

연구총서 02-18

북한 협동농장 개편 방향에 관한 연구

- 사회주의 국가의 협동농장 개편
경험이 북한에 주는 시사점 -

김 영 윤

통 일 연 구 원

요약

본 연구에서는 북한의 협동농장이 어떻게 개편되어야 할 것인지에 대해 논의하고 있다. 이는 협동농장이 개편되어야만 북한이 당면한 경제난을 극복하고 향후 경제발전을 이룩할 수 있다는 판단에서 비롯된다. 북한 협동농장의 개편 방향을 제시하기 위해 사회주의 국가들의 협동농장 개편 경험을 연구, 이를 북한에 적용할 수 있도록 시사점을 도출하고자 했다. 북한의 협동농장은 그 규모 면에서 집단농장의 효율성을 살리면서도 높은 생산성을 창출할 수 있는 방안 모색이 요구되나, 현재 남북한간의 경제협력이 이루어지는 가운데서 북한 스스로 협동농장을 개편할 수 있는 의지가 중요하다. 북한 협동농장의 개편은 현재 북한이 견지하고 있는 협동농장 조직과 운영을 변화시키는 것이기 때문에 정치적인 결정과도 큰 연관성을 가진다. 그러나 이는 현재의 경제적 어려움을 극복하기 위해 북한 당국이 반드시 감당해 내어야 할 몫이다.

I. 북한 협동농장의 실태와 문제점

1. 북한 협동농장의 실태

북한의 협동농장은 1946년 3월 5일 토지개혁 후 개인농을 집단화함으로써 작업을 통해 만들어졌다. 1958년 협동농장은 리단위로 통합된다. 협동농장의 리단위 통합으로 협동농장 외부에 있던 소비조합과 금융조합이 협동농장으로 이관·운영됨으로써 협동농장은 생산, 분배, 교환, 소비를 총괄하는 경제단위가 되었다. 또한 협동농장의 사업에 교육, 복지, 보건, 후생 등을 포괄하게 됨으로써 협동농장은 농업 경영조직에 국한되지 않는 농촌공동체조직으로 발전하게 되었다.

1958년 이후 북한에는 토지의 사적 소유에 대한 개념이 완전히 사라지게 된다. 1961년 북한은 1960년 2월 김일성이 강서군 청산리협동농장 방문을 계기로 기존의 군인민위원회에서 맡았던 농업지도·관리기능을 분리하여 전문적인 국가 농업지도기관인 ‘군협동농장경영위원회’를 중심으로 하는 기업적인 농업지도·관리체계로 정비하게 된다. 북한이 대규모화된 리단위 협동농장 생산체제를 확립한 후 이를 다시 군단위의 군종합농장을 제시한 것은 협동적소유를 전인민적 소유(국가소유)로 전환하기 위해서였다고 할 수 있다.

협동농장은 토지 등의 생산수단이 협동농장 구성원에 의해 공유되는 협동적 소유제에 기초하고 있다. 협동적 소유제는 사유재산제와 구소유제의 중간적인 형태라고 할 수 있다.

북한의 협동농장은 협동농장 관리위원장이 리 행정위원장을 겸하고 관리위원회 밑에 작업반, 작업반은 다시 분조를 둔 체제로 운영되고 있다. 분조는 작업반내 생산조직인 동시에 사회주의 집단생활을 위한 기본세포조직으로 협동농장의 고유한 소경영조직이라고도 할 수 있다. 1965년 포천군 포천협동농장에 대한 김일성의 현지지도를 통해 북한은 분조관리제를 도입, 협동농장 내부의 고유한 생산·노동조직으로 정착시켰으며, 1996년 이후에는 분조단위의 생산결과에 대해 보충분배를 실시하는 분조도급제를 실시함으로써 분조가 생산조직, 노동조직, 분배조직의 기능을 함께 갖는 하나의 완결적인 협동농장 내부의 소경영체제로 역할할 수 있도록 했다.

협동농장의 생산계획수립에서 가장 중요한 것은 『국가농업생산계획』이다. 이를 기초로 생산계획달성 및 초과달성을 위한 구체적 실행계획인 내부계획이 수립된다. 협동농장은 수립된 내부계획을 다시 작업반과 분조에 구체화하여 전달한다. 협동농장에서 영농자재의 조달은 농업생산을 계획적으로 추진하기 위한 중요한 활동이다. 북한은

협동농장에 대한 영농자재를 ‘대안의 사업체계’에 입각, ‘자재를 위에서 책임지고 아래에 내려다주는 자재공급체계’를 통해 공급하고 있다. 북한은 협동농장에 대한 국가소유의 영농자재를 공급함에 있어 무상공급이나 외상공급 형식을 배제하고 ‘상업적인 형태’를 적용, 공급자재에 ‘가격’을 책정해 놓고 있다.

북한이 추진하고 있는 협동농장의 분조관리제와 분조도급제는 분조에 대한 효율적 통제와 책임소재를 명확히 하기 위해, 그리고 물질적 욕구를 극대화하기 위해 도입되었다. 분조관리제는 10~25명이 일개 분조를 이루어 연간 농업생산계획을 책임지고 수행하며, 생산실적에 따라 분배받는 일종의 노동지불제도다. 분조도급제는 새로운 분조관리제의 형태로 기존의 분조규모를 7~8명으로 축소하고, 생산 초과분에 대한 자유처분권을 인정하고 있다.

협동농장의 분배는 각 농장원의 작업 능력에 따라 노력일을 확정된 후, 연말 협동농장 총회를 거쳐 현물 및 현금으로 이루어진다. 협동농장의 현물 및 현금 총수입 중에서 국가납부분과 생산적 지출, 협동농장 자체의 공동축적기금 등을 먼저 공제한 다음, 각자 일년간 작업에 참여한 노력일에 따라 결정된다. 노력일이란 협동농장 기준작업정량표에 의해 평가된 노동일수를 말한다. 협동농장에서 생산된 농산물은 국가의 수매를 거쳐 유통된다.

2. 협동농장의 문제점

가. 농업행정적 측면

북한 농업지도·관리체계가 가지고 있는 특징은 ①농업지도가 국가기구에 의해 독점적으로 수행됨으로써 단순한 생산기술, 경영활동에 관

한 지도조차도 법률적인 구속력을 갖고 협동농장의 생산과정에 개입하고 있는 점, ②농업생산활동이 공장제 생산시스템과 같이 단순한 영농과정으로 되어 있는 점, ③군이 사회주의 농촌건설을 위한 거점으로 지방경제와 문화공간을 총괄하고 있는 점, ④국가가 농업생산 및 농촌유지와 관련된 문제를 군과 리단위를 통해 지원함으로써 ‘국가가부장적’인 성격이 강하게 나타나고 있는 점 등이다. 그러나 이와 같은 체계는 국가의 자원배분에 문제가 발생할 때에는 각 생산단위에서의 탄력적인 대응이 이루어지지 못해 농업생산의 급격한 감소로 직결된다.

농업지도·관리지침으로서의 북한 주체농법은 내부적인 자원동원방식을 동원하여 식량의 자급을 달성하려는 ‘북한식 식량안보노선’이다. 주체농법은 영농의 원칙, 방법, 지도관리에 관한 방침을 제시하고는 있으나, 오히려 영농과정을 세분하고 농업노동을 공장제 생산노동으로 전락시켰다. 주체농법이 북한의 식량안보에 기여하기 위한 것이라는 점은 평가되나, 식량안보가 갖는 다면적인 측면 중에서 오직 국내 농업생산만을 강조했다라는 한계를 벗어날 수 없다.

나. 운영적 측면

협동농장의 생산은 면밀한 계획에 의해 이루어진다. 그럼에도 불구하고 협동농장의 생산과정이 제대로 작동되지 않는 이유는 생산체제의 확립과 계획에 대한 국가지도·관리가 협동농장의 생산 및 영농과정에 철저하게 종속시킴으로써 생산체제의 경직화를 초래했기 때문이다. 생산체제에 있어 나타나고 있는 비효율성은 다음과 같다. 첫째, 농업생산에 있어 비효율적 투자를 만연시키고 있다. 협동농장에 있어 가장 중요한 과제는 생산목표 달성이기 때문에 인력이나 부품, 원자재

의 과잉보유에 따른 비용은 별로 중요하지 않다. 따라서 생산비용이 얼마인가에 대해서는 관심을 두지 않는다. 원료, 부품, 노동력은 최대한 많이 확보하면서도 생산목표치는 가능한 한 낮게 부여되도록 만드는 일에만 신경을 쓰게 된다. 둘째, 협동농장의 운영자나 생산 노동자가 모두 자신의 능력과 성의를 다해 생산에 임할 수 있는 여건이 마련되어 있지 않다. 개인이 기업의 생산을 위해 노력하는 만큼 그 대가(소득)가 나타나야 하는데 그렇지 않기 때문에 열심히 노력할 필요성을 느끼지 못한다.

셋째, 협동농장의 노동생산성 향상 자체가 무의미할 뿐이다. 사회주의 체제하의 시장이 판매자 중심시장이기 때문에 소비자 기호에 맞는 물품을 개발하거나 품질을 개선시키기 않아도 상품소비에는 아무런 문제가 없다.

넷째, 경쟁과정을 통해 정보, 지식, 기술이 취득·개발·활용되어야 생산성 향상이 가능하나, 이를 연결시켜 줄 시장이 형성되어 있지 않다.

다. 분배적 측면

북한은 노동에 따른 분배 원칙을 노동보수지불체제로 확립해 놓고 있어 구소련과 중국보다 훨씬 강한 사회주의 분배원칙을 적용하고 있다. 북한의 작업반 우대제가 기본분배의 총량을 줄이고 보충분배(우대기금)의 크기를 확대하는 형태를 띠고 있고, 분조관리제는 노동일의 재평가를 통한 각각의 인센티브를 강화하고 있기는 하나, 개인분배 몫의 증가가 반드시 집단분배 몫의 증가를 통해 실현되도록 하고 있기 때문에 실질적인 인센티브 효과가 미약하다. 1996년 북한은 협동농장 분조원들의 생산의욕을 높이기 위해 도입한 분조도급제는 엄

밀히 말해 실행한 작업에 대해 소득형태의 지급이 아닌 노동일수로 바꾸어 계산하는 것에 지나지 않는다. 노동자들은 작업량을 늘리는 데만 치중하고 정작 협동농장에서의 작업은 형식적이게 된다. 북한에서 분조도급제가 성공하기 위해서는 작업분조에서 목표 계획치를 초과하는 생산량 달성이 이루어지는 환경조성과 추가 분배분의 농민시장 판매가 이루어질 수 있어야 한다.

라. 농산물 유통체계적 측면

북한 농산물 유통체계상의 문제점은 중앙집권적 사회주의 계획경제가 가지는 자원 및 생산물 분배의 왜곡과 직결되어 있다. 첫째, 북한에서는 생산증대를 위한 개인적인 유인이 존재하지 않기 때문에 시장 수급에 의한 생산활동의 조정이 이루어지지 않게 된다. 둘째, 유통이 중앙계획적인 공급행위이기 때문에 유통시설 및 인적자원을 포함한 유통자원의 분배에 있어서도 심한 왜곡현상이 초래되고 있다. 셋째, 공식 유통체계의 붕괴로 계층간·지역간 농산물 수급의 불균형을 심화시키고 있으며, 이로 인한 농산물 암거래를 확산시키고 있다. 넷째, 유통시설의 부족과 불합리한 배치, 이용의 제한성 및 시설의 낙후성 등이 농산물 유통상의 제약과 물류의 저효율성과 직결되고 있다.

이상과 같은 문제점을 극복해 나가기 위해서는 무엇보다도 소비시장과 산지시장의 활성화를 유도해야 한다. 농산물 가격의 안정화를 도모할 수 있도록 현재의 농민시장을 상설화하고 소비자와 생산자가 직접 거래할 수 있도록 해야 할 것이다.

II. 사회주의 국가 협동농장 개편 사례와 시사점

1. 사회주의 국가 협동농장 개편 사례

가. 동·중유럽 국가

동·중유럽 국가에서의 농업분야 구조개편은 협동농장을 해체하여 가족농으로 전환해야 한다는 것에 큰 비중을 두었지만, 실제 농지 사유화와 농기업의 구조조정에서는 반드시 시장경제를 지향한 농업구조로의 개편을 추진한 것이 아니었다. 기업의 구조조정과 관련, 가장 중요했던 것은 농지와 농기업이 소유하고 있는 재산의 소유권을 이전하는 것이었다.

소유권의 이전은 ①구조조정 이전의 구조를 그대로 보유하면서 소유자의 이름은 변경하되, 개별 재산에 대해서는 구체적인 분할없이 소유권을 증명하는 문서를 가지는 방법, ②첫 번째 방법을 이용하여 대규모 농기업을 마을 단위의 소규모 기업으로 분할하는 방법, ③재산권자에게 집단농장의 재산을 구체적으로 분할하여 소유권을 이전시키면서 집단농장을 개별 가족단위의 사농(私農)으로 독립시키는 경영하게 하는 방법, ④세 번째 방법을 적용하면서도 개별 농기업이 협업 또는 재결합함으로써 농업생산자 연합을 창출시키는 방법, ⑤집단농장의 재산을 구체적으로 분할하되, 개별 지분을 자유롭게 임의 처분할 수 있도록 하는 방법 등을 통해 이루어졌다.

그러나 체제전환이 이루어진 지 10년이 지난 시점에서 평가할 때, 알바니아의 경우에는 집단농장이 100% 가족농으로 강제해산되다시피 했으며, 폴란드는 체제전환 이전 이미 확립된 가족농 체제가 강하게 유지되면서 주식회사 형태의 농기업으로 발전된 것을 알 수 있다.

불가리아, 레튼공화국, 루마니아, 슬로베니아 등도 가족농과 개별농으로 크게 탈바꿈했다. 그러나 러시아를 비롯하여 구소련의 지배하에 있던 벨라루시와 몰타공화국 및 슬로바키아의 경우에는 협동농장 및 국영농장 체제가 아직도 강하게 유지되고 있음을 알 수 있다. 우크라이나의 경우에는 주식회사 형태의 대규모 농장이 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 이상과 같은 국가에 따라 각각 다른 농기업 구조 변화를 보였던 원인은 개별국가가 당면했던 정치, 사회, 역사적 요인과 함께 경제적 요인들이 크게 작용했기 때문인 것으로 판단된다.

대규모 농기업의 해체는 특히, ①구소련의 강점의 영향력에서 벗어나겠다는 국내정치적 의지가 강한 나라에서(예: 발틱연안 국가), ②사회주의 체제하 잘못된 발전을 원점으로 돌려놓으려는 이념이 강한 나라(예: 알바니아, 불가리아, 헝가리와 루마니아 등) 및 ③농업의 기계화가 크게 진전을 이루지 못했던 나라, 다시 말해 자본장비율이 낮아 개별농에 비해 농기업 경영상 그다지 큰 이득을 가질 수 없었던 나라(일부 알바니아 지역과 루마니아와 불가리아 등)에서 주로 이루어졌다. 그러나 주어진 조건에 대한 고려가 없이 대규모 농기업이 해체된 경우에는 자본적 손실이 막대했다. 불가리아에서는 이와 같은 점 때문에 다시금 집단농장형태의 기업을 창출하려는 움직임을 보이고 있다. 그 밖에 시장경제질서하 대규모 농기업 구조를 견지하려는 방향으로 구조조정이 이루어진 경우는 대부분 농업의 기계화가 크게 진전되었거나 생산수단의 구매와 농산품 판매가 비교적 용이했던 국가에서였다.

기업경영상의 구조 개편은 기업내 노동형태, 시장과의 연관성 측면에서 ①주로 자가소비를 위한 개별농, ②시장지향적 가족농, ③시장지향적 그룹형기업, ④시장지향적 임노동기업등 4가지 형태로 정리할 수 있다. 이상의 형태 외에도 이들 형태가 서로 결합하여 협업형태를

갖춘, 즉, 그룹형기업과 임금노동형 기업이 결합된 형태 또는 자가소비 개별농과 시장지향적 기업이 결합한 형태도 있었다.

나. 구동독

1989년 5월 18일 동서독간에 체결된 「화폐 및 경제·사회통합에 관한 국가조약」 제2조는 동독인의 사유재산제도를 인정, 부동산 및 생산수단의 사적 소유를 보장했다. 이에 따라 과거 국유화한 개인소유 상업용 부동산을 원소유자 또는 상속인에게 반환하기로 결정했다. 그러나 1945년 3월 8일에서 1949년 10월 6일간 소련군 점령하에서 국유화되었던 재산권으로서 이 기간 중 국유화된 재산은 소련 및 동독정부가 취했던 당시의 조치들을 다시 변동시킬 가능성이 전혀 없기 때문에 반환대상에서 제외시켰다.

국유 농지사유화는 특별정책에 의해 추진되었는데, 독일정부는 가족단위의 개인농 및 기업농이 단기간 내에 경쟁력이 갖추어지지 않을 것으로 판단하여 농지 및 임야를 급진적으로 사유화하지 않고 장기간을 통해 점진적인 방향으로 사유화를 추진할 것을 결정하였다. 신탁청은 임차인과 12년간의 임대계약을 체결하여 농지를 임대하고 농업종사자의 농지취득과 농업지역에서의 거주를 위한 프로그램을 실천하기로 하였다. 이와 같은 과정에 의해서도 취득되지 않는 농지는 매각하기로 하였다. 이는 농지를 그대로 매각하여 경작케 함으로써 발생할 수 있는 부작용을 최소화하고 농지가 실수요자에 의해 경작될 수 있게하기 위한 조치였다.

협동농장은 ①개별농장(개인소유, 개인경영, 개인책임이 강조되는 경영형태로 가족농과 이들로 구성된 협업체 중심), ②합명회사(다수의 출자에 의해 성립되며, 출자자 스스로가 경영에 직접 참여), ③주

식회사(출자와 경영이 분리된 형태), ④등록조합(법원에 등기된 서독 형태의 영농조합을 지칭하며 공통된 이해를 가진 영농인들의 출자로 설립)과 같은 형태로 전환되었다.

협동농장의 전환시에는 소유관계의 확립이 향후 농업경영구조를 결정짓는 가장 중요한 요소였다. 따라서 협동농장 모든 자산에 대한 정확한 평가작업이 이루어졌으며 모든 토지는 재등록되었다. 개인 토지와 국유토지는 구분해 내기가 비교적 용이했다. 농지의 사적소유에 대한 권리는 법적으로 폐기된 상태가 아니었기 때문에 통일 직후 개인 소유권의 60% 이상이 손쉽게 확인될 수 있었다. 따라서 개인이 법적 소유권을 가지고 있는 토지는 원소유자와 상속자에게 즉시 반환되었으며 그 이용에 제한을 두지 않았다. 그러나 공동재산과 자본지분에 대한 분배와 보상문제는 복잡하게 전개되었으며 재산권의 처리 과정에서 많은 분쟁을 야기했다. 독일 연방정부는 농기업의 경영형태로서 가족농 위주의 농업구조개편에 큰 비중을 두었다. 이는 가족농 중심의 서독지역의 농업경영구조에 조응시키기 위한 노력의 일환이라고 할 수 있다. 그러나 대다수의 협동농장은 법인(주로 협동조합)으로 전환되었는데, 그 이유는 ①시장경제하에서의 경영경험 부족, ②조합원 소유 농지규모의 영세성, ③가족농 창설에 따른 사회적 보장제 상실에 대한 우려, ④전문인력과 투자자금 및 농산물의 판로확보의 용이성 등이 작용했기 때문이었다.

다. 베트남

베트남의 농업은 자급자족을 원칙으로 합작사 또는 국영농장 형태로 운영되었으며, 이중 합작사가 대표적인 생산형태라고 할 수 있다. 북부 베트남은 1958년 토지개혁 완료 후 농업집단화를 시작하여

1960년말 총농가의 85%가 합작사에 가입했으며, 남부 베트남은 통일후인 1978년 1월부터 집단화를 시작하여 1978년 말까지 234개의 합작사가 설립되었다.

베트남의 농업분야 개편은 1980년대 초 추진한 「신경제정책」과 맥을 같이 한다. 「신경제정책」은 ①농산물 생산계약제 도입, ②자유시장에서의 잉여 농산물 판매 허용, ③국유기업의 수출입 업무 허용, ④생산실적에 근거한 새로운 임금제도 도입 및 ⑤경영자율성 부여 등으로 요약할 있다. 신경제정책 추진 결과 농업 및 공업 부문의 생산이 증가하였으나, 통제시장과 자유시장의 공존으로 자유시장에서 통제시장 물품이 불법거래되는 현상도 발생했다. 이를 근절하기 위해 베트남 정부는 통제가격의 인상 조치를 단행했으며, 그 결과 가격 상승이 초래됐다. 높은 인플레이션에 따른 경제·사회적 불안과 구소련 등으로부터의 대외원조 삭감은 베트남 정부로 하여금 경제체제의 전면 개혁이 필요하다는 점을 인식시켰다.

1986년 12월 베트남 정부는 Doi Moi정책, 중앙집권적 계획경제 체제에서 시장경제체제로의 이행을 단행했다. 경영의 다각화를 인정하고 원재료 공급 및 납품과정에 계약제도를 도입했으며, 국유기업의 투자결정이나 임금지급방법에 있어서도 자율성을 확대했다. 또한 관리가격대상 품목을 축소하고 시장가격과 관리가격의 차이를 보조하는 제도를 폐지함으로써 국유기업의 경영책임을 강화했다.

1992년 「국가관리하의 시장메커니즘 도입」과 「사회주의를 지향하는 상품경제의 발전」을 헌법상에 명기하고 소유형태도 다양화했다. 농업개혁에서는 입찰방식의 생산계약제를 도입하는 동시에 농산물의 생산 및 유통을 대폭 자유화했다. 토지의 장기사용권과 매매·양도 등 각종 권리행사를 허용함으로써 실질적으로 토지사유화를 단행했다. 국유기업을 통폐합해 정리하는 한편, 소유형태를 다양화하고 종업원

및 투자자에 대한 주식매각을 통해 주식회사로의 전환을 추진했다.

농산물 생산계약제의 실시는 협동농장의 생산을 증가시켰던 가장 큰 요인이었다. 생산계약제란 농민에게 토지를 주고 계약생산량을 초과한 수확분은 농민이 자유 처분케 하는 제도다. 베트남 정부는 1988년 4월 공산당 정치국 제10호 결의에 의거 농지의 일부를 가족 수에 비례하여 분배하고 나머지는 입찰에 의해 배분하는 입찰방식 생산계약제를 도입했다. 이를 통해 영농경험 및 자금력이 있는 농민이 토지를 대량 소유할 수 있게 됨으로써 토지와 자본의 집약도가 높아지고 농기계 사용 및 규모의 경제를 달성할 수 있게 되었다. 또한 토지사용 계약기간을 장기화하고, 토지사용기간 동안 양도·상속이 가능하고 토지를 담보로 금융기관 대출도 가능할 수 있도록 했다. 이상과 같은 조치의 결과, 농업부문에서 1987년까지만 하더라도 식량부족으로 어려움을 겪었던 베트남은 현재 세계 제2위의 쌀 수출국으로 부상하게 되었다.

라. 중국

1956년 사회주의 공사합영 형태로 조직된 「인민공사」는 농민의 재산소유권을 지배하였으며, 토지의 경작·과중, 경영관리 등에 이르는 행정권을 장악했다. 농민은 형식상으로는 인민공사의 주인이었지만, 실제로는 공사에 예속되었다. 이와 같은 상황하 문화대혁명에 의한 농촌파괴가 발생하면서 농민은 아사상태와 사망으로 유랑하는 상황으로 내몰렸다. 이 과정에서 「인민공사」는 자체 통제력을 상실했으며, 그 결과 일부지역 농민들이 생존을 위해 자발적으로 「農家生産請負責任制(家庭承包生産責任制)」를 실시한 것이 「인민공사」의 경영관리체제가 개혁될 수 있는 바탕이 됐다. 1980년 9월 중국 중앙은 농민이

스스로의 희망에 따라 「가정생산청부책임제」, 즉 「포산도호」를 채택한 가정농 제도를 허용한다. 이로써 중국에서는 농업인구가 가정농장제를 취하는 농업에서의 중대전환을 피하게 되었다. 포는 청부, 도급을 의미한다. 즉, 토지의 소유권은 집체에 속하나, 농가는 계약에 따라 토지의 사용권을 가지고 생산임무를 책임지고 이행하는 생산 및 책임경영관리방식이다. 그러나 포산도호에 의한 전체생산의 계산 및 수익분배는 여전히 집체조직에 의해 통일적으로 진행되었다. 각 농가는 책임을 진 토지에서 계약수량에 맞추어 산출량을 달성해야 하며, 산출물을 집체조직에 제출해야만 자기 수입을 분배받을 수 있었다. 이런 점에서 「포산도호」는 인민공사의 체제구조 내에서 생산관리체계에 대한 부분적인 개혁에 불과한 것이었다고 할 수 있다. 그 후 농민들은 「포산도호」 대신 「포간도호(대포간)」을 제출했다. 「포간도호」는 책임토지상의 산출에 대해 집체조직이 통일적으로 계산하거나 분배하지 않고 농가가 그 기능을 대신, 국가에 책임토지에 상응하는 세금 및 수매업무를 직접 담당하고, 집체조직에 대해서는 토지청부비를 납부하도록 하는 것이었다. 즉 책임토지상에서의 산출에 대해 「국가분」을 납부하고, 집체분을 유보한 후, 잉여분은 청부농가의 몫으로 하는 것이었다.

「포산도호」에서 「포간도호」로의 전환은 농가가 농업의 독립된 경영주체가 되었다는 것을 의미했다. 「포간도호」는 토지소유의 집체성은 변화시키지 않았지만 농업생산에서 야기되는 평균주의, 집중노동, 통일계산 및 통일분배체제를 모두 파괴했다. 이를 통해 농가의 경영자주권이 토지공유제 및 사회주의 시장경제 조건하에서 충분히 보장될 수 있도록 함으로써 농민의 생산의욕이 최대한 발휘될 수 있게 했던 것이다. 「포간도호」가 정착되면서 농촌에는 재산관계에 대한 일대 변혁이 일어났다. 생산재와 관련 일체 무소유였던 농민 가정이 팔목할

만한 수량의 생산재를 다시 소유할 수 있게 되었다. 「포간도호」는 또한 농촌 토지의 집체소유적 성격을 변화시키지 않은 채, 소위 “국가에 납입하고, 집체에 유보하고, 남는 것은 모두 자기 것”이라는 분배제도를 정착시켰다.

이와 같은 과정에서 농업생산력이 급속히 발전하면서 집체소유제를 위주로 하는 「향진기업」이 무수히 창설되었다. 농촌의 농업제품 상품화 비율도 크게 증가했으며, 1980년대 중기에 이르러 중국은 집체경제, 개체경제, 사영경제 및 외자기업을 포함한 국내의 비국유기업이 전체 국민경제, 특히 공업생산에 있어 중요한 지위를 점하게 된다.

농산물 유통체제의 개혁은 두 단계로 진행되었다. 1978년부터 1984년까지의 제1단계에서는 국무원이 농산물에 대한 수매가격을 대폭 인상하는 수매제도를 개편하고, 농산품 유통체제를 다양화하는 것이었다. 제2단계 유통체제의 개혁(1985년)은 농산품의 국가일괄 수매정책을 개혁하는 것이었다. 몇몇 농산품을 제외하고는 국가가 농민으로부터 농산품을 일괄 구매하지 않고, 계약수매와 시장수매로 나누어 구매하도록 했다.

이상과 같은 농업개혁은 중국 농촌사회에 큰 변화를 가져왔다. 중국의 농촌사회가 인민공사체제의 통일, 집중된 구조에서 다원적이고 분산된 구조로 전환되었으며, 비농업 부문의 발전을 촉진함으로써 농민들의 직업과 계층을 분화시키는데 기여했다. 또한 농촌생산체제의 개혁은 유통인구의 증대를 가져온 동시에 농촌에서의 시장 발전을 가져왔다. 그 결과 농민들의 물질생활과 문화생활은 크게 향상될 수 있었다.

2. 사회주의 국가 협동농장 개편 사례의 시사점

가. 협동농장 사유화와 농기업 경영구조 개편

협동농장 개편에 있어 소유구조와 경영구조의 개편은 가장 필수적이며 우선적으로 추진해야 할 과제다. 이를 어떻게 추진하느냐 하는 것은 대단히 중요한 의미를 갖는다.

협동농장의 사유화는 일반적으로 협동농장에 대한 개별 구성원의 재산권을 행사하도록 하는 것이다. 가장 쉬운 방법은 협동농장 경지를 원소유자에게 반환하거나 그것이 여의치 않을 경우에는 그와 같은 개별 재산에 대한 권한을 할당한 증명서를 발급하여 사유화를 이루는 것이라고 할 수 있다. 그러나 협동농장의 사유화와 이에 따른 경영구조 개편에서 유의해야 할 점은 협동농장 재산권 분할과 관련하여 많은 문제점이 노정될 수 있다는 점이다. 협동농지에 대한 소유관계가 분명하다고 하더라도 협동농장 재산과 관련된 개별 분할에는 농장 구성원 및 소유자간에 많은 갈등을 야기시킬 수 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 이는 북한 지역의 협동농장 개편에서도 충분히 고려해야 사항인 것으로 평가된다.

이런 점에서 효율적인 농기업 사유화와 사유화의 정확한 판단기준을 제시할 수 있는 전문가와 시장경제 원칙을 숙지하고 기업 생존을 위한 전략을 마련할 수 있는 전문경영인이 절대적으로 필요하다. 그럼에도 불구하고 민영화 농기업의 존속 여부를 너무 지나치게 시장경제원리에 맡기는 것은 지양할 필요가 있으며, 충분한 시간과 재정적인 뒷받침을 통해 전환이 가능할 수 있도록 해야 할 것으로 판단된다.

한편, 농기업 경영에 있어 소유와 경영을 분리함으로써 생산량의 증가를 이룩한 사례는 중국으로부터 얻을 수 있다. 중국 농기업의 개

편은 경제체제전환이라는 큰 맥락 속에서 소유와 경영의 분리라는 차원에서 이루어졌다. 중국은 시장경제 원리를 도입하면서도 경제주체의 다양화 및 거시경제정책을 통한 경제효율성을 제고했다. 국유재산권을 명확히 하면서도 자산의 경영은 중개기관(대리 또는 대행투자기업이나 개인)에 위탁하여 소유와 경영을 분리하고 공유경제와 시장경제를 결합했다.

중국이 사회주의 시장경제를 건설하는 가운데 공유제와 시장경제를 결합시켜 생산력을 증대시키는 방법을 채택한 것은 공유제를 지향하면서도 생산증대를 이룰 수 있다는 측면에서 중요한 시사점이 된다. 그러나 중국과 같은 국유제를 시장경제와 접목시키기 위해서는 ①국가가 일괄적으로 소유하던 것을 국가와 타 소유로 분할, 관리하여 소유하는 것으로 전환해야 하며, ②시장경제에 적합한 국유자산관리의 운영과 감독체계를 확립하여, 관리·운영이 소유로부터 분리될 수 있는 제도적 장치가 필요하다. 또한 ③상호 독립적으로 경쟁하는 다수의 국유자본 경영회사와 투자회사를 건립해야 할 것이다.

나. 개별 가정농 창설과 협업 문제

협동농장 구조개편의 가장 중요한 핵심은 영농의 자율적 결정권이 다. 협동농장의 개편은 일반적으로 ①시장을 겨냥한 대규모 농기업 형태, ②농장구성원이 공동으로 자산을 분할 소유하는 협동조합 형태, ③가족농 중심 등 3가지 형태로 나누어 선택할 수 있다. 협동농장을 개별농으로 전환하는 데 유리한 형태는 일반적으로 자본장비율이 낮을 경우다. 동유럽국가에서 대규모 집단농장의 특성을 지닌 협동조합(Genossenschaften)의 형태로 존속하려고 하는 현상이 강하게 나타났던 것은 협업과 재정적 장점을 확보하고, 농산물 가공과 직접적인

연결에 따른 이익을 얻는데 용이했기 때문이었다.

협동농장의 개편에 있어 가족농의 창설은 상당히 중요하다. 농업은 가족적 경영이 가장 적합한 형태다. 농업생산과정에서의 이상적 정책 결정자는 직접 생산자, 즉 농민이며 가족은 가장 긴밀한 하나의 경제 이익공동체를 형성하고 있다. 가정의 구성원간에는 이익마찰 및 목표 차별 등이 최소화될 수 있어 구성원간 노동량 산출과 원가관리를 필요로 하지 않는 긴밀한 협조체제 형성이 이루어지기 쉽다. 그러나 가족농 중심으로의 개별농화하는 현상이 동유럽과 중유럽 국가에서 보편적인 현상으로 보기는 어렵다. 실제로 농업경영활동에는 외부로부터의 규모의 경제 및 기술서비스 등이 요구된다. 집체조직은 이러한 측면에서 큰 효용성을 가지고 있다고 할 것이다. 따라서 가정경영 기초가 단단한 기반 위에서 규모의 이익을 얻을 수 있는 집체경영이 이루어지는 농업이 바람직하다고 할 것이다.

북한의 협동농장은 농장 구성원이 처해있는 상황을 충분히 고려하면서도 기본적으로는 농장 구성원에게 토지를 분할, 경작하여 생활을 영위할 수 있도록 개편하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 국가는 이와 같은 과정에서 농기업을 지원해 주는 역할을 해야 할 것이다.

다. 농산품의 유통과 시장메커니즘의 도입

농산품의 유통과 관련해서는 체제전환이 한꺼번에 이루어진 동유럽이나 구동독의 경우보다는 베트남이나 중국의 경우와 같이 체제유지형 개편이 북한 협동농장 유통부문의 개혁과 관련하여 보다 큰 시사점을 얻을 수 있는 것으로 판단된다. 그러나 어느 경우라도 시장을 겨냥한 생산이 이루어지도록 하는 것, 다시 말해 시장이 요구하는 농산품의 종류와 수량을 농기업이 자율적으로 결정하여 유통시킬 수 있

도록 하는 점이 중요하다고 할 수 있겠다.

베트남의 경우에는 농산물계약제를 도입하여 잉여농산물을 자유시장에서 판매할 수 있도록 하였는 바, 이는 생산증대를 위한 개인적 유인을 존재하게 한데서 큰 의미를 가지고 있다. 중국의 경우에는 농산물의 점진적인 차원에서 유통체제의 개혁을 이루었다는 점에서 북한에 보다 큰 시사점을 안겨줄 수 있는 것으로 평가된다.

중국은 1979년 당의 11기 3중전회를 통해 식량 “수매폐지와 가격인상”이라는 조치를 단행했다. 1979년 하곡 출시 시점부터 전국의 농민이 휴경 기간을 가질 수 있도록 하는 동시에 식량의 일괄수매가격을 20% 인상했으며, 초과수매는 여기에다 다시 50%를 가산, 가격을 책정했다. 이는 『가정청부경영』과 함께 식량공급 증가를 크게 촉진시키는 역할을 했으며, 일괄수매 후에도 초과수매 의무를 계속 달성하려는 농민의 의욕을 높여 식량공급이 급속히 증가될 수 있게 만드는 데 기여했다.

1985년부터 국가는 식량의 일괄·강제수매제도를 폐지하고 식량의 계약주문수매제도를 실행했다. 식량수급중 수량 모순이 완화되었기 때문에 국가 농산품 일괄·할당수매 제도를 전면적으로 폐지했던 것이다. 이와 동시에 육류, 가축, 계란의 할당수매제도를 개방하여 축산품이 자주적으로 유통될 수 있도록 하는 동시에 시장가격이 성립되는 것을 허용했다.

이와 같이 농촌경영체제가 농민의 생산적극성을 크게 자극하여 1978년에서 1985년까지 기간 중에 중국의 주요 농산품의 산출량이 아주 빠른 속도로 증가시킬 수 있게 만들었던 것이다.

1992년부터는 전국적으로 식량의 일괄판매제도가 차례로 폐지되고, 과거 도시주민의 식량구매표와 양표를 폐기했다. 전체적으로 실행된 쌍궤제 개혁과정에서 한편으로는 국가수매가격을 국가 스스로 소

폭 조정함으로써 점차 시장수급에 따라 형성되는 가격수준을 향하여 수렴해 갔던 반면, 다른 한편으로는 국가가 일괄 및 할당 구매량을 부단히 감소시킴으로써 점차 시장 자주적으로 유통되는 수량이 확대 되고 궁극적으로는 「시장수급을 통한 가격결정 및 자주 유통적 방향으로의 발전」이 이루어졌던 것이다.

이상과 같이 유통분야의 혁신이 구매가격의 일반적인 인상과 함께 초과구매가격에 대한 추가인상 및 점진적인 구매제의 철폐에 있었다고 평가한다면, 지난 2002년 7월 1일 북한이 단행한 임금과 생산물 가격 인상의 경제관리개선조치는 유통분야에서 향후 어떤 조치가 이어져야 할 것인지에 대해 시사한 바가 크다고 하겠다.

북한이 단행한 경제관리개선조치는 농산물 가격과 임금을 인상시킴으로써 농민들의 소득 증대를 가져오고 궁극적으로는 농산물 생산증대에 대한 의욕을 일정 정도까지 고취시킬 수 있을 것으로 판단된다. 그러나 실질적인 증가를 가져오기에는 한계가 있을 것이다. 그러나 경제관리개선조치에 의한 생산가격과 판매가격의 일치와 같은 북한 가격구조의 변화는 기존에 존재하고 있던 가격구조의 왜곡을 완화시키고 있다는 점에서, 그리고 북한의 가격개혁이 향후 어떻게 추진되어야 할 것인지에 대한 방향을 제시하고 있다는 점에서 상당한 의미를 지닌다고 할 수 있다.

III. 북한 협동농장 개편 방향과 과제

1. 협동농장 개편의 기본방향

가. 협동농장 개편 여건과 북한 농업개혁 방향

협동농장 개편과 관련, 가장 먼저 고려해야 할 점은 ①농지소유의 사회화 정도, ②북한 농지에 대한 재산권과 관련된 북한내 법률적 조건, ③협동농장 구성원의 경영경험 여부, ④농장의 개편에 따른 이농 인구의 비농업 부문 흡수 가능성 등이라고 할 수 있다. 이상과 같은 북한 농업분야 개편의 초기여건을 종합하면 북한의 농업은 개혁 전 중국의 경우와 유사한 구조를 띠고 있다고 할 수 있다. 따라서 북한의 협동농장 개편은 중국식을 원용한 방법으로 이루어지는 것도 하나의 방법이라고 할 수 있다. 그러나 기본적으로 북한 협동농장 개편은 북한의 농업분야 개혁이라는 차원에서 접근해야 할 것이다. 그 이유는 ①북한의 농업이 당면하고 있는 상황이 농지의 사유화로부터 접근해야 할만큼 개혁이 아닌 체제전환의 바탕이 마련되어 있지 않으며, ②북한은 동유럽 국가와 같이 농지의 사적소유를 역사적으로 경험했지만, 사회주의화 과정에서 이를 강력하게 단절하는 과정 겪었기 때문에 농지 소유관계를 북한 스스로가 법적으로 접근할 수 있는 형식상의 요건을 구비해 놓고 있지 못하다는 점, ③동유럽 국가와 같이 집단농장에 소속되어 있어 각 개별농가의 경영경험이 축적될 수 있는 체제로 운용되고 있지도 못하다는 점 때문이다.

나. 협동농장의 개편 목표와 형태

북한 협동농장의 개편에 앞서 개편의 목표를 기존 형태의 유지에 둘 것인가 아니면 해체하고 다른 형태로 개편할 것인가를 결정하는 것은 대단히 중요하다. 북한 협동농장의 기존 형태의 존속 여부와 관련해서는 ①기존 형태의 집단농장을 유지하면서 법적으로 이를 생산 자조합이나 농기업으로 전환하는 방식, ②협동농장을 완전히 해체하여 모든 농가가 개별농화 되는 형태, ③위의 두 방법을 절충한 방식

의 협동농장 개편을 생각해 볼 수 있다.

북한의 경우에는 위의 세 번째 방법을 협동농장 개편의 목표로 설정하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 이는 협동농장의 개편을 체제전환이 아닌 개혁의 방향에서 접근하고 있으면서도 협동농장 개편의 궁극적인 방향을 개별농에 두면서도, 집단농장의 이점을 살릴 수 형태가 될 수 있기 때문이다. 그러나 이를 추진하는 과도기에는 협동농장 농지에 대한 소유권은 임대방법을 택하거나, 당분간 소유권과 이용권을 분리하는 방법도 고려해 볼 수 있을 것으로 판단된다. 또한 이와 같은 과정에서 북한은 중국과 베트남의 경우 적용된 생산책임제 방식도 원용해볼 수도 있을 것이다.

2. 협동농장 개편을 위한 북한 당국의 과제

협동농장 개편을 위해 북한 당국이 취해야 할 단기적 과제는 무엇보다도 먼저 정치적 안정을 유지하는 가운데 계획경제체제에서 시장경제체제로의 전환을 위한 논리적 모순을 새롭게 해석하고, 이에 따르는 개혁과 개방에 정책적 관심을 집중시키는 데 있다. 개혁과 개방은 반드시 사회주의의 성격을 바꾸는 것은 아닐 지라도 경제개혁을 추진할 수 있는 이념과 제도의 변화를 가져올 수 있는 것이어야 한다. 즉 사회주의의 객관적 현실을 인정하여 물질적 욕구로부터 해방될 수 있는 사회주의가 필요하다는 인식이 자리잡아야 하는 동시에 시대상황과 경제발전의 조건에 따라 그에 걸맞는 이념적 해석과 방법론이 제시될 필요가 있다.

이와 함께 개혁의 범위가 농업분야를 포함한 전 분야로 파급될 수 있는 바탕을 마련하면서 중앙 정부의 권한을 협동농장으로의 이양, 정부의 이익유보를 통해 농민의 소득이 노동성과와 연계될 수 있어야

하며 유통부문 국가관리체제의 폐지하는 조치를 취해야 할 것이다. 그 다음으로는 협동농장 생산물에 대한 점진적인 가격 자유화에 착수하는 것이 바람직하다. 농산물 가격의 자유화를 위해서는 농민시장 및 각종 암시장을 공식화하여 시장으로 기능할 수 있도록 해야 할 것이다.

중기적 과제로는 경제구조의 왜곡으로 인한 저효율을 극복하기 위해 인센티브 메커니즘을 회복해야 할 것이다. 이를 위해서는 베트남식 입찰방식 생산계약제를 도입하거나 중국의 사례와 같이 잉여의 일정 부분을 농촌에 유보할 수 있도록 함으로써 수익성이 보다 높은 비농업부문으로 자금이 이동, 향진기업을 급속히 발전시켰던 사례를 적극 활용할 필요가 있다. 이와 관련 북한은 협동농장 분조의 권한을 확대하는 동시에 분조에게 이익이 유보될 수 있도록 하는 작업이 중요하다. 토지소유권의 사유화는 유보하나, 토지사용권은 반드시 각 분조에게 분배하는 방식을 채택하는 것이 유리할 것으로 판단된다. 분배기준은 가구원 수를 원칙으로 하되, 마을 단위의 결정을 존중하는 것이 합리적일 것이다. 그 다음으로 협동농장을 구성원에게 분할하여 각자의 재산권을 가질 수 있도록 하는 것이 중요하다. 즉, 농장 근로자의 근로동기를 유인해내는 작업으로 협동농장을 구성원들에게 본인의 자금자족의 터전으로 쓸 수 있도록 농지를 분할하는 조치가 요구된다. 그러나 이와 같은 조치를 추진함에 있어서는 사전에 먼저 농지 분할과 관련된 원칙을 수립하는 일이 필요할 것이다.

장기적인 차원에서는 협동농장 사유화와 개별농의 창설을 이끌어 내야 할 것이다. 북한 협동농장의 농지는 궁극적으로 능력있는 농가에게 집중될 수 있도록 하고 이들 농가를 전업농으로 육성, 생산력을 증대시키는 방향이 되어야 한다. 이를 위해서는 무엇보다도 농업생산성 확대와 경쟁력을 상승시킬 수 있는 농지의 사유화가 이루어져야

할 것으로 판단된다. 농지 분할에 따라 창설된 개별 농기업은 사기업으로서 생산품의 선택, 생산계획, 가격결정, 연구개발, 설비투자, 타 기업과의 제휴, 수출입 등 기업의 기능을 수행할 수 있는 권한을 확보, 임명된 경영자가 기업의 모든 분야에 대해 실질적인 권한과 책임을 가지고 처리할 수 있도록 해야 할 것이다.

3. 북한 협동농장 개편을 위한 남북협력

북한 협동농장 개편을 위해 남한은 어떤 형태의 협력을 이룰 수 있을 것인가. 남한이 할 수 있는 일은 다소 제한적일 수밖에 없다. 가격자유화와 소유권 개편과 같은 것은 북한이 독단적으로 또한 자력으로 감당할 수밖에 없는 일이다. 남한으로서는 단지 다음과 같은 방향에서의 협력을 이루어질 수 있도록 대북 협력관계를 유지해 나가는 것이 바람직할 것이다. 첫째, 먼저 생산분야에서의 협력을 이루어내는 일이다. 여기에는 북한 협동농장과 시범 계약생산체제 확립하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 둘째, 합영농장 건설하여 운영해 볼 수 있다. 남북한이 공동으로 운영하는 합영농장의 설립 및 운영으로 상호 경제적 이익 증대와 농업협력 확대를 가져올 수 있으며, 공동경영을 통해 농업경영의 새로운 형태를 북한에 접목시킬 수 있는 발판으로 작용함으로써 북한 협동농장 및 국영농장의 운영방식을 변화시켜 나갈 수 있는 계기로도 작용할 수 있을 것이다. 셋째, 남한 전용 농장지대를 북한 지역에 조성해 볼 수 있을 것이다. 여기에는 남한을 포함한 해외농업 투자를 유치할 수 있도록 북한을 설득할 수 있을 것으로 기대된다. 또한 이를 발전시켜 남북간에 농산물 계약생산을 실시할 수도 있을 것이다.

IV. 결론

본 연구를 통해 도달할 수 있는 결론은 북한에게 있어 중국이 경험했던 민주 지향적 정치개혁과 시장 지향적 경제개혁의 전철을 밟는 것이 북한으로 하여금 가장 효율적인 협동농장의 개편을 이룰 수 있을 것이라는 점이다. 이와 함께 몇가지 도출된 결론과 강조되어야 할 점은 다음과 같다. 첫째, 북한이 장차 개혁개방과 더불어 농업개혁을 추진하는 데에는 이념과 사상 및 제도 면에서 적지 않은 모순과 문제를 수반하게 될 것인 바, 기존의 사상통제를 획기적으로 완화하는 한편, 주민들의 신뢰와 지지 및 참여를 도출해 나아가는 데 주력해야 할 것이라는 점 둘째, 현행 사회주의 집단생산체제 하에서 여하히 생산촉진 인센티브를 제시하여 농민들의 호응 속에 소기의 생산증대 목표를 달성할 수 있는 정책개발이 필요하다는 점이다. 셋째, 현재 북한의 중앙 집권적 계획경제 및 북한식 사회주의 분조생산 하에서 생산성 향상과 생산의욕 고취를 통한 생산증대를 실현하기 위해서는 비록 제한적이기는 할지라도 시장기능과 유통기능을 발휘할 수 있는 자유시장 개설을 더욱 확대하며, 넷째, 북·중 변경지역과 연해지역을 중심으로 대외개방을 적극적으로 확대해 나가는 동시에, 자유시장의 대폭적인 확대에 대한 의지와 자신감을 가짐으로써 자영업 및 초과 농산물의 자유판매 허용, 경제특구를 통한 개혁개방 지역의 대폭적 확대 등의 조치를 취해야 할 것이라는 점이 강조된다. 다섯째, 협동농장 소유 농지와 재산에 대한 소유구조 개편과 관련해선 협동농장 재산의 소유권을 실제 분할없이 소유권을 증명하는 문서를 가지는 방향으로 사유화를 추진하는 것이 합리적이며 여섯째, 북한이 농업개혁을 성공적으로 추진하기 위해서는 금융개혁, 의식개혁, 영농교육, 농기계보급, 비료와 농약 공급, 품종개량 등의 조치가 반드시 병행되어야 하

며, 중국의 농업개혁 성공사례를 유용한 정책자료로 활용해야 할 것이라는 점이다.

끝으로 북한은 지난 2002년 7월 추진한 경제개선관리조치를 보다 더 질적으로 개편하고 광범위하게 적용하여, 국가관리하의 시장메커니즘의 도입이나 사회주의를 지향하는 상품경제를 지향할 수 있는 방향으로 나가야 할 것이라는 점을 제시하고자 한다.

- 목 차 -

I. 서론	1
1. 연구목적	1
2. 연구방법과 내용	3
II. 북한 협동농장의 실태와 문제점	5
1. 북한 협동농장의 실태	5
가. 협동농장 형성과정	5
나. 협동농장의 편성 및 운영	10
다. 협동농장의 생산활동	18
라. 협동농장의 분배	25
마. 협동농장 농산물의 유통	29
2. 협동농장의 문제점	31
가. 농업행정적 측면	31
나. 협동농장의 운영적 측면	40
다. 협동농장의 분배적 측면	44
라. 농산물 유통체계적 측면	46
III. 사회주의 국가 협동농장 개편 사례와 시사점	49
1. 사회주의 국가 협동농장 개편 사례	49
가. 체제붕괴 및 전환에 따른 협동농장 개편: 동·중유럽 국가	49
나. 이질 체제통합을 통한 개편: 구동독	61
다. 체제유지형 개편: 베트남 및 중국	70

2. 사회주의 국가 협동농장 개편 사례의 시사점	92
가. 협동농장 사유화와 농기업 경영구조 개편	92
나. 개별 가정농 창설과 협업 문제	106
다. 농산품의 유통과 시장메커니즘의 도입	118
IV. 북한 협동농장 개편 방향과 과제	126
1. 협동농장 개편의 기본방향	126
가. 협동농장 개편 여건과 북한 농업개혁 방향	126
나. 협동농장의 개편 목표와 형태	129
2. 협동농장 개편을 위한 북한 당국의 과제	133
가. 단기적 과제	133
나. 중기적 과제	136
다. 장기적 과제	140
3. 북한 협동농장 개편을 위한 남북협력	141
V. 결론	144
참고문헌	149

- 표·그림목차 -

<표 1> 협동농장의 규모별 구성(1958)	7
<표 2> 년도별 협동농장수의 변화과정	9
<표 3> 재산소유권의 대상과 종류	11
<표 4> 협동농장의 작업급수와 급수별 노력일 평가기준	26
<표 5> 체제전환 초기 동유럽 사회주의 국가 농기업의 경지 이용 형태	52
<표 6> 동유럽 국가 농기업 구조에 따른 경지이용 현황	53
<표 7> 각국의 국유기업 비중(사회총생산 대비)	72
<표 8> 베트남 경지면적 추이	77
<표 9> 중국 농촌의 농가소유 생산성 고정자산 가치 변화	84
<표 10> 국가 수매가격 변동 추세	87
<표 11> 농지사유화와 경영구조 개편 상황	94
<그림 1> 북한 협동농장의 주요 기관과 내부조직	13

I. 서론

1. 연구목적

북한은 지금까지 농업생산 부진과 식량 부족문제를 구조적 차원에 서보다는 기존의 정책을 수정하는 방법을 통해 해결하려 했다. 그 예로 북한은 지난 1998년 10월 사회주의 헌법을 개정, 개선된 가격체제와 생산수단의 소유주체에 사회협동단체를 포함시키고 소유권의 범위를 확대¹⁾하는 등 일련의 대내 경제 법·제도적 개선조치를 단행했다. 이는 북한으로 하여금 나름대로의 ‘사회주의 시장경제’를 추구해 나갈 것이라는 전망까지도 가능케 했다. 그럼에도 불구하고 이와 같은 조치는 농업부문에서 계획생산체제를 바꾸는 근본적인 개선으로는 연결되지 않았다. 북한은 오히려 「주체농법」에서의 「적지적작」, 「적기적작」의 원칙을 준수하면서 감자농사에서의 혁명, 토지정리사업의 전군중적 전개, 농촌경리의 종합적 기계화를 비롯, 풀먹는 짐승의 사육 등 사회주의 특유의 노력동원과 일부 경작방식의 변화를 통해 농업문제를 해결하려고 했다.

1999년 1월 북한이 발표한 농업법도 농업이 인민경제에서 차지하는 위치, 농업경리형태, 농업생산과 관리 등 농업을 발전시키는 주요 원칙(제1장)을 포괄하고는 있으나, 농업의 물질·기술적 토대를 강화하는 문제(제2장, 제3장), 농업자원보호(제4장), 농업생산물의 장악과 보관, 처리 문제(제5장), 농업에 대한 지도와 감독통제 문제(제6장) 등 농업분야에 대한 규제를 주된 내용으로 하고 있어 농업분야의 구조적 개선조치와는 동떨어져 있음을 알 수 있다.

1) 북한 1998년 개정헌법 제20조.

2 북한 협동농장 개편 방향에 관한 연구: 사회주의 국가의 협동농장 개편 경험이 북한에 주는 시사점

그러나 북한 농업의 문제는 보다 큰 차원에서 협동농장에 대한 근본적인 개혁이 이루어져야만 농업생산의 실효성을 창출할 수 있다. 시장원리의 도입과 가족 내지 개별농의 수용, 농산업 구조의 개편 등 실질적인 개혁을 통한 변화가 이루어져야만 현재 당면하고 있는 만성적인 식량난과 경제난을 해결할 수 있을 것으로 본다.

본 연구는 북한 농업부문의 개혁, 협동농장의 개편이 이루어져야만 당면한 경제난을 극복하고 향후 경제발전을 이룩할 수 있다는 판단에서 북한 농업의 근간을 이루고 있는 협동농장이 어떤 방향으로 개편이 이루어져야 할 것인지를 논의하고 있다. 이를 위해 사회주의 국가들의 협동농장 개편의 경험사례를 연구, 북한의 협동농장 개편에 적용할 수 있는 시사점 마련에 주력하고 있다.

사회주의 국가들의 협동농장 개편 사례의 대상은 중국을 비롯한 동유럽 사회주의 국가들이다. 동유럽이나 중유럽 사회주의 국가들의 협동농장 개편 사례는 1990년대 초반 국가 전체에 걸친 큰 개혁의 소용돌이 속에서 진행되기는 했으나, 개편 10년이 넘는 시점에서 돌아볼 경우, 당시 추진했던 농업분야의 개혁이 반드시 긍정적인 효과를 나타내었다고는 평가되지 않는 것이 사실이다.²⁾ 특히, 협동농장과 같은 경우에는 일률적으로 개별농 내지 가족농으로 개편한 것이 그다지 바람직하지 않다는 결론에 도달하고 있는 것도 알 수 있다.

이런 점에서 볼 때, 북한의 협동농장도 그 규모 면에서 큰 집단농장의 효율성을 살리면서도 높은 생산성을 창출할 수 있는 방안 모색이 필요할 것으로 판단된다. 그러면서도 이는 남북한간의 즉각적인 통합을 통해 북한 협동농장의 개편을 겨냥한 것이 아니라 현재 남북 경제적인 협력이 이루어지는 가운데서 북한 스스로 협동농장을 개편

2) 이에 대해서는 Peter Tillack & Frauke Pirscher, ed. *Competitiveness of Agriculture Enterprises and Farm Activities in Transition Countries* (Wissenschaftsverlag Vauk Kiel KG.: IAMO, 2000) 참조.

할 수 있는 방향을 찾는 것이 중요할 것으로 판단된다. 물론, 이와 같은 조치가 현재 북한이 견지하고 있는 협동농장 조직과 운영의 기본적인 것을 변화시키는 것이기 때문에 정치적인 결정과도 큰 연관성을 가진다고 할 수 있으나 이는 어디까지나 북한 당국이 감당해 내어야 할 몫일 것이다.

2. 연구방법과 내용

본 연구에서는 북한 협동농장 개편을 위한 정책적 시사점을 얻을 수 있는 사회주의 농업분야의 개편 사례들을 그 개편상의 특성을 중심으로 다음과 같은 유형, 즉 첫째, 러시아와 기타 동·중유럽 사회주의 국가와 같이 내부 모순에 의해 사회주의 체제가 내부적으로 붕괴하여 체제전환을 피하는 유형³⁾ 둘째, 동독과 같이 자본주의 체제에 흡수당하여 자본주의 체제로 통합·전환된 유형 셋째, 중국이나 베트남과 같이 사회주의 체제를 유지하면서 서서히 자본주의식 체제를 받아들여 개혁을 시도하는 유형으로 나누어 고찰하고 있다.

본 연구를 위해 필자는 구동독 지역 할레(Halle)에 있는 동·중유럽 농업발전연구소(Institute for Agricultural Development in

3) 동·중유럽 국가들은 일반적으로 협동농장의 집단화가 어떻게 이루어졌는가에 따라 개편에 큰 영향을 미치고 있는 것을 알 수 있다. 집단화의 유형은 일반적으로 첫째, 폴란드나 유고슬라비아와 같은 집단화가 중단된 유형 둘째, 구소련, 알바니아, 루마니아와 같은 스탈린식 집단화 셋째, 구동독, 체코슬로바키아, 불가리아와 같은 네오스탈린식 집단화 넷째, 헝가리형 집단화 등이다. Peter Tillack, *Die Veränderung von Betriebsstrukturen in der Landwirtschaft unter dem Einfluss des Transformationsprozesses in Mittel- und Osteuropa* (Halle LAMO, 2002), p. 4~5, 본 연구에서는 집단화 유형별로 협동농장의 개편을 살펴보고 있다.

4 북한 협동농장 개편 방향에 관한 연구: 사회주의 국가의 협동농장 개편 경험이 북한에 주는 시사점

East- and Central Europe: IAMO)를 방문, 연구활동을 추진한 바 있다. 당 연구소에서 발간되는 체제전환을 포함한 협동농장 개편과 관련된 문헌을 분석하고 사회주의 협동농장 개편과 관련된 농기업을 현장 방문하였음은 물론, 현지 농업분야 개편과 관련된 전문가와의 토론회를 가진 바 있다. 본 연구활동과 다양한 토론을 통해 필자는 북한 사회주의 국가와 같은 협동농장의 개편을 어떻게 추진해야 하는 것이 가장 바람직하며, 현재의 남북협력 상태에서 남한이 이를 위해 취할 수 있는 최선의 방법은 무엇인지에 대한 많은 의견을 교환했다. 특히, 동·중유럽 사회주의 국가들의 농업분야 협동농장의 개편이 과연 현 상태의 북한에 적용할 수 있는 지에 대한 심도있는 토론을 위해 필자는 북한의 협동농장 집단화 과정과 현재의 운영상태를 설명하고 이를 통한 대안 모색에 주력했다.

본 연구의 내용은 다음과 같다. 먼저 제I장의 서론에 이어 제II장에서는 북한 협동농장의 실태와 문제점을 살펴보고 있다. 제III장에서는 사회주의권 국가의 협동농장 개편사례와 이의 시사점을 제시하는 한편, 제IV장에서는 이상의 시사점을 바탕으로 북한 협동농장의 개편 방향을 제시하고 있다. 제V장은 본 연구의 결론과 함께 북한 협동농장의 개편을 위한 남북한 당국의 역할에 대해 논의하고 있다.

II. 북한 협동농장의 실태와 문제점

1. 북한 협동농장의 실태

가. 협동농장 형성과정

북한은 1946년 3월 5일 북조선 임시인민위원회의 위원장 김일성 명의로 「토지개혁에 관한 법령」을 공포함과 동시에 토지개혁을 단행했다. 토지개혁의 목표는 일본인 및 조선인 지주의 토지소유와 소작제를 폐지하고 토지이용권을 경작자에게 반환하는 데 있었다.

당시 토지개혁은 농지뿐만 아니라 산림과 부지, 공장, 광산 등 전국토를 대상으로 토지를 몰수하는 국유화 조치를 통해 이루어졌다. 42만 가구로부터 몰수된 토지는 북한 총경지 면적 198만 정보의 약 51%인 101만 정보에 달했으며, 이 중 지주 소유 토지가 80%이상을 차지했었다. 몰수된 토지는 토지비옥도, 토지구성, 이용조건 등 토지의 질과 가족수, 가족내 노동능력 소유자의 수를 기준으로 한 점수 계산방식⁴⁾을 통해 평균 1.4정보 규모로 72만 가구에 분배되었다.⁵⁾

분배된 토지에 대해서는 도인민위원회가 토지소유권에 대한 증명서를 발급하고 토지대장에 등재케 했다. 그러나 토지권의 매매, 저당, 소작은 일체 금지되었다. 토지소유권을 등재하게 함으로써 토지의 사적 소유를 표면적으로나마 인정한 것은 북한정권 수립을 위한 농민회

4) 예를 들어 남자 18세~50세의 경우는 1점, 18세미만의 청소년은 0.7점, 9세이하는 0.1점, 남자 61세이상, 여자 51세 이상을 0.3점 등으로 가족의 각 점수를 합산하여 분배의 기초로 삼았다. 고뢰정, 이남현역, 「북한경제입문」 (서울: 청년사, 1988), p. 130.

5) 북한연구소, 「북한총람」 (서울: 북한연구소, 1994), p. 366.

6 북한 협동농장 개편 방향에 관한 연구: 사회주의 국가의 협동농장 개편 경험이 북한에 주는 시사점

유의 수단이었다고 볼 수 있다. 그러나 농민에게 분배된 토지에 대해서는 일체의 처분권을 부여하지 않았기 때문에 북한의 토지개혁은 토지 소유권의 무상몰수에 의한 토지이용권의 무상분배였다고 할 수 있다.

토지개혁으로 북한의 농업생산구조는 소규모 개인농업이 중심이 된 소상품생산구조로 전환되었다. 그러나 북한 당국은 이와 같은 소상품생산구조의 농업으로는 농촌의 부흥과 농민의 생활개선이 어려울 것으로 판단하고 소규모로 분산된 개인경영을 계획적으로 발전시켜 확대재생산을 할 수 있도록 하는 한편, 개인농을 협동농장으로 흡수하는 농업의 집단화 작업을 단행했다. 이 작업은 한국전쟁이후 4~5년간 다음과 같은 몇 단계를 거쳐 급속하게 진행된다.

첫 번째 단계(1953)에서는 토지의 사유를 인정하는 바탕 위에서 토지, 가구, 농기구 등을 공동 이용하고 이를 통해 얻은 수확물을 투입된 노동의 양에 따라 분배하는 노동상호부조 형태를 취했다. 두 번째 단계(1954~1957)에서는 토지에 대한 사적소유를 인정한 상태에서 토지를 협동조합에 출자하여 집단경영케 하고 노동의 기여도와 토지 출자량에 의거하여 생산물을 분배하는 반사회주의적 형태를 취했다. 그리고 세 번째 단계(1958)에서는 토지를 비롯하여 모든 생산수단을 집단화함으로써 사회주의의 전형적인 집단소유와 집단경영체제를 이루었다.

이와 같은 과정에서 북한은 협동농장이 표면적으로 자립경제·식량자급의 달성과 사회주의 농촌건설이라는 정책적 목표달성을 위한 형태로 운영될 수 있도록 농업협동조합화를 추진하고, 전문적 농업기관(군협동농장 경영위원회)을 설립하는 한편, 협동농장을 리단위로 합병하는 조치를 단행했다. 협동농장의 리단위 합병은 농업협동조합의 규모를 말단행정구역인 '리'단위로 통합·확대하는 작업의 일환이었다.

이로써 협동농장의 관리는 리 인민위원회의 위원장이 맡게 됐다. 또한 농업협동조합이 농촌에 산재해 있던 소비, 신용협동조합 등의 기능을 흡수함으로써 농업협동조합이 리 내의 전체생활체계(정치, 경제, 사회, 문화 등)를 총괄하는 기구로 기능할 수 있도록 했다.

이로써 1953년에 시범적으로 추진된 북한의 농업협동화는 이후 6년만인 1958년까지 완료되었다.⁶⁾ 협동농장은 리단위로 통합됨으로써 1958년 12월 기준으로 3,843개가 되었으며, 이에 가담하고 있는 협동농장 농가는 105만 5천여 호에 달했다. 협동농장 당 농지는 466ha, 농가호 당 면적은 약 1.7ha 정도였다. 각 협동농장은 8~10개의 작업반(각 작업반당 종사자 50~100명), 각 작업반은 3~5개 분조(일개 분조는 10~20명으로 구성)로 운영되었다.

〈표 1〉 협동농장의 규모별 구성(1958)

단위: 개(%)

계	100호 이하	101- 200호	201- 300호	301- 400호	401- 600호	601- 1,000호	1,000호 이상
3,843 (100)	391 (10.2)	1,074 (27.9)	984 (25.6)	641 (16.7)	588 (15.3)	157 (4.1)	8 (0.2)

자료: 통일원, 『북한경제통계집』, 1996.

협동농장의 리단위 통합사업의 완료는 북한의 농촌공동체에 중요한 변화를 가져왔다. 농업지도 대상이 개인농과 다수의 협동농장에서 단일 협동농장으로 전환되었으며, 협동농장 외부에 있던 소비조합과 금

6) 농업협동화 추진 당시 내부적으로는 사회주의적 공업화가 실현되지 않은 상태에서 또한 현대적 농기계가 이용되지 않는 상태에서 실시하는 것을 들어 반대에 부딪히기도 했으나, 농업부문의 사회주의화가 공업부문에 필요한 잉여를 창출할 수 있는 농업생산성의 향상을 가져올 수 있을 것으로 판단, 강제적으로 추진되었다. 농협중앙회, 『북한의 협동농장』 연구보고서 98-12, p. 25~26.

8 북한 협동농장 개편 방향에 관한 연구: 사회주의 국가의 협동농장 개편 경험이 북한에 주는 시사점

융조합이 협동농장으로 이관, 운영됨으로써 협동농장은 생산, 분배, 교환, 소비를 총괄하는 경제단위가 되었던 것이다. 또한 협동농장의 사업에 교육, 복지, 보건, 후생 등을 포괄하게 됨으로써 협동농장은 농업경영조직에 국한되지 않는 농촌공동체조직으로 발전하게 되었다. 뿐만 아니라 행정단위의 리위원장이 협동농장 관리위원장을 겸임, 농업에 대한 행정적 지도체계를 확립함으로써 농업에 대한 전문적 지도가 사회주의 혁명완수에 두어지게 되었다. 1958년 이후 북한에는 토지의 사적 소유에 대한 개념이 완전히 사라지게 된다.

1960년 7월 5일 북한은 「토지관리규정」을 공포, 북한 내 토지를 보호 관리할 수 있도록 했다. 특히, 농경지의 남용을 근절하는 동시에 그 이용률을 최대한으로 높여 농업생산에 이바지할 수 있게 했으며, 토지를 농업용 토지, 공업용 토지, 산림토지, 도시토지, 특수용 토지, 기타 토지로 구분하여 이의 관리 및 이용절차 사항을 별도 규정했다.

협동농장수는 <표 2>에서 보는 바와 같이 1958년에 그 수가 급격히 감소되었으나 규모 면에서는 크게 확대되었다. 1개 리의 협동농장 규모는 농가 호수 80호에서 300호까지이며, 경지 면적은 130정보로부터 500정보에 달했다.

현재 북한에는 약 3,700여 개의 협동농장과 1,000여 개의 국영농장이 설치⁷⁾되어 있는 것으로 알려지고 있으며, 총경지 면적 중 협동농장이 90%, 국영농장이 9% 정도를 차지하고 있는 것으로 추정된다.⁸⁾

7) 농협중앙회, 「북한의 협동농장」 앞의 책, p. 25.

8) 협동농장은 리단위로 기본 생산조직을 구성, 북한 전체 경지면적의 90%인 180만 ha, 농업생산의 80%를 차지하고 있는 반면, 국영농장은 지역단위에 제한되지 않는 생산조직을 구성하면서 주로 육묘와 축산 등 국가소요 농산물의 생산을 담당하고 있다. 앞의 책, p. 25~26.

〈표 2〉 년도별 협동농장수의 변화과정

년	도	협 동 농 장 수	년	도	협 동 농 장 수
1953		806	1959		3,739
1954		10,096	1960		3,736
1955		12,132	1961		3,702
1956		15,825	1964		3,778
1957		16,032	1965		3,700
1958		3,843	1970		3,667

자료: 북한연구소, 『북한총람』, 1983, p. 713.

1961년 북한은 기존의 군인민위원회에서 맡았던 농업지도·관리기능을 분리하여 전문적인 국가 농업지도기관인 ‘군협동농장 경영위원회’를 중심으로 하는 기업적인 농업지도·관리체계를 정비하게 된다. 이의 직접적인 계기된 것은 1960년 2월 김일성이 강서군 청산리협동농장을 방문한 현지지도에서 행정기구에 의한 농업지도와 관리체계의 결함을 비판한 것이었다. 김일성은 현지지도(청산리 현지지도로 명함)에서 행정기구에 의한 농업지도의 폐단으로 ①농업생산에 관한 기술적 지도의 부재, ②농업협동조합들의 계획화사업에 대한 지원미비, ③영농자재 공급체계의 미비, ④영농자재 공급체계의 미비, ④노력행정사업과 재정활동에 관한 잘못된 지도 등을 지적했다.

이에 따라 북한은 농업위원회, 도농촌경리위원회, 군협동농장 경영위원회, 리협동농장 관리위원회를 계통으로 하는 전문적인 농업지도·관리체계를 확립하고 운영면에서는 군협동농장 경영위원회를 중심으로 기업적인 농업지도·관리체계를 구축하게 된다.

이와 같이 북한이 대규모화된 리단위 협동농장 생산체제를 확립한 후 이를 다시 군단위의 군종합농장을 제시한 것은 협동적소유를 전인민적 소유(국가소유)로 전환하기 위해서였다고 할 수 있다. 이에 따

10 북한 협동농장 개편 방향에 관한 연구: 사회주의 국가의 협동농장 개편 경향이 북한에 주는 시사점

라 북한에는 가장 최초로 1960년대 초 선봉군종합농장이 설립되었다. 군종합농장은 군을 단위로 하여 농업을 포함한 지방경제와 주민 행정사업을 통일적으로 관리·운영하는 국가소유농장이다.

나. 협동농장의 편성 및 운영

(1) 협동농장 소유관계

협동농장은 토지 등의 생산수단이 협동농장 구성원에 의해 공유되는 협동적 소유제에 기초하고 있다.⁹⁾ 협동적 소유제는 사유재산제와 구소유제의 중간적인 형태라고 할 수 있다.

협동농장에는 터밭과 같은 소규모 개인경작을 제한적으로 허용하고 있는 데, 공동소유토지 중 매 농호당 30~50평(토지법에서는 20~30평)에 대해서는 개인 텃밭경작을 허용하고 있으며, 가축, 가금류의 관리에 따른 시설 및 소농기구에 대해서도 개인소유를 허용하고 있다. 협동농장의 구성원(조합원)은 농촌에 거주하는 16세 이상의 근로자로서 조합의 규약을 수용하고 가입금을 내는 자로 규정하고 있다.¹⁰⁾

이상에서 볼 때 협동농장은 그 생산수단 소유방식과 조합원의 가입 절차 면에서 북한 사회주의하의 민간농업생산조직으로도 규정할 수 있을 것으로 평가된다.¹¹⁾

9) 북한 사회주의 헌법 제20조와 농업협동조합 기준규약에는 “협동농장의 재산은 협동농장에서 일하는 사람들의 공동소유이다”라고 규정하고 있다. 북한 사회주의 헌법, 1998년 10월 개정.

10) 조합가입금은 매 조합원 당 100원(1958년 기준)이며, 과거 지주, 친일파, 정치적 불순자는 후보 조합원으로 가입되었다. 북한 농업협동조합 기준규약 1958.11.24.

11) 농협중앙회, 『북한의 협동농장』, (서울: 농협중앙회, 1998), p. 29.

<표 3> 재산소유권의 대상과 종류

구 분	대 상
전인민적 소유 (국가소유)	생산수단(20조): 국유화부문의 생산수단 자연부원, 중요공장과 기업소(3급이상), 항만, 은행, 교통운수* 및 체신기관
사회협동단체소유 (공유)	생산수단: 협동농장, 수산업협동조합의 생산수단, 농기계, 토지, 부림집승, 농기구, 고기배, 건물, 중소공장과 기업소
개인소유(사유)	노동에 의한 사회주의 분배: 임금, 수당, 농민결산분배 국가 및 사회의 추가적 혜택: 교육, 진료 티발경영 및 개인부업경영에서 나오는 생산물

자료: 북한헌법(1998)에서 발췌, * 도로 및 해상운수 부문은 국가의 배타적 소유대상에서 제외(제21조)

(2) 협동농장의 구성

북한의 협동농장은 협동농장 관리위원장이 리 행정위원장을 겸하고 관리위원회 밑에 작업반, 작업반은 다시 분조를 둔 체제로 운영되고 있다. 작업반에는 작업반장, 부반장, 분조에는 분조장이 있으며, 분조가 모든 작업의 기준이 된다. 협동농장은 총회, 협동농장 관리위원회, 검사위원회를 두어 농업정책과 지도방침을 협동농장 내부의 기층생산 단위까지 전달하고 있다.

협동농장의 최고 결정기관은 농장총회, 또는 대표자회다. 총회 또는 대표자회는 농장원 총수의 3분의 1이상의 요구가 있을 때 소집될 수 있도록 규정하고 있다. 총회는 농장원 총수의 반수 이상, 대표자회는 대표자 총수의 3분의 2이상이 참가함으로써 성립된다. 총회는 관리위원회 위원장과 2인 이상의 부위원장을 선출하고 연간사업계획 및 예산승인, 연도별 최종 작업점수 계산과 현금 결산에 대한 비준 등을 한다.¹²⁾ 대표자는 전체 농장원의 1/3 이상을 선거를 통해 구성되며, 임기는 6개월~1년이다.

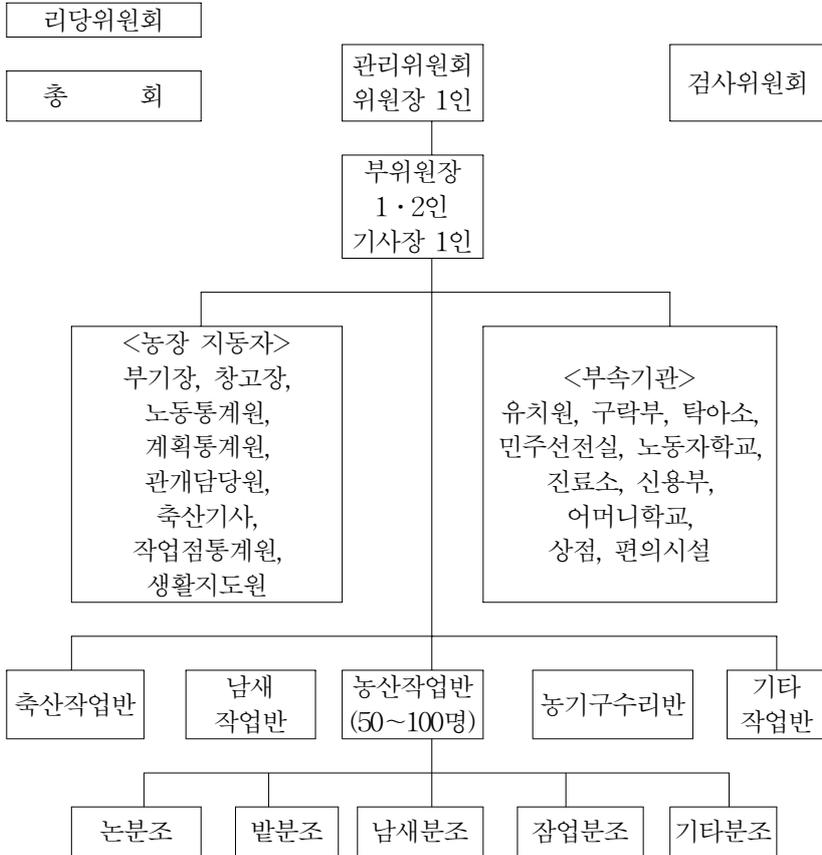
관리위원회는 협동농장의 생산경영활동을 실질적으로 통할·집행하기 위해 총회에서 선출된 15~25명의 위원으로 구성되어 있다. 임기는 농업생산 주기에 맞춰 1~2년으로 되어 있다. 관리위원회는 위원장, 부위원장, 기사장, 창고장, 노동통계원, 부기장, 계획통계원, 관개담당원, 축산기사, 농업기사, 작업통계원, 생활지도원 등을 두고 있으며, 총회를 대신하여 리당위원회의 지도에 따라 농장의 경영활동과 생산활동을 조직·집행한다. 임기 1~2년의 관리위원회 위원장은 농장원 총회에서 선거를 통해 선출하도록 되어 있으나, 대개 당으로부터 지명된다. 기사장과 부위원장은 관리위원회에서 선거를 통해 선출된다. 농장 생산에 직·간접으로 관련이 있는 진료소, 신용조합, 근로자 학교, 유치원, 탁아소, 민주 선전실 등이 관리위원회의 관장 하에 있다.¹³⁾ 관리위원회 부위원장은 협동농장이 생산단위이자 행정단위인 동시에 공급단위(서비스)로서 갖는 복합적인 특성을 살려 농업생산활동 지원뿐만 아니라 주민행정과 서비스까지 포괄적으로 담당하고 있다.

이 밖에 협동농장의 검열기관으로 검사위원회가 있다. 검사위원회는 협동농장에 부과된 국가의 의무사항, 농장의 재산관리와 재정관리, 노력관리 등을 월별, 분기별로 검열하고 총회에 보고하는 역할을 한다. 검사위원은 총회에서 5~15명 정도 선출되며, 임기는 1~2년이다. 검사위원이 수행하는 업무의 공정성을 확보하기 위해 관리위원회 위원이나 그의 가족, 부기, 창고, 상점원들은 검사위원이 될 수 없도록 규정하고 있다. 검사위원들은 재정 및 재산관리, 노력관리 등 항상 검사분야에서 근무할 경우에는 고정액의 보수를 받는다. 일정 부문의 집중적인 검열사업을 실시할 경우에도 시기별로 별도의 금액을 지급받고 있다.¹⁴⁾

12) 농장원 총회에서 토의 결정된 사안은 ‘농장의 법’으로서 모든 농장원과 관리위원회 지도자들은 이를 반드시 따라야 한다.

13) 농협중앙회, 『북한의 협동농장』, 앞의 책, p. 30.

<그림 1> 북한 협동농장의 주요 기관과 내부조직



자료: 농협중앙회, 『북한의 협동농장』, p. 31.

(3) 작업반 및 분조

(가) 작업반

협동농장의 작업반은 생산부문간의 결합상태에 따라 종합작업반과 전문작업반, 그리고 노동과 생산수단의 결합정도에 따라 고정작업반과 임시작업반으로 조직되어 있다. 생산과 관련해서는 종합작업반이, 생산수단과 노동조직의 결합과 관련해서는 고정작업반이 기본형태라고 할 수 있다.¹⁵⁾

종합작업반은 작업반 조직의 기본형태로 두 개 이상의 생산부문을 결합하여 조직된다. 예를 들어 농업분과 축산부문을 별도의 작업반으로 조직하지 않고 농산작업반에 축산분조를 결합시키는 방법으로 조직된다. 이에 비해 전문작업반은 공예작업반, 잠업작업반, 과수작업반, 남새작업반, 축산작업반, 담배작업반과 같이 한가지 생산물을 전문적으로 생산하는 작업반이다.

작업반은 자연부락의 규모와 지리적 특성에 따라 조직된다. 기본적으로 1개 자연부락에 1개의 작업반이 조직된다. 자연부락이 큰 경우에는 2개 또는 그 이상의 작업반을 조직하고, 산간지역은 2~3개 부락을 합해 1개의 작업반으로 조직되는 것이 보통이다. 작업반의 평균 규모는 70~80명이며, 틀 경우에는 100명까지 조직되어 있다. 평균 경작면적은 농산작업반의 경우 70~120정보, 산간지대는 40~60정보이며, 전문작업반의 경우에는 20~30(예: 남새작업반) 정도다.

15) 북한 농업협동조합 기준규약, 1958.11.24 제30조 참조.

(나) 분조

분조는 작업반내 생산조직인 동시에 사회주의 집단생활을 위한 기본세포조직으로 협동농장의 고유한 소경영조직이라고 할 수 있다. 협동농장 생산체제가 도입될 당시에 분조는 작업반내 단순한 유동적인 '작업조직'에 불과했다. 그러나 1965년 포천군 포천협동농장에 대한 김일성의 현지지도를 통해 분조관리제를 도입, 협동농장 내부의 고유한 생산·노동조직으로 정착시켰다.¹⁶⁾ 1996년 이후 북한은 분조단위의 생산결과에 대해 보충분배를 실시하는 분조도급제를 실시함으로써 분조는 생산조직, 노동조직, 분배조직의 기능을 함께 갖는 하나의 완결적인 협동농장 내부의 소경영체제로 발전하게 된다.¹⁷⁾

북한이 협동농장의 내부조직으로서 분조를 만든 목적은 첫째, 독자적인 하나의 생산주기를 완결하고 둘째, 생산공정의 특성에 맞게 부문별로 전문화하며 셋째, 노동과 토지 등 생산수단을 고착하기 위한 데 있었던 것으로 판단된다. 따라서 한 가정은 같은 분조에서 일할 수 있도록 하는 것을 기본으로 몇 세대를 합쳐 한 분조를 조직했으며, 분조에 토지를 고정, 위임하여 토지개량, 토지정리 및 토지건설을 분조 자체적으로 추진할 수 있도록 했다. 그 외에도 트랙터와 축우 등 중요 생산수단을 분조에 고정, 위임하여 관리·운영하도록 했다.

협동농장에서는 생산과정의 특성에 따라 부문별로 조직된 분조를 두었는가 하면, 지역적 특성을 고려 분조의 규모를 달리하기도 한다. 분조는 생산공정의 특성에 따라 농산분조, 축산분조 등으로 나뉘어진다.

16) 이일영·전형진, “북한농업제도의 전개와 개혁 전망에 관한 연구: 분조관리제를 중심으로,” 『통일문제연구』 제28호 (서울: 평화문제연구소, 1997).

17) 분조관리제와 분조도급제에 대한 자세한 설명은 협동농장의 생산활동에서 후술. 본장 다절 (3) p. 22 이하 참조.

농산분조는 작물별로 논분조, 밭분조 등으로 세분된다. 분조는 또한 전문분야별로 담배분조, 수산분조, 잠업분조, 트랙터분조, 농기구 수리분조 등으로 조직된다. 분조의 크기는 농산분조의 경우 평야지대가 15~20명, 중간지대가 12~18명, 산간지대는 8~12명으로 구성되어 있다.

분조관리제는 조직원칙과 그 운영적 특성으로 볼 때 사회주의 대경영체제와 ‘가족농’의 절충적인 형태를 견지하고 있는 것으로 평가할 수 있다. 북한은 사회주의 대경영체제인 협동농장 생산체제를 확립했으나 낮은 생산력체제로 어려움을 겪었다. 따라서 북한은 사회주의적 대경영체제를 유지하면서도 상대적으로 풍부한 노동력을 영농과정에 충분히 투입하고, 가부장적 소농과 같은 노동통제를 수행하기 위한 노동조직으로 ‘분조관리제’를 활용하고 있는 것으로 판단된다. 다시 말해 북한은 지역단위, 가족단위를 노동배치의 중요한 준거로 활용하려는 의지를 분조를 통해 나타내고 있다고 할 것이다.¹⁸⁾

분조는 또한 ‘가족적 협업농’으로서의 성격을 띠고 있는 것으로도 보여진다. 즉, 분조가 몇 세대의 결집체로 형성되어 있기 때문에 확대된 가족 측면을 엿볼 수 있으며, 토지 등 주요 생산수단의 관리·운영 및 개량과 건설의 책임이 분조에게 주어져 있기 때문에 생산수단이 분조의 소유라는 인식이 존재하고 있는 것으로 평가된다. 여기에다 분조도급제가 도입되면서부터 분조관리제는 생산·노동·분배를 통합하는 소농, 즉 ‘가족적 협업농’의 성격도 보유하게 되는 것으로도 평가될 수 있다. 그럼에도 불구하고 분조는 가족농을 물리적인 측면의 결합에만 그치고 영농과정의 근본적 변화, 다시 말해 자영농을 통한 수익을 창출이라는 화학적 결합이 이루어지지 않는 생산단위에 불과하다

18) “우리나라에서는 농업생산의 기술적인 특성으로부터 협동농장 내부생산단위인 분조와 작업반을 영농공정별로 조직하지 않고 지역적 범위 또는 부문을 기준하여 조직하도록 하였다.” 오대호, 『협동농장 관리운영 경험』 (평양: 1989).

고 할 수 있다.

(4) 군(郡) 단위 협동농장 체제

북한은 농촌테제에서 농업, 농민문제를 해결하기 위해 공간적인 범주를 설정하고 인적·물적 자원을 결집시켜 규모의 경제를 달성할 것을 강조하면서 이를 실천하는 적절한 단위로 ‘군’을 제시하였다. 이에 따라 북한은 1952년부터 군을 강화하는 행정개혁을 실시했다. 면을 폐지하여 군을 증설하고(98개군에서 169개군으로), 리를 대형화(10,120면에서 3,658개면으로)하여 군의 리에 대한 직접관리 체계를 확립했다. 북한은 협동농장을 총괄하는 군단위 협동농장경영위원회(「군협동농장경영위원회」)을 만들고 이의 역할을 다음과 같이 정의하고 있다. “군협동농장경영위원회는 군안의 농업기술자들과 농촌경리에 봉사하는 국가농업기업소들을 통일적으로 틀어쥐고 현지에서 농업생산을 직접적으로 지도하며 협동경리에 대한 물질기술적 봉사를 직접 실현하는 전문적인 국가농업지도 기관이다.”¹⁹⁾ 하나의 군에는 20개 정도의 협동농장, 15만 ha내외의 면적, 국영기업 및 평균 10여개의 지방공업과 기업소, 1~2개의 중앙기업소 등 인적·물적 제수단을 배치하고 있다. 1962년 북한은 도에 「도농촌경리위원회」를 두고, 정무원(현 내각)의 농업성을 「농업위원회」로 개편하는 농업지도체계를 확립했다. 이로써 북한의 농업지도체계는 농업위원회→도농촌경리위원회→군협동농장경영위원회→리협동농장관리위원회(→작업반)로 상부에서 하부에 이르는 지도체제로 이루어지게 되었다. 그 후 1965년 다시 협동농장 내부의 생산관리를 개혁, 분조관리제 시행함으로써 중앙 국가기구에서 기층생산단위까지 직선적인 농업지도·관리체계가

19) 립기범, 『우리식 통촌문제해결의 빛나는 경험』 (평양: 농업출판사, 1992).

정비·완료됐다고 할 수 있다.

다. 협동농장의 생산활동

(1) 생산체계

북한의 농업계획은 예비계획→통제계획→국가경제계획이라는 3단계 과정을 통해 이루어진다. 예비계획은 국가계획을 수립하는데 도움을 줄 목적으로 농업위원회에서 실시하는 계획이다. 예비계획을 세우는 이유는 협동농장의 노동, 자재, 자금을 분산시키지 않고 알곡생산부문에 집중시키고자 하는 국가농업생산목표 때문이다. 예비계획은 농업위원회에 의해 전년 10월부터 군협동농장 경영위원회를 통해 협동농장에 최초로 전달되는 데, 예비계획 수립시의 생산목표는 일반적으로 당해연도 직전 과거 3개년의 평균생산에 10~15%를 증가한 규모로 정해진다.²⁰⁾

경영위원회와 협동농장 계획통제원은 예비계획에 기초해 노동, 농기계, 자재, 서비스 등 투입요소를 확정하고, 세부 기술적 지침에 근거해 ha당 투입요소 총당계획, 노동수요량 등을 산출한다. 협동농장의 부기장(부기원)은 예비생산계획에 기초하여 ①투입요소가격, ②인건비, ③생산목표량 달성시 총수입, ④감가상각비 등으로 예비재정계획을 수립하며, 예상총수입에서 농업생산비용, 공동기금을 공제하는 방법으로 총수익을 추정한다.

협동농장의 예비생산계획과 추정예산은 「군협동농장경영위원회」에 제출되어 군예비계획으로 통합되고, 다시 도와 농업위원회에 제출되어 조정과 수정을 거쳐 「국가농업생산계획」 초안으로 확정된다. 농업

20) 농협중앙회, 앞의 책, p. 38.

위원회에서 국가농업생산계획 초안이 만들어지면 이를 「통제계획」이라고 한다. 통제계획은 도와 군을 통해 연간생산계획 및 재정계획으로 협동농장에 하달된다. 협동농장은 하달된 「통제계획」을 기초로 작목반별 작물과 품종 배치계획, 영농자재 공급계획을 세우고, 이를 다시 작업반과 분조와 토의한 후, 관리위원회의 심의 및 농장원 총회의 승인을 거쳐 군에 제출한다. 군에 제출된 계획은 국가경제계획으로 통합되어 내각의 승인 및 최고인민회의의 승인을 거쳐 국가계획으로 확정된다. 국가계획으로 확정된 생산 및 재정계획은 법률적 구속력을 갖추어 각 협동농장에 시달된다.

협동농장의 생산계획수립에서 가장 중요한 것은 「국가농업생산계획」이다. 이를 기초로 생산계획달성 및 초과달성을 위한 구체적 실행계획인 내부계획이 수립되기 때문이다. 내부계획수립 시에는 연간 생산계획뿐만 아니라 건설 및 보수계획, 기술발전계획, 현금계획, 노동계획, 자재계획, 분배계획, 구매계획, 재정계획, 영농과정 기술공정계획 등도 함께 수립된다. 또한 생산단위별 영농자재 조달계획도 수립된다. 농장안에서 조달할 수 없는 자재는 군자재공급소, 군중자공급소를 통해 조달되는 체계가 수립된다.

협동농장은 수립된 내부계획을 다시 작업반과 분조에 각각 경지면적계획, 작물배치계획, 정보당 수확계획, 총수확고계획 그리고 생산계획에 따르는 작물별, 지표별 노동투하계획, 기계화 작업계획, 선진기술 도입계획, 중요자재 소요계획, 우대계획 등으로 구체화하여 전달한다.

한편, 북한은 협동농장 농장원의 노동에 대한 양과 질을 평가하는 기준으로 「기준작업정량」이라는 것을 설정하고 있다. 기준작업정량을 「노르마」라고도 하며, 이는 보통 작업능력을 소유한 농장원이 하루에 할 수 있는 작업량을 의미한다. 북한은 농장원들의 노동능력을 상·중·

하로 구분, 중과 상의 중간을 택하거나 상을 기준으로 하고 있다. 이와 같은 기준작업정량은 협동농장의 사정에 따라 변경될 수도 있다.

이와 함께 북한은 개인별로 작업 급수를 부여하고 있는 데, 작업 급수는 그 작업의 중요성, 힘의 소요정도, 기술 이용도에 따라 5등급으로 나뉘어진다. 가장 가벼운 노동을 1급, 가장 힘든 노동을 5급으로 규정하고, 5급에 해당하는 작업 정량을 완수하였을 경우 1.5노동일, 4급은 1.25, 3급은 1.0, 2급은 0.75, 1급의 경우에는 0.5의 노동일을 인정해 주고 있다. 따라서 지정된 시간에 지정된 작업량을 100% 완수하였다 하더라도 작업의 종류에 따라 농장원들이 인정받는 노동점수는 달라질 수 있다.

(2) 영농자재조달

협동농장에서 영농자재의 조달은 농업생산을 계획적으로 추진하기 위한 가장 중요한 활동이다. 북한은 협동농장에 대한 영농자재를 '대안의 사업체계'²¹⁾에 입각, '자재를 위에서 책임지고 아래에 내려다주는 자재공급체계'를 통해 공급하고 있다. 이를 위해 북한은 농업위원회와 도농촌경리위원회에 「자재상사」, 군협동농장경영위원회에 「자재공급소」와 같은 전문 자재공급기관을 두어 미리 계획된 연간, 분기간,

21) 대안의 사업체계는 북한 공업부문의 일반적인 관리체제로 1961년 12월 16일 김일성의 남포시 현지지도를 통해 구체화된 북한경제의 주요 경제관리방식이다. 주요내용은 ①이전의 지배인 유일관리체를 공장(기업)당위원회를 최고기관으로 하는 집체적 지도체제로 고쳐 당의 정치적 지도체계를 공장(기업)의 관리체계에 포함시킨다는 점, 즉 최고자도기관인 당위원회의 집체적 지도하에 당의 정치적 지도와 국가의 경제·기술적인 지도를 결합한 기업관리체계를 확립, ②종합적인 생산지도체계 확립, ③자재공급 등 생산조건들의 보장체계 확립 등이다. 사회과학경제연구소, 「경제사전 I」 (평양: 사회과학출판사, 1986).

월간 자재공급계획에 따라 적기에 영농자재를 공급하고 영농현장까지 직송하는 체제를 세워놓고 있다.

북한은 협동농장에 대한 국가소유의 영농자재를 공급함에 있어 무상공급이나 외상공급 형식을 배제하고 ‘상업적인 형태’를 적용, 공급자재에 ‘가격’을 책정해 놓고 있다. 북한은 영농자재 공급에 있어 상업적인 형태를 적용하는 것을 사회주의 사회의 과도기적 특성으로 반드시 적용되어야 하는 것으로 설명하고 있다. 이에 따라 군 자재공급소는 협동농장이 영농자재를 살 수 있는 돈이 있을 때만 자재를 공급한다. 그러나 협동농장이 계획보다 많은 자재를 요구할 때는 제값보다 비싼 가격(트랙터 연료의 경우 3~5배의 값 적용)을 적용하여 공급하고 있다.

협동농장은 다음 생산연도에 필요한 영농자재비와 관리운영비를 조달하기 위해 결산시 별도 항목의 분배계획을 작성하고, 배분된 부분을 중앙은행에 예탁한다. 생산을 위해 필요한 자재조달을 위해 협동농장은 내부자원을 우선적으로 동원하나, 경영활동에서 부족한 자금은 은행대부제도를 이용할 수도 있다. 은행대부는 협동농장이 농업 생산과정에서 일시적인 자금부족 현상이 발생할 때 필요자금을 중앙은행에서 차입하는 방법이다.²²⁾ 중앙은행의 군지점은 군협동농장 경영위원회와 협의하여 협동농장에 ‘생산목적의 연간 대출총액’을 할당해 놓고 있다. 그러나 가게에 대해서는 생산자금 대출을 하고 있지 않다. 다만, 가족의 긴급한 사항의 처리 및 소비목적에 대해서는 예외적으로 농업금융을 제공하고 있다.²³⁾

22) 북한에서 농업금융은 중앙은행 군지점을 통해 이루어지며, 별도의 농업전문 금융기관은 존재하지 않는다. 북한은 농업금융을 전문적으로 취급하기 위해 1948년 농민은행을 설립했으나, 1958년 농업협동화가 완료됨에 따라 그 기능을 협동농장으로 인관하고 신용업무는 중앙은행이 전담하고 있다.

(3) 분조관리제와 분조도급제

1958년 이후 협동농장의 생산은 협동농장 관리위원회를 중심으로 하는 과도적 집단관리체제에 따라 관리되었으나, 1960년 2월 「청산리방안」이라는 새로운 농업지도체계에 의해 관리되기 시작했다. 「청산리방안」은 김일성이 평남 강서군 청산리 현지도도를 실시한데서 비롯된다. 청산리 방안의 주요 골자는 ①상급기관이 하급기관을, 웃사람이 아랫사람을 도와서 당의 노선과 정책을 관철시키고, ②항상 현지 실정을 감안하여 문제해결을 모색하며, ③모든 활동에서 정치활동을 선행함으로써 노동자와 각자의 열의와 창의를 발휘하게 한다는 것이다.²⁴⁾ 이와 같은 청산리방안은 「적기적작」, 「적기적작」의 원칙하에 소위 주체농법을 실현시킨다는 북한의 정책노선에 초점을 맞추고 있다. 청산리 방안은 또한 협동농장의 관리형태가 공업부문보다 저급했기 때문에 농업의 관리기능을 공업부문 수준으로 끌어올리기 위해 「중앙농업위원회」, 「도농촌경리위원회」, 「군협동농장경영위원회」를 중심으로 연결하는 관리체계를 확립하기 위한 것이었다. 청산리방안에서는 「군협동농장경영위원회」를 책임단위로 정하고, 생산 및 노동력배치, 재정관리 등의 권한을 부여했다.

새로운 체제로 협동농장 노동자들을 유도하는 한편, 분배문제를 둘러싼 국가와 협동농장원간의 갈등을 완화하기 위해 북한은 작업반우대제를 도입했다.

작업반우대제는 협동농장에서 일정한 우대기준을 설정해 주고 그것을 초과한 부분에 대해서는 통상 150여명 정도로 구성되는 작업반성원들이 나누어 가지도록 하는 보충적인 지불형태다. 본 제도는

23) 농협중앙회, 앞의 책, p. 42

24) 북한연구소, 「북한총람(1983~1993)」, (서울: 북한연구소, 1994), p. 368.

1960년 2월 김일성의 청산리협동농장 현지지도에서 채택되었다. 작업반의 우대기준은 보통 작업반에 부과된 국가계획목표의 90%로 정하고 작업반이 우대기준을 초과 달성한 경우에는 초과 달성분에 대해 해당 작업반에 추가분배하고, 작업실적이 우대기준에 미달한 경우에는 기본분배 몫에서 5~15%를 감하도록 되어 있다. 그러나 작업반우대제하에서는 작업단위인 분조에 토지만 할당될 뿐, 기타 생산수단에 대한 귀속은 이루어지지 않는다. 이에 따라 다음과 같은 문제점이 발생했다.

첫째, 생산수단이나 원료가 적정수준 이상으로 사용될 뿐만 아니라, 작업반 단위의 노동력 이동에 따르는 노동력의 낭비도 심각했다.

둘째, 분조단위에서는 생산결과를 토대로 노동량을 재평가하는 것이 제도화되어 있지 않아 분조원은 작업반의 계획과제를 초과 수행하는 것보다는 자신의 노동일을 늘리는 데만 관심을 가지게 되었다.

셋째, 농업생산이 넓은 지역에서 분산되어 이루어지기 때문에 책임 단위를 명백히 할 수 없는 한계도 나타났다. 분조에 대한 효율적 통제와 책임소재를 명확히 하기 위해 북한은 1965년 분조관리제를 도입한다. 분조관리제는 김일성의 포천 협동농장 현지지도에서 채택되었다. 분조관리제는 10~25명이 일개 분조를 이루어 연간 농업생산 계획을 책임지고 수행하며, 생산실적에 따라 분배받는 일종의 노동지불제도다. 분조관리제의 작업과정은 다음과 같다. 먼저 협동농장의 각 분조에 일정한 면적의 부침 땅을 주고 농기구, 부립소, 생산도구 등을 할당한 다음, 이들에게 국가생산계획에 준한 수확계획과 노력일 투하 계획을 설정해 준다. 그 다음 계획수행 정도에 의거해 노력일수를 평가하고 그에 따라 분배를 실시하는 방법이다. 즉, 땅과 농기구를 주고 목표량만 설정해 준 후, 투입된 노동량을 계산하여 분배해 주는 것이다.

「군협동농장경영위원회」는 분조에 대해 일정한 면적의 토지와 노동력, 가축, 기타 생산도구, 생산량을 할당하는 한편, 계획실행을 평가할 수 있는 ‘정보당수확고’를 토질 조건과 최근 수확실적 등을 고려하여 차등 적용했다.

분조관리제의 도입으로 작업반 내 유동적인 작업단위였던 분조가 생산 및 노동배치의 단위로 되고 분배단위가 됨으로써 협동농장의 소경영체로서 위치를 갖게 될 수 있었다. 이와 같은 조치를 통해 북한은 실제 농업생산이 1967년에는 1966년에 비해 116%, 1968년에는 1967년 대비 111% 증가하였다고 주장한 바 있다.²⁵⁾ 북한이 실시한 분조관리제는 농업생산 증대를 위해 농장원의 개인적인 물적욕구를 인정하고 평균주의적인 분배요소를 제한적이거나 제거한 것으로 평가할 수 있는 것으로 판단된다.

그러나 분조관리제는 인센티브 제고의 측면에서 분조관리제는 책임성 제고의 측면에서 기능하는 것을 목표로했으나, 생산실적 과대평가와 비현실적인 생산목표설정 등으로 1970년대 초반부터 유명무실하게 되었다.²⁶⁾

1996년부터 북한은 새로운 분조관리제인 분조도급제를 도입하였는데, 그 내용은 ①분조규모의 축소 및 「우대제」 적용, ②생산계획의 하향조정, ③초과분에 대한 자유처분권인정 등이 주내용이었다. 분조의 규모를 10~25명에서 7~8명선으로 대폭 축소·세분화하고, 작업반 단위로 적용하던 「우대제」를 분조에 직접 적용했다. 책임소재를 분명

25) 농협중앙회, 앞의 책, p. 46.

26) 농장에서는 개별 농장원들에게 일일 도급제를 주고 노동량을 ‘공수’(협동농장에서 생산하는데 들인 품과 노동량을 표시한 단위)로 평가한다. 예를 들어 일일과제로 200평을 김매기 하도록 하고 이것을 ‘1공수’로 평가한다. 과제수행도 자율적이 아니라 강압적이다. 평가된 공수는 생산수확고가 확정된 연말에 재평가하여 임금으로 지급 받는다. 그런데 본인의 손에 쥐여 주는 것이 아니라 은행으로 저축시켰다.

하게 하여 통제와 독려를 가능케 하는 한편, 물질적 욕구를 극대화하려고 했다. 생산계획의 하향조정은 최근 3년간의 평균 수확고를 그 이전 10년간의 평균 수확고를 합해 평균한 수치를 적용하는 것이었다. 초과분 자유처분권은 분조원에게 할당되는 초과분에 대해 자유처분을 허용한 것이다. 그러나 영농자재 확보를 위해 투자한 자금을 공제하고 나면 농장원들에게 돌아가는 수입은 거의 없었다.²⁷⁾ 또한 생산계획의 하향조정에 있어서는 생산계획을 지난 3년간 평균수확고와 지난 10년간 평균수확고 평균치의 90%전후의 높은 수준으로 책정되게 함으로써 농업 인센티브체제상의 변화를 가져오지는 못했다. 더구나 과거 통계상 생산량이 과대평가되어 현실과는 큰 괴리가 있었다.²⁸⁾ 이에 따라 농장원들은 결국 국가계획에 움직이는 농장의 분조도급제보다 실리적인 텃밭과 땀기밭 농사로 시선을 돌리게 되었다.

라. 협동농장의 분배

협동농장의 분배는 각 농장원의 작업 능력에 따라 노력일을 확정된 후, 연말 협동농장 총회를 거쳐 현물 및 현금으로 이루어진다. 우선 협동농장의 현물 및 현금 총수입 중에서 국가납부분과 생산적 지출, 협동농장 자체의 공동축적기금 등을 먼저 공제한 다음, 각자 일년간 작업에 참여한 노력일에 따라 결정된다. 노력일이란 농장원이 자연적 시간개념에 의해 작업에 참가한 날짜를 말하는 것이 아니라 협동농장 기준작업정량표에 의해 평가된 노동일수를 말한다. 기준작업 정량표

27) 북한민주화네트워크, “북한의 인센티브제도,” 『Keys』 제27호 (2002.9), p. 30.

28) 북한은 1984년 1ha 당 수확량을 벼 7.6톤, 옥수수 6.3톤이라고 발표한 바 있으며, 현재에도 1ha 당 쌀·옥수수 공히 6톤을 기준으로 적용하고 있다.

에는 협동농장의 모든 작업공정과 기본 노력일 수가 표시되어 있다. 협동농장은 정확한 노력일수 산출을 위해 작업별 등급기준을 정하고 그 수행정도에 따라 노력일을 평가한다. 실제 노력일은 급수별 평가 기준일에 작업실적률과 작업의 질적계수를 곱해서 산출된다.

<표 4> 협동농장의 작업급수와 급수별 노력일 평가기준

작업급수 구분	1급	2급	3급	4급	5급	6급
급수별 노력 일 평가기준	0.8	0.9	1.0	1.2	1.4	1.6
트랙터 운전 사 평가기준	1.2	1.5	1.8	2.1	2.5	-

자료: 오대호, 『협동농장 관리운영 경험』, (사회과학출판사: 평양, 1989).

이렇게 볼 때 노력일 D는 $D = C \times (O/S) \times Q$ 로 나타낼 수 있다. 여기에서 C: 작업급수에 따르는 노력일 평가기준, O: 1일 작업실적, S: 1일 작업정량, O/S: 작업정량 수행률, Q: 작업의 질을 나타내는 질계수다.²⁹⁾

실제 노력일 산출을 위해 협동농장은 작업반장, 분조장, 열성 당원 2~3명으로 구성된 「노력일 평가조」로 하여금 작업이 끝난 후 소위 「밭머리 총화」를 열어 각 농장원들의 노력일을 사정하게 하는 방법을 택하고 있다. 그러나 대개 분조장이 각 농장원들의 노력일을 사정하여 기록해 주고 있으며, 열흘에 한번 작업반장이 이를 비준해 주고 있다.

29) 예를 들어 옥수수 밭 김매기의 작업급수가 5급이고, 작업정량은 100 평, 작업정량 수행률과 작업의 질이 100%일 때 노력일은 1.4일이 된다. 이를 식으로 표시하면 $1.4(\text{평가기준}) \times (100\text{평}/100\text{평}) \times 100\% = 1.4$ 노력일이 된다.

이와 같이 사정된 농장원의 노력 점수는 농장원 각자가 소지하고 있는 노력수첩에 기록된다. 개인이 소지한 노력수첩은 10일 단위로 작업반장이 정리하는 노력일 정리대장과 대조하여 재확인하고, 협동농장 관리위원회에 보고하면 통계원이 개인별로 정리한다. 이러한 과정을 거쳐 연말 결산에서 농장 전체의 생산결과가 확정되면, 1일 노력일의 단가에 따라 개인별 분배액이 결정되게 된다.

협동농장의 구성원별 분배는 결산분배의 준비→결산서의 작성과 비준→결산분배총화회의→현물 및 현금분배 순으로 이루어진다.

농장에서의 결산 분배는 11월~12월경에 이루어지는데, 결산내용에는 농산물의 국가고시가격을 기준으로 산정한 협동농장 연간 총생산액, 연간 지출된 생산비의 항목별 명세, 협동농장원들이 연간 가득한 노력일 총수 및 분배량 명세들이 포함되어 있다.³⁰⁾

결산서의 내용에서 공제되는 항목을 보면, 우선 총생산액의 28.7~32.0% 정도를 차지하는 생산비다. 생산비에는 농기계유연비, 관개시설사용료, 고정자산 감가상각금과 화학비료, 농약, 소농기구, 집짐승 먹이, 수의약품 등 영농자재비 그리고 화폐지출 대상인 운임, 수리비, 전력비, 이동작업비, 여비, 전신전화비, 벌금, 위약금, 은행이자를 비롯한 생산관매활동 비용 등이 포함되어 있다. 그 밖에 협동농장 자체로 추진하는 시설확장을 위한 공동축적기금 명목으로 총생산액의

30) 협동농장의 분배에 참여하기 위해서는 협동농장 기준규약에서 정한 의무노력일 수를 충족시켜야 한다. 여기에 협동농장 관리위원회 지도자도 예외가 없다. 북한은 이들도 직접 농업생산에 참가해야 하는 의무노동일을 규정해 두고 있다. 협동농장의 의무 노력일 수는 협동농장 관리규약 제38조에 규정되어 있는데, 1년 동안 남자는 280노력일, 여자는 180노력일 이상을 의무적으로 수행해야 하는 것으로 되어 있다. 관리위원회 관리자들에게도 직급별 및 영농시기별로 수행해야 할 의무노력일을 정해져 있는데, 관리위원장, 기사장, 부위원장, 가타 관리자의 경우에는 총 80일로 모내기철 20일, 김매기철 40일, 수확철 20일로 규정되어 있다. 오대호, 『협동농장 관리운영 경험』, 앞의 책.

10%가 공제되며, 사회문화기금 10%, 원호기금 3% 등이 공동소비기금으로 공제된다. 총생산물 중 공제되는 비중은 총 55~60%가 된다. 따라서 나머지 40~45%가 각 농장원에게 분배된다.³¹⁾

농장구성원에 대한 분배량 결정방법에는 세가지가 있다. 1년간 참가한 노력일수에 따라 ①현물과 현금 형식의 기본분배와 ②작업반우대제 및 ③분조도급제 적용시 이루어지는 보충분배 등이 그것이다.

기본분배는 협동농장이 수행해야 할 생산목표를 90% 이상 달성했을 때 다음과 같은 공식에 의해 결정된다. 개인분배량=(협동농장 총생산량-총공제량/전체농장원의 노력일 총수)×농장원 개인의 연간노력일수.³²⁾ 기본분배는 노력일에 따라 분배되기 때문에 협동농장 전체의 식량증산보다는 농장원의 의무노동일의 강조와 노동일의 확보에만 관심을 두는 폐단이 강하게 발생하는 경향이 있다. 북한은 이러한 문제점을 극복하기 위해 작업반우대제와 분조도급제 등 보충분배제도를 도입했다.

작업반우대제가 실시될 경우에는 개인분배량=(기본분배몫으로 돌려진 분배총량/전체농장원의 노력일 총수)+(작업반우대몫으로 돌려진 분배총량/해당작업반 총노력일수)×개인의 연간 노력일수의 공식으로 개인 분배몫이 결정된다.³³⁾

31) 협동농장은 분배총량이 결정되면 협동농장의 공동기금과 개인분배 몫을 구분하게 되는데, 공동기금은 생산확대와 사회문화사업을 비롯한 농장관리운영에 필요한 축적фон드(기금)의 하나로 순수입의 20~30% 규모로 조성된다. 공동기금은 용도에 따라 공동축적기금, 유동기금, 사회문화기금, 탁아소, 유치원 운영기금 등으로 사용된다.

32) 개인분배를 식으로 나타내면 다음과 같이 나타낼 수 있다. $W_i = T_p \times D_i / \sum D_f$ (W_i : i농업노동자분배 몫, T_p : 분배총량(총수입-총공제), D_i : i농업노동자 노력일수, $\sum D_f$: f농장 총노력일수)로 나타낼 수 있다.

33) 작업반 우대제하의 농업노동자의 개인분배몫은 다음의 산식에서 구할 수 있다. 개인분배몫 $O = (P + Y) \times M$ (P: 기본분배기금/농장총노력일수, Y: 작업반우대기금/작업반총노력일수, M: 개인별 연간 총노력일

그리고 분조관리제를 실시할 경우 개인분배량=(기본분배몫으로 둘러진 분배총량/재평가된 농장원 총노력일수)+(작업반 우대몫으로 둘러진 분배총량/재평가된 작업반 총노력일수)×분조원 개인노력일수×(분조계획노력일/분조전체노력일 실적)으로 결정된다.³⁴⁾

한편, 협동농장에서 생산한 것이라고 해서 모두 분배 대상물이 되는 것은 아니다. 분배는 벼·옥수수·감자·고구마 등에 국한되어 있으며, 콩은 극소수만 분배하고 대부분은 국가가 수매하게 된다. 그 밖에 면화·담배·인삼·누에고치 등도 의무적으로 국가가 수매하며, 팥·녹두·피마자·대마·아마 등도 전량 수매시키고 있다.

마. 협동농장 농산물의 유통

협동농장에서 생산된 농산물은 국가의 수매를 거쳐 유통된다. 수매 제도는 국가가 중앙집중적인 계획분배를 위해 협동농장 생산물과 일부 사적생산물을 국가소유로 하는 형태다. 다시 말해 협동적 소유와 개인적 소유의 생산물을 국가 차원에서 통제하기 위해 사용되는 상업적 행위라고 할 수 있다.

협동농장에서 생산된 농산물은 일반적으로 국가가 전량 수매한다. 농산물 수매가격은 협동농장 생산비에 약간의 이익을 보장하는 선에서 결정된다. 농산물 가격은 단일가를 원칙으로 하고 있으나, 생산지와 소비지, 생산시기, 품종과 품질의 차이에 따라 약간씩 다르게 나타

수).

34) 분조도급제의 개인 분배몫은 다음 산식을 통해 구할 수 있다. 개인분배몫 $O' = (P' + Y') \times M \times a$ (P' : 기본분배기금/재평가된 농장원 노력일수, Y' : 작업반우대기금/재평가된 작업반총노력일수, M : 개인별 연간 총노력일수, a : 분조계획투하노동일수/분조실제노동일수 \times 계획수행률).

나기도 한다. 농산물의 국가수매는 국가계획에 의한 자원배분과 관련되어 있을 뿐만 아니라 협동농장이 다음 생산을 위해 필요한 자금을 축적할 수 있는 기회를 제공하기도 한다.

농산물의 수매형태는 의무수매, 자유수매, 자체수매로 나뉘어진다.³⁵⁾ 첫째, 의무수매는 생산자들에게 의무적으로 수매에 응하도록 하는 것이다. 농업생산물의 대부분이 의무수매계획 대상으로 되어 있어 의무수매를 계획수매라고도 한다. 둘째, 자유수매는 당국과 협동농장 또는 농장원들간에 지역과 가격에 구애됨에 없이 실시되는 수매형태로서 수매계획이 생산자들에게는 시달되지 않는다. 즉, 각기관, 기업소, 주민들에게 수매의무를 부여하지 않고 수매기관에만 수매계획이 시달된다. 식료품, 농부산물, 부업생산물 등과 같이 의무수매에 포함되지 않는 농축산물을 대상으로 하고 있으며 계획수매의 보완적 차원에서 계획수매가 끝난 이후 수매하고 있다. 자유수매의 형태에는 교환수매, 이동수매, 위탁수매, 시장수매(농민시장) 등의 형태가 있다.³⁶⁾ 셋째, 자체수매는 전문수매기관을 거치지 않고 공장, 기업소에서 직접 수매하여 소비하는 수매형태다.

농산물별 수매는 일반적으로 크게 양곡수매와 일반농산물 수매로 나누어진다. 양곡 수매는 균형정경제위원회 소속의 양정사업소에서 담당하고 있다. 양정사업소에서 협동농장에 파견한 1명의 양곡 수매원이 양곡 수매업무를 담당하고 있는데, 농장원의 분배 몫을 제외한 대부분을 수매한다. 양곡 외의 농산물과 축산물의 수매는 균형정경제위원회 소속의 식료수매종합상점(사업소)이 담당하고 있다.

농산물 수매가격은 농업생산물, 농촌부업의 생산물 및 기타 수매품을 대상으로 중앙당국에 의해 계획되고 결정된다.³⁷⁾ 수매가격은 농

35) 임상철, 『북한 주체농법의 추진현황과 변화전망』, 『'94 북한, 통일정책 관련 신진학자 논문모음집 제1권』 (서울: 통일원, 1994).

36) 임상철, 앞의 논문.

민시장가격과 함께 농민의 소득과 경제생활에 가장 큰 영향을 미친다. 북한은 농산물 수매가격을 농민에게 손실을 주지 않으면서도 생산을 장려하는 수준에서, 또한 국가가 농산물을 구입·가공·분배하는데 손해 나지 않을 수준에서 책정하고 있다. 그러나 실제로는 생산농민이 원하는 수준보다 매우 낮아 농민들이 수매를 기피하고 있는 실정이다. 이에 따라 암거래가 성행하고 있다.

2. 협동농장의 문제점

가. 농업행정적 측면

(1) 북한의 농업행정 지도체제

북한의 농업행정 지도는 1964년 농촌문제의 해결과 농업 및 농촌 사회의 발전전략으로 제시된 ‘우리 나라 사회주의 농촌문제에 관한 테제’를 통해 구체화되었다.³⁸⁾ ‘농촌문제에 관한 테제’에서는 북한 사회

37) 수매가격의 결정은 계획수매의 경우 중앙당국에 의해, 자유수매의 경우 지방정권기관에 의해 결정된다.

38) ‘농촌테제’는 사회주의 하에서의 농촌문제 해결의 기본원칙, 사회주의 농촌건설의 기본과제, 사회주의 농촌건설을 위한 郡의 역할과 임무, 협동농장의 경제적 토대 강화와 농민의 생활을 향상시키기 위한 과제로 구성되어 있다. 북한 농촌의 사회주의화와 농업근대화를 위한 정책의 기본 강령적인 성격을 띠고 있는 문헌으로 1964년 2월 25일 조선로동당 중앙위원회 제4기 8차 전원회의에서 김일성에 의해 발표되었다. 김일성, 『社會主義 農村 테제』, 白峰文庫, 1980. 북한은 ‘농촌테제’ 발표 이후 이의 중요성에 대해 계속 강조해 오고 있다. 이에 대해서는 김정일, “사회주의 농촌테제를 관철하기 위한 투쟁에서 당조직들의 역할을 높일 데 대하여,” 『김정일선집 제5권』 (평양: 조선로동당출판사, 1995), p. 10 이하 참조.

주의체제가 기본적으로 해결해야 할 농업·농민·농촌문제를 ‘농업생산력의 지속적인 발전’과 ‘도시·농촌, 노동자·농민간의 계급적 차이의 해소’로 설정해 놓고 있다. 농촌문제 해결을 위해 북한은 ①농촌에서 기술, 문화, 사상이라는 3대혁명의 철저한 수행, ②농촌에 대한 노동자계급의 국가적 지도 강화, ③농업의 지도 및 관리방식의 개선 및 협동적 소유를 전인민적 소유로 끊임없이 전환시킬 것을 제시했다. ‘농업문제에 관한 테제’는 이런 점에서 북한의 농업·농민문제 해결을 위한 이론적·실천적 기초를 제공하고 있다. 북한 농정과 농업지도는 이 테제의 구체적인 실천과정으로 볼 수 있다.

북한이 농업협동화를 완료한 1960년대 초반 말을 즈음하여 농업지도체계의 개선을 들고 나온 것은 기존 행정기구에 의한 지도체계의 결함을 보완하기 위해서라고 할 수 있다. 농업협동화의 추진을 위해 북한은 중앙에 농업성을 정점으로 도, 군, 리인민위원회를 통한 농민과 협동농장에 대한 강력한 행정적인 지도체계가 필요했다. 그러나 협동화가 완료된 후 행정기구에 의한 지도체계로는 대규모화된 협동농장의 경영지도와 농업 전문 기술지도를 추진할 수 없었다. 따라서 농업행정지도에는 ①농업생산에 대한 기술적 지도의 부재, ②협동농장에 대한 계획화사업에 대한 지원미비, ③영농자재 공급체계의 미비, ④노력행정 사업과 재정활동에 대한 잘못된 지도 등이 문제점으로 지적되었다.

이와 같은 문제점을 타파하기 위해 북한은 군협동농장경영위원회를 중심으로 전문적인 지도체계를 확립(내각결정 제157호 ‘농업협동조합 경영위원회를 조직할 데 관하여’ 1961)했다. 새로운 농업지도체계의 핵심은 군인민위원회로부터 농촌경영에 대한 지도기능을 분리, 전문적인 농업지도체계를 확립하는 것이었다. 군협동농장경영위원회는 계획부, 농기계부, 기술부, 재정부기부, 노동부 등 지원 부서를 두고 분

야별로 전문화된 지도의 실시와 군내 농업생산에 대한 책임 및 군내 생산에 대한 독립채산제 등을 실시할 수 있도록 했다. 또한 경영위원회의 운영형태를 군 단위로 하여 군내의 농업기관, 기업소들을 직접 장악하고 통일적으로 운영할 수 있도록 했다.

농업지도체제에서 군협동농장경영위원회가 중심이 되는 것은 기업 지도의 적정규모를 설정하고 도농연계를 통한 지역발전의 거점으로서 郡이 역할할 수 있도록 하기 위함이었다. 북한은 농촌발전 전략으로 군에 국가 및 당의 모든 인적·물적 자원을 집결시키는 동시에 군이 수 개의 지방단위 공업을 운영하고 협동농장에 필요한 영농자재, 생필품 등을 공급하는 공급기지로, 농촌문화발전을 위한 적절한 공간으로 발전시키려는 의도를 가지고 있다.

(2) 농업행정 지도체제의 특징과 한계

북한 농업지도의 중심적 과제는 농촌에서 사상, 기술, 문화의 3대 혁명을 추진하는데 있다. 3대혁명 중 농업생산 및 지도와 관련된 기술혁명은 수리화, 기계화, 화학화, 전기화 등 4화정책을 추진하는 농업현대화 정책을 의미한다. 1970년대 이후 북한 농업지도의 근간을 이루는 주체농업도 1970년대 중반의 세계적인 이상기후와 식량위기에 대응하기 위한 농업기술지도의 연장선상에서 이해할 수 있다.

‘청산리 방법’ 또는 ‘청산리 정신’으로 불리는 북한의 농업지도·관리 방식도 농업발전 초기 부족한 자원을 효율적으로 배분·결합함으로써 생산량 증가에 기여하려는 의도에서 비롯되었다.³⁹⁾

39) 이와 같은 협동농장 생산체제 확립과 국가기구에 의한 농업지도체제의 구축은 농업생산과 관련 의미있는 진전을 가져왔던 것으로 판단된다. 북한은 1960년의 알곡생산량은 380만톤이었으나 1964년 500만톤, 1974년에 700만톤으로 증가했으며, 1985년에는 1,000까지 생산했다고

북한의 농업지도·관리체계가 지니고 있는 특징을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 군협동농장경영위원회를 통해 국가 독점 농업지도체계를 확립하고 있다는 점이다. 농업지도가 국가기구에 의해 독점적으로 수행됨으로써 단순한 생산기술, 경영활동에 관한 지도조차도 법률적인 구속력을 갖고 협동농장의 생산과정에 개입하고 있는 점이다. 영농자재 또한 국유기업소에서 생산, 군협동농장경영위원회 자재공급소를 통해 공급됨으로써 협동농장의 생산과정과 국가기구가 밀접히 결합되어 있다.⁴⁰⁾

둘째, 군협동농장경영위원회가 공업부문의 지도·관리방법인 ‘기업적 관리방법’을 농업 운영방식으로 채택하고 있는 점이다. ‘기업적 관리’란 모든 경영활동을 계획화하고 조직화한 것으로 경영위원회가 계획입안부터 조직, 토지, 농업기계 및 관개시설 이용, 기술 발전, 자재보장, 노동력 배치와 조직, 재정관리 등 모든 생산활동을 지도하는 것을 말한다. 경영위원회가 군내에 있는 공업부문과 협동농장을 통일적으로 지도함으로써 군이 하나의 ‘종합기업소’가 되어 영농자재 공급, 농업생산, 판매(수매) 등을 일련의 작업공정을 지도·관리하고 있는 것이다. 즉, 공장제 생산시스템과 같이 농업생산활동을 단순한 영농공정으로 전환하고 경영과 노동을 분할하는 방식이라고 할 수 있다. 농업경영 및 지원기능은 전문적인 농업지도기관에서 담당하고, 농민은 농업근로자로서 노동의 의무를 수행하게 된다. 협동농장관리위원회는 다만 국가 농업지도기관의 계통조직 일부로서의 성격을 갖는다.

발표한 바 있다. 平田隆太郎, 「북조선 농업의 현상과 농업생산통계의 제문제」, 농어촌진흥공사 주최 제4회 북한농업기반 국제세미나 발표논문, 1998.

40) 북한은 이를 협동적 소유와 국가적 소유의 유기적 결합으로 나타내고 있다.

셋째, 군을 거점으로 지역종합개발사업방식을 채택하고 있는 점이다. 군을 단위로 하는 지역거점이론에 따라 북한은 리나 도단위를 배제하고 군협동농장경영위원회를 조직, 군을 사회주의 농촌건설을 위한 거점으로 인식하고 있다. 군이 지방경제와 문화공간을 총괄할 수 있도록 함으로써 ‘도시와 농촌의 결합,’ ‘공업과 농업의 결합,’ ‘노동자와 농민의 결합’ 등 도농간의 발전을 추구할 수 있는 자원배분을 염두에 두고 있다.

넷째, 북한의 농업지도는 국가가 농업생산 및 농촌유지와 관련된 문제를 군과 리단위를 통해 지원함으로써 ‘국가 가부장적’인 성격이 강하다는 점이다. 중국의 경우에는 기계작업소, 관개관리소 등 후방농업지원기구를 인민공사나 생산대 등 농촌이 자주적으로 건설하고 운영하고 있어 국가의 역할과 생산단위의 역할이 어느 정도 구분된다. 그러나 북한의 협동농장 생산체제에서는 가족농의 농업경영기능이 농업지도기관으로 이양되어 있기 때문에 국가가 농업생산과 농촌생활 지원을 위해 나서는 ‘가부장적’ 특성을 보이고 있다.

그러나 이상과 같은 농업지도체제에 따른 농업생산은 국가기구에 의한 영농자재와 생활물자 등이 완벽하게 공급될 때 비로소 큰 문제 없이 이루어질 수 있다. 만약 국가의 계획적인 자원배분에 문제가 발생할 때에는 각 생산단위에서의 탄력적인 대응이 이루어지지 못해 농업생산의 급격한 감소로 직결된다. 최근 북한 식량위기의 직접적인 원인도 따지고 보면 북한 협동농장이 국가 가부장적 농업지도체제 하에 있어 영농을 직접 담당하는 가족농이 농업생산 및 농촌생활의 안전판으로서 제대로 기능하지 못하는 구조적인 문제 때문인 것으로 판단된다.

(3) 주체농법의 한계

(가) 주체농법의 내용과 특징

주체농법은 1978년 1월 27일 김일성의 전국농업대회 연설에서 처음으로 등장했다. 김일성은 동 대회에서 「주체농법을 철저히 관찰하여 농업생산에서의 새로운 양양을 일으키자」는 담화를 발표했다.

북한 농업지도·관리지침으로서의 주체농법은 영농과정에 깊숙히 파고들어 있다. 주체농법 도입이전 북한은 농업지도(1961~1970년대 중반)를 군협동농장경영위원회를 통해 식량자급을 위한 물질기술적 토대구축과 함께 사회주의 계획경제에 적합한 지도형식의 확립과 농업기술 발전에 중심을 두었다. 농촌에서는 3대혁명 추진, 특히 수리화, 기계화, 화학화, 전기화를 통한 농업장비 현대화와 농업기반 구축 사업을 전개했다. 그러나 주체농업에 의한 농업지도는 농촌체제에 의해 추진된 성과를 기반으로 곡물의 단위생산성 증가를 위한 농업기술 체계의 집중적 보급에 치중하고, 밀식재배 등 집약농업이 광범위하게 보급되도록 하는 것이다.

주체농법은 영농의 원칙, 방법, 지도관리에 관한 방침 등 3가지 부분으로 나뉘어져 있다.

첫째, 영농의 기본원칙에서는 ①적지적작, 적기적작의 원칙하에 기 후조건에 따라 지대를 세부적으로 구분하고 작물을 계획적으로 배치하며, ②단위면적당 수확량 제고를 위해 포기농사를 준수할 것 등을 제시하고 있다.

둘째, 영농방법면에서는 육종사업에 의한 우량품종 육성, 지력배양, 과학적인 시비체계와 물관리, 병해충 예방 및 잡초제거, 수확관리 철저 등으로 영농의 준비단계에서부터 수확에 이르는 작업내용들이 제

시되고 있다.

셋째, 지도관리방법과 관련해서는 식량생산을 증진시키고 ‘청산리정신’에 의한 지속적인 농업지도·관리의 필요성을 강조하고 있다.

영농의 기본원칙으로 제시되고 있는 적지적작, 적기적작의 원칙은 작물배치와 관련된 농사방법을 말한다. 주체농법 도입 이전 작물은 고도별 지대구분과 적산온도에 근거하여 배치했으나 주체농법 시행 이후에는 국지기상을 고려, 보다 세분화된 배치로 전환되었다. 국가가 작물품종을 통일적으로 관리하는 한편, 토양조건, 기상 및 기후조건을 고려하여 심을 포기수, 관수방법, 약제살포 등에 이르는 세부적인 영농방침을 시달하는 것이다. 벼육종은 ‘다수성 품종’ 육성을 기본으로 기상조건과 토양조건을 고려해 밀식재배⁴¹⁾가 가능하게 하고, 다비성이며 단간종으로서의 조생종 개발에 중점을 두었다. 시비체계도 밀거름을 적게 주기 위해 필지 단위별로 시비방법을 규정하는 한편, 생육단계별로도 분할 시비하도록 했다. 또한 분조마다 물관리 담당자(물관리공)를 지정하고, 작물의 생육단계별 필요 수량을 정해두고 물관리 지도가 이루어지도록 했다.

이상과 같은 주체농업의 도입은 북한의 식량문제와 깊은 관련을 가졌던 것으로 보인다. 1970년대 중반 북한은 세계적인 이상기후에 따라 촉발된 농업위기, 식량위기에 대해 대처해야 했다. 또한 1970년대 초반 남북한간 경제력이 역전되면서 식량의 자급확보가 체제경쟁에서 긴급한 과제로 제기되었으며, 급속한 인구증가와 공업발전에 따르는 원료소요량 증가에도 대처할 필요가 있었다.⁴²⁾ 그러나 농업생산 증

41) 밀식재배란 포기농사 원칙으로 단위면적당 포기수를 늘리고 경지의 모든 공간을 효과적으로 활용하는 재배방법으로 1975년 1월 옥수수 400억 포기 심기운동으로부터 구체화되었다.

42) 북한의 인구는 1960년에 약 1,000만명에서 1970년대 중반에는 1,600만명으로 약 60% 이상 증가했다.

가율이 정제되는 등 1960년대부터 추진해 오던 식량증산정책의 한계가 노정되기 시작했다. 수리화(水利化)를 통한 농업기반 구축과 경지 확장, 화학화를 통한 식량증산도 한계를 보였다. 식량위기 상황에서 외부로부터의 식량도입이 어려워지자 북한은 자력갱생, 즉 주체농법을 통해 식량자급을 지향하는 농사제일주의 방침을 확립했던 것이다.

농업생산물의 양적인 확대를 위해서는 일반적으로 경지면적의 확장과 함께 과학적이고 집약적인 영농기술이 요구된다. 북한도 1970년대 중반 ‘자연개조 5대사업’ 등을 통해 경지확장을 추진하는 동시에 토지생산성의 증가를 위해 과학적이고 집약적인 영농기술을 주체농법의 일환으로 보급하였다.

주체농업은 사실 주체사상이라는 북한의 철학체계와 ‘농업’이라는 기술적 체계가 결합된 것이라고 할 수 있다. 주체농법이 자주적 입장을 견지한다든지, 인민대중의 실정에 맞는 창조적 방법을 구현하고 있다든지 하는 점은 북한의 지도원리인 주체사상을 농업부문의 지도에 적용한 것으로 볼 수 있다.⁴³⁾

(나) 주체농법이 협동농장 생산에 미친 영향

북한의 주체농법은 내부적인 자원동원방식을 동원하여 식량의 자급을 달성하려는 ‘북한식 식량안보노선’이라고 할 수 있다. 다시 말해 1970년대 중반의 세계식량위기에 대처하여 식량증산과 식량자급을

43) 북한 경제사전은 주체농업을 과학농법인 동시에 집약농법으로 정의하고 있다. “주체농법은 우리 나라의 기후풍토와 농작물의 생물학적 특성에 맞게 농사를 과학기술적으로 짓는 과학농법이며 현대과학기술에 기초하여 농업생산을 고도로 집약화하는 집약농법이다. 한마디로 말하면 주체농법은 우리 나라 실정에 맞는 과학적이며 집약적인 농법이다.” 사회과학원, 『경제사전』, 1986, p. 420.

도모하기 위한 농업지도방안으로 평가된다.⁴⁴⁾

주체농법의 시행으로 협동농장의 생산은 알곡위주의 균형생산에서 수량성 위주의 알곡생산으로 변화되었다. 협동농장 내부의 작목 선택 권은 더욱 축소됨으로써 북한 전역에 단작화 현상이 나타나게 되었다. 즉, 알곡생산의 증가가 협동농장 생산의 기본과제로 대두되면서 수량성이 높은 작물을 생산하는 작부체제로 개편되었던 것이다.⁴⁵⁾

주체농법이 농민에게 미친 영향은 영농에 대한 가족농의 지배력을 약화시키고 농민을 농업노동자로 전락시킨 것이었다. 협동농장에는 ‘과학농법’의 의한 세밀화된 작업기술공정표가 비치, 영농과정을 세분하고 농업노동을 공장제 생산노동과 같이 만들었던 것이다. 예를 들어 옥수수 경작은 작업 배치상 23개 과정으로 구분, 농민들을 작업공정에 따라 순차적으로 투입되도록 했다. 이와 같은 조치는 농민으로 하여금 순서에 맞춘 노동행위를 할 것을 강제함으로써 인간의 심성으로부터 우러나오는 노동의욕을 감소시킬 수밖에 없었다.

주체농법은 알곡생산의 극단적인 증가라는 농업생산의 목표를 달성하기 위한 노동집약적인 행위라고 볼 수도 있다. 그러나 이는 오히려 생산이 일방적으로 강요됨으로써 고비용, 고투자가 일어날 수밖에 없도록 만들었다. 예를 들어 북한은 정보당 20톤의 유기질 시비를 강조하고 있는데, 북한의 경지면적을 200만 정보 정도로 가정할 경우, 필요한 유기질 비료는 총 4,000만톤에 달하며, 이를 협동농장이 생산해야 한다는 결론이 된다. 이와 함께 포기수까지 계산하는 모심기 등

44) 1960년대 확립된 ‘군협동농장 경영위원회’를 중심으로 하는 국가 농업 지도체계가 새로운 농업환경 변화를 수용한 농업기술체계가 ‘주체농법’으로 발전된 것으로 보인다.

45) 북한의 경우 조, 수수, 맥류 등의 생산이 급격히 감소하여 한 때 옥수수가 전체 밭작물의 63% 이상, 쌀과 옥수수의 비중이 약 77%까지 증가될 정도로 단작화 경향이 심화되기도 했다. 농협중앙회, p. 71.

세밀한 농업지시는 장시간의 농업노동을 요구함으로써 오히려 생산성을 떨어뜨리는 결과를 가져왔다.

결론적으로 주체농법은 북한의 식량안보에 기여하기 위한 것이라는 점은 평가되나, 식량안보가 갖는 다면적인 측면 중에서 오직 국내 농업생산만을 강조했다는 한계를 벗어날 수 없다. 식량안보는 적절한 국내 생산유지를 기본으로 하면서 국제시장에도 접근하여 이루는 것이 합리적이다. 이를 위해 북한은 적정수준의 외환을 보유하고 소비자의 식문화 충족 등을 고려해야 했으나, 오로지 자립경제라는 국가 운영기조에 기초, 국내 농업생산의 증가만을 강조했다.

나. 협동농장의 운영적 측면

(1) 생산체제의 경직성과 생산목표 달성이 갖는 비효율성

앞서 살펴보았듯이 협동농장의 생산은 면밀한 계획에 의해 이루어짐을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 협동농장의 생산과정이 제대로 작동되지 않는 것이 가장 큰 문제라고 할 수 있다. 그 이유는 무엇보다도 협동농장 생산계획이 강제성을 띠면서 계획 처음부터 실행 마지막 단계까지 빈틈없이 연결되어 있기 때문이다. 따라서 만약 생산과정의 어느 한 부분이 제대로 작동되지 않을 경우에는 전체적으로 작동이 되지 않는 문제가 발생하게 된다. 협동농장 생산체제의 확립과 계획수립 등 국가지도·관리 기능의 강화가 가족농으로 하여금 협동농장의 생산 및 영농과정에 철저하게 종속시키는 결과를 가져왔던 것이다.

협동농장 생산체제는 초기 100호 이하의 협동농장이 73.4%를 차지할 정도로 사유개념이 잔존하는 소규모 경영체로서의 성격이 강했

다. 따라서 협동농장은 개별영농이 갖고 있던 토지와 중요 생산수단을 공동소유화하는 데 그치고 영농은 가족농의 오랜 경험에 의존했다. 그러나 1958년 이후 협동농장의 통합, 1961년 이후 국가에 의한 계획적인 농업지도와 중요 영농자재의 외부조달은 가족농을 단순한 농업근로자로 지위를 추락시키는 결과를 가져왔던 것이다. 이와 같은 생산체제의 경직화가 생산과정의 신축성을 부여하지 못하게 함으로써 전체적으로 비효율적인 생산체제를 낳는 결과를 초래한 것이다.

실제 각 협동농장 농산물 생산계획은 농장원들이 마음대로 규정할 수 없다. 모두 당에서 규정·하달되기 때문이다. 북한은 매년 7월경에 다음 해의 농업생산 계획량을 작성, 도·시·군에 하달하며 군 협동농장 경영위원회에서 이를 다시 각 협동농장으로 하달한다. 협동농장은 하달된 생산 계획량에 대해 각 작업반별로 회의를 개최한 후, 당에서 제시한 생산 계획량을 초과실행하기 위해 얼마를 더 생산하겠다는 맹세와 궤기대회를 연다. 이것을 협동농장 자체 증산계획이라고 한다.

동시에 모든 농업 생산계획은 협동농장과 농장원들의 의사와는 달리 노동당에서 요구하는 양으로 설정되기 때문에 매년 협동농장의 실수확고보다 높게 책정되는 경향이 있다. 생산계획이 수립되면 구체적으로 생산기술 공정계획이 작성된다. 각 작업반 별로 당에서 하달된 기본방향에 따라 구체적 생산계획이 수립되고, 협동농장에서는 이를 종합하여 군에 보고하며, 군에서는 다시 도를 거쳐 중앙에 보고한다. 중앙에서는 이를 다시 검토하여 최종적으로 다음해 농업생산계획을 확정짓고, 이를 공포한 후 각 도·시·군에 다시 하달한다. 이상과 같은 과정이 생산체제의 경직성을 유발, 오히려 생산의 효율성을 저해하고 있는 것이다.

그 다음으로 생산체제에 있어 문제가 되는 것은 생산목표의 달성이 다. 북한의 협동농장은 협동농장의 생산이 계획에 의해 이루어지기

때문에 생산목표의 달성이 최대과제라고 할 수 있다. 그러나 이와 같은 생산목표 달성자체가 협동농장 운영상 다음과 같은 여러 가지 비효율적 면을 안겨주고 있는 것이다.

첫째, 농업생산에 있어 비효율적 투자를 만연시키게 된다. 사회주의 체제하에서는 재화에 대한 만성적 초과수요가 존재한다. 만성적 초과수요는 과소 생산에서 비롯되며, 이는 「계획된 투자」가 「계획된 저축」을 항상 앞서 있기 때문이다. 투자가 저축을 항상 앞서 있는 이유는 투자에 수반되는 비용(투자비용)이 문제되지 않기 때문이다. 협동농장에 있어 가장 중요한 과제는 합리적이며 효율적인 기업경영이 아니라 생산목표의 달성⁴⁶⁾이기 때문에 인력이나 부품, 원자재의 과잉보유에 따른 비용은 별로 중요하지 않다. 협동농장의 책임자는 기업의 생산능력을 일반적으로 과소 보고하고, 그 반면에 원료, 부품, 노동력은 최대한 많이 확보하려고 한다. 그렇게 함으로써 중앙계획당국이 부여하는 생산목표량을 보다 용이하게 달성할 수 있기 때문이다. 따라서 개별 협동농장은 생산목표치가 가능한 한 낮게 부여되도록 만드는 일에 신경을 쓴다. 생산비용이 얼마인가에 대해서는 관심을 두지 않는다. 중앙당국에서도 생산비용을 문제시하지 않는다. 왜냐 하면 생산비용을 문제시할 경우 수반될 생산감독 및 생산과정의 감시비용(monitoring cost)이 엄청나기 때문이다.

둘째, 협동농장의 운영자나 생산 노동자가 모두 자신의 능력과 성의를 다해 생산에 임할 수 있는 여건이 마련되어 있지 않다. 이는 근로에 대해 자신의 최선을 다할 수 있는 사회적 동기가 부여되어 있지 않기 때문이다. 개인이 기업의 생산을 위해 노력하는 만큼 그 대가(소득)가 나타나야 하는데 그렇지 않기 때문에 열심히 노력할 필요성

46) J. Winiecki, *The Distorted World of Soviet-Type Economies*, (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1988), p. 6.

을 느끼지 못한다. 그리고 협동농장의 책임자든, 농장원이든 내·외부로부터 생산성제고와 관련된 어떠한 경쟁압력도 받지 않는다. 농장원들은 모두 무임승차자로서 얻을 수 있는 이익만을 챙기려 할뿐이다. 무사안일에서 오는 이익은 농장원 개개인에게 돌아가지만 그 결과인 과소 생산의 부담은 모든 사람들이 나누어 가지는 셈이 된다.

셋째, 사회주의 체제는 생산성 경쟁, 기술개발 전쟁에서 영원히 낙후될 수밖에 없는 구조적 요인들을 지니고 있다. 경제체제 자체가 과학과 기술개발에 대한 동기를 제대로 부여하지 못하고 있기 때문이다. 일반적으로 노동생산성을 향상시키거나 연구·개발을 통해 생산 증대를 이룩할 경우, 중앙당국이 곧바로 생산목표치를 상향조정하여 내려 보내기 때문에 구태여 기술개발에 집착할 필요성을 느끼지 못한다. 뿐만 아니라 사회주의 체제하의 시장이 판매자 중심시장이기 때문에 소비자 기호에 맞는 물품을 개발하거나 품질을 개선시키기 않아도 상품소비에는 아무런 문제가 없다. 또한 사회주의 경제가 원칙적으로 고임금보다는 완전고용을 지향하고 있기 때문에 고임금을 극복하기 위한 고부가가치 창조(기술개발)의 필요성도 절실하지 않으며, 따라서 협동농장의 노동생산성 향상 자체가 무의미할 뿐이다.

넷째, 사회주의 경제체제의 메커니즘은 자원배분에 있어 새로운 자원을 개발하고 숨어있는 자원을 찾아낼 수 있는 능력이 희박하다. 흩어져 있는 미지의 정보, 지식, 기술 등은 경쟁과정을 통해 취득·개발·활용되어야 기술이 발전할 수 있는데, 개발과 활용을 연결시켜 줄 시장이 형성되어 있지 않기 때문이다.

(2) 협동농장 기계화 농업의 허상

1950년대 북한 농민들을 협동농장으로 강제로 편입시킬 당시 북한

은 협동농장을 하게 되면 농장규모가 400ha로 커지기 때문에 기계화 영농을 할 수 있게 되어 농업생산성이 높아질 것으로 기대했다.⁴⁷⁾ 그러나 기계화 영농은 농장규모가 커지는 것과 동시에 이루어지는 것이 아니다. 농업의 기계화는 농촌의 인력난으로 농촌임금이 크게 높아지면 그것에 맞추어 순차적으로 이루어지게 된다. 농업인구가 증가된 상태에서 값싼 노동력을 두고 값비싼 농기계를 쓸 이유가 없다.

농업경영은 제조업과는 달리 작업별로 분업화된 많은 수의 노동자를 고용하기보다는 가족농을 중심으로 여러 가지 종류의 농기계를 구입하면서 생산할 경우 노동생산성이 훨씬 높아진다. 제조공장의 작업들은 연중 내내 일이 계속되지만 농업생산은 농사철과 농한기 등 계절성이 크기 때문에 농사철의 일시적인 노동수요를 위해 작업별로 분업화된 많은 인력을 고용하게 되면 겨울철의 농한기에는 유휴 노동력이 많아 노동비용이 많아지게 됨으로써 그만큼 노동생산성이 낮아지게 된다. 이런 점에서 볼 때 북한의 협동농장들은 결과적으로 그 규모만 커졌을 뿐, 생산성은 낮아 가족농과의 경쟁에서 뒤쳐질 수밖에 없는 상황에 직면하게 되었다.

다. 협동농장의 분배적 측면

(1) 노동보수지불 체계상의 문제

사회주의 협동농장 노동보수지불체계는 생산유인을 위한 인센티브의 강화 여부와 집단경영 시스템의 분권화 진전여부의 두 가지 측면에서 고찰할 수 있다. 사회주의 분배원칙인 ‘노동에 따른 분배’라는 측

47) 박진환, “북한의 협동농장들(집단농장)에 관하여 알아본다,” 『한국농업과학협회소식』 (북방농업연구소, 2000.11), p. 6.

면에서 보면 소련, 중국 그리고 북한 모두 집단화에 의해 확립된 노동보수지불체계는 개별 농장원이 획득한 노동일에 따라 결산분배하고, 생산계획을 초과한 경우에는 노동일을 가산하는 보상제를 실시했다는 점에서 본질적으로 차이가 없다.

한가지 북한 협동농장의 노동보수지불체계가 구소련과 중국의 그것과는 확연히 구별되는 점은 사회주의 분배원칙인 ‘노동에 따른 분배’를 보다 엄격하고 정교하게 적용하고 있는 점과 개인분배 몫의 증대가 반드시 집단(작업반과 분조) 분배 몫의 증대를 통해 실현되도록 하고 있다는 것이다.⁴⁸⁾ 다시 말해 북한은 임금 형태로 노동보수를 지불하는 국영농장과 농기계작업소에 이르기까지 노동에 따른 분배원칙을 노동보수지불체계로 확립해 놓고 있어 구소련과 중국의 그것에 비해 훨씬 더 강한 사회주의 분배원칙을 적용하고 있다. 또한 북한의 작업반 우대제가 기본분배의 총량을 줄이고 보충분배(우대기금)의 크기를 확대하는 형태를 띠고 있고, 분조관리제는 노동일의 재평가를 통한 각각의 인센티브를 강화하고 있기는 하나, 개인분배 몫의 증가가 반드시 집단분배 몫의 증가를 통해 실현되도록 하고 있기 때문에 실질적인 인센티브 효과를 미약하다는 것이다.

(2) 협동농장 분권화 문제

북한은 1996년 협동농장 분조원들의 생산의욕을 높이기 위해 분조도급제를 도입, 분조원의 수를 7~10명 정도로 줄이고 분조원들의 구성원도 가족이나 친척들을 중심으로 했다. 그러나 북한의 분조도급제는 엄밀하게 말해 실행한 작업에 대해 소득형태로 직접 지급하는 것

48) 이에 대한 자세한 내용은 김영훈, 전형진, 문순철, 「북한 집단농장의 분배제도에 관한 연구」 한국농촌경제연구원 연구보고 R431 (서울: 농촌경제연구원, 2001), p. 66~67 참조.

이 아니라, 노동일수로 바꾸어 계산하는 것에 지나지 않는다. 예를 들어 벗단 묶는 일을 많이 하면 할수록 더 많은 노동일수가 된다.

북한의 분조도급제는 협동농장의 일을 형식적으로 함으로써 작업량을 늘리는 데 치중하는 경향을 초래할 가능성이 크다. 노동자들은 작업량을 늘리기 위해 일을 형식적으로 하게 된다. 협동농장의 일이 형식적인 형태로 이루어질 경우 토지단위당 수확량은 낮아질 수밖에 없다. 과수재배에 있어서는 과일들의 품질이 떨어지고, 과일나무당 수확량은 감소되며, 가축사육에 있어서는 가축 마리당 생산성이 낮아지게 된다. 북한 협동농장은 이론상으로는 증산한 만큼 노동점수가 높아지고 연말에 가서 노동점수에 따르는 배당금으로 나타나게 되어있지만 노력에 대한 응분의 대가가 지불되기 어렵게 되어 있다.

북한에서 분조도급제가 성공하기 위해서는 작업분조에서 목표 계획치를 초과하는 생산량을 달성할 수 있도록 하는 환경이 마련되어야 한다. 추가 분배를 분조원이 받을 수 있어야 하는 동시에 그와 같은 추가 분배분이 인근의 농민시장에서 판매할 수 있는 조건이 갖추어져야 한다. 그러나 북한의 분조관리제는 물질적 뒷받침이 미흡하며, 안정적 시장이 확보되지 않아 생산성 향상에 기여하지 못하고 있다.

라. 농산물 유통체계적 측면

북한 농산물 유통체계상의 문제점은 중앙집권적 사회주의 계획경제가 가지는 자원 및 생산물 분배의 왜곡에 있다. 북한의 유통체계에서 발생되고 있는 문제점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 생산자원의 분배가 왜곡되고 있다는 점이다. 북한에서는 생산증대를 위한 개인적인 유인이 존재하지 않기 때문에 시장수급에 의한 생산활동의 조정이 이루어지지 않게 된다. 따라서 농산물 생산과 공

급이 수요에 비해 절대적으로 부족하게 됨으로써 농산물은 사적 처분이 허용된 농민시장을 중심으로 하는 암거래를 활성화시키게 된다. 이는 농산물 유통구조의 이원화를 강화시켜 유통질서의 왜곡을 가져오고 있다.

둘째, 유통이 중앙계획적인 공급행위이기 때문에 유통시설 및 인적자원을 포함한 유통자원의 분배에 있어서도 심한 왜곡현상이 초래되고 있다. 유통이 생산과 소비를 연결하거나 수급을 조정하는 기능을 수행하지 못하고, 유통활동을 통한 이윤추구도 이루어지지 못하기 때문에 유통시설이 부족할 뿐만 아니라 그 배치가 합리적이지 못하다. 유통활동에 종사하는 인적자원도 그들의 의사와는 관계없이 배정되고 있다.

셋째, 공식 유통체계가 붕괴됨으로써 비공식 생산 및 유통량의 확대가 문제점으로 등장하고 있다는 점이다. 북한에는 1980년대 말부터 공식 분배제도인 배급체계가 붕괴되었으며, 1990년대 이후 농민시장을 중심으로 농산물 암거래가 급속하게 확대되고 있다. 공식유통체계의 붕괴는 계층간·지역간 농산물 수급의 불균형을 심화시키고 있다. 물론, 암시장이 활성화됨으로써 산지 수집 반출상, 중개상 등 각종 상인의 수가 증가하여 지역간 수급불균형이 어느 정도 완화되는 측면도 있기는 하나, 이것이 농산물의 지역간 수급불균형 해소를 위한 근본적인 대책은 되지 못하고 있다.⁴⁹⁾

넷째, 유통시설의 부족과 불합리한 배치, 이용의 제한성 및 시설의 낙후성 등이 심각한 문제로 등장하고 있다. 북한의 농산물 유통시설은 단순 수매와 계획적 분배에 필요한 최소한의 시설만 확보하고 있을 뿐이다. 자본주의 시장경제와 같이 유통참여자들이 그들의 상업이윤을 확보하기 위해 투자·운영되는 유통시설은 존재하지 않는다. 이와

49) 농촌경제연구원, 앞의 책, p. 123.

같은 농산물 유통상의 제약은 물류의 저효율성과 직결되고 있다.⁵⁰⁾

이상과 같은 문제점을 극복해 나가기 위해서는 무엇보다도 소비지 시장과 산지시장의 활성화를 유도해야 한다. 이를 위해서는 우선 농산물 가격의 안정화를 도모할 수 있도록 현재의 암시장을 상설시장으로 전환할 필요가 있다. 즉, 농산물 시장을 공개적으로 조성하는 것이 바람직하다. 그 다음 농민시장을 도시지역과 농촌지역으로 구분, 도시 지역에는 소비자와 상인 그리고 생산자가 직접 거래할 수 있는 종합 소매시장 형태의 상설시장을 개설하고, 농촌지역에는 군단위의 지역을 중심으로 하는 상설시장을 만들어야 할 것이다.⁵¹⁾

50) 농촌경제연구원, 앞의 책, p. 124.

51) 농촌경제연구원, 앞의 책, p. 129.

Ⅲ. 사회주의 국가 협동농장 개편 사례와 시사점

1. 사회주의 국가 협동농장 개편 사례

가. 체제붕괴 및 전환에 따른 협동농장 개편: 동·중유럽 국가

(1) 동·중유럽 국가 농업구조개편 형태

사회주의 체제가 붕괴할 무렵 동유럽 국가에서는 사회 전반의 체제 전환과 함께 농업분야의 구조개편에 대한 논의가 이루어졌다. 체제전환의 목표와 방향은 동유럽 국가들이 모두 자유민주주의와 자본주의 체제의 확립에 두었지만, 농업분야의 구조개편에서 만은 각 개별 국가마다 조금씩 달랐다. 이론적으로는 물론, 정치적으로도 협동농장을 해체하여 가족농으로 전환해야 한다는 것에 큰 비중을 두었지만, 실제 농지 사유화와 농기업의 구조조정에서는 반드시 시장경제를 지향한 농업구조로의 개편을 추진한 것은 아니었다.

대부분의 동유럽 사회주의 국가에서 정치·경제적 체제전환은 무엇보다도 먼저 시장경제 조건을 확립할 수 있는 기구의 창출로부터 시작되었다. 그리고 이와 같은 제도적 장치는 새롭게 만들어진 정당의 정치적 이념에 따라 각각 다르게 만들어졌다. 그러나 이들 국가들이 그와 같은 제도적 장치를 통해 도달하려고 했던 목표는 첫째, 집단농장이 소유하고 있는 토지와 기타 재산을 사유화하고 둘째, 농기업을 시장경제를 지향한 구조로 개편하는 동시에 셋째, 농업발전을 위한 견고한 제도적 장치를 만드는 것이었다.

기업의 구조조정과 관련, 가장 중요했던 것은 농지와 농기업이 소

유하고 있는 재산의 소유권을 이전하는 것이었다. 이와 같은 소유권의 이전은 기본적으로 다음과 같은 형태로 나타났다.⁵²⁾

첫째, 구조조정 이전의 구조를 그대로 보유하면서 소유자의 이름은 변경하되, 개별 재산에 대해서는 구체적인 분할없이 소유권을 증명하는 문서를 가짐으로써 사유화하는 방법,

둘째, 첫 번째 방법을 이용하여 대규모 농기업을 마을 단위의 소규모 기업으로 분할하는 방법,

셋째, 재산권자에게 집단농장의 재산을 구체적으로 분할하여 소유권을 이전시키면서 집단농장을 개별 가족단위의 사농(私農)으로 독립시키는 경영하게 하는 방법,

넷째, 세 번째 방법을 적용하면서도 개별 농기업이 협업 또는 재결합함으로써 농업생산자 연합을 창출시키는 방법,

다섯째, 집단농장의 재산을 구체적으로 분할하되, 개별 지분을 다음과 같은 형태로 자유롭게 임의 처분할 수 있도록 하는 방법, 즉 ①개별지분을 신규 창설되는 협동조합에 지입하거나 매각을 통해 독립 농기업을 창설할 수 있게 하거나, ②확보된 개별 지분을 연합하여 하나의 지주회사를 설립하여 이윤을 확보할 수 있도록 하는 방법 등이었다.

(2) 소유권 변화에 따른 경지이용 형태

체제전환이 이루어진 지 10년이 지난 시점에서 평가할 때, 동·중유럽 국가 농업분야의 협동농장은 소유권 관계, 경영구조 및 법적 형태

52) C. Czaki & Z. Lerman, "Agricultural Transition Revisited: Issue of Land Reform and Farm Restructuring in East and Central Europe and the former USSR," *Quarterly Journal of International Agriculture* 35, No. 3, pp. 211~240.

면에서 현저한 변화를 가져왔다.

폴란드와 유고슬라비아를 제외한 동·중유럽 국가들은 1989년 말 1990년 초 대부분 비슷한 협동농장의 구조 즉, 대규모 생산농기업(Produktionsgenossenschaft)과 국가소유 농기업을 위주로 하면서 다수 가족농기업(Hauswirtschaften)이 창설되는 구조를 확립했다. 다시 말해 농업구조가 일반적으로 수많은 소농구조의 모델로 전환될 것이라는 서유럽국가의 정치거나 농업전문가의 예상과는 달리, 오히려 사회주의 성격적 특징을 그대로 지니고 있는 대규모 농기업의 구조를 강하게 견지하려는 경향을 보였다. 아래 <표 5>와 <표 6>은 체제전환 초기 농기업 구조에 따른 경지의 이용과 체제전환 10년 후의 변화된 형태를 보여주고 있다.

<표 5>에서는 체제전환이 이루어지기 전 농기업 구조가 폴란드를 제외하고는 대규모 집단농장의 형태를 갖춘 것이 대부분이었음을 알 수 있다. 그 중에서도 알바니아와 러시아의 경우는 대규모 집단농장 형태가 강하게 자리잡았던 것을 알 수 있다. 특히 러시아의 경우에는 국가소유 집단농장 형태가 큰 비중을 차지했다. 폴란드의 경우는 기타 사회주의 국가와는 달리 가족농 형태가 강했는데, 이는 국가에 의한 농장 집단화가 도중에 실패했기 때문인 것으로 평가된다.

<표 5> 체제전환 초기 동유럽 사회주의 국가 농기업의 경지이용
형태

국가	연도	가족농*	개별농**	대규모 농기업***		
				전 체	국가농장	협동농장
경지 이용 비중(%)						
알바니아	1990	4.3		95.7	24.1	71.6
불가리아	1989	10.3	0.04	89.7		
체코	1989	0.9	3.9	94.0	30.3	63.7
헝가리	1989	6.0		94.0	14.0	80.0
리투아니아	1990	1.1		85.0	19.7	64.3
폴란드	1988	0.4	76.3	22.2	18.5	3.7
루마니아	1989	25.0		75.0	14.0	61.0
러시아	1989	1.6	0.01	98.0	67.6	30.4
슬로바키아	1989	5.8		94.2	23.4	70.8

자료: Peter Tillack, Die Veränderung von Betriebsstrukturen in der Landwirtschaft unter dem Einfluss des Transformationsprozesses in Mittel- und Osteuropa, 2002, p. 3.

* 가족농(Familienbetriebe): 한가족 구성원을 중심으로 농업을 완전히 직업적으로 운영하는 가족형 기업으로 일정한 수준이상의 농가소득을 창출할 수 있는 바탕이 마련된 형태

** 개별농(Hauswirtschaften): 가족을 중심으로 농업에 종사하나 주업이 아닌 부업 형태를 갖추면서 자급자족을 충족하는 데 더 큰 목적이 있는 농업형태, 가족 구성원이 다른 형태의 노동을 통해 소득을 창출하는 경우

*** 농기업: 가족농, 개별농을 포함한 농기업 운영의 형태는 항상 사회적 면과 밀접한 관계를 가지고 있다. 따라서 어떤 농기업 형태도 최적의 형태, 예를 들어 얼마 이상의 농지를 경작한다는 기준이 주어지지 않음. 기업 형태는 주어진 환경과 당면한 현실에 맞추어 결정된다고 할 수 있다.

체제전환 10년이 경과한 후 동·중유럽 국가에서의 농기업 운영 구조는 <표 6>에서 보는 바와 같이 협동농장과 국영농장 체제에서 벗어나 가족농과 개인농 또는 주식회사 형태의 구조로 큰 변화를 겪었는데, 이 가운데서 알바니아의 경우에는 특히 집단농장이 100% 가족농

으로 강제해산되다시피 했다. 폴란드의 경우에는 이미 체제전환 이전 확립된 가족농 체제가 강하게 유지되면서 주식회사 형태의 농기업으로 일부 발전된 것을 알 수 있으며, 불가리아, 레튼공화국, 루마니아, 슬로베니아 등은 가족농과 개별농으로 크게 탈바꿈했다. 그러나 러시아를 비롯하여 구소련의 지배하에 있던 벨라루시와 몰타공화국 및 슬로바키아의 경우에는 협동농장 및 국영농장 체제가 아직도 강하게 유지되고 있음을 알 수 있다. 그 외 우크라이나의 경우에는 주식회사 형태의 대규모 농장이 가장 큰 비중을 차지하고 있다.

<표 6> 동유럽 국가 농기업 구조에 따른 경지이용 현황 (%)

국가명	연도	가족농	개별농	협동농장	국영농장	주식회사
		경작지 이용 비중(%)				
알바니아	2000	100.0	-	-	-	-
벨라루시	2001	0.78	11.5	61.0	23.0	-
불가리아	1999	80.9		19.1		
체코	2000	24.0	-	32.0	1.0	43.0
에스트니아	2000	60.3	15.8	-	-	23.8
헝가리	2000	55.1		20.5	-	24.4
레튼	2001	90.7		-	0.2	9.1
리트아니아	2001	48.5	15.3	3.3	0.5	32.2
몰타	1998	18.0	-	60.0	4.0	18.0
폴란드	2000	72.1	11.8	-	-	16.1
루마니아	2002	80.1		17.9	-	1.0
러시아	2001	7.4	9.6	46.8	10.1	26.1
슬로바키아	2000	9.02	13.6	50.2	0.25	26.8
슬로베니아	2001	94.2		-	-	5.8
우크라이나	2001	6.1	11.3	15.8	4.8	53.4

자료: Peter Tillack, Die Veränderung von Betriebsstrukturen in der Landwirtschaft unter dem Einfluss des Transformationsprozesses in Mittel- und Osteuropa, 2002, p. 4.

이상과 같은 국가에 따라 각각 다른 농기업 구조 변화를 보였던 원인은 개별국가가 당면했던 정치, 사회, 역사적 요인과 함께 경제적 요인들이 크게 작용했기 때문인 것으로 판단된다. 이런 점에서 볼 때 농업분야의 변화는 그 국가가 견지했던 전통적 요인과 함께 당면하게 되는 사회적 변화와 밀접한 관계를 가지고 있다고 할 수 있다.⁵³⁾

동·중유럽 사회주의 국가들의 농업구조개편이 이루어지기 전 어떠한 농업집단화 형태를 가졌으며, 그와 같은 형태가 체제전환 과정에서 어떤 영향력을 행사했는가를 알아보면 다음과 같은 4가지 형태로 나눌 수 있다.⁵⁴⁾

첫 번째로 폴란드나 유고슬라비아와 같이 농업의 집단화 과정이 중단된 형태를 들 수 있는 데, 이와 같은 경우에는 1940년대 수준의 비효율적인 대규모 농기업과 가족단위로 경영하는 농업(Bauernwirtschaft)이 정착되는 결과로 나타난 현상이었음을 알 수 있다.⁵⁵⁾

두 번째로는 구소련이나 알바니아, 루마니아와 같은 스탈린식 강제 집단화 형태를 들 수 있는 데, 이와 같은 강제집단화는 체제전환이

53) 따라서 북한 협동농장의 변화 또한 북한 협동농장이 과거 견지했던 역사적 배경과 함께 향후 당면하게 될 북한의 정치·사회·경제적 변화에 따라 변하게 될 것임을 짐작할 수 있다.

54) J. Swain, *Pattern of Rural Restructuring in Central and Eastern Europe and their Implications for the Common Agricultural Policy*, Paper presentation, Jan. 1. 1998, Halle/Saale.

55) 폴란드는 중소규모 농기업이 숫적으로 절대 우위를 차지하고 있는 국가로서 현재 대규모 농기업으로 재편되는 과정에 있다. 체제전환전 농지는 전체 80% 정도가 사유로 되어 있었다. 2차 세계대전 후 집단화가 시작되었으나 1956년 헝가리혁명 이후 중단되었으며 집단화는 후퇴되었다. 1990년 협동농장이 가지고 있는 농경지는 전체의 4% 밖에 안되었다. 대신 가족농은 평균 6.3ha를 소유하면서 전체농지의 76%를 점하고 있었다. 나머지 20%는 국가소유로 효율적으로 이용했다. 사유화 이후에는 5ha미만 15ha이상 소유자는 늘어나고 5~15ha 보유농은 그 반대로 줄어들었다.

이루어지면서 개별농들의 집단화가 계속될 수 있도록 강력한 정치와 경제적 압력이 가해졌다는 점이 특징이라고 할 수 있다. 1990년 이후 이들 국가에서의 농업구조 개편은 두 가지 차원에서 이루어졌는데, 하나는 마을 단위의 집단농장 구조가 계속 유지되면서도 지난 수 백년 동안에 걸쳐 소유하고 있는 농지소유권을 회복하는 방향(러시아 핵심지역 및 우크라이나의 경우), 다른 하나는 농민들간에 대를 이어 소유하고 있는 대지와 토지에 대한 사용권을 사적으로 임대하여 다시 집단농장화를 이루는 방향으로 진전되었음을 들 수 있다(발틱연안 국가, 알바니아 및 루마니아의 경우).

세 번째로는 구동독, 체코슬로바키아, 불가리아와 같은 ‘네오 스탈린’식 유연한 집단화 형태를 들 수 있는 데, 이 경우에는 집단화가 이루어진 후 정치·경제적인 압력이 다소 약해지는 바람에 농산품 가격이 상승, 산업분야와 같은 수준의 소득을 창출할 수 있었던 특징을 가졌다.

네 번째로는 헝가리식 집단화 형태를 들 수 있다. 헝가리식 집단화는 네오스탈린식 집단화가 이루어지면서도 사회주의적 환경 하에서 시장경제적 요소가 발전되는 형태를 가져왔다고 할 수 있다.

(3) 협동농장 운영상의 개편

체제전환 이후 동유럽과 중유럽 국가의 협동농장 운영상의 개편과 관련, 나타나는 특징을 일반화하는 것은 그다지 쉬운 일이 아니다.

첫째, 러시아, 우크라이나, 백러시아의 경우에는 기존의 대규모 농업 구조를 유지하면서 부분적으로는 소규모 농기업 구조로 전환하는 형태를 보였다. <표 6>에서 보는 바와 같이 이들 국가에서는 협동농장, 국영농장 및 주식회사 형태의 대규모 기업농이 큰 비중을 차지하

고 있음을 알 수 있다. 물론, 기업규모는 평균적으로 작아졌다. 러시아와 우크라이나의 경우 경지의 대부분은 기업으로 이전되면서 농장에 종사했던 노동자와 거주자들에게 분할된 농장재산에 대한 권리가 인정되었다. 그러나 실제 분할된 재산권이 행사될 수 있도록 하지는 않았다. 백러시아의 경우에 있어 농경지는 지금까지도 국가소유로 되어 있다. 백러시아에서 경지에 대한 권리이전에 제대로 이루어지지 않은 것은 권리 이전을 통해 얻는 소유권자의 이득(임대료 수입)이 여타 체제전환국에 비해 거의 미미할 정도였기 때문이었다. 이와 동시에 대규모 농기업의 경영과도 관련이 있었다. 다시 말해 농기업 경영에 있어 기업내 이미 확립된 세력구조나 이념적인 면은 대규모 기업구조를 해체하는 데 상당한 어려움을 가져다주었다는 점이다. 아울러 그와 같은 집단적 전통을 유지하려는 의지도 무시할 수 없는 요인이라고 할 수 있다.

둘째, 대규모 농기업의 해체는 특히 ①구소련의 강점의 영향력에서 벗어나겠다는 국내정치적 의지가 강한 나라에서(예: 발틱연안 국가), ②사회주의 체제하 잘못된 발전을 원점으로 돌려놓으려는 이념이 강한 나라(예: 알바니아, 불가리아, 헝가리와 루마니아 등) 및 ③농업의 기계화가 크게 진전을 이루지 못했던 나라, 다시 말해 자본장비율이 낮아 개별농에 비해 농기업 경영상 그다지 큰 이득을 가질 수 없었던 나라(일부 알바니아 지역과 루마니아와 불가리아 등)에서 주로 이루어졌음을 알 수 있다. 이와 같은 국가들은 상기 <표 6>에서 볼 수 있듯이 개별농과 가족농의 비중이 크게 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다(알바니아 100%, 레튼공화국 90.7%, 루마니아 80.1%, 에스트니아 76.1%, 리트아니아 63.8% 등).

몇몇 기타 국가에서는 주어진 조건에 대한 고려가 없이 대규모 농기업이 과감하게 해체되었는데, 이로 인한 자본적 손실이 막대했다.

대규모 농기업이 해체될 경우에는 사실상 기 투하된 실물 및 인적 재산에 대한 특별한 보호가 이루어지지 않는 한, 경제적인 손실을 감당할 수밖에 없었다(불가리아⁵⁶⁾나 헝가리). 불가리아에서는 이와 같은 점 때문에 다시금 집단농장형태의 기업을 창출하려는 움직임을 보이고 있으며, 이에 대한 반향은 아주 긍정적으로 나타나고 있음을 알 수 있다.

셋째, 그 밖에 시장경제질서하 대규모 농기업 구조를 견지하려는 방향으로 구조조정이 이루어진 경우는 대부분 농업의 기계화가 크게 진전되었거나 생산수단의 구매와 농산품 판매가 비교적 용이했던 국가에서였다. 여기에는 기업 경영과 관련하여 얻는 이점이 컸었기 때문이었다(체코 76.0%, 슬로바키아 74.0%, 구동독과 헝가리 일부 지역에 해당). 따라서 네오스탈린식 집단화가 이루어진 체코나 슬로바키아 등의 국가에서는 대규모 집단농장 형태로의 발전은 거의 이루어지지 않았으나, 러시아와 우크라이나에 있어서는 개혁에 대한 거부감 때문에 대규모 농기업 구조가 그대로 유지되는 현상을 가져오기도 했다(러시아 83.0%, 우크라이나 74.0%).

(4) 기업경영상의 구조 개편

기업경영상의 구조 개편은 기업내 노동형태, 시장과의 연관성 측면에서 아래와 같은 4가지 형태의 농기업 형태로 정리할 수 있다.

첫째, 주로 자가소비를 위한 개별농(Subsistenzbetriebe)

둘째, 시장지향적 가족농(Familienbetriebe mit vorwiegender Marktorientierung)

셋째, 시장지향적 그룹형기업(Marktorientierte Gruppenbetriebe)

56) 불가리아의 경우 관개시설에 대한 막대한 투자가 이루어졌다.

넷째, 시장지향적 임노동기업(Marktorientierte Lohnarbeitsbetriebe)등이다.

이상의 형태 외에도 이들 형태가 결합하여 협업형태를 갖춘, 다시 말해 그룹형기업과 임금노동형 기업이 결합된 형태 또는 자가소비 개별농과 시장지향적 기업이 결합한 형태가 있다.

첫 번째와 두 번째를 총칭하는 가족 농기업은 가족 중심의 경영이라는 기업적 특성을 갖는다. 가족농은 자가소비를 지향하고 있는 개별농기업 형태와는 달리, 주로 시장을 겨냥하여 생산하고 있는 형태라고 할 수 있다. 반면, 가족농이라고 해도 자가소비를 위주로 하는 개별농은 시장의 변화상황에 영향을 받지 않는 형태라고 할 수 있다. 이들 기업은 요소가격의 상승이나 시장가격 하락에도 별 피해가 없다. 그러나 이와 같은 형태의 농기업은 농업 외 다른 형태에 노동을 영위함으로써 생계를 이끌어 가는 보조적 형태를 취하고 있다. 따라서 농업 외 여타 형태의 노동을 할 수 없거나, 국가로부터 사회보장이 이루어지지 않을 경우, 생계유지가 어렵게 되는 위험에 처할 수도 있다. 동유럽 및 동유럽 국가에서 이와 같은 농기업 형태는 점차 줄어들고 있는 경향을 나타내고 있는 바, 그 원인은 이에 종사하는 농업인들이 다른 업종을 선택해 퇴출하고 있기 때문이다. 퇴출하는 경우 농지는 대부분 임대하거나 매각하는 경향을 띠고 있다.

주로 시장을 지향하고 있는 가족농은 이전의 가족농으로부터 경작지를 임대받거나 매입 또는 대규모 농기업으로부터 분리되어 창설되는 경우가 대부분이다. 이들 기업은 시장상황의 변화에 민감하여, 가격 변화에 따라 생산을 조절할 수 있는 능력을 유지하고 있기 때문에 대체로 시장 적응력을 가지고 있으며, 부채를 감당하는데 있어서도 일정한 능력을 가지고 있다. 그러면서도 가족농의 형태로서 대규모 농장을 경영하는 경우에는 대량의 자본이 투하되어야 하는 바, 현재

동유럽 및 중유럽 국가에서는 그와 같은 자본창출이 쉽게 이루어지지 않고 있는 실정이다. 가족농으로 대규모 농기업 형태를 보이는 경우에는 그와 같은 가족농간에 협업형태의 기계화가 이루어져 수요를 충족하는 것이 바람직한 것으로 나타나고 있다. 즉, 구매와 판매 및 금융기관으로부터 용자를 포함한 기계장치들을 공동 이용함으로써 생산 원가와 투자부담을 줄일 수 있는 장점이 있는 것이다.

한편, 세 번째 시장지향적 그룹형 기업(예를 들어 민법상의 회사나 합명회사 또는 협동조합형 기업)은 개별 농기업이 연합하여 창설되는 경우가 허다하다. 이와 같은 기업형태는 대규모 가족농 기업과 마찬가지로 농업관련 기술향상이나 기술발전을 통해 비용을 절감시킬 수 있는 환경을 갖추고 있었으며, 관련 기업들간 긍정적인 인적 유대관계도 가지고 있었다. 이와 같은 연계가 기업들간 이루어지지 않을 경우에는 기업운영과 관련된 거래비용이 너무 커 오히려 개별농으로 분할하려는 경향이 더 크게 나타난다. 특히, 합명회사의 경우에는 서로 보완적인 책임관계가 유지되기 때문에 기업경영의 성공이 훨씬 높게 나타나고 있음을 알 수 있다. 그다지 많지 않은 수의 소유자가 결합할 경우에는 기업 운영을 위한 거래비용이 제한될 수 있으며, 규모의 경제를 이룰 수 있기 때문이다. 구성원의 숫자가 많은 협동농장과 같은 경우에는 거래비용이 크게 나타나는 것을 알 수 있는 바, 이는 생산활동의 직접적인 조정이 이루어져야 하거나 생산활동과 관련된 구성원간의 이해관계를 조정해야 할 경우에 발생하고 있음을 알 수 있다. 왜냐 하면 이들 구성원이 대부분 재산소유권자이면서 노동자로서 경영에 직접 참여하거나 경영대상이 되는 구성원들의 형태로 기업활동에 참여하고 있어 경영주와 고용자간(principal agent principle)의 부정적인 작용을 억제해야 하기 때문이다. 이와 같은 농기업에서는 협동농장의 노동력을 줄이고자 하는 한편, 타 구성원들의 재산권을

취득하여 협동농장의 형태를 다른 법적 형태(예: 민법상의 회사, 합명회사 또는 유한회사 등)로 전환하려는 경향을 나타내고 있다.

네 번째, 시장지향적 형태하에서 임노동자를 고용하고 있는 농기업의 경우에는 비교적 큰 자본력과 노동력을 확보하고 있으며, 경제적으로 불리한 상황에서도 기업경영이 무난한 것으로 나타나고 있다. 또한 이들 기업은 농업관련 기술을 생산과 기업운영과 연결시킴으로써 비용을 절감시키는 등 자체적인 발전력을 확보하고 있음을 알 수 있다. 물론, 이를 위한 중요한 전제조건은 질적으로 높은 수준의 과업에 대해서는 이를 해결할 수 있는 양질의 의욕적인 노동력을, 단순과업에 대해서는 계절적 상황을 감안한 단순노동력 확보가 제대로 이루어질 수 있어야 한다는 것이다. 이를 통해 노동력의 사용과 조직에 따른 거래 비용 및 감시비용(monitoring cost)을 줄일 수 있기 때문이다. 동유럽 및 중유럽 국가에서는 낮은 자본장비율로 인해 기업의 존재 마저 위태로운 상황에 직면하게 되는 것이 가장 큰 문제라고 할 수 있다.

그 밖에도 부업으로 농기업을 영위하면서도 대기업으로부터 생산요소와 용역을 제공받는 자가소비도 시장을 지향하는 기업형태로 나타나고 있다. 이와 같은 형태는 특히 러시아나 우크라이나에서 주로 발견된다. 이와 같은 형태에서는 가격형성이나, 조세문제, 용역제공 면에서 개별농에게 많은 이점을 제공하고 있는 한편, 대기업에서도 경쟁력 확보에 도움을 주고 있음을 알 수 있다. 따라서 이런 형태의 협력관계는 향후에도 계속 이루어질 수 있을 것으로 판단된다. 대기업에게는 비노동집약적인 상품, 부업형 기업에게는 노동집약적 상품을 겨냥하여 이루어질 것으로 예상된다. 그러나 이와 같은 형태가 제대로 작동하기 위해선 인프라 시설이 발달해야 한다는 것이 중요 전제로 제시되고 있다.

나. 이질 체제통합을 통한 개편: 구동독

(1) 개관

1989년 5월 18일 동서독간에 체결된 「화폐 및 경제·사회통합에 관한 국가조약」 제2조는 동독인의 사유재산제도를 인정, 부동산 및 생산수단의 사적 소유를 보장했다. 동독지역에 기업설립과 생산·투자 활동이 국가통제를 벗어나 개별 경제주체의 의사결정에 의해 이루어 질 수 있도록 했으며, 경제활동을 위한 토지의 소유·이용·거래도 자유롭게 형성될 수 있도록 했다. 또한 동서독 정부는 재산권의 법적 처리에 관한 공동성명(Gemeinsame Erklärung der Regierungen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik zur Regierung offener Vermögensfragen)을 채택, 과거 국유화한 개인소유 상업용 부동산을 원소유자 또는 상속인에게 반환하기로 결정했다. 그러나 1945년 3월 8일에서 1949년 10월 6일간 소련군 점령하에서 국유화되었던 재산권으로서 이 기간 중 국유화된 재산은 소련 및 동독정부가 취했던 당시의 조치들을 다시 변동시킬 가능성이 전혀 없기 때문에 반환 대상에서 제외시켰다. 아울러 재산권이 권력남용, 부정부패, 강박 또는 사기 등의 불법행위에 따라 취득되었을 경우에도 반환되지 않도록 했다.⁵⁷⁾

부동산의 반환⁵⁸⁾은 첫째, 특별한 용도(주택단지건설이나 기업의 업무용 또는 신규기업설립 등)를 위한 토지 및 부속건물의 경우에는

57) 이와 관련한 세부적 반환방법, 가치평가 및 청산방법 등은 동서독 쌍방의 전문가에게 명확하게 규정하도록 일임하였으나, 이것이 재산권자간의 갈등을 불러일으킬 소지를 안게 되기도 했다.

58) 제2차 국가조약 Anlage III 제3항 참조.

그 반환이 불가능하므로 보상을 원칙으로 하고 둘째, 동독국민이 적법하게 양도받은 부동산이나 용익물권(用益物權)은 구소유자에 대해 등가의 토지로 반환 또는 배상하며 셋째, 반환권을 가진 재산권자나 상속인은 반환 대신에 그에 상응한 보상을 요구할 수 있도록 하였으며, 넷째, 재산권의 가치변동에 따른 보전은 별도로 정했다. 그 밖에도 서독 국민의 예금 및 채권에 대해서는 1990년 후반기까지의 이자를 포함하여 화폐통합 규정에 명시된 환율에 따라 권리를 행사할 수 있도록 했다.

기업 사유화를 위해서는 연방재무성 산하에 신탁관리청을 설립, 1989년 7월 1일 「화폐·경제·사회통합」 조약의 발효와 함께 전체 약 8,500개의 구동독의 국영기업을 인수하였으며, 1990년 3월 「사유화법」과 동년 6월의 「신탁업무법」의 규정에 따라 주식회사, 유한회사 등의 자본회사 등으로 전환했다.

그 다음 독일정부는 기업별 DM표시 개시대차대조표를 작성케 하여 개별기업의 경영·재산 등 전반적 영업상황을 실사했다.⁵⁹⁾ 이에 따라 신탁관리청은 기업에 대한 사유화·정상화·폐업에 대한 1차적 결정을 내렸는데, 사유화매각·정상화 대상기업 선정이 완료되면 개별심사를 거친 후 「구채무 면제령(Entschuldungsverordnung)에 의거하여, 구동독 시대에 축적된 채무의 일부 또는 전부를 감면하는 재무제표의 정비작업이 진행되었으며, 이 경우 신탁관리청은 감면부채에 해당하는 부분에 대한 이자지급을 책임졌다.

신탁관리청은 사유화 매각 대상기업에 대해서는 개별협상 또는 공

59) DM표시 개시대차대조표 작성에 소요되는 기간은 기업에 따라 다르고 작성될 때까지 경영의 지속성이 보장되어야 하였기 때문에 신탁관리청은 수개월에 걸쳐, 개별기업의 영업자금의 유동성 확보를 위해 금융기관으로부터의 차입금에 대한 면제책임을 떠맡는 방법을 동원, 상당수 기업이 명맥을 유지할 수 있도록 하였다.

개입찰을 통해 예상투자자를 모집·선정하고 경영자 인수매각(MBO) 및 경영자 영입매각(MBI) 적용 가능성을 검토한 후 투자자를 결정하여 사유화를 추진했다.

한편, 일정기간 후 정상화될 수 있는 기업에 대해서는 정상화를 위한 소요기간 및 금액, 예상고용자 등에 대한 구체안을 작성함과 동시에 정상화 과정시 발생할 수 있는 애로사항에 대한 조치를 강구할 수 있도록 한 후 매각을 통한 사유화를 추진했다.

구동독지역 토지사유화는 1990년 3월 생산수단에 대한 사적 소유권 금지규정을 철폐하고 구동독 면적의 57%에 해당하는 토지를 신탁청에 귀속시킴으로써 시작되었다. 1990년 6월 양독정부는 앞서 언급한 「미해결재산문제에 대한 양독정부의 공동성명」을 발표하고 사유화 방향을 정립했다.⁶⁰⁾

국유 농지사유화는 특별정책에 의해 추진되었는데, 독일정부는 가족단위의 개인농 및 기업농이 단기간 내에 경쟁력이 갖추어지지 않을 것으로 판단하여 농지 및 임야를 급진적으로 사유화하지 않고 장기간을 통한 점진적 사유화 추진을 결정하였다. 신탁청은 임차인과 12년간의 임대계약을 체결하여 농지를 임대하고 농업종사자의 농지취득과 농업지역에서의 거주를 위한 프로그램을 실천하기로 하였다. 이는 농지를 그대로 매각하여 경작케 함으로써 발생할 수 있는 부작용을 최소화하고 농지가 실수요자에 의해 경작될 수 있게 하기 위한 조치였다.

60) 공동성명의 주요내용은 첫째, 몰수되었거나 국가관리로 전환된 재산은 원칙적으로 원소유자 또는 그 상속인에게 반환하되 1945년부터 1949년까지의 소련점령기간 중 몰수된 재산은 반환에서 제외하기로 하였으며 둘째, 반환대상인 재산가치가 일정한 공공목적에 사용되고 있는 경우와 제3자에 의해 정당하게 취득된 경우에는 예외적으로 반환 대신 보상하는 것으로 하였다. 이는 소련군에 의해 몰수된 재산의 반환 제외는 이를 반복할 수 없는 과거의 역사적 사건이라는 관점에서 구 소련과 합의한 때문이었다.

1991년 3월에는 각 기업들의 비업무용 부동산의 매각과 국가안전부, 구동독인민군대, 정당 및 사회단체 등이 소유했던 토지·건물 등의 부동산에 대한 현금화 및 1933년~1945년의 기간과 1949년~1989년의 기간동안에 국가권력에 의해 몰수된 재산의 구소유권의 처리를 담당하는 「신탁관리공사 부동산유한회사(Liegenschaftsgesellschaft der Treuhandanstalt mbH: TLG)를 설립했으며, TLG의 업무중 농업·임업·수산업용 토지의 매각·임대 등의 처리에 대한 업무는 1992년 중반 신설된 「토지매각·관리 유한회사(Bodenverwertungs- und -verwaltungsGmbH: BVVG)」에 의해 이루어졌다.

(2) 협동농장의 개편

협동농장의 개편은 1991년 말로 관할 등기소에 등록하는 것으로 완료되었으며 이 때까지 전환하지 못한 협동농장은 자동적으로 해체되었다. 협동농장은 주로 다음과 같은 형태로 전환되었다.

개별농장(Einzelunternehmen): 개인소유, 개인경영, 개인책임이 강조되는 경영형태로 가족농과 이들로 구성된 협업체가 주종을 이루고 있다.

합명회사(Personengesellschaft): 다수의 출자에 의해 성립되며, 출자자 스스로가 경영에 직접 참여한다는 점에서 주식회사와 구분된다.

주식회사(Kapitalgesellschaft): 출자와 경영, 즉 소유와 경영이 분리된 형태

등록조합(eingetragene Genossenschaft): 법원에 등기된 서독 형태의 영농조합을 지칭하며 공통된 이해를 가진 영농인들의 출자로 설립

협동농장의 전환시에는 먼저 소유관계가 확립이 향후 농업경영구조를 결정짓는 가장 중요한 요소가 되었다. 여기에는 재산권의 구성요소와 그의 분배방식이었다. 따라서 협동농장 전환시 모든 자산에 대한 정확한 평가작업이 이루어졌으며 모든 토지는 재등록되었다.

협동농장의 자산은 대부분 그 편입과정과 소유관계에 따라 개인소유자산, 국유자산, 공유자산 등 세가지로 구분된다. 농지의 대부분은 개인소유에 해당되었으며, 국유자산으로 속하는 것은 소규모의 국유토지를 비롯해 도로, 학교 등의 중대형 사회간접자본을 비롯해 우체국, 지방자치단체의 하부기관 등이었으며, 그 밖에 창고, 축사, 기타 농업시설, 기축 등 생산시설을 비롯하여 공회당, 식당, 상점 등 소규모 사회간접시설 및 이와 관련된 부채 등 영농과정에서 발생한 자산은 공유자산에 속했다.

이 중에서 개인의 토지 및 국유토지는 구분해 내기가 비교적 용이했다. 농지의 사적소유에 대한 권리는 법적으로 폐기된 상태가 아니었기 때문에 통일 직후 개인 소유권의 60% 이상이 손쉽게 확인될 수 있었다. 따라서 개인이 법적 소유권을 가지고 있는 토지는 원소유자와 상속자에게 즉시 반환되었으며 그 이용에 제한을 두지 않았다. 국유농지는 국영농장의 국유농지 사유화 과정에 의거해 처리되었다. 그러나 공동재산과 자본지분에 대한 분배와 보상문제는 복잡하게 전개되었으며 재산권의 처리과정에서 많은 분쟁을 야기했다. 공동재산의 사유화는 지분권의 분배와 보상을 통해 이루어졌는데, 우선 협동농장의 공동자산은 「농업적응법」의 규정에 따라 자산 자체 증식분과 구성원 노동 기여분의 합으로 구성하고 구성원의 기여에 따라 분배했다. 분배받을 권리가 인정되는 자는 농장에서 노동에 종사했고, 토지와 자본을 출자한 자 그리고 새로운 후속 경영체의 설립에 노동, 토지, 자본을 제공할 의사가 있는 사람이며, 공동재산의 지분을 받은 자는

그 재산을 농업생산의 목적에 이용하도록 했다. 농장을 떠나는 사람은 이에 대한 보상을 받을 수 없도록 했다. 영농활동을 계속할 농장원은 공동재산에 대해 금전적 보상을 받을 수 없었지만, 실물(생산수단) 형태로는 보상을 받을 수 있도록 했다. 이러한 실물 보상분, 즉 농기계, 가축, 창고 축사 등의 시설들은 농지와 함께 새로운 농업경영체 설립의 근간이 되었다.

(3) 국유농지의 사유화

국유농지는 대부분 국영농장에 속해 있으며 일부는 협동농장에 분산되어 있다. 국유농지로 편입된 과정을 보면 우선 1945년 이전 나치에 의해 몰수된 농지가 있으며, 그 다음으로 2차 대전 종전후 1945~1949년 기간 동안 소련점령군행정부하에서 수행된 토지개혁 몰수분 중 영세소농에게 분배하지 않고 국유로 귀속된 농지가 있으며, 세 번째로는 1949년 이후 구동독 정부에 의해 여러 경로로 국가에 귀속된 농지가 있다.

국유농지 사유화는 일단 나치에 의한 몰수농지와 동독정부 수립 이후 집단화과정에서 재몰수된 농지, 그리고 서방으로 탈출한 자의 농지는 1990년 재산법(Vermögensgesetz)에 의해 원칙적으로 원소유자 혹은 상속자에게 반환될 수 있도록 했다. 그리고 구소련 점령하의 토지개혁에 의한 몰수분 중 국유화된 농지 그리고 분리할 수 없거나 공공용지에 편입된 토지 등은 보상대상으로 분류하였다. 기타 반환이 불가능하거나 개인 소유주가 없는 국유재산은 반환 및 보상처리가 되지 않고 국고로 귀속되었다.

그러나 반환대상으로 분류된 것 중 상당부분에서 재산권 반환에 따른 문제가 발생했다. 반환신청 대상이 된 재산의 불분명한 소유권으

로 인해 많은 분쟁의 소지가 있었으며, 이를 해결하기 위해 막대한 사법적·행정적 비용과 시간이 소요될 수밖에 없었다. 이와 같은 현상은 기업의 경영과 투자에도 장애가 발생하는 문제로 나타나 구동독 지역 발전에 큰 지장이 되었다.

이에 따라 연방정부는 기업경영의 정상화를 위한 조치로서 반환신청과 관련되어 있는 기업이라고 하더라도 고용창출이나, 주민의 주택 문제 해결에 필요하거나, 사회간접자본조성에 필요하거나, 복합건물 및 공공목적 사용으로 반환이 불가능하다고 판단될 경우에는 해당자산에 대한 소유권은 보상을 통해 처리되도록 하였다.⁶¹⁾

보상방식은 「보상법」을 통해 이루어졌으며 1996년부터 개시되었다. 이를 위해 특별보상기금을 설치·운용하였으며, 이 기금은 정부와 반환권리자의 출연으로 마련되었다. 그러나 재산을 반환 받게 되는 자는 반환재산가치의 1/3을 보상기금에 출연하도록 하였다. 보상의 크기는 토지의 경우 1935년 단위가격의 3배로 규정하였으며, 보상액의 증가에 따라 강한 역진율이 적용되도록 했다. 보상금은 현금과 2004년 만기의 채권(Schuldensreibung)으로 상환되었다.

국유농지 사유화는 협동농장의 농지소유권 재확립과는 달리 점진적인 접근방식을 취하고 있다. 협동농장 농지의 경우 대부분 사적소유지로 구성되어 있고 공유지일 경우라도 농장 전체의 뜻에 따라 즉각 분배됨으로써 농지사유화를 일찍 완료할 수 있었다. 즉 협동농장은 비교적 구소유관계를 토대로 반환과 분배가 이루어진 반면, 대부분의 국유농지는 구소유권자에게 반환되지 않고 매각을 통해 사유화가 달성될 수밖에 없는 실정이었기 때문에 점진적인 접근방식을 택할 수밖에 없었다.⁶²⁾

61) 독일 “기업사유화의 장애요인 제거와 투자촉진을 위한 법률”, 1991.3.15.

62) 이는 구소유권자에 대한 보상문제가 정리되어야 하고, 사유화 농지의 원매자 입장에서 볼 때 농지매입을 위한 자본 축적에 많은 시일이 요

국유농지의 사유화는 1단계의 장기임대차를 거쳐, 2단계에서는 토지취득(Landerwerb) 및 정주(Siedlung) 계획에 의한 계획적 매각, 3단계에서의 시장가격(Verkehrswert) 으로 매각되는 순서로 진행되고 있다.

신탁관리청은 국유농지로 190만ha를 인수했으며, 이중 60ha는 주, 지방자치단체와 49년 이후 몰수자로서 재산법에 따라 반환청구를 한 구소유자에게 반환되었다. 나머지 약 130만ha와 반환대상 농지중 소유권자가 불확실한 20ha는 사유화대상으로 BVVG에 양도되었다. BVVG의 농지에 대한 관리와 사유화과정은 매우 장기간에 걸쳐 이루어지는 바, 현재 12년의 장기임대차가 국유농지의 관리에 가장 큰 비중을 차지하고 있기 때문이다.

BVVG가 관리하고 있는 국유농지의 임대신청은 누구에게나 개방되어 있다. 임대차는 신청서에 포함된 경영계획을 기준으로 경영자 혹은 신청자의 경영능력을 고려하여 결정된다.

일반적으로 임대차에는 우선 순위를 부여해 ①지역주민이면서 소유지를 가진 협동농장(landwirtschaftliche Productionsgemeinschaft: LPG)조합원이었던 자, ②원상회복 신청에 관계없는 과거 소유권자, ③소유지는 없었으나 LPG조합원이었던 자, ④LPG 후속법인, ⑤새로운 이주자 순으로 두어 계약을 체결했다. BVVG에 접수된 임대차 계약 신청서류는 농업관청에 송부하여 경영계획 평가 후 규모, 기간 등을 정해 권고, 추천되며 이를 기초로 BVVG가 임대차를 결정하고 계약을 체결하도록 되어 있다.

구되며, 최종적으로 매각될 때까지 농장이 시장경제에 적응할 시간적 여유를 갖게 하기 위한 것 때문이라고 할 수 있다.

(4) 농업경영구조의 전환

새로 창설된 경영형태는 협동조합(등록조합), 가족농, 유한회사 등이 대부분을 차지하고 있으며, 가족농간의 협업체 창설도 꾸준히 이루어지고 있는 형편이다.

연방정부는 가족농 위주의 농업구조개편에 큰 비중을 두었다. 이는 가족농 중심의 서독지역 농업경영구조에 조응시키기 위한 노력의 일환이라고 할 수 있다. 이러한 노력은 구동독 지역 농업에 대한 지원 내용에서 잘 나타나있다. 가족농과 이들의 연합체인 협업의 경우에는 거의 모두 보조금이나 특별융자 혜택을 부여한 반면, 법인의 경우에는 창업보조와 휴경보조의 혜택이 없고 정부의 특별융자 혜택도 없었다. 그럼에도 불구하고 대다수의 협동농장이 법인(주로 협동조합)으로 전환되었는데, 이는 다음과 같은 원인 때문이었다.

첫째, 시장경제하에서의 경영경험 부족을 들 수 있다. 시장경제하 재무, 세무, 시장화 등 복잡한 농장경영을 감당할 수 있는 경험이 미천했기 때문이었다.

둘째, 조합원 소유 농지규모가 영세하다는 점을 들 수 있다. 대부분의 지역이 공산화 이전 소농이 대다수를 차지하고 있었기 때문에 농지를 반환 받더라도 그 규모는 작을 수밖에 없었다. 따라서 자기소유 농지의 영세성이 가족농 창설의 기회를 줄어들게 했다.

셋째, 가족농 창설에 따른 사회적 보장 상실 우려감을 들 수 있다. 과거 협동농장은 농업생산의 집합체로서 교육, 의료, 노후보장 등 사회보장 기능을 수행했었으나, 가족농으로 창설될 경우에는 별도로 독립함으로써 사회보장 상실의 위험에 노출될 것이 우려됐던 것이다.

넷째, 구동독의 농장이 고도로 전문화된 직업적 경험을 기초로 운영되었기 때문에, 전문인력과 투자자금 및 농산물의 판로확보에 가족

농보다 훨씬 유리한 위치를 점할 수 있을 것으로 보았기 때문이었다. 따라서 법률적인 지식이나 은행과의 거래 등 전문지식이 없었던 일반 농장원에게는 독립된 농장의 창설이 매우 어려운 일이었다.

다. 체제유지형 개편: 베트남 및 중국

(1) 베트남

(가) 개관

베트남의 농업분야 개편은 정부 당국의 의도적인 시장경제 요소 도입과 연관하여 고찰할 수 있다. 1980년대 초반 베트남 정부는 당면한 경제난을 타개하기 위해 신경제정책을 실시했다. ①농산물 생산계약제를 도입하고, ②자유시장에서 잉여 농산물의 판매를 허용하였으며, ③국유기업에 대해서 수출입 업무를 허용하는 한편, ④생산실적에 근거한 새로운 임금제도를 도입하였으며, ⑤경영자율성을 부여했다.⁶³⁾

신경제정책의 추진 결과 농업 및 공업 부문의 생산 증가가 일어났다. 그러나 통제시장과 자유시장이 공존하는 가운데, 자유시장에서 통제시장 물품의 불법거래가 일어났다. 베트남 정부는 이를 근절하기 위해 통제가격의 인상 조치를 단행했다. 그 결과 가격 상승이 초래됐다. 높은 인플레이션에 따른 경제·사회적 불안이 커지고 구소련 등으로부터 대외원조도 여의치 않게 되자 베트남 정부는 경제체제를 전면 개혁할 필요성을 갖게 되었다.

1985년말 베트남 정부는 경제혼란의 원인이 잘못된 정치·경제체제

63) 한국은행, 「베트남의 경제개혁 추이와 시사점」 (서울: 한국은행, 1999).

에 기인한 것으로 평가하고 중앙집권적 경제관리 체제의 개혁과 시장 경제 요소의 도입을 시사하는 한편, 1986년 12월 Doi Moi 정책을 채택했다.

Doi Moi 정책은 다음과 같은 내용을 골자로 하고 있다.

첫째, 중앙집권적 계획경제체제에서 시장경제체제로의 이행을 단행하는 것이었다. 1989년부터 국가에 의해 결정되던 가격체계에 시장경제요소를 도입하였으며, 환율 및 금리 결정에 있어서도 시장경제메커니즘을 중시했다. 이어 1992년 헌법개정을 통해 「국가관리하의 시장메커니즘 도입」과 「사회주의를 지향하는 상품경제의 발전」을 헌법상에 명기하기에 이르렀다.

둘째, 대외개방정책을 추진했다. 1987년 「외국인투자법」을 제정하여 해외직접투자의 적극적인 유치를 기도했으며, 대외무역의 자유화 확대와 함께 각종 국제경제기구에 가입을 추진했다. 이로써 1995년 7월 ASEAN에, 1998년 11월 APEC에 가입한 데 이어 현재에는 WTO 가입을 추진하고 있다.

셋째, 국유기업의 경영자율성을 확대했다. 기업의 경영계획, 시장진입, 가격, 생산량, 인사, 임금 등의 결정권을 국유기업에 위임했으며, 경영의 효율화와 경영력 강화를 위한 민영화 와 기업집단화를 추진했다.

넷째, 소유형태를 다양화했다. 종전 국유, 공유, 집단소유 등 3가지 소유형태에 사적 소유, 개인소유 등 2가지 소유형태를 추가, 이를 1992년 개정헌법에 반영했으며, 외국기업의 100% 출자회사와 합영기업의 설립을 인정했다.

다섯째, 농업개혁을 추진했다. 농업개혁의 핵심은 입찰방식의 생산계약제를 도입하는 것이었다. 또한 농산물의 생산 및 유통을 대폭 자유화하고 농산물 수출도 허용했다. 토지의 장기사용권과 매매·양도 등

각종 권리행사를 허용함으로써 실질적으로 토지사유화를 인정했다.

(나) 농업분야의 개혁

베트남은 경제활동인구의 70% 이상이 농업에 종사하는 농업국가로서 Doi Moi 정책을 본격적으로 추진할 당시 국유기업의 비중은 다른 체제전환국에 비해 현저히 낮았다. 즉, 동독(1982) 및 구소련(1985년)의 경우 국유기업이 각각 사회총생산에 차지하는 비중은 96.5%(동독), 96.0%(구소련)를 차지했으나 베트남(1988년)은 29.1%에 불과했다.⁶⁴⁾

<표 7> 각국의 국유기업 비중(사회총생산 대비)

단위(%)					
동독(1982)	구소련(1985)	폴란드(1985)	중국(1984)	헝가리(1984)	베트남(1988)
96.5	96.0	81.7	73.6	65.2	29.1

자료: IMF, International Financial Statistics, Yearbook 1997, April 1999.

1986년 이후 Doi Moi 정책을 추진하면서도 국유기업과 비국유기업의 구분을 계속 존속시켜 나갔다. 1990년에는 「사영기업법」을 제정했다. 1992년 개정헌법을 통해서도 개인의 영업 권리, 사영기업의 자산 보호를 명시하는 등 비국유기업의 활동을 적극적으로 인정했다.

64) 베트남의 기업은 소유자 및 관리형태에 따라 국유기업과 비국유기업(사영기업 포함)으로 구분된다. 국유기업은 중앙정부부처(중공업성, 에너지성 등)가 관할하는 중앙국유기업과 지방정부(인민위원회)가 관할하는 지방국유기업으로 구분된다. 베트남은 통일후 남부베트남 소재 사영기업의 국유화를 단행했으나 1970년대 후반 경제난에 직면하면서 잠정적으로 사영기업 등 비국유기업의 존속을 인정했다.

중앙국유기업은 중공업제품 등 자본재 생산, 지방국유기업 및 비국유기업은 소비재 생산을 주로 담당하도록 했다.

베트남의 국유기업의 개혁은 사실상 1979년 9월 베트남 공산당 중앙위원회 총회에서 국유기업 개혁의 필요성이 처음 논의된 후 1981년부터 4단계에 걸쳐 추진되었다.

제1단계(1981~85) 개혁에서는 먼저 정부가 부여한 목표생산량의 초과분을 기업이 자유롭게 처분할 수 있도록 했다. 여기에는 노동, 자본, 토지 등 생산요소 투입 및 경영계획 수립에 대한 자율성을 부여했으며, 국가관리가격으로 공급되는 원재료 및 부품의 부족분을 국유기업이 시장에서 자유롭게 조달할 수 있도록 했다. 이에 따른 생산가격은 원재료 및 부품의 시장조달가격을 감안하여 결정했다. 또한 국유기업이 자사제품 생산에 필요한 원재료 및 부품을 수입할 수 있고 자사제품의 수출도 가능할 수 있도록 했다. 이 밖에도 임금지급기준을 일률적으로 책정하지 않고 노동자의 생산실적을 감안하는 등 탄력적으로 운용토록 했다.

제2단계(1986~90) 개혁에서는 국유기업의 권한과 책임을 더욱 강화하여 일부 품목을 제외하고는 국유기업이 생산계획을 자율적으로 계획·편성할 수 있도록 했다. 노동력 등 경영자원을 충분히 활용하기 위해 경영의 다각화를 인정하고 원재료 공급 및 납품과정에 계약제도를 도입했으며, 국유기업의 투자결정이나 임금지급방법에 있어서도 자율성을 보다 확대했다.⁶⁵⁾ 또한 관리가격대상 품목을 축소하고 시장가격과 관리가격의 차이를 보조하는 제도를 폐지함으로써 국유기업의 경영책임을 강화했으며, 기업과 은행간 관계를 대등화시키고 기업

65) 여기에는 자산의 부분적 매매 및 임대를 가능케 하고, 채투자 및 신규 투자를 기업이 자율적으로 결정할 수 있도록 했으며, 노동력 배치 및 임금지급 방법의 자유화를 부여했다. 정부가 최저임금을 결정하되 임금의 상한선은 기업이 자율적으로 결정할 수 있도록 했다.

은 결제 및 신용거래에 있어서 자유롭게 은행을 선택할 수 있도록 했다. 1989년 12월 정부결의(195-HDBT)에 의거, 국유기업은 국가에 대한 납품의무만 질 뿐, 광범위한 경영상 자율권을 부여받았다. 그 대신 국유기업에 대한 보조금제도를 폐지함으로써 투자자금을 재정이 아닌 은행을 통해 조달토록 했다. 그러나 2단계에 걸친 국유기업 개혁조치에도 불구하고 ①국유기업의 진정한 소유자가 없어 경영상 책임소재가 불분명하고, ②경영자의 경영능력 부족과 함께 적자경영이 되어도 정부 지원이 지속됨으로써 적자기업이 시장에서 퇴출되지 않았으며, ③국유기업의 경영자율성 확대에 정부의 국유기업에 대한 감독기능이 약화되는 문제점이 제기됐다.

제3단계(1990~93) 개혁과정에서는 국유기업을 시장경제의 독립된 경제주체로 인식, 국유기업에 대한 우대조치를 줄이거나 철폐하는 조치를 단행했다. 비전략 산업에 속한 국유기업에 대해서는 금리보전을 대폭 삭감하거나 점진적으로 폐지했으며, 통폐합 등을 통해 국유기업을 정리하고 국유기업 소유형태의 다양화와 종업원 및 투자자에 대한 주식매각을 통해 주식회사로의 전환을 추진했다. 이와 같은 국유기업의 개혁조치로 1990년 말 국유기업의 수는 12,084개사에서 1993년말 5,704개사로 감소했다. 이와 같은 규모는 그 이후 계속 유지되는 양상을 보여 1998년 말에는 5,800개사 정도인 것으로 나타나고 있다.

제4단계(1994 이후)의 개혁과정에서는 1994년 이후 규모의 경제 달성 및 경쟁력 강화를 목적으로 하는 기업집단(conglomerates)⁶⁶⁾의 설립을 추진한 조치를 들 수 있다. 1994년 3월 수상실 결정에 의거 석탄, 석유, 전력사업은 물론, 커피, 섬유, 의류 등 경공업 분야의

66) 베트남 「국유기업법」에서는 기업집단을 국영총공사(State Corporation)으로 표현됨.

주력산업을 중심으로 기업집단(국영총공사)를 설립, 구조조정을 단행했다.

베트남의 농업은 자급자족을 원칙으로 합작사 또는 국영농장 형태로 운영되는데 이중 합작사가 대표적인 생산형태라고 할 수 있다. 국영농장은 주로 인프라가 부족한 국경지대 또는 산악지대에 설립되어 있으며 농산물 등의 생산에 필요한 농업기계, 비료 등도 자체적으로 조달된다. 북부 베트남은 1958년 토지개혁 완료 후 농업집단화를 시작하여 1960년말 총농가의 85%가 합작사에 가입했으며, 남부 베트남은 통일후인 1978년 1월부터 집단화를 시작하여 1978년 말까지 234사의 합작사가 설립되었다. 그러나 강제적 집단화조치에 따른 남부지역 농민의 반발과 합작사 관리위원회의 관리능력 부족으로 남부 베트남에서는 1980년 전반 약 50%의 합작사가 해체됨으로써 농업개혁을 촉진시키는 요인으로 작용했다.

(다) 농산물 생산계약제의 실시 확대

1981년 1월 베트남 공산당 중앙위원회는 1979년부터 일부 지역에서 시험적으로 시행해 온 농산물 생산계약제를 정식으로 승인하고 이를 전국적으로 확대 실시했다. 생산계약제란 농민에게 토지를 주고 계약생산량을 초과한 수확분은 농민이 자유 처분케 하는 제도라고 할 수 있다. 생산계약제에서 개별농가는 생산의 기본적 단위가 되었다. 종전 생산단위인 합작사는 비료 및 농약 공급, 관개정비 업무만 담당하도록 했다. 그러나 이와 같은 조치는 다음과 같은 요인으로 별다른 성과를 거두지 못했다. 첫째, 토지의 장기사용을 허용하지 않아 토지 개량 등 농민의 생산성 향상 노력이 저하되었으며, 둘째, 정부의 불합리한 가격정책과 농산물 관리체제로 인해 농민의 생산의욕도 크게 감

되되었다. 셋째, 비료 등 투입재의 정부판매가격은 낮게 책정되어 있으나, 협작사 관리위원회의 부패로 농민은 충분한 물량을 확보할 수 없어 부족분을 시장에서 높은 가격으로 매입해야 했다. 넷째, 농산물의 정부수매가격을 시장가격보다 훨씬 낮게 책정하여 이를 철저히 강제 구매함으로써 농민이 시장에서 판매할 수 있는 양이 적었다.

1988년 4월 공산당 정치국 제10호 결의에 의거 농업개혁이 본격 추진되면서 농업생산성이 크게 향상되는 계기가 마련됐다. 농지의 일부를 가족수에 비례하여 분배하고 나머지는 입찰에 의해 배분하는 입찰방식 생산계약제를 도입했다. 이를 통해 영농경험 및 자금력이 있는 농민이 토지를 대량 소유할 수 있게 됨으로써 토지와 자본의 집약도가 높아지고 농기계 사용 및 규모의 경제를 달성할 수 있게 되었다. 토지사용 계약기간을 종전의 5년에서 20년으로 장기화함으로써 토지에 대한 대량 투자가 가능하게 되었으며 농민은 수확량의 40~50%를 배분받을 수 있게 됨으로써 농민소득이 종전보다 2배 이상 증가하게 되었다.

농산물의 유통을 자유화하고 식량부족을 이유로 금지하고 있던 농산물의 수출도 허용됐다. 다만, 쌀 수출은 재정수입 감소와 무분별한 수출로 인한 식량부족을 우려하여 정부가 독점했다. 1988년 개혁조치 이후 협작사의 역할이 농업물자 판매, 관개용수 관리 등 서비스 사업으로 축소되고 협작사의 수도 크게 감소(1985년 55,714개에서 1993년 22,900개로 감소)했다.

1993년 6월에는 「농지이용법」을 제정하여 농민의 토지사용기간을 호당 3ha 범위 내에서 50년까지 허용했다. 토지사용기간 동안에는 양도·상속이 가능하고 토지를 담보로 금융기관 대출도 가능할 수 있도록 했다. 결국, 베트남은 표면상 토지의 국가소유라는 사회주의 원칙을 견지하고는 있으나, 농업개혁을 통해 토지사용권에 대한 매매, 양

도, 임대, 상속, 저당 등 각종 권리행사를 허용하고 토지사용기간도 장기화함으로써 실질적으로 토지의 사유화를 인정하는 조치를 단행한 것으로 볼 수 있다.

이상과 같은 조치의 결과, 농업부문에서 1987년까지만 하더라도 식량부족으로 어려움을 겪었던 베트남은 1988년 4월부터 본격 추진되었던 농업개혁 조치를 계기로 농업생산이 크게 증가되었다. 1인당 식량생산량은 1981~1988년 중 연평균 294kg에서 1989~1992년에는 연평균 330kg으로 증가되었으며, 1ha 당 쌀 생산량도 1981~1988년 중 2.7톤에 머물렀으나 1989~1992년에는 3.2톤을 기록했다.⁶⁷⁾

이러한 식량 생산량의 증가에 힘입어 1989년부터는 쌀 수출이 허용됨에 따라 베트남은 현재 세계 제2위의 쌀 수출국으로 부상하게 되었다.⁶⁸⁾ 이와 함께 농업개혁조치로 토지의 장기사용권, 양도권을 부여받은 농민은 메콩 델타지역을 중심으로 농지개간에도 힘써 경작지가 꾸준히 확대하는 결과를 갖게 되었다.

<표 8> 베트남 경지면적 추이

1976~80 평균	1981~88 평균	1989~92 평균	1993	1994
6,716	7,195	7,315	7,897	7,809

한국은행, 앞의 책 p. 33에서 재인용

이상과 같이 식량생산이 크게 증가하고 세계 제2위의 쌀 수출국이 되었으나, 국가의 투자재원은 대부분 공업분야에 집중됨으로써 농업

67) 한국은행, 앞의 책, p. 32. 표 9 참조.

68) 쌀 수출량은 1995년 200만톤을 처음으로 상회한 이래 1998년에는 380만톤, 1999년에는 390만톤을 수출했다. KIEP, 주간 세계경제동향 각호.

78 북한 협동농장 개편 방향에 관한 연구: 사회주의 국가의 협동농장 개편 경험
이 북한에 주는 시사점

분야는 기술 및 자본부족을 경험하게 되었다. 농지의 20%가 관개시설 부족 등 농촌지역 인프라의 낙후로 쌀 생산성은 인도네시아의 85%, 중국의 60%에 그치고 있다.⁶⁹⁾

(2) 중국

(가) 농업생산체제의 개혁

1) 「농가생산청부책임제」의 실시

1949년 토지개혁이 실시된 결과, 중국 농민은 봉건적 압박과 수탈에서 해방되어 「경자유전」의 기본 원칙에 따라 자신의 경지를 가지게 되었다. 그러나 이와 같은 상황도 잠시, 「소련식 모델」에 의한 농장집단화가 도입되었다.⁷⁰⁾

1956년 전국에 있는 자본주의적 상공업이 모두 공사합영(公私合營)의 형태로 사회주의 소유로 변경됨에 따라 농촌에서는 「인민공사」가 조직되기에 이르렀다. 1958년 8월 4일에 하남성에서 전국 최초의 「인민공사」가 탄생하고 3일 후에는 전국 규모의 인민공사화 운동이 일어났다. 농민은 소유경지를 빼앗겼으며, 생산수단도 인민공사소유로 귀속되어 모든 면에서 「政社合一」을 주장하는 「인민공사」의 지휘·명령을 따르게 되었다. 인민공사는 농민의 재산소유권을 지배하였으며, 토지의 경작·파종, 경영관리 등에 이르는 행정권도 장악했다.

69) 농촌지역 인프라의 부족은 지방단위 및 관료들의 부패로 다수의 농촌 지역 투자재원이 다른 부문으로 유출되고 있는데도 기인하고 있다. 한국은행, 앞의 책, p. 44.

70) 한국산업은행, 「중국의 개혁전략과 성과 -부문별 추진과정과 전망-」 (서울: 한양기업, 2001).

人民公社는 공사, 생산대대, 생산대로 구성되었다. 공사는 농업에 새로운 투입요소를 제고하고 생산대대와 생산대의 조정역할을 맡았다. 그 밖에도 보다 진보된 농업기술과 특별서비스를 제공하고, 대규모 공동사업, 예를 들어 관개시설 건설 등의 작업에 대한 조언을 해주었다. 공민에 대한 관리업무로 주민등록, 혼인신고 등을 맡았다. 생산대대는 공사의 일을 보조하며 생산대를 조정하는 역할을 담당했다. 저수지, 운하시설과 같은 중소 규모의 사업을 계획하고, 노동력, 재료 따위를 조직했다. 여러 가지 공동사업들, 예를 들어 관개, 조립, 소규모 공장 설치 등을 하고, 소비재뿐만 아니라 벽돌제조, 제분공장 설치, 연장수리, 식품가공 등 자립을 위한 생산도 담당, 행정적 조정을 수행했다. 생산대는 기본적 의사결정단위이자 기본적 회계단위다. 생산대의 노동력은 자율적으로 조직되었는 바, 대개 8가구 내지 10가구의 작업조로 분할되었다.⁷¹⁾

그러나 농민은 형식상으로는 인민공사의 주인이었지만, 실제로는 공사의 각급 간부 휘하에 예속되었다. 농민의 노동은 집단에 속해 연말에 그 노동대가가 계산되어 실물로 지불되었다. 농민은 농업생산력의 주체였지만, 「공사」체제 하 경작 및 경영관리에 관한 일체의 발언권을 가지지 못했다. 단지 소규모 자영농지만을 자주적으로 경작하는 것에 만족해야 했다.

「인민공사」는 생산과정을 완전히 지배, 국유 공업에 저임금제도를 채택하고 농업용 원료를 염가로 구입하여 공급한 반면, 이를 사용하여 생산된 공산품은 고가로 판매함으로써 엄청난 이익을 남겼다.⁷²⁾ 이와 같은 상황이 계속되는 가운데, 문화대혁명에 의한 농촌과파가

71) 김종덕, “중국 농업생산체제의 개혁과 농촌사회의 변화,”

www.kyungnam.ac.kr/dept/ebm/sostudy/%B1%E8%C1%BE%B4%F6%2811%29.htm.

72) 한동훈·이준엽 공역 「중국의 개혁과 발전전략」 (서울: 백산서당, 2001).

발생하면서 농민은 아사상태와 사망으로 유랑하는 상황으로 내몰렸다. 이 과정에서 「인민공사」는 자체 통제력을 상실하였다.⁷³⁾ 그 결과 일부지역 농민이 생존을 위해 자발적으로 「農家生産請負責任制(家庭承包生産責任制)」를 실시한 것이 당시 농촌사회 전반을 지배하고 있던 「인민공사」의 경영관리체제가 개혁될 수 있는 바탕이 마련됐다.

1980년 9월 중국 중앙은 농민이 스스로의 희망에 따라 「가정생산청부책임제」, 즉 「포산도호」를 채택한 가정농 제도를 허용했다. 이로써 1978년까지 금지되었던 「包産到戶」는 불과 2년 내 전국에서 절대다수 농업인구가 가정농장제를 취하는 농업에서의 중대전환을 꾀하게 되었다.⁷⁴⁾

여기서 포는 청부, 도급을 의미한다. 즉, 토지의 소유권은 집체에 속하나, 농가는 계약에 따라 토지의 사용권을 가지고 생산임무를 책임지고 이행하는 생산 및 책임경영관리방식이다. 「가정생산청부책임제」는 집체 소유의 토지를 생산대의 농가에게 1년~3년간 임대하는 방식을 띠었으며,⁷⁵⁾ 국가 납부 책임량을 넘어서는 산출량에 대해서는 농가가 소유하도록 하였다. 이와 같은 개혁이 이루어지면서 1978년 가을 安徽省을 중심으로 시작된 「포산도호」 체제는 중국 전역으로 급속히 퍼져 나갔다.⁷⁶⁾ 1978년 포산도호 생산대를 실시, 1,200개에

73) 인민공사는 1979년 이후 개혁과정에서 해체된다. 1982년 4월에 개최된 5기 전인대 상무위원회 13차 회의는 「중화인민공화국헌법수정초안」을 가결하면서 인민공사의 해체를 결정했다. 김종덕, 앞의 논문.

74) 1984년말 전국적으로 569만개의 생산대중 대부분이 농가생산청부책임제를 채택했다.

75) Lin, Justin Yifu, "Rural Reform and Development", Garnaut, Ross and Liu Guoguang, *Economic Reform and Internationalization*, (Allen and Unwin, 1992), p. 89.

76) 1978년 가을 안휘성은 역사상 유례없는 엄청난 가뭄을 만났다. 이와 같은 상황에서 중국 당국은 각 농가에게 3분(약 2아아르)의 땅에 뿌릴 종자를 빌려주어 소맥을 파종할 수 있도록 하되, 수매하지는 않았다.

달한 규모는 이듬해에는 38,000개로 발전하여 성내 전체 생산대수의 10%를 차지했다.⁷⁷⁾

2) 포산도호에서 대포간(포간도호)으로의 전환

중국 농촌 최초의 개혁은 「포산도호」의 실행이었다. 「포산도호」는 집체소유토지를 농민의 가정에 분할·위임함으로써 「집체에 의한 통일노동 및 집중관리」를 「농가별 개별노동과 관리」로 대체시킨 것이다. 그러나 포산도호에 의한 전체생산의 계산 및 수익분배는 여전히 집체조직에 의해 통일적으로 진행되었다. 토지의 임대시 평등주의 원칙을 적용, 가구간 노동력의 차이를 고려하지 않고 가족 크기에 따라 분배했다. 각 농가는 책임을 진 토지에서 계약수량에 맞추어 산출량을 달성해야 하며, 산출물을 집체조직에 제출해야만 자기 수입을 분배받을 수 있었다. 책임토지의 산출량이 계약수량보다 클 경우에만 초과 산출분에 대해서는 집체조직과 일정한 비율로 배분할 수 있었다. 따라서 「포산도호」하에서 농가는 단지 「자기노동을 계획할 자유」를 얻게 되었을 뿐, 여전히 책임토지의 산물은 집체조직의 소유였다. 이런 점에서 「포산도호」는 인민공사의 체제구조 내에서 생산관리체계에 대한 부분적인 개혁에 불과한 것이었다고 할 수 있다. 특히 평등주의 원칙에 입각한 토지배정은 결과적으로 토지의 효율적 이용을 가로막았고, 1~3년간의 단기간 토지계약도 토지 개량과 토양보존과 관련하여 문제를 발생시켰다.⁷⁸⁾

이에 따라 「포산도호」가 실시된 지 얼마 지나지 않아 농민들은 「포산도호」 대신 「포간도호(대포간)」을 제출했다.⁷⁹⁾ 대포간은 책임토지

이를 통해 “포산도호”가 부활하는 기회를 갖게 되었다.

77) 한국산업은행, 앞의 책, p. 111.

78) Lin, Justin Yifu, op. cit., p. 89.

상의 산출에 대해 집체조직이 통일적으로 계산하거나 분배하지 않고 농가가 그 기능을 대신하여 국가에 책임토지에 상응하는 세금 및 구매업무를 직접 담당하고, 집체조직에 대해서는 토지청부비를 납부하도록 하는 것이었다. 즉 책임토지상에서의 산출에 대해 「국가분」을 납부하고, 집체분을 유보한 후, 잉여분은 청부농가의 몫으로 하는 것이었다.

「포산도호」에서 「대포간」으로의 전환은 단순한 형식상의 변화가 아니고 실질적으로 농가가 농업의 독립된 경영주체가 되었다는 것을 의미했다. 즉 「대포간」은 인민공사체제를 폐기시킨 진정한 의미에서의 개혁이었다. 「대포간」은 토지소유의 집체성은 변화시키지 않았지만 농업생산에서 야기되는 평균주의, 집중노동, 통일계산 및 통일분배체제를 모두 파괴했다. 이를 통해 농가의 경영자주권이 토지공유제 및 사회주의 시장경제 조건하에서 충분히 보장될 수 있도록 함으로써 농민의 생산의욕이 최대한 발휘될 수 있게 했다.⁸⁰⁾ 포산도호와 포간도호는 농민이 창조하고 자발적으로 보급한 것이었으나, 당의 정책적 전환⁸¹⁾은 가정청부경영책임제가 급속히 확립해 온 지위에 대하여 상승적 작용을 일으켰다.

1980년 가을 전국적으로 「포산도호」, 「포간도호」를 실행하는 생산

79) 상당 수 지방에서는 포산도호가 아예 실행되지도 않은 경우가 있었다.

80) 산업은행, 앞의 책, p. 112~113.

81) 등소평은 1980년 5월 31일 제1차 담화에서 “농촌정책이 완화된 후 한 차례 적절히 포산도호를 실시한 지방은 포산도호를 계속 실시했으며, 효과가 아주 좋고, 변화가 아주 빠르다.....공정적인 것은 생산이 발전되고, 농촌의 사회분업 및 상품경제가 발전되어 낮은 수준의 집체화가 높은 수준의 집체화로 발전되고 집체경제의 공고하지 못한 부분이 공고해질 수 있었다는 것이다. 관건은 생산력의 발전이며 이 방면에서 집체화를 더욱 발전 창조하는 조건이 필요하다.”고 지적한 바 있다. 「등소평 문선 (1975~1982)」 (인민출판사, 1983), p. 225 : 산업은행, 앞의 책, p. 113, 주 165에서 재인용.

대는 전체의 20%였고, 1981년 말에는 50%, 1982년 여름에는 78.2%, 다시 1983년 봄에는 95% 이상을 점하게 되어 실제적으로 중국 농업의 기본경영형식으로 정착되었다.⁸²⁾

1983년 중국 당국은 가구간 노동을 교환하는 것과 농장 일을 위한 제한된 노동력의 고용을 허용하고, 1984년에는 투자에 대한 인센티브를 증진키 위해 임대기간을 15년으로 연장하는 조치를 단행했다. 또한 유희지를 방지하고, 토지 통합을 가능케 하기 위해 토지의 재임대를 허용했다. 1987년에는 국무원이 토지 계약기간을 50년으로, 토지 계약권을 자식에게 상속할 수 있도록 결정하기에 이른다. 이와 같은 정책은 중국 농촌에서 토지와 노동시장의 발전을 도모했다.

「포간도호」가 정착되면서 농촌에는 여러 가지 변화가 나타났지만, 그 중에서도 가장 특징적인 것은 농촌 재산관계에 대한 일대 변혁이었다. 다시 말해 경영관리체제의 변화는 재산관계의 변혁을 필연적으로 가져왔던 것이다. 사실 개혁 초기만 하더라도 생산재 소유체제의 변화는 상상할 수도 없는 것이었다.⁸³⁾ 따라서 농촌개혁은 재산관계보다는 경영관리체제에 개혁의 초점이 맞추어졌다. 개혁 전 농촌의 토지 및 기타 생산성 고정자산은 집체공유 소속이 되어 농가는 호미, 낫 등 저급하고 마모되기 쉬운 생산도구만을 소유할 수 있었다. 그러나 20년의 개혁을 거치면서 생산재 방면에서 일체 무소유였던 농민가정이 팔목할 만한 수량의 생산재를 다시 소유할 수 있게 되었다. 1978년말 전국 농촌이 보유한 생산성 고정자산 900억원(토지제외) 중 농가보유자산은 40억원으로 4.4%에 불과했으나, 1997년의 전국 농촌 생산성 고정자산은 이미 2조원을 넘어섰고 그중 농가보유자산은 9,100억여원으로 전체의 45.5%에 이르렀다.⁸⁴⁾ 또한 국가통계국 농

82) 앞의 책, p. 112.

83) 당시 생산재 소유개혁을 언급하는 것은 바로 공유제경제(공산주의)를 부정하는 행위였기 때문이었다.

촌표본조사대가 매년 6.7만호의 농가에 대해 표본조사한 바에 따르면 1984년~1997년까지의 13년 동안 매 농가 소유 생산성고정자산가치는 5.7배로, 매년 15.8% 성장하였다. 또한 전체농촌의 농가소유 생산성고정자산가치는 7.38배로 매년 평균 17.7% 성장했다.⁸⁵⁾

<표 9> 중국 농촌의 농가소유 생산성 고정자산 가치 변화

구 분	1984년	1990년	1997년	증가율	비고
농가 1호당 평균가치(元)	579.95	1,258.06	3,896.56	15.8%	5.7배
전체농가 가치총액(억원)	1,090	2,800	9,120	17.7%	7.4배

자료: 『中國經濟轉軌 20년』, p. 158, 산업은행, 앞의 책, p. 113에서 재인용.

그 다음으로 「포간도호」는 농촌 토지의 집체소유적 성격을 변화시키지 않은 채, 소위 「국가에 납입하고, 집체에 유보하고, 남는 것은 모두 자기 것」이라는 분배제도를 정착시켰다. 「국가에 납입」은 경영자가 국가에 세금을 납입해야 한다는 것을 의미하며, 「집체에 유보」는 토지가 집체의 소유이므로 농가는 집체조직에 토지의 자산소득(토지청부비)과 공동관리 및 공익사업비용을 내야 하는 것으로 그 속에 나타난 경제적 이익관계는 매우 명확했다. 즉 “남은 것은 모두 자기 것”이라는 것은 막연한 것 같지만 실제적으로 그것이 가지는 경제학적 함의는 매우 명확했던 것이다. 여기서 중요한 것은 세 가지 형태의 소득이 확립된 것이었다. 즉 ①농민이 노동자로서 일하므로 당연히 노동소득을 가지며 ②농가는 경영자로서 그가 담당한 생산 및 경영활동 중 위험을 가지므로 당연히 경영소득을 가지며 ③농가는 출자자로서 토지는 집체의 것이지만 농업생산중의 경영비용은 모두 농가로부터

84) 산업은행, 앞의 책, p. 108.

85) 앞의 책, p. 113.

터 지불되기 때문에 자본적 수익을 획득하는 것이었다. 집체통일경영 또는 「포산도호」의 조건하의 농가는 ②, ③의 소득을 얻을 수 없었다. 그러나 「대포간」에서는 농가가 경영위험을 많이 부담할수록 「잉여분」의 소득이 더욱 커질 수 있었다. 자주적 독립계산의 경영단위로 된 후 잉여분 소득에 대하여 완전한 지배권을 가지고 생산·소비 및 축적의 비율을 이용, 자신의 소득을 확정지을 수 있었다.

이상과 같은 과정에서 「인민공사」제도는 사실상 완전히 해체되었으며, 공사소유의 기축, 중·대형농기구, 농업기계 등은 농민에게 할인·처분되었다. 농민은 재산권의 회복과 신분의 자유 획득을 맛보게 됨으로써 생산의욕이 비교할 수 없을 정도로 고양되었다. 농촌경제는 급속히 성장하여 1979년부터 1986년까지 농업 총생산액은 연평균 6.6%의 성장을 기록하기도 했다.⁸⁶⁾

농업생산력이 급속히 발전하면서 집체소유제를 위주로 하는 「향진기업」이 무수히 창설되었으며, 농촌의 농업제품 상품화 비율은 1985년 63.9%, 농가부업상품 상품화율은 53.9%, 농촌공업상품비율은 84.6%에 달했다.⁸⁷⁾ 이 때부터 중국은 국유경제 중심의 전략과는 다른 「體制外先行」⁸⁸⁾이라는 신전략을 채택하게 된다. 농업부문에서 성공을 거둔 이후 중국 정부는 이러한 「체제외선행」 노선을 각종 조치에 채택하여 국유 경제의 이외의 다양한 기업소유주체의 성장을 촉진시키면서 국민경제의 발전을 이끌어 나갔다. 이전의 대외개방에 연해 지역 시장화 정도가 높은 대형 개방구가 개척되었다. 1980년대 중기

86) 산업은행, 앞의 책, p. 27

87) 산업은행, 앞의 책, p. 27.

88) 국유경제가 아닌 곳에서 개혁을 시작하고 개혁의 중점을 국유경제 이외의 부문에 두어 시장지향적 신체제를 건설하고, 신체제의 기초 위에서 고속성장을 실현하는 것으로 기존 국유 경제체제가 기본적으로 불변하는 체제외선행(reforming out of the established system) 전략을 증량개혁(incremental reform)이라고도 하고 있다.

에 이르러 중국은 집체경제, 개체경제, 사영경제 및 외자기업을 포함한 국내의 비국유기업이 전체 국민경제, 특히 공업생산에 있어 중요한 지위를 점하게 되었다.

(나) 유통체제의 개혁

농산물 유통체제의 개혁은 두 단계로 진행되었다. 1978년부터 1984년까지 제1단계 개혁이 진행되었으며, 제2단계 개혁은 1985년 이후에 추진되었다. 1단계 유통체제 개혁은 「농가생산청부책임제」에 부합한 것으로 그 내용은 두가지였다.⁸⁹⁾ 하나는 국무원이 농산물에 대한 수매가격을 대폭 인상하는 수매제도의 개편을 시도한 것이며, 다른 하나는 농산품 유통체제를 다양화하는 것이었다. 국영 및 공사의 일괄 구입, 일괄 판매 체제를 타파하고, 농산물 무역시장을 개방한 것이었다.

개혁 이전 국가 상거래 체계에는 두 가지 가격이 존재했다.⁹⁰⁾ 하나는 곡물 수매 책임량을 충족시키기 위해 판매하는 작물에 적용하는 할당 가격이고, 다른 하나는 책임량을 넘어서 판매하는 작물에 적용하는 초과할당가격이었다.

중국 당국은 1978년말 주요 작물에 대한 국가 수매가격을 조정하고 이를 1979년 생산분부터 적용했다. 할당가격의 인상율을 보면, 곡물은 20.9%, 기름 작물은 23.9%, 면화는 17%, 설탕작물 21.9%, 돼지고기 24.3%로 평균인상율은 17.1%였다. 책임량 이상을 판매하는 경우 적용하는 초과할당가격은 주요 작물 할당가격의 30~50%를 인상, 평균 인상율은 40.7%가 되었다.

89) 김종덕, 앞의 논문, p. 4.

90) Lin, Justin Yifu, 앞의 논문, p. 86.

<표 10>에서 보는 바와 같이 국가의 수매가격은 1978년 가격을 100으로 할 때 1981년 145.1로 인상되었다가 1980년대 후반에 와서 130로 낮아졌다.

<표 10> 국가 수매가격 변동 추세

(1978=100.0)

연도	1965	1970	1975	1978	1979	1981	1984	1985	1987
지수	84.1	97.2	98.4	100.0	140.7	145.1	142.5	129.4	130.2

출처: Lin, Justin Yifu, op. cit., p. 87.

1979년 농산물에 대한 국가수매가격의 인상은 농산물 소매가격의 상승을 동반했다. 이는 결과적으로 국가의 재정부담을 증가시켰다. 소매가격 상승률을 보면, 돼지고기 33%, 달걀 32%, 어류 33% 등이었다. 그러나 기본 식품인 곡류와 식용유 가격은 동결되었다. 소매가격의 상승에 따른 생활비를 보상하기 위해 국가는 도시 거주자에게 매달 5~8위안을 제공했다. 이러한 조치는 국가의 재정부담증대를 가져왔다. 국가의 가격보조비용이 1982년 94억 위안(국가예산의 8.4%)에서 1984년 370억 위안(국가예산의 24.6%)으로 늘어났다. 국가는 가격보조비용에 따른 국가부담을 줄이고 시장의 역할을 크게 하기 위해 1983과 1984년 농부산품의 일괄 수매 품목과 수량을 점진적으로 감소시켰다.⁹¹⁾

제2단계 유통체제의 개혁은 1985년 1월 국무원이 제1호 문건을 발표하면서 농산품의 국가일괄 수매정책을 개혁함으로써 시작되었다. 국가가 일괄수매정책을 바꾸게 된 배경은 기존의 수매정책이 농업생산 경영체제와 맞지 않았기 때문이었다. 농촌이 「포산도호」와 「포간

91) 강준영, 「중국경제개론」 (서울: 지영사, 1995), p. 209.

도호」의 쌍포 경영체제로 개혁하게 되자, 시장기능을 도외시한 유통 체제는 상품경제와 모순을 빚었다.⁹²⁾ 또한 중국 중앙 12기 삼중전회에서 시작된 도시농촌 경제체제의 전면적인 개혁이 농촌 유통체제의 개혁을 필요로 했으며, 1984년 식량과 면화 농산품의 대풍년이 개혁의 물질적 기초를 제공한 것도 배경으로 작용했다.⁹³⁾

1985년에 취한 유통체제의 개혁내용은 다음과 같다. 첫째, 1985년부터 몇몇 농산품을 제외하고는 국가가 농민으로부터 농산품을 일괄 구매하지 않고, 계약수매와 시장수매로 나누어 구매하도록 했다. 둘째, 식량과 면화의 일괄수매를 폐지해 계약구매(定購)로 바꾸고, 식량의 계약구매에 대해서는 “倒三七”(삼은 할당가격, 칠은 초과할당가격)을 적용했다. 셋째, 계약구매 이외의 식량과 면화에 대해서는 농민들이 시장에서 자유매매를 할 수 있도록 했으며, 시장에서 품질에 따른 가격으로 자유교역이 이루어지도록 했다. 넷째, 농촌경제의 전면적인 활성화를 위해 집체 산림지구의 목재 일괄구매를 폐지하고 목재시장을 개방했으며, 약재에 대해서는 자연자원보호를 위해 엄격한 통제가 필요한 소수 품종을 제외하고 나머지 전부를 개방, 자유로운 매매가 이루어지도록 했다. 다섯째, 농산품의 경영 가공 소비단위도 직접 농민과 수매계약을 체결할 수 있도록 하는 동시에 농민 역시 관련조직과 수매단위를 통해 판매계약을 맺을 수 있게 하였다.⁹⁴⁾

92) 인민공사 내부의 고도로 집중된 통일관리체제로 농가는 생산의 자주권을 가질 수 없었다. 또한 주요농산품은 기본적으로 전량 일괄수매(統購)와 할당수매(派購)제도에 따라 납입되었는 바, 시장의 수급관계는 생산에 대해 기본적으로 조절작용을 할 수 없었다. 따라서 농촌개혁은 인민공사의 경영관리체제를 개혁함과 동시에 농산품의 일괄·할당수매제도에 대해서도 개혁을 실행해야 했다. 중국은 이를 전체 농촌경제에 적용시킴으로써 전면적 시장메커니즘을 따르는 서막이 되었다.

93) 김중덕, 앞의 논문, p. 5.

94) 강준영, 앞의 논문, p. 209.

(다) 생산 및 유통체제 개혁의 효과

국가의 계획 기능을 줄이고, 개인 인센티브와 시장의 역할을 우선하는 방향에서 이루어진 중국의 농업개혁은 다음과 같은 농촌사회에 큰 변화를 가져왔다.

첫째, 중국의 농촌사회가 인민공사체제의 통일, 집중된 구조에서 다원적이고 분산된 구조로 전환되었다. “폐쇄에서 개방으로”, “집중에서 분산으로”, “일원에서 다원으로” 바뀌어 갔다. 개혁이후 농촌 민주화의 수준이 높아졌고, 결정과 책임의 다원화가 이루어졌다. 인민공사시기에는 대부분의 농민들이 식량농사에 종사하였으나, 개혁 이후 농촌에 많은 직업이 생겼으며, 농민들의 지리적 이동과 직업선택의 기회가 많아졌다.

둘째, 농촌에서 공산당의 역할이나 중요성이 감소됨으로써 당과 농민간의 관계에 갈등을 가져왔다. 1978년 이전 중국 공산당은 농촌의 정치·경제·사회 생활의 모든 방면에 깊게 개입했으나 농촌개혁 이후 농촌에서 당의 역할은 이데올로기를 선전하고 강화하는 역할을 주로 했다. 개혁이전 농촌의 간부인 생산대 지도자는 농민들의 결제생활을 좌우하는 힘을 가졌으나, 개혁 이후에는 그 힘은 현저하게 줄어들었다. 그러나 당의 권위가 저하되었음에도 불구하고 당은 부락에서 여전히 영향력을 행사하는 경제체널과 자원을 가졌다. 곡물구매할당량의 배정, 석유, 비료, 전력의 배정, 산아제한의 관리, 경제분쟁의 중재, 새로운 사업에 대한 허가, 건강 및 교육시설 이용 등에서 권력을 행사했다. 가정생산청부책임제 이후 농민은 독립생산자의 지위를 갖게 됨으로써 간부와 농민대중의 모순이 증가되었다.

셋째, 농업생산체제 개혁은 비농업 부문의 발전을 촉진했으며, 그 결과 농민들의 직업과 계층을 분화시키는데 기여했다. 농업생산체제

의 개혁으로 농민소득의 증대, 식량의 자급달성, 농촌에 잉여노동력의 존재 등은 향진기업의 발전에 기여했다.⁹⁵⁾ 향진기업수는 1978년에 152만 4,200개에서 1993년에 2,452만 9,000개로 16배 늘어났다. 향진기업 근로자수는 1978년 2,826만 5,600명에서 1993년에 1억 2,345만 3천명으로 늘어남으로써 향진기업 근로자수가 농촌 노동력에서 차지하는 비중은 1978년 9.23%에서 1992년 23.83%로 증가했다.⁹⁶⁾ 농촌에서 비농산업의 발전이 이루어진 결과 농민들의 직업이 다양해졌고, 다양한 계층으로 분화되었다. 향진기업의 발전으로 농업 이외에 비농산업이 중요한 부문이 되자. 인민공사 집체시기에 단일계급으로 존재했던 농민들은 다양한 형태의 직종을 갖게 되었다. 농촌의 직업분화는 농촌에 새로운 계층구조가 자리잡게 했다.

넷째, 농촌생산체제의 개혁은 유동인구의 증대를 가져왔다. 가정승포제가 농민의 생산 적극성을 조장함으로써 농촌가정에 잉여노동력을 가져왔던 것이다. 가정승포제는 농민에게 생산의 자주권을 부여함으로써 농민이 시기에 맞추어 생산활동을 하게 함으로써 절대 잉여노동력 뿐만 아니라, 계절적 상대 잉여노동력을 발생시켰다. 국가의 곡물 구매제도의 폐지의 농민들로 하여금 수매의무에서 벗어나게 했다. 또한 집체로부터 임대받은 농지의 재임대 허용, 대부분의 식량에 대한 배급제도의 폐지, 양권의 이용 가능성도 유동인구의 증대에 영향을 미쳤다.⁹⁷⁾ 유동인구의 증대는 도시의 생산건설에 기여, 기업의 경제적 이익제고, 도시 3차 산업의 발전, 도시 상품시장의 활성화, 도시근교 청부농업의 발전 등 중국경제에 기여하기도 하나, 도시의 부담가

95) 김종덕, “중국의 향진기업 발전과 농촌사회의 변화,” 경남대학교 「사회연구」 제9집 (경남대학교, 1996), p. 52.

96) 김종덕, “중국 농업생산체제의 개혁과 농촌사회의 변화,” 앞의 논문, p. 8.

97) Peter Nolan, *The Political Economy of collective Farms* (Boulder, Westview Press, 1988), p. 126.

중, 치안문제 야기, 도시의 시장관리의 어려움을 가중시키는 부정적 영향도 미치고 있는 것으로 지적되고 있다.

다섯째, 농촌생산체제의 개혁은 농촌에서의 시장 발전을 가져왔다. 가정연합생산 청부책임제, 농가부산물 일괄수매, 농산품의 수매가격 대폭인상, 경영다각화와 향진기업의 발전은 중국 농업시장의 발전을 촉진시키는데 기여했다. 농민들은 시장수요에 부응하여 배급토지의 황무지 등의 농업자연자원을 自主地로 개발, 이용하게 되었다. 또한 농업생산체의 시장이 점차 확대되어 농촌시장의 발전을 촉진시켰다. 농촌에서 배급제가 줄어들자 시장 공급의 비중이 커졌다. 농산품 가격이 점차 자유화되면서 가격형성이 시장에서 이루어졌다. 농업생산 이후 서비스 체계발전으로 농촌에서 농산품 도매, 가공, 운수, 보존 등 산업이 커졌다. 농촌 자유시장의 발전은 농민들이 이윤마진에 따라 생산활동을 하도록 이끌었다. 1978년 33,302개였던 농촌시장이 1985년에 53,324개로 늘어났으며, 시장의 수가 늘어나면서 농촌시장에서의 교역액도 크게 늘어났다.⁹⁸⁾ 1978년 농촌시장의 교역액은 125억 위안이었던 것이 1985년 528억 위안이 되었다.

여섯째, 개혁으로 농민들의 물질생활과 문화생활이 향상되었다. 가정승포책임제에 의한 농민의 자주적 경영에 의한 생산성의 증대와 국가 수매가격의 대폭인상은 농민수입의 증대와 함께 농민들의 물질생활 향상에 기여했다. 농민 1인당 년수입은 1978년 133.6 위안이었으나, 1990년 629.8 위안으로 증가했다. 이에 따라 연 평균 수입 200위안 이하의 빈곤호수의 비율이 1978년 82.6%였으나 1990년에는 3.6%로 하락했다. 개혁 이후 농민의 물질생활 향상은 필연적으로 문화생활의 향상을 가져왔다. 1978년 농민 1인당 평균 문화생활

98) Andrew Waston, "The Reform of Agricultural Marketing in China Since 1978," *The China Quarterly*, No. 113, p. 16.

지출비용은 3.16위안으로 전 생활소비지출의 2.7%였으나, 1990년에는 31위안으로 전 생활 소비지출의 5.9%로 상승했다.⁹⁹⁾

2. 사회주의 국가 협동농장 개편 사례의 시사점

앞서 우리는 사회주의 국가의 농업분야 개혁을 포함한 협동농장의 개편 문제에 대해 살펴보았다. 북한의 협동농장이 당면하고 있는 가장 큰 문제는 군협동농장경영위원회에 의한 독점적 농업지도체계가 국가 가부장적인 성격을 띠면서 개별 협동농장의 자율적인 생산관리 능력을 소멸시켜 자원분배 기능에 문제를 발생시키고 있는 점이라고 할 수 있다. 이와 함께 생산목표 달성이 최우선시되는 사회주의 체제적 한계가 농업생산의 비효율적 투자를 유발하고 있으며, 개인 분배 몫의 증가가 반드시 집단 분배 몫의 증가를 통해 실현되도록 함으로써 실질적인 인센티브 효과를 제약하고 있는 점이다.

이하에서는 그와 같은 사회주의 국가들의 농업개혁과 협동농장 개편이 북한의 협동농장 개편에 어떤 시사점을 주는 지를 제시하고자 한다. 논의의 편의상 전체 문제에 대한 시사점의 도출보다는 협동농장 개편과 직결된 문제를 비롯하여 생산체제의 개편, 소유권 및 유통구조의 개편 문제에 대해 논의한다.

가. 협동농장 사유화와 농기업 경영구조 개편

협동농장 개편에 있어 소유구조와 경영구조의 개편은 가장 필수적이며 우선적으로 추진해야 할 과제다. 이를 어떻게 추진하느냐 하는 것은 대단히 중요한 의미를 갖는다. 앞서 살펴본 바와 같이 모든 사

99) 김종덕, 앞의 논문, p. 10.

회주의 국가에서 농지소유제도의 개편과 농기업 경영구조 개편 작업은 정치적 추동력을 얻어 이루어졌기는 하나, 실제 나타난 형태는 다양했다. 같은 사회주의 국가라고 해도 동유럽 국가가 가장 다양한 형태를 보였다.

협동농장의 사유화는 일반적으로 협동농장에 대한 개별 구성원의 재산권을 행사하도록 하는 것이다. 가장 쉬운 방법은 협동농장 경지를 원소유자에게 반환하거나 그것이 여의치 않을 경우에는 그와 같은 개별 재산에 대한 권한을 할당한 증명서를 발급하여 사유화를 이루는 것이라고 할 수 있다. 그러나 동유럽 국가의 경우에는 농지 소유구조 전환은 대부분 협동농장의 해체를 통한 민영화, 사유화를 통해 이루어졌지만, 동유럽 각국이 채택한 민영화와 사유화 방식에는 다음과 같은 여러 가지 방법이 있었다.

첫째, 구소유권의 처리를 병행하며 진행시키는 방식이다. 불가리아의 경우는 소유권을 반환했으며, 대부분의 국가들은 여러 방법(예: 바우처)으로 보상하는 방식을 취했다. 그러나 모든 경우 소유권의 확인과 반환 및 보상의 절차(제도문제)에 있어서 어려운 점이 많았는 바, 이는 사유화와 경영구조개편의 지연을 가져오기도 했다.

둘째, 사유화를 대규모(Mass Privatization)로 일시에 추진한 방법이다. 이는 구소유권이 고려됨이 없이 농장의 생산수단을 분배하는 방식으로 알바니아, 루마니아, 발틱 3국에서 채택되었다. 그러나 분할 분배의 결과 영농구조 전환은 급속히 추진되었으나 많은 수의 농업노동자와 농촌 거주자에게 소규모로 분배되어 경영의 영세화가 문제로 대두되기도 했다.

<표 11> 농지사유화와 경영구조 개편 상황

	농지 사유화	경영 구조 개편
폴란드	신속한 사유화, 매각(반환과 보상 병행), 개별적 사유화	지분권의 분배, 협동조합화
헝가리	점진적 사유화, 바우처를 통한 매각, 개별적 사유화	국유재산청의 관리, 기업농으로 전환
알바니아	즉각적 사유화, 대중적 사유화	소속 노동자에 임대, 영세 가족농화
동독	점진적 사유화, 반환 및 보상을 통한 매각, 개별적 사유화	국유토지관리공사의 관리, 기업농화

자료: 김운근, 김영훈, 이일영, 『사회주의 농업의 체제전환과 북한 농업의 전망: 중국과 동독의 구조개혁사례를 중심으로』, 한국농촌경제연구원 연구보고 R 350 (서울: 1996), p. 18~21 참조.

구소련의 경우는 집단농장의 농지를 구성원에게 지분으로 분배한 대표적 사례로 거론할 수 있다. 구소련 집단농장의 경우 개별 구성원이 농업생산활동에 대한 종합적인 경험을 가지고 있지 않은 상태였을 뿐만 아니라, 대규모 집단농장에 맞추어져 있던 농업관련 서비스체계의 구조개편이 동반되지 않았기 때문에 소그룹이나 개별농의 독립은 처음부터 어려운 실정이었다. 따라서 구협동농장은 주식회사 혹은 협동조합으로 단순히 법적 경영형태만을 전환했을 뿐, 과거의 집단농장을 중심으로 한 경영구조는 그대로 존속되고 있었다. 이것은 구소련의 농업이 농장경영의 비효율성과 농업생산의 저생산성을 여전히 개선하지 못하고 있음을 의미하는 것이라고 할 수 있다.¹⁰⁰⁾

구동독의 경우에는 협동농장 구성원들에게는 경지가 분배된 것이 아니라 원래 소유하고 있던 것을 되찾아 주는, 즉 반환하는 작업을

100) Laexej Ugarov, *Transformation der Landwirtschaft in Rußland in eine marktorientierte Struktur* (Münster-Hiltrup, 1997), p. 39.

통해 사유화가 추진되었다. 이는 협동농장 농지의 소유권이 비교적 분명하게 확인될 수 있었기 때문에 가능했던 것이었다. 그러나 협동농장의 토지와 기타 재산의 반환을 통해 소유권 행사가 가능할 수 있도록 재산을 할당하거나 분할하는 작업은 매우 복잡하고 어려웠다.

재산할당과 분할 작업을 위해 협동농장의 재산을 평가하는 일도 어렵고 복잡하기도 했지만, 당시 당면했던 정치적인 상황이 시세와 직결되었기 때문에 재산가치를 올바르게 평가하는 것이 거의 불가능하기도 했다. 정치적 소용돌이 속에서 수요와 공급이 균형을 이룰 수 없었기 때문에 실질적 가치가 제대로 평가될 수 없었던 것이다. 예를 들어 협동농장 운영과정에서 사육되는 젖소와 사육시설 등에 대한 가치 추정은 급속한 통일에 따른 수요 하락으로 가격이 붕괴되었기 때문에 아무도 이를 취득하려고 하지 않았다. 따라서 가치가 전혀 없는 것으로 평가되는 경우도 많았다.

협동농장 토지에 대한 개인 몫을 평가·할당하기 위해서는 우선 경지 자체가 평가되어야 했다. 경지에 대한 평가는 경지의 생산성을 기준으로 Bodenpunkt(BP) 7~100(Bodenprofile)으로 나누어 평가한 후, 각 토지에 대한 평가 증명서가 발급됐다. 여기에다 협동농장에 들어올 당시 불입한 기초투입자산(500마르크)과 협동농장에서 근무한 직종과 노동일수를 반영하여 개별 몫을 산정했다. 만약, 토지의 원소유주가 반환받은 토지를 재임대하는 경우에는 먼저 BP를 기준으로 헥타르당 경지가격과 경작 기간을 곱해 임대총점수(Pachtungspunkt)를 산출한 후, 이를 임대료에 반영했다.

협동농장 토지의 사유화가 반환을 통해 이루어지지 않고, 국가에 의해 매각이나 임대를 통해 사유화된 대상은 1945년 구소련군에 의해 점령당한 농지였다. 이와 같은 농지는 총 100만 헥타르 정도되었다. 당시 구소련군은 100ha 이상 소유한 농지 및 나치가 가지고 있

던 농지를 강제 귀속시켰던 것이다. 이와 같은 농지의 사유화를 위해 통일독일 정부는 신탁관리청 산하에 BVVG라는 기구를 창설했다.¹⁰¹⁾ 독일 정부는 구소련 점령 경지를 매각함으로써 신속한 사유화를 추진할 수 있었으나, 이 보다는 먼저 임대방식을 채택했다. 그리고 임대가 완료되는 시점에서 재임대하거나 매각하는 방법을 채택했다. 임대를 우선적으로 결정한 이유는 농업인의 농지 매수에 따르는 부담을 완화하려는 측면도 있었지만 그보다 더 중요한 것은 농지가 장기적으로 농업을 주업으로 하는 전문 농업인에 의해 경영·귀속될 수 있도록 하기 위해서였다. 따라서 협동농장 농지 임대시에는 첫째, 농업분야에 직업적으로 종사했던 자, 둘째, 농업분야에 관심을 가지고 주업으로 종사할 자, 셋째, 일반 관심자를 순으로 임대하고, 반드시

101) BVVG는 1994년 신탁관리청이 처분을 위한 행정을 담당했던 구동독 지역 경지의 매각을 위해 만들어졌다. 1990년 통일 이후 신탁관리청은 국가소유 경지(1945년 구소련 점령하 토지개혁에 따라 소유권을 뺀 경지)를 일단 1년 기한으로 그동안 집단농장에서 경작하던 사람들에게 임대했다. 물론 임대료를 받았다. 그 다음 각각 1년씩 연장했다. 1994년이 되어 이 문제를 어떻게 할 것인가를 고려한 후 최종적인 결정은 국가가 매각할 수 있도록 하는 재량권을 주는 데 도달했다. 그러나 BVVG는 단번에 매각하지 않고 먼저 임대하는 형식을 밟았다. 그러면서 일부 매각도 하고 있다. 그래서 현재 매각이 진행되고 있다. 그러나 이 땅을 살 수 있는 사람들의 순서를 정했다. 가장 먼저 이 땅의 원소유자다. 원소유자에게 제일 먼저 우선권을 주었다. 이 원소유자에게 매각은 현재 시장가격이 아닌 1935년 때의 가격으로 매각했다. 그런데 원소유자는 현재 그와 같은 매각이 잘못된 것이라고 법적 소송을 하고 있는 중이다. 임대료는 경지의 평점(Bodenpunkt: BP) 구성되어 평점이 주어졌다. 따라서 BP에다 균일가격 4 서독마르크를 곱하고 헥타르 수를 곱해서 계산했다. 여기에다 토지세를 추가해서 최종적으로 임대료가 결정되었다. 이와 같은 결정은 1994년에 마련된 EALG(농지보상법: Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz)에 의해 이루어졌다. 그 다음이 구동독 지역의 해당 농장 지역에 살던 사람이었다. 그 다음은 농기업이고 마지막으로 기타 일반인이었다.

임대가 종료된 후에 매각이 가능할 수 있도록 조치했다. 또한 매각시에도 한꺼번에 매각하는 방법을 채택하지 않았다. 그 이유는 한꺼번에 경지를 매각하기 위해 시장에 내놓을 경우에는 경지가격의 급격한 하락을 예상할 수 있기 때문이었다. 이와 같은 경지에 대한 임대와 매각에 대해서는 수요가 일반적으로 크게 나타났다. 정부의 임대료 산정은 시장가격에 맞추었다.

한가지 협동농장의 사유화와 이에 따른 경영구조 개편에서 유의해야 할 부분은 앞서 설명한 바와 같이 협동농장 재산권 분할과 관련하여 많은 문제점이 노정될 수 있다는 점이다. 협동농지에 대한 소유관계가 분명하다고 하더라도 협동농장 재산과 관련된 개별 분할에는 농장 구성원 및 소유자간에 많은 갈등을 야기시킬 수 있다는 점을 고려할 필요가 있다는 것이다. 이는 북한 지역의 협동농장 개편에서도 충분히 고려해야 사항인 것으로 평가된다.

특히 동서독 통합으로 협동농장 소유가 전환된 구동독의 경우에는 동서독이 통일 이전 재산권에 대한 각기 다른 규정을 적용했기 때문에 재산권에 대한 명확한 판정을 내리는데 어려움이 많았다. 소유자가 불분명한 재산권과 불법·부당하게 행사된 재산권에 대한 판정에는 오해를 불러일으킬 수 있는 소지가 많았던 것이다. 또한 신고대상 토지의 상환방법, 보상에 필요한 가치평가, 보상기준 등 세부적인 규정을 결정하는 데에도 많은 어려움이 있었다. 더구나 재산권 관련 조사가 이루어지고 다시 최종판결이 있기까지 소유권의 변동 즉, 토지매매가 중지될 수밖에 없었으며, 토지의 반환이 결정되었으나, 반환이 실제 불가능한 경우에는 그에 상응한 보상이 이루어지기까지 오랜 시간이 필요했다. 이는 그만큼 동독지역의 민간투자를 지연시키고 자본이전을 억제시키는 결과를 가져왔다.¹⁰²⁾

102) Holger Schmieding, "Issues in Privatisation, in: Intereconomics,"

이런 점에서 볼 때, 효율적인 농기업 사유화와 사유화의 정확한 판단기준을 제시할 수 있는 전문가와 시장경제 원칙을 숙지하고 기업 생존을 위한 전략을 마련할 수 있는 전문경영인이 절대적으로 필요하다고 하겠다. 그럼에도 불구하고 민영화 농기업의 존속 여부를 너무 지나치게 시장경제원리에 맡기는 것은 지양할 필요가 있으며, 충분한 시간과 재정적인 뒷받침을 통해 전환이 가능할 수 있도록 해야 할 것으로 판단된다.

이하에서는 구동독 협동농장이 동서독 통일에 따라 농기업으로 전환된 과정과 내용을 사례로 제시, 사유화와 농기업 구조개편에 대한 시사점으로 삼고자 한다.

<구동독 협동농장의 주식회사 전환 사례>

여기서 소개하는 기업은 동서독 통일 후 주식회사를 설립한 Zschortau 소재 Agrar & Umwelt A.G.라는 회사다. 본 회사의 주식회사 창설과정을 살펴보면 다음과 같다.

주식회사의 모태가 된 기업은 1967년 이후 농업분야의 1개 협동농장으로 발전, 곡물을 재배를 해왔다. 1973년에 이 기업은 비로소 협동농장의 법적 형식을 갖추게 되었다. 당시 이 기업의 주위에는 가축을 사육하는 농장이 몇 개가 생겨났다. 이로써 1970년대 말 하나의 곡물재배 농장과 4개의 가축 사육 농장이 협동농장으로서의 전문화와 규모경제 실현을 위해 하나의 거대규모 협동농장 형태를 갖추게 되었다. 동시에 협동농장을 총괄하는 기능을 가진 공동협의회(Kooperationsrat)를 구성하였다. 전체 규모는 총 5개 기업체, 900명의 노동력을 확보하고 있었으며, 5,300ha의 경작지와 가축(총

4,500두 정도)을 사육하는 집단농장으로 탈바꿈했다.¹⁰³⁾

1990/91년 동서독 통일에 따른 변화로 협동농장의 향후 거취문제에 대한 연구가 있게 되었다. 향후 진로 문제에 대한 협의과정에서 본 집단농장에 속해있던 농기업 1곳은 떨어져 나가게 되었으며, 나머지 4개의 집단농장만 활로를 모색하게 되었다. 협의를 통해 개별 농기업들은 각 농장이 가지고 있는 전문화를 통한 협업형태를 계속 지켜 나갈 수 있도록 하자는 데 합의했다. 그 결과로 주식회사를 창립하기로 했다. 그러나 농지의 개인소유를 분명히 한 바탕 위에서 기업을 이루어나가야 했기 때문에 이에 따른 재산 평가가 필수적이었다. 이에 상당한 어려움을 겪었다. 농업구조정법¹⁰⁴⁾은 각 농민에게 자기의 재산권에 대한 처분은 자유결정할 수 있도록 조치했기 때문에, 각 개별 농장원의 합의를 도출하는 것은 대단히 어렵고 장기간을 요하는 문제였다.

재산평가에 있어서는 세가지 부문, 즉 경작자, 투입된 노동, 재고 및 설비에 대한 평가로 나누어 추진했다. 누구든지 집단농장에 참여하는 사람은 당시 기초자산투입금으로 현금 500마르크를 투입해야 했기 때문에 이를 재산평가에 반영하고, 투입된 노동은 그 동안 실제 투여한 노동량으로 나타냈다. 노동투여에 대한 기록은 모두 갖추어져 있었기 때문에 평가하는데 어려움이 없었다. 그러나 협동농장의 재산을 평가하는 데에는 앞서 언급한 이유로 상당한 진통을 겪었다. 결국 전체적으로는 자산 및 재고자산에 대해 기준년도, 즉 자산을 불입한 연도를 기준으로 하여 연 3~4%의 이자를 가산하여 평가하기로 했다.

103) 참고로 당시 동독 사회주의하 집단농장 노동력은 총 80여만 명에 달했으며 2002년 7월 현재 15만 정도가 종사해 있다. 2002년 7월 16일 Agrar & Umwelt A.G.과의 면담.

104) Landwirtschaftsanpassungsgesetz.

이렇게 하여 최종적으로 총 900명, 355개의 농가에게 개별 농가당 6~7ha의 경지가 돌아갔다. 이중 270개 농가는 소유자산을 되찾게 된 신규 농가였다. 이와 같은 결과를 도출하기까지 엄청난 시간과 노력을 소모했으며, 여기에서 농산물의 가격이 견잡을 수 없이 하락하는 상황은 재산 평가에 있어 또 하나의 부가적인 어려움이었다. 예를 들어 농장을 이탈하는 사람에 대해서는 그 만큼 해당하는 자산을 당장 계산해 내어야 했기 때문이었다. 또한 창고가 수요가 있어 농산물 저장할 수 있는 장소로 사용될 수 있다면, 값이 나갈 수 있지만 그렇지 않고 가격이 폭락해 더 이상 가치를 부여할 수 없을 경우에는 불가능했다. 그렇지만 당초에는 일반적으로 고평가하는 경향이 강했다. 왜냐 하면 그렇게 함으로써 은행융자를 많이 받을 수 있었기 때문이었다. 평가와 관련해서는 15건의 불복사례가 있었다. 그러나 결과적으로 모든 농장 구성원은 주식을 소지하게 되었다.

주식을 타인에게 이전할 경우에는 임원회의 승낙을 받아서 할 수 있도록 했으며, 이전하더라도 자산의 60%는 잔여를 의무화했다. 이와 같은 과정을 통해 총 147,000주식이 발행되었으며, 이의 85%는 농장구성원의 소유가 되어 있다. 정관은 그동안 3번 개정되었다. 만약 농장원 중 자신의 몫을 찾고자 할 경우에는 4~5년전에 이미 이를 통고할 수 있도록 했다. 이를 통해 농장원 누구나 협동농장에 대한 자신 고유의 몫을 소유하게 되었다.

<구동독 협동농장과의 협업을 통한 농기업 경영 사례>

구동독 협동농장을 구매와 임대를 통해 농기업을 경영하고 있는 회사의 명칭은 Hofgut Raitzen이라는 독일 민법상의 개인농(Gesetz des bürgerlichen Rechts)이다. 본 농기업의 운영자는 Westernmacher와 Kübler씨이며, 이 두 사람은 동업자로 같이 곡물

을 재배하고 젓소를 사육하고 있다. 인근 다른 4개의 농기업과도 협업형태를 이루고 있는데, 이는 농기업 운영에 필요한 장비를 공동으로 마련하여 공동 사용할 수 있는 이점이 있기 때문이다. Kübler씨 가족은 서독 헤센(Hessen)에 살았던 사람으로서 내외가 모두 농업 및 경제학으로 박사 학위를 취득한 사람들이다. 이들 부부는 통일 전에는 서독지역에서 농업분야(농기업 운영 관련)에서 상담을 해왔다. 통일이 이루어진 후에는 동독 지역(Raitzen)에 이주하여 Westernacher씨 가족과 함께 이전 구동독 하에서의 협동농장의 일부 토지를 매입하고 나머지는 원소유자에게 반환된 협동농장 농지 1,000ha를 임대하여 밀, 겨울보리(사료용), 참깨, 옥수수(사료용)를 재배하고 있으며, 젓소 100두 및 약간의 돼지도 사육하고 있다. 임대료는 임대 당시 헥타르 당 150 유로, 2002년 현재 헥타르 당 250~300 유로를 지급하고 있다. 그 외 젓소를 사육하고 있거나, 농지를 소유하고 있는 인근의 4가족과 함께 협업을 이루면서 민법상의 회사(가족농이 결합한 합명회사의 형태)를 운영하고 있다. 민법상의 회사 형태를 택한 것은 기업창설과 운영이 용이하며, 조세혜택을 받을 수 있기 때문이다. 협업을 이루고 있는 농장을 포함한 모든 부기처리와 조세 및 판매가 Kübler씨 가족을 통해 이루어지고 있다. 농지경작과 젓소 사육은 완전 자동화 시설에 의해 움직여지고 있다. 본 농기업은 일년에 한번씩 공인감사를 받도록 되어 있는 바, 공인감사는 이를 전문으로 하는 단체에 의뢰하고 있다. 어떤 농기업이라도 법적 형태를 유지할 경우에는 반드시 공인감사를 받게 되어 있기 때문이다. 공인감사에는 생산에 따른 장부검사를 통해 부기와 회계원칙을 지키고 있는 지를 보는 가장 중요하다.

정부지원문제와 관련, 농기업 경영초기 정부로부터 특별한 지원은 없었으나, 유럽연합 차원에서 각 개별 농기업 대상으로 헥타르 당 매

년 360유로를 보조금으로 받고 있다.¹⁰⁵⁾ 지원금(Beihilfe)은 원칙적으로 전 농기업을 대상으로 제공하는 것이기는 하나, 어떤 종목을 생산하느냐에 따라 달라진다. 일반적으로 시장상황이 과포화 상태에 있는 종목임에도 불구하고 지원금이 주어지지 않을 경우에는 기업의 파산이 우려된다. 이와 같은 부문은 밀, 옥수수, 참깨 및 우유를 생산하는 업종 등이 포함되어 있다. 지원금은 농기업에 종사하는 인력의 임금으로 제공되나 대기업의 경우, 임금을 제대로 충당하지 못하기 때문에, 항상 인력 감축의 위험에 노출되어 있다. 이와 같은 상황이 계속될 경우, 도산의 우려도 있다. 이의 근본적인 원인은 국제시장가격과 국내시장가격에서 큰 차이가 발생하고 있기 때문이다. 그 밖에도 농업분야의 임금과 일반 산업분야의 임금이 차이가 나는 것도 주요 원인이 되고 있다. 현재 가장 문제가 되고 있는 점은 정부의 농업정책과 관련된 것이라고 할 수 있다. 독일 정부는 생태 및 환경보호 농업경영을 주장하고 이를 농민에게 강요하는 경향이 있는데, 이와 같은 정책은 그 기초는 맞는 것이나, 그와 같은 농업경영을 실제로 할 경우에는 즉각적인 생산량의 하락을 가져올 수밖에 없으며, 이는 다시 소득의 하락을 가져와 결국은 농기업이 파산하게 되는 상황이 오게 될 것이라는 점이다.

(2) 농기업의 소유와 경영 분리: 중국 사례로부터의 시사점

농기업을 운영하는 데 있어 소유와 경영을 분리, 이를 통한 생산량의 증가는 중국의 사례에서 큰 시사점을 얻을 수 있다. 중국의 사례

105) 이와 같은 보조금은 최대 300,000유로이기 때문에 대규모 농지를 경작하는 기업에게는 불리하게 작용하는 경향이 있다. 따라서 현 상태가 계속될 경우에는 대규모 농기업이 소규모 농기업으로 바뀔 가능성이 크다. IAMO, Dr. Klaus Reinsberg, 2002년 7월 15일 대담.

는 농기업의 개편이 경제체제전환이라는 큰 맥락 속에서 소유와 경영의 분리라는 차원에서 이루어졌다.

개혁·개방 이전 중국은 모든 공유생산요소를 폐쇄적으로 관리·운영함으로써 기업과 시장의 관계를 단절시켰다. 또한 모든 형식의 생산요소의 사유제와 사영방식을 재앙으로 간주하여 폐기시키려고 하였다. 이에 따라 대부분의 국유기업은 불분명한 재산권, 권리와 의무의 혼동, 구분되지 않는 정부와 기업의 역할, 관리의 혼란, 자산 보존량의 동결 등 여러 가지 문제를 안고 있었다. 이러한 문제들은 궁극적으로 경제자원을 낭비하고, 혁신정신을 속박하였으며, 더 나아가 생산력의 발전, 국력증강, 생활수준 향상을 저해했다. 이것이 중국 당국으로 하여금 중국과 세계 경제선진국들과의 격차를 벌려 놓는 결과를 만들었다는 반성과 의식 전환으로 이어져 소유제 개혁의 배경이 되었다고 할 것이다.

중국 사회주의 농업분야의 개혁은 전체 경제개혁의 틀 속에서 이루어졌다. 그 특징은 시장경제 원리를 도입하면서도 경제주체의 다양화 및 거시경제정책을 통한 경제효율성을 제고하는 데 있었다. 국유재산권을 명확히 하면서도 자산의 경영은 중개기관(대리 또는 대행투자기업이나 개인)에 위탁하여 소유와 경영을 분리하고 공유경제와 시장경제를 결합했던 것이다.

1993년 11월 중국은 중국공산당 제14기 3중 전회를 통해 “사회주의 시장경제개혁의 총목표화”를 기초로 체제적이면서도 구체적인 사회주의 시장경제의 기본적인 윤곽을 설명한다. 이는 중국 경제개혁의 행동강령으로 중국의 경제발전과 체제개혁의 중요한 의미를 가지며, 시장경제의 청사진 제시라는 점에서 큰 의미를 가졌다. 이의 핵심은 ‘공유제를 주체로 각종 경제성분을 공동으로 발전시켜 나가는’ 것이었다. 이는 소유제 개혁의 기본적 방향을 제시한 것이나 마찬가지였다.

즉, 국유기업의 경영메커니즘을 전환하는 것과 전통적인 계획경제 하에서 형성된 국유기업의 관리체제를 사회주의 시장경제에 맞도록 수정을 가해, 재산권이 명확하고, 권리와 책임이 분명하며, 정부와 기업의 기능이 분리되고, 과학적 관리를 하는 현대기업체도로 전환시킨다는 것이었다.¹⁰⁶⁾

중국은 사회주의 시장경제체제를 건립하는 과정에서 각종 개혁조치의 취사선택과 이해득실을 판단한 후, 그와 같은 개혁조치가 생산력 발전에 유리한가, 사회주의 국가의 종합적인 국력증강에 유리한가, 주민생활수준 향상에 유리한 가를 따졌다. 그 중에서도 생산력의 발전이 사회주의와 자본주의를 판단하는 기준이자 각종 개혁조치를 적용하는 기준이 되도록 했다. 예를 들어 재산권 개혁에 있어서 공유제가 마땅히 각종 소유제 형식의 주체가 되어야 하는 것이 원칙이나, 그렇다고 공유제를 주제로 한다고 하더라도 이는 국가적인 차원에서 곧 공유제가 중심이 되어야 한다는 것을 설명한 것이지, 지역별, 부문별, 산업별, 기업별 상황의 차이를 무시하고 일괄적으로 공유제만 실시하라는 의미는 결코 아니라는 점을 강조했다. 결론적으로 생산력 발전을 근본적인 기준으로 하여 재산권제도의 개혁을 추진하려면 공유제에 적합한 것은 공유제 형식으로, 사유제에 적합한 것은 사유제 형식으로 취사선택해야지 맹목적으로 단편적이며 일률적인 것만을 추구하는 계획경제식의 오류를 범하지 말아야 한다는 것이다.

이런 점에서 중국의 경제체제 개혁은 두 개의 방향으로 전개되었다고 할 수 있다. 첫째는 경제운영메커니즘 개혁으로 시장을 자원배치의 기초로 확립하고 국가는 경제적·법률적 도구를 운용, 거시경제의 안정과 건전한 발전이 되도록 통제하는 것이었다. 둘째는 소유제 개혁으로 사회주의의 시장경제발전에 적합한 소유제 기초(소유제 구조

106) 중국 공산당 제14기 3중 전회 발표 내용 (1993. 11).

조정 포함)를 구축, 생산력 발전을 증대시키는 공유제 형태를 모색하는 것이었다. 1997년 9월 개최된 당의 제15차 전국대표회의에서도 중국 당국은 중국 사회주의 초보단계를 위한 기본적인 경제제도는 공유제가 되면서도 다양한 소유제를 병행 발전시키는 것이라고 총괄한 바 있다.

공유제를 주체로 다양한 소유제 경제가 병행 발전할 수 있도록 하기 위해서는 공유제가 소유의 주체가 되어 국민경제와 관련있는 주요 부문을 통제함으로써 국민경제를 주도할 수 있게 하는 동시에 장기적으로는 다양한 소유제 경제로 변화시켜 나가야 한다는 점을 인식시켜 주고 있다.

이런 점에서 중국은 사회주의 시장경제를 건설하는 가운데 공유제와 시장경제를 결합시켜 생산력을 증대시키는 합리적인 방법을 채택했다고 볼 수 있다. 이는 공유제를 지향하면서도 생산증대를 이룰 수 있다는 측면에서 중요한 시사점이 될 수 있다. 따라서 협동농장의 주식제는 현대기업의 자본구성형식으로 소유권·경영권을 분리시켜 기업·자본의 운영효율을 향상시키는데 유리하나, 이는 자본주의뿐만 아니라 사회주의식 소유관계에도 적용될 수 있다는 점을 인식시켜 주고 있다. 중국의 경우 주식제가 모두 공유다, 사유다라고 단정적으로 말할 수 없다. 중요한 것은 주식통제권을 누가 가지고 있는가 하는 것이다.

이런 점에서 중국과 같은 국유제를 시장경제와 접목시키기 위해서는 다음과 같은 두 가지 측면에서의 개혁이 선행되어야 할 것으로 판단된다. 첫 번째로는 국가가 일괄적으로 소유하던 것을 국가와 타 소유로 분할, 관리하여 소유하는 것으로 전환해야 하며, 두 번째로는 시장경제에 적합한 국유자산관리의 운영과 감독체계를 확립하여, 관리·운영이 소유로부터 분리되어야 할 것이다. 이와 함께 상호 독립적으

로 경쟁하는 다수의 국유자본 경영회사와 투자회사가 건립되어야 할 필요가 있다. 이들 회사는 국유자본을 효율적으로 운용하여 자본의 가치를 유지, 증가시키는 것을 주요 업무로 삼아야 할 것이다. 이들 회사는 또한 독립법인의 형태를 취하면서 가격경쟁 입찰방식으로 국유자본의 경영권을 행사하면서 시장의 위험에도 스스로 대처해야 한다. 이상과 같은 농기업 운영의 소유와 경영의 분리는 반드시 사유화를 지향하지 않아도 생산 증대를 지향할 수 있다는 점에서 의미있는 시사점을 제시하고 있다고 할 것이다.

나. 개별 가정농 창설과 협업 문제

(1) 가정농을 통한 협업관계 조성의 중요성

협동농장 경영과 관련하여 사회주의 정권하 협동농장이 가졌던 가장 큰 문제점은 자율적 결정을 할 수 없었던 데 있었다. 수요에 부응하는 생산물과 생산량의 결정이나 분배에 있어 모두 타율적 결정이 이루어졌다. 이것이 사회주의 국가 농업의 생산성 향상을 가로막는 가장 큰 요인이었다. 사회주의 하에서는 헥타르당 곡물 생산량, 축사, 투자형태와 금액, 비료사용 등에까지도 일일이 규정했기 때문에 이것이 개인의 능력이 충분히 발휘될 수 있는 소지를 막았던 것이다.

따라서 협동농장 구조개편의 가장 중요한 핵심은 영농의 자율적 결정권이다. 즉, 자기 책임하에 기업을 경영할 수 있도록 하는 것이다.¹⁰⁷⁾ 이런 점에서 중국에서처럼 정부가 토지를 가지고 계속 임대만 하는 것은 그리 합리적인 방법이 아닐 수도 있다.¹⁰⁸⁾

107) Prof. Dr. Peter Tillack, 독일 동·중유럽 농업발전연구소(IAMO) 원장과의 2002년 7월 12일 대담.

108) Peter Tillack과의 2002년 7월 12일 대담.

협동농장의 개편과 관련해서는 일반적으로 다음과 같은 세 가지 형태를 생각할 수 있다. 첫째, 시장을 겨냥한 대규모 농기업 형태,¹⁰⁹⁾ 둘째, 구성원이 공동으로 자산을 분할 소유하는 협동조합 형태의 농기업, 셋째, 가족농 중심의 자급자족농이다. 이상 3가지 형태의 기업은 각각 다른 생산구조와 생산전 문화를 반영하여 선택할 수 있을 것이다.¹¹⁰⁾

109) 이 경우에는 일반적으로 다수의 소유자가 기업을 소유하고 있는 주식회사 형태가 대부분이다.

110) 구동독 지역에서 협동농장 개편에 따른 기업논의 법적 형태는 ①개인기업(자연인), ②법인 형태로의 자본기업과 ③협동조합으로 나뉘어진다. 일반적으로 기업의 크기나 지향하는 목표에 따라 기업들은 상응하는 법적 형태를 선택하거나 책임범위, 위험, 조세부담, 기업운영, 자본수요, 감사의무, 이익분배 등이 기업의 법적 형태를 결정하는 기준이 됨을 알 수 있다. 자연인 명의의 기업은 최소한 2명이상으로 기업운영, 기업과 개인재산에 대해서까지 무한책임을 지며, 기업형태의 변경은 참여 다른 사람의 동의가 있어야 가능하다. 이와 같은 기업은 민법상 GbR: Gesellschaft des bürgerlichen Rechts), OHG(Offene Handelsgesellschaft), KG(Kommanditgesellschaft) 등이 있다. 법인 명의의 기업인 자본회사는 주식회사(AG)와 유한회사(GmbH), 합명회사 형태인 KGaA(Kommanditgesellschaft auf Aktien)가 있다. 협동조합은 법인과 조합적인 성격을 합친 형태로서 구성원을 제한하지 않으며, 구성원의 경제활동을 공동 기업운영을 통해 증진하는 데 그 목표를 두고 있다. 구성원간의 권리는 투입한 자본참여를 반영하는 가의 여부에 따라 또한 협동조합 조직운영에의 참여 여부에 따라 달라진다. 그런데 주식회사(AG)라고 해도 반드시 거대 농업이나 임업회사에 적당한 것으로 나타나지 않음을 알 수 있다. 왜냐 하면 법인세의 부담이 클 뿐만 아니라, 수많은 공증서류의 비치 등이 부담되었기 때문이며, 주주와 임금노동자로 양분되기 어려운 구조 속에 있는 것이 농업분야의 기업이기 때문이다. 그럼에도 불구하고 동독의 많은 협동농장이 주식회사로 바뀌어졌는데, 이들 회사는 협동조합과는 달리 회사가 손실을 발생시켰을 때, 주식을 팔아버림으로써 더 이상의 개인적인 손실을 발생시키지 않기 때문이었다. 반면, 유한회사(GmbH)는 농업기업에 있어 제한적 책임과 창설이 쉽다는 장점이 있어 적절한 회사형태이기는 하나, 조세 면에서는 불리한 점이 있다. 동독 및 동유럽

이 중 개별농으로 전환하는 데 유리한 형태는 일반적으로 자본장비
율이 낮을 경우라고 할 수 있다.¹¹¹⁾ 대기업 형태로 있으면서 장비가
열악한 경우는 그 존립이 불안정해 진다. 동유럽국가에서는 대규모
집단농장의 특성을 지닌 협동조합(Genossenschaften)의 형태로 존
속하려고 하는 현상이 강하게 나타났는데, 이는 협업과 재정적 장점
을 확보하고, 농산물 가공과 직접적인 연결에 따른 이익을 얻는데 용
이했기 때문이었다.

체제통합을 통한 협동농장의 개편이 이루어진 동독의 경우에는 시
장의 압력이 상당히 강했으며, 기업의 개편은 비교적 짧은 기간에 이
루어졌던 것이 특징이다. 구동독의 경우에는 대기업 형태를 갖추고
있었던 협동농장들은 거의 대부분 잔존가격이 얼마남지 않았던 기계
장비를 인수하고 장비를 재사용할 수 있는 경제적 이점을 누릴 수 있
었다. 이는 농장구성원의 이해와도 맞아떨어졌으며, 기업의 규모경제
적 이익을 확보하는 데에도 용이했다. 농장구성원들은 모두 임금노동
자로 일했으며 그들이 소유했던 토지와 기계를 기업에 임대해 주는
상태에 있었다. 이와 함께 기업의 경영에 따르는 비용도 기업개편에
있어 큰 영향요소의 하나였다. 대규모 농기업이 중소기업보다
비용절감 효과가 훨씬 더 컸던 것이다.

물론, 가족 전업 농기업도 체제전환 과정에서 많이 생겨났는데, 이

국가 농기업들간의 법적 형태에 대한 비교에 대해서는 Eberhard
Schultze, IAMO Discussion Paper No. 11, 1998 참조. 여기에는 농업
개혁에 있어 농기업들의 법적 형태 및 그 특징, 각 국가간 법적 형태
의 유사점과 상이점, 조세문제가 법적 형태의 선택에 미친 영향을 비
롯, 어떤 법적 형태에 얼마나 많은 농기업들이 창출되었는 지를 알
수 있다.

111) 이에 따라 구동독 지역에서의 협동농장 체제개편 따른 개별농으로의
전환 과정에서는 손실을 발생시키는 가축생산과 같은 부문은 재빠르
게 포기하는 양태를 나타내기도 했다.

와 같은 가족농 형태가 국내외, 유럽 및 세계적 차원에서 경쟁력을 확보하는데 비교적 용이했기 때문이었다. 그 이유는 동독지역의 농기업이 서독지역의 농기업들과 비교해서 임금과 기업운영비용 면에서 크게 낮은데 있었다.

구동독 지역의 농업은 체제전환 과정에서 사실상 다음 두 가지 측면에서 경쟁력을 확보할 수 있는 유리한 조건을 가지고 있었던 것으로 판단된다. 첫 번째로는 대기업을 지향하면서도 노동집약적 생산의 경험을 활용할 수 있었던 데 있었다. 두 번째로는 무조건 가족농을 지향하려고 했기보다는 대규모 농기업 구조에서도 이를 발전시킬 수 있는 정책적 뒷받침이 있었다. 셋째, 유럽연합으로부터 구조조정을 위한 비교적 큰 규모의 지원을 받을 수 있었다. 이와 같은 지원은 무엇보다 기업으로 하여금 구조조정에 따르는 투자와 이자부담을 경감시켜 주었다.¹¹²⁾ 넷째, 비교적 짧은 기간 내 새로운 시장에 상응 법 제정이 이루어졌기 때문에 유리했다.

이와 같은 점들은 대규모 농기업의 장점을 이용하고 시너지 효과를 창출하는 것이 중요하다는 것을 시사하고 있다. 즉, 전문화, 협업, 다양화, 시장상황에 대한 유연적 대응 등을 통해 주생산 품목 결정, 유동자금확보 등으로 계절적 요인과 결부된 현금부족을 극복하고, 자기 자본비율을 높이는 것이 중요하다는 것을 깨우쳐주고 있다.

한편, 협동농장의 개편에 있어 가족농의 창설과 이와 관련된 국가의 농기업에 대한 재정적 지원은 상당히 중요한 것으로 평가된다. 그러나 가족농 중심으로의 개별농화하는 현상이 동유럽과 중유럽 국가에서 보편적인 현상으로 보기는 어려운 것을 알 수 있다.¹¹³⁾ 이는

112) 물론, 그와 같은 지원은 국민경제적으로는 국가재정에 있어 직접적인 부담으로 작용하고, 타 분야의 실업을 증대시키는 효과를 가져올 수 있었기 때문에 비판적인 시각에서도 평가할 수도 있다.

113) Lutz Laschewski, *Von der LPG zur Agrargenossenschaft* :

가족농이 거의 대부분 이전 사회주의 국가에서 농장집단화가 부분적으로 이루어졌거나(예: 폴란드), 농장집단화가 완전히 붕괴된 국가(예: 루마니아)에서 비교적 활발히 이루어지고 있었던 데서도 잘 알 수 있다.

그럼에도 불구하고 가족농의 중요성은 다음과 같이 설명할 수 있다. 첫째, 농업은 가장 특수한 산업으로 가족적 경영이 가장 적합한 형태다. 개혁 전 중국 농업이 많은 좌절을 겪었던 근본적인 원인 중의 하나가 농업에서 가정경영을 소멸시키려 한 데 있었다고 할 수 있다. 농업은 공업과는 달리 자연법칙의 적용을 강하게 받는다. 즉, 자연력의 변화에 신속히 대응해야 하며 동식물의 각 생명활동 주기상 수시로 필요한 조치를 취해 주어야 한다. 또한 농업생산과정에서의 모든 결정은 정보부족이나 시기착오가 없도록 반드시 생산현장에서 이루어져야 한다. 농업상의 경영조직중 가장 이상적 정책 결정자는 당연히 직접 생산자, 즉 농민이다. 농민은 동식물의 생장결정을 내릴 수 있으며 때맞추어 여러 가지 정확한 생산결정을 내릴 수 있다.

둘째, 생산활동의 결정자이자, 직접생산자인 가족은 가장 긴밀한 하나의 경제이익공동체를 형성하고 있다. 가정의 구성원간에는 이익마찰 및 목표차별 등이 최소화될 수 있어 구성원간 노동량 산출과 원가관리를 필요로 하지 않는 긴밀한 협조체제 형성이 이루어지기 쉽다.

셋째, 농업이 지닌 또 하나의 특징은 생산기간 및 노동시간의 불일치다. 「가정」이란 형식은 잉여노동시간을 이용함으로써 부업발전을 이루는데 의심할 바 없이 가장 유효한 조직이다.

그럼에도 불구하고 가정농이 농업경영에 적합하다는 사실은 농업에서 집체조직의 통일경영이 불가하다고 말할 수 있는 것은 아니다. 오

히려 농업생산의 전과정을 볼 때, 가정경영을 하기에 곤란한 점이 있거나, 외부 불경제를 야기하는 생산단계가 적지 않다, 예를 들면 전답 수리시설의 건설이나 농산품의 운송 및 유통경로의 발전 등이 그것이다. 실제로 농업경영활동에는 외부로부터의 규모의 경제 및 기술서비스 등이 요구된다. 집체조직은 이러한 측면에서 큰 효율성을 가지고 있다. 따라서 가정경영 기초가 단단한 기반 위에서 규모의 이익을 얻을 수 있는 집체경영이 이루어지는 농업이 바람직하다고 할 것이다. 이를 대체로 실천하고 있는 것이 중국의 향진기업이라고 할 수 있는 바, 이하에서는 이에 대해 비교적 자세히 고찰, 시사점을 도출하고자 한다.

결론적으로 북한의 협동농장은 농장 구성원이 처해있는 상황을 충분히 고려하면서도 기본적으로는 농장 구성원에게 토지를 분할, 경작하여 생활을 영위할 수 있도록 개편하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 국가는 이와 같은 과정에서 농기업을 지원해 주는 역할을 담당해야 할 것이다. 물론, 앞서 강조했듯이 무조건 경지를 나누어 개별적으로 소유하게 함으로써 협동농장을 해체하는 것보다는 경지를 소유할 수 있도록 하되, 서로 협업하여 기계 등을 공동 사용할 수 있도록 함으로써 생산성과 효율성을 높이는 방향이 중요하다. 즉, 가족농을 중심으로 공동협업이 이루어질 수 있는 구조와 체계를 유지하는 것이 중요하다고 할 수 있다. 불가리아의 경우 협동농장을 무조건 해체시켰기 때문에 대규모 기업농이 가질 수 있는 장점을 말살시켰으며, 이는 엄청난 경제적 손실로 이어졌던 것이 사실이다. 경지를 할당하는 것이 중요하지만 절대로 기존의 협력적 구조를 깨지 말아야 하며, 정부는 가족농으로 건설한 발판이 내려질 수 있도록 크레디트를 제공하는 역할을 해야 할 것이다. 독일은 구동독 가족농에게 개별 농가당 23,500마르크를 지원했으며, 이 지원금은 상환이 필요 없었던 점¹⁴⁾

도 참작해볼 필요가 있다.

(2) 중국 향진기업이 주는 시사점

(가) 향진기업의 개념

향진기업은 농촌지역에 있는 국유기업 이외의 기업들을 총칭한다. 농민들의 자본과 노동력을 기초로 향·촌 정부나 개인 혹은 다양한 합작형태 등에 의해 설립·운영되는 집체 및 개인 기업들로서 업종 및 규모가 다양한 각종 기업군을 총칭하는 개념이라고 할 수 있다. 다시 말해 향·촌을 단위로 하는 집체소유의 기업은 모두 향진기업이다. 다만, 농촌지역의 기업이라고 하더라도 국영농장을 경영하는 기업은 국유기업이며 향진기업의 개념에는 포함되지 않는다. 향진기업은 농업을 배경으로 농촌 및 토지와 밀접한 관계를 맺고 있고 농촌 경제를 구성하는 농민적 소유가 전제되며, 농민의 자주적 경영에 의해 생산 유통 및 서비스 업무가 이루어지는 독립채산적 경제조직이다. 기업으로서의 요건(독립채산을 해야하고, 행정기관에 등록하여 납세단위로 취급되어야 한다)을 갖추어야 한다.¹¹⁵⁾

114) Peter Tillack와의 면담(2002.7.12).

115) 기업이 농촌지역에 입지 하여야 하기 때문에 종업원수와 자본금 및 영업액의 규모, 업종이나 산업에 관계없이 농촌지역에 입지한 기업(국영기업제외)은 모두 향진기업의 범위에 속한다고 할 수 있다. 농촌지역의 연합기업(聯戶: 친지들간에 자금을 출자하여 설립한 기업)과 사영기업은 모두 향진기업에 속한다. 사영기업은 개인이 출자한 기업으로 종업원의 구성이 가족노동인가 고용노동인가에 따라 개인기업과 사영기업으로 구분되는데 일반적으로 종업원수가 7인 이하일 때에는 개인기업, 8인 이상일 경우에는 사영기업으로 분류하고 있다. 이보근, 『중국의 개혁·개방에 관한 정치적 시각』, 대외경제정책연구원 지역정보센터 (서울: 대외경제정책연구원, 1993), pp. 19~24.

(나) 향진기업의 발전과정

중국에는 개혁이전 장기간 도시·농촌 분할, 공업·농업이 분리된 경제 체제와 경제발전전략으로 인해 농촌내 비농업부문은 매우 완만하게 발전해 왔다. 반자급 경제를 위주로 하는 중국 농촌에서는 대량의 가정부업 및 수공업 작업장이 존재했으며 농촌의 集鎮(읍)에도 수많은 개인행상 및 소점포들이 존재했다. 그러나 많은 농산품이 정부의 일괄·할당수매범위에 들어 행상이 매매할 상품이 없어지게 되었고, 농촌 수공업 및 전통적 농가부업도 가공할 원료가 없었다. 그래서 오히려 장기간에 걸쳐 농촌의 상공업은 쇠퇴했다. 중국 농촌에서 다양하게 유지되어 왔던 농가 부업도 공산정권의 수립시 호조합작¹¹⁶⁾운동의 보급과 더불어 농업합작사의 부업조(隊)에 편입되었다

1958년의 “대약진” 중에 강철의 제련과 농업기계화의 발전을 위하여 각지의 농촌인민공사는 농기구수리를 주로 하는 기계가공·수리기업을 대대적으로 설립하기 시작했다. 이런 기업들은 향진기업의 전신이라 할 수 있는 “社隊企業”이었다. 그러나 당시의 국민경제관리체제를 보호하기 위하여 농촌에서 대량으로 각종 공업기업을 일으키는 것은 제한되었으며 소위 농촌소공업 부분이 도시국유대공업 부문과 원료, 에너지, 시장문제를 다투는 것을 피하도록 했다. 이러한 방침은 실제로 농촌에서 상품성 가공업의 발전을 허락지 않는 것이며 “社隊企業”의 생산을 농촌의 자급경제 범위 내로 엄격히 제한하는 것이었다. 이 방법은 그러나 ①농촌을 “식량생산 제일주의” 산업구조로 고착화시켰으며, ②농업의 잉여노동력이 비농업으로 이동하는 것을 제한하였고

116) 호조합작이란 일종의 공동생산방식으로 1950년대 호조합작운동이 전개되면서 농민들의 개별적인 부업은 허용되지 않았으며 합작사 등 합작조직들은 주로 식량과 면화의 생산에 편중하고 부업은 경시하는 경향이 있어 농촌지역의 수공업은 급속히 위축되었다.

③부단히 증가하는 농촌노동자들이 점점 적어지도록 함으로써 농촌자원이 대량으로 유희화하고 ④농촌경제 성장과 농민소득제고를 제약해 하였다. 「사대기업」에 의한 농촌 공업은 농업생산의 보완적인 부분에 불과했다. 중국의 공업화 정책도 낮은 농산물 수매가격 등 농촌의 희생을 통한 공업화에 있었기 때문에 농촌 공업은 도시와 분리된 채 농촌의 부담만을 가중시키는 결과를 초래했다.¹¹⁷⁾

1971년 중국 정부는 농업의 기계화를 위한 10개년 계획을 제시하는 등 농업 근대화와 농촌 공업화를 촉진함으로써 「사대기업」의 활성화를 추진했다. 「사대기업」은 도시의 공업기업들에게 부품을 공급하거나 또는 위탁가공을 하면서 도시의 대규모 공업기업들과 점차 제휴를 맺게 되는 등 1970년대를 통해 사대기업의 생산액 증가세는 전국 사회총생산액의 증가세를 훨씬 능가하게 되었다.¹¹⁸⁾

농업부문에서는 「가정청부경영」이 실시되어 농민의 생산의욕이 제고되었으나, 농산품가격의 인상이 뒤따랐다. 농촌의 경제잉여가 증가됨으로써 새로운 산업투자를 위한 물질적 기초가 제공되었다. 농업의 노동생산성이 높아진 후 “大鍋飯” 체제하에 은폐되어 있던 잉여노동력 문제가 전면으로 급속히 등장하여 농민은 취업문과 수입원을 넓혀 줄 것을 요구했으며 이는 점차 자발적 행동으로 변화되어 갔다. 향진기

117) 구소련은 도시의 부족한 노동력을 농촌의 인구들로 확충하면서 농촌의 공업화를 이루었다. 그러나 중국의 노동력은 크게 남아도는 상황이었다. 중국은 도시공업의 발전과 도시인구의 취업을 보장하기 위해 행정적 수단을 이용, 고도로 집중된 자원분배의 방법을 동원했다. 도시와 농촌간의 엄격한 호적 관리와 식품일괄판매 등의 제도를 실시하여 도시와 농촌은 폐쇄상태에 처하게 되었고 도시와 농촌의 폐쇄성은 농촌에서 유출된 노동력이 도시공업 계통으로 진입할 수 없도록 했으며, 모두 농촌 내부의 비농산업의 발전에 투입되게 하였다. 이러한 도시와 농촌의 폐쇄성이 향진기업을 탄생시킨 출발점이라고 할 수 있다.

118) 이보근, 앞의 책, pp. 25~31.

업은 이런 기초 위에서 출현했다.

향진기업이 1980년대 중기이후 급속히 발전한 것은 발전에 필요한 다음과 같은 몇가지 기본조건을 갖추고 있었기 때문이었다. 첫째, 농촌의 잉여자금이 증가하였고 둘째, 농업중의 잉여노동력의 비농업으로의 자유로운 이동이 보장되었으며 셋째, 당 정책상 공유제 경제 전제하에서 비공유제경제 및 다양한 경영방식 발전이 허용되었기 때문이며, 넷째, 도농의 상품시장 및 요소시장의 급격한 발전 등이 향진기업이 생존, 발전할 수 있는 여지를 점차 넓힌 데 있었다. 따라서 향진기업의 등장은 농촌개혁의 심화와 시장메커니즘이 발휘한 작용의 결과라고 할 수 있다.

(다) 향진기업의 특징

향진기업은 이미 전체 농촌경제의 가장 큰 기둥으로 자리잡았으며, 국민총생산총액의 성장속도보다 빠르게 성장하고 있다. 향진기업은 국민총생산 성장에 대한 공헌에서 보통 3~4% 포인트정도를 항상 점하고 있다. 이런 점에서 중국 국민경제발전의 가장 중요한 선봉이라고 할 수 있다.

향진기업의 특징은 크게 6가지로 나타낼 수 있다.

첫째, 개혁 후 신설된 향진기업의 설립자금의 주요한 출처는 사대 집체에서 장기간에 걸쳐 축적된 것이거나 농민 개인이 모은 자산 혹은 투자 및 신용과 관련된 각종 금융경로를 통해 조달된 것이었다. 그 중에서도 금융자금을 통해 모금된 자금의 상당부분이 농촌 주민들의 저축으로 이루어진 것이었다. 따라서 실제 향진기업 창업자금의

주요한 출처는 농민 자신의 저축이나 노동력의 수입에 의한 것이었다.

둘째, 향진기업의 설립은 모두 향·촌 혹은 몇몇의 농민을 중심으로 이루어졌기 때문에 개체경영이 상당한 비중을 차지하고 있다. 따라서 도시기업과 비교해 보면 대부분 그 규모가 작다. 이처럼 향진기업은 규모가 비교적 작기 때문에 생산과 경영상에 있어서 민첩성은 오히려 좋다.

셋째 향진기업은 인사, 재무, 경영관리 등의 부문에서 국영기업에 비해 많은 자주권과 민첩성을 지니고 있다. 따라서 국가 정책이 허락하는 범위 내에서 향진기업은 본 기업의 생산 및 경영항목에 대한 선택, 설비의 구매, 노동력의 사용, 이윤의 분배 등의 문제에 있어 모두 스스로 결정하고 모든 조치를 취할 수 있다.

넷째, 향진기업은 개인소득 분배에서 다음과 같은 성격적 특징을 갖고 있다. 첫 번째로 수입과 경제효과가 결합되어 있다. 두 번째로 고정급은 적고 유동급이 비교적 많으며, 세 번째로 노동에 따라 분배를 실시하여 많이 일하면 많은 소득이 있다. 따라서 향진기업 근로자는 소득 분배에 있어 '평생고용'의 폐단이 없으며 '평균주의' 현상도 없어 평균주의적 요소가 비교적 적고, 국영기업에 비해 근로자의 적극성이나 책임감이 강하다.

다섯째, 향진기업은 주로 농민투자로 설립되어 일시에 대량의 자금으로 선진적인 기계설비를 구매하거나 사용하기가 어렵고 많은 노동력을 배치할 수가 없기 때문에 설립 초기 대부분 노동집약형 기업이 위주가 된다. 향진기업의 계속된 성장과 획적인 경제연합이 부단히 강화되어 최근에 들어서는 몇몇 노동집약형 향진기업은 기술집약형과 자본집약형으로 발전하고 있으나 전체적으로는 아직 노동집약형 기업이 많은 비중을 차지하고 있다.

여섯째, 향진기업 창업자금의 주요한 원천은 농민 자체의 저축이다.

향진기업의 수많은 생산경영 항목은 농업에서 분리되어 나왔거나 어떤 항목은 농업과 직접적으로 관련이 있기도 하다. 또한 향진기업 근로자의 대부분은 농민이다. 그러므로 향진기업의 경영이윤은 농업을 뒷받침해 주어서 농민을 부유하게 하였다. 향진기업과 농촌 및 농민의 이러한 자연적인 관계는 현지 자원을 충분히 이용하게 함으로써 사회적인 수요와 공급에 매우 유리한 조건을 만들어 주었다.

(라) 향진기업의 함의

중국에서 농민이 자신의 자산을 축적할 수 있게 된 근본 원인은 농민이 노동자인 동시에 경영자 겸 출자자였던 데 있었다. 즉, 경제잉여 분배에 대한 참여권을 가지고 있었기 때문에 국가와 집체의 이익에 손해를 끼치지 않고도 농가자산 형성이 가능했던 데 것이다. 대포간은 이러한 일종의 경영방식으로서 과거 그것을 일괄적으로 『청부경영』이라고 불렀지만 실제적으로는 집체조직과 농가의 합작경영이라고 할 수 있다.

토지는 집체조직의 자산에 속하므로 집체조직은 농업의 초기투자자로 기능했다. 농가 역시 생산과정중의 유동자금 및 추가투자를 담당했기 때문에 출자자나 마찬가지로였다. 그러나 생산물 소유권은 농가에 있었다. 따라서 농가는 “국가에 납입하고 집체에 유보하는 것”을 보증해야 했으며, 농업의 경영위험 또한 전부 농가가 부담하는 것으로 되었다.¹¹⁹⁾

이러한 형식은 국가 및 집체조직의 권익을 보장하고 농민으로 하여금 많이 일할수록 많이 얻을 수 있도록 할뿐만 아니라, 많은 위험을 부담하고 많이 투입하는 농민이 더욱 많이 얻을 수 있도록 하였던 데

119) 산업은행, 앞의 책, p. 115.

그 의의가 있었다. 이는 농가에 대하여 일종의 강한 장려조치로 작용하여 농업에 대하여 추가투입을 많이 하고 경영을 적절히 하면 ‘끼니 문제’를 해결하고 빈곤에서 탈피할 수 있을 뿐만 아니라 점차 자기소유 자산을 축적할 수 있게 만드는데 큰 역할을 한 것으로 판단된다. 농가는 일단 자기의 자산과 투자의 자주권을 가지고 있어 농촌의 전체 재산관계는 더욱 광활한 범위 내에서 계속 심화된 변혁을 발생시킬 수 있었던 것이다.

이상과 같은 점에서 볼 때, 북한 협동농장의 개편과정과 관련, 개별 농 건설에 있어서는 중국 향진기업의 경우를 고려, 그와 같은 형태의 기업이 창설될 수 있는 바탕을 마련하는 것이 중요하다고 할 것이다.

다. 농산품의 유통과 시장메커니즘의 도입

농산품의 유통과 관련해서는 체제전환이 한꺼번에 이루어진 동유럽이나 구동독의 경우보다는 베트남이나 중국의 경우와 같이 체제유지형 개편이 북한 협동농장 유통부문의 개혁과 관련하여 보다 큰 시사점을 얻을 수 있는 것으로 판단된다. 그러나 어느 경우라도 시장을 겨냥한 생산이 이루어지도록 하는 것, 다시 말해 시장이 요구하는 농산품의 종류와 수량을 농기업이 자율적으로 결정하여 유통시킬 수 있도록 하는 점이 중요하다고 할 수 있겠다.

베트남의 경우에는 농산물계약제를 도입하여 잉여농산품을 자유시장에서 판매할 수 있도록 하였던 바, 이는 생산증대를 위한 개인적 유인을 존재하게 한데서 큰 의미를 가지고 있다. 또한 생산실적에 근거한 새로운 임금제도를 도입을 비롯하여 경영계획, 인사, 임금 등의 결정권을 기업에 위임한 것도 시장과 결부된 조치로서 큰 의미를 지녔다고 볼 것이다.

이하에서는 중국의 경우 얻을 수 있는 유통분야 개편의 시사점에 대해 상세히 언급하고자 한다. 그 이유는 앞서 언급한 바와 같이 농산물의 점진적인 차원에서 유통체제 개혁을 이룬 중국의 경우가 북한 변화와 관련, 보다 큰 시사점을 안겨줄 수 있는 것으로 평가되기 때문이다.

개혁 전 중국의 농촌경제체제하에서 농가는 인민공사 내부의 고도로 집중된 통일관리체제로 생산의 자주권을 가질 수 없었다. 주요 농산물은 기본적으로 전량 일괄수매와 할당수매제도에 따라 이루어졌기 때문에 생산에 대한 시장의 수급관계가 성립하지 못했다. 계획경제 및 인민공사체제 하에서 농산품 공급부족의 모순을 해결하기 위한 통상적인 방법은 어떤 상품의 공급이 수요를 충족시키지 못할 경우, 그 품목을 국가의 일괄수매 범위에 넣어버리는 것이었다. 이로 인해 “공급량이 적을수록 더욱 통제하고, 통제할수록 공급량이 더 적어지는” 모순이 나타났던 것이다.

중국에서의 농촌개혁은 인민공사의 경영관리체제를 개혁하는 것과 동시에 농산품의 일괄·할당수매제도에 대해서도 개혁을 단행하는 것이었다. 그리고 그와 같은 개혁을 전체 농촌경제에 적용시킴으로써 전면적 시장메커니즘으로 진입시키는 출발점으로 삼았다. 이는 구체적으로 1979년 당의 11기 3중전회에서 「농업발전을 가속화하는데 있어서의 몇가지 문제에 관한 결정」을 통해 식량수매에 대하여 “수매폐지와 가격인상”의 정책조치를 단행하는 것으로 나타났다. 1979년 하곡 출시 시점부터 중국 중앙은 전국의 농민이 휴경 기간을 가질 수 있도록 하는 동시에 식량의 일괄수매가격을 20% 인상했다. 그리고 초과수매가격은 여기에서 다시 50%를 가산했다. 이는 정부의 가격조정 행위일 뿐 아니라, 실시되기 시작한 「가정정부경영」과 함께 식량공급 증가를 크게 촉진시키는 역할을 했다. 중요한 것은 한 단위의

초과수매식량 판매가 1.5단위의 일괄수매에 해당하는 수입을 농민에게 제공함으로써 일괄수매 후에도 초과수매 의무를 계속 달성하려는 농민의 의욕을 높여 식량공급이 급속히 증가될 수 있게 했다는 점이였다.

식량의 수급관계에서 문제가 완화되면서 국가 협의수매 및 농민 직접판매식량의 비중도 현저히 높아져 식량 가격은 초과수매가보다 더 높아지게 되었다. 이에 따라 농민의 식량증산에 대한 의욕은 보다 더 극대화될 수 있었다. 1982년 협의수매와 직접 판매식량은 이미 전체 식량 수매량의 24.2%를 점했다.¹²⁰⁾ 식량가격과 유통의 雙軌制¹²¹⁾는 이미 이 때부터 형성되었다고 할 수 있다.

가격과 유통의 쌍궤제로 인해 농민의 생산의욕은 크게 고무되었다. 실제 농민의 식량판매에 대해 「한계가격조절법」이 채택되었는데, 이는 농민이 판매하는 농산품이 일정수량에 달하면 가격이 한 단계 높아지고 다시 일정수량이 추가되면 가격도 다시 한 단계 높아지는 생산량 누진적 가격책정 방식이었다. 여기서 농민이 최고가격(당시 농민이 비농민에게 직접 팔기 위한 集市貿易價格)으로 식량을 판매하기 위해서는 더욱 많은 판매식량의 생산과 확보가 필요했다. 왜냐 하면 그렇게 함으로써만이 전체식량의 평균매출가격을 최대 한도로 높일 수 있었기 때문이었다. 이와 같은 과정을 통해 장기적으로 식량의 생산총량과 사회 수매량이 빠른 속도로 증가할 수 있었으며, 중국경제 발전과 인민생활수준의 제고를 어렵게 했던 식량수급관계의 어려움이 비교적 빨리 완화될 수 있었다.

1985년부터 당중앙과 국무원은 식량의 일괄·강제수매(統購統銷)제

120) 산업은행, 앞의 책, p. 117.

121) 서로 다른 두 가지 방법, 규정, 정책 등을 동시에 시행하는 제도로 예를 들어 가격쌍궤제는 국가수매가격과 자유시장 가격이 병존하는 이중가격제를 말한다.

도를 폐지하고 정부식량부문 농가에 대한 계약주문수매(定購)제도를 실행했다. 즉, 식량 수급중 수량 모순이 완화되었기 때문에 국가 농산품 일괄·할당수매¹²²⁾ 제도를 전면적으로 폐지했던 것이다.

주문수매제를 실행했다. 이와 동시에 육류, 가축, 계란의 할당수매 제도를 개방하여 축산품이 자주적으로 유통될 수 있도록 하는 동시에 시장가격이 성립되는 것을 허용했다. 이와 같이 농촌경영체제가 「雙包到戶」적 개혁을 실행한 것은 좋은 계기를 제공했다. 「雙包到戶」는 농민의 생산적극성을 크게 자극하여 1978년에서 1985년까지 기간 중에 중국의 주요 농산품의 산출량을 아주 빠른 속도로 증가시킬 수 있었던 것이다. 이로 인해 식량산출량은 24.4%, 면화산출량은 91.2%, 유료작물은 202.9% 증가했다.¹²³⁾

주요 농산품 공급량의 이와 같은 대폭 증가는 기본적으로 수급관계의 긴장국면을 완화시켰을 뿐만 아니라, 기존에 공급부족으로 인해 국가계획통제를 매우 엄격히 받던 상품이 계획수량을 급격히 넘기면서 엄격한 통제가 필요치 않게 된 것이다.

1992년부터는 전국적으로 식량의 일괄판매제도가 차례로 폐지되고, 과거 도시주민의 식량구매표와 양표를 폐기했다. 전체적으로 실행된 쌍궤제 개혁과정에서 한편으로는 국가수매가격을 국가 스스로 소폭 조정함으로써 점차 시장수급에 따라 형성되는 가격수준을 향하여

122) 대규모로 실행된 농산품의 일괄·할당수매제도는 각 농촌지역에 대하여 농산품 실물의 수매의무를 분배한 것이었다. 이는 당연히 각 지역 농업자원의 합리적 배치를 엄격히 억제하여 각 지역의 비교우위가 발휘되기 어렵게 함으로써 객관적으로 중국농업의 총체적 종합생산능력을 저하시켰다. 이는 계획경제체제 하에서 장기적으로 중국농산품의 공급이 수요를 충족시키지 못하는 가장 큰 원인이기도 했다. 농산품 일괄소비에 대해 엄격한 계획관리를 실행한 원인은 농산품 공급부족이었다. 그러나 20년간의 統購統銷 실행후에도 농산품공급부족은 계속되었으며 완화되지 않았다.

123) 산업은행, 앞의 책, p. 119

수렴해 갔던 반면, 다른 한편으로는 국가가 일괄 및 할당 수매량을 부단히 감소시키므로써 점차 시장 자주적으로 유통되는 수량이 확대되고 궁극적으로는 「시장수급을 통한 가격결정 및 자주 유통적 방향으로의 발전」이 이루어졌던 것이다. 당시 식량매매체제에서 여전히 개혁을 심화시켜야 하는 부분이 있음에도 불구하고 전체적으로 보면 식량문제에서 쌍궤제를 이용한 개혁은 총량부족의 대모순 해결에 크게 공헌을 했던 것이 사실이다.

이렇게 볼 때, 유통분야의 혁신은 기본적으로 수매가격의 일반적인 인상과 함께 초과수매가격에 대한 추가인상 및 점진적인 수매제의 철폐에 있었다고 평가할 수 있다. 초과수매에 해당되는 수입이 농민에게 제공됨으로써 초과수매를 달성하려는 농민의 의욕을 높여 생산물의 공급이 증가될 수 있었던 것이다. 이와 같은 조치는 지난 2002년 7월 1일 북한이 단행한 경제관리개선조치를 통한 임금과 생산물 가격의 인상에 이어 유통분야에서 향후 어떤 조치가 이어져야 할 것인지에 대한 시사점을 제공하고 있다고 하겠다.

「7·1 경제관리개선조치」의 핵심은 ①국정가격의 현실화, ②임금의 대폭적인 인상, ③기업의 자율성과 책임성 강화, ④경제계획의 부분적 분권화 강화조치 등이었다.¹²⁴⁾ 7·1 경제개선관리조치의 가장 중요한 목적은 임금과 물가인상을 통해 인민들의 생산의욕을 높이려는 것이었다. 임금 인상을 통해 구매력 제고 효과를 가져오게 함은 물론, 임금을 차등 지급함으로써 북한 주민으로 하여금 물질적 인센티브로 기

124) 이에 대한 조선신보의 보도를 보면 “식량을 전민에게 고루고루 나누기 위하여 배급표를 발급하고 쌀을 구입할 수 있도록 근로자들에게 로임을 보장한다. 인민들의 입장에서 8전으로 구입한 것을 44원으로 구입하게 되었을 따름이다”라고 보도하고 있다. 조선신보, 2002.7.26. 이에 따라 쌀의 국정가격은 종전의 8전에서 44원으로 550배 인상되었으며, 옥수수 가격도 종래 6전에서 24원으로 인상됐다. 그러면서도 북한은 식량배급제를 폐지하지는 않았다.

능하게 하는 것이었다고 볼 수 있다.

북한이 단행한 경제관리개선조치는 농산물 가격과 임금을 인상시킴으로써 농민들의 소득 증대를 가져오고 궁극적으로는 농산물 생산증대에 대한 의욕을 일정 정도까지 고취시킬 수 있을 것으로 판단된다. 그러나 실질적인 증가를 가져오기에는 한계가 있을 것으로 판단된다. 북한은 곡물 가격의 인상에도 불구하고 곡물 배급제를 유지할 것임을 밝히고 있고, 생산된 곡물이 계획 경제의 분배통로를 따라 움직이기 때문에 농민들로서는 달리 부외소득을 형성할 수 있는 방법이 제한되어 있기 때문이다.

경제관리개선 조치가 실질적인 생산증가와 함께 실질 소득의 향상을 가져올 수 있도록 하기 위해서는 다음과 같은 점들이 이루어져야 할 것이다.

첫째, 주민들의 생산의욕을 높이는 수단이 되기 위해서는, 즉 북한이 지적하고 있는 바와 같이 “많은 일을 하고 많이 번 사람에게는 많이 분배하고 적게 번 사람에게는 적은 몫을 분배하는” 원칙이 성립하기 위해서는 임금이 위로부터 결정되는 것이 아닌, 일한 만큼 얻을 수 있는 체제가 이루어져야 할 것이다.

둘째, 북한 주민에 대한 임금의 차등지급이 물질적 인센티브로 기능하기 위해서는 직업선택과 직업전환의 자유가 보장되어야 하며, 같은 직업 내에서도 노력에 따라 얼마든지 차이가 나는 임금구조를 형성하고 있어야 한다.

셋째, 기업의 자율성을 북한은 “기업의 운영을 전적으로 기업운영자에게 맡겨 자재확보에서부터 판매를 통한 이윤창출까지 전적인 책임을 지게 하는 것”이라고 하나, 이것이 생산성 향상으로 이어지고 실질적인 인센티브로서 작용하기 위해선 기업의 생산품목, 생산량, 판매방법 등에 대해서도 자율결정이 이루어질 수 있어야 한다.

넷째, 북한이 추진해 온 독립채산제¹²⁵⁾는 기업이 국가로부터 생산에 필요한 물자와 자금을 받아 생산을 진행하나, 실제 생산에 지출하는 노력, 설비 자재 등은 자체의 힘으로 해결해야 함을 의미한다. 그리고 임금은 기업 자율적으로 노동자들의 성과에 따라 지급해도 되고, 목표량이 초과 달성되어 남게된 이익을 상여금 형태로 지급할 수도 있다. 그러나 독립채산제라 하더라도 국가가 생산을 계획하고 통제하는 기본 원리에는 변함이 없다. 기업의 실질적인 생산증가를 유도하기 위해서는 생산환경과 체계의 질적 개선이 이루어지는 것이 현재의 북한 상황에서는 더 중요하다. 즉, 원자재의 원활한 수급, 전력공급 등 생산 요인이 먼저 충족되어야 한다. 그렇지 않는 가운데서 행해지는 가격인상은 극심한 인플레이션을 가져올 수밖에 없다.

따라서 경제관리개선 조치를 생산의 시장경제화 조치로 연결시키는 것은 성급한 측면이 있다. 북한이 모든 가격을 원래의 가치대로 계산하였다고는 하나, 이것은 실제 가치가 반영된 계획가격일 뿐이지 시장가격을 의미하는 것이 아니다. 북한 스스로도 “로임과 전반 가격의 인상은 사회주의원칙에 기초하여 단행된 조치”로서 “경제활동이 화폐에 의한 유통의 형태를 취하게 되어도 그것은 생산수단의 전인민적 소유에 기초한 계획경제의 테두리 속에서 진행된다”는 것을 밝히고 있으며,¹²⁶⁾ 가격이 철저히 중앙과 지방행정단위들에서 조절되는 체계가 세워져 있기 때문에 “시장의 원리가 그대로 가격에 반영되는 일은 없다”고 말하고 있다. 더구나 이번 조치에도 불구하고 북한은 「무료의 무교육제」, 「무상치료제」, 「사회보험제」와 「정·휴양제」, 「영예군인우

125) 북한은 1962년부터 국영기업소를 대상으로 독립채산제를 실시해 오다가 1970년대부터는 이를 지방산업공장을 비롯한 공업부문, 농업부문, 상업부문에 확대하였다. 1980년도에는 비생산부문의 기관이나 기업소로까지 확대하였다.

126) 「조선일보」, 2002년 7월 26일자.

대체」 등은 계속 유지될 뿐만 아니라 이런 계획가격들을 보다 강화·발전시켜 나갈 것임을 분명히 하고 있다. 이런 점에서 경제관리개선 조치가 북한 경제의 시장화 조치와는 전혀 상관이 없는 것으로 평가할 수 있다.

그러나 경제관리개선조치에 의한 생산가격과 판매가격의 일치와 같은 북한 가격구조의 변화는 기존에 존재하고 있던 가격구조의 왜곡을 완화시키고 있다는 점에서, 그리고 북한의 가격개혁이 향후 어떻게 추진되어야 할 것인지에 대한 방향을 제시하고 있다는 점에서 상당한 의미를 지닌다고 할 수 있다. 동유럽과 중유럽 국가의 체제전환에서 경제구조의 왜곡이 가격구조의 왜곡으로 나타났으며, 가격구조의 왜곡이 심할수록 가격자유화, 사유화와 같은 체제전환 정책들이 경제전반에 더 큰 충격을 야기했음을 알 수 있다.¹²⁷⁾ 또한 과거 시장경제 경험의 존재 여부 역시 경제체제전환의 성과에 큰 영향을 미치는 중요한 요인임을 감안¹²⁸⁾할 때, 북한이 취한 경제관리개선조치는 앞으로 그와 같은 경험을 해 나간다는 점에서 제한적이거나 효시적 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다. 이와 같은 점은 협동농장의 개편 방향과 관련하여, 특히 협동농장 유통분야의 개편과 관련하여 향후 어떠한 환경이 조성되어야 할 것인가에 대해서도 중요한 판단의 근거를 마련해 주고 있다고 할 것이다.

127) 이에 대한 논의는 통일연구원, 「북한의 경제전환 모형: 사회주의 국가의 경험이 주는 함의」 협동연구총서 2001-06, pp. 3~86 참조.

128) 통일연구원, 앞의 책.

IV. 북한 협동농장 개편 방향과 과제

1. 협동농장 개편의 기본방향

가. 협동농장 개편 여건과 북한 농업개혁 방향

협동농장 개편을 위해서는 먼저 북한의 협동농장이 당면해 있는 여건을 고찰해 볼 필요가 있다. 협동농장 개편과 관련, 가장 먼저 고려해야 할 점은 농지소유의 사회화 정도라고 할 수 있다. 북한의 농지는 농업부문의 협동화가 완료된 1958년 이전까지 사적소유 하에 있었다. 그러나 농업부문 협동화가 빠른 속도로 추진되고 농지소유 또한 개별 협동농장의 공동소유로 전환되었기 때문에 북한의 농업부문 사회화는 구소련보다는 약했지만 동유럽권보다는 크게 강화된 상태라고 할 수 있다.¹²⁹⁾

두 번째로 북한 농지에 대한 재산권과 관련된 북한내 법률적 조건이 구비되어 있지 않다는 점이다. 북한은 토지개혁 당시와 이후 토지대장 및 등기부를 조직적으로 폐기한 것으로 알려지고 있다. 따라서 농지의 원소유자에 대한 반환과 보상은 원천적으로 불가능한 상태다.¹³⁰⁾ 더구나 북한 정권이 유지되는 상태에서 농업분야의 소유관계 개편이 즉각적으로 이루어질 가능성은 더욱 희박하다. 이런 점에서

129) 김운근 외, 『통일대비 농림업 부문 계획 수입을 위한 연구』, 한국농촌경제연구원 연구보고 R. 394, (서울: 한국농촌경제연구원, 1998), p. 31.

130) 비록 멸실되지 않은 공부가 일부 남아있고 이에 근거하여 원소유자가 청원을 제기한다고 해도, 이에 대한 반환과 보상이 이루어질 경우 심각한 형평상의 문제가 제기될 수 있다.

농지의 소유관계 개편은 농장 구성원에 대한 일반적 분배방식으로 개편될 수 있는 조건을 갖추고 있다고 볼 수 있다.

세 번째로 협동농장 개편을 위한 여건으로 중요하게 고려되어야 할 점은 협동농장 구성원의 경영경험 여부다. 북한의 경우에는 사회주의 국가에서 일반적으로 농민이 스스로 생산계획을 수립하거나 시장에 참여하는 농업경영을 경험할 수는 없으나, 협동농장 내 생산단위인 작업반과 분조를 설치하여 부분적으로 독립된 생산활동을 수행하고 있는 것으로 말할 수 있다. 이와 같은 경험은 농장 개편시 각 농가가 개별농으로 독립할 수 있는 중요한 요건이 될 수 있을 것으로 판단된다.

마지막으로 농장의 개편에 따른 이농인구를 비농업 부문에서 흡수할 수 있는 여력이 존재하는가하는 문제다. 북한의 기업이 비효율성을 갖고 있으며, 심각한 장비 불충분을 경험하고 있어 대규모 투자와 함께 이를 가능하게 할 수 있는 수요진작이 이루어지지 않는다면 농업분야의 이농인구를 흡수할 수 있는 가능성이 희박하다. 따라서 농장의 개편은 반드시 비농업분야의 개편과 연결되어야 한다는 전제가 성립한다.

이상과 같은 북한 농업분야 개편의 초기여건을 종합하면 북한의 농업은 개혁 전 중국의 경우와 유사한 구조를 띠고 있다고 할 수 있다.¹³¹⁾ 따라서 북한의 협동농장 개편은 중국식을 원용한 방법으로 이루어지는 것도 하나의 방법이라고 할 수 있다. 그러나 이는 어디까지나 전반적 측면에서의 평가일 뿐, 농업경영구조라는 미시적인 측면에서 볼 때, 중국식 방식은 소농구조가 재현되고 고착화될 수 있는 가능성도 있음을 간과해서는 안될 것이다.

그럼에도 불구하고 북한 협동농장 개편은 북한의 농업분야 개혁이

131) 농촌경제연구원, 앞의 책 R. 394, p. 32.

라는 차원에서 접근해야 할 문제이지, 체제전환의 문제로 접근해서는 안될 것이라는 점이다. 그 이유는 첫째, 북한의 농업이 당면하고 있는 상황이 농지의 사유화로부터 접근해야 할만큼 개혁이 아닌 체제전환의 바탕이 마련되어 있지 않으며 둘째, 북한은 동유럽 국가와 같이 농지의 사적소유를 역사적으로 경험했지만, 사회주의화 과정에서 이를 강력하게 단절하는 과정¹³²⁾ 겪었기 때문에 농지 소유관계를 북한 스스로가 법적으로 접근할 수 있는 형식상의 요건을 구비해 놓고 있지 못하다는 점¹³³⁾과 함께 셋째, 동유럽 국가와 같이 집단농장에 소속되어 있어 각 개별농가의 경영경험이 축적될 수 있는 체제로 운용되고 있지도 못하다는 점이다. 이는 위에서 말한 기존의 이질적 체제의 경험과의 강력한 단절 상태를 의미한다.¹³⁴⁾ 그러면서도 협동농장의 개편은 그것이 농업경영구조의 개혁과 관련되어 있으며, 농업부문의 사유화와도 직접적인 연계를 가지고 있다. 따라서 소유문제의 개혁은 위에서 언급한 북한이 당면한 현황을 충분히 고려하는 범위 내에서 이루어질 수 있는 대안을 가지고 접근해야 할 것이다.

132) 동유럽 국가의 경우 사회주의 혁명 이전 토지에 대한 사적 소유의 역사적 경험이 충분했고 사적재산권에 대한 인식이 사회전반에 정착되어 있었으며, 농업집단화가 이루어지기 했어도 농지에 대한 소유권 개혁은 사적 소유권의 폐지에까지 미치지 못했던 점이 강했다.

133) 농지가 국·공유화되기 이전의 구소유권자에게 반환 또는 보상이 가능하기 위한 과거의 소유권을 증명할 수 있는 공부보존되어 있어야 한다.

134) 동유럽 국가의 경우 대부분 협동농장의 규모가 매우 크기 때문에 농장 구성원 모두가 하나의 생산단위에 속해 있을 수 없었기 때문에 대개의 경우 한 집단농장에 여러 개의 작업조직을 두고 있었으며, 이들 작업조직은 얼마간의 독립적인 생산활동을 영위하고 있었다. 소단위 생산조직의 생산활동이 얼마나 독립적으로 이루어지고 있었는가의 여부가 개별농가의 경영경험 축적을 가늠할 수 있는 지표가 되며, 개별농가의 경영경험이 축적되어 있을수록 집단농장은 개별농장으로 개편·발전할 수 있는 가능성이 높다.

한편, 농업분야의 개혁 속도와 관련해서는 점진주의적인 선택이 유리할 것으로 판단된다. 개혁속도에 있어서는 급진주의적 충격요법과 점진주의적 비충격요법이 있으나, 북한의 경우에는 남한과의 통합이 아닌, 자체적인 개혁의 추진이라는 점을 감안, 개혁의 단안은 여러 분야에서 신속하게 내려지면서도 그 추진은 점진적으로 추진하는 것이 더 효율적일 것이다. 베트남과 중국과 같이 점진주의적 방식을 선택하면서도 꾸준한 개혁 과정을 밟아나가는 것이 사회적 안정을 유지할 수 있고, 경험축적을 통한 정책추진상의 시행착오를 줄일 수 있을 것이다.

나. 협동농장의 개편 목표와 형태

북한 협동농장의 개편에 앞서 개편의 목표를 기존 형태의 유지에 둘 것인가 아니면 해체하고 다른 형태로 개편할 것인가를 결정하는 것은 대단히 중요하다. 그 이유는 현재와 같이 남북한이 공존하며 협력관계를 지향하고 있으며, 앞서 언급한 바와 같이 북한으로부터 체제전환이라는 급격한 변화를 기대하기 어려운 상황이기 때문이다. 북한 협동농장의 기존 형태의 존속 여부와 관련해서는 다음과 같은 몇 가지 형태를 고려할 수 있다.

첫째, 기존 형태의 집단농장을 유지하면서 법적으로 이를 생산자조합이나 농기업으로 전환하는 방식이다. 이는 협동농장 개혁의 가장 보수적인 방법이라고 할 수 있다. 이 형태에서는 토지 및 자산이 지분의 형태로 개인에게 분배되며, 물리적인 구획이나 사적인 사용은 이루어지지 않는다. 따라서 개인의 재산권 행사는 사실상 불가능하며 농장의 운영은 대부분 과거의 집단농장을 그대로 유지하게 된다. 농장이 집단적 방식으로 계속 운영되기 때문에 농장자산에 대한 재산권

행사에 제약이 따르게 됨으로써 개인의 재산권이 뚜렷하게 드러나지 않게 된다. 개인에게 부여된 지분에 따라 분배몫이 결정되지 않기 때문에 농업생산을 증대시킬 수 있는 유인체계는 도입되지 않는다고 할 수 있다.¹³⁵⁾ 이와 같은 방법은 현재 북한 상황에서 가장 손쉽게 접근할 수 있는 방법일 것이다. 그러나 개혁의 파급효과가 거의 일어나지 않는 방법이기 때문에 실질적으로 긍정적인 효과를 거두기 어려울 것으로 판단된다.

둘째, 협동농장을 완전히 해체하여 모든 농가가 개별농화 되는 형태를 생각할 수 있다. 즉 토지와 자산이 각 개인에게 물리적으로 완전히 분배되어 하나의 집단농장에서 수백 개의 개인소농이 창출되는 방식이다. 이 경우 개별농은 사업과 이윤추구에 맞도록 형태를 변화시켜야 한다. 그러나 여기에는 규모가 작은 개별농까지 정상적으로 기능하는 시장이 존재해야 한다는 전제가 있어야 한다. 즉, 자재의 정상적인 공급과 농산물의 유통 그리고 용자를 받을 수 있는 금융시장의 존재가 그것이다.¹³⁶⁾ 그러나 북한에는 그와 같은 환경이 구비되어 있지 못한 상태다. 그렇기 때문에 개별농은 성공가능성이 매우 낮으며 그만큼 구조개편을 어렵게 만들게 될 것이다.¹³⁷⁾

셋째, 위의 두 방법을 절충한 방식의 협동농장 개편을 생각해 볼

135) 이와 같은 형태는 러시아와 구소련 독립국가에서 나타나고 있는 형태로 이들 국가들은 역사적으로 농지에 대한 사적소유 경험이 미천했으며, 사회주의 혁명 이전의 농업구조가 대농장경영이 일반적이었던 동시에 사회주의체제하에서 농지의 국유화가 강력히 추진되었던 여건을 갖고 있었다. 농촌경제연구원 R 394, p. 18.

136) 농촌경제연구원, 앞의 책 R 394, p. 19

137) 이 형태는 알바니아와 루마니아의 일부 지역에서 나타나고 있는 바, 이들 지역에서는 사회주의 체제하에서 농지의 국유화가 비교적 강력히 추진되었으며, 농촌인구의 비중이 매우 높았다. 또한 전환과정에서 비농업 부문에서 대량실업이 발생, 농업인구의 이출이 어려운 상황이 었다.

수 있다. 이와 같은 형태는 다시 두 가지 세부방식을 고려할 수 있다. 그 하나는 집단농장의 해체를 통해 창설된 개별농들이 연합체를 결성, 서비스 협업이나 생산협업체 등을 이룩하는 것이다. 이 경우 농장은 독립적으로 운영되며, 조합(혹은 연합체)은 투입재의 공급 및 분배, 농산물 유통, 농기계의 이용과 유지, 용자, 수송 등의 역할을 하거나 조합의 성격에 따라 회계, 경영자문, 지도 등의 역할도 하는 형태를 갖추게 된다. 다른 하나는 개별농으로 분할하지 않고 농장이 중소규모의 생산단위로 개편되는 형태를 들 수 있다. 이 경우 생산단위의 토지와 자산은 개별 구성원의 지분으로 구성되나, 농업에 더 이상 종사하지 않을 사람이나 연금생활자는 토지나 자산을 출자해 이익배당을 받을 수 있도록 할 수 있다. 그리고 협동농장의 경영관리조직은 각 생산단위에 필요한 서비스와 생산에 필요한 지원을 하나, 시간이 경과함에 따라 서비스를 제공하는 역할로 축소되며, 궁극적으로는 개별농들의 연합체를 결성하는 형태로 전환되는 것이다. 이와 같은 절충형 방식에서는 집단농장의 유지보다는 구성원의 재산권에 대한 인식이 강하다. 토지는 공동으로 이용되며, 생산활동은 서비스의 협동적 제공형태 혹은 집단적 형태로 이루어진다. 138)

북한의 경우에는 위의 세 번째 방법을 협동농장 개편의 목표로 설정하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 이는 협동농장의 개편을 체제전환이 아닌 개혁의 방향에서 접근하고 있으면서도 기존 체제에 충격을 가해 획기적 변화를 가져오게 하는 방법이기 때문이다. 협동농

138) 이와 같은 절충형태는 대부분의 동유럽 국가에서 나타나고 있다. 이들 국가에서는 역사적으로 농지의 사적 소유를 경험한 바 있으며, 공산화 이전 농업부문이 대농장을 중심으로 하는 경영형태를 이루었으며, 사회주의 체제하에서 농지의 국유화 추진정도가 구소련에 비해 크게 약했던 특징을 지니고 있다. 따라서 과거 농업생산의 주축을 이루고 있었던 협동농장 농지에 대해 사적소유가 법적으로 인정되는 경우가 많았다.

장 개편의 궁극적인 방향을 개별농에 두면서도, 집단농장의 이점을 살릴 수 형태가 될 수 있다.

그러나 이를 추진하는 과도기에는 협동농장 농지에 대한 소유권은 임대방법을 택하거나, 당분간 소유권과 이용권을 분리하는 방법도 고려해 볼 수 있을 것으로 판단된다. 이는 협동농장의 개편을 먼저 체제전환의 문제라고 할 수 있는 농지 사유화 문제부터 접근하지 않고 개혁에서 접근하고 있다는 점에서 큰 의미를 가진다.

이 과정에서 북한은 중국과 베트남의 경우 적용된 생산책임제 방식을 원용해볼 수도 있을 것이다. 생산책임제란 앞서 고찰한 바와 같이 집단농장의 생산과정을 분할하여 소그룹, 개별농가, 개인노동 등에 청부함으로써 생산단위에서 보다 유연한 분배를 행할 수 있도록 하는 것이다. 생산책임제를 통해 북한은 점차 개별농가의 독립적인 경영으로 발전시킬 수도 있다. 중국의 생산책임제에서는 개별농가에게 농지의 소유권을 부여하지는 않았으나 이용권을 분배함으로써 집단농장이 해체되고 농지에 대한 이용권이 분할되는 결과를 가져왔다. 물론, 경영규모가 소규모로 영세해지는 결과를 초래하기는 했으나, 점진적인 개혁을 통해 농업에 대한 비농업부문의 서비스가 증가되고 개별소농의 경영활동이 크게 뒷받침되었다. 중국과 베트남에서 이와 같은 형태의 개편작업이 성공할 수 있었던 여건, 예를 들어 역사적으로 농지에 대한 사적 소유경험이 존재하고 있었으며, 전통적으로 소농구조를 유지하고 있었던 점을 비롯해, 농촌인구의 비중이 매우 높았던 점 등은 현재의 북한과 비슷하다고 할 수 있다. 북한으로서는 다만, 집단농장 내에서 청부제의 점진적 확대로 개별농가의 경영경험을 축적하고, 비농업부문의 개혁이 농업부문과 함께 점진적으로 추진될 수 있도록 하는 작업이 중요할 것이다.

2. 협동농장 개편을 위한 북한 당국의 과제

가. 단기적 과제

(1) 개혁의 정치적 추동력 확보

협동농장 개편을 위해 북한 당국이 취해야 할 단기적 과제는 무엇보다도 먼저 정치적 안정을 유지하는 가운데 계획경제체제에서 시장경제체제로의 전환을 위한 논리적 모순을 새롭게 해석하고, 이에 따르는 개혁과 개방에 정책적 관심을 집중시켜야 할 것이라는 점이다.

모든 개혁과 개방은 정치적인 추동력의 뒷받침 없이는 불가능하다. 정치분야를 개혁하지 않고서는 경제개혁의 성과를 보장할 수 없다. 정치분야의 개혁은 반드시 사회주의의 성격을 바꾸는 것은 아닐 지라도 경제개혁을 추진할 수 있는 이념과 제도의 변화를 가져올 수 있는 것이어야 한다. 이를 위해서는 내부에 끊임없는 개혁의 정당성에 대한 논리개발이 이루어져야 할 것이다. “가난이 결코 공산주의는 아니며, 실사구시의 자세로 생산력의 해방에 매진하여 인민을 잘 살게 해 준 것이 참된 사회주의의 길”이라는 등소평의 주장을 되살릴 필요가 있으며, 흑묘·백묘론과 같은 사회주의 시장경제에 대한 새로운 해석처럼 북한에서도 소위 주체사상과 시장경제의 조화를 위한 이론적 접합과 논리개발을 통해 개혁의 기반을 마련해야 할 것이다. 소련의 페레스트로이카, 중국의 개혁개방, 그리고 베트남의 「도이모이」와 같이 국민적 합의와 의욕을 결집할 수 있도록 슬로건이 제시될 필요가 있다.

사회주의의 객관적 현실을 인정하여 물질적 욕구로부터 해방될 수 있는 사회주의가 필요하다는 인식이 자리잡아야 하는 동시에 시대상황과 경제발전의 조건에 따라 그에 걸맞는 이념적 해석과 방법론이

제시될 필요가 있다. 북한에서는 ‘우리식대로 살자,’ ‘고난의 행군,’ ‘유
혼통치’라는 슬로건이 있으나, 이는 개방의 부정, 위기의 극복, 한시
적 통치슬로건이라는 한계가 있다. 종종 개조와 조절이라는 용어를
사용하고는 있으나 실제적으로는 사회주의를 강화하는 내용에 불과하
다. 개혁을 위해서는 인적개편이 중요하다. 개혁을 이끄는 것은 결국
사람이기 때문이다.

이와 함께 개혁의 범위가 농업분야를 포함한 전 분야로 파급될 수
있는 바탕을 마련해야 할 것이다. 통제경제 부문과 시장경제 부문이
혼재하고 국유기업, 금융 및 재정 부문의 문제점이 상호 밀접한 연관
성을 가진 상황에서 부분적 개혁만으로는 한계가 있다. 베트남은 Doi
Moi 정책 추진 이전에도 1980년대 초반 신경제정책을 통해 부분적
인 경제개혁 정책을 실시했으나 고율의 인플레이션이 초래됨으로써
실패한 경험을 가지고 있다. 따라서 경제적 모순이 여러 부문에서 노
출되고 있는 상황에서는 이들 부문을 모두 포괄하는 전반적인 경제개
혁정책이 추진될 수 있는 여건이 마련되어야 할 것이다.

(2) 협동농장 개편을 위한 당면 과제

현재 북한 농업이 당면한 근본문제는 「가격문제」라기보다는 투자
부족과 유인 결여에 따른 「생산부진 문제」다. 따라서 북한은 이를 해
소하는 데 먼저 초점을 맞추어야 할 것이다.

첫째, 중앙 정부의 권한을 협동농장으로의 이양, 정부의 이익유보를
통해 농민의 소득이 노동성과와 연계될 수 있어야 한다. 농기업의 자
율성을 허용하는 조치로는 ①중앙계획기관이 협동농장에 대한 구체적
인 생산계획을 수립하지 않고 협동농장 스스로 생산수요와 수익성을
감안하여 생산품목을 선정하고 생산량의 구성비율을 결정할 수 있도

록 하고, ②자재공급에 대한 계획기관의 배분계획을 철폐하는 동시에 협동농장이 다른 협동농장 또는 농기업과 직접 거래하는 방법을 통해 자재의 품질과 가격을 고려하여 구입할 수 있도록 하거나, ③농기업에 대한 근로자 배치나 충원이 계획에 의해 이루어지는 것이 아니라 근로자의 고용, 승진, 해고에 관한 모든 권한이 농기업에 부여되어야 하며, ④농기업이 이윤계획을 달성, 임금 및 상여금의 지급이 국가에서 정한 지급규정을 따라지 않고 기업의 재량으로 결정할 수 있도록 하는 것을 생각해 볼 수 있다.¹³⁹⁾

둘째, 유통부문 국가관리체제의 폐지하는 조치를 취해야 할 것이다. 바꾸어 말해 유통부문이 국가의 계획에 따라 운영, 관리·결정되는 체제에서 벗어나 협동농장이 국가가 정한 생산목표를 달성하면 정부의 허가 범위 내에서 타 협동농장이나 기타 관련 기관과의 직접거래를 허용해야 한다.

셋째, 협동농장 생산물에 대한 점진적인 가격 자유화에 착수하는 것이 바람직하다. 가격 자유화는 우선 생산 증가분에 대해 가격을 인상하는 방법으로 개편을 추진한 후, 이를 전 과정으로 확대하는 것이 합리적일 것이다. 즉, 생산할당량을 초과하여 생산한 농산물을 국가기관에 판매할 때는 매매 쌍방의 합의로 가격을 결정할 수 있도록 하는 동시에 인민경제에 중요한 영향을 미치는 상품 및 서비스, 주요 농산물의 매입가격, 주요 원자재 및 원료, 전력, 주요 소비재가격, 교통요금 등 서비스 가격은 지방정부에서 정하고 관리하다가 수급을 안정시킬 수 있는 생산력을 확보한 이후에는 가격자유화가 일어날 수 있는 조치를 취하는 것이 바람직하다. 그렇게 하는 것이 개혁에 따른 성과

139) 북한은 1986년 이후 성과급 임금제가 도입, 기업이 이윤계획을 달성했을 때 국가에서 정한 세금을 납부하고 남은 부분이 있으면 기업소 기금을 적립하여 생산확대나 근로자의 복지 및 상금지급에 사용할 수 있도록 하고 있으나, 이의 범위를 국가가 정하고 있다.

가 나타날 수 있도록 하는 동시에, 개혁에 따른 초기비용도 줄일 수 있다. 농산물 가격의 자유화를 위해서는 먼저 농민시장의 활성화가 관건이다. 농민시장 및 각종 암시장을 공식화하여 시장으로 기능할 수 있도록 하며, 이에 따른 기술적 지원체제를 협동농장이 주체적으로 확립할 필요가 있다. 이렇게 될 경우에는 현재의 협동농장 작업체제와 분배체제는 자연스럽게 농민시장을 비롯, 시장 지향적으로 바뀌어갈 수 있을 것으로 예상된다.

나. 중기적 과제

(1) 인센티브 메커니즘의 회복

계획경제하에서 경제발전을 막는 주된 장애는 경제구조의 왜곡으로 인한 저효율이다. 따라서 개혁은 반드시 인센티브 메커니즘을 회복하는 데서부터 출발해야 한다. 다시 말해 농산물 가격을 인상하고 개별 농가에 경영권을 이양함으로써 증산의욕을 불러일으키는 한편, 농업 잉여를 농촌 내에 유보할 수 있는 조치가 필요하다. 이를 위해서는 베트남식 입찰방식 생산계약제를 도입하거나 중국의 사례와 같이 잉여의 일정 부분을 농촌에 유보할 수 있도록 함으로써 수익성이 보다 높은 비농업부문으로 자금이 이동, 향진기업을 급속히 발전시켰던 사례를 적극 활용할 필요가 있다. 베트남은 농산물 생산계약제의 실시를 확대함으로써 쌀의 자급은 물론, 수출할 수 있는 상황이 되었으며, 중국은 1978년 『농가생산책임제』를 도입, 성장을 도모했다.

북한의 경우에는 무엇보다도 협동농장 분조의 권한을 확대하는 동시에 분조에게 이익이 유보될 수 있도록 하는 작업이 중요하다. 여기에는 북한의 분조제와 텃밭 생산의 자유처분제를 획기적으로 확대·개

선할 할 수 있는 조치가 뒤따라야 할 것이다. 이 경우 분조관리제는 다른 분조와 연합, 중국형을 본떠 생산을 청부하는 생산책임제를 채택하는 방향으로 전환하고, 베트남의 경우와 같이 토지의 장기사용권 인정, 매매와 양도 등 각종 권리행사를 허용하는 조치가 취해질 필요가 있다. 여기에는 새로운 토지법을 제정하여 농지와 대지의 이용권을 매매, 저당, 상속할 수 있도록 하는 방법을 제시하고, 토지사용 계약기간을 장기화하는 방안이 마련되어야 할 것이다. 이 과정에서 토지의 소유는 국유로 계속 유지하되, 토지의 사용권을 소유권과 분리하여 운영하는 정책적 조치를 적절히 조정하여 적용하는 지제도 요구된다.

토지소유권의 사유화는 유보하나, 토지사용권은 반드시 각 분조에 게 분배하는 방식을 채택하는 것이 유리할 것으로 판단된다. 분배기준은 가구원 수를 원칙으로 하되, 마을 단위의 결정을 존중하는 것이 합리적인 것이다.

이와 같은 조치는 사실 농기업 지도체제 및 소유와 경영을 분리하는 것이라고도 할 수 있다. 중요한 것은 협동농장의 개편은 농기업을 기업다운 기업으로 창출해 내는데 있다. 기업에 대한 충분한 자율권을 담보할 수 있는 기업소 지도체제를 확립하는 것이 중요하다. 종래의 중앙집권적인 행정적 생산단위에서 자주적인 경영체로의 전환하고, 국가가 농기업을 직접관리하고 기업소가 국가계획의 달성을 목적으로 한 생산단위가 아닌 독자적인 경제이익을 인정하는 경영체가 되어야 한다. 기업소가 국가로부터 상대적으로 독립해 자주적인 경영체로 전환하는 과정에서는 경영권이 누구에 의해 행사될 것인가라는 문제가 매우 중요하다. 이는 기업소의 지도체제 구축에 관한 문제로서 그 방향은 기존의 협동농장 당위원회가 독립하는 기업소의 최고 의사결정기가 될 것이 아니라, 소유와 경영이 분리된 새로운 지도체제로의 확

림이 바람직하다. 이를 위한 가장 바람직한 방법으로는 기존의 전인민소유제 기업소를 농장원을 중심으로 소유권을 갖는 형태로의 개혁이 무난할 것이다.

(2) 농지 분할과 이용권의 분배

농기업은 일반적으로 그 소유자에 대해 각 영업기의 이윤 상황에 따라 그리고 각 소유자의 자기자본지분에 비례해 일정비율의 배당을 하고, 이윤의 나머지 부분은 내부유보로서 기업에 재투자하거나 그 가운데 일부를 소유자들의 승인을 받아 구성원의 복지, 보너스 등에 사용할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 그러나 구성원의 복지와 보너스는 상부로부터 일률적으로 정해져 내려오는 것이 아니라 개인의 능력의 능력에 의해서도 차이가 날 수 있는 제도적 장치가 마련될 필요가 있다.

이런 점에서 농장 구성원의 급여체계를 단계적으로 자유화하는 한편, 높은 이윤을 올리면서 빠른 속도로 성장하는 기업은 높은 급여가 지급될 수 있는 장치를 마련, 근로자들의 근로의욕과 동기를 제고할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 협동농장을 구성원에게 분할하여 각자의 재산권을 가질 수 있도록 하는 것이 중요하다. 즉, 농장 근로자의 근로동기를 유인해내는 작업으로 협동농장을 구성원들에게 본인의 자급자족의 터전으로 쓸 수 있도록 농지를 분할하는 조치가 중요하다.

이와 같은 조치를 추진함에 있어서는 사전에 먼저 농지분할과 관련된 원칙을 수립하는 일이 필요하다. 농장 구성원에 대한 농장 이용권의 분배 문제에 대한 결정과 농장 개편이 농장 구성원의 총의를 수렴할 수 있는 제도적 장치의 확보, 신설 농업경영체가 설립될 경우의 법적 형태, 기존 협동농장 작업반, 작업분조의 활용 가능성 여부, 협

동농장 자산처리와 관련된 법률제정(예: 협동농장의 자산 평가 기준, 협동농장의 청산 절차, 농장자산의 분배 기준 및 절차 등)을 비롯하여 협동농장 후속 경영체에 대한 지원문제 등에 대해서도 면밀한 준비가 있어야 할 것이다.¹⁴⁰⁾ 협동농장 재산에 대한 분할권을 확립할 경우에는 재산권 분할에 참여자와 권한의 확정, 재산분할의 원칙, 분할 재산의 가치평가, 재산 분할에 참여자의 재산소유형태 등에 대한 원칙을 정립해야 할 것이다. 또한 농장원의 노동을 포함한 기업소의 자산과 가치를 명확히 기록해, 대차대조표를 작성하고, 총자산에 대한 자기자본을 정해 주식회사의 주주에 해당하는 것과 같은 소유권을 확정시키는 작업이 필요하다.

이와 같은 과정을 거쳐 궁극적으로는 개인농 차원으로 운영할 수 있도록 하되, 서로 협업 형태를 유지할 수 있도록 하면서 농업에 종사하는 사람들의 수가 작아지도록 하는 것이 바람직하다. 즉, 농업인구가 적어지면서도 보다 큰 경지면적을 통한 생산의 효율성을 창출할 수 있도록 하는 것이다. 농장을 버리고 공업이나 산업분야, 서비스 분야로 가는 사람들은 자기의 몫을 임대하거나 매각할 수 있도록 해야 할 것이다. 그러나 토지에 대한 투기가 일어나지 않도록 매각의 경우에는 반드시 농사를 직업적으로 짓는 사람에게만 매각할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 또한 임대의 경우에는 적절한 최소한의 수입이 임대자에게 이루어질 수 있도록 하되, 임대기간을 넉넉히 잡을 수 있도록 해야 할 것이다.¹⁴¹⁾

이상의 조치를 단행하기 위해서는 이를 무난하게 수행해 낼 수 있는 기관의 창출이 절대적으로 필요하다. 폴란드, 슬로베니아, 체코, 헝가리 등, 러시아의 경우 이를 제대로 이루어내지 못했기 때문에 현

140) 한국농촌경제연구원, 앞의 책 R 394, p. 39

141) Peter Tillack과의 면담, 2002. 8. 13.

재 경제적인 어려움을 당하고 있는 것으로 보인다.¹⁴²⁾

다. 장기적 과제: 협동농장 사유화와 개별농의 창설

북한 협동농장의 농지는 궁극적으로 능력있는 농가에게 집중될 수 있도록 하고 이들 농가를 전업농으로 육성, 생산력을 증대시키는 방향이 되어야 할 것이다. 이를 위해서는 무엇보다도 농업생산성 확대와 경쟁력을 상승시킬 수 있는 농지의 사유화가 이루어져야 할 것으로 판단된다. 농지 분할에 따라 창설된 개별 농기업은 사적기업으로서 생산품의 선택, 생산계획, 가격결정, 연구개발, 설비투자, 타기업과의 제휴, 수출입 등 기업의 기능을 수행할 수 있는 권한을 확보, 임명된 경영자가 기업의 모든 분야에 대해 실질적인 권한과 책임을 가지고 처리할 수 있도록 해야 할 것이다.¹⁴³⁾

그러나 북한의 농지 사유화는 동유럽의 경우와는 달리 극히 제한적이라고 할 수 있다. 협동농장의 농지 소유권은 농업집단화 완료시까지 제한적으로나마 인정되고 있었으나, 1972년 사회주의 헌법 제정

142) 이에 대해서는 IAMO, *IAMO 1999*, "Land- und Ernährungswirtschaft in Mittel- und Osteuropa - Rückblick und Ausschau," p. 8 이하 참조.

143) 이런 점에서 볼 때, 토지의 사유화 이전 기업개편이 먼저 이루어져야 하는 것과 맥을 같이 한다. 기업개편조치를 통해 기업의 가치를 올려 놓는 것이 나중의 사유화할 때도 이익이 될 수 있다는 점을 고려할 때, 합리적 기업개편은 매우 중요하다는 점을 암시하고 있다. 구소련 체제하 발틱과 같은 국가에서는 집단농장을 완전히 해체하는 방식으로 민영화를 단행했다. 또한 알바니아, 불가리아, 헝가리, 루마니아 등도 정치적으로 집단농장 해체쪽으로 결정했다. 특히 알바니아, 루마니아, 불가리아 등은 소농화가 대기업의 기계화가 잘 되지 않았기 때문에 비교적 쉽게 이루어진 측면도 있다. 이는 북한과 같이 기계화가 잘 되지 않은 상태에서는 소규모 농기업화가 오히려 쉽다는 것을 암시하고 있기도 하다.

으로 모든 토지를 국·공유화 했으며 더욱이 구소유권을 증명할 수 있는 공부(公簿)가 광범위하게 유실·소멸되었기 때문에 확인도 불가능한 실정이다. 따라서 보상과 반환이 원칙적으로 불가능한 상태라고 할 수 있다. 그러나 이는 농지 사유화에 있어 오히려 큰 장점일 수 있다. 토지 소유를 둘러싼 여러 가지 법적인 절차가 필요 없으며, 갈등관계를 야기하는 과정이 생략될 수 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 실제 개별농을 중심으로 하는 농지 사유화를 추진할 경우에는 북한 주민의 의사와 권리를 최대한 존중해 협동농장의 조합원인 농민이 각기 자기 지분의 토지를 소유할 수 있도록 하되, 이를 자유로이 처분할 수 있는 여건, 즉 개인의 자산으로 인정된 농지가 최대한의 이윤을 획득할 수 있는 투자로 연결될 수 있는 제도적 뒷받침도 병행될 수 있도록 하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

한가지 중요한 것은 협동농장이 중앙정부의 지시에 의해서 획일적으로 개편되도록 할 것이 아니라, 자신들의 진로를 자신들이 선택할 수 있어야 할 것이라는 점이다. 기존의 집단농장을 강제적으로 그리고 획일적으로 자본주의 방식의 경영체제로 개혁하는 것은 농업 경영의 효율성 면에서 바람직하지 못하다는 점을 고려할 필요가 있다.

3. 북한 협동농장 개편을 위한 남북협력

북한 협동농장 개편을 위해 남한은 어떤 형태의 협력을 이룰 수 있을 것인가. 남한이 할 수 있는 일은 다소 제한적일 수밖에 없다. 가격 자유화와 소유권 개편과 같은 것은 북한이 독단적으로 또한 자력으로 감당할 수밖에 없는 일이다. 남한으로서는 단지 다음과 같은 방향에서의 협력을 이루어질 수 있도록 대북 협력관계를 유지해 나가는 것이 바람직할 것이다.

첫째, 먼저 생산분야에서의 협력을 이루어내는 일이다. 여기에는 북한 협동농장과 시범 계약생산체제 확립하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 북한 지역의 생산여건을 감안, 해마다 계약재배 품목과 수량을 결정한 후 성공 여부에 따라 단계적으로 이를 확대해 나가는 것이 효율적일 것이다. 이를 통해 우리의 농산물 수급안정에 기여함과 동시에 북한에게는 외화획득의 기회를 증대시켜 줄 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다. 북한은 토지와 노동력을 활용하여 남한이 수입에 의존하고 있는 잡곡 및 특용작물의 개발하여 공급할 수 있도록 하되, 계약재배시 소요되는 영농자재는 남한으로 제공받을 수 있도록 하는 것도 효율적일 것이다. 남북한간의 계약재배가 이루어지면 농업관련 기술, 품종 및 인적 교류효과도 창출할 수 있으며, 이를 토대로 본격적인 농업분야 공동 프로젝트를 발굴해 협력사업을 추진해 나갈 수 있을 것이다.

둘째, 합영농장 건설하여 운영해 볼 수 있다. 합영농장은 농자재와 농산물, 농업생산기술과 전문가, 자본 등이 교류되는 농업분야의 종합적인 협력사업으로 단순한 경제사업 이상의 파급효과를 가져올 수 있는 협력사업이다. 남북한이 공동으로 운영하는 합영농장은 남북한의 화해협력과 신뢰를 조성하는데 이바지함은 물론, 남북교류 확대의 교두보로 작용할 수 있다. 합영농장의 설립 및 운영으로 남북한은 상호 경제적 이익 증대와 농업협력 확대를 가져올 수 있으며, 공동경영을 통해 농업경영의 새로운 형태를 북한에 접목시킬 수 있는 발판으로 작용함으로써 북한 협동농장 및 국영농장의 운영방식을 변화시켜 나갈 수 있는 계기로도 작용할 수 있을 것이다. 북한은 합영농장을 통해 새로운 농업기술과 품종, 경영방식을 도입할 수 있고 이를 통해 농업생산성 향상을 도모함으로써 협동농장에 종사하는 북한 노동자들의 생활 수준 향상은 물론, 북한이 추구하는 농업개혁 및 농업구조조

정에 좋은 경험을 얻을 수 있을 것으로 판단된다. 합영농장은 소규모에서 대규모 합영 및 합작농장으로 발전시켜 나가는 것이 합리적일 것이다. 운영방식으로는 우리가 북한으로부터 농장 운영에 필요한 토지, 시설물, 농기구, 역축 등을 장기간 임차하고 북한 농장원을 고용하는 형태를 고려해볼 수 있다. 다만, 이의 운영은 북한의 농업관리체계에서 독립하여 경영권이 행사될 수 있도록 하는 것이 효율적일 것으로 판단된다. 그러나 합영농장의 공동경영을 통해 북한 농업체계의 전반적인 개혁을 유도하기보다는 먼저 북한 농업의 생산성 향상에 이바지하게 한 후 운영방식의 전환이 이루어질 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다.

셋째, 두 번째 방안의 연장선상에서 남한 전용 농장지대를 북한 지역에 조성해 볼 수 있을 것이다. 여기에는 남한을 포함한 해외농업 투자를 유치할 수 있도록 북한을 설득할 수 있을 것으로 기대된다. 또한 이를 발전시켜 남북간에 농산물 계약생산을 실시할 수도 있을 것이다. 북한의 생산자와 협약하여 영농비 일체를 남한에서 부담하고 생산물을 분배하거나 남한에서 도입하는 방식도 생각해 볼 수 있다. 식량난 해결과 농산물 생산을 확대하기 위해 품종개발에 힘쓰는 한편, 농기구 및 농자재 생산을 지원하면서도 유통이나 저장, 가공, 판매 등의 분야에서 지원과 협력이 일어날 수 있도록 하는 것이 유리하다. 유통과 관련해서는 별도의 협력체제를 두어 남북한 농산물의 반입이 자유롭게 이루어질 수 있는 조치가 필요하다. 이 경우 우선 남북한 농산물 유통을 식량과 특수품목에 한해 관광과 연계시키는 정책이 마련되어야 할 것이다.

V. 결론

본 연구에서는 북한 경제난의 극복, 식량난의 극복이 생산력 발전에 있다는 전제하에 북한의 협동농장의 개혁문제를 논의했다. 본 연구의 중심이 되었던 물음은 사회주의 체제적 성격에 기인하는 북한 협동농장의 경영의 비효율성을 극복하고, 식량난 극복을 위한 생산성 향상을 위해 그 운영체제를 개혁해야 한다면, 어떤 형태로 추진하는 것이 과연 북한의 정치적 안정을 도모하면서 효율성을 창출할 수 있을 것인가 하는 점이었다.

협동농장의 개편이 논의의 중심이 된 것은 북한 농업이 협동농장을 중심으로 전개되고 있으며, 농업생산의 중추적 역할을 하고 있기 때문이다. 북한에서는 협동농장을 떠나고서는 농업의 그 어떤 면도 생각할 수 없다. 협동농장은 그 만큼 중요한 비중을 차지하고 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 전체 주민의 대다수가 기아에 허덕이고 있는 이유는 협동농장의 비효율적 운영 때문이라고 할 수 있다. 협동농장 운영의 비효율성에 대해서는 본문에서 자세히 논의했다.

본 연구에서는 통일을 염두에 두지 않고 남북한 공존, 즉 정권적 차원에서의 공존을 기반으로 하고 있다. 비록, 체제적 동질성을 가져올 수 있을지라도, 북한의 정권적 존재는 확립되며 또 보장된다는 전제하에 논의를 전개했다. 물론, 개혁이 반드시 정권적 존재를 보장한다고 할 수 없다. 그러나 적어도 그와 같은 정권의 붕괴적 상황을 염두에 두고 논의를 한 것은 아니라는 것이다.

본 연구를 통해 도달할 수 있는 결론은 북한에게 있어서는 중국식 개혁·개방이 이루어지는 것이 바람직하다는 점이다. 중국이 경험했던 민주 지향적 정치개혁과 시장 지향적 경제개혁의 전철을 밟는 것이

북한으로 하여금 가장 효율적인 협동농장의 개편을 이룰 수 있을 것이라는 점이다. 이를 위해서는 우선 정치적으로는 권력구조 개편이 수반되고 경제적으로는 기존의 사회주의 공유제 구조가 개선되어야 할 것이다. 특히, 국민 대다수의 의식주 생활과 밀접한 관계가 있는 개혁이 반드시 선행되어야 할 것으로 판단된다. 농업개혁이 전제되지 않는 경제개혁과 정치개혁은 오히려 전체 국민들의 전폭적인 지지와 참여를 기대할 수 없을 뿐만 아니라 새로운 불만과 갈등을 증폭시킬 것이기 때문이다. 중국이 실시했던 개혁개방정책은 이미 큰 성과를 달성했으며, 특히 농업개혁은 경제발전을 촉진시키는 원동력이 되었던 평가되고 있다. 몇가지 본 연구를 통해 인식할 수 있는 점과 북한 협동농장의 개편을 위해 강조해야 할 사항들을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 북한 당국은 사상적 개혁을 선도해 실생활을 개선시킬 수 있는 주민들의 신뢰를 확보해야 할 것이다. 북한은 주체사상을 기반으로 “우리식 사회주의” 건설을 원대한 국가사업으로 설정하고 사회주의 통치이념에 충실한 집단생산체제를 유지하고 있는 상태다. 따라서 북한이 장차 개혁개방과 더불어 농업개혁을 추진하는 데에는 이념과 사상 및 제도 면에서 적지 않은 모순과 문제를 수반하게 될 것이 확실하다. 그러므로 대외적으로는 적극적인 경제교류협력을 추진하는 한편, 대내적으로는 경제개혁 및 농업개혁을 추진하되, 현실을 감안하여 점진적으로 실행하는 방안을 모색해야 할 것이다. 특히, 기존의 사상 통제를 획기적으로 완화하는 한편, 주민들의 신뢰와 지지 및 참여를 도출해 나아가는 데 주력해야 할 것이다.

둘째, 현행 사회주의 집단생산체제 하에서 여하히 생산촉진 인센티브를 제시하여 농민들의 호응 속에 소기의 생산증대 목표를 달성할 수 있는 정책개발이 필요하다. 중국은 기존의 인민공사제도하에서 개혁개방 초기에 농가 혹은 생산 단위별로 생산청부제를 실시한 결과

농민들로부터 전폭적인 지지와 참여 하에서 기대 이상의 성과를 거두게 되었다. 바로 계약생산량 이외의 생산량이 자신의 소득으로 귀속되었기 때문이다. 따라서 북한은 현행 분조생산제를 획기적으로 개선하여 농업생산 촉진을 유도해야 할 것이다. 그리고 농지경작권에 대한 불안감을 해소하는 동시에 안심하고 농업생산에 전념할 수 있는 후속 조치를 병행해야 할 것이다. 현재 중국은 1차 계약시 최장 30년까지 경작기간을 허용해 주고 있는 점을 고려할 필요가 있다.

셋째, 현재 북한의 중앙 집권적 계획경제 및 북한식 사회주의 분조생산 하에서 생산성 향상과 생산의욕 고취를 통한 생산증대를 실현하기 위해서는 비록 제한적이기는 할지라도 시장기능과 유통기능을 발휘할 수 있는 자유시장 개설을 더욱 확대해야 할 것이다. 그래야만 농민들의 초과 농산물 내지는 여타 부산물이 이 시장기능에 의해 거래가격이 결정됨은 물론, 생산을 촉진하면서 생산성 향상을 실현하게 될 것이다. 또한 시장기능이 제대로 작동할 수 있도록 전반적이고 대폭적인 가격개혁을 병행하는 한편 점차 시장의 가격조절 기능을 촉진시킬 수 있는 제도개혁도 게을리해서는 안된다. 만일 이러한 조치가 선행되지 않는다면 소기의 성과를 결코 기대할 수 없을 것이다.

넷째, 북·중 변경지역과 연해지역을 중심으로 대외개방을 적극적으로 확대해 나가는 동시에, 자유시장의 대폭적인 확대에 대한 의지와 자신감을 가짐으로써 자영업 및 초과 농산물의 자유판매 허용, 경제특구를 통한 개혁개방 지역의 대폭적 확대 등의 조치를 취해야 할 것이다. 여기에는 중국이 개혁개방 초기 14개 연해도시를 우선 개방함과 동시에 농촌에 자유시장개설 허용을 통해 시장경제를 도입했던 사례를 적극 참조할 필요가 있다. 이와 동시에 북한이 유엔공업개발기구에 보내 투자유치 희망분야인 평양, 남포, 사리원 등으로 외자유치 개방지역을 점차 확대하며, 원산과 남포와 같은 지역을 보세가공지역

으로 지정하는 것도 바람직하다. 신의주 지역과 평양 및 남포는 중국을 대상으로 전략적 개방을 서둘러야 할 것이다. 동시에 현행 공업생산 관리체제인 연합기업소 관리체계를 개선하여 중국의 향진기업과 유사한 기업을 탄생시킬 수 있는 효과적인 방안을 모색함은 물론, 개혁개방에 따른 경제환경 변화에 능동적으로 적응할 수 있는 기반 구축도 요구된다. 그래야만 개혁개방정책의 성공과 더불어 농업개혁도 소기의 성과를 거두게 될 것이다.

다섯째, 협동농장 소유 농지와 재산에 대한 소유구조 개편과 관련 해선 협동농장 재산의 소유권을 실제 분할없이 소유권을 증명하는 문서를 가짐으로써 사유화하는 방향으로 추진하는 것이 합리적일 것이다. 협동농장의 구조를 그대로 두고 이름을 변경하는 한편, 개별 재산에 대한 구체적 분할없이 소유권을 증명하는 문서를 가질 수 있도록 하는 방법을 선택하는 것이다. 협동농장을 탈퇴하는 경우에는 자신의 소유 지분에 대한 반환을 청구할 수 있도록 함은 물론, 자신의 소유 지분을 그대로 둔 채 지분 만 큼에 대한 권리를 행사할 수는 방안도 고려해 보는 것이 바람직하다.

여섯째, 북한이 농업개혁을 성공적으로 추진하기 위해서는 금융개혁, 의식개혁, 영농교육, 농기계보급, 비료와 농약 공급, 품종개량 등의 조치가 반드시 병행되어야 한다. 중국은 개혁개방 초기부터 이러한 조치들을 병행함으로써 소기의 성과를 조기에 달성하게 되었다. 따라서 성공적인 농업개혁은 북한의 농업개혁에 시사하는 바가 매우 크다. 중국과 매우 유사한 경제여건 및 농업생산 체제에 직면한 북한으로서는 중국의 농업개혁 성공사례를 유용한 정책자료로 활용해야 할 것이다.

이런 점에서 북한의 협동농장도 그 규모 면에서 큰 집단농장의 효율성을 살리면서도 높은 생산성을 창출할 수 있는 방안 모색이 필요

하다. 이는 남북한간의 즉각적인 통합을 통해 북한 협동농장의 개편을 겨냥한 것이 아니라 현재 남북한간의 경제적인 협력이 이루어지는 가운데서 북한 스스로 협동농장을 개편할 수 있는 방향을 찾는 것이 중요할 것으로 판단된다. 여기에는 무엇보다도 지난 2002년 7월 추진한 경제개선관리조치를 보다 더 질적으로 개편하고 광범위하게 적용하여, 국가관리하의 시장메커니즘의 도입이나 사회주의를 지향하는 상품경제를 지향할 수 있는 방향으로 나가야 할 것이다. 동시에 협동농장과 국영농장의 경영자율성을 보다 더 크게 확대, 경영계획, 가격, 생산량 및 생산품목, 인사, 임금 등의 결정권을 개별농장에 위임¹⁴⁴⁾해야 할 것이다. 그 밖에도 소유형태를 다양화해 기존의 국유, 공유 내지 집단소유에서 사적소유와 개인소유 등의 형태를 추가, 이를 사회주의 헌법에 반영시켜야 할 것이다. 이상의 조치 외에도 농산물 생산계약제¹⁴⁵⁾를 도입하고 한편, 농산물의 유통에 대폭적인 자유화를 인정하는 방향으로 나아가야 할 것으로 판단된다. 물론, 이와 같은 조치는 현재 북한이 견지하고 있는 협동농장 조직과 운영의 기본적인 것을 변화시키는 것이기 때문에 정치적인 결정과도 큰 연관성을 가진다. 그러나 이는 전적으로 북한이 감당해내어야 할 몫이라고 할 수 있다.

144) 물론, 생산량과 품목의 전적인 위임은 불가능할 것이나, 일부 국가계획에 의한 품목을 제외하고는 협동농장에 위임하는 방향이 되어야 할 것이다.

145) 생산계약제란 농민에게 토지를 할당하고 계약생산량을 초과한 수확분은 농민이 자유처분할 수 있도록 하는 제도라고 할 수 있다. 중요한 것은 농산물을 국가가 구매할 경우에는 시장가격에 준하는 것이라고 할 수 있다.

참고문헌

1. 단행본

- 강준영. 「중국경제개론」, 서울: 지영사, 1995.
- 고뢰정. 이남현역. 「북한경제입문」, 서울: 청년사, 1988.
- 김영훈·전형진·문순철. 「북한 집단농장의 분배제도에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원 연구보고 R431, 서울: 농촌경제연구원, 2001.
- 김용락. 「군협동농장경영위원회와 농업문제」, 평양: 조선로동당출판사, 1963.
- 김운근 외. 「통일대비 농림업 부문 계획 수입을 위한 연구」, 한국농촌경제연구원 연구보고 R. 394, 서울: 한국농촌경제연구원, 1998.
- 김운근·고재모·김영훈. 「북한의 농업 개황」, 서울: 농촌경제연구원, 1994.
- 김운근·김영훈·이일영. 「사회주의 농업의 체제전환과 북한 농업의 전망: 중국과 동독의 구조개혁사례를 중심으로」, 한국농촌경제연구원 연구보고 R 350, 서울: 한국농촌경제연구원, 1996.
- 김일성. 「社會主義 農村 テゼ」, 평양: 白峰文庫, 1980.
- 농협중앙회. 「북한의 협동농장」, 서울: 농협중앙회, 1998.
- 「등소평 문선 (1975~1982)」, 평양: 인민출판사, 1983.
- 림기범. 「우리식 통촌문제해결의 빛나는 경험」, 평양: 농업출판사, 1992.

- 문준호. 「중국의 사회주의시장 경제체제 정착을 위한 최근의 입법에 관한 연구」, 한국법제연구원 연구보고 99-02, 서울: 한국법제연구원, 1999.
- 박진환. 「북한농업의 현황과 향후 전망」, 북한농업기반 국제세미나, 농어촌진흥공사, 1997.11.
- 북한연구소. 「북한총람」(1983-1993), 서울: 북한연구소, 1994.
- _____. 「북한총람」(1945-1982), 서울: 북한 연구소, 1983.
- _____. 「월간북한」, 각월호, 1993-2002.
- 사회과학경제연구소. 「경제사전 I」, 평양: 사회과학출판사, 1986.
- 사회과학원. 「경제사전」, 1986.
- 산업은행. 「중국의 개혁전략과 성과 -부문별 추진과정과 전망-」, 서울: 한양기업, 2001.
- _____. 「中國經濟轉軌 20년」, 서울: 한양기업, 2001.
- 신동완 외. 「남북한 농업기술 교류협력방안 연구」, 인문사회연구회 협동연구 총서 2000-13, 서울: 통일연구원, 2000.
- 오대호. 「협동농장 관리운영 경험」, 평양: 사회과학출판사, 1989.
- 오승렬. 「중국경제의 개혁·개방과 경제구조: 북한경제 변화에 대한 함의」, 통일연구원 연구총서 01-31, 서울: 통일연구원, 2001.
- 이보근. 「중국의 개혁·개방에 관한 정치적 시각」, 서울: 대외경제정책연구원 지역정보센터, 1993.
- 정재완. 「베트남의 경제개혁 추진현황 및 경제전망」, KIEP, 조사분석 97-02, 1997.12.
- 최종식. 「북한의 협동농장을 중심한 농업 및 농민의 실태분석」, 서울: 국토통일원, 1975.
- 통일연구원, 「북한의 경제전환 모형: 사회주의 국가의 경험이 주

- 는 합의」, 협동연구총서 2001-06, 서울: 통일연구원, 2001.
- 통일원, 『북한경제통계집』, 서울: 통일원, 1996.
- 한국농촌경제연구원(편역), 『구동독농업의 구조개편』, D76-1, 1992.
- 한국산업은행, 『중국의 개혁전략과 성과:부문별 추진과정과 전망』, 서울: 한양기업, 2001.
- 한국은행, 『베트남의 경제개혁 추이와 시사점』, 한국은행, 1999.
- 한동훈, 이준엽 공역 『중국의 개혁과 발전전략』, 서울: 백산서당, 2001.
- Wolz, Axel. Gejza Blaas, Iveta Namerova, Stanislav Buchta *Agricultural Transformation in Slovakia: The Change of Institutions and Organisations*, Heidelberg, Verlag für Entwicklungspolitik Saarbrücken, 1998.
- Epstein, David B. & Jürgen Simer. *Difficulties in the Privitisation and Reorganisation of the Agricultural Enterprises Russia*, IAMO Discussion Paper No. 8, 1998.
- IMF. *International Financial Statistics, Yearbook 1997*, April 1999.
- Institut für Sozialkulturelle Studien der Universität-GhK. ed. *Ländliche Kooperativen und Finanzsysteme im Transformationsprozeß: Das Beispiel Vietnam*, Witzenhausen: Kassel, 1998.
- Swain, J.. *Pattern of Rural Restructuring in Central*

152 북한 협동농장 개편 방향에 관한 연구: 사회주의 국가의 협동농장 개편 경험
이 북한에 주는 시사점

and Eastern Europe and their Implications for the Common Agricultural Policy, Paper presentation, Jan. 1. 1998.

Winiacki J.. *The Distorted World of Soviet-Type Economies*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1988.

Ugarov, Laexej. *Transformation der Landwirtschaft in Rußland in eine marktorientierte Struktur*, Münster-Hiltrup, 1997.

Laschewski, Lutz. *Von der LPG zur Agrargenossenschaft : Untersuchungen zur Transformation genossenschaftlich organisierter Agrarunternehmen Ostdeutschland*, Berlin: Edition Sigma, 1998.

Nolan, Peter. *The Political Economy of collective Farms*, Boulder, Westview Press, 1988.

Tillack, Peter & Frauke Pirscher. ed. *Competitiveness of Agriculture Enterprises and Farm Activities in Transition Countries*, Wissenschaftsverlag Vauk Kiel KG.: IAMO, 2000.

Tillack Peter. *Die Veränderung von Betriebsstrukturen in der Landwirtschaft unter dem Einfluss des Transformationsprozesses in Mittel- und Osteuropa*, Halle IAMO, 2002.

Fiege, Ulrich. *Ludger Hinners-Tobrägel. Die Transformation landwirtschaftlicher Unternehmen in Ostdeutschland: Ein Modellfall für den*

EU-Beitritt Polens und Ungarns? in: IAMO 2002, Halle, IAMO, 2002.

2. 논문

- 경제실천시민연합회. 「사회주의 농업개혁 방식의 북한 적용가능성 분석을 위한 심포지움」, 2001.11.23.
- 구성렬 외. “베트남의 남북 경제통합과 한반도 경제통합에 대한 시사,” 연세대 동서문제연구원 「동아시아연구논총」 제5집, 1995.
- 김경량. “북한 농업의 현황과 남북농업의 단계별 협력방안,” 한국개발연구원, 「KDI북한경제리뷰」 제3권 10호, 2001.
- 김정일. “사회주의 농촌체제를 관철하기 위한 투쟁에서 당조직들의 역할을 높일 데 대하여,” 「김정일선집 제5권」, 평양: 조선로동당출판사, 1995.
- 박진환. “북한의 협동농장들(집단농장)에 관하여 알아본다,” 북방농업연구소, 한국농업과학협회소식, 2000.
- 다오 콩 티엔. “베트남의 농업개혁,” 구성렬 편저, 「베트남의 경제개혁과 전망」, 연세대학교 동서문제연구원, 1993.
- 북한민주화네트워크. “북한의 인센티브제도,” 「Keys」 제27호, 2002.
- 이일영, “1980년대 중국의 농업개혁 - 농업생산성 및 농·공간 관계의 분석,” 서울대학교 박사학위논문, 1994.
- 이일영·전형진. “북한농업제도의 전개와 개혁 전망에 관한 연구: 분조관리제를 중심으로,” 「통일문제연구」 제28호, 평화문제연구소, 1997.

임상철, “북한 주체농업의 추진현황과 변화전망,” 『북한·통일정책관
런 신진학자 논문모음집』 제1권, 서울: 통일원, 1994.

平田隆太郎, 『북조선 농업의 현상과 농업생산통계의 제문제』, 농
어촌진흥공사 주최 제4회 북한농업기반 국제세미나 발표논
문, 1998.

Waston, Andrew. "The Reform of Agricultural Marketing
in China Since 1978," *The China Quarterly*, No.
113.

Czaki, C. & Z. Lerman. "Agricultural Transition
Revisited: Issue of Land Reform and Farm
Restructuring in East and Central Europe and
the former USSR," *Quarterly Journal of
International Agriculture* 35, No. 3.

Schmieding, Holger. "Issues in Privatisation, in:
Intereconomics," *Hamburg*, May/June 1991.

IAMO. "Land-und Ernährungswirtschaft in Mittel-und
Osteuropa-Rückblick und Ausschau," *IAMO 1999*,
1999.

Lin, Justin Yifu, "Rural Reform and Development,"
Garnaut, Ross and Liu Guoguang, *Economic
Reform and Internationalization*, Allen and
Unwin, 1992.

Voigt, Peter. "Zehn Jahre Transformation - Bilanz des
Reformverlaufs," in: IAMO 2001, Halle, IAMO:
2001.

World Bank. "Vietnam: Deepening Reform for Growth,"

An Economic Report, 1997.

3. 기타

『조선신보』

김종덕. “중국 농업생산체제의 개혁과 농촌사회의 변화,”

경남대홈페이지 www.kyungnam.ac.kr/dept/ebm/sostudy/.

독일 “기업사유화의 장애요인 제거와 투자촉진을 위한 법률,”

1991. 3. 15.

독일 농업구조조정법(Landwirtschaftsanpassungsgesetz), 1991.

7. 31. (BGBl. I S. 1418)

북한 1998년 개정헌법.

북한 농업협동조합 기준규약. 1958. 11. 24.