

<통일기반구축사업>

체제전환국의 협동농장 개혁이 북한에 주는 시사점

2020.02.28.

지성태 · 조성찬 · 김태윤 · 김범석 · 이원정

서울대학교 그린바이오과학기술연구원 · 하나누리 동북아연구원

목 차

1. 서론	1
2. 중국의 협동농장 개혁이 북한에 주는 시사점	2
2.1. 들어가며	2
2.2. 중국 농업경영주체의 변화과정	3
2.3. 중국 협동농장(인민공사) 운영의 한계	16
2.4. 중국 협동농장 해체 이후 농업·농촌 발전 요인	22
2.5. 북한 협동농장 개혁 가능성 검토	30
2.6. 시사점	38
3. 중국과 북한의 도시-농촌 이원적 토지소유 구조 변화경로 비교	41
3.1. 들어가며	41
3.2. 이원적 토지소유 구조 하의 중국 농촌 토지제도 변화	47
3.3. 이원적 토지소유 구조 하의 북한 농촌 토지제도 변화	57
3.4. 중국과 북한의 이원적 토지소유 구조 변화경로 비교 분석	73
3.5. 북한 협동농장 토지제도 개선 방향	76
3.6. 소론	81
4. 북한 협동농장 협력 사례: 하나누리 라선농촌자립마을사업	83
4.1. 들어가며	83
4.2. 사회목적투자 방식을 통한 Y마을 지원전략	85
4.3. 하나누리 사회연대경제 라선프로젝트의 현황	87
4.4. 하나누리 라선프로젝트가 주는 시사점	90

1. 서론

최근 북한의 다양한 분야에서 변화가 감지되는 가운데, 향후 개혁개방이 본격화될 경우 농업부문에서는 협동농장 개혁이 핵심부분이 될 것으로 예상된다. 사회주의체제 하에서 협동농장은 농업 생산활동의 중심이었을 뿐만 아니라 사회주의체제를 유지하는 근간이기 때문이다. 체제전환국들의 경험에 비추어볼 때, 개혁개방이 협동농장 개혁 혹은 해체에서부터 시작된 사례를 찾아볼 수 있다.

협동농장은 토지 소유권과 직결되어 있기 때문에 개혁과정에서 매우 민감한 사안이기도 하다. 토지 소유권은 곧 개별 농가의 재산권이며, 그 개혁은 곧 사회자본의 배분을 의미한다. 또한 토지 재산권의 소유 방식, 소유 주체 등에 따라 개혁 이후 전체 사회의 발전 방향이 좌우되기도 한다.

중국의 경우 협동농장 해체 이후 이원적 토지소유 구조를 유지하였고, 최근 그 한계가 드러나기 시작했으며, 이는 다양한 사회적 문제를 야기하고 있다. 도시 토지는 국가가 소유권을 갖고 농촌 토지는 집체가 소유함으로써 토지 수용과정에서의 갈등, 규모화 영농의 제약, 토지 자본화의 한계, 도시 근교에서의 난개발과 지대추구 등의 부작용을 낳고 있다. 중국 외에도 러시아, 동유럽 국가 등 각국의 개혁 방식 및 그 특수성으로 인해 다양한 형태의 문제점들이 나타났을 것으로 예상된다.

협동농장이 해체된 이후에도 발전단계에 따라 다양한 형태의 경영체와 경영방식이 나타났다. 중국의 경우 협동농장 해체 이후 개별 농가 위주의 농업 경영이 이루어지다가 다시금 집단경영 방식의 합작사가 보편화되는 경향이 나타나기도 했다. 2007년 농민전업합작사법이 제정된 시점을 전후하여 협동조합의 일종인 합작사가 급격하게 확산되었다. 그 배경에는 규모화 경영의 효율성, 토지의 유동성 강화, 농촌인구의 비농업부문으로의 유출 등이 있다. 체제전환국들의 협동농장 해체 후 각국 농업부문의 발전경로를 추적하면, 후발국에 주는 시사점이 많을 수 있다.

최근 북한의 일부 지역에 이미 협동농장 개혁이 추진되고 있으며, 그 방식은 중국 등 다른 체제전환국과는 다소 차이가 있다. 예를 들어, 라선특별시에서 기존 협동농장을 작업반 단위로 해체하여 라선시 지역에 있는 국유 기업소에 분할하는 시책을 추진하고 있다. 이는 협동농장 토지 소유권이 국유로 전환되어 도농 이원적 토지 소유구조의 문제점을 극복할 수 있는 하나의 시도라고 볼 수 있다. 토지 소유권이 국가로 귀속되어 공공재가 되면 투기로 인한 사회적 비용과 빈부격차 심화 등의 부작용을 최소화할 수 있다.

본 연구의 목적은 중국을 대표로 하는 체제전환국의 협동농장 개혁경험과 현재 북한에서 시도되고 있는 협동농장 관련 개혁 동향을 종합적으로 분석함으로써 향후 발전 방향에 대한 시사점을 도출하고, 중국과 북한의 토지 소유제도 비교하여 그 차이점을 분석하는 것이다.

따라서 본 연구는 크게 세 부분으로 구성되어 있습니다. 첫째는 중국의 협동농장 개혁이 북한에 주는 시사점이고, 둘째는 중국과 북한의 도시-농촌 이원적 토지소유 구조 변화경로 비교이고, 셋째는 북한 협동농장 협력 사례이다.

2. 중국의 협동농장 개혁이 북한에 주는 시사점

2.1. 들어가며

김정은 집권 이후 북한의 농업·농촌부문에서 크고 작은 개혁이 전개되고 있고, 이와 연계된 변화들이 감지되고 있다. 포전담당책임제 도입에 따른 협동농장 개혁이 대표적이다. 협동농장은 계획경제를 표방하는 북한의 농업·농촌부문의 사회·경제를 지탱하는 핵심이다. 따라서 개혁의 주요 타깃이 됨은 물론 그 파장 역시 클 수밖에 없다. 이는 중국을 비롯한 체제전환국의 경험에서도 찾아볼 수 있다.

중국의 개혁·개방은 협동농장 해체에서부터 시작되었다고 해도 과언이 아니며, 그 영향이 사회·경제 전 분야로 파급되었다. 인민공사 중심의 중국 협동농장체계는 운영과정에서 많은 문제점을 내재하였다. 구성원의 생산 의욕 부진, 그로 인한 생산성 저하, 경직화된 운영방식 등 다른 체제전환국에서도 나타난 공동점이 문제들이다. 협동농장 개혁은 바로 이러한 문제들을 해결하고자 하는 기층단위의 과감한 시도였고, 이에 대해 정부는 묵인하거나 정책적으로 지원함으로써 전국적인 범위에서 추진되었다. 결과적으로 단기간 내에 협동농장 중심에서 개별 농가 중심의 농업경영체로 전환되는 성과를 거두었다. 중국 협동농장의 해체가 농촌 공업화, 농산물시장 발전, 금융 등 농업 관련 서비스 확대와 연동되면서 농업·농촌부문의 개혁은 더욱 탄력을 받게 되었다. 그러나 협동농장 해체와 이를 둘러싼 개혁 요소들 간의 연계성 혹은 인과성을 밝혀내기란 쉽지 않다. 물론 농가경영책임제 도입에 따른 생산성 증대효과, 농촌 산업화와 농촌사회 생산총액 변화의 상관성 등을 추정한 선행연구는 존재한다. 그러나 이러한 미시적 접근법은 개혁의 방향을 조망하고 정책적 시사점을 도출하는 데는 어느 정도 한계가 있다. 이러한 한계를 극복하기 위해서는 특정 분석틀 내에서 개혁 요소들 간의 관계를 입체적으로 분석할 필요가 있다.

본 연구에서는 신제도경제학의 기본 이론을 분석틀로 하여 중국 협동농장 개혁은 물론 이후 농업·농촌 발전이 순조롭게 이루어질 수 있었던 요인을 분석하였다. 즉, 신제도경제학의 핵심인 사유재산권과 거래비용 이론을 중심으로 분석틀을 마련하였으며, 이 분석틀 안에서 협동농장 개혁의 동인 및 농업·농촌 발전 요인을 분석하였다.

중국 협동농장 해체 이후 개별 농업경영체의 회복은 물론 농업·농촌 각 분야의 개혁과 혁신이 현재 진행형이라는 점에 주목할 필요가 있다. 즉, 각 분야의 개혁이 일회성으로 끝나는 것이 아니라 시대 변화와 요구에 따라 후속 개혁이 다른 내용과 방식으로 이어지고 있다. 농업경영주체만을 놓고 보더라도, 각 시기별로 요구하는 주체가 상이함을 알 수 있다. 협동농장 해체 직후에는 농가 중심의 개별농업경영체가 중시되었고, WTO 가입 및 대외 시장개방을 전후하여 농업 경쟁력 제고 차원에서 용두기업의 역할이 강조되었고, 산업화 진전에 따른 농민의 농촌 이탈로 농지의 유동성 강화가 요구되고 규모화 영농이 강조되면서 농민전업합작사 설립이 활발해졌고, 최근에는 전업합작사를 비롯한 전문 대농, 가족농장, 용두기업 등 신형농업경영체의 역할

이 중시되고 있다. 이러한 변화 속에서도 사유재산권 보장과 시장경제 활성화의 기초가 유지되고 있으며, 법적 제도적으로 이를 더욱 공고히 하려는 개혁 혹은 혁신이 뒷받침되었다.

이러한 분석틀로 최근 북한의 농업·농촌부문의 변화를 살펴보면, 중국의 개혁과정과 유사한 점을 찾아볼 수 있다. 협동농장 개혁 차원에서 포전담당책임제를 실시한다거나, 기업책임관리제를 시행하여 기업소·공장 운영의 자율성을 확대한다거나, 장마당을 암묵적으로 용인함으로써 시장경제 활성화를 유인하는 것이 대표적이다. 표면적으로는 북한 개혁과정에서 중국이 표방했던 사유재산권 보호 및 시장경제 확대와 비슷한 노선을 취하고 있다. 그러나 개혁의 강도와 구체적인 내용, 개혁을 둘러싼 주변환경, 개혁의 지속성, 개혁 요소들 간의 관계, 개혁 추진 주체의 거버넌스와 역량 등이 상이하기 때문에 중국의 경험에 빗대어 그 방향성을 규정하기란 쉽지 않다. 다만, 중국을 비롯한 체제전환국의 경험에 비추어 개혁의 방향성을 제시하거나, 시행착오를 줄이고 효과성을 높이기 위한 제언을 할 수는 있다.

본 연구에서는 중국의 농업경영주체의 변화과정을 통해 협동농장 개혁의 의미를 되짚어보고, 협동농장 운영과정에서의 한계점을 살펴보았다. 또한, 신제도경제학에 기초한 분석틀 내에서 협동농장 해체 이후의 중국 농업·농촌 발전 요인을 분석하였으며, 동일한 분석틀 내에서 북한 협동농장의 개혁 가능성을 검토하였다.

2.2. 중국 농업경영주체의 변화과정

1) 농지개혁단계

1949년 신중국 성립을 전후하여 중국은 유래 없는 토지개혁을 단행하였다. 중국공산당은 제국주의, 봉건주의 타파를 기치로 내걸고 국내 혁명전쟁과 對일 해방전쟁을 수행하는 과정에서 농민들의 적극적 지원을 받았다. 봉건시대 소수의 지주에게 수탈당하여 만성적 빈곤에 처해있던 농민 대다수가 공산당의 피지배계층의 해방 노선을 지지한 것이다. 농촌 전체 인구의 10% 미만이 지주 혹은 부농이 총 경지면적의 70% 이상의 농지를 점유하고 있었으며, 농촌 전체 인구의 약 90%에 달하는 소작농 혹은 빈농이 보유한 경지면적은 30% 미만이었다.¹⁾ 이처럼 불균등한 농지 소유는 부의 불균형을 초래했고 중국사회의 빈곤과 낙후의 주된 원인이기도 했다.²⁾

1945년 해방전쟁에서 승리한 중국 공산당은 농민들의 농지 요구에 부응하고 그동안 유지되어온 봉건적 토지소유제를 전면 폐지하고자 하였다. 그 일환으로 1946년 5월 4일 <토지문제에 관한 지시(關於土地問題的指示)>를 하달하여 문제 해결을 위한

1) 1927년 <중국국민당 중앙 집행위원회 농민부 토지위원회 보고(中國國民黨中央執行委員會農民部土地委員會報告)>에 따르면, 전국 총 인구 중 지주가 14%로 62%의 토지를 점유하고, 부농은 18%로 19%의 토지를 점유하고, 중농은 24%로 13%의 토지를 점유하고, 빈농은 44%로 단 6%의 토지를 점유하는 것으로 나타남(劉承燾, 2012: 27.).

2) Baidu 百科, 土地改革運動 <https://baike.baidu.com/item/%E5%9C%9F%E5%9C%B0%E6%94%B9%E9%9D%A9%E8%BF%90%E5%8A%A8/2068066>.

구체적인 원칙을 제시하였다. 이로써 ‘경자유전(耕者有其田)’ 원칙을 실현하게 되었다. 같은 해 6월부터 토지 분할을 일부 지역에서 시범적으로 실시한 이후 8월부터는 조건을 갖춘 해방구를 중심으로 전면적으로 전개하기 시작하였다. 1947년 7~9월, 중국공산당은 하북성 평산현(平山縣) 박파촌(柏坡村)에서 전국 토지회의를 개최하였으며, 그 동안의 토지개혁 경험을 토대로 본격적인 토지개혁을 위한 <중국토지법대강(中國土地法大綱)>을 제정하여 같은 해 10월 공표했다. 그중에는 봉건적 혹은 반봉건적인 착취의 토지제도를 없애고 경자유전의 토지제도를 시행하며, 농회(農會)가 주도하여 지주의 가축, 농기구, 주택, 식량 등의 재산을 몰수하여 남녀노소에 상관없이 공평하게 배분한다는 내용이 포함되어 있다. 이처럼 해방전쟁과정에서 해방구를 중심으로 약 1.45억 농업인구를 대상으로 토지개혁의 성과를 거두었다.³⁾

신중국이 성립된 이후에도 토지개혁이 지속되었다. 1950년 중공중앙은 <각급 인민정부 내 토지개혁위원회를 설립하고 각급 농민협회를 조직하여 토지개혁운동을 직접 지도하라는 지시(關於在各級人民政府內設土改委員會和組織各級農協直接領導土改運動的指示)>를 하달하여 신해방구의 토지개혁 방향을 제시한다. 즉, 지주계급의 토지를 몰수하여 토지 무소유 혹은 소유 규모가 작은 농민에게 배분하여 기존 봉건적 토지소유제를 농민의 토지소유제로 전환하도록 한다. 1950년 6월 <중화인민공화국토지개혁법(中華人民共和國土地改革法)>이 반포되어 농민 토지소유제 실시에 대한 법적 근거가 마련되었다. 이를 근거로 1950년대 말부터 신해방구의 3.1억 명의 농민을 대상으로 토지개혁운동이 대대적으로 추진되었다. 이로써 1952년 말 구해방구와 신해방구를 모두 포함하여 토지개혁의 수혜자가 전체 농업인구의 90% 이상에 달했고, 1953년 초 신강(新疆), 서장(西藏) 등 일부 소수민족 자치구를 제외한 모든 지역에서 토지개혁 실시가 완료되었다. 그 결과 3억 이상의 농민이 무상으로 약 7억 무(畝)의 토지와 생산자재를 배분받았고(劉承驥, 2012: 30), 더 이상 약 3,000만 톤에 달하는 지대를 지주에게 납부할 필요가 없게 되었다.⁴⁾

토지개혁을 통해 중국공산당은 신중국 성립 이후 당시 대다수를 차지했던 농민계급의 지지를 더욱 공고히 할 수 있었다. 또한, 기존의 기득권 세력이었던 지주계급이 몰락하고 계급간의 차별이 해소됨으로써 공산주의의 정치적 이념을 실현하기 위한 초석을 마련하였다. 한편, 수천년 동안 생산수단과 괴리되어 수탈의 대상이었던 농민계급은 토지를 소유하게 됨으로써 진정한 농업경영주체로 거듭나게 되었다. 이는 농업경영행위와 생산성에도 영향을 미쳤으며, 공업화 발전을 위한 여건을 조성하였다.

3) Baidu 百科, 土地改革運動 <https://baike.baidu.com/item/%E5%9C%9F%E5%9C%B0%E6%94%B9%E9%9D%A9%E8%BF%90%E5%8A%A8/2068066>.

4) 劉承驥(2012)는 약 3천 5백만 톤의 지대를 지주에게 납부할 필요가 없어졌다고 밝힘(董鋪祜, 1999: 82).

5) Baidu 百科, 土地改革運動 <https://baike.baidu.com/item/%E5%9C%9F%E5%9C%B0%E6%94%B9%E9%9D%A9%E8%BF%90%E5%8A%A8/2068066>.

2) 구(舊)합작사단계

중국공산당이 지주의 토지를 무상으로 몰수하여 농민에게 무상으로 분배함에 따라 농민들이 농업경영주체로서의 역할을 제대로 수행하기도 전에 농촌 토지는 집체화가 이루어진다. 그 배경을 다음과 같다. 첫째, 농촌 토지의 집체화는 신중국 성립 초기 국가 경제발전과 공업화 실현을 위한 하나의 필요조건으로 인식되었다. 1953년 중국은 제1차 5개년계획을 수립하여 대규모 경제 건설을 추진하였고, 투자가 급속히 증가하는 가운데 비축과 소비, 시장과 계획, 농업과 공업 사이에 모순이 돌출되었다. 그 과정에서 농산물 부족 현상도 나타났다. 이런 상황에서 1929~1934년 농업 집체화를 통해 공업화를 나름 성공적으로 추진한 소련의 사례가 중국공산당을 자극했다. 더욱이 이러한 소련의 경험은 사회주의 공업화와 소농경제의 모순을 강조하며 분산되어 있고 낙후한 소농경제를 타파해야 한다는 스탈린식 개조방식이 설득력을 얻게 됨으로써 중국도 이러한 노선을 따르게 된다. 소농경제 개조가 바로 농업 집체화이다. 둘째, 집단생산체제는 공산주의혁명이론을 체현하는 하나의 방법이다. 그 기본 사상은 사유제를 없애고 공동으로 소유하며, 계급을 타파하여 평등을 실현하고, 필요에 따라 분배하는 것이다. 공동생산, 공동분배를 추구하는 농업 집체화가 이를 가장 잘 실천할 수 있는 경영모델 중의 하나이다. 셋째, 신중국 성립 이후 국가 운영과정에서 국가권력을 통한 사회 통제와 정치적 안정을 추구하게 되었고, 농촌 토지 집체화가 하나의 방편으로 활용되었다. 신중국 성립 초기 혁명전쟁과 해방전쟁 승리에 대한 지지층에 상응하는 보상을 하는 것이 급선무였다면, 점차 방대한 국가를 통치하고 분열된 사회계층을 통합하기 위한 정치적 전략이 필요했고, 그것이 농촌 부문과 토지 관리 영역에서 집체화 경영방식으로 체현된 것이다.

농촌 집체화는 다양한 상호협력(互助合作)의 형태로 생산자재의 사유화를 기초로 한 개별 농업경제에서 생산자재 공유화를 기초로 한 합작 농업경제로의 전환과정을 겪었다. 중국의 농촌 집체화는 다음과 같이 3단계를 거쳤다(劉承驥, 2012: 37-39). 1단계는 1949년 10월 신중국 성립 직후부터 1953년까지의 농업 호조조(互助組)단계이다. 신중국 성립 직후 토지개혁을 완성하기 위해 개별 농민에게 토지를 분할하는 사업을 추진하는 동시에, 한편에서는 지역별 공산당위원회의 지도하에 농업호조합작운동이 전개되고 있었다. 1951년 9월 중공중앙은 제1차 호조합작회의를 개최하여 <농업생산 호조합작에 관한 결의(關於農業生產互助合作的決議)>를 통과시켰다. 1952년 말 기준으로 전국 농업호조합작조직의 수는 약 830만 개였고, 이에 참여한 농가 수는 전국 총 농가의 약 40%를 차지했다. 그중 시범적으로 설립한 농업생산합작사(초급사)의 수가 약 3,600개였다. 이러한 과도기적 시도는 개별 농가 중심의 소농경제를 생산조직 중심의 집체 농업으로 전환하기 위함이다. 이를 통해 농촌에서 자발적으로 나타나는 자본주의 경향을 극복하고 농민계층을 사회주의 통치체제 내로 편입시키고자 하였다. 이 단계까지는 호조합작조직이 농민의 자발적인 참여와 공동의 이익 추구를 바탕으로 구성되었고, 국가권력의 강제성이 미미했으며 토지 소유권도 농민에게 귀속되어 있었다.

2차 단계는 1954년부터 1955년 상반기까지의 초급 농업합작사단계이다. 전국적으로 토지개혁이 거의 완료된 시점이고, 국가권력의 개입이 본격적으로 시작되는 단계이기도 하다. 1954년 초 농업생산합작사 수는 이미 9.5만 개에 달했고 이에 참여한 농가 수도 170만 호에 달했다. 전국적으로 사회주의혁명 분위기가 고조되는 가운데 농업생산합작사 발전과 농민의 합작사 가입을 위한 국가차원의 지원이 적극적으로 이루어졌다. 1954년 10월 개최된 전국 제4차 호조합작회의에서는 1955년 봄까지 농업생산합작사 수를 60만 개로 늘리기로 했고, 실제로 같은 해 4월에 합작사 수가 67만 개로 늘어났다. 1955년 5월에 개최된 15개 성시(省市) 당위원회 서기(書記)회의에서는 1956년까지 그 수를 100만 개까지 확대하는 계획을 세우기도 했다. 이처럼 초급 농업합작사가 급격히 성장하는 가운데 농민은 토지와 생산자재 등에 대한 점유, 경영과 수익배분의 권리를 상실하였다. 즉, 토지개혁을 통해 획득한 독립적 농업경영체로서의 지위를 박탈당한 것이다. 형식상으로는 농민이 본인 소유의 토지를 출자하는 방식으로 합작사 회원이 되고, 합작사가 일괄적으로 경영하고 출자한 토지, 노동 및 기타 투입물에 따라 분배하는 시스템이지만, 실질적으로 농민들로부터 농업경영지배권을 박탈한 것이다.

3차 단계는 1955년 하반기부터 1956년 말까지의 고급 농업합작사단계이다. 초급 합작사를 기초로 한 고급 합작사 발전이 급격하게 진행된 시기이다. 1955년 7월 중공중앙이 개최한 성, 시, 자치구 당위원회 서기회의에서 <농업합작화에 관한 문제(關於農業合作化問題)> 보고가 이루어지고, 같은 해 10월 중공중앙이 북경에서 개최한 제7차 6중전회에서 <농업합작화 문제에 관한 결의(關於農業合作化問題的決議)>가 통과되면서 1958년까지 전국 대부분의 지역에서 초급 농업합작사 설립을 완료하겠다는 계획을 수립하였다. 이후 농업합작화운동이 신속하게 진행되면서 단 3개월만에 전국적으로 농업합작화가 완료되었다. 1956년 말 기준으로 초급 합작사에 참여한 농가의 비중은 96.3%이고, 고급 합작사에 참여한 농가의 비중은 87.8%인 것으로 나타났다. 고급 합작사단계에서는 토지면적의 5%의 자류지(自留地, 텃밭)에 대한 사용권만 보장되고, 나머지 토지, 생산자재가 모두 집체화됨으로써 농민은 사유재산권을 모두 상실했다. 즉, 개인의 관할 하에 있던 각종 자산에 대한 소유권, 사용권, 수익권, 처분권 일체가 집체에 귀속된 것이다. 초급 합작사단계에서 인정되었던 토지와 자산 출자에 근거한 분배시스템이 완전히 사라졌고, 오로지 집체농장에 투입한 노동력에 근거하여 분배하는 시스템이 도입되었다. 이로써 농민은 다시 생산수단과 철저히 괴리되었고, 농업경영을 위한 의사결정과정에서 완전히 배제되었다.

토지개혁을 통해 수천년 간 염원했던 농지 소유의 꿈을 이룬 농민들이 오래지 않아 그 소유권을 다시 박탈당했음에도 농업 집체화가 순조롭게 이루어진 이유는 무엇일까? 먼저, 호조조-초급 합작사-고급 합작사를 거치면서 국가권력이 농업부문으로 단계적으로 침투해 들어갔고, 이 과정에서 농민들은 개인 주도의 경영체제에서 집체 주도의 경영체제에 서서히 순응함으로써 그들의 반발을 최소화할 수 있었을 것이다. 둘째, 중국공산당의 강력한 이데올로기 선전과 사회 동원력이 농민계급의 저항을 억제

하는 무기로 작용했을 것이다. 특히, 앞서 공산주의를 표방한 소련이 농업 집체화를 통해 성공적인 공업화를 이뤘다는 점에서 농민대중을 설득하는 중요한 사례가 되었을 것이다. 셋째, 토지개혁과정에서 공산당과 국가가 토지를 무상으로 몰수하여 농민들에게 무상으로 배분했기 때문에, 그 토지를 다시 무상으로 회수하여 집체화하는 과정에서 농민들이 표출할 수 있는 저항의 정도는 한계가 있었을 것이다. 즉, 농민들이 토지 거래시장에서 그에 상응하는 대가를 지불하고 토지 재산권을 획득했다면 그 저항 강도는 매우 컸겠지만, 아직 그 재산권에 대한 인식이 정립되기도 전에 회수했기 때문에 재산권을 주장의 강도가 작았음을 짐작할 수 있다.

3) 농촌인민공사단계

인민공사는 1958년부터 설립되기 시작하였으며, 행정과 경제가 일체화된 조직이다. 즉, 농촌의 행정을 담당하는 기층단위인 동시에 농촌의 경제활동을 담당하는 기층단위이기도 하다. 인민공사는 고급 농업생산합작사의 연합조직으로 정부가 농촌으로 더욱 깊숙이 들어와 농촌주민을 관리하고 통제하는 역할을 담당하는 주체이다. 동시에 사회주의경제모델인 집체소유제경제, 전민소유제경제를 표방하였다.

인민공사의 기본 결산단위는 생산대이고, 지역의 상황에 따라 공사와 생산대의 2단계조직으로 구성되거나 공사-생산대대-생산대의 3단계조직으로 구성된다. 인민공사의 권력기관이면서 의사결정기구인 공사회원대표대회, 생산대대회원대표대회와 생산대회원대회이다. 그 외에 관리기관인 각급 관리위원회와 감찰기관인 각급 감찰위원회가 있다.

공사의 관리위원회는 생산인프라, 재정, 식량, 무역, 민정, 문화, 교육, 위생, 치안, 민병과 민사소송 등과 관련하여 향(鄉)인민위원회 직권을 행사한다. 공사는 중앙의 농촌인민공사 관련 정책과 법령을 집행하고, 생산대대와 생산대를 관리·감독하고, 생산대회원의 생산의욕을 증진시키고, 인적자원, 물적자원, 금융자원 등의 합리적 이용을 유도하고, 수공업 등의 비농업부문의 발전도 촉진한다.

생산대대는 생산대를 도와 생산계획을 수립하고, 생산대의 생산활동, 재무관리, 분배업무를 관리·감독하고, 다수의 생산대가 연계된 수리시설 건설 및 농지 조성을 담당하고, 생산대 간의 등가교환을 중개하고, 국가 부여한 식량과 기타 농업부산물 수매 임무를 수행하고, 전체 생산대의 민정, 민병, 치안, 문화, 교육 위생 등의 업무를 관장한다.

생산대는 인민공사의 기본 결산단위로 독립적으로 결산하여 손익을 직접 책임지고, 생산 및 분배를 직접 담당한다. 생산대는 관할하는 토지 및 회원이 보유한 자류지, 자유산, 택지 등을 소유하고, 관할하는 노동력을 지배하고, 대가축, 농기구를 소유한다. 생산대는 생산 여건과 관습, 운작제도, 국가의 계획, 생산대 수요 등을 종합적으로 고려하여 식량작물과 경제작물의 품종 및 재배면적 등이 반영된 생산계획을 수립한다. 식량 생산을 위주로 하되, 현지 여건을 고려하여 면화, 유지작물 등 기타 작물의 생산을 적극 추진하고, 자연자원과 농업부산물을 이용하여 축산업, 임업, 어업과

기타 부산물도 생산한다. 번식가축 및 축력으로 이용하는 가축을 보호하고, 현재 보유한 농기구의 유지·보수 및 새로운 농기구 확보에 힘쓰고, 퇴비 확보계획을 수립하여 증산하고, 회원의 농업 생산기술을 향상시킨다. 노동의 질과 양에 근거하여 회원들에게 합리적인 보수를 지불하고 회원간 평균주의적 분배를 지양한다.⁶⁾

4) 생산책임제단계

1956년 농촌 합작화운동이 마무리되어 토지 사유권과 개인 사용권이 사라지면서 집체화가 완성되었으나, 곧 농업 집체화와 합작화의 부정적인 측면이 나타난다. 즉, 고급 합작사의 농민들은 ‘한술밥(大鍋飯)’체제하에서 노동 투입이 소극적으로 이루어져 생산성이 저하됨을 발견하게 된다. 급기야 1956년 하반기에 절강성(浙江省) 영가현(永嘉縣)에서 ‘호별생산책임제(包產到戶)’⁷⁾가 처음으로 도입되었다. 당시 국가주석인 유소기(劉少奇)와 국무원 부총리인 등자회(鄧子恢) 등 일부 고위급 지도자들도 토지 집체화와 합작사운동에 회의를 갖기 시작했다. 특히, 1959년부터 1961년까지의 3년 대기근을 거치면서 ‘호별생산책임제’ 도입에 대한 필요성이 공식적으로 제기되었다. 1962년 중국공산당 칠천인민대표대회 이후, 중국 사회·정치·경제 측면에서 조정이 이루어진다. 그에 일환으로 당초 협동농장 운영단위가 인민공사 중심에서 생산대 중심으로 세분화되면서 농민들의 적극성을 제고시켰으며, 이로써 많은 지역에서 ‘호별생산책임제’ 도입을 시도하게 된다. 이러한 지역 가운데서도 안휘성(安徽省)을 주목할 필요가 있다. 왜냐하면, 3년 대기근 기간 안휘성 전체 성의 40% 생산대가 ‘호별생산책임제’를 도입하여 기근을 효과적으로 대응할 수 있는 책임농지를 확보할 수 있었다. 이것이 소위 ‘구명전(救命田)’이다. 1962년 7월 등자회는 중앙당교에서 농업문제를 다루면서 ‘호별생산책임제’에 대한 적극적인 지지를 보내는 한편, 집체경제의 한계를 지적하고 분업과 협력을 제대로 실현하기 어렵다고 피력하였다. 그리고 소유권, 생산권, 관리권, 분배권을 통일하여 생산대가 부여하고, 토지, 가축, 대농기구는 모두 생산대에 귀속시켜야 한다고 주장하였다. 또한 엄격한 생산책임제를 만들고 생산대 책임생산, 생산조 책임노동, 농지 사이의 농가 책임 관리 등의 시행을 주장하였다. 그리고 특수한 기술을 보유할 경우 초과 생산량을 인센티브로 지급하는 개인 책임제를 도입하자고 했다. 이러한 주장은 주류 노선의 비판을 받는 가운데서도 많은 지역에서 생산대 책임생산, 생산조 책임노동, 농지 사이의 농가 책임 관리를 시행하였다.

1978년 이후 ‘호별책임생산제’는 지역 자발적인 토지개혁으로 전국적으로 확산되었다. 3년 대기근 시기와 마찬가지로 생존을 위해 선택할 수밖에 없었던 개혁수단이었

6) Bai 百科, 農村人民公社工作條例修正草案, 1962, <https://baike.baidu.com/item/%E5%86%9C%E6%9D%91%E4%BA%BA%E6%B0%91%E5%85%AC%E7%A4%BE/2027979?fromtitle=%E4%BA%BA%E6%B0%91%E5%85%AC%E7%A4%BE&fromid=3455570&fr=aladdin>.

7) 호별생산책임제(包產到戶)는 농가가 일정한 생산비 범위 내에서 생산 임무를 수행하면 노동점수(工分)를 부여받게 됨. 만약 책임생산을 초과한 부분에 대해서는 추가 점수를 받게 되고, 이에 근거해 더 많은 분배를 받게 됨. 단, 책임생산을 달성하지 못하면 그에 상응하는 불이익을 받게 됨. 생산대는 개별농가의 생산물을 모두 수집하여 책임생산분, 집단 유보분을 공제한 후 나머지 잉여분을 농가별 노동점수에 따라 분배함. 개별 농가는 경상투입재를 스스로 공급하고, 생산대대가 작부 계획, 관개수리, 역축 및 기계 이용을 관리함(이일영, 2007: 22-23).

다. 그 발단은 안휘성(安徽省) 봉양현(鳳陽縣) 소강촌(小崗村)이다. 당시 시대적 배경을 살펴보면, 문화대혁명이 끝나고, 소위 ‘4인방’이 모두 역사의 뒤편길로 사라지고, 공산당 내부 자성의 목소리와 함께 정치·경제·사회 각 방면에서 대대적인 정비가 이루어지고 있었다. 농촌경제에서도 약 20년간 집체경제가 유지되면서 농민의 생산의욕이 극도로 저하되었고, 그에 따른 농업 생산성은 낮은 수준에 머물러 있었다. 이러한 가운데 1인당 경지면적이 5.6무(畝)에 불과한 소강촌에서 1978년 마침 심각한 가뭄을 겪으면서 죽기를 각오한 토지개혁을 단행한다. 그것이 바로 ‘호별경영책임제(包幹到戶)’이다. 호별경영책임제는 호별생산책임제보다 개별 농가의 권한을 한층 더 강화된 반면, 생산대의 기능은 약화시켰다. 개별 농가의 생산물 중 국가에 공납하는 책임 생산분과 집체 유보분을 제외한 잉여분은 모두 농가에 귀속된다. 농가의 토지 사용권은 생산대로부터 부여받고, 역축 및 생산자재는 그 소유권까지 부여받을 수 있었다. 농가는 작부 계획을 직접 수립하고 노동력과 생산재 투입을 스스로 편성하였다(이일영, 2007: 23.).

‘호별생산책임제’가 순조롭게 채택되어 전국으로 확산된 것은 아니다. 1978년 제11차 3중전회의의 <중공중앙 농업 발전 가속화를 위한 몇 가지 문제에 관한 결정(中共中央關於加快發展農業若干問題的決定)>에서 농지를 배분하여 개별 경영하는 호별생산책임제를 불허하였다. 안휘성 비서현(肥西縣)과 래안현(來安縣)의 호별생산책임제 시도는 비판을 받았고, 이러한 비판을 피하기 위해 다소 민감한 표현인 ‘包產到戶’란 용어를 ‘大包幹’으로 순화하였고, 국가에 충분히 공납하고 집체 유보분을 남긴 후 그 나머지가 농민에게 귀속된다고 강조하였다. 결국, 정치적 직감과 경험, 농촌 경영체제 변혁에 대한 신념과 높은 사회적 책임감으로 소위 ‘가정연산승포책임제(家庭聯產承包責任制)’가 상대적으로 빈곤했던 안휘성 전역으로 확산되었다.

‘가정연산승포책임제’는 민간부문의 자발적인 시도에서 출발하여 국가가 승인하여 전국적으로 확산된 상향식(Bottom-up) 개혁모델이자 점진적 제도 개혁모델이다. 따라서 전국적으로 확산되는데 어느 정도의 시간이 소요되었다. 1979년 전체 생산대 중 가정연산승포책임제를 도입한 비중은 1.02%에 불과했고, 1980년 14.4%로 증가했고, 1984년에 와서야 전체 생산대대의 약 99%가 이 제도를 도입하였다(劉承驥, 2012: 49).

‘가정연산승포책임제’는 단순히 농업부문 신규제도 도입 그 이상의 의미를 가진다. 이 제도가 도입되기 전까지 집체경제와 합작경영에 기초한 인민공사를 통해 농촌사회의 정치·경제·사회·문화 등 제반 분야에 걸쳐 국가가 통제하였다. ‘가정연산승포책임제’ 도입은 농민이 이러한 국가 통제에서 자유로워졌고, 특히 농업경영권을 어느 수준에서 회복하였음을 의미한다. 이처럼 국가권력이 농촌사회에서 물러설 수 있었던 배경은 다음과 같다. 첫째, 약 20년 동안의 국가 주도의 집체경제와 합작경영으로 그 한계를 여실히 보여주었다. 생산성과 효율성이 상당히 낮아 농민 생활에 풍요를 가져다주지 못했고, 심지어 생존의 위기를 가져오기도 했다. 이로 인해 농촌의 경제전략과 토지제도 수정의 필요성에 공감했을 것이다. 한편, 장기간의 국가권력을 이용한 통제

로 농촌사회가 어느 정도 안정화되었다고 판단했기 때문일 수도 있다. 실제로 ‘가정연산승포책임제’가 안정화단계에 진입한 1980년대 후반 농촌자치, 촌민자치에 기초한 농촌의 재산권제도, 사회질서, 정치제도 등이 확립되었다는 평가를 받고 있다. 둘째, 국가권력의 무게중심이 농촌과 농업에서 도시와 공업으로 이동하였다. 개혁개방 이전 중국 국가권력의 중심은 농촌에 집중되어 있었고, 그 결과 도시부문의 발전에 대한 관심도가 상대적으로 낮았다. 특히, 문화대혁명 시기(1966-1976년) 대규모 도시인구와 공장을 농촌으로 이주시킨 하방(上山下鄉)운동으로 도시화와 공업 현대화가 정체되는 결과를 초래하였다. 이처럼 국가 현대화 건설 정체 및 국민경제 악화 문제를 해소하기 위해서는 국가권력의 무게 중심이 도시부문으로 옮겨갈 수밖에 없었다. 이를 위해서는 농촌부문에 대한 관리역량을 축소해야 했고, 그 실천의 일환으로 다소 급진적인 ‘가정연산승포책임제’ 도입을 허용했다고 이해할 수 있다. 이는 향후 도시화, 공업화에 편중된 국정 운영으로 도농격차가 심화되고, 농촌주민의 사회복지시스템이 상대적으로 매우 취약해졌다는 점에서도 그 근거를 찾을 수 있다. <그림 1>에서 볼 수 있듯이, ‘가정연산승포책임제’가 시작된 시점을 계기로 도농간 소득격차가 급격히 축소되지만, 1980년대 중반 이후 그 격차가 다시 확대됨에 따라 농업·농촌부문에 대한 관리역량이 축소되고 있음을 반증한다.

<그림 2-1> 중국 도농간 소득격차 추이



자료: 지성태, 2013.

5) 농업 산업화단계

1992년 덩소평(鄧小平)의 남순강화(南巡講話)를 계기로 중국의 시장경제 발전이 탄력을 받게 되었고, 소득수준이 향상으로 농산물 수요가 크게 증가하여 생산성 증대가 요구되었다. 대외적으로는 1995년 WTO 출범과 함께 국제시장 편입을 위한 국내 시장개방이 예고되었고, 이에 대응하기 위해 국내 농업부문의 경쟁력 제고가 무엇보다 시급했다. 이러한 배경 하에서 농업 산업화를 위한 정부 정책이 본격적으로 시행되기

시작했다. 1993년 중공중앙과 국무원은 ‘현재 농업과 농촌 경제발전에 관한 약간의 정책조치(關於當前農業化農村經濟發展的若干政策措施)’에서 시장 지향적으로 교역-공업-농업의 일체화 경영을 적극적으로 추진하고, 기업 혹은 용두기업의 계열화 서비스를 통해 농가 생산과 국내외 시장을 연결시키고, 농산물의 생산-가공-판매를 긴밀하게 연계시키고, 각종 전문적인 상품기지와 지역의 기간산업을 육성하겠다고 제기했다. 1990년대 농업 산업화 성장단계에 접어들었고, 이와 함께 1996년 농업부에서는 농업 산업화 공작영도소조(工作領導小組)가 조직되어 산업화를 전담하게 되었다. 1997년 중국공산당 제15차 전국대표대회에서도 농업 산업화 경영을 적극적으로 발전시키고, 생산-가공-판매가 유기적으로 결합되고 상호 촉진하는 시스템을 구축하고, 농업을 상품화, 전문화, 현대화로 전환시키겠다고 명시하였다.⁸⁾ 이처럼 정부의 정책적 지원 하에 농업산업화가 심화되었고, 이와 상응하여 농업분야 용두기업도 발전하게 되었다.

1980년대 중반부터 1990년대 중반까지 중국의 농업 산업화를 위한 초기 탐색단계였고, 1990년대 중반부터 1990년대 말까지는 성장단계였다면, 2000년대 이후는 혁신 단계로 진입하여 농업 산업화가 고도화되었다. 즉, ‘기업+농가’ 협력모델과 계약농업 등 다양한 형태의 발전모델이 나타났고, 가공기업, 판매기업과 과학연구기관이 농가가 시장에 편입되도록 견인하였고, 기업을 포함한 시장주체들이 농가와 이익을 공유하거나 위험을 분담하는 경영시스템이 형성되어 갔다. 2001년 12월 중국의 WTO 가입으로 농업 산업화 고도화는 더욱 절실한 과제로 대두되었다. 그 중심에서 용두기업이 중추적인 역할을 하였다. 중국 정부는 시장개방에 대비하여 산업화 지원이 곧 농업 지원이고, 용두기업 지원이 곧 농민 지원이라고 보고 농업산업화를 주도할 국가 중점 용두기업을 대대적으로 육성하였다(정정길 외, 2018). 2004년 이미 중국은 580여 개의 국가 중점 용두기업을 핵심으로 하고, 2,000여 개의 성급 중점 용두기업이 골간이 되고, 수만 개의 중소형 용두기업이 기초가 되는 농업 산업화 용두기업의 새로운 진용을 갖추게 되었다.⁹⁾ 2017년 농업부에서 실시한 모니터링에 따르면, 2016년 말 기준 국가 중점 용두기업의 수는 1,131개로 증가하였고, 대체로 산둥(山東), 사천(四川), 강소(江蘇), 하남(河南), 절강(浙江), 복건(福建), 광둥(廣東), 요령(遼寧) 등 동부 연안 지역이나 전통적으로 농업에 특화된 성에 주로 분포한다. 2017년 기준 상장된 농업 관련 용두기업 121개 중 식품제조업과 식품가공업의 비중은 각각 31%씩 차지함으로써 식품산업에서 중요한 역할을 하고 있으며, 그 외에 농업재배업, 축산업, 어업양식업, 임업재배업, 관련 서비스업이 각각 13%, 12%, 8%, 3%, 2%를 차지한다.¹⁰⁾

2012년 국무원에서 발표한 ‘농업 산업화 용두기업 발전 지원에 관한 의견(關於支持農業產業化龍頭企業發展的意見)’에서 용두기업 발전을 위한 더욱 명확한 정책적 지원방안을 제시함으로써 용두기업은 새로운 ‘황금기’를 맞게 되었다. 지원방안에는 금

8) 中康興盛, 詳解中國農業產業化發展歷程, 2019.01.02. <http://www.zgzkxs.com/index.php/class2/312.html>.

9) 中康興盛, 詳解中國農業產業化發展歷程, 2019.01.02. <http://www.zgzkxs.com/index.php/class2/312.html>.

10) 前瞻研究院, 2018年中國農業產業化現狀分析產業化龍頭企業涉入快速發展, 2018.08.29. <https://www.qianzhan.com/analyst/detail/220/180829-2e404376.html>.

용서비스에 대한 접근성 제고, 농촌기반시설 및 생태환경 조성 지원을 통한 농업 산업화 여건 개선, 첨단과학기술, 지역특색농업에 대한 금융 지원, 농축산물 재배·사육·가공기업 대상 기업소득세 감면, 농산물과 가공식품 수출기업에 대한 융자금 이자 보조 및 수출입 관세 감면 등이 포함되었다(정정길 외, 2018).

6) 농민전업합작사단계

중국정부가 도농 이원화전략을 장기간 유지하여 도농격차는 점차 심화되었고, 농업·농촌부문에 다양한 문제를 양산하였다. 즉, 도시 확장 및 공업 발전으로 대규모 농지가 비농업용으로 전용되었고, 영세한 영농규모로 생산성 증대가 한계에 부딪혔고, 취약한 시장시스템은 개별 농가의 가격협상력에 영향을 미쳤으며, 농촌인구의 도시 유출은 농업부문의 노동력 부족현상을 초래하였다. 이러한 문제들이 결국 ‘삼농(三農)’ 문제로 점철되었다. 삼농문제는 중국 농업의 현대화 실현의 장애요인으로 작용했다.

합작사는 이러한 삼농문제 해결 및 농업 현대화 실현을 위한 하나의 방안이다. 신중국 건립 초기 진행되었던 합작사운동은 정치적 이데올로기의 산물이었다면, 1990년대 농민합작사는 중국 시장경제 발전의 시대적 산물이다. 시장화가 진전되면서 분산된 농가들의 표면적 연합만으로 생산성과 경제적 수익을 높이기 어렵고, 시장리스크에 대응하는 것도 한계가 있다(李增元 외, 2014: 73). 무엇보다 농업의 현대화 발전을 위해 기존의 전통적 농업경영방식에서 탈피해야 했고, 그 일환으로 조직화를 통한 농업경영체의 근본적 변혁이 필요했다. 즉, 농민전업합작사로 대표되는 새로운 농업경영체 발전과 함께 농지의 유동성이 강화되었고, 토지, 자본, 기술 등의 방식으로 출자했으며, 이는 대규모 농촌인구의 도시 유출을 촉진하는 요인으로 작용하기도 했다. 2007년 농민전업합작사법이 반포되어 협동조합의 기본 원칙을 반영한 법적 기초 하에서 합작사 발전의 전기를 맞게 된다. 2017년 전국 농민전업합작사 수는 193만여 개로 촌단위에 평균 3개의 합작사가 설립되었고, 합작사에 가입한 농가 수는 1억 호를 초과하여 전체 농가의 46.8%에 달하는 것으로 나타났다. 2016년 기준 절반 이상의 합작사가 생산-가공-유통이 연계된 통합서비스를 제공하고 있고, 그 생산액은 11,044억 위안에 달한다. 그리고 공동 출자, 공동 브랜드 제작, 이익 공동 배분 등을 표방하는 연합사가 약 7,200개 설립되었다.¹¹⁾

최근 중국 국유농장의 생산성

신중국 성립 직후의 합작사가 정치적 배경 하에 조직되어 그 생산성이 저하되는 경향을 보였다면, 최근 확산되고 있는 합작사는 시장에 대한 보다 유연한 대응 및 생산성 제고를 목표로 하기 때문에 수익성이 높을 것으로 예상된다. 현재 중국에

11) 新華網, 全国农民专业合作社数量达193万多家, 2017.9.4. http://www.xinhuanet.com//2017-09/04/c_129695890.htm.

서 운영되는 국유농장은 합작사와는 차이가 있지만, 운영 규모가 크고 협동농장의 형태로 운영된다는 점에서 일반 개별 농업경영체 농장과 차별화되었기 때문에 합작사의 생산성 우위를 가늠해볼 수 있다.

2017년 현재 중국의 국유농장 수는 1,758개이고, 직원 수는 271.5만 명이고, 경지면적은 645.56만 ha이다. 국유농장의 농업 생산액은 3,837.2억 위안으로 중국의 농업 총생산액의 3.5%를 차지한다(중국통계연감, 2018).

주요 품목군의 전국 평균 생산성과 국유농장의 생산성을 비교한 결과, 유지작물을 제외한 곡물, 면화, 마류, 제당원료는 모두 국유농장의 생산성이 높은 것으로 나타났다. 이러한 비교는 해당 품목군에 포함된 품목에 상관없이 전체 생산량을 기준으로 했기 때문에 품목별 비중에 따라 그 유의성이 결정된다. 비교적 균일한 품목인 면화만을 놓고 볼 때, 국유농장의 단수가 전국 평균보다 48% 높은 것으로 나타났다. 이를 통해 대규모 상업화된 국유농장의 생산성이 평균 농가에 비해 높다고 유추할 수 있다.

<표 2-1> 주요 품목군의 전국 평균과 국유농장 생산성 비교

단위: 1,000ha, 1,000톤, kg/ha

구분	전국 평균			국유농장		
	생산면적	생산량	단수	생산면적	생산량	단수
곡물	100,765	615,205	6,105	3,816	31,984	8,383
유지작물	13,223	34,752	2,628	337	766	2,272
면화	3,195	5,653	1,769	796	2,086	2,619
마류	58	218	3,759	5	30	5,882
제당원료	1,546	11,775	7,616	90	7,748	85,708

주: 곡물은 쌀, 밀, 옥수수, 좁쌀, 수수 등을 포함하고, 유지작물은 땅콩, 유채, 참깨, 해바라기씨 등을 포함하고, 마류는 황마, 대마, 아마 등을 포함하고, 제당원료는 사탕수수, 사탕무 등을 포함.

자료: 중국통계연감, 2018: 417.

2007년 농민전업합작사법 시행을 계기로 합작사 수가 양적으로 크게 증가했다. 취급하는 품목도 다양해지고, 서비스영역도 확대되었다. 조직 형태도 전문조합을 기초로 출자형 조합, 신용조합, 연합조합 등 다양하였다. 이로 인해 농민전업 합작사는 농업·농촌발전에 큰 역할을 하였다. 한편, 합작사의 질적 성장에 대한 필요성도 대두되었다. 협동조합의 기본 원칙에 기반하고 있지만, 실제로 충실히 이행되지 않는 측면이 있었고, 특히 합작사 운영에 있어 민주적 관리가 이루어지지 않고 지역 소수 기득권층의 영향력이 크게 작용하는 경우가 많았다. 그리고 재무회계 시스템이 부재하여 예산운영의 투명성이 담보되지 않는 합작사도 적지 않았다. 사업규모 확대와 서비스 질 개선을 위해 예산 투입이 요구되었으나 금융서비스에 대한 접근이 어려워 예산 확보가 어려운 경우도 있었다. 또한, 합작사는 점차 대농, 용두기업, 가족농장 뿐만 아니라 농업부문에 진출한 상업자본과도 경쟁해야 했고, 농업 자원과 이익 배분에 있어 합작사가 결코 유리하지 않았다. 그 외에 양적 증가에만 몰두한 나머지 회원이 모두

가족이고 현판만 달린 껍데기 합작사도 다수 존재했다. 중장기적으로 볼 때 이는 모두 합작사의 건강한 발전을 저해하는 요인들이다. 이것이 바로 2018년 농민전업합작사법이 개정된 주요 배경이다.

기존 농민전업합작사법 자체에서도 한계가 나타났다(張梅 외, 2016: 54-56.). 첫째, 합작사법에서는 회원 범위를 동일한 농산물의 생산경영자 혹은 동일한 농업 생산경영 관련 서비스 제공자, 이용자로만 규정하고 있다. 그러나 농업경영이 다각화되면서 취급하는 품목과 수요로 하는 서비스가 다양화되는 상황에서 회원 범주를 확대할 필요가 있다. 둘째, 합작사법에 정부의 관리감독 기능에 대한 구체적인 내용이 부재하다. 물론 합작사법에는 정부의 역할이 지도, 지원 및 서비스 제공이라고 명시하고 있지만, 이것만으로 충분하지 않다. 셋째, 용두기업의 합작사 전환을 용인한 점은 불합리하다. 이윤 극대화를 추구하는 용두기업과 농민 회원에 서비스 제공을 궁극적인 목적으로 하는 합작사는 그 성격이 본질적으로 상이하다. 넷째, 합작사 회원 중 80% 이상이 농민이어야 한다는 규정은 합작사의 민주적 운영 및 농민 회원 권익 보호를 목적으로 했다면, 현실적으로 1인 1표 원칙이 지켜지지 않고 소수의 대주주 혹은 실권자에 의해 운영되는 상황에서 그 의미가 크지 않다. 다섯째, 합작사의 합병과 파산 관련 조항이 부재하다. 합작사 간의 합병, 매입, 파산 등이 합작사 발전과정에서 나타나는 현상이지만 그와 관련한 구체적인 규정이 없다. 특히, 합병 혹은 파산 이후 국가 소유 자산의 처분 및 적립금 처리문제 대한 언급이 없다.

7) 신형농업경영체단계

기존 농민전업합작사법의 한계를 보완하기 위해 2018년 시행된 신합작사법에서는 다음의 내용을 수정·보완하였다.¹²⁾ 1) 국가가 농민전업합작사가 기타 시장주체와 평등한 법적 지위를 향유할 수 있도록 보장한다고 규정함으로써 합작사 회원 권리 보호를 위한 법적 근거를 마련하였다. 2) 합작사 회원은 토지경영권, 임지경영권 등과 같이 화폐로 환산 가능하고 법에 근거하여 양도 가능한 자산을 출자할 수 있다고 규정함으로써 출자방식을 더 유연하게 적용하였다. 3) 회의의 신규 가입, 제명, 이익 배분 및 법적 책임 등과 관련된 조항을 보다 명확히 하여 더 투명하고 효율적인 합작사 운영을 추구하였다. 4) ‘농민전업합작사연합사’ 관련 장을 신설하여 실제 현장에서 나타나는 변화를 적극 반영하였다. 이미 7,200여 개의 연합사가 조직되었고, 개별 합작사 9.4만여 개가 연합사에 소속되어 있고, 560만 호의 농가가 속해있다. 5) 회원 범주에서 ‘동일한’이란 규정을 삭제하여 그 범위를 확대하였다. 다양한 농민전업합작사가 병행하여 발전하고, 전문적 형태에서 종합적 형태로 전환되는 추세이고, 합작사 서비스에 대한 수요가 점차 다양화되는 상황에서 회원 범주를 동일한 농산물 생산경영자 혹은 동일한 농업 생산경영 관련 서비스 제공자, 이용자로만 규정하는 것은 불합리하다. 6) 합작사의 조직과 활동에 대한 관리·감독을 더욱 강화하였다. 예를 들어, 2년간 정

12) 土流網, <農民專業合作社法>再次修訂! 2018年合作社能賺錢的几种方法你不得不知!, 2019.07.03. <https://www.tuliu.com/read-70072.html>.

상적으로 운영이 되지 않는 경우 영업 허가증을 취소시키고, 유관기간에 연차보고를 제출하고 공개하도록 한다. 신흥협작사법의 주요 취지는 2007년 농민전업협작사법이 제정된 이후 협작사가 양적으로 크게 발전한 것은 사실이지만, 회원의 권익 보호, 합리적인 운영, 제도 및 환경 변화 반영, 관리·감독 강화 등을 통해 협작사의 질적인 성장을 꾀하겠다는 것이다.

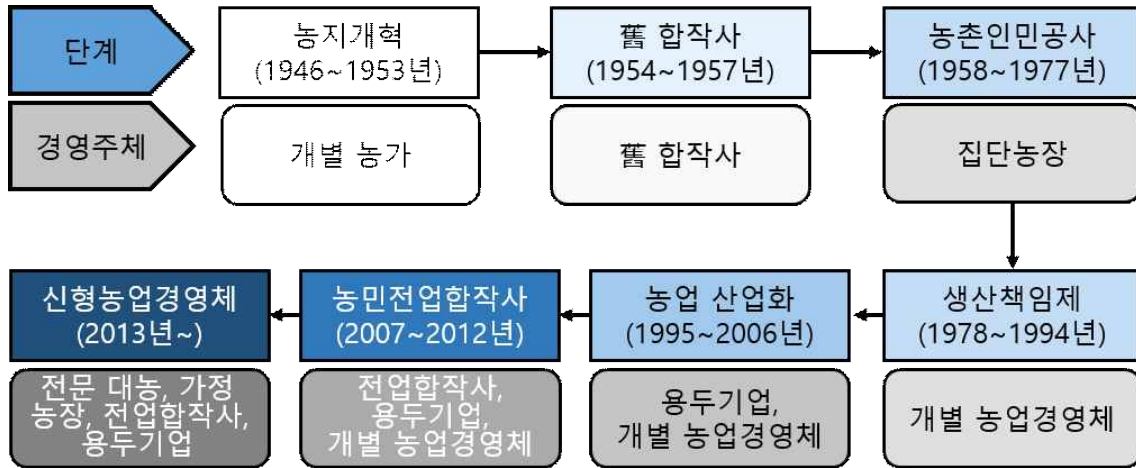
이 단계에서는 사실 농민전업협작사에 치우쳤던 무게중심이 신흥농업경영체로 분산되는 경향을 보였다. 즉, 농민전업협작사도 신흥농업경영체 중 하나의 유형으로 분류되어 전문 대농, 가정농장, 용두기업과 더불어 중국 농업 현대화 실현에 중추적인 역할을 하는 주체가 되었다. 물론 가정경영을 기초로 한다는 점은 개혁개방 이후 변함이 없다. 단지, 시기에 따라 각 경영체별 기능과 역할의 중요도에 차이가 있을 뿐이다. 신흥농업경영체 육성 및 혁신을 위한 정책적 변화는 2012년 중국공산당 제18차 전국대표대회에서 시작되었다. 즉, 집약화, 전문화, 조직화, 사회화가 상호 결합된 신흥농업경영체계 구축을 제기하였다. 그리고 2013년 ‘중양1호 문건’에서 그 내용을 더욱 구체화하였다. 문건에서는 현대농업 발전 가속화와 농촌 발전 활력 증진을 대주제로 하고, 이를 실현하기 위한 방안 중의 하나로 농업생산경영체계 혁신과 농민 조직화 수준 제고를 제시했으며, 세부 실천방안으로 1) 농촌 토지 도급관계 안정을 통한 신흥농업경영체 육성 및 혁신을 위한 기반 마련, 2) 연합경영농가, 전문 대농, 가정농장 등의 집약적 경영수준 제고, 3) 다양한 형태의 신흥농민협작조직 발전 지원, 4) 대규모 용두기업 육성 등을 꼽았다.¹³⁾

2013년부터 2019년까지 ‘중양1호 문건’에서 신흥농업경영체가 거론되었으며, 그 골자는 두 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 농가에 생산경영주체의 지위를 보장한다는 기초 위에 신흥농업생산경영조직을 육성하고 확대한다. 둘째, 공공서비스기구의 기능을 충분히 발휘한다는 기초 위에 공공 서비스와 경영 서비스가 상호 결합되고 전문 서비스와 종합 서비스가 조화된 신흥농업사회화서비스체계를 만든다(鍾眞 외, 2017). 2019년 ‘중양1호 문건’에서는 신흥농업경영체 중에서도 가정농장 육성과 농민협작사 규범화를 중시하고 있으며, 신흥경영주체들 간의 이익연계시스템 개선을 강조하고 있다.¹⁴⁾

13) 中國農業農村部, 中共中央國務院關於加快發展現代農業 進一步增強農村發展活力的若干意見(全文), 2013.02.01. http://www.moa.gov.cn/ztlz/yhwj2013/zywj/201302/t20130201_3213480.htm.

14) 中國農業農村部, 中共中央 國務院關於堅持農業農村優先發展 做好“三農”工作的若干意見, 2019.02.22. http://www.moa.gov.cn/ztlz/jj2019zyyhwj/zxgz/201902/t20190222_6172581.htm.

<그림 2-2> 단계별 주요 농업경영주체 변화



자료: 저자 작성.

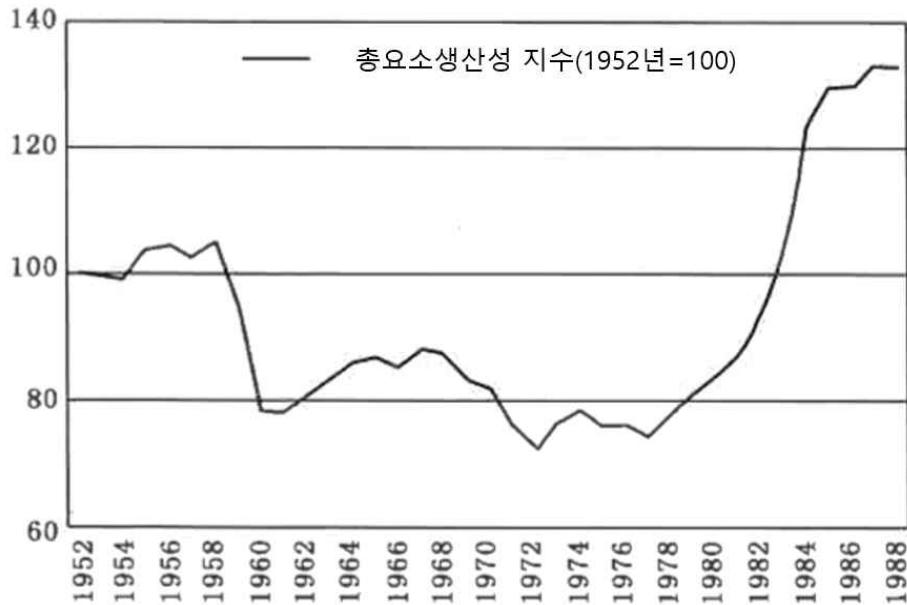
2.3. 중국 협동농장(인민공사) 운영의 한계

1) 인센티브 부재로 인한 소극적 노동 참여

1958년부터 중국의 농업 집체화가 본격적으로 추진되면서 생산대-생산대대-인민공사로 이루어진 3단계 협동농장체제가 마련되었다. 개별 농가가 소유했던 토지와 기타 생산수단의 소유권과 수익권은 모두 집체에 귀속되었고, 개인은 협동농장에 노동을 제공하고, 투입된 노동 양에 근거하여 분배가 이루어졌다. 관리감독이 제대로 이루어지지 않는 상황에서 평균주의와 노동 점수에 의거한 분배는 노동 의욕을 고취시키기에 한계가 있었다. 물론, 관련 규정에는 투입된 노동에 근거한 분배를 엄격히 시행함으로써 회원(사원)간의 평균주의적 분배를 방지해야 한다고 명시하고 있지만¹⁵⁾, 결과적으로 회원들의 노동 의욕 저하를 초래하였고, 이는 총요소생산성 지표 하락 등으로 나타났다(蔡昉 외, 2008: 33). 何一鳴(2019)은 호북성(湖北省)의 인민공사의 패널데이터를 이용한 실증분석에서 당시 국가가 농지 잉여 수취권과 인민공사 회원 탈퇴권을 엄격하게 통제함으로써 자본 소모를 초래하였고, 노동 점수에 기초한 임금계약과 장기간 유지된 고정임금은 회원의 이윤극대화 차원의 나태함과 책임 회피 행위를 유발하였다. 물론 기계와 기술설비를 대량으로 투입하여 생산성 증대를 꾀하였으나, 권리 계약에 따른 임차료 소모는 인민공사의 경제적 효율성 저하를 가져왔다. <그림 3>과 같이 중국의 농업부문 총요소생산성 지수는 1960년대 들어 크게 하락하였고 1970년대에는 급기야 80 이하로 하락했다가 개혁개방 이후 비로소 빠른 회복세를 보였다. 이는 노동생산성 저하가 초래한 결과로 짐작된다.

15) Bai 百科, 農村人民公社工作條例修正草案, 1962, <https://baike.baidu.com/item/%E5%86%9C%E6%9D%91%E4%BA%BA%E6%B0%91%E5%85%AC%E7%A4%BE/2027979?fromtitle=%E4%BA%BA%E6%B0%91%E5%85%AC%E7%A4%BE&fromid=3455570&fr=aladdin>.

<그림 2-3> 중국의 농업부문 총요소생산성 추이(1952~1988년)



자료: 蔡昉 외, 2008: 33.

협동농장의 생산성 저하문제를 해결하기 위해 개별 농가에 분할된 자류지(自留地)에 대한 개혁 유보에서도 자율적인 경작권과 수익권이 보장된 자류지가 노동력이 피동적으로 투입되는 협동농장에 비해 생산성이 상대적으로 높았음을 짐작케 한다. 1960~1962년 중국이 국민경제를 조정하는 과정에서 농촌의 자유시장(自由市場)을 발전시키고, 농민의 자류지를 유지하고, 생산대의 책임경영제(包產到戶)를 제한적으로 실시하고, 독립적인 결산으로 잉여와 손실을 자체적으로 해결하도록 하는(自負盈虧) 소위 ‘三自一包’를 허용하였다. 그 목적은 바로 협동농장의 낮은 생산성을 보완하기 위함이다. 다시 말해, 농민의 생산 의욕을 고취시키고, 생산성을 높이고, 농민의 생활 여건을 개선하기 위함이다.¹⁶⁾ 결과적으로, 1956년부터 1980년대 중반 농업집체화가 종료되기까지 자류지는 일종의 비정규제도였으나, 농촌 정규 토지제도의 한계를 어느정 보완해주었고 농민의 농업생산 의욕을 증진시키는데 중요한 역할을 하였다(姜長靑, 2010: 43-48.).

2) 생산과정에서 소외됨으로써 주체의식 결여

인민공사의 각급조직은 민주집중제(Democratic centralism)를 기초로 운영된다고 명시되어 있다. 민주집중제는 민주주의와 중앙 집권제의 원칙을 일부 혼합한 제도이며, 이를 실행하는 국가마다 그 방법과 내용이 상이하다. 중국 공산당은 1954년 헌법에서 ‘소수의 다수에 대한 복종’, ‘당원 개인의 당 조직에 대한 복종’, ‘하부의 상부에

16) Baidu 百科, 三自一包, <https://baike.baidu.com/item/%E4%B8%89%E8%87%AA%E4%B8%80%E5%8C%85/7299488?fr=aladdin>.

대한 복종', '당 개별 조직과 당원의 중앙 원칙에 대한 복종' 등 민주집중제의 네 가지 원칙을 견지하였다.¹⁷⁾ 현재 중국 헌법 제10조에서도 당이 민주집중제도로 조직된 통일체라고 규정하고 있다. 제4항에서는 “당의 각 조직은 중국 공산당의 규정에 따라 당무 공개를 실행하고 당원에게 당내 조치를 더 많이 알리고 당무에 참여시켜야 한다.”고 명시하였고, 제5항에서는 “각급 당 위원회는 집단적인 책임과 개인적인 책임이 결합된 제도를 실행한다. 중요한 문제에 속하는 모든 내용은 집단지도회의와 교섭 회의에서 결정한다는 원칙에 따라 당 위원회에서 집단으로 토의하여 결정하여야 한다.”고 명시하고 있다.¹⁸⁾ 이를 통해 민주집중제는 인민공사 회원 개개인이 생산대의 생산활동에서 이루어지는 모든 의사결정과정에 참여하고 그 결과에 대해서도 책임지게 되어 있음을 알 수 있다. 이론만 놓고 보면 생산대 생산과정에서 개개인은 소외될 수 없으며 상당히 주체적인 역할을 하게 된다.

그러나 마르크스의 노동소외론에 근거할 때, 인민공사 회원은 생산활동에서뿐만 아니라 직접 생산한 농산물, 자기 자신, 타인으로부터 소외되었다. 즉, 인민공사 회원은 생산활동과정의 의사결정에 참여할지는 몰라도 생산 품목, 규모, 방식과 산출물의 처분 등의 결정은 본인의 이해와 전혀 무관하고, 생산수단조차 본인의 소유가 아니기 때문에 사용이 자유롭지 못하다. 노동의 선택권이 없고 강제되어 지며, 심지어 노동의 결과가 회원들의 삶을 더욱 피폐하게 할지라도 그 강제된 노동을 수행해야 한다면, 그러한 생산활동이 곧 소외된 활동이다. 그리고 인민공사 회원은 스스로 생산한 농산물에 대한 처분권을 갖지 못하고 중앙에 공납하고 남은 최소한의 양만을 배급받는다. 다시 말해, 노동의 대상물이 회원에 의해 생산되었지만, 회원은 그로부터 소외되어 어떠한 소유권도 주장할 수 없다. 인간에게 노동의 자유가 주어지지 않고 생산대에서 특정 노동이 강제된다면, 삶의 만족도가 낮을 수밖에 없고 자아를 실현하기는커녕 스스로를 소외시키는 결과를 낳는다. 자기 자신으로부터의 소외는 곧 타인으로부터의 소외를 의미한다. 강요된 노동은 건전한 인간관계 형성을 저해하기 때문이다. 즉, 건전한 인간관계는 서로의 대등한 상호관계에 기초하므로 강요된 노동으로 인한 자기 자신으로부터의 소외는 자동적으로 타인으로부터의 소외로 이어진다(권태일, 1984: 47-64). 결국 생산대 회원의 생산과정, 생산물, 자기 자신, 타인으로부터의 소외는 주체의식의 부족으로 나타나 인민공사 운영에 영향을 미쳤다.

3) 상품시장 위축과 자본 유출로 인한 농업부문 재투자 한계

인민공사 시기 계획적인 생산과 배분이 이루어짐으로써 상품시장이 위축될 수밖에 없었다. 특히, 인민공사 생산대에서 생산한 농산물과 부산물을 정부가 헐값에 수매하거나 무상으로 공출하였고, 그 나머지는 다음 연도 생산 준비금, 공동 적립금(公積金)과 복지 준비금(公益金)으로 제하고 회원들에게 분배하고 나면 상품시장에서 유통될 물량은 거의 전무하다. 생산성이 높지 않은 상황에서 생산 준비금, 공동 적립금, 복지

17) Bai 百科, <https://baike.baidu.com/item/%E6%B0%91%E4%B8%BB%E9%9B%86%E4%B8%AD%E5%88%B6%E5%8E%9F%E5%88%99/10819977?fr=aladdin>.

18) 위치백과, <https://ko.wikipedia.org/wiki/민주집중제>.

준비금, 배분 식량 모두가 충분하지 않은 실정이었다. 인민공사 자체가 하나의 경제공동체였기 때문에 기본적인 생필품은 자체 조달함으로써 상품교역이 활발하게 이루어질 수 없었다. 대표적인 사례가 공동식당이다. 인민공사화운동과 ‘대약진’이 전개되면서 과도기적 공산주의의 일환으로 돈 들이지 않고 식사를 해결할 수 있는 ‘한술밥(大鍋飯)’을 표방하였으며, 촌단위의 생산대마다 공동식당이 운영되었고, 그 수는 전국적으로 340여만 개에 달했고, 전체 농촌인구의 약 90%가 공동식당을 이용했다.¹⁹⁾ 이로써 생산대 회원 개인에게 분배될 농산물이 공동식당 식재료로 사용됨에 따라 개인 간에 농산물이 거래될 여지가 없었다. 농업세 혹은 강제로 공출된 현물 형태로 유출된 규모는 생산대 전체 소득의 약 30%에 해당한다. 이는 비농업부문, 즉 공업화를 위해 투입되었다. <표 2>에서와 같이, 농촌인민공사가 유지되었던 1958~1982년 기간 농업이 공업화에 기여한 누적액은 5,304억 위안이고 연평균 약 212억 위안이 투입된 셈이다. 이는 연평균 국민소득의 약 42%에 해당한다. 동 기간 비농업부문으로 유출된 농업자금은 4,489억 위안이고 연평균 약 180억 위안이 유출된 셈이다. 이러한 통계수치를 통해 인민공사와 농업부문이 중국의 공업화에 얼마나 큰 기여를 했는지를 가늠해볼 수 있다(唐友雄, 2010: 20).

<표 2-2> 인민공사가 공업화에 기여한 금액

연도	농업이 기여한 금액 (억 위안)	국민소득 비중 (%)	비농업부문 순유출 금액 (억 위안)	농업 노동자 1인당 기여 금액 (위안)
1958	133.56	35.2	124.22	86.17
1959	155.31	27.8	133.26	95.28
1960	158.13	31.6	124.40	102.02
1961	105.29	54.0	74.28	53.45
1962	121.02	122.2	101.73	56.82
1963	121.41	66.3	99.22	55.19
1964	150.96	57.4	130.04	65.92
1965	157.61	43.2	140.32	67.35
1966	194.64	41.4	175.53	80.10
1967	171.75	56.5	155.63	68.15
1968	141.30	47.4	128.41	54.14
1969	160.58	45.0	145.71	59.25
1970	103.92	33.0	188.01	37.12
1971	219.18	32.0	199.53	77.18
1972	220.31	34.0	195.21	77.85
1973	254.02	34.3	218.53	87.90
1974	245.35	31.1	207.12	84.02
1975	264.52	31.9	221.99	89.67
1976	244.67	32.7	198.66	83.22

19) Baidu 百科, 人民公社大食堂, <https://baike.baidu.com/item/%E4%BA%BA%E6%B0%91%E5%85%AC%E7%A4%BE%E5%A4%A7%E9%A3%9F%E5%A0%82/3411450>.

1977	270.95	32.6	220.27	92.47
1978	297.06	27.3	220.11	101.04
1979	322.22	27.8	232.11	109.60
1980	360.74	31.0	278.62	119.45
1981	362.94	32.8	289.26	116.33
1982	366.41	27.6	286.53	114.50

자료: 馮海發 외, 1993; 國家統計局, 1985; 唐友雄, 2010 재인용.

농업자금의 비농업부문으로의 유출로 공업화가 촉진된 대신 농업부문의 재투자는 제약을 받게 되었다. 농업부문의 재투자가 제대로 이루어지지 않음으로써 농업발전이 정체될 수밖에 없었다. <표 3>에서와 같이, 1957년 농업 총생산액 지수가 100이라고 할 때, 1961년에는 75.4까지 하락했고 이후 회복세를 보였으나 1965년에는 109.9에 그쳤다. 이는 곧 주요 작물의 생산과도 직결된다. 1967~1965년 기간 식량, 면화, 유지작물, 수산물의 생산량 모두 감소세를 보이다가 회복되는 경향을 보였다. 동 기간 식량, 유지작물, 수산물의 생산량은 각각 0.3%, 13.6%, 4.5% 감소한 것으로 나타났다. 물론 면화, 육류 등 생산량이 증가한 품목도 존재한다. 분석 기간을 1982년까지 확장해보면, 1960년대 초 감소했던 농업 총생산액, 식량 생산량, 농업 단위생산량의 증가세가 더욱 뚜렷하게 나타난다(羅紅雲, 2012: 191-193). 비록 이 시기 농산물의 절대 생산량은 증가했지만, 정부의 세수와 공납도 증가하였으며, 농업 노동 생산성과 농민 소득은 정체하였다. 이것이 소위 “발전이 없는 성장(沒有發展的成長)”이다(黃宗智, 1992: 248, 羅紅雲, 2012: 21 재인용).

<표 2-3> 1957~1965년 농업 생산 추이

단위: 천 톤

연도	농업 총생산액 지수	식량	면화	유지작물	육류	수산물
1957	100	195,045	1,640	4,196	3,985	3,120
1958	102.4	197,650	1,969	4,770	-	2,810
1959	88.5	169,860	1,709	4,104	-	3,090
1960	77.3	143,845	1,063	1,941	-	3,040
1961	75.4	136,500	800	1,814	-	2,310
1962	80.1	154,410	750	2,003	1,940	2,280
1963	89.4	170,000	1,200	2,458	-	2,610
1964	101.5	187,500	1,663	3,368	-	2,800
1965	109.9	194,525	2,098	3,625	5,510	2,980

자료: 國家統計局, 1985; 唐友雄, 2010 재인용.

4) 경직된 농촌 거버넌스에 따른 사회 활력 및 생산활동의 유연성 약화

인민공사 시기 중국 농촌 거버넌스는 ‘당정합일(黨政合一)’과 ‘정사합일(政社合一)’로 압축하여 표현할 수 있다. 즉, 공산당과 정부가 일치하고, 정치 권력과 집단 소유제에 근거한 경제조직이 일체화되었음을 의미한다. 공사-생산대대-생산대의 3단계 조직 구성을 통해 기층의 당조직을 더욱 공고히 하였고, 이러한 당조직은 주민의 생활

및 경제활동에까지 직접 개입함으로써 그 영향력을 확대할 수 있었다. 다시 말해, 정치적인 측면에서 인민공사는 기층단위에서 공산당의 입지를 다졌고, 경제적인 측면에서는 농촌주민을 계획경제의 틀 안으로 종속시켰다. 결과적으로 인적, 물질 자원 동원의 방식으로 저비용의 제도개혁을 단기간 내에 실현하였고, 공산당을 중심으로 향촌의 정치와 경제를 모두 장악하게 된다. 한편, 농촌지역의 자생적 경제활동, 향토문화, 향촌규약 등은 사라지고, 계급투쟁, 사상개조와 정치선전 등이 일상화되면서 통제되고 경직된 사회로 변모한다. 이러한 경직된 거버넌스 분위기 속에서 개개인은 노동력만을 보유할 뿐 노동의 자유를 보장받지 못했고, 생산대 단위에서도 자율적 생산 및 자주적 경영이 이루어질 수 없었다. 생산활동과정에서 개혁과 혁신을 통한 생산성 향상을 기대하기는 더 더욱 어려웠다.

이러한 인민공사체제 하에서의 향촌 거버넌스의 폐단이 나타났다(馮石崗 외, 2013: 655-659). 첫째, 농민의 정치 참여를 왜곡시켰다. 인민공사를 통한 고도로 집중화된 권력시스템은 본래 쌍방향으로 작동해야 할 정치 참여 기제가 농민 회원에게 정치 권력에 복종하도록 강제하였다. 민주집중제의 실천기구인 각급 대표대회는 민주적 의사결정이 불가능했고 일부 지도자들의 전유물이 되었다. 둘째, 향촌사회의 갈등이 심화되었다. 고도로 집중된 권력의 통치하에서 향촌사회는 상당히 폐쇄화되는 특징을 갖게 되었고, 모든 회원은 계획된 범위 내에서 생활하고 생산활동에 참여해야만 했다. 또한 향촌사회에서 갈등이 발생할 경우에 인민공사 고유의 권한 내에서 문제를 해결해야 했으며, 향촌사회가 전통적으로 보유하고 있던 모순 해결 자정기능은 자연히 사라지게 되었다. 이러한 상황에서 합리적인 갈등 해소는 한계가 있었다. 또한, 완전히 균등한 지도사상 하에서 발전 잠재력이 크고 의욕이 넘치는 구성원의 욕구를 충족시킬 수 없었고, 무임승차(free ride), 도덕적 해이(moral hazard)와 지대추구(rent seeking) 문제를 적절히 해결하지 못함으로써 구성원 간의 갈등은 심화될 수밖에 없었다. 셋째, 향촌사회의 정상적인 분화를 가로막았다. 구성원들의 출신 성분을 구분함으로써 사회관계를 경직시켰고, 출신 성분에 따라 개인의 발전 기회를 제약하였다. 그리고 도농간의 인구 유동을 엄격하게 통제함으로써 도시민과 농민 사이에 견고한 장벽이 만들어졌다. 이로써 향촌사회의 정상적인 분화가 정체되었고, 농민 개화와 농업발전을 저해하였으며, 향촌의 문명 발전을 지연시켰다. 넷째, 향촌의 경제발전을 저해하였다. 특히, 농업부문에서 농업경영 경험이 없는 간부가 생산계획을 수립하고, 상부조직에서 하달된 생산목표에만 집착하는 경향을 보였다. 한편, 실질적인 생산자인 농민은 합법적인 생산 자주권을 보유하지 못했다. 이러한 상황에서 농업생산계획과 경영방침은 실제와 괴리될 수밖에 없었다. 그리고 평균주의가 팽배해지면서 농민의 노동에 대한 적극성과 창의성이 발휘될 수 없었고, 생산활동에 관성적이고 수동적으로 임함으로써 노동생산성이 정체되는 결과를 낳았다.

2.4. 중국 협동농장 해체 이후 농업·농촌 발전 요인

1) 신제도경제학에 기초한 분석틀

중국이 개혁개방과 함께 단행된 협동농장 해체가 사회·경제적으로 큰 파장을 일으키지 않고 빠른 기간 내에 개별 농업경영체 중심으로 재편될 수 있었던 원동력은 무엇인가? 물론, 이후 삼농(三農)문제로 규정되는 농업, 농촌, 농민분야의 각종 문제점들이 누적되어 현재 중국의 지속가능한 발전을 저해하고 있는 것이 사실이다. 그러나 거시적 관점에서 보면, 그동안 개혁과 혁신과정에서 시행착오를 겪으면서도 어느 정도의 방향성을 갖고 큰 틀에서 농업·농촌부문의 발전을 이루었다는 점도 부인할 수 없다. 개혁개방 초기 농업·농촌부문의 개혁이 비교적 순조롭게 이루어졌고 이후 개혁과정에서 기본적인 방향성이 유지될 수 있었던 동인에 대해 고찰할 필요가 있다. 본 연구에서는 신제도경제학의 관점에서 그 요인 분석을 위한 분석틀을 마련하고자 한다.

제도는 특정 공동체의 구성원들의 선호와 행위를 제약함으로써 그들의 다양한 거래와 교환에 수반되는 비용을 감소시키는 형식화된 규범들이고, 인간의 기회주의나 거래비용을 감소시키기 위한 개인들의 의식적인 노력과 선호의 산물이라고 규정한다(김난도, 1997). 또한, 제도가 인간의 상호작용을 통해 구조화된 인간이 고안해 낸 체제와 같은 제약이라고 정의하였다(서광문, 1999). 환원주의적 제도론의 관점에서 보면, 제도는 인간이 고안한 것이고(humanly devise), 인간의 선호가 제도를 구성하고, 선호와 목적 추구를 인간의 행태로 보고, 제도는 거래의 안전성을 보장하는 역할을 하고, 제도는 주어진 것이 아니라 합리적인 방향으로 변화시킬 수 있다(김난도, 1997). 이로써 제도에 대한 인간의 태도 및 제도의 영향 하에 있는 구성원들 간의 관계가 상호적이면서 동태적임을 알 수 있다. 계획경제에서의 협동농장도 하나의 제도라고 볼 수 있지만, 단순히 하나의 형식화된 규범이나 제약으로 보기에는 인간의 상호작용이 과도하게 억압되어 있고, 거래와 교환 자체가 허용되지 않기 때문에 제도경제학의 제도 범주에서 이탈하였다고 본다.

신제도경제학은 시장경제체제를 전제하며 그 중심에는 재산권이론(theory of property rights)과 거래비용이론(theory of transaction costs)이 있다(North, 1990; Furubotn and Pejovich, 1972; Alchian and Demsets, 1973; Pejovich, 1990, 1998; 최병선, 2006 재인용). 재산권이론에서는 사유재산권과 계약 자유의 보장이 핵심적이다. 여기서의 사유재산권 보장이 의미하는 것은 개인과 조직이 보유한 자산을 향유할 권리, 그 자산을 자신의 지식과 경험으로 최고의 가치를 발현하도록 이용할 권리, 여기서 발생한 수익을 취득할 권리, 자기의 재산에 대한 처분, 양도, 거래의 권리 등을 갖는다는 것이다(Alchian and Demsetz, 1973; 최병선, 2006 재인용). 중국의 집단농업체제 하에서는 앞에서 제시한 사유재산권에 대한 모든 권리가 보장되지 않았다. 사유재산권이 부정되거나 심하게 제약받는 사회의 발전이 정체되거나 퇴보하는 것은 사유재산권의 박탈 및 제약이 개인과 조직의 발전 의욕과 동기를 끌어

내지 못하기 때문이다(최병선, 2006). 사유재산권이 보장되지 않는 상황에서는 당연히 계약의 자유도 보장받을 수 없다. 즉, 계약의 자유는 자기가 보유한 재산의 처분, 노동력시장에서의 고용과 피고용, 상품시장에서의 판매와 구매가 이루어질 때 보장되어야 하는 권리이다. 계약의 자유가 보장받지 못하면 상품, 노동력, 금융시장 등의 발전이 제약을 받는다. 중국의 협동농장체제 하에서 계약 일체가 허용되지 않았기 때문에 시장이 성장할 수 없었다.

거래비용은 제도에 의해 발생하는 모든 비용과 가격메커니즘을 이용하는 비용으로 구성된다. 더 구체적으로 설명하면, 시장에서 상품과 거래자를 탐색하고 관련 정보를 수집하는 비용, 협상 및 계약서 작성 비용, 계약 준수 여부 감독 및 집행 비용 등을 포괄한다. 거래비용이 존재한다는 것은 자신의 재산권 이용에 있어 효용을 극대화시키는데 있어 제약요인이 될 수 있음을 의미한다. 한편으로는 기존 거래비용을 줄이거나 없애면 효용이 그만큼 커지기 때문에 시장교역을 포함한 경제활동에 적극적인 참여를 유인할 요인이기도 하다(최병선, 2006). 거래비용은 본래 Coase(1937)가 기업이 나타나게 된 이유를 설명하면서 도입된 개념이며, 시장에서의 거래비용보다 기업이 상품이나 서비스를 생산하고 이를 유통하는데 소요되는 비용이 적기 때문에 기업이 생겨났다고 주장하였다. 이 이론에 근거하면, 중국의 개혁개방 초기부터 향진기업이 빠르게 성장할 수 있었던 배경을 설명하는데 도움이 된다.

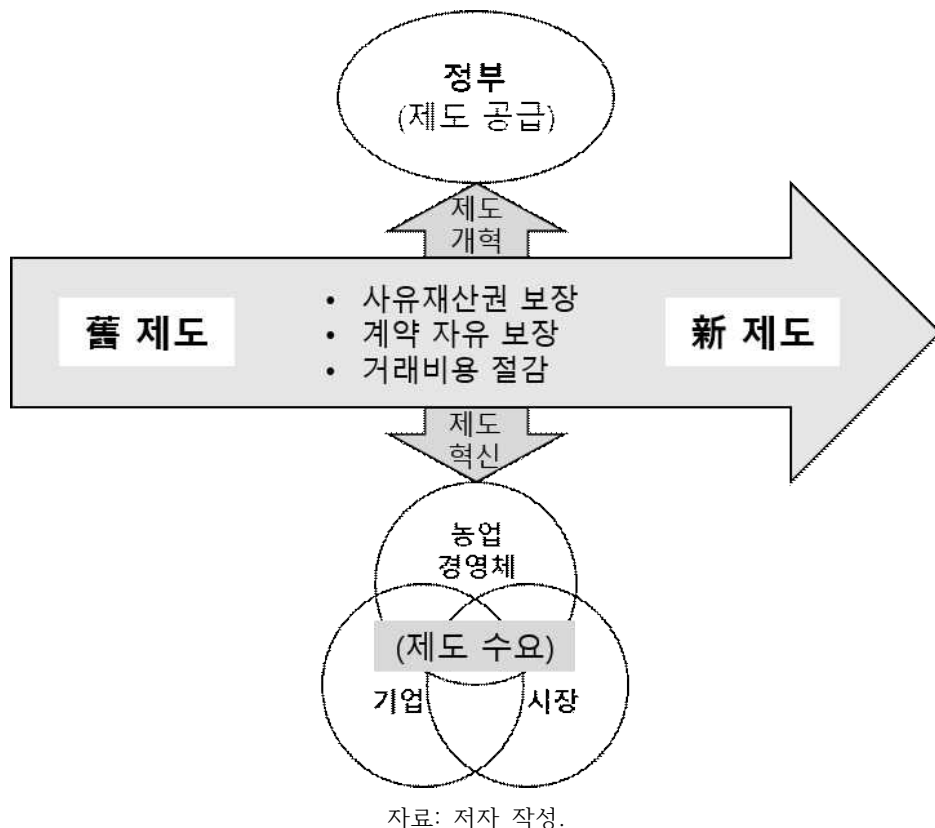
이상 신제도경제학 내용의 핵심인 사유재산권 보장, 계약 자유 보장, 거래비용 절감 요인이 특정 사회 혹은 국가의 경제발전을 평가하는 척도가 될 수 있다. 실제로 North(1990)는 한 사회에 존재하는 거래비용의 구조가 재산권의 형성과 변화에 어떠한 영향을 미치고, 이어 재산권의 구조가 경제 전반의 생산성 향상에 어떠한 영향을 미치는가를 분석하였다(장하준, 1996). 그 결과, 사유재산권 제도가 보장될 경우 거래비용이 감소하여 시장경제가 발달하고 경제성장이 촉진됨을 발견하였다(North 외, 1990).

신제도경제학적 관점에서 중국의 농업·농촌개혁을 평가한 연구는 적지 않다. 대체로 합작사, 인민공사의 효율성과 효과성이 낮은 이유, 개혁개방 이후 도입된 농가책임경영제도의 농업 발전에 대한 기여, 향진기업의 급속한 발전 이후 정체된 이유, 토지제도의 변천 및 물권법(物權法) 제정의 배경 등을 다루고 있다(박경철, 2012).

신제도경제학에 기초하여 중국 협동농장 해체 이후의 농업·농촌 발전 요인을 분석하는 틀은 <그림 4>와 같이 도식화할 수 있다. 먼저 정부를 제도의 공급자라고 규정하고, 그 제도의 영향을 받는 농업경영체, 기업, 시장을 제도의 수요자로 규정하였다. 여기서 중요한 점은 제도가 정부에 의해 일방적으로 제공되는 것이 아니라 농업경영체, 기업, 시장 등 다른 주체와의 상호작용을 통해 제도가 개혁과 혁신의 과정을 거쳐 보다 합리적 방향으로 발전한다는 것이다. 그 합리적 방향이 바로 사유재산권 보장, 계약 자유 보장, 거래비용 절감이다. 즉, 타인의 재산권을 침해하지 않는 범위에서 개개인의 사유재산권이 충분히 보장되는 방향으로 제도가 발전하고, 사유재산권 보장의 기초 하에 주체들 간의 계약을 통한 거래가 자유롭게 이루어질 수 있도록 제

도의 보완이 이루어져야 한다. 결국 제도 개혁과 혁신의 궁극적인 목적은 거래과정에서 비용 최소화하여 주체들의 수익을 극대화시키는 것이다.

<그림 2-4> 신제도경제학에 기초한 분석틀



2) 요인 분석

1) 농가경영체 회복에 따른 생산의욕 증진(가정연산승포책임제 시행)

인민공사로 대표되는 협동농장체제 하에서의 생산요소 투입이 비합리적으로 이루어졌고, 이로 인한 농업 생산성 정체를 해결하기 위한 근본적인 제도 개혁이 필요했다. 그것이 바로 ‘가정연산승포책임제’로 대표되는 개별 농가단위의 토지 경영권 이양이다. 이를 통해 농민의 생산 의욕이 고취되었고, 농업부문의 투입이 증가하였으며, 생산요소 투입도 합리적으로 이루어져 자원 배분의 효율성이 극대화 되었다. 결국, 개혁 개방 이후의 농업발전의 동력은 생산요소의 투입 수준과 투입구조 변화에서 찾을 수 있다. 그리고 토지, 노동과 자본으로 대표되는 생산요소의 순수한 투입 요인 외에 이들 요소의 투입량을 늘리고 투입구조를 합리화할 수 있었던 동인은 ‘가정연산승포책임제’

임제'라는 제도 개혁을 꼽을 수 있다.

Lin(1992)은 계량분석법을 이용하여 개혁개방 이후 농업 총생산액 증가에서 생산요소 투입 및 제도와 기술 변화에 따른 생산성 제고 요인의 기여도를 추정하였다. 분석에는 생산함수와 공급반응함수(Supply Response Function)가 사용되었으며, 시기를 개혁개방 초기인 1978~1984년과 1984~1987년으로 구분하였다. 분석결과, 1984년의 농업 총생산액은 1978년 대비 42.23% 증가한 가운데, 그중 생산요소 투입의 기여율은 45.79%이고, 생산요소 가운데서도 노동, 자본, 화학비료의 기여율이 각각 4.52%, 10.82%, 32.20%로 추정되었다. 제도와 기술 변화 등 생산성 제고 요인의 농업 총생산액 증가에 대한 기여율은 48.64%이고, 그중 개별 농민에게 토지 경영권을 부여한 '가정연산승포책임제'의 실시의 기여율이 46.89%로 농업 생산성 증대에 결정적인 역할을 한 것으로 나타났다.

<표 2-4> 농촌개혁의 농업 발전에 대한 기여도

생산함수	1978- 1984년	1984- 1987년	공급반응함수	1978- 1984년	1984- 1987년
투입	45.79	-9.97	시장상대가격	-0.76	127.32
-토지	-1.75	-38.24	수매상대가격	15.98	-119.64
-노동	4.52	-70.07	시간 추이	29.84	149.64
-자본	10.82	44.73			
-화학비료	32.20	53.71			
생산성	48.64	48.71	가정승포제	42.20	0.00
-가정승포제	46.89	0.00			
-다모작 지수	-1.94	20.90			
-비식량작물	3.69	27.78			
비중					
잔류 오차	5.57	61.28	잔류 오차	12.74	-57.24
합계	100.00	100.00	합계	100.00	100.00

자료: Lin, 1992; 蔡昉 외, 2008: 32 재인용.

공급반응함수를 이용한 분석에서도 위의 생산함수 분석과 유사한 결과를 도출하였다. 공급반응함수를 이용해 가격 변화와 정량화된 제도 변혁이 농가 행위에 어떠한 영향을 미치는지 분석할 수 있다. 즉, 농가의 농장경영에 있어서의 투자 행위는 농산물 가격 및 관련 제도에 대한 반응이다. 개혁개방 초기 농산물시장이 제대로 형성되지 않았으며, 정부가 시장과 가격을 모두 독점하고 있었다. 이에 시장가격 변화 대신 정부의 농산물 수매가격 상향조정이 농가의 농업부문 투자를 촉진하였다고 본다. 수매가격 조정 외에도 '가정연산승포책임제' 도입도 농민의 투자행위에 긍정적인 영향을 미쳤을 것으로 예상된다. 분석결과, 수매가격의 농업 총생산액 증가에 대한 기여율은 15.98%이고, '가정연산승포책임제'의 기여율은 42.20%로 생산함수를 이용한 분석결과와 큰 차이가 없었다. Lin(1992) 외에도 McMillan 외(1989)도 중국 개혁개방 이후의 농업부문의 급성장을 놓고 투입요소를 고려하지 않은 상태에서 그 원인을 분석하였다. 제도 개혁으로 대표되는 '가정연산승포책임제'의 기여율이 무려 78%에 달했고,

농산물 가격 상향조정의 기여율은 22%인 것으로 추정되었다. 결과적으로 새로운 농업경영체의 출현은 생산 의욕 증진 및 생산성 향상을 가져왔고, 농촌주민의 삶의 질이 전반적으로 개선하면서 농촌의 빈곤문제 해결에도 기여하였다. 중국 농촌 빈곤인구의 수는 1978년 2.5억 명에서 1985년 1.3억 명으로 감소했고, 동 기간 빈곤 발생률도 30.7%에서 15.1%로 하락하였다. 이는 인류역사에서 찾아보기 어려운 단기간에 이루어진 기적이라고 자평하고 있다(蔡昉 외, 2008: 32~33.).

농업경영체의 사유재산권 보장은 ‘가정연산승포책임제’의 기초가 되는 농지정책 변화에서도 그 방향성을 인지할 수 있다. 2007년 제정된 물권법(物權法)을 통해 사유재산에 대한 보호를 법률로 규정하였으며, 이로써 토지재산권이 더욱 명확해졌고 토지유동성도 강화되는 계기가 되었다. 기존에 소유권과 도급경영권으로 양분화되었던 농지재산권이 도급경영권이 농지도급권과 농지경영권으로 분리되어 3권 분리체제가 확립되었다. 즉, 농지를 도급받은 농민은 농지도급권을 보유하고, 농지를 실제로 경작하는 농민은 농지경영권을 갖게 된다. 뿐만 아니라 농지도급경영권을 담보로 금융기관으로부터 자금을 대출받을 수 있게 되었다. 이와 함께 농민들의 농지에 대한 권리 침해를 예방하고 도급관계를 안정화하기 위해 도급경영권의 확정 등기 및 증서 발급을 추진하였다(지성태, 2017; KREI 중국사무소, 2016). 이를 통해 중국의 농민 재산권에 대한 법률적 보호가 보다 체계화되고 보호 범위도 점차 확대되고 있음을 알 수 있다.

2) 농촌의 애그리비즈니스 및 연관산업 발전에 따른 원시자본 축적(향진기업 발전)

개혁개방 이후 향진기업의 발전은 농촌 공업화는 물론 전체 국민경제 발전에 매우 중요한 역할을 하였다. 인민공사, 생산대대와 생산대에서 운영하는 기업(이하 ‘인민공사와 생산대 기업’으로 약칭)이 향진기업의 전신이다. 1978년 이러한 기업의 수는 전국적으로 152만 개에 달했고, 2,827만 명의 농촌 노동력이 종사하고 있었다. 농촌 개혁이 진행됨에 따라 인민공사와 생산대 기업의 발전 여건이 호전되었고, 비농업부문의 발전을 장려하는 정부 정책이 다수 발표되기도 하였다. 1979년 7월 국무원에서 ‘인민공사와 생산대 기업 발전을 관한 약간 문제의 규정(시행 초안)(關於發展社隊企業若干問題的規定(試行草案))’을 발표했으며, 이는 신중국 설립 이후 법규의 형태로 인민공사와 생산대 기업 발전을 지도하는 성격의 첫 번째 문건이다. 이 문건에는 기업 발전을 위한 환경 조성, 우대 혜택 등 각종 지원정책을 망라하고 있으며, 이를 바탕으로 단기간 내에 인민공사와 생산대 기업이 빠르게 발전할 수 있었다. 1983년 인민공사와 생산대 기업의 수는 다소 감소했으나, 취업인구와 영업소득은 뚜렷하게 증가하였으며, 취업인구는 약 480만 명 증가한 것으로 나타났다. 1984년 3월 비로소 ‘향진기업’이라는 명칭이 인민공사와 생산대 기업을 대체하였다. 이후 향진기업 발전을 위한 정책적 환경과 경제적 환경이 크게 개선되었고, 이와 더불어 농촌 공업화도 급격한 발전단계에 접어들었다. 1990년대 중반에 이르러 향진기업의 황금기를 맞게 되는데, 향진기업의 취업인구가 전체 농촌 노동력의 약 30%를 차지하였다²⁰⁾(蔡昉 외,

20) 1988년 향진기업의 수는 1,888.2만 개였고, 전체 종업원 수는 9,545.5만 명이었고, 이후 향진기업

2008: 76~77.).

1980년대 향진기업을 중심으로 농촌 공업화가 빠르게 이루어진 것은 당시 농촌 개혁에 따른 경제적 환경과 밀접한 관련이 있다. 가정연산승포책임제를 시행함으로써 농가의 생산 의욕이 크게 증진되었고, 이로써 농업 생산성이 크게 상승함과 동시에 잉여 노동력이 발생하게 된다. 농업부문의 생산요소 투입이 점점 늘어나면서 한계수익체감이 나타나고, 이에 농업부문 노동력 투입이 더욱 감소하고, 이러한 잉여 노동력을 흡수할 비농업부문의 경제활동에 대한 수요가 나타났고, 그 중심에 향진기업이 있었다. 1980년대 초 계획경제시기의 ‘일괄 구매, 일괄 판매(統購統銷)’제도가 여전히 유지되었고, 농촌주민의 소득 증대에 따른 경공업 제품에 대한 수요가 증가하는 반면 도시부문의 개혁의 정제로 인한 경공업 제품 공급이 부족한 상황에서 비농업분야의 향진기업의 발전을 유인하게 되었다. 또한 농산물 생산이 증가하면서 중공업 발전에 필요한 충분한 원료를 공급하게 된다. 이로써 농촌개혁으로 인한 농가 소득 증가가 경공업 제품에 대한 수요를 증가시켰고, 농산물 생산성 향상에 따른 충분한 원료 공급과 농업부문의 잉여노동력 양산으로 경공업을 주도하는 향진기업이 발전했고, 향진기업이 농촌주민의 농외소득원이 되어 경공업 제품의 수요를 더 늘려 농촌 경제와 향진기업의 발전을 더욱 촉진하였다.

개혁 초기 농촌 경제체제 우선 개혁의 방침 하에 도시 경제체제의 개혁은 상대적으로 정체되었다는 점도 향진기업이 발전할 수 있었던 유리한 조건이다. 즉, 국유기업 위주의 전통 경제시스템이 시장의 예산제약시스템이 형성되지 못한 상황에서 향진기업은 자본, 원자재와 상품시장을 놓고 국유기업과 경쟁할 필요가 없었다. 다시 말해, 도농 간에 경쟁적인 이익 배분구도가 형성되면 농촌 공업화는 물론 농촌경제 안정, 농업 잉여노동력에 취업기회 제공, 농민소득 증가가 어려워진다(蔡昉 외, 2008: 76~77.).

김영운(2002) 향진기업의 특징을 6가지로 정리하였다. 첫째, 향진기업의 설립자금 출처는 협동농장, 농가, 각종 금융채널 등 매우 다양하였고, 설립주체도 협동농장 관리자, 농민, 공무원 등에 이르기까지 다양했다. 둘째, 그 규모가 대체로 작았기 때문에 도시기업에 비해 민첩하고 유연한 경영이 가능했다. 셋째, 인사, 재무, 경영관리 등의 부문에서 국영기업에 비해 더 많은 자율권이 부여되어 생산 규모와 품목 결정, 자재·설비 구매, 노동력 사용, 이윤 배분 등에서 스스로 결정할 수 있었다. 넷째, 이윤 배분 측면에서 경영성과와 업무 실적에 따라 배분하며, 고정급보다 성과급이 많은 편이다. 다섯째, 설립 초기 자금 동원력이 약해 설비 투자가 어려워 대부분 노동집약적인 기업 위주였고, 점차 기술집약형과 자본집약형 기업의 비중이 커지고 있다. 여섯째, 향진기업의 창업자금 출처가 대부분 농가의 저축이고, 그 근로자 대부분이 농민이기 때문에 비농업부문의 기업의 비중이 높기는 했으나 결국은 농가의 농업소득 혹은 농외소득 증대로 이어졌다.

劉領坡(2012: 16~19)는 1979~2007년 시계열 데이터를 이용해 향진기업과 농촌사

발전이 침체기에 접어들었다가 1996년 전체 종업원 수가 1.35억 명에 달함(萬寶瑞).

회 생산총액 간의 관계를 실증분석하였다. 향진기업 중에서도 2차 산업이 농촌 경제 성장에 가장 크게 기여하는 것으로 나타났다. 향진기업 2차 산업의 부가가치 1% 증가할 때마다 농촌사회 생산총액이 0.32% 증가하는 것으로 추정되었다. 향진기업 3차 산업과 1차 산업의 경우는 부가가치 1% 증가할 때마다 농촌사회 생산총액이 각각 0.26%와 0.17% 증가하는 것으로 나타났다. 취업인구 수를 비교해도, 2007년 기준 향진기업 2차 산업에 종사하는 취업인구의 비중은 65.5%에 달하고, 3차 산업의 종사자 비중은 30%를 다소 상회하였고, 1차 산업의 종사자 비중은 2%에 불과했다. 결국, 주변지역에서 생산되는 원료를 가공하면서 노동력 수용능력도 큰 2차 산업에 특화된 향진기업이 농촌 경제발전의 견인차 역할을 하고 있다고 볼 수 있다.

3) 시장가격 자율화와 유통시스템 개선에 따른 농가소득 증대(수매제도 개혁)

개혁개방 이후 잉여농산물의 교역이 활성화되고, 이에 농촌 공동 교역시장이 발전하였다. 계획경제 시기에는 시장에서의 농산물 유통이 엄격하게 금지되었고, 상품 거래가 이루어지지 않는 상황에서 농산물시장 발전은 불가능했다. 이러한 인위적인 통제 요인 외에도 농산물 생산량 자체가 부족했고 도시와 공업부문의 공급량도 충분치 않아 시장 활성화가 근본적으로 어려웠다. 그러나 농업·농촌부문의 개혁으로 농업 생산성이 크게 제고되고 잉여농산물에 대한 처분권이 개별 농가에 주어지면서 거래 수요가 나타났고, 이로써 시장경제가 성장하게 되었다. 정부 차원에서도 이를 저지하기 보다는 오히려 농산물 시장 교역을 장려하고 지원하였다. 이러한 배경 하에서 나타난 것이 바로 농촌의 ‘공동 교역시장(集貿市場)’이다. 공산당의 11차 3중 전회에서 인민공사 회원의 자류지(自留地), 농가 부업과 공동 교역 시장은 사회주의경제에서 필요한 요소이면서 보충하는 역할을 하기 때문에 이에 대한 어떠한 간섭도 할 수 없다고 명확히 제시하였다. 1979년 ‘중공중앙의 농업발전 가속화의 약간 문제에 관한 결정(中共中央關於加快農業發展若干問題的決定)’에서 농촌의 공동 교역시장은 사회주의경제의 일부이면서 보충하는 역할을 함으로 ‘자본주의 꼬리’로 취급하여 비판할 수 없다고 재차 강조하였다. 농촌의 공동 교역시장은 농업부산물을 판매하는 중요한 채널인 동시에 농업 생산 의욕을 고취시키는 요인이 되었다. 1980년 전국 농촌 공동 교역시장의 수는 37,890개였고, 1984년 50,356개로 증가했으며, 1992년 중국이 사회주의시장경제를 정식으로 선포할 당시 그 수는 64,678개에 달했으며, 식량과 유지작물 등 주요 농산물의 교역액은 66.8억 위안이었을 것으로 추정된다(蔡昉 외, 2008: 39.).

중국의 농산물 가격과 유통시스템 개혁은 시행착오를 겪으면서 전면적 시장화 방향으로 진행되었다. 농촌 공동 교역시장의 탄생 배경에서도 살펴봤듯이, 계획경제 하에서 농업·농촌 자원 동원, 도시·공업부문의 저임금 유지, 국가 공업화 추진에서 핵심적 역할을 했던 ‘일괄 구매, 일괄 판매’제도는 농업 생산성 향상과 잉여농산물 교역 활성화로 자연스럽게 역사의 뒤안길로 사라지게 되었다. 1985년 1월 1일 중공중앙, 국무원에서 발표한 ‘농촌경제 진일보 활성화에 관한 10가지 정책(關於進一步活躍農村經濟的十項政策)’에서 계약구매(合同訂購)제도로 일괄구매(統購派購)제도를 대체하고,

대다수 농산물 가격을 자율화하며, 식량, 면화, 유지작물 등 주요 농산물에 한해 국가가 가격을 정하고 계약구매를 한다고 규정하였다. 다시 말해, 농산물 유통에서 ‘투 트랙’ 방식을 도입되었다. 즉, 정부가 강제적인 수단으로 일부 식량의 구매와 판매를 직접 통제하여 식량 수급을 안정화시키고, 나머지는 시장시스템을 통해 교역이 이루어지도록 했다. 정부가 관리하는 유통 채널과 정부가 간섭하지 않는 다양한 유통 채널이 병존하는 것이다. 농산물 유통에서의 ‘투 트랙’ 방식 도입은 중국의 농업·농촌개혁이 생산부문에서 유통부문으로 확대되었음을 의미하고, 각종 이해관계의 충돌과 불확실성 요인이 복합적으로 작용하여 시장화 순조롭게 실현된 것은 아니다. 특히, 거시경제개혁 추진과정에 나타난 변수와 식량 수급상황에 따라 계획경제와 시장경제에 대한 의존정도에 차이를 보였다. 즉, 2004년 완전한 가까운 시장화를 이루기 전까지 계획·관리와 시장 자율이라는 두 가지 수단을 적절히 조합하여 적용하였다. 물론, 전체적인 추세가 시장시스템을 점차 강화하는 방향으로 나아갔으나, 시기에 따라 계획·관리 수단이 더 강조되기도 하였다. 농업·농촌부문에서 시장경제체제가 확립되기까지 상당한 시간이 소요되었다. 유통채널별 식량 교역 비중을 살펴보면, 1985년 정부의 식량 구매량은 7,900만 톤이고, 1986년과 1987년에는 각각 6,050만 톤과 5,000만 톤으로 감소하였다. 1984년 정부가 일괄 구매한 식량이 전체 유통량에서 차지하는 비중이 87%였고, 나머지는 시장에서 유통되었다. 1990년에는 전자의 비중이 37%까지 하락했고, 1993년에는 전국 약 95%의 현(縣)에서 시장과 가격을 자율화하였다(牛若峰 외, 2004: 79-81).

<표 2-5> 중국의 식량 유통시스템 개혁

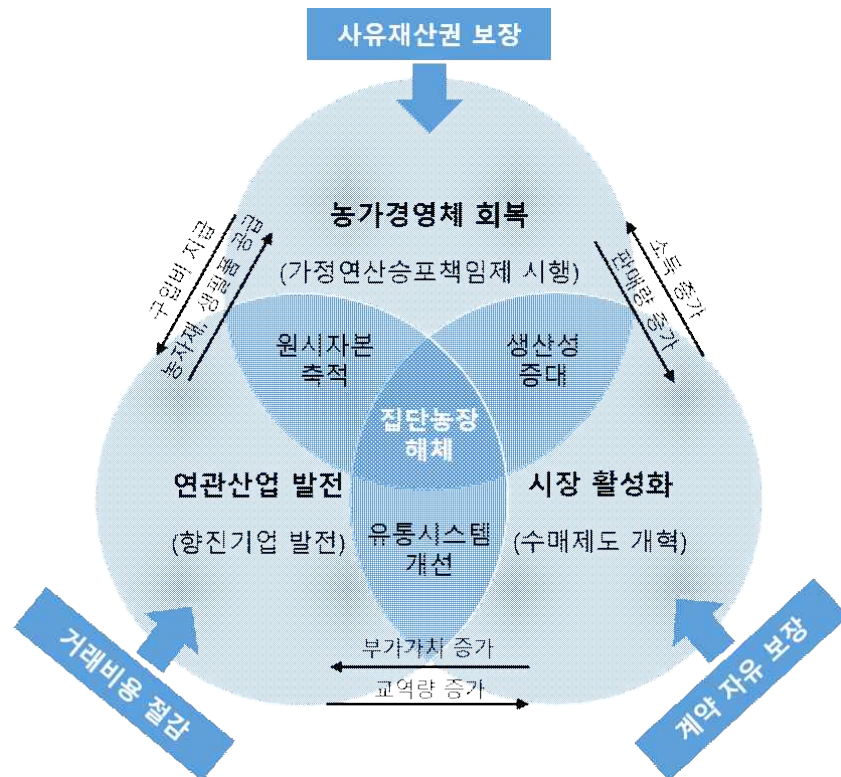
구분	1978-1982	1983-1984	1985	1986-1989	1990-1992	1993	1994-1995	1996-1997	1998	1999-2000	2001-2003	2004
식량수급	부족	과잉	부족		과잉	부족		과잉				부족
수매와 가격	계획		대다수 자율	계획+시장		자율	계획+시장		계획	계획+시장	점진적 시장 자율	완전 가까운 자율
비축제도					도입기				보완기		완성기	
농업정책 방향	도시민(소비자) 보호				과도기		농민(생산자) 보호					
농민보호 방법						가격 보조 확대기		안정기	축소기	직접지불 시범	직접지불	
도농 소득격차	축소기, 1.71:1 (1984년 최소)		확대기			축소기		확대기, 3.2:1(2003년 최대)				

자료: 牛若峰 외, 2004: 87.

1978~1985년 기간 농촌주민의 소득이 큰 폭으로 증가함에 따라 <그림 5>와 같이 도농간의 소득격차가 2.57배에서 1.86배로 축소되었다. 그 배경에는 향진기업 발전에 따른 농외소득 증가, 농업의 생산성 증대 및 시장 교역 활성화에 따른 합리적 가격 형성 등의 요인 외에도 정부에서 수매하는 식량에 대한 가격 상향조정도 있다(지성태, 2016). 1979년 3월 국무원에서 해당 연도 하곡 수매가격을 20% 상향조정했고, 수매물량 초과분에 대한 할증가격 상승폭을 30%에서 50%로 높였다. 이로써 1966년 마지

막으로 올렸던 식량 수매가격이 12년만에 조정되었다. 중요한 작물인 면화의 수매가격도 1978~1980년 지속적으로 상승하여 1983년 면화 수매가격은 개혁 초기에 비해 74% 상승했다. 농산물 부류별 가격지수 변화를 살펴보면, 1978년의 가격을 100으로 놓고 볼 때, 1986년 식량, 경제작물, 축산물, 기타 농업 부산물 지수는 각각 221.7, 158.7, 174.0, 176.4를 기록했다(蔡昉 외, 2008: 43-44).

<그림 2-5> 중국의 협동농장 해체와 농업·농촌 발전 요인



자료: 저자 작성.

2.5. 북한 협동농장 개혁 가능성 검토

1) 개별 농업경영체와 협동농장의 자율성 제고(포전담당책임제 시행)

북한은 ‘우리식 경제관리 방법’이라는 경제개혁조치를 통해 국영기업분야, 상업분야를 비롯한 농업분야의 자율성을 강화하는 방향의 기초를 취하게 된다. 조선신보(2013.5.10.)에서 규정한 우리식 경제관리 방법은 “경영권한을 현장에 부여하고”, “노동자·농민의 일 욕심을 돋우는” 조치로 경제단위마다 자율권을 보다 크게 부여하고 물질적 인센티브를 지급하는 것이다. 이에 국영기업분야에서는 사회주의 기업책임관리제를 실시하고, 상업분야에서는 상업기관의 운영 자율권을 확대하였다면, 농업분야에서는 ‘분조관리제하의 포전담당책임제’를 실시하도록 하였다. 포전담당책임제는 협

동농장의 최종 노동단위를 3~5명으로 구성하고, 1인당 약 1정보의 토지를 배분하여 당국이 제공한 농자재 비용과 국가에서 부여한 의무 공납을 납부한 이후 잉여 생산물을 국가와 농가 간에 일정 비율로 배분하는 제도이다(통일교육원, 2018: 142). 북한의 ‘분조관리제하의 포전담당책임제’는 중국이 농촌인민공사단계에서 가정연산승포책임제로 대표되는 생산책임제단계로 넘어가는 과정에서 실시했던 호별생산책임제(包產到戶)와 호별경영책임제(包幹到戶)와 유사하다. 호별생산책임제는 농가가 일정 생산비범위 내에서 생산 임무를 수행하면 책임생산 초과분에 대해 추가 노동점수를 부여하고, 생산대가 모든 생산물을 수집하고 책임생산분, 집단 유보분을 공제한 나머지 잉여분을 개별농가의 노동점수에 따라 분배하는 방식이다. 호별경영책임제는 생산대가 잉여분을 재분배하는 방식이 아니라 국가 세수와 집단 유보분을 공제한 나머지 잉여분 모두가 개별농가에 귀속되는 방식이다. 개별농가는 토지 사용권을 부여받고, 역축 및 기타 생산자재의 소유권도 갖게 되어 노동력 투입 및 작부계획 수립 등의 온전한 경영권을 보유하게 된다(이일영, 2007: 22-23.).

‘포전담당책임제’라는 용어가 2014년부터 공식적으로 사용되기 시작하였고, 그 이전에도 다른 이름으로 명명되며 유사한 제도가 존재했던 것으로 보이며, 협동농장별로 도입 시기, 포전 규모, 운영 방식, 잉여 배분 방식 등에서 차이가 있었을 것으로 예상된다. 조선신보(2013.6.7.)의 보도에 따르면 2012년 일부 지역 협동농장에서 시범적으로 도입되었고, 2013년 ‘전국적으로’ 혹은 ‘일제히’ 도입되었다고 한다. 그리고 북한이탈주민의 증언에 기초하면, 포전 규모는 협동농장을 구성하는 가구 수, 가구원 수와 토지 등급에 따라 배분됨으로써 그 편차가 존재했고, 대체로 가구원 1인당 0.5~1정보(1,500~3,000평)가 배분된 것으로 나타났다. 포전에 대한 농가 경작권은 1년 동안 보장되었고, 이후 포전 규모와 위치를 조정하여 농가 간의 형평성을 보장하려 하였다. 그러나 토지의 유동성이 커지면서 토지에 대한 안정적인 관리 및 충분한 투자가 이루어지 않아 생산성 제고에 한계를 보이기도 하였다. 또한 분할과정에서 관리 주체와의 친분을 이용해 더 많은 혜택을 얻으려는 지대추구(rent-seeking)행위가 나타나 협동농장 구성원들 간에 갈등이 발생하기도 하였다(김소영, 2018: 21-26).

<표 2-6> 포전담당책임제에서의 농가별 분할 토지 규모

지역			분할 토지 규모
함경북도	회령시	O협동농장	1인당 평균 1정보(3,000평)
		H협동농장	1인당 평균 1정보(3,000평)
	온성군	M협동농장	1인당 평균 0.5정보(1,500평)
		J협동농장	특정 농장원 1인 기준 2014년 1,600평(논 1,200평, 한전(밭) 400평)→2015년 총 2,300평(논 1,600평, 한전(밭) 700평)
평안남	문덕군 I협동농장		1인당 평균 1,700~2,000평
	개천시		1인당 평균 1정보(3,000평), 최대 2정보(6,000평)

도	A협동농장	
양 강 도	김정숙군	1인당 평균 약 200평. 탁아소 보육원 등 농장 내 배급 생활
	S협동농장	자는 1인당 평균 100평
	대흥단군 그협동농장	2013년 현재 특정 부부 농장원 2,000명

주: 북한이탈주민 증언 종합.

자료: 김소영, 2018: 25.

협동농장의 자율성도 확대되고 있다. 첫째, 품종 선택권이 인정되었다. 물론, 국가가 요구하는 작목 범위 내에서 품종을 선택한다는 제약이 있으나, 현지 상황에 적합한 품종을 선정할 수 있다는 점에서 농장의 자율성이 어느 정도 보장되었다고 볼 수 있다. 둘째, 농자재 조달도 비교적 자율적으로 이루어지고 있다. 국가 조달역량이 부족한 상황에서 민간(시장)에서의 농자재 구입과 자본 대출을 묵인하고 있다. 셋째, 협동농장이 개인에게 명의를 빌려주고 영업활동을 허가하는 대신 수익금의 일부를 농장의 몫으로 취한다(김소영, 2018: 25.). 이를 통해 농장은 부수입원을 확보하게 되고, 농장에서 영업활동을 하는 개인은 협동농장이라는 보호장치 안에서 안정적으로 영업활동을 할 수 있게 되었다. 2000년대 들어, 기관기업소로부터 명의를 대여 받아 영업활동을 하는 개인이 수산업, 광업, 수공업, 상업, 서비스업, 운수업 등의 분야에서 보편적으로 나타났지만, 농업부문에서는 찾아보기 힘들었다(윤인주, 2013). 최근에 와서야 농업부문에도 이러한 개인 영업활동이 전개되고 있는 것으로 나타났다.

중국의 경험에 근거할 때, 개별 농업경영체와 협동농장이 공존하기는 어려우며, 협동농장이 완전히 해체되거나 지금과는 다른 운영시스템이 도입해야 할 것이다. 중국은 협동농장 해체와 함께 가정연산승포책임제를 통해 단기간 내에 개별 농업경영체를 완전히 회복시켰다. 이는 정부의 정책적 유인의 영향도 있었지만, 경영권 회복에 따른 경제적 효과에 기초한 농가의 적극적 참여가 있었기 때문이다. 북한의 ‘포전담당책임제’는 경영권의 제한적 부여라는 점에서 중국의 가정연산승포책임제와는 아직 거리가 있다. 또한, 개별 농업경영체 회복은 토지제도와 직결되는 문제이므로 그 소유권과 사용권을 분리하고 향후 물건법(物權法) 등을 통해 농가의 재산권을 보호하는 중국의 사례에서처럼 농가 권리를 명확히 규정해야 하고, 토지에 대한 장기적이고 안정적인 투자가 이루어질 수 있는 제도 운영의 묘미도 필요하다. 협동조합은 일률적인 해체를 고려할 수 있고, 유지한다면 다양한 모델로의 전환도 시도할 수 있다. 개별 농업경영체가 토지 혹은 자금을 출자하여 협동조합을 설립하거나 기업소와의 합병 혹은 기업소 형태로의 전환 등이 가능하다고 본다.

2) 기업의 경영권 보장과 독립성 강화(기업책임관리제 시행)

2012년 단행한 12.1경제관리개선 조치의 일환으로 사회주의 기업책임관리제가 도입되었고, 그 핵심 내용은 경영권을 기업에 대폭 위임함으로써 경영계획 수립에서부터, 자재 구입, 생산, 판매는 물론 수익 처분에 이르기까지 자체적으로 결정하도록 하

고, 기업 경영의 자율성과 인센티브 수준을 크게 높였다. 기업소는 원자재 대금을 지불하고, 수익 중 토지 이용료, 설비 사용료, 전기료 등의 공공요금을 국가에 납부하고, 나머지 수익금은 직원의 노동시간과 기여도에 따라 성과급 형태로 차등 지급되었다. 2014년 발표된 ‘현실 발전의 요구에 맞게 우리식 경제관리방안을 확립할 데 대하여’라는 제목의 5.30 담화에서 기업책임관리제를 공식화하였다.²¹⁾ 그 핵심 내용은 기업체가 제품개발권, 품질관리권, 인재관리권을 보유함으로써 경쟁력을 높이고, 직장, 작업반, 분조 단위에서 담당책임제를 실시함으로써 생산성을 높이는 것이다(이찬우, 2019: 140). 이로써 기업이 정부의 통제와 관리에서 어느 정도 벗어나 비교적 자유로운 경제활동을 할 수 있는 기반이 조성되었다. <표 7>과 같이 2014년 11월 5일 북한의 기업소법이 개정되어 다수의 경영권한이 새로이 부여되었다.

<표 2-7> 북한의 개정 기업소법에서 새로이 부여된 경영권한(2014년 11월 5일)

경영권한과 관련조항	주요 내용
계획권 (제31조)	• 자체의 실정에 맞게 현실적인 계획을 세움 • 인민경제계획을 어김없이 실행 • 기업소지표는 수요기관, 기업소, 단체와 주문계약을 맺는데 따라 자체로 계획화하고 실행, 지역통제기관에 등록함.
생산조직권 (제32조)	• 생산조직을 합리적으로 할 것 • 원자재를 보장받고도 생산계획을 미달하면 기업소가 책임짐
관리기구와 로력조절권 (제33조)	• 종업원의 기술기능 수준을 높여 노동생산능률 향상 • 자체의 실정에 맞게 관리부서를 통합정리, 직능과 책임한계를 명확히 정함, 생산 부문의 로력비중을 늘림
제품개발권 (제34조)	• 세계를 압도할 수 있는 새기술, 새제품개발을 적극 추진하여 기술집약형 기업으로 전환
품질관리권 (제35조)	• 대외적으로 이룩된 성과, 기업소의 기술적 가능성에 대한 연구분석에 기초하여 품질 제고 목표 규정 • 판매제품의 질과 신뢰성을 일정기간 의무적으로 보장 • 품질관리체계 인증, 개별제품 품질인증 사업
인재관리권 (제36조)	• 인재를 기술대학에 보내 공부시키거나, 공장대학, 공장고등기술전문학교, 통신 및 야간교육망 같은 일하면서 배우는 교육체계를 세움
무역과 합병, 합작권 (제37조)	• 대외경제활동으로 생산에 필요한 원료, 자재, 설비를 자체로 해결하면서 설비와 생산기술공정의 현대화 실현
재정관리권 (제38조)	• 경영자금을 주동적으로 마련함. • 부족되는 경영활동자금을 은행으로부터 대부받거나 주민유희화폐자금을 동원이용 가능
가격제정권 (제39조)	• 정해진 범위 안에서 생산물유통을 자체로 실현하여 원가를 보상하고 생산을 늘림

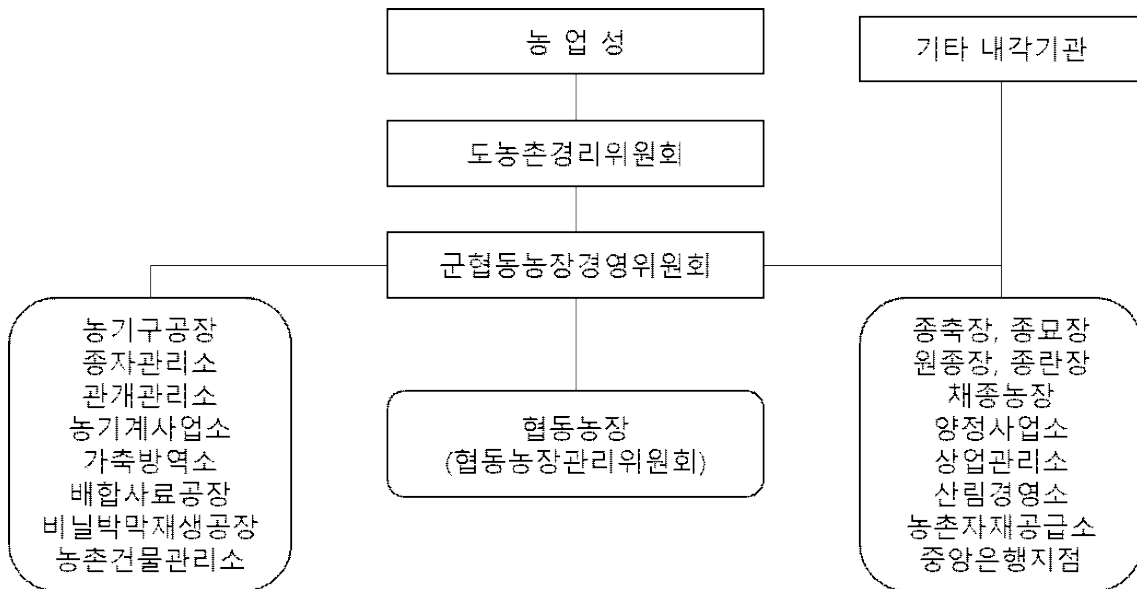
21) 북한정보포털, 사회주의 기업책임관리제(12.1 경제관리개선 조치), 북한 지식사전, https://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/term/viewNkKnwldgDicary.do?pageIndex=1&dicaryId=279&menuId=NK_KN_WLDG_DICARY.

	• 주문계약생산 또는 자체지표로 생산한 제품은 원가를 보상하고, 생산확대를 실현하도록 구매자의 수요와 합의조건을 고려하여 가격을 자체적으로 정함
판매권 (제39조)	• 기업소지표로 생산한 생산물을 수요자와 계약을 맺고 직접 거래하며 소비품, 생활필수품, 소농기구와 같은 상품들은 도소매기관, 직매점과 직접 계약하고 판매할 수 있음

자료: 조선민주주의인민공화국 기업소법; 이찬우, 2019 재인용.

북한의 농업관리체계에서 협동농장, 공장·기업소는 군(君)협동농장경영위원회의 관리 하에 있다. 즉, 군협동농장경영위원회는 협동농장 사업 전반을 지도·관리하며, 그 대상은 계획화 사업, 농업기술 향상, 재정부기·노동행정·경영활동 등이다. 공장·기업소를 운영·관리하며 농업기자재를 공급한다. 공장·기업소에는 농기계작업소, 농기계공장, 관개관리소, 자재공급소, 가축방역소 등이 포함된다. 그 외에도 군 지역의 농업·농촌 기반시설 사업을 수행한다. 대표적으로 군 농업발전계획 수립, 농지 개간 및 정리, 농촌건설사업 등이다(김영훈, 2010: 4).

<그림 2-6> 북한의 농업 관리조직 체계



자료: 김영훈, 2010: 4.

북한은 2019년 4월 헌법 개정을 통해 ‘국가 경제관리 방식’을 기존의 ‘대안의 사업 체계’에서 ‘사회주의 기업책임관리제’로 교체함으로써 공장·기업소의 자율권 확대가 법적으로 더욱 명확화 되었다. 개정된 북한 헌법 33조에 “국가는 경제관리에서 사회주의기업책임관리제를 실시하며, 원가, 가격, 수익성과 같은 경제적 공간을 옹계 리용 하도록 한다.”고 명시하고 있다. 기존 헌법의 동일 조항에 “대안의 사업체계의 요구에 맞게 독립채산제를 실시하며”라는 문구가 포함되었다. ‘대안의 사업체계’는 ‘공장 당

위원회'가 공장 관리·운영의 최종 권한을 행사하고 책임을 지는 경제관리 방식이다. 이는 '계획의 일원화·세부화' 원칙과 함께 '당 우위 집단주의'의 두 축을 이루는 경제관리 방식이다. 사회주의 기업책임관리제가 헌법에 명시됨에 따라 공장·기업소 운영에서 실리와 실용성을 추구하게 되었다. 실제로 개정 헌법 32조에는 “실리를 보장하는 원칙을 확고히 견지한다.”는 표현을 추가함으로써 개별 경영주체들이 의사결정 과정에서 자유로워지고 자체적으로 지속가능성 확보에 나설 수 있는 헌법적 근거를 마련하였다.²²⁾ 기존 헌법 조항에 명시된 ‘독립채산제’는 1962년에 처음 도입된 개념으로 “국가의 지도 밑에서 국영 공장기업소가 상대적으로 독자성을 가지고 경영활동을 하면서, 자체 수입으로 지출을 보장하고 국가에 이익을 주는 기업관리방법”을 의미한다. 이는 곧 사회주의체제에서 제기된 생산력 저하문제를 해소하려는 경영관리 방식이며, 1970년대 초부터 중앙의 국영기업소와 지방의 공장기업소를 포함한 공업부문, 농업부문과 유통부문에 이르기까지 확대되었다.²³⁾ 사회주의 기업책임관리제와 차이가 있다면, 최근까지 계획경제 노선을 공고히 유지해오는 가운데 독립채산제는 계획성과 독자성이라는 양면성을 가지고 있었기 때문에 공장기업의 자율성과 독립성이 담보되기 어려운 상황이었다.

사회주의 기업책임관리제가 도입됨으로써 상급기관이 하부기관에 대해 생산자재 공급을 책임졌던 기존 방식에서 벗어나, 생산자재 조달에서부터 생산품 판매에 이르기까지 모든 경영과정을 기관 자체적으로 해결해야 한다. 이를 통해 북한 당국은 재정적 부담을 줄이고 관리 비용을 절감할 수 있고, 기업은 자립적 경영을 실현할 수 있다. 그러나 생산자재 수급이 원활하지 않고 경영주체의 경영능력이 부족할 경우, 이러한 자율권 보장이 오히려 공장·기업소 경영상의 위험요인을 키우는 결과를 초래할 수 있다. 실제로 최근 지방의 공장기업소에 대한 에너지와 자금 공급을 줄여 생산활동에 차질이 발생하고 있다. 평안북도 지방공업부 산하 공장·기업소에 전기, 생산자재와 설비, 자금 등을 자체적으로 조달하라는 지시가 하달되어 자립경영을 실천하기 위한 비상경영체제에 돌입하기도 하였다. 이는 지방 공장·기업소의 경영 악화가 해당 지역의 경제 침체로 이어질 수 있다는 우려가 나오는 대목이다.

3) 자생적 시장경제 발전(장마당 활성화)

북한에 시장화가 진행되기 시작한 것은 1980년대 중후반 계획경제시스템 작동에 문제가 나타나면서부터다. 재화 공급 부족이 심해지면서 생산자재 공급과 배급이 제대로 이루어지지 않았고, 이에 북한 정부는 공장과 기업소 등에 ‘8.3 인민소비품’ 생산과 부업발 경작을 허용하였고, 10일장 형태의 농민시장의 상설화를 허가하였다. 1980년대 후반과 1990년대 초반 북부지역을 중심으로 식량이 공급되지 않는 현상이 보편화되면서 농민시장이 ‘야시장’과 ‘장마당’ 등의 암시장 형태로 점차 비합법적 공간으

22) 한겨레, 북 ‘김정은식 경제개혁’ 헌법에 넣었다, 2019.07.11., <http://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/901528.html>.

23) 북한정보포털, 경제 체제 및 정책-경제 관리, <https://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/overview/nkOverview.do>.

로 빠르게 확산되었다. 농민시장에서 거래가 금지되었던 쌀, 옥수수 등의 농산물과 공산품이 주로 거래되었다.²⁴⁾

1990년대 이후 북한의 시장에 대한 정책 기조는 일관성 없이 시기에 따라 통제와 허용을 반복하였다. 1990년대에는 통제와 묵인을 반복하였고, 2000년대 초에는 허용했다가 2000년대 중반부터 다시 통제했다가 2010년 5월부터는 다시 허용 기조로 선회하였다. 김정일 정권 말기와 김정은 정권 출범 이후 시장에 대한 실용주의적 태도를 취하면서 비교적 일관성 있는 정책 기조를 유지하고 있다. 아마도 시장의 기능과 역할에 대해 어느 정도 인정하고, 이를 정권 운영에 있어 하나의 유용한 수단으로 활용하는 대신, 그 과정에서 나타나는 부작용을 최소화하려는 의도로 읽힌다(김소영, 2018: 31.).

1990년대 이후 시장에 대한 북한 정부의 정책 방향이 다소 혼란스러운 가운데서도 ‘장마당’으로 대표되는 시장이 발전하였다. 정은이(2009)는 이러한 장마당의 발전을 놓고 ‘자발적 발전과정’이라고 규정하고 있다. 그 근거로 다음의 네 가지 이유를 들었다. 첫째, 1990년대 김일성 사망에 따른 지도체제 약화, 자연재해로 인한 식량 부족 등으로 인한 계획경제체제의 한계에 봉착하면서 많은 주민들이 장마당에 참여하였고, 당시 시장 운영시스템 부재로 인한 혼란을 겪게 되고, 그 과정에서 관행, 관습 등이 형성되어 나름의 기초적인 시스템이 갖춰진다. 둘째, 시장 교역이 활성화되면서 물물교환 방식에서 화폐를 매개로 한 교역방식이 점차 정착되어 간다. 이와 함께, 운송, 통신 등 시장 운영에 필요한 기반시설이 발전하게 되고, 전국적으로 가격, 물동량 등의 정보가 공유되면서 일원화된 시장시스템이 점차 갖춰지게 된다. 셋째, 시장에서의 수요가 다변화됨에 따라 교역 상품이 다양해지고, 이를 공급하는 주체가 소규모 가내수공업에서 기계화 대량생산업체에 이르기까지 다양한 형태로 출현하여 분업을 이루게 된다. 생산과정에서의 기술적 분업 외에도 지역적 분업도 점차 나타나면서 지역특산물 생산은 물론, 거점지역을 중심으로 한 도매시장도 나타나고 있다. 이러한 근거에 기반할 때 북한에서 ‘사실상의 시장화’가 진행되고 있다고 규정할 수 있다.

2002년 북한 정부는 ‘7.1경제관리개선조치’를 통해 정책적으로 장마당을 허용했고, 미국 존스홉킨스대학 한미연구소에 따르면 2017년 북한 전역에 분포하는 장마당의 수는 468개에 이른다. 통일연구원에서도 북한 당국이 허용한 공식적인 장마당 수가 400개가 넘고, 종사자 수도 110만 명에 달한다고 한다.²⁵⁾ 김강일(2017) 중국 연변대학 교수는 최근 북한 장마당의 경제수준은 1980년대 중국의 시장경제 수준을 뛰어넘었으며, 북한의 계획경제시스템과 식량분배제도가 유명무실화됨으로써 허가를 받지 않은 장마당 종사자와 허가를 받은 영세 상인이 증가하여 북한 주민의 약 75%가 국유경제체제에 의존하지 않고 식량과 생필품 대부분을 시장에서 조달한다고 밝혔다.²⁶⁾

24) 매일종교신문(문운홍), ‘돈맛’에 빠진 북한사회, 、 시장경제의 산실 ‘장마당’과 ‘돈주’, 2019.07.31. http://www.dailywrn.com/sub_read.html?uid=14242, 통일교육원, 2018: 136.

25) 노컷뉴스, [홍기자의 소왓] ‘돈맛’ 안 북한, ‘장마당’ 통해 내수 경제 먹여 살린다고?, 2019. 02. 26. <https://www.nocutnews.co.kr/news/5109724>.

26) 연합뉴스, “北 장마당 경제수준, 1980년대 中 시장경제 뛰어넘어”, 2017.05.16. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20170516157300097>.

북한이탈주민들의 증언에 따르면, 장마당은 북한 주민들의 생계를 위한 최후의 보루 역할을 하고 있고, 이에 대해 규제하면 상당한 반발이 뒤따를 것으로 보이며, 앞으로 더욱 팽창해나갈 것으로 예상된다.²⁷⁾ 장마당은 이미 북한 주민의 생활경제와 매우 밀접하게 연계되어 있고, 향후 농업·농촌개혁은 물론 전체 사회·경제개혁에 있어 시장경제를 대표하는 핵심적 요소가 될 것이다. 관건은 북한이 앞으로 개혁개방을 통해 중국, 베트남 등과 같이 사회주의에 시장경제를 접목시킨다고 했을 때, 장마당이 어떠한 역할을 할 것인가이다. 이에 앞으로 장마당을 어떤 방향으로 건전하게 발전시킬 것인가가 장마당이 개혁의 촉매제가 될 지, 아니면 걸림돌이 될 지를 좌우하게 될 것이다.

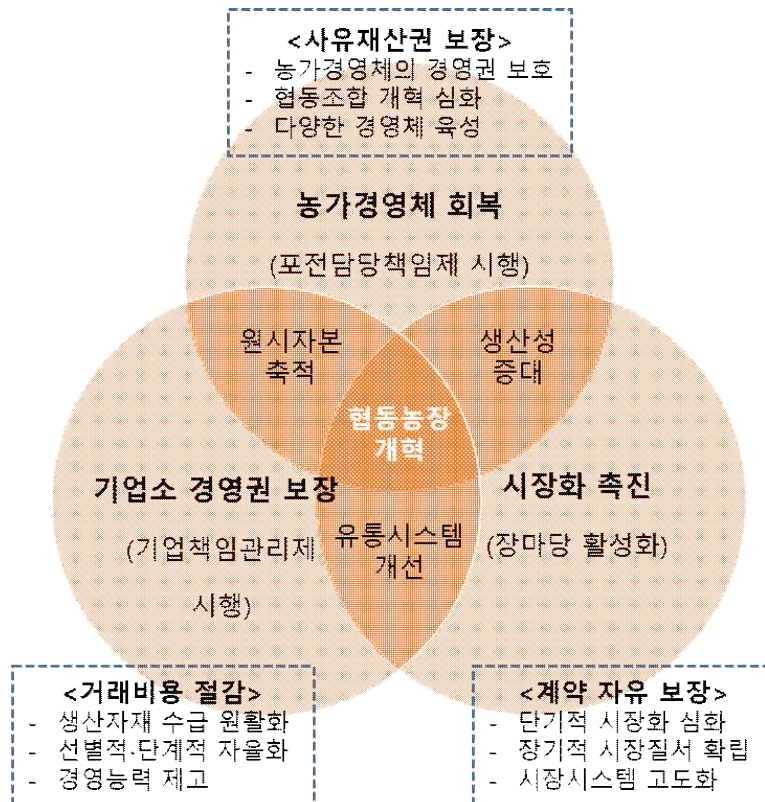
시장의 발전은 협동농장을 비롯한 농업부문의 변화를 유인하고 있다. 시장화 진전으로 시장과 소비자의 수요 대응이 협동농장 운영에 있어 중요한 이슈로 대두되었다. 예를 들어, 과거 곡물 생산 위주였다면 최근에는 수요가 증가하는 축산물, 채소, 버섯 등의 비중이 커지고 있다. 우량종자, 농기계와 연료, 농업용 공구, 비료, 농약, 비닐박막에 대한 수요가 증가하다보니 시장에서의 거래가 많아지고 국내 조달이 어려운 경우 수입도 증가하였다. 시장에서 거래되는 농산물의 비중도 상당히 커진 것으로 나타났다. 북한 주요 시장에서 거래되는 농산물은 약 10~20% 수준인 것으로 추정되며, 수산물, 가공식품, 담배 등을 포함할 경우 그 비중은 20%를 상회할 것으로 보인다. 농산물 거래량이 증가하다 보니 가격이 비교적 안정되는 경향을 보이고 있다. 물론, 지역 간, 품목 간의 가격격차는 여전히 존재한다. 거래되는 품목도 최근 식품 소비패턴 변화를 다양해지고 있고, 채소, 과일, 축산물 등은 연중 거래되고 있고, 식용유, 설탕 등 국내 공급이 제한된 품목의 경우 수입산이 유통되기도 한다(권태진, 2018).

농업부문의 시장화만 놓고 봤을 때, 그 수준이 여전히 낮다는 평가가 있다. 권태진(2018)은 최근 북한의 농업부문 시장화 수준이 중국의 개혁개방 초기(1970년대 말~1980년대 초)의 수준에 미치지 못한다고 하였다. 다시 말해, 현재 북한의 시장화는 초기단계이고 향후 양적 발전과 질적 성장이 필요하다. 물론, 장마당을 위시한 북한의 시장이 무질서한 팽창단계에서 자발적인 시장질서 출현단계에 접어들었다고 평가할 수도 있지만(정은이, 2009), 지속가능한 시장발전을 위해서는 자생적으로 생겨난 관습만으로는 시장질서를 유지하기 어려울 수 있다. 이미 신흥자본가계층으로 부상한 ‘돈주’ 등의 지배세력이 유통시장을 장악하여 시장질서를 저해하고 독점적인 지위를 차지하고 있다. 따라서 장기적으로 시장질서 안정을 위한 관련 법규와 제도 도입은 불가피하다. 물론, 많은 북한 주민들에게 장마당이 중요한 생계수단으로 자리 잡은 상황에서 그 정비를 이유로 당국이 적극적으로 개입할 경우 그에 대한 작지 않은 저항이 예상되지만, 시장시스템 정비와 개선은 필요하다. 아마도 급진적인 개혁보다는 점진적인 개선이 이루어질 것으로 보인다. 중국의 개혁개방도 붓물 터지듯이 일시에 이루어진 것이 아니라 개혁 영역이나 새로운 제도 적용 지역이 점차 확대되면서 개혁개

27) 매일종교신문(문운홍), ‘돈맛’에 빠진 북한사회, . . . 시장경제의 산실 ‘장마당’과 ‘돈주’, 2019.07.31. http://www.dailywrn.com/sub_read.html?uid=14242.

방이 심화되었고, 그 속도는 임계점(threshold point)을 넘으면서 가속화되었기 때문에 향후 북한의 개혁도 언제 이와 같은 임계점에 도달할 것인가가 주요 관건이 될 것이다(권태진, 2018).

<그림 2-7> 북한의 협동농장 개혁과 농업·농촌 발전 과제



자료: 저자 작성.

2.6. 시사점

중국의 개혁·개방은 협동농장 해체에서 시작되었다고 해도 과언이 아니다. 그렇다고 중국의 개혁·개방 성공이 협동농장 개혁에서 비롯되었다고 평가하는 것은 지나친 비약이다. 왜냐하면, 중국의 개혁·개방 과정에서 협동농장 개혁이 큰 비중을 차지했고 그 중요성도 매우 컸지만, 이를 둘러싼 다양한 요인들이 복합적으로 작용했기 때문이다. 다시 말해, 협동농장 해체 이후 개별 농가에 책임경영권이 부여됨으로써 생산 의욕이 증진되어 농업 생산성이 크게 증가한 것은 사실이지만, 이후 중국의 농업·농촌 발전을 협동농장 개혁으로만 설명하기는 한계가 있다. 즉, 농업·농촌이 지속적으로 발전하기 위해서는 생산 증가에 그쳐서는 안 되며, 시장이 발달하여 원활한 유통이 이루어져야 하고, 이 과정에서 창출된 부는 다시 농업에 재투자되거나 농촌주민의 삶의 질 향상을 위한 목적으로 투입되어야 한다. 또한, 기업 활동과 공장 건립을 위

한 기반이 마련되고 유리한 환경이 조성됨으로써 농업 투입재 생산은 물론 공산품 조달이 원활하게 이루어져야 농업부문과 공업부문이 조화롭게 발전할 수 있다.

그런 의미에서 중국이 협동농장 개혁 차원에서 가정연상승포책임제를 도입함으로써 농가 중심의 농업경영체를 회복시켰다는 점에 주목할 필요가 있다. 이는 신중국 성립 직후 실시한 토지 개혁 이후 개별 농가의 사유재산권 보장을 위한 첫 번째 시도였다는 점에서 큰 의미가 있다. 그리고 협동농장 해체가 처음부터 정부 주도로 이루어진 것이 아니라 기존 인민공사체제의 모순 해결을 위한 기층단위의 시험적 시도에서 출발하였고, 정부에서 그 합리성을 인정하고 이를 정책화하여 전국 범위에서 추진하였다는 점은 시사하는 바가 매우 크다.

농지 책임경영이 실현되고 사유재산권이 보장되면서 농산품은 물론 공산품에 대한 소비 욕구는 더욱 커지게 되었고 자연히 시장에서의 교역량도 증가하게 된다. 이에 정부는 그동안 농산물 수급 통제수단으로 이용되었던 수매제도를 개혁하여 농업의 시장경제화 수준을 높인다. 이 과정에서 중국 정부는 급진적인 시장화 보다는 수급상황을 고려하여 완급을 조절하는 조심성을 보였다. 이러한 점진적인 개혁과정을 통해 농촌주민과 도시주민은 시장경제체제에 점차 순응하게 되고, 시장경제 정착을 위한 법적, 제도적 장치들이 마련되어갔다.

또한 향진기업이라는 중국 특유의 경제주체가 나타나면서 농산물을 원료로 한 식품 가공업은 물론 거의 모든 분야를 아우르는 산업이 농촌지역을 기반으로 발전하였다. 향진기업은 농촌지역의 유희노동력을 흡수하고 농외소득을 창출하는 원천이 되었으며, 농촌주민이 수요로 하는 각종 상품과 서비스를 조달하였다. 이 과정에서 축적된 자본은 농업·농촌부문에 재투자되었을 뿐만 아니라 도시와 공업부문 발전에 필요한 원시자본으로 사용되었다. 향진기업의 발전은 신제도경제학의 주요 이론인 기업의 거래비용 절감효과를 통해 충분히 설명이 가능하다. 즉, 농촌지역의 부존자원이 향진기업을 중심으로 집적되어 상품 생산에 이용됨으로써 거래비용이 최소화되었고, 이는 산업화 초기단계에서 산업화 심화단계로 진입하기 전 소규모 경영모델을 경험할 수 있는 인큐베이터 역할을 하였다. 정부 차원에서도 향진기업 발전 초기단계에서 과도하게 규제하기 보다는 오히려 방임의 자세를 취하였다. 이에 농민을 비롯한 다양한 주체들이 향진기업 설립에 뛰어들었다. 이는 이후 중국의 산업화 발전에 중요한 밑거름이 되었다고 본다.

이상 중국의 협동농장 개혁, 시장 활성화 정책, 향진기업 발전이 독립적인 개혁프로그램이라기 보다는 상호 연계되어 있으면서 각 프로그램이 유기적으로 작동하여 농업·농촌부문은 물론 전체 사회경제 발전에 있어 시너지효과를 발휘하였다.

최근 북한에서 추진되고 있는 포전담당책임제, 기업책임관리제, 장마당 중심의 시장경제 활성화에서도 북한 협동농장의 개혁 가능성과 그 파급효과를 가늠해볼 수 있다. 북한의 '분조관리제하의 포전담당책임제'는 협동농장의 최종 노동단위인 3~5명이 공동으로 구성되고, 농자재 비용과 의무 공납을 납부한 이후 잉여 생산물을 국가와 농가 간 일정 비율로 배분한다는 점에서, 개별 농가별로 도급권과 경영권이 주어지고

모든 생산물에 대한 처분권이 농가에 온전히 귀속되는 중국의 호별생산책임제와는 여전히 큰 차이가 있다. 또한 개별 농가경영체와 협동농장이 공존한다는 점도 협동농장을 일시에 해체한 중국의 상황과는 매우 상이하다. 즉, 사유재산권 보호 수준이 여전히 제한적이어서 개별 농가의 생산의욕을 증대시키기에는 어느 정도 한계가 있다고 본다.

기업책임관리제 시행에 있어서는 사회주의 원칙을 완전히 배제한 것은 아니지만, 기업의 생산력 저하문제를 해소하기 위해 계획권, 제품개발권, 인재관리권, 가격제정권 등 상당히 많은 경영상의 권한을 기업에 부여하였다. 이러한 조치는 분명 기업 경영자와 노동자의 생산의욕을 고취시키기에 충분하다. 하지만, 시장에서 생산자재 조달과 생산품 판매가 원활하게 이루어지지 않고, 경영자의 경영능력이 부족하고, 노동자를 위한 충분한 인센티브제도가 마련되지 않으면, 오히려 자율성 확대가 기업의 위험요인을 증대시키는 결과를 초래할 수 있다.

북한에서 장마당이 보편화됨에 따라 시장경제 발전이 가속화되고 있음을 많은 증언을 통해 확인할 수 있다. 문제는 장마당의 양적 성장과 더불어 질적 성장도 병행되어야 한다는 것이다. 시장의 지속가능한 발전을 위해서는 시장질서가 확립되어야 하며, 이를 위해서는 관습법은 물론 법규와 제도를 통해 시장을 관리·감독할 수 있는 기제가 마련되어야 한다. 이는 당연히 정부당국의 몫이다. 그렇다고 정부의 과도한 개입과 규제는 시장을 위축시킬 우려가 있다. 따라서 정부당국의 역할은 적절한 수위의 관리·감독과 함께 시장이 발전할 수 있는 생태계를 조성하는 것이다.

현재 북한이 협동농장 개혁에 있어 처한 상황과 과거 중국이 협동농장을 해체할 당시 직면했던 상황은 엄연히 다르다. 또한, 협동농장 개혁을 둘러싼 주변 여건도 크게 상이하다. 이러한 상황에서 과거 중국의 협동농장 개혁 경험에서 북한의 개혁을 위한 시사점을 도출하기는 쉽지 않다. 다만, 중국의 협동농장 개혁만을 놓고 볼 것이 아니라 시야를 넓혀 협동농장 해체 이후 농업경영체는 물론 농업·농촌부문의 개혁과 혁신을 위한 법적, 제도적 변화를 볼 때, 사유재산권 보장과 거래비용 절감이라는 핵심적 지향점은 공통적으로 적용할 수 있다고 본다.

3. 중국과 북한의 도시-농촌 이원적 토지소유 구조 변화경로 비교

3.1. 들어가며

1) 연구의 배경 및 목적

북한 협동농장 토지제도가 변하고 있다. 대단위 협동농장 체제에서 대규모 농민들이 생산에 동원되던 기존 방식은 7.1 경제관리개선조치(2002년) 및 6.28 신(新)경제관리개선조치(2012년)를 통해 분조관리제 하의 포전담당책임제 형태로 전환되었다. 심지어 라선특별시 및 대도시를 중심으로 기존 협동농장을 작업반 단위로 해체하고 이를 국영기업소 산하로 재배치하고 있는 모습도 감지된다. 이러한 변화를 현상 중심으로만 보면, 대규모 농업경영방식에서 소규모 농업경영방식으로 전환하고, 생산물 중에서 국가에 납부하는 지대 30%를 제한 나머지는 생산에 참여한 작업반이 자율적으로 처분할 수 있는 권리를 부여함으로써 개인의 생산력을 자극하려는 것으로 해석할 수 있다. 그리고 이러한 변화는 1990년대 초부터 진행된 고난의 행군 이후 장마당을 허용하여 자력갱생을 도모하려는 일환으로 판단하기 쉽다. 여기서 협동농장의 해체 및 국영기업소 재배치는 그 맥락을 해석하기 어렵다. 그런데 이러한 변화 양상을 도시 토지의 국가 소유 및 농촌 토지의 협동단체 소유라는 ‘도시-농촌의 이원적 토지소유 구조’라는 큰 틀에서 조망하면 변화경로 및 의미를 보다 구조적으로 파악할 수 있다. 여기에 북한과 동일한 이원적 토지소유 구조를 갖고 있는 중국의 경험에 비추어보면 더 입체적인 해석이 가능하다.

중국과 북한 두 국가는 이원적 토지소유 구조의 형성 및 협동농장 시스템 완성단계까지 상당히 유사한 경로를 밟아왔다. 그런데 중국이 1970년대 말부터, 그리고 북한이 2000년대 초반부터 농촌 토지개혁을 진행하면서 변화의 성격과 속도에 있어서 차이를 보이기 시작했다. 가장 중요한 차이는 이원적 토지소유 구조를 극복하는 전략에 따른 경로 선택이다. 중국은 신중국 성립 이후 중공업 중심의 발전전략을 추진하는 과정에서 도시-농촌의 이원적 토지소유 구조가 초래한 한계를 경험했다. 그 해결책으로 개혁개방 이후 농촌에서 가구를 생산의 기본 단위로 인정하는 ‘가정생산도급책임제’를 전면적으로 실시했으며, 시간이 흘러 2007년 물건법 제정을 통해 물건(物權) 성격의 도급경작권을 인정하고 제한된 범위 내에서 양도 등 시장화가 가능하도록 했다. 그리고 최근 들어 신형도시화와 도농통합 전략을 통해 도시 토지와 농촌 토지를 통합적으로 개발하는 전략을 추진하고 있다. 여기서 핵심은 농지의 집체소유권 및 개별 농민의 재산권을 확고하게 유지·보호하려는 중국 정부의 원칙이다. 반면 북한은 아직 공업화 및 도시화 발전전략의 부작용을 심각하게 경험하지 않은 상황에서, 자력갱생

을 추진하기 위해 분조관리제 하의 포전담당책임제를 실시하고, 일부 대도시를 중심으로 협동농장을 작업반 단위로 해체하여 국영기업소 산하로 재배치하는 국유화 전략을 택했다. 여기서 핵심은 협동농장을 국유화하되, 개별 농민의 재산권을 법적으로 인정하지 않는 것이다. 이처럼 중국과 북한의 이원적 토지소유 구조 변화경로는 어떤 극복전략을 선택하느냐에 달려 있다.

이러한 배경에서 본 연구의 목적은 농촌 토지제도 변화를 중심으로 중국과 북한의 이원적 토지소유 구조 변화경로를 비교 분석하는 것이다. 연구목적은 구체적으로 설명하면, 첫째, 사회주의 정부 수립 이후 중국과 북한의 농촌 토지제도가 어떻게 변화해 오고 있는지를 분석한다. 둘째, 중국과 북한의 농촌 토지제도 변화경로를 살펴보고, 각국의 이원적 토지소유 구조 극복전략을 규정한다. 이로써 극복전략에 따른 변화경로의 차이를 도출할 수 있다. 셋째, 중국과 북한의 극복전략에 차이를 가져온 원인을 분석한다.

2) 이론 기초

도시-농촌의 이원적 토지소유 구조를 논하기에 앞서 이론적, 역사적 관점에서 토지소유제도에 대해서 논할 필요가 있다. 김운상(2009)은 민법이 규정하고 있는 소유권의 세 가지 권능, 즉 사용권, 수익권, 처분권 중 어떤 권능을 사적 주체에게 귀속시킬 것인가에 따라 토지소유제도를 토지사유제, 지대조세제, 공공토지임대제, 토지공유제의 4가지로 제시했다.²⁸⁾ 토지사유제는 사용권, 처분권, 가치수익권 모두 사적 주체에게 귀속되는 제도로, 남한의 자본주의적 토지소유제도에 가깝다. 지대조세제는 토지사유제의 폐단인 토지 불로소득 문제를 해결하기 위한 대안으로 제시되고 있으며, 토지소유 주체는 그대로 둔 채 지대를 조세 형식으로 환수하려는 것이 핵심이다. 토지공유제는 세 권능 모두 국가 또는 공공에게 귀속하는 것으로, 북한의 토지국유제와 유사하다. 공공토지임대제는 토지공유제와 시장경제 시스템을 결합하기 위해 토지사용권을 일정 기간 개인에게 임대하고 지대를 토지임대료로 받는 제도로, 중국이나 홍콩, 싱가포르 등이 이러한 제도를 시행하고 있다(조성찬, 2019). 그런데 김운상의 토지소유제도 구분에서 도시-농촌의 이원적 토지소유 구조는 나타나지 않는다.

28) 여기서 수익권은 지대 수익을 향유할 수 있는 권리를 의미한다. 이런 점에서 김운상은 수익권을 ‘가치수익권’으로 명명했다.

<표 3-1> 토지소유제도의 유형

소유권의 권능	토지사유제	지대조세제	공공토지임대제	토지공유제
사용권	사	사	사	공
처분권	사	사	공	공
가치수익권	사	공	공	공

자료 : 김윤상. 2009. 『지공주의』. 경북대학교 출판부, 38쪽 <표 2.1>

공공토지임대제의 이론 기초를 제시한 이들로 Henry George(1879), Léon Walras(1880), Richard J. Arnott and Joseph E. Stiglitz(1979), Masahisa Fujita(1989), 조성찬(2019) 등이 있다. 그 중에서 헨리 조지는 “빈곤을 타파하고 임금이 정의가 요구하는 수준 즉 노동자가 벌어들이는 전부가 되도록 하려면 토지의 사적 소유를 공동소유로 바꾸어야 한다. 그 밖의 어떠한 방법도 악의 원인에 도움을 줄 뿐이며 다른 어떤 방법에도 희망이 없다.”(1997: 313-314)고 말하고, 공공토지임대제의 핵심 원칙으로 다음의 다섯 가지를 제시했다: ①토지사용권은 경매를 통해 최고가 청약자에게 이전, ②지대의 ‘매년’ 환수, ③사회 전체를 위한 지대 사용, ④토지사용권의 확실한 보장, ⑤노동과 자본의 투입으로 생긴 개량물의 확실한 보호이다. 그런데 헨리 조지가 제시한 5가지 핵심 원칙 역시 도시와 농촌을 구분하지 않았다. 이처럼 토지소유제도 및 공공토지임대제를 주장하는 이론 체계는 도시와 농촌을 구분하지 않는다. 오히려 헨리 조지의 영향을 받아 전원도시론을 제시한 에베네저 하워드에서 볼 수 있듯이, 도시와 농촌을 통합적인 관점에서 보았다.

중국과 북한의 이원적 토지소유 구조는 1940년대 후반부터 형성된 토지공유제 시기에 진행된 것이다. 당시 토지개혁을 진행하는 과정에서 농민들의 지원이 절실했기 때문에 불가피하게 도시-농촌의 이원적 토지소유 구조가 형성되었다. 이러한 구조는 역사적 원인에 의해서 형성된 것이지 결코 어떤 과학적 내지 합리적 탐구의 결과가 아니다(박인성, 2010). 연속된 공간을 인위적으로 단절시키는 것은 그 의도에도 불구하고 도시화로 인한 공간 확대 등의 과정에서 여러 가지 부작용이 나타날 수밖에 없다. 또 다른 문제는, 국가 소유 및 협동단체 소유가 병렬적인 소유 주체로 등장하고 있는데, 과연 국가 소유와 협동단체 소유가 병렬적으로 제시될 수 있는가 하는 점이다.

따라서 이론 기초 및 현실상의 문제를 종합하면, 도시 토지의 국가 소유 및 농촌 토지의 협동단체(또는 집체) 소유로 구분하는 것은 한계가 뚜렷하며, 소유 주체를 일원화할 필요가 있다. 즉, 도시와 농촌 토지 전체를 하나의 공유자원(common)으로 파악하여 전체적으로 국가 소유(전민 소유)로 가되, 토지가 필요한 개인, 기업 또는 협동단체는 안정적인 토지사용권을 획득하는 것이다. 그리고 지방정부가 도시와 농촌 토지를 통합적으로 관리 및 운용하는 역할을 감당한다. 여기서 가장 중요한 전제는

시민들이 토지라는 공유자원에 대해 동등한 권리를 보유하며, 정부는 또 다른 의미의 토지 독점자가 아니라 공정한 경영자여야 한다는 점이다.

김윤상은 토지에 대한 이러한 원칙을 ‘토지원리’로 압축하여 설명한다. 그는 ‘모든 인간은 평등한 자유를 누린다’는 “평등한 자유의 공리”에 기초하여 다음과 같은 ‘토지원리’를 도출하였다(2002: 172).

제1원리, 토지에 대해서는 모든 인간이 평등한 권리를 가진다.

제2원리, 사회적 필요성이 있으면 사회적 합의를 통해 사인(私人)에게 토지에 대한 우선권을 인정할 수 있다.

제3원리, 토지에 대한 사적 우선권을 인정하려면 다음과 같은 조건이 충족되어야 한다.

- ① 취득기회 균등 조건 : 토지에 대한 사적 우선권을 취득할 기회를 모든 주민에게 균등하게 보장하여야 한다.
- ② 특별이익 환수 조건 : 토지에서 타인을 배제하는 권리로 인해 다른 구성원에 비해 특별한 이익(지대)을 얻는다면 그 특별이익을 공동체에 환원시켜야 한다.
- ③ 사회적 제약 조건 : 토지에 대한 사적 우선권은 사회적 합의에 의해 인정되는 권리이므로 그렇게 합의한 취지에 맞게 행사하여야 한다.

김윤상이 제시한 토지원리는 토지사유제 국가이건 아니면 공공토지임대제 국가이건 상관없이 보편타당하다. 이는 토지제도가 역사적, 정치적, 경제적 변수에 따라 변화를 거치겠지만, 결국 토지원리가 제시한 중심 원칙으로 회귀하게 된다는 것을 의미한다. 이러한 점에서 토지원리는 중국과 북한의 토지제도 변화경로 분석에 중요한 기준이 된다.

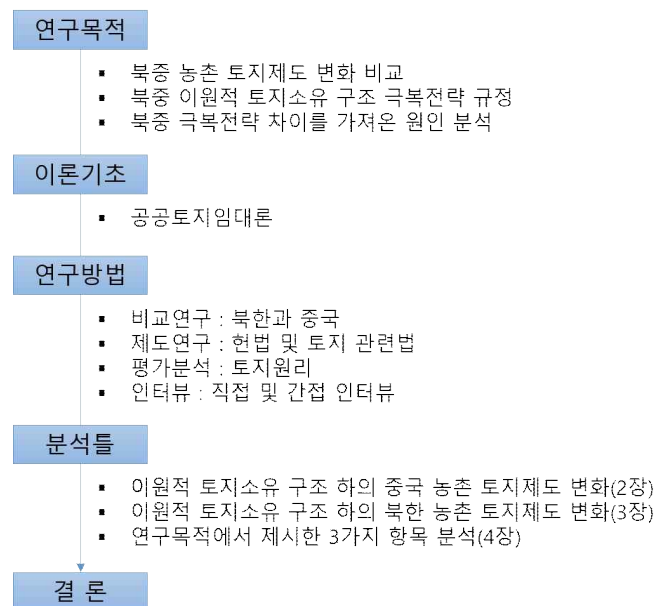
3) 분석틀

연구 진행을 위해서 먼저 본 연구에서 사용하는 ‘토지제도’의 개념을 정의할 필요가 있다. 본 연구에서 사용하는 토지제도의 개념은 토지소유 및 사용과 관련하여 헌법 및 일반법으로 제도화된 것을 의미한다. 그런데 법 제도가 현실 반영 속도가 느리다는 점을 고려할 때, 현재 각종 행정명령 형식으로 진행되고 있는 조치들도 토지제도의 개념에 포함할 필요가 있다. 특히 토지소유권 변동이 잘 일어나지 않는 중국과 북한에서 토지제도의 개념은 사용권과 관련된 토지 재산권의 재구성으로 이해할 수 있다. 이렇게 정의하면 북한에서 ‘6.28 신(新)경제관리개선조치’(2012)에 따른 농지 이용방식의 변화도 큰 틀에서 토지제도의 변화로 해석할 수 있다.

본 연구에서 적용하는 분석방법은 다양하다. 먼저 큰 틀에서 중요한 분석방법은 비교연구이다. 비교연구를 통해 중국과 북한의 농촌 토지제도 변화를 일정한 틀로 살펴보고, 별도의 장에서 주요 항목별로 비교 분석을 진행한다. 둘째, 제도연구 방법을 통해 중국과 북한의 토지 관련 제도가 어떻게 유사하고 차이가 나는지, 그리고 각각의 제도가 어떻게 변화해 나가는지를 분석한다. 셋째, 김운상이 제시한 ‘토지원리’를 토지제도 변화의 평가 기준으로 삼아 각국의 농촌 토지제도 변화과정을 분석한다. 이러한 평가 기준을 통해서 현실 제도변화가 이론적 관점에서 어떻게 변화해 가는지를 분석해 낼 수 있다. 마지막으로, 현장에서 체감되는 제도변화를 확인하기 위해 인터뷰를 진행한다. 다만 여건상 간접 인터뷰를 중심으로 하면서 직접 인터뷰도 함께 적용한다.²⁹⁾

앞에서 언급한 4가지 분석방법을 적용하여 진행한 분석 과정은 다음과 같다. 우선 2장에서 이원적 토지소유 구조 하의 중국 농촌 토지제도 변화를 살펴본다. 3장에서는 이원적 토지소유 구조 하의 북한 협동농장 토지제도 변화를 살펴본다. 2장과 3장의 분석은 이론적, 제도적, 실증적 분석을 포함한다. 이러한 분석에 기초하여 4장에서는 중국과 북한의 이원적 토지소유 구조 변화경로 및 극복전략을 비교함으로써, 연구목적에서 제시한 3가지 세부 목적을 분석한다. 마지막 5장에서 분석내용을 종합하고, 본 연구의 한계 및 향후 연구과제를 제시한다. 이를 하나의 연구흐름도로 정리하면 아래의 <그림 1>과 같다.

<그림 3-1> 전체 연구흐름도



29) 여기서 간접 인터뷰는 『농촌과 목회』(2018년 겨울호)에 실린 탈북자들의 대화 녹취록을 활용하는 방식을 의미하며, 직접 인터뷰는 라선특별시에서 10년 넘게 농촌자립마을프로젝트를 진행하고 있는 (사)하나누리의 방인성 대표와의 인터뷰(2019.10.15.)를 의미한다.

4) 선행연구 검토

국내에서 중국과 북한의 도시 및 농촌 토지제도 연구는 어느 정도 진행되었다. 그 중에서 본 연구와 관련이 깊은 중국의 도시 및 농촌 토지제도 연구로, 먼저 박인성(2010)은 중국 개혁개방을 기준으로 토지제도 개혁 경험 및 농촌토지 소유제 변화과정을 분석하고, 결론에서 중국의 경험이 북한에 주는 시사점을 도출했다. 赵诚赞(2008)도 개혁개방 이후 농촌토지 소유제의 변화과정을 분석했는데, 특별히 ‘토지원리’를 평가분석 기초로 삼아 각 변화단계가 토지원리에 부합하는지를 정성적으로 분석했다. 조성찬(2011)의 연구는 선전경제특구 토지제도를 공공토지임대제로 정의하고 지대납부 방식의 중요성을 분석했다.

북한 토지제도를 대상으로 진행한 선행연구 역시 상당히 많다. 그 중에서 조성찬(2014)의 연구는 당시까지 북한 토지제도를 대상으로 진행된 선행연구를 종합한 위에서 북한 경제특구를 대상으로 공공토지임대제 모델의 법률적 적용가능성을 검토했다. 김경량(2001)은 아직 사회적경제 내지 협동조합이 한국 사회에서 주요한 흐름이 되기 이전에 벌써 토지제도를 포함하여 남북한 협동조합을 비교하고, 어떻게 농업협력을 진행할 수 있는지를 탐색했다.

본 연구의 핵심 주제와 관련하여, 중국의 이원적 토지소유 구조를 분석한 선행연구로는 김수한(2012), 신외성 외(2013), 장석천(2019)의 연구가 있다. 김수한(2012)은 농촌 집체토지 권리 변화를 중심으로 이원적 권리체계가 어떻게 변화해 갔는지를 분석했다. 신외성 외(2013)는 중국에서 진행된 도시-농촌 이원화 현상의 원인이 이원적인 토지권리제도에 있다는 점을 역사적인 각도에서 조명했다. 그리고 대안으로 농민 집체소유(集體)를 국가소유로 전환하는 대신 국가는 사회보장제도를 통해 농민을 책임지고, 도농 격차를 감소할 것을 제안했다. 장석천(2019)의 연구는 토지제도의 이원화가 초래하는 문제점을 지적하고, 이러한 문제를 해결하기 위한 중국 정부의 접근법인 「토지관리법」 개정 노력이 기존의 토지공유제를 유지하면서 토지개혁을 추진하는 데는 근본적인 한계가 존재한다는 점을 강조했다. 앞서 살펴본 신외성 외(2013)와 장석천(2019)의 연구는 대안제시에 있어서 상반된 접근법을 보이고 있다는 점이 흥미롭다.

그런데 중국의 경험을 토대로 본격적으로 북한의 토지제도와 비교 분석한 연구는 찾기가 쉽지 않다. 앞서 언급한 박인성(2010)의 연구 외에 조성찬(2012)의 연구는 중국 농촌이 아닌 도시를 대상으로 토지연조제 실험의 내용과 북한 경제특구에 대한 시사점을 주된 분석 대상으로 삼으면서, 중국과 북한의 토지제도 비교에 대한 종합적인 시각을 주는 데는 한계가 있었다. 그리고 조성찬(2018)의 최근 연구는 이원적 토지소유 구조하의 중국 소재산권 주택(小产权房) 문제를 연구한 이후, 결론에서 중국과 유

사한 북한 역시 이원적 토지소유 구조 형태이기 때문에 문제점을 분석하고 개선방안을 탐색할 필요가 있음을 제기하는 수준에 그쳤다.

정리하면, 중국과 북한의 도시 및 농촌 토지제도를 중심으로 진행한 연구는 다수 찾을 수 있지만, 기존 연구를 종합하여 중국과 북한의 이원적 토지소유 구조 현황과 특성 및 극복전략을 비교 분석한 연구는 찾을 수 없었다. 이러한 점에서 본 연구는 아직 분석되지 않은 연구 영역에 대한 탐색을 시도했다는 점에서 의의가 있다.

3.2. 이원적 토지소유 구조 하의 중국 농촌 토지제도 변화

1) 이원적 토지소유 구조의 제도적 현황

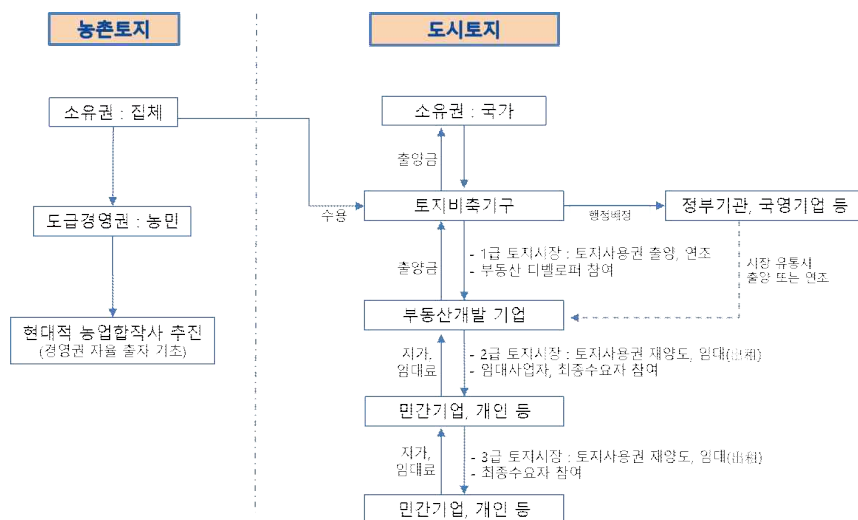
중국의 토지제도를 살펴보면, 한쪽에서는 토지공유의 강력한 힘이 작동하고, 다른 한쪽에서는 토지소유의 강력한 힘이 작동하여 변증법적인 변화과정을 거쳐 왔다(조성찬, 2016). 그런데 도시-농촌의 이원적 토지소유 구조가 형성되기 시작한 것은 6단계인 신중국 성립(1949) 후로, 도시 토지의 국유화 및 농촌 토지의 집체(集体)³⁰⁾소유화가 진행되기 시작했다. 그리고 7단계인 1978년 개혁개방 이후부터 도시 토지의 경우 국가소유를 유지한 채 토지사용권을 독립시켜 유상양도하는 식으로 토지사용권 시장이 형성되기 시작했다. 현재 중국에서 시행되고 있는 토지사용권 배분방식은 크게 개혁개방 이전부터 적용되던 행정배정(劃撥) 방식과, 개혁개방 이후부터 적용되기 시작한 출양(出讓) 방식, 연조(年租) 방식, 기업출자 방식, 수탁경영 방식의 5가지다. 토지를 사용하려는 정부기관 내지 공공시설은 행정배정 방식을 통해 토지사용권을 획득하여 무상, 무기한, 무유통이라는 3무 방식으로 사용하며, 민간기업이나 개인은 출양방식(일시불) 또는 연조방식(매년 납부)을 통해 토지사용권을 획득하여 일정 기간 사용하게 된다. 이때 토지사용권은 매매와 담보 등이 가능하다.

신중국 성립 후 농촌 토지개혁 과정을 살펴보면, 초기에 가구별 농지소유화 단계가 가장 먼저 출현했다. 이후 1953년 2월 중공중앙의 ‘농업생산 호조합작사에 관한 결의’(关于农业生产互助合作社的决议)를 출발점으로 초급합작사, 고급합작사 단계를 거쳐 인민공사 단계에 이르렀다. 여기서 인민공사 단계는 집체소유의 완성단계이다. 즉, 신중국의 토지제도는 기본적으로 ‘국가소유-농가소유’의 이원적 구조에서 출발하여 ‘국가소유-집체소유’의 이원적 구조로 전환한 것이다. 이후 1979년 안후이성 샤오강촌(小岗村) 농민 18명이 비밀리에 추진한 방식이 중앙정부의 승인을 얻어, 오늘날 집

30) ‘집체’는 단체를 일컫는 중국식 용어로, 일정한 활동 범위, 공동의 경제기초 및 사상기초, 정치목적과 공동의 사회이익을 갖는다. 집체는 크게 사회 성질의 단체와, 국가 기관 성질의 단체라는 두 가지로 유형화된다. 본 논문에서 다루는 집체는 국가 기관 성질의 단체로, 향(진)과 촌, 촌민소조 등 유사 성질의 농업 집체 경제조직을 일컫는다. 百度百科(검색일: 2018.9.3.)

체소유를 유지하면서 가정별로 30년 기한(연장 가능)의 농촌토지도급경영권(农村土地承包经营权)을 나눠주는 방식으로 진행되었다. 물건법 제정(2007) 이후 이를 하나의 물건으로 인정하여 사용, 제약도 등의 거래 객체가 되었다(조성찬, 2018).

중국 토지제도의 특징은 개인 간에 토지소유권이 이전하지 않는다는 점이다. 다만 국가가 공공이익을 위해 필요하다고 인정될 때, 법률법규에 근거하여 농촌 토지를 수용 및 보상할 수 있다(헌법 제10조 3항). 이때만 집체소유의 농지가 국가소유로 전환되면서 토지소유권이 이전된다. 그리고 헌법은 분명하고도 명확하게, “어떤 조직이나 개인이 (중략) 매매 또는 기타 형식으로 불법적인 토지 양도를 해서는 안 된다.”고 규정하고 있다(동조 4항). 다음의 <그림 2>는 이러한 중국의 이원적 토지소유 구조를 보여준다.



도시 토지의 사용료 납부방식으로 인해 초래된 지대 사유화 문제가 도시화에 따른 이원적 토지소유 구조의 한계를 명확하게 드러냈다. 출양방식의 경우, 초기에 토지사용료를 일시불로 납부하면 그 이후 오르는 토지가치는 토지사용권자에게 귀속되나, 연조방식의 경우 매년 오르는 토지사용권 가치에 기초하여 사용료를 납부하기 때문에

토지가치 상승분의 공공 귀속이 가능하다. 이러한 점 때문에 연조방식이 출양방식보다 이론적으로 더 바람직하다. 그런데 중국은 출양 방식을 새로 공급하는 도시 건설 용지의 주된 방식으로 지정하면서, 도시발전에 따라 발생한 ‘사회적’ 지대(地代)가 국가로 제대로 환수되지 못하고 기업 및 개인의 불로소득이 되면서 지역격차, 빈부격차 등 사회적 문제가 발생하였고, 그 결과 이원적 토지소유 구조 하에서 진행한 도시발전 전략이 한계를 맞게 되었다.

2) 이원적 토지소유 구조의 형성 원인

중국의 이원적 토지소유 구조 문제는 사실 ‘집체소유’라는 독특한 형식의 문제로 환원할 수 있다. 집체소유의 이론적, 역사적 근거가 어디에 있느냐가 우리가 파악해야 할 주요한 대상이다. 이원적 토지소유 구조의 형성 원인을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 이원적 토지소유 구조를 완성한 모택동의 개인적인 경험이다. 1920년대 중반, 모택동은 국민당 농민위원회(부) 서기로 일하면서 21개 성(省)의 통계를 수집하는 일을 담당했다. 이때 그는 농촌의 실상을 직접 확인하는 경험을 하게 된다. 당시 토지사유제 관행이 강력한 지배구조를 형성하고 있었던 중국의 대토지 사유제는 신중국 성립(1949) 전까지 유지되었다(Edgar Snow, 1995). 농촌문제는 농촌 ‘토지’ 문제라는 것을 간파한 모택동과 중국 공산당은 국공내전 때 도시가 아닌 농촌을 혁명 거점으로 삼는 전략으로 전환했다. 그리고 신중국 성립 이전에 먼저 여러 해방구에서 농민들에게 토지를 무상으로 나눠주는 개혁조치를 취했고, 이후 농민들의 지지에 힘입어 혁명에 성공했다. 이러한 배경에서 중국 공산당은 신중국 성립 이후 농지의 집체소유로 나아가면서 지금까지 농지는 농민의 것이라는 원칙을 포기하지 않았다.

둘째, 구소련 농촌 토지개혁 경험의 영향이다. 마르크스는 <공산당 선언> 및 <자본론>에서 기본적으로 토지 국유화를 주창했다. 혁명의 중심도 농촌이 아닌 도시 노동자였다. 그런데 농촌사회였던 구소련이 토지개혁을 진행하면서 적용한 방식은 마르크스의 이론과 달리, 혼합경제식 사유화에서 출발하여 협동농장 소유로 진행되는 것이었다.³¹⁾ 구소련은 1928년에 ‘위로부터의 농업 집산화’, 즉 강제적으로 대농장을 만들

31) 1920년대에 구소련은 ‘신경제 정책(NEP: New Economic Policy)’을 추진했다. 이는 토지 등 사유 재산과 소규모 개인 기업을 제한적으로 허용하고, 농민들에게 농산물을 공출하지 않고 물품세로 대체하여 잉여농산물을 시장에서 거래할 수 있게 함으로써 일정한 생산성을 확보하는 동시에 인민들의 불만을 완화하려는 일종의 혼합경제 정책이었다. 특히 레닌은 그가 죽기 전에 작성한 논문 “협동조합에 관하여”를 통해 당시 유럽에서 추진되고 있었던 각종 협동조합의 가능성을 인정하고, 구소련의 혼합경제 시기에 농업협동조합이 중요한 역할을 감당해 줄 것을 기대했다. 또 레닌의 말기 구상을 구체화하려 했던 부하린은 스탈린식 농업 집산화에 반대하면서 소농국가에서 농업생산을 대규모 생산방식으로 전환하는 것은 협동조합을 통해 가능하다고 보았다(김창진, 2008: 15-16). 이러한 흐름은 중국에도 영향을 줘, 농촌 토지개혁 1단계의 배경이 되었던 신민주주의 체계와 유사하다(林蘊暉, 2009: 77; 张志勇, 2009: 161; 박인성, 2010: 257에서 재인용). 그런데 레닌 사후 권력투쟁에서 승리한 스탈린은 1928년 이후 농업의 집산화를 통해 급속한 중공업화를 추진했다(하남석, 2017: 198).

고 국가가 농민으로부터 잉여를 수취하여 도시 지역의 중공업에 투자하는 방식으로 토지개혁을 진행했다(하남석, 2017: 197). 당시 구소련의 지도하에 있던 신중국의 개혁 방침은 기본적으로 구소련의 영향을 받을 수밖에 없었으며, 무엇보다 농촌 토지문제의 심각성을 경험했다는 점에서 구소련의 토지개혁 방향은 중국에게도 부합하는 성격이 강했다. 중국은 스탈린이 소련과학원 경제연구소에 지시하여 편찬한 『정치경제 학교과서』를 근거로 전민소유제와 집체소유제를 건립했다(林蘊暉, 2009: 78; 박인성, 2010: 257에서 재인용).

셋째, 중국 특색의 도시-농촌 공간분할 전략이다. 1950년대 중반에 이르러 도시의 경제성장이 정체되기 시작하면서, 중국 공산당은 도시에서 국가 소유를 확대하고 농촌에서 국가 통제를 강화하는 소련의 경로를 따르게 되었다. 중국은 대약진과 인민공사 정책을 추진하게 되는데, 이 정책은 소련보다도 강화된 방식으로 농촌의 잉여를 도시의 중공업 분야로 끌어내는 축적의 메커니즘이었다(하남석, 2017: 200). 여기서 주목할 점은 그 과정에서 중국은 소련을 비롯한 여타 현실 사회주의 국가들과 달리 농민의 도시 이주를 엄격하게 금지하는 공간분할 방식을 채택했다는 점이다. 구소련에서는 농촌의 집산화와 도시화가 동시에 이뤄져서 수많은 농민이 도시의 노동자가 되었다. 하지만 중국에서는 이와 상반되게 도시의 경제성장이 그 수요를 따라잡지 못해 도시로의 인구 이동이 대규모 실업을 발생시켰고 도시사회의 혼란이 야기됐다. 결국 1958년 1월 9일 전국인민대표대회에서 ‘중화인민공화국 호구등기 조례’가 통과되면서, 호구제 실시를 통해 도시 인구와 농촌 인구를 구분하는 동시에 농촌 인구의 도시 이주를 엄격히 통제하게 되었고 농민들은 토지에 묶여 농촌 인민공사에 머무를 수밖에 없었다(하남석, 2017: 200). 구소련과 중국의 핵심적인 차이는 바로 ‘인구규모’였다. 이로써 중국 농촌은 도시발전 전략의 부작용을 내재화하는 역할을 감당하게 되었다.

정리하면, 기본적으로 중국 공산당이 농촌을 바라보는 시선은 도시 중심의 중공업화 전략을 추진하기 위해 농촌의 잉여를 축적 및 추출하는 효과적인 메커니즘을 구축하는 것이었다. 이를 위해 구소련 농촌 토지개혁 프로그램을 모방하여, 개인 농지소유에서 출발하여 집체화로 갔다. 중국에서는 집체화의 최종 형태가 인민공사로 나타났다. 그런데 농촌의 잉여 인구마저 도시로 집중되면서 도시는 심각한 위기에 빠지게 되었다. 이를 해결하기 위해 구소련과 달리 중국은 이원적 토지소유 구조에 호구제를 결합하여 더 강하게 도시와 농촌을 공간적으로 구분 및 차단하는 전략을 구사하게 된 것이다.

3) 신중국 성립 이후 농촌 토지제도 변화경로 분석³²⁾

신중국 성립 이후 중국 농촌의 토지제도 개혁 과정은 크게 4단계로 진행되었다. 1단계는 1949년부터 1953년까지 진행된 ‘농지 개인소유제’ 단계로, 정권을 획득한 중국공산당은 지주의 토지를 무상으로 몰수하여 농민들에게 무상으로 나눠주었다. 사회주의 국가를 지향하는 중국이 농지소유권을 분배하게 된 배경에는 1949년 3월에 개최된 중공 7기 2차 중앙위원회에서 채택된 ‘신민주주의’ 전략이 자리했다. 농업국가 중국이 사회주의 국가로 가기 위해서는 과도기적으로 국민경제에 유리한 자본주의 성분의 존재와 발전을 허용해야 한다는 것이 지도부의 핵심 생각이었다(박인성, 2010: 247).

2단계는 1953년부터 1957년까지 진행된 ‘노동군중 집체소유제’ 단계로, 1단계에서 드러난 문제를 해결하고 사회주의 개혁을 향한 발걸음을 시작한 단계다. 1단계 과정을 거치며 자급자족형 소규모 경영방식으로 인해 생산도구 부족, 정부와 농민간 거래비용 증가, 토지소유 재집중화 현상, 수리관개시설 설치 및 자연재해 대처 곤란 등의 문제가 발생했는데 이러한 점은 2단계로 진행하는데 중요한 배경이 되었다(박인성, 2010: 250). 2단계는 다시금 세 단계로 나뉜다. 2-1단계는 호조조(互助组) 개혁 단계로, 토지는 여전히 농민 재산으로 남아 있었으며, 농민들은 품삯을 매개로 노동력만 교환했다. 일종의 노동협동 조직이었다. 2-2단계는 초급농업합작사(初级农业合作社) 개혁 단계로, 농민들은 초급농업합작사에 경작권을 출자하고, 출자한 토지면적에 따라 이익을 분배받았다. 일종의 농업협동조합 성격이었다. 초급농업합작사는 통일경영방식으로 운영되었으며, 토지소유권과 경작권이 분리되었다. 이때 농민들은 초급농업합작사를 자유롭게 탈퇴할 수 있었다. 2-3단계는 고급농업합작사(高级农业合作社) 개혁 단계로, 초급농업합작사의 기초 위에서 농민의 토지소유권과 농기구 등을 무상으로 집체소유로 귀속시키고 이익분배를 없앴다. 토지 지분도 폐지되었다. 농민은 단지 고급농업합작사의 직원 신분으로 임금을 받았다. 이로써 농민의 개별 토지사유제가 집체소유제로 전환되었다.

3단계는 1958년부터 1983년까지 진행된 ‘인민공사 집체소유제 단계’이다. 2-3단계인 고급농업합작사의 기초 위에서 진행된 합작화의 최고 완성단계이다. 인민공사 건립 목적은 농업의 분산경영 조건을 극복하고, 통일경영의 사회주의 대기업을 건립하여 빠르게 사회주의 국가를 건설하기 위한 것이었다. 이 단계는 다시 인민공사에 의한 토지소유 및 통일계획, 경영, 정산, 분배를 시행한 대공사 시기(1958.4-1962.2)와, ‘인민공사-생산대대-생산대 3급 소유 및 생산대 기초’의 틀이 확립된 ‘공사 시

32) 이 내용은 조성찬의 중국 학술지(经济问题, 2008年 第七期(总第347期))에 게재된 논문을 기초로 하였으며, 박인성의 연구(2010)를 통해 부분적으로 보완하였음.

기'(1962.2-1983.10)로 구분된다(박인성, 2010: 252-253). 그런데 인민공사 집체소유제로 개혁하면서 개인의 재산권이 박탈당하고, 인민공사 탈퇴권도 박탈당했다. 노동생산성을 자극하던 조건이 사라진 것이다. 실제로 농민의 노동을 감독하는 일이 어려워지면서 농민들의 무임승차를 초래하여 농업 생산성이 크게 떨어졌다.

최근의 4단계는 1970년대 말부터 추진된 '가정생산도급책임제 단계'이다. 4단계에서는 토지의 집체소유라는 전제하에서 토지도급권(土地承包权)을 다시금 개별 농민에게 나누어 주어 각 가정이 생산의 기본단위가 되었다. 농민은 우선적으로 국가와 집체에 약정된 농업생산물을 납부하면 계속해서 도급권과 잉여생산물 수취권을 향유할 수 있었다. 그런데 2006년에 농업세가 폐지되면서 농민들이 토지를 보유하면서 부담했던 지대가 모두 사라졌다.

아래의 <표 2>는 중국 농촌 토지재산권 변화 과정을 김운상(2009)의 토지원리를 기초로 평가한 것이다. 전체적인 변화과정을 평가하면, 1단계와 2단계는 토지원리에 상당히 부합하는 수준이었다. 그런데 중국이 농지 집체화 과정을 진행하면서 토지원리에서 멀어지다가 제3단계인 인민공사 집체소유제 단계에서는 가장 극심한 불일치를 보였다. 그 결과 1958년 시작된 인민공사 단계가 1970년대를 거치며 중국에서 대량 기근과 아사자가 발생했다. 이후 중국은 재산권 소유구조의 한계를 느끼고 개혁개방 이후 농가별로 토지도급권을 나눠주는 가정생산도급책임제로 전환했다. 이 방식은 물권법 제정 전까지 농지 처분권을 크게 제한하고, 현재 농업세(지대)를 받지 않는다는 점에서 한계가 있지만 토지원리에 가까워진 것은 분명하다. 여기서 한 가지 주목할 점은, 제2-2단계의 초급농업협작사가 토지원리의 "단독사용" 원칙에 부합하지 않았지만, 농업생산성이 가장 높았다는 점이다. 이러한 점은 자유로운 진입과 탈퇴가 가능한 현대적인 농업협동조합의 가능성과 필요성을 시사한다. 물권법 제정 이후 농지를 양도할 수 있게 되면서, 오늘날 자신의 토지도급경영권에서 토지경영권을 분리하여 농업협작사(농업협동조합)에 출자하는 방식으로 새로운 농업 경영을 시도하고 있다.³³⁾

33) 중국은 해체되었던 농촌의 협동조직을 재건하고 농촌 발전전략의 일환으로 활용하고자 2006년 10월 31일에 '중화인민공화국 농민전업협작사법'(中华人民共和国农民专业合作社法)을 제정하고 일종의 농업협동조합을 설립할 수 있도록 했다. 동법 제2조는 "농민전업협작사는 농촌가정생산도급경영의 기초 위에 있다."라고 규정하고 있다. 한계도 보이고 있다. 김원경(2013)에 따르면, 중국의 농업협동조합은 의사결정에 있어서 거래량에 따라 비례표결, 일부 협작사의 경우 지배층과 정부 개입, 소규모 임원을 중심으로 협작사 관리 등 민주성 원칙에 어긋나는 행태를 보이고 있다. 그리고 일반 농민조합원의 출자비중이 낮아 자본조달에 동등하게 참여하기 어렵고, 규모화되는 과정에서 소규모 농업인의 참여가 어려운 문제가 있다. 게다가 경영진의 보수가 없어 전문 경영인을 두지 못하는 한계를 보이고 있다. 그래서 중국 농촌문제를 중시하는 중국 공산당 중앙1호 문건은 가정 농가가 농업협작사와 활발하게 연계할 것을 강조하면서, 2019년 문서는 특히 신형 농업경영주체 가운데 전문대농가(專業大戶)를 제외한 농업협작사와 소농 간의 연계만을 강조했다(이화진, 2019).

<표 3-2> 중국 농촌 토지재산권 구조 변화 분석

4단계		4원칙	토지공유 (평균지권)	단독사용 (적법사용)	지대회수 (지대공유)	사용자 처분
제1단계: 농지 개인소유제			부합	부합	부합	부합
제2단계: 노동군중 집체소유제	호조조		부합	부합	부합	부합
	초급사(初级社)		부합	부합 안함	부합 안함	부합
	고급사(高级社)		부합 안함	부합 안함	부합 안함	부합 안함
제3단계: 인민공사 집체소유제			부합 안함	부합 안함	부합 안함	부합 안함
제4단계: 가정생산도급책임제			부합	부합	부합 안함	부합 안함

출처: 赵诚赞, “根据土地原理评价中国近现代农村土地使用制度”, 《经济问题》, 2008年 第七期(总第347期), 87-90.
표 일부 수정함.

4) 최근 농촌 토지제도의 중요 변화

농지세 폐지에 따른 농지 보유 부담이 사라지고 급속한 도시화가 진행되면서 많은 농민들이 자신의 농지를 방치한 채 도시로 떠났다. 그러자 한때 높은 성과를 보였던 4단계의 가정생산도급책임제가 생산성이 떨어지는 한계를 보였다. 게다가 토지도급권을 양도하는 것도 쉽지 않아 유휴 농지의 효율적인 이용이 어려웠다. 이러한 배경에서 농촌 토지제도에 중요한 변화들이 발생했다.

먼저 2007년 3월 16일 물권법 제정을 통해 향후 농촌 토지제도의 구조적 변화를 위한 기초가 형성되었다. 우선 지방정부가 집체토지를 수용할 때 토지보상비, 이주보조비와 지상 정착물 및 재배중인 농작물의 보상과 아울러, 농민의 사회보장비용을 마련하고 생활을 보장하도록 규정함으로써(42조) 보상 기준을 명확히 했다. 그 결과 보상 부담이 크게 증가했다. 다음으로, 그동안 농촌 토지도급권은 채권에 해당하는 일종의 임차권(租賃權)으로 취급되었으나, 물권법은 이를 물권으로 명확하게 규정하고(125조) 등기대상에 포함시킴으로서(127조), 도급 발주자(村)가 임의로 도급권을 회수할 수 없도록 했다. 또한 토지도급경영권이 기한 만료되더라도 연장된다고 규정했다(126조). 집체 내에서 양도, 전한다급 등을 통해 토지도급경영권 유통을 허용함으로써 대규모 경작이 가능하도록 했다. 다만 非농업 용도로의 유통은 금지시켰다(128조). 농가에 제공되는 농가택지(宅基地) 사용권은 양도, 저당권 설정 등 시장유통을 금지하는 현행 토지관리법을 따르도록 규정했다(153조)(이평복, 2007). 정리하면 농민의 재산권을 강화했으며, 제한된 범위 내에서 토지도급경영권의 유통을 허용했으나, 농지 및 주택지의 자유로운 시장 진입에 대해서는 보수적인 입장을 취했다.

그런데 2013년과 2014년에 연이어 발표된 농촌 토지제도 개혁안은 상당히 파격적이었다. 중국 정부는 2013년 11월에 개최된 ‘중국공산당 제18기 중앙위원회 제3차 전체회의(이하 <3중 전회>)’에서 ‘개혁의 전면적 심화에 관한 중대 문제 결정(「中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定」)(이하 <결정>)’을 통과시키고, 토지제도 개혁을 경제개혁 과제의 중점사업 중 하나로 결정했다. 그리고 도급경영권의 거래에 관한

법률의 필요성을 언급하였으며, 도시와 농촌의 공동발전을 목표로 설정했다. 2014년 9월 29일에 <3중 전회>를 구체화하기 위한 일종의 특별 전담조직인 ‘영도소조 제5차 회의’에서 ‘농촌 토지경영권 유통의 질서 있는 발전과 적절한 규모의 농업 경영 발전 지도를 위한 의견(「关于引导农村土地承包经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见」(이하 <의견>))’을 심의하고, 토지제도 개혁에 대한 구체적인 후속 조치를 발표했다. 이 <의견>은 농지의 집체소유를 전제 조건으로 도급권과 경영권을 분리하여, 소유권, 도급권, 경영권의 ‘3권분립’과, 일원화된 토지경영권 등기제도 시행을 주문했다(KIEP 북경사무소 브리핑, 2014).

실제로 「농촌토지도급법」(农村土地承包法)을 확인해 보면 특히 토지도급경영권의 유통과 관련하여 새로운 제도 시행을 확인할 수 있다. 우선 제9조에서, 토지도급경영권은 스스로 경영하거나, 아니면 토지도급권을 보유한 상태에서 도급지의 토지경영권을 유통시켜 다른 이가 경영할 수 있도록 규정하고 있다. 제10조에서, 국가는 농민이 스스로 유상으로 토지경영권을 유통하는 것을 보호하며, 토지경영권자의 합법적인 권익을 보호한다고 규정했다. 제17조에서 도급권자는 토지도급경영권을 교환 또는 양도할 수 있으며, 토지경영권은 유통(流转)할 수 있다고 별개로 규정하고 있다. 다만 토지도급경영권의 교환과 양도는 동일한 집체 내에서만 허용되며(제33조), 분리되어 나온 토지경영권에 대해서는 특별한 규정이 없고 대신 본 집체 구성원이 우선권을 가진다고 규정(제38조)한 것으로 보아, 다른 집체나 조직도 토지경영권을 획득할 수 있는 것으로 해석된다. 실제로 제45조에서 공상기업(工商企业) 등 사회자본이 토지경영권을 취득하는 규정을 두고 있다. 여기서 토지경영권의 유통은 구체적으로 도급권자인 농민이 자신의 결정으로 토지경영권을 임차(出租), 출자(入股) 또는 다른 방식으로 유통시키는 것을 의미한다(제36조). 정리하면, 토지도급경영권은 본 집체 내에서 교환, 양도 또는 반환의 방식으로 유통이 가능하며, 토지도급경영권에서 분리된 토지경영권은 임차, 출자 또는 다른 방식으로 본 집체 외의 사용 주체에게도 유통이 가능하다. 다만 제11조를 통해 농촌토지도급경영은 비준 없이 비농업건설로 사용해서는 안 된다는 규정을 두고 있다.³⁴⁾

본 법은 농민공의 재산권 보호규정도 명확히 두고 있다. 제27조에서, 토지도급경영권 퇴출을 농가의 도시 호구 취득조건으로 삼아서는 안 된다고 규정하여 농민의 토지도급경영권을 보호한다. 다만 도급기간 내에, 도급권자인 농민이 도시 호구를 취득하는 경우, 유상으로 자신이 속한 집체에게 토지도급경영권을 양도하거나 도급지를 집체에 반환하도록 지도할 수 있으며, 토지경영권 유통을 격려하는 것도 가능하다고 함

34) 중국의 톈진시, 하이난성, 충칭시, 안후이성, 광둥성 등에서 진행되고 있는 농지개혁 실험 사례는 상계 보고서(KIEP 북경사무소 브리핑, 2014)를 참고할 것.

으로써 농지이용 효율을 제고하고자 한다. 다만 본 법이 토지경영권 유통을 통해 일정 부분 시장화를 허용하고 있다고 볼 수 있으나, 제11조에서 비농업건설 사용을 금지하고 있으며, 제45조의 공장기업도 사회자본 성격이어서 일반적으로 생각하는 ‘도시용’ 시장유통으로 해석하기는 무리다. 그런데 최근 10년 만에 개정(2019.8.26.)된 부동산관리법 제9조는 기존의 농지수용 외에 “법률에서 별도 규정을 두는 경우”에도 국유화를 거치지 않고도 농지가 도시용 토지로 공급될 수 있는 가능성을 열어놓았다.

본 법이 농민의 재산권을 강하게 보호하면서도 유통을 촉진하려는 다양한 법체계를 갖추고 있는 반면, 토지도급경영권을 확보할 때 그에 따른 경제적 대가인 지대를 납부하는 규정이 없다. 이는 토지원리의 ‘지대회수’ 원리에 부합하지 않는 것으로, 농업세의 폐지와 관련이 있다. 오히려 자신이 가지고 있는 토지도급경영권을 다른 이에게 양도하거나 본래 집체에게 귀속시킬 때, 유상양도 또는 보상을 받도록 규정하고 있다.

최근 변화들을 평가해 보면, 토지도급경영권 관련 법률은 기본적으로 이원적 토지소유 구조를 인정한 전제 위에서 설계된 것으로, 이원적 토지소유 구조 자체를 극복하려는 목적이 아니다. 중국 정부의 정책 기조는 농민의 재산권을 보호하는 것이다. 그래서 가급적 집체토지 소유권을 건드리지 않으면서 도농 격차를 극복하기 위해 도농일체발전(城乡一体化) 및 신형도시화 전략을 추진하고 있다. 도농일체화 전략은 도시와 농촌지역 간 소득격차를 해소하는 것을 목표로 한다. 도농일체화는 중국 정부가 추진 중인 ‘신형도시화’ 계획과도 밀접한 관련이 있는데, 농촌의 비농업 인구, 유흥인력과 도시 농민공을 대도시와 농촌의 중간지대인 중소도시로 이동시켜 지방경제를 활성화하고, 대도시 집중문제를 해결하려는 것이다. 따라서 신형도시화는 농민공의 흡수에 달려 있으며, 이를 위해서는 토지문제 해결이 선결되어야 한다(KIEP 북경사무소 브리핑, 2014). 중국사회과학원 당대도농발전규획원(中国社会科学院当代城乡发展规划院)은 2013년에 <도농일체화 청서>(城乡一体化蓝皮书)를 발간하고, 재산권 불평등과 호적제도 불평등으로 인해 도농 주민 권익에서 불균등이 발생한다고 보고, 일관되게 농민의 재산권을 보호해야 한다는 입장을 견지하고 있다. 결국 농지, 주택지, 집체건설용지 재산권 제도가 중요하다. 현재로서 농지와 주택지는 도시건설 목적으로 활용이 어렵고, 집체건설용지도 도시 시장에 진출할 수 없다(조성찬, 2018).

5) 70년간 지속된 중국의 이원적 토지소유 구조 평가

중국의 이원적 토지소유 구조는 다양한 차원으로 도시발전에 동원되었다. 3농 전문가인 원테쥔(溫鐵軍, 2013)이 강조했듯이, 중국의 향촌은 1960년대에 중국 대약진 운동의 실패 및 외자 도입의 실패를 완충하는 역할을 감당했다. 1980년대 개혁기에 향촌은 산업화 및 도시 발전을 위해 자본의 원시 축적 및 농민공을 주축으로 한 저임금

노동력의 공급 역할을 감당했다. 반면 정부는 농촌 토지에 대해 가정생산도급책임제를 실시하면서 향촌에 대한 재정 책임을 거의 포기하고 대신 재정 역량을 도시 발전에 집중했다. 급격한 도시화로 인해 토지가 부족해지자 도시 근교의 농촌 지역이 토지공급의 원천이 되었다. 이때 농민들은 낮은 보상 가격에 생활 터전인 농지와 주택지가 수용되는 아픔을 겪었다. 2008년 중국이 심각한 경제위기를 맞게 되면서 발전전략이 수출형에서 내수형으로 전환되자, 농촌은 이제 거대한 내수시장으로 재포착되었다. 이러한 발전전략의 전환은 ‘도농통합 발전전략’(城乡一体化发展) 및 ‘사회주의 신 농촌 건설’(중공 제18기 5중전회) 등의 형태로 진행되고 있다.

중국은 의도하지는 않았지만, 도시-농촌의 이원적 토지소유 구조라는 거시 정책을 지난 70년간 장기 실험해 오고 있다. 그리고 실험의 결과는 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 이원적 토지소유 구조는 정부의 농촌에 대한 재정 책임의 한계를 설정하고, 시대적 필요에 따라 도시 발전에 따른 부작용을 ‘내부화’하는 기제로 활용할 수 있었다. 그러나 이러한 접근법은 농촌을 ‘내부 식민지화’ 하는 결과를 초래했다. 다행히도 문제를 파악한 중국 정부는 도농통합 발전전략을 추진하고 있지만, 한 번 형성된 공간 구조를 재조정하는데 큰 사회적 비용이 든다.

둘째, 토지 관리체계가 불명확한 이원적 토지소유 구조 하에서, 도시화가 진행되고 도시 주택가격 급등과 공급 부족 등이 심화하면서 도시 근교 농촌 집체토지가 ‘불법적으로’ 시장에 진입하였다. 그로 인해 중국의 토지관리 체계는 여전히 혼란한 상황에 처해 있다. 반면 농촌 집체는 내부 역량과 재산권 의식이 강화되면서, 물권법 제정 등 법률에서 농촌 집체토지 재산권 역시 강화되었다. 이러한 제도화는 농촌 토지소유권에 대한 불명확성을 해소하기 위한 노력의 일환이었다.

셋째, 이원적 토지소유 구조로 인해 중국 사회가 앞으로 치러야 할 제도비용이 존 재한다. 대표적으로, 중국의 이원적 토지소유 구조 하에서 ‘소재산권 주택’³⁵⁾이 형성되었는데, 형식상 불법에 가깝지만, 정부는 현실적으로 묵인하고 있다. 앞으로 전국의 소재산권 주택 현황이 정리되고, 토지 등 재산권 등기 관련 데이터베이스가 완성되면 ‘양성화 아니면 불법화’라는 ‘구분 처리’ 방침을 실행할 것으로 보인다. 이때 불법으로 판단되어 철거되는 소재산권 주택이 나오게 되는데, 그렇게 되면 극심한 사회갈등이 초래될 것은 분명하다(조성찬, 2018).

넷째, 도시 근교에서 진행되는 소재산권 주택 개발 같은 다양한 개발사업으로 인해

35) 소재산권 주택(小产权房)은 농촌집체 구성원인 농민들의 주택을 일컫는 일상 표현이다. 여기서 ‘소’(小)라는 표현이 붙는 이유는, 농촌집체 내에서는 그 재산권이 인정되지만, 국가가 그 재산권을 인정하지 않기 때문이다. 국가가 인정하는 재산권은 ‘대재산권 주택’이라고 부른다. 따라서 소재산권 주택이 도시민에게 판매될 경우, 국가는 그 주택 구매자의 재산권을 인정하지도 보호하지도 않는다.

농촌 집체토지 소유자가 막대한 개발이익을 향유할 수 있는 구조가 형성되었다. 이는 곧바로 농촌 집체의 개발이익 향유를 어디까지 인정할 것인가에 대한 정당성 문제를 제기한다. 이러한 점에서 도시로부터의 거리에 상관없이 도시 발전의 이익을 농민들과 나누는 충칭의 ‘지표거래 실험’(崔之元, 2014)이 시사하는 바가 크다.

다섯째, 국가소유 및 집체소유의 이원 구조는 국가와 집체를 위계가 같은 권리자로 본다는 점에서 이론상 문제가 있다. 중국은 국가소유를 ‘전민소유’라고도 표현하는데, 이는 국가를 정부가 아닌 국민의 집합체로 본다는 의미다. 집체는 국가의 하위 범주에 속한다. 그런데 중국의 이원적 토지소유 구조는 집체를 국가와 대등한 차원의 권리자로 보기 때문에 위계상의 혼동이 발생한다.

여섯째, 도농 이원구조의 긍정적인 점으로, 중국이 개혁기 이후 자본주의적 경제발전을 추진하는데 있어서 양질의 저비용 노동력을 제공하는 기초가 되었다. 이는 도농 이원구조라는 틀에 농민들이 갇혀 있었기에 당연한 이야기이기도 하다. 이와 관련한 중요한 점으로, 중국의 농민들은 서구 노동자들과 달리 농지를 보유하기 때문에 실업 등의 사유가 발생하면 다시 자기 고향으로 돌아갈 수 있다는 것이다. 이러한 점 때문에 원테전과 허썬핑은 중국 도시가 주기적인 경제위기에 빠질 때마다 도농 이원구조가 완충 역할을 해왔다는 점을 높이 평가한다. 그러나 농촌으로 돌아갈 곳이 없는 신세대 농민공들은 1세대 농민공들과 사정이 다르다.

정리하면, 중국의 농촌은 개혁기 이전에는 제도비용의 내부화가 진행된 공간으로, 개혁기 이후에는 자본, 노동, 토지라는 생산요소의 공급처로, 경제성장이 정체되었을 때는 거대한 내수시장으로 변모하면서 끊임없이 도시발전에 동원되었다. 이것이 가능했던 이유는 이원적 토지소유 구조가 칸막이가 되어 주었기 때문이다. 그런데 이제 중국 농촌은 도시발전 전략에 한계를 가져다주는 이원적 토지소유 구조를 어떻게 극복할 것인가 하는 과제를 안고 있다. 물론 이원적 토지소유 구조가 지닌 장점을 살리는 전제에서 추진되어야 한다.

3.3. 이원적 토지소유 구조 하의 북한 농촌 토지제도 변화

1) 이원적 토지소유 구조의 제도적 현황

북한의 현행 헌법(2019년 개정)은 생산수단이 국가 및 사회협동단체 소유라고 규정하고, 생산수단에 대하여는 일체의 개인소유를 인정하지 않는다(제20조). 여기서 국가소유는 전체 인민 소유를 의미한다(제21조 1항). 국가는 나라의 경제발전에서 주도적 역할을 하는 국가소유를 우선적으로 보호하며 장성시킨다(제21조 4항). 사회협동단체가 소유할 수 있는 생산수단은 토지를 포함한 농기계, 배, 중소 공장, 기업소이다(제

22조 2항). 그리고 헌법 제23조를 통해 협동단체 소유를 전 인민의 소유로 전환하겠다고 천명했다. 정리하면, 북한 헌법은 협동단체 소유를 인정하지만 실질적 지배권은 국가가 보유하고 있으며, 토지를 포함한 협동단체 소유를 국가소유로 전환하겠다고 밝혀 이원적 토지소유 구조에 대한 북한식 극복전략을 제시했다.

한 가지 눈여겨볼 지점은, 중국의 헌법이 도시 및 농촌이라는 ‘공간’으로 이원적 토지소유 구조를 접근했다면, 북한은 국가와 협동단체라는 ‘주체’로 구분했다는 점이다. 북한의 협동단체에는 대부분이 협동농장이기 때문에 본질상 중국과 유사하지만, 도시 내의 기업소 등도 포함되기 때문에 의미가 분명히 다르다.

현행 헌법의 이러한 구도는 제헌 헌법(1948) 이후 1972년에 처음 개정된 조선민주주의인민공화국 사회주의헌법에서 나오기 시작했다. 먼저 제18조에서 “조선민주주의인민공화국에서 생산수단은 국가 및 협동단체의 소유이다.”라고 규정하여, 개인소유를 부정하고 이원적 토지소유 구조를 확립했다. 더 나아가 제21조를 통해 “국가는……협동단체에 들어 있는 전체성원들의 자원적 의사에 따라 협동단체 소유를 점차 전인민적 소유로 전환시킨다.”는 국유화 전략을 제시했다. 즉, 사회주의헌법(1972)은 이원적 토지소유 구조를 확립함과 동시에 극복전략까지 포괄적으로 제시한 것이다.

북한의 현행 토지법(1977년 제정, 1999년 개정)은 헌법의 관련 조항을 이어받아 더 구체적으로 규정했다. 먼저 제9조에서 토지를 국가 및 협동단체 소유로 구분하고, 모든 토지는 인민의 공동소유로서 매매하거나 사유화할 수 없다고 규정한다. 그리고 제10조는 헌법 제21조 1항을 이어받아 국가소유 토지를 전체 인민의 소유로 규정하면서, 추가로 국가소유 토지의 범위에는 제한이 없다고 규정한다. 제11조에서 협동단체 소유 토지를 협동경리에 들어있는 근로자들의 집단적 소유로 규정하고, 국가는 협동단체 소유 토지를 법적으로 보호한다고 규정하면서도, 제12조를 통해 협동단체에 들어있는 전체 성원들의 자원적 의사에 따라 협동단체 소유 토지를 점차 전인민적 소유로 전환시킬 수 있다고 규정하고 있다. 그리고 제13조에서 영토 내의 토지는 오직 국가만이 지배할 수 있다고 규정하며, 제7조 및 제77조에서 토지관리와 이용에 대한 감독통제는 내각과 지방정권기관의 지도 밑에 국토관리기관이 통일적으로 한다고 규정했다. 즉, 북한의 모든 토지에 대한 실질적 지배권이 국가에 있음을 다시 확인할 수 있다.

북한의 토지법이 도시를 어떤 관점으로 바라보는지 이해할 필요가 있다. 먼저 제7조는 토지를 농업토지, 주민지구토지, 산림토지, 산업토지, 수역토지, 특수토지의 6가지로 구분하는데, 이 구분에는 ‘도시토지’와 직접 관련된 항목이 없다. 대신 제69조에서 주민지구토지에 시, 읍, 로동자구의 건축용지와 그 부속지, 공공리용지와 농촌건설대지가 속한다고 규정하여, 주민지구토지에 도시토지가 포함되는 구조다. 그리고 제

15조에서 국토건설총계획 수립 원칙으로 국토건설 과정에서 농경지를 ‘극력’ 아껴야 하며, 작은 도시를 많이 건설하도록 유도하고 있다. 그리고 제52조를 통해 도시와 농촌간의 차이를 줄이고 골고루 발전시킬 것을 규정하고 있다. 이러한 조문들을 통해서 알 수 있는 사실은, 국가가 대도시 발전전략을 지양하면서 소도시를 중심으로 하는 도농 균형개발을 추진한다는 점이다. 이렇게만 보면 북한에서 이원적 토지소유 구조는 그다지 중요한 이슈가 아니다.

오늘날 북한의 도시 토지제도는 토지의 국가소유라는 전제에서 점진적인 변화가 진행되고 있다. 우선 경제개발구에 진출하는 기업소에 대해 토지이용권 설정이 가능해졌다. 이 외에 중요한 변화로, 장마당, 주택 등 도시공간을 사용하는 주체들에게 부동산사용료를 부과하기 시작했다. 이러한 개혁조치에서 분명한 공통점을 발견할 수 있다. 토지 등 부동산을 독점적·배타적으로 사용하는 것에 대해 토지사용료, 부동산사용료, 자릿세, 살림집사용료 등의 형식으로 ‘지대’를 납부한다는 것이다. 부동산사용료의 경우 특징적인 점은 소유를 불문한다. 거의 모든 기업이 국영이기 때문이다. 이러한 방식은 토지 등 부동산 사용주체의 재산권을 인정 및 보호하면서 이들의 생산의욕을 끌어 올려 내수 민간경제를 발전시킴과 동시에 중앙 및 지방정부의 재정수입을 확대할 수 있는 전략으로 파악된다(조성찬, 2019).

2) 이원적 토지소유 구조의 형성 원인

북한은 해방 이후 토지개혁을 진행하는 과정에서 중국과 유사한 이원적 토지소유 구조가 형성되었다. 먼저, 1946년부터 토지개혁을 진행하면서 농촌 토지에 대한 사유권(私有权)을 완전히 부인하지 않고, 일정 면적(5정보) 이상의 개인소유 토지만을 대상으로 무상 몰수, 무상 분배를 진행했다. 이후 1954년부터 시작한 ‘농업협동화 사업’을 1958년에 완성함으로써, 북한 지역 내에서 토지사유권을 완전히 소멸시키고 사회주의적 토지소유제를 확립했다. 토지에 대한 사유권을 착취적인 소유권으로 간주해 소멸시키고, 토지소유제를 국가소유권과 협동단체소유권으로 구분한 것은 중국의 이원적 토지소유 구조와 같다(박인성·조성찬, 2018: 403).

이원적 토지소유 구조 형성 원인으로 다음 요인들을 들 수 있다. 첫째, 구소련의 영향이 중요했다. 중국과 마찬가지로 북한 역시 사회주의 종주국인 구소련이 진행한 마르크스-레닌주의의 영향을 받을 수밖에 없었다. 레닌 정부는 1920년대 신경제정책 시기 농지 사유를 인정했으며 특히 유럽식의 자율적인 농업협동조합이 경제발전에 긍정적인 역할을 해 줄 것을 기대했다. 그러나 '소농과 협동조합 강화론'을 주장한 차야노프와의 논쟁을 마무리한 스탈린은 1929년 이른바 '위대한 전환'이라는 5개년 계획의 하나로 농업 집단화 정책을 발표하고, 농업의 집산화를 통해 급속한 중공업화를

추진했다. 강제로 진행된 농업 집산화를 통해 모든 자영농은 국영공장 노동자로 전락했다(박승옥, 2011). 이런 흐름에서 자연스럽게 도시토지의 국가 소유 및 농촌 토지의 협동농장 소유라는 이원적 토지소유 구조가 형성되었다. 한 가지 특기할 점은, 도시 중심적 사회주의 이념을 가진 레닌에 비하여 모택동은 농촌 중심적 사회주의 이념을 지녔고(Kirkby, 1985: 5), 모택동은 농촌중심 운동을 통해 도시를 포위한다는 이른바 ‘이농촌포위성시(以農村包圍城市) 전략’을 주장했는데(임길진·이만형, 1990: 27-28; 임형백, 2010에서 재인용), 북한은 중국의 전략과 유사한 방식으로 접근했다.

둘째, 북한 혁명정부 수립 주체들의 대도시에 대한 문제의식과 도농 균형발전 전략 이데올로기의 영향을 들 수 있다. 김일성과 혁명 주체들은 대도시의 슬럼화와 농촌 황폐화 모순을 지켜보면서, 자본주의와 식민지 잔재가 깊은 북한을 사회주의 국가로 건설하기 위해서는 양분된 도시와 농촌의 대립관계를 근본적으로 해결해야 한다고 보았다. 이러한 인식에서, 김일성은 1964년에 「우리나라 사회주의 농촌문제에 관한 테제」를 발표하여 도·농 균형론과 상호의존론을 주장함으로써 북한 국토개발의 기본이론을 제시하였다(김일성, 1964: 466-499; 임형백, 2010에서 재인용). 그런데 이데올로기를 현실에 적용하는 과정에서 도입한 협동농장 시스템은 실제로는 주민을 협동농장의 일원으로 묶어 둠으로써 주민이동을 통제했다. 그리고 농촌의 인구정착을 유도하면서 도시로의 인구유출 및 이농을 방지하는 기능을 담당했다. 혁명 주체들은 농촌 인구가 도시로 유출되어 도시가 팽창하면 자본주의적 병폐가 다시 발생한다고 보았기 때문에 협동농장의 이러한 기능을 중시했다. 협동농장 시스템은 결과적으로 주민통제를 통한 체제유지 수단으로도 큰 효과를 발휘했다(김원, 1998: 213-214; 임형백, 2010 재인용).

셋째, 혁명정부는 농지에 대한 소농들의 강렬한 욕구를 외면할 수 없어 국가소유와 협동단체소유라는 이원적 토지소유 구조를 형성하게 되었다. 혁명정부는 농지분배를 약속하고 빈농과 고농 중심으로 토지개혁을 추진한 이후 약속대로 이들에게 토지소유권을 부여했다. 김일성이 토지개혁이 끝난 이후인 1946년 4월 10일 조선공산당 북조선 분국 중앙 제6차 확대 집행위원회에서 진술한 보고를 보면, 토지개혁 추진에 있어서 고농과 빈농을 중심으로 한 농민의 역할이 중요했음을 역설하고 있다. 그런데 흥미롭게도, “우리는 춘기 파종 사업을 성과 있게 보장하기 위하여 농촌의 사회단체들을 발동시키며 농민들 속에서 호상 협조의 정신을 발양시켜야 할 것입니다.” “당은 농민조합을 개선하여야 할 것이며 그를 충실하게 하고 강화하여야 할 것입니다.”라고 언급했다(김일성, 1954). 즉, 김일성은 농촌 토지의 개인 소유권 배분을 인정 및 완료하면서도 협동조합의 역할과 기능을 강화해야 한다는 점까지 이야기했다. 물론 협동조합의 강화에 토지소유권의 집단화나 국유화 방향성은 언급하지 않았다. 이런 배경

에서 ‘토지법’ 제1조는 토지가 전체 농민들이 획득한 혁명의 고귀한 전취물이라고 규정하면서도, 바로 제2조를 통해 토지개혁과 농업 협동화 방침을 철저히 수행해야 한다고 규정했다.

3) 북한 농촌 토지제도 변화경로 분석

(1) 토지개혁 실시(1946) 및 개인 농지소유권 인정(1946-1954)

북한 지역에서 진행된 토지개혁은 1946년 3월 5일 ‘북조선 토지개혁에 대한 법령’의 발효를 통해 동년 3월 8일부터 3월 30일까지 불과 20여 일 만에 완료되었다. 본 법령은 5정보 이상 농지를 가지고 있으면 지주로 규정하고 무상으로 몰수했다. 본 법령은 부분적인 보충과 개정을 통해 1948년 9월 9일 북한 헌법으로 그 합법성이 부여되었으며, 1958년 8월 농업 협동화가 완성될 때까지 그 효력이 지속되었다.

‘북조선 토지개혁에 대한 법령’을 살펴보면 혁명정부의 초기 개혁방향을 파악할 수 있다. 먼저 제5조에서, 몰수한 토지는 모두 무상으로 농민의 ‘영원한’ 소유로 넘긴다는 내용이 담겨 있다. 그리고 제7조에서 농민에게 토지소유권 증명서를 교부하고, 이러한 내용을 토지대장에 등록할 것을 요구하고 있다. 이렇게 함으로써 농민들에게 토지에 대한 실질적이며 배타적인 권리를 인정하겠다는 것이다. 다만 제10조에서 토지 매매 금지, 소작 금지, 저당 금지라는 조건을 달았다. 즉, 농지소유권이 실질적이며 배타적인 권리이면서 동시에 제한된 소유권 성격을 갖고 있었다. 다만 본 법령에는 협동조합 설립과 관련된 내용은 담겨 있지 않았다.

그런데 앞에서 언급했듯이, 토지개혁이 끝나고 10일 후에 진행된 조선공산당 북조선 분국 중앙 제6차 확대 집행위원회(1946.4.10.)에서 김일성이 진술한 보고에는 협동조합의 설립과 관련된 내용이 담겨 있었다. 이러한 전략의 변화는 북한 헌법의 제정 및 개정에 반영되었다. 조선민주주의인민공화국 제헌 헌법(1948)을 보면, 제5조에서 “조선민주주의인민공화국의 생산수단은 국가, 협동단체 또는 개인자연인이나 개인법인의 소유다.”라고 규정함으로써 모든 주체가 토지를 소유할 수 있음을 천명했다. 그리고 제6조 6항에서 “토지의 개인소유와 아울러 국가 및 협동단체도 토지를 소유할 수 있다.”고 규정하여, 개인소유를 중심에 두면서도 국가 및 협동단체 소유를 인정하는 접근법을 보였다. 그리고 제6조 7항에서 “국가 및 협동단체의 토지소유 면적에는 제한이 없다.”고 규정하고, 제10조 2항에서 “국가는 인민경제계획을 실시함에 있어서 국가 및 협동단체의 소유를 근간으로 하고 개인경제부문을 이에 참가하게 한다.”고 규정함으로써 국가 및 협동단체의 소유 및 역할을 강조했다. 이처럼 제헌 헌법에서 이미 이원적 토지소유 구조의 큰 틀이 형성되기 시작했다. 다만 이원적 토지소유 구

조를 극복하기 위해 협동농장 토지를 점진적으로 국유화한다는 방침까지 포괄하지는 않았다.

(2) 농업 협동화(1954-1958)

북한에서 농업 협동화에 대한 전반적인 전략은 1953년 7월 정전협정 조인 직후인 8월 조선노동당 제6차 당 중앙위원회 전원회의에서 결정되었다. 경제 복구의 기본 방향을 ‘자립적 민족경제 건설을 위한 중공업 우선과 경공업, 농업의 동시 발전’ 방침으로 정했다. 스탈린식 경제발전 모델과 차이가 나는 지점은 전후 피폐한 인민들의 일상생활을 위해 농업과 경공업도 함께 발전시킨다는 점에 있다. 그리고 농민들이 토지와 생산도구를 사적으로 보유하도록 허용하면서 ‘협동적 농업생산 합작사’를 조직하고 1954년부터 일부 ‘경험적으로 운영’하는 정도로 결정했다. 즉, 이 결정을 내린 시점에서 농업 협동화를 급속하게 추진할 계획은 없었다(김정보, 2011: 175-178).

농업 협동화 추진 방식에 있어서 북한 정부는 3가지 형태 중에서 조건에 맞는 방식을 선택하도록 했다. 이러한 접근법은 중국이 단계적으로 진행한 것과는 다르다. 제1형태는 토지를 합치지 않고 단지 작업만 함께 하는 ‘고정노력협조반’이다. 우리나라의 전통적인 품앗이나 소거리 등 상부상조의 전통을 확대한 형태다. 제2형태는 각자 농민이 토지소유권을 가지고 있되, 토지를 출자 형식으로 합치고 함께 작업하는 형태이다. 수확물은 노동에 의한 분배를 기본으로 하면서 토지 출자분에 따른 분배도 병행하는 半사회주의 형태이다. 제3형태는 토지를 비롯한 생산수단들을 모두 통합하고 오직 노동에 의해서만 분배하는 완전한 사회주의 형태이다(김정보, 2011: 184).

실제 추진된 형태를 보면, 전후 1년이 지난 1954년 6월에 1,091개의 농업협동조합이 만들어졌다. 그런데 여기서 눈여겨볼 지점은 제2형태가 502개(46.0%), 제3형태가 589개(54.0%)로, 제2형태와 제3형태가 대부분을 차지한다는 점이다. 같은 해 12월에는 조합수가 10,098개로 무려 10배나 증가했으며, 조합 형태는 제2형태가 2,176개로 21.5%, 제3형태가 7,922개로 78.5%를 차지하여 제3형태가 대부분을 차지했다(김정보, 2011: 184). 이후 1956년 말까지 농가의 80.9%가 협동조합에 가입했으며, 1958년 8월에는 모든 농가가 협동조합원이 되었다. 같은 해 10월부터 12월 사이에는 모든 농업협동조합들을 행정 단위인 리 단위로 통합하면서, 조합수가 13,309개에서 3,843개로 줄었다(<조선중앙년감>, 1960년). 하나의 협동조합에는 평균 300호의 농가와 500정보(150만 평)의 토지가 포함되었다(표 3 참고).

<표 3-3> 농업 협동화 과정

연도	농업협동조합 총수(개소)	협동조합에 가입한 농가호수		협동조합에 편입된 경지면적	
		호수	총농가호수 대비 비율(%)	경지면적 (1,000정보)	총경지면적 대비 비율(%)
1953	806	11,879	1.2	11	0.6
1954	10,098	332,662	31.8	576	30.9
1955	12,132	511,323	49.0	885	48.6
1956	15,825	864,837	80.9	1,397	77.9
1957	16,032	1,025,106	95.8	1,684	93.7
1958	3,843	1,055,015	100.0	1,791	100.0
1963	3,732	1,066,896	100.0	1,837	100.0

출처 : 「조선민주주의인민공화국 국민경제발전 통계집 (1946-63)」(동경: 조선연구소, 1965); 윤영상(2013)의 자료에서 재인용함(<http://contents.kocw.or.kr/KOCW/test/document/2013/skku/Yunyoungsang/3.pdf>).

협동조합 아래 작업반들이 설치되었고, 작업반 밑에는 다시 20명 내외의 분조를 편성해 함께 일하도록 했다. 협동조합이 리 단위로 통합되면서 협동조합의 관리위원장이 리 인민위원장을 겸임하게 되었고, 경제 활동과 행정 활동이 긴밀하게 결합되었다. 그 결과 농촌소비조합이나 신용조합이 농업협동조합 관할로 옮겨졌고, 교육, 문화, 보건 사업 등 생활 전반을 농업협동조합이 담당하게 되었다(김성보, 2011: 188; 이찬우, 2019: 108). 농업협동조합은 1962년에 협동농장으로 개명되었다.

이처럼 북한에서 5년 동안 사회주의 농업협동조합이 빠르게 완성되었다. 그 배경에는 전쟁으로 인한 젊은 노동력과 생산수단의 부족 등으로 가족 단위 경작이 어려워 현실적으로 협동할 수밖에 없다는 점이 중요하다. 김일성도 협업에 기초한 농업 협동화론을 제기하며, 기계화 조건이 충족되지 않더라도 우선 협업을 통해서 소농 경리의 한계를 극복하자고 주장했다. 이 외에 또 하나의 중요한 배경이 작동했다. 농업 협동화를 처음 추진한 1954년 가을에 흉작을 맞이하게 되었는데, 농민들은 30%를 넘는 현물세(법으로는 25-27%) 납부에는 참여했지만 저가로 국가에 쌀을 판매하는 양곡수매에 비협조적이었다. 이에 내각은 1954년 10월 쌀의 자유거래를 금지하고 1954년 11월에 열린 당 중앙위원회 전원회의에서 농업 협동화 운동을 강력히 추진하기로 결정했다. 1953년 8월에 결정된 ‘조선노동당 제6차 당 중앙위원회 전원회의’의 기조와 확연히 달라진 것이다. 저렴한 쌀의 확보는 중공업 우선 발전전략 및 군인들의 식량 확보에 매우 중요한 요소였기 때문에 개인농에 의지하여 저가의 쌀을 확보하기보다는 협동농장을 조직하여 쌀의 생산과 유통 전반을 국가가 장악하려 한 것이다(김성보, 2011: 183-186).

북한의 농업 협동화 과정과 관리체계 및 성격이 어떠했는지 직접 이 과정을 경험한 이들의 견해를 듣는 것은 중요하다. 우선 농업생산체계의 상위에 농업성이 있고 그 아래 도와 군에 협동농장경리위원회가 자리하고 있다. 이에 대해 전 평안남도 농촌경리위원회 과장으로 일했던 조충희(2018)에 따르면, 1958년에 협동화가 완성된 후 김

일성이 평남 속천군을 직접 찾아가서 ‘협동경리’를 기업적 방법으로 해야 한다고 해서, 군(郡) 협동농장경리위원회가 조직되기 시작했다. 1960년대 분산적으로 진행되는 농업생산을 기업적 방법으로 지도하기 위해 군 협동농장경영위원회를 조직하고 농촌에서 토지 등 생산수단과 노력 등에 대해 유일적 관리체계가 완성되어 국가 계획에 의한 농업생산체계가 확립되었다(조충희, 2018: 42). 협동단체 소유는 외피만 남게 된 것이다. 이후 경영방식에 변화가 생기는데, 처음에 작업반 책임제로 운영되다가 분조 관리제로 변화되었고, 뒤에서 살펴볼 내용인 가족도급제(포전담당책임제)로 변화되어 왔다(조충희, 2018: 63).

<표 3-4> 북한 농업생산체계 구조

노동당 농업정책 내각 농업성 도 협동농장경리위원회 - 군 협동농장경리위원회	
국가소유	협동소유
국영종합농장(15개) 국영농업기업(축산, 농기계, 자재공급, 수출) 군 종합농장(각 도에 1개)	협동농장(3700여개)

자료 : 조충희, 2018: 43.

북한의 농축산물 생산 및 유통구조는 아래 <표 4>와 같다. 생산 주체는 소유권으로 구분하면 국영농장, 협동농장, 개인이다. 중심 주체는 국영농장과 협동농장이며, 개인들은 산지, 강하천, 도시 및 노동자지구 주변의 개인텃밭 재배로 참여한다. 북한의 농축산업 역시 전체 방향은 협동경리에 의한 공동 농축산과 개인부업 농축산을 결합하는 것이다. 이렇게 함으로써 국토의 모든 지역에서 농축산물 생산을 대대적으로 진행하는 것이다(조충희, 2018: 47).

<표 3-5> 소유권에 따른 북한의 농산물 생산구조

소유권에 따른 구분	체계
국영농산	농업성 → 농산국, 자재국, 농산물 수출입회사, 농업연구원 → 도(道) 농촌경리위원회 → 군 협동농장경영위원회, 군 종합농장, 채종농장, 국영축산기업소 등
협동농장 공동농산	협동농장관리위원회 → 농산작업반 → 각 작업반(농산, 과수, 축산, 공예 등) 분조 → 농가
개인농산	개인텃밭, 개인부업농지

자료 : 조충희, 2018: 47.

북한은 협동농장을 조직하면서 뚜렷한 식량증산 효과를 거둔 것으로 평가된다. 당시 소련과 중국에서 협동농장으로 전환하면서 수많은 폭동과 아사자가 발생한 것과는

달리, 북한은 농촌이 안정적으로 발전하는 경험을 했다. 가령, 1954년 알곡(조곡 기준) 생산이 226만 톤에서 1960년 380만 톤으로 증가했다(이찬우, 2019: 107-108). 사실 중국 역시 2-2단계인 초급합작사 단계에서 뛰어난 증산효과를 보였다. 이 당시의 중국 농촌의 농업생산율 증가속도가 1955년의 경우 10.9%로 매우 높았다. 이러한 북한과 중국의 경험은 효율적이면서 형평성이 담보되는 생산방식의 균형점이 자영농과 협동농장 사이 어딘가에 위치하고 있음을 시사한다.

(3) 자력갱생을 위한 포전담당책임제 개혁(2012-현재)

가. 추진 배경

1990년대 초반 ‘고난의 행군’ 시기를 겪으며 사회 전반에 많은 변화가 초래되었다. 농업 분야에서는 농지 경작방식 및 소규모화가 진행되었으며, 현재 ‘분조관리제 하의 포전담당책임제’로 추진되고 있다. 그런데 고난의 행군 이후 ‘분조관리제 하의 포전담당책임제’를 추진하기까지 많은 변화가 있었다. 그 출발점에 농민들이 농지사용료를 지불하면서 농지를 사용할 수 있게 한 <7.1. 경제관리개선조치>(2002)가 있었다. ‘7.1 조치’는 가격·환율·임금·재정·기업관리·시장 등 경제 전반에 관한 폭넓은 변화를 도모하기 위한 것이었다. 농지사용에 있어서 ‘7.1 조치’가 갖는 핵심적인 의의는, 재정 적자를 만회하기 위해 기존에 국영기업의 순소득에 의존하던 구조에서 탈피해, 기업소뿐만 아니라 협동농장을 통해서도 재정 적자를 만회하고자 한 것이다. 그러나 북한 스스로 1940년대 토지개혁(무상몰수, 무상분배를 통한 지주제 철폐)에 버금가는 사건이라고 평가했던 7.1 조치는 뚜렷한 성과를 거두지 못하고 사실상 실패했다.

7.1 조치 도입 직후인 7월 31일에 승인된 ‘토지사용료 납부 규정’은 국가가 협동농장을 어떻게 인식하고 있는지를 분명하게 보여준다. 제1조를 보면, “국가 토지를 가지고 생산한 농업생산물의 일부를 사용료 형식으로 국가에 의무납부하도록” 한다는 규정을 두고 있으며, 제7조 1에서 협동농장의 모든 토지가 국가 의무납부 대상에 해당된다고 밝혔다. 그리고 제18조에서 토지사용료 수입은 국가예산으로 한다고 규정하고 있다. 이러한 조문을 해석해보면, 협동농장 토지는 이미 실질적으로 국가소유로 인식하고 있었으며, 농지의 협동단체소유 규정은 형식적인 것임을 다시 확인할 수 있다.

7.1 조치 실패 이후 10년 후인 2012년에 <6.28. 신(新)경제관리개선조치>가 발표되었다. ‘6.28 조치’의 핵심은 “국가가 따로 생산품목이나 계획을 정해주지 않고 공장기업소들이 독자적으로 생산하고 생산물의 가격과 판매방법도 자체로 정하는 것”으로, 농업분야에서는 ‘국가 생산계획과는 관계없이 전체 수확량에서 30%는 당국이, 나머지 70%는 농민이 갖는 개혁조치를 실시한다는 것이다. 구체적으로, 협동농장에서 농사를 짓는 기본 단위인 분조(分組) 규모를 현재 10~25명에서 4~6명으로 줄여 일정 토지와

농기구, 비료 등을 더 작은 분조 단위로 나눠주고, 생산한 농작물에 대한 자율 처분권을 대폭 늘려 생산의욕을 높이려 한 것이다. 이러한 분조 규모는 7.1 조치의 영향으로 도입된 포전담당제의 분조(7-8명) 규모보다 더욱 축소된 것이다(통일부 북한정보포털).

그런데 북한 당국이 중국 개혁개방 당시 농업 분야에 처음 적용했던 승포제(承包制)와 비슷한 ‘가족 단위 경작제’를 2013년부터 암묵적으로 허용하기 시작했다. 이는 작게 나눈 분조가 다시 가구별로 땅을 나눠도 문제 삼지 않겠다는 것으로, 사실상 ‘공동생산 공동분배’라는 사회주의 농업 시스템을 탈피해 ‘가족 또는 개인 책임생산 및 잉여생산물 자율 처분’이라는 새로운 시스템을 묵인하겠다는 것이다. 실제로 2014년 2월, 북한의 노동신문은 1면 사설에서 ‘농촌테제’ 발표 50주년을 맞아 “농촌문제 해결은 사회주의 위업 수행의 필수적 요구”라며 농업 개혁을 강조하면서, “모든 농장에서 포전담당책임제를 자체 실정에 맞게 올바르게 적용해야 한다”고 독려했다. 1990년대 중반부터 분조관리제 구성인원 축소와 초과생산물 자율처분 등을 추진해오다가 김정은 시대에 들어서서 분조에게 현물분배와 초과생산물 처리권을 전면적으로 허용하게 된 것이다(이찬우, 2019: 109).

6.28 조치에 대한 2013년 4월 조선신보 보도내용을 통해서도 국가가 협동농장 토지를 어떻게 바라보고 있는지를 알 수 있다. “작년 각지의 농장들에서는 분조관리제에 기초하여 노동과 실적에 맞게 정확히 현물분배가 진행되도록 하는 조치가 취해졌다 ... 농장들은 국가적인 생산계획을 달성하여 나라에서 부여받은 토지, 보장받은 관개, 영농물자, 비료 등의 대금에 상응하는 몫만 바치면 그 외 남은 농작물들을 모두 농장의 결심에 따라 처리할 수 있게 되었다 ... 새로운 조치에 의해 농장에서는 농사에 필요한 자재도, 농장에서 요구되는 시설, 설비도 자체의 결심으로 해결하게 되었다 ... 국가에서 요구하는 생산계획을 충족시키면 다른 농산물을 생산할 수도 있다.” 이 보도내용 중에 “나라에서 부여받은 토지”라는 표현이 나오며, “국가가 요구하는 생산계획을 충족시키면” 다른 농산물도 재배 가능하다는 내용이 나오는데, 국가가 농민들의 생산 욕구를 자극하면서도 여전히 계획에 의해 총괄적으로 농업생산을 지휘하고 있음을 알 수 있다.

나. 도입 과정

김소영(2018)이 2012년 이후 탈북한 주민 35명을 대상으로 2016-2017년에 진행한 심층 면접은 북한이 도입한 포전담당책임제의 윤곽을 보다 실제적으로 제시해준다. 우선 용어와 관련하여 도급제, 정보다루기, 개인포전분담제, 포전담당제, 개인담당제, 분담포전제, 분담제, 개인분담제, 개인농, 개인농사 등으로 다양하게 불렸다. 북한 당

국은 2014년 초반까지 포전담당제로 부르다가, 2014년 중후반 이후 포전담당책임제로 부르고 있다. 다양한 용어에서 보이는 공통적이면서 핵심적인 개념은 개인을 기본 단위로 하여 국가로부터 배정받은 토지를 경작한다는 것이다. 여기서 개인과 국가의 관계성을 확인할 수 있다. 포전담당책임제는 2012년부터 함경북도, 평안남도, 양강도를 중심으로 소수의 농장에 실험적으로 도입되다가 2014년 이후 크게 확산되었다(김소영, 2018: 21-22).

<표 3-6> 포전담당책임제의 지역별 도입 시기

지역		도입시기	비고
함경북도	회령시	O협동농장	2012년
		H협동농장	2012년
	온성군	M협동농장	2013년
		J협동농장	2014년
	경원군	-	미확인
평안남도	문덕군	I협동농장	2013년
		Y협동농장	2013년
	개천시	A협동농장	2013년
		J협동농장	2013년
	성천군	D협동농장	미확인
		O협동농장	미확인
양강도	김정숙군	S협동농장	2013년

자료 : 김소영, 2018: 22쪽. 북한 이탈주민과의 인터뷰 종합 정리.

이탈주민과의 인터뷰는 토지분여 규모와 경작 기간에 대해 구체적인 사실들을 전해 주고 있다. 우선 제도 도입 초반에는 협동경리 포전이 상당 면적 존재하다가 점차 개인경리 포전이 확대되면서 농장원당 토지분여 규모도 늘어났다. 전면적으로 실시한 농장의 경우 농장원 가구수와 해당 토지의 등급을 고려해 토지를 나눠줬는데, 대체로 농장원 1인당 0.5-1정보(1,500-3,000평) 수준이었다. 이는 1946년 토지개혁 당시 북조선임시인민위원회가 농민 1인에게 분배한 2,000평 규모와 유사하다(주상호, 2018).³⁶⁾ 경작 기간도 1년으로, 1년이 지나면 분여 토지의 규모와 위치를 모두 재조정하였다. 이는 경작자로 하여금 안정적인 토지관리 및 생산성 제고를 위한 기술 개발 및 투자를 어렵게 하는 요인이 된다. 또한 1년마다 분여 토지가 재조정된다는 것은 토지 분여 과정에서 농장 간부와 농장원간 담합 내지 갈등 가능성이 내포됨을 의미한다(김소영, 2018: 24).

36) 『농촌과 목회』, 2018년 겨울호. 기획특집으로 진행한 좌담회 “북한 농업, 농촌의 현실”에서 탈북자인 주상호씨(함경도 온성 농장에서 기사장으로 28년 일함)가 발언한 내용.

<표 3-7> 포전담당책임제에서의 농장원 분여 토지 규모

지역			분여 토지 규모
함경북도	회령시	O협동농장	1인당 평균 1정보(3,000평)
		H협동농장	1인당 평균 1정보(3,000평)
	온성군	M협동농장	1인당 평균 0.5정보(1,500평)
		J협동농장	특정 농장원 1인 기준 2014년 1,600평(논 1,200평, 밭 400평) → 2015년 총 2,300평(논 1,600평, 밭 700평)
평안남도	문덕군	I협동농장	1인당 평균 1,700-2,000평
	개천시	A협동농장	1인당 평균 1정보(3,000평), 최대 2정보
양강도	김정숙군	S협동농장	1인당 평균 약 200평. 탁아소 보육원 등 농장 내 배급 생활자는 1인당 평균 100평.
	대흥단군	Γ협동농장	2013년 현재 특정 부부 농장원 2,000평

자료 : 김소영, 2018: 25쪽. 북한 이탈주민과의 인터뷰 종합 정리.

다. 평가

2019년 현재 포전담당책임제가 본격적으로 시행한 지 아직 5년밖에 되지 않았기 때문에 종합적인 평가를 내리기는 어렵지만, 관련 자료를 종합적으로 분석하면 다음과 같이 평가할 수 있다. 우선 포전담당책임제 도입으로 생산성 증대 효과 나타난 것으로 보인다. 북한 당국도 포전담당책임제 도입 이후 생산성이 크게 증대되고 분배량도 늘었다고 언론을 통해서 주장하고 있다. 민간의 부가 늘어나면서 정부가 광범위한 조세 및 준조세를 통해 확보한 재원은 당국의 재정난 해결에 도움이 되었다(김소영, 2018: 32).

이러한 배경에는 협동농장의 자율성 확대가 중요한 배경으로 작동했다. 국가가 농자재를 계획대로 공급하지 못하자 농민들은 시장을 통해 필요한 자금과 자재 등을 조달하게 되었다. 그리고 당국은 이를 눈감아주었다. 그런데 자금의 경우, 고리대금 성격(이자율 20-30%)의 사금융을 개인 또는 기관기업소로부터 조달하기도 한다. 유통기간은 보통 1년 이하로, 봄철에 빌린 후에 가을 추수 때가 되어 곡물이나 곡물 판매대금으로 상환하는 방식이다(김소영, 2018: 27-28). 국가가 책임지지 못하는 영역에서 사적 영역이 확대되고 있는 것이다.

그런데 농민의 입장에서 바라보면 조금 다른 평가가 나온다. 우선 추수 후 쌀 생산물의 분배시스템을 간략하게 살펴보자. 김정은 시대 들어서면서 생산의 30%는 국가에 토지사용료, 농자재 공급대가 등으로 납부하고 나머지 70%가 기본적으로 농민들에게 돌아간다. 그런데 국가 수매계획에 따라 70% 중 30~40%가 수매되어 현금으로 지급받고, 나머지 30~40%가 현물로 분배된다. 여기서 수매가격은 시장가격(현재 쌀

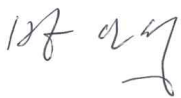
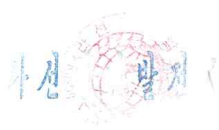
1kg에 5000원)보다 낮은 가격(시장가격의 50~70% 수준)에서 협의로 정해진다. 이 기준이 2002년 7.1 조치 이후 정해진 국정수매가격(쌀 1kg에 40원)보다 비싸지만 시장 가격보다 크게 낮아 농민들은 불만이 많을 수밖에 없다. 게다가 농민이 받는 현금 및 현물 수입 중에서 일부는 협동농장 공동기금(공동축적기금, 공동소비기금, 원호기금)으로 나가며, 최종 단계에서 농민들은 개혁조치 이전부터 적용되던 ‘노력일’에 따라 분배받는다. 대체로 농민은 총생산량의 60% 수준에서 현물 및 현금으로 분배받고, 40%가 국가납부 및 협동농장기금으로 들어간다(이찬우, 2019: 94-95). 이러한 분배 구조에서 대부분의 농장에서 초과 목표를 달성하기가 쉽지가 않다. 그 결과 농장원들에게 약속된 분배율이 제대로 지켜지지 않으며, 개혁조치에 상응하는 농자재와 농약, 비료 등이 공급되지 않아서 생산성이 크게 증가하지 못하고 있다는 평가도 있다(통일부 북한정보포털).

(4) 최근 협동농장 해체 및 국영기업소 산하 재배치 움직임

최근 북한 라선특별시 내에서 협동농장에 새로운 변화가 감지되고 있다. 2007년도에 통일부 비영리 대북 민간지원단체로 등록된 이래, 이곳에서 10년 가까이 인도지원 사업을 전개하고 있는 사단법인 하나누리는 특별히 ‘농촌자립마을사업’을 전개하고 있다. 협동농장과 협약을 맺고 협동농장 자립을 위해 농기계, 식량, 비료 등을 무상으로 지원하는 방식으로 시작하다가 2017년도부터는 협동농장 내의 한 작업반과 협약을 맺고 사회적금융 방식으로 무이자 대출을 통해 자립을 지원하고 있다.

그런데 하나누리가 변경된 지원대상과 여러 번 협약서를 체결하는 과정에서 특이한 점이 발견되었다. 전에는 특정 협동농장 명의(계약상에는 농업회사라는 명칭 사용)로 협약을 맺었는데, 2017년도에 새롭게 한 작업반과 협약을 맺을 때는 ‘라선○○발전소’라는 국영기업소가 합의계약서의 서명 주체였다. 확인한 결과, 기존 협동농장이 작업반 단위로 해체되어 국영기업소 산하로 재배치되었다. ‘라선○○발전소’ 산하에는 모두 3개의 작업반이 배치되어 있었다. 아래의 <그림 3>은 협약 주체가 협동농장(농업회사)에서 국영기업소로 변경되었음을 보여준다. 다만 전국적인 확산 여부는 더 지켜볼 필요가 있다.

<그림 3-3> 합의계약서 서명 주체 비교

2016년	2017년
합의계약서 라선시 라에 법적주소를 두고 있는 라선 농업회사(이 아래부터 가족이라고 한다)와 영국 런던에 법적주소를 두고 있는 영국 런던 하나누리(이 아래부터 나측이라고 한다)는 호상협조의 원칙에서 미생물비료 생산과 관련한 문제를 토의하고 다음과 같이 계약한다. (중략) 라선 농업회사를 대표하여 영국 런던 하나누리를 대표하여  2016년 5월 17일	합 의 계 약 서 가측: 하나누리재단 나측: 라선 발전소 농축산물생산 작업소 1. 하나누리재단의 투자목적 나측(라선 발전소 농축산물생산 작업소)의 생산활동활성화를 추진시키는데 있다. (중략) 하나누리재단을 대표하여 라선 발전소를 대표하여 대표 방인성 지배인   주제 106(2017)년 9월 9일

라선특별시에서 진행하고 있는 협동농장 해체 및 기업소 산하 재배치 현상은 대도시에서도 진행되고 있다. 이러한 조치에 대한 법률적 근거를 확인하는 매우 중요하다. 우선 협동단체 소유를 점차 전인민적 소유로 전환시킨다는 헌법 23조 외에 농업법(1998년 제정, 2002년 수정, 2009년 수정)과 농장법(2009년 제정)에서도 중요한 근거를 확인할 수 있다. 농업법 제4조 2항은 농업이 국영경리와 협동경리로 이루어진다고 규정하고, 3항에서 국가는 협동경리를 점차 국영경리로 전환한다고 규정하고 있다. 그리고 제13조에서 “농업지도기관과 농목장, 해당 기관, 기업소, 단체는 알곡생산을 위주로 하면서 농업생산의 다른 부분을 배합하여 배치하여야 한다.”고 규정하고 있다. 여기서 눈여겨볼 사실은 2002년 개정법에서는 국영농목장과 협동농장이 명시되다가, 2009년 개정법에서 ‘국영농목장과 협동농장’을 합쳐서 ‘농목장’으로 명시하고 있다는 점이다. 법률 조문만 본다면 2009년도부터 협동농장의 해체 및 국영화 작업을 시작했다고 해석할 수 있다.

2009년도에 제정된 농장법³⁷⁾에서도 같은 맥락의 규정들을 찾을 수 있다. 우선 제2조에서 농장을 사회주의 농업기업소로 규정하고, 제3조 1항에서 “농장의 조직은 농장을 새로 나오거나 축소, 통합, 분리, 변경하거나 없애는 중요한 사업이다.”라고 규정하고, 농장의 분리 및 변경 가능성을 제시했다. 그리고 2항을 통해 “국가는 농장의 조직기준을 바로 정하고 농장을 합리적으로 조직하도록 한다.”고 규정하여, 농장의 분리 및 변경 책임이 국가에게 있음을 명시했다. 그리고 농업법 제72조와 마찬가지로,

37) 2009년 12월 10일 최고인민위원회의 상임위원회 정령 제483호로 채택함.

농장법 제5조에서 국가는 분조관리제와 작업반우대제, 독립채산제를 정확히 실시해야 한다고 규정하고 있는데, 분조관리제와 작업반우대제 및 독립채산제의 기본 단위는 작업반이다. 따라서 작업반 단위로 해체되어 다른 국영기업소에 재배치되어도 국가 입장에서 농업생산계획 하달에 큰 문제가 없다.

현장에서 북한 당국자로부터 확인한 바로, 라진특별시가 협동농장을 해체하여 국영기업소 산하로 재배치하는 목적은 우선 국영기업소 입장에서 안정적인 식량 확보가 가능하기 때문이다. 작업반에 속한 농민들은 매월 월급을 받을 수 있어 생활안정을 도모할 수 있다. 그리고 작업반은 국영기업소로부터 농업 생산에 필요한 기술적 도움을 받을 수 있다. 그런데 이러한 설명에는 이원적 토지소유 구조 극복이라는 지향점은 찾을 수 없다. 북한 당국자의 인식 속에 도시-농촌의 이원적 토지소유 구조 해체라는 큰 그림이 담겨 있지 않은 것이다.

(5) 토지원리에 기초한 북한 토지제도 변화 분석

이제 토지원리에 기초하여 북한의 토지제도 변화경로를 분석해 보자. 우선 농지개혁 이후 토지원리에 부합하다가, 협동화가 진행되면서 점차로 토지원리에서 멀어졌다. 그런데 최근 포전담당책임제로 변화해 오면서 다시금 토지원리에 부합하는 방향으로 진행하고 있다. 다만 ‘단독사용 조건’에서 농민 개인의 재산권 보호 수준이 너무 낮고, 그러다보니 ‘사용자처분 조건’은 고려하기 시기상조다. 북한의 농촌 토지제도가 토지원리의 4가지 조건을 완전히 충족하기 위해서는 더 과감한 변화가 필요하다(표 8).

<표 3-8> 북한 농촌 토지재산권 구조 변화 분석

4원칙		토지공유 (평균지권)	단독사용 (적법사용)	지대회수 (지대공유)	사용자 처분
4단계	제1단계: 농지 개인소유제	부합	부합	부합	부합
제2단계: 토지소유권 집단화(선택)	고정노력협조반	부합	부합	부합	부합
	토지출자-공동작업	부합	부합 안함	부합 안함	부합
	토지소유권 집단화 및 노동분배	부합 안함	부합 안함	부합 안함	부합 안함
제3단계: 분조관리제 하의 포전담당책임제		부합	부합	부합	부합 안함

4) 북한의 이원적 토지소유 구조 평가

첫째, 북한은 형식상 이원적 토지소유 구조이지만 실제로는 국가가 일원적으로 지배하는 구조이다. 국가는 특히 식량생산의 중요성으로 인해 농업경영에 대해 더 강하게 개입하고 있다. 이러한 관리체계의 중심에 도 및 군에 설치된 협동농장경영위원회가 자리하고 있다. 물론 7.1 조치나 6.28 조치를 통해 포전담당책임제를 실시하면서 국가에 대한 일정 납부 의무를 충족하면 남은 생산물의 자율 처분을 약속하고는 있지

만 이러한 조치가 국가의 개입이 약화되었다는 것을 의미하는 것은 전혀 아니다. 이원적 토지소유 구조와 관련하여 남은 과제는 법적, 재산권 차원에서 일원화를 완성하는 것이다. 북한은 이미 헌법과 토지법 및 농업법 등을 통해 사회협동단체 소유를 점진적으로 국가 소유로 일원화하겠다고 밝혔다.

둘째, 북한이 도시를 바라보는 관점에서 이원적 토지소유 구조의 특성을 파악할 수 있다. 앞서 이야기했듯이, 북은 6가지 토지 용도에서 도시용 토지를 따로 구분하지 않는다. 그리고 기본적으로 농경지를 ‘극력’ 아껴야 하며, 작은 도시를 선호한다. 이렇게 해서 도시와 농촌 간에 격차를 줄이고 균형 있는 발전을 도모한다. 이런 맥락에서 보면 북한에서 이원적 토지소유 구조는 심각한 문제를 초래하지는 않는다.

셋째, 북한 농촌 토지제도는 토지개혁 초기 사유화에서 곧바로 농업 협동화로 나아갔고, 오늘날 자력갱생을 위해 포전담당책임제를 실시하고 있다. 최근에는 농지를 포함하여 협동농장의 국유화가 점진적으로 진행되고 있다. 하나누리 사례 및 농업법과 농장법이 그 근거다. 즉, 구소련의 토지개혁 프로그램의 영향으로 이원적 토지소유 구조가 형성되었지만, 장기적으로 국가 소유로 일원화하고 있는 것이다. 그런데 국가 지배권의 큰 틀에서 농민 개인의 권리를 조금씩 허용하고 있지만, 중국 농민의 재산권 처럼 강하게 보호되는 수준이 아니다. 북한 농민들 역시 재산권 의식이 강하지 못해 협동농장이 국유화되더라도 저항하기 쉽지 않다.

넷째, 북한은 포전담당책임제를 통해 농민 개인에게 농지를 할당했지만 물권적 재산권을 설정하지는 않았다. 그리고 1년마다 농지를 바꾸고 있다. 이러한 방식은 농지에 대한 개인의 재산권 의식을 형성하지 못하게 한다. 김정은은 북한의 농지개혁이 중국식 가정생산도급책임제로 가려는 것이 아니라는 점을 이미 분명하게 언급했다. 이러한 접근법은 농지의 국유화 맥락에서 농민 개인의 재산권을 강화하지 않겠다는 전략으로 읽을 수 있다. 이러한 해석이 맞다면 일원화가 완성된 후 농민의 개인 재산권을 어떻게 설정할 것인가 하는 과제가 남는다.

정리하면, 북한에서 이원적 토지소유 구조는 심각한 문제를 초래하고 있지 않다. 그 이유는 산업화와 도시화의 수준이 낮아서이기도 하지만, 국가가 실제로 농촌 토지를 지배하고 있기 때문이기도 하다. 이제 국가는 형식상으로도 이원적 토지소유 구조를 해체하려는 방향으로 조금씩 나아가고 있다. 남은 과제는 국가가 농촌 토지에 대한 실제적인 지배권을 넘어 형식적인 지배권까지 확보하게 되었을 때, 포전담당책임제가 어느 수준까지 농민의 사적 재산권을 인정하며, 이러한 기초 위에서 작업반 단위로 농업협동조합을 새롭게 개편하여 농촌 발전전략으로 활용할 것인가 하는 점이다.

3.4. 중국과 북한의 이원적 토지소유 구조 변화경로 비교 분석

1) 중국과 북한의 농촌 토지제도 변화 비교

앞서 중국과 북한의 농촌 토지제도 변화를 비교분석한 내용들을 정리하면 다음 <표 9>와 같다. 다만 협동화(중국은 집체화) 형성 과정에서 몇 가지 차이점을 언급할 필요가 있다. 농지 개인소유제에서 협동화로 나가는 방향성은 두 국가가 유사했으나 내부 과정에서 차이점이 발견된다. 우선 북한이 중국보다 협동화가 더 빨리 진행됐다. 이는 국가 성립 시기가 북한이 중국보다 3년 정도 앞서고, 국가 규모가 차이 나기 때문인 것으로 보인다. 다음으로, 북한은 협동화를 위한 3가지 방식 중 하나를 선택할 수 있도록 했다는 점에서 중국이 단계적으로 추진한 방식과 차이가 있다. 그럼에도 협동화에 걸린 시간이나 과정이 유사하다. 북한의 제1형태인 고정노력협조반은 중국의 2-1단계인 호조조와 같다. 그리고 제2형태인 토지출자-공동작업 형태는 중국의 2-2단계인 초급합작사와 같다. 북한의 제3형태인 토지소유권 집단화 및 노동분배 형태는 중국의 2-3단계인 고급합작사 및 3단계인 인민공사 집체소유제 단계와 같다.

<표 3-9> 중국과 북한의 농촌 토지제도 변화 비교

변화 경로별 비교	중국	북한
농지 개인소유권 인정 여부	인정(1949년 시작)	인정(1946년 시작)
협동화 추진 방식	단계적 접근	선택적 접근
- 협동화 추진 소요 시간	20년	5년
협동농장 해체 여부	인민공사 해체(1983)	협동농장 해체 진행중
- 해체 후 농지소유 주체	집체소유 유지	현재 협동농장 소유 일부 국유화 진행중
- 해체 후 농지 재산권 형태	토지도급경영권(물권) 30년 사용기간. 자동연장.	포전담당책임제(합의) 1년마다 포전 교환.
- 농지 재산권 시장화 허용	시장화 부분적 허용	불허
이원적 토지소유 구조 극복전략	보완 접근법 (신형도시화, 도농통합발전)	해체 접근법 (점진적 국유화)

2) 이원적 토지소유 구조 극복전략 비교

두 국가의 농촌 토지제도 변화경로를 비교해 보면 극복전략의 차이를 도출해 낼 수 있다. 우선 두 국가는 농지 개인소유권 인정에서 협동화 완성 및 이후 협동농장 개혁까지는 유사한 경로를 거쳤다. 그런데 협동농장 개혁 이후 중국은 집체소유권을 유지하면서 농민 개인에게 토지도급경영권을 부여하고, 물권적 재산권으로서 보호하며, 점차로 시장 진입을 확대 허용하고 있다. 중국은 이원적 토지소유 구조 자체를 극복하기보다는 신형도시화나 도농통합발전 전략을 통해 ‘보완’하려는 데 방점이 찍혀 있다. 이러한 구조에서 핵심은 중국 농민 개인에게 부여된 재산권의 보호다. 그만큼 중국 정부는 농민의 욕구에 민감하게 반응한다.

반면, 북한은 국가가 농촌경리에 대한 실제적인 지배권을 확보했을 뿐만 아니라 협동농장의 점진적인 국유화를 표방한 상태에서, 개인에게 매우 낮은 재산권 수준의 포전을 할당하는 방식으로 접근했다. 그리고 일부 지역을 중심으로 포전담당책임제 실시와 병행하여 협동농장의 해체 및 국유화 실험도 전개하고 있다. 이처럼 북한의 이원적 토지소유 구조 극복전략은 ‘해체’ 방식이다. 그런데 만약 전국 범위에서 협동농장의 국유화가 완성된다면 농민에 비해 국가의 재산권 비대칭성이 더 강화될 것이 분명하다.

정리하면, 중국의 극복전략의 핵심은 농민 개인의 재산권을 법률적으로 강하게 보호하면서 재산권 유동화를 통해 도농통합전략을 구사하는 ‘보완’ 접근법이라면, 북한은 협동농장을 해체하여 다양한 방식으로 국유화하는 ‘해체’ 접근법이다.

3) 극복전략의 차이를 가져온 원인

(1) 혁명정권 수립에 대한 농민의 기여도 차이

중국은 농민의 지지로 혁명에 성공했기에 공산당의 입장에서 농민의 욕구를 충족하는 것이 매우 중요하다. 이러한 정부의 태도는 오늘날 농촌을 대하는 일관된 입장에서 드러나며, 특히 개인 단위 재산권 설정 및 이를 보호하는 제도에서도 알 수 있다. 반면 북한의 사회주의 정부 수립은 중국과 달리 일제 패망 및 소련군 주둔에 따른 것이다. 즉 농민의 토지에 대한 욕구는 중국과 북한 모두 동일하겠으나 혁명정권 수립에 대한 농민의 기여도가 다르다. 북한의 농민들은 인민정부 수립에 기여한 것이 아니라, 고농과 빈농을 중심으로 빠른 시간 안에 토지개혁을 완성하는 데 중요한 역할을 감당했다. 따라서 농민의 토지에 대한 욕구를 대하는 북한 노동당의 태도가 중국 공산당과 다를 수밖에 없다.

이러한 차이는 중국이 토지 소유를 계속해서 농민의 공동체인 집체소유로 유지하면서 다양한 보완적 접근법을 펴는 것과 달리, 북한이 협동화 과정에서 이미 실질적 국유화를 진행했으며, 완전한 국유화를 위해 법률적 소유권마저 협동농장의 해체 및 기업소의 재배치 등을 통해 추진하려는 접근법을 펴게 된 것으로 해석할 수 있다.

(2) 도시화 발전전략과 부작용 정도의 차이

앞에서 충분히 언급한 것처럼, 중국의 이원적 토지소유 구조는 다양한 차원으로 도시발전에 동원되었다는 점이 특이하다. 이러한 전략은 북한과도 유사한데, 다만 차이는 중국이 1978년 개혁개방 이후 도시화 과정에서 이원적 토지소유 구조에 따른 부작용이 심각해졌다는 점이다. 연속된 공간을 단절시키는 것은 그 의도 및 효과(농민

보호막)에도 불구하고 도시화로 인한 공간의 확대 등의 과정에서 부작용이 나타날 수 밖에 없다.

부작용을 정리하면, 첫째 모순적 공간구조가 형성되었다. 즉 분리된 공간구조가 한 편에서는 농촌을 도시발전을 위한 내부 식민지로 활용하는 전략으로 활용되었고, 다른 한편에서는 농민의 보호막이 되어주었다. 둘째, 전국적으로 기형적인 지대 사유화 공간구조가 형성되었다. 이를 공간상으로 보면, 도시 내에서 신규 건설용지를 출양방식으로 공급하면서 지대 사유화가 진행되었다(조성찬, 2016). 농촌 내에서도 농업세 폐지, 토지도급경작권 무상 양도 등으로 인해 지대 사유화가 진행되고 있다(박인성 · 조성찬, 2018). 그리고 도시와 농촌이 만나는 도시 근교에서 심각한 지대 사유화가 진행되고 있다. 구체적으로, 도시 근교에서 두 가지 양상의 지대 사유화가 전개되고 있다. 우선 합법적인 것으로, 도시화 발전전략을 추진하는 도시 정부가 농촌 집체토지를 낮은 보상가격으로 수용 및 재판매하는 과정에서 도시 자본(지방정부, 건설자본 등)이 막대한 개발이익을 향유한다. 다음으로 현행법상 불법적인 것으로, 도시 근교의 농촌집체가 자체적으로 부동산 개발사업을 진행하여 개발이익을 사유화한다(조성찬, 2018). 셋째, 결과적으로 도시와 농촌 및 도시 근교에서 광범위하게 지대 사유화가 진행되면서 중국에서 공공토지의 실질적 사유화 경향이 강화되고 있다(조성찬, 2016).

중국이 산업화와 도시화가 급속도로 진행되면서 갖가지 부작용을 경험하고 있는 것과 달리, 오늘날 산업화와 도시화가 정체된 북한의 주된 관심은 국가의 농촌경리 지배를 통한 안정적인 식량증산과 공급체계의 확립이다. 북한은 1964년에 농업부문 실행지침서인 ‘사회주의 농촌테제’를 발표한 이후 기본적으로 농업의 주체화, 현대화, 과학화를 중심으로 농촌 4화(수리화, 전기화, 기계화, 화학화)를 통한 식량증산에 주력해 왔다(이찬우, 2019: 100). 이처럼 중국과 북한의 도시화 발전전략의 부작용에 중대한 차이를 보이면서, 이원적 토지소유 구조에 대한 문제의식의 정도가 달라졌으며, 이는 결과적으로 극복전략에 차이를 가져온 것이다.

(3) 이원적 토지소유 구조에 대한 ‘공간’ 대 ‘소유주체’ 접근법의 차이

중국 헌법은 도시토지의 국가소유와 농촌토지의 집체소유로 구분하고 있듯이, 이원적 토지소유 구조의 중심 기준은 도시와 농촌이라는 ‘공간’이다. 반면 북한 헌법은 국가소유와 사회협동단체 소유로 구분하고 있듯이, 이원적 토지소유 구조의 중심 기준은 ‘소유주체’인 것이다. 언뜻 보면 결과적으로 비슷한 것 같지만, 중국은 도시와 농촌이라는 공간을 우선시하며, 북한은 국가와 협동단체라는 소유주체를 우선시한다. 특히 북한은 명시적으로 이원적 토지소유 구조를 표방하지 않으며, 오히려 국가소유에는 제한이 없고, 점진적으로 협동단체 소유를 국가소유로 전환하겠다는 전략을 오래

전부터 제시해 왔다.

이러한 접근법의 차이로 인해 중국은 물리적으로 도시와 농촌을 구분하면서 국토 공간이 경직되었고 사회경제 변화에 유연하게 대응하지 못했다. 호적제도의 결합은 경직성을 더 강화시켰다. 반면 북한은 국가와 협동단체라는 소유주체로 접근하면서 사회경제 변화에 상대적으로 유연하게 대응할 수 있었다. 그 결과 중국과 북한은 이원적 토지소유 구조에 따른 부작용의 차이가 크게 나타났고, 극복전략에도 차이를 가져왔다.

참고로, 북한이 소유주체를 기준으로 이원적 토지소유 구조에 접근하는 방식이 갖는 장점 중 하나는 협동조합 활성화 가능성이다. 북한의 협동단체는 농촌에 있는 협동농장뿐만 아니라 도시 내의 공장, 기업소도 해당된다. 즉, 법률적으로 도시에 있는 협동단체들도 토지 및 생산수단의 소유 주체가 될 수 있다. 따라서 북한의 헌법 체계는 쿠바처럼 도시와 농촌에서 협동조합을 통한 경제발전 전략으로 전환하기 쉬운 구조다. 쿠바는 2012년에 <협동조합법>을 제정하고 농업 외에 제조업, 서비스업 등에서도 협동조합 설립이 가능하도록 하여 경제발전을 추구하려는 전략을 펴고 있다(김창진 외, 2017).

3.5. 북한 협동농장 토지제도 개선 방향

1) 중국 경험이 북한에 주는 함의

본 연구의 관점에서 북한과 중국을 비교하면 공통점과 차이점이 발견된다. 먼저 공통점으로, 도시-농촌의 이원적 토지소유 구조라는 점에서 중국과 동일하다. 다음으로, 북한 역시 중국식 호구제도가 작동하고 있어 농민에게 이주의 자유가 없다. 도시로 이주 또는 방문하기 위해서는 정부의 ‘허가’가 필요한 것으로 알려져 있다. 마지막으로, 북한 중앙정부의 재정능력이 약해지면서 지방정부와 농촌은 자력갱생을 추구하고 있다. 이는 한 때 농촌에 대한 재정책임을 포기한 중국과 유사하다.

북한과 중국 사이에는 경제발전 단계의 격차에서 오는 차이점이 존재한다. 우선 현재 북한 농촌은 중국과 달리 내부 역량이 축적되지 못했다. 둘째, 북한 농촌의 재산권은 중국처럼 법적으로 강하게 보장받지 못하고 있다. 셋째, 그 결과 농민들의 재산권 의식이 강하게 형성되어 있지 못하다. 넷째, 북한의 인구는 중국만큼 심각한 상황은 아니어서, 수도 평양을 제외하고는 농민의 도시 이주를 강력하게 차단해야 할 뚜렷한 이유는 없어 보인다. 다섯째, 중국은 물권법 제정으로 농촌 집체토지에 대한 소유권을 법률로 인정했다. 반면 북한은 헌법에서 사회협동단체 소유를 과도기적 소유로 보고 극복해야 할 대상으로 보고 있다.

북한 역시 도시-농촌의 이원적 토지소유 구조를 극복하기 위한 전략들을 모색해 나갈 필요가 있다. 유기적인 도농 통합발전 전략을 구사하기 위해서라도 이원적 토지소유 구조의 근본적인 극복은 매우 중요하다. 이런 점에서 최근 라선특별시에서 기존 협동농장을 작업반 단위로 해체하여 라선시 지역에 있는 국유 기업소에 분산 재배치한 시책이 의미하는 바가 크다. 기존 협동농장 소유의 농지 소유권이 국유로 전환되어 이원적 토지소유 구조를 극복하는 효과가 발생하기 때문이다. 다만 형식상 중국의 인민공사 시스템과 유사해지기 때문에 장기적으로 어떤 성과가 나타날 것인지 주목할 필요가 있다.

2) 북한 농촌 토지제도 개혁의 큰 그림

본 논문이 초반에 제시한 이론적 기초를 염두에 두면서 중국 및 북한의 제도적 현실 및 집체소유 내지 북한식 협동농장 소유의 가능성을 고려하여 도농 이원적 토지소유 구조의 극복방안을 초보적으로 모색할 필요가 있다. 전체적인 윤곽은 아래와 같다.

- 기본적으로 소유권은 국가소유, 즉 전 인민소유로 단일화한다. 여기서 국가는 중앙정부 및 지방정부 보다는 인민 전체를 의미한다. 인민소유로 단일화 하더라도 도농통합 전략은 매우 중요하다.
- 중앙정부 및 지방정부는 토지관리를 위탁받은 대리인으로서 토지소유권에서 독립된 토지사용권을 개인이나 기업 또는 공동체에게 적절하게 분배하거나, 필요한 경우 시장기능을 활용하여 분배한다. 이러한 제도를 공공토지임대제로 부른다(조성찬, 2019). 이 때 공동체의 범주에 도시 및 농촌에서 운영되는 현대적 협동조합이 포함된다.
- 토지사용권을 부여받은 이들은 개인이건 기업이건 아니면 협동조합이건 사용 대가로 토지사용료(지대)를 매년 대리인인 정부에 납부한다.
- 정부는 이를 재원으로 하여 시민들에게 기본소득으로 나눠주어 평등한 토지사용권의 화폐적 완성을 도모한다.

3) 세부적인 개선 방향

(1) 국유화를 통한 토지소유권 일원화

북한은 현재 협동농장 토지를 국유화하려는 정책을 추진 중에 있다. 중국의 경험을 보면 토지소유권을 일원화하는 것은 타당해 보인다. 이는 사회주의식 토지개혁을 완성하기 위한 것이 아니다. 오히려 토지 전체에 대한 국민들의 권리를 명확히 제도화

하려는 것이다. 다만 우려되는 지점은 국가가 인민 전체를 의미하는 것이 아니라 특권적 조직으로서 토지를 배타적으로 그리고 자기이익을 위해 활용하지는 않을까 하는 점이다. 이러한 우려를 종식시키기 위해서는 중국처럼 농민 개인의 배타적인 재산권을 설정하는 것은 매우 중요하다.

(2) 포전담당책임제 심화 및 가구별 재산권 인정

앞으로도 북한은 포전담당책임제를 전국 범위로 더 구체화할 것으로 보인다. 이러한 방향성은 협동농장 소유권이 그대로 있건 아니면 국유화하건 상관이 없다. 다만 앞에서도 논의했듯이, 이미 실질적으로 국가가 지배하고 있으며, 법적 국유화가 완성되면 국가의 지배권은 더 강화될 텐데, 이럴 경우 국가와 농민 사이에 재산권의 비대칭성이 너무 크기 때문에 농민의 재산권을 보호하고, 생산력 증대를 위해서라도 중국처럼 물권적 효력을 갖는 농지사용권을 법률로 설정할 필요가 있다. 다만, 중국은 농업세 폐지 등으로 농지 사용에 대한 부담을 제거했는데, 이러한 접근법은 농지사용 효율성 저하나 지방정부 재원부족 등 문제를 초래하기 때문에 바람직하지 않다. 현행 농지사용에 대가로 납부하는 지대 30%가 적정한 수준인지는 검토할 필요가 있다.

(3) 작업반 단위를 현대식 농업협동조합으로 개편

현재 북한에서 분조관리제 하의 포전담당책임제를 확대 실시하고 있지만, 그럼에도 불구하고 농촌 기층사회에서 농업을 관리하는 단위는 작업반이다. 작업반은 하나의 마을로 이해하면 된다. 이제 향후 작업반을 어떤 형태로 개편할지가 매우 중요하다. 이 지점에서 일종의 농업협동조합에 해당하는 중국의 초급합작사 경험(제2-2단계)과 북한의 토지 출자 및 공동 노동 경험(제2형태)이 주는 시사점이 크다. 자발적으로 조직된 농업협동조합이 개인 소농경제의 한계를 극복할 수 있어서 농업생산성이 높았기 때문이다.

작업반을 현대식 농업협동조합으로 개편하는 것이 결코 포전담당책임제의 재산권화와 충돌하는 것은 아니다. 중국처럼 농민 개인에게 토지도급경작권을 부여한 후 자발적으로 현대식 농업협동조합을 결성하도록 유도할 수 있기 때문이다. 아니면 작업반을 현대적인 농업협동조합으로 개편하면서 각 농민들에게 토지사용권에 대한 지분을 인정해 주고 바로 출자로 유도할 수도 있다. 구체적인 방식은 각 지역의 특성을 고려하여 추진해야 한다.

작업반 단위를 현대식 농업협동조합으로 개편하는 데 중요한 근거가 있다. 첫째는 같은 사회주의권 국가인 중국 외에 쿠바가 주는 경험이다. 둘째는 연구 결과가 제시

하는 근거다. 셋째는 실제 북한에서 농촌마을 지원사업을 전개했던 구빈리협동농장 지원 사례다.

첫째, 쿠바의 경험이 중요한 시사점을 준다. 쿠바는 예전부터 지금까지 북한과 꾸준한 혈맹 관계를 이어오고 있는 관계다.³⁸⁾ 1989년 구소련의 붕괴 및 동유럽과의 협력관계가 깨지면서 “특별한 시기”를 겪게 된 쿠바는 어쩔 수 없이 경제발전 전략을 전환한다. 쿠바는 1992년에 헌법을 개정해서 ‘콘세호 퍼프랄’(인민평의회)이라는 풀뿌리 권력기관을 설립했는데, 이 기관은 경작 희망자에게 유휴 토지를 빌려주고 국유지를 무상 대여하는 일을 했다. 그 결과 아바나시에서 광범한 토지의 유동화가 이루어졌으며, 수백 개의 유휴지와 쓰레기터가 밭으로 변모했다(김창진 외, 2017: 123). 이러한 변화는 생산량 증대에서 농업협동조합이 중요한 역할을 감당하도록 이끌었다. 아바나시 근교에 작지만 자율적으로 운영되는 농업협동조합이 많은데³⁹⁾, 사회주의 국가에서 작은 협동조합 운영이 가능한 것은 1993년에 정부가 ‘협동생산 기초단위’(BUCP, Basic Unit of Cooperative Production) 라는 새로운 협동조합제도를 마련하고 조합을 자율적으로 만들고 국유지를 임대하여 경작할 수 있도록 했기 때문이다.⁴⁰⁾ 사회주의 이념 때문에 토지사유와 개인 경작은 인정하지 않더라도 대신 소규모 협동조합을 운영할 수 있도록 하여 국가가 통제하는 대규모 협동조합의 한계를 벗어나 자율적이고 창의적이며 수익성을 추구하는 농업생산을 용인하고 있다(김창진 외, 2017: 125-126). 토지를 국가가 아닌 대규모 협동농장이 소유하고 있는 경우에는 그 협동농장에게서 10년 단위로 토지를 임대하여 자율적으로 운영하는 소규모 협동조합도 많다(김창진 외, 2017: 129). 이처럼 쿠바에서는 토지가 국유 상태이거나 대규모 협동농장 소유라 하더라도 소규모 농업협동조합이 토지를 ‘이용권 설정’ 형태로 장기간 임차하여 자율적으로 운영할 수 있는 제도적 공간이 마련되어 있다. 그리고 그 운영성과는 2009년 이후 시행한 일련의 경제개혁과 제한된 정치적 자유화 조치 덕분에 국가사회주의 모델과 시장경제를 결합한 혼합경제 형성으로 이어졌다. 최근에는 2011년 4월 쿠바공산당 6차 대회에서 ‘당과 혁명의 경제 및 사회정책 지침’이라는 제목의 개혁정책 청사진을 승인하고, 비농업 분야로 협동조합 설립을 확대해 나가고 있다(김창진 외, 2017: 28-29).

38) 1960년에 북한과 수교한 쿠바는 지금 북한이 라틴 아메리카 국가 중에서 가장 많은 외교관을 파견하는 국가이다. 1960년 12월에 체 게바라(Ernesto Che Guevara, 1928-1967)가 상공부 장관 자격으로 평양을 방문하여 김일성을 만난 적이 있으며, 피델 카스트로도 1986년에 북한 방문했었다. 1997년 쿠바의 수도 아바나에서 제14차 세계청년학생축전 열렸을 때 북한은 고난의 행군으로 어려운 상황이었음에도 불구하고 500명을 보냈다(단장 최룡해).

39) 김창진(2017)이 방문한 루카라는 작은 농업협동조합은 조합원 5명, 토지면적은 3헥타르에 불과하다.

40) 토지소유권은 국가에 있지만 국가로부터 경작권을 획득하여 자율적으로 운영한다. 경작권은 후손이 원하면 상속할 수도 있다. 생산한 농산물의 일부는 세금으로 나가고, 일부는 계약을 맺은 주위 학교 등 공공시설에 저렴한 가격으로 납품한다. 그리고 남은 식품을 조합원들이 매장에서 자유롭게 판매하여 수익을 내는 방식이다(김창진 외, 2017: 124-125).

둘째, 이찬우의 연구(2019)가 중요한 시사점을 준다. 이찬우는 중국과 북한 및 구소련의 농업 집단화 경험의 부작용을 가져온 것을 인정하면서도, 혼합경제 시기 추진한 농업협동조합이 개인의 재산권을 보장하면서 생산력 증대효과를 가져왔기에, 오늘날 중국이 추진하고 있는 새로운 차원의 농업협작사 실험을 의미 있게 평가한다. 이러한 맥락에서 북한도 조직관계에서 협동농장을 유연하게 운영하고, 포전담당책임제에 있어서 농민의 자율적 책임과 권한을 높이는 방식으로 유연하게 운영할 필요가 있음을 강조한다. 그리고 특정 농산물에 대해서는 일부 작업반 또는 분조를 그 자체로서 독립채산제로 운영하거나, 일부 지역을 선정하여 시범적으로 일부 분조들이 협동농장에서 독립하여 소규모 농업협동조합으로 개편하여 협동농장 또는 도시 부문과 계약주문 방식을 실험해 볼 것을 제안한다(이찬우, 2019: 111-112).

셋째, 굿네이버스의 구빈리 협동농장 지원 사례가 중요한 시사점을 준다. 한국의 인도지원 단체인 굿네이버스는 1998년 젓소 200마리를 북한에 지원하면서부터 인도 지원 사업을 시작하여 구빈리 협동농장을 종합적으로 지원하는 사업을 전개했다. 구빈리 협동농장 지원 사례를 검토한 김선(2018)은 북한의 농축산 단위인 협동농장을 개인농으로 바꾸려 하지 말고 협동농장의 기본 골격을 유지하되 농장 단위의 경쟁력을 높이는 것이 바람직한 방법이라고 제안한다. 한걸음 더 나아가 북한의 농축산이 협동농장으로 되어 있으나 조합 형태로 개편하는 방안도 제안한다. 조합 단위로 구성된다면 공동체성이 경제로 이어지는 부분에서 오히려 더 강한 경쟁력을 갖출 수도 있을 것으로 보았기 때문이다(김선, 2018: 88-92).

(4) 농민기본소득제 추진

서구 유럽에서도 아직 본격적으로 실시되고 있지 못한 농민기본소득제를 북한에서도 도입하자는 주장이 성급해 보일 수 있다. 기본소득으로 분배하는 이유는, 국가적 토지 소유제와 개인적 이해관계를 결부시킴으로써 공공토지임대제가 후퇴하는 것을 방지하기 위해서다. 또한 발전에 대한 개인의 욕구를 인정하면서도 개발이익의 독점이 아닌 균등한 향유를 위해서다. 이는 토지원리의 첫 번째 조건인 평균지권 조건을 현대적 방식으로 충족하기 위한 것이다. 기본 재원은 토지사용권을 부여받은 개인농이나, 기업소 또는 농업협동조합이 매년 지불하는 토지사용료이다. 정부는 이를 재원으로 하여 농민들에게 기본소득으로 나눠주어 평등한 토지사용권의 화폐적 완성을 도모한다.

4) 생태농업에 기초한 농촌 발전모델 추진⁴¹⁾

41) 2018년 10월 17일, (사)다른백년은 공동주최 형식으로 중국의 3농(농업, 농촌, 농민) 문제 전문가인 원테진(溫鐵軍) 교수(중국인민대학)를 초청하여 “북한 개혁개방과 농업중심 발전 모델”이라는 주제로 강연을 진행했다.

1980년대, 중국보다 산업화와 도시화(70%) 및 농촌 기계화가 높은 수준으로 진행된 북한은, 1991년 구소련 해체에 따른 원유 공급 중단 등으로 기계 원료 및 화학비료 공급에 차질이 발생하면서 1992년 이후 식량 위기에 봉착했다. 북한과 유사한 위기를 겪은 쿠바는 미국의 장기간 경제봉쇄에도 불구하고 2년이라는 짧은 시간 안에 식량위기를 극복하고 생태농업으로 전환하는 데 성공했다. 반면 북한은 실질적으로는 가구 단위로 경작지를 맡기는 포전담당책임제를 실시했음에도 불구하고 증산 측면에서 현재까지 뚜렷한 성과를 보이고 있지 못하다.

그럼에도 불구하고 북한 생태농업 발전의 가능성을 찾을 수 있다. 긴 시간 동안 발전이 지체된 북한은 오히려 산업화로 오염되지 않은 자연자원을 보유하고 있어서 이를 활용한 생태농업 중심의 발전을 도모할 수 있다. 특히 북한의 유기농품은 품질이 우수하여 해외 시장에서 높은 가격으로 판매가 가능하며, 판매 수입으로 베트남, 중국, 한국 등에서 생산된 저렴한 식량을 구입하여 식량문제를 해결할 수 있다. 다만 북한이 가진 장점을 살리기 위해서는 대북제재, 높은 도시화율(70%), 시장이 아닌 분배에 의한 식량 공급(수요의 1/3), 유기농에 대한 기술과 경험 부족이라는 단점을 극복해야 한다. 또한 대자본 중심의 농업 현대화는 외국 의존도를 가중시키기 때문에 조심할 필요가 있다. 이 외에 공동체지원 농업(Community Supported Agriculture, CSA) 방식을 활용하여 개인이 아닌 지역협력 차원에서 생태농업에 기초한 농촌 발전을 지원하는 방안을 고민할 필요가 있다.

원테진의 이와 같은 주장은, 북한의 포전담당책임제는 북한의 높은 도시화율로 인해 효과가 나기 어렵다는 지적이 인상적이다. 또한 농촌 현대화라는 명목으로 대자본의 농촌 유입을 경계하면서, 농민이 자본에 지배당하는 것이 아니라 자본을 하나의 도구로 소유 및 사용하는 접근법이 필요하다는 지적도 인상적이다. 다만, 북한의 자연환경이 뛰어나고 유기농업 생산물의 품질이 뛰어나다는 평가는 보다 구체적인 분석이 필요해 보인다.

3.6. 소론

지금까지 연속된 공간을 인위적으로 단절시키는 것은 그 의도에도 불구하고 도시화로 인한 공간 확대 등의 과정에서 여러 가지 부작용이 나타날 수밖에 없다는 문제의식에서, 농촌 토지제도 변화를 중심으로 중국과 북한의 이원적 토지소유 구조 변화경로 및 변화경로에 차이를 가져온 극복전략을 비교했다.

분석 결과를 정리하면 다음과 같다. 먼저 중국과 북한의 농촌 토지제도 변화과정을 비교하면, 농지 개인소유제에서 협동화로 나가는 방향성은 두 국가가 유사했으나 내

부 과정에서 차이점도 발견된다. 우선 북한이 중국보다 협동화가 더 빨리 진행됐다. 그리고 북한은 협동화를 위한 3가지 방식 중 하나를 선택할 수 있도록 했다는 점에서 중국이 단계적으로 추진한 방식과 차이가 있다. 그럼에도 협동화에 걸린 시간이나 과정이 유사하다. 그런데 가장 중요한 차이는 중국은 집체소유를 유지하면서 가정생산도급책임제를 실시하고 가구별 농지 재산권을 법률로 강하게 보호하는 방향으로 나아갔다. 반면 북한은 분조관리제 하의 포전담당책임제를 실시하기는 하지만 가구의 재산권 보호 수준은 낮고, 국가가 실질적인 지배권을 넘어 형식적인 지배권 형성을 위해 협동농장 토지의 점진적인 국유화를 진행하고 있다. 다음으로, 각국의 이원적 토지 소유 구조 극복전략이 어떤 차이를 갖는지를 비교한 결과, 중국의 극복전략의 핵심은 농민 개인의 재산권을 법률적으로 강하게 보호하면서 재산권 유동화를 통해 도농통합 전략을 구사하는 ‘보완’ 접근법이라면, 북한은 협동농장을 해체하여 다양한 방식으로 국유화하는 ‘해체’ 접근법이다. 마지막으로, 극복전략의 차이를 가져온 원인을 분석한 결과, 혁명정권 수립에 대한 농민의 기여도 차이, 도시화 발전전략과 부작용 정도의 차이, 그리고 이원적 토지소유 기준을 ‘공간’ 대 ‘소유주체’로 접근하는 차이가 중요했음을 살펴보았다.

이제 북한의 남은 과제는 국가가 농촌 토지에 대한 실제적인 지배권을 넘어 국유화를 통한 형식적인 지배권까지 확보하게 되었을 때, 포전담당책임제가 토지원리에 부합하도록 어느 수준까지 농민의 사적 재산권을 인정하며, 이러한 기초 위에서 작업반 단위로 농업협동조합을 새롭게 개편하여 농촌 발전전략으로 활용할 것인가 하는 점이다.

본 연구는 중국과 북한의 농촌 토지제도 변화를 중심으로 이원적 토지소유 구조의 변화경로를 비교했다는 점에서 의의가 있으나, 다음과 같은 연구의 한계를 갖는다. 첫째, 중국과 북한의 농촌 토지제도 변화에 이론적, 경험적 영향을 준 구(舊)소련의 협동농장 변화과정에 대한 구체적인 분석을 진행하지 못한 채 큰 틀에서 영향관계를 파악했다. 그러다 보니 구소련이 중국과 북한에 준 영향관계를 보다 엄밀히 파악하지 못했다. 둘째, 이론 및 제도연구를 중심으로 분석을 진행하면서 실증연구 결과와 경제통계를 충분히 분석해 내지 못했다. 셋째, 북한의 협동농장 해체 및 기업소 재배치에 대한 행정지침과 실증 사례를 충분히 확보하지 못하고, 법률 근거와 하나누리가 라선에서 진행하고 있는 사례에 의존해 국유화 추진 여부를 가정했다. 넷째, 현재 시점에서 중국과 북한의 도시화 및 경제발전 수준에 큰 차이가 있어, 두 국가를 같은 기준으로 비교하는 한계에 노출됐다. 향후 이러한 한계를 극복하면서 북한에 대해 보다 실증적인 연구를 진행하여, 북한의 이원적 토지소유 구조가 갖는 특성, 변화경로 및 극복전략을 보다 엄밀하게 분석할 필요가 있다.

4. 북한 협동농장 협력 사례: 하나누리 라선농촌자립마을사업

4.1. 개요

1) 하나누리의 전략

(1) 하나누리 소개

- ① (사)하나누리는 통일부에서 대북지원사업자로 지정된 비영리 민간지원단체이며 북민협(대북협력민간단체협의회) 회원단체. 2007년 설립된 이래 남북 관계와 상관없이 끊임없이 대북지원을 해오고 있음. 특히 2009년부터 지금까지 함경북도 라선 특구에서 농촌마을 지원사업을 전개해 오고 있음.
- ② 북한 주민의 실질적 자립을 도움. (고기 잡는 법 가르쳐주기)
- ③ 어떤 방법으로든 멈추지 않고 관계를 맺어 신뢰가 생김.
- ④ 일방이 돕고 일방이 수혜를 받는 방식이 아니라 함께 서로를 돕고 서로에게 베푸는 관계를 맺음.

(2) 북한 농촌자립 지원전략

- ① 북한이 강조하는 자력갱생이라는 키워드를 활용하여 북한 사업 구상. 북한 용어로 ‘모본마을’, ‘리상촌’의 개념을 도입하여 이질감 극복.
- ② 프로젝트명 : “자립마을 프로젝트 (SELF Village Project)”
 - 에너지 자립 : Self-supporting of Energy
 - 토지 가치 공유를 통한 재정 확보 : Self-financing from Land value
 - 식량 자립 : Self-supporting of Food⇒ Self-supporting of Energy, Land and Food in one Village

2) 하나누리의 라선특구 농촌자립마을 지원전략 평가 및 새로운 방향성 모색

(1) 방향 전환

농촌자립마을사업은 2009년부터 지금까지 진행되고 있음. 그런데 기존 사업을 평가하고 보완점을 모색한 후에, 하나누리가 농장을 임차해서 노동자를 고용하는 방식을 극복하기 위해 2016년부터 사회 목적투자 개념으로 접근했음. 2016년은 과도기적 성격이 강했으며, 실제적으로는 2017년도부터 새로운 접근법으로 전환했음. 북한이 더 이상 인도적 지원을 받지 않겠다고 선언한 2019년 현재 대북지원 NGO들이 하고 있는 고민을 하나누리는 2016년에 겪음. 지속적인 교류를 통해 북한의 변화를 미리 알게 됨.

(2) 협동농장 임차사업의 기본 모델 (경영방식)

- ① 하나누리가 북한 협동농장과 직접 계약을 맺어 논이나 밭을 임차하여 협동농장 운영(중국 교포가 주기적으로 관리함)
- ② 협동농장에 속한 북한 농부들과도 계약을 맺고 이들을 고용 및 농사를 짓게 함.
- ③ 하나누리는 농사에 필요한 씨앗, 비료, 농약, 농기구 등을 지원함.
- ④ 농부들에게 매월 일정량의 식량을 월급으로 제공함.
- ⑤ 1년 농사가 끝나면 생산량의 일정 비율(가령 50%)을 협동농장에 임차료로 지급.
- ⑥ 농지 임차료 및 농부들에게 줄 식량을 제외한 나머지 수확물로 주변 지역 영유아 영양사업 지원.

(3) 긍정적인 점들

- ① 소규모 마을단위 지원사업은 국제 정세의 영향을 적게 받으며 북한이 정책적으로 추진하는 자력갱생 패러다임(모본마을)과도 조화를 이루어 대안적인 남북경협사업이 가능
- ② 다양한 지원 효과 : 고용창출, 영농 기술 및 재료 지원으로 농업기술 향상, 주변 주민 및 탁아소 등 지원, 남북경제협력이 지속되고 상호 신뢰 기반 구축

(4) 한계들

- ① 기존 지원체계는 북한 협동농장이 주체 경영하도록 하는 동기부여 약함.
- ② 마을 지원전략이 정체된 느낌
- ③ 운영 기간의 불확실성
- ④ 농장사업이 후원자들에게 어떤 피드백을 주기에는 연결고리가 너무 약함
- ⑤ 자료 및 통계의 불규칙성
- ⑥ 자립적인 마을 경제 시스템의 형성 가능성 의문
 - 자립적이려면 하나누리가 초기에 필요 자본들(농기계, 농약, 씨앗 등)을 제공하되, 이후 점차 의존도가 줄어들고, 생산량 일부를 다음 해 농사를 위한 자본으로 활용해야 하는데, 그러한 노력이 보이지 않음. 하나누리도 남은 생산물을 모두 지역 주민들에게 배분하였음.

(5) 한계를 극복할 방안 모색 필요 (경영방식 => 사회목적투자 방식)

- ① 삼각 협력에서 중간자의 안정적이고 신뢰할 만한 역할 중요. 현재 해결됨.
- ② 북한 농장과 안정적인 계약관계 형성 중요.

③ 자립 마을 형성을 위한 대안적인 사회목적투자 및 지원전략 중요

- 농장 지원사업의 목적을 고용된 노동자 및 주변 기관을 ‘지원’하는 것이 아닌, ‘자립’적인 마을 경제 시스템을 구축하는 것으로 더욱 분명하게 설정.
- 가령, 직접 농장 임차 및 노동자 고용 패턴에서 주체적인 의지가 있는 북한 협동농장과 계약하여 사회목적투자하는 형태로 전환.
- 하나누리가 기대하는 사회목적투자(지원) 결과는 ‘생산량’ 및 ‘분배량’이 얼마인가가 아닌, 북한 마을의 ‘자립 수준’으로 재설정. <자립 가능성 보고서> 작성 요청.
- 주변 주민과 기관들 지원은 하나누리가 직접 지원하는 것이 아니라, 협동농장이 결정하여 지원하도록 끌어내는 접근.
- 계약연도까지 일정 자립 수준에 도달하도록 격려 및 지원. 계약연도가 지나면 다른 협동농장과 계약하여 지원하는 식으로 지원을 확산해야 함.

④ 향후 6차 산업으로 발전하도록 지원전략 업그레이드.

(6) 전환

이러한 이유로, 하나누리가 농장을 임차해서 노동자를 고용하는 방식을 극복하기 위해 2016년부터 사회목적투자 개념으로 접근했음. 다만 2016년은 과도기적 성격이 강했으며, 실제적으로는 2017년도부터 새로운 접근법으로 전환함.

4.2. 사회목적투자 방식을 통한 Y마을 지원전략

1) Y마을 마을현황

- (1) 구성 : 48세대
- (2) 농장규모 : 전체 68.8정보 - 논 29.5정보, 밭 39.3정보 (1정보 = 3,000평)
- (3) 생산물의 30%를 지대로 국가에 납부하고 있음.
- (4) 남은 70%는 마을 귀속
 - ① 20% : 노인과 노동력이 없는 사람들에게 지급되는 생산물(연금)
 - ② 10~15% : 다음 해 생산 정상화를 위해 저축(생산자본)
 - ③ 35~40% : 48세대 농민 몫으로 돌아감(한 해 소득)
- (5) 필요 식량 : 1끼 150g. 하루 450g.
- (6) 가축 농업은 100% 농장 주민들에게 돌아감. 앞으로 가축(거위, 돼지, 닭 등) 지원에 대한 계획을 세울 필요.

2) 자립의 개념 정립

(1) '경제적 자립'의 정의

- ① 기본 정의 : 외부 지원 없이 한 마을이 스스로 식량, 육아, 주거, 교육, 의료, 에너지, 자치 등 기본 필요를 감당할 수 있는 상태.
- ② 1단계 자립 : 위 '기본 정의' 중에서 우선으로 식량과 육아를 감당함.
- ③ 2단계 자립 : 1단계 자립 외에 '기본 정의' 중에서, 중앙 및 지방정부가 책임지는 기능을 제외한 나머지 기능을 감당함. 실질적 자치 상태로, 모든 마을이 추구하는 수준.
- ④ 3단계 자립 : 고등교육, 고급 의료 등 높은 수준의 경제적 부담을 감당할 수 있는 상태.

(2) Y마을 지원 목표(10년 지원)

- ① 1차 목표(2017~2019년) : 식량 해결, 아이들 영양식 제공을 통한 1단계 자립 도달
- ② 2차 목표(2020~2022년) : 농산물 판매 및 가공 후 판매를 통한 수익 확충으로 2단계 자립의 기초 형성
- ③ 3차 목표(2023~2026년) : 2단계 자립 도달 및 3단계 자립의 기초 형성

3) Y마을금고 운영방안 모색

(1) 기본적인 탐색 과정

- ① 2017년 10월 Y마을 관계자 미팅
 - 농민들이 빚을 많이 지고 있음.
 - B농장 위원장 및 작업반장은 좋아함.
 - 담당 공무원 : 농민들이 국가은행을 신뢰하지 못해 이용하지 않음. 이는 화폐 개혁 실패의 현실적 모습임. 그리고 다른 금고를 만드는 것은 북한 체제를 건드리는 것임. 마을금고와 은행을 따로 설립하는 것은 불가능함.
 - 경제협력국 직원 : 본인의 계좌를 만들어서 사용하는 것을 제안함.
- ② 가능성 모색
 - 북한 은행에 통장을 개설하면 중국에서 송금 가능. 현재 경제봉쇄로 불가능.
 - B농장 위원장 : 농장이름으로 계좌를 열어(국가은행이 아닌 작은 은행 계좌) 하나누리와 농장이 '계좌 공동관리 계약서' 체결 제안. 여기서 무이자 저축, 대출이 가능.
 - 계좌 공동관리 : 어떻게 사용하고 관리할지에 대한 규정을 세워야 함. 돈 관리하는 누가 할지, 북한 내 농장에서 스스로 관리할 수 있도록 해야 함.

③ 자치조직으로서 Y마을위원회(가칭)의 역할

- Y마을금고(가칭) 설립 및 운영
- 2차 목표를 위한 기획 및 준비
- 자립 성과를 알 수 있도록 ‘모본마을 자립보고서’ 매년 작성

(2) Y마을금고 운영방안 모색

① 운영 목적

- 자립을 위한 사업추진 자본 마련
- 개인부채 및 일시적인 식량문제 등을 위한 대출

② 기본 방식 : 가능한 은행에 계좌 개설 방식

③ 기본 모델 : 스웨덴 야크 은행의 무이자저축-대출 시스템 적용

- 스웨덴 JAK 은행은 자본주의 금융시스템이 아닌 대안적 협동조합은행.

4.3. 하나누리 사회연대경제 라선프로젝트의 현황

1) Y자립마을 사업

(1) 자립 전략

- ① Y마을이 자립하기 위해서는 1차적으로 농산물과 남새(야채) 생산량이 증대되어야 함. 다음에 식품 가공공장(생산물, 사료)과 축사로 추가적인 자립 가능.
- ② 축사가 있으면 식품가공공장에서 나오는 사료를 이용해서 소득 증대를 도모할 수 있음. 그동안 축사를 못 한 이유는 사료가 부족했기 때문.
- ③ 축사를 만들면 가축을 키워서 씨종자를 만들어 가구별로 5마리씩 분배 가능함.
- ④ 온실을 만들어서 남새, 과일나무 통해서 개별 소득증대 추구 가능.

(2) Y마을금고 설치(무이자 저축 / 무이자 대출)

- ① 사업대출 : 농사에 필요한 물품들을 구입하는 구입자금으로 사업대출
 - 신규 사업대출 : 식품가공공장(35,505 미국 달러, 235,977 위안)

(3) 1단계 사업 : 식량 지원, 농업생산 지원 등

① B농장 Y마을 지원

- 농사면적 : 논 - 30정보 / 밭 - 32정보 / 총계 - 62정보(1정보=약 3,000평)
- 농장 필요물자

구분	지원물품		대출금액(단위:위안)	상환계획
2017년	기계류	트랙터	97,500	10년
		적재함		
		쇄토기		
	그 외	비료	27,000	5년
디젤유		10,000		
소계			134,500	.
2018년	비료, 디젤유, 종자, 비닐방막 등		58,000	5년
총계			192,500	.

② Y마을 지원결과

3 작업반 2017 년 성과보고서

1. 로동생산능률 제고

55Hp 트랙포와 련결차를 비롯한 기계화비중을 높여 영농공정을 험하게 진행하여 많은 로력이 절약되었으며 영농공정을 제때에 하여 많은 도움이 있었습니다.

또한 작업반원들이 일을 험하게 할수있어 반향이 대단히 좋습니다.

2. 생산량증대

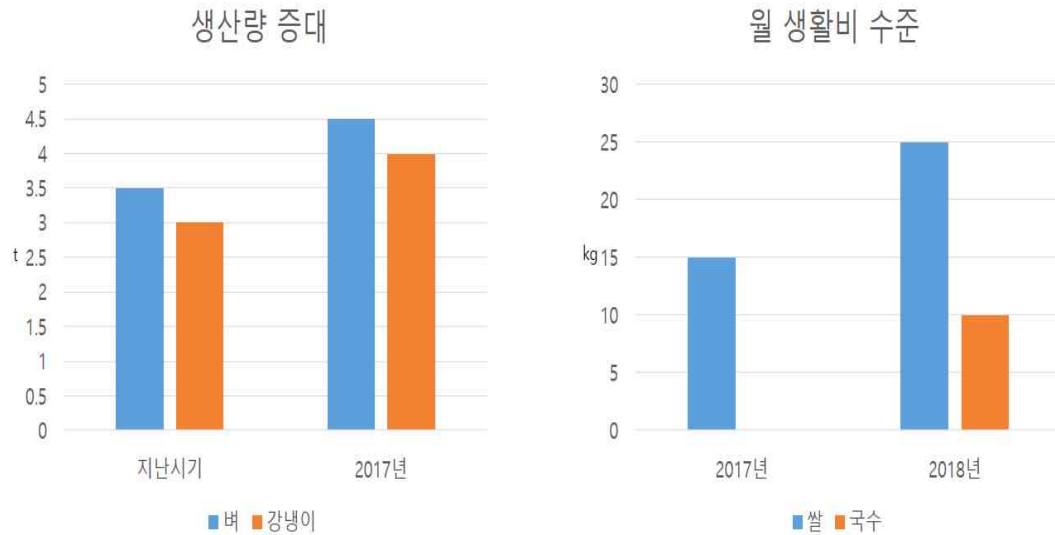
시기 품종	지난 시기	2017 년
벼	3.5t	4.5t
강냉이	3t	4t

3. 월생활비수준 제고

2017 년	2018 년
벼 15kg	쌀 25kg, 국수 10kg

다음해 (2019 년)에는 올해 수준을 유지하면서 현금 100 000 원을 추가적으로 지불할것으로 예견합니다.

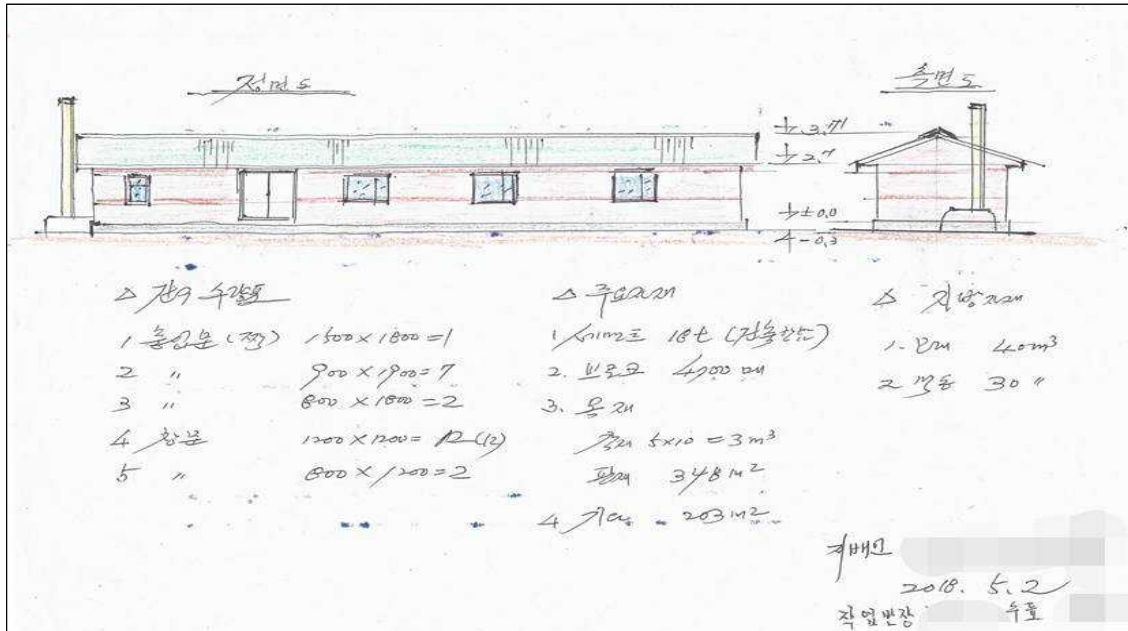
라선  지배인  수 표 
 3 작업반 반장  수 표 



(4) 2단계 사업 : 식품가공공장, 축사, 온실 등

① 식품가공공장 설립

- 사업 필요성 : 농산물 가공을 통한 부가가치 증대로 자립 도모
- 사업 진행
 - a. 소규모 식품 가공공장 건립
 - 용도 : 옥수수 국수, 두부 생산 및 정미
 - 건축면적 : 145.5m²
 - 필요설비 : 국수기계, 착유기(건두부 제조용), 정미기
 - 건립시기 : 2018년 9월 ~ 2019년 12월
 - b. 건축주체
 - 남측 후원자들이 공장 및 설비를 위한 자금을 지원하고, 향후 공장을 운영할 마을 주민들이 힘을 모아 건축을 진행
 - c. 운영주체
 - 하나누리와 마을 지도자들이 운영의 공동 주체가 되고, 협동농장의 상위 관리 주체인 라선시 OO기업소와 경제협력국이 관리감독
 - d. 식품 가공 공장 조감도 및 평면도



(5) 상환

- ① 1차 상환 완료 : 2018.7.17.
- ② 2차 상환 완료 : 2019.6.12.

4.4. 하나누리 라선프로젝트가 주는 시사점

- ☐ 북한은 사회적경제의 경험이 풍부하고, 현재에도 그 잠재력과 가능성이 있어서 복구가 가능함
- ☐ 사회적경제 내지 사회연대경제의 핵심 기초는 토지와 화폐라는 공동자원 (commons)을 어떻게 소유 및 이용하고, 그 가치가 사회적으로 순환하는 생태계를 만들어 내느냐가 관건임.
- ☐ 하나누리가 지난 10년간 남북관계가 경색된 상황에서도 북한지원사업을 중단하지 않았기에 오히려 신뢰관계가 형성되었으며, 자연스럽게 사회적경제 패러다임에 부합하는 다양한 형태의 라선프로젝트를 진행해 오고 있음.
- ☐ 이제는 예전처럼 무조건 주는 방식에서 벗어나 인도지원사업에 사회적경제 방식을 결합하는 것이 가능하고 또한 필요하다는 점임. 이러한 변화는 다음 단계인 도시협력으로 자연스럽게 이어지는 다리 역할을 감당함. 하나누리가 추진하고 있는 라

선프로젝트는 바로 이러한 점을 확인해 주었다는 점에서 의미가 있음.

□ 안정적이고 지속적인 추진을 위해 다국적 협력 네트워크 형성 필요

- 사회적경제를 통한 북한 지역발전 전략을 안정적으로 추진하기 위해서는 남과 북이 직접적으로 연결되기 보다는 중국과 러시아, 쿠바 등 사회주의권과, 일본의 협동조합 조직들과 다국적으로 연결될 필요가 있음.
- 이렇게 해야 아직 평화체제가 형성되지 않은 상황에서 남측 협동조합 조직의 긴장감을 해소할 수 있으며, 또한 북측 역시도 긴장관계에 빠지지 않으면서 특히 쿠바 사례를 통해 경제발전 전략의 패러다임을 수정할 수 있을 것임.

참고문헌

- Henry George, 1997, 『진보와 빈곤』, 김윤상 역, 비봉출판사.
- KIEP 북경사무소, 2014, 중국 토지제도의 개혁과정과 향후 방향, 브리핑, Vol.17 No.12.
- KREI 중국사무소, 2016, 중국 농지정책 동향과 시사점, 월간 중국농업 브리프, 9(3): 1-12.
- 권태일, 1984, 마르크스의 노동소외론에 대한 비판적 연구, 안보연구, 14(0): 47-64.
- 권태진, 2018, 북한의 농업부문 시장화 실태와 전망, 시선집중 GSnJ, 제249호.
- 김경량, 2001, 남북한 협동조합의 비교와 농업협력, 농민과 사회, 2001년 봄호.
- 김난도, 1997, 신제도경제학의 제도개념과 정책연구, 한국정책학회보, 6(1): 127-151.
- 김성보, 2011, 북한의 역사 1, 역사비평사.
- 김성보·김창진 외, 2017, 쿠바 춤추는 사회주의, 가을의아침.
- 김소영, 2018, 김정은 집권이후 북한 농업정책의 변화, 시장화와 계획화의 계속된 변주, 농촌과 목회, 2018년 겨울호, 18-39.
- 김소영, 2018, 집권 이후 북한 농업정책의 변화, 농촌과 목회, 제80호: 21-26.
- 김수한, 2012, 중국 집체토지 권리 변화의 정치경제: 이원적 권리체계 변용 과정을 중심으로, 現代中國研究, Vol.13 No.2.
- 김영운, 2002, 북한 협동농장 개편 방향에 관한 연구: 사회주의 국가의 협동농장 개편 경험이 북한에 주는 시사점, 통일연구원.
- 김영훈, 2010, 북한 농업몽촌의 변화: 협동농장을 중심으로, KREI 북한농업동향, 제12권 제3호.
- 김원경, 2013, 중국 농업·농촌에 불고 있는 협동조합의 바람, 「협동조합네트워크」, 한국협동조합연구소, 통권63호, 128~132.
- 김윤상, 2009, 지공주의, 경북대학교 출판부.
- 김윤상, 2002, 토지정책론, 한국학술정보.
- 김일성, 1954, 토지개혁의 총결과 금후 파업, 김일성선집 1권, 평양: 조선로동당출판사.
- 김창진, 2008, 사회주의와 협동조합운동: 혁명 전후 러시아의 국가와 협동조합, 1905-1930, 한울아카데미.
- 박경철, 2012, 중국 농촌합작조직의 변화 모식: 신제도주의경제학적 해석을 중심으로, 농촌지도와 개발, 19(1): 179-194.
- 박승옥, 2011, [협동조합이 대안이다] 북한 인민들은 왜 굶어 죽었을까”.
- 박인성, 2010, 개혁개방 이전 중국의 토지개혁경험 연구: 농촌토지소유제 관계를 중심으로. 人文論叢, 第25輯, 237-264.
- 박인성·조성찬, 2018, 중국의 토지정책과 북한, 서울: 한울.
- 서광문, 1999, 협동조합의 경제적 본질에 관한 신제도주의 경제학적 접근, 한국협동조합연구, 17: 59-75.

- 신위성 외, 2013, 중국 도시와 농촌 토지권리의 이원화 구조 개혁에 관한 연구, 법학연구, Vol.51.
- 에드거 스노우, 1995, 중국의 붉은 별(하), 洪秀原·安亮老·愼洪範 옮김, 두레.
- 원테권, 2013, 백년의 급진, 김진공 옮김, 서울: 돌베개.
- 윤인주, 2013, 북한의 사유화 현상 및 동학에 관한 연구: 시장을 매개로 한 사전 부문의 확장을 중심으로, 고려대학교 대학원 박사학위논문.
- 이일영, 2007, 중국 농업, 동아시아로의 압축, 서울: 폴리테이아.
- 이종석, 『북한의 역사 2』, 역사비평사, 2011
- 이찬우, 2019, 북한경제와 협동하자, 서울: 시대의창.
- 이평복(다렌무역관), 2007, 중국 물권법(2007)의 주요 내용과 영향.
- 이화진, 2019, ‘중앙1호문건’을 통해 본 향촌진흥전략의 의미, 中國學論叢, No.63, 205-231.
- 임형백, 2010, 사회주의 북한 공간구조의 자본주의 공간구조로의 변화 전망: 북한 내부요인과 동북아 공간구조의 변화를 중심으로, 한국정책연구 제10권 제1호, 265-290.
- 장석천, 2019, 중국의 토지관리법상 토지제도의 이원화의 문제점과 개선방안에 대한 검토, 홍익법학, Vol.20 No.3.
- 장하준, 1996, 제도경제학의 최근 동향, 경제학연구, 44(1): 191-221.
- 정은이, 2009, 북한의 자생적 시장발전 연구: 1990년대 ‘고난의 행군’ 이후를 중심으로, 통일문제연구, 제52호: 157-200.
- 정정길·지성태·유찬희·임채환·한이권, 2018, 중국 IT기업의 농업부문 진출과 상생협력모델 연구, 세종: 대외경제정책연구원·나주: 한국농촌경제연구원.
- 조성찬, 2018, 이원적 토지소유 구조 하의 중국 소재산권 주택 문제 연구”, 중국지식네트워크 제12호, 5-29.
- 조성찬, 2012, 중국 토지연조제 실험이 북한 경제특구 공공토지임대제에 주는 시사점, 한중사회과학연구, 통권 22호, 253-283.
- 조성찬, 2016, 중국의 도시화와 공공토지 사유화, 역사비평 116, 2016년 가을호, 98-125.
- 조성찬, 2019, (북한 토지개혁을 위한) 공공토지임대론, 한울.
- 조충희·주상호·김정희, 2018, 북한 농업, 농촌의 현실, 『농촌과 목회』, 2018년 겨울호.
- 지성태, 2013, 중국 도농격차 심화의 원인과 해소를 위한 주요 정책, 아시아연구, 16 (1): 77-104.
- 지성태, 2017, 중국의 농촌 토지 사유화 논쟁과 해외사례를 통한 고찰, 중국연구, 7 2: 233-257.
- 최병선, 2006, 신제도경제학에서 본 규제이론과 정책: 이견과 확장, 행정논총, 44(2): 180-216.

추이즈위안(崔之元), 2014, 프티부르주아 사회주의 선언, 김진공 옮김, 서울: 돌베개.
 통일교육원, 2018, 2019 북한 이해, 서울: 통일연구원.
 하남석, 2017, 중국의 사회주의적 시초축적과 농민의 희생, 도시로 읽는 현대중국 1, 역사비평사.
 허쉐핑, 2017, 탈향과 귀향 사이에서, 김도경 옮김, 서울: 돌베개.
 후수리·우징롄·조우치런 외 공저, 2016, 뉴노멀 중국』 이지은 역, 유비온.

Coase Ronald H, 1937, The Nature of the Firm, *Economica*, 4.
 Léon Walras, *Studies in Social Economics*. Trans. Jan van Daal and Donald A. Walker. Routledge, 2010.
 Lin, Justin Yifu, 1992, “Rural Reforms and Agricultural Productivity Growth in China”, *American Economic Review*, Vol. 82, No. 1, 34-51.
 Masahisa Fujita, *Urban Economic Theory: land use and city size*, Cambridge University Press, 1989.
 McMillan, J., John Whally, and Lijing Zhu., 1989, “The Impact of China’s Economic Reforms on Agricultural Productivity Growth”, *Journal of Political Economy* 97, 781-807.
 North, Douglas, 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
 Richard J. Arnott and Joseph E. Stiglitz, “Aggregate Land Rents, Expenditure on Public Goods, and Optimal City Size”, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. XCIII November 1979, No.4

姜長青, 2010, 毛澤東與20世紀60年代經濟調整中的自留地問題簡析, “三農”園地, 43-48.
 國家統計局, 1985, 中國統計年鑑 1984, 北京: 中國統計出版社.
 唐友雄, 2010, 演進中的我國農村分配制度的公平和效率研究, 湘潭: 湘潭大學, 碩士學位論文.
 董鋪祢, 1999, 中華人民共和國經濟史, 北京: 經濟科學出版社.
 羅紅雲, 2012, 中國農村土地制度研究(1949~2008), 上海: 上海財經大學出版社.
 劉領坡, 2012, 我國鄉鎮企業對農村發展影響的實證研究, 碩士學位論文, 北京: 首都經濟貿易大學.
 劉承勰, 2012, 產權與政治: 中國農村土地制度變遷研究, 北京: 法律出版社
 李增元·葛雲霞, 2014, 何以可能與如何合作: 農業現代化背景下的農民專業合作社及其發戰, *華中農業大學學報*, 114: 73.
 牛若峰·李成貴·鄭有貴, 2004, 中國的“三農”問題回顧與展望, 北京: 中國社會科學出版社.
 張梅·余志剛, 2016, 農民專業合作社法修訂背景及修法思考, *農業經濟*, 12: 54-56.
 趙誠贊, 2008, 根据土地原理評價中國近現代農村土地使用制度, 《經濟問題》(CSSC

I), 總第347期, 87-90.

鐘真 等, 2017, 北京都市型現代農業新型經營主體發展研究, 北京: 中國農業出版社.

蔡昉·王德文·都陽, 2008, 中國農村改革與變遷: 30年歷程和經驗分析, 上海: 上海人民出版社.

馮石崗, 梁賽, 2013, 人民公社時期鄉村治理模式透析. 沈陽大學學報(社會科學版), 15(05): 655-659.

馮海發·李澈, 1993, 我國農業為工業化提供資金積累的數量研究, 經濟研究, 9.

何一鳴, 2019, 權利管制, 租金耗散與農業績效: 人民公社的經驗分析及對未來變革的啓示, 農業技術經濟, 2: 10-22.

黃宗智, 1992, 長江三角洲小農家庭與鄉村發展, 北京: 中華書局.

Bai 百科, <https://baike.baidu.com/item/%E6%B0%91%E4%B8%BB%E9%9B%86%E4%B8%AD%E5%88%B6%E5%8E%9F%E5%88%99/10819977?fr=aladdin>.

Bai 百科, 農村人民公社工作條例修正草案, 1962, <https://baike.baidu.com/item/%E5%86%9C%E6%9D%91%E4%BA%BA%E6%B0%91%E5%85%AC%E7%A4%BE/2027979?fromtitle=%E4%BA%BA%E6%B0%91%E5%85%AC%E7%A4%BE&fromid=3455570&fr=aladdin>.

Baidu 百科, 三自一包, <https://baike.baidu.com/item/%E4%B8%89%E8%87%AA%E4%B8%80%E5%8C%85/7299488?fr=aladdin>.

Baidu 百科, 人民公社大食堂, <https://baike.baidu.com/item/%E4%BA%BA%E6%B0%91%E5%85%AC%E7%A4%BE%E5%A4%A7%E9%A3%9F%E5%A0%82/3411450>.

Baidu 百科, 土地改革運動 <https://baike.baidu.com/item/%E5%9C%9F%E5%9C%B0%E6%94%B9%E9%9D%A9%E8%BF%90%E5%8A%A8/2068066>.

노컷뉴스, [홍기자의 쏘왓] ‘돈맛’ 안 북한, ‘장마당’ 통해 내수 경제 먹여 살린다고?, 2019.02.26. <https://www.nocutnews.co.kr/news/5109724>.

萬寶瑞, 改革開放40年我國農業政策演變與啓示, 搜狐, http://www.sohu.com/a/235257489_99943529.

매일종교신문(문운홍), ‘돈맛’에 빠진 북한사회 . . . 시장경제의 산실 ‘장마당’과 ‘돈주’, 2019.07.31. http://www.dailywrn.com/sub_read.html?uid=14242.

북한정보포털, 경제 체제 및 정책-경제 관리, <https://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/overview/nkOverview.do>.

북한정보포털, 사회주의 기업책임관리제(12.1 경제관리개선 조치), 북한 지식사전, https://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/term/viewNkKnwldgDicary.do?pageIndex=1&dicaryId=279&menuId=NK_KNWLDG_DICARY.

新華網, 全國農民專業合作社數量達193萬多家, 2017.09.04. http://www.xinhuanet.com//2017-09/04/c_129695890.htm.

윤영상 강의자료(www.kocw.net), 북한 사회주의 경제체제의 형성, 2013. (<http://con>

tents.kocw.or.kr/KOCW/test/document/2013/skku/Yunyoungsang/3.pdf).

연합뉴스, “北 장마당 경제수준, 1980년대 中 시장경제 뛰어넘어”, 2017.05.16. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20170516157300097>.

위치백과, <https://ko.wikipedia.org/wiki/민주집중제>.

前瞻研究院, 2018年中國農業產業化現狀分析產業化龍頭企業涉入快速發展, 2018.08.29. <https://www.qianzhan.com/analyst/detail/220/180829-2e404376.html>.

中康興盛, 詳解中國農業產業化發展歷程, 2019.01.02. <http://www.zgzkxs.com/index.php/class2/312.html>.

中康興盛, 詳解中國農業產業化發展歷程, 2019.01.02. <http://www.zgzkxs.com/index.php/class2/312.html>.

中國農業農村部, 中共中央 國務院關於堅持農業農村優先發展 做好“三農”工作的若干意見, 2019.02.22. http://www.moa.gov.cn/ztl/jj2019zyyhwj/zxgz/201902/t20190222_6172581.htm

中國農業農村部, 中共中央國務院關於加快發展現代農業 進一步增強農村發展活力的若干意見(全文), 2013.02.01. http://www.moa.gov.cn/ztl/yhwj2013/zywj/201302/t20130201_3213480.htm.

土流網, <農民專業合作社法>再次修訂! 2018年合作社能賺錢的幾種方法你不得不知!, 2019.7.3. <https://www.tuliu.com/read-70072.html>.

한겨레, 북 ‘김정은식 경제개혁’ 헌법에 넣었다, 2019.07.11. <http://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/901528.html>.