

# 2025/26년 북한의 식량·농업 주요 동향

김영훈 | 한반도경제협력원 연구위원 | kyhoon100@gmail.com

## I. 2025년 북한의 식량 수급

2025년 북한의 식량 수급은 2024년 수급 상황과 유사한 수준이었다. 2024년산 곡물의 공급이 비교적 안정적이었으며 2025년 3/4분기까지 봄·여름 작물 생산과 대외 수입에서도 큰 변화가 없었기 때문이다. 비록 2024년 가을철 주곡 생산량이 2023년에 비해 소폭 감소했지만 ( $\Delta 0.8\%$ ),<sup>1)</sup> 2024년 겨울과 2025년 봄에 식재한 맥류와 감자의 작황도 나쁘지 않았다. 이들 작물의 수확은 2025년 6~8월에 순조롭게 완료되었다.<sup>2)</sup>

<표 1> 북한의 대중국 곡물 수입(2020년~25년 3분기)

(단위: 천달러, 톤)

연도	쌀(1006)		밀가루(1101)		보리(1107)		옥수수(1005)		대두(1201)		합계	
	금액	물량	금액	물량	금액	물량	금액	물량	금액	물량	금액	물량
2020	589	1,325	35,478	109,633	730	1,587	361	1,237	0	0	37,158	113,782
2021	0	0	340	980	585	5,260	0	0	5,904	14,472	6,829	20,713
2022	33,210	74,866	18,387	55,507	905	1,491	0	0	7,336	4,926	59,837	136,790
2023	76,810	164,326	42,152	104,780	1,989	2,810	2,492	6,750	59	100	123,502	278,765
2024	9,622	19,708	18,485	49,069	1,720	3,347	96	360	13	20	29,934	72,505
2025 (3/4분기)	1,150	2,307	11,154	31,666	1,845	3,789	47	150	0	0	14,196	37,912

주: 1) ( )안은 HS코드임.

2) 2025년 수치는 3분기까지의 수치임.

자료: 한국무역협회(<http://www.kita.net>, 검색일: 2025. 11. 17); 중국 해관통계(<http://stats.customs.gov.cn/>, 검색일: 2025. 11. 17).

1) 북한은 2024년 식량 생산이 당초 계획을 초과해 목표를 107% 달성한 것으로 평가했다(당중앙위 8기 11차 전원회의).

2) FAO, September 7, 2025.

한편, 2025년 북한의 대중 곡물 수입량은 3분기까지 약 38,000톤으로 전년 전체 수입량의 절반 수준으로 감소했다(표 1). 이 감소 규모는 곡물 총공급에서 비교적 작은 비중을 차지해 북한의 전체 식량 공급에 큰 영향을 끼치는 수준이 아니다. 러시아로부터의 곡물 수입도 특별하게 증가하지 않았던 것으로 파악된다. 대러 제재에 따른 러시아의 식량 재고 부담 증가와 러시아·우크라이나 전쟁 파병에 따른 특수로 북한의 대러 식량 수입 여력이 향상되었을 것으로 추정된다. 그럼에도 불구하고 대러 식량 수입이 주목될 만큼 이루어지거나 증가하지 않았다는 사실은 북한의 2025년 식량 수급 상황이 크게 나빠지지 않았음을 방증한다.

봄과 여름철에 수확되어 공급되는 밀, 보리, 감자의 2025년 공급 사정도 무난했다. 이들 작물의 파종은 2024년 늦가을과 2025년 봄에 정상적으로 시작되었다. 그리고 작물의 동면기와 생육기 작황에 유리했던 기상 조건으로 인해 2025년 전반기 맥류 수확은 6월에 순조롭게 완료되었다.<sup>3)</sup> 이와 같은 작황에 더해 이들 작물의 재배 확대를 강조해 온 북한의 농업정책을 고려하면, 맥류와 서류의 2025년 생산과 공급은 지속적으로 늘어날 수 있는 환경이었다고 볼 수 있다.

이상과 같은 식량 공급 증가 요인과 달리 지난 1년간 북한의 시장 상황은 급변했다. 2025년 들어 곡물, 특히 쌀 시장가격이 급등한 것으로 관찰되었다.<sup>4)</sup> 평양 시장의 쌀 판매가격이 1월 중순에 kg당 8,100원이었으나 6월부터 급등하기 시작해 10월 중순에는 30,000원까지 상승한 것으로 보도되었다. 주곡 수확에 따라 11월 중순 들어 시장의 쌀 가격이 다시 하락했으나, 2025년 북한 시장을 관통한 전반적인 곡물 가격 상승은 곡물의 시장 공급 감소를 강하게 뒷받침한 것으로 나타났다.

그러나 이러한 곡물의 시장가격 상승을 단순히 절대적인 공급 부족에 기인하는 것으로 해석할 수는 없다. 2025년 곡물 시장가격의 상승은 수매를 통한 국가의 양곡 유통 장악 정책에 따른 결과일 수 있음에 주의를 기울여야 한다. 곡물의 시장 유통을 억제하고 국가가 운영하는 양곡판매소를 활성화하는 북한의 새로운 곡물 유통 정책이 시행됨에 따라, 곡물의 시장 유입이 급감하게 되고 시장에서의 곡물 가격이 상승할 수 있는 것이다.

3) FAO, September 7, 2025.

4) 데일리NK(dailynk.com/market/, 검색일: 2025. 11. 17).

## II. 2025년 북한의 식량작물 생산

### 1. 작물 생육기의 작황

2025년 농업생산활동도 2024년과 유사한 환경과 수준에서 이루어진 것으로 보인다. 2025년의 농사 준비, 생산, 수확 등에 대한 북한 매체의 기사도 작년과 크게 다를 바 없는 논조를 이어 나갔다. 북한 농사 상황에 대해서는 작물 생육기 농작업이 거의 마무리되던 9월 초까지 북한의 작황 조건과 지표를 분석한 미국 농무부(USDA)의 보고서를 통해서도 살펴볼 수 있다.

강수량을 포함한 토양수분조건, 정규식생지수(Normalized Difference Vegetation Index: NDVI), 농업스트레스지수(Agricultural Stress Index: ASI) 등 2025년 북한의 농업기상과 작황 지표들은 전반적으로 양호하게 나타나 작물 생육에 유리했던 것으로 평가되었다. USDA는 작황을 예상할 수 있는 이들 지표 분석을 통해 예년 수준을 상회하는 생산성을 달성할 가능성이 높아졌다고 전망한 바 있는데,<sup>5)</sup> 이를 요약해 살펴보면 다음과 같다.

2025년 작물 생육기 강수량은 양호했다. 시즌 초반부터 중반까지 강수량은 평년과 같거나 상승했으며, 8월 하반기 곡창지대의 강수량도 전국 평균을 상회할 정도로 충분했다. 일부 발생한 호우로 국지적인 침수 피해가 발생하기도 했지만, 작물 생산에 대한 중대한 악영향은 보고되지 않았다. 적절한 강우로 인해 작물 생육기 토양 수분 조건도 생육에 유리했다고 보고되었다. 쌀과 옥수수 재배에서 가장 중요한 생육기(8월 말)의 토양수분조건을 보면 이전 연도 10년 평균에 비해 양호한 것으로 나타났다. 특히 [그림 1]을 보면 곡창지대의 토양수분조건이 다른 지역에 비해 양호했다는 사실을 알 수 있다.

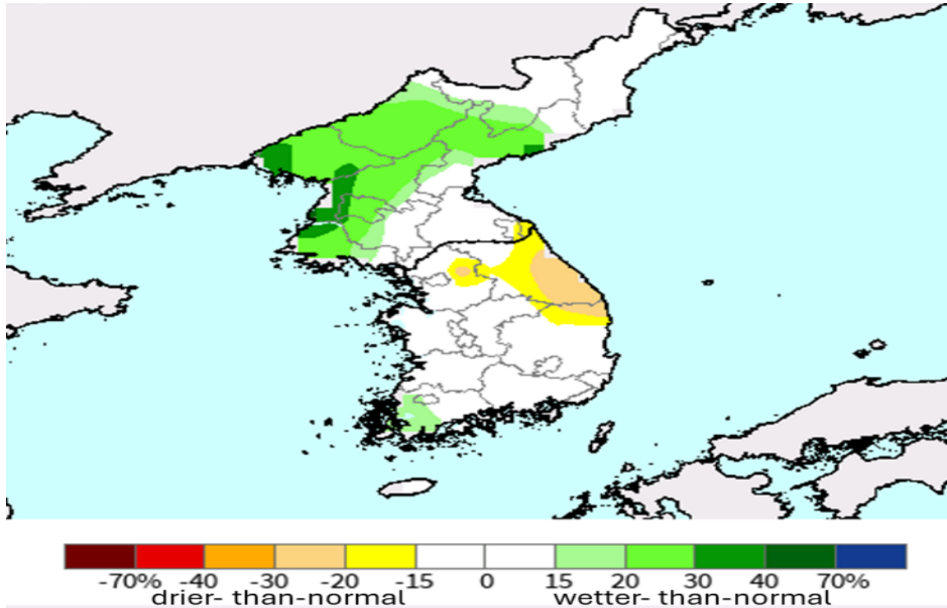
위성영상 수치 정보를 통한 작황 예측 지표 중 가장 많이 활용되는 것은 정규식생지수(NDVI)이다. 작물이 영양 생장을 하는 초기부터 시즌 중반 생육기에 걸쳐 측정한 북한 곡창지대의 NDVI 시계열 추세를 보면(그림 2), 2025년 식량작물 생장 상태는 예년 평균 구간을 지속적으로 상회한 것으로 나타나, 작황을 긍정적으로 전망할 수 있었다. 이외에 작황 예측 보조자료로 활용되는 농업스트레스지수(ASI)의<sup>6)</sup> 전국적인 분포도 식량작물 생산에 부정적이지 않다는 사실을 보여준 바 있다.<sup>7)</sup> 이는 수분 부족에 따른 식량작물 생산 저하 가능성이 낮게 나타났음을 시사한다.

5) USDA의 북한 작황 평가는 주로 원격 관측, 위성 기반 지표(농업기상 및 작황 지표)의 분석에 기반하고 있다(USDA, September 2, 2025).

6) 농업스트레스지수(ASI)는 가뭄 가능성이 높은 지역을 초기에 파악하기 위해 위성 데이터를 활용하는 신속 평가 지표이다.

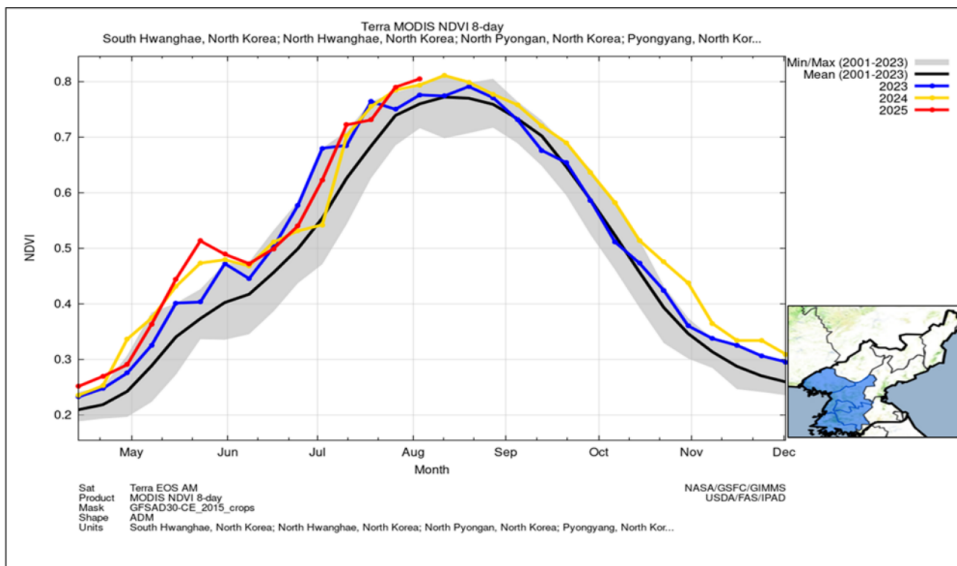
7) FAO, September 15, 2025.

[그림 1] 토양수분조건 분포(2025. 8. 20)



자료: NOAA/CPC; USDA(September 2, 2025)에서 재인용.

[그림 2] 서부 곡창지대 식생지수(NDVI) 추이 비교



주: 분석 대상은 평안북도, 평안남도, 황해북도, 황해남도임.

자료: NASA USDA GLAM GIMMS(Global Agricultural Monitoring); USDA(September 2, 2025)에서 재인용.

## 2. 2025년 식량작물 생산량

2025년 12월, 농촌진흥청은 북한 식량작물 생산량 추정 결과를 발표했다. 이 자료에 따르면,<sup>8)</sup> 2025년 북한이 생산한 식량작물은 총 490만톤으로 2024년 생산량보다 2.5% 증가한 것으로 나타났다. 작물별로는 쌀 225만톤, 옥수수 152만톤, 서류 55만톤, 맥류 36만톤, 두류 20만톤, 기타 잡곡 2만톤 생산되었다(표 2). 작물별로 생산량 증감 요인을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 2〉 2024년 북한 식량작물 생산량(정곡)

구분	단위	계	쌀	옥수수	서류	맥류	두류	기타
2024년 생산량	천톤	4,780	2,150	1,610	540	280	180	20
2025년 생산량	천톤	4,900	2,250	1,520	550	360	200	20
증감량	천톤	120	100	-90	10	80	20	0

자료: 농촌진흥청(2025. 12. 23).

쌀 생산량은 전년에 비해 4.6% 증가했다. 영양 생장기(5~6월)에 낮았던 일사량으로 기상 여건이 다소 불리했으나, 유수형성기(7월) 일사량은 전년에 비해 풍부했다. 등숙기(8~9월)에는 평균 온도가 비교적 낮았으나 일사량은 높았다. 재배면적도 3.3% 늘어 생산량이 증가한 것으로 추정된다. 반면, 옥수수 생산량은 감소했다(△5.6%). 생육 초기(6월)에는 특별한 기상 이슈가 없었다. 그러나 개화기(7월)에 일부 지역을 중심으로 발생한 강우와 가뭄 피해로 수정과 착립에 장애가 발생하였고, 9월까지 이어진 강우와 고온으로 등숙에 어려움을 겪었을 것으로 추정된다. 더욱이 재배면적도 3.6% 정도 줄어 전반적으로 생산량 감소를 초래했다.

감자와 고구마 생산은 1.9% 증가했다. 이는 주로 감자 식부면적 증가에 따른 것으로 보인다. 고구마는 습윤도에 따른 병해와 덩이뿌리 비대 저하로 생산량이 약간 감소했다. 상대적으로 생산이 가장 많이 증가한 작물은 맥류이다(8만톤, 28.6%). 3~4월에 기온 상승과 충분한 일사량으로 작황에 유리했을 뿐만 아니라, 당국의 맥류 증산 정책에 따라 식부면적도 증가해(21.8%) 생산량이 큰 폭으로 늘어났다. 두류 생산도 2만톤(11.1%) 증가했다. 파종 시기(5월)에는 기온과 강수량이 낮아 약간의 장애를 예상했으나, 생육기(6월 초)에 기상 이호전되어 작황에 큰 도움이 되었고 이후 기상도 양호해 생산량이 증가할 수 있었다.

8) 농촌진흥청, 「올해 북한 식량작물 490만톤 생산, 전년 대비 12만톤 증가」, 보도자료, 2025. 12. 23.

### III. 농장 분배제도의 개편: 노동보수법 수정

2025년 신년에 계획한 북한의 농정 방향에서는 이전과 차별되는 큰 변화를 발견할 수 없었다. 북한은 생산 증대를 이끌었다고 스스로 판단한 기존의 농업정책 기조를 변함없이 유지했다. 또한 그에 따라 전년과 유사한 농정 목표와 과제를 제시하기도 했다(조선중앙통신, 2024. 12. 29). 이는 2025년에도 정책 변화에 따른 농업생산의 변화 요소가 크지 않았다는 사실을 의미한다.

그러나 생산 정책과 달리 농산물(식량)의 유통을 국가가 확실하게 장악하기 위한 정책에는 변화가 있었다. 2021년 말부터 북한은 ‘국가 양곡전매제’ 강화를 목표로 시장을 억제하고 ‘양곡판매소’를 통한 공급을 확대하기 시작했다. 이 정책을 지속적으로 추진하기 위해서는 양곡 수매량도 동시에 늘려 나가야 한다. 양곡의 국가 수매량 확대는 두 방향으로 달성할 수 있다. 하나는 생산의 증대이며 다른 하나는 국가의 수매 비중 확대이다. 2025년 들어 북한은 농장의 양곡 결산분배 단계에서 국가의 수매 비중을 늘리기 위해 법 개정을 통해 생산물 분배 체계를 개편한 것으로 보인다.

2025년 5월 북한은 농산물 분배체계 개편의 일환으로 ‘노동보수법’을 수정했다.<sup>9)</sup> 이 개정법 제4장 ‘농장에서의 노동보수’ 부분에서 주목할 만한 개정 내용은 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째는 농장의 결산분배 대상 단위에서 ‘포전담당책임제’를 삭제한 것이며, 둘째는 결산분배에 관한 조문에서 ‘현물분배’와 ‘현물’ 용어를 모두 삭제하고 ‘현금분배’만 남겼다는 점이다(표 3). 포전담당책임제 삭제는 농장의 결산분배 과정에서 사실상 무의미했던 분배 절차의 대상 단위를 삭제함으로써 분배의 단순화를 꾀한 것으로 평가할 수 있다. 그러나 결산분배에서 현물분배와 현물 표현을 삭제하고 현금분배만 남긴 이유에 대해서는 주의를 기울여 분석할 필요가 있다. 현재 알려진 내용으로는 다음 두 방향으로 해석할 수 있다.

첫째, 개정법 조문의 표현 그대로 농장에서 현물분배를 폐지하고 모든 노동보수를 현금으로만 지불하려 한다고 해석할 수 있다. 둘째, 농장 결산분배에서 기본분배는 종전대로 현물로 지급하되 초과분배에 해당하는 노동보수를 현금으로 환산해 지급하려 한다고 해석할 수 있다.<sup>10)</sup> 그렇다면 이 법 개정은, 농장의 결산분배가 2012년 이전 분배 방식으로 사실상 환원됨을 의미한다.

9) 국가정보원(2024): 『데일리NK』(2025. 11. 7).

10) 2012년 이후에 작성된 것으로 보이는 북한 농장의 분배정형 관련 자료에 따르면, 분배(기본분배)와 노동보수지불(초과생산분 배)을 구분해 사용하고 있었던 것으로 보인다. 2025년에 개정된 ‘노동보수법’에서도 결산분배, 기본분배, 노동보수를 각기 다른 의미로 구분해 사용하고 있다면 본 해석이 가능해진다.

<표 3> 북한 '로동보수법'의 농장 부분 개정 내용(2025년 5월)

기존법(2023. 3)	개정법(2025. 5)	비고
<p>(33조) 농장에서 결산분배는 실정에 맞게 현물분배를 기본으로 하면서 현금분배를 함께 적용하는 원칙에서 한다. 농장은 농장원에 대한 분배몫을 해마다 계산하여 결산분배시기에 분배하여야 한다.</p>	<p>(38조) 농장은 분조 또는 분배단위로 분배몫을 정하고 결산분배를 진행하여야 한다. 농장은 농장원에 대한 분배몫을 해마다 계산하여 결산분배시기에 분배하여야 한다.</p>	<p>현물분배 및 현금분배 표현 삭제</p>
<p>(제34조) 농장은 분조관리제안에서 포전담당책임제를 실시하는데 맞게 분조를 단위로 농장원별 계획수행정형과 로력일 같은 것을 평가한데 기초하여 현물 및 현금분배몫을 정하고 그에 따라 정확히 분배하여야 한다. 매 농장원별에 따르는 결산분배정형은 현물, 금액상으로 분배대장에 정확히 기록하며 지불받은 농장원의 확인을 받는다.</p>	<p>(제39조) 농장은 분조관리제의 요구에 맞게 로력일에 따르는 현금분배를 하여야 한다.  매 농장원별에 따르는 결산분배정형은 현금수량, 금액상으로 분배대장에 정확히 기록하며 분배받은 농장원의 확인을 받는다.</p>	<p>포전담당책임제 삭제</p> <p>현물분배몫 및 현물 표현 삭제</p>

자료: 국가정보원(2024); 『데일리NK』(2025. 11. 7).

전자의 해석대로 현물분배를 한꺼번에 폐지하면 그것에 전적으로 의존하던 농장원은 일시에 큰 충격을 받을 수밖에 없다. 더욱이 지금까지와 같이 식량 가격이 계속 상승하면 농민이 떠안게 될 손해는 감당할 수 없게 된다. 이 경우 저항과 혼란으로 국가 경제는 순식간에 파탄에 이를 수 있다. 이러한 위험을 떠안고 북한 당국이 농장의 현물분배를 단번에 폐지할 가능성은 낮다. 최근 북한 매체의 보도를 보더라도<sup>11)</sup> 농촌 결산분배의 대전환과 그로 인해 파생된 문제를 시사하는 내용은 발견할 수 없다. 최근 북한 당국이 국가 양곡전매제를 전면적으로 시행하려는 의도를 드러내고 있는 만큼, 농장에서 현물분배를 점차 줄이고 현금분배를 늘리는 정책을 취해 국가의 양곡 수매를 단계적으로 높여 나갈 가능성이 높다. 요컨대 기본분배는 그대로 시행하고 초과분배만을 현금 지급으로 회귀했을 것이라는 후자의 해석이 더 설득력이 있다. 물론 이 경우에도 국가는 식량 가격이 안정될 수 있도록 관리하는 데 노력을 기울여야 한다.

11) 『조선중앙TV』(2025. 11. 11); 『로동신문』(2025. 11. 11; 2025. 11. 18).

## IV. 요약 및 전망

북한의 식량 생산은 2023년에 크게 증가한 후 이듬해인 2024년에도 증대된 생산량이 유지되었다. 이로써 북한 농업은 김정은 집권 직후 개혁기의 생산 수준을 회복했다. 북한 매체에서도 2023년과 2024년 연속으로 식량 수매 계획을 초과 달성한 것으로 평가하면서 농업 생산에서 만족스러운 성과를 거두었다고 보도한 바 있다.

2025년에는 중후반까지 식량 생산이 전년과 유사한 수준에서 이루어질 것으로 예측되었다. 지난 9월 USDA는 북한의 주곡(쌀, 옥수수) 생산량이 전년과 같을 것이라고 발표한 바 있으며, 북한 매체도 농업생산활동이 이변 없이 수행되고 있다고 보도해 왔다. 지난 12월에는 농촌진흥청이 2025년 북한 식량 생산량을 490만톤으로 추정해 발표했다. 이를 통해 북한 식량 생산에 관한 이전의 긍정적 전망이 틀리지 않은 것으로 밝혀졌다. 이 전망은 주로 다음 세 가지 사실에 근거한다. 2025년 북한 농정 기조에 큰 변화가 없었고, 전년과 같은 수준에서 국가 지원과 투자가 이루어졌으며, 농업기상에도 특별한 악재가 없어 주요 농업생산 지표들이 연중 안정성을 유지했다.

식량 공급 증가가 예상됨에 따라, 북한의 2026년 단기 식량 수급은 당초 계획에 부응할 수 있을 것으로 전망된다. 또한 2021년에 시작된 5개년 계획 기간 동안 식량 생산 증가에 힘입어, 북한은 양곡의 조달과 유통에 있어 국가가 장악하는 ‘양곡전매제’를 한층 더 강화할 수 있을 것으로 보인다. 그것은 지금까지 양곡의 국가 수매 확대, 양곡의 시장 판매 억제, 양곡판매소 공급 비중 증가, 법 개정을 통한 농장 분배체계 개편 등으로 확인된 바 있다.

단기적 차원에서 북한의 식량 부족 현상은 최근 들어 호전된 것으로 보인다. 그러나 지속 가능한 수준까지 개선되지는 않았으며 중장기적인 관점에서 절대적인 식량 부족 상황은 여전히 현재 진행형이다. 그것은 국제사회의 평가로 잘 드러나 있다. 유엔 식량농업기구(FAO)는 2025년에도 아시아에서 총 9개 국가를 식량 부족 상태로 지정했는데, 이중 레바논, 팔레스타인, 시리아, 예멘 등 전쟁 혹은 준전시 상태인 4개국과 함께 북한을 전반적으로 식량 접근성이 낮은(Widespread Lack of Access) 국가로 지정한 바 있다.<sup>12)</sup>

장기적으로 식량 불안이 지속되는 이유는 개혁 부진과 자본 부족 문제가 해소되지 않고 있기 때문이다. 시장경제의 자생적 발달에 역행한 지난 5개년 계획 기간의 북한 농정전략(새 농촌강령에 기초한 농업정책)은 일시적 생산 증대로 성과를 거둔 것으로 보이지만, 곧 한계에 봉착할 개연성이 높다. 이 경우 북한의 농업 생산은 감소할 것이며 북한 주민은 다시 식량

12) FAO, March 2025.

위기에 직면할 수 있다. 그 위기는 식량의 생산과 유통 양 측면에서 동시에 발생할 가능성이 높다. 국가가 자본재의 공급을 충분하게 책임지지 못해 식량 생산이 압박 받는 가운데 계속 식량의 수매를 강화하고 유통을 장악하려 한다면, 농장과 시장과 주민들의 불만이 한꺼번에 고조될 수 있기 때문이다.

## 참고문헌

국가정보원, 『북한법령집』, 2024.

농촌진흥청, 「올해 북한 식량작물 478만톤 생산, 전년 대비 4만톤 감소」, 보도자료, 2024.  
12. 19.

농촌진흥청, 「올해 북한 식량작물 490만톤 생산, 전년 대비 12만톤 증가」, 보도자료, 2025.  
12. 23.

FAO, “GIEWS Country Brief DPRK,” February 2, 2024.

\_\_\_\_\_, “GIEWS Country Brief DPRK,” August 12, 2024.

\_\_\_\_\_, “GIEWS Country Brief DPRK,” February 28, 2025.

\_\_\_\_\_, “Crop Prospects and Food Situation,” No.1, March 2025.

\_\_\_\_\_, “GIEWS Country Brief DPRK,” September 7, 2025.

USDA FAS, “North Korea MY 2024/25 Seasonal Crop Outlook and Excess Rainfall  
and Flood-Related Analysis,” Commodity Intelligence Report, August 22, 2024.

\_\_\_\_\_, “North Korea MY 2025/26 Seasonal Crop Conditions and Food Security Outlook,”  
September 2, 2025

\_\_\_\_\_, “Global Food Assessment, 2025–2035,” September 2025.