

집권적 농업체제의 개혁: 쿠바의 농업개혁이 북한에 주는 시사점

김연철(고려대 아세아문제연구소 연구교수)

1. 북한의 농업개혁 환경

북한은 2002년 7월 이른바 경제관리 개선조치를 통해 중앙집권적 계획경제에서 규제된 시장 메커니즘의 분권화 모델로 전환하고 있다.¹⁾ 향후 시장제도의 형성과 관련해 가장 중요한 것은 비국영부문이다. 도시

1) 북한의 경제정책 방향은 행정가격의 비탄력성과 사적 영역의 불인정 등으로 미흡하나, 계획 기반이 약화된 거시경제적 구조를 고려할 때, 장기적으로 시장지향형으로의 변화 방향을 보여 주고 있다. 이런 점에서 계획 효율화 조치라는 일부의 평가는 생산정상화 과정이 탈계획화 과정이고, 신고전파적 가정의 근본주의적 오류를 되풀이하고 있으며, 개괄형 개혁(open-ended reform)의 특성을 이해하지 못하고 있다는 점에서 오류다. 북한의 경제개혁 성격에 대한 접근 방법 및 향후 전망에 대해서는 김연철, “북한 신경제전략의 성공조건: 시장제도의 형성과 탈냉전”, 『국가전략』, 겨울호(2002), 참조. 북한 경제관리개선조치의 현황 및 특징에 대해서는 김연철, “북한 경제관리 개혁의 성격과 전망”, 김연철·박순성, 『북한 경제개혁 연구』(서울: 후마니타스, 2002) 참조.

에서 개인 상공업의 허용과 농촌에서 농산물 시장의 형성이 북한 경제가 시장개혁의 문턱을 넘어서는 가장 중요한 전환조치가 될 것이다. 특히 농업정책이 중요하다. 중국과 베트남의 초기 개혁에서 시장의 제도적 기반은 주로 농촌정책에서 비롯되었다. 농산물 유통체계 개선에 따라 농산물 시장가격이 형성되었고, 이것이 상대가격으로 작용함으로써 생산재 가격의 탄력성에도 영향을 미쳤으며, 이를 통해 농촌공업(향진기업 등)이 활성화되는 계기를 부여했다.

경제개혁 과정에서 농촌정책은 단순히 식량수급을 비롯한 농업정책에만 한정되지 않는다. 가격과 시장 제도, 그리고 기업경쟁제도의 형성과 밀접한 관련이 있다. 2002년 북한의 가격 현실화 조치에서도 쌀 가격이 기준가격으로 설정되었다. 부족의 경제에서 가장 중요한 교환품목이 식량이기 때문에, 식량가격체계는 전반적인 파급효과를 갖는다. 또한 농촌 공업은 국영기업과 경쟁관계를 형성함으로써, ‘재산업화 과정’에서 새로운 성장 동력으로 작용하기도 한다. 물론 산업구조에서 농업이 차지하는 비중에 따라 정책변화의 파급효과가 다를 수 있지만, 점진적 변화과정에서 농업정책 변화가 가져올 수 있는 완충효과는 공통적이다.

북한의 농업정책은 식량위기의 극복과 초기 시장제도 형성의 측면에서 대단히 중요하다. 농업개혁 모델은 중국과 베트남의 소농체제로의 전환²⁾이 일반적 경험으로 지적되고 있다. 개인농 중심의 인센티브 정책, 잉여생산물의 처분권과 농산물의 시장거래, 그리고 농촌기업의 형성이 대표적인 특징들이다. 북한의 농업정책 변화 방향도 중국식 모델을 기준으로 평가하는 경향이 있다. 그러나 중국식 농업개혁을 일반화하기 어렵다. 농업정책은 각국의 자연지리적 작물의 성격, 사회주의 국가형성

2) 베트남 농업개혁의 초기국면에서 소농체제는 주로 자본주의 농업경영 형태가 잔존했던 남베트남을 중심으로 형성된다. 북베트남에서 국영농장과 협동농장은 상당 부분 지속했다.

이후 농업정책의 역사적 경험, 농산물 수급 구조 등 다양한 변수들에 의해 결정된다.

북한은 전체 산업구조에서 농업이 차지하는 비중이 낮고, 중앙집권적 농업정책을 유지해 왔으며, 만성적인 식량부족 상태에서 농업정책의 변화를 모색하고 있다.

북한 농업의 구조적 환경이 중국과 베트남과 다른 점은 사회주의 협동화 이후 소농경영에 대한 역사적 경험이 없다는 점이다. 북한은 중앙 집권적 농업정책을 지속해 왔으며, 사회주의 협동화 이후 개인농은 존재할 수 없었다. 사실 사회주의에서 농업개혁은 소농체제를 배경으로 추진되었다. 동유럽의 주요 국가들과 중국에서 소농체제는 사회주의화 이후에도 지속되었다. 유고는 1953년 “농업협동조합의 재산 관계와 개조에 관한 결의”를 결정하고 농민이 자발적으로 농업조합에서 탈퇴하는 것을 허락했다. 폴란드 역시 1956년 고물카가 취임한 이후 자발성의 원칙을 위반한 농업협동조합을 해산했다. 폴란드의 1973년의 경우, 사적 농민에 의해 경작되는 토지가 전체의 81%나 되었다.³⁾ 헝가리 역시 1957년 초에 이르러 전국 농업협동조합 수가 이전의 1만 개에서 1,000개로 감소하였다. 1956~1957년에 이미 의무수매체계가 폐지되었고, 협동조합 내부의 운영 역시 물질적 인센티브가 중시되었으며, 가족경영이 유지되었다.⁴⁾ 중국 역시 마찬가지다. 1978년 이후 중국 농업개혁의 핵심인 ‘생산책임제’는 이미 1956년부터 나타나고 있음을 주목할 필요가 있다. 특히 인민공사화 운동이 실패한 직후인 1959년에서 1961년 사이에는 지방에서의 자연발생적 움직임을 지도부가 추인하는 형태로 대폭 확산되게

3) Klaus von Beyme, Trans. by Barbara Evans and Eva Kahn-Sinreich, *Economics and Politics within Socialist System*(New York : Praeger Pub., 1982), p. 48.

4) J. Kornai, “The Hungarian Reform Process : Visions, Hopes, and Reality”, Victor Nee & David Stark(eds.), *Remaking the Economic Institution of Socialism : China and Eastern Europe* (California : Stanford Univ. Press, 1989), pp. 50~51.

되었다.⁵⁾ 이러한 움직임은 1962년 ‘농촌사회주의교육운동’, 1963년 ‘대체에서 배우자 운동’, 그리고 문화혁명을 거치면서 축소·중단되었다. 하지만 그럼에도 불구하고 ‘책임전(責任田)’은 변형된 형태로 비공식적으로 존재하였고 1970년대 중·후반에 이르러 다시금 확산되고 있다.

북한은 농업개혁을 모색하면서 소농체제를 모색하고 있지 않다. 집권적 농업경영에 대한 북한 당국의 의지는 토지정리사업을 통해 나타난 바 있다. 북한은 1998년 강원도를 시작으로 평안북도(1999. 10~2000. 5)와 황해남도(2000. 10~2002. 3)의 토지정리사업을 완료했다.⁶⁾ 토지정리 사업은 식량난 이후 급속하게 확산된 개인농토(돼기밭)를 없애고, 경지 면적을 확대하기 위한 사업이다. 토지정리사업은 집단적 계획영농체계를 유지하겠다는 북한의 의지를 반영하고 있다. 또한 농업생산체계에서의 인센티브 단위 역시 개인 농가보다는 분조 혹은 작업반 등을 고려하고 있다. 농산물 유통체계 역시 시장거래를 허용하지 않고 있으며, 수매 제도 역시 경직적이다.

북한의 농업개혁 구상은 중국과 베트남의 농업개혁과 다르다. 이른바 중국식의 시장지향적 농업개혁 모델과 다른 길이 가능한가? 소농체제가 형성될 수 있는 제도적 기반이 부족한 국가에서의 농업개혁은 어떤 식으로 나타날 것인가? 여기서는 중앙집권적 농업체제를 유지해 왔던 쿠바의 경험을 통해 북한의 농업개혁 방향을 전망해 보고자 한다.

5) 이 시기 광범위하게 확산된 ‘責任田’의 형태와 이를 둘러싼 지방간부와 중앙과의 갈등 관계에 관해서는 中兼和津次, “中國における農業集團化政策の展開(2)”, 『一橋大學研究年報 經濟學研究』 Vol. 32(1991), pp. 37~48 참조.

6) 2002년 4월 현재 북한은 황해남도 토지정리사업의 완료로 강원, 평북, 황남도 등 3개 도에서 총 18만여 정보의 토지를 정리하여 5,700~6,700정보의 ‘새 땅’을 확보했다. 각 도별 토지정리사업 추진실적은 통일부, 『주간 북한 동향』(제585호 : 2002. 3. 31~4. 3) 13~15쪽 참조.

2. 시장지향적 농업 개혁의 길 : 중국과 베트남의 경험

중국과 베트남 등 동아시아 사회주의 국가들의 점진적인 체제전환에서 농업정책 변화는 경제개혁의 출발 신호였다. 이른바 농업개혁은 농민, 관료, 소비자 모두의 이해를 충족시킴으로써, 비교적 쉬운 정책 선택으로 규정되고 있다. 공업개혁은 이에 비해 노동자의 복지축소와 관료적 이해가 상충하기 때문에 보다 어려운 정책 선택으로 규정된다. 중국과 베트남은 초기 농업개혁을 통해 시장제도의 기반을 형성하고, 이를 통해 공업개혁이 가져올 수 있는 사회적 갈등을 보완하는 역할을 했다. 점진적 경제개혁의 가장 중요한 특징으로 ‘후진성의 우위’를 들고 있는 이유도 이들 국가의 산업구조에서 농업이 차지하는 비중이 높았기 때문에 농업개혁이 가져온 파급효과도 대단히 컼다고 볼 수 있다. 집권적 농업체제의 개혁과 구분되는 중국과 베트남의 농업개혁 특징을 살펴 볼 필요가 있다.

1) 중국의 농업개혁

중국식 경제개혁은 농업부문의 개혁이 공업분야의 개혁을 선도했다는 특징을 갖고 있다. 중국의 농업구조의 특징 역시 러시아와는 달랐다. 가장 큰 구조적 차이는 노동집약도이다. 중국의 경우, 전체 노동력의 71% 가 농업에 종사했으며, 이들은 GNP의 37%를 생산했다. 이에 비해 러시아에서는 전체 노동력의 13%가 GNP의 18%를 생산했을 뿐이다.⁷⁾

7) Wing Thye Woo, "The Art of Reforming Centrally Planned Economics : Comparing China, Poland, and Russia", *Journal of Comparative Economics*, Vol. 18(1994), p. 282 참조.

사실, 농업개혁⁸⁾이 공업개혁에 비해 먼저 시작되었다기보다는 먼저 성공했다는 점을 주목할 필요가 있다.⁹⁾ 농업개혁과 공업개혁이 동시에 추진되었지만, 공업개혁에 비해 농업개혁의 성공이 보다 중요한 지속성장의 파급효과를 가져온 것이다. 중국의 농가생산책임제는 개혁 초기의 농업생산성 증가로 나타났다. 순농업생산은 개혁 전의 연평균 1.8%에 비해 1978~1984년까지 매년 평균 7.4%의 실질성장을 기록하였다. 물론 1984년 이후 초기 충격효과의 소멸과 농업에서의 투자감소 등으로 농업 생산은 감소하였다.¹⁰⁾

그러나 농업개혁으로 향진기업의 발전과 농가저축 증가에 의한 농촌 산업의 자본형성을 가져 왔다는 점을 주목해야 한다. 농촌공업의 성장은 재정적자로 인한 투자한계를 극복하는 중요한 역할을 했다. 경제개혁은 두 가지 이유로 재정감소를 야기할 수 있다. 국영기업의 이윤이 감소하고, 조세체계가 갖추어지지 않은 상황에서 재정수입(조세)이 축소되기 때문이다. 예산감소는 재정지출 축소와 비인플레이션 차입으로 상쇄되지 않으면, 거시경제적 불균형을 야기할 수밖에 없다. 중국은 재정적자에도 불구하고 가계저축을 인플레이션 억제를 위한 예산 운영수단으로 활용하였다. 중국의 저축률은 1990년대 40%까지 상승했다.¹¹⁾ 농촌

8) 중국의 농업개혁은 농가생산책임제로 나타났다. 농가생산책임제는 여러 종류가 있지만 대표적으로 포산도호(包產到戶)와 포간도호(包干到戶)라는 형태가 있다. 전자는 생산대(生產隊)에 의한 통일적인 지도계획·분배를 전제로, 경지(耕地)를 각호(各戶)에 배분하고 생산(생산량·생산비·노동점수)을 청부하는 것이다. 생산초과분은 모두 자기 것이 된다. 후자는 경지를 생산대로부터 청부맡아 완전한 경영권을 갖는다. 토지 이외의 생산 수단도 개인 소유가 되며 과종계획이나 생산투자까지도 각호(各戶)가 한다. 자세한 내용은 이일영, “1980년대 중국의 농업개혁 : 농업생산성 및 농공간 관계의 분석”(서울대학교 경제학과 박사학위논문, 1994), 36~38쪽.

9) 중국의 공업개혁은 이미 1979~1980년에 시작되었고, 농촌개혁의 핵심 조치들은 1980~1981년에 시작되었다.

10) 이근, “왜 구 소련은 실패했고 중국은 성공하였는가 : 초기 경제개혁 과정의 비교”, 『리시아연구』, 제4권(1994), 308~309쪽.

을 중심으로 한 가계저축이 국가의 거시경제관리 능력을 향상시켰으며, 그것은 비국영부문의 성장으로 가능했다.

농촌공업 발전의 주요 변수는 농업잉여와 조세정책이다. 중국 농촌공업 발전의 우호적 조건은 1인당 곡물생산이 대약진 참사 이후 안정적 수준으로 회복되었고, 저렴한 농촌 노동력이 존재했기 때문에 가능했다. 또한 국영기업의 계획 외 생산물의 처분권 인정은 농촌기업들의 투입 공급상황을 개선시켰다. 교역조건 향상은 국영기업에서 농촌지역으로의 자원 이전을 가능케 했고, 그것이 농촌 공업자본 형성의 계기가 되었다. 나아가 이것이 농촌 저축률을 향상시키는 계기를 제공했다.¹²⁾ 나아가 이른바 향진기업은 기업체계에서의 시장제도를 형성하는 주요 역할을 했다. 1993년 말 중국은 30개 성(평균인구 3,950만), 570개 시 2,166개 향, 48,200개의 진이 있었다. 치열한 지방간 경쟁 환경에서 국영기업과 달리, 지방기업들에게는 경성예산제약이 적용되었다. 지방관료들은 지방의 공적 기업인 향진기업을 경제적으로 성공시킬 의무가 있었다. 향진기업은 농촌의 발전을 가져왔다. 1992년의 경우 향진기업의 세후 이익 중 59% 가 재투자되었고, 40%는 지역의 공적 지출로 사용되었다.¹³⁾ 향진기업의 증가로 1978년에서 1993년까지 비국영기업의 비중은 22%에서 57%로 증가했다. 중국에서의 비국유기업의 성장은 계획에 기초한 자원배분에서 시장지향적 자원배분으로의 변화에 따른 충격 효과를 흡수하는 데 공헌했다. 다른 한편 재산업화 정책이 추진되면서, 이농현상이 광범위하게

11) 이에 비해 소련의 재정적자는 1980년대 후반까지 GDP의 8% 수준까지 확대되었다.

J. Sachs and W. T. Woo, "Structural Factors in the Economic Reforms of China, Eastern Europe and the Former Soviet Union", *Economic Policy*, Vol. 9, No. 18(1994), p. 127.

12) David O'conner, "Rural industrial development in Vietnam and China : A Study in Contrasts", *MOCT-MOST* 8(1998), p. 13.

13) Yingy Qian, "The Institutional Foundations of Market Transition in the People's Republic of China", ADB Institute Working Paper No. 9(2000) p. 8.

나타났으며, 도시지역에 농촌의 잉여노동력이 유입되면서, 서비스업을 비롯한 도시부문의 비국영부문 확산 계기가 되었다.

2) 베트남의 농업개혁

베트남의 농업개혁은 1975년 통일 이후 남부의 대표적인 쌀 생산지에 사회주의 협동화를 실시할 수 없었던 상황에서 비롯되었다. 통일 이후 식량생산의 증대가 무엇보다 정책의 우선 관심사였다. 이 시점에서 개인농이 발달되어 있고, 쌀 생산 중심 지역인 남부지역에 대해 농업협동화를 추진할 것인가 정책 논쟁의 대상이었다. 베트남 지도부는 통일 직후의 식량문제를 해결하기 위해서는 남부지역이 차지하는 비중이 크기 때문에, 농업집단화를 포기할 수밖에 없었다. 이러한 정책형성의 배경은 이후 농업개혁 추진 과정에서 당내 갈등의 배경이 되기도 했으며, 실제로 일부지역에서 1983~1985년 농업집단화를 재추진하기도 했다. 베트남에서 정책 후퇴의 경제적 효과는 농업생산의 정체와 급속한 인플레이션으로 나타나기도 했다.¹⁴⁾ 1986년 도이모아 정책을 추진하면서, 베트남의 농업개혁은 본격화된다. 1988년 4월에 당중앙위 정치국은 농가에 토지를 배분하고 그 사용권을 15년간 장기간 부여했으며, 1993년 새로운 토지법을 채택하여 토지사용권의 임대, 상속, 저당, 이전(판매)을 인정하였다. 이러한 농업개혁의 결과로 베트남은 1989년부터 쌀을 수출 할 수 있게 되었으며, 현재 전국적으로 연간 400만 톤 정도 수출이 가능한 생산량을 유지하여 세계 2위의 쌀 수출국이 되었다.

14) Barry Nauhton, "Distinctive Features of Economic Reform in China and Vietnam", John Mcmillan and Barry Nauhton(ed.), *Reforming Asian Socialism : The Growth of Market Institution* (Ann Arbor : The University of Michigan press, 1996) 참조.

하지만 베트남에서 농촌기업의 역할은 크지 않았다. 농업협동조합이 농촌기업으로 이행해 가는 과정에서 직면한 문제점은 남베트남 농민 사이에 협동조합에 대한 부정적 인식이 존재했고, 협동조합 지도부 역시 사업경영 경험이 부족했고, 자본부족 상황이 결립돌로 작용했다. 베트남은 지속적으로 국가 주도의 공업발전전략을 채택했고, 지방소유의 국영 기업과 공업협동조합 등은 정부의 보조금을 받으면서 자유시장에서 판매를 통해 이익을 실현했다. 하지만 건축정책으로 보조금 삭감을 하자, 이익은 줄고 대부분 파산했다.

3. 집권적 농업체제의 개혁 : 쿠바의 경험

북한의 경제개혁 모델을 모색하기 위해서는 다양한 개혁 모델들을 비교 검토할 필요가 있다. 특히 쿠바 사례는 북한에 많은 시사점을 줄 수 있다.¹⁵⁾ 쿠바 사례는 미국의 경제제재 상황에서도 적극적인 내부 경제 개혁을 통해 EU, 캐나다 등 대안적 외국인 투자를 유치하였고, 중국이나 베트남과 달리 개혁 리더십의 교체 없이도 개혁정책을 선택할 수 있었음을 보여 주었다.

쿠바의 경제개혁은 1993년부터 시작되었다. 달러 사용이 합법화되었으며, 관광을 중심으로 외국인 투자를 유치하였다. 상업 및 서비스 분야의 시장활동을 허용하면서, 조세법을 도입하는 등 재정정책도 변화하였

15) 쿠바의 경제개혁 현황과 북한에 주는 시사점은 김연철, “북한의 경제개혁 전략 : 쿠바사례의 적용가능성”, 김연철·박순성 편, 『북한의 경제개혁』(서울 : 후마니타스, 2002) 참조. 이 장의 쿠바 농업체제부문은 위 논문의 일부를 보완 서술하였다.

다. 농업정책에서도 국영농장 중심의 농업체제를 협동조합 생산 기초조직(UBPC)으로 개편하여, 규모를 줄이고, 관리의 자주성을 부여하며, 생산에서 독립채산을 적용하였다. 농민시장과 수매정책의 변화 역시 주목할 만 하다. 의무수매량을 제외한 잉여농산물의 시장판매를 허용하여 거래시장의 형성을 가져왔다. 경제개혁의 결과, 1990년부터 1993년까지 마이너스 성장을 기록했지만, 1994년 이후 지속적인 플러스 성장을 보여 주고 있다. 노동시장과 가격자유화가 총요소생산성 증가에 밀접한 영향을 미쳤으며, 특히 비국영부문의 고용 증가가 주목된다.

쿠바의 산업구성에서 농업이 차지하는 비중은 크지 않다. 직업별 노동력 구성에서 농업은 24%(공업이 25%, 서비스업이 51%, 1999년 기준)를 차지하고 있으며, GDP에서 농업이 차지하는 비중은 7.6%(2000년 기준)이다. 국토에서 경작지가 차지하는 비중은 33%이다.¹⁶⁾ 농업정책에서 쿠바 사례는 두 가지 측면에서 중요하다. 하나는 집권적 농업체제의 개혁 모델을 보여 주고 있고, 다른 하나는 유기농법이다. 집권적 농업체제는 쿠바의 주요 작물(사탕수수 등)의 특성과 이에 따른 대규모 기계화 영농으로 지속되어 왔다. 이에 비해 유기농은 1980년대 후반 이후 소련으로부터의 원유공급 중단, 농기계 가동률 하락, 비료와 농약의 수입감소 상황에서 선택된 새로운 농업발전 모델이다. 특히 유기농업은 쿠바가 1980년대 후반까지 대규모 기계화 영농에 의존하였고, 평균기온(25.5도)이 높고 강수량(연평균 1,375mm)이 많은 유기농에 불리한 기후조건을 감안하면 놀라운 변화가 아닐 수 없다. 현재 쿠바의 경작지는 사탕수수와 방목지를 제하면 약 190만 헥타인데, 그 중 80%가 유기농업이나 농약 및 화학비료를 줄인 환경보전형 농업으로 경작되고 있다. 1980년대 후반 이후 농업위기 상황을 유기농업으로의 전환 기회로 살린 것이다.

16) 참고로 쿠바의 20002년 기준 인구는 1,122만 명이다. 쿠바의 일반 현황에 대해서는 <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/cu.html>, 2002년 12월 21일 검색 참조.

현재 쿠바는 전 세계 유기농업학자들의 경탄의 대상이 되고 있다.¹⁷⁾

여기서는 주로 북한에 시사점을 줄 수 있는 국영농장의 개편과 농산물 유통체계의 변화를 주로 분석한다.¹⁸⁾

1) 쿠바 농업의 특징

쿠바 농업의 전개과정은 크게 세 단계 국면으로 나눌 수 있다. 첫째는 1959년 5월 혁명 직후 실시한 「농업개혁법」이다. 주요 조항으로 ① 라티푼디아(405헥타 이상 농장)의 국가몰수, ② 토지분배, ③ 협동화¹⁹⁾이다. 두 번째 단계는 1963년 10월에 실시한 「농업개혁법」이다. 주요 내용은 67헥타 이상의 농장은 국유로 하고, 그 이하의 개인농장은 경작권은 인정되지만, 정부의 수매기관(acopia)에 국가고시가격으로 정해진 생산량을 판매하도록 했다. 이후 개인농민들은 신용·서비스 협동조합으로 조직되었다.²⁰⁾ 세 번째 단계는 바로 1993년 10월에 실시한 농업개혁조치이다.

쿠바 농업의 특징은 사탕수수에 의존하는 단일 경작형태로 특징지을 수 있다. 사탕수수 농업은 작물의 성격상 국가 주도의 외연적 성장방식으로 육성되었다. 구체적인 특징은 농지 확대, 높은 자본투자, 생산투입

17) 일본의 유기농 연구자인 요시다 타로(吉田太朗)는 쿠바의 유기농을 ‘인류사상 최대의 실험’으로 평가하고 있다. 쿠바의 유기농업의 현황과 특징에 대해서는 요시다 타로, “유기농업으로 나라가 변한다”, 『녹색평론』, 11~12월호(2002). 이 잡지에 실린 스티븐 쥬니스, “쿠바는 녹색국가가 되는가”도 참조.

18) 쿠바의 유기농 형성배경, 전환과정, 그리고 도시 지역의 소규모 텃밭 확산 현상 등이 북한에 주는 시사점에 대해서는 추후 본격적으로 연구할 계획이다.

19) 대부분의 농장은 1962년에 협동농장으로 개편하였다.

20) Nancy Forster, “Cuba’s Agrarian Productivity”, Irving Louis Horowitz, *Cuban Communism 1959~1995:Eighth Edition*(New Brunswick, London : Transaction Pub., 1995) p. 228.

물의 과다사용 등을 들 수 있다. 사탕수수 경작지는 지속적으로 증가했다. 1980년대 초까지 사탕수수 생산 지역은 총경작지 440만 헥타 중 160만 헥타, 1990년대 초에는 190만 헥타까지 증가했다. 또한 농업에 대한 투자의 우선순위도 특징적이다. 1981~1990년 총 투자에서 농업은 평균 20.3%를 차지했다. 그렇지만 높은 자본 투자에도 불구하고, 투자효율성은 그리 높지 않은 것으로 평가되고 있다.²¹⁾

대규모 자본집약적 농업의 문제는 두 가지다. 첫째는 노동력 투입이다. 경제적 인센티브 정책의 한계로 국영농장은 개인영농보다 생산성이 떨어진다.²²⁾ 둘째는 자본집약 농업의 핵심관련인 수리, 기계화, 기술수준 등의 유지다.

쿠바 농업의 특징은 기계화에 의한 대규모 농장 시스템의 발달을 들 수 있다. 혁명 이후 도시화가 급속히 이루어지면서 농촌 노동력이 부족하고, 사탕수수 농사의 성격 때문에 초기부터 대규모 기계화를 통한 영농방식이 발달된 것이다.²³⁾ GDP의 15%를 점하는 농업과 축산업이 이른바 ‘평화시의 비상국면’에서 큰 타격을 받은 것은 당연하다. 유류 및 비료 소비가 높은 기계화 영농방식은 소련으로부터의 석유수입 축소와 동유럽으로부터의 농자재 수입 감소 때문에 심각한 타격을 받을 수밖에 없었다. 여기에 고질적인 노동의욕 감퇴 등이 겹치면서 농업 위기가 가시화되었다.

쿠바 정부는 1990년 12월 의회에서 식량증산 결정을 내렸다. 식량위

21) Lázaro Peña Castellanos and Jose Alvarez, “The Transformation of the State Extensive Growth Model in Cuba’s Sugarcane Agriculture”, *Annual Meeting of the Association for the Study of the Cuban Economy(ASCE)*(1995), pp. 348~351.

22) 물론 쿠바에서 작물의 성격에 따라 국영과 개인농장의 작물은 다르다. 국영농장의 80%는 주로 사탕수수와 축산, 쌀 등이며, 개인농장의 작물은 주로, 열대성 뿌리식물인 카사바(Cassava)와 말란가(Malanga), 토마토, 마른 콩 등이다.

23) 사탕수수와 담배 농사의 공통점은 ① 수출 작물, ② 정부의 높은 관심도, ③ 중간재로 유통 과정에서의 유출이 상대적으로 최소화된다는 점을 들 수 있다.

기에 대응하기 위한 조치였다. 당시 식량위기의 원인으로는 중앙계획경제의 비효율성, 코메콘의 붕괴, 미국의 경제제재 등을 들 수 있다. 주요 정책으로는 쌀 면적 확대와 인민생활 향상을 위한 가축생산 증가에 초점이 맞추어졌다.²⁴⁾ 그러나 식량자급을 목표로 한 이 정책은 제도적 변화 없이 정책의 우선순위 변경에 초점을 둘으로써 성공할 수 없었다. 이 정책은 1993년 농업개혁정책의 선택으로 중단되었다.

(표 1) 쿠바의 식량수입 현황: 1989~1996(단위 : 1,000 peso)

구분	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
식량수입	908,762	827,341	825,377	498,569	474,146	467,331	610,883	689,108
총수입	8,124,224	7,416,525	4,233,752	2,314,916	2,008,215	2,016,821	2,882,530	3,480,608
총수입에서 식량수입 비중	11.2	11.2	19.5	21.5	23.6	23.2	21.2	19.8

출처 : William A. Messina, Jr., 1999, p.441

2) 농업개혁의 특징과 전개

쿠바의 농업개혁은 크게 두 가지 방향에서 이루어졌다. 하나는 1993년 9월 국영농장의 개편조치와 1994년 농민시장(Mercados Agropecuarios : MA)을 허용한 것이다. 쿠바는 1993년 9월 국영농장 개편을 중심 내용으로 하는 농업개혁안을 발표했다. 노동의욕과 개인 및 집단의 책임감 향상을 목표로 농업 노동자의 수입을 생산의 결과와 결부하는 것이었다.

쿠바의 농장경영 방식은 국영농장, 협동농장, 개인농으로 구분할 수

24) 1990년 2월에 결정된 식량증산결정의 주요 내용으로는 농업 노동자의 숙사 확대, 배수·관개공사, 쌀재배 면적 확대(16만 헥타), 양돈장, 양어장, 양계장 건설 확대 등이다.

있다. 협동농장은 형태에 따라 3개로 나눌 수 있는데, ① 농업생산협동조합(Cooperativas de Producción Agropecuario : PA), ② 협동조합 생산기초조직(las unidades básicas de producción cooperativas : UBPC),²⁵⁾ ③ 신용 및 서비스 협동조합(Cooperativas de Crédito y Servicios : CCS) 등이다.

국영농장 개편의 가장 주목할 만한 특징은 바로 협동조합 생산기초조직(이하 UBPC)의 태동이다. UBPC 구상은 1993년 9월에 처음으로 등장했고, 국가위원회 제142호 법령으로 법제화되었다. 협동조합 생산 기초조직과 생산협동조합의 형태는 유사하지만, 차이점은 다음과 같다. 첫째는 토지 소유의 법적 차이다. CPA 조합원은 토지소유권을 갖고 있으나, UBPC는 계약 기간 동안 국가소유의 토지를 임대하여 사용한다. 즉 소유권이 아니라 사용권을 갖는 것이다. 둘째는 대중조직 참여 형태의 차이다. CPA 조합원은 전국소농협회(National Association of Small Farmers)에 소속되지만, UBPC 농장원은 각각 농업, 축산, 임업 노동조합에 등록된다. CPA가 UBPC보다는 자율성이 크다고 볼 수 있다.

UBPC의 설립원칙(제1조)을 살펴보면 ① 토지와 노동력의 연계, ② 농업 노동자의 성과를 생산성과와 연계, ③ 관리의 자율성 제고와 자원의 효율적 이용 등이다. UBPC의 권리와 의무로는 ① 토지의 사용권 부여, ② 생산물의 소유권 인정, ③ 생산물은 국가 결정 가격으로 판매, ④ 은행잔고 관리, ⑤ 생산수단 구입, ⑥ 집단적 의사로 관리자 선출, ⑦ 재정의무 완수 등이다.

1994년 UBPC는 2,643개, 총면적은 740만 에이커, 257,000명의 조합원을 포함했다. 이러한 규모는 총 국가소유 면적의 50%, 사탕수수 경작지

25) UBPC의 특징으로는 ① 무기한의 토지사용권 부여, ② 생산물 구입이 가능, ③ 생산물은 국가에 판매, ④ 기본적인 생산 수단은 대부분 국가에서 구매, ⑤ 생산물의 종수는 국가가 결정, ⑥ 관리직은 선출하고, 정기적으로 농장현안을 조합원에 보고하고 결정 등이다. 新藤通弘,『現代 キューバ経済史：90年代経済改革の光と影』(東京：大村書店, 2000), p. 88.

역의 93.5%를 차지했다. 평균 UBPC의 규모는 2,800 에이커, 97명의 농장원 등이다.²⁶⁾ UBPC는 대체로 국영농장의 10% 정도로 축소되었다.

〈표 2〉 국영농장(1990)과 UBPC(1994)의 규모 비교(hecta)

주요 작물	국영농장(1990)	UBPC(1994)	평균 축소율(%)
사탕수수	13,110	1,190	91
혼합 곡물	4,276	456	89
감귤 및 과일	10,822	100	99
쌀	32,760	5,132	84
담배	2,778	241	91
가축	24,865	1,595	94

출처 : José Alvarez and William A. Messina(1996), p.178.

〈표 3〉 쿠바의 국영농장 개편 이후 농장형태 변화

구분	1992		1996		
	면적(천ha)	%	면적(천ha)	%	
농업경영 형태					
국영농장	5,097.7	75.2	2,178.7	32.6	
비국영농장	소계	1,677.2	24.8	4,499.7	67.4
	UBPC	0	0	2,816.6	42.1
	농업생산 협동조합	690	10.2	649.5	9.7
	신용·서비스 협동조합	752.7	11.1	787.3	11.8
	독립 자영농	234.2	3.5	252.1	3.8

출처 : 新藤通弘(2000), p.89.

규모를 줄이고, 관리의 자주성을 부여하며, 생산에서 독립채산을 적용하는 것이었다. 농업노동자에게는 토지의 사용권을 인정했다. 이에 따라 당시 전 농지의 71%, 477만ha, 60만 명을 고용한 387개의 국영기업 농

26) José Alvarez and William A. Messina jr., "Cuba's New Agricultural Cooperatives and Markets : Antecedents, Organization Early Performance and Prospects", ASCE(1996), p. 178.

장이 해체되고 2,500~2,600여 개 정도의 협동조합 생산 기초조직이 만들어졌다.

UBPC는 국가수매기관(Acopia)에 의무적으로 판매해야 하는 생산 쿼터를 가진다. 생산 쿼터는 매년 UBPC 지도위원회와 국가 간에 협상을 통해 결정한다. 쿼터는 전체 생산목표의 80% 정도로 하고, 나머지 20%는 농민시장에 판매할 수 있다. 목표생산액을 초과하는 것도 자유롭게 시장에 판매할 수 있게 했다.²⁷⁾

〈표 4〉 생산협동조합의 경작면적 및 농장원 수 현황(1980~1996)

	개수	총 경작면적(ha)	평균 경작면적(ha)	평균 농장원 수
1980	1,035	212,900	206	29
1985	1,378	1,008,800	732	51
1990	1,305	838,900	642	47
1993	1,202	772,500	643	50
1995	1,160	740,900	639	54
1996	1,156	725,800	628	54

출처 : José Alvarez(1999)

대부분의 UBPC에서는 잉여농산물 판매수익 중 50%는 노동자에게 직접 배분하고, 나머지는 농기계 구입, 생산관련 지출, 편의시설 건설 등에 사용했다. 초기 UBPC의 농업생산성은 국영농장보다 떨어졌다. 노동력 부족, 낮은 인센티브 효과, 작업도구 부족 등이 원인이었다.

27) 다만 정부는 도시 지역에 농산물 공급을 확대하기 위해 UBPC가 잉여농산물을 하반나 등 도시에 판매할 경우 감세 혜택을 실시했다.

3) 농민시장과 수매정책 변화

쿠바에서 식량배급은 공식적으로 혁명 이후인 1962년 3월 12일 법률 1015에 의해 선포되었다. 혁명 이후 식량의 수요증가에도 불구하고, 생산이 감소하였기 때문이다. 배급체는 내무성에서 운영하였으며, 품목은 모두가 해당되나, 일부 과일과 채소는 공급 상황에 따라 변동하였다. 배급량은 4인 가족(어른 청장년 기준)의 경우 한 달 식비는 140.35~162.79 폐소였다. 1998년 평균 임금이 217폐소임을 고려하면, 식비가 65~75%를 차지하고, 4인 모두 일한다면 16~19%를 차지한다.²⁸⁾

농민시장은 1980년에 도입된 바 있다. 농가나 협동조합이 국가에 수매의무를 완수한 이후 잉여농산물을 판매할 수 있게 한 조치였다. 농민시장은 이후 1982년에 규제를 받았고, 1986년에 폐쇄되었다. 농민시장이 다시 허용된 것은 1994년이었다. 1995년 현재 하바나에서만 농민시장이 49개인 것으로 조사되기도 했다.²⁹⁾

농민시장은 1994년 9월 내각 법률 제191호로 법제화되었다. 농민시장은 상업성에서 관장하게 했다. 상업성은 지방별 농민시장 수와 위치 등을 결정할 수 있다. 농민시장에서 판매할 수 있는 농산물은 기본적으로 정부와 농민 간의 생산의무분량을 완수한 이외의 잉여농산물만 판매할 수 있게 했다. 판매자는 정해진 세금을 납부해야 하며, 의무생산량을 채우지 못한 생산자가 시장에서 판매할 경우에는 벌금을 부과할 수 있게 했다. 농민시장에 참여할 수 있는 주체로는 국영농장과 기업, 비사탕수수 UBPC, 노동청년단에 소속된 농민, 신용서비스 협동조합, 소농, 자가

28) 배급가격은 어느 정도 보조금을 지급한 것이지만, 공급은 충분하지는 않았다. José Alvarez, "Rationed Products and something Else : Food availability and distribution in 2000 Cuba", ASCE(2001), p. 306.

29) William A. Messina Jr., "Agricultural Reform in Cuba : Implications for Agricultural Production, Markets and Trade", ASCE(1999) 참조.

소비용 생산을 하는 예산기업 및 단위 등이다. 농민시장에 판매가 제한되는 생산물은 소, 물소 및 고기, 우유, 커피, 담배, 코코아, 국가와 계약한 농산물 공장의 쌀 등이다.

농민시장과 자유시장(Mercados Libres Campesinos : MLC)은 크게 다음과 같은 점에서 다르다. 자유시장은 1980년에서 1986년까지 공식적으로 허용되었고, 이후에는 주로 암시장 형태로 존재해 왔다. 첫째는, 농민시장의 참여자는 국가의 수매의무를 완수해야 한다. 둘째는, 농민시장의 판매자는 판매대금의 5%를 조세로 내야 한다(José Alvarez and William A. Messina, 1996 : 183~185).

농민시장의 가장 중요한 초기 역할은 암시장에서 폭등하던 농산물 가격을 안정화시킨 것이다. 또한 미국 달러화에 대한 폐소화의 평가절하를 자연스럽게 유도하는 역할을 했다. 1994년 7월 암시장에서 달러당 폐소화는 120으로 거래되었다. 그러나 1996년 봄에는 21~23폐소까지 떨어졌다.

〈표 5〉 농민시장과 암시장의 가격비교(1994~1996)

(단위 : Cuban Pesos/pound)

	암시장(1994. 6)	농민시장		
		1995. 2	1995. 6	1996. 2
쌀	50	7	9.5	4
검은 콩	30	13	9	9
돼지고기	75	45	35	28
잼	150	70	60	45
카사바	15	2.5	2.5	1
감자	15	2.5	3	1.5
호박	40	5	3	2

출처 : José Alvarez and William A. Messina(1996), p. 186.

4. 쿠바 사례의 시사점과 북한의 농업개혁

북한의 농업개혁은 식량위기를 극복하기 위해 필요하지만, 동시에 경제개혁 추진에서 중요한 의미를 지닌다. 중국과 베트남 등 동아시아 사회주의 국가들의 점진적인 체제전환에서 농업정책의 변화는 경제개혁의 출발신호였다. 물론 전체 산업에서 농업이 차지하는 의미나 비중에서 북한은 중국과 다르다. 농업이 전체 산업에서 차지하는 비중이 낮기 때문에 농업개혁이 공업개혁으로 확산될지는 여전히 의문이다.

쿠바의 농업개혁은 중국·베트남의 개인농 중심의 농업개혁과 다르다는 점에서 중요하다. 물론 쿠바의 국영농장 중심의 개편은 쿠바 농업의 특수성을 반영한다. 이런 점에서 북한과 쿠바의 차이는 명백하다. 쿠바가 집체적 틀을 유지한 것은 작물의 경작형태 때문이다. 주요 작물이 사탕수수이기 때문에, 경작형태가 개인농 중심이기보다는 대규모 영농 방법으로 이루어진다. 이 점은 분명히 북한과 다르다. 북한의 주요 작물은 쌀, 옥수수, 감자 등 일반 식량이 중심이다. 주요 작물만 본다면, 북한은 동아시아 농업의 특성을 공유하고 있다. 그렇지만 북한이 정치적 필요와 경제개혁의 점진성 추진의지 때문에 당분간 집체농업을 지속할 가능성이 높다는 점이다. 2002년 7월 경제관리개선조치 이후 일부 지역에서 가족농 중심의 실험적 조치들이 시도되고 있는 것은 사실이지만, 토지정리사업 등을 통해 기계화와 집체영농방식을 지속하고 있다. 필자가 쿠바 사례에 주목하는 것은 북한이 당분간 집체농업의 틀을 유지한다면, 그 한계 속에서 적정한 생산성 향상을 위한 인센티브 체제를 모색해야 하고, 그런 점에서 쿠바의 국영농장 개편 사례가 시사점을 줄 수 있다는 점이다. 이러한 시사점은 북한이 보다 적극적인 농업부문의 시장개혁체제를 시도할 때까지 유효하다고 볼 수 있다.

1) 농업생산체제의 개혁

향후 북한의 농업정책에서 핵심 조치는 농업생산체제와 농산물유통체계의 변화다. 농업생산체제의 변화는 현재 북한이 개인농을 인정하지 않고 있기 때문에, 현재의 집권적 농업체제에서 생산성 향상을 어떻게 이룰 것인가에 초점을 맞추어야 한다. 특히 주목되는 것은 적정 인센티브의 단위와 내용이다. 우선적으로 1996년부터 시행된 분조관리제 혹은 분조 도급제의 효율적 운영이 주목된다. 분조계약제가 이전 체제와 다른 점은 작업단위인 분조의 범위를 축소하고, 국가공출분 이외의 생산물에 대한 처분권을 허용했다는 점이다. 동기부여 단위를 축소함으로써 이른바 ‘공유의 비극’을 극복하겠다는 것이다.

〈표 6〉 분조관리제의 변화 내용

분조관리제(1966~1995)		새로운 분조관리제(1996~현재)
분조 구성	구성	10~25명
	원칙	농장원들의 능력과 요구를 고려하여 老·長·青을 배합
생산 계획	매년 국가적 생산목표에 따라 농장원들에게 지표를 내려 설정	지난 3년간의 평균 수확고와 1993년 이전 10년간의 평균 수확고를 합해 나눈 평균치
처분권	초과한 농작물을 국가에 수매	초과분은 협물로 분조에 주고, 분조성원들이 직접 나누거나 팔거나 자유롭게 처분

출처 : 『조선신보』, 1997년 7월 16일자 참조하여 작성.

변화된 분조관리제는 국가공출분의 기준을 과거 3년간 혹은 10년간의 평균 수확량으로 규정했다. 먼저 1980년대 후반 이후 북한의 농업생산량이 끊임없이 감소해 왔던 점을 주목할 필요가 있다. 수확량 감소는 1995년 이후 2년간의 수해로 인한 피해에서 보듯이 자연적 요소도 원인 이 된다. 하지만 더 중요한 원인은 집체농업에서의 노동의욕 상실이다.

따라서 기준 연도들의 수확평균치가 상당히 낮다라는 사실은 그만큼 기준 달성이 쉽다는 뜻이고 노동의욕을 제고할 수 있는 조치라고 해석된다.

그러나 1996년 이후 분조관리제 개선조치는 실질적인 농업생산성 제고로 이어지지 않았다. 가장 중요한 것은 농자재관련 산업의 가동률 저하로 집체농업의 생산실적이 높지 않았다는 점이다. 특히 북한의 비료 생산능력은 대단히 낮다. 북한의 비료공급량은 1989년 65만 톤에서 1998년 11만 7,000톤으로 감소해 왔다. 2001~2002년 양곡연도에서 북한의 비료자체 생산량은 1만 4,000톤에 불과하며, 대부분 남한 및 EU에 의존하고 있다.³⁰⁾ 농기계를 정상적으로 가동시키기 위해서는 에너지 확보와 기계산업 가동률을 제고해야 한다. 또한 비료나 농약생산 역시 전반적인 공장가동률과 관련되어 있다. 현재 북한이 처한 투자제약을 고려할 때 농업부문에 대한 투자여력 역시 제한되어 있다.

분조계약제는 농자재 산업의 침체와 생산성 하락으로 처분할 수 있는 잉여생산물이 부족했기 때문에 실패했다. 중요한 것은 분권화의 제도적 기초가 제공되어야 한다는 점이다. 집체농업을 유지하면서도 생산성 향상을 모색할 수 있는 방안은 무엇인가? 대안은 쿠바의 농업생산 기초조직과 같이 농장의 규모를 줄이고, 생산과 처분의 권한을 부여해야 한다. 분조관리제를 비롯한 미시적 유인체계는 분권적 생산조직체계 내에서 얼마든지 운영될 수 있다. 다만 보다 시장지향적인 조치는 북한의 정치 사회적 불안정성을 고려할 때, 식량생산의 절대부족 상황에서 채택하기 어렵다. 따라서 무역활성화나, 대외관계 개선을 통해 안정적인 식량수급 구조를 만드는 것이 우선적으로 필요하다. 식량수급 상황이 어느 정도 안정되면, 북한은 다양한 방법으로 집체농업체제를 유지하면서 실질적

30) FAO/WFP, "Crop and Food Supply Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea"(28 October, 2002) 참조.

인 분권화 조치를 모색할 수 있다. 그렇지만 장기적으로 농업개혁이 경제개혁에 파급효과를 갖기 위해서는 미시 차원의 시장거래와 가격제도, 농촌노동력의 이동을 포함한 포괄적인 농촌정책의 개혁이 필요하다.

2) 식량유통체계의 개혁

북한은 2002년 7월 경제관리개선조치를 통해 식량유통체계를 변화시켰다. 과거에 북한은 쌀 1kg를 80전에 수매하여 8전으로 공급했다. 이번에는 40원으로 수매해서 44원으로 판매한다. 과거 배급제는 일종의 현물임금 방식이었다. 국가가 재정 보조금으로 수매가격보다 낮은 배급가격을 책정한 것이다. 그러나 이번 조치로 국가의 가격보조정책은 폐지되었다. 화폐임금제로 전환한 것이다. 그러나 여전히 행정가격을 유지하고 있고, 농산물의 수매와 판매를 국가가 독점하고 있다는 점에서 대단히 제한적인 정책 변화라고 할 수 있다.

북한이 식량생산을 늘리고, 식량수급을 안정시키기 위해서는 수매제도의 개편이 대단히 중요하다. 수매가격과 수매체계의 개선은 시장수급 상황을 반영하여야 한다. 쿠바의 농민시장 운영 경험에서도 알 수 있지만, 농산물의 불법유출을 최소화하면서도, 수매제도가 시장수급을 반영 할 수 있어야 한다. 농산물 유통체계의 개혁 경험은 중국과 베트남에서도 공통적이다. 중국에서 국가통제적 상업정책이 시장 메커니즘으로 전환된 것은 1970년대 후반부터이다. 북한의 농민시장에 해당되는 중국의 집무시장(集貿市場)은 농민들의 농산품이나 소비자가 필요한 일용생활용품의 판매를 위한 시장이다. 집무시장은 1978년 당 제11기 3중전회를 통해 국영상업과 집체상업의 보조적 시장으로 발전했다. 1994년 말 중국 전체 소매판매액에서 집무시장이 차지하는 비중은 37.2%까지 상승했

다. 상품교환이 주축이었던 초급시장 형태에서 상업성을 지닌 유통시장으로 발전한 것이다.³¹⁾ 한편 1993년에는 도시지역의 식량배급제³²⁾를 폐지, 식량가격이 시장수급에 의해 결정되었다.

북한은 우선적으로 수매가의 가격탄력성을 확보해야 한다. 식량의 공급부족이 지속되는 한, 곡물의 암시장 유입을 막을 방법이 없다. 식량의 공급가격과 암시장 가격의 격차가 존재하면, 농민들의 불법적 곡물 유출은 지속된다. 따라서 중국의 수매정책과 같이 의무수매를 최소화하면서, 계획 외 생산물에 대해서는 시장가격에 준하는 수매가격을 책정하여 국가가 흡수할 필요가 있다. 나아가 채소류 및 부식물을 중심으로 농산물 유통시장을 형성하여, 시장제도를 형성하고, 향후 경제개방 및 농업생산력 제고를 고려하여, 곡물까지도 할당 공급체계를 폐지하는 것이 중요하다.

5. 북한의 농업개혁과 국제환경

북한의 농업개혁 선택에서 남한을 비롯한 국제사회의 역할이 중요하다. 우선적으로 북한의 식량공급 상황을 악화시키지 않음으로써 정책 변화의 환경을 조성하는 것이 필요하다. 핵문제를 비롯한 한반도의 긴장국면이 장기화될 경우, 거시경제 안정의 핵심과제인 식량공급 상황이 악화될 가능성이 높다. 북한은 식량의 경우 국제사회의 정치성 원조를

31) 최수웅, 『중국의 유통관리제도 개혁과 유통업 개방 전망』(서울 : 대외경제정책연구원, 1995), 19~20쪽.

32) 중국의 배급제는 1953년 양곡의 배급표 공급제도 실시, 1955년 석용유, 면포, 석탄, 석유 등의 추가, 1958년 7품목이 배급표에 의한 판매대상품 지정 등의 과정을 거쳐 이후 지속되었다. 이종영, 『중국상업정책사연구』(대구 : 경북대출판부, 1990), 75쪽.

기대하고 있다. 그러나 세계식량계획(WFP)이 주도하는 국제사회의 대북 규모는 점차 감소하고 있으며, 외환 부족으로 식량수입 능력도 한계가 있다. 농자재관련 산업의 침체와 비료를 비롯한 주요 품목의 대외 의존성 또한 주목할 만하다. 국제환경의 악화는 비료의 투입저하를 통해 농업생산을 더욱 감소시킬 것이다. 나아가 소극적인 인센티브 정책을 고려할 때, 식량의 자체적인 생산 정상화는 어렵다.

식량의 공급 불안이 가시화될 가능성이 더욱 높아지고 있는 것이다. 식량공급의 불안이 나타날 경우, 현재 임금과 물가의 균형체계가 무너질 것이다. 북한은 다른 사회주의 국가 초기개혁의 일반적 경험과 달리, 식량의 가격보조금을 폐지하였다. 재정적자를 만회하기 위한 고육지책이지만, 공급이 불안정해질 경우 인플레이션과 실질임금 하락으로 도시 주민들의 소비생활이 악화될 가능성이 있다.³³⁾ 식량부족이 가져올 사회적 불안정을 고려한다면, 북한은 개혁을 확대하기보다는 다시금 전시배급체제로 복귀할 가능성이 높다.

나아가 현재 북한의 농업생산기반의 약화 역시 북한이 자체적으로 해결할 능력이 없다. 당분간 비료산업, 토지의 산성화 약화 등을 포함한 농업기반시설의 개선은 외부의 도움 없이는 어려우므로, UNDP의 북한 농업현대화 계획이 지속될 필요가 있다. 그렇지만 무엇보다 중요한 것은 북한의 농업개혁에 대한 의지다. 소극적인 유인체계를 보다 적극적인 분권형 개혁으로 전환할 필요가 있다. 나아가 농업발전을 위한 장기

33) 베트남은 1980년 초 국가가 구매하는 농업제품과 공업제품의 가격은 자유시장에 연동하여 인상하고, 국영기업에 대한 생산재 판매가격과 도시주민에 대한 배급가격은 고정가격을 유지하는 정책을 실시했다. 이를 위해 국가가 부담해야 하는 가격보조금이 급팽창했고, 재정적자가 증대했으며, 이를 만회하기 위해 통화발행을 증대시킴으로써 악성 인플레이션을 초래하였다. 베트남의 1979년부터 1986년 사이에 실시한 신경제정책의 내용에 대해서는 白石昌也,『ベトナム：革命と建設のはざま』(東京：東京大學出版會, 1993), pp. 151~166 참조.

계획이 필요하다. 기계화를 중심으로 한 집체농업은 한계가 있다. 현재 에너지 부족과 농자재관련 산업의 침체를 고려할 때, 북한은 쿠바 사례처럼 유기농업으로의 전환 방안을 적극적으로 모색할 필요가 있다. 농산물시장 개방으로 유기농업의 중요성이 더욱 부각되는 시점에서 남북 한의 유기농 협력 방안도 적극적으로 모색할 필요성이 있다. 미생물 비료를 포함한 바이오 농업의 기술과 재래 농업의 특징을 결합하는 공동 연구도 필요하다. 향후 남북관계가 활성화된다면, 북한 지역을 유기농업 지역으로 육성하는 통일 이후를 대비한 농업분업체제의 형성도 필요한 시점이다.

참고 문헌

- 김연철, “북한 경제관리 개혁의 성격과 전망”, 김연철·박준성 편, 『북한 경제개혁 연구』(서울 : 후마니타스, 2002).
- _____, “북한 신경제전략의 성공조건 : 시장제도의 형성과 탈냉전”, 『국가전략』, 겨울호(2002).
- _____, “북한의 경제개혁 전략 : 쿠바사례의 적용가능성”, 김연철·박준성 편, 『북한의 경제개혁』(서울 : 후마니타스, 2002).
- 스티븐 쥬니스, “쿠바는 녹색국가가 되는가”, 『녹색평론』, 11~12월호(2002).
- 요시다 타로, “유기농업으로 나라가 변한다”, 『녹색평론』, 11~12월호(2002).
- 이근, “왜 구 소련은 실패했고 중국은 성공하였는가 : 초기 경제개혁 과정의 비교”, 『러시아연구』, 제4권(1994).
- 이일영, “1980년대 중국의 농업개혁 : 농업생산성 및 농공간 관계의 분석”(서울대학교 경제학과 박사학위논문, 1994).
- 이종영, 『중국상업정책사연구』(대구 : 경북대출판부, 1990).
- 최수옹, 『중국의 유통관리제도 개혁과 유통업 개방 전망』(서울 : 대외경제정책연구원, 1995).
- 통일부, 『주간 북한 동향』(제585호 : 2002. 3. 31~4. 3).

白石昌也, 『ベトナム：革命と建設のはざま』(東京 : 東京大學出版會, 1993).
新藤通弘, 『現代 キューバ經濟史：90年代經濟改革の光と影』(東京 : 大村書店, 2000).

中兼和津次, “中國における農業集團化政策の展開(2)”, 『一橋大學研究年報

- Alvarez, José, "Rationed Products and something Else : Food availability and distribution in 2000 Cuba", ASCE(2001).
- Alvarez, José, and Messina Jr., William A., "Cuba's New Agricultural Cooperatives and Markets : Antecedents, Organization Early Performance and Prospects", ASCE(1996).
- Castellanos, Lázaro Peña, and Alvarez, José, "The Transformation of the State Extensive Growth Model in Cuba's Sugarcane Agriculture", ASCE (1995).
- FAO/WFP, "Crop and Food Supply Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea"(28 October, 2002).
- Forster, Nancy, "Cuba's Agrarian Productivity", *Irving Louis Horowitz, Cuban Communism 1959~1995*, Eighth Edition(New Brunswick, London : Transaction Pub., 1995).
- Kornai, J., "The Hungarian Reform Process : Visions, Hopes, and Reality", Victor Nee & David Stark(eds.), *Remaking the Economic Institution of Socialism : China and Eastern Europe*(California : Stanford Univ. Press, 1989).
- Nauhton, Barry, "Distinctive Features of Economic Reform in China and Vietnam", Jojn Mcmillan and Barry Naughton(ed.), *Reforming Asian Socialism : The Growth of Market Institution*(Ann Arbor : The University of Michigan press, 1996).
- O'conner, David, "Rural Industrial Development in Vietnam and China : A Study in Contrasts", *MOCT-MOST* 8(1998).
- Qian, Yingy, "The Institutional Foundations of Market Transition in the

- People's Republic of China", ADB Institute Working Paper No. 9(2000).
- Sachs J., and Woo, W. T., "Structural Factors in the Economic Reforms of China, Eastern Europe and the Former Soviet Union", *Economic Policy*, Vol. 9, No. 18(1994).
- Von Beyme, Klaus, Trans. by Evans, Barbara and Kahn-Sinreich, Eva, *Economics and Politics within Socialist System*(New York : Praeger Pub., 1982).
- William A. Messina, Jr., "Agricultural Reform in Cuba : Implications for Agricultural Production, Markets and Trade", *ASCE*(1999).
- Woo, Wing Thye, "The Art of Reforming Centrally Planned Economics : Comparing China, Poland, and Russia", *Journal of Comparative Economics*, Vol. 18(1994).

<Abstract>

Reform of Collective Agricultural System : Cuban Lessons for North Korea

Yeon Chul Kim (Asiatic Research Center, Korea Univ.)

The North Korean new economic strategies that began in July showed the limits of partial measures. But the direction of change is marketization. In the case of agricultural policy, North Korea want to preserve a collective planned farming system, which is distinct from the agricultural reforms of China and Vietnam. The reforms of China and Vietnam meant approving private ownership, since the reforms were based on the concept of 'Farmhouse Responsibility System for Production' where the individual farmhouses are responsible for production. Those reforms acted as a catalyst to revitalize market since farmers consumption increased, and in the formation of rural capital, due to the farmhouse savings increment such as 'the village enterprise'. It is unsuitable to apply the Southeast Asian socialist economic reform model to North Korea, for they differ in agricultural policy.

Cuba's mechanized agriculture, highly dependent on fuel and fertilizers, was hard hit by reduced imports of oil from the Soviet Union and farming

equipment from Eastern Europe. With the shortage of resources, exacerbated by chronic loss of worker morale, the country's agricultural crisis escalated.

On September 1993, Cuba released its agricultural reform plan, the focal point of which was the revamping of the state farm system. The reform plan defined cooperatives as the basic units of production(las unidades basicas de produccion cooperativas : UBPC) The plan granted independence in management and allowed independent profit. In addition, farmers were granted land-use. Following the plan, 387 state-owned farms totaling 4,770,000 ha (71% of the country's total farmland) and employing 600,000, were reorganized into some 2,500 to 2,600 cooperatives.

North Korea opted for improving traditional collective agricultural system, rather than full scale market driven reforms. If they want to recover agriculture, they have to change collective system to more effective production system. However the external economic atmosphere should be improved so the North Korea agriculture can shift into a good-cycle of agricultural industry's recover-incentive system's reform-productivity's growth.

Key Words : agricultural reform, cuba, North korea, agricultural production system