 하고 있다. 베트남의 개혁, 개방이 진행될수록 남부의 경제는 더욱 활발해질 가능성이 높으므로 지역간의 격차는 더욱 심화될 것으로 예상된다. 개혁으로 인해 남부와 북부의 생활수준의 격차가 심화되면 사회내의 불만이 야기될 수도 있고 불법적인 이주자가 양산될 수도 있다. 이러한 현상들은 사회내의 갈등 잠재력을 키우는 결과가 되므로 베트남의 개혁정책에 있어서 장애가 될 수 있다.

둘째는 도농간의 소득격차이다. Doi Moi 정책실시 이후 공업화가 진행되면서 도시와 농촌간의 所得隔差가 점차 확대되고 최근 들어 경제성장세가 둔화되면서 특히 농촌지역의 소득증가율이 크게 둔화되었다. 도시와 농촌간의 소득격차는 1994년 6.5배에서 1997년 7.8배로 확대되었다. 베트남은 Doi Moi 정책으로 식량생산이 크게 증가하고 세계 제2위의 쌀 수출국이 되었으나 실질적으로는 국가의 투자재원이 공업분야에 집중됨으로써 농업분야는 技術 및 資本 不足이 일반화되었다. 이점이 도농격차를 유발시키는 산업부문별 투자격차이다. 농지의 20%가 관개시설이 부족한 등 농촌지역 인프라의 낙후로 쌀 생산성이 인도네시아의 85%, 중국의 60%에 불과하다. 농촌지역 인프라의 부족은 지방당원 및 관료들의 부패로 다수의 농촌지역 투자재원이 다른 부문으로 유출되고 있는 데도 기인한다. 또한 Doi Moi 정책에 힘입어 전체 인구에서 차지하는 빈곤층의 비율이 50%에서 30%로 감소하였으나 향후

40) 북위 17도선을 중심으로 남,북지역을 구분할 때 1994년 통계에서 남베트남은 일인당 평균 350달러, 북베트남은 250달러의 소득을 누리고 있는 것으로 나타난다.

농촌지역의 빈곤층이 다시 증가할 경우 政治·社會的 不安要因이 초래될 것으로 우려된다. 베트남 정부는 농촌지역의 불만을 무마하기 위해 1999년 농업부문 공공지출을 전년도보다 50% 이상 확대하였다(한국은행).

셋째는 고용문제 이다. 사회주의 국가에서는 일반적으로 실업률이 낮다. 일자리를 무조건 주기는 하나 그 일로부터 얻는 소득이 생계를 보장하지 못하는 경우가 많다. 이러한 불완전 고용현상은 베트남에서도 나타난다. 베트남의 전체 노동력 가운데 72%가 넘는 인구를 농업분야가 고용하고 있다.

<표 II-20> 1993년도 산업별 노동력 분포

	총노동력	농업노동력	공업노동력	서비스 산업노동력
인원(1000 명)	32,716.3	23,683.8	3,521.8	5,510.7
구성비 (%)	100.0	72.4	10.8	16.8

자료: 송복 외(1996), "제2의 한국 : 베트남", 미래인력 연구센터 209 쪽.

그러나 베트남 농촌의 노동력은 1993년도 조사에 의하면 연평균 표준 근로일수인 260일에 훨씬 못 미치는 180일을 일하는 것으로 보고되고 있다. 농촌 노동력의 1/3은 유휴노동력으로 볼 수 있다. 이처럼 농업분야의 노동력과잉 상태는 농촌의 노동생산성을 저하시킴으로 일인당 소득의 감소를 가져온다. 결국 자신의 소득으로 생계를 충분히 유지하지 못하는 노동자가 많게 된다. 도시 근로자의 경우에도 외국기업들을 제외한 국내 기업들의 경우 생계유지를 하기 힘든 경우가 많은 것으로 알려지고 있다. 따라서 불완전 고용상태에 있는 노동력을 산업노동력화 할 수 있는 대책이 시급히 필요한 실정이다.

넷째는 부정부패의 문제이다. 개혁정책을 실시하는 사회주의 국가들의 정책방향은 두 가지의 형태로 대별할 수 있다. 하나는 신고전주의 학파의 경제철학을 따르는 급진적 개혁정책이고 다른 하나는 산업정책(industry policy)의 효율성을 믿는 점진주의 정책이다. 신고전주의 학파의 경제철학이란 가장 효율적인 것에 대한 판단은 시장이 한다고 믿는 것이다. 따라서 시장기능 중 일부만 회복시키고 점진적으로 시장기능을 강화하는 행위는 오히려 시장을 왜곡시킬 수 있다고 본다. 따라서 단번에 모든 개혁을 실시하여야 정상적인 시장기능을 회복할 수 있다고 믿어서 급진적 개혁을 선택하게 되는 것이다. 점진적 개혁주의자들의 경우에는 개혁의 후유증에 대한 염려 때문만이 아니라 국내의 가용자원이 적은 것이 함께 고려의 대상이 된다. 시장에 따라 경제발전이 이루어지도록 하는 경우에 시장실패(market failure)에 의한 자원의 낭비를 막기 위해서는 국가가 산업에 대한 장기적 계획을 세워 가장 효율적인 곳에 자원이 투입되도록 관리해야 한다는 것이다. 개발도상국의 정부는 대부분 이러한 논리를 근거로 경제에 개입하게 된다(윤덕룡).

다섯째, 도이모이 정책이후 사회갈등이 표출되고 있다(김병로). 1986년 도이모이

정책 이후 사회주의 개혁기에 잠재하고 있던 사회갈등은 약간의 자율적 시민공간이 허용되자 지역갈등, 계층갈등 등의 다양한 형태로 표출되어 나타났다. 먼저 지역갈등을 살펴보면, 도이모이 정책 이후 시장사회주의에 비교적 빨리 적응하는 남부지역 사람들과 그렇지 못한 북부지역 사람들과의 경제적 격차가 벌어져 있다. 현재 호치민시 주민의 연평균 소득은 약 420달러(현지에서는 950달러라고 함)로 전국 평균의 거의 3배이다. 호치민시의 가장 가난한 계층의 평균소득도 전국평균을 상회하는 200달러에 근접한다. 남북간에 산업구조의 차이와 시장화·개방화 정도의 차이로 인해 남부와 북부간의 생활수준 차이가 현격하게 나타나고 있으며 지역 간의 빈부격차문제는 빠르게 구조화되고 있다.

베트남의 이러한 지역격차에 대해 북베트남 사람들은 북부주도에 의한 민족통일의 성과를 '훼손'시키는 요인이 되고 있다며 지역감정을 자극하고 있다. 1975년 공산화 이후 남부지역 사람들에 대해 인구이주정책과 재사회화 정책으로 많은 정치·경제적 차별대우가 가해졌음에도 불구하고 남베트남이 경제적으로 부상함으로써 지역갈등은 더욱 복잡한 국면으로 비화되고 있다.

베트남 정부는 지역갈등을 해소하기 위해 북부에 보다 많은 해외투자를 유치하는 한편 북부지역에 대한 중앙정부의 특혜적 재정지원을 계획하고 있다.

계층의 분화와 갈등도 도이모이 정책과 더불어 파생되고 있는 구조적 문제점 가운데 하나이다. 시장경제의 도입으로 베트남 경제는 국가의 공적 영역과 사적 영역이 존재하는 이중구조를 형성하였으며, 주민들은 국영부문에서 기본적인 봉급과 사회적 혜택을 향유하는 동시에 부업을 통해 부족한 생활비를 보충하는 이중생활을 하고 있다. 그 결과 계층간 격차가 점점 커져 1970년대까지는 1.5~2배 정도에 불과하던 빈부격차가 1994년에는 10배 이상으로 확대되었다. 이러한 빈부격차는 시장경제가 활성화되고 있는 남부지역에서 더욱 두드러지게 나타나고 있다.

베트남에서 부의 축적은 개인적 연줄과 권력에 대한 접근을 통해 이루어지고 있으며 특히 전직 관료 혹은 당간부, 중국계 베트남인, 그리고 해외에 거주하는 베트남 교포(100만명) 등이 신흥부유층으로 등장하고 있다. 신흥부유층의 부의 축적과정에서 권력과 지위, 개인적 연고 등을 이용한 부정부패가 심각한 사회문제로 대두되고 있다.

베트남은 도이모이 정책의 추진으로 남북간의 지역갈등, 계층간의 갈등 등이 사회문제가 되고 있고, 기존의 조직체계내에서 다양한 시민 사회적 욕구가 분출함으로써 사회갈등이 커지고 있다. 이러한 시민운동과 저항은 동구의 경우처럼 정치적 불만이나 반체제를 지향하는 조직적인 것이 아니며 정치세력화된 것도 아니다.

4. 지속적 성공을 위한 과제(i33)

1998-1999년간 년간 4%대의 저성장을 기록한 베트남은 동남아경제위기시에 안정위주로 정책을 운영하여 이 지역에서 유행했던 국제수지, 재정금융위기를 피할

수 있었다. 그러나 인접국가들 외환위기를 극복하고 회복국면에 들어간 것과는 달리 베트남은 이미 수립한 3개년 개혁 프로그램을 가속시키지 않으면 성장대열에서 뒤지는 위험을 갖고 있다.

경제성장은 주로 5%성장을 기록한 농업부문이 주도하였다. 70-80년대에는 만성적인 식량부족국가였는데 쌀 생산은 1997년에 2700만톤, 1998년에 2900만톤, 1999년에 3100만톤을 기록했다. 1999년에 450만 톤의 쌀을 수출하여 세계에서 제2의 쌀 수출국이 되었다.

반면 제조업과 서비스업의 성장은 하락세를 보였다. 1999년도의 의류, 섬유, 농산물, 쌀, 커피, 차,. 고무, 수산물 등 총수출액은 115억 달러에 이르고 총수입액은 116억 달러에 이른다. FDI와 ODA 같은 다양한 외국인 투자는 국제수지개선에 기여했고, 해외투자법을 채택한 이후 36십억 달러 2300 프로젝트를 유치하였다. 산업구조도 제조업과 서비스업의 비중이 1992년부터 높아져서 1999년도의 제조업의 10.4%, 서비스업은 4.3%로 비중이 증가하였다.

이 밖에도 1999년도 물가는 안정세를 보여 0.1% 인플레이션을 보였다. 물론 벼농사의 풍작으로 쌀값안정이 기여했다. 그리고 국제수지도 쌀을 비롯한 농산물 수출과 원유수출에 힘입어 크게 개선되었다. 전국에 산업단지와를 조성하여 도시와 농촌의 실업률을 크게 낮추었다.

베트남도 산업정책을 위주의 경제정책을 시행하고 있다. 이러한 경제정책이 성공하기 위한 첫째 조건은 정책결정에 관련된 사람들이 경제상황과 산업에 대하여 현재 및 미래에 관하여 정확한 판단을 할 수 있는 능력을 갖추어야 한다. 국가의 경제정책을 현명하게 입안할 수 있는 유능한 관료조직이 필요하다. 둘째는 관료조직이 유능할 뿐 아니라 공정한 결정을 내릴 수 있도록 부패하지 말아야 한다는 것이다. 개인적 이권을 생각하여 공정하지 않은 결정을 할 경우에는 경제정책이 성공할 수 없기 때문이다. 베트남에서는 서방세계의 발전된 학문으로 단련된 관료들을 가지고 있고 능력배양을 위한 해외투자도 많이 하고 있으므로 능력면에의 양적 투자는 양호하다. 그러나 공무원들의 부정부패가 각계각층에 광범위하게 퍼져 있는 것도 자주 거론되고 있다. 정부의 주요 경제정책들이 이러한 부패공무원들에 의해 결정되고 집행된다면 베트남의 개혁은 성공할 수 없다. 현재 베트남의 부정부패는 최고 정책결정 과정에 참여하는 고위층에서 이루어지는 것이 아니라 대민 업무를 맡게되는 중간관리 이하에서 이루어지고 있으므로 주요정책들에 대한 결정은 공정하게 이루어지는 것으로 알려져 있다. 얼마나 빨리 이러한 부정부패를 척결할 수 있느냐가 베트남의 개혁정책의 결과를 결정하게 될 것이다(윤덕룡).

이러한 성공적인 개혁을 바탕으로 베트남의 2000~2002년 경제개혁 계획을 운용하고 있다. 베트남 정부와 세계은행 등 국제원조기구에 의해 마련된 2000~2002년 3개년 경제개혁 계획안의 핵심은 공기업의 개혁, 실업급여 등의 사회안전망기금(Social Safety Net Fund)의 설립, 정부소유 상업은행 개혁, 민간부문의 발전이라는 4개 부문으로 구분된다[41].

이 안에 대해 원조국 및 원조기구 등은 조속한 의회의 승인 및 시행을 촉구하고 있으나 의회는 경제개혁의 필요성을 인식하면서도 이 개혁조치 시행에 따른 사회적 動搖를 의식하여 승인을 보류하고 있는 입장이다.

이러한 여건에서 베트남은 수많은 경제정책과제 중 다음과 같은 부문에 정책의 역점을 두어야 할 것이다.

제 1의 과제는 지속적 개혁정책의 추진이다.

베트남은 경제와 공공부문에서 지속적인 개혁이 요구된다. 베트남은 아직도 후발 개도국이다. 아직도 농업이 GDP의 36.6%를 차지하고 인구의 78%가 농촌에 살고 있다. 국제경쟁률이 낮기 때문에 지속적인 고성장을 어렵게 하고 있다. 베트남이 인접 동남아국가들을 경제발전에서 앞서기 위해서는 효율적인 사업화와 근대화가 상당한 기간동안 성장을 지속하여야만 가능하다. 지속적 경제개발과 도약을 위해서 교육, 고용, 보건, 복지 등 인력개발도 병행하여야 한다.

베트남 정부는 기아퇴치, 공업화, 사회평등을 계획목표로 빈곤퇴치, 공업육성, 논총개혁, 인력개발, 사회간접자본 확충, 환경보전, 행정개혁 등을 부문전략으로 10개년 사회경제개발전략(2001-2010)을 준비하고 있다(i34). 그리고 세계은행 자문단은 베트남의 개발전략수립을 위하여 경제관리 개선과 경쟁력 제고, 재정제도 강화, 국영기업개혁, 인프라확충으로 생산성 향상, 농촌개혁과 환경보전 가속, 사회평등향상을 위한 인력개발, 공공부문의 행정관리, 투명성, 참여의 개선 등 7개 분야에서 자문을 하고 있다.

제 2의 과제는 經濟改革이 援助受惠의 關鍵이다(i3).

1986년 12월 '도이모이(doi moi, 쇄신)' 정책을 통해 대내개혁과 대외개방정책을 실시한 베트남은 한 때 강경 사회주의 노선으로 선회하여 공산당 일당독재체제를 강화하기도 하였다. 하지만 경제에 있어서는 개혁정책을 계속 추진하여 1992년 4월 사회주의 경제체제를 포기하고 시장경제체제를 도입하는 내용의 헌법개정을 이루게 된다.

개혁정책의 추진 이후 서방 원조국 및 원조기구의 對베트남 원조가 再開되어 베

41) 공기업(SOE: State-Owned Enterprise)의 개혁으로는 · 민영화된 공기업에 대한 민간소유 지분한도의 철폐, · 50개의 대규모 공기업에 대한 회계감사 실시 , · 공기업에 대한 은행의 대출한도 설정 및 대출금 용도에 대한 분기별 점검, · 공기업의 민영화, 합병, 매각, 청산 등에 관련된 세부추진계획의 설정, · 공기업 매각내용의 수시 발표; 사회안전망기금(Social Safety Net Fund)의 설립 (· 기금설립의 목적 : 실업자에 대한 퇴직급여, 실업급여 및 훈련수당 지급, · 기금수혜 대상자 : 개혁조치를 단행하는 공기업과 이에 따른 정리해고자, · 기금수혜 조건 : 기금수혜 대상자는 수년간 前직장에 재취업할 수 없음; 정부소유 상업은행(SOCB : State-Owned Commercial Bank)의 개혁으로는 · 자산관리회사(Asset Management Company)의 설립, · 비영리 · 상업적인 대출의 금지(정부의 보증이 있는 경우 제외), · 2002년까지 1개의 대형 SOCB 민영화, · SOCB의 경영합리화 추구, 무수익 자산의 처분, 자본증자 계획 마련, · 모든 금융기관에 대한 감독권 행사 근거의 법률적 제도 완비; 민간부문의 발전계획으로는 · 민간부문 발전을 위한 중장기 계획의 수립, · 민간기업끼리의 제휴 · 합병 자유화 및 토지사용권의 轉賣 허용, · 二重價格制度의 점진적 폐지 및 企業法에 관련된 법령 제정, · 외환관리법의 개정 및 외국인투자기업에 대한 인센티브 확대, · 개인소득세 제도의 정비 및 한계세율의 하향조정, · 자국 기업 및 외국인 투자기업에 대한 법인세율 단일화 등이고; 그 외 대외무역 촉진을 위하여 각종 수출품 할당량(Quota) 제도의 정비, 미국시장에 대한 직접 수출 방안 모색 및 수입품에 대한 일관성 없는 관세면제제도의 철폐를 검토하고 있다(i33).

트남 경제는 꾸준한 경제성장을 이루어 왔으나, 공산당 중심의 경제정책 수행으로 인한 비효율성 및 정책수행 과정의 투명성이 보장되지 않아 원조국 및 원조기구들의 베트남에 대한 승인자금의 집행이 원활히 이루어지지 않고 있다. 따라서, 베트남이 2000년 이후 원조수혜를 통해 지속적인 경제성장을 이루려면 지속적이고 투명한 경제개혁이 관건이라고 할 수 있다.

제 3의 과제는 貧困打破가 경제개혁 조치의 핵심이다. 베트남 정부의 경제개혁의 핵심은 빈곤타파를 통하여 국민의 삶의 질을 향상시킨다는 "빈곤에의 도전(Attacking Poverty)" 이라는 사업명으로 시행되고 있다.

이러한 정책수행과정에 있어서 정부는 중앙집권적인 정책수행을 지양하고 정책수립 및 자금의 집행을 각 直轄市 및 省의 시민위원회에 위탁함으로써 지방행정기관의 능력을 배양코자 하고 있다. 정책의 방향도 국민에 대한 직접적인 생계 보조금 지원보다는 농·공산물 생산효율성 증대를 위한 시설개선과 공공서비스의 개선을 통한 삶의 질 향상이다.

정부 및 비정부기구(NGO) 등에서 발표한 자료에 따르면, 이러한 정부정책에 힘입어 베트남 전체 家口중 빈곤선(Poverty Line)이하의 家口 비율은 1995년 20%에서 1999년에는 13%로 감소하였다. 이 비율은, 비록 1999년 베트남 중서부를 강타한 홍수로 인해 새로이 발생한 빈곤 家口수가 고려되지 않은 것이지만, 2000년 말까지 10~11%로 감소할 것이며 家口수로 환산하면 170만, 인구로는 850만 명 정도에 해당된다.

민간부문의 역량이 취약하고 공기업 개혁문제, 부실채권 정리를 통한 은행제도 개혁문제가 산적해 있는 상황에서 베트남 정부의 빈곤타파를 통한 국민의 삶의 질 향상 정책이 실효성을 계속 거둘지는 의문시된다. 또한, 지난 수년간의 경제개혁 조치로 사회주의 경제체제에서 시장경제체제로의 전환, 경제성장 달성 및 대외신인도 제고라는 효과를 거두었으나 한편으로는 富의 불공정한 배분이라는 사회적 부작용도 큰 것으로 평가된다. 국내자본이 빈약한 베트남은 결국 서방 원조국 및 원조기구와의 지속적인 협상, 경제개혁 의지 표명, 정책수행과정의 투명성 보장 등을 통해 원조수혜를 바탕으로 한 경제개혁정책을 추진해야 할 것이다.

참고문헌 및 자료

Adam Fforde and Stefan de Vylder(1996), *From Plan to Market.* West Press, pp.47-53.

Anh(1995a), Vu Tuan, *베트남의 경제개혁과 정책과제*, 대외경제정책연구원

Anh(1995b), Vu Tuan, *베트남의 경제개혁과 정책과제*, 지역경제, 제4권 제12호, 12

Bin Nguyen Phu(1995), *도이 모이 정책에 의한 베트남 경제성과와 베트남·한국 경제협력 전망*, 대외경제정책연구원

Nguyen Dinh Quang(1999), *Pre Case Study of Food Supply and Distribution to Hanoi*, FAO

Consultative Group Meeting for Vietnam(2000), *Vietnam 2010 : Entering the 21st Century, Vietnam Development Report 2001*, Joint Report of World Bank, Asian Development Bank and UNDP, December 14-15, 2000

Wiegersma, Nancy(1988), *Vietnam : Peasant Land, Peasant Revolution : Patriarchy and Collectivity in the Rural Economy*, St. Martin's Press/WebCrawler

강홍구(1994). *베트남 편람*, 증보판

岡田末夫 編(1992), *現代ベトナム經濟 : 刷新(ドイモイ)と經濟建設*, 勁草書房

구성렬(1993), *베트남의 경제개혁과 전망*, 연세대학교 동서문제연구원

구성렬(1996), *베트남 경제개혁의 성과와 한계점*, 지역경제, 제5권 제12호, 대외경제정책연구원, 12

구성열(1993), *베트남의 경제개혁과 전망*, 연세대학교 동서문제연구원

권성태, 박완근(1999), *베트남의 經濟改革 推移와 示唆點*, 한국은행 조사국

권성태(1999), *베트남의 經濟改革 推移와 示唆點*, 한국은행 조사국

김기태(2000), *베트남 : 경제개혁으로 21세기를 여는 민족주의의 나라*, 한국외국어대학교 출판부

김병로(1996), 통일 이후 베트남의 사회적 갈등과 통합, 남북나눔운동 연구위원회 베트남 기행문

김재익, 김현산(1995), 베트남의 개혁개방정책과 우리기업의 진출방안, *KDB 산업경제*, 1.15, 제25호, 19-44

김호섭; 공유식; 한도현; 신치용(1999), 베트남의 시장 지향적 개혁과 소득 분배의 변화 : 홍하 델타지역을 중심으로, *農村社會*, 한국농촌사회학회, Vol. 9; 67-94

김호성(1998), 자본주의경제, 도이모이정책으로 실험, 자유공론, 1; 154-163

農村振興廳(1996), *베트남의 農業革新 및 經濟開發*, 해외농업기술정보, 제47호

뉴엔 반 릭(1997), 베트남의 대외관계: ASEAN을 중심으로, *한국과 국제정치*, 제13권

대외경제정책연구원(1993), *베트남의 경제개발계획과 외자도입정책*, 제2회 베트남진출 세미나 자료, 9

대한무역진흥공사(1996), 베트남 경제개혁과 투자진출 방안. *海外市場*, 5

박명규(1996), 베트남 기행 : 그들의 경험과 우리의 과제, 남북나눔운동 연구위원회 베트남 기행문

대외경제정책연구원(1994), *베트남편람 1994 증보판*

손정식(1998), 베트남 경제개혁 : 誘引 시스템, *經濟硏究*, 한양대학교 경제연구소, Vol.19 No.2; 73-96

송복 외(1996), *제2의 한국 : 베트남*, 미래인력 연구센터
심의섭(1995), Economic Cooperation between Korea and Vietnam under the Changing International Economic Environment, *중소기업논집*, 제 9 집, 명지대 중소기업연구소, 1-12
심의섭(1995), 베트남경제개혁의 성과와 과제, *경제논총*, 제12집, 명지대경제연구소, 113-134
아시아개발연구원(1995), *베트남투자가이드*, 일본 베트남경제연구소 편저 번역본, 1995
안승국(1998), 위기와 전환의 베트남 정치경제 : 개혁노선의 배경과 전망, *국제지역연구* 제7권 3호, 가을; 47-66
안승욱(1989), 베트남의 사회주의 경제개발계획, *한국과 국제정치*, 제5권 1호, 봄
안승욱(1995), 사회주의경제 체제전환기의 제문제에 관한 연구, 서강대학교 박사학위논문
안승욱(1997), 베트남의 개혁개방과 경제발전전략, *한국과 국제정치*, 제13권
양길현(1997), 베트남, 미얀마의 개혁, 개방 비교: 도이모이와 군부통치자유화, *한국과 국제정치*, 제13권
오인식(1997), *베트남의 투자환경분석과 기업진출*, 대한상공회의소
원용찬(1999), 동아시아 사회주의 개혁 모델과 북한 경제구조의 전망 : 중국과 베트남의 비교 접근, *論文集*, 전북대학교 산업경제연구소, Vol.29; 211-232
尹德龍(1996), 베트남의 經濟統合과 體制改革, 남북나눔운동 연구위원회 베트남 기행문
이한우(1995), 베트남의 경제개혁 : 현황과 전개방향. *新亞細亞*, 제2권 제4호
이한우(1998), 베트남의 농업개혁정책, 1975-1993 : 탈집체화의 전개과정, 서강대학교 대학원 박사학위논문
全雲聖(1998), 베트남의 경제개혁과 농지정책 변화에 관한 연구, *農業政策研究*, 한국농업정책학회, Vol.24 No.1; 189-209
정재완(1997), *베트남의 經濟改革 推進現況 및 經濟展望*, 對外經濟政策研究院
趙明哲, 洪翼杓(2000), *中國 베트남의 初期 改革·開放政策과 北韓의 改革方向*, 대외경제정책연구원
조석현(1996), 대베트남 외국인 투자동향과 한베트남 경제협력 방향, *수은조사월보*, 10, 46-71
최보식(2000), 공산 통일 26년, 개혁 개방 15년이 지난 지금, *월간조선*, 11
최봉현(1994), 베트남경제의 통일과 개혁, 이근 편저, *발전·개혁·통일의 제모델*, 21세기북스
트란 덕 쿠웅(1997), 통일 이후 남북 베트남의 사회문화적 통합, *한국과 국제정치*, 제 13권
피터현(1991), 도이모이정책 입안자이야기, *월간조선*, 1; 470-481
한국산업은행(1996), 한국베트남관계의 현황과 전망, *산은조사월보*, 12; 57-75
한국수출입은행(1992), *베트남 경제동향과 투자환경*
한국수출입은행(1996), 기획특집, 한베트남 경제협력, *수은조사월보*, 1; 3-73
한국은행(1999), *베트남의 經濟改革 推移와 示唆點*, 6
해외건설협회(1993). 최근 베트남의 경제동향분석, *해외건설시장경제*, 10.26(상), 11.2(중), 11.9(하)

해외건설협회(1995), 베트남 건설편람
해외건설협회(1996), *인도차이나반도 건설시장 진출확대방안*, 12
해외농업정보(1998), 쌀 수출과 국제농업협력, 일본농림수산성, 1

IT 연구소 : http://www.ioit.ac.vn
UNDP : http://www.undp.org.vn
농진청 http://www.rda.go.kr/korean/ko_index.htm
농진청 http://www.rda.go.kr/korean/ko_index.htm
농진청 http://www.rda.go.kr/korean/ko_index.htm
베트남 개발정보센터 : http://www.vdic.org.vn
상공회의소 : http://www.vccisme.com.vn
세계은행 : http://www.worldbank.org.vn
아세아개발은행(ADB) : http://www.adbvrm.org.vn

i1 http://atc.haenam.or.kr/gisul/해외농업정보/베트남/02.htm
i2 http://channel.shinbiro.com/@catv/hi/67do07.htm
i3 http://koreaexim.go.kr:80/oiis/oiistext/areainfo/asia/vnm20000201.htm
i4 http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field(DOCID+vn0071)
i5 http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field(DOCID+vn0072)
i6 http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field(DOCID+vn0074)
i7 http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query2/r?frd/cstdy:@field(DOCID+vn0070)
i8 http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/vntoc.html
i9 http://monthly.chosun.com/html/200010/200010270010_10.html
i10 http://search.naver.com/search.naver?where=web&type=3&query=7323071
i11 http://sharing.or.kr/home/data/cases/html/1996_01.htm
i12 http://sharing.or.kr/home/data/cases/html/1996_02/1.htm
i13 http://sharing.or.kr/home/data/cases/html/1996_04.htm
i14 http://sharing.or.kr/home/data/cases/html/1996_11.htm
i15 http://vips.pe.kr/pages/%b9%cc%bc%fa_%b9%ae%c7%d0/%b9%cc%bc%fa/
i16 http://www.adb.org/Documents/Books/ADO/2000/VietNam.pdf
i17 http://www.fao.org/
i18 http://www.howeng.co.kr/tec/asia/07.htm
i19 http://www.kcm.co.kr/mission/map/Asia/Vietnam/viet1.htm#1
i20 http://www.keri.re.kr/~tcenter/경제정책.htm
i21 http://www.keri.re.kr/~tcenter/notify.htm///Still a hard way to go
i22 http://www.maf.go.kr/
i23 http://www.maff.go.jp/soshiki/keizai/kokusai/kikaku/20001105vietnam
i24 http://www.maff.go.jp//20000105 vietnam10a.htm
i25 http/www.maff.go.jp/2000 505 Vietnam 02L.htm
i26 http://www.maff.go.jp/kanko/h8-1.htm (2001.4.23)
i27 http://www.naver.com

i28 http://www.nonghyup.com/
i29 http://www.rda.go.kr/korean/ko_index.htm
i30 http://www.riss4u.net/Cgi/IdRegChg.cgi
i31 http://www.seam.or.kr/html/country/vietnam.html#경제
i32 http://www.worldbank.org.vn/econdev/navpd.htm
i33 http://www.worldbank.org.vn/econdev/mac001.htm, March 20th 2000
i34 http://www.worldbank.org.vn/rep23/index.htm
i35 http://www.worldbank.org.vn/welc/other.htm
i36 http://www.WebCrawler.com

제 3 장 동유럽의 농업개혁

I. 동유럽 체제이행과 경제개혁

1. 체제이행 경제

體制轉換國의 시장경제체제 이행은 대부분 경제안정화정책에 성공한 것으로 보인다. 체제이행과 글로벌화가 병행되는 역사적인 과정에서 동유럽제국은 EU 및 선진시장과의 동질성을 심화시키는 계기로 작용하였지만, 러시아의 경우는 사회적 전통과 지정학적 조건의 상이성으로 시장경제 심화의 계기로 선용에 지진한 것으로 분석되었다(수은해외경제, 1998b).

폴란드, 헝가리, 체코 등 3개국은[1] 상호간의 지리적 인접성과 독일을 비롯한 서유럽 선진권과의 경제연관성을 감안할 때 러시아와는 다른 체제전환과정에 있다는 것이 일반적인 인식이다. EBRD(유럽부흥개발은행)의 「Transition Report, 1997」 도 동유럽 3개국을 「체제전환 선진국」으로 분류하여 러시아와 같은 「체제전환 후진국」과는 명확하게 구별하고 있다(수은해외경제, 1999a).

체제전환국의 시장경제화는 착실히 진행되고 있다. 체제전환이 시작되기 전인 1989년을 기준으로 각국의 실질 GDP의 추이를 보면 러시아는 40% 감소한 수준인데 비해 동유럽 3개국에서는 체제전환초기 일시적으로 20% 감소하였으나 1998년부터 기준년도의 수준을 회복하였고 폴란드는 초과실적을 보이고 있다.

러시아의 집단농장은 1993년 1월 1일가지 재등록되어야 한다고 했다. 러시아에서 행한 집단농장 사유화의 모범사례는 남녀노소를 구별하지 않고 모든 농장구성원에게 1인다 7.5%에 해당하는 농지불하증서를 지급하였다. 이러한 재등록제는 농장의 경영형태를 개편하는 것이다. 그러나 회사의 형태 혹은 협동조합으로 전환된 농장도 법률적인 측면에서 형태전환 만 있었을 분 농장의 경영관리 및 생산활동은 종전의 집단농장과 달라진 것이 없었다. 개별 농으로 성공하지 못하고 집단농장을 선호하고 있다. 그 이유는 협동농장 관리원들의 독립농 경영방해와 같은 제도 미비, 시장경험의 부족과 농업기업가 정신의 미숙으로 부실영농과 같은 문화적 용인 , 농업 인프라가 생산 분배에 이르기까지 집단농에 맞게 되어있어 개별농의 성공이 보장되지 않아 실패하게 됨(김영훈, 1998; 50-64)

동유럽 3국의 경제성장률이 각각 다른 양상을 보이고 있는 이유를 보면, 폴란드는 1989년 9월 「Barcelowci계획」에 따라 급격한 시장경제화를 추진하였으므로 체제전환 초기 경기후퇴가 다른 국가보다 심각하였지만 급진적 경제개혁의 휴유증이

1) 폴란드, 헝가리, 체코는 1992년 출범한 중부유럽자유무역지대(CEFTA)의 중심국가이자 중·동구 경제개혁의 원동력인 Visegrad Group의 핵심국가로 이지역의 경제개혁의 선도적 역할을 하고 있다.

해소되던 1993년이후 고성장을 계속하고 있다.

헝가리는 1995년 3월의 금융위기에 직면하여 경제안정화 정책인「Bokros Package」를 도입하여 일시적으로 성장이 1%대로 하락하였지만 1997년부터 경제성장속도를 회복하였다.

각국의 수출을 보면, 러시아는 연료(석유, 천연가스) 및 에너지가 전체 수출중 47.4%를 차지할 정도로 한 산업에 집중된 수출구조를 갖고 있다. 이와 같은 러시아의 과다한 연료·에너지의존형 수출구조로 인 해 동국은 최근 국제원유가격 하락이 지속되자 1998년 8월의 금융위기에 직면하게 되었다. 이에 비해 동유럽 3국은 과거 사회주의 시절부터 실시된 소련의 중공업육성정책의 결과 일반기계 및 수송기계와 같은 고도의 가공제품 중심의 산업이 발달되어 있다. 동유럽 3국은 공업과 제조업을 중심으로 한 산업구조의 고도화를 통해서 체제전환 초기의 가격 및 수출입 자유화에 따른 후유증을 극복할 수 있었다. 이제 이행경제초기증상을 극복한 각국은 새로운 개혁과제를 해결하면서 지속적인 경제성장을 달성하는 것이다.[2)]

<표 II-21> 체제 전환국의 실질경제성장률

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998e	1997 (1989=100)
체코	-1.2	-11.5	-3.3	0.6	2.7	5.9	4.1	1.0	-1.0	90
폴란드	-11.6	-7.0	2.6	3.8	5.2	7.0	6.0	5.5	5.5	110
헝가리	-3.5	-11.9	-3.1	-0.6	2.9	1.5	1.0	3.0	5.0	89
러시아	-4.0	-5.0	-14.5	-8.7	-12.6	-4.0	-5.0	1.0	-5.0	57
동유럽, 발틱	-6.8	-10.6	-4.2	0.4	3.7	5.3	4.1	3.1	-	95

자료 : EBRD, Transition Report, 1997, 1998e : EIU, 4rd quarter, 1998

2. 개혁과정과 방법

體制轉換國이 시장경제체제 이행을 위해 실시하는 정책의 일반적 패턴은 경제안정화(가격자유화)→ 민영화(구조조정)→자본자유화로 나타낼 수 있다. 우선, 경제안정화와 관련해서는 體制轉換國 대부분이 정책목표를 달성한 것으로 보인다. 그러나 달성시기와 성과면에서는 각국마다 다양한 양상을 보이고 있다. 이러한 차이는 정치적 안정 외에 동유럽의 경우 각국의 인프라스트럭처 구축 정도, 소련의 경우 과거 연방내 공업국간 분업체계, 자원의 부존여부에 기인하고 있다. 즉 경제격차의 원

2) 앞으로 동유럽이 해결해야할 경제개혁의 과제는 대체로 다음과 같다(한국비교경제학회:650). 1. 시장기능의 도입과 안정화 정책 2. 기업기능의 재정립과 사유화 3. 정부의 자원 배분기능 4. 동기부여 구조의 개혁 5. EU 편입과 글로벌화

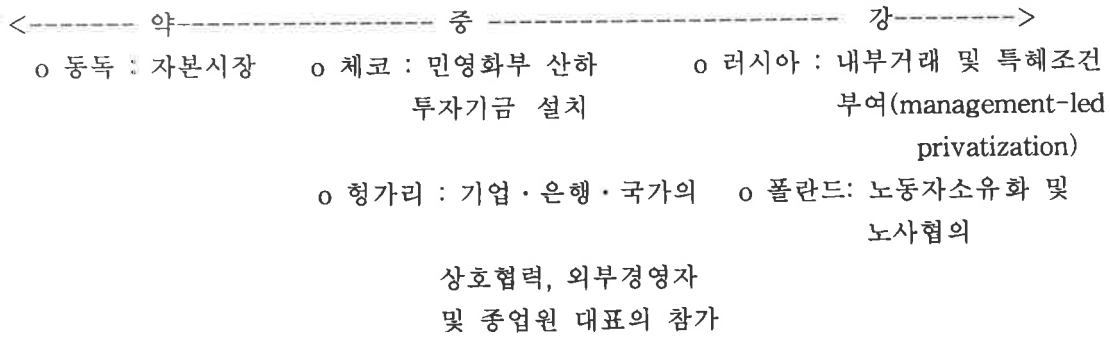
인은 정책이념보다는 정책실시 당시 정치상황, 지정학적 조건(EU와의 물리적 거리), 해당국가의 구소련 분업체계상 위치 등을 들 수 있다(수은해외경제, 1998b).

한편 동유럽과 러시아의 개혁 착수 시점은 경제정책 외에 국제적 환경, 외국의 지원 여부에 따라 차이를 보이고 있다. 1989년부터 개혁에 착수한 동유럽은 외국의 지원 등 체제전환에 따른 선행이익을 향유하였으나 러시아의 경우 개혁 착수 시점인 1990년대 초반 미국의 재정적자, 거품경제 후유증에 따른 일본의 불황국면 진입, 독일 통일에 따른 EU의 지원 감소 등으로 中東歐와 같은 지원은 여의치 않았다. 그 결과 IMF가 러시아 경제개혁의 중심적 역할을 수행하게 되었다.

1) 민영화와 가격개혁

體制轉換國들은 경제안정화의 성과를 바탕으로 시장경제개혁의 2단계인 민영화에 착수하였다. 體制轉換國들은 민영화를[3] 통하여 공공부문과 민간부문의 비중을 재조정하고 기업의 소유권과 경영권을 민간에 이전, 시장기능을 극대화하고 정부의 재정적자를 해소하려고 하였다. 그러나 국가별로 상이한 경제여건 및 문화적 배경으로 민영화의 범위, 속도, 방법 등에 있어서는 다양성을 보이고 있다(1998b).

< 그림 1 > 이행제국에 있어 내부인(insider) 영향력의 강도



주 : 내부인(insider)의 전적인 주도하에 이루어지는 민영화의 경우 '내부자민영화'라는 용어가 일반적임. 동구경제개혁의 유형과 성과, 1992.7., 대외경제정책연구원, 참조.
자료 : 日本 世界經濟評論 1998. 2

민영화의 방식은 <표 II-22>에서 나타나듯이 입찰을 통한 공개매각을 선호하는 헝가리, 폴란드 등과 국내 자본부족으로 바우처를[4] 발행한 소련 및 체코 등으로

3) 계획경제에서 시장경제로 전환하는 경우 가장 기본적인 것은 소유권의 인정여부인데 소유권을 인정하는 것을 私有化라하고, 국영방식을 민영방식으로 바꾼다는 의미에서 民營化라고한다. 대체로 사유화와 민영화를 혼용하고 잇는데 여기서는 사유화보다는 민영화란 용어를 쓰기로 한다.

구분할 수 있다. 전자는 재정효과 및 경영의 효율화를 지향해 공개매각을 채택했으나 기업 구조조정과정에서 많은 실업자를 양산하였다. 한편, 후자는 평등성(populism)과 이행의 속도를 중시해 바우처 발행을 채택했는데 이들 국가의 경우 체제전환 이전부터 이념적, 관습적으로 노동자의 경영 참여가 허용되어 왔고 국영기업 민영화과정에서 과거 경영층 및 노동자의 영향력이 상당했다(그림1 참조).

내부인(insider)의 영향력은 민영화 정책의 차이, 국가와 기업간 역학관계, 외국의 지원여부 등과 결합되어 나라마다 다른 양상을 보이고 있다. 그리고 공개매각을 중시하는 국가에서는 기업예산 제약의 어려움이라는 공통점에도 불구하고 기업의 의사결정에 있어 지배자는 다른 양상을 보이고 있다. 헝가리의 경우 내부인의 영향력은 미미한 대신 외부인의 영향력과 외자의 기여도가 중시되고 있고 폴란드의 경우는 과거 노동조합의 영향력이 남아 있다.

바우처 방식을 채택한 국가의 경우에도 기업에 대한 정부보조가 유지되고 있는 공통점이 있으나 바우처의 이용방법은 다른 양상을 보이고 있다.[5] 러시아의 경우 정치적 역학관계가 개입되면서 투자기금의 영향력은 약한 반면, 바우처는 기업내부의 경영자 및 종업원의 주식매수(buy-out)자금으로 사용되고 있고 기업내부의 내부인의 권한, 특히 과거 경영진의 영향력이 지속되고 있다. 그러나 1995년 이후 주주구성에 변화가 나타나기 시작했는데 외부, 특히 대형 참여자로써 은행의 참여가 두드러지게 되었다.

민영화는 경제성장의 원동력이다. 폴란드, 헝가리, 체코는 사회주의정권 붕괴후 과감한 민영화와 적극적인 외국인투자 유치정책을 통해 유입된 해외자본이 체제전환과정에서 누적된 재정 및 경상수지 적자를 보전함과 동시에 경제성장의 원동력으로 작용하여 현재 체제전환국중 가장 성공한 국가로 평가되고 있다. 이들 3개국은 각국이 처해 있는 경제상황에 따라 각기 다른 민영화방식을 채택하고 있는데 특히 헝가리는 가장 적극적으로 민영화를 추진하여 현재 대부분의 산업에서 민영화가 완료된 상태에 있으며 폴란드와 체코에서는 금융 및 통신산업의 구조조정과 민영화가 활발히 이루어지고 있다(수은해외경제, 1998d)

---

4) 바우처(voucher)방식이란 우리나라의 포항제철이나 한국전력 등에 대한 국민주 청약과 비슷한 것으로 정부가 일반국민에게 국유기업의 주식중 일정한 단위를 구입할 수 있는 자격을 부여하는 일종의 민영화증서(바우처)를 상징적인 저가로 분배하여 바우처 소지자로 하여금 일정기간 후에 자신이 선택한 회사의 주식으로 교환이 가능하게 하는 방식이다.

5) 체코의 경우 바우처를 투자기금에 집중하고 투자기금을 국가의 영향력하에 있는 은행이 소유하게 하여 국가가 궁극적인 소유자가 되고 있다. 그 결과 체코는 시장경제체제 이행과정에서 기업에 대한 선택적인 보조금 지급으로 구조조정과정에서 실업률을 최소화할 수 있었던 것으로 보인다. 또한 기업구조조정을 위해 1998년 1월부터 시행된 개정은행법에 의해 은행의 비금융회사 주식의 취득을 제한하고 은행직원의 관련기업 파견을 금지하는 등 은행, 투자기금, 기업간 결합을 약화시켰고 4대 국영은행 주식 매각을 추진, 외자도입의 길을 확대했다.

<표 II-22> 體制轉換國에 있어서 민영화 및 소유권 이전방식

■ 유상민영화

실행방식	채택국 사례
o 초기 공개주식 양도 : 신규자본 형성에 유리한 반면 신규 전문경영자의 결여, 소유분산의 문제가 발생함.	o 폴란드, 헝가리, 체코(헝가리의 경우 정부수입을 중시함.)
o 입찰매각 : 외자에 의한 매각을 중시함. 신규자본 형성, 전문경영자 유치에 유리하나 민영화 속도가 지연되는 단점이 있음.	o 헝가리, 에스토니아, 라트비아 (헝가리의 경우 기업운명면에서 외부인사의 참여를 중시, 이사의 3/4이상이 외부인사임.)
o 신회사 설립에 의거 매각	o 체코
o 단일매수세력에 교섭, 매각	o 동독, 에스토니아
o MBO(Management-Worker Buy-out)	o 전체(체코는 50명 이상 고용기업의 경우 종업원대표가 경영진의 1/3이상을 차지함)
o 금융기관에 특별 입찰	o 러시아(담보형 민영화)

■ 무상민영화

실행방식	채택국 사례
o 일반국민에게 바우처 발행 : 신속성과 정치적 지지 획득에 유리한 반면 신규자본 및 전문 경영자의 부족, 소유 분산문제가 발생하는 문제가 있음.	o 러시아 등 구소련 국가, 체코, 루마니아(체코, 러시아는 속도와 평등성을 중시)
o 경영자, 종업원에 무상양도 : 경영자 선도형 민영화에 속도와 정치적 지지의 이점이 있으나 전문경영자의 부족과 소유권 분산의 문제가 있음.	o 러시아, 카자흐스탄 등
o 반환	o 알바니아, 불가리아, 체코, 에스토니아, 헝가리, 라트비아, 리투아니아, 폴란드, 루마니아, 슬로베니아

■ 민영화의 혼합·부문 모델

실행방식	채택국 사례
o 보상 바우처 발행(반환지불)	o 헝가리
o 주식의 유·무상 혼합	o 대부분 회사주식의 일부 매각과 잔여주식의 국가보유
o 회사주식의 일부 매각과 잔여주식의 국가보유	o 대부분
o 종업원에 특혜부여	o 러시아

다음으로 가격개혁문제를 생각해 보자. 동유럽에서의 가격통제는 국민들에게 낮고 안정된 식료품 가격을 유지함으로써 사회안정을 보장하기 위한 것이었다. 80년대 초가지만 해도 이들 국가의 정부들은 농업생산물 수매가격을 낮게 잡을 수 있었다. 그러나 80년대에 들어 대부분의 이들 정부들은 떨어진 생산을 올리고 수입의존도를 낮추기 위한 노력의 일환으로 생산가격의 인상을 허용했다. 그러나 이들 농부들은 소매가격의 인상을 꺼려, 그 대신 인상된 생산가격을 정부예산 보조금으로 채워 넣었다. 보조금은 이들 국가의 예산에 커다란 구멍을 뚫어지게 하였다.[6] 전동유럽에 걸쳐 식료품가격에 보조금이 지급되었으며 식품상점 앞에 긴 행렬이 일상적인 것으로 되었다(코크레인, 1990).

2) 러시아

경제개혁의 초기인 러시아는 1992년 1월에 12-18개월 예정의 경제안정화 프로그램 발표하였다.[7] 옐친의 경제개혁은 한마디로 체제내의 개혁이 아니라 서구형 시장경제로의 체제 전환이며 시장경제이행을 위한 급진정책이다. 구체적인 범주는 가격자유화, 국유기업의 대폭 민영화, 사유재산제도의 도입이다(장원석).

우선, 자유화 정책은 중앙계획에 의한 통제 및 지시체계에서 개별 경제주체들의 자유의사에 따른 경제활동으로 전환하는 것이다. 특히 가격자율화는 계획경제가 가지고 있던 각종계획지표의 비효율성과 과도한 행정규제를 없애는 것이다. 상품 생산 출하 및 부족해결, 시장기구 통해 수급균형유지, 상품의 국내가격수준과 구조왜

6) 엄청난 수요와 소비를 초래하였다. 예를 들면 돼지 사료로 빵을 썼는데 이는 빵이 돼지사료보다 쌌기 때문이다. 식품 공급에 심각한 불균형이 발생했다.

7) 그 내용은 1. 치열한 국내외 경쟁조건을 결합한 가격정책 2. 예산 지출 축소와 경직적인 통화 신용정책을 의미하는 재정의 안정 3. 소매거래와 소기업의 급속한 사유화와 함께 대규모 국유기업의 민영화를 포함하는 소유개혁 4. 토지의 사유제도의 도입을 병행하는 농업개혁 5. 군수산업의 민수산업으로 교체 6. 외국인 경제활동의 자율화 등이다(장원석 외, 1995).

곡을 시정하여 국제 시세와 조화를 기대하는 것이다. 이러한 가격자율화는 단기적으로 가격인상을 초래하더라도 장기적으로는 산업구조를 개편을 목표로 한다.

<표 II-23> 폴란드, 헝가리, 체코의 민영화 방식비교

	폴란드	헝가리	체코
민영화방식	- 청산2) - 대중민영화 - 자본민영화	자발적 민영화 -국유재산청(SPA, SPC)에 의한 경매방식	바우처3)민영화 - 직접매각 - 경매
민영화 전담부서	국민투자기금 (National Investment Fund: NIF)	국영지주·민영화회사(APVRt : State Holding & Privatization)	국유자산기금 (National Property Fund)
향후 민영화계획	금융부문, 중공업, 광업	1998년중 전반적 민영화 완료예정	금융부문

자료 : 수은해외경제, 중·동구 국가의 최근 경제동향 및 민영화현황(1998. 10)

다음은 민영화 정책이다. 생산수단에 대한 사유제도의 부재는 이윤추구동기의 박탈, 효율적 배분을 저해하기 때문에 국유기업의 민영화를 중심으로 전개하였다. 민영화는 시장경제를 부활시키는 것이다. 러시아는 1991. 7 '러시아 연방에서의 국유 및 자치기업들의 사유에 과난 법률' 제정하였고, 1992년 러시아연방에서의 구국유 자치기업의 사유화 계획의 기본규정 승인하였다. 이러한 사유화 정책을 통하여 러시아는 상업, 서비스 분야의 우선적 사유화에 의해 자유가격으로 쉽게 이행하였다. 러시아의 사유화는 대상기업의 규모 및 사유화 방법에 다라 크게 소규모 사유화와 대규모 사유화로 구분할 수 있다. 소규모 사유화는 유통 및 서비스 분야의 소기업이나 대부분의 중기업을 그 대상으로 한 것이고, 사유화 방법은 입찰이나 경매의 형태를 취하였다. 대규모 사유화는 일부 중기업과 대부분의 대기업을 대상한 것이다. 2단계로 실시하였는데 1단계는 국영기업을 주식회사화 하고 2단계는 이를 사유화하는 단계이었다.

사유화의 방법은 주식회사로 전환한 다음 주식을 매각하되 기업규모에 다라 소기업에서는 경매 방식을 대기업에는 주식공매 방법을 우선적으로 적용한다. 그리고 대상 분야에 따라서도 사유화 방식 차이를 두었다. 특히 주식회사로의 전환하면 25%를 종업원에게 무상제공으로 분배하고 나머지 주식도 종업원에게 30% 할인가격에 판매하여 종업원 우대제도 실시하였다.

끝으로 안정화 정책을 들 수 있다. 이는 새로운 제도의 도입이라기보다 경제개혁 과정에서 발생하는 거시 경제적 불균형 해소하고, 이행경제기의 경제불안정을 최소

화하는 것으로 긴축재정정책의 실시, 은행 및 금융기관 육성, 조세법률주의 등 다양한 하부제도 창출하는 것이다.

개혁의 성과를 보면(한국비교경제학회 편; 632) 단기적으로 경제전반에 걸친 갑작스런 생산 위축과 경제적 불안정을 경험하였다. 그 이유는 관행 생산요소조달 및 제품판매의 국가보장 사라지고 재정보조금 중단되었고 정치적 혼란과 시장 전망이 불확실하기 때문이다. 그러나 장기적 성과로는 큰 틀로서 시장경제로의 체제전환과 세계경제로의 개방이 가속되었다. 개혁기조를 유지하며 개혁초기의 극심한 혼란과 침체에서 벗어났다고 할 수 있다. 그러나 과거의 중앙계획경제체제의 관행이 상존하고 있는데 이는 기업활동의 의식변화의 지연을 의미하는 것이다. 말하자면 기업경영의 최대목표는 생산량의 유지와 확대 및 고용의 유지하는 것이다. 개혁정부에 의해 농지의 매매와 임차에 관한 여러 가지 제도가 마련되었음에도 불구하고 체제전환의 개혁이 가장 더딘 분야의 하나가 농지사유화이다. 그 이유는 오랜 동안 공동경작관행에 익숙하여 농민들이 농지의 사유화를 덜 친숙해졌기 때문이다. 이러한 제도와 관행사이의 모순은 이행경제의 특징이며 경제적 비효율성을 야기하는 중대한 요인이다.

국제유가 상승으로 만성적인 재정난이 완화되었고 임금지연 문제도 크게 개선되었으며 최근에는 국제 민간은행들로 구성된 런던클럽으로부터 소련시절의 채무 320억 달러 상환을 연장 받음에 따라 10개 채무국그룹과의 400억 달러 재조정 협상전망이 밝아졌다. 그럼에도 불구하고 외국인 투자자와 러시아 경제전문가들 사이에서는 여전히 러시아 경제가 자유시장경제 체제로의 이행과정에서 드러난 장기간의 왜곡현상에서 완전히 벗어나지 못한 것으로 보는 견해가 많다. 이들은 금융분야와 세제개혁, 외화유출 방지, 파산법 정비와 투자자 및 자본가 권리보호를 비롯한 법의 지배확립 등 구조적인 문제들이 장기화되고 있다(해외건설협회).

3) 폴란드

폴란드는 체제전환 초기 다른 동유럽 국가들와 비교하여 시장의 민영화가 가장 많이 진행된 상태에 있었고 1990년 민영화법을 제정하여 제도적 기반도 갖추었으나 국영기업의 자산평가능력 부족과 국내자본 부족, 그리고 기업 구조조정과정에서 양산된 200만명 이상의 실업문제 등에 부딪쳐 예상보다 느리게 민영화가 진행되었다. 1995년 국민투자 기금(NIF) 프로그램을 도입하면서 민영화가 본격적으로 시작되었으며 자동차, 건설, 식품가공 산업부문이 앞서고 있다.

1997년 9월 집권한 선거행동당(AWS)과 자유노조(UW)의 연합정권은 구체적인 민영화방식에서 이견을 보이고 있지만 양당 모두 기본적으로 자유시장 경제를 옹호하고 있어 그 동안 부진했던 민영화사업이 더욱 빠른 속도로 추진될 것으로 보인다.

민영화 부문의 핵심인 금융부문에서는 1989년 폴란드중앙은행으로부터 분리된 9

개 국영은행 중 3개 은행이 합병하여 탄생한 폴란드 제1의 상업은행인 Pekao Bank의 민영화가 추진되었다. 폴란드정부는 1999년에도 전력, 철강, 주류, 설탕산업을 중심으로 민영화를 계속 실시할 것으로 발표함으로써 러시아금융 위기에도 불구하고 민영화사업의 지속적 추진 의지를 표명한 바 있다. 또한 2001년까지 적어도 1000개의 국영기업을 매각하여 국영기업의 70%정 도를 민영화할 방침이다. 한편, 폴란드에 대한 외국인직접투자는 동국정부가 런던클럽과 리스케줄링 협상을 체결한 1994년 이후 크게 증가하여 1989년부터 1997년까지 중·동구국가에 대한 총투자금액 중 13.8%(206억 달러)를 차지, 헝가리에 이어 2위를 기록하고 있다. 특히 1997년 한해에만 66억 달러의 외국인직접투자금액(FDI) 유입을 기록하였다. 업종별로는 제조업 62%, 금융업 19% , 무역 및 서비스업 6%, 운송 및 통신업이 5% 순으로 되어 있다.

폴란드는 서유럽과 독립국가연합(CIS)을 연결하는 지리적 요충지에 위치하고 있고 인구가 38백만 명으로 동유럽에서 가장 큰 규모의 소비시장을 형성하고 있는 점과 2002년 EU에 정식 회원국으로 가입할 경우 유럽에 대한 수출전진기지로서 누릴 수 있는 각종 혜택 등이 매력으로 작용하여 투자가 계속 증가하고 있는 추세에 있다(수은해외경제,1998d).

4) 헝가리

헝가리에서는 1994년 5월 민영화법 개정에 따라 국영기업을 외국인에게 직접 매각하는 형태의 민영화가 진행되었고 그 결과 기업내 선진국형의 경영지배권 확립도 순조롭게 진행된 것으로 평가되고 있다. 1997년 7월 헝가리정부는 사회주의로부터 시장경제로 체제이행 작업을 완료하였다고 발표하였다.

헝가리 민영화의 특징은 인근 동유럽 국가들이 주로 개인에게 바우처(voucher)를 배분하는 방식의 대중민영화를 실시한 것과는 달리 1990년 설립된 국유재산청(SPA, SPC)이 외국인투자자에게 경쟁입찰을 통해 지분매각을 하는 형태로 주로 이루어졌다. 사회주의 시절부터 헝가리경제는 민간부문이 차지하는 비율이 높았으나 1995년 최대 전화통신회사인 Matav가 매각되고 민영화수입이 당초 연간 목표치의 3배 이상인 4770억 포린트에 달하면서부터 민영화는 활발히 진행되기 시작하였다. 그 결과 1990년 이후 전체 국유자산의 70%이상이 민영화되는 성과를 올렸고 특히 금융부문의 민영화가 활발히 추진되고 있다. 헝가리는 은행권을 마지막으로 1998년 말 민영화작업을 공식적으로는 완료하였다.

대기업의 민영화가 우선순위에 서 밀려있다는 비판도 있었지만 1997년부터 석유, 가스, 통신, 은행, 전력분야의 대기업이 민영화되고 1998년에도 운수, 방송분 야에서의 대기업 민영화가 진행되었다. 법규제와 관련, 1997년 1월부터 시행되고 있는 신경쟁법을 주목해 볼 수 있는데 이 법은 수평적 카르텔이나 수직적 기업합병, 우월적 지위의 남용과 같은 비경쟁적 행위에 대해 엄격한 규제를 실시하는 한편 M&A 인허가요건을 완화하여 시장경쟁을 활성화하려는 취지에서 도입되었다.

헝가리는 정치상황이 비교적 안정되어 있고 통신, 금융서비스 및 사회간접자본 면에서도 다른 동구국가에 비해 상대적으로 유리 한 투자여건을 갖추고 있어 1997년 말까지 체제전환국가에 대한 외국인직접투자액 중 가장 많은 25.2%를 차지하고 있다. 헝가리 산업무역 및 관광부에 따르면 1997년 말 기준으로 자국기업의 51%를 외국인이 소유하고 있으며 국내경제의 25~30%가 외국기업에 의해 생산되고 있다. 1989-1997년간 동유럽에 유입된 외국인직접투자금액 450억 달러 중 170억 달러가 헝가리의 제조업, 에너지, 전자, 식품, 의약품산업 등에 주로 투자되었다(수은해외경제, 1998d, 1999a).

3. 성과와 전망

동구 시장경제 체제이행국가 중 폴란드, 헝가리, 체코의 시장지향적 개혁은 상대적으로 괄목할 만한 진전을 보이고 있다. 그러나 동유럽 경제는 공통적으로 개혁추진과정에서 산업생산의 격감, 소득 및 생활수준의 하락, 대규모실업의 급속한 출현 등 역사적 유례를 찾아보기 힘든 격심한 불황을 경험하였다. 이러한 침체는 코메콘의 붕괴영향과 더불어 각국이 실시한 특정한 안정화 정책과 시장 지향적 개혁의 정책적 처방에 크게 의존하였다. 말하자면 구조변화에 앞선 무역자유화에 따른 높은 이행비용, 초기의 과도한 통화신용긴축, 통화의 대외가치 과대, 과소 평가, 민영화가 지연되는 가운데 대규모 국영부문의 경영부실 등이 정책적인 오류이다(윤건수, 14-5).

1997년을 전후하여 동유럽 및 러시아 등 體制轉換國은 대대적인 글로벌화를 경험하게 되었다.[8] 폴란드, 헝가리, 체코 등은 1996년 말 OECD에 가입한 이후 1997년 NATO에도 가입하였고 EU와 정회원국 가입협상도 진행중이다. 이는 서방측이 體制轉換國의 시장경제체제 이행 노력을 더 이상 거스를 수 없는 대세로 인정한 것이라고 할 수 있다(수은해외경제, 1999a).

동유럽국가 중 최대 경제규모를 유지하고 있는 폴란드는 1994년 이후 4년 동안 5% 이상의 경제성장률을 기록한데 이 어 1998년도 경제성장률도 5.7%를 기록할 것으로 예상되어 이 지역에서 가장 빠른 성장세를 보이고 있다. 과거 30~40%이었던 소비자물가상승률은 정부의 강력한 물가억제정책을 통해 1997년에는 15%까지 하락하였다. 헝가리는 체제전환 과정에서 누적된 재정 및 경상수지 적자와 과도한 외채규모로 인해 1994년 말 경제위기에 직면하기도 하였다. 그러나 1995년 집권한 사회당정부의 경제 안정화조치와 작년 말부터 시작된 수출증가세에 힘입어 1998년 경제성장률은 공산정권 붕괴후 가장 높은 5%에 이를 것으로 예상되고 있으며 경상수지

8) 글로벌화의 진전으로 體制轉換國 경제는 세계경제 변화의 직접적인 영향 하에 놓이게 되었다. 1997년 아시아 금융위기의 여파로 동유럽 국가들의 주가는 하락하고 불량채권이 급증하였으며, 마이너스 성장과 높은 소비자물가상승을 경험하였다.

적자도 GDP 대비 2.2%로 하락할 것으로 보인다. 또한 체코의 경우 1997년 5월 통화위기의 영향으로 경제성장률이 1.0%에 불과하였으나 현재 추진중인 긴축재정 및 금융시장개혁이 제대로 이루어질 경우 1998년에는 2.6%의 성장이 예상된다(수은해외경제, 1998d).

<표 II-24> 體制轉換國의 주요 경제지표

	이행 개시연도	1989 이후 최저실질 GDP1)	1995 평균 실질 성장률	1992~95 성장률	1997 GDP 성장률2)	1996년중 對 GDP 민간비중	외국인 직접투자 1989~96 (백만 달러)3)
Recovering							
알바니아	1990	65(87)	-2.5	7.0	na	75	295(92)
에스토니아	1991	68(69)	-1.6	5.5	4.0	70	707(459)
슬로베니아	1991	84(69)	1.7	5.5	4.0	45	731(366)
폴란드	1989	86(104)	-0.6	5.3	5.5	60	4,957(128)
슬로바키아	1989	76(90)	-2.7	4.9	5.0	7.0	767(144)
루마니아	1989	72(88)	-4.0	3.7	-2.5	60	1,434(63)
리투아니아	1991	43(42)	-11.8	3.5	4.0	65	308(83)
체코	1989	79(890	-2.6	3.3	4.0	75	6,606(642)
아르메니아	1991	34(39)	-15.5	2.5	7.0	50	47(13)
헝가리	1989	80(86)	-2.8	2.5	2.5	70	13,266(1,288)
불가리아	1989	73(68)	-4.4	2.2	-4.0	45	450(54)
라트비아	1991	55(52)	-10.4	2.0	4.0	60	585(234)
크로아티아	1991	69(70)	-2.1	1.9	5.5	50	(118)564
Lagging							
우즈베키스탄	1991	87(84)	-5.0	-3.3	1.0	40	342(15)
마케도니아	1991	58(56)	-9.8	-5.1	5.0	50	38(18)
그루지아	1991	25(31)	-24.2	-7.5	10.2	50	54(10)
키르키즈스탄	1991	62(52)	-14.1	-7.5	8.0	50	146(33)
러시아	1991	72(51)	-9.7	-7.8	1.5	60	5,100(34)
투르크메니스탄	1991	83(57)	-10.1	-12.5	5.0	20	444(111)
우크라이나	1991	61(42)	-14.8	--14.0	-2.0	40	1,167(23)
몰도바	1991	56(35)	-17.0	-15.0	5.0	40	150(35)
벨라루스	1991	76(63)	-13.2	-15.8	0.0	15	110(11)
아제르바이잔	1991	59(38)	-18.2	-18.5	5.0	25	918(123)
카자흐스탄	1991	65(45)	-15.8	-18.5	2.8	40	2,761(165)
타지키스탄	1991	41(37)	-24.6	-18.5	-3.0	20	56(10)
동유럽.발트3국		(91)	-2.1	4.7	3.9		30,708(266)
CIS국가		(51)	-7.7	-9.0	1.4		11,294(40)
동구.발트.CIS		(71)	-4.9	-1.5	3.0		42,002(105)

주: 1) 괄호안은 EBRD 수치(1989=100); 2) EBRD; 3) 괄호 안은 1인당 투자액
자료: 세계은행, 日本 世界經濟評論2월호에서 재인용

<표 II-25> 주요 체제전환국의 경제성과

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
러 시 아								
GDP성장률(%)	2.1	-4.0	-13.0	-14.5	-8.7	-12.6	-4.0	-6.0
공업생산증가율(%)	1.4	-0.1	-8.0	-18.8	-16.2	-22.8	-4.7	-5.0
투자증가율(%)	4.1	0.1	-15.0	-40.0	-12.0	-26.0	-13.0	-18.0
투자액(GDP대비, %)	34	30	37	36	28	26	26	28
실업률(연말, %)	0.0	0.0	0.1	0.8	1.1	2.4	3.4	3.4
소비자물가지수(연말, %)	6	110	144	2318	841	203	131	22
재정수지(GDP대비, %)	n.a.	n.a.	-31.0	-18.8	-6.5	-11.4	-5.4	-7.7
환율(對미달러)	0.6	1.7	169	415	1247	3550	4640	5560
무역수지(10억달러)	13.1	10.0	8.7	10.6	15.4	17.6	20.2	28.1
대외채무(10억달러)	54.4	61.1	67.0	78.2	83.7	93.6	103.8	108.0
헝 가 리								
GDP성장률(%)	-0.7	-3.5	-11.9	-3.1	-0.6	2.9	1.5	1.0
공업생산증가율(%)	-1.0	-7.6	-17.8	-6.7	3.0	6.0	7.3	3.3
투자증가율(%)	8.8	-7.1	-10.4	-2.6	2.0	12.5	1.0	4.0
투자액(GDP대비, %)	27	25	21	15	20	21		
실업률(연말, %)	0.3	1.9	7.5	12.3	12.1	10.4	10.4	10.5
소비자물가지수(연말, %)	19	33	32	22	21	21	28	18
재정수지(GDP대비, %)	-1.4	0.4	-2.2	-5.5	-6.8	-8.2	-6.5	-3.5
환율(對미달러)	62.5	61.5	75.6	84.0	100.7	110.7	139.5	163.7
무역수지(10억달러)	0.5	0.3	0.2	0	-3.2	-3.6	-2.4	-2.6
대외채무(10억달러)	19.2	20.2	18.7	17.1	17.9	21.8	19.6	17.0
폴 란 드								
GDP성장률(%)	0.2	-11.6	-7.0	2.6	3.8	5.2	7.0	6.0
공업생산증가율(%)	-1.4	-26.1	-8.0	2.8	6.3	12.1	9.9	8.8
투자증가율(%)	-2.1	-10.6	-4.4	2.3	2.9	9.2	18.5	20.9
투자액(GDP대비, %)	39	26	20	15	15	19		
실업률(연말, %)	0.1	6.1	11.8	13.6	15.7	16.0	14.9	13.6
소비자물가지수(연말, %)	639.5	249.0	60.4	44.3	37.8	29.4	21.6	18.5
재정수지(GDP대비, %)	0.1	0.7	7.0	0.9	3.4	2.5	2.8	2.7
환율(對미달러)	0.65	0.95	1,058	1,363	1,812	2,437	2,468	2,873
무역수지(10억달러)	-0.1	2.2	0.1	0.5	-2.3	-0.8	-1.8	-8.2
대외채무(10억달러)	40.2	48.9	48.3	48.2	48.7	40.9	43.9	40.8
체 코								
GDP성장률(%)	1.4	-0.4	-14.2	-6.4	-0.9	2.6	4.8	4.4
공업생산증가율(%)	0.8	-3.5	-22.3	-7.9	-5.3	2.1	8.7	4.6
투자증가율(%)	n.a.	n.a.	n.a.	8.9	-7.7	17.3	16.1	17.5
투자액(GDP대비, %)	27	29	30	24	17	20		
실업률(연말, %)	0	0.8	4.1	2.6	3.5	3.2	2.9	3.5
소비자물가지수(연말, %)	1.5	18.4	52.0	12.5	18.3	10.3	9.1	8.9
재정수지(GDP대비, %)	-2.8	0.1	-2	-3.3	1.4	0.5	-0.8	-3
환율(對미달러)	14.3	28	27.8	28.9	30.0	28.0	26.6	27.3
무역수지(10억달러)	0.4	-0.8	-0.4	-1.9	-0.3	0.9	-3.7	-5.9
대외채무(10억달러)	6.8	7.7	8.3	3.5	2.3	1.8	-0.9	1.2

자료: EBRD, 日本 世界經濟評論 2월호에서 재인용

2000년도 소련을 포함한 동구권 전체의 평균 경제성장률은 5%를 넘어선 것으로 추정된다. 이는 1989년 동구 지역에서 체제전환이 시작된 이래 가장 양호한 실적이다. 지난해의 경제성과는 주로 대외여건 호조에 힘입은 것으로, 금년에는 대외여건이 지난해만큼 양호하지 못할 것으로 예상됨에 따라 경제성장세도 둔화될 것으로 전망된다. 그러나 중장기적으로 동구 지역은 1990년대와 같은 극심한 경제적 부침과 혼란을 겪기보다는 안정적인 성장추세를 유지할 것으로 기대되고 있다.

1999년에 2.0%에 머물렀던 동구 지역의 평균 경제성장률이 2000년에는 5.3%로 크게 증가하였다[9]. 이와 같은 양호한 경제실적은 주로 유럽연합(EU)의 경제회복이라는 대외적 여건의 변화와 1998년 경제위기 이후 러시아의 대폭적인 루블화 평가절하에 따른 빠른 경제회복에 기인한 것이다. 공산체제 붕괴 이후 이 지역에 가장 중요한 시장으로 부각된 EU의 경제회복은 지리적으로 인접한 중부 유럽과 발칸 지역 경제회복에 견인차 역할을 한 것으로 분석된다(수은해외경제(2001a).

<표 II-26> 동구권 경제성장률 및 물가상승률 변동 추이

	경제성장률			소비자물가 상승률(연평균)		
	1999	2000e	2001f	1999	2000e	2001f
러시아	3.2	7.0	4.0	85.8	20.6	18.0
헝가리	4.5	5.3	4.8	10.0	9.8	9.0
폴란드	4.1	4.8	4.2	7.3	10.2	7.3

자료 : 한국수출입은행(2001), 동구:금년도 경제성장, 다소 둔화 전망, 수은해외경제, 2

동유럽의 2001년 경제성장률은 지난해보다 낮은 수준에 그칠 것으로 전망되고[10] 있으나 그래도 1990년대 평균수준에 비해서는 훨씬 양호한 것이다. 이와 같은 긍정적 성장 전망의 배경으로는 우선 EU 확대 일정이 가시화됨으로써 나타나는 효과를 들 수 있다. 전반적으로 동구권의 미래에 대한 기대는 낙관적이나, 몇 가지 위험요소가 내재되어 있다.[11]

9) 지역별로는 발칸 지역과 발틱연안 지역이 1999년 각각 -3.6%와 -2.2% 마이너스 성장에서 2000년에는 3.9%와 3.7%의 플러스 성장으로 급반전되었고, 러시아를 비롯한 구소연방 국가들의 평균 경제성장률도 1999년의 2.9%에서 6.4%로 크게 높아진 것으로 나타났다.

10) 4.0%대의 성장둔화 전망의 배경으로는 다음을 들 수 있다. 첫째, 동구권 경제에 큰 비중을 점하고 있는 EU 경제가 둔화될 가능성이 크다는 점이다.

11) 첫째, 최근 2년간의 경제회복이 보여주듯이 이 지역 국가들은 경제성장이 대외여건 변화에 크게 좌우될 수밖에 없는 구조적 취약성을 안고 있다는 점이다. 둘째는 EU 가입 추진의 지연 가능성이다.

<표 II-27> 주요 동유럽국가의 실질경제성장률 추이

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
불가리아	-11.7	-7.3	-2.4	1.4	2.6	-10.9	-7.4	1.2	3.5
체코	-14.2	-6.4	-0.9	2.6	4.8	4.1	1.2	2.6	3.6
에스토니아	-14.2	-6.7	-1.8	4.3	4.0	5.2	4.7	4.7	-11.0
헝가리	-11.9	-3.0	-0.9	2.9	1.5	1.0	3.5	3.8	4.2
라트비아	8.3	-35.0	-15.0	1.9	-0.8	2.8	3.5	4.1	4.2
리투아니아	-37.7	-24.2	1.0	3.0	3.6	5.0	5.4	5.7	-13.1
폴란드	7.6	2.6	3.8	5.2	6.9	6.1	6.0	5.2	5.4
루마니아	-12.9	-10.0	1.3	3.9	7.1	4.1	-3.0	2.2	4.4
슬로바키아	-7.0	-4.1	4.9	6.8	6.9	5.3	4.5	3.6	-14.5
슬로베니아	-5.4	1.3	4.9	3.9	3.1	3.4	4.3	4.6	-8.1
평균	-10.7	-3.5	0.8	4.0	5.2	3.8	3.2	3.8	4.5

주 : 1998~1999년은 전망치임

자료 : European Commission's economic forecast for the 10 applicant countries, 1997; 한국수출입은행(1998), 동유럽, EU 가입 협상 대상국의 경제전망 2.

유럽연합(EU)은 1997년 12월 12일~13일 룩셈부르크에서 이사회를 개최하여 동유럽 10개국과 키프로스 등 11개국의 신규회원 가입문제 등에 대해 합의하였다. 이 회의에서는 동유럽 10개국과 키프로스 등 11개국의 가입협상을 위한 구체적인 일정에 합의함으로써 유럽통합 확대를 위한 중대한 진전을 보였다. 이에 따라 EU는 체코, 헝가리, 폴란드, 슬로베니아, 에스토니아 및 그리스계 키프로스 등 6개국과는 1993년 3월부터 가입 협상을 시작하고, 불가리아, 라트비아, 리투아니아, 루마니아, 슬로바키아 등 5개국에 대해서도 동 국가들이 정치 및 경제개혁을 단행할 경우 조속한 가입협상을 갖기로 하였다(수은해외경제(1998a).

동유럽 3국은 2002년 EU가입을 목표로 1999년 3월말부터 유럽위원회와 본격적인 교섭을 시작하였다. 중유럽 3개국의 지속적인 경제성장을 위한 과제는 사실 유럽위원회가 각국에 요구하고 있는 EU가입조건과 중복되는 부분이 많다. 따라서 EU 가입을 대외정책의 최우선 과제로 설정하고 있는 중유럽 3개국으로서는 시장경제의 성공적인 이행이 EU가입을 앞당기는 전제 조건이 될 전망이다(수은해외경제,

이들 국가의 EU 가입은 예정보다 늦어질 가능성이 있으며, 이 경우 이들 국가의 경제발전 및 제도개혁은 상당한 난관에 봉착할 수 있다.

1999a).

II. 주요국의 농업개혁과 성과

1. 러시아

1980년대 후반부터 러시아의 경제개혁의 일환으로 시작된 과거의 지령성 중앙집권적 계획경제에서 탈피하려는 농업정책의 수정은 적지 않은 반향과 혼란 속에서 계속적인 생산성 감소와 인플레이션을 유발시켰다. 그러나 최근 9년간 상당한 성과를 보인 정부의 토지분배 정책으로 인한 개인농과 기업농 형성은 역사적인 의의를 갖는다고 할 것이다(이상덕, 1999).

러시아의 농업집단화 정책은 농업기계화와 농업생산의 전문화 등 농업근대화를 이룩하기 위한 정책이었다. 그러나 농기계의 부품 및 연료부족과 기계운용 능력부족으로 기대했던 성과를 거두지 못했으며 오히려 이윤동기 박탈과 비효율적 통제로 생산성이 급격히 떨어졌다. 종자개량, 비료공급 확충, 도로 및 저장시설 정비와 같은 투자확대와 시장 메커니즘의 도입 및 비효율적 농업관련조직 개선 등 농업문제를 해결하려는 각종 조치가 꾸준히 이루어지고 있다. 그 결과 많은 집단 국영농장이 해체되고 사적(私的) 경영이 확대되고 있다.

러시아의 의회는 1990년 12월말 경 토지개혁 관계법, 자영농가 관계법 및 러시아 토지법전을 채택하고 토지개혁을 선언하였다. 개혁의 근본목적은 국유토지독점의 폐지와 경영주체에 따른 다양한 토지활용 촉진과 토지이용, 토지보호 및 개선을 목적으로 하는 토지재분배를 실시하는 것이다. 토지이용의 유료화나 토지시장의 창설은 토지매매, 교환, 담보 증여를 허가하는 것이다. 이를 제대로 이행하기 위해 모든 토지 경작자에게 92년도부터 2년 동안 재편성 개혁활동에 참여할 것을 의무화하였다(심재성외 250).

1991년 12월, 꼴호즈와 쏘포즈를 개편하고 농민에게 일정면적의 토지를 분여 하도록 규정한 토지개혁 수행에 관한 긴급조치를 공포하였다. 러시아의 사영부문은 1990년 이후 급속히 성장하였으나 대부분 자본부족이 심각하고, 농산물 유통의 대부분이 여전히 국가의 수매와 조달제도를 통하여 이루어지고 있다(한국비교경제학회)

쏘포즈(국영농장)와 협동농장의 토지 및 농지는 각 경영체의 고용자와 퇴직 연금자에게 지분에 따라 분배하고 이들에게 토지배분은행 행정지구의 농업 노동자 1인당 평균토지면적이 기준이 된다. 기준내의 면적에 해당하는 토지는 무상으로 시민 소유로 재산 등기가 이전되지만 기준이 넘는 토지는 유상으로 처리된다. 토지

개혁이 진행되는 가운데 일련의 추가관계 법규와 대통령령이 공포되어 토지거래 시장 형성이 단계적으로 이행되기 시작하였다(심재성외, 250). 1992년 1월부터 자영농 또는 별장용으로 토지를 소유하고자하는 시민에게는 정부가 국유지 토지 매각 허가하였다. 그러나 집단투기를 방지하기 위해 자유거래는 허가하지 않았다.

1991년 10월에 토지이용지불에 관한 법률이 채택되었다. 토지가격은 세금의 50배가 기준이 된다. 토지소유자(이용자)에게는 특례가 있고 자영농(개인농)과 토질이 나쁜 농지에 대해서는 5년간 세금을 면제한다.

최근 2년 동안 토지개혁은 크게 진전되었다. 실질적으로 토지를 독점했던 국영농장과 협동농장의 약 70%가 재등록되어 주식회사, 합병회사, 협동조합, 협회 등으로 재편성되었고 이는 기본적으로 토지의 개인 지분을 공동소유 하는 형태이다. 어떤 협동농장은 아예 종사원에게 골고루 나누어주어 개인적으로 자영농으로 전환하고 협동농장 자체를 해체해 버렸다(심재성 외. 251-252)

러시아는 소련 경제에서 절대적인 비중을 차지했다. 1991년 소련 전체의 국민총생산(GNP) 가운데 러시아는 전체의 61%를 차지했으며, 산업생산도 비슷한 수준이었다. 1970년대부터 시작된 러시아의 경제침체는 갈수록 심화되어, 1990년 이후에는 마이너스 성장을 기록하였다. 한편 고용인구를 기준으로 할 때, 공업 건설부문(41.6%), 기타 서비스부문(23.9%), 농림업(13.4%), 상업 및 유통부문(7.9%), 수송 및 통신부문(7.7%) 순의 산업구조를 보여주고 있다(1992). 1998년 모라토리엄을 선언했는데[12] 그 이후 연일 주가 폭락이 이어졌고, 경제 지표는 처참한 지경에 이르렀다.[13]

1990년 이후 농업의 적응능력을 초월한 급진경제개혁으로 농업부문은 커다란 타격을 받았다. 1995년도 손실을 입은 농장은 70%, 1996년초 농업부문 채무액은 농업 연간 수입의 92%에 해당하였다. 경영의 악화는 집단농장의 규율과 질서를 어지럽히게 되었다. 집단농장의 잡역에 출역을 거부하고 自留地 생산에 관심을 갖게되고 기존의 집단농장에서 자재, 생산물의 부정유출, 강탈행위 빈발하게 되었다. 또한 곡물의 파종 면적도 격감하였다. 축산물 등 고부가가치 식품의 수입이 급증하게 되고 국내의 식료품 시장은 수입품이 45%나 점유하였다. 그러나 가축의 대량 도살로 사료 곡물수입은 오히려 감소하였다. 1991년 붕괴이후 급격한 경제부진에 따라 대량 도살과 사료수입수요가 감소하였다(심재성 외. 149-150).

이처럼 러시아의 경제계획은 실패하였다. 실패의 외적요인은 1991년 COMECON council for Mutual Economic Assistance 붕괴에 이어 1991년말 소련 해체에서 비롯된다. 이에 따라 필요한 농업생산수단과 농산물 구입처와 판매처를 잃은 러시아 농업은 타격 받았다. 1992년부터 농업보조금의 철폐에 수반하여 가격자율화와 심한

12) 러시아 정부는 1998년 8월 17일 대외채무에 대하여 90일간의 지불유예(Moratorium)선언 및 루블화의 변동허용폭을 현재의 미달 러당 6.3루블에서 9.5루블로 확대하는 사실상의 평가절하 조치(33.7%)를 단행하였다.

13) 달러당 6.3루블이던 환율을 수출대금 50% 강제예치라는 극단조처에 힘입어 16루블선에서 겨우 안정을 되찾는 등 1998년의 경제상황은 예측할 수 없을 정도로 심각하였다.

재정금융긴축정책의 급진적인 경제개혁이 실시됨에 따라 경제전반 침체현상을 보였고 농업도 큰 피해를 입었다. 또 가격자율화로 농산물 독점과 공급난은 일제히 가격인상을 초래하고 종래 낮았던 에너지와 철도 요금은 인상되었으나 농산물 가격상승은 이에 못 미치었다. 다만 개인이 부업으로 경영하는 생산비율이 점차 높아졌고 단가가 상대적으로 저렴하기 때문에 수요가 꾸준한 감자와 채소생산은 안정적인 공급이 가능하였다.

1992년 농촌과 도시의 임금은 거의 동일하였으나 1994년 농업의 평균임금은 공업임금의 절반, 건설노동자의 1/3 수준이어서 젊은층의 이농 가속화시키고 있다(심재성외, 157).

농기계는 망가지고, 토양은 황폐해져서 단위당 수확량은 떨어졌다. 이러한 상황에서 국영농장의 민영화도 큰 효과 없었다. 사회주의 체제 하에서 농업생산자는 경영지도자의 지도에 따라 집단으로 실시하였기 때문에 생산의 주인공 인식이 결여되었고, 농업생산의 향상을 도모하기 위해 착수한 것이 개인농 창설인고, 집단경영의 재편 및 이와 관련된 토지관계 개혁인데 그 성과는 기대에 못 미치고 있다. 개인농은 1988년 이후 사용하지 않은 농지에 들어간다 던지 아니면 국영농장의 종업원이 토지지분의 배분을 받게 되었다. 개인농이 배분 받은 토지는 당초 영농조건이 불리한 북부지역이었지만 남부지대까지 확산되었다.[14]

러시아에서는 개인농, 또는 가족농으로의 전환이 지연되고 있으며, 아직도 많은 농산물 유통부문을 정부가 담당하고 있는데 이는 급진적 개혁으로 체제는 붕괴되었으나 새로운 시스템이 미쳐 형성되지 못했기 때문이다. 그래도 개인농의 생산 비중은 꾸준히 증가하고 있다. 대부분의 집단농이 유한회사로 되었지만 집단농의 경영형태와 크게 달라진 것이 없다. 하지만 러시아의 명물로 큰 구경거리였던 기다란 구매행렬은 이제 자취를 감추었고 모스크바의 대도시 중심가는 착각을 일으킬 정도로 깨끗한고 상품도 풍부해졌다는 것이 외형적인 개혁의 성공을 확인시키는 정도이다.

푸틴 대통령 취임 후 1년여 동안 러시아는 연방정부의 권력이 확연히 강화된 가운데, 경제도 성장세를 지속하였다. 그러나 조세·관세 개혁, 비농지 민간소유 등 일부 부문을 제외하고는 경제개혁 정책은 뚜렷하게 이루어진 것이 없으며, 이에 따라 최근에는 개혁정책이 느슨해진 것이 아닌가 하는 우려도 대두되고 있다.

2001년 1월 25일 러시아 하원은 토지 관련 소유관계를 규정한 민법 제17조를 시행키로 결정하였다. 이 조항은 6년간 시행되지 못한 채 묶여 있었다. 이 조항의 시행으로 지방의 비농지와 도시 및 산업단지의 토지시장이 활성화될 것으로 기대된다. 현재는 상업용으로 사용되고 있는 10만 플롯(plot)의 토지만이 민간소유로 되어 있다. 이제까지 토지에 대한 재산권의 불확실성은 토지시장의 침체, 투자 지연, 토지의 담보이용 곤란 등의 문제점을 야기했다. 또한 기업이 사용 중인 토지는 기업

14) 그러나 개인농은 1994년까지 급속히 증가하였지만 1995년에는 28만호의 개인농중 2만호가 도산하였는데 이는 개인농은 기계와 장비가 불충분하였기 때문이다.

의 자산평가시 완전히 배제되어 왔다. 민법 제17조의 시행으로 토지의 매매, 담보 제공, 임대차 등이 가능해져 투자환경 개선이라는 측면에서 큰 진전으로 평가되고 있다(수은해외경제, 2001b).

2. 폴란드

폴란드는 1980년대부터 경제개혁을 지속적으로 실시해 오다가 1990년도에 IMF와 IBRD의 지원하에 소위 충격요법에 의한 경제개혁을 단행하였다. 이 개혁의 목표는 모든 경제부문을 일시에 명령경제에서 시장경제로 전환시키는 동시에 인플레이션 억제를 포함하여 경제를 안정시키는데 있었다(정갑영, 1993).

1980년 10월 폴란드경제를 2-3년 안에 서구식 체제로 전환시키려는 소위 Balcerowicz Plan을 공포하였다. 이는 경제 안정화 프로그램으로서 고정환율정책으로 즐로티(zloty)의 평가절하를 통해 태환성을 확보하고 암시장 소멸시키며, 소득정책에 기반을 둔 엄격한 조세정책이 주요한 목표이었다.

이러한 개혁 정책으로 1991년의 물가 상승률은 70.3%로 떨어지면서 경제는 안정을 확보했으나 생산량의 감소로 인한 막대한 비용을 치러야했다. 또, 노동조합의 정책수정 요구에 시달리게 되었으며 경제안정화의 긴급성 때문에 사유화 정책추진은 지연되었다. 따라서 1980년대의 경제혼란으로 근본적인 경제개혁이 지연되었음에도 불구하고 1986-1989 연평균 2.5%의 성장을 달성하였다. 그러나 Balcerowicz Plan이 공포된 1990년부터 폴란드경제는 예상치 못한 불황을 맞게 되었다.

최근의 폴란드는 동유럽에서 최대의 경제성장을 지속하고 있다. 1997년까지 4년간 연평균 6%에 달하는 고도성장 시현하였고, 1998년에는 러시아 경제위기 및 EU 경기침체로 인해 성장세가 주춤하여 4.8% 성장에 그쳤다. 1999년에 내수부진과 함께 러시아 경제위기의 지속과 EU 경제성장세 둔화 등 외부적 요인으로 인해 4.1%의 성장 및 2000년도에는 1999년도와 같은 4.1%의 성장을 기록하였다. 앞으로 EU 국가의 수요증대, 유가안정, 환율 현실화 등의 요인으로 견실한 성장을 지속해 나갈 것으로 전망된다. 외국인 직접투자(FDI)도 급속한 증가 추세를 보여 왔는바, 2000년 말 누계 494억 달러로 동유럽에서 최대 FDI 유치 기록하였다. 실업률은 1998년에 최초로 한자리 숫자에 근접한 10.4%를 달성하였고 1999년에 9.4%를 기록한 바 있으나, 2000년에 들어서 13%대 수준으로 재증가 추세를 보여 2001. 3월에는 16%에 이르게 되었다.

대외교역이 지속적으로 성장하는 가운데 무역수지 적자가 심화되고, 이에 따라 경상수지 적자가 위험수준에 이르렀으나(2000. 3월 GDP의 8.3%), 이후 수출 회복세로 다소 감소하였다. 1994~97년에는 수출 및 제조업 부문의 호조로 연평균 6% 이상의 성장세를 기록했으나, 러시아 경제위기(1998년), 코소보 사태(1999년) 등의 여

파로 1998년 이후 경제성장률이 4%로 낮아졌다.

폴란드는 농업부문에서도 동유럽에서 최초로 시장개혁을 도입하기 시작했다. 농업부문의 개혁을 보면 폴란드에서는 농업부문이 이미 舊體制부터 민간의 소규모 가족농장들에 의해 주도되어 왔기 때문에 사유화에 따른 소유권 변화라는 새로운 문제점들을 노출시키지 않았다. 그러나 이들 가족농장에 과다한 인원이 배치됨에 따라 1인당 평균 소유경작지가 고효율성을 창출할 수 있는 적정크기에 크게 못 미치는 결과를 초래하기도 하였다.

농업부문의 개혁에서는 가격통제의 완화, 경영자들에게 더 큰 자율권의 허용, 부실기업의 폐업조치 가능성 등이 포함되었다. 폴란드는 1989년 8월 1일 거의 모든 식품의 소매가격에 대한 정부의 통제를 철폐한다는 법령을 선포함으로써 폴란드는 전격적으로 직접적인 가격개혁을 실시한 최초의 동유럽국가가 되었다. 1990년 1월에는 실제적으로 정부의 모든 보조금을 철폐하고 다른 유형의 정부지출에는 엄격한 통제를 두어 폴란드 노동자들의 임금을 강력하게 통제할 것을 포함하여 광범위한 경제조치를 실시하였다. 그 해 8월 1일 선언의 즉각적인 효과로 식료품의 가격은 6배나 껑충 뛰었고 그런데도 물품부적은 전보다 더 심했다. 인플레는 연평균 증가율의 3배가 넘어 통제불능의 상태를 보였다. 농산물 가격개혁을 포함한 폴란드의 경험은 중앙계획 경제에 시장기능을 도입하는 것이 단순히 법령에 사인하는 것 이상으로 복잡하였다(코크레인, 1990).

초기 폴란드의 농업개혁은 실패하였는데 몇 가지 원인을 보면,

1) 부활된 개인농의 영세성에서 비롯되었다.

2) 불완전한 시장화이다. 1989년 1월초 농업의 시장화를 겨냥했던 몇몇 주요조치를 보면, 1989년 1월 1일을 기해 국가구매기관의 독점적 지위는 철폐되었고 그 후 법적으로 개인이나 기업이 농부들과 가격협상을 벌려 직접 구입할 수 있도록 보장되었다. 1989년 4월 국가의 생산자 가격통제제도의 철폐령이 나왔고 단지 국가는, 보장(최소) 가격만을 정할 수 잇게 되어 이론상으로는 가격에 대한 모든 규제가 제거되었다. 8월 1일 발표에서 가장 중요한 내용은 실질적으로 모든 식료품의 소매가격에 대한 국가통제를 철폐한다는 조항이었다. 8월의 가격자유화 조치 이후 몇 주간이 지나면서 소매 및 생산자 가격이 그 어느 것도 시장교환 수준에 도달하지 못했다. 국영상점의 어떤 식품가격은 6배나 뛰었음에도 불구하고 물품부족은 전보다 더 심했다. 그러나 소매가격의 인상이 자동적으로 생산자가격으로 연결되지 않았고, 그 결과 농민들은 생산물을 내놓기 않기 시작했다. 89년 10월에는 이러한 불균형을 시정할 가격조정의 필요성이 대두되었다. 가격은 계속 올랐고 8월보다 물품부족은 더 심해졌다.

3) 국가통제의 지속이다. 소매 판매망에 대한 국가통제의 계속을 들 수 있다. 국영상점은 기본적으로 가격을 너무 현격적으로 올리지 말라는 국가의 통제하에 있었다.

4) 보조금-임금-가격의 악순환이다. 1989년 말 이 보조금-임금-가격이 악순

환적으로 이루어져 인플레율은 500% 이상이 되었다.

5) 공급측면에서의 문제점이다. 가격자유화 조치의 결과를 기대할 수 있는 생산증가를 방해하였다. 국가구매기관들은 생산자 가격을 올리는데 너무 꾸물거렸다.

6) 여전한 국가독점구매 이다. 국가독점구매기관을 해체하여 각기 경쟁적인 소규모 기관으로 기능을 넘겨주리라는 움직임이 있었다. 그러나 지방 노멘쿨라투라의 힘이 빠른 다양화로의 이행을 지연시키는 역할을 하였다.

7) 시장원리에 대한 이해 부족이다. 개인농들은 확실히 가격의 역할도 이해하고 있었으나 그들은 힘이 없었다. 이와는 대조적으로 국가구매조직들은 가격형성에 대한 경험도 없었다. 또한 이익에 대해 염려해본 적도 없었다. 엄청난 자본을 공급할 자본시장이 제대로 형성되어 있지 않기 때문이다. 지방 노멘클라투라는 경쟁회사의 도입을 막으려는 장애를 만들었다.

8) 생산자의 인플레 기대심리이다. 가속화되는 폴란드의 인플레는 꾸물거리는 생산자가격의 인상이 초래한 인센티브문제를 악화 시켰다.

9) 계속되는 생산성 악화 요인이다. 분산된 농장조직은 여전히 변화가 없었고 이는 농장들이 규모 있는 경제를 운용하는 것을 어렵게 만들었다(코크레인, 1990).

3. 헝가리

본격적인 체제전환 이전부터 헝가리는 수많은 경제개혁의 시도에도 불구하고 사실상 근본적인 경제의 구조적 문제해결을 못하였다. 경제의 구조적 문제들은 근본적인 해결책보다는 수많은 정부 보조금을 지원하여 일시적인 해결로 마무리하였다. 1990년 CMEA의 붕괴로 헝가리의 산업생산은 9.2%, GDP는 4% 감소하였다가 1992년부터 회복세를 보였다(정갑영, 1993:42).

헝가리의 양호한 경제실적은 발칸지역을 비롯하여 체제전환 성과가 낮았던 주변 동유럽 국가들에게 모범사례로 인식되어 왔다. 물론 헝가리가 다른 체제전환 국가들에 비해 시장경제로의 전환과정이 먼저 시작된 면이 있으나, 체제전환 10년이 경과한 시점에서 헝가리는 보다 광범위하고 실질적인 체제전환 노력을 통해 확고한 체제전환 선도국의 위치를 차지하고 있다. 지난 수년간 아시아와 러시아의 외환위기와 코소보 사태 등의 여파로 많은 동유럽 국가들에게 경제적 어려움이 가중되었음에도 불구하고, 헝가리는 근본적인 경제체질의 변화를 통해 안정적인 성장실적을 기록할 수 있었던 것으로 평가되고 있다(수은해외경제, 2000b).

1980년대 후반 중동구 지역에서 가장 먼저 시장경제로의 체제전환을 시작하여 1994년 이후 플러스 성장세로 전환되었으며, 1997년 이후 4%대의 비교적 양호한 성장추세를 유지하고 있다. 특히 러시아 경제위기(1998년)와 코소보 사태(1999년) 등 외부충격에서 벗어나 빠른 경제회복을 보이고 있다. 1997년 아시아 경제위기와

1998년 러시아 경제위기가 많은 개도국에도 부정적 영향을 미쳤으나, 헝가리는 이 기간중 5%에 가까운 성장세를 유지하였다. 특히 코소보 사태로 인해 동유럽 지역에 경제적 어려움이 가중되었던 1999년에도 헝가리는 4.5%의 경제성장률을 기록하였다.

2000년의 수출호조는 외국인기업이 주도하는 전자산업의 對 EU 수출이 30% 이상 급증하는데 힘입은 것으로 분석된다. 2000년에는 대EU 수출호조에 힘입어 체제전환 이후 가장 높은 수준인 5.5%의 경제성장이 기대되고 있다. 다만, 2001년에는 EU 성장세 둔화, 긴축통화정책이 예상되고 있어 경제성장률은 다소 낮아질 것으로 전망되고 있다.

한편, 헝가리는 체제전환 과정에서 폴란드와 더불어 최대의 FDI 수혜국이었으며, GDP 대비 4~5% 수준의 경상수지 적자는 안정적인 FDI의 유입을 통해 충분히 보전할 수 있었다. 향후에도 헝가리가 FDI 수혜국의 위치를 유지함에는 이견이 없으나, 대규모 민영화 사업이 마무리됨에 따라 FDI 유입액 규모는 줄어들 것으로 분석되고 있다. 이에 따라 1996~1999년중 경상수지 적자규모를 초과했던 신규 FDI 유입액으로 경상수지 적자의 50% 수준까지 낮아질 것으로 전망되고 있어 헝가리 정부의 적절한 경상수지 관리가 시급히 요구되고 있다.

헝가리는 지난 10여 년 간 광범위한 구조조정의 성공적 실시결과 중동구 지역에서 가장 앞선 체제전환 국가로 평가되고 있으며, 러시아 경제위기와 같은 외부충격에도 큰 영향을 받지 않고 안정적 성장세를 지속하고 있다. 그러나 2002년 총선을 앞둔 중앙정부는 구조조정과 긴축재정 운용대신유권자 지지율 제고를 위한 성장우선 정책을 지향할 것으로 예상되고 있음. 반면, 중앙은행은 물가안정과 경상적자 억제를 위해 통화긴축을 강화함으로써 재정확대를 추구하는 중앙정부와 정책갈등을 빚을 것으로 우려된다.

헝가리는 동구권에서 집단화 농장(국영농장, 협동농장)으로 성공한 나라이고, 소련에 농산물을 수출했던 나라는 헝가리뿐이다. 이처럼 헝가리 농업은 수출여력을 개혁이전에도 가지고 있었다.

이러한 상황에서 헝가리 정부가 농업의 생산성을 고취시키기 위해 농업개혁의 일환으로 협동농장의 농지를 원래 혁명이전의 지주인 소유자에개 분배하여 개인농장을 육성하려는 시책을 실시하였다. 따라서 사회주의 국가의 계획경제가 협동농장에서 출발했다면 자본주의 국가의 시장경제는 자영농에서 탄생하여 체제전환의 선봉에는 늘 농업이 선도적 역할을 담당하였다(심재성 외; 246).

농업개혁의 결과 1990년 12월 국영농장이 전체 경지면적에서 차지하는 비율이 16%, 협동농장 76%, 개인소유 자영농장 8%에 이르렀다. 그러나 생산액이 차지하는 비율은 국영농장은 15-16%, 협동농장은 48-49%, 자영농장인 개인농장은 36-37%이어서 개인농장이 압도적이다. 하지만 이러한 현상은 유독 헝가리 많이 아니고 사회주의 국가의 공통된 현상이기도 하다.

정부가 협동농장의 농지를 본래의 토지 임자에게 돌려주는 것은 당연하게 생각

하였으며 이미 죽은 사람의 것은 토지시장을 통해 매각하였다(심재성 외; 249). 일부에서는 협동농장을 설치할 때 농지구획정리사업을 실시한 것에 대해 원상회복를 요구하기도 하였으나 생산성 제고가 문제되어 받아드려지지 않았다.

헝가리는 전통적으로 수출지향이 강한 농업시스템을 가지고 있으며 이웃나라를 위한 식량창고로서의 역할을 해왔다. 90년대 농업자원은 약 20% 국가소유이었으나 50년대에는 50%가 국가소유 이었다. 개혁초기인 90년대초에 개인 농민은 농업부가가치의 약 1/2을 이상을 창출하는데 기여하고 있다. 농가의 주인은 대규모 농장에서 임금노동자로 일하거나 협동조합원으로서 보낸다. 농부들의 최선의 노력은 自留地에서 가축사양과 채소재배를 하는 것이다.

개혁이전의 협동농장의 수입과 경비의 차액을 보조금에 의해 보상되었다. 보조금에 의한 보상은 서서히 비능률을 확대하고 위기상태를 초래하였다. 그리고 대규모 농장은 소멸되어갔다. 대규모 농장의 소멸요인으로는(웨인, 1991).

1. 법인 기업이 능률적으로 운영하기에는 너무 크다.
2. 실적을 올리지 못하고 있는 대규모 농장에 대한 정부예산의 현금 지출액은 매년 삭감되고 있으며 그 결과 파산의 위험을 받고 있다.
3. 과잉노동력은 임금 코스트를 높이고 노동의욕을 저하시키며 질적으로 높은 일에 대한 장려금 지급가능성을 감소시키었다.
4. 자금운용시장이 없으므로 대규모 농장은 비농업분야로 다양화되고 비농업활동은 농장 전체수익의 50%이상을 산출하게 되었다.

법인 경영의 농업이 축소되는 것과는 반대로 중요성이 높아진 것은 개인영농이며 개인 영농은 살아남았을 분만 아니라 국내환경 밑에서도 돋보이게 되었다. 따라서 개혁을 위한 과제로서는

1. 소유권
2. 토지시장의 개발
3. 채무삭감계획
4. 생산자 가격정책
5. 보조금 삭감계획
6. 국내거래상의 제약 /정부통제의 철폐와 국내 시장의 육성하는 것이었다.

4. 동유럽 농업개혁의 성과

사회주의시대의 동유럽에서의 農業部門은 中·東歐國家의 총생산, 고용, 그리고 대외무역에서 중요한 역할을 담당하였다. 그러나 시장경제로의 체제전환 개혁과정 중에 국유 및 집단농장의 해체로 새로운 소유관계가 발생하고 농업부문에 대한 보조금이 대폭 삭감되는 등 개혁이 진행되면서 생산 및 고용에서 차지하는 농업의 비

중은 점차 감소하였다.

동유럽에서 농업의 사회주의화는 토지개혁과 집단화를 통해 특색 있는 구조를 정착시켰다. 한편으로는 거대한 국영농장과 협동농장으로, 다른 한편으로는 소규모 개별농가들로 이원화된 구조가 되었다. 국영농장과 협동농장은 농지와 관련하여 농업부문을 지배하였으나 사유부문은 집약적인 경작으로 모든 나라에서 농업생산의 상당부분을 차지하였다. 계획수치에 따라 생산량을 조절하는 시스템은 비로소 1989년에 들어서면서 빠르게 붕괴되어 시장경제체제로 변화되었다.

헝가리, 폴란드에서의 농업개혁은 1980년대말 이후 시작된 시장경제체제로의 체제전환이라는 종합적이고 체계적인 변화의 일부로 인식되어 왔다. 농업개혁의 가장 핵심적인 수단은 私的所有權의 재확립이었으며 政府는 사유화를 농업부문의 효율성 提高를 위해 가장 중요한 필수조건으로 인식하였다. 국가 및 집단농장의 사유화는 대부분 반환의 방법을 통해서 이루어져왔으며 소규모 단위로의 개체화(decollectivization) 및 직접적인 사유화를 통해서도 수행되었다. 결과는 소유권의 분할로 귀결되었고 시장경제 원리를 지향하는 소규모 협동농장과 기타 법인들이 대거 출현하였다. 한편, 이들 대부분 구체제 당시 요직을 차지하고 대규모 경영을 경험하였던 경영자들에 의해 소유되었다. 따라서 아직까지는 규모의 경제를 활용할 수 있는 만큼의 규모를 가지고 있는 소규모 협동농장이나 법인들은 새로운 환경에 비교적 잘 적응하였다(羅秀燁, 1997)

이행과정에 있는 동유럽국은 생산요소에 대한 사적소유권이 시장경제 테두리 안에 장기적으로 가장 효율적으로 이용된다는 확신으로 이 제도를 도입하였다. 그러나 사유화방식과 그와 관련하여 미래에 나타날 재산의 배분에 대해서는 국가별로 상이하게 시행되었다. 국가별로 초기조건이 상이하여 각 요인들의 중요성도 달랐으며, 이외에도 시장경제체제로의 선택이 불이익을 당한 그룹의 불만에 의해 위태로워지는 것을 방지하기 위한 정치적 요인도 고려되었다(홍성규 김경량,1997).

어떤 나라에서도 전후의 토지개혁에 대한 완전한 원상회복은 없었다. "신농민"을 합법적 소유권자로 인정하였으며, 그들은 토지개혁 이후에 전개되었던 몰수나 집단화과정에서 소유권 내지 이용권을 제한 받았던 토지에 대한 권리를 행사할 수 있었다. 헝가리와 동독지역에서는 토지개혁의 몰수 자에게 토지매입에 사용할 수 있는 바우처 또는 채권의 형식을 통하여 부분배상을 하였다.[15] 동시에 피배상권자는 토지를 선매할 권리를 획득하였으며 더욱이 동독지역에서는 유리한 가격조건으로 토지를 취득할 수도 있었다. 토지개혁 이후의 불법적인 몰수에 대해서는 관련당사자에 대해 배상이 이루어졌다. 바우처를 통한 해결을 선택한 헝가리를 제외하곤 몰수된 토지들은 배상되었다.[16]

두 번째 조치는 첫 번째에 비해 당사자가 어떤 방법으로 보상받을지를 스스로 결정할 수 있고, 시장기능을 이용하는 장점을 갖고 있으며, 토지배상원칙처럼 토지

15) 루마니아에서는 토지개혁의 피해자들은 어떠한 토지도 반환 받지 못했으나 배상조치로 국영농장의 지분을 취득했다.

16) 루마니아와 불가리아에서는 배상가능한 토지들에 대한 상한선이 도입되었다.

권리증서 교부과정을 더욱 지연시키는 토지측량을 필요로 하지 않았다. 협동농장의 농지분할은 국가마다 서로 다르게 진행되었다. 헝가리와 동독지역에서는 협동조합의 형태가 유지되었으며[17] 지분이 조합원들과 종사자들에게 분배되었다. 그러나 협동농장에 남거나 지분을 회수하는 것은 그들의 자유이었으며 또한 협동농장의 완전한 해체도 가능했다. 그 외에도 헝가리에서는 협동농장의 농지는 조합원과 종사자 사이에서 분배되었다.

각 나라마다 투기와 토지의 편중화를 막기 위하여 토지시장에 대하여 제약을 다양하게 실시하였다. 헝가리와 루마니아에서는 각각 10년과 5년 동안 배상농지를 매각할 수 없었고 각각 100ha와 300ha를 초과하여 보유할 수 없었으며 종종 외국인이 토지를 취득하는 것은 금지하거나 제한하였다. 더욱이 헝가리와 구 동독지역에서는 원소유자의 권리가 완전히 충족되지 않는 한 국유농지는 매각될 수 없었다.

결과적으로 이러한 모든 토지시장의 제한들은 전환국에서 농지의 효율적인 이용을 막아 농업부문의 신속한 구조조정에 대해 장애물로 작용하였다. 농업부문에서 현재 존재하는 농업구조는 구조조정과 사유화방식에 관계없이 완료된 것이 아니고 여전히 과도기 상태에 있다. 어떠한 조직형태가 시장조건에 가장 적합하고, 수익성 있는 농업을 보장할지는 경쟁의 결과로 나타나겠지만 경쟁을 왜곡시키는 국가개입의 자제와 명확한 법적, 제도적 틀의 구축이 효율성을 극대화시키는 전제조건이다(홍성규 김경량,1997).

동유럽에서의 농업개혁은 폴란드, 헝가리 등이 가격자유화를 선도하였다. 폴란드는 실제적으로 인플레를 통제하고 발전의 길로 들어설 수 있기를 바랬으나 농업개혁은 성공하지 못했다. 폴란드에서의 문제는 자본시장의 형성과 사회화된 부분에 경쟁을 도입하는데 필요한 규율제정, 그리고 임금에 대한 통제라는 전 단계를 거치지 않은 하룻밤사이의 가격자유화가 어떤 함정을 갖고 있는지를 알지 못했다. 그러나 헝가리의 경험은 점진적이고 조심스런 가격개혁이 경제를 심각한 혼란에 빠뜨리지 않았다. 체코슬로바키아와 동독도 결과적으로 폴란드와 같은 충격을 견디어 내야 했지만 그 정도로 심하진 않았고 또한 경제구조도 전반적으로 폴란드보다 좋은 편이다(코크레인, 1990).

체제전환 이후 주요 동유럽 주요 4개국은 모든 부문에 있어 생산의 감소를 경험하였다. 특히 1993년에 헝가리와 슬로바키아는 총농업생산의 극심한 감소를 겪었으며 나머지 국가들은 1994년 가장 극심한 감소를 체험하였다. 체제전환 이후 체코, 헝가리, 폴란드, 슬로바키아 등 동유럽의 주요 4개국에서는 농업생산의 감소는 대부분 긴축적인 금융 및 재정정책에 기인한다(羅秀燁, 1997). 이들 국가는 체제전환 개혁으로 가격자유화가 실시됨에 따라 극심한 인플레에 시달리게 되었다. 이에 각국 政府는 이를 억제하고자 긴축정책을 실시하였는바, 농업부문의 대폭적인 보조금 삭감, 농업부문 信用에 대한 고이자율 등의 정책이 시행되었다. 또한 구매력감소로 인

17) 불가리아에서는 협동농장이 완전히 청산되었고, 모든 자산들은 노동자와 조합원들에게 분배되었으며 루마니아에서는 협동농장토지에 대한 대중적 사유화 조치가 선택되었다.

한 전반적인 수요의 감소 및 국내 식료품에 대한 수요 감소 등도 농업생산 감소에 주요 원인으로 작용하였다. 특히 개혁의 초기에 국내 식료품은 부분적으로 輸入에 의존하게 되었다. 한편, 체제개혁 초기에 투자의 감소로 기후조건이 中·東歐國家들의 농작물 생산에 이전보다 더욱 많은 영향을 미치게 되었다. 그리고 이 당시 가뭄, 한파 등 기후조건이 악화됨에 따라 주요 4개국에서의 농업생산 특히 농작물은 수년간 계속 감소추세를 보였다.

舊體制下에서 기계류, 비료, 살충제, 축산용 사료와 같은 농업투입물의 대부분은 막대한 규모의 보조금을 지급 받았다. 그리고, 가격자유화가 실시되기 전에는 농업에 대한 투입물과 산출물에 대한 가격이 政府의 중앙집권적인 계획에 따라 획일적으로 결정되었다. 이에 따라 일반적으로 가격은 생산비용에 상응하거나 혹은 수요와 공급의 원리에 따라 결정되지 않았다. 그러나 체제전환 개혁과 아울러 농업개혁이 시작됨에 따라 농업부문을 지원하였던 보조금이 대폭 삭감되었으며 그 결과, 농부들이 지급해야 하는 투입물의 가격은 급격히 상승하였고 이는 투입물의 사용을 억제(특히 1990년부터 1993년까지의 기간동안 비료의 사용은 급격히 감소)하게 하는 결과를 초래하였다. 또한 농업에 대한 투자가 급격히 줄어들면서 농업관련 기계류의 대부분이 노후화 되거나 폐기되었다. 이러한 요인들은 모두 농업부문의 생산감소라는 결과를 낳게 하였다.

1994년 이후 총농업생산은 증가추세에 들어섰다. 특히 1995년에는 풍작에 힘입어 농업생산이 급격히 증가하였다. 또한 축산부문의 생산감소가 점차 줄어들고 서서히 증가추세에 접어들었다. 최근 中·東歐 주요 4개국에서의 농업생산은 실질임금의 증가와 국내 식품에 대한 수요의 증대가 맞물려 국내시장에서 더욱 많은 販路를 확보해 가고 있다. 그러나 헝가리에서는 한가지 예외가 존재하고 있는바, 1995년 3월 긴축 경제정책 프로그램에[18] 따라 식품에 대한 수요가 감소하고 있다는 점이다.

현재 中·東歐 주요 4개국 농업부문의 제도적 개혁은 어느 정도 완성단계에 접어들고 있다. 또한 많은 부분에 있어 이들 국가들의 농업시장은 자유 경쟁적인 국제시장에 대해 개방의 문을 열었다. 폴란드와 헝가리는 수출주도형의 농업정책을 적극 추진하고 있다.

18) 헝가리 政府는 1993년 이후 財政赤字 및 貿易收支赤字 등 소위 쌍둥이 赤字문제가 심각성을 더해가자 95년 3월 12일 포린트 貨의 平價切下, 輸入關稅 추가부과, 財政支出 억제 등을 골자로 하는 긴급 경제안정화시책을 발표하였다.

참고문헌 및 자료

國際民間經濟協議會(1991), 폴란드·헝가리·체코의 경제개혁과 사유화 추진현황

金光洙(1992), 폴란드 經濟의 變遷 改革과 그 展望, 집문당

김영훈(1998), 체제전환기 농지사유화 및 농업경영구조개편에 관한 고찰 : 북한농업의 전환에 대한 제언, 고려대 대학원 박사학위논문

羅秀燁(1997), 中·東歐 주요 4개국 農業部門의 개혁과 현황, 지역경제 6,4(" 97.4):pp.71-78

農村振興廳(1990), 東歐圈農業現況 : 헝가리, 유고슬라비아, I

農村振興廳(1990), 東歐圈農業現況, II(蘇聯)

對外經濟政策硏究院(1992), 東歐 經濟改革의 類型과 成果 : 폴란드와 헝가리를 중심으로

對外經濟政策硏究院(1992), 러시아政府의 經濟改革具體化 프로그램, 地域情報센터

對外經濟政策硏究院(1993), 東歐 主要國의 民營化 硏究

對外經濟政策硏究院(1993), 러시아 經濟改革의 進行 狀況과 評價

링그린, 웨인(1991), 헝가리 農業의 私營化; 東歐의 農業改革은 輸出收入을 높이는 열쇠이다, 국제식량농업 342(1991.8): 20-23

世宗硏究所(1993), 러시아의 經濟現況과 改革展望

심재성, 이경원, 이병화(2000), *21세기를 향한 한국농업의 도전*, 국제농업개발원

윤건수, *동구 주요국의 민영화 연구*, 대외경제정책연구원, 1993.12

이창재(1994), *러시아 경제개혁의 지방별 파급효과*, 대외경제정책연구원, 12

장원석 외(1995), *통일경제와 북한 농업*, 한울 아카데미

정갑영(1993), *동구개혁의 진전과 경제협력 확대전략*, 대외경제정책연구원

정갑영(1994), *폴란드 경제체제의 개혁*, 연세대동서연구 6('9412):pp.95-128

鄭求鉉 外(1991), 東歐의 改革과 韓國과의 經濟協力, 법문사

코크레인,낸시(1990), 東유럽에서의 농업가격개혁 폴란드의 경우, 공산권연구 137 (90.7): pp.56-71

鄭漢求(1992), 러시아의 經濟改革, 세종연구소

한국농촌경제연구원(1992), 社會主義國家의 農業改革

한국비교경제학회 편, *비교경제체제론*, 박영사, 1997

수은해외경제(1998a), 동유럽, EU 가입 협상 대상국의 경제전망, 2

_____(1998b), 체제전환국의 시장경제 이행현황, 4

_____(1998c), 러시아, 모라토리엄 선언 및 사실상의 평가절하 조치 단행, 8

_____(1998d), 중·동구 국가의 최근 경제동향 및 민영화현황, 10

_____(1999a), 체제전환 제2단계에 진입한 중동구 3개국의 과제, 1

_____(1999b), 폴란드 : 중동구 제국중 최대 외국인투자 유치, 4

_____(2000a), 러시아: 강한 경제회복세 지속, 7

_____(2000b), 헝가리: 경기과열에 대한 우려 고조, 9

_____(2000c), 폴란드: 경기둔화 속 경제정책 방향에 대한 논란 가열, 12

_____(2001a), 동구: 금년도 경제성장, 다소 둔화 전망, 2

_____(2001b), 러시아: 최근 개혁추진 느슨해져, 5

김영훈(1996), 동구권의 농지사유화 실태와 시사, *농촌경제*, Vol.19(4) pp.95-109
http://147.46.94.111/cgi-bin/brscgi2.cgi?D=fod2&S1=사회주의&SD=1&TD=5&F=D&PTF=foun
김영훈 한수용(1999), 북한 농업의 개혁과 개방 가능성 고찰 : 분조계약제와 IFAD
차관사업을 중심으로, *농촌경제* Vol.22(4) pp.131-145
http://147.46.94.111/cgi-bin/brscgi2.cgi?D=fod2&S1=사회주의&SD=1&TD=37&F=D&PTF=foun
김운근(1996), 김영훈, 이일영, *사회주의 농업의 체제전환과 북한 농업의 전망 - 중국과 동독의 구조개혁사례를 중심*, 한국농촌경제연구원 pp.190-193
http://147.46.94.111/cgi-bin/brscgi2.cgi?D=fod2&S1=AR013861&SD=1&TD=1&F=D&PTF=foun
김종무(2000), 동유럽국가의 경제사정과 농업정책개혁방향 : 농지의 사유화 정책을 중심으로, *농업경영·정책연구* Vol.27(3), 한국축산경영학회, pp.182-196
http://147.46.94.111/cgi-bin/brscgi2.cgi?D=fod2&S1=사회주의&SD=1&TD=43&F=D&PTF=foun
러시아 농업 http://www.mofat.go.kr/main/top.html
러시아의 경제와 산업, http://maincc.hufs.ac.kr/~russian/russia/econo.html
이상덕(1999), 러시아 협동농장의 개혁과 사유화, *한국협동조합연구*, 제 17 집 제 1 호,
http://aginfo.snu.ac.kr/ipforum/417-425/Ip425157.htm
해외농업개발 조사를 마치고(러시아, 중국) http://www.jinq.or.kr/tambang5.html
홍성규 김경량(1997), 체제전환 이후 사회주의 선행개방국가의 농지사유화 비교연구 - 헝가리, 루마니아, 구동독을 중심으로 - *농업경제연구* Vol.38(2) pp.187-217
http://147.46.94.111/cgi-bin/brscgi2.cgi?D=fod2&S1=사회주의&SD=1&TD=22&F=D&PTF=foun

제 III 부 북한의 농업개혁을 위한 효율적 남북농업협력

제 1 장 선험적 개혁사례의 함의

1. 중국 농업개혁의 교훈

2001년 1월 김정일 국방위원장은 "현존하는 관념에 묶여 지난날의 낡고 뒤진 것들을 고집해서는 안 되며 포기할 것은 포기해야 한다", 또는 "낡은 관념을 버리고 새로운 사고방식, 새로운 관점을 가져야 한다" 고 언급하면서 신사고론을 제기한 바가 있다. 특히 2001년 1월 고위 인사들을 대동하고 비공개리에 개혁개방의 상징인 상해의 포동공업단지(埔東工業團地) 및 상해증권거래소를 방문한 바가 있으며, 중국의 최고 지도자와 정상회담을 가졌다. 이는 바로 북한 당국이 중국의 개혁개방 정책 및 그 성과에 대하여 비상한 관심을 갖고 있다는 증거인 동시에 장차 북한이 "제2의 중국노선"을 지향하리란 예상과 가능성을 확실히 보여주는 징후라 볼 수 있을 것이다.

만일 북한이 중국식 개혁개방을 추진한다면 중국이 경험했던 민주 지향적 정치개혁과 시장 지향적 경제개혁의 전철을 크게 벗어날 수가 없을 것으로 보인다. 우선 정치적으로는 권력구조 개편이 수반되고 경제적으로는 기존의 사회주의 공유제 구조가 개선되어야 할 것이다. 특히 국민 대다수의 의식주 생활과 밀접한 관계가 있는 농업개혁이 반드시 선행되어야 할 것이다. 왜냐하면 농업개혁이 전제되지 않는 경제개혁과 정치개혁은 오히려 전체 국민들의 전폭적인 지지와 참여를 기대할 수 없을 뿐만 아니라 새로운 불만과 갈등을 증폭시킬 것이기 때문이다.

한편 중국이 실시했던 개혁개방정책은 이미 큰 성과를 달성했으며, 특히 농업개혁은 경제발전을 촉진시키는 원동력이 되었던 것으로 평가되고 있다. 따라서 이러한 중국의 경험을 감안하여 개혁개방실시를 전제로 북한의 농업개혁을 거론한다면 우선 실시해야 될 주요 정책 과제들을 다음과 같이 열거할 수 있을 것이다. 그리고 그 과제들의 추진 범위, 속도, 규모, 강도, 적합성, 합리성 등을 충분히 감안하여 부작용과 모순을 최소화시키는 데에도 주력해야 할 것이다.

① 북한은 주체사상을 기반으로 "우리식 사회주의" 건설을 원대한 국가사업으로 설정하고 사회주의 통치이념에 충실한 집단생산체제를 유지하고 있는 상태이다. 따라서 북한이 장차 개혁개방과 더불어 농업개혁을 추진하는 데에는 이념과 사상 및 제도 면에서 적지 않은 모순과 문제를 수반하게 될 것이 확실시된다. 그러므로 대외적으로는 적극적인 경제교류협력을 추진하는 한편 대내적으로는 경제개혁 및

농업개혁을 추진하되, 현실을 감안하여 점진적으로 실행하는 방안을 모색해야 할 것이다. 그리고 특히 기존의 사상통제를 획기적으로 완화하는 한편 주민들의 신뢰와 지지 및 참여를 도출해 나아가는 데에 주력해야 할 것이다.

② 현행 사회주의 집단생산체제 하에서 여하히 생산촉진 인센티브를 제시하여 농민들의 호응 속에 소기의 생산증대 목표를 달성할 수 있는 정책개발이다. 중국은 기존의 인민공사제도 하에서 개혁개방 초기에 농가 혹은 생산 단위별로 생산청부제를 실시한 결과 농민들로부터 전폭적인 지지와 참여 하에서 기대 이상의 성과를 거두게 되었던 것이다. 바로 계약생산량 이외의 생산량이 자신의 소득으로 귀속되었기 때문이다. 따라서 북한은 현행 분조생산제도를 진일보 획기적으로 개선하여 농업생산 촉진을 유도해야 할 것이다. 그리고 농지경작권에 대한 불안감을 해소하는 동시에 안심하고 농업생산에 전념할 수 있는 후속 조치를 병행해야 할 것이다. 현재 중국은 1차 계약시 최장 30년까지 경작기간을 허용해주고 있다.

③ 현재 북한의 중앙 집권적 계획경제 및 북한식 사회주의 분조생산 하에서 생산성 향상 및 생산의욕 고취를 통한 생산증대를 실현하기 위해서는 비록 제한적이기는 할지라도 시장기능과 유통기능을 발휘할 수 있는 자유시장 개설을 더욱 확대해야 할 것이다. 그래야만 농민들의 초과 농산물 내지는 여타 부산물이 이 시장기능에 의해 거래가격이 결정됨은 물론이고 생산촉진을 자극하면서 생산성 향상을 실현하게 될 것이다. 또한 시장기능이 제대로 작동할 수 있도록 전반적이고 대폭적인 가격개혁을 병행하는 한편 점차 시장의 가격조절 기능을 촉진시킬 수 있는 제도개혁도 게을리 해서는 안 될 것이다. 만일 이러한 조치가 선행되지 않는 다면 소기의 성과를 결코 기대할 수 없을 것이다.

④ 점차 촉진되고 있는 북·중 경제교류협력과 남북한 관계개선 및 북한의 대외정책 등을 감안할 때에 북한의 점진적 개혁개방이 조심스럽게 예상되고 있을 뿐만 아니라 혹자는 이미 개혁개방을 착실히 준비하고 있는 것으로 판단하고 있다. 북한은 이미 분조관리제도의 개선을 포함한 농업분야에서의 일정한 개혁조치를 취했을 뿐만 아니라 북·중 변경지역과 연해지역을 중심으로 대외개방을 점차 확대해 나아가고 있다. 함경북도 원정리의 자유시장 개설을 비롯하여 자영업 및 초과 농산물의 자유판매 허용, 나진·선봉지대의 개혁개방 확대 등의 조치를 취한 바가 있다. 바로 중국이 개혁개방 초기에 14개 연해도시를 우선 개방함과 동시에 농촌에 자유시장 개설을 허용하면서 시장경제를 도입했던 사례와 같은 조치인 것이다.

⑤ 그리고 북한이 유엔공업개발기구에 보낸 투자유치 희망분야에 의하면 평양, 남포, 사리원 등으로 외자유치 개방지역을 점차 확대하고 있음을 짐작할 수가 있다. 또한 원산과 남포지역도 보세가공지역으로 지정할 예정이며, 신의주 인근지역과 평양 및 남포는 중국을 대상으로 전략적 개방을 시행할 것으로 예상된다. 따라서 북한은 현행 공업생산 관리체제인 연합기업소(聯合企業所) 관리체계를 점차 개선하여 중국의 향진기업과 유사한 기업을 탄생시킬 수 있는 효과적인 방안을 모색함은 물론이고, 개혁개방에 따른 경제환경 변화에 능동적으로 적응할 수 있는 기반을 구축

해야 할 것이다. 그래야만 개혁개방정책의 성공과 더불어 농업개혁도 소기의 성과를 거두게 될 것이다.

⑥ 끝으로 북한이 농업개혁을 성공적으로 추진하기 위해서는 금융개혁, 의식개혁, 영농교육, 농기계 보급, 비료와 농약 공급, 품종개량 등의 조치가 반드시 병행되어야 한다. 중국은 개혁개방 초기부터 이러한 조치들을 병행함으로써 소기의 성과를 조기에 달성하게 되었던 것이다. 따라서 성공적인 중국의 농업개혁은 북한의 농업개혁에 시사하는 바가 매우 크다고 하겠다. 따라서 중국과 매우 유사한 경제여건 및 농업생산 체제에 직면한 북한으로서는 중국의 농업개혁 성공사례를 유용한 정책자료로 활용해야 할 것이다.

2. 베트남 농업개혁의 교훈

베트남의 성공적 개혁정책에서 북한경제의 개혁을 위해 개괄적으로 얻을 수 있는 교훈은 다음과 같다.

첫째, 개혁정책의 추진에서 성공한 나라들은 대부분 정치적인 안정을 이룩하고 있다. 정치와 경제이 동시개혁, 말하자면 정치 민주화와 경제 시장화를 동시추구한 나라들은 대부분이 그렇지 않은 나라들보다 덜 성공적이었다. 공산당의 주도적 역할로 정치적 안정을 도모하면서 경제의 시장 화를 과감하게 추진한 나라들이 대부분 개혁에 성공하였다.

둘째, 계획경제체제에서 시장경제체제로의 전환을 위한 논리적 모순을 새롭게 해석하여 개혁과 개방을 위한 슬로건에 정책적 관심을 집중시켜야 한다. 등소평의 黑猫白猫論과 같은 사회주의 시장경제에 대한 새로운 해석처럼 북한에서도 소위 주체사상과 시장경제의 조화를 위한 이론적 접합과 논리개발을 통하여 개혁의 기반을 마련하여야 한다. 그리고 소련의 페레스트로이카, 중국의 개혁개방, 몽골의 시네치렌, 그리고 베트남의 도이모이와 같이 국민적 합의와 의욕을 결집할 수 있도록 슬로건을 제시하여야 한다. 물론 북한에는 '우리식대로 살자', '고난의 행군', '유훈통치'라는 슬로건이 있다. 그러나 이는 개방의 부정, 위기의 극복, 한시적 통치슬로건 이라는 한계가 있다. 가끔 改造와 調節, 봉화라는[19] 용어를 사용하고 있으나 사실 내용은 같은 것일지라도 호소력의 한계를 느끼게 한다.

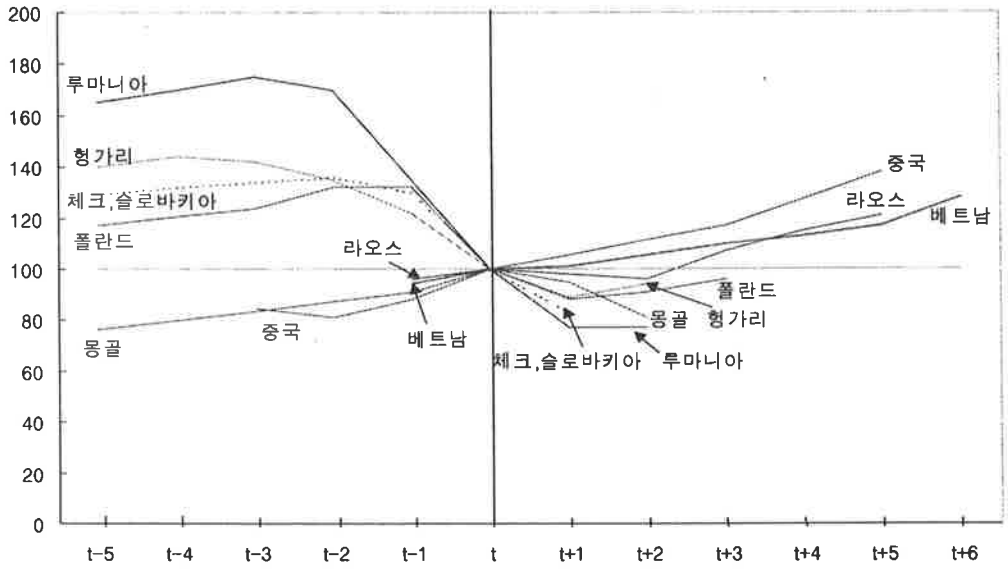
셋째, 改革의 範圍는 전체분야로 하여야 한다. 통제경제 부문과 시장경제 부문이 혼재하고 국유기업, 금융 및 재정 부문의 문제점이 상호 밀접한 연관성을 가진 상황에서 部分的 改革만으로는 한계가 있다. 베트남은 Doi Moi 정책 추진 이전에도 1980년대 초반 新經濟政策을 통해 부분적인 경제개혁 정책을 실시하였으나 高率의

19) 멀리는 1950년대후반 남포의 천리마제강연합기업소를 방문한후에 나온 천리마 운동, 김책의 성진제강연합기업소를 방문후에(1998.3) 등장한 성강의 봉화, 신의주의 락원기예연합기업소 방문후의(2000.1) 락원의 봉화, 그리고 최근 청진의 라남탄광기계연합기업소 방문후에 나온(2001.8) 라남의 봉화 등, 봉화라는 슬로건이 있다. 그러나 봉화라는 슬로건에서 개혁의 의지는 읽을 수 있지만 개방과는 거리가 있는 것이로 인식된다.

인플레이션이 초래됨으로써 실패한 경험이 있다. 따라서 경제적 모순이 여러 부문에서 노출되고 있는 상황에서는 이들 부문을 모두 포괄하는 全般的인 經濟改革政策의 추진이 바람직할 것이다.

넷째, 개혁의 速度를 점진주의를 선택하여야 한다. 개혁속도에 있어서 急進主義的 衝擊療法(shock therapy)과 漸進主義(gradualism) 방식 중에서의 선택은 경제개혁 당시 각국이 처한 제반사정에 따라 달라질 수 있으나, 지금까지의 사례를 볼 때 점진주의 방식을 선택한 베트남, 중국 등의 GDP가 개혁후 꾸준히 증가한 반면 급진주의 방식을 선택한 동구 사회주의 국가들의 GDP는 오히려 감소한 것으로 나타났다. 이는 점진주의 방식의 경우 개혁과정이 連續性을 지니게 되어 사회적 안정을 유지할 수 있고 경험축적을 통해 경제정책상의 施行錯誤를 줄일 수 있다는 데 기인한다(한국은행).

그림 1 經濟改革을 전후한 GDP 추이



주 : t기는 개혁정책 실시 초년도(베트남 1986년, 중국 1978년, 폴란드 1990년, 헝가리 1991년, 루마니아 1991년, 체크·슬로바키아 1991년, 몽골 1989년, 라오스 1986년)

자료 : Tran Van Tho(1996)

다섯째, 해외부문의 개방을 경제도약의 디딤돌로 활용하고 있다. 특히 중국의 공산품과 농산물 수출, 베트남의 쌀 수출처럼 수출수입의 증대로 개발자금을 조달하여 개혁개방의 효과를 국민들이 만족스럽게 느끼고 새로운 기회에 도전할 수 있는

희망을 던져주고 있다. 아울러 외국인투자를 위한 각종 제도정비를 포함하여 국제기관의 원조도 부족한 개발자금조달에 기여하고 있다[20]. 특히 해외주민들의 참여가 중국의 화교, 베트남의 보트피플과 같은 해외주민들이 개혁과 개방의 전도사 역할을 담당하였다.

여섯째, 자본주의의 필요악인 인플레이션에 대해 적절한 정책을 선택하여야 한다. 대부분의 사회주의 국가는 財政赤字가 일반화되어 있는 데다 價格統制, 物資不足 등으로 인플레이션 압력이 높다. 베트남의 경우도 Doi Moi 정책을 실시할 당시 국유기업의 적자를 재정에서 보전하고, 재정적자는 중앙은행의 통화발행으로 보전함에 따라 인플레이션 압력이 매우 높았다. 인플레이션 압력이 잠재된 상태에서 급격한 가격자유화정책의 추진은 하이퍼 인플레이션 및 사회적 불안을 야기하게 되어 經濟改革의 걸림돌로 작용하였다. 베트남도 1980년대 중반 성급한 가격자유화정책 실시로 물가가 폭등한 바 있다. 따라서 체제전환국의 개혁초기과정에서 나타날 수 있는 고율의 인플레이션 방지를 위해서는 段階的 價格自由化措置와 더불어 緊縮的인 通貨 및 財政 政策을 실시하였다(한국은행).

앞에서 보았듯이 베트남에서의 경제개혁 성공요인으로 남측의 시장경제 경험의 활용, 높은 교육열에 다른 풍부한 개발인력, 기존 사회간접자본의 활용 등을 주요인으로 거론하였다. 그러나 부정적인 측면도 언급하였는데 그것은 남북간의 지역격차, 도농간의 소득격차, 실업문제, 부정부패의 횡행하였고, 남북갈등, 공사부문 갈등, 빈부격차와 같은 사회갈등 표출하였다. 이러한 문제들을 해결하고 지속적 성공을 위한 과제로서는 개혁정책의 지속적 추진, 援助受惠의 확대, 貧困打破 등을 경제개혁의 힘드는 전략으로 제시되었다.

베트남과 북한은 여건상 비슷한 점도 많고 다른 점도 많다. 그 중에서 중요한 것들을 보면,

1) 우선 주민이탈문제가 있는데 베트남에서는 보트 피플이 있었고 북한에는 탈북자 문제가 있다.

2) 두 나라 모두 기아의 시련이 있었는데 원인이야 악간 차이가 있을지라도 결국은 국가경영의 공통적인 어려움이다.

3) 두 나라는 모두 계획경제체제를 청산하고 시장경제로 성공적으로 이행하여 세계경제대국으로 웅비하고 있는 중국과 접경하고 있다. 이는 접경국과 경쟁관계 아닌 협조적 관계라면 중국경제의 성공이 전파될 수 있다.

4) 두 나라 모두 식량부족을 경험하였다. 베트남은 그 기간이 짧았지만 북한은 아직도 해결의 실마리가 보이지 않는 어려운 상황이 있다.

5) 두 나라 모두 세계최 강국인 미국과 특별한 관계를 가지고 있다. 베트남은 미국에 대한 승전국이지만 북한은 아직도 대결상태를 청산하지 못하고 있어서 힘겨운 국방비 부담으로 경제개발자금의 조달에 어려움을 겪고 있다.

---

20) 개발자금의 조달은 국내저축과 해외저축으로 나눌 수 있는데 해외저축은 개방이 전제되어야만 가능하다. 따라서 개방이 안된 상황에서의 개발자금의 축적은 수출과 국내자본의 동원에만 의존할 수 있다.

6) 현대전이 총력전임을 감안할 때 경제전에서는 베트남은 경제제재의 해제로서 경제관계의 정상화를 달성하였으나 북한은 아직도 경제제재상태에 있으면서 해제를 기다리고 있다.

7) 사회주의권 몰락과 더불어 찾아온 소위 외화난, 에너지난, 식량난의 3난을 겪었는데 베트남은 도이모이의 성공으로 모든 것을 해결하였지만 북한은 아직도 3난에서 헤어나지 못하고 있다.

8) 두 나라 모두 외세에 의한 분단의 역사를 가지고 있지만 베트남은 흡수통일로서 사회주의 국가체제에서 시장경제체제로의 전환을 위한 개혁을 하고 있지만 북한은 아직도 분단과 대립이란 과정에 있다.

9) 베트남은 시장경제체제로 이행하는데 남부의 인구는 자본주의 시장경제를 경험하여 자본주의나 시장경제를 부활시키는데 시장경제경험 세대들을 활용할 수 있었다.

끝으로 10) 두 나라 모두 개혁의 입장에서 보면 점진주의를 택하고 있지만 북한은 가장 느린 점진주의를 택하고 있어서 실질적인 개혁과 개방이 이루어지고 있지 않은 상황이다.

농업개혁은 일반적으로 소유, 생산, 유통, 가격 부문으로 나누어져 진행된다. 이러한 요소들을 두 나라를 비교하면 다음과 같다.

1) 소유부문에서 베트남은 토지의 장기사용권인정, 매매와 양도 등 각종 권리행사를 허용하여 실질적인 土地私有化를 인정하고 있다. 새로운 토지법을 제정하여 농지와 대지의 이용권을 매매, 저당, 상속을 가능하도록 하였다. 또 土地使用 契約期間을 長期化하였다. 따라서 북한에서도 진정한 농업개혁을 위해서는 토지의 소유는 국유로 하고 토지의 사용권을 소유권과 분리하여 운영하는 체제이행국들의 공통적인 정책수단을 적절히 조절하여 인정하여야 할 것이다.

2) 생산부문에서 베트남에서는 入札方式 生産契約制를 도입하였다. 農産物 生産契約制의 실시를 확대하여 쌀의 자급은 물론 세계 3위의 수출국으로 부상하였다. 북한에서는 분조제와 텃밭 생산 자유처분제를 실시하고 있으나 아직 효과가 미미하므로 대폭적인 북한식대로의 개혁이 있어야 할 것이다.

3) 유통부문에서 베트남은 농산물의 생산 및 유통을 대폭적으로 자유화시키고 농산물의 輸出도 허용하였다. 북한에서는 농민시장과 장마당을 활성화시킨바 있으나 가다 쉬다하는 속도조절과 숨고르기 방식으로 실시되고 있다. 이는 점진적인 시장훈련으로서 부작용을 완화시키려는 정책당국의 의도로 해석할 수 있다.

4) 가격부문에서 베트남은 협의가격이란 불합리한 가격정책을 폐지하고 市場 메카니즘에 의해 결정된 價格을 도입하면서 농업개혁의 성공가도에 진입하게 되었다. 북한에서는 현재 암시장의 높은 가격을 묵인하고 있는데 합리적인 시장가격은 인간의 이기심이 앞서기 때문에 앞의 모든 개혁정책보다도 더욱 중요하고 광범위한 효과를 미치게 된다.

이러한 베트남과 북한과의 공통적인 개혁과정에서의 유사점과 차이점 이외도 베트남의 특수성과 북한의 특수성이 있다. 베트남의 특수성은 앞에서 언급되어 재론하지 않겠지만 북한의 특수성은 남북한간의 분단대립시대를 청산하고 협력공존의 시대로 이행하고 농업 개혁을 위한 남북협력방안을 제시하면서 마무리하고자 한다.

첫째, 토지사용권과 관련하여 남측에도 사용권을 인정하여 제조업에서의 남한전용공단의 조성방법과 같이 남한전용 농장지대를 조성하여 남한을 포함한 해외농업투자를 유치할 것을 제안한다.

둘째, 남북농업협력의 일환으로 농산물 계약생산을 실시할 것을 제안한다. 이는 북한의 생산자와의 협약에 따라, 예를 들면, 영농비 일체를 남한에서 부담하고 생산물을 배분하거나 남한에서 도입하는 방식 등을 예를 들어 북한의 잡곡생산과 남한의 쌀의 교환 등 물물교환이 있을수 있는데 이는 원칙적인 전략만 세운다면 물물교환의 방법은 다양하게 개발될 수 있다[21]. 그러나 어떠한 형태의 계약생산제를 거론하더라도 통일조국의 농업발전을 지향한다는 대승적 차원에서 쌍방정부나 민간부문에서 상당한 양보가 전제되어야 가능 할 것이다.

셋째, 식량난 해결과 농산물 증산을 의하여 품종개발에 공동의 노력을 배가하여야 한다. 예를 들어, 옥수수 재배협력, 씨감자 협력, 양잠협력, 가리비 협력 등과 같은 남북한의 농업협력과 1차산업 부문에서의 협력은 더욱 활발하게 전개되어야 한다. 특히 지원과 관련하여 전방산업(농기구, 농자재) 뿐만 아니라 후방산업(유통, 저장, 가공, 판매)의 지원과 협력에 관한 정책 개발을 하여야 한다.

넷째, 유통과 관련해서 이러한 남북협력의 생산물의 유통은 별도의 협력체제를 거쳐도 좋겠지만 금강산관광이나 육로관광을 확대하면서 남북한 농산물의 반입과 반출을 보따리 형태에서부터 자유롭게 하여야 할 것이다. 남북한 농산물 유통을 식량과 특수품목에 한하여 관광과 연계시키는 정책을 제안한다.

다섯째, 가격정책의 협력부문에서는 양측이 수긍할 수 있는 국제가격과 상호 협력적 차원에서 민족 내부적인 우호가격을 병용하는 이중가격과 같은 제도를 도입하여야 할 것이다.

3. 동유럽의 농업개혁의 교훈

동유럽의 경제개혁을 위한 초기조건은 북한이 처한 초기조건과 다른 것이 많다. 우선 러시아는 경제개혁이 실패하였으며, 물론 농업개혁도 실패하였다고 볼수 있으므로 러시아식 경제개혁이나 농업개혁은 실패의 사례로서 참고할 수 있을 것이다.

헝가리나 폴란드는 이미 60-70년대 사회주의 시절부터 부단한 개혁을 실시하여 왔다. 다만 소련의 몰락과 러시아의 본격적인 개혁 개방이 진행되면서 동유럽국가들도 본격적인 개혁의 길로 들어 섰다고 할 수 있다. 따라서 동유럽의 개혁과 개방

21) 동서무역의 중심적인 방법이었던 바터무역도 그 기법이 다양하다는 것을 바터무역이 보편화되면서 알게 된 것이나 마찬가지이다.

은 종전부터 추진되던 개혁 개방의 연장선상에서 보아야지 냉전시대의 종식과 더불어 출발하였다고 볼 수는 없다.

이와 같은 맥락에서 북한의 개혁 개방도 이제부터 시작하는 것이 아니라 이미 북한으로서는 이미 상당한 개혁과 개방을 추진하고 있는 단계라고 볼 수 있다. 따라서 북한의 본격적인 개혁과 개방은 정책당국자의 선언과 속도의 선택만 남아있다고 할 수 있다. 북한의 자신감을 바탕으로 본격적인 개혁과 개방이 선택된다면 그 속도는 동유럽보다도 더 빨라질 수 있을 것이다. 왜냐하면, 진정한 협력자로서 남한의 참여를 들 수 있기 때문이다[22].

동유럽의 체제 전환 과정에서 농지 사유화는 구체제하의 소유관계와 농업구조 개혁의 목표에 따라 달리 전개되었다. 동유럽에서의 농업개혁의 경험의 북한에의 적용은 토지소유권 문제와 가격자유화 문제로 집약된다. 따라서 사유화 조건인 북한의 농지 소유관계를 파악하고 가능한 사유화 전개방식을 논할 수 있다(김영훈, 1996).

북한의 토지개혁과 농업집단화는 대부분의 동유럽 사회주의 국가들과 비슷한 과정을 거쳤고 농업부문의 구성과 역할도 비슷하다. 그러나 북한의 토지 사유화는 동유럽의 초기 조건과는 달리 극히 제한적이다[23]. 사유화 이후의 농업경영구조에 대한 정책 목표도 사유화 방식의 선택에 중요한 요소이다. 북한이 협소한 농지면적과 과다한 농촌인구를 고려할 때, 농지의 분할·분배는 필연적으로 농업경영의 영세화를 초래하게 된다. 그러나 북한농업의 개혁목표가 경쟁력 있는 농업경영구조의 창출이라면 농업의 영세구조는 전략적인 갈등이 따르게 된다. 따라서 대중적 사유화 방식을 추천하면 영농의 규모화를 이룩하는 데에는, 농장의 경영과 소유를 일정기간 분리시킴으로써 대규모농업경영을 유지코자 하였던 헝가리의 voucher교부방식이 좋은 참고가 될 수 있다.

그러나 이 경우에 고려해야할 것은 농촌부문에서 과도한 인구의 유출문제이다. 이때 비농업 부문에서의 유출 농업인구의 흡수능력이 문제이다. 그러나 통일후 독일에서 볼 수 있는 바와 같이 남북통일은 북한지역의 과잉 농촌인구를 일부 흡수할 수 있는 여건이 된다. 따라서 통일이전에라도 고용안정을 위해 남한의 비농업 부문과 북한에서의 사회간접자본 건설사업으로 농촌인구의 흡수기회를 확대하여야 할 것이다.

북한뿐만 아니라 어느 나라에서든지 농업개혁과정에서는 초기조건이 체제전환기의 농지 사유화 및 경영구조 개편에 영향을 크게 미친다. 따라서 북한 농업의 초기

---

22) 물론 나진선봉의 개발계획을 추진하고 있음에도 불구하고 그 실적이 부진한 것에 대해 왜 외국자본이 않오는가? 왜 남한 의 투자가 부진한가에 대한 북한 정책당국의 철저한 자성이 있어야 할 것이다. 남한의 기업조차 나선지역의 투자에 적극적이지 못한 상황에서 어떻게 외국자본의 적극적인 참여를 기대할 수 있겠는가? 남한기업의 성공사례를 유인책으로 활용하여 외국자본의 참여가 뒤따르게 하여야 할 것이다.

23) 협동농장 농지의 소유권은 농업집단화 완료시까지 제한적으로나마 인정되고 있었으나, 1972년 '사회주의 헌법'제정으로 모든 토지를 국공유화하였다. 더욱이 구소유권을 증명할 수 있는 공부가 광범위하게 유실되었기 때문에 확인도 불가능한 실정이다.

조건을 검토하고 정책방향을 생각해보는 것이 바람직하다(김영훈, 1998).

먼저 북한 농업의 초기조건을 보면,

1. 토지개혁과 권리관계 서류의 폐기에 따라 보상과 반환은 원칙적으로 불가능하다.
2. 1958년까지 농지의 사적소유 경험이 잔존하고 있다.
3. 농업부문의 사회화는 강력하게 추진된 상황이다.
4. 농업경영구조는 전형적인 영세농이다.
5. 개별농이 작업반 및 분조활동에서 독립된 영농활동의 경험이 적지 않다.
6. 통일후에도 많은 농업인구의 잔류가 예상된다.

이러한 여건에서 북한이 체제전환과정에 들어선다면 대농장이 유지되기보다는 영세화할 개연성이 높다. 개별농가의 경험축적, 남한과의 특수성으로 보면 상호작용에 의한 중국형 농업개혁 체제에 유사할 것으로 예상된다. 그리고 시장개방에 따라 북한의 농장규모를 일정규모 이상으로 유지시켜야 국제경쟁이 가능할 것이다(김영훈, 1998).

따라서 앞으로의 북한의 농업개혁과 관련된 내적인 정책방향은,

1. 농업경영의 효율성 면에서 사유화만이 능사가 아니고 지금까지 국영농장과 협동농장의 경영에 익숙해져 있고 또 국영농장이나 협동농장의 관리능력이 탁월하고 생산성이 높은 곳에서는 협동농장원들의 의견에 따라 협동농장을 존속시키는 것도 좋을 것이다.
2. 농지는 잠정적으로 국유화하고 이용권만 능력에 따라 사유화할 수 있다. 농지의 사유화는 현실적으로 복잡할 뿐만 아니라 실효성도 적으므로 중국에서와 같은 국유화가 바람직하고 그 대신 장기간 이용권을 사유화할 수 있다.
3. 또는 농지의 집단소유제를 선택하여 지분권을 분배하고 이용권을 장기임대하거나 매매가 가능하게 하는 정책이 있을 수 있다.
4. 농장의 영세화는 피하기 위해 현존의 대단위 농장은 경쟁력을 가질 수 있도록 집단화를 일정기간 유지할 수 있다. 농지정리와 구획정리가 잘되어 있는 지역에서는 영세적 성격의 사유화는 지양하여야 하고 기계화와 현대적 농업관리를 위하여 대단위 농장을 유지하는 것이 경쟁력을 높일 수 있다.
5. 농장해체는 국영농장을 우선하고, 협동농장의 개편으로 집단농장의 개편 방향을 제시하는 것이 바람직 할 것이다.

북한은 아직도 시장원리보다는 계획우선의 정치를 하고 있으며, 경제보다는 선군정치로서 강성대국을 추구하고 있다. 지난 10여년간 주변 사회주의국가들의 체제전환기에도 북한은 고립에서의 개방적 탈피보다는 우리식대로 살자라는 식의 내연적 고립극복이라는 세계에서 유일하게 독특하고 힘겨운 체제수호의 결의를 다지고 있다.

동유럽에서의 코메콘의 해체는 체제전환을 위한 공통의 장애이었으나 EU에의 편입이라는 더 큰 시장의 등장으로 농업개혁은 대내경쟁과 더불어 대외경쟁력 확보라는 한 단계 높이는 지속적인 농업개혁을 요구하고 있다. 그러나 북한은 남북대치가 지속되고 경제제재해제라는 외적인 여건도 우호적인 변화마저 미진하기 그지없다. 더구나 중국의 성공적인 농업개혁은 북한에의 도움이 되기보다는 새로운 도전으로 등장하고 있다. 다행이 남북관계에서의 포용정책과 농업부문에서의 남북협력의 확대효과가 이제 긍정적인 평가를 기다리고 있다. 따라서 무엇보다도 평화공존과 남북 농업협력의 확대만이 북한 농업개혁의 성공적인 개혁뿐만 아니라 통일조국과 민족 번영의 굳건한 초석이 될 것이라는 확신과 추진이 동유럽과는 차별화 될 수 있는 외부요인이라 할 수 있다.

제 2 장 북한 농업정책의 문제점

제 2 장에서 북한 농업의 실패원인으로서 농업의 관리·운영 및 분배체계의 농업 정책 구조적인 모순과 농업의 집단화와 김일성의 '주체농법'을 들었다. 주체농법은 김일성이 농촌 현장 지도에서 말하자면, 즉흥적으로 교시한 농사법으로서 농업기술 의 개발을 지연시켰다는 지적이 있다. 대표적인 예가 '밀식 재배'와 '다락밭 건설'이라는 것이다. 그러나 가장 중요한 것은 시장체제의 기능이 거의 없음으로 해서 농장원들의 추가 노력에 대한 경제적 동기유발을 상실시켰다고 보아야 한다.

다음은 농업 생산기반정책에 있어서 양수장 위주의 용수체계를 지향하다 보니 에너지 소모가 많고, 양수 저류식이거나 유역 변경식으로 가뭄이 계속되면 소용이 없는 것이 되었다. 마지막으로 지적하고자 하는 것은 중앙 집권의 폐쇄적 계획경제 체제에 기인한다. 이는 총체적인 북한의 경제성장 저하의 원인이며 경제 운영의 비효율성과 기술과 자본의 도입을 저해하는 원인이 된다.

향후에 북한은 대외개방·개혁을 통한 선진 영농 기술과 자본도입 등 농업의 생산성을 향상시키는 방향으로 농업정책을 개혁해야만 북한의 농업이 회생할 수 있을 것이다. 그러므로 북한의 농업은 중국식 책임생산제 도입을 하면서 대상 지역도 우선은 주민의 통제가 가능한 산간 오지나 특정 제한 지역에서 점차 확대해 나갈 것으로 보인다. 결론적으로 북한 정부로서는 생산중심에서 유통, 분배의 과정을 배우는 학습과정을 통해서 시장경제로 점진적으로 전환하는데 북한 농업의 회생이 있을 것이다.

제 3 장에서 북한은 시장경제적 요소인 농민시장을 사회주의가 완성되기 전 과도기에 필요한 일시적 현상이라고 주장하면서, 농민시장은 사회주의 경제가 발전함에 따라 자연스럽게 축소될 것으로 예상하고 있었다. 북한의 농민시장에 대한 정책은 북한의 계획경제가 발전 도상에 있을 때, 그리고 북한 정권의 체제안보 요구가

강화될 때에는 농민시장에 대한 통제가 강화되거나 일시적으로 위축되는 모습을 보인 것처럼 부침을 거듭하면서 명맥을 유지하고 있다. 그런데 최근 북한의 농민시장은 확산되는 추세에 있다. 경제가 장기적으로 침체되고 경제위기로 국가 조달분배체계가 제 기능을 충분히 발휘하지 못하게 됨에 따라 북한 농민시장은 국영 유통기능을 대체할 만큼 중요한 비중을 차지하게 되었다.

북한에서 농민시장의 현실적 비중이 크게 확대되고 있다는 사실과 달리 아직 제도적으로는 농민시장의 안정성이 보장된 바 없다. 농민시장 자체는 합법적이지만 농민시장 내에서 거래되는 상품이나 거래형태는 불법적인 측면이 농후하다. 불법적인 상품과 거래형태에 크게 의존하고 있는 북한의 농민시장은 매우 불안정한 상태로 유지될 수밖에 없고 있으므로 북한의 농민시장 확산을 시장경제의 도입 확대로 해석하기는 아직 어려워 보인다. 다만 북한의 '농민시장'은 농업생산자인 농민에게 경제적 유인체계를 형성하고 있는 것으로 볼 수 있다.

제 4 장에서는 최근 5~6년 동안 북한의 농정에는 상당한 변화가 이루어지고 있다. 현안과제인 식량부족문제 해결을 위한 다양한 조치가 이루어지고 있는데 주로 농업의 기술적, 경제적, 제도적 제약요인 중 기술적 제약요인 해소에 초점이 모아지고 있다.

앞서 살펴본 바와 같이 농업의 기술적 제약요인 완화를 위한 제반정책이 차질없이 진행될 경우 식량부족문제를 상당 정도 완화시킬 것으로 예상되나 하지만 완전한 해결에는 이르지 못할 것으로 판단된다. 따라서 북한은 원하던 원치 않던 간에 어느 정도 시간이 경과되면서 농업의 경제적 및 제도적 제약요인 개선에 착수할 것으로 예상된다.

이 과정에서 비료, 농약, 종자, 농업기술 등에 대한 확대지원요청이 예상되는데 우리는 과거와는 달리 보다 국제사회와의 연대강화를 통한 조직적이며 전략적인 접근이 요구된다.

제 3 장 효율적 남북한 농업협력 방안

북한의 농업정책은 4化(수리화, 화학화, 과학화, 전기화)의 철학을 바탕으로 진행되어 왔으나 괄목할 만한 성과는 아직 없다고 보아야 한다. 소위 '주체형 대외 개방경제발전 노선'의 핵심인 4化 운동 중 수리화는 1995년 이후부터 빈번히 발생하는 홍수와 가뭄의 피해로 여전히 낮으며, 과학화 운동에도 불구하고 농촌 기계화는 노후화와 에너지난의 가중으로 인해서 성과가 없다. 화학화 운동도 필요한 화학 비료의 공급을 여전히 못하고 있다. 마지막으로 전기화 정책도 전반적인 에너지 부족과 송·배전체계의 불량으로 인해서 농촌의 전기 사용량은 거의 없는 실정이다.

물론 최근 5~6년간 북한의 농업정책에는 상당한 변화가 이루어지고 있는 것이

사실이지만 근본적으로 내재한 경제적, 제도적, 기술적인 문제는 여전히 존재하고 있다. 우선 경제적 문제는 북한 정부의 낮은 수매가격과 높은 생산자재 가격문제가 있으며 농산물시장이 활성화 안 되어 있어 경제적인 인센티브가 미흡하다.

기술적 문제로는 양수시설이 노후화 되어 있음으로 관개체제를 대대적으로 정비해야 하는 문제가 있으며, '새땅 찾기 운동'으로 전개된 경사지 개간 사업으로 수많은 다락밭과 경사지 밭이 조성되었으나 토사유출이 매우 심하다. 이는 홍수의 피해와 직결되는 악순환을 겪고 있다. 또한 벼, 옥수수, 감자 등의 육종과 병해충 방제 기술이 매우 부족하여 생산량의 증대에 기여를 전혀 못하고 있다.

마지막 문제는 농업제도에 있다. 계획경제, 협동농장과 국유농장의 형태를 가지고 있는 집단 농장제도, 그리고 식량배급제를 도입하고 있는 북한에서 집단 농장의 생산성은 증산의욕의 감소를 가져왔다. 예컨대 남한 농업과 비교할 때 축산의 경우 생산성은 60 - 90%수준이며, 채소의 경우는 겨우 15%내지 83%에 지나지 않는 것으로 조사되고 있다.

이상에서 살펴보았듯이 북한의 농업 문제는 매우 복합하게 얽혀 있다. 그러나 북한이 단기간 안에 자체적으로 농업문제를 해결할 수 있는 역량은 없다는 점을 고려할 때 가장 효율적인 방법은 남·북한간에 농업 협력을 주축으로 하고 국제사회가 참여하는 정부, 민간단체, 국제단체 등이 참여하는 다자간 농업협력 방안을 추진하는 것이 가장 효과적이며 실질적이다. 한편 다자간 농업 협력의 추진 방향도 북한 농업 정책에 대한 구조 개혁에 집중하는 방안과 생산 기반 조성을 지원하는 2원적 방법을 추구하는 것이 바람직하다고 본다.

그 이유는 지금까지 북한에 대한 농업지원과 협력은 소규모이고, 긴급 구호적인 성격이 강함으로써 협력이 확대되지 못한 점이 있다. 그러므로 농업협력의 추후전개는 구체적인 방향을 설정한 후에 정부와 민간단체의 정확한 업무 분담을 설정할 필요가 있다.

<표 1> 남북 농업 지원 협력 형태의 내용과 필요 자원

형태		내용	필요자원
공익적 협력	인도적 차원	긴급구호 차원의 지원	재원
	개발지원협력	소규모 농업지원 및 기술협력	전략, 기술, 재원
		농업기반 정비 및 농업 협력 지원	전략, 고도의 기술, 대규모 재원
상업적 협력	투자 협력	계약재배 및 농산물 생산 및 임가공 투자	제도 및 생산토대 등 투자기반
	단순 교역	농산물 및 농자재 교역	교역제도

자료 : 농림부 내부자료, 2001. 8

효율적인 농업 생산 지원협력 방향으로 단기적으로는 1) 비료, 농약 등 영농자재의 공급 부족을 해소시키면서, 2) 농업 기술의 미발달로 인한 기술 격차를 줄이고, 장기적으로는 3) 미흡한 농업 생산기반을 조성하면서 북한 내에 제도적인 변화를 가져오도록 유도하는 것이다. 또한 생산 기반의 확충을 위해서도 단기적으로는 홍수 피해 농경지와 제방을 우선 복구하도록 지원하고, 양수장의 노후화를 개·보수할 수 있도록 하면서, 마지막으로 4) 수자원의 효율적 이용을 포함하여 사용이 안되고 있는 지하수 자원을 적극 개발하도록 지원해야 한다.

장기적으로는 관개체제를 개편하도록 지원하면서 기술 격차를 줄이기 위한 기술교류를 추진해야 할 것이다. 그러나 이러한 복잡한 과제를 해결하기 위해서는 국제기구로부터 재정지원과 함께 국내의 대북 농업 정책에 대한 재정적 지원도 필수적이라고 본다.

앞장에서 논의한 개략적인 방향을 근거로 지금까지 논의된 구체적인 남북한 농업협력방안 중 실질적이며 효과적인 장·단기 협력방안으로 제시하면 다음과 같다.

우선 단기적으로는 영농자재의 수급안정을 기할 필요가 있다. 이런 점에서 남영욱(2001. 11)이 제시한 방안은 적극 검토할 필요가 있다고 본다. 남영욱은 부족한 농업용 화학 비료량을 공급하기 위해서 대표적 비료공장인 흥남 비료공장과 남흥청년화학 시설의 개·보수를 지원하고 중국으로부터의 부품의 공급을 원활하게 할 수 있도록 하는 방안을 강구해야 한다고 주장하고 있다.

한편 남영욱(2001.11), 정정길, 권태진(2000), 농경련(2000) 등은 농업 기술격차를 줄이기 위해서 우선적으로 벼 이모작과 감자, 옥수수 등의 재배기술도 보완되어야 하며, 특히 종자협력 사업으로서 인공 씨감자개발 기술의 협력 방안 가장 시급하다고 지적하고 있다.

정정길, 권태진(2000)은 최근에 북한이 대대적으로 감자의 생산에 주력하고 있다는 점을 들어 우량 감자의 생산체계가 확립될 때까지 남한에서 생산된 우량종서를 2 - 3년 동안 공급함으로써 이를 증식하여 씨감자로 활용하도록 지원하는 안을 제시한 바 있다. 그러나 중요한 것은 지원사업에 이전에 감자 품종의 현지 지역적응시험을 통해서 안전성을 확인할 필요가 있으며 이를 위한 기술 교류 협력이 필요하다[24]. 이외에 지역 적응성이 높은 벼 품종을 휴전선 인근이나 중국의 북한 접경지대 등에서 시험하여 공급하는 방안도 제기되고 있다.

이미 북한으로부터 전문 기술자문에 대한 지원이 증가함을 고려할 때 이러한 현지 적응사업은 지금까지의 현물 중심의 공급에서 벗어나 시범적 농업개발 협력 사업으로 한 단계 높게 발전시킬 수 있다는 점에서 농업협력의 새로운 방향을 제시할 수 있을 것이며 민간 주도로 적극 추진할 필요가 있다.

농업생산기반과 관련하여 최우선적으로 협력해야 하는 분야는 관개체계의 개선

24) 대상 품종은 수미, 조풍, 남서, 대지, 대관(대북 지원용 육성 품성)을 대상으로 하고 현지적은 지역은 해발 800 - 1,200m 이상의 지역으로 양강도와 대흥단군 지역이 적지라고 하였다.)

이다. 북한의 관개체계는 저수지 위주의 자연급수체계인 남한과는 달리 많은 전력을 필요로 하는 양수장 위주의 용수체계다. 그러나 에너지가 부족한 상태에서 전력을 필요로 하는 양수장이 가동될 수 없으며 또한 노후화 되어 양수장시설의 교체가 지연됨으로서 효율성이 매우 저하되었다. 또한「새땅찾기 운동」과 같은 실적 위주의 경사지 개간사업으로 토사유출의 피해가 매우 심하여 홍수피해를 더욱 크게 한 원인이 되고 있다.

염두에 두어야 할 것은 관개체제의 확충이전에 산림에 대한 복구 사업도 동시에 협력하여 추진되어야 한다. 최근의 FAO 자료에 의하면, 북한의 목재 수요량은 산업용재를 비롯하여 연료재, 농업 및 자재용 목재 등 연간 약 900만 m^3에 달하지만, 원목 생산량은 500만 m^3(1997년 496.9만 m^3)에 불과하여 매년 약 400만 m^3이상은 불법 벌채되는 것으로 조사되었다. 이 같은 벌채와 삼림의 황폐화가 지속된다면 산림의 홍수조절 능력은 없다고 보아야 하며 이는 결국 관개시설확충의 노력을 허사로 만들 수 있다.

그러므로 경사지의 복구를 위한 토목 공학적인 검토와 하상 수리학적 연구, 지표토양 유실 방지를 위한 토양처리기술 및 사방공사에 대한 선진기술의 습득이 북한으로서는 필요하다. 이러한 점을 고려한다면 남·북한 민간 단체 학자를 중심으로 한 남북한 공동 연구 '(가칭)한반도의 물, 나무, 흙 연구회'를 설치 운영할 필요하다고 본다. 이 연구회는 분야별로 전문가를 구성하여 운영하는 것이 바람직하다고 보며 연구도 분야의 특성에 맞도록 하는 것이다.

동시에 황폐화된 산림의 복원을 위한 양묘장의 복구도 중요하다. 그 이유는 묘목의 특성상, 산지에 바로 종자를 파종하여 나무를 키울 수 없으며, 나무를 심을 대상지 가까이에서 2 - 3년 동안 키운 후 조림지에 이식하여 심는 것이 '활착률'을 높일 수 있기 때문이다.

산림의 복원에 관한 한 국제환경기구와의 연대를 하면서 추진하는 것이 효율적이다. 이미 북한은 '생물다양성보전 전략 및 실천계획 수립(National Biodiversity Strategy & Action Plan and Report to the COP) 을 위해 GEF(지구환경 기금)로부터 30만불 지원을 받고 있으며, 묘향산 보전(Conservation of Mount Myohyang) 을 위해 GEF으로부터 73만불 지원을 받으면서 공동노력하고 있다. 농업도 이러한 국제환경기구와의 연대를 통한 협력방안을 적극적으로 모색할 필요가 있다.

물론, 양묘에 필수적인 양수기와 경운기, 소형 손수레 등의 장비 지원이 필요하다. 품종의 현지 시험뿐만 아니라 묘목도 북한 지역 특성에 맞는 각종 공동 시험연구를 추진하여 '현지 적응 시험 사업'을 추진해야 한다. 이러한 공동연구는 (가칭) '한반도 물, 산림, 토지 연구회'에서 임업 기술자와 토목 공학자, 수자원 연구자들간에 필요한 기술과 정보를 상호 교환할 수 있을 것이다.

농업생산 기반 시설의 복원과 관련하여 다음으로 중요한 것이 농업용 저수지의 확보와 노후화 된 양수장의 개보수이다. 양수장 시설물에 대한 기술·기능진단을

통해서 개보수와 재설치를 하거나 유지관리를 통해서 현재의 관개체계를 보다 효율적으로 가동할 수 있을 것이다. 이를 위해서는 양수장 시설 보수 인력의 파견이나 기술 자문을 위해서 '양수장 시설물 능력 향상을 위한 전문가 기술 교육'을 주기적으로 추진할 필요가 있다.

지하수 개발, 저수지 확충 등 수자원의 개발을 위한 공동 연구가 있어야 한다. 예컨대 인공위성이나 레이다 자료를 이용하여 북한지역에 대한 수자원 정보를 획득할 수 있는 연구가 필요하다. 북한에서는 일부 레이다 등의 자료를 이용하여 각종 수자원 자료를 획득하는 연구를 수행하고 있으며 우리나라에서도 이와 같은 첨단자료를 이용한 각종 수자원 정보를 획득하려는 노력이 경주되고 있으므로 이에 대한 공동연구가 필요하다.

홍수피해의 농경지 파악과 방지를 위해서 우선적으로 해야하는 일은 남북접경지역에 위치하고 있으나 본류의 상당부분이 남한지역에 위치하고 있는 임진강에 대한 우선 본격적인 수량에 대한 공동 연구와 조사가 수행되어야 할 것이다. 이 지역은 우량, 수위, 유량 등의 수문 현상들에 관한 관측자료가 거의 없으며, 여름철과 겨울철의 유량변화가 심한 것으로 알려져 있으나, 그 동안 홍수유출 등에 관한 정보가 전무한 상태이므로 수문관측과 홍수 유출에 관한 연구가 병행실시 되는 것이 바람직하며 북한의 문제뿐만 아니라 남한의 문제도 된다는 점에서 조사는 있어야 한다.

동시에 현재 진행중인 두만강 개발계획(TRADP)은 UNDP 주도아래 당사자들인 북한, 중국, 러시아뿐만 아니라 우리나라의 자본과 기술도 참여가 예상되는 바, 장차 크게 부족할 것으로 판단되는 전력 생산을 위한 수자원 구조물의 설치나 필요한 용수의 공급을 위해서도 이용에 대한 공동연구가 필요하다고 본다.

이상에서 논의한 남북한 농업협력방안이 효율적으로 추진되기 위해서는 남북한 정부가 '북한 농업협력 추진을 위한 협력기구'를 조속히 구성할 필요가 있다. 그 이유는 현재의 북한에 대한 농업협력이 산발적이고 조직적이지 못하여 민간 단체간에도 상호 작용의 효과가 없으며 정부와 민간의 역할 분담이 안되어 있다고 본다.

이러한 비효율성을 방지하기 위해서 하나의 조직적 체계로 만들 필요가 있으며 단기적으로는 우선 정부간의 '(가칭) 남북한 농업 협력 협의체'를 구성하고 이의 운영을 통해서 우선 사업의 추진, 상업적 농업 투자의 지원 및 개발, 국제기구와의 지속적인 유대강화 등의 업무를 효율적으로 추진 할 수 있을 것이다. 이러한 협의체가 잘 운영되면 장기적으로는 '협력기구'로 확대 개편하는 것이다.

이러한 모든 협력방안이 성공하기 위해서는 반드시 국내외적으로 재정적 지원이 있어야 하며 특히 농업기반 생산 협력의 경우 초기 투자 비용이 많고 대규모 사업임을 고려할 때 더욱 그러하다. 그러나 재정지원의 형태는 과거와 다른 형태로 변화되어야 한다. 지금까지의 협력 형태는 일방적 이였던 것이 사실이지만 이제부터는 현지 시험 지도나 제도개선을 전제로 하는 조건부 지원이 바람직하다.

< 표 2> IFAD의 대북 농업차관 사업 현황

대상사업	차관 규모	결정일시	제공기간	차관조건
잠업개발사업	1,573만달러	1995. 12	1996-2001	5년거치 20년 상환 (연 3.4%)
곡물·축산복구 사업	2,890만달러	1997. 12	1998-2003	10년거치 30년 상환

자료 : 남성욱, "북한농업의 회복 가능성과 과제," 제 7회 북한 농업 생산 기반 세미나, 농업기반공사, 2001. 11

구체적으로 보면 지금까지의 대북지원은 주로 AREP나 IFAD(국제농업개발 기금)을 통한 것이 주종을 이루고 있다. 특히 최근 몇 년 동안 IFAD가 추진해 온「곡물 및 축산복구사업」에서 개별 농가 및 협동농장에 대한 지원이 조건부 융자방식임에도 불구하고 농가소득 향상이나 이자율·생산비·가격 등 시장경제개념의 확산에 실질적인 효과가 있다 점을 인식하는 것이 중요하다. (김완배, 2001. 10) 그러므로 다양한 국제기구의 관심을 유도하고 이들과의 공동연대를 통한 협력은 하지만 농업 개혁의 조건을 요구하는 조건부 지원이 필요하다고 본다.

마지막으로 독일이 통일이전에 동독의 토지문제를 해결하기 위한 재원조달의 방안으로 '토지은행을 ' 구성하여 운영하였듯이 북한의 농업 문제가 장기적인 문제임을 고려할 때 국제기구(UN, ADB, AREP, GEF 등), 민간단체, 정부부처, 기타 관심있는 기업체 등이 중심이 되어 '남북한 농업협력 은행; One Korea Bank(가칭)'을 설치 운영하고 여기에서 재정지원을 하는 것도 하나의 방안일 것이다.

연구책임자 : 심의섭(경실련통일협회 운영위원장, 명지대 경제학과교수)
공동연구진 : 권광식(방송통신대학교 경제학교수)
김완배(서울대 농업경제학교수)
김정인(중앙대학교 산업경제학과교수)
문정구(건국대학교 경제학과 교수)
문 의 처 : 경실련통일협회 ☎ 02)757-7386
110-761 서울시 종로구 신문로2가 피어선빌딩 202호
Homepage://tongil.ccej.or.kr e-mail : tongil@ccej.or.kr

※ 이 보고서를 무단 전재하는 것은 법으로 금지되어 있음.