

## 최근 북한의 농업 동향과 식량문제

최용호 | 한국농촌경제연구원 연구위원 | yonghochoi@krei.re.kr

북한의 식량문제가 어제오늘의 일은 아니지만 올해 다시 그 심각성이 높아지고 있다. 최근 FAO가 발표한 북한 식량수급 분석에서는 북한 당국의 공식 식량 생산 자료를 기초로 올해 부족한 식량규모가 100만톤을 상회하는 것으로 나타났다. 이에 따라 북한 안팎에서 인도적 위기에 대한 우려의 목소리가 커지고 있다. 코로나19 사태의 영향이 농업에도 직간접적으로 미치면서 찾아온 이 위기를 북한 당국은 어떻게 대처하고 있는지 조금 더 자세히 살펴볼 필요가 있다.

### 1. 북한 식량수급 동향

현재의 식량 사정에 대해서는 엇갈린 견해가 있다. 일각에서는 올해 부족한 식량의 양적 규모가 지나치게 크다고 평가하며 위기 수준이 1990년대 중후반 고난의 행군 시기와 가깝게 다가가고 있다고 주장한다. 반면, 다른 일각에서는 몇 해 전보다 식량 사정이 악화하였으나 많은 아사자가 발생할 정도로 위험하지는 않다고 보고 있다.

과연 북한의 현재 식량 상황은 어떠할까? 지금의 식량 사정은 2018/19년도 때와 비교해 보는 것이 적절할 듯하다. FAO 분석에 의하면, 2018년 가을 식량작물 수확량은 쌀 138만톤을 포함해 총 386만톤으로 김정은 정권 출범 이후 역대 최저 생산량을 기록했다. 여기에 45만톤가량의 식량 외부 도입(수입+지원)이 있었기 때문에 총 공급량은 약 431만톤 정도(2019년 봄 생산량 제외)로 추정된다. 2020년의 경우는 쌀 140만톤을 포함해 총 442만톤을 생산한

것으로 나타나며, 식량의 외부 도입은 국경 봉쇄로 인하여 거의 없었던 것으로 보인다. 2019년과 2021년의 식량 사정을 양적인 측면에서 비교해 봤을 때 2021년의 상황이 특별히 더 어렵다고 할 수는 없다. 북한이탈주민을 인터뷰한 여러 조사 결과를 보더라도 근래에 먹을 것이 없어 생명을 잃는 경우는 거의 없는 것으로 확인되기 때문에 현재 수준의 식량 부족으로 극단적인 인도적 위기를 초래했을 가능성은 그리 높지 않다.

지금의 식량 사정이 심각한 위기 상황까지는 아니라 하더라도 몇 가지는 조금 더 심층적으로 생각해 볼 필요가 있다. 먼저, 식량의 접근성에 있어 지역적, 계절적, 직업적, 계층적 차이를 주목해 봐야 한다. 북한에서는 통상 그 지역에서 재배되는 작물 위주로 분배를 받기 때문에 벼농사가 주로 이루어지는 서남부 지역 주민과 밭농사가 주인 동북부 지역 주민 사이에는 배급되는 식량 품목의 양과 구성이 일반적으로 다르다. 이 때문에 섭취 가능한 열량도 상대적으로 차이가 발생하여 지역에 따라 식량 부족으로부터 받는 고통이 다를 수 있다. 또한 1년을 통틀어 시기적으로 식량 접근성이 다르다. 추수가 막 끝난 시점과 추수하기 직전 시점의 식량 사정에는 매우 큰 차이가 있다. 한편, 종사하는 직업에 따라 식량을 확보하는 방식에 차이가 있다. 당직자, 기업소 노동자, 은퇴 노인 등은 공공배급제에 의하여 식량을 배급받게 되며, 협동농장 또는 국영농장 종사자는 수확 후 할당되는 현물로 식량을 확보한다. FAO 현장조사 결과에 따르면 일반적으로 공공배급제 의존가구보다 협동농장 종사가구의 식량 사정이 더 나은 것으로 나타난다. 마지막으로, 식량 사정이 악화됨에 따라 자구책 마련이 힘든 계층은 상대적으로 더 큰 어려움에 처했을 가능성이 높다. 장애인, 노인, 어린이 등 취약계층은 그동안 국제민간단체의 지원에 의존하는 경우가 많았다. 하지만 국경 봉쇄 이후 지원물품 조달이 중단되면서 이들 계층의 식량 접근성이 매우 악화된 것이다. 북한 당국의 특별한 조치가 없는 이상 사실상 생존 자체에 큰 위협이 된다는 점에서 우려가 크다.

다음으로, 영양 섭취 측면에서 보면 그 심각성이 심화하였을 것으로 추론됨에 따라 이 점에도 각별한 관심이 필요하다. 이는 부식에 대한 접근성이 좋지 않은 상황에서 일반 주민 상당수의 끼니 수가 줄어들고 쌀밥이 옥수수, 감자로 대체되는 등 전반적으로 주식이 부실해진 점에 기인한다. 필요한 열량을 확보하지 못할 뿐만 아니라 필수 영양소가 결핍된 상태가 장기간 지속되면 발육과 체력이 정상적일 수 없고 각종 질병에 취약할 수밖에 없다. 단순히 식량의 양적인 면에서만 고려할 것이 아니라 질적인 면인 영양 균형도 고려해야 하며, 이는 반드시 개선이 요구되는 부분이다.

## II. 북한의 식량 생산 동향

그렇다면 지금의 이러한 북한 식량 생산의 부진은 무엇 때문에 초래되었는가? 여기에는 3중고로 일컫는 대북제재, 코로나19 사태, 수해가 복합적으로 악영향을 미친 것이 자명하지만 그중에서도 코로나19 사태에 따른 국경 봉쇄의 영향력이 가장 크게 작용했을 것으로 여겨진다. 이 코로나19 사태가 가져오는 영농활동에 대한 부정적인 영향은 현재도 진행형이어서 깊은 우려를 자아내고 있다.

북한은 코로나19 발생 초기부터 국경을 완전히 닫았다. 이 때문에 코로나 바이러스가 북한 내로 유입되고 확산하는 것은 막았지만 농업생산은 큰 차질을 빚게 됐다. 첫째, 국경 봉쇄로 북중무역이 급격히 감소하면서 농업생산성에 절대적이라 할 수 있는 화학비료 공급에 막대한 지장을 초래하였다. 화학비료 완제품은 물론, 북한 내에서 생산하기 위한 원료 수입도 차단되어 품질 좋은 비료가 농업현장에 공급될 가능성은 더욱 낮아졌다. 둘째, 방역조치의 일환으로 북한 내에서조차 인적, 물적 이동이 제한되면서 농사일에 노동력도 원활히 공급되지 못하고 있다. 농작업의 특성, 기계화 수준이 낮은 북한의 여건 등에 의해 모내기철과 추수철에는 농촌 동원이 통상적으로 이루어졌다. 하지만 기존 농장원 이외에 추가적인 노동력 동원이 어려워져 영농활동에 큰 제약요인이 되었다.

코로나19 사태와 더불어 작년에 두 차례 있었던 수해 역시 식량 생산에 있어 큰 악재로 작용했다. 직접적으로는 폭우와 태풍으로 많은 농경지가 침수·매몰·유실되어 막대한 생산기반이 파괴되었으며, 수확을 앞둔 농작물도 상당한 피해를 입었다. 또한 수해에 뒤이어서는 병충해가 발생하는 것이 일반적이어서 그 피해가 가중되었을 것으로 짐작된다.

문제는 작년의 좋지 않은 농업 여건이 올해에도 거의 개선되지 않았다는 점이다. 코로나19 사태는 수그러드는 기색 없이 긴장상태를 유지시키고 있다. 그리고 해마다 되풀이되는 자연재해는 본래 예측 가능하지 않을뿐더러 농업생산성에 악재로 작용할 뿐이다.

북한 당국은 이러한 혹독한 농업 여건에 맞서 어떻게 대응하고 있는가? 이것은 농업 생산요소별로 구분하여 살펴보는 것이 적절해 보인다. 먼저, 농경지 확대 문제이다. 북한 당국이 이 문제를 공식화하고 적극적인 정책적 관심을 표출한 시점은 2019년 말이다. 이 때 발표한 ‘농업발전 5대 요소’ 중 하나로 ‘새땅찾기’가 포함되었는데, 이는 다른 요소들보다는 다소 새로운 내용으로 볼 수 있다. 단위면적당 생산성을 향상시키는 것뿐만 아니라 경지면적 자체를 늘려 식량 증산을 꾀하겠다는 의도로 해석된다. 이를 위해 국가적 차원에서는 간척지

건설이, 지역에서는 강 하천 정리, 도로와 물길 직선화, 자투리땅 경지 전환, 공공건물 이전 등이 세부 사업으로 추진되고 있다. 최근 서해안의 홍건도, 용매도, 안석 간석지 등이 완공되어 작물 재배를 위한 준비에 들어갔다고 한다. 식량 증산을 위하여 안간힘을 쓰고 있는 모습이지만, 성과에 대해서는 회의적이다. 사업 추진에 있어 막대한 노동력과 자본이 투입된다는 점에서 경제성이 떨어지고 염해, 관개용수 확보 등이 해결해야 할 과제로 대두되고 있다.

다음으로, 영농철 노동력 확보 문제이다. 농촌인구가 40%가량이나 되는 북한에서도 농업 일손 부족은 매년 되풀이되는 현상이다. 이는 기계화 수준이 낮아 인력으로 농사일을 해결해야 하지만 젊은 세대의 도시 선호 및 농촌인구 고령화에 따라 노동력 부족이 구조적으로 나타나고 있기 때문이다. 또한 자연재해가 빈번하게 발생함에 따라 예방 및 복구 작업 그리고 유기질 비료생산을 위한 풀베기 작업에도 인력이 필요하기 때문에 군인, 학생, 당원, 기업소 근로자 등 거의 모든 주민이 농업·농촌 현장에 동원되고 있다. 작년에는 코로나19 방역문제로 농촌 동원이 제한적으로 이루어졌으나, 올해는 식량 생산에 사활을 걸고 있는 만큼 비상방역체제를 강조하는 가운데 농촌 지원에 총동원령이 내려진 상태이다. 한편, 올해 나타난 특이점으로 청년 인력의 농촌 자원이 눈에 띈다. 전국 각지에서 대학 졸업생, 청년 간부, 제대군인 등이 농촌을 포함하여 어렵고 힘든 경제 현장에 자원하여 내려가고 있다는 소식을 대내외 언론보도를 통하여 홍보하고 독려하고 있다.

마지막으로, 자본 투입 확대와 기술 향상 문제이다. 이 문제는 농산업 전 분야, 모든 과정에 해당되는 것이나 당장의 식량 생산에 있어서는 비료 공급이 가장 중요한 이슈 중 하나일 것이다. 작년에 코로나19 사태에 의한 국경 봉쇄로 비료 외부 도입이 차단된 상황을 이미 겪었기 때문에 올해는 북한 자체 생산을 위하여 모든 노력을 다해오고 있다. 성인, 학생 할 것 없이 퇴비과제를 부여하고 잡초, 가축 분뇨, 인분 등 모든 자원을 활용하여 유기질 비료 생산에 매진하고 있는 모습이다. 하지만 더 중요한 부분은 공장에서 생산한 화학비료의 농업현장 공급인데, 일부 공장에서 원료, 부품, 연료 등이 없거나 조달이 지연되어 정상적으로 생산설비가 가동되지 못하는 일이 반복되고 있다. 충분치 않은 화학비료 공급으로 인하여 북한의 곡창지대인 서남부 지역에 선택과 집중이 되는 양상이다.

다른 농업자본재들의 경우도 비료의 경우와 거의 마찬가지 상황이다. 식량 생산성 제고를 위해서는 농기자재를 충분하게 생산하여 농업현장에 적시에 공급하는 것이 요구된다. 그러기 위해서는 자본 투입으로 인프라가 확충되고 원료 공급이 원활히 되어야 하지만, 국내 투자가 부족하거나 원료와 부품 조달이 어려워지면서 농기자재 생산·공급 체계가 정상적으로 작동하지 않고 있다.

위의 생산요소 이외에 한 가지 식량 생산과 밀접한 관련이 있는 것은 자연재해이다. 근래 한반도에는 가뭄, 이상고온, 태풍, 집중호우 등이 발생하지 않았던 해가 없었을 정도로 자연재해가 빈번하게 발생하고 있다. 이에 자연재해가 농업에 큰 영향을 미치고 있어 큰 이슈로 부각하고 있다. 북한 당국도 자연재해, 나아가 기후변화에 대한 대응을 위하여 2010년대 중반부터 FAO 등 국제기구와 협력을 해오고 있다. 또한 예보능력을 강화하고 실시간으로 집중호우 상황을 보도하는 등 기상관측 시스템을 향상시켜 왔다. 하지만 기상관측이 적절히 이루어졌다고 하더라도 농업현장에서의 대처가 미흡하여 농작물 피해를 방지하는 데는 어려움을 겪고 있다. 올해에는 모내기철까지 기상 여건이 좋았으나 6~7월에는 가뭄이, 8월부터는 갑작스럽게 폭우가 내리면서 긴장감이 감돌고 있다.

### III. 북한의 식량 생산 전망

지금의 팬데믹 흐름을 감안하면 적어도 올해 내에 북한의 국경이 열리기는 쉽지 않아 보인다. 식량 생산 및 공급은 시기와 밀접한 관련이 있는데, 올해 중요한 시기는 이미 지나갔거나 지나가는 중에 있다. 해외 의존도가 높은 비료는 봄철에 집중적으로 필요하며, 식량 사정은 여름철부터 수확 직전까지가 가장 좋지 않다. 북한 농업계와 일반 주민은 외부로부터의 지원과 상업적 수입 없이 내부 역량과 고통 감수로 이 어려운 시간을 보내고 있는 것이다. 하루빨리 코로나 사태가 진정되어 대외경제가 복원되어야 할 필요성이 여기에 있다.

조금 있으면 추수철이 시작되어 올해의 성과가 나타날 것이다. 하지만 작년의 농업생산 여건에서 별다른 변화가 있지 않아 올해 식량 생산량에 대한 우려가 벌써부터 크다. 또한 앞으로 추수철까지 태풍, 홍수 등 자연재해가 발생할 가능성이 있다. 더 이상의 피해가 발생하지 않도록 대비책을 강구하고 실천해야 할 것이다. 그나마 다행스러운 점은 혹독한 여건이 지속될 것으로 예견되었기 때문에 있는 자원을 효과적으로 활용하기 위하여 선택과 집중을 하고 내부 결속을 강화하는 등의 노력을 할 수 있었다. 이것이 기대하는 성과로 이어지기를 바랄 뿐이다.