

부록 - 2026년 제1차(통산 제5차) 동북아농업포럼

■ 2026년 제1차 포럼 개최 개요

- 주제: 최근 북한 경제·농업 정책 변화와 시사점
- 개최일시: 2026년 6월 5일, 14:00~16:00
- 개최장소: KTX회의실(서울역사)
- 참석자: 김영훈(사회, 한반도경제협력원), 최지영(발제, 통일연구원), 전형진(이하 토론, 한국농촌경제연구원), 김관호(한국농어촌공사), 이석기(한반도경제협력원), 이해정(현대경제연구원), 임수호(국가안보전략연구원), 정일영(서강대학교), 김경엽(한국농촌경제연구원), 이상 9인

(발제문) 최근 북한 경제·농업 정책 변화와 시사점:1)

제9차 당대회, 제15기 제1차 최고인민회의, 개정 헌법을 중심으로

1. 서론

올해 초에는 북한의 향후 정책 방향을 결정하는 주요 정치 행사들이 연이어 개최되었다. 김정은 집권 이후 5년 주기로 정례화된 당대회는 북한의 중기 경제정책 방향을 제시한다. 제9차 당대회를 통해 북한은 제8차 당대회에서 제시한 경제과업의 성과를 평가하고, 이를 토대로 향후 5년 경제정책의 주요 방향을 제시하고 있다. 또한, 올해 제15기 최고인민회의 대의원과 내각이 새롭게 구성되었다. 당-국가 체제인 북한은 조선노동당이 제시한 사업

1) 최지영 박사(통일연구원).

방향을 내각이 실행하는 구조를 갖고 있다. 제15기 최고인민회의 제1차 회의에서는 제9차 당대회에서 제시된 경제과업의 수행이 논의되었고, 이를 위해 1차 연도인 올해 내각의 예산 계획도 수립되었다. 두 국가관계 반영과 관련하여 외부세계의 관심이 집중되었던 헌법 개정도 이루어졌는데, 경제와 관련해서도 헌법은 생산, 소유, 분배와 연계된 국가의 의무, 인민의 권리를 명시한 최상위 규범이라는 점에서 북한경제의 변화에 대해 시사하는 바가 적지 않다.

식량 문제와 연계된 농업은 경제정책 전반에서 중요한 위치를 차지하며, 그 생산방식과 소유문제는 체제전환 문제와도 직결되어 있어 헌법 개정의 방향도 주의 깊게 살펴볼 필요가 있다. 특히, 제8차 당대회 이후 2021~2025년 북한은 ‘제2의 고난의 행군’에 직면하였고, 농업 생산과 유통 정책은 비교적 큰 폭의 변화를 보여왔다. 따라서, 제9차 당대회 이후 이러한 흐름이 지속될 것인지와 그에 따른 경제적 영향을 평가할 필요가 있다. 본고는 이러한 측면에서, 올해 초 주요 정치 행사들에서 나타난 농업 부문의 주요 쟁점을 제시하고자 한다.

2. 제9차 당대회

이번 당대회는 지난 5년 경제과업의 추진 성과를 양호하게 평가하고 있는데, 이는 2023~2024년 주요 정치 행사에서 경제위기 극복을 강조하는 서사의 연장선이라고 볼 수 있다. 개회사에서 김정은은 “인민경제발전 5개년 계획이 기본적으로 완수”되었다고 언급하고, “적지 않은 분야가 오랜 기간의 로후와 침체에서 벗어나 계획적으로, 활력있게 전진할 수 있게 하는 일정한 토대와 잠재력”이 다져졌다고 평가하였다. 이는 지난 국가경제발전 5개년 전략(2016~2020년)의 실패를 인정했던 것과 비교되며, 제8기 사업 추진에서 강조되었던 ‘정비와 보강’ 전략의 실효성을 확인하는 것이라고 볼 수 있다.

농업과 관련하여, 제8기 사업에 대한 평가는 △ 곡물 생산 구조 변혁 △ 농업 생산력 개선 △ 농촌 생활환경 개선 △ 대규모 온실농장 건설(런포, 강동, 신의주)이 언급되었고, ‘지방발전 20×10정책’과 ‘새시대 농촌혁명강령’을 함께 언급하며 ‘균형 발전’ 성과가 강조되었다. 제8기 농업 부문 과업들은 제8차 당대회에서 제시된 것도 있지만, 제8기 제4차 전원회의에서 ‘새시대 농촌혁명강령’와 함께 제시된 것들이기도 하다. 이를 각각 살펴보자. 첫

째, 밀 생산 확대를 의미하는 ‘곡물 생산 구조 변혁’을 정책 성과로 언급하고 있는데, 이는 코로나 팬데믹에 따른 국경봉쇄로 식량 여건이 악화되었던 2021년 말 제기되었다는 점에 주목할 필요가 있다. 제8기 제4차 전원회의의 농업 정책은 특히 ‘수입 의존도’를 낮추면서 식량 섭취의 다양성을 확보하는 데 중점을 두고 있다. 당시 북한은 ‘밀 가공 능력 대폭 확대’, ‘밀 농사 경험 축적’, ‘당 원료와 기름 원료를 비롯한 경공업 원료 문제 해결’, ‘축산과 과수, 남새와 공예작물 생산 증대’를 주요 과업으로 언급한 바 있다. 실제로 2020~2022년 수입 증단은 곡물 공급 여건 뿐만 아니라 대표적 수입 식료원자재인 밀, 설탕, 식용유의 공급 감소를 통해 식료가공업의 가동률 저하로 이어졌다. 국경봉쇄가 장기화될 수 있는 상황에서, 식품 수입 의존도를 완화하는 방향으로 정책 조정이 이루어진 것으로 볼 수 있다. 밀 가공 능력, 밀 생산 확대는 제9차 당대회에서도 언급되고 있다. 이는 밀 생산이 곡물 생산량 증산 효과가 있을 뿐만 아니라 식료가공업 활성화라는 측면에서 산업연관효과가 크기 때문인 것으로 보인다. 김정은 집권 초기 북한의 식료가공업은 눈에 띄는 개선세를 나타낸 바 있다. 김정일 집권 후기 식료가공공장의 신규 건설이나 개건·현대화가 추진된 데 이어, 김정은 집권 초기 ‘사회주의기업책임관리제’가 도입되면서 식료가공품의 품질 개선, 다양화가 관찰되었고 일부 제품의 전국적 유통도 확인되었다. 식료가공품의 생산, 유통 활성화는 가계소비와 직결되고 생활수준 향상을 비교적 직접적으로 체감할 수 있는 정책이기도 하다. 또한, ‘지방발전 20×10정책’을 통해 전국적으로 건설된 식료가공공장의 원자재 확보라는 측면에서도 밀 생산 확대가 강조되고 있는 것으로 보인다.

둘째, 밀 생산 강조는 ‘농업 생산력 개선’과도 연관이 있는데, 제15기 최고인민회의의 제1차 회의에서 “강냉이를 심어 정보당 2t도 내지 못하던 포전들에서 밀을 4~5t 지어 8t 이상의 높은 소출을 내는 것과 같은 농업부문에서의 하나의 혁명이 일어났”다고 언급하기도 했다. 한편, 제8차 당대회 결론에서 언급된 바 있는, 2019년 국가알곡의무수매계획 목표 달성(향후 2~3년)에 대해서는 직접적인 평가가 이루어지지 않았다. 이는 제8기 제2차 전원회의에서 나타난 2021년도 알곡생산목표에 대한 비판과 연관되었을 가능성도 있다.²⁾ 제8차 당대회 직후 곧바로 생산 목표 설정이 과도하다는 비판이 있었다면, 제8기 사업 기

2) 2021년도 알곡생산목표를 주관적으로 높이 잡았다는 비판이 있었으며, 임수호(2021)는 이것이 식량수매문제와 연결된 것일 가능성, 즉 식량수매량 증대가 농민의 반발을 초래했거나, 향후 초래할 가능성이 있었기 때문이라고 보고 있다. 노동신문, “조선로동당 중앙위원회 제8기 제2차전원회의에 관한 보도.”(2021.2.12.); 임수호(2021), “8차 당대회 이후 북한의 경제전략 기조와 시사점,” 『INSS 전략보고』 115호.

간 국가알곡의무수매계획 목표 자체가 조정되었을 가능성이 있기 때문이다. 역시 제15기 최고인민회의 제1차 회의에서 “2025년에는 2020년에 비하여 많은 량의 알곡을 증수하는 성과”가 있었다고 언급하는 데 그쳤다. 다음 <표 1>에서 나타나듯이, 북한의 연평균 곡물 생산량은 2023~2025년 상대적으로 회복한 것으로 나타나지만, 만성적 식량난 자체가 유의미하게 완화될 정도라고 보기는 어렵다. 2023~2025년 연평균 생산량은 483만 톤으로 2020~2022년 대비 6.3%, 2012~2016년 대비 2.3% 증가했음에도 불구하고, 인구 증가로 총 소요량이 계속 증가하여 부족량 감소가 상대적으로 크지 않기 때문이다.³⁾

<표 1> 북한의 식량 생산 및 소요량 추이(2012~2025년)

단위: 1,000톤, (%)

구분	2012~2016	2017~2019	2020~2022	2023~2025
연평균 생산량 ¹⁾	4,720 (100.0)	4,630 (98.1)	4,530 (96.0)	4,830 (102.3)
연평균 소요량 ²⁾	5,780 (100.0)	5,890 (101.9)	5,960 (103.1)	6,010 (104.1)
연평균 부족량 ³⁾	1,060 (100.0)	1,270 (119.8)	1,430 (134.9)	1,180 (111.3)

주 1) 농촌진흥청(보도자료, 2012~2025) 자료를 활용하여 저자 계산.

2) 2021년 FAO 추산치를 기준으로 계산(FAO, GIEWS UPDATE, 14 June 2021)함.

3) 수입량을 계상하지 않은 수치임.

자료: 김영훈(2026), 북한 ‘국가경제발전 5개년 계획(2021~2025년)’의 농업정책과 이행 평가, 『세계농업』, 2026년 봄호, p.223.

셋째, ‘농촌 생활환경 개선’은 ‘살림집 건설’로 대표되는 ‘새시대 농촌혁명강령’의 주요 과업 가운데 하나이다. 제9차 당대회에서 북한은 전국 11만여 세대 농촌 살림집 건설 성과를 선전했다. 제8차 당대회 당시에는 “농업근로자들의 생산적 열의” 제고를 위한 국가의 농촌 지원과 노동자-농민, 공업-농업, 도농 간 격차를 해소하기 위해 ‘농촌마을들을 지역적 특성이 살아나게 균형적으로 건설’할 것이 언급되어, 농촌 생활환경 개선은 다소 원론적인 수준에 그쳤고 살림집 건설은 평양시 5만 세대와 검덕지구 2만 5천 세대에 대하여만 제시되었다. 2021년 초 제8차 당대회에서 제시되었던 농업, 농촌 관련 과업은 같은 해 식량 문제가 심화하면서 그 범위가 더욱 확장된 것으로 보이는데, 국가의 곡물 수매, 유통이 강화되면서 농업 생산물에 대한 처분권이 상대적으로 축소됨에 따라 농민에 대한 일종의 ‘유인책’이 필요했던 것으로 추정된다. 제8차 당대회 당시에는 ‘농업 근로자’의 생산적 열

3) 김영훈(2026), 북한 ‘국가경제발전 5개년 계획(2021~2025년)’의 농업정책과 이행 평가, 『세계농업』, 2026년 봄호, p.223.

의 제고뿐만 아니라 ‘탄부’들의 노동조건·생활조건 개선도 언급되었지만, 식량문제가 심화되면서 농업 근로자 대상 정책이 더 우선 순위를 차지한 것으로 보인다. 이에 따라 탄광 마을 살림집 개선은 제9차 당대회에서 새로운 ‘국가발전계획(2026~2030년)’에 포함되었다. 농촌 살림집 건설은 ‘새시대 농촌혁명강령’과 함께 삼지연시 농촌마을을 모범 사례로 하여 제기되어 2022~2023년 그 추진경과가 대대적으로 선전된 바 있다. 이는 2024년 ‘지방발전 20×10정책’으로 확장, 정책 관심사가 이동되는 것처럼 보이지만, 도농 격차 축소라는 측면에서 정책 목표 자체는 동일하다. 제9차 당대회에서도 ‘새시대 농촌혁명강령’보다는 상대적으로 ‘지방발전 20×10정책’에 대한 언급 비중이 높다. 이는 북한의 주요 정책 담론이 ‘긴급한 식량문제 해소’에서 ‘균형 발전’, ‘전면적 발전’으로 이동, 확장되어 가고 있음을 보여준다.

넷째, 8기 사업의 성과로 제시된 련포, 강동, 신의주 온실농장 건설 역시 ‘새시대 농촌혁명강령’과 함께 제기된 것이다. 대규모남새온실농장 건설은 제9차 당대회에서도 주요 과업으로 제시되고 있는데, 식품 섭취의 다양성을 확보한다는 측면에서 유의미하지만 실제로 어느 정도의 성과가 있을지 불확실하다. 최근 김정은 위원장의 신의주온실종합농장 현지지도 보도에서도 드러나듯이, 북한은 대규모온실농장 건설을 통해 인민 생활수준 향상에 대한 당과 최고지도자의 관심이 매우 높다는 점을 선전하고 있다. 또한, 신의주온실종합농장지구는 온실농장뿐만 아니라 보건·상업시설을 준공하는 방식으로 ‘현대화된 농촌’ 건설에 중점을 두고 있다는 점에서 ‘지방발전 20×10 정책’과도 유사한 방향을 갖고 있다. 한편, 8기 중요 과업으로 추진, 건설이 완료되었음에도 불구하고, 온실농장을 통해 신선 식품 공급이 확대되었는지는 확인하기 어렵다. 전체 농장시설에서 유리온실, 태양광 패널이 설치된 시설 비중이 낮고, 난방이 이루어지는 비중도 제한적인 것으로 확인되기 때문이다.⁴⁾

제9차 당대회에서 제시된 향후 5년의 과업들은 대부분 8기 사업의 성과로 꼽힌 것들이다. ‘종자혁명, 과학농사, 간석지농사, 농촌경리의 수리화, 기계화’와 같이 반복적으로 강조되는 사업 이외에도 △곡물 생산 구조 변경 △밀 가공 능력 확장 △추가적인 남새온실농장 건설 추진이 언급되었다. 당대회에서 언급된 농업·농촌 분야 과업만을 비교하면, 다음

4) 정성학의 랜드샷-8호 위성 열적외선 사진 분석에 따르면, 지난 3월 기준 평균기온보다 높은 면적이 전체의 약 44%에 불과하다고 한다. RFA, “북한 최대 신의주온실농장, 시설은 겉음마 수준”(2026.4.23.).

〈표 2〉와 같이 곡물생산구조 변경, 밀 가공능력 확장, 두벌 농사, 남새온실농장 건설 등이 제9차 당대회에서 추가되었지만, 이는 제8기 제4차 전원회의의 '새시대 농촌혁명강령' 제기로부터 시작된 것이다. 또한, 도농 격차 해소를 통한 농민 유인 제고 문제도 제8차 당대회에서는 기존 시·군 발전 노선에서 원론적으로 논의되었다면, 제9차 당대회에서는 '지방발전 20×10정책' 추진으로 확장되고 있다.

제9차 당대회의 농업 정책 방향에서 뚜렷한 변화, 새로운 과업이 관찰되지 않는 이유는 무엇일까? 한편으로 제8기 사업이 긴급한 식량 문제 해소에 기여하여 기존 정책 방향을 고수하는 것일 수 있지만, 다른 한편으로 농업 부문 투자를 더 이상 확대할 여력이 부족하다는 것도 이유가 될 수 있다. 북한은 '새시대 농촌혁명강령'을 제기하면서 이미 2022~2023년 농업에 대한 예산지출을 상당히 확대하였다. 그러나, 제9기 경제과업은 제8기에 비해 상대적으로 적극적인 목표를 설정하고 있어, 농업 부문에만 투자를 집중하기 어려운 여건이다. 이에 따라, 제9기 농업 정책의 목표는 2023~2025년 성과를 유지, 소폭 개선하는 방향에 맞춰져 있으며, 농촌 생활환경 등을 위한 지출도 상당 부분 지방발전정책과 연계하여, 지역에서 자체적으로 충당하도록 유도할 가능성이 있다. 문제는 지방발전정책을 추진하는 것만으로 상당한 예산 소요가 예상된다라는 점이다. 제9차 당대회에서는 매년 20개 시·군에 지방공업공장과 병원, 종합봉사소 건설을 공언하였는데, 1~2차 연도에도 병원과 종합봉사소가 일부 지역만 건설되었다는 것을 감안할 때 중앙예산으로 이를 충당하는 데는 상당한 제약이 있을 것으로 보인다. 우려스러운 것은 농업·농촌 발전이라는 목표에서 시작된 '새시대 농촌혁명강령'이 '지방발전 20×10정책'으로 확장되면서, 원래 목표가 도외시, '주객전도'가 되어버릴 수 있다는 점이다. 2023년 이후 농업 생산량이 전반적으로 개선세이긴 하나, 만성적 식량부족을 해소하기에는 요원하다. 농업 생산량이 충분히 증가하여 농민의 소득 수준이 향상되어야 지방발전정책을 통해 공급되는 재화, 서비스가 활발하게 유통될 수 있다. 그러나, 정책 초점이 지나치게 빨리 이동하면서 두 가지 목표(농업·농촌 발전 vs. 지방 제조업·서비스 확충) 모두 달성하지 못할 가능성이 있어 보인다.

〈표 2〉 농업·농촌 분야 과업 비교(제8차 당대회 vs. 제9차 당대회)

8차 당대회	9차 당대회
• 농업 생산 - 향후 2~3년, 2019년 국가알곡수매계획달성 - 종자혁명, 과학농사, 저수확지 증산, 새 땅찾기, 간석지 개간 - 농산과 축산, 과수 발전 - 농촌경리의 수리화, 기계화 - 불리한 기상기후조건 대비 위한 과학기술적 대책과 물질기술적 토대 구축 • 농민 유인 제고 - 농업근로자 생산적 열의 제고를 위한 국가의 농촌 지원 강화 • 도농 격차 해소 - 지역적 특성이 있는 농촌 마을 건설 - 지방경제 발전(시·군 지역 연 시멘트 1만t 보장)	• 농업 생산 - 알곡생산구조 변경, 밀가공 능력 확장 - 종자혁명, 과학농사, 간석지농사, 도벌농사, 토지개량 - 현대적인 남새온실농장 건설, 남새생산의 과학화, 집약화, 공업화수준 제고 - 관개 체계 완비, 간석지 개간 목표 점령, 토지정리 - 농산작업의 기계화 비중 확대 - 각종 재해위기 대응(정보산업 분야) • 농민 유인 제고/도농 격차 해소 - 농촌의 도시화, 문명화, 선진화 - 지방과 농촌을 새롭게 변모, '지방발전정책' 과업으로 확장, 20개 시·군에 지방공업공장들과 병원, 종합봉사소 건설

3. 제15기 제1차 최고인민회의

제1차 회의에 대한 언론보도는 2020년 대비 중요지표의 생산 증가를 언급하는 등 경제 과업에 대한 평가라는 측면에서는 제9차 당대회보다 구체적이긴 하나, 공개된 중요 지표의 범위 자체는 2023년 말 전원회의 대비 축소되었다. 2025년부터 생산실적 보도의 구체성은 2023~2024년보다 떨어지고 있다. 2023~2024년에는 연말 전원회의를 통해 12개 중요고지의 목표 대비 달성률을 제시했으나, 2025년 전원회의에서는 이러한 성과 보도가 이루어지지 않았다. 기저효과가 뚜렷했을 2023~2024년 대비 2025년 생산 실적이 상대적으로 후퇴함에 따라, 성과 보도의 구체성이 축소되었을 개연성이 있다.

농업 정책과 관련해서는 전술한 바와 같이 △곡물 생산 구조 변경, △농업 생산력 확대, △농촌 살림집 건설과 같은 제8기 사업에 대한 성과 평가가 제9차 당대회의 연장선에서 공개되었다. 또한, 제9기 사업 방향과 관련해서는 '선진적 남새재배기술' 도입과 '영농물자보장대책'을 통해 '대규모 온실농장' 생산 목표를 '정보당 300t' 이상으로 설정할 것으로 구체화되었고, 양곡유통과 관련하여 "국가의 법과 규정대로 량곡소비정형을 총화하는 체계"를 수립할 것이 추가적으로 언급되었다. 특히, 후자의 경우, '양곡판매소'로 대표되는 국가 양정체계 강화 정책이 지속될 것을 시사하는 것으로, 농업 생산물에 대한 국가 수매를 축소, 농민(농장)의 처분권을 확대하는 일반적인 농업 개혁의 방향과는 상반된 것이다.

이는 후술하겠지만 개정 헌법에서 ‘터발경리를 비롯한 개인부업경리에서 나오는 생산물’, ‘협동농장’ 삭제는 어떻게 해석할 것인가의 문제와 연관된 것이기도 하다.

한편, 최고인민회의의 국가예산 보고에서 농업 부문의 2026년 예산지출 계획 증가율은 5.7%로 2024~2025년 대비(0.1~1.7%) 비교적 큰 폭의 상승세를 나타내었다. 새로운 5개년 계획을 시작하는 첫해인 만큼 총 예산지출을 5.8%, 비교적 큰 폭 확대한 것으로 보이는데, 농업 부문도 유사한 수준으로 지출 규모를 증가시킨 것이다. 2024~2025년에 농업 부문 예산지출이 0.1~1.7% 증가에 그쳤던 것과 비교할 때, 농업 정책의 중요도가 높다는 것을 보여준다. 북한은 제재 강화 이후인 2018~2021년 농업 관련 예산지출 계획을 별도로 언급하지 않았으나, ‘새시대 농촌혁명강령’이 제기된 직후인 2022년에는 이를 별도로 편성, 전년 대비 대폭 확대하였고 2023년에는 전체 예산지출이 1.7% 증가에 그친 가운데 14.7%를 증가시켰다. 2024~2025년은 이미 크게 확대된 예산을 유지한 데 가깝고, 2026년에는 총 예산지출 증가율만큼 증가시킨 것이라 볼 수 있다. 제9기 사업의 방향 자체는 제8기 사업과 유사하나, ‘대규모 온실 농장’의 추가 건설과 같이 예산 소요가 적지 않은 사업들이 있고 ‘지방발전 20×10 정책’ 가운데 일부도 중앙예산의 지원으로 이루어질 가능성이 있어 농업 부문의 예산 편성을 축소하기 어려운 것으로 보인다.

4. 개정 헌법

이번 헌법 개정에서, 농업 관련 부분은 두 가지로, 하나는 개인소유 인정과 관련하여 “터발경리를 비롯한 개인부업경리”라는 문구를 삭제한 것, 다른 하나는 농업·농촌에 대한 국가지원 의무와 관련하여 “협동농장의 생산시설과 농촌문화주택”이라는 문구를 삭제한 것이다. 이는 ‘터발경리’, ‘협동농장’, ‘농촌문화주택’과 같은 구체적 대상을 헌법 조문에 열거하지 않고, 개인소유의 범위를 “합법적으로 얻은 수입”으로, 국가지원의 범위도 농업 발전을 위한 ‘물질기술적 토대 강화’, ‘농촌의 훌륭한 생활환경 마련’으로 일반화하는 것에 가깝다.

자세히 살펴보면, 개인소유의 범위에 대해서는 구조문에도 “그밖에 합법적인 경리활동을 통하여 얻은 수입”이 포함되어 있어, 신조문의 문구와 큰 차이는 없다. 또한, 소유제도와 관련하여 생산수단의 사적 소유를 금지하고 있고, 국가소유와 사회협동단체에 대한 조

문도 큰 틀에서는 변화가 없다. 오히려, 국가소유의 경우 “국가경제의 기본명맥을 이루는 대상”을 추가하여, 협동적소유나 개인적소유와의 구분을 명확히 하고 있다. 물론, 시장 경제활동이 확산, 합법화되면서 개인소유의 범위가 민법 등 하위 법령을 통해 확대되고 있는 것은 분명하다. 또한, 현재 개정 민법은 ‘합법적인 터발경리를 비롯한 개인부업에서 나오는 생산물’을 개인소유 범위로 인정하고 있으므로, 헌법 조문에서는 이를 굳이 열거하지 않고 “합법적으로 얻은 수입”으로 통칭하고 있는 것으로 보인다.

〈표 3〉 농업 관련 헌법(제2장 경제) 개정

사회주의 헌법 (2023년 최고인민회의 제14기 제9차 회의 수정보충, 2023.9.)	헌법 (2026년 최고인민회의 제15기 제1차 회의 수정보충, 2026.3.)
제20조 조선민주주의인민공화국에서 생산수단은 국가와 사회협동단체가 소유한다.	제17조 동일
제21조 국가소유는 전체 인민의 소유이다. 국가소유권의 대상에는 제한이 없다. 나라의 모든 자연부원, 철도, 항공운수, 체신기관과 중요공장, 기업소, 항만, 은행은 국가만이 소유한다. 국가는 나라의 경제발전에서 주도적역할을 하는 국가소유를 우선적으로 보호하며 장성시킨다.	제18조 동일 나라의 모든 자연부원, 철도, 항공운수, 체신기관과 중요공장, 기업소, 항만, 은행 등 <u>국가경제의 기본명맥을 이루는 대상은 국가만이 소유한다.</u> 국가는 나라의 경제발전에서 주도적 역할을 하는 국가소유를 우선적으로 보호하며 장성시킨다.
제22조 사회협동단체소유는 해당 단체에 들어있는 근로자들의 집단적 소유이다. 토지, 농기계, 배, 중소공장, 기업소 같은 것은 사회협동단체가 소유할수 있다. 국가는 사회협동단체소유를 보호한다.	제19조 동일
제24조 개인소유는 공민들의 개인적이며 소비적인 목적을 위한 소유이다. 개인소유는 로동에 의한 사회주의분배와 국가와 사회의 추가적 혜택으로 이루어진다. <u>터발경리를 비롯한 개인부업경리에서 나오는 생산물과 그밖의 합법적인 경리활동을 통하여 얻은 수입도 개인소유에 속한다.</u> 국가는 개인소유를 보호하며 그에 대한 상속권을 법적으로 보장한다.	제21조 동일 <u>개인이 합법적으로 얻은 수입도 개인소유에 속한다.</u> 동일
제28조 국가는 도시와 농촌의 차이, 로동계급과 농민의 계급적 차이를 없애기 위하여 농촌기술혁명을 다그쳐 농업을 공업화, 현대화하며 <u>군의 역할을 높이고</u> 농촌에 대한 지도와 방조를 강화한다. 국가는 <u>협동농장의 생산시설과 농촌문화주택을 국가부담으로</u> 건설하여 준다.	제25조 국가는 도시와 농촌의 차이, 로동계급과 농민의 계급적 차이를 없애기 위하여 농촌기술혁명을 다그쳐 농업을 공업화, 현대화하며 농촌에 대한 지도와 방조를 강화한다. 국가는 농촌에 대한 국가적보장과 지원을 늘려 농업의 물질 기술적 토대를 강화하고 농촌주민들에게 <u>훌륭한 생활환경을</u> 마련하여 준다.

한편, ‘협동농장의 생산시설’과 ‘농촌문화주택’ 지원에 대한 ‘국가부담’이라는 문구를 삭제한 것도 농업·농촌에 대한 국가지원 의무를 구체적으로 열거하지 않으려는 것일 수 있다. ‘농촌살림집 건설’을 중요 과업으로 추진한 최근 정책 흐름과는 상충하는 것처럼 보이나, 이를 헌법에 명시한다는 것은 국가부담이 상존함을 의미한다. 따라서, 헌법에서는 국가의 의무에 대한 기본 방향만을 제시하고, 실질적 부담을 열거하지 않는 방식을 채택했을 가능성도 있어 보인다. 또한, ‘사회주의 전면적 발전’으로 균형 발전이 강조되며 농업·농촌 발전은 지역 경제 활성화로 치환되고 있다는 점에도 주목할 필요가 있다. 따라서, 헌법 조문에서 농업·농촌 발전을 위한 국가부담을 적시하는 대신 제26조를 추가하여 시·군의 자립적 발전 도모를 위한 국가 지원을 강조⁵⁾한 것으로 보인다.

‘협동농장’이라는 문구가 삭제된 것도 이를 ‘농장’이라는 상위 개념으로 주로 지칭하는 김정은 집권 이후 흐름이 사후적으로 헌법에 반영된 것일 수 있다. 2009년 제정된 농장법은 ‘농장’을 “토지를 기본생산수단으로 하여 농업경영활동을 진행하는 사회주의농업기업소”라 정의한 바 있다. 이 기본 정의는 ‘기업소’를 ‘기업체’로 변경한 것 외에는 큰 변화가 없었다. 2021년 개정법까지도 농장의 정의는 같았고, “농장에는 협동농장과 남새, 축산, 공예, 과수, 잠업부문의 전문농장, 부업농장, 실습농장 같은 것이 속한다”는 문구를 통해 농장을 종류를 구분하고 있었으나, 2023년 개정되면서 농장의 종류를 구분하는 문장은 삭제된 것으로 확인된다. 그러나, 이를 협동농장의 국영농장 전환이나 농장책임관리제 강화와 같이 해석하는 것은 다소 조심스럽다. 전술했듯이, 헌법 개정에서 소유권과 관련한 기본 내용이 변경되지 않았고, 최고인민회의의 등 주요 행사에서도 노동자, 농민의 계급적 차이를 구분하고 있다. 농장책임관리제의 경우, 사회주의기업책임관리제와 같이 큰 틀에서 제도의 지속성이 확인되고 있으나 농장의 경영권 보장이라는 정책 취지가 국가 양정체제를 강화하는 최근의 정책 기조와는 충돌한다. 물론, 농장의 생산물 종류에 따라 ‘경영권’이 선택적으로 보장될 가능성은 없지 않다. ‘강제적’ 수매가 중요한 곡물과 달리, 최근 정책적으로 강조하고 있는 ‘남새온실농장’ 등에 대해서는 경영권 보장을 통해 수익성을 제고하도

5) 제26조: 국가는 시, 군의 자립적이며 다각적인 발전을 추동하여 모든 시, 군을 문명부강한 사회주의 강국의 전략적 거점으로, 자기 고유의 특색을 가진 발전된 지역으로 만든다. 국가는 모든 시, 군들에서 자기 지역의 자연부원, 경제적 자원을 적극 개발하고 유용하게 활용하며 지방공업공장의 현대화, 정보화를 다그쳐 지방특색위주의 동시적, 균형적 발전을 보장하도록 한다. 국가는 지방발전의 물질기술적 토대와 조건을 마련해주고 지방이 자체의 역량과 잠재력을 톡톡히 키워 공고하고 지속적인 발전을 이룩해나가도록 한다.

록 유도할 수 있다. 그러나, 곡물 생산을 담당하는 대다수 농장에 대해서는 협동적 소유 형태를 벗어나거나 경영권을 확대하는 것이 어려워 보인다.

북한의 헌법 개정은 이미 하위 법령을 통해 현실에 적용되고 있는 제도들을 사후적으로 반영하는 방향에서 이루어져 왔다. 김정은 집권 이후 법의 제·개정이 매우 활발하기 때문에, 특히 새로운 법들을 통하여 상당히 구체적인 규율이 가능해지고 있다. 이에 따라, 이미 하위 법령에서 규율하고 있는 내용을 구태여 헌법에서 열거할 필요성은 줄어든 것으로 보인다. 농업·농촌 관련 문구 변경도 이러한 측면에서 이해할 수 있다. 따라서, 문구 자체만으로 과도하게 해석하기보다는, 최근 정책 기조와 부합하여 종합적으로 해석하는 것이 바람직하다.

5. 결론

올해 초 주요 정치행사에서 제시된 북한의 향후 5년 농업 정책은 대체로 ‘새시대 농촌혁명강령’이 제시된 제8기 제4차 전원회의의 연장선에 있다. 정책의 연속성이 관찰된다는 것은 북한정권이 지난 8기 사업의 성과에 대체로 만족하고 있다는 것을 의미한다. 이에 대해서는 외부세계의 평가도 크게 다르지 않다. 북한은 2020~2022년 심각한 식량위기에 즉각적·전면적으로 대응함으로써 위기가 확산되는 것을 방지했다. 생산 측면에서도 개선세가 확인되고, 유통 측면에서도 ‘양곡판매소’의 전국적 운영이 지속되고 있다.

문제는 이러한 정책 대응이 극단적 국정봉쇄의 결과로 발생한 일시적 식량위기를 넘기는 데는 기여했지만, 만성적 식량난을 해소하는 데는 미치지 못한다는 점이다. 뿐만 아니라, 양곡 유통에 대한 국가의 중앙집중적 통제 강화는 농민 부담을 증대시킨다는 점에서 한계가 크다. 북한은 2024년 초 식량의 공급가격(배급가격)을 2,000원으로 인상하면서 수매가격 또한 인상한 것으로 알려져 있다. 농민에게 유인을 제공하려는 차원에서 수매가격 인상이 단행된 것으로 보이나, 시장가격이 급등하면서 그 효과는 반감된 것으로 보인다. 농촌살림집, 지방공업공장, 시군병원, 종합봉사소 건설 또한 농민에 대한 유인 제고 차원이라 볼 수 있지만, 궁극적으로 도농 격차를 축소하고 지역 경제를 활성화할 수 있을지 미지수이다. 특히, ‘지방발전 20×10 정책’을 통해 건설된 공장, 시설들의 운영이 지속되기 위해서는 지역 주민들의 구매력이 담보되어야 하는데, 현재와 같은 수매 제도하에서 농민

의 실질적인 소득 향상은 요원하다. 구매력이 확보되지 않을 경우, 지방공업공장과 여러 시설들이 자체적으로 수익성을 확보하는 것은 어려울 수 있고, 이를 토대로 지방예산을 확충하여 지역 차원의 자립을 강화, 국가예산의 부담을 완화하려는 시도도 좌절될 수 있다. 균형 발전은 '사회주의 전면적 발전'의 중심축 가운데 하나이며, 그 개척기를 지나 고조기로 나아가는 것은 제9차 당대회의 목표이다. 그럼에도 불구하고, 사회주의 전면적 발전의 기초가 될 지방경제의 선순환, 활성화는 쉽지 않아 보인다.

(주요 토론내용)

- **김영훈(사회):** 우리 포럼 토론회가 이제 제5회가 됐네요. 그만큼 주제가 좀 풍성해지고 토론 거리가 많아지기를 바랍니다. 그러나 남북한 관계가 극단적으로 경색되었고 필요한 정보나 자료 접근도 막혀서 주제를 선정하거나 활발한 토론을 유인하는 데 어려움을 겪고 있습니다. 마침 이번 포럼 구상을 고민하고 있을 때 최지영 박사님께서 구원투수로 나타나셔서 오늘 발제를 해 주셨습니다. 깊이 감사드립니다. 그리고 이 포럼을 지원해 주시는 농촌경제연구원의 전형진 박사께서 오늘 처음으로 참가했습니다. 간단한 자기소개를 부탁하면서 토론을 시작하겠습니다.
- **전형진(토론):** KREI의 전형진입니다. 중국 농업을 주로 연구해서 오랫동안 중국에 머물렀고요. 연구원 입사 초기에 김영훈 박사님과 함께 북한 농업도 연구한 경험이 있습니다. 지금은 연구원에서 세계농업정보 분야를 책임지고 있습니다. 오늘 여러분을 만나서 반갑습니다. 여러분께 북한 농업에 대해 많이 의존해야 할 상황입니다. 아무쪼록 잘 부탁드립니다.
- **김영훈:** 오늘은 공부하는 시간이 될 것 같습니다. 올해 들어 북한에 굶직한 행사가 많았죠. 2월에는 제9차 당대회, 3월 말에는 제15기 제1차 최고인민회의와 개정 헌법 발표, 또 새로운 5차계획 기간이 올해 시작됐습니다. 이에 따라서 북한의 경제와 농업 정책에도 많은 변화가 있을 텐데요. 농업 부문에서는 어떤 일이 일어날 것인지, 또 어떤 사안에 집중해야 할지 토론해 보겠습니다. 먼저 최지영 박사께서 발제해 주신 후 토론을 이어 나가겠습니다.

• **최지영(발제):** (발제문 참고)

- **임수호(이하 토론):** ‘새 시대 농촌혁명강령’의 내용은 생산력 증대보다 수매·분배·농장관리 등 생산관계 변화가 핵심일 수 있습니다. 북한의 농촌테제나 강령은 크게 생산력 부문, 생산관계 부문으로 구성됩니다. 과거 1960년대 농촌테제와 최근 북한에서 발표한 새 농촌강령의 보도 내용을 볼 때, 북한 당국은 주로 생산력 부문을 강조해서 발표하고 생산관계 부문은 축소해서 보도하는 경향이 있었습니다. 생산관계 부문에 대한 정책이 농민에 대한 일종의 수탈과 관련이 있기 때문일 것입니다.

그리고 이러한 수탈적 성격에 대한 반발을 줄이기 위해 1960년대에도 그러했지만 지금도 대개 부채탕감, 주택건설 등 시혜성 대책을 함께 발표하고 있는 것으로 생각됩니다. 그런데 새 시대 농촌혁명강령이 지방발전 20×10 정책에 흡수된 것으로 읽혀지기도 합니다. 물론 농촌혁명강령의 일부, 특히 생산력 발전이나 농촌 주민 보상·위무 요소는 지방발전 정책과 연결되었을 수 있다고 봅니다. 그러나 북한의 새 농촌강령에 대한 국내 학계의 해석은 주로 생산력 부문과 농민에 대한 시혜성 정책에 집중되어 있어 왜곡될 여지가 있습니다.

중요한 부분은 수매와 분배 문제라고 봅니다. 식량 생산량이 크게 늘지 않는 상황에서 국가 장악분을 늘리기 위해 수매를 확대하는 구조가 과거 농촌정책과 유사하다고 평가됩니다. 따라서 수매가 책정, 수매 방식, 현물분배 폐지 여부 등은 북한 농업정책의 성격을 판단하는 핵심 요건이라고 생각하며, 아직 충분히 밝혀지지 않은 만큼 이에 대한 면밀한 검토가 필요할 것입니다.

‘사회주의기업관리책임제’는 8차 당대회를 전후로 다소간 내용적 변화가 있습니다. 이 제도는 경제 운영에서 기업의 자율성 확대를 전제로 한 것입니다. 그런데 8차 당대회 전부터 북한은 경제 운영에서 중앙집권화를 강화하고 있었습니다. 특히 농업부문에서 협동농장을 기업체로 부르고 사회주의기업관리책임제를 적용하려는 양상을 보였는데, 이는 새 농촌강령이 표방하는 재 중앙집중 성격과 모순되어 보입니다. 따라서 사회주의기업관리책임제의 해석에도 역시 새로운 접근이 필요해 보입니다.

이번 북한의 헌법 개정에서 농업에 대한 ‘군(郡)의 지도’ 관련 조항이 삭제됐습니다. 군의 지도는 군농업경영위원회라는 북한 협동농장 지도체계의 핵심 내용이기 때문에, 관

런 조항의 삭제는 북한 농업지도관리체계의 주요한 변화를 대변한다고 판단됩니다. 군 단위 지도체계는 협동농장의 집체적 소유 성격을 인정하면서도 이에 대한 전인민적 소유로의 전환을 담보하기 위한 장치입니다. 그럼에도 이 부분을 삭제한 것이 협동농장의 국영화나 농민의 노동자화가 완료된 상황을 반영하는 것인지, 반대로 협동농장의 자율성이 확대된 상황을 반영한 것인지 뚜렷하지 않습니다. 이에 대한 면밀한 검토와 판단이 필요합니다.

- **김관호:** 북한은 지난 8기 당대회에서 7기 당대회에 기반한 정책의 실패를 인정하고 전면적인 정비보강 체계로 5개년계획을 실행한 바 있습니다. 반면에, 9기 당대회 이후 올해부터 착수한 5개년계획 기간은 안정 공고화 단계, 점진적인 질적 발전 단계로 설정된 것 같습니다. 이는 내부적으로 자원과 자본이 충분하지 않다는 점과 외부적으로는 제재의 지속과 복잡한 국제정세를 고려한 것으로 추정됩니다. 새로운 5개년계획 기간 북한 농업의 목표와 과업을 나뉘어 정리해 봤습니다.

첫 번째 목표는 밀 생산 중심으로 알곡생산구조 전환을 심화하자는 것입니다. 알곡생산구조의 변화는 밀·보리의 생산량을 증대시키고 생산된 농작물은 식품가공을 통해 주민들에게 다양한 먹거리를 제공함으로써 식량문제 해결을 가속화하려는 의도로 해석됩니다. 둘째로 종자혁명, 과학농사, 간석지개발, 두벌농사, 토지개량 등 농업발전 5대 과업을 통해 농업생산성 증대를 계속 도모해 나가겠다는 것입니다. 제9기 체제 기간에 달성해야 할 알곡 생산 목표의 기본 내용은 2019년 제7기 제5차 중앙위원회에서 밝힌 농업발전 5대 과업의 내용과 같은 맥락을 보이고 있습니다. 셋째로 현대적인 남새온실농장 건설을 더욱 강력히 추진하겠다는 의지도 강조했습니다. 북한은 지난 8기 체제 기간에 권역별로 대규모 온실농장을 순차적으로 건설하고, 올해 2월에는 수해를 입은 신의주지역에 종합온실을 새로 건설했습니다. 추후 이들의 정상 운영과 추가 건설 여부를 지속적으로 관찰할 필요가 있습니다.

축산부문에서는 우량종자 확보와 충분한 사료 보장, 과학적인 사양관리와 수의방역, 생산과 경영에서의 정보화를 강조하는 한편, 풀먹이 집짐승 기르기 운동도 장려하는 등 전통적 축산정책 추진도 병행하고 있습니다. 물론 간석지 개발과 토지정리와 같이 농업생산기반 확충과 농기계 보급, 그리고 지방발전과 농촌건설에서도 8기 체제의 정책을 이

어받아 추진하기로 했습니다. 다만, 이들 농정 과제들의 실효성과 지속가능성을 보장해 줄 물적·기술적 토대가 충분하지 않다는 점은 여전히 지적할 수 있습니다.

- **이해정:** 저는 지방발전 정책에 집중해 토의하려 합니다. 북한의 지방발전 정책에는 세 가지 결핍이 보입니다. 첫째, 농업 기반이라는 차원에서 취약합니다. 둘째, 자원 부족입니다. 셋째는 ‘자율성’이 보장되지 않는 ‘자립’ 발전이라는 점입니다. 순서대로 더 들어가 살펴보겠습니다.

지방발전 20×10 정책의 핵심은 매년 20개 시·군에 식료가공공장을 비롯한 지방공업공장을 건설하여 지역 경제를 활성화한다는 구상에 있습니다. 이 공장들이 안정적으로 가동되려면 원료와 에너지의 지속적 공급이 선행되어야 합니다. 이 원료 공급을 원활하게 하는 요체는 농업 생산입니다. 북한이 밀 생산 확대를 강조하는 데에도 지방 식료가공공장의 원자재 확보라는 맥락이 있음을 발표자도 지적한 바 있습니다. 그러나 문제는 밀 생산 확대가 실질적 공급 기반이 되기까지는 상당한 시간과 투자가 필요합니다. 공장을 짓는 속도와 농업 생산력 향상의 속도 사이에 시차 문제가 있는 것이지요.

지방공업 공장 가동의 또 다른 전제는 생산물을 구매할 소비자의 존재입니다. 지방 공장이 생산한 재화와 서비스는 결국 지역 주민, 그중에서도 다수를 차지하는 농민이 구매해야 합니다. 그러나 현행 수매 제도하에서 농민의 실질소득은 구조적으로 억제되어 있습니다. 농촌 살림집, 병원, 종합봉사소가 건설되어 있어도, 지역 주민이 충분한 소비 능력을 갖추지 못한다면 이 시설들의 운영은 어렵게 될 것입니다. 농업 소득의 향상으로 뒷받침될 수 없다는 것이 지방공업발전 정책의 구조적 한계가 되고 있습니다.

한편, ‘사회주의 전면적 발전’이라는 구호 아래 농업·농촌 발전과 지방 균형 발전이 함께 추진되고 있으나, 이를 뒷받침할 재원의 조달 경로도 구체적으로 제시하지 않고 있습니다. 지방발전 20x10 정책 추진의 1~2차 연도에 병원이나 종합봉사소가 일부 지역에서 만 건설됐습니다. 이 사실은 자원 조달 계획과 현실 사이에 괴리가 있음을 보여줍니다. 9차 당대회에서는 2026년부터 매해 20개 시군에 지방공업공장, 병원, 종합봉사소를 건설할 것을 주문했는데, 3대 필수대상건설 중 하나인 ‘양곡관리소’에 대한 언급이 빠졌다는 것도 주목됩니다. 국가의 양곡 유통 장악에 문제가 발생한 것일까요?

이번 개정 헌법에서 ‘협동농장의 생산시설과 농촌문화주택’에 대한 ‘국가부담’이라는 문

구가 삭제되고, 신설된 제26조에서는 시·군이 ‘자체의 역량과 잠재력’으로 발전을 이룩하도록 규정되어 있습니다. 이는 그간 중앙 재정이 담당해 온 농촌 지원 의무를 지방 부담으로 전환하려는 포석이라고 볼 수 있습니다. 문제는 지방의 재정 자립 기반이 취약하다는 데 있습니다. 지방이 자체 수익을 올리려면 지방공업공장의 가동과 판매가 전제되어야 하고, 이는 농촌 주민의 구매력으로 뒷받침돼야 합니다. 농촌의 소득 기반은 취약한데 재정 부담을 지방에 넘긴다면 균형발전의 재원 부족 문제는 해결되지 않은 채 표류할 위험에 처하게 됩니다.

자율성이 보장되지 않는 ‘자립’ 발전에 대해서도 살펴보겠습니다. 지방이 진정한 자립 경제를 구축하려면 지역 자원을 자율적으로 배분할 수 있어야 합니다. 농장의 생산 동기 유발을 위해서는 수확물에 대한 처분권이 농장에 보장돼야 하지요. 그러나 대표적 생산물인 양곡 유통에 대한 국가의 중앙집중적 통제는 오히려 강화되는 추세입니다. 자율 없는 자립 발전의 문제는 농장 단위에 그치지 않습니다. 지방 정부도 자체 수입원을 확보하거나 자율적으로 지출을 결정할 권한 없이 자립만을 강요받고 있습니다. 책임은 지방으로, 권한은 중앙으로 집중되는 구조는 자립 발전 구호의 실현 가능성에 본질적인 장애일 뿐입니다.

농업 기반이 취약한 지방공업, 재원이 부족한 전국 균형발전, 자율성이 보장되지 않는 자립발전에서 볼 수 있는 세 가지 모순은 구조적으로 얽혀 있습니다. 이러한 구조적 한계를 극복하기 위해서는 결국 자율성의 진정한 확대를 고민해야 합니다. 농민과 농장의 처분권 제고, 수매가격의 시장연동과 현실화, 지방정부의 자체 재정운용 권한이 확대되지 않고는, 지방공업의 가동도, 전국 균형발전의 재원도, 자립발전의 실질도 갖추기 어렵기 때문입니다. 북한이 이 세 모순을 어떤 순서로, 어느 정도까지 허용하며 해소해 나갈 것인지 주목할 필요가 있습니다.

- **전형진:** 최지영 박사의 최근 북한의 경제·농업과 관련된 정책 변화에 대한 소개와 분석 잘 들었습니다. 북한 농업에 관심이 깊고 관련 연구도 수행한 바 있지만, 연속적이지 못했던 탓에 심도 있는 토론은 할 수 없지만 최박사의 분석과 발표에 몇 가지 궁금한 점 또는 느낀 점을 말씀드리고자 합니다.

먼저 제8차 당대회에서 제시된 이후 강조되고 있는 ‘새시대 농촌혁명강령’과 관련해 중

국의 경험과 비교해 개인적으로 궁금한 점을 여쭙어보고자 합니다. 중국은 개혁개방 이후 고속 성장을 이루던 2000년대 중반 도농간 소득 및 공공서비스 격차 확대가 당시 후진타오 정부가 설정한 조화사회 및 샤오캉사회 건설을 저해하는 심각한 사회문제가 될 수 있다는 인식하에 '사회주의 신농촌건설 전략'을 제시한 바 있습니다. 그리고 잘 아시다시피 이후 도농간 격차 확대 문제 해소를 위시한 삼농문제 해결을 당과 정부의 최우선 과제로 내세워 2004년 이후 23년 연속 공산당중앙위원회와 국무원 공동 명의의 중앙1호 문건으로 발표하고 있습니다.

중국의 '사회주의신농촌건설 전략'은 2017년 제19차 당대회 이후 농촌진흥전략으로 업그레이드되어 국가발전전략의 한 축을 담당했습니다. 사회주의신농촌건설 전략과 농촌진흥전략은 모두 산업, 환경, 문화, 자치, 민생 등 5대 영역을 설정해 달성 목표를 제시한 바 있습니다. 농촌진흥전략은 사회주의신농촌건설전략과 비교해 산업, 환경, 자치 영역에서 달성 목표를 조정했는데 산업영역에서는 '생산증대'에서 '산업진흥'으로, 환경영역에서는 '외관정비'에서 '생태환경개선'으로, 자치영역에서는 '민주적 관리'에서 '효율적 거버넌스 구축'으로 조정했습니다. 문화와 민생 영역의 목표는 각각 '문화진흥'과 '생활수준향상'을 유지해 왔습니다.

중국의 '사회주의신농촌건설 전략'과 관련지어 북한의 '새시대 농촌혁명강령'에 대해서 궁금한 것은 강령의 등장 배경입니다. 중국의 경우 개혁개방 이후 경제가 고속으로 성장하는 과정에서 농업부문의 생산 및 고용상의 위상이 하락하고 도농간 소득 및 공공서비스의 격차가 확대되던 시점에 이를 무마하기 위한 전략의 일환으로 강령이 제시되었다고 볼 수 있는데, 북한의 강령 등장 배경은 중국과 비교해 어떠한 차이가 있을지 궁금합니다.

북한은 장기간 지속되고 있는 국제제재로 인해 부득이하게 자급자족 경제체제를 운용할 수밖에 없고 이로 인해 선행 경제체제 이행 국가들의 경로를 따르는 점진적인 이행도 일정하게 제약을 받는 상황입니다. 일반적으로 시장경제체제의 발전단계에서 흔하게 나타나는 공업부문과 농업부문의 생산성 격차에 따른 도농간 소득 격차와 공공서비스 격차 문제와는 다른 차원의 도농간 격차 문제가 대두될 것으로 생각됩니다. 이런 측면에서 북한의 도농간 격차 문제가 중시되고 있는 이유와 격차의 구체적인 양상은 어떠한 것인지 궁금합니다.

다음으로 식량 유통 정책 변화와 관련해 시장화라는 방향성 하에 농산물에 대한 국가 수매를 축소하고 농민들의 처분권을 확대하는 선행 경제체제 이행 국가들의 경험과 달리, 식량의 국영유통을 강화하는 추세와 관련해 협동농장의 국영농장 전환이나 농장책임관리제 강화와 같이 해석하는 것은 조심스럽다는 의견을 주셨습니다. 농산물의 종류에 따라 농장의 경영권이 선택적으로 보장될 가능성이 있는데 식량은 경영권 확대가 어려울 것이라고 진단하셨습니다. 그 이유가 만성적인 식량 공급 부족 상황이 지속되는 상황에서 국가 식량안보를 확보하기 위한 단기적인 조치일지도 궁금합니다.

선행 경제체제 이행 국가들의 경험으로 보면 집단농업경영시스템의 분권화와 노동인센티브 개선, 사경제영역의 확대 시장화의 진전을 통해 점진적으로 농산물 공급 부족 문제를 해결한 것과는 차이가 있어 보입니다. 단기적으로 국가 개입을 통한 식량의 원활한 수급을 위한 조치일지 아니면 선행 경제체에 이행 국가들과는 다른 개혁방향성을 제시하고 있는 것인지 박사님의 고견을 부탁드립니다. 감사합니다.

- **최지영:** 중국은 1970년대 말부터 1980년대 초반에 농업개혁을 하면서 농가 소득이 많이 올라갔지만, 도시 지역의 소득이 더 많이 올라가면서 격차가 커졌습니다. 중국은 재정에 있어서 상대적으로 지방 분권화가 이루어져 있던 나라였습니다. 물론 지방 예산의 비중도 이미 높았으며, 따라서 농업개혁 이후 농산물 수매가격을 인상해 지방 재정과 지방 분권화를 더 강화할 수 있었겠지요. 이 상태에서 신농촌건설 운동이 진행되면서 농촌 지역의 지방 재정 소요에서 농민의 부담을 낮추기 위한 정책적 노력을 적극적으로 기울일 수 있었습니다. 농업개혁과 신농촌운동이 진행된 상황에서도 도농 격차 문제가 불거진 중국과, 개혁과 관련해 아무 것도 이룩해 내지 못한 북한의 도농 격차는 그 수준이 크게 다를 겁니다.

- **정일영:** 최지영 박사님의 발제를 통해서 북한 경제와 농업분야 정책과 관련하여 제9차 당대회, 제15기 제1차 최고인민회의, 그리고 헌법 개정 사항에 관한 전후 맥락을 개략적으로 이해할 수 있었습니다. 다만, 헌법 개정에 관한 논의에서는 부분적으로 문구 해석에서 이견은 있는 것 같습니다.

먼저 사회주의 혁명에 대한 북한의 관점은 무엇인가에 관해 말씀드리겠습니다. 최근 북한의 변화를 보며 북한이 어떤 곳으로 가는지, 그들은 사회주의 혁명에서 어떤 변화를

추구하는 것인지 등에 관해 관련한 논의가 확인되지 않는 상황에서 우리가 충분히 이해하지 못하는 부분이 있다고 봅니다. 예를 들면 헌법 개정을 통해 ‘사회주의 완전 승리’를 삭제한 것을 우리는 어떻게 보아야 할까요.

북한은 개정 헌법에서 ‘북반부’와 ‘조국통일 3대원칙’을 삭제했습니다. 정치 분야에서 두 국가 관계의 제기는 북한이 추구하는 국제 사회주의 혁명을 추구하며 일국혁명론을 비판했던 과거와 다른 입장 아닌가 생각되고요. 그리고 북한이 말하는 혁명에서 줄곧 주장하던 남한의 해방과 통일의 지향이 사라진 것은 근본적인 수준에서 이데올로기적 수정을 의미하는 것인지, 그것이 가능한지도 의문입니다.

그리고 최근까지 북한의 변화를 보면 중국식 사회주의를 지향해 온 것으로 이해됩니다. 그렇다면 중국과 같이 자본주의의 높은 단계로 돌아가는 것인지, 아니면 북한이 말하듯 “사회주의 건설의 전면적 발전 단계”나 “사회주의 완전승리의 과정”이라 주장한다면 현실과의 괴리를 어떻게 합리화할 수 있는지도 의문이 듭니다. 이와 관련한 논의가 북한 내부에서 조용히 진행될 뿐 드러나지 않고 있는 것으로 판단되지만, 평등의 가치가 무너진 현실 상황에서 사회주의 일당 독재의 정당성과 억압적 사회통제의 정당성이 약화될 수 있다고 생각합니다.

농장의 기업화나 농민의 자영민화와 관련해서는, 발제자가 말씀한 것처럼, 결국 농민의 가계 소득을 높일 수 있어야 농촌이 발전할 수 있을 것입니다. 이와 관련하여 사회주의 기업책임관리제와 같이 농업에서도 농장책임관리제가 발전할 수 있을 것이며, 공장기업소 노동자의 자영업 형태로의 진화와 같이 농업에서도 점차 자영농민이 전면에 나타날 수 있을지 궁금합니다. 이에 관해서는 중국 농업의 발전과 진화, 그 과정에서 맞닥뜨린 장애의 양태에 관해 면밀히 살필 필요가 있다고 생각합니다.

북한의 노동시장은 공식 제도와 달리 시장지향적으로 작동할 가능성이 있다고 평가됩니다. 다른 세미나에서 노동시장 관련 발표를 들었는데, 북한의 노동 배분이 오히려 수요·공급에 탄력적으로 반응하는 측면이 있다고 합니다. 공식적으로는 계획경제와 국가의 노동력 배치가 강조되지만, 실제 현장에서는 시장적 조정이 상당히 작동할 수 있다는 견해입니다. 이러한 노동시장 현실을 농촌 노동력 관리, 지방공업 운영, 농민 소득 증대 문제와도 연계해 살펴볼 필요가 있습니다.

마지막으로 북한을 분석할 때는 공식 담론과 실제 정책 운영 사이의 괴리를 항상 염두에

두어야 합니다. 즉, 정책 전환이 이론적 정합성을 갖고 추진되는지, 아니면 현실 대응 차원에서 임시로 조정되는지를 구분할 필요가 있다고 봅니다. 그러기 위해서는 그것을 올바르게 구분해 낼 수 있는 이론적 틀이 먼저 준비되어 있어야 합니다. 여기 계신 전문가들의 책무라고 생각합니다.

- **이석기:** 북한의 최근 정책을 단순히 반시장화나 수탈 강화로만 해석하는 데에는 주의를 기울여야 합니다. 국가가 농민의 이익을 일방적으로 악화시키는 정책을 장기간 수행할 수 없기 때문입니다. 수매 강화나 국가 유통 확대도 북한 정책담당자 입장에서는 단순한 시장 억제제가 아니라 식량 안보 증진, 국가 기능 회복, 제도의 안정화를 위한 것이 될 수도 있습니다. 따라서 정책의 실제 효과와 함께 농민과 시장의 반응을 함께 관찰해야 한다고 생각합니다.

2022년 이후 북한의 정책 수행 능력이 과거보다는 높아졌다고 평가됩니다. 특히 최근 북한의 정책 집행은 과거와 달리 법제화와 더 밀접하게 연결되는 경향이 있습니다. 과거에는 법과 제도가 선언에 그치는 경우가 많았지만, 최근에는 실제 집행으로 이어지는 사례가 늘고 있습니다. 따라서 최근의 헌법이나 법 개정도 단순한 문구 변화에 그치지 않고 실제 정책으로 집행될 가능성이 높습니다.

지방발전 20×10 정책 역시 일괄적으로 부정적으로만 볼 것이 아니라, 경공업 정책과 소비재 공급 정책으로 해석할 필요가 있다고 봅니다. 1980년대까지는 지방의 소규모 경공업 공장을 통해 소비재를 공급하던 체계가 있었으나, 1990년대 체제 붕괴 후 2000년대에는 도시에 대규모 경공업 공장이 등장했습니다. 제재 강화와 코로나 이후 지방 경제가 취약해진 상황에서, 기본 식료 소비재라도 생산하고 공급해 지방의 소득 창출과 소비양 측면을 동시에 고려하는 정책으로 볼 수 있습니다.

지방발전 20×10 정책은 지방 경공업의 구조조정과 국가 기능 회복의 의미도 가질 수 있다고 생각합니다. 이를 단순히 비효율적인 공장 건설 정책으로만 보기보다, 지방 소비재 공급망을 재구축하는 과정에서 지역의 노동자 훈련, 생산조직 정비, 기초 소비재 공급의 안정화 등 복합적인 효과를 의도했을 가능성이 높습니다. 다만, 원료, 전력, 구매력 문제가 해결되지 않으면 정책 효과는 제한될 수 있습니다.

- **김영훈:** 오늘 거론된 여러 이야기 중 견해가 일치한 몇 가지를 요약해 정리해 보겠습니다. 우선 제9차 당대회와 제15기 최고인민회의에 나타난 북한의 새 농업정책은 8차 당대회에 기초한 농업정책의 연장선 상에 있다는 말씀들이 많았습니다. 물론 2023~2025년 기간 식량 생산 증가라는 성과가 있었기 때문에 북한이 종전의 정책을 바꿀 필요를 느끼지 않았을 개연성이 높습니다. 이면에는 농업 부문에 대한 추가 투자 여력이 제한되어 기존 정책을 심화하거나 추가 투자가 필요한 새로운 정책을 적극적으로 추진하기 어렵다는 이유도 있었을 것입니다.

북한의 양곡 수매정책, 양곡 유통정책, 농장 관리정책 등은 구체적 문건이 충분히 공개되지 않아 무엇이든 단정하기 어렵다는 지적이 있었습니다. 다만, 당대회와 최고인민회의 보도, 양곡판매소와 시장 관리에 대한 전언들, 농업·농촌 성과 선전 등을 통해 국가의 유통관리 강화와 농업정책 변화의 방향을 간접적으로 추론할 수 있습니다. 북한은 2010년대 중반 이후 어려워진 환경에 수구적 농업정책으로 대응하는 것 같이 보입니다. 그 결과 2023년에서 2025년까지 농업에서 성과를 거두었습니다. 이는 북한의 경제정책 추진에 자신감을 불어 넣었으며, 그 자신감의 결과는 법제도의 개정, 당대회와 최고인민회의에서 기존 농정 계승의 추진, 헌법의 개정 등으로 나타났다고 볼 수 있습니다.

북한의 지방발전 정책의 실체와 한계는 중국의 신농촌 정책과 비교해 파악할 필요가 있다는 의견도 있었습니다. 중국은 개혁개방 이후 도농 격차와 농촌 불만을 완화하려는 맥락에서 신농촌 정책을 추진했지만, 북한은 개혁의 지연, 식량난 지속, 제재 대응, 국가 권능의 강화라는 다른 맥락에서 농촌정책을 추진하고 있습니다. 따라서 북한의 지방발전 정책이 농촌의 생활환경 개선 외에 다른 성격을 가지고 있을 개연성이 큼니다. 예를 들면 농업 생산과 농산물 유통에서의 국가 통제 강화와 연계된 다목적 성격의 정책이라는 지적이 있지요. 물론 실증적으로 확인할 필요가 있습니다.

최근 북한의 정책 변화는 실효성 측면에서 충분히 주목할 만합니다. 과거에는 법제화로 뒷받침되지 않은 정책 집행상의 난맥이 있었지만, 최근에는 정책을 입안하고 법을 만들고, 이를 실제 실행하려는 흐름이 강화되고 있습니다. 헌법 개정이나 관련 법제화도 정책 집행과 어떻게 연결되는지 살펴볼 수 있을 것입니다. 다만, 사실을 알려주는 자료와 정보에 접근하기 어렵다는 한계가 있다는 점이 아쉽습니다.

이번 토론회에서는 북한 농업·농촌정책을 단일 논점이 아니라 생산, 유통, 제도, 지방발

전, 법제화가 결합된 복합적 논제로 다루어 보았습니다. 또 제9차 당대회, 최고인민회의, 헌법 개정 등 일련의 정치 행위 속에서 북한 농업 정책의 연속성과 변화 가능성을 검토했다는 데에서도 의의를 찾을 수 있습니다. 논의 중에 양곡의 수매와 유통, 농업 개혁, 지방발전 정책, 법제화와 실행 문제 등 연구가 필요한 쟁점들에 관해서도 논의했습니다. 자료와 정보에 대한 접근이 제한된 어려운 상황임에도 전문적 식견으로 각 정책들의 배경과 함의를 다각도로 해석하고 토론했다는 점에서 오늘 포럼의 의미가 깊었다고 평가합니다.

발제를 맡아 주신 최지영 박사님과 바쁘신 가운데서도 참석해 주신 포럼 회원 여러분께 깊이 감사드리면서, 이만 오늘 토론회를 마치겠습니다. 감사합니다.