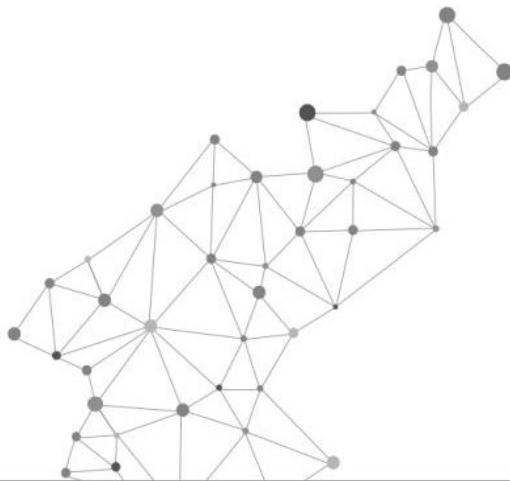


동향과 분석

높은 쌀 자급률에도 불구하고
왜 북한주민들은 식량난을 경험하는가?

| 이지선



높은 쌀 자급률에도 불구하고 왜 북한주민들은 식량난을 경험하는가?1)

이지선 | 국가안보전략연구원 부연구위원 | jisunyi1223@gmail.com

1. 머리말

북한에서 생산하는 쌀의 규모가 작지 않음에도 왜 북한주민들은 식량난을 경험하는가? 아니면, 오늘날 북한에서 심각한 식량 위기가 발생했다고 판단할 근거 및 개연성이 부족한 것인가? 북한의 식량난 발생과 위기수준을 판단할 때, 우리는 주로 쌀을 비롯한 주요 곡물의 생산량, 물가수준 그리고 수입량 등을 고려해 왔다. 하지만 이러한 지표들이 북한의 식량 사정을 얼마나 가깝게 반영할 수 있는지, 아니면 해당 지표들로는 설명되기 어려운 식량 사정이 전개되고 있는 것은 아닌지에 대해 필자는 의문을 가지게 되었다.

쌀은 옥수수, 밀과 더불어 국제사회의 주요 작물이면서, 세계 극빈인구(global population living in extreme poverty)가 가장 많이 생산·소비하는 식량이다.²⁾ 무엇보다도 쌀 생산 변동성과 물가 등락은 국제 식량안보와 사회 경제 안정성에 가장 큰 영향을 주는 요인 중 하나로 꼽힌다. 쌀 위기는 폭동·시위뿐 아니라 국내 이주민·난민의 급증으로 이어지는 경우가 빈번하고, 특히 쌀 소비 비율이 월등히 높은 아시아 국가들에 치명적으로 작동한다.³⁾

북한에서도 쌀은 주식 곡물(staple cereal)이고, 쌀 관련 추정 데이터들은 국내 식량 수급 사정을 가늠함에 있어 대표성을 띤다. 2020년 초부터 북한 당국이 코로나19 바이러스 확산에 따른 국경봉쇄와 방역·격폐 조치를 취함에 따라 북한 내 식량 위기, 특히 쌀 부족 현상이 심화되었을 것으로 예상되었다. 작년 작황이 다소 좋지 않았음에도, 일각에서는

1) 본고는 이지선(2023)의 내용 일부를 요약, 정리한 것임을 밝힌다.
2) Zeigler and Barclay(2008).
3) ASP(2022).

북중교역이 증대됨에 따라 국내 식량 부족 사태가 다소 완화될 것으로 기대했다. 하지만 올해 상반기 북한의 대중국 쌀 및 밀 수입이 대폭 늘어났음에도, 북한 내 아사자가 급증한 정황이 한국 정부기관에 의해 포착되었다.⁴⁾

대규모 식량 수입에도 북한 내 식량 위기가 고조되었을 가능성이 상존하는 가운데 본고는 북한식 사회주의 식량 시스템 아래 형성, 진화되어 온 북한 당국의 쌀 통제 구조를 조명하고자 한다. 북한에서 나타나는 특수한 쌀의 정치경제 동학을 추적해 보고, 이를 기반으로 왜 쌀 생산과 수입이 북한주민의 식량 접근성 향상에 직접적으로 도움이 되지 않는지를 추정했다. 물론 북한주민 다수의 실질적인 식량 접근성과 그 결과로써 나타나는 영양상태를 가늠하기 위해서는 쌀의 대체재이면서 저소득층의 주식인 옥수수 또는 감자의 접근성 문제를 따지는 것이 더 중요할지도 모른다. 하지만 해당 논의에서는 양정(糧政)의 관점, 즉 북한 당국이 역사적으로 그리고 오늘날까지 체제 정당성 제고와 사회질서 안정을 위해 식량 통제를 시도해 온 배경에서 전략적 중요성이 높은 쌀의 기능, 흐름 그리고 효과에 주목했다. 이와 더불어, 김정은 시대 들어 새롭게 도입된 양곡정책으로 인해 북한주민의 쌀 접근성이 더 위축되었을 가능성과 이에 따른 시사점과 전망을 제시하면서 글을 마무리하고자 한다.

II. 쌀 지표를 통해 우리는 얼마나 가깝게 북한주민의 식량 접근성을 파악할 수 있나?

1. 식량난 추적에 있어 쌀·곡물 자급률 100%의 함정

북한주민의 식량 접근성과 영양수준을 파악하기 어려운 일차적인 이유는 북한 당국이 식량의 국내 생산, 배분, 유통, 소비에 관한 정보를 공개하지 않기 때문이다. 최근까지도 국제기구를 비롯한 외부인이 북한 내부로 들어가 북한주민의 생활수준을 파악할 기회가 없었다는 점도 절대적이다. 이러한 한계에도 불구하고 국내외 북한 농업·식량 전문가들은 한정된 거시경제 지표에 의지해 북한 식량 사정에 대한 엇갈린 추측과 전망들을 제시해 왔다.

4) 국가정보원(2023년 8월 17일 국회 정보위원회 전체회의)에 따르면 올해 1월에서 7월까지 아사자가 240여명으로 최근 5년 평균 110여명에 비해 2배 이상 증가한 것으로 분석하였다.

북한의 식량 사정을 파악함에 있어서 우선적으로 재고(再考)되어야 할 점은 쌀을 주식으로 하는 다른 개도국들에 비해 북한의 국내 쌀 생산규모 자체가 작지 않다는 것이다. 무엇보다도 쌀·곡물 자급률이 100%가 넘으면 식량난이 발생하지 않거나 또는 발생할 가능성이 낮아진다는 가정이 북한 당국뿐 아니라 북한 식량 전문가들 가운데 매우 견고하게 자리 잡고 있기에, 우리는 해당 가정을 벗어나 북한 식량난의 원인과 현황을 새롭게 바라볼 필요가 있다.

사실 식량 자급자족(food self-sufficiency)이 가능한 국가는 현실 세계에서 그리 많지 않다. 식량 자급률 100% 이상을 기록한 사례는 전체 국가들 중 10% 정도에 그친다. 프랑스와 같이 식량자급이 완벽히 가능하면서 식량 수급에 문제를 겪지 않았던 국가들은 국내 식량·곡물 생산량이 국내 소비량을 훨씬 상회하면서도 비농업 부문의 발전으로 국가 소득수준이 상당히 높다. 반면, 상당수의 개도국들은 주식(staple)에 해당하는 곡물의 생산량이 충분해도, 전체 식량의 상당 부분을 수입에 의존하는 경우가 많다. 한국의 경우, 국내 생산하는 곡물이 전체 소비 곡물량의 20.2%이며, 전체 소비 식량 대비 45.8%에 불과하다.⁵⁾ 그러나 우리나라에서 자체 생산되는 식량이 부족하다고 해서 이를 식량 위기 또는 임박한 위협으로 속단하지는 않는다.

북한은 국가 소득 또는 외환 보유 수준이 낮아 국내적으로 필요한 양만큼 식량을 수입하기 어려운 측면은 있어도, 쌀·곡물 자급률은 다른 개도국들에 비해 상대적으로 높은 편이다. 이는 국제 식량 가격의 폭등이나 제재로 인한 국제시장 접근성 하락에도 북한 시장이 큰 타격을 받지 않는 현상을 일부 설명한다. 북한의 쌀 생산량(정미 공급 기준)은 2021/22년 기준으로 1.36백만톤으로 추정되며, 국내 소비량(1.43백만톤) 대비 쌀 순수자급률(쌀 수입량 제외)은 95.1%에 이른다(USDA-FAS 통계). 쌀을 주식으로 하는 아시아 지역에서도 국가 소득 또는 발전 수준과 크게 상관없이 쌀 순수자급률 100%를 넘어서는 국가는 많지 않다(표 1 참고). 다시 말해, 북한은 해외(대중) 식량 수입 의존도가 낮은 편이며, 쌀 순수자급률만 따졌을 때 중국과 유사한 수준을 보인다.

여러 국가들의 사례에서 나타나는 쌀·곡물 자급률과 식량 위기 발생 간의 상관관계를 살펴보면, 오늘날 발생하는 식량 위기 상황들은 생산량의 절대 부족이 아닌 분배·유통 또는 저소득의 문제일 가능성이 높다. 유사한 맥락에서 우리가 북한의 식량 사정을 평가할 때, 자급자족을 전제로 곡물 부족량을 도출하고, ‘국내 생산 부족은 곧 식량 위기’로 판단하는 경향 자체가 부적절할 수 있다.

5) KEI(2022).

〈표 1〉 쌀 생산과 국내 소비에 따른 순수자급률: 국제 비교

(단위: 백만톤, %)

2021/22년 기준	생산	국내소비	순수자급률	2021/22년 기준	생산	국내소비	순수자급률
고소득 국가군				중·저소득 국가군			
호주	0.28	0.35	80.00	베트남	28.51	23.29	122.41
EU	1.62	3.54	45.76	필리핀	13.03	16.79	77.61
미국	6.08	4.80	126.67	중국	145.80	151.94	95.96
한국	3.88	3.95	98.23	멕시코	0.17	0.92	18.48
일본	7.45	8.05	92.55	터키	0.60	0.72	83.33
세계	525.96	522.69	100.63	나이지리아	5.01	7.37	67.98

자료: FAO의 Agricultural Market Information System(AMIS)을 바탕으로 저자 작성.

2. 북한의 쌀 시장 가격과 수입 실적에 대한 해석과 논쟁

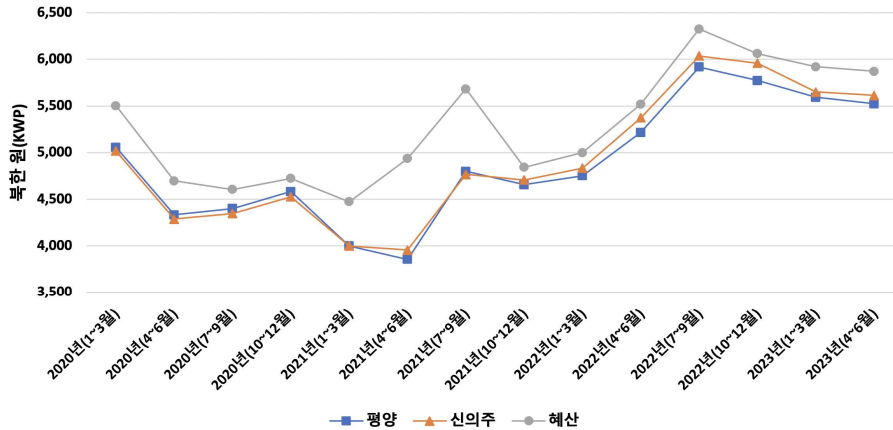
한국 통계청의 북한 통계 추정치에 따르면, 2013년부터 2022년까지 북한에서 매년 2백만~2.2백만톤의 쌀(비정미 기준)이 안정적인 수준으로 수확되었다. 옥수수 생산량은 변동성이 쌀에 비해 크지만, 매년 1.4백만~1.8백만톤 범위 안에서 생산된 것으로 추정된다. 2020년의 코로나19로 국경봉쇄 이후 장마당의 쌀가격 변동성이 증가하고, 올해 쌀가격은 지난 5년 평균기 대비 최고가(1kg당 5,700원, 평양 기준)를 경신했다. 지난 3년간 쌀의 대체재인 옥수수의 가격 오름폭이 쌀에 비해 크고, 국내 식량 가격이 국제가격을 상회하는 수준으로 형성된 점 등을 미루어 일각에서는 북한이 1990년대 대기근 이후 최악의 식량난에 직면한 것으로 추정했다.⁶⁾

2023년 상반기 동안 북한은 중국과 러시아로부터 쌀(10만톤 이상)과 밀(4만톤 이상)을 대규모로 수입했다. 코로나19 확산 전인 2019년 동 시기와 비교했을 때 5배나 많은 쌀을 수입한 것이다. 그럼에도 불구하고, 수입된 곡물의 상대적 비율이 ‘쌀 > 밀 > 옥수수 > 보리’ 순으로 나타난 점에 근거해 식량난이 예년에 비해 심각하지 않을 가능성도 일부 전문가에 의해 제기되었다.⁷⁾

6) B. Silberstein(2023).

7) 북한의 식량난 상황이 정말 심각하다면 쌀이 아닌 옥수수를 수입했을 것이라고 윌리엄 브라운 교수(메릴랜드 대학)가 언급한 바 있다(VOA, (2023)).

[그림 1] 쌀 가격의 변동(2020~23년)



자료: Daily NK를 바탕으로 저자 작성.

하지만 해당 주장은 북한이 해외로부터 식량을 수입하는 방식 그리고 수입 식량의 국내 유통 구조에 대한 이해가 제대로 뒷받침되지 않은 상태에서 도출되었을 것으로 판단된다. 즉, 밀수가 아닌 이상 식량 수입은 북한 당국의 인·허가와 기타 통제를 받는 무역회사에 의해서만 가능하고, 그렇기 때문에 수입 품목과 규모의 결정은 장마당 또는 시장(market)의 수요보다는 일차적으로 국가 계획과 통제에 영향을 받을 가능성이 높다. 이와 더불어, 해외로부터 수입된 식량이 바로 장마당으로 유통되지 않을 가능성도 따져봐야 한다.

다시 정리해 보면, 쌀의 생산 추정치, 장마당 가격, 북중교역 데이터를 근거로만 국내 식량 사정, 특히 북한주민들의 식량 접근성 변화를 유추 판단하기는 어렵다. 특히 국내적으로 쌀이 어떻게 배분되고 유통되는지에 대한 정보가 부족하기에 더더욱 북한주민의 쌀·식량 접근성을 가늠하기 어렵다. 결국 북한의 높은 쌀 자급률에도 불구하고, 장마당에서의 쌀 가격 폭등과 아사자 증대 현상들이 빚어내는 ‘거시-미시 역설(macro-micro paradox)’을 설명할 구조적 접근 또는 관련 메커니즘 연구가 절실하다는 점을 필자는 강조하고 싶다.⁸⁾ 이 점에 착안해 이어지는 절에서는 실험적인 시도이나 관련 질적 자료와 탈북민 증언에 기반하여 북한의 사회주의 식량 시스템 아래 형성된 북한 당국의 쌀 통제 구조를 재구성해 보았다.

8) ‘거시-미시 역설’이라는 개념은 개발경제학자 담비사 모요(2009)에 의해 언급된 바 있고, 왜 아프리카 국가들은 높은 경제성장률과 대규모 해외 식량지원에도 불구하고, 극빈곤·영양부족 인구가 줄지 않는 것인가라는 딜레마 내지 문제의식을 제시하였다. 이는 북한 장마당에서 쌀 생산과 수입의 낙수효과(trickle-down effect)가 미미하게 나타나는 것과 유사한 측면이 있다.

III. 북한식 사회주의 식량 시스템에서 쌀은 어떻게 통제되는가?

북한에서 쌀은 주식 곡물(staple cereal)을 넘어서서 김일성 시대부터 구축되어 온 사회주의 체제의 핵심 ‘복지물자(welfare goods)’이다. 김일성 전주석에 의해 ‘쌀은 곧 사회주의(또는 공산주의)’라는 슬로건이 확립되었고,⁹⁾ 오늘날에도 ‘쌀밥’은 북한주민의 생활 향상 목표로서 중대한 상징성을 가진다. 다른 권위주의 정권들과 유사하게 북한 당국도 체제 안정성과 사회질서 확보를 위해 쌀 정책에 깊이 관여해 왔다. 이와 더불어 북한 당국은 협동농장을 비롯해 곡물 수매제도를 독점하고, 종합시장과 장마당에서 쌀가격을 통제해 온 것으로 관측된다.

반면, 북한의 식량 시스템이 구 사회주의 국가 사례들에 비해 현격하게 차별화될 수 있는 제도적 특징은 바로 배급제의 운영에 있다. 역사적으로 배급(rationing)은 북한 체제의 근간이면서 체제 유지의 절대 기능을 수행해 왔다.¹⁰⁾ 거의 모든 주민이 적용받는 ‘완전 배급제’는 1990년대에 붕괴하였으나, 부분 또는 선별적 차원의 배급제가 최근까지도 그 명맥을 유지하고 있다. 2002년 7월 1일 경제개선조치 후 당국은 일일 배급량 700g 중 절반 정도만 배급하고, 나머지 부족분은 주민 각자가 종합시장에서 구매하도록 지시했다. 북한 인구(25.9백만명) 중 30%가 농민으로 추정되며, 나머지 70%는 배급을 받거나 시장을 통해 식량을 확보하는 것으로 알려져 있다. 북한 정권이 배급제를 실시하는 한, 식량의 생산, 수입, 유통이라는 전 과정에서 당국이 일정 수준의 쌀을 확보하고 비축하는 것은 체제 생존의 문제이기도 하다.

FAO와 WFP가 발표한 2012년 보고서에서 북한 당국이 운영하는 배급제에 대한 단편적인 정보를 찾을 수 있다.¹¹⁾ 당시 북한 당국이 공표한 배급 계획 및 목표량(2012/13년)에 따르면, 곡물 152만톤(44%)은 협동농장 가구 대상, 18만톤(6%)은 행정·국방·사회보장 근로자 대상, 173만톤(50%)은 기타에 할당하였다. 일일 배급 목표량은 600~700g였으며, 분배되는 곡물 종류는 쌀이 20~50%를 차지하거나 옥수수·감자가 50~80% 정도를 차지했다.

9) 김윤근(1995).
10) J. Yi(2022).
11) FAO·WFP(2012).

그렇다면, 배급제의 최근 모습은 어떠한가? 김정은 집권기 동안 배급제를 개혁, 수정하려는 제반 시도들은 있었으나, 집권 초기¹²⁾와 크게 다르지 않은 형태의 배급제가 현재까지 운영되고 있는 것으로 알려져 있을 뿐, 이에 대한 최근 연구나 업데이트된 자료들이 매우 부족하다. 고위급 탈북민이나 식량 전문가의 전언에 따르면, 배급 체계는 1~9등급으로 분류되고, 크게 봤을 때는 이중 구조로 운영된다. 국가가 협동농장에서 의무 수매한 쌀과 기타 식량은 ‘국가(일반) 배급’용으로 주로 당·국가 기관에서 근무하는 평양 주민에게 전달된다. ‘기업소 배급’은 북한 당국이 허가한 범위 안에서 기업소가 무역회사를 열고 주로 대중교역 또는 내부 시장 거래를 통해 쌀과 기타 식량을 확보하게 된다. 기업소가 근로자들에게 식량과 물자를 자체적으로 배급하기에 ‘자체 배급’이라 부르기도 한다.

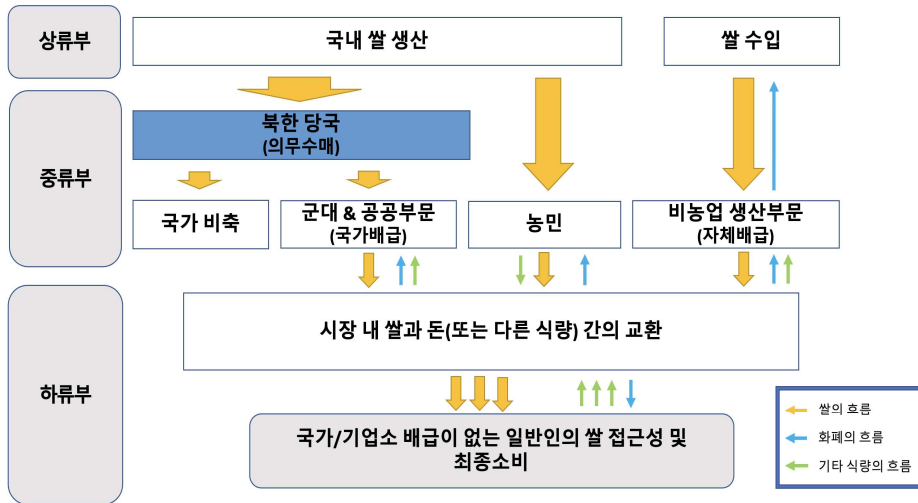
북한의 사회주의 식량 시스템과 배급제 안에서 쌀의 흐름을 추적할 때, 쌀이 다른 곡물과는 차별화되는 기능과 효용성이 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 앞서 언급한 쌀의 사회정치적 상징성뿐 아니라 실제 엘리트층과 일반 주민의 선호도가 높기에 그만큼 시장에서의 교환 가치가 크다.

먼저, 배급을 제공하는 당국의 입장에서 따져보면 쌀 배급량의 보장 수준은 체제의 정당성과 견고함을 반영한다. 또한 평양에 집중된 행정·국방·사회보장 근로자들에게 우선 배급을 실시하는 것 자체가 북한 정권의 식량정책이 강력한 ‘도시 또는 엘리트 편향성 (urban or elite bias)’을 가지고 있음을 시사한다. 당 간부를 비롯해 체제의 지지 계층이 몰려 있는 평양(인구는 약 3.1백만명, 총인구의 11.9%로 추정)은 다른 지역에 비해 배급 쌀 의존도와 소비율이 월등히 높기에 이들을 위한 일정 규모의 쌀을 확보하는 것은 체제 안정성 관점에서 매우 높은 전략적 우선순위를 가진다고 볼 수 있다.

배급 대상 주민들은 배급 받은 쌀을 소비하기만 하지 않는다. 기타 소득을 창출을 하거나, 배급 품목 외 식품 또는 공산품을 구입하기 위해 국가로부터 배급 받은 식량을 시장에 판매하는 경우도 많다. 장마당이나 기타 공간에서 배급제 대상 주민, 협동농장 농가 그리고 일반 주민 간의 교환 및 거래가 발생하게 되는데, 다른 식품에 비해 희소성과 영양가가 높은 쌀은 교환 가치가 높을 수밖에 없으며, 장마당에서는 중국쌀보다 북한쌀이 선호된다고 알려져 있다. 하지만 국가 배급을 받지 못하는 다수의 일반 주민들은 장마당 또는 기타 사적거래를 통해서 쌀을 확보할 수 있는데, 이들은 텃밭(또는 폐기밭)에서 비곡물 식량을 자체 생산하거나, 장사를 통해 가게 소득을 창출하고, 이를 기반으로 쌀과 기타 곡물들을 확보하게 된다.

12) 김영희(2014).

[그림 2] 북한에서의 쌀 이동 경로



자료: 저자 작성.

앞서 언급한 내용을 구조화시켜 본다면, 위와 같은(그림 2) 하향식(trickle-down) 구조를 띤 쌀의 정치경제를 도출할 수 있다. 일반 주민이 쌀을 확보하는 데 있어서 북한식 사회주의 식량제도는 계층 차별적이고 다층적 구조를 지닌다. 시장경제(장마당)보다는 계획경제(배급제)에 쌀이 우선 공급되는 구조를 띠고 있고, 자유시장경제에서 일반적으로 나타나는 수요와 공급에 따른 피드백(feedback) 메커니즘이 북한의 쌀 생산, 수입, 유통 과정에서는 부분적으로만 작동하는 것으로 판단된다.

더 구체적으로, 북한에서의 쌀 흐름(rice stream)을 상·중·하류부로 구분했을 때, 쌀의 생산과 수입, 즉 상류부 단계에서부터 북한 당국의 직·간접적인 통제가 시작되며, 중류부에서는 당국의 식량 비축과 배급제의 운용을 목적으로 일정 규모의 쌀이 시장에 닿기 전에 소진되게 된다. 일반 배급, 자체 배급, 그리고 농부 자체 공급 단계에서 하류부의 시장으로 유입되는 쌀의 절대적 규모 내지는 비율을 알기 어렵다. 다만, 추정컨대 장마당 쌀가격이 북한 국내 쌀 생산량 변동성보다는 중국 시장의 쌀가격과 일정 수준의 연동성을 가진다는 연구 결과¹³⁾에 근거했을 때, 장마당에는 일반 배급보다는 자체 배급을 거친 수입 쌀 점유 비중이 높을 것으로 추정할 수 있다. 마지막으로 하류부에 도달한 일부 쌀은 시장 메커니즘을 통해 북한 주민 개개인에게 판매, 소비되는 일련의 과정이 존재한다.

13) 김규철(2023).

여기서 ‘시장(market)’은 장마당, 종합시장과 같은 구체적인 장소에 국한되지 않으며 국가 개입 또는 계획이 아닌 자율적인 수요와 공급에 의해 가격이 결정되고 교환이 이뤄지는 상황까지 포괄한다. 다만, 해당 개념구조(그림 2)에서는 밀수, 증여 그리고 외부의 식량지원에 따른 쌀의 흐름은 배제하였고, 이외에도 실제 발생 가능한 당국 또는 시장의 쌀 통제 또는 이동 방식들을 고려하지 못했기에 오류의 가능성을 내포하고 있다는 점을 일러둔다.

IV. 신앙곡정책 이후 북한주민의 쌀 접근성은 어떻게 달라졌는가?

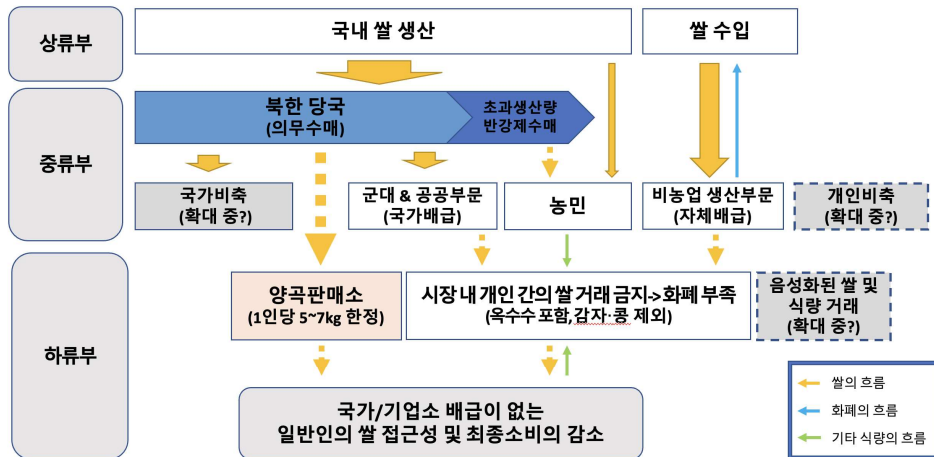
앞 장에서 개념화된 ‘쌀의 정치경제’ 구조에서 북한주민에게 국내 생산되거나 수입된 쌀에 대한 차별적인 접근성이 부여되나, ‘소득(income)’이 확보된다면 다소 제한된 규모와 품질의 범위 안에서 쌀 거래와 식량 교환이 가능하다. 배급을 받지 못하는 대다수 북한주민들의 쌀 접근성은 절대적 그리고 상대적 수준에서 매우 낮다고 평가되나, 경기 순환에 따른 개인 소득 또는 시장 유입 물량에 큰 변화가 발생하지 않는 한 북한주민의 쌀 접근성에 유의미한 변화가 유도되기 어렵다. 물론, 해당 개념구조는 북한주민들이 실제 쌀을 구매, 소비하는 정도를 파악하는 데 여전히 한계가 많으나, 이들의 쌀 접근성에 영향을 미칠 국내 제도적 요인들을 식별하는 데 유용성을 가진다.

문제는 최근까지도 북한 당국이 팬데믹 확산을 우려해 주민의 국경 간 그리고 국내 이동을 엄격히 통제할 뿐 아니라, 작년부터 새로운 양곡정책을 도입함으로써 기존의 북한식 사회주의 식량 구조와 동학에 유의미한 변화를 가져왔다. 북한 당국의 ‘시장통제’ 시도는 제도적 변화를 비롯해 국내 쌀 생산자, 판매자 그리고 소비자의 행태 변화도 유도하였고, 결과적으로 쌀 시장 효율성과 일반 주민의 식량 접근성 감소에 기여했을 것으로 추정된다(그림 3).

상류부에서 나타난 주요한 제도적 변화로 2021년에 개정된 양정법과 농장법을 꼽을 수 있다. 해당 개정으로 인해 양곡 수매 비중이 확대되었는데, 실제로 당국이 농가의 초과 생산량을 반강제로 수매하기 시작했다고 알려졌다. 이는 직접적으로 시장으로 유입되는 쌀 흐름을 감소시키는 효과를 가져왔을 것으로 판단된다. 기존 구조에서 협동농장의 농가는 수확 직후 분배를 받고, 초과 생산량에 대한 자가 처분이 가능했기 때문에 배급제에 의존하는 주민에 비해 식량 수급 변동 영향이 적었다.¹⁴⁾ 하지만 당국이 농민으로부터

초과 생산량을 시장보다 낮은 가격에 수매함으로써 농가 소득이 25~30% 하락한 것으로 추정된다.¹⁵⁾

[그림 3] 신앙곡정책 이후 변화된 쌀의 정치경제



자료: 저자 작성.

하류부의 경우, 북한 당국이 시장에서 개인 간의 쌀, 옥수수 거래는 금지하고 있다는 점에서 시장에 대한 당국의 직접적인 통제가 쌀 유입량 감소, 유입 시간차 발생 그리고 식량거래의 음성화를 유도한 것으로 판단된다. 북한 당국은 시장 대체 기구로 2019년부터 양곡판매소를 도입하였고, 2021년부터 전국적 운영을 시도했다. 하지만 언론 보도에 따르면, 양곡판매소는 시장보다 저렴한 가격으로 쌀을 공급하나, 시장에서 발생하는 사적 식량 거래량을 대체하기엔 공급량이 턱없이 부족하고 품질도 낮아 북한주민들의 불만이 많다고 알려졌다.

북한 당국은 양곡정책 변화와 시장 통제 조치를 통해 쌀의 흐름을 조절할 뿐 아니라, 북한주민에게 식량 부족 또는 위기 상황(contingency)이라는 신호를 발신함으로써 이들의 쌀 활용 행태에도 변화를 유도했을 가능성이 있다. 정권 또는 개인의 생존과 위기관리 차원에서 쌀을 배급, 비축 또는 판매하는 규모나 빈도수가 달라질 수 있다. 이는 결국 하류부의 장마당 동학과 일반 주민의 식량·쌀 접근성에 직·간접적인 영향을 미친다.

북한 당국의 입장에서 ‘체제 위기’가 심화될수록 엘리트 편향적으로 ‘쌀’을 더 많이

14) 김영훈(2013).
15) 『Daily NK』(2023).

확보, 제공할 인센티브(incentive)가 커지게 된다. 체제 저항 능력이 떨어지는 농부와 지방 지역의 희생은 강요하고, 엘리트층 또는 도시민을 위해 쌀가격을 낮추거나 쌀을 대량 공급하는 방식은 아시아 권위주의 국가들에서 전형적으로 나타나는 식량 정치 행태이다.¹⁶⁾ 유사한 통제 논리가 적용된다면, 올해 북한 당국은 옥수수보다는 ‘더 많은 쌀’을 확보, 배급하기 위해 장립종 쌀을 대량 수입했을 것으로 추정된다.¹⁷⁾ 중류부의 배급 대상 계층은 경제위기와 시장 통제 상황에서 쌀을 소비하기보다는 저장 또는 판매할 인센티브가 더 클 수 있다.

앞서 제시한 쌀의 정치경제 구조와 동학에 근거해 본다면, 당국의 수매 비중 증대, 식량 거래 통제 그리고 양곡판매소 운영으로 올해 상반기 하류부의 ‘공식 시장’에 유입되는 쌀의 양 자체가 이전에 비해 감소하였으나, ‘음성화된 쌀 거래’는 증대되었을 것으로 판단된다. 북한의 식량 시스템에서 ‘보이지 않는’ 또는 ‘비공식’ 쌀의 흐름이 증대되면, 쌀 접근성은 소득수준이 높은 계층에 몰리고 오히려 소득규모 자체에 큰 변화가 없어도 소득수준이 낮은 일반 가정에서는 쌀 접근성이 악화되는 현상이 발생하게 된다. 특히, 때기밭이나 배급이 없는 하류부의 일반 주민의 경우, 당국의 계속되는 이동 통제(밀수나 상업 활동 감소)나 식량 거래 금지로 인해 소득이 감소되었다면, 쌀을 비롯한 전반적인 식량 접근성이 위축될 가능성이 높다.

V. 시사점과 전망

필자는 북한의 높은 쌀 자급률에도 불구하고 왜 북한주민들이 식량난을 경험하는지를 직관적 차원에서 다루어 보았다. 북한의 사회주의 식량 시스템 아래 작동하는 특수한 쌀의 정치경제 구조(structure)와 동학(dynamics)을 재구성함으로써 북한주민들의 제한된 쌀 접근성과 최근 변화 양상에 대해 추적하였다. 결국 필자가 주장하는 것은 북한의 식량문제는 생산량 또는 수입 부족에 의한 (또는 농업 기술 향상이나 수입 증대로 해소가 가능한) ‘식량 부족(food shortage)’ 현상이기보다 북한 식량 시스템의 차별적 구조에 의한 ‘식량 접근성 격차(food divide)’에 기인한 것으로 판단된다. 북한 식량 시스템의 구조적 특징과 더불어, 당국의 과도한 식량 개입은 쌀·식량 거래를 음성화시켜 오히려 저소득 계층의

16) H. Thomson(2019).

17) 안남미(장립종)는 단립종 백미에 비해 가격이 저렴하고, 물을 넣을 때 몇 배로 불어나는 장점이 있다. 고난의 행군 시기에도 장립종 쌀을 수입한 바 있고, 올해 상반기 단립종과 장립종 수입 비율은 5:5였다. 몇몇 전문가들은 금년 쌀 수입의 증대를 국내 수요 급증에 따른 현상으로 해석하나, 소득의 뚜렷한 증대가 뒷받침되지 않는 한 국내 쌀 수요 및 수입의 급증을 설명하기는 어렵다.

식량 확보를 위한 거래비용(transaction cost)을 증대시키고, 식량 접근성 감소와 영양부족을 야기했을 가능성이 크다.

작년부터 본격적으로 도입된 김정은 정권의 신양곡정책은 국내 생산된 쌀에 대한 국가 전매 비율은 늘리고, 시장에서 개인 간 식량 거래를 막되 양곡판매소를 대체 운영하는 방식으로 쌀의 기능과 흐름을 통제하고 있다. 이는 양정의 관점에서는 효과적일지 몰라도, 배급을 받지 못하고 소득수준이 낮은 주민들의 ‘영양부족’ 현상을 심화시킨 주 원인으로 평가된다. 북한 당국이 양곡정책의 실패를 자인하고 이를 철회, 수정하기 전까지 북한의 식량 위기는 배급에서 배제된 저소득 및 취약 계층을 중심으로 심화될 것으로 전망된다.

참고문헌

- 김규철, 「북한 시장에서 거래되는 식량의 가격은 무엇에 영향을 받는가?」, 『KDI 북한경제리뷰』, 3월호, 2022.
- 김운근, 「북한 식량난, 그 배경과 전망」, 『월간 통일경제』, 11월호, 1995, p.4.
- 김영훈, 「최근 북한 주민의 식량소비 및 영양 상황」, 『KREI 북한농업동향』, 15권 1호, 2013.
- 김영희, 「집권 2년차, 김정은 정권의 경제개혁 평가」, 『KDI 북한경제리뷰』, 3월호, 2014.
- 이지선, 「쌀의 정치경제'로 추적해 본 북한의 식량난」, INSS 전략보고, 국가안보전략연구원, 2023.
- FAO, Agricultural Market Information System(AMIS).
- H. Thomson, *Food and Power*, Cambridge University, Press, 2019.
- J. Yi, "Famine and Regime Response in Post-Cold War Communist States: Political Commitment, Food Distribution, and International Aid in Cuba and North Korea," *Asian Perspective*, 46(2), 2022, pp.225~253.
- Zeigler, R. S. and Barclay, A., "The Relevance of Rice," *Rice*, 1, 2008, p.1.
- 〈웹사이트〉
- ASP, "Increasing Food Prices and Social Unrest," 2022.
<https://www.americansecurityproject.org/increasing-food-prices-and-social-unrest/>, 접속일: 2023. 8. 16.
- 『Daily NK』, 「양곡판매소 때문에 농가 소득 하락... "더 힘들게 하고 있다"」, 2023.
<https://www.dailynk.com/20230217-1/>, 접속일: 2023. 8. 21.
- FAO · WFP, "FAO/WFP Crop and Food Security Assessment Mission to DPR Korea," 2012.
<http://www.fao.org/3/a-aq118e.pdf>, 접속일: 2023. 8. 17.
- KEI, "Spotlight on (South) Korea's Food Import Dependence," 2022.
<https://keia.org/the-peninsula/spotlight-on-koreas-food-import-dependence/#:~:text=South%20Korea%20has%20one%20of,on%20food%20imports%20into%20focus>, 접속일: 2023. 8. 17.

- Silberstein, B., “North Korean Market Prices Suggest Serious Food Shortages,” 2023.
<https://www.38north.org/2023/06/north-korean-market-prices-suggest-serious-food-shortages/>, 접속일: 2023. 8. 17.
- 『VOA』, 「북한, 대중국 쌀 수입 2019년 대비 5배 늘어...전문가들 “수요 증가 영향”」, 2023.
<https://www.voakorea.com/a/7162337.html/>, 접속일: 2023. 8. 17.