

북한의 시대별 농업 생산구조 분석: ‘적지적작의 원칙’의 변화를 중심으로

정은미(서울대학교 통일연구소)

1. 서론

제3차 7개년 계획(1987~1993년)이 실패로 끝난 후 북한 인민들의 생활수준은 더욱 악화되었다. 더불어 사회주의진영의 붕괴와 중국의 엄청난 경제발전은 체제 아래로부터의 동요를 낳기 충분했다. 이에 위기의식을 느낀 북한당국은 서둘러 1994~1996년을 조정기로 설정하고 새로운 경제방침인 ‘혁명적 경제전략’을 내놓았다. 이것은 ‘농업 제일주의·경공업제일주의·무역제일주의’를 내용으로 하고 있는데, 열악한 생활여건으로 고조된 인민들의 불만을 누그러뜨려야 한다는 정권의 절박성을 내포하고 있다.

북한의 경제사를 보면 북한 사회는 1960년, 1977년, 1985~1986년 등 세 차례의 조정기를 거쳤다. 일반적으로 이 시기들에는 계획기간 동안 심화된 산업부문 간의 불균형을 조정하고, 축적보다는 소비에 대한 투자를 늘리는 모습을 보였다. 1994~1996년 3년간 설정된 조정

기의 목적 역시 이전 시기와 크게 다르지 않다. ‘농업제일주의’가 ‘혁명적 경제전략’의 맨 앞에 놓였다는 점은 그만큼 당시 북한의 식량사정이 상당히 악화된 상태였음을 반영하고 있다. 식량사정의 절박성은 1994년 7월 김일성 주석의 장례식을 마치고 업무에 복귀한 김정일이 10월 20일 당중앙위원회 책임 일군들과 가진 담화에서 ‘먹는 문제’의 해결이 가장 중요하다고 강조한 점에서도 다시 확인할 수 있다.

북한 당국은 농업부문을 2006년부터 2008년까지 3년 연속 최우선 역점사업으로 선정하여 투자를 대폭 늘리고 있다. 2006년도 예산운용에서 농업부문에 대한 예산 지출(12.2%)은 4대 선행부문(전력·금속·기계·철도운송)에 대한 지출(9.6%)보다 비중이 컸다. 또 북한의 내각 기관지는 “올해 농업전선에 대한 지출은 지난해보다 많이 늘어나게 된다”라면서 “농업전선에서 결정적 전환을 이룩해 식량 문제, 먹는 문제를 푸는 것은 우리의 사회주의를 더욱 굳건히 하고 빛내기 위한 정치적 문제”라며 농업부문 예산이 지난해보다 29.1%가 증액됐다는 사실을 강조했다.¹⁾ 이상의 수치들은 북한 당국이 ‘먹는 문제’ 해결을 위해 얼마나 농업 부문에 노력을 기울이고 있는지를 단적으로 보여준다.

농업이 사회주의 경제건설의 ‘주공전선’으로 정해지면서 농업에 필요한 노력, 설비, 물자를 최우선적으로 보장받게 되었고, 중앙 및 지방의 각 기관·기업소는 도·시·군별로 담당 협동농장을 지정하여 거름생산 및 수송, 모판용 자재, 중소농기구 등을 지원하고 있다. 비록 공식적인 ‘고난의 행군’은 끝났지만 여전히 식량문제 해결을 위한 북한

1) 『민주조선』에서 밝힌 예산증액의 수치는 지난 4월 11일에 열린 제11기 5차 최고인민회의에서 채택된 2007년 국가예산안의 내용과 상이하다. 최고인민회의에서 채택된 2007년 국가예산 안에 의하면 농업부문의 지출 예산은 작년도에 비해 8.5% 증액되었다. 『민주조선』, 2007년 4월 21일.

당국의 ‘강행군’은 계속되고 있는 것이다.

그렇다면 왜 북한의 식량문제가 이토록 심각한 수준에 이르게 되었을까? 많은 연구들이 집단주의 농업의 비효율성에서 그 원인을 찾고 있다. 그러나 이러한 접근은 1970년대 중반부터 1980년대 중반 시기에 이르기까지 이루어낸 식량자급의 신화 창조—비록 과장된 측면이 있을지라도—를 설명하는 데는 한계가 있다. 스테판 해거드와 마커스 놀랜드(Stephan Haggard and Marcus Noland)는 경작지의 부족, 농업에 부적당한 기후 등의 장애가 있는데도 북한 정부가 시장 중심의 농업정책을 거부하고 ‘강행군’ 방식의 농업생산을 추진했기 때문에 식량부족 현상이 역사적으로 반복되어 나타났다고 지적하였다.²⁾ 이러한 지적을 거꾸로 보면 북한은 그 장애들을 어떻게 극복하고, 어떻게 농업정책에서 ‘시장성’ 또는 ‘수익성’의 원리가 배제되었는가를 살펴봄으로써 북한 농업의 흥망성쇠와 오늘날 북한이 식량위기를 벗어나기 위한 다양한 시도들이 갖는 역사적 인과관계를 설명할 수 있을 것이다. 필자는 이 역사적 인과 고리를 바로 북한 농업정책에서 일관되게 관통하고 있는 ‘적지적작(適地適作)’에서 찾고자 한다.

해방 이후 오늘날까지 북한 농업은 토지개혁, 농업협동화, 주체농법, 식량자급자족의 신화 창조, 그리고 수백만 명의 아사자 발생이라는 한편의 비극적인 드라마를 연상시킨다. 매 시기마다 추구된 농업발전전략의 변화에 따라 농업 생산구조가 바뀌었지만, 역설적으로 매 시기 ‘적지적작의 원칙’은 일관되게 강조되었다. 그러나 ‘적지적작의 원칙’의 맥락과 의미는 매 시기마다 조금씩 달랐고 그 변형의 기저에는 정치경제적 요인이 작용한다.

2) 스테판 해거드·마커스 놀랜드, 『북한의 선택: 위기의 북한 경제와 한반도 미래』 (서울: 매일경제신문사, 2007), 35쪽.

이 글은 일차적으로 적지적작의 원칙의 왜곡과 변형이 오늘날 북한이 겪고 있는 식량위기와 어떤 연관성이 있는가를 설명할 것이다. 논문은 크게 세 시기, 즉 농업협동화의 전후 시기, 주체농법이 도입된 1970년대 이후 시기, 그리고 식량문제를 해결하기 위해 새 농업방침이 제기된 1990년대 말 이후의 시기로 나누어, 각 시기별 ‘적지적작의 원칙’의 의미를 살펴보고, 그 원칙이 농업 생산구조뿐만 아니라 국가 발전전략과 어떤 연관성을 지니는지를 설명할 것이다. 또한 이 글은 농민으로부터 작물 선택권의 박탈과 농업생산에서 수익성의 제거가 적지적작의 원칙에 의해 어떻게 정당화되었는가를 밝힐 것이다. 이것은 최근 북한이 보여주고 있는 농업 생산구조의 변화—감자농사, 두벌농사, 콩농사 등의 강조—에 대한 이해를 도울 것이다.

2. 농업협동화 전후의 ‘적지적작의 원칙’과 농업 생산구조

1) 농업협동화 이전 시기의 ‘적지적작의 원칙’의 제한성

북한 농촌에는 1946년 3월부터 실시된 토지개혁에 의해 과거의 지주·소작 중심의 봉건적 생산관계에서 경작자 중심의 자작농 체제가 수립되었다. 당시 고농, 빈농, 소농들은 토지개혁에 의해 평균 1.3정보(약 4,000평, 1만 2,893m²)의 토지를 취득하였다. 그리고 토지개혁이 완료된 이후에는 1946년 6월 27일 공포된 ‘농업현물세에 관한 결정’에 따라 농민들은 수확물의 25%를 현물세로 국가에 납부하고 나머지 농산물을 자유롭게 처분할 수 있게 되었다. 같은 해 8월에 실시된 산업국유화 조치 이후 공업부문으로부터 적극적으로 지원받아 관개공사,

전기·농기구·화학비료 등 근대적인 농업생산요소의 공급이 확대됨으로써 농업생산력 수준은 급속히 발전했다. 1946~1949년 기간 동안 농업 총생산고는 151% 증대했다. 1949년 곡물생산량은 279만 5,200만 톤이었고, 1950년에는 302만 9,000톤에 이르렀다.³⁾

아직 사회주의 집단농업이 확립되기 이전 시기에 추구된 농업생산 방식은 ‘적지적작의 원칙’에 입각한 다각적 영농이었다. 이 시기에 강조된 ‘적지적작’이란 사전적인 의미 그대로 ‘알맞은 땅에 알맞은 작물을 골라 심는다’는 뜻이었다. 하지만 이 시기에 ‘적지적작의 원칙’은 주로 국영농목장을 중심으로 강조되었다는 특징을 지닌다. 당시 농촌 소유구조는 개인적 소유관계의 가족농이 대부분을 차지하고 있었고, 반면 국가 경영에 의한 경작지는 매우 적은 규모였다.⁴⁾ 따라서 국가가 작물과 품종의 선택과 배치에서 계획을 수립하는 데 한계가 있었으며 더욱이 강제성을 행사할 수 없었다. 경작지에 어떤 작물을 심는가는 전적으로 농민 개인의 의지에 달려 있었다.

그리고 북부 고지대의 경우에는 식량문제를 해결하기 위한 증산방법으로서 수확고가 낮은 벼나 옥수수 등을 대신하여 수확고가 높은 감자와 밀보리의 재배가 권장되었다. 또한 자연방목지를 이용하여 소, 양, 돼지와 같은 축산도 강조되었다. 그 밖에 지대적 조건에도 알맞고 농가의 수입도 올릴 수 있는 사탕무, 아마, 호프 재배 등 공예작물의 재배도 함께 강조되었다. 다시 말해서, 농업집단화 이전 시기의 농업

3) 김승준, 『우리나라 농촌문제해결의 역사적 경험』(평양: 사회과학출판사, 1988), 191쪽.

4) 토지개혁에 의해 몰수된 토지 가운데 1만 8,985정보는 당시 인민위원회의 보유지로 되었는데, 이 토지는 후에 국영농목장의 기반이 되었다. 장상환, “토지개혁과 농업협동화 과정의 특질,” 고현욱 외, 『북한사회의 구조와 변화』(경남대학교 극동문제연구소, 1987), 105쪽.

생산 방식은 적지적작의 원칙하에서 지대의 기후와 토양 조건에 맞으면서 수확이 많이 나는 작물을 선택하여 심는 다각적 영농을 지향하고 있었다. 이처럼 농업집단화 이전 시기의 다각적 영농 생산구조는 1970년대를 거치면서 심각하게 변질되었다가 1990년대 중반 ‘고난의 행군’을 계기로 다시 부활하게 되는 역사적 반복을 하기에 이른다.

2) 농업협동화 시기 ‘적지적작 원칙’의 유동성

전쟁 이후 농업집단화의 필요성이 크게 증가하여 1953년 8월 조선노동당 중앙위원회 제6차 전원회의에서는 농업협동화 방침이 결정되었다. 이후 농업협동화가 단계적으로 실현되면서 농업 생산구조에서도 변화가 일어나기 시작하였다. 그동안 국영농목장을 중심으로 강조되던 ‘적지적작 원칙’의 적용 대상은 일반적인 경작지로 확대되었다. 또 농업협동화가 시작되면서 점차 두드러지게 나타나는 흥미로운 현상은 밭의 이용률 및 수확고의 제고와 함께 강냉이(옥수수) 농사에 대한 강조가 늘어나기 시작하였다는 점이다.

적지적작의 원칙을 끌어들이 밭 경작과 강냉이 농사 확대를 정당화하려는 시도는 1954년 2월에 개최된 전국다수확농민열성자대회를 기점으로 두드러진다. 이 대회에서 김일성은 증산 방법으로서 적지적작·적기적작 원칙을 언급하면서 동시에 “지금 공화국 북반부의 총경지면적 가운데서 밭이 4분의 3을 차지하고 있습니다. 그러므로 밭농사에서 수확고를 높이는 것은 농산물 생산을 늘이는 데서 매우 중요하며 국가적으로 큰 의의를 가집니다”⁵⁾라며 밭농사를 강조하였다. 이 대회 이후

5) 김일성, “전후 농촌경리의 복구발전을 위하여,” 『김일성 저작집』, 제8권(평양: 조선로동당출판사, 1980), 271쪽.

김일성은 밭농사 작물로서 강냉이를 심을 것을 적극 권장하고 강냉이의 우수성을 선전하고 나선다. 1954년 12월 평안남도당위원회 전원회의에서 김일성은 평안남도 사람들이 논농사에만 치중하고 밭농사의 수확고를 높이는 문제는 등한시하며, 강냉이를 심는 것을 좋아하지 않는 경향이 있다고 비판하였다. 그는 적지적작의 원칙에서 “어느 지방에 무슨 곡식이 잘되는가 하는 것을 고려하여 강냉이가 잘되면 강냉이를 심고 조가 잘되면 조를 심고 밀이 잘되면 밀을 심도록 하여야 합니다”⁶⁾라고 언급하면서도 알곡 생산량을 늘리기 위하여 “강냉이와 같은 다수확작물을 절대로 홀시하지 말고 많이 심어야 한다”라고 주장하면서 식량작물로서 강냉이의 우수성을 강조하는 모호한 태도를 보였다.

정리하면, 농업협동화 시기에 강조된 적지적작의 원칙은 알곡작물로서 종래의 쌀 중심의 단일한 작부체계에서 벗어나 밭에서도 다수확이 가능한 강냉이 농사의 확대 병행을 의미하였다. 그리고 점차 농업협동화가 완성된 시기에 갈수록 강냉이 재배면적은 빠르게 증가하였다.⁷⁾ 전국 규모에서의 특정 작물 재배에 대한 국가의 적극적인 개입은 작물 선택권의 주체의 변화를 의미하였다. 농업협동화는 단순히 소유관계 변화만이 아니라 작물 선택권, 넓게는 농업생산의 의사결정권을 농민

6) 김일성, “농촌경리의 발전을 위한 평안남도 당단체들의 과업,” 『김일성 저작집』, 제9권(평양: 조선로동당출판사, 1980), 146~147쪽.

7) 1959년 1월에 개최된 전국농업협동조합대회의 보고에 의하면, 강냉이의 재배면적은 1954년의 23만 6,000정보로부터 1958년에는 82만 6,000정보로 늘어났다. 북한 당국은 이러한 강냉이 재배면적의 급속한 확대가 알곡 생산을 빠르게 증대시키는 데 기여했다고 주장했다. 대회에서는 알곡 생산이 1956년에는 전쟁 전 수준을 넘어선 287만 톤, 1957년에는 320만 톤, 1958년에는 370만 톤에 이르렀다고 보고되었다. 김일성, “우리나라에서의 사회주의적 농업협동화의 승리와 농촌경리의 앞으로의 발전에 대하여,” 『김일성 저작집』, 제13권(평양: 조선로동당출판사, 1981), 27~28쪽.

이 아닌 국가가 장악함으로써 공업부문에서와 마찬가지로 농업부문에
서도 계획화를 가능케 하였다. 이제 토지에 무엇을 심을 것인가를 결정
하는 것은 농민이 아니라 국가이다. 또 농업협동화 시기부터 ‘적지적작
의 원칙’은 본래적 의미에서 벗어나 ‘밭에서 다수확에 적합한 작물
배치’의 의미로 변해갔다. 즉, 기존의 조·수수·감자·밀 등과 같은 다양
한 알곡 작물 대신에 점차 밭의 다수확 작물은 강냉이로 단일화되었다.

그러나 농업협동화를 거치면서 농업 생산구조가 강냉이 중심의 획일
적인 작부체계가 고착되었다고 단정할 수는 없다. 농업협동화를 전후로
농업 생산구조는 상당한 유연성을 가지고 있었다. 특히 농업협동화가
완료되고 얼마 후에는 적지적작의 원칙을 무시한 강냉이 농사의 편향성
을 비판하는 견해도 제기되었다. 1959년 1월에 개최된 전국농업협동조
합대회의 마지막 날에 김일성은 당의 농업정책이 지방의 구체적 특성이
고려되지 않고 형식적·기계적으로 집행되고 있는 현실에 대해서 강하
게 비판했다. 그는 예를 들어 “량강도에서는 지난 시기에 적지적작의
원칙에 따라 작물을 배치할 데 대한 당의 방침을 구체적 실정에 맞게
집행하지 않았습니다. 하늘 아래 첫 동네라고 불리는 량강도의 산간지
대는 원래 강냉이 같은 작물을 주작으로 심어도 잘되지 않는 지대입니
다. 그런데 당에서 강냉이가 밭곡식의 왕이라고 하면서 강냉이 재배를
장려하였으며” 그 결과 “량강도 안의 적지 않은 농업협동조합들에서
몇 해 동안 농사를 제대로 짓지 못했습니다”라고 비판했다.⁸⁾ 그리고
김일성은 양강도에서는 강냉이 대신에 감자를 많이 심도록 주문하였다.
그는 양강도에서는 “강냉이가 밭곡식의 왕인 것이 아니라 감자가 밭곡
식의 왕입니다”⁹⁾라고 강조하면서, 전년도에 양강도에 감자를 많이 심

8) 김일성, “농촌경리의 당면한 과업의 성과적 실행을 위하여,” 『김일성 저작집』, 제13권(평양: 조선로동당출판사, 1981), 73쪽.

게 함으로써 수확고를 훨씬 높여 1년 반에서 2년분 식량을 마련하게 되었다고 설명했다. 그리고 그는 적지적작의 원칙에 따라 아미를 많이 심은 결과 섬유문제를 해결하는 데 도움이 되었을 뿐만 아니라 농민들의 수입도 훨씬 높아졌다고 덧붙이며, 농업부문의 지도 일군들에게 지방의 구체적 실정에 맞는 당의 농업정책을 집행하도록 주문하였다.

적지적작 원칙의 현실화에 대한 요구는 비슷한 시기에 양강도뿐만 아니라 다른 지역에서도 마찬가지로 제기되었다. 한 예로, 김일성은 1959년 3월 함경북도인민위원회 확대전원회의에서 “밭곡식에서도 감자가 잘되는 지대에서는 감자를 주로 심고 강냉이가 잘된다면 강냉이를 주로 심어야 합니다. 다시 말하여 적지적작의 원칙을 지켜야 합니다”¹⁰⁾라며 적지적작 원칙의 현실화를 강조했다. 그리고 그는 지대적 특성에 맞게 콩, 들깨, 아미, 대마, 사탕무, 담배, 호프 등 추위에 잘 견디는 공예작물의 재배와 더불어 산과 방목지를 이용한 초식가축 중심의 축산에 힘을 쓸 것을 주문하였다.

이상에서 살펴본 바와 같이 농업협동화 완료 직후 ‘적지적작의 원칙’하의 다각적 영농구조로의 회귀는 지대적 특성과 기후 조건을 무시한 채 수확률에만 집착하여 무리하게 진행한 강냉이 재배의 확대방침이 오히려 생산력을 하락시키고 있다는 평가에 대한 대응책이라고 볼 수 있다. 특히 농업협동화 완료 이후의 농업생산력의 하락은 당 내부의 거센 반대를 무릅쓰고 김일성이 밀어붙인 농업협동화의 정당성을 심각하게 훼손시킬 수 있으며 동시에 김일성의 당내 권력기반을 흔들 수 있는 매우 민감한 결과였기 때문에 김일성은 종래의 농업 생

9) 위의 책, 74쪽.

10) 김일성, “함경북도 당단체들의 과업,” 『김일성 저작집』, 제13권(평양: 조선로동당출판사, 1981), 243쪽.

산구조로 돌아가지 않을 수 없었을 것이다. 게다가 알곡 작물 중심의 작부체계는 평야지대와 산간지대의 농민 소득 격차를 더욱 벌리는 결과를 초래할 수 있었다. 북한 당국은 우선 공업과 도시 우선 발전의 제1차 5개년 경제계획(1957~1959년) 이후 고조된 농민의 불만을 진정시키는 것이 중요했으며, 특히 농촌 지역의 상당 부분을 차지하고 있으면서 가장 빈곤한 산간지대의 농민들의 생활수준을 향상시키는 것이 급선무였다. 이러한 시대적·사회적 맥락 속에서 적지적작의 원칙하의 다각적 영농 방침이 채택되었다.

3) 1960년대 ‘창성 모델’의 등장과 의의

농업협동화가 완료된 이후 농촌의 빈곤 문제는 전체 농촌지역의 많은 비중을 차지하고 있는 산간지대의 낙후성과 밀접하게 관련이 있었다. 당시 산간지대의 농촌이 다른 지대에 비해 낙후한 상태를 벗어나지 못한 데에는 곡물 중심의 농업생산 정책이 크게 요인으로 작용하였다. 알곡 중심의 정책은 당시 절박한 식량문제를 해결하기 위해 불가피한 선택이었지만, 그러한 농업정책은 곡물을 많이 생산할 수 있는 평지대 농민들에게 유리한 반면, 지대적·기후적 조건으로 인해 곡물 수확이 많지 않은 산간지대 농민들에게는 불리한 것이었다. 산간지대의 종합적인 발전 방안은 1962년 8월 8일 ‘지방당 및 경제일군 창성연석회의’에서 모색되었다. 그리고 이 회의에서 일명 ‘창성 모델’이 탄생되었다.

‘창성 모델’은 지방의 원료를 이용한 지방공업을 대대적으로 육성하고, 산간지대의 특성에 맞도록 작물을 배치하는 농업 생산구조로 개선하며, 산을 이용한 축산업과 부업 생산을 활성화하는 방안들을 포함하고 있었다. 산간지대에 지방공업을 육성하는 문제는 소비 생활

과 밀접하게 관련이 있었다. 다른 지대에 비해 상대적으로 교통수단의 이용이 제한되어 있는 산간지대 농민들은 다양한 소비재를 구입할 수 없었다. 그런데 ‘창성 모델’의 도입으로 산간지대에 지방공업이 육성됨으로써 산간지대 농민들도 지방의 공업원료를 이용하여 생산된 다양한 소비재들을 구입할 수 있게 되었다.

1958년 6월 당중앙위원회 전원회의에서 채택된 군 중심의 지방공업 육성 방침¹¹⁾과 더불어 1962년 8월 ‘창성 모델’이 채택된 이후 지방공업은 빠르게 발전하였다. 공업총생산액에서 지방공업이 차지하는 비중 역시 <표 1>에서 보이듯이 1956년에 13.3%에서 1960년에 33.8%, 1963년 37.8%로 크게 늘었다. 특히 소비재 생산액에서 지방공업이 차지하는 비중은 1956년 18.2%에 그쳤던 것이 1963년에는 59%까지 차지하게 되었는데, 이것은 주민의 생활에 필요한 소비재 대부분이 중앙공업에서보다는 지방공업에서 생산되고 있음을 말해준다.

‘창성 모델’ 도입은 한편으로 산간지대에 지방공업이 대대적으로 육성되면서 이 지대의 노동자와 사무원들의 수입을 증대시키는 효과를 거두었다. 군내의 지방 공장들의 종업원 1세대당 월평균 수입은 1959년에는 약 30원 정도였는데 ‘창성 모델’이 도입된 이후 1962년에는 70~80원으로 증가하였다.¹²⁾ 하지만 다른 한편으로 필립 박(Philip H. Park)이 지적한 것처럼 군 단위 지방 자립적 소비재 생산 정책은

11) 군 중심의 지방공업 육성 방침은 국가의 투자를 최소화하는 조건에서 소비재 생산 문제를 해결하려는 목적 이외에도 군의 지방공업 육성은 농촌 지역에 노동계급의 수를 늘리고 현금 수입을 증대시키고자 하는 목적이 포함되어 있었다. 김일성, “인민소비품생산을 늘이며 상품류통사업을 개선할 데 대하여,” 『김일성 저작집』, 제12권(평양: 조선로동당출판사, 1981).

12) 김상학, “인민 경제 발전에서 산의 종합적 리용이 가지는 의의,” 『근로자』, 제15호(1962), 40쪽.

<표 1> 공업총생산에서 지방공업이 차지하는 비중(%)

	1956년	1960년	1963년
공업 총생산액에서 지방공업이 차지하는 비중	13.3	33.8	37.8
소비재 생산액에서 지방공업이 차지하는 비중	18.2	39.1	59.0

출처: 『조선중앙년감』(평양: 조선중앙통신사, 1964), 319쪽.

지역 간 유통이 활발하지 못할 때에는 오히려 지역 간 불평등을 심화시킬 수 있는 요소를 잠재하고 있다.¹³⁾

일반적으로 산간지대는 총 토지면적에 대한 경지면적의 비율이 적지만 농호당 경지면적은 평야지대보다 2~3배나 더 많고, 토질의 특성상 벼나 옥수수 재배 등이 불리한 특징을 지닌다. 따라서 이러한 지대적 특성들이 고려된 ‘창성 모델’은 벼나 옥수수 대신 고추, 아마, 칩과 같은 작물을 재배하고, 경작지도 과수원, 뽕밭, 방목지, 경제림지 등으로 이용하도록 농업 생산구조를 추구하였다.¹⁴⁾ 이 밖에도 산을 이용한 축산업 발전과 부업생산 활동이 강조되었다. 축산업의 기본 방향은 면양, 염소, 송아지, 개사니(거위), 토끼 등과 같이 초식동물을 위주로 하며, 산과실, 산채, 약초, 야생 섬유 등을 채집하고 양봉 등의 부업 생산을 진행하여 농가 수입에 보태도록 하였다. 이러한 조치들을 통해 창성군의 소득 수준은 크게 향상되어 <표 2>에서 보이듯이 1961년

13) Philip H. Park, *Self-Reliance or Self-Destruction?*(New York: Routledge, 2002), p.86.

14) 대표적인 산간지대인 창성군, 벽동군 등지에서는 고추 재배에서 정당 1톤 이상을 생산하여 평지대의 논벼 생산보다 6배나 많은 수입을 얻었으며 양강도에서는 아마를 정당 2.5톤 생산하여 평지대 논벼 생산보다 더 많은 수입을 얻었다. 또한 창성군에서는 칩산 1정보에서 생산되는 사료 단위는 3,400kg인 데 반해 옥수수 밭 1정보에서는 2,000kg에 불과하였다. 김승준, “현 시기 산지대 농촌 경리의 획기적 발전이 가지는 경제적 의의,” 『경제연구』, 5호(1962), 5쪽.

<표 2> 창성군과 전국 평균 대비 농가 1호당 분배뭇 비교

		알곡	현금
창성군	1955~1961년	약 3배	10배
	1961년	2,574kg	833원
	1964~1965년(목표)	4톤	2,000원
전국 평균	1955~1961년	2.1배	7.1배
	1961년	2,700kg	400원
평지대 평균	1967년(목표)	4톤	600원

출처: 김승준, “현 시기 산지대 농촌 경리의 획기적 발전이 가지는 경제적 의의,” 『경제연구』, 5호(1962), 6쪽.

당시 창성군의 농가당 분배뭇은 알곡 2,574kg로 같은 시기 전국 평균 2,700kg보다 낮았지만, ‘창성 모델’이 도입된 이후에는 평지대의 경우 1967년을 목표로 하는 알곡 4톤이 창성군에서는 앞서 1964~1965년에 달성될 것으로 목표가 설정되었다. 또한 현금소득 역시 평지대에서는 1967년 목표가 600원인 데 비해 창성군의 경우 1964~1965년 기간에 2,000원을 달성한다는 목표가 설정되었다.

한편 다각적 영농을 강조하는 ‘창성 모델’이 제기된 이후에도 북한의 농촌 현실에서는 쉽게 강냉이 중심의 단작 영농구조가 고쳐지지 않고 있었다. 김일성은 이러한 현상이 농업부문의 지도일군들의 관료주의적인 태도 때문이라고 비판했다. 농업부문에서의 관료주의는 ‘적지적작 원칙’의 실현을 방해하고 획일적인 농업 생산구조를 양산하며, 결국 증산이라는 당의 목표 실현을 어렵게 만들고 있었다. 1963년 8월 김일성은 양강도당위원회 전원회의에서 적지적작 원칙에 입각한 작물배치에 대해 “국가적 요구에도 맞고 농민들에게도 리익을 줄 수 있는 작물들을 반드시 심어야 합니다. 아무리 잘되는 작물이라고 하여도 국가적 요구에 맞지 않고 농민들에게 리익을 줄 수 없는 것이라면

많이 심어도 소용이 없습니다”라고 지적하면서, 높은 지대에는 아마·감자·보리콩·밀·보리 등을 심고, 낮은 지대에서도 벼와 강냉이뿐만 아니라 밀·보리를 많이 심도록 강조했다.¹⁵⁾ 그리고 이듬해인 1964년 5월 자강도 시·군당 책임일군협회에서도 김일성은 “농작물 배치를 관료주의적으로 내리먹이지 말고 지대별 특성에 맞게 하도록 하여야”한다고 지적했다.¹⁶⁾

이상에서 살펴본 바와 같이 ‘창성 모델’이 제기된 이후 1960년대 중후반 동안 북한 농촌은 기본적으로 다각적 영농을 추구했다. 지대적 특성과 조건에 맞춘 다각적 영농구조는 기존의 다수확 알곡 중심의 농업정책의 중단과 공업과 도시에 편향된 발전전략에 의한 농촌의 소외와 낙후, 그리고 농촌 내부의 지역별 소득 격차를 해소하기 위한 ‘도·농 균형발전’ 정책의 일환이었다. 그러나 농촌발전정책도 그리 오래가지 못했다. 왜냐하면 1960년대 중반부터 국내외적 정세의 악화로 인해 북한의 발전전략을 크게 수정하지 않을 수 없었기 때문이다.

3. 주체농법 도입과 적지적작 원칙의 왜곡

1) ‘주체농법’의 등장 배경과 의의

1960년대 중반 이후 중소갈등이 심화되는 가운데 1966년 자주외교

15) 김일성, “량강도 당조직들 앞에 나서는 과업,” 『김일성 저작집』, 제17권(평양: 조선로동당출판사, 1982), 338~340쪽.

16) 김일성, “산과 강을 잘 리용하자,” 『김일성 저작집』, 제18권(평양: 조선로동당출판사, 1982), 306쪽.

노선 천명으로 대외적인 경제적 지원은 크게 감소하였다. 게다가 베트남전쟁 및 남한의 파병 등 대외적으로 군사적 긴장이 고조되면서 급기야 북한 당국은 1966년 제2차 당대표자대회를 개최하여 제1차 7개년 경제계획(1971~1977년)을 3년 더 연장하고 ‘국방-경제 병진노선’을 채택하였다. 여기에 1967년 5월 소위 ‘갑산과 숙청’ 사건(북한 문헌은 ‘반수정주의종파투쟁’이라고 부른다) 때문에 국내정치적 상황마저 매우 혼란스러웠다. 설상가상으로 1960년대 말부터 1970년대 초반 사이에 농업생산력은 정체상태에 있었고, 1970년대 초반 잠시 대외개방정책을 추구했던 북한경제는 ‘석유파동’이라는 암초에 걸려 넘어지고 말았다. 민족자립경제노선과 자력갱생이 더욱 강조되는 가운데 식량자급 문제는 경제적 자립뿐만 아니라 정치적 자주를 보장하는 데 기초였다.

7개년 경제계획 기간(1961~1967년)에 농촌에 대한 국가 투자의 증대와 여러 가지의 개혁 조치들이 이루어져 잠시 농업생산력이 높아지더니 1969년부터 다시 농업생산력은 제자리걸음을 하기 시작하였다. 당시 전 세계적인 이상 기후현상으로 농업생산 현황이 좋지 않았던 만큼 나쁜 기후 조건이 생산력을 떨어뜨린 측면도 있지만, 김일성은 근본적인 원인을 농촌에서 낡은 농법을 답습하고 있는 데서 찾았다. 김일성은 1973년부터 ‘농사제일주의’ 방침을 내세워 농사를 직접 틀어쥐고 지도하기 시작하였다. 기후 조건을 극복하면서 농업생산을 높일 수 있는 새로운 농법을 모색하였다. 그러한 과정에서 탄생한 것이 바로 ‘주체농법’이다.

김일성은 주요 농업 지역들의 현지도도를 마친 후 1973년 1월 17일과 22~24일 두 차례에 걸쳐 소집된 황해남도·평양시·평안남북도 농업일군협의회에서 ‘농업생산에서 일대 전환을 일으키자’라는 제목의 연설을 하는데, 이것이 주체농법이 나오는 계기가 되었다. 그는 연설

에서 최근 몇 년 동안 농사가 잘되지 못한 기본 원인이 농촌의 노동력 부족이나 기후 악화에 있는 것이 아니라 각급 당조직들이 농촌에서 사상교양사업을 잘하지 못하였고, 국가는 농업생산에 필요한 물질기술적 조건을 제대로 보장해주지 않았으며, 간부들이 농촌경리 사업을 관료주의·주관주의·형식주의적으로 지도한 데 있다고 비판하였다. 여기에서 그치지 않고 김일성은 1년 동안 전국 각지의 협동농장들을 현지지도 하면서 농촌사업을 바로 잡고, 현지지도에서 토양관리부터 품종배치, 파종, 모판관리, 모내기, 영양단지에 의한 강냉이 재배, 물관리, 비료주기 등 모든 영농공정에 직접 관여하였다. 이러한 과정을 통해 주체농법은 서서히 체계화되었다.

1970년대 중반 도입된 주체농법은 두 가지의 함의를 가진다. 하나는 농업 기술적인 측면에서 지난 시기 기계적으로 도입했던 소련이나 중국식의 농법으로부터 탈피하여 자체 실정에 맞는 독자적인 농업 이론 및 기술 체계를 구축하는 것이다. 한마디로 말해서, 농업부문에서 ‘주체’는 “우리는 우리의 방식으로 우리 인민들을 먹여 살린다”라는 의미를 가졌다.¹⁷⁾ 다른 하나는 정치경제적 측면에서 사회주의진영에서 북한의 정치적 독립과 관련이 있다. 당시 중소분쟁에서 자주외교노선을 표방한 북한의 입장에서 정치적 독립을 위해서는 경제적 자립이 뒷받침되지 않으면 안 되었으며 일차적으로 식량의 자급체제를 확보해야 했다. 따라서 주체농법은 농업생산에 대한 국가의 강력하고 철저한 개입을 통해 농업생산력을 극대화함으로써 식량의 자급자족을 달성한다는 것을 본질적인 목적으로 하고 있다.

17) Randall Ireson, “Food Security in North Korea: Designing Realistic Possibilities” (Stanford: Walter H. Shorenstein Asia-Pacific Research Center Working Paper, Feb. 2006), p. 6.

2) 주체농법에서의 적지적작 원칙의 편향성: 단작 영농

주체농법에 대한 북한의 공식적인 설명은 “우리나라의 기후 풍토와 농작물의 생물학적 특성, 매 포전의 구체적인 조건에 맞게 농사를 짓는 과학적인 농법이며 높고 안전한 수확을 거둘 수 있게 하는”¹⁸⁾ 농법이다. 그리고 주체농법은 적지적작·적기적작의 원칙을 핵심 내용으로 하고 있었다. 공식적인 규정에 의하면 주체농법에서의 적지적작의 원칙은 매 지대의 구체적인 조건(지대별·포전별·필지별)에 맞게 작물을 배치하고 품종을 선택하며 파종·모내기·수확 시기 등을 알맞게 조절하는 것이다.

그러나 주체농법이 강조하는 적지적작의 원칙은 이전 시기와 다른 맥락을 지닌다는 특징을 나타낸다. 이전 시기에 강조되던 적지적작의 원칙이 지대적 특성에 적합한 작물을 알맞게 선택하는 것이었다면, 주체농법이 도입된 후에 적지적작의 원칙은 지대적 특성에 적합한 품종을 알맞게 선택한다는 의미가 더 강했다. 이와 같은 적지적작 원칙의 의미 변화는 1973년 1월에 열린 황해남도, 평양시, 평안남북도 농업일군협의회에서 김일성이 “알곡수확고를 높이는 데서 중요한 문제의 하나는 적지적작의 원칙에서 해당 지방의 자연지리적 특성에 맞는 품종을 심는 것”이라고 언급한 데 잘 나타나 있다.

주체농법이 추구하는 최고의 가치는 단위면적당 수확률을 높임으로써 증산을 이루는 것이었기 때문에 북한의 농업 생산구조는 기존의 다각적 영농에서 다수확 작물인 강냉이와 벼 중심의 단작 영농 형태로 점차 고착화되었다. 그리고 적지적작의 원칙 역시 점차 작물에서

18) 조선로동당출판사, 『위대한 수령 김일성동지의 불멸의 혁명업적 14: 사회주의 농촌문제의 해결』(평양: 조선로동당출판사, 1999), 223쪽.

품종으로 강조의 초점이 옮겨갔다. 부족한 경작지와 농사에 불리한 기후 조건을 극복하고 식량의 자급자족을 이루어내기 위해서는 다수확 알곡작물의 품종을 끊임없이 개량하여 단위면적당 수확량을 극대화시키는 것이 바로 주체농법이 지향하는 집약농법의 핵심이었다. 따라서 ‘녹색혁명’이 주체농법을 실현하기 위한 제1의 사업으로 제기된 것은 전혀 이상하지 않다.

결과적으로 녹색혁명은 불리한 자연기후적인 조건을 극복하고 소출이 높은 종자를 개량하여 만들어내는 육종사업의 강화를 의미하였다. 특히 이 시기에 강냉이육종사업이 가장 중요하게 다루어졌으며, 이를 계기로 농업과학원의 강냉이연구소의 위상이 크게 높아졌으며 전국적으로 강냉이 육종단지가 조성되었다. 또 이 기간에 육종사업은 일찍 여물고 소출이 높으며 키가 작은 강냉이종자와 높은 산지대에 적합한 강냉이종자를 육성하는 데 힘이 집중되었다. 1970~1976년 기간에 해발고 400미터 미만까지 심을 수 있는 새로운 강냉이종자들인 ‘갱신4호’, ‘은천5호’, ‘의주2호’, ‘평남6호’, ‘신계15호’, ‘의주9호’, ‘은산3호’ 등이 만들어졌으며, 1977년 이후에는 평지대로부터 해발 1,000미터까지 심을 수 있는 강냉이 종자들이 육종되어 생산에 도입되었다.¹⁹⁾ 벼의 경우에는 ‘룡성25호’, ‘함남15호’, ‘평양8호’ 등이 가장 널리 도입되었다.²⁰⁾

또한 품종 배치가 전국적 범위에서 중앙집권적으로 이루어졌다. 주요 작물의 품종이 정무원과 농업위원회의 결정과 명령에 의해 지대별·도별에 따라 일률적으로 배치되었다.²¹⁾ 그 결과 <표 3>에서 보이

19) 김일남 외, 『조선농업사』, 제4권(평양: 농업출판사, 1991), 121~122쪽.

20) 위의 책, 124쪽.

21) 북한 정부는 정무원의 제70호 결정(1976년 1월 7일)과 농업위원회 명령 제15호

<표 3> 북한의 쌀 생산량 추정

연도(년)	수확량/헥타르 (kg)	생산량 (겉곡, 1,000톤)	생산량 (정곡, 1,000톤)
1948~1952	2,940	1,158	811
1965	3,410	1,841	1,289
1971	4,000	2,420	1,694
1972	3,857	2,333	1,633
1973	3,919	2,398	1,678
1974	5,000	3,095	2,167
1975	5,000	3,130	2,191
1976	5,390	3,412	2,388
1977	5,910	3,741	2,619
1978	5,769	3,652	2,556
1979	6,154	3,895	2,726
1980	6,000	3,810	2,667
1981	6,125	3,896	2,727
1982	6,173	3,932	2,752
1983	6,341	4,052	2,836
1984	6,711	4,295	3,006
1985	6,667	4,267	2,987

출처: *FAO Production Yearbook(1963~1987)*. Philip H. Park, *Self-Reliance or Self-Destruction?* (New York: Routledge, 2002), p. 60에서 재인용.

듯 주체농법이 본격적으로 도입되기 시작한 1974년 이후 실제로 단위 면적당 수확량이 크게 증가했다. 이 성과에 대해 북한 당국은 1970~1980년대에 적지적작의 원칙에 따라 품종 배치가 정확히 되었기 때문이라고 평가했다.²²⁾ 쌀의 경우 1973년에 헥타르당 수확량이 3,919kg

(1972년 4월 17일), 농업위원회 지시 제15호(1978년 3월 20일)를 통하여 벼, 강냉이, 콩 품종의 시대별·도별 배치 지시를 내렸다. 김일남 외, 『조선농업사』, 제4권, 123쪽.

22) 위의 책, 124쪽. 김일성은 1975년 1월 전국농업대회에서 최근 농업생산력이 크게 높아진 이유가 농민들이 낡은 경험주의 — 일제시대의 영농방법을 답습하거나 다른 나라의 농사경험을 기계적으로 받아들이는 것 — 에서 벗어나 주체농법으로 농사를 짓게 되었기 때문이라고 평가했다. 김일성, “모든 힘을 알곡 800만 톤 고지 점령을 위하여,” 『김일성 저작집』, 제30권(평양: 조선로동당출판

이었던 것이 1년 만인 1974년에 5,000kg로 급격히 증대했다.

그러나 체계적이고 과학적인 전국적 범위에서의 품종 배치가 언제나 당국의 계획대로 잘 실행된 것은 아니었다. 김일성은 농업부문의 간부들이 품종의 특성과 해당 지역의 자연지리적 조건을 무시한 채 “이 품종 저 품종 막 내리먹였다”라고 비판하였다.²³⁾ 적절치 않은 품종 선택과 배치는 알곡 수확고를 떨어뜨리고 결과적으로 식량자급을 실현할 수 없게 만드는 원인이었다. 이와 같은 비판은 1976년 3월에 열린 전국농업열성자회의에서도 제기되었다. 김일성은 전년도에 일부 지방에서 자연지리적 특성을 고려하지 않은 채 일률적으로 벼나 강냉이의 품종을 배치함으로써 농작물의 수해 피해가 커진 데 대해 강한 비판을 제기하였다.²⁴⁾

1970년대 말에 공업부문과 마찬가지로 농업부문에서도 농업생산 계획의 세부화 방침이 도입되면서 국가 계획에 의한 철저한 품종배치는 더욱 강조되었다. 1979년 1월 당중앙위원회 정치위원회·중앙인민위원회·정무원 연합회의에서 김일성은 “벼농사에서나 강냉이농사에서나 할 것 없이 품종배치를 적지적작의 원칙에서 하되 국가적으로 등록되지 않은 품종을 망탕 심게 하는 현상을 철저히 없애야” 한다고

사, 1985), 23~24쪽.

23) 김일성, “농업생산에서 일대 전환을 일으키기 위하여,” 『김일성 저작집』, 제28권(평양: 조선로동당출판사, 1984), 25쪽.

24) 1976년 3월 전국농업열성자회의에서 김일성은 전년도 알곡 수확고가 높지 못한 원인으로 각 해당 지역의 자연지리적 특징을 고려하지 않은 채 무조건 밭에는 ‘갱신4호’ 강냉이를, 논에는 ‘룡성25호’ 벼를 일률적으로 심었기 때문이라고 구체적인 예시를 들며 비판했다. 그리고 그는 품종을 배치할 때 “이것이 좋소, 저것이 좋소 하면서 억지로 내리먹이는 일이 절대로 없어야” 하며, 품종은 철저히 농민들이 자기 지방의 특성에 맞는 것을 선택하도록 해야 한다고 강조했다. 김일성, “올해 농사를 잘하기 위하여 나서는 몇 가지 과업,” 『김일성 저작집』, 제31권(평양: 조선로동당출판사, 1986), 45~48쪽.

주장했다.²⁵⁾ 이처럼 김일성이 적지적작 원칙의 실현에 대해 끊임없이 강조하였는데도 주체농법의 적지적작의 원칙에 따른 품종배치가 제대로 이행되지 않는 데는 중앙집권적인 농업지도체계에 주요 원인이 있다.

한편 주체농법이 도입되고 일부 알곡작물 중심의 품종 배치가 강조됨으로써 <표 4>가 보여주듯 북한의 농업생산은 단작의 영농구조를 초래하였다. 1970년대 중반부터 쌀과 옥수수의 재배면적은 크게 증가한 반면에 보리, 밀 등의 재배면적은 감소하였다. 그리고 감자나 채소 등의 재배는 주요 경작지에서 밀려나 개인 텃밭이나 부대기와 같은 소규모 사경지로 옮겨졌다.²⁶⁾ 이러한 단작 영농 구조는 1990년대 중반까지 계속되었다. 그러나 결과적으로 오랜 기간 지속된 쌀과 옥수수 중심의 단작 영농은 북한 주민의 식생활의 불균형²⁷⁾을 야기할 뿐만

-
- 25) 김일성, “농업생산계획을 세부화할 데 대하여,” 『김일성 저작집』, 제34권(평양: 조선로동당출판사, 1987), 52쪽.
- 26) 세계농업기구(FAO)는 북한의 개인 텃밭 면적을 약 2만 5,000헥타르에 이른다고 추정했다. 여기에서 나오는 옥수수나 감자의 양은 약 5만 톤에 달한다. 또 FAO는 15도 이상의 비탈지에서 나오는 생산량도 약 5만 톤에 이른다고 추정했다. Ruediger Frank, “Classical Socialism in North Korea and its Transformation: The Role and the Future of Agriculture,” *Harvard Asia Quarterly*, Vol.X, No.2(2006), p. 21. 재인용.
- 27) 경지의 대부분이 벼와 옥수수 재배에 돌려졌기 때문에 부식물 생산과 공급이 충분하게 되지 않아 불균형적인 식생활구조가 초래되었다. 북한 문헌과 탈북자 설문조사를 통해 북한주민의 식생활과 영양소 섭취 실태를 조사한 황지운·장남수는 북한 주민이 섭취하는 열량의 평균 탄수화물:단백질:지방의 비율이 75:14:11로 남한의 1998년 국민건강영양조사 결과인 65:15:19의 비율과 비교했을 때 탄수화물의 비율이 높고 지방의 비율이 낮은 양상을 보였다고 밝혔다. 또 과일의 섭취량은 남한의 10% 수준이고 채소는 70%, 두류는 58%, 감자 및 전분류는 69%에 미쳤다. 황지운·장남수, “문헌과 북한이탈주민 설문조사를 통해 본 북한인의 식생활과 영양소 섭취 실태,” 『대한지역사회영양학회지』, 제6권 제3호(2001), 376쪽.

<표 4> 북한의 주요 식량작물의 재배면적의 변화(1970~1995년, 단위: 1,000ha)

연도(년)	쌀	옥수수	보리	밀	감자
1961	420	525	100	168	36
1965	480	535	100	163	36
1970	530	570	90	145	38
1975	625	670	85	95	40
1980	650	690	70	85	50
1985	645	690	60	85	58
1990	600	680	60	90	61
1995	582	670	75	90	45

출처: FAO Statistical Databases(<http://faostat.fao.org>).

아니라 화학비료의 대량 투입으로 인해 심각한 토지의 산성화를 초래하였고, 결국 1990년대 들어서서 급격한 농업생산력의 저하에 직면하지 않을 수 없었다.

4. 1990년대 이후 적지적작의 원칙의 현실화

1) 새 농업방침 제기: 농업 생산구조의 변경

김일성 사망 이후 식량문제는 결국 북한사회에 ‘고난의 행군’으로 이어졌다. 농업생산은 이제 김정일 정권에게 사활이 걸린 문제가 되었다. 김정일은 1996년 4월 22일 당중앙위원회 책임일군들과 가진 담화에서 대대적으로 농업 생산구조를 변경할 것을 제안했다. 특히, 지대의 특성을 고려하지 않는 획일적인 곡물위주의 농업생산정책에 대해서 강하게 비판하였다. 그 이후 북한 당국은 1999년 2월 24일에 개최된 ‘사회주의농촌테제’ 발표 35돌 기념 중앙보고회에서 주체농법을

견지하면서 종자혁명, 감자농사, 두벌농사, 콩농사를 핵심으로 하는 ‘당의 농업혁명방침’을 제시하였다. 이 방침은 토지정리사업, 자연관개 물길 공사와 함께 농업 생산구조 개선을 통해 ‘먹는 문제’를 해결하기 위한 새로운 농업발전 구상으로 평가되었다.²⁸⁾ 또 이 보고회에서서는 집단적 농업생산체제의 고수를 확인하고 주체농법을 “농민들의 의사와 자체 실정에 맞게 농사를 짓는 과학농법”²⁹⁾이라고 규정함으로써 김정일 시대의 주체농법에 대한 새로운 해석을 제시하였다.³⁰⁾ 이것은 집단농업이라는 ‘하드웨어’는 그대로 유지하는 가운데 ‘소프트웨어’인 주체농법을 현실 조건에 맞게 개선함으로써 농업생산력을 제고시키려는 농업정책 변화를 표명한 것이다.

그러나 김정일의 새 농업방침은 하루아침에 급조된 것은 아니다. 이미 1980년대 말 김정일은 김일성에게 종종 ‘적지적작의 원칙’을 현실화할 것을 제안하였다. 1989년 7월 중앙인민회의 제8기 제27차 회의에서 김일성은 “내가 지난해에 다른 나라를 방문하고 함경북도에 돌아왔을 때 당중앙위원회 조직비서가 나를 마중하러 함경북도에 미리 와서 여러 곳을 돌아보고 나에게 경사가 심한 비탈밭에 알곡작물을 심으면 로력이나 장비하였지 알곡을 얼마 생산하지 못한다고 하면

28) 『경제연구』에 실린 한 논문은 “종자혁명방침, 두벌농사방침, 감자농사혁명방침, 콩농사를 잘할 데 대한 방침은 김정일 시대의 농업혁명방침이자 우리나라에서 식량문제, 먹는 문제를 우리 식으로 해결해나가는 기본방향”이라고 서술하였다. 송정남, “시기 농업생산과 기술에서 혁명을 일으키는 농촌문제해결을 위한 기본과업,” 『경제연구』, 1호(2005), 30쪽.

29) 통일부, 『주간북한동향』(1999. 2. 20~26).

30) 최수영은 과거 주체농법이 ‘과학농법’과 함께 ‘집약농법’으로 정의되었는데 김정일이 주체농법에 대해 새로운 해석을 제시함으로써 실용적인 농업정책을 채택할 수 있는 정책적 공간을 확보하게 되었다고 의미를 부여하였다. 최수영, 『북한 농업의 개발전략과 남북한 농업협력』(서울: 통일연구원, 2002), 3~4쪽.

서 적지적작의 원칙에서 다른 것을 심는 것이 좋을 것 같다고 하였습니다. 그래서 나는 농사가 잘되지 않는 비탈밭에는 알곡작물을 심지 말고 뽕나무나 과일나무, 약초 같은 것을 심도록 하라고 하였습니다”(밀줄 강조는 필자)라고 언급한 바 있다.³¹⁾ 인용문에서 언급된 ‘당중앙위원회 조직비서’란 바로 김정일을 의미한다. 인용문은 1980년대 말경 이미 김정일은 지도사업 영역을 농업부문에까지 넓혀가고 있었으며 당시 지대적인 특성과 조건을 무시한 획일적인 농업 생산구조가 갖는 결함을 인식하고 있었음을 말해주고 있다.

1980년대 말부터 김정일이 ‘실리(수익성)’가 보장되지 않는 농업 생산구조의 변경에 대한 필요성을 인식하고 이를 적극적으로 김일성에게 제안하고 있었음을 보여주는 증거는 아래의 두 인용문을 비교해 보면 알 수 있다. 첫 번째 인용문은 1989년 12월 중앙인민위원회 제8기 제32차 회의에서 김일성이 한 연설이고, 두 번째 인용문은 김일성 사후 식량난에 봉착한 1996년 4월 김정일이 당양위원회 책임일군들과 나눈 담화의 내용이다.

자강도에서는 적지적작의 원칙에 따라 비탈밭에 뽕나무를 심고 누에를 치는 것이 강냉이를 심는 것보다 경제적으로 훨씬 유익합니다. 지금 자강도에 조성되어 있는 1만 정보의 뽕밭에서 누에고치를 정보당 600키로그램씩 생산하는 것으로 보아도 6,000톤 생산할 수 있습니다. 6,000톤의 누에고치로는 실을 한 700톤 뽑을 수 있는데 그것을 다른 나라에 팔면 3,500만 달러의 외화를 벌수 있습니다. 이 돈으로는 강냉이를 35만 톤 사올 수 있습니다. 이것은 결국 비탈밭 1정보에서 강냉이를 35톤

31) 김일성, “민족적 긍지와 혁명적자부심을 가지고 사회주의건설을 다그치자,” 『김일성 저작집』, 제42권(평양: 조선로동당출판사, 1995), 89쪽.

내는 것으로 됩니다. (중략) 강냉이를 35만 톤 사오면 식량문제를 원만히 해결하고도 많은 알곡 여유를 가지게 될 것입니다.³²⁾

지난 기간 우리 일꾼들은 식량을 자급자족하여야 한다고 하면서 알곡면적만 늘이라고 내리먹였습니다. 물론 우리는 알곡을 많이 생산하여 식량을 자급자족하여야 합니다. 그렇다고 하여 곡식이 잘되지 않는 땅에까지 알곡작물을 심으라고 내리먹여서는 안 됩니다. 그렇게 하면 알곡생산을 얼마 늘일 수 없을 뿐 아니라 다른 것을 심어 팔아 알곡을 사올 돈도 벌 수 없습니다. 강냉이가 잘되지 않는 데는 약초를 심거나 뽕밭을 조성하고 외화를 벌여 식량을 사오는 것이 좋습니다. (중략) 함경북도의 일부 지방에서는 잘되지 않는 강냉이를 심는 것보다 약초를 생산하여 팔아 식량을 사오는 것이 경제적으로 훨씬 유익합니다.³³⁾

위의 인용문에서 나타나듯 김정일은 이미 1980년대 말부터 기존의 알곡 수확량을 높인다는 목적으로 적지적작의 원칙을 왜곡하면서까지 추진된 강냉이 중심의 단작 영농구조가 오히려 전체적으로 농업생산력을 떨어뜨려 결국에는 식량문제의 해결을 어렵게 한다는 사실을 인식하고 있었다. 하지만 김일성이 살아 있는 한 근본적으로 농업 생산구조를 개혁하는 것은 한계가 있었다. 결국 김일성 사후 맞닥뜨린 식량난을 해결하기 위해 김정일은 ‘당의 농업혁명방침’이라는 이름의 농업개혁 방안을 공표하였다.

32) 김일성, “자강도 경제발전의 중심과업에 대하여,” 『김일성 저작집』, 제42권(평양: 조선로동당출판사, 1995), 213~214쪽.

33) 김정일, “경제사업을 개선하는데서 나서는 몇 가지 문제에 대하여,” 『김정일 선집』, 제14권(평양: 조선로동당출판사, 2000), 163쪽.

2) ‘적지적작의 원칙’의 회복과 다작 영농

새 농업방침은 우선 농업생산의 실패의 원인을 자연재해와 같은 외인(外因)뿐만 아니라 아래의 인용문에서 나타나듯 농업정책의 잘못된 실행이라는 내인(內因)에도 있음을 인정하는 데서 출발한다. 다시 말해서, 주체농법 자체는 정당하였으나 간부들이 그것을 잘못 실행함으로써 농업이 실패했다는 논리를 통해 농업정책의 개혁에 대한 정당성을 확보하였다.

지난 기간 련이은 자연재해로 하여 농업생산은 늘어나지 못하였다. 농업생산이 늘어나지 못한 데는 농업부문일군들이 매개 지방의 구체적 실정에 관계없이 농업생산에 대한 지도를 일률적으로 내리먹이는 주관주의적 지도방법과 농민들이 나라의 쌀독을 책임진 주인으로서의 본분을 다하지 못한 것과도 주요하게 관련되어 있었다.³⁴⁾

위의 인용문에서 보이듯이 농업부문에서의 실패 원인을 체제 내부에서 찾는다는 점은 변화의 동력을 내부에서 찾는다는 점에서 매우 긍정적인 태도 변화라고 볼 수 있다. 이러한 태도 변화는 근본적인 농업구조의 개선을 요구하는 데로 나아갔다. 그리고 여기에 ‘실리(수익성) 보장’이라는 논리를 끌어들이으로써 주체농법에 대한 실질적인 수술에 필요한 이데올로기적 정당성을 확보할 수 있었다. 2002년 7·1 경제관리개선조치 발표를 앞두고 한 경제논문에 “먹는 문제를 비롯하여 인민생활문제를 해결하고 경제강국건설에서 돌파구를 열자면 전

34) 리진명, “농업생산의 장성에서 농민들의 책임성과 역할의 제고,” 『경제연구』, 4호(2001), 22쪽.

반적 경제사업에서 근시안적인 사업태도와 일본새를 철저히 배격하여야 하며 특히 농업생산에서 실리를 보장하는 것이 무엇보다도 중요하다”³⁵⁾라고 언급되었듯이 공업부문에서만뿐만 아니라 농업부문에서도 실리가 강조되기 시작하였다.

구체적으로 농업생산에서의 실리 추구는 적지적작 원칙의 실현을 통해 가능했다. 김정일은 “작물배치를 지대적 특성을 고려하여 적지적작의 원칙에서 하도록 하여야 합니다. 강냉이를 심는 것이 좋다고 하여 일률적으로 모든 지대에 강냉이를 심도록 요구하여서는 안 됩니다”³⁶⁾라고 지적했듯이 과거의 강냉이 중심의 획일적인 농업 생산구조에 대해 비판하였다. 이러한 비판은 김일성의 강냉이 농사 확대방침을 정면으로 배치되는 것이었다. 김일성은 식량자급을 달성해야 한다는 강박감 때문에 심지어 비탈밭을 다락밭으로 개조하면서까지 강냉이 농사 면적을 늘리려고 했다.³⁷⁾ 그런데 김정일은 비탈밭과 같이 소출이 적은 곳에는 더 이상 강냉이를 심지 못하게 하였다. 이것은 ‘위대

35) 리남선, “지대적 특성에 맞게 농업의 주도적 부문을 설정하고 거기에 힘을 집중하는 것은 인민생활 문제해결의 중요 방도,” 『경제연구』, 1호(2001), 35쪽.

36) 위의 글, 35쪽. 북한의 경제 학술지에 농업 생산구조 변화에 대한 김정일의 교시 내용이 본격적으로 언급되기 시작한 것은 2000년대 들어와서이다. 그러나 김정일의 교시가 있었던 실제 시기와 경제학술지에서 그것이 언급된 시기는 상당한 시간적 차이가 있음을 잊어서는 안 된다. 2001년 리남선의 논문에서 소개된 김정일의 교시 내용은 실제 1996년 4월에 언급된 것이다. 따라서 1996년 고난의 행군 시기에 언급된 김정일의 교시가 2000년대에 들어와서야 학계에서 언급된 것은 그 교시가 전체 사회에 침투되어 실행되기까지는 4년여의 시간이 소요되었음을 알 수 있다. 이와 같은 시간적 차이는 현재 북한의 국가와 사회 관계의 현주소를 말해준다.

37) 그 결과 지난 30년 동안 쌀의 재배면적은 총경작지의 30~40% 수준에서 비교적 안정적으로 유지했던 반면에 옥수수의 재배면적은 1960년대 초에 10%에서 1980년대 말에 40% 이상까지 증가하였다. Heather Smith, “North Korean Economy: Collapse, Stasis or Reform?”(Research School of Pacific and Asian Studies of Australian National University, 1997), pp. 22~23.

한 수령'의 정책을 정면으로 뒤엎는 것이었는데도 바로 '실리'라는 명분 때문에 정당성을 획득할 수 있었다.³⁸⁾

김정일은 “적지적작의 원칙에서 나라의 농업 생산구조부터 대담하게 개선하여야” 한다며, “농업생산에서 벼농사와 강냉이농사를 위주로 해왔는데 벼나 강냉이가 잘되지 않는 데서까지 일률적으로 벼나 강냉이를 심을 필요는 없다”라고 지적했다.³⁹⁾ 다시 말해서, 적지적작 원칙의 현실화는 근본적으로 농업 생산구조의 개선을 포함하고 있다. 그리고 농업부문에서도 경제적 효과성, 즉 ‘실리’가 강조되었다. 무조건적인 자급생산만이 중요한 것이 아니라 수익성이 높은 작물을 재배하여 수출함으로써 식량을 수입하여 ‘먹는 문제’를 해결하는 것도 식량자급의 한 방법이라고 해석되었다. 북한 당국은 “알곡작물이 잘 되지 않는 지대에서 그 지대에 맞는 약초나 뽕나무와 같이 외화원천으로서 가치 있는 작물을 배치하여 외화를 벌여 식량을 사오는 것”⁴⁰⁾을 권장하였다. 한 실례로 자강도에서는 국제시장에서 강냉이보다 더 높은 가격을 받는 누에고치를 대량 생산하여 수출하여 강냉이를 사오으로써 식량문제를 해결하려는 것이 모범적으로 평가되기도 하였다.⁴¹⁾

38) 최수영은 김정일이 제시한 새 농업정책은 주체농법이 김일성이 직접 창안한 것이라 하더라도 실리주의 원칙에 위배될 경우 개혁이 가능하다는 것을 보여준 의미 있는 조치라고 평가하였다. 최수영, 『북한 농업의 개발전략과 남북한 농업협력』, 3쪽.

39) 김정일, “우리 당의 농업혁명방침을 철저히 관철할 데 대하여,” 『김정일 선집』, 제15권(평양: 조선로동당출판사, 2005), 410쪽.

40) 실제로 FAO·WFP 보고서에 의하면 1996년부터 1997년 5월까지 중앙과 지방정부 차원에서 수입한 곡물의 총규모는 약 33만 톤인데, 이 중 중앙정부가 수입한 곡물량은 6만 4,000톤인 데 비해, 지방정부가 수입한 곡물량은 26만 6,000톤에 이른다. 이 상업적인 곡물수입의 대부분은 중국과의 광물, 폐철, 목재 등의 현물거래로 이루어졌다. FAO·WFP, “FAO·WFP Crop and Food Supply Assessment Mission to the DPRK,” *Special Alert*(No.275, 1997. 6. 3).

<표 5> 북한의 주요 식량작물의 최근 10년간 재배면적 변화(단위: 1,000ha)

연도(년)	쌀	옥수수	밀	보리	감자	고구마	콩류
1995	582	670	90	75	45	11	310
1996	580	589	75	72	48	13	310
1997	611	602	75	70	80	25	305
1998	580	629	70	50	120	34	300
1999	580	575	48	41	187	37	300
2000	535	496	59	43	188	23	310
2001	572	496	57	36	188	25	310
2002	583	496	63	39	198	27	315
2003	584	495	69	34	187	27	315
2004	583	495	70	32	189	28	315
2005	590	497	105	30	190	28	315

출처: FAO Statistical Databases(<http://faostat.fao.org>).

한편 새 농업방침으로 인해 주체농법에 의해 왜곡되었던 적지적작 원칙의 본래적 의미도 회복되었다. 품종이 강조되었던 과거의 적지적작 원칙의 제한성에서 탈피하여 해당 지방의 지형, 기후, 토양 등 자연 지리적 조건에 적합한 작물과 품종을 선택하고 배치하는 것이 강조되었다. 그리고 곡물 생산에서 다작 영농의 필요성이 제기되었다. 북한 당국은 지난날에는 벼와 강냉이에만 치중해온 영농방법의 한계를 비판하며 “이제는 벼농사와 함께 감자농사도 광범히 해야 하며 밀, 보리,

- 41) 『경제연구』에 실린 한 논문은 “최근 국제시장에서 거래되는 누에고치 1t당 가격은 13,874달러, 명주실 가격은 42,300달러, 흰쌀은 1등급이 t당 240달러, 강냉이는 88.19달러, 콩은 183.07달러이다. 실례로 자강도 지방에서는 정보당 강냉이생산량이 평균 4t이고 누에고치생산량이 1t이라고 가정하면 누에고치 가격과 강냉이 가격을 대비할 때 누에고치를 생산하여 팔아서 강냉이를 사오는 것이 같은 땅에서 강냉이를 생산하는 것보다 39배의 효과를 나타낸다는 것을 보여준다. 이것은 결국 한 정보의 강냉이밭에서 157t 이상의 강냉이를 얻는 것으로 된다”라며 농업 생산구조를 바꾸었을 때 얻을 수 있는 경제적 효과에 대해 자세히 설명했다. 리남선, “지대적 특성에 맞게 농업의 주도적 부문을 설정하고 거기에 힘을 집중하는 것은 인민생활문제해결의 중요방도,” 36~37쪽.

고구마, 콩 등 다양한 농작물을 그 재배의 시기별·계절적 특성에 맞게 가꾸고 키워야 한다”라고 강조했다.⁴²⁾

세계농업기구(FAO)의 통계 자료에 따르면 1990년대 말에서 2000년 사이에 북한의 식량작물 구성은 상대적으로 크게 달라졌다. <표 5>는 쌀과 옥수수의 재배면적은 감소한 반면에 감자, 고구마, 콩, 밀의 재배면적은 증가하고 있음을 보여주고 있다. 이러한 변화는 1970년대 주체농법이 도입되던 시기와 비교했을 때 정반대의 현상이다. 결국 이 시기 농업 생산구조의 조정은 주체농법에 의해 야기된 폐해를 인정하고 잘못을 시정하려는 정책의 일환이다.

또한 새 농업방침이 제기되고 ‘적지적작의 원칙’이 강조된 이후 작물별 생산량의 구성도 크게 변하고 있다. 특히, 2000년부터 옥수수의 생산량과 비중은 크게 감소한 반면에 감자 생산량과 비중은 눈에 띄게 증가하였다. <표 6>에서 보이듯 2000년에는 식량작물 총생산량 중 13.0%를 차지하기에 이르렀다. 식량작물 중 감자의 비중은 2001년을 정점으로 14.4%까지 증가했다가 2002년 이후부터는 11% 대의 안정세를 보이고 있다. 반면 옥수수는 1990년대 중반까지 50%가 넘는 비중을 보였지만 감자 증산이 본격화된 1999년부터는 서서히 감소하여 2005년에는 35.9%에 그쳤다. 이상의 감자와 옥수수의 상반된 비중의 변화는 비효율적인 농업구조를 개선하려는 북한당국의 농업정책이 계획대로 실현되어가고 있음을 보여준다. 결과적으로 식량작물 생산구조의 다각화가 전체적으로 식량작물 총생산량을 증대시키는 데 기여하고 있다고 말할 수 있다.

위에서 살펴본 바와 같이 1990년대 말부터 북한의 식량작물의 종류

42) 리진명, “농업생산의 장성에서 농민들의 책임성과 역할의 제고,” 22쪽.

<표 6> 북한의 식량작물 총생산량¹⁾ 중 주요 곡물의 생산량과 구성비²⁾ 추이
(단위: 1,000M/T, %)

연도(년)	1975	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
식량작물 총생산량	4,335	3,713	4,193	4,020	3,451	3,690	3,489	3,886	4,222	3,590	3,946	4,134	4,253	4,311	4,537	
쌀 (정곡)	생산량	1,738	1,245	1,519	1,457	1,211	1,340	1,503	1,461	1,629	1,424	1,680	1,734	1,720	1,795	2,024
	구성비	39.9	33.5	36.2	36.2	35.1	36.3	43.1	37.6	38.6	39.7	42.6	41.9	40.4	41.6	44.6
옥수수	생산량	2,183	2,035	2,072	1,949	1,851	1,976	1,599	1,947	1,924	1,440	1,588	1,636	1,710	1,674	1,630
	구성비	50.1	54.8	49.4	48.5	53.6	53.6	45.8	50.1	45.6	40.1	40.2	39.6	40.2	38.8	35.9
감자	생산량	120	155	185	203	109	128	200	317	368	468	567	471	505	513	518
	구성비	2.8	4.2	4.4	5.0	3.2	3.5	5.7	8.2	8.7	13.0	14.4	11.4	11.9	11.9	11.4

주: 1) 식량작물 생산량에는 미곡, 맥류, 두류, 서류, 잡곡 등의 생산량 모두 포함.

2) 식량작물 생산량 중 구성비.

출처: 통계청, 『남북한 경제사회상 비교』(서울: 통계청, 2006), 27쪽; <http://www.fao.org>.

와 구성이 다양해질 수 있었던 데는 본래적 의미의 ‘적지적작의 원칙’을 강조하는 새 농업방침의 도입이 크게 기여했음을 알 수 있다. 하지만 적지적작 원칙의 강조는 단순히 작물의 다각화만을 의미하는 것이 아니라 농업생산에서의 의사결정 권한이 국가 독점에서 생산주체인 농민 또는 농장에게 나누어진다는 점에서 더 중요한 함의를 지닌다. 이러한 변화는 농업생산의 비효율성을 낳는 중앙집권적 의사결정구조를 근본적으로 변화시키는 것으로 농업 개혁적 성격을 지닌다.

3) 의사결정구조의 변화: 분권화

농업협동화로 생산관계가 개편된 이후 북한 농업생산에서의 모든 의사결정권은 국가에 집중되어 있었다. 전국의 모든 협동농장에서의 의사결정은 ‘농업위원회-도농촌경리위원회-시·군협동농장경리위원회’로 구성된 수직적인 농업지도체계에 의해 완전히 통제되고 있었다.

따라서 실질적인 농업생산 단위인 협동농장은 자기 소유의 토지에 어떤 작물을 심을 것인가에 대한 기초적인 작물 선택권조차도 갖지 못했다. 그러나 1990년대 후반에 도입된 새 농업방침은 농장의 의사결정구조에 많은 변화를 주었다. 대규모 식량부족에 직면한 북한 당국은 제한적으로 농장의 주인인 농민에게 작물 선택의 자율성을 부여했다.

농사의 주인은 농민들이며 농사일을 잘 아는 것도 농민들입니다. 지금 협동농장들에는 농산기사, 준기사도 적지 않습니다. 농사는 구체적인 실정을 잘 아는 농민들이 주인이 되어 책임적으로 하게 하여야지 이래실정도 잘 모르는 일꾼들이 이것을 심으라 저것을 심으라 하여서는 잘될 수 없습니다. 농업과학자들이 연구한 것도 내리먹이려 하지 말고 협동농장 일반포전에 심고 가꾸면서 농민들 자신이 스스로 받아들여야 합니다. 종자뿐 아니라 농사방법도 일률적으로 내리먹이지 말아야 합니다. 농장마다, 포전마다 구체적 조건이 다른 것만큼 농사방법을 일률적으로 내리먹이면 오히려 농사를 망칠 수 있습니다.⁴³⁾

위의 인용문은 농업생산이 실패한 이유의 하나가 바로 획일적이고 관료주의적인 의사결정 구조에 있음을 지적하고 있다는 점에서 매우 중요한 변화이다. 그리고 농업생산력을 높이기 위해 기존에 국가에 의해 독점되었던 의사결정권의 일부, 특히 작물 선택권을 생산주체인 농민에게 돌려주려고 시도하고 있다. 이미 1998년 1월 자강도 현지도에서 김정일은 “농업지도기관들과 계획기관들에서는 지역별로 자기의 지대적 특성에 맞게 작물을 심는 데 대하여 간섭하지 말아야”

43) 김정일, “경제사업을 개선하는 데서 나서는 몇 가지 문제에 대하여,” 163~164쪽.

한다며 작물 선택권을 농사에 대해 가장 잘 아는 농민에게 주어야 한다고 강조했다.⁴⁴⁾ 아래에 인용된 농촌배경의 소설은 현재 북한당국이 강조하고 있는 적지적작의 원칙이 어떤 것인지 잘 보여준다.

나라가 ‘고난의 행군’을 하던 초시기였다. 도에서 처장사업을 하던 나는 어느 군의 영농지도소조에 망라되어 한 협동농장을 맡아보게 되었다. 나는 이 기회에 실적을 올려보려고 다른 군에서 은을 냈다는 다수확 벼품종을 도입하였다. 농장기사와 오래 농장원들은 그 벼품종이 토양과 기후조건에 잘 맞지 않는다면서 심는 것을 반대하였으나 나는 완강히 내밀었다. 적지적작의 원칙을 어긴 것으로 하여 그해 농장에서는 쓸 한 손해를 보게 되었다. 나는 철직되어 산정협동농장 농장원으로 배치되었다.⁴⁵⁾

위의 소설 내용은 적지적작 원칙의 실행과 관련하여 매우 중요한 점들을 시사하고 있다. 첫째, 현실적으로 당 간부와 생산주체인 농장원 간에 품종 결정을 둘러싸고 갈등이 존재하고 있음을 인정하고 있다. 둘째, 주체농법의 적지적작 원칙이 지난 시기 제대로 실행되지 못한 데는 농업지도간부들의 관료주의 사업태도에도 원인이 있음을 간접적으로 비판하고 있다. 마지막으로, 적지적작의 원칙을 잘 수행하기 위해서는 농장 또는 농장원에게 실질적인 의사결정권을 주어야 한다는 것을 간접 시사하고 있다. 특히 작물 또는 품종 선택과 관련된 의사

44) 김정일, “자강도의 모범을 따라 경제사업과 인민생활에서 새로운 전환을 일으키자”(1998. 1. 16~21, 6. 1, 10. 20, 10. 22.), 『김정일 선집』, 제14권(평양: 조선로동당출판사, 2000), 406~407쪽.

45) 김청수, “금강내기바람,” 『경제연구』, 8호(2002), 62쪽.

결정의 주체에 대해 지적한 부분은 매우 중요한 의미를 지닌다. 왜냐하면 양문수가 사회주의 경제개혁은 의사결정구조 측면에서의 변화, 즉 집권적 의사결정구조에서 분권적 의사결정구조로의 변화를 내포하고 있다고 지적하였듯이,⁴⁶⁾ 작물 혹은 품종 선택에서의 의사결정권을 국가에서 농장원에게 나누어주는 분권적 조치는 농업개혁적 성격을 지니기 때문이다.

하지만 농업생산에서의 분권화 방침이 기층 생산단위인 농장에서 언제나 일관되고 철저하게 집행되고 있다고 할 수는 없다. 필자가 만난 함북 길주군의 한 협동농장에서 분조장을 하였던 L씨(30대, 남자)는 영농자재의 부족과 심하게 산성화된 토지 때문에 강냉이 수확이 계속 좋지 않자 국가에서 토지에 맞는 곡식을 알아서 심으라는 방침이 나왔으며 이에 강냉이 대신 조를 심어 수확량을 높인 경험이 있다고 말했다. 하지만 탈북자 L씨는 이러한 시도가 현실적으로 정당한 조치라는 것이 증명되었는데도 시험단계에 그치고 있을 뿐 작물 선택권이 완전히 농장에게 이양되지 못하고 있는 데 아쉬움을 토로하였다. 또 황해북도의 한 협동농장에서 작업반장을 하였던 J씨(30대, 남자)는 식량문제를 해결하기 위해 궁여지책으로 강냉이와 콩의 간혼작⁴⁷⁾을 시도해

46) 양문수, “1990년대 경제위기와 지방경제 운영체계의 변화,” 최완규 엮음, 『북한 도시의 위기와 변화: 1990년대 청진, 신의주, 혜산』(서울: 도서출판 한울, 2006), 70쪽.

47) 탈북자 J씨가 시도한 간혼작 형태는 이렇다. 규정상 강냉이는 15~20cm 간격으로 심어야 하는데(현재는 25cm까지 허용됨), J씨는 농장원들에게 40~50cm 간격으로 심게 하고, 그 사이에 ‘그늘콩’을 심게 하였다. 그리고 수확 후 강냉이는 당과 국가에 바치고 콩은 농장원에게 분배하였다. 농장원들도 이해관계가 있기 때문에 점심 도시락까지 싸가지고 다니면서 열심히 일했고, 그 결과 평소보다 3~4배의 수확을 거두었다. J씨는 이와 같은 간혼작이 국가도 살리고 농민들의 식생활에도 도움을 주며 토지의 지력도 높일 수 있는 일석삼조의 효과가 있다고 설명하였다. 그러나 결국 그의 시도는 국가의 토지에 개인 콩을 심어먹었다

좋은 성과를 냈지만 상부기관으로부터 방침을 따르지 않았다는 이유로 비판받았으며 2005년 북한에서 나오기 전까지 재배작물 선택에 대한 농장과 농민의 자율성이 전혀 보장되지 않았음을 전했다. 이상의 탈북자들의 증언을 종합해볼 때 비록 중앙정부가 새 농업방침을 발표하고 개혁적인 조치를 취하고 있지만 여전히 기층 생산단위에서는 오랫동안 뿌리 깊게 박혀 있는 관료주의적인 사업 행태가 완전히 청산되지 못한 채 기존의 농업생산 방식을 답습하고 있는 것으로 보인다.

4) 적지적작 원칙의 현실화의 한계

‘실리(수익성)’ 보장을 전제로 하는 농업구조로 변경하는 데서 적지적작의 원칙을 현실화하는 것이 결코 쉬운 일은 아니다. 새 농업방침이 제기되고 적지적작 원칙의 현실화가 강조된 지 이미 수년이 지났지만 2004년 『경제연구』에 실린 한 논문은 여전히 농업 생산구조 개선이 식량증산을 이룰 수 있는 근본적인 방법이라고 지적하면서 작물과 품종배치에서 고정관념을 깰 것을 주문했다. 이 논문은 “지난 시기에 우리나라에서는 농업생산에서 벼농사와 강냉이농사를 위주로 하여왔다. 그러나 벼나 강냉이가 잘되지 않는 데서까지 일률적으로 벼나 강냉이를 심을 필요는 없다. 물론 벼나 강냉이가 잘되는 지대에서는 벼농사와 강냉이농사를 위주로 하여야 하지만 벼나 강냉이가 잘되지 않는 지대에서는 해당 지대에 맞는 작물을 많이 재배하여야 한다”라며 적지적작 원칙의 현실화를 촉구하였다.⁴⁸⁾

는 이유로 국가로부터 비판받음과 동시에 증지당했다고 한다.

48) 변승호, “우리 식의 식량문제, 먹는 문제 해결의 기본방향,” 『경제연구』, 4호 (2004), 17~19쪽.

이처럼 적지적작 원칙이 전면적으로 실현되지 못하고 있는 것은 북한 당국이 식량자급정책과 그에 따른 알곡 위주의 농업정책을 포기하지 못하고 있는 것과 관련이 있다. 북한 당국이 처한 고민은 “강냉이 밭 1정보를 관리하는 데 비하여 비알곡작물을 심어 관리하는 데 드는 노력은 훨씬 적지만 반면에 정보당 수입은 훨씬 높다. 그렇다고 하여 모든 지방들에서 비알곡작물을 심는 방향으로 나간다면 나라의 식량 수요를 생산 보장하는 데 커다란 지장을 줄 수 있다. 그러므로 지방의 특성에 따라 알곡생산을 늘이는 데 기본을 두면서 농업구조를 합리적으로 개선해나가야 한다”⁴⁹⁾라고 언급한 데서 잘 드러난다.

한편 농업부문에서의 ‘실리(수익성)’ 원칙과 작물 선택에서의 농민의 자율성 확대 등의 강조가 의도하지 않게 농업정책의 근본을 흔들 수 있다는 북한 당국의 우려는 실제로 현실로 나타나고 있다. 농민들은 알곡 생산보다 더 수익성이 높은 공예작물이나 축산 등에 더 많은 관심을 보였다. 조선노동당 중앙위원회 당역사연구소가 2005년 발간한 경제해설서는 “농업생산조직에서 물론 수익성을 타산하여야 하지만 수익성 본위로 나가 나라의 식량문제해결에 장애를 준다면 사회주의사회에서의 실리보장으로 될 수 없다”라며 “식량작물보다도 축산이나 남새, 공예작물 등의 재배에만 힘을 넣는다면 농촌경리가 근로대중의 요구와 리익에 맞게 발전할 수 없다”라고 지적했다.⁵⁰⁾ 그리고 수익성 위주의 농업생산은 자본주의적 농업방식이라며 강한 경계심을 나타냈다. 이와 같은 비판은 실제로 북한 농촌에서 실리를 명분으

49) 리남선, “지대적 특성에 맞게 농업의 주도적 부문을 설정하고 거기에 힘을 집중하는 것은 인민생활문제해결의 중요방도,” 37쪽.

50) 서재영 외, 『우리 당의 선군시대 경제사상해설』(평양: 조선로동당출판사, 2005), 128쪽.

로 개별 농장에서 수익성이 높은 축산업이나 공예작물 재배에 더 큰 관심을 갖는 현상이 빈번하게 발생하고 있다는 사실을 간접적으로 시사한다. 실리에 대한 강조는 농민들의 생산의욕을 고취시켜 증산에 기여할 수 있는 반면에 농업부문에서의 계획화를 어렵게 만들고 나아가 농촌의 경제적 자원에 대한 국가 통제력을 약화시킬 수 있다. 이런 점에서 하드웨어의 개혁 없이 소프트웨어만의 개선을 추구하는 북한의 ‘실리사회주의’는 한계를 지닌다.

5. 결론

북한 농업정책의 역사를 돌아보면 매 시기 ‘적지적작의 원칙’은 일관되게 강조되었다. 하지만 그 원칙의 의미와 맥락은 시기마다 달랐으며 여러 가지의 의미 변형을 거쳤다. 1946년 토지개혁 이후부터 농업협동화가 추진되기 이전 시기까지 ‘적지적작’이란 사전적인 의미 그대로 ‘알맞은 땅에 알맞은 작물을 골라 심는다’는 뜻이었다. 개인적 소유관계가 지배적이던 시기에 경작지에 어떤 작물을 심는가는 전적으로 농민 개인의 선택에 달려 있었다. 반면 이 시기에 적지적작의 원칙은 주로 국영농목장을 중심으로 강조되었다는 특징을 나타낸다.

그러나 전쟁 후 농업협동화가 본격적으로 추진되면서 국가 의도의 적지적작의 원칙은 국영농목장의 제한성을 넘어 전국 규모의 경작지로 확대되었다. 농업협동화는 단순히 소유관계의 변화만이 아니라 작물 선택의 주체가 농민에서 국가로 전환되는 것까지를 포함하고 있었으며, 국가는 작물 선택권을 장악함으로써 농업부문에서도 계획 수립이 가능하게 되었다. 토지에 무엇을 심을 것인가를 결정하는 것은 농

민이 아니라 국가였으며, 이 시기부터 ‘적지적작의 원칙’은 본래적 의미에서 벗어나 ‘밭에서 다수확에 적합한 작물 배치’의 의미로 변했고 점차 강냉이로 단일화되어갔다.

하지만 농업협동화 완료 직후 농업생산력의 하락은 다시 본래의 ‘적지적작의 원칙’을 부활시켰고 다각적 영농방법이 추구되었다. 농업협동화가 추진되는 과정에서 자연지리적 특성이 무시된 채 수확률에만 집착하여 무리하게 실행된 강냉이 재배의 확대방침이 오히려 생산력을 하락시켰던 것이다. 게다가 알곡 작물 중심의 작부체계는 평야지대와 산간지대의 농민 소득 격차를 더욱 벌리는 결과를 초래했으며, 농촌에서 상당한 비중을 차지하고 있던 산간지대에 사는 농민들의 빈곤 문제가 도시와 농촌의 생활격차를 더욱 벌리고 있었다. 이러한 시대적·사회적 맥락 속에서 1960년대의 적지적작의 원칙은 다작 영농을 추구하였다.

한편 1960년대 후반 시기 중소분쟁이 심화되는 가운데 북한은 자주 외교노선을 표방함으로써 외부로부터의 경제적 지원이 크게 감소되었고 이에 자립경제 발전전략이 더욱 강조되었다. 그리고 무엇보다 당장 식량자급이 시급했다. 북한 당국은 증산 방법의 하나로 1970년대 중반부터 주체농법을 전면 도입하였다. 주체농법이 도입된 후에 적지적작의 원칙은 지대적 특성에 적합한 작물이 아니라 지대와 기후의 조건을 극복할 수 있는 알맞은 품종을 선택하는 것의 의미가 더 강했다. 이에 농업 생산구조는 논에는 벼, 밭에는 강냉이 위주의 단작 체계로 변해갔으며, 특정한 몇 가지의 품종들이 전국적 범위에서 지대별·도별로 배치되어 생산단위에 하달되었다.

비록 1970년대 중반에 식량자급이라는 주체농법의 신화가 창조되었을지라도 1980년대 말부터 강냉이 중심의 단작 영농구조가 오히려

전체적으로 농업생산력을 떨어뜨려 결과적으로 식량문제의 해결을 어렵게 한다는 비판이 이미 내부에서 제기되고 있었다. 1990년대 초반에 표면화된 식량부족은 더 이상 외인론(外因論)만으로 정당화되지 않았으며 잘못된 농업정책 때문이기도 하다는 사실을 인정하기에 이르렀다. 새로운 농업방침은 농업 생산구조의 변화를 요구하였다. 새 농업방침은 주체농법에 의해 왜곡된 농업 생산구조의 전면적 비판이자 수정이다. 새 농업방침은 표면적으로는 주체농법의 계승을 강조하고 있지만 적지적작의 원칙을 무시한 획일적인 작부체계와 ‘수익성’이 보장되지 않는 농업 생산구조를 거부한다. 다시 말해서 새 농업방침은 강냉이농사에 더 이상 집착하지 않으며, 대신 감자, 콩, 공예작물, 축산, 양어, 잠업 등 농장의 지대적 특성에 적합하고 ‘실리’를 낼 수 있는 다각적 영농을 추구한다.

최근 북한 당국이 강조하고 있는 새 농업방침과 ‘적지적작의 원칙’은 집단화 이전 시기 및 1960년대 초반 시기와 많은 유사성을 보인다. 두 시기 모두 정치적으로 불안정했고 식량안보가 확보되지 못한 상태였다. 이러한 시기에 적지적작의 원칙에 입각한 영농의 다각화는 농민에게 작물 선택권의 자율성을 좀 더 보장하는 것이었다. 그것은 농민에게 농사에 대한 주인의식을 고취시켜 농업생산력을 증대시키는 데 중요한 요소이다. 특히, 근대적인 생산 투입재가 부족하고 농업발전을 위한 국가 투자 역량이 제한된 상황에서 영농의 다각화는 농업생산력을 높여 식량안보와 공업자원을 확보하고 농민에게 더 많은 소득창출의 기회를 제공함으로써 사회를 안정화시키는 기능을 한다. 그러나 현재의 북한사회는 대기근의 경험, 사회에 대한 국가통제력의 약화, 이데올로기의 약화, 국제사회로부터의 고립 심화로 인해 다른 어느 때보다 농민에게 농업생산에서의 더 많은 결정권을 부여하도록 압박

받고 있다.

어떤 것이 적지적작인가를 누가 결정하느냐의 문제, 작물 선택권을 누가 갖느냐의 문제는 경제적인 차원을 넘어 국가와 농민 간의 정치적인 문제이다. 농업협동화가 완성된 이후 적지적작에 대한 결정권은 생산주체인 농민으로부터 통제자인 국가로 완전히 넘어갔고, 그것은 농민이 땅에 대한 주권을 상실하는 것과도 같다. 왜냐하면 농민은 더 이상 자기가 소속된 땅에 무엇을 심을 것인가를 결정할 수 없기 때문이다. 국가는 모든 토지에 재배할 작물과 품종의 배치를 결정한다. 그러나 땅에 대한 주권을 박탈당한 농민은 더 이상 농사에 대한 열정을 지니지 못한다.

결론적으로 북한 농업정책에서 적지적작의 원칙에 대한 왜곡된 적용은 농민으로부터 작물 선택권을 박탈하고 농업생산에서 ‘수익성’의 원리를 제거함으로써 식량위기를 악화시켰다. 따라서 북한당국이 최근에 식량문제 해결을 위해 강조하고 있는 새 농업방침과 그에 따른 농업 생산구조의 변화는 ‘적지적작 원칙’의 본래적 의미의 회복을 의미한다. 또 그것은 농민의 기본권인 작물 선택권을 농민에게 되돌려주고 농업생산에서 제거된 ‘수익성’을 되살림으로써 농민에게 농사에 대한 열정을 되찾아주는 것이다.

■ 접수: 10월 31일 / ■ 채택: 12월 3일

참고문헌

1. 북한자료

1) 단행본

- 김승준, 『우리나라 농촌문제해결의 역사적경험』(평양: 사회과학출판사, 1988).
김일남 외, 『조선농업사』, 4권(평양: 농업출판사, 1991).
박영호, 『농촌체제의 광휘로운 빛밭아래 이룩된 위대한 전변』(평양: 농업출판사, 1994).
서재영 외, 『우리 당의 선군시대 경제사상해설』(평양: 조선로동당출판사, 2005).
조선로동당출판사, 『위대한 수령 김일성동지의 불멸의 혁명업적 14: 사회주의 농촌문제의 해결』(평양: 조선로동당출판사, 1999).
조선중앙통신사, 『조선중앙년감』(평양: 조선중앙통신사, 1964).

2) 논문

- 김상학, “인민 경제 발전에서 산의 종합적 리용이 가지는 의의,” 『근로자』, 제 15호(1962).
김승준, “현 시기 산지대 농촌 경리의 획기적 발전이 가지는 경제적의의,” 『경제연구』, 5호(1962).
김승택, “농업전선은 올해 사회주의경제건설의 주공전선,” 『김일성종합대학학보: 철학·경제학』, 4호(2005).
김일성, “농촌경리의 발전을 위한 평안남도 당단체들의 과업,” 『김일성 저작집』, 제9권(평양: 조선로동당출판사, 1980).
_____, “전후 농촌경리의 복구발전을 위하여,” 『김일성 저작집』, 제8권(평양: 조선로동당출판사, 1980).
_____, “농촌경리의 당면한 과업의 성과적실행을 위하여,” 『김일성 저작집』, 제13권(평양: 조선로동당출판사, 1981).
_____, “우리 나라에서의 사회주의적농업협동화의 승리와 농촌경리의 앞으로의 발전에 대하여,” 『김일성 저작집』, 제13권(평양: 조선로동당출판사, 1981).

- _____, “인민소비품생산을 늘이며 상품류통사업을 개선할 데 대하여,” 『김일성 저작집』, 제12권(평양: 조선로동당출판사, 1981).
- _____, “함경북도 당단체들의 과업,” 『김일성 저작집』, 제13권(평양: 조선로동당출판사, 1981).
- _____, “량강도 당조직들앞에 나서는 과업,” 『김일성 저작집』, 제17권(평양: 조선로동당출판사, 1982).
- _____, “산과 강을 잘 리용하자,” 『김일성 저작집』, 제18권(평양: 조선로동당출판사, 1982).
- _____, “농업생산에서 일대 전환을 일으키기 위하여,” 『김일성 저작집』, 제28권(평양: 조선로동당출판사, 1984).
- _____, “모든 힘을 알곡 800만 톤 고지 점령을 위하여,” 『김일성 저작집』, 제30권(평양: 조선로동당출판사, 1985).
- _____, “올해 농사를 잘하기 위하여 나서는 몇가지 과업,” 『김일성 저작집』, 제31권(평양: 조선로동당출판사, 1986).
- _____, “농업생산계획을 세부화할 데 대하여,” 『김일성 저작집』, 제34권(평양: 조선로동당출판사, 1987).
- _____, “민족적근지와 혁명적자부심을 가지고 사회주의건설을 다그치자,” 『김일성 저작집』, 제42권(평양: 조선로동당출판사, 1995).
- _____, “자강도 경제발전의 중심과업에 대하여,” 『김일성 저작집』, 제42권(평양: 조선로동당출판사, 1995).
- 김정일, “경제사업을 개선하는데서 나서는 몇가지 문제에 대하여,” 『김정일 선집』, 제14권(평양: 조선로동당출판사, 2000).
- _____, “우리 당의 농업혁명방침을 철저히 관철할 데 대하여,” 『김정일 선집』, 제15권(평양: 조선로동당출판사, 2005).
- 리남선, “지대적 특성에 맞게 농업의 주도적부분을 설정하고 거기에 힘을 집중하는 것은 인민생활 문제해결의 중요 방도,” 『경제연구』, 1호(2001).
- 리진명, “농업생산의 장성에서 농민들의 책임성과 역할의 제고,” 『경제연구』, 4호(2001).
- 변승호, “우리 식의 식량문제, 먹는 문제해결의 기본방향,” 『경제연구』, 4호(2004).
- 송정남, “시기 농업생산과 기술에서 혁명을 일으키는 농촌문제해결을 위한 기본과업,” 『경제연구』, 1호(2005).

2. 국내자료

1) 단행본

최수영, 『북한 농업의 개발전략과 남북한 농업협력』(서울: 통일연구원, 2002).

통계청, 『남북한 경제사회상 비교』(서울: 통계청, 2006).

통일부, 『주간북한동향』(1999. 2. 20~26).

2) 논문

양문수, “1990년대 경제위기와 지방경제 운영체계의 변화,” 최완규 엮음, 『북한 도시의 위기와 변화: 1990년대 청진, 신의주, 혜산』(서울: 도서출판 한울, 2006).

장상환, “토지개혁과 농업협동화 과정의 특징,” 고현욱 외, 『북한사회의 구조와 변화』(경남대학교 극동문제연구소, 1987).

황지윤·장남수, “문헌과 북한이탈주민 설문조사를 통해 본 북한인의 식생활과 영양소 섭취 실태,” 『대한지역사회영양학회지』, 제6권 제3호(2001).

3. 국외자료

1) 단행본

Park, Philip H., *Self-Reliance or Self-Destruction?*(New York: Routledge, 2002).

Haggard, Stephan and Marcus Noland, *Famine in North Korea: Markets, Aid, and Reform*(New York: Columbia University Press, 2007).

2) 논문

FAO, “FAO-WFP Crop and Food Supply Assessment Mission to the DPRK,” *Special Alert*(Rome: June 1997; November 2004).

Frank, Ruediger, “Classical Socialism in North Korea and its Transformation: The Role and the Future of Agriculture,” *Harvard Asia Quarterly*, Vol.X. No.2(2006).

Ireson, Randall, “Food Security in North Korea: Designing Realistic Possibilities”

(Stanford: Walter H. Shorenstein Asia-Pacific Research Center Working Paper, Feb. 2006).

Smith, Heather, “North Korean Economy: Collapse, Stasis or Reform?”(Research School of Pacific and Asian Studies of Australian National University, 1997).

Analysis on Agricultural Productive Structure in North Korea by the Times: Focusing on the Principle of ‘Tillable Land and Suitable Cultivation’

Jeong, Eun Mee(Institute for Unification Studies, Seoul Natl. University)

This study aims at analyzing the structure of agricultural production in North Korea from the late 1940s to the 2000s focusing on the principle of ‘tillable land and suitable cultivation’. The meaning of the principle has been changed by the times according to the purpose of development strategies and the changes of political or social situation and environment.

Before the collectivization, the principle of ‘tillable land and suitable cultivation’ was applied limitedly to the state-owned farms. Under domination of privately owned productive relation, the choice of crops belonged to farmers not the state. After completing the collective agricultural system, the rights of choice shifted from farmers to the state. And the principle of ‘tillable land and suitable cultivation’ also changed into the meaning of corn farming suitable fields. The corn

farming have rapidly extended by introducing the ‘self-reliant agricultural method’(Juche Nongbup in Korean).

However, the corn-oriented agricultural productive structure eventually resulted in the sharp decrease of the crops and the enormous food shortage. To settle the food problem, North Korean authorities recovered the original meaning of the principle of ‘the tillable land and suitable cultivation’ and pursued the diversified farming. Under the guarantee of the profitability(*Shili* in Korean), the new agriculture policy demands the change of the agricultural productive structure. The new policy emphasizes the choice of crops suitable each regional farms, for example, potatoes, mulberry trees, medicinal herbs, stock raising, fish farming, etc.

Key words: The principle of tillable land of suitable cultivation/
Collective agriculture/ The choice of crops/ Self-reliant
agricultural method/ Food shortage/ Diversified farming/
Profitability/ Decentralization