세계경제연구원

97－06
1997. 6. 30

세계경제지평
Global Economic Horizon

북한의 식량난과 집단농장체제

文 八 龍 (건국대 교수)

최근 유엔기구나 북한을 방문한 외국인사들이 전하는 바에 의하면 북한은 국제적인 대규모 식량원조에도 불구하고 1996년에 비해 훨씬 더 악화된 상태에서 1997년을 맞고 있으며, 북한의 공식 식량배급체계는 극심한 재고부족으로 이미 그 기능을 상실할 지경에 이르러 최소식량필요량을 충족시키기 위해서는 또다시 대규모의 국제적 원조에 의존해야만 한다고 한다. 2년 연속으로 발생한 홍수가 북한의 농업을 침체시키고 식량문제를 악화시켰다는 점은 의심할 여지가 없으나, 홍수피해가 아니었다 하더라도 북한의 농업생산은 80년대 후반부터 전반적으로 감소추세를 나타내고 있었다.

몇년전 까지만 해도 북한당국은 주체농법의 덕분으로 식량문제를 완전히 해결했을 뿐만 아니라 농업부분에서 높은 수준의 발전을 달성했다고 대대적으로 선전해 왔다.

그런데 사실은 해외 이곳저곳에서 식량을 구걸하는 신세가 되었는데 북한농업이 이렇게 정체된 근본이유는 어디에 있는가? 그 이유는 보는 사람에 따라 여러가지가 있겠으나, 크게 보아 세가지로 설명될 수 있을 것이다. 첫째는 전반적인 경제침체에서 비롯되고, 둘째는 주체농법의 이름 아래 시행되고 있는 각종 무리한 농업시책과 연관이 있으며, 셋째는 사회주의 집단농장체제의 경직성과 비효율성에서 근본 원인을 찾을 수 있다.

경제난과 농업침체

이 글은 집필자 개인의 의견이며 본 연구원의 공식견해가 아님.

본 글의 무단 전재 · 역재 · 복사를 금함.

북한의 전반적인 경제난은 그 자체로서 농업생산성 하락의 요인이 되고 있다. 오늘날 북한의 경제사정이 최악의 상태에 와 있는 가장 큰 원인은 혈맹이자 종주국이었던 구소련의 붕괴와 동구 공산국들의 몰락과 무관치 않다. 이들 공산국들의 몰락과 함께 모든 경제지원이 중단되고 인적·물적 교류의 기술협력이 차단되면서 북한경제는 파탄직전에 놓이게 된 것이다.

원래 농업자원이 한정되어 있는 데다 경제전반에 걸쳐 생산활동이 위축되면서 외환부족, 외채 및 차관조달의 제약으로 해외로부터의 식량 유상수입이 거의 불가능한 상태이다. 외환사정의 악화는 산업부분의 원자재와 연료도입을 급감시켜 북한의 전산업 가동률을 저하시키고 그 결과 농업관련 산업도 지체될 수밖에 없었다. 농업생산에 필수적인 비료, 농약 및 농기계 등 농업생산자재의 공급부족은 식량난을 더욱 가중시키고 있다.

우리나라 농업진흥청의 시험결과에 의하면 화학비료가 전혀 공급되지 않을 경우 논벼의 생산량은 50%이상 감산되고, 북한의 주작물인 옥수수의 경우 농약이 제대로 공급되지 않으면 20~30%의 감산을 초래한다고 한다. 물론 현재 북한에서 비료나 농약을 전혀 사용하지 않는다는 것은 아니지만 농자재의 공급부족이 농업생산성의 감소에 지대한 영향을 미치고 있는 것만은 분명한 사실이다. 최근에는 농기계마저도 극심한 유류부족과 부품공급부진으로 대부분의 농기계가 노후화되었거나 쓸모가 없게 되어 모내기전과 수확기에는 거의 수작업에 의존하고 있는 실정이다.

산지개간으로 인한 토지유실

다음으로 주체농법의 이름으로 시행되는 제반 농업시책을 들 수 있는데, 그 중에서도 대대적인 산지개간사업의 역기능을 지적하지 않을 수 없다. 북한은 식량증산을 위하여 산이 많은 지형조건을 이용하여 한계지와 경사도가 비교적 낮은 구릉지를 다락밭(계단식 밭)으로 개간하였는데 나무의 남벌로 인하여 토사침식과 생태계 파괴를 초래하였으며, 이로 인한 하천의 토양퇴적은 물피해는 말할 것도 없고 관리보수를 어렵게 만들고 있다. 이러한 무리한 다락밭 개간과 연료부족으로 인한 산림의 황폐화로 소량의 강우량에도 불구하고 많은 토사가 유실되어 식량생산에 치명상을 입히고 있다. 주작물인 옥수수의 연작으로 인한 토양비옥도의 저하 또한 토지생산성 감퇴의 원인으로 작용하고 있다.

집단농장체제의 모순

셋째로 사회주의적 집단농장체제의 결함을 들 수 있다. 어찌보면 북한의 식량난은 집단농장체제의 모순에서부터 싹트기 시작한 구조적인 문제로 보아야 한다. 따라서 구조적인 개혁이 이루어지지 않고서는 해결의 전망은 거의 없는 것이다.

1958년 전국적인 농촌집단화가 완료되면서 모든 농민은 협동농장에 흡수됨으로써 개인농은 완전히 사라졌다. 농촌지역이 집단화됨에 따라 북한정권은 농촌노동력과 농업생산활동은 물론 소비생활까지도 완전히 통제할 수 있게 되었다. 작목의 선택, 영농자재의 가격 및 사용, 농산물의 분배, 식부 및 수확기 등 모든 영농활동이 중앙정부와 관련 행정기관의 지시에 따라 결정된다.

현재 북한의 농업생산은 세가지 유형으로 분류되는데, 첫째는 국영농목장으로서 여기에서는 모든 것이 국가소유이며 모든 종사자는 정부의 피고용인이 되어 있다. 둘째는 협동농장이며 여기에서는 몇가지 일용품을 제외하고는 토지, 농기계, 주택 및 영농시설이 모두 집단소유로 되어 있다. 셋째는 사류지(터밭)로서 농가마다 30～50평 정도의 땅을 부여받고 있는데, 이곳에 채소, 과일 및 기타 농작물을 재배하여 임의로 처분할 수 있게 되어 있다. 이 중 협동농장이 주된 농업생산조직으로서 현재 그 수는 3,500～3,700 개소이고 국영농목장은 200～220 개소인 것으로 추정된다. 협동농장의 규모는 농장별로 상당한 차이가 있으나, 평균 500ha에 농가수는 300호인 것으로 알려져 있다. 국영농목장의 총경지면적은 총면적의 약 20%이나 총농업생산의 약 30%를 차지하며, 축산물의 경우는 전체생산의 70%이상이 국영농목장에서 공급되는 것으로 알려져 있다.

북한당국은 집단화의 정당성을 다음과 같이 주장한다. 즉 집단농장은 개개농민의 사적 이익을 사회전체이익과 부합시킬 수 있는 유일하고도 가장 효과적인 조직이며 사회주의 경제의 가장 기초적 형태로서 농촌에 산재한 생산잠재력을 발전시킬 수 있는 원동력이다. 경제적 관점에서 볼 때 집단농장은 현대산업의 기초위에 대규모 생산의 유리성을 실현하는 데 필요한 제조건의 성립을 가능케 하며, 사회적 관점에서 보면 농촌집단화를 통해 농촌에서의 계급차별화를 없앰으로써 농민을 착취와 빈곤으로부터 해방시켜 나아가 스스로의 운명의 지배자가 되게 한다는 것이다.

말로서는 대규모 유리성과 농민의 해방을 운운하고 있으나 실제로는 운명의 지배자이기는 고사하고 엄격한 중앙통제, 경직된 관료주의, 집단소유·생산 및 분배방식, 강제적인 노동력 동원, 여기에다 이동의 통제 등은 농민들의 생산의욕을 극도로 떨어뜨리고 있다. 집단농장의 농민들은 노동자로서 당국이 제시하는 목표를 달성하는 일이 생활의 전부이다. 창의와 경쟁이 부정되고 인간의 본성이 극도로 억제되는 통제체제하에서 창의가 발휘될 리 만무한 것이다.

협동농장의 내부운영에 있어서는 작업반의 감시반과 분조사이에 공동작업에 관한 알력이 자주 발생한다는 것도 집단영농의 큰 결함이다. 현재 성과의 분배시 적용하고 있는 소위 작업일수 점수제도는 생산성 저하가 악순환하는 원인이 되고 있다. 제조업부분 작업반과 농장작업반 조직은 표면상으로는 유사하나 실제는 그 성격이 전혀 다른 것이다. 공장관리에서 능률적인 노동조직이 농장관리에서도 그대로 통용될 수는 없는 것이다.

북한은 최근 농업개혁의 일환으로 집단농장의 최말단기구인 분조관리제에서 인센티브를 주기 위한 방편으로 목표생산량의 초과분에 대하여는 임의로 처분할 수 있도록 허용하는 등 부분적으로나마 개선의 뜻을 보이고 있으나, 이러한 부분적인 개혁조치만으로는 문제가 해결될 수 없으며

집단체제의 근본적 개혁과 농산물에 대한 적정가격 보장, 농업생산자재의 충분한 공급, 농민 부담금의 경감 등 일련의 종합적 개혁이 이루어지지 않고서는 만성적인 식량부족에서 헤어나기 어려울 것이다.

중국, 구소련 및 동구권에서 집단농장을 해체한 후 농업생산성이 비약적으로 증대했다는 사실은 좋은 교훈을 준다. 북한도 하루빨리 협동농장과 국영농목장을 자유경쟁체제에 알맞게 개혁한다면 그들이 가지고 있는 노동력과 기타 가용자원을 최대로 이용할 수 있는 기회가 부여되어 농업의 전반적 능률이 향상될 것이다.

필자 약력

고려대학교 경제학 석사(1966)
미국 Oregon주립대 경제학 박사(1972)
한국개발연구원(KDI) 농업정책실장(1972~76)
건국대학교 상경대 교수(1976~94)
경제기획원 통계위원(1976~90)
농수산부 농정자문위원(1980~91)
한국농업정책학회장(1982~86)
농수산부 농축산물 무역위원(1983~현재)
한국농업경제학회장(1988~89)
농수산부 양곡유통위원장(1994~현재)

세계경제연구원 후원회 가입안내

- 후원회원의 종류: 법인회원, 개인회원
- 후원회원에 대한 주요 서비스:
  - 연구원주관 행사에 우선 초청 및 참가비 할인
  - 연구원 발간 각종 간행물 및 회의자료 제공
  - 주요 행사의 녹음 테이프 제공
  - 법인회원을 위한 특별 세미나 및 간담회 개최
  - 법인회원을 위한 해외연수 프로그램 개발
- 후원회비에 대한 세금 공제 근거:
  - 법인회원: 법인세법 시행령 제42조 4호
  - 개인회원: 소득세법 시행령 제80조 4호
- 회원 가입 문의: 551-3334~7

세 계 경 제 연 구 원
Institute for Global Economics
서울 강남구 삼성동 159 무역센타 2505
전화 : 551-3334/7 Fax : 551-3339
E mail : IGENET@chollian.dacom.co.kr