

최근 북한의 식량·농업 상황과 전망

김영훈 | 한국농촌경제연구원 선임연구원 | kyhoon@krei.re.kr

I. 서언: 당면 문제와 직관적 예상

1980년대 초부터 10여 년간 많은 사회주의 국가들은 급격한 변화를 함께 경험했다. 중국의 개혁·개방, 소련의 해체와 연방 소속국들의 분리 독립, 동유럽의 체제 전환 등 세계사적 격변이 이 시기에 집중되었다. 물론 이는 북한에 큰 영향을 끼쳤다. 갑작스레 고립된 북한은 1990년대 중후반에 경제적 쇼크와 기아를 겪었으며, 장기간에 걸쳐 저생산과 공급 부족이라는 후유증에 시달리게 되었다. 이러한 중장기적인 경제고립 환경에서 북한은 핵과 미사일 무력 증강에 전념했으며, 이에 대응해 국제사회는 2010년대 중반부터 대북 경제제재를 강화했다.¹⁾ 이에 더해 2020년에는 코로나19의 국내 유입을 차단하기 위해 북한 스스로 국경을 폐쇄하는 강수를 두었다.

이로 인해 북한경제가 겪고 있는 문제는 최근 더욱 심화되었을 것으로 보인다. 그중에서 식량·농업 부문의 문제를 직관적으로 추론해 본다면 다음과 같이 예상할 수 있다. 첫째, 경제제재의 강화와 국경봉쇄로 식량과 농자재 수입이 크게 감소하거나 중단되었을 것이다. 둘째, 수입 감소에 따라 식량과 농자재의 공급도 감소했을 것이다. 이에 따라 북한 국내 시장에서는 해당 재화의 가격이 상승했을 것이다. 셋째, 농자재 부족으로 향후 북한의 식량·농업 분야는 단기적으로 생산 감소가 불가피하며 외부환경의 변화가 없는 한 식량난은 지속될

1) 1990년대 말부터 2000년대 중후반까지 북한과 외부 세계와의 교류가 제한적이거나 비교적 활발하게 이루어졌다. 이 교류는 주로 인도적 지원, 소규모 경제 및 농업지원, 소규모 위탁가공 교역 등이었으며, 큰 규모의 경제협력 사업으로는 남북간에 이루어졌던 개성 공업단지 협력사업과 금강산 관광 협력사업이 있었다. 그러나 이들 교류협력 사업들은 2000년대 후반 한반도 정세가 경색되면서 이후 차츰 위축되거나 중단되었다. 2016년에 유엔이 대북제재를 강화한 이후부터는 북한의 대외 물자교역도 급격하게 감소했다.

가능성이 높다.

실제로 이러한 현상이 나타나고 있는지 보여줄 북한의 수치 데이터는 빈약하다. 다만, 데이터 접근이 가능한 범위 내에서 식량과 농자재의 수입, 생산, 시장가격 지표를 살펴보고 북한이 겪고 있는 문제 상황을 제한적으로나마 엿볼 수 있다. 또한 최근 공개된 북한 정치지도자의 시정연설이나 각종 정치회의 보고자료에 담겨있는 새로운 농정시책을 검토함으로써 상황의 엄혹함을 간접적으로 살펴볼 수 있다. 여기서는 가용 데이터 분석과 농업정책 방안 분석을 통해 북한의 식량·농업의 문제를 개략적으로나마 진단하고 전망해 보고자 한다.

II. 수량지표의 검토

1. 식량의 생산과 수급

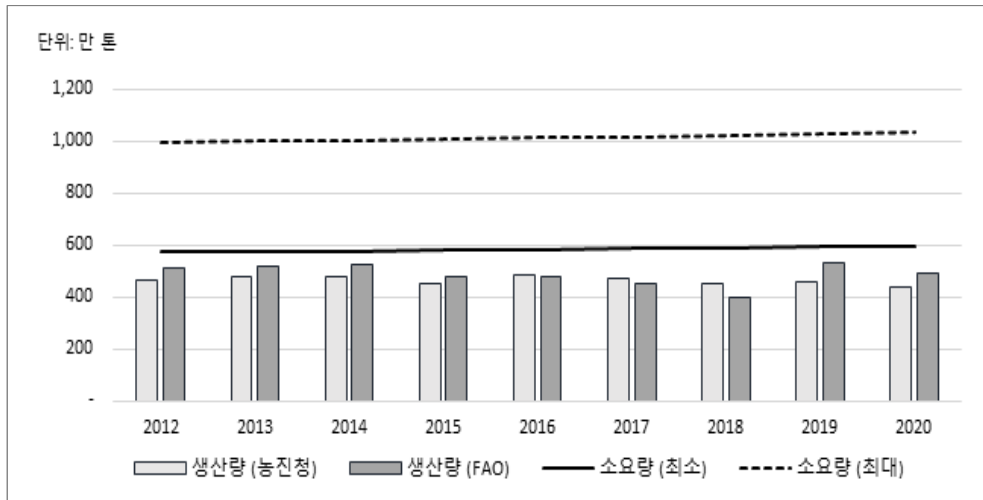
북한의 곡물 생산과 수급에서 2016년 제재 강화와 2020년 코로나19 봉쇄의 영향은 뚜렷하지 않은 것으로 나타나고 있다. 이는 [그림 1]과 <표 1>에서 확인할 수 있다. 2016년 제재 강화 직후 초기 2년간 북한의 식량 생산은 소폭으로 감소했으나 그 후 지금까지 다시 회복되는 양상을 보이고 있다. 국경봉쇄 이후에도 비슷한 양상이다. 2020년에는 전년에 비해 식량 생산이 감소했으나 2021년에는 다시 증가로 반전되었다.

무역 제재와 국경 봉쇄에도 불구하고 북한의 식량 생산에 타격이 없었던 것은 두 가지 사실에 기인한다. 첫째로는 농업 생산 자체의 특성을 들 수 있다. 농업은 생산의 3요소 중 토지와 노동의 비중이 다른 산업에 비해 상대적으로 크다. 따라서 교역에 일시적 충격이 있더라도 한 나라의 농업생산 규모는 급격하게 감소하지 않는 게 일반적이다. 둘째는 북한 특유의 농업 생산구조 때문이다. 북한의 농업 생산은 1990년대 중반 이후 오랜 경제 침체와 자본 부족으로 인해 전통적인 농업으로 퇴보한 상태이다. 이는 토양을 수탈하고 노동력을 최대한 투입해야 하는 과거의 농업 생산방식으로 퇴보했음을 의미한다. 따라서 외부에서 유입되는 자본재에 대한 의존이 상대적으로 낮아질 수밖에 없고, 무역 쇼크는 국내 농업 생산에 단기적으로 큰 영향을 주지 못하게 된다. 다만, 2020년 식량 생산이 일시 감소했는데, 이는 화학비료를 중심으로 농자재의 공급 부족과 기상재해의 영향이 복합적으로 작용했기 때문으로 추정된다.

북한의 농업과 식량 생산에서 우리가 주목해야 할 문제는 잠재 생산능력에 훨씬 미치지

못하는 저생산 구조가 북한 농업에서 장기적으로 지속되고 있다는 사실이다. 이는 최근 10년간 북한의 식량 수급 추이를 나타낸 [그림 1]과 <표 1>을 통해 확인할 수 있다. 그 추세를 보면, 2012년 이래 북한의 식량 생산은 전반적으로 감소하거나 정체되어 있다. 곡물 생산 정체는 곧 북한 농업이 침체 상태에서 벗어나지 못하고 있음을 의미한다. 더욱 큰 문제는 인구 증가에 따라 식량 소요량이 꾸준히 증가하고 있으며, 생산과 공급의 정체에 따라 북한의 식량 부족 현상이 시간이 지날수록 심화되는 결과를 보이고 있다는 점이다. 최근 10년간 북한의 식량 수급 불균형 상황은 매우 심각하다. FAO가 추산한 소요량을

[그림 1] 북한의 식량 생산과 소요량 추이(2012~20년)



<표 1> 북한의 식량 생산 및 소요량 추이(2012~21년)

(단위: 만톤)

구분		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
생산량	농진청 ¹⁾	467	480	480	451	482	470	455	461	440	469
	FAO ²⁾	513	521	526	477	478	452	397	529	489	-
소요량	최소 ³⁾	573	575	578	581	584	586	589	592	595	597
	최대 ⁴⁾	993	998	1,003	1,008	1,013	1,017	1,022	1,027	1,032	1,036

자료: 1) 농촌진흥청, 북한 식량작물 작황 추정에 관한 보도자료, 각년도.

2) FAOSTAT; 단, 2020년 수치는 FAO의 2020/21년 수급 전망치 자료를 차용(FAO GIEWS Update, 14 June 2021).

3) FAO의 2020/21년도 북한 식량소요량 추정치를 이용(FAO GIEWS Update, 14 June 2021). 각 연도 수치는 인구에 비례해 산출.

4) 2020년도 남한의 1인당 곡물 총소요량을 북한 인구에 적용해 산출(국가통계포털 자료 활용).

기준으로 하면 2012년부터 최근까지 북한은 연간 최소 110~150만톤이 부족하며,²⁾ 남한의 1인당 곡물 소비량을 기준으로 하면 연간 최대 540~600만톤이 부족한 실정이다.³⁾

한편, 한국의 농촌진흥청과 FAO가 발표하는 북한의 식량 생산과 수급 추정치에 대해서 의문을 제기하고 있는 전문가들도 있다. 그 의문은 대개 북한의 식량 부족 규모가 다소 과대 추정되었다는 의견들이다. 그러나 북한주민들이 여전히 해마다 식량 부족에 시달리고 있다는 데에는 모든 기관과 전문가들의 견해가 일치하고 있다. 국제기구가 조사한 영양실태 조사 결과는(FAO, 2022) 다른 각도에서 북한의 식량 수급 불균형 현상이 2000년대 초에 비해 더 악화되고 있음을 보여주고 있다. 2018~20년 기간의 3개년 평균 영양부족 비율은 북한 전체 인구의 42.4%에 달하고 있다. 이는 FAO 회원국 평균 8.9%보다 훨씬 높은 수준이며, 과거 2000년대 초 35.7%에서 오히려 더 증가한 수치이다.

2. 대중 식량 수입

북한은 만성적인 식량 부족국이다. 따라서 1990년대 식량위기 이래 중국으로부터 곡물과 식량을 꾸준히 도입하고 있다. 2016년에는 국제사회의 대북제재가 크게 강화되어 주요 전략물자의 교역이 급격하게 감소되거나 중단되기도 했다. 이 현상이 식량에서도 나타났는지 확인하기 위해 2016년 이후 북한의 대중수입 동향을 살펴보았다. 그 결과 북한의 식량 수입에 무역제재의 영향은 전혀 나타나지 않고 있다는 사실을 확인할 수 있었다. <표 2>를 보면 중국으로부터 식량 수입은 2016년 2,900만달러에서 2019년 1억 5,900만달러로 제재가 강화되었음에도 불구하고 오히려 3년 연속 크게 증가한 결과를 보이고 있다. 이는 주로 쌀과 밀가루 수입 증가에 의한 것이다.

그러나 2020년 이후에는 이전과 다른 추이를 보이고 있다. 북한은 코로나19 팬데믹으로 2020년 초에 국경을 봉쇄했다. 이에 따라 2020년과 2021년의 식량 수입은 급격히 감소되거나 일시적으로 중단되었다. 2020년 식량 수입은 3,700만달러로 전년 대비 23% 감소했으며,⁴⁾ 2021년에는 거의 중단되었다가 3분기 들어 소폭으로 이루어졌을 뿐이다.

2) FAO의 북한 곡물 부족량 추정치가 실제보다 많을 개연성이 있다. FAO는 '산림 소토지'와 그 밖의 '개인 소토지'에서 비공식적으로 생산하는 식량을 추정해 계상하고 있다. 그러나 북한의 소토지 농사 실태는 알려진 것보다 더 광범위해 이를 모두 취합해 계상하기는 현실적으로 어렵다. 또 사 회주의 집단농장에 만연된 통계 누락과 농작물 절도 행위를 포착해 공급규모를 정확히 계상하기도 사실상 불가능하다.

3) 이 수치는 북한의 곡물 총소요량에 '남한의 1인당 육류 소비 수준에 필요한 사료곡물 소요량'을 가산적으로 계상한 것임에 유의해야 한다.

4) 2020년 북한의 대중 식량 수입 감소에는 또 다른 요인도 있을 수 있다. 이를테면 2019년 작황 호전에 따른 국내 식량 공급 증가의 영향도 있을 것으로 추정된다.

〈표 2〉 북한의 대중 곡물수입액 (2015~21년 3분기)

(단위: 천달러)

	쌀 (1006)	밀가루 (1101)	보리 (1107)	옥수수 (1005)	대두 (1201)	계
2015년	10,772	5,645	0	3,017	4,503	23,937
2016년	24,845	2,536	0	1,010	557	28,948
2017년	21,361	32,623	639	11,258	61	65,943
2018년	24,634	63,047	1,003	1,138	881	90,726
2019년	77,510	73,178	1,326	6,303	670	158,976
2020년	589	35,476	730	361	0	37,156
2021년 1분기	0	0	0	0	0	0
2분기	0	0	0	0	0	0
3분기	0	0	306	0	3,400	3,706
2021년 소계	0	0	306	0	3,400	3,706

자료: 한국무역협회 해외무역통계(<http://stat.kita.net>, 접속일: 2021. 12. 10).

3. 식량의 시장가격

시장가격의 동향도 북한의 식량 사정을 나타내는 중요한 지표가 된다. 2016년의 대북제재는 북한시장의 식량 가격 변동에도 큰 영향을 주지 않은 것으로 나타나고 있다. 2016년 1분기부터 2020년 3분기까지 쌀, 옥수수, 대두의 시장가격 동향을 보면 모든 식량의 가격이 계절 변동을 제외하고 전반적으로 안정적이거나 오히려 하락하는 현상도 보이고 있다(그림 2).

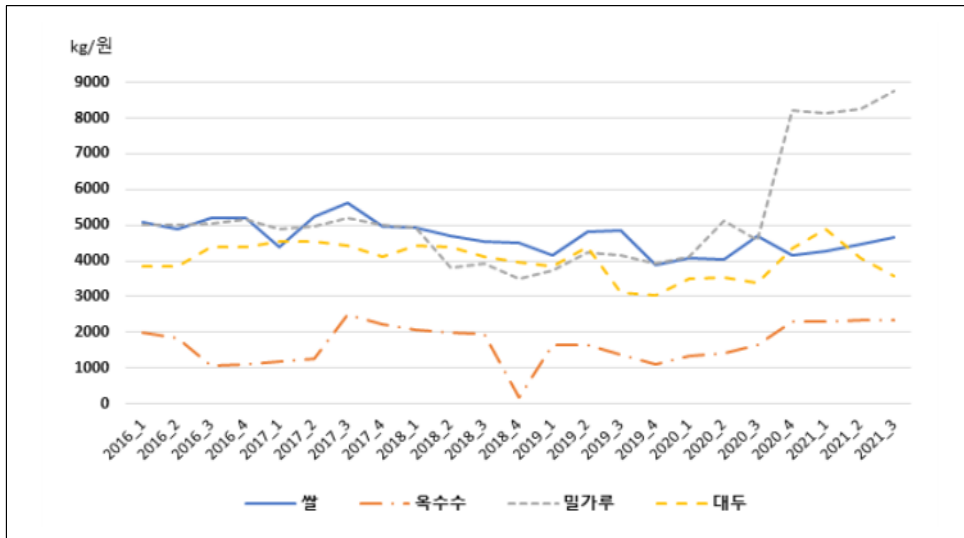
다만, 국경봉쇄 조치를 취한 2020년 이후 북한시장의 식량 가격은 미세하나마 상승세를 띠고 있다. 그러나 이것을 코로나 봉쇄와 수급 불균형에 따른 가격 상승으로 해석하기는 어렵다. 2019년 말 일시적으로 하락했던 가격이 회복되는 기저효과로 볼 수도 있기 때문이다. 한편 다른 곡물과 달리 밀가루의 시장가격은 2020년 말 들어 급등 현상을 보이고 있다. 이는 국경봉쇄의 영향이라기보다는 세계적인 밀 작황 저조와 이에 따른 국제가격 급등에 기인한 것으로 해석된다.

이와 같이 북한의 시장 식량 가격은 무역제재와 코로나19 봉쇄에도 불구하고 예상과 달리 전반적으로 안정적인 추이를 보이고 있다. 식량 가격 안정의 첫 번째 개연성은 수급 안정이다. FAO가 추정하 바와 같이 최근 북한의 식량 생산량이 상승했다면 식량 공급은 안정적인 수준을 유지하고 있을 개연성이 높다. 두 번째는 수급 불안에도 불구하고 시장가격에 대한 정부의 통제로 가격이 안정되어 있을 가능성이 있다. 북한에서 식량과 주요 전략물자의

경우 시장 거래가 원칙적으로 불법이지만 현실적으로 허용되고 있다. 따라서 이들 물자의 공급이 크게 불안정해질 경우 정부가 시장가격을 통제하는 것은 이상한 일이 아니다.

이와 같이 현시점에서는 상반된 해석이 가능하기 때문에 북한의 곡물 시장가격 동향만으로 식량 수급 상황을 단정해 말하기는 어렵다. 그러나 <표 1>과 같이 최근 북한 국내 생산이 비교적 안정되어 있다는 사실을 함께 고려하면 북한의 식량 사정이 전자에 해당될 가능성이 더 높다.

[그림 2] 북한의 주요 곡물 가격 추이(2016년 1분기~2021년 3분기)



주: 북한 내 6개 시장의 각 분기말 가격을 산술평균한 값임.
자료: 「데일리NK」 제공.

4. 화학비료 수입

북한의 식량·농업 생산에서 가장 중요한 투입재 중 하나는 화학비료이다. 화학비료가 중요한 농업 생산 자재임에도 불구하고 국내 생산이 충분하지 않아 북한은 매년 많은 양을 국외로부터 수입하고 있다. 따라서 화학비료의 원활한 수입 여부는 북한의 식량 및 농업 생산을 좌우하는 중요한 변수 중 하나가 된다.

<표 3>을 보면 2016년의 대북제재 강화는 북한의 화학비료 수입에 부정적인 영향을 끼치지 않은 것으로 나타나고 있다. 제재 강화 이듬해인 2017년에 비료의 수입이 소폭 감소하기는

했지만 2018년에는 수입이 큰 폭으로 상승했다. 비록 2019년에 비료 수입액이 다시 감소했지만, 제재 강화 이전의 수입규모보다 큰 수치를 기록하고 있다.

반면, 화학비료 수입에 대한 코로나19 국경봉쇄의 영향은 뚜렷하게 나타났다. <표 3>을 보면 2020년에는 북한의 대중 비료 수입액이 급격하게 감소해 전년도의 12.6%에 불과했다. 2021년 전반기에는 수입이 일시 회복되었으나, 3분기 들어 다시 급격하게 감소하는 모습을 보이고 있다.

<표 3> 북한의 대중 화학비료 수입액 비교(2015년 1분기~2021년 3분기)

(단위: 천달러)

	N (3102)	P (3103)	K (3104)	기타 (3105)	계
2015년	17,926	0	28	1,547	19,501
2016년	33,042	26	67	4,482	37,617
2017년	30,738	0	29	5,887	36,654
2018년	80,744	3	49	3,979	84,775
2019년	29,944	0	138	13,035	43,117
2020년	3,690	0	0	1,760	5,450
2021년 1분기	5,040	0	0	4,183	9,223
2분기	6,127	0	0	8,842	14,969
3분기	0	0	0	15	15
2021년 소계	11,167	0	0	13,040	24,207

자료: 한국무역협회 해외무역통계(<http://stat.kita.net>, 접속일: 2021. 12. 10).

2020~21년 기간 동안 비료 수입규모 변동에 대해서는 다양한 해석과 추론이 가능하다. 2021년 전반기 비료 수입 증가는 2020년 수입 감소와 재고 감소에 따라 어쩔 수 없이 선택된 봉쇄 해제 결과로 추정된다. 비료 수입 감소는 2020년과 2021년의 식량 생산에 부정적 영향을 주었을 개연성도 있다. 한편, 2021년 3분기의 수입 급감 현상이 중국의 비료 생산 부족에 따른 현상이라면, 2022년 북한의 비료 수입과 농업생산에도 부정적 상황이 지속될 수 있다.

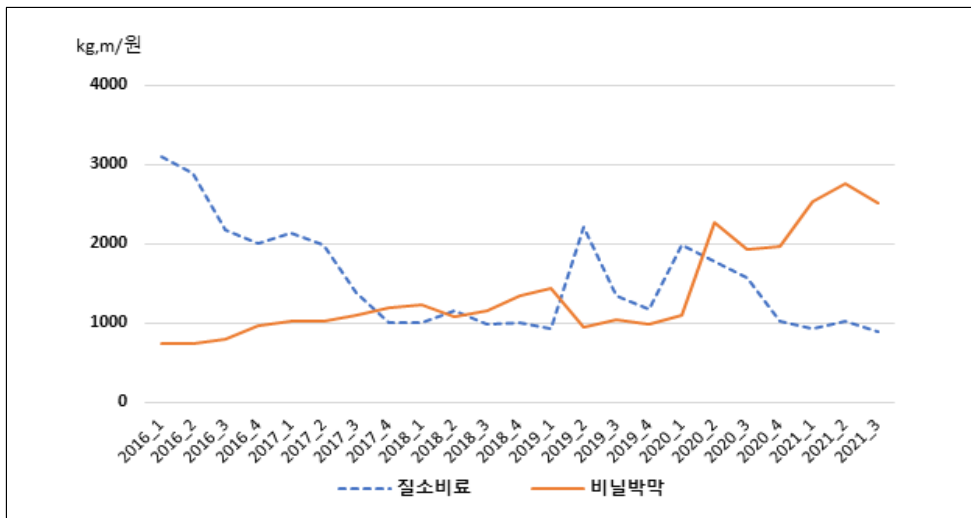
5. 화학비료의 시장가격

2016년 대북제재 강화의 영향은 화학비료의 북한 국내 시장가격에서도 뚜렷하게 나타나지 않았다. 2016년부터 2018년까지 비료의 시장가격은 오히려 하락했다. 2020년 코로나19 봉쇄의 영향도 뚜렷하게 나타나지 않았다. 2019년에 일시적으로 비료 시장가격에서 등락이

있었지만 2020년에 가격은 다시 하락하고 있다(그림 3).

이와 같이 비료 가격도 식량과 마찬가지로 일시 부침은 있으나 장기적으로는 하향 안정 추세를 보이고 있다. 수입 감소에 따라 전체 공급량의 감소가 추정되는 상황에서 시장가격의 안정은 상반된 해석을 가능하게 한다. 한편으로는 비료 수급이 안정되었을 개연성이 있다. 2016년 이후 석탄 수출 금지에 따라 화학비료 생산에 잉여 석탄을 활용할 수 있었다면 국내 비료 생산이 증대될 수 있기 때문이다. 다른 한편으로는 수급 불안정에도 불구하고 정부의 개입으로 가격 통제가 이루어졌을 개연성이 있다. 화학비료는 전략물자에 해당하므로 수입과 공급 감소에 따라 수급 불안이 예견되면 시장가격을 통제해 가격 상승을 억제할 수 있다. 이러한 현상은 전략물자가 아닌 비닐박막의 가격 상승과 대조를 이루고 있다는 사실을 뒷받침한다.

[그림 3] 비료와 비닐박막의 시장가격 추이(2016년 1분기~2021년 3분기)



주: 북한 내 6개 시장의 각 분기말 가격을 산술평균한 것임.
자료: 『데일리NK』.

Ⅲ. 최근 북한의 농업정책: 엄중한 상황의 반영

1. 경제위기 이후 농업정책의 변화

2016년에 국제적인 대북제재가 강화되는 가운데 2020년에 코로나19 팬데믹을 마주한 북한은 국경봉쇄라는 극약 처방으로 대응했다. 이는 북한경제 전반에 매우 큰 부정적 영향을 끼쳤다. 앞에서 살펴본 바와 같이 생산, 무역, 시장가격 지표로 판단할 때 다양한 해석이 가능하지만, 경제 전반의 어려움 속에서도 북한의 식량 및 농업 생산 부문은 예상과 달리 잘 버텨온 것으로 판단된다. 그러나 북한 농업에서 이러한 상황이 향후에도 지속될 것이라고 기대하기는 어렵다. 최근 북한 내부에서 발표된 새로운 농업정책 방안과 키워드를 분석하면 북한 당국이 현 상황을 매우 심각하고 엄중하게 인식하고 있음을 알 수 있다.

과거 북한은 경제적 충격이 발생했을 때마다 그것을 극복하기 위한 경제정책의 일환으로 새로운 농업정책을 추진해온 했다. 사회주의권 체제 전환과 김일성 전 주석 사망 후 경제위기를 맞았던 1990년대 중후반, 당시 북한의 농업정책은 구시대 지도이념 강조에서 벗어나 실천적 농업정책으로 전환하는 데 중점을 두었다. 당시 북한이 강조했던 농정 구호는 ‘고난의 행군’, ‘경제건설의 주공전선으로서 농업’, ‘작물 생산의 다양화’, ‘우량 종자 공급’, ‘감자 재배 확대’, ‘초식가축 사육 확대’, ‘대규모 자연흐름식 물길 건설’ 등 종전과 다른 키워드들이었다. 이들은 모두 당시의 경제난을 반영하는 동시에 실사구시 전환을 추구했던 농정의 핵심 방안들이었다.

김정은 위원장 집권 직후에도 북한은 경제정책에서 중요한 전환을 추구했다. 갑작스런 선대 지도자의 사망과 그에 따른 정권교체 직후 새로운 분위기 혁신이 필요했던 만큼 김정은 위원장의 농업정책도 개혁과 전환을 시도하는 방향으로 바뀌었다. 이때 새롭게 등장한 농정 키워드 역시 그 분위기에 맞추어 ‘우리식 새로운 경제관리체제’, ‘농업에서 포전담당제 도입’, ‘농업과학기술 발전과 현장 적용’, ‘농업개발구 지정’, ‘황폐산림 복구’ 등 변화와 혁신을 추구하는 개념으로 수정되었다.

2020년 들어서면서 북한경제는 또다시 충격을 받게 된다. 제재의 부정적 효과가 누적되는 상황에서 코로나19를 방어하기 위해 스스로 국경을 폐쇄한 것이다. 예상되는 경제 침체에 대응해 북한의 농업 부문은 두 방향의 정책을 준비한 것으로 보인다. 하나는 새로운 전략 아래 이전과 차별되는 새로운 농업정책을 펼치는 것이며, 다른 하나는 과거의 지도이념을 소환해 통제와 관리를 강화하는 것이다.

전자에 해당되는 정책 키워드는 ‘재해성 이상기후 대응’, ‘밀·보리 농사로 방향 전환 구상’, ‘새로운 수매의 전형단위와 본보기단위 창조’, ‘농기계공장 및 관련 연구 투자 확대 특별중대조치’, ‘황해남도 농업개발 지원’, ‘협동농장의 대부 상환 면제조치’ 등을 들 수 있으며, 후자에 해당되는 키워드는 ‘제2의 고난의 행군’, ‘자력갱생’, ‘사상, 기술, 문화 등 농촌 3대 혁명의 관철’ 등이다.

2. 최근 주요 농업정책 분석

최근 북한이 강조하고 있는 농정시책은 두 가지 문건을 통해 엿볼 수 있다. 하나는 2021년 9월에 열린 최고인민회의 제14기 제5차 회의의 김정은 위원장 시정연설이며, 다른 하나는 동년 12월에 열린 당중앙위원회 제8기 제4차 전원회의 〈의정3〉 문건이다.

이 두 문건에는 앞서 언급한 바와 같이 상황의 엄중함을 반영하는 새로운 농업정책을 구체적으로 다루고 있다. 우선 김정은 위원장 시정연설(2021. 9)에서는 재해성 이상기후 대응, 옥수수에서 밀·보리 농사 중심으로 방향 전환에 대한 구상, 농업 부문의 새로운 전형단위 창조 등을 새롭게 강조하고 있다. 당중앙위원회 전원회의(2021. 12)에서는 농촌의 사상인식 수준을 고양하는 한편, 실천적 농정으로 농기계 투자, 황해남도 지역농업개발 투자, 협동농장 대부 상환 면제 등 농업·농촌에 대한 국가 투자와 지원 확대를 강조했다(참고 1).

그러나 이들 새로운 농정전략과 농정시책의 추진 앞에는 근본적인 제약들이 가로놓여 있어 그 실효성이 높지 않아 보인다. 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 자본, 물자, 기술, 전문지식이 부족한 현 상황에서 ‘이상기후 대응 정책방안’들이 획기적으로 적용되기는 어렵다. 둘째, ‘밀 농사 확대’는 필연적으로 이모작의 확대를 요한다. 그러나 비료와 기계동력이 부족한 현 상황에서 이모작을 확대하면 토양 수탈과 수확 후 손실 증가를 피하기 어렵다. 이 두 문제는 국제기구들이 늘 지적해 왔으나 지금까지 해결되지 않고 있다. 셋째, 농업에서 ‘새로운 본보기단위(시범단위)의 창조’는 농민의 생산의욕을 높이면서 국가수매도 원활하게 하는 분배·수매 방식의 개선을 추구한다. 국가가 몇몇 시범농장에 특별한 투자나 지원을 하고 이들 농장에서 정책목표를 달성하는 것은 어려운 일이 아니다. 그러나 투자재원이 부족한 상황에서 혁신을 북한 농업 전반으로 확대하기는 어렵다. 이는 이미 2012년 ‘포전담당제’ 형식으로 시행되었지만 성과가 뚜렷하지 않았던 정책이다. 넷째, 국가의 투자재원 부족 문제는 ‘농기계 투자’와 ‘황해남도 농업개발 투자’를 확대한다는 정책 추진과정에서도 나타날 것이다.

다섯째, 국가가 제시한 농업정책에 ‘협동농장 대부 상환 면제’라는 획기적 조치가 있었다. 그러나 이 조치의 예상되는 결과는 현실적으로 큰 의미가 없을 것으로 추정된다. 많은 사회주의 국가 사례에서 이미 경험했듯이 집단농장이 국가에 진 부채는 장부에만 기록될 뿐 상환하지 않는 게 일반적이기 때문이다. 북한 농장의 국가부채도 예외는 아니다.

〈참고 1〉 최근 새롭게 강조한 북한의 주요 농정시책(2021년)

- 재해성 이상기후 대응
 - 품종 배치, 파종 시기 조절, 선진 영농기술과 방법 연구 적용
 - 과학적 물관리체계 수립, 관개구조물, 설비, 저수지, 물길 정비
 - 기상관측수단 현대화
- 밀·보리 농사로 방향 전환
 - 밀·보리 파종 면적 2배로 확대, 벼와 밀 재배 면적 확보, 기계도입, 건조와 가공 능력 향상, 종자·기술·영농물자 확보
 - 식생활문화를 쌀과 밀 중심으로 전환
- 새로운 전형단위, 본보기단위 창조
 - 국가적 수요를 보장하면서도 농민의 생산의욕을 높일 수 있게 수매방법을 개선
- 농업에 대한 국가 투자 및 지원 확대
 - 재해 방지를 위한 관개체계 정비와 보강, 비료·농약·전기 공급 증대, 새땅 찾기와 간석지 개간에 역량 집중, 영농시기 농촌 일손 지원, 농촌 생활용품 생산 및 지원, 농촌 건설 지원 등 강조
 - 농기계공장 및 관련 연구 투자 확대를 위한 특별중대조치, 황해남도 농업개발 집중, 협동농장의 대부 상환 면제조치 등 새로운 정책 추진
- 농촌의 사상의식 수준 제고
 - 자력갱생, 제2의 고난의 행군 강조
 - 사상, 기술, 문화 등 농촌 3대 혁명 관철

자료: 1) 「사회주의 건설의 새로운 발전을 위한 당면 투쟁방향에 대하여」, 최고인민회의 제14기 제5차 회의, 평양 중앙통신, 2021. 9. 30.
2) 「우리나라 사회주의 농촌문제의 올바른 해결을 위한 당면과업에 대하여」, 조선로동당 중앙위 제8기 제4차 전원회의, 의정3, 2021. 12.

이와 같이 자본 부족은 북한 당국이 새롭게 제시한 농정시책들의 현장 적용에 현실적 제약조건이 되고 있다. 그러나 더 주목해야 할 점은 이념적·사상적 통제와 제약이 다시 등장하고 있다는 사실이다. 2021년 초 김정은 위원장의 시정연설에서는 ‘인민대중 중심의 사회주의 제도 본성에 배치되는 사소한 현상과 요소에 대해서도 절대로 허용하지 말아야 한다’고 못박고 있으며, 2021년 말 당중앙위 전원회의에서는 사회주의적 집단체제 및 통제 강화의 일환으로 ‘사상, 기술, 문화 등 농촌 3대 혁명을 관철시키겠다’며 다짐하고 있다. 엄혹한 경제환경에 직면해 사회주의 통제와 관리로의 후퇴를 단기적 측면에서는 이해할 수 있지만, 북한 농업문제의 중장기적 해결에는 도움이 되지 못할 것이다.

IV. 결론을 대신하여: 진단과 전망

이용 가능한 수량지표로 판단할 때 북한의 코로나19 국경봉쇄 효과로 식량과 농자재의 수입은 급격히 감소한 것으로 나타나고 있다. 식량 수입 감소는 공급 감소를 초래했지만, 전체 식량 공급에서 차지하는 수입의 비중이 작아 식량의 총공급 감소 효과는 그리 크지 않을 것으로 추정된다. 다만, 2020년 식량 생산이 전년에 비해 감소했는데, 이는 무역 감소에 따른 생산 감소라는 간접적 효과에 이례적으로 높았던 전년도 생산 수준의 기저효과가 함께 가중된 것이라 볼 수 있다. 다행히 2021년의 식량 생산은 소폭 증가했으나 고립과 국경봉쇄가 해소되지 않는 한 단기적으로 북한의 식량 수급사정에 큰 변화는 없을 것으로 전망된다.

가장 중요한 농업 투입 요소인 화학비료 수입도 크게 감소했다. 비료 총공급에서 수입 비료가 차지하는 비중이 높아 2020년과 2021년 비료의 수급 불균형이 불가피했을 것이다. 다만, 비료의 시장가격이 안정된 모습을 보여 국내 생산이 증가했을 개연성과 시장가격에 대한 당국의 통제 개연성이 동시에 추측된다.⁵⁾

이와 같이 수량지표는 다양한 해석을 가능하게 하지만, 다른 정황과 자료들은 북한의 식량·농업이 어느 때보다 엄중한 상황에 봉착해 있음을 말해주고 있다. 최근 FAO가 발표한 북한주민의 영양 상태를 살펴보면 식량 수급에 있어 부정적인 상황이 지속되고 있거나 혹은 오히려 악화되고 있음을 나타내고 있다. 또한 2021년 연이어 공개된 지도자의 담화나 정치회의 보고서에서는 새롭게 도입된 농업정책을 어느 때보다 구체적이며 강력하게 강조하고 있다.

그럼에도 불구하고 단기적으로 2022년 식량 수급은 2021년에 비해 개선될 여지가 있다. 2021년은 2020년에 비해 화학비료 수입량이 증가해 투입재 공급 사정이 개선되었고 기상 여건도 비교적 양호한 상태였다. 또한 증산에 대한 정책적 노력도 높은 강도로 기울였으므로 그 결과도 기대할 수 있었다. 실제로 2021년 가을의 식량 생산은 소폭이나마 호전되었다.

그러나 중장기적인 상황은 여전히 어둡고 불투명하다. 북한이 코로나19 봉쇄를 풀더라도 농업 생산과 식량 증산에 획기적인 개선을 기대하기는 어렵다. 그 이유는 과거 북한 농업을 저생산 상태로 만든 이유와 다르지 않다. 국내 산업활동의 침체와 외화 부족으로 농업 생산에 필수적인 기본 투입재조차 충분히 생산하거나 공급하지 못하고 있다. 국가재정의 투자 역력이 부족해 농업 생산기반, 시설, 설비, 기계, 기술을 갱신하거나 개선하지 못하고 있다. 산림의

5) 북한 당국이 전략품목(식량, 화학비료, 에너지 등)에 대해 선택적으로 가격 통제를 가하고 있다면, 품목에 따라 시장의 가격 안정과 수급 상황에 대한 해석에 주의를 기울여야 한다. 식량과 달리 화학비료는 국내 총소요량에서 수입이 차지하는 비중이 매우 높다. 수입이 크게 감소했음에도 불구하고 시장가격이 안정되어 있다면 당국의 가격 통제를 충분히 의심할 수 있다.

황폐화 및 급경사지 개간에 따른 토양 유실과 하상 상승으로 농업 생산에 기상피해가 일상화되고 있다. 또한 농업 당국은 무리한 농정시책으로⁶⁾ 개인은 무분별한 소토지 개간으로 농지토양과 산림경사지에 피해를 가중시키고 있다. 이러한 이유로 식량위기 이후 25년간 북한의 식량 생산 증가는 그리 크지 않은 수준에 그치고 있으며, 총공급은 여전히 식량위기 이전 수준으로 회복되지 못하고 있다. 북한 경제와 농업에 전환적 변화가 필요하다.

6) 북한은 필요한 농자재를 충분히 투입하기 어려운 상황에서 옥수수 농사 확대, 이모작 확대, 농지 이용률 확대 등을 정책적으로 강조해 추진하고 있다. 이들 정책은 필연적으로 토양의 수탈을 초래하게 된다. 또한 염소와 같은 초식 가축을 대규모로 사육하는 것도 인근의 토지를 황폐화시키는 부작용을 초래하게 된다.

참고문헌

농촌진흥청, 북한 식량작물 작황 추정에 관한 보도자료, 각년도.

김정은, 「사회주의 건설의 새로운 발전을 위한 당면 투쟁방향에 대하여」, 최고인민회의 제14기 제5차 회의, 평양 중앙통신, 2021. 9. 30.

조선로동당, 「우리나라 사회주의 농촌문제의 올바른 해결을 위한 당면과업에 대하여」, 조선로동당 중앙위 제8기 제4차 전원회의, 의정3, 2021. 12.

FAO, “FAO GIEWS Update,” 14 June 2021.

FAO, “Statistical Yearbook 2021,” 2022.

한국무역협회 해외무역통계(<http://stat.kita.net>, 접속일: 2021. 12. 10).

FAOSTAT(<https://www.fao.org/faostat/en/#home>, 접속일: 2021. 12. 10).