

북한 농지제도의 탈 집단화 방안

김재홍

A Study on the De-collectivization Process of the DPRK's Farm Land System

Jai-Hong Kim

ABSTRACT

DPRK have been encountered serious food problems in recent years, because of lack of availability of supplies, unfavorable weather conditions and above all lack of production incentives for farmers.

Self-management is one of the method of increasing production incentives for farmers. For the well established self-management program, DPRK have to distribute farmland to farmers, not property rights but utilization rights. However farming situations are different, the distribution methods will be different according to the farming situations.

서 론

오늘날 북한은 개방화, 시장경제화의 길로 나아가고 있다. 대표적으로 신의주 특구의 지정 등을 들 수 있다. 중국의 예에서 볼 수 있듯이 특구의 지정은 시장경제로 가는 신호이며, 일단 시장경제

의 길로 가면 시장의 힘에 의해 계속적으로 앞으로 나아가는 추진력을 얻게된다.

그런데 시장경제화의 길은 자본주의 체제에로의 전환을 의미하는 것은 아니다. 생산수단, 특히 토지의 사유화는 사회주의 내에서 시장경제를 지향하고 있는 북한이 선택할 수 없는 제도이며, 또한

충남대학교 농업생명과학대학 농업경제학과(Dept. of Agricultural Economics, College of Agriculture and Life Sciences, Chungnam National University, Daejeon 305-764, Korea) E-mail: jaihong@cnu.ac.kr, Tel: 042-821-6747

올바른 방향이라고 볼 수도 없다. 이와 같이 토지에 대한 사적소유가 허용되지 않는 사회주의국가에서는 토지의 소유 및 매매보다는 이를 어떻게 배분하고 효과적으로 이용·관리할 것인가에 초점을 두고 있으므로 토지의 소유제도보다 이용제도가 더욱 중시된다 할 수 있다.

사회주의 해체 후 소련은 오히려 식량문제가 심화되었음을 볼 때 사회주의 체제 내에서 개혁을 시도하여 식량문제를 해결한 중국의 교훈은 북한의 농업정책방향을 연구하는데 많은 참고가 될 것이다. 특히 심각한 식량난을 벗어나기 위하여서는 북한주민들이 생산의욕을 느낄 수 있는 제도의 도입이 필요하다는 것은 중국이 개혁초기에 기존의 인민공사를 해체하고 농가책임제도를 실시하여 생산성을 크게 향상시킨 점에서도 알 수 있다.

북한이 중국을 모델로 개혁과 개방정책을 추진하고 있고, 이러한 사용권과 도급경영제도의 도입은 북한 부동산제도의 기본적인 틀 안에서 가능하므로 도입가능성이 현실적으로 높다고 생각한다. 이미 북한의 토지임대법이 비록 이용주체와 대상 토지에 있어서 제한적이기는 하지만 토지이용권 개념을 도입하고 있음은 이 제도가 언젠가는 북한주민들에게도 확대 시행될 가능성이 있음을 보여주고 있다.

본 연구는 북한과 자연조건이 비슷한 요령성과 길림성의 개혁 이후의 모습을 참고하여 북한의 식량문제를 일부라도 완화할 수 있는 토지제도의 방향을 모색해 보고자 하는데 그 목적이 있다.

본 연구에 사용된 중국 사례연구는 1995년과 1996년 각 10여 일간의 길림성과 요령성에서 행한 현지조사의 결과이다.

북한 농지제도 및 농정

1) 개관

오늘날 북한은 정치적으로나 경제적으로 큰 위기를 맞고 있다. 이런 북한의 위기는 기본적으로 국민에게 필요한 식량을 제대로 공급하지 못한 농업정책의 실패에 기인하고 있다. 통제경제에서 식량을 제대로 배급하지 못하여 대부분의 주민이 식량난에 허덕이고 있고, 이것이 정치적 위기를 야기하고 있다. 이러한 북한 농업정책의 실패원인은 여러 가지가 있겠으나 홍수나 가뭄과 같은 자연적 조건, 농용 투입재의 부족으로 인한 자재의 부족, 농민의 생산의욕의 부족 세 가지로 요약할 수 있다.

특히 농민의 생산의욕 부족은 농지제도에서 기인하고 있고, 이의 개선으로 어느 정도 생산성을 향상할 수 있다. 사회주의가 농업부문에서 실패한 예는 혁명 이전 유럽의 곡창인 러시아가 식량의 부족으로 농산물 수입국으로 전락한 모습에서도 찾아볼 수 있는데, 유기적 생산과정인 농업은 기계적 생산과정인 공업과는 달리 정교한 노동을 필요로 하므로 개인의 창의성이나 유인에 보다 많이 의존하게 된다. 그런데 사회주의식 분배는 개인의 창의력을 낮추게 되어 생산유인이 결여된다.

북한의 농업은 개별화된 경제의 한 분야라기보다는 북한 경제의 주축이 되는 토대로써 파악해 봄이 타당할 것이다. 사회주의 계획경제 체제에서 불안정한 식량 배급은 이념적으로도 배치될 뿐만 아니라, 체제 전복의 근본적 요인이 되기 때문이다. 따라서 북한에서의 농업정책은 해방 후 지금까지 주요 정책으로 다루어져 왔다.

이와 같이 농정 특히 농업생산에 많은 관심을 기울여 왔음에도 불구하고 식량 위기상황을 야기하게 된 역사적 과정을 농지제도를 중심으로 간략히 살펴보도록 하자.

2) 46년 농지개혁

북한의 농지개혁은 농지의 무상분배과정과 다시 이의 집단화과정으로 나누어 볼 수 있다.

우선 농지의 무상분배과정을 살펴보면 1946년 3월 5일 발표된 [북조선 토지개혁에 대한 법령](이하 46년 농지개혁)에 따라 북한에서 실시된 무상몰수 무상분배의 방식에 의한 토지개혁은 20여일의 짧은 기간에 순조로이 실현되었다. 즉, 일본국가, 일본인 및 일본인 단체의 소유지와(동법 2조) 5정보 이상 또는 자경하지 않는 자의 토지(동법 3조)를 무상몰수하여 고용자, 토지 없는 농민, 토지적은 농민(동법 6조)에게 무상으로 양여(동법 5조)한 토지개혁이었다.

46년 농지개혁 결과 1,000,325 정보의 토지가 무상으로 몰수되고, 724,522호의 농업노동자와 토지가 없거나 적은 농민에게 981,390정보의 토지가 무상으로 분배되었다. 몰수된 토지의 면적은 총 경지면적의 53%, 해방 전 소작지 면적의 96%에 달하는 수치이다(현대 p.49). 이러한 토지개혁으로 인하여 농민들의 생산 의욕이 크게 진작되었으며 전체 농업생산량은 40%이상의 증산을 보였다(장, 허 p.260). 이는 일제시대 하에서 식량 생산량이 제일 많았던 해보다도 증가한 양이다.

그러나 전쟁 중 37만 정보의 토지가 폭탄의 피해를 입었고, 그 중 9만 정보의 토지는 경작할 수 없게 되었으며, 심각한 피해를 입게 되었다. 1953년의 알곡 생산량은 이전에 비해 약 88% 수준으로 떨어졌으며 채소 생산량은 58%, 과수는 72%로 떨어져 농업 총생산량은 전쟁 전에 비해 약 24%

정도가 격감된 것으로 평가되었다.

3) 4월 테제

북한 농지제도의 집단화 과정은 1953년 8월 조선노동당 중앙위원회 제6회 총회에서부터 시작된다. 여기서 빈농에게 의거하고, 중농과의 동맹을 강화하여 자발적으로 협동조합화 한다는 원칙이 발표되고, 1954년 1월 [농업협동화의 조직문제에 대하여]가 발표된다. 그러나 집단화의 구체적 전개는 1955년 4월 [모든 힘을 조국의 통일독립과 공화국 북반부에서의 사회주의 건설을 위하여 - 우리 혁명의 성격과 과업에 관한 테제](이하 4월 테제)에서부터 시작된다고 볼 수 있다.

4월 테제에서는 전후 경제회복을 목표로 당과 공업문제에 대해서도 많은 비중을 할애하고 있으나, 여기서는 사회주의 농촌건설에서 북한이 거둔 성과와 경험을 과학적으로 분석하고 일반화해서 북한에서의 농촌문제의 성과 있는 해결책을 모색하기 위한 기본원칙과 방법을 전면적으로 해명한 사회주의 농촌건설의 강령적 성격이 강한 문헌이다.

4월 테제에서는 그 동안 북한이 반제 반봉건 민주주의 혁명과 사회주의 혁명 과정에서 농촌의 봉건적 토지소유관계를 일소해서 농민을 지주의 착취와 지배로부터 해방하고 농업 생산력을 봉건적 생산관계의 질곡으로부터 해방시키는 과제와 함께 농업의 협동화를 통해 농업생산력을 사적 소유에 기초하는 낡은 생산관계의 구속에서 해방하는 과제를 성과 있게 달성하고자 한 것이다.

즉 당시의 농촌상황을 "오늘 북반부 농촌에서는 -- 농민들의 계급분화가 진행되며, 부농이 발생하며 장성하고 있다. 이들은 -- 고용노력을 채용하며, 곡물시장을 통하여서와 -- 고리대적 방법과 농기구, 역축 등의 이용대가를 고율로 받는 방법으로

씨 빈농민들을 착취하고 있다.”고 판단하고 있다.

따라서 이의 해결방안으로 “농촌경리에 있어서는 농민들을 자원적 원칙에 따라 점차적으로 농업 협동조합에 끌어들이므로써 개인 농민경리를 사회주의적 집단경리로 전환시켜야 한다. (중략) 농촌 경리를 사회주의적 집단경리로 개조하지 않는다면 농민들의 생활수준을 급속히 향상시킬 수 없으며, 농촌에서 소생하는 부농과 기타 착취적 요소들을 근절할 수 없으며, 우리 당의 농촌진지를 공고히 할 수 없을 것이다.”이라고 하였다.

곧 사회주의하의 농민문제와 농업문제란 농촌에 수립된 사회주의 제도를 공고화하고 이에 기초해서 농업생산력을 고도로 발전시키고 농민들의 생활을 넉넉하게 하며, 착취 사회가 남겨 놓은 농촌의 낙후성을 없애고 도시와 농촌간의 차이를 점차로 없애는 것에 있다는 것이다.

사회주의 하에서의 농민문제와 농업문제를 성과적으로 해결하기 위하여 농촌 활동에서 견지해야 할 기본 원칙으로서 다음의 세 가지가 제시되고 있다. 첫째, 농촌에서의 기술 혁명과 문화혁명, 사상 혁명을 철저히 수행할 것, 둘째, 농민에 대한 노동계급의 지도, 농업에 대한 공업의 원조, 농촌에 대한 도시의 지원을 백방으로 강화할 것, 셋째, 농촌 경리에 대한 지도와 관리를 공업의 선진적인 기업 관리 수준에 끊임없이 접근시키며, 전인민적 소유와 협동적 소유의 연계를 강화하고 협동적 소유를 전인민적 소유에 부단히 접근시킬 것 등이다.

이러한 기본 원칙 하에서 사회주의 농촌사회건설의 기본과업은 첫째, 농촌기술혁명을 수행하는 것이다. 농촌 기술 혁명의 구체적 내용은 수리화, 기계화, 전기화, 화학화에 있으며 이것은 모두 토지 단위당 생산력과 농업 노동의 능률을 높이며 농민들을 고된 노동에서 해방시키기 위한 것이다. 둘째, 농촌 문화혁명으로서 그 기본적 내용은 농민

들의 지식수준과 기술수준을 높이는 것이다. 문화 혁명의 중요한 과제 가운데 하나는 농촌의 보건 위생 사업을 발전시키고 농민의 문화적인 생활 조건을 개선하는 것이다. 셋째, 농촌에서의 사상혁명이다. 그것은 농민들의 낡은 사상 잔재를 극복하고 그들을 선진 노동계급의 사상으로 공산주의 사상으로 무장시키는 것을 의미하며, 그 가운데 가장 중요한 문제의 하나는 농민들에게 남아 있는 개인 이기주의와 소 소유자적 근성을 없애고 그들을 집단주의 사상으로 무장시키는 것이다. 넷째, 농촌에의 지원을 강화하는 것이다. 즉 당과 국가가 농촌에 대한 정치적 지도를 강화함과 동시에 농촌을 물질적으로, 기술적으로, 재정적으로 지원하는 것으로서 농업 현물세의 경감, 농산물 수매가격의 인상, 농기계, 화학비료, 농약, 건설 재료의 공급과 농기계 사용료의 인하 등이 그 내용이다. 다섯째, 협동 농장에 대한 국가의 지도를 강화하는 것으로서 농업의 환경과 조건의 변화에 따라 지도체계와 지도 방법을 변화시켜야 한다는 것이다. 지도체계에 있어서는 행정기관이 아닌 전문적 농업 지도 기관으로서 군 협동 농장 경영 위원회와 도농촌경리위원회의 설치가 강조되었고, 지도 방법으로는 행정적 방식을 버리고 기업적 지도 방식을 채택해야 한다고 했다.

김일성의 이 “농촌문제 테제”는 지금도 북한의 농업정책의 기본 방침이 되고 있다. 다른 사회주의 국가에서 농업정책의 전환이 모색되고 있는 것과 비교하면 중요한 특징이라고 할 수 있다. 그 이유는 “농촌문제 테제”가 그만큼 포괄 범위가 넓고 사회주의의 발전 방향에 대한 장기적 전망을 기초로 했기 때문일 것이다.

4월 테제 이후 북한은 급속히 집단영농의 체제로 들어가게 된다.

4) 4기 테제

토지에 대한 집단화가 완료된 후 북한은 사회주의하에서의 농촌문제를 해결하기 위해 1964년 2월 25일 [우리나라 사회주의 농촌문제에 관한 테제 - 조선로동당 중앙위원회 제4기 제8차 전원회의에서 채택](이하 4기 테제)을 발표한다. 4기 테제에는 사회주의하에서의 농촌문제 해결의 기본원칙과 농촌건설의 기본과업이 발표되는데, 기본과업 중 농촌기술혁명에서 소위 4화 사업이라는 수리화, 기계화, 전기화, 화학화를 농촌기술혁명의 기본방향으로 설정하였다.

물론 4화 사업은 앞서서도 본 바와 같이 4월 테제나, 또 4기 테제 이전의 1960년 2월 8일 [사회주의적 농촌경리의 정확한 운영을 위하여] 등에서 단편적으로 나타나기는 하지만 종합적으로 나타난 것은 4기 테제에서이다.

수리화는 “자연을 정복하고 개조하여 (농업생산성) 기후변동이나 기타 우연적인 요인에 의하여 좌우되지 않도록 하고, (중략) 이를 위하여 대규모 관개공사를 빨리 완공하며, 새로운 관개공사를 더 많이 실시하는 것이다”고 하였다. 기계화에 대해서는 “우리의 과업은 밭갈이로부터 가을걷이와 탈곡에 이르기까지 모든 농사일을 기계화하며, 농촌경리의 종합적 기계화를 실현하는 것이다. -- 이를 위하여 트랙토르 대수를 15마력 환산 7만-8만대, 자동차는 3만-3만5천대에 이르게 하며, 다른 여러 가지 농기계들을 결정적으로 증가시켜야 한다”고 하였고, 전기화는 “전기화는 농촌기술혁명과 문화혁명의 중요한 역할을 한다. 농촌을 전기화하지 않고는 수리화와 기계화를 성과적으로 수행할 수 없으며, 문화적인 농촌건설을 기대할 수 없다”고 하였다. 화학화에 대해서는 “화학화는 농작물의 단위당 수확고를 높이는 중요한 방도이다. (중략) 화학화에서의 과업은 우리나라의 토양과 농작물에 맞

는 여러 가지 화학비료를 충분히 보장하며, 여러 가지 살충제와 살초제의 공급량을 결정적으로 늘이는 것이다.”

이 4화 사업이 어느 정도 성공했느냐에 대해서는 이론의 여지가 있지만, 또 농업기반을 조성하는 것을 목표로 1961년부터 1967년까지를 계획 기간으로 설정했으나 계획의 미달로 인해 3년을 더 연장하기도 하였지만, 당시의 식량생산 수준은 오늘날과 같은 사회의 기본구조를 흔들 정도는 아니었다고 보여진다. 하여튼 이 시기는 토지소유제도의 협동체제에로의 전환에 따른 생산의욕의 저하와 함께 농업 노동력의 부족은 단작체제로의 전환되는 근본 요인이 되었다.

5) 77년 토지법

1976년 12월 9일 북한의 중앙통신은 곡물생산이 8백만톤을 달성하였다고 발표하였다. 그런데 1977년 4월 29일 최고인민회의의 제5기 제7차 회의에서 조선민주주의 인민공화국 토지법(이하 77년 토지법)이 공포된 것을 보면 곡물생산이 계획적으로 되지 못한 것 같다. 1976년 10월 로동당 중앙위원회 제5기 12차 전원회의에서 자연개조 5대 방침이 발표되고 다락밭 개간이 허용된다. 그 후 77년 토지법에 의해 이를 확정한다.

즉 동법 제 13조에 의하면 조선민주주의 인민공화국의 토지는 오직 국가만이 지배할 수 있으나, 인민의 이익과 행복을 위하여 협동농장을 비롯한 여러 기관이나 공민들이 다방면에 이용할 수 있으며, 협동농장들의 터밭 이용은 협동농장규약에 의하여 20-30평으로 한다고 하였다.

이런 사실은 농지소유의 집단화에 의해 약해진 영농의욕을 고취하기 위한 조치로 보여진다. 소련의 경우 1%의 자영농장에서 전체 농업 생산의 30%를 생산하고 있었음(Berger p.93)에 비추어 볼

때 20-30평의 다락밭을 허용한 것은 이를 통해 북한의 농업문제를 해결하고자 하는 의지를 볼 수 있으며, 특히 농업은 자영농체제가 우월하다는 것을 증명한다고 볼 수 있다.

77년 토지법에 의해 일부이나마 개별경영이 허용되었다는 것은 앞으로 북한의 농지제도 방향설정에 많은 시사점을 제공해 준다고 하겠다.

6) 식량위기

북한의 식량문제를 볼 경우 1970년대 중반까지 식량생산이 조금씩 늘어나고 있는 추세였다고 보여진다. 집단화에 의해 영농의욕은 어느 정도 줄어들었다고 할지라도 4화 정책에 의한 비농업부문에서의 농업자재 원활한 공급은 농업생산의 증대를 유도할 수 있기 때문이다. 다시 말해 북한 식량위기의 직접적인 원인은 비농업부문에서 농업자재 원활한 공급이 이루어지지 않았기 때문으로 볼 수 있다.

소련의 개방화에 따른 원유가격의 상승과 원유에 대한 경화결제 요구는 에너지의 도입을 급격하게 감소시켰고, 이는 비료의 부족, 농기계 운영의 어려움 등 4화 사업에 치명적인 영향을 미쳤다. 수리화, 기계화, 전기화, 화학화는 모두 에너지를 필요로 하는 전략이다. 4화 사업의 실패로 인한 곡물생산의 감소를 토지확대를 통한 증산으로 막으려고 하였으나 신규개간지 확대는 비지속적 농업으로 전환되어 자연재해에 취약할 수밖에 없는 상태에 놓이게 되었다. 산지개간을 통해 농지를 확대하였으나 이는 홍수와 가뭄에 취약할 수밖에 없게 되어 홍수와 가뭄이 계속되는 것이다.

원유의 도입량을 살펴보면 1989, 1990년 당시 연간 18백만 배럴을 도입하였으나 1994, 1995년의 경우 6-8백만 배럴로 감소하였다. 참고로 우리나라 원유도입량은 같은 기간 3억 배럴에서 6억배럴로

증가하였음과 비추어 볼 때 원유도입의 부족이 야기한 결과로도 볼 수 있다. 북한의 비료생산능력 3,514천톤 이지만 시설의 노후와 원료부족, 에너지 부족으로 가동율 40%(1991 1,435천톤 생산)에 미치지 못할 정도로 취약한 실정이다. 카리비료는 생산이 되지 않고 있을 뿐 아니라, 농약의 부족현상도 심각하여 1991년 연백지역에 벼 물바구미가 극성을 떨쳤으나 농약부족으로 인하여 제대로 방제하지 못하였다고 한다.

식량위기를 해결하기 위해서는 생산자재를 확보하고, 자연조건을 극복하여야 하며, 농민의 생산의욕을 증대시켜야 한다. 그러나 생산자재의 확보는 경화결제의 어려움으로, 자연조건을 극복하는 일은 산림녹화와 같은 장기적인 정책이 필요하므로 단시간에 해결할 수 있는 일이 아니다. 북한 자체 내에서 단기간에 가능한 방법으로 농민의 증산의지를 높이는 방법인데, 중국의 경험은 이에 대한 많은 시사점을 준다.

시장경제체제로 전환 후 중국 농업의 변화

1) 개관

중국은 1949년 사회주의 정권이 성립된 이래 사회주의적 농지개혁의 길로 나아갔다. 그 과정을 보면 1949-1961년간 農地改革과 그 후속조치로 互助組를 조직하고, 다시 이를 初級合作社로 개조하고, 이를 다시 高級合作社로, 다시 人民公社로 개조하였다. 이러한 초기의 집단화 정책은 그 때까지의 심각했던 소작농이나 농업노동자 문제를 해결하는데 크게 기여하였다. 그러나 집단화에 의한 농업경영의 실패 및 농민의 근로의욕 저하는 중국농업의 질곡으로 남게 되었고, 1970년대 후반 등소평 정권의 성립 이후 인민공사는 점진적으로 해체되어 갔

다.

여기서는 중국농업의 탈 집단화 과정을 살펴보고 탈 집단화 이후 길림성과 요령성의 농업경영 사례를 살펴보기로 한다.

2) 중국농업의 탈집단화 과정

중국농업에서 인민공사의 해체가능성이 처음으로 나타난 것은 鄧小平이 정권을 잡은 직후인 1978年 中共 十一屆 三中 全體會議에서 처음으로 草案 작성되고 十一屆 四中全體會議에서 정식으로 통과한 〈有關 農業發展을 加速化시키는 若干의 問題에 대한 決定〉이다. 이 내용은 十一中 三中全會에서 〈農村 人民公社工作條列(試行草案)〉라는 내용으로 원칙적으로 통과하였다. 이 것은 앞으로 이와 같은 중국 농지 및 경영제도 개혁의 서막이라 할 수 있다. 또 이 것은 사회 전체의 개혁, 개방 정책으로부터 유도된 것이라고 할 수 있다.

이와 같은 인민공사의 해체 및 政社分離의 인식 과정을 살펴보면 다음과 같다.

1978年 12月の 2中總會에서 채택되었던 “農業發展을 促進시키는 問題에 대한 決定(草案)”에서는 人民公社, 生產大隊, 生產隊의 소유권과 자주권은 국가법률에 의해서 적절한 보호를 받지 않으면 안되며, 기본 핵산단위의 자주권을 강화하지 않으면 안된다고 하였다. 이와 같이 처음에는 생산대의 기능 강화라는 측면에서 시작되었다고 볼 수 있다.

동시에 채택된 “農村人民公社 工作條列(試行草案)”에서도 계속 政社合一의 體制를 유지하고, 生產隊를 基本 核產單位로 하는 公社, 大隊, 生產小隊의 三級所有制를 안정시켜간다는 규정으로 되어 있다. 생산대를 기본 핵산단위로 하는 삼급소유제를 긍정하고, 이것을 장기간 유지한다는 방침이었음을 알 수 있다.

그런데 곧바로 1979年 1月에는 人民公社의 政社

合一을 批判하고, “政權과 經濟組織의 分離를 主張하는 論文이 公刊雜誌에 게재되었다. 政社合一體制 하에서는, 基本 核算單位는 集團經濟로서의 실질이 유지되지 않고, 필연적으로 상부기관에 의한 生產隊의 人力, 物力, 財力의 無償調達이 나타나게 된다는 것이다. 1979年11월에 개최된 〈第1回 農村集團所有制 問題에 대한 討論會〉에서는 政社合一體制에 대한 批判이 다수를 점하게 된다. 동 會議에서는 또한 三級所有의 문제도 토론되었다. 사회주의경제의 발전이 생산대-생산대대-인민공사라고 하는 소유형태에 따라 점차 높은 차원으로 이행하는 형태로 실현되어 가는 것인가, 아니면 반드시 이 이행방식만 있는 것은 아니지 않는 가라는 논의가 내부에서 진행되어졌던 것으로 보여진다.

공식 간행물에서 最初로 이 三級所有制度의 이행모델을 批判한 것은 위관원 중국사회과학원 부원장인데, 그는 1980년 7월에, 규모가 크고 공유제의 정도가 높은 집단단위가 반드시 현실적으로 우월성을 갖는 “선진적”인 것은 아니라고 주장하였다. 이 무렵부터, 이 이행모델은 여전히 실전의 테스트를 거쳐야 하며, 이 이행에는 다양한 형태가 있을 수 있다는 논의가 활발해지면서, 1981年 1月에는 이 견해가 거의 정론으로 되었다. 生產隊를 기초로 하는 三級所有는, 大躍進時代의 “左”的의 시정이 불철저했었던 것의 산물이라고 하여, 1963年의 “農業60條”에 까지 거슬러 올라가 비판이 진행된 것이었다.

1980년 9월 中共 中央에서는 〈農業生產責任制를 進一步 加強 및 完善에 關한 몇 가지 問題〉라는 通知를 내렸다. “當前 일부 省 地區에서 幹部와 群衆들 중에는 과연 包產到戶를 할 수 있는가? 하는 문제에 대해서 논쟁이 일어나고 있다. 工作과 生產의 便利를 위해 政策上에서 相應의 規定이 必要하다.” 또 “包產到戶는 地區別 生產隊別로 不同한 方

針을 택하는 方針이 있다”고 하였으며, 이와 함께 “외딴 산간지역 등 농가가 빈곤하고 낙후한 지역 등에서는 包產到戶가 허용된다. 同時에 相當한 時間內에 穩定을 식힌다”거나, “集體經濟가 比較的 安定되어 있고 生産이 發展하고 있는 一般地區에서 現在 實施하고 있는 生産責任制는 郡衆들이 滿足하고 있고 改進 後 群衆들이 滿足할 수 있다고 하더라도 包產到戶를 하지 않는다”고 하였다.

그러나 실제 생산농가는 정책보다 더 빨리 변화하고 있었다. 농지경영제도의 개혁이 集體所有 集體經營의 형식을 과감히 벗어버리고 集體所有 家庭承包經營의 新階段에 들어서게 되었다. 1981년 6월에는 生産大隊의 16.9%가 包產到戶를 實施하였고, 11.3%의 生産隊가 包干到戶를 實施했다. 이 두 가지를 합한 比率는 總生産隊의 비율은 28.2%에 이른다. 1981년 10월에 이르면 包產到戶는 10.8%로 줄어들지만, 包干到戶는 38%로 늘어나 두 가지

합치는 48.8%가 되었다. 1982년 上半年 까지 包產到戶와 包干到戶를 實施한 生産隊는 74%를 점했다. 1984년까지는 全國 耕地 面積의 97.4%를 家庭에서 承包經營했다.¹⁾

이와 같이 개별영농이 늘어나자 중국 정부는 인민공사의 해체를 검토하게 되고 1982년 헌법에서 “政社分離”를 강조하고 解體가 가능하도록 하였다. 新憲法은 1982년 4월에 草案이 發表되고 이후 전국에서 討論을 거듭하여 11월의 第5期 全人代 第5次會議에서 채택되었다. 이 헌법 第9條에서는 人民公社의 政社合一 體制를 부정하고 鄉政府를 설치하고, 第8條에서는 人民公社는 生産合作社와 동등한 地位를 갖는 集團經濟組織의 하나로서 그 위치가 規定되었다. 이 과정과 병행해서, 全人代 常務委員會 法制委員會義 調查團은 1981년 후반부터 全國에서 10個月에 걸친 조사를 실시하였다. 그 결과 “政社合一”과 “三級所有制”體制는 이미 타파되

주1) 包產到戶란 集團營農時代에 나타난 個別營農과 鄧小平 摯政 후 人民公社 解體 초창기인 1978년-1980년에 주로 보급된 것으로 生産隊가 個別農家에게 生産隊 所有의 土地와 生産자재를 공급하고 生産을 農家에 請負하는 것으로, 個別農家は 부과된 責任生産物을 生産隊에 인도하고 契約을 따른 勞動點數를 인정받으며, 生産責任을 超過한 部分에 대해서는 추가적인 勞動點數를 얻어 더 많은 配分을 얻도록 한 것이다. 이 制度는 生産量을 勞動으로 換算하여 分配받는다라는 점에서 완전한 個別營農의 모습은 아니나 초과분을 分配받는다라는 점에서 과거의 형태와는 다르다.

包干到戶는 生産隊가 土地를 個別農家に 分配하고 여기에서 나온 收入은 契約에 따라 國家稅收와 集團留保分을 제외한 후 남은 부분에 대하여 자유로이 처분할 수 있는 制度이다. 個別農家は 生産隊로부터 土地의 使用權만 부여받지만, 役畜 및 生産자재의 경우에는 個別農家에게 所有權까지 分配되었다. 따라서 農家は 勞動力을 스스로 편성하고 작부계획과 生産, 投資까지 스스로 決定하여 행하는 등 한층 더 獨立的인 經營權을 갖게 되는 制度이다.

生産責任制로서 包產到戶와 包干到戶의 차이는 勞動成果의 分配方法에 있는데 包干到戶의 경우 勞動點數를 計算하지 않고 ‘國家 및 集體에 대한 임무를 수행한 후 剩餘는 모두 자신의 것으로 한다’는 원칙에서 分配를 실시하였기 때문에 包產到戶에 비해 農家에게 더 많은 經營上의 自主權을 부여하고 農家の 物質的 利益과 經營成果간의 關係를 명확히 하였다.

참고로 북한의 새로운 분조관리제는 분배방법에서 초과생산물의 자유처분권을 허용하고 있다는 점에서 이상에서 살펴본 중국의 包產到戶에 가깝다고 할 수 있다. 북한은 새로운 분조관리제로의 분배형태의 개선이 결코 “개인경리로의 이행을 뜻하는 것은 아니다” 라고 규정하고 있지만 중국의 경우 이와 같은 생산책임제가 실시되면서 점진적으로 집단농업체제가 해체되었다는 사실을 상기하면 새로운 분조관리제의 도입은 농지소유권 문제와 관련하여 주목된다.

고 있었는바, 이 체제를 무리하게 유지하려고 한다 면 經濟와 發展이 沮害된다고 하는 결론에 도달하였다.

新憲法을 받아들여 中共中央과 國務院은 1983年 10月 12日에 “政社分離를 施行하여 鄉政部를 건설하는 것에 관한 通知”를 냈다. 鄉人民代表大會 代表의 選出과 함께 1984年末까지 政社分離와 鄉政府 建設을 완료하라는 지시를 하였다. 鄉의 政權은 村民委員會를 基礎로 하고 經濟組織은 中共中央의 1983年 1號 文件에 따르기로 하였다. 토지의 公 有를 기초로 한 地區性 合作經濟組織을 設치한다 는 것인데, 이것은 農業合作社, 經濟聯社, 그 이외 에 대중이 選擇한 기타 명칭으로 불리도 좋다는 것으로 되어 있다. 鄉政府의 設립은 基本적으로는 1984年 內에 완료되었다. 全國적으로 존재하였던 56,000여個의 人民公社와 鎮에서 政社分離가 시행 되어 92,000여個의 鄉(民族鄉도 포함)과 鎮이 設립 되었다. 동시에 82만개의 村民委員會가 設립되었다. 이리하여 人民公社제도는 中國 歷史의 遺物로 남게 되었다.

3) 躍성과 堯성의 事

中國농업의 자본주의화는 집단농의 해체를 통한 個別농의 設립으로 特징지워진다. 이런 變化의 過程을 구명하려고 시도한 本 연구는 朝鮮족이 많이 살고 있어 조사가 가능한 連변지역을 대상으로 分析하였다. 分析된 結果는 다음과 같다.

中國은 1978년부터 농업개혁을 시작하였으나 躍성과 堯성의 一般농가를 조사한 巴에 의하면 該 곳에서의 集체농의 解체와 個別農의 設립은 1982년부터 始되었다. 이전까지는 生産량 의 全額을 人民公社에서 管理하였다. 人民公社는 稅金을 納付하고 나머지를 投하한 노동력에 比례하여 分배하였다. 새롭게 設립된 個別農은 農業生産聯

產承包責任制라고 하는데 生産된 農産物은 上交款, 集體提留, 個人收得으로 나누어진다. 上交款은 公購糧 또는 統購糧이라고 하는데 여기에는 國家에 納付하여야 할 農地稅와 政府에 販賣하는 양이 포함되어 있다. 集體提留는 公積金이라고도 하는데 옛날의 집단농장에 納付해야하는 部分이다. 이 것은 마을의 公同비용으로 사용된다. 나머지는 개인 所得분으로 자유로이 사용할 수 있다.

이와 같이 國家의 統制에서 農가의 책임經營체 로 變경됨에 따라 농업生産物의 구성이나 농업生産성에서 많은 差이가 나타났다. 一般農가의 경우 이런 特징은 다음과 같다(김재홍, p.118).

첫째, 새로이 設립된 個別農가는 이전까지의 食糧작물 중심에서 換金작물 중심으로 生産체제를 改편하였다. 즉, 재배면적에서 食糧작물이 감소하고 換金작물이 증가하였을 뿐 아니라 단위면적당 生産성에서도 換金작물의 증가속도가 컸다. 畜産業에서도 말과 나귀, 노새와 같은 역축동물의 生産이 감소하고 소와 돼지, 鷄과 같이 高기를 生産하여 市場에 販賣하는 畜産物의 生産이 증가하였다.

둘째, 사례연구에 의하면 大部分의 農가가 노동 투입이 1/3로 하락하였음에도 生産량은 50%, 所得은 2배 정도 增加하였다. 상대적으로 個別農화가 어려운 畜産부분에서는 人員의 減축과 市場지향적 인 生産방법의 도입으로 스스로 變化해 나가고 있었다. 特히 도시 주변에 나타나고 있는 근교농업은 中國 농업의 資本주의化 過程을 표징하고 있다고 하겠다. 이 들은 높은 임대료와 이자에도 불구하고 많은 所得을 얻고 있었다.

마지막으로 아직까지 토지의 사유화가 이루어지 지 않고 있었으며, 상대적으로 높은 地稅 및 公과 金을 부담하고 있었으나 中國농업은 많은 部分에서 資本주의적으로 變化하고 있었다. 이에 따라 토 지와 자본에 對한 경쟁이 치열해지고 있었으며, 보

다 많은 화폐소득을 획득하려고 노력하고 있었다.

원예농가에서의 집단영농의 해체와 개별영농의 성립을 과수농가의 예로 살펴보기로 하자. 개별영농을 하는 과수농가는 그 전까지 집단농장의 과수 부문에서 일하던 농가가 수목을 분배받아 경작하는 형태로 나타났다. 연변지역의 연길시 원예농장의 경우 그 지역의 특산물인 사과배 과수농장에서 농가당 20주씩을 분배하여 개별영농으로 전환하였다. 주당 성목기준으로 60-70원을 상납하여야 하는데 상납액은 2-3년 단위로 농장관리위원회에서 조정한다. 나무가 병에 걸리면 주당 얼마씩 농장에 벌금을 내야 하므로 관리는 잘되는 편이었다. 원예농가의 평균호당소득은 일반농가와 비슷한 년 15,000원 정도이다.

과수농가를 분석하는데 과정에서 중요한 시사점이 나타나고 있다. 조사지역의 사과농장에서는 사과나무를 2년마다 바꾸는데 비해 배농장에서는 20년간 같은 나무를 계속하여 재배한다. 그 결과 사과나무를 분배받은 농가는 단기간 생산성에 집중하여 배나무를 분배받은 농가의 장기적 생산성에 의거한 관리형태에 도달하지 못하게 되어 사과농장의 분배농가는 배농장의 분배농가보다 절반정도 밖에 소득을 올리고 못하고 있었다. 이 현상은 집단농장의 해체정도에 따라 생산성에서 차이가 나타나고 있음을 보여주고 있다.

원예농가에서 생산에 참여하고 있는 농가는 모두 이전보다 생활이 나아졌다고 하였으며, 매년 받는 상납금을 일시에 완불하는 제도를 만들었는데 대부분의 농가가 참여할 정도로 성공적이었다고 한다.

이와 함께 개인적으로 사과농장을 조성한 경우에도 재미있는 사례를 보여주었다. 5ha를 경작한 어떤 농가는 매우 다양한 품종을 재배하고 있었다. 그 이유로 농장주는 사과의 수확기를 달리함으로

써 수확과 판매에 고용노동력을 사용하지 않을 수 있다고 하였다.

물론 개별영농으로 전환할 경우에도 문제점은 나타난다. 사례조사에 의해 나타난 문제점은 요령성 매화구시 주변지역에서 조사한 바에 의하면 5년후 농지를 바꾸는 제도를 취하고 있었는데 주로 옥수수를 재배하는 이 곳에서는 퇴비의 투입이 이루어지지 못하여 지력이 고갈되고 있었다. 첫해에는 퇴비를 투하하나 다음해부터는 퇴비를 투하지 않는다고 하였다. 또 집안주변지역에서 집단적 작업이 필요한 독의 건설 등에서 농민이 동원되지 않아 어려움을 겪고 있었다. 또 농지를 분배할 때 지력의 차이를 너무 고려하여 대개의 경우 논은 3곳, 밭은 2곳으로 나누어져 있었다. 최근 협업화를 일부 농가에서 시도하고 있었으나 경지의 분산으로 말미암아 많은 문제점이 나타나고 있었다.

북한 농지제도의 개선 방향

1) 개관

북한의 식량 부족현상이 계속될 것인가에 대해 현재의 생산방법을 고수하는 한 계속될 것이라고 한다. 북한 농업전문가로 우리나라에 귀순한 이민복의 증언(월간 조선 p.328)에 의하면, 개인농으로 전환할 경우 북한의 식량문제를 완전히 해결할 수 있다고 하나 현재와 같은 생산방법이 계속될 경우 불가능하다고 하였다.

따라서 식량생산의 획기적 증가를 위해 가장 먼저 고려되어야 할 것이 자작농 정책이다. 자작농 정책으로 변경할 경우 생산성증가는 33.5%에 이를 것으로 보인다(김운근 1997, p.119)²⁾. 북한이 자작농 정책으로 전환할 경우 위의 생산성 증가를 실현하여 식용수요는 충족할 수 있을 것이다.

물론 이러한 자작농제도는 생산수단의 사유화를 통한 자작농제도라는 자본주의적 형태와는 같지 않다. 소유제도의 변화가 아닌 이용제도의 변화를 통해 자작농과 비슷한 형태 - 토지를 소유하지 않지만 영농의사결정의 자유를 보장하는 제도, (이하 자작농주의) - 로 전환시켜야 할 것이다.

2) 일반농가

일반농가 빠른 시일 내 개인 소득물을 개인이 처분하는 자작농주의로 전환하고 부업을 장려하여 식량의 시장성 잉여를 증대시킬 수 있도록 한다. 농지는 집단농장에서 분할하여 나누도록 한다. 처음에는 생산량을 기준으로 하여 농지를 분배하되 분산되지 않도록 주의하여야 한다. 토지의 이용기간은 30년 이상의 장기로 하고, 중간에 농업을 포기할 경우 공동체에 귀속시켜 다음 해에 다른 농민이 경작을 할 수 있도록 한다.

다락밭은 다시 산림으로 녹화하거나 다년생 목본을 심어 토양유실을 방지하도록 한다. 즉, 토양의 자연적 여건에 따라 산지나 과수원으로 전환하여야 한다.

3) 과수농가

과수농가 농장의 과수목을 농가별로 나누어주고 자작농주의를 실현하게 한다. 과수목을 시장성이 높은 새로운 품종으로 교체하도록 하고 기술을 지도하여야 한다. 지금까지는 목표생산량의 생산에 길들여져 있으므로 생산량의 감소를 감수하고서라

도 품질향상을 기하도록 하여야 한다. 생산량 중심에서 수요중심의 질 향상으로 농가소득을 높여야 할 것이다. 과수목 아래에 필요한 곡물을 경작할 수 있도록 하여 식량자급율을 높이고 소득 안정화를 기할 수 있을 것이다.

중국 연변지역의 사례연구 경험을 고려해 보면 성목의 배분은 장기간으로 하는 것이 유리하며, 과수부문과 식량부문의 농번기가 결합되므로 적절한 작부체계의 개발이 필요하다.

4) 축산농가

북한의 축산은 주로 국영목장과 협동농장에서 부업으로 이루어지고 있다. 북한 축산의 문제점으로는 기술부족, 농후사료부족 등을 들 수 있다. 그 결과 소와 돼지 같은 대 가축보다는 토끼, 닭, 오리, 산양과 같은 소 가축을 많이 사육하고 있다.

북한의 축산부문을 발전시키기 위해서는 경영방법의 변화와 기술지도체계의 확립, 농후사료의 공급이 이루어져야 한다. 경영방법의 변화는 현재의 축산협동농장에서 가축을 분배하여 개별영농을 하는 방법과 축산협동농장체제에서 협동농장의 경영을 개선하는 방법이 고려될 수 있다. 예를 들어 협동농장 내에서 소규모로 분배하고 소규모 분임관리자의 책임 하에서 생산물을 분배하는 방법 등이 고려될 수 있다.

5) 기타

북한의 농산물 수급조절은 주로 배급제도에 의

주 2) 제도개혁이 생산성에 미치는 영향은 조사지역이나 조사작물에 따라 큰 차이를 보이고 있다. 농지개혁의 경우도 마찬가지로 기후, 재배품종, 해당 농산물의 가격변화, 수리시설과 농업생산자재의 공급 등 다른 많은 요소가 연관되어 있기 때문이다.

일반적으로 농지개혁을 통한 생산성 증가는 위의 요소를 포함하여 30% 정도로 보고 있으며, 중국의 경우 제도개혁이 생산성 증가에 미친 효과가 42.23%라는 연구보고도 있다.

하여 운영되고 있으므로 시장의 기능이 약화되어 있다. 북한경제에서 가격은 첫째, 상품생산에 투하된 노동량의 표현, 둘째, 생산을 증대시키기 위한 물질적 유인, 마지막으로 수요와 공급의 조절수단으로서의 기능이다(최주환 p.90). 이 중 수요와 공급의 조절수단으로서의 기능이 중요한데, 북한은 당국이 계획적으로 수요와 공급을 조절하므로 가격은 실제 상품의 가치와 무관하게 계산된 가격이다. 따라서 화폐만으로 상품을 구입할 수 없고 공급표와 화폐를 동시에 제출하여 물건을 구입하여야 한다.

이런 문제를 해결하기 위해서 가장 처음에 제시되는 정책이 농산물 시장의 설립이다. 현재도 북한의 농산물 시장은 '텃밭'에서 생산되는 농산물과 가내 수공업 제품의 매매를 위하여 10일 시장과 각 지역에 식료상점이 있으나 생산과 소비를 연결하는 데는 부족하다. 지역시장의 설립과 지원을 통하여 시장을 통한 수급조절이 필요하다.

중국의 경우 개방 후 농촌지역에도 상설시장이 형성되었을 뿐 아니라 도시와 농촌의 곳곳에 새벽시장과 같은 비상설시장이 형성되어 수급을 조절하고 있었다.

결 론

일반적으로 북한의 농지제도가 사유화의 길로 가야한다고 하고 있으나 자본주의적 사유화와는 다른 길로 가야 한다. 자본주의적 사유화에 나타나지는 토지의 투기화 등을 방지해야 하기 때문이다. 그러나 북한의 농업이 그 기능을 유지하기 위해서는 자작농주의로 갈 수밖에 없다. 농민에게 생산유인을 제공하지 않을 경우 농업생산성의 향상을 기하기 어렵기 때문이다.

여기서는 중국의 경험을 토대로 북한의 농지제도의 탈 집단화 방안에 대해 살펴보았다.

등소평 정권 성립 후 중국 농지제도의 변화는 자작농 제도는 아니지만 영농의 책임이 개별농가에 귀속된다는 점에서 자작농 제도와 많은 유사점을 가지고 있다. 이러한 변화를 통해서 중국의 농업은 생산성을 증가시킬 수 있었고, 농민들의 생활수준을 향상시킬 수 있었다.

따라서 북한도 농지제도의 기본은 소유는 국유로 하되 개인에게 장기 임대하는 방법으로 변경하고, 생산물의 사용권이나 처분권을 대폭 농민에게 위임함으로써 농민의 생산의욕을 증가시켜야 한다. 그러나 구체적인 방법은 현재 집단농장체제의 성격에 따라 달라질 수밖에 없다. 특성에 따라 분배하되 분산되지 않도록 하여야 할 것이다.

참고문헌

1. 김운근, 1994, 북한의 농업현황과 남북한 농산물 교류 전망, 농정연구포럼.
2. 김운근, 1997, 북한의 식량사정 및 단기전망, 농촌경제연구원 농촌경제 20-2.
3. 김운근, 고재모, 김영훈, 1994, 북한의 농업개황, 농촌경제연구원.
4. 김재홍, 1996, 연변지역 농업환경의 변화에 관한 연구, 한국국제농업개발학회지 8-2.
5. 김재홍, 1998, 북한의 식량문제와 농정, (조찬래 외).
6. 김재홍, 이종수, 1999, 現代 中國의 土地所有變化에 관한 研究, 농업과학연구 26-1, 충남대학교 농업과학연구소.
7. 동아일보사, 1989, 원자료로 본 북한 1945-1988, 신동아 1989-1.

-
8. 이민복, 부경생, 1995, 집단농장을 개인농화해 야 북한식량난 해결된다, 월간 조선 1995-6.
 9. 이태욱 ed., 1994, 북한의 경제, 을유문화사.
 10. 장원석 외, 1995, 통일경제와 북한농업, 한울.
 11. 장원석, 허승욱, 1995, 북한농업정책의 성격과 개혁방향, 장원석 외.
 12. 정갑영, 1994, 북한의 사회주의 경제체제 확립과 기본 정책 노선, 이태욱 ed.
 13. 정상훈 외, 1990, 북한경제의 전개과정, 경남대학교 극동문제연구소.
 14. 최세균, 김영훈, 김운근, 1995, 북한의 농자재 생산 및 소비 현황, 한국농촌경제연구원.
 15. 최수영, 1996, 북한의 농업정책과 식량문제 연구, 민족통일연구원.
 16. 최주환, 1992, 북한경제론, 대왕사.
 17. 조찬래 외, 1998, 북한과 통일문제, 담론사.
 18. 현대조선문제강좌 편집위원회, 1988, 북한의 경제, 도서출판 광주.
 19. 황의각 외, 1995, 북한 사회주의경제의 침체와 대응, 경남대학교 극동문제연구소.
 20. Berger, Peter L., 유종해 역, 1983, 제3세계, 삼성문화문고 168.
 21. 蘇 星, 1982, 責任制和農村集體所有制經濟的發展, 經濟研究, 第11期.
 22. 孫 額, 1991, 江蘇農業特別食糧的穩產高產問題, 江蘇農村經濟, 第9期.
 23. 林毅夫, 1989, 我國農業家庭責任制改革的理論和經驗研究, 發展研究通訊第28.
 24. 陳一咨, 1982(10月5日), 談談農村的聯產承包責任制, 人民日報.