

## 김정은 시대 북한의 농업과 식량사정

김영훈\*

- I. 머리말
- II. 과거 유산의 계승과 새로운 농업정책
- III. 향후 식량수급 사정과 전망
- IV. 결론을 대신하여: 농업의 활로 모색과 과제

### 요약

2011년 말 북한의 절대 권력자 김정일의 급작스런 사망으로 그 후계 체제가 예상보다 일찍 등장했다. 북한 정치권력 전면에 나선 김정은은 물려받은 유산을 잘 정비하여 나라 안팎에서 후계자임을 승인받는 동시에, 각 분야에서 새로운 체제를 수립하고 공고히 해야 하는 과제를 안게 되었다. 새 지도체제 앞에 놓여있는 농업분야의 과제도 예외가 아니다.

1990년대 심각한 식량난을 겪으면서 북한의 농업당국은 새로운 농정시책을 고안해 추진했다. 1990년대 말에 시작해 2000년대 북한 농업을 관통한 새로운 농정시책은 식량의 증산, 농업기반의 확충, 초식가축의 도입 확대 등 실천적인 내용들로 구성되었다. 이러한 농정시책들을 계획대로 추진하기 위해서는 제도 개선과 자본 조달이 필요했다.

북한은 농업생산부문에서 제도 개선을 시도했으나 기대했던 효과는 나타나지 않았다. 새로운 농정시책 추진에 필요했던 자본의 도입은 국제사회와 한국의 지원 형태로 이루어졌다. 그 지원은 북한 주민의 인도적 상황을 개선하고 북한의 농업생산을 단기적으로 증대시키는 데 기여했다. 그러나 북한 농업의 생산구조를 개선해 발전도상에 올려놓기에는 처음부터 한계가 있었다.

그 요인은 낮은 개혁·개방 수준에서 찾을 수 있다. 실제로 1990년대 중반 식량위기 이래 북한 농업은 여러가지 시도를 해 보았으나 농업생산성은 매우 낮은 수준에 머물고 있으며, 식량부족 상황은 여전히 개선되지 않고 있다. 이 상황은 북한의 새로운 지도자 김정은이 선대로부터 물려받은 골치 아픈 유산이다. 김정은 체제 하 북한 농업이 이 함정에서 탈출하기 위해서는 과감하고도 새로운 개혁과 개방을 선택해야 할 것이다.

\*한국농촌경제연구원 선임연구위원

# I

## 머리말

북한 농업이 안고 있는 총체적 문제가 한꺼번에 표출된 것은 1995년 식량위기이다. 그러나 우리가 북한의 농업문제를 보다 잘 이해하게 된 것은 그 후의 일이다. 1998년 유엔개발계획(UNDP)의 도움을 받아 입안되고 추진된 ‘농업회생 및 환경보호계획(Agricultural Rehabilitation and Environmental Protection Program: AREP)’이 국제사회에 공개되면서 북한 농업이 가지고 있는 문제의 실체가 잘 드러날 수 있었기 때문이다.

북한의 산업구조와 산업간 인구 분포는 오랜 기간 큰 변화를 보이지 않고 있다. 오랫동안 고수해 온 사회주의 경제관리체제는 농업생산 현장에서 요구되는 동기유발에 성공하지 못하고 있다. 비료·우량종자·농기계·농약·비닐·연료 등 농업생산에 필수적인 각종 농자재도 원활히 공급되지 않고 있다. 저수지·양수시설·하천제방 등 농업 기반시설이 낙후되어 비교적 작은 이상 기후에도 농업생산이 큰 영향을 받고 있다. 산림은 황폐화되어 자연재해를 가중시키는 요인이 되고 있다.

이러한 다양한 이유로 북한의 농업생산은 잠재생산능력에 크게 못 미치는 수준에 머물고 있다. 모자라는 식량은 상업적으로 수입해야 하나 외화 부족으로 인해 수입이 충분치 않고 식량부족 현상은 장기간 해소되지 않고 있다. 북한의 식량 부족은 그 자체로도 문제지만 그로 인해 다른 농업생산부문을 위축시키고 있다는 문제도 있다. 식량을 생산하기 위해 북한은 농업부문의 가용 자원을 식량생산부문에 우선적으로 배분했다. 그 결과 기타 경종부문과 축산부문은 한계 상황으로 축소되었다.

이러한 상황에서 정권을 물려받은 김정은은 식량 조달과 농업생산 증대에 어떤 타개책을 모색하고 있을까? 본고에서는 최근 북한의 식량수급 사정과 농업정책의 전개를 살펴보고, 새로운 지도체제에 접어든 북한 농업의 고민은 어디에 있으며 과제는 무엇인가를 고찰하고자 한다.

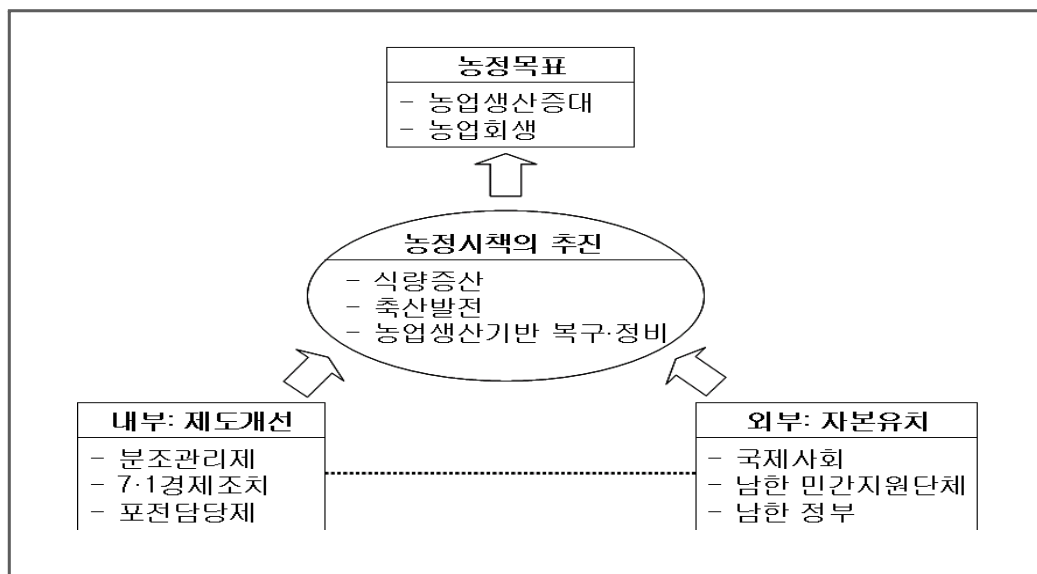
## Ⅱ 과거 유산의 계승과 새로운 농업시책

### 1. 김정은 체제 이전의 농업정책

#### 가. 농업위기 극복을 위한 전략

1994년 김일성 주석 사망 후 김정일 국방위원장이 물려받은 경제적 유산은 장기간의 경제침체와 심각한 식량난이었다. 따라서 김정일 집권 후 북한 정부의 농업정책은 처음부터 오랜 기간 누적되어 온 경제침체와 당면한 식량난을 극복하기 위한 노력의 연속이 될 수 밖에 없었다. 1990년대 중반 식량부족이 심각해진 이래 북한은 식량 증산, 축산의 회복과 발전, 농업생산기반의 복구와 정비 등 각 분야에서 종전과 차별되는 농정시책을 추진하기 시작했다. 물론 이들 농정시책의 목표는 농업생산 증대와 농업복구에 두고 있었으며 실천적이고 구체적인 정책 방안을 제시하고 있었다.

〈그림 1〉 북한의 농정 목표와 전략



이 농정시책들이 원활히 추진되기 위해서는 농업 대내외 환경이 함께 조성되어야 했다. 그 중 가장 중요한 것은 제도 개혁과 자본 조달이다. 전자는 북한 스스로 추진해야 하는 개혁적 조치를 의미하며 후자는 외부 자본을 유치하기 위한 노력을 의미한다. 북한은 이 조건을 충족하기 위해 다양한 노력을 기울였다. 그러한 노력의 성공 여부를 떠나 식량난 표면화 이후 북한의 농정 전개 추이를 사후적으로 평가할 때 북한 농업당국이 채택했다고 여겨지는 기본 전략을 엿볼 수 있다. 이 전략은 <그림1>에서 보는 바와 같이 구성된다.<sup>1)</sup>

## 나. 주요 농정시책

북한은 1990년대 중반 극심한 식량난을 겪으면서 농업생산 증대를 위해 새로운 농정시책들을 개발해 추진하게 된다. 이 시기의 농정시책들은 대부분 실천적인 내용들로 구성되어 있다. 증산 부문에서는 종자혁명방침, 두벌농사방침, 감자농사 혁명방침 등을 수립해 추진했으며, 농업기반정비 부문에서는 토지정리사업과 대규모 자연흐름식 물길 공사를 추진했다. 축산부문에서는 역축 이외의 대가축 사육을 지양하고 소동물 위주의 초식가축 사육 증대와 축산기지 건설 등을 추진했다.

증산시책에서 가장 우선된 것은 우량종자의 공급이다. 북한은 1997년부터 종자혁명방침을 결정하고 우량종자 확보와 보급을 강조했다. 그러나 북한 농업당국은 그 구체적인 방안을 찾지 못했다. 다만 옥수수과 감자 생산 부문에서 남한과 국제사회 민간지원단체의 지원을 받아 종자증식과 보급체계를 일부나마 복원해 가동하기 시작했다.

농지의 이용률 증대를 통한 식량증산 정책으로 대표적인 북한의 농정시책은 이모작 확대 방침이다. 북한은 1997년부터 약 4만ha 수준이던 이모작 면적을 30만ha로 확대한다는 목표를 설정하고 이모작 면적을 확대하는 정책을 추진했다. 이모작을 확대함에 따라 노동력과 농자재 투입 요구도 증가했다. 6월은 노동력과 기계동력이 많이 필요한 시기이다. 이 시기에 부족한 노동력과 투입재를 확보하기 위해 농촌지원사업을 대대적으로 추진하기도 했다. 그러나 지나친 연작과 약탈농업의 지속, 축산퇴비 부족에 따른 지력의 쇠퇴, 비료 등 농자재의 부족, 특히 농기계 동력의 부족으로 인해 이모작 확대는 곧 한계에 도달했다.

1) 이는 1995년 이후 북한의 농업정책 전개 상황을 검토해 사후적으로 지칭한 것이다. 북한 당국이 사전에 천명한 것은 아니다.

북한은 1998년부터 ‘감자농사혁명 방침’을 세우고 량강도 대흥단군을 중심으로 감자 재배를 늘리기 시작했다. 북한이 감자농사혁명에서 가장 많은 관심을 쏟은 분야는 씨감자 생산체계의 현대화 사업이다. 이를 위해 북한 농업과학원으로 하여금 대외 협력사업을 적극적으로 추진하도록 했다. 이와 관련해 북한은 2001년 평양에, 2002년에는 대흥단·정주·배천·함흥 등지에 감자원종 생산공장을 설치했다.<sup>2)</sup>

북한이 국가적 사업으로 추진한 농업기반정비사업은 토지정리사업과 관개체계 개선사업이다. 북한은 1998년 강원도를 시작으로 1999년에는 평안북도, 2000년부터 2002년까지 황해남도, 2002년부터 2004년까지 평안남도·평양·남포 등지에서 토지정리사업을 실시해 총 27만6천ha를 정리한 것으로 발표했다. 북한은 토지정리사업 추진 과정에서 210만개의 소필지들을 56만개의 규격화된 필지로 정리했다. 또 13만 km의 논두렁을 8만km로 줄이고 2만3천km의 수로를 새로 건설했으며 7,600여ha의 농지를 새로 조성했다고 발표했다.

한편 1990년대 들어 북한이 추진해 온 대규모 물길 개설 공사는 에너지가 많이 요구되는 양수식에서 자연흐름식으로 관개체계를 바꾸기 위한 사업이다. 또한 노동력을 최대한 활용할 수 있다는 측면에서 북한 현실에 적합한 농업기반정비사업으로 평가할

〈표 1〉 북한의 토지정리사업 추진  
(1998~2004)

단위: ha

지 역	추진 기간	사업 면적	경지 증가
강원도	1998. 10~1999. 4	30,000	1,760
평안북도	1999. 10~2000. 5	51,500	2,000
황해남도	2000. 10~2002. 3	100,000	2,310
평남/평양/남포	2002. 3~2004. 6	94,400	1,530
계	-	275,900	7,600

자료: 통일부, 「2002년도 북한경제 종합평가」, 2003; 로동신문, 2004. 7. 17.

2) 북한의 현대적 씨감자 생산체계 구축에 큰 역할을 한 것은 국내 민간지원단체 ‘월드비전’이다.

자료: 통일부, 「주간 북한동향」, 제783호, 2006.

북한은 축산업을 회생시키고자 1996년부터 초식가축 중심의 축산업 정책을 추진해 왔다.<sup>3)</sup> 곡물사료를 절약하고 주민에게 단백질을 공급할 수 있는 대안적 방안으로서 염소·토끼·오리·거위 등 초식가축의 사육을 장려한 것이다. 이를 위해 북한은 초지 조성, 풀씨 채종체계 수립, 국영농목장과 협동농장의 공동축산을 근간으로 하는 초식가축 사육체계를 새로 구축했다.<sup>4)</sup> 이와 동시에 개인부업축산의 병행 발전도 강조했다. 이 방침에 따라 초식가축의 사육은 협동농장과 개별 농가뿐 아니라 기업소 및 공장·군부대·학교에서도 광범위하게 권장되었다.

4) 북한은 초식가축 중심의 축산업 진흥 정책을 효과적으로 추진하기 위해 농업성에 풀판조성 및 축산국, 각 도 농촌경리위원회에는 풀판조성 및 축산처를 두었으며, 초지의 조성관리, 이용, 감독, 통제 등에서 지켜야 할 원칙과 요구, 실현방법 등을 구체적으로 규정한 ‘풀판조성 및 관리 규정(총 4장 21조)’을 제정했다. 민주조선, 2001.5.25; KREI 북한농업동향 제3권 제2호 참조.

## 다. 농업생산부문의 개혁 실험

북한은 1960년대 중반부터 농업생산현장에서 농업노동의 투입을 관리하는 동시에 농산물의 농장 내 분배를 관리하기 위해 협동농장에서 ‘분조관리제’를 시행해 왔다. 이는 작업반을 수 개의 작업분조로 구분하고 농지와 생산수단을 할당해 농작업을 수행토록 하는 농업생산조직 및 관리체계이다. 동시에 이는 동기유발을 통해 생산성 향상을 꾀한 협동농장의 분배체계이기도 하다.

1990년대 중반 식량난이 심각해지자 북한은 ‘새로운 분조관리제(1996년)’를 시범적으로 도입해 농장의 생산성 향상을 도모했다. 새로운 분조관리제가 지니고 있는 가장 큰 개혁적 요소는 개별 작업분조가 달성한 초과생산분을 수매가가 아닌 현물로 지급 받는다는 점에 있다. 1990년대 중후반 곡물의 농민시장가격이 정부수매가격의 65~350배에 달했다는 현실을 감안하면 새로운 분조관리제는 당시 획기적인 동기유발 제도가 될 수 있었음을 알 수 있다. 그러나 이 제도가 북한 전역에서 보편적으로 실시되었다는 보고는 없으며, 북한의 농업생산도 2000년까지 정체 상태에 머물렀다.

한편 북한은 2002년 7월에 경제관리개선조치를 단행했다. ‘7·1조치’의 핵심은 가격 개혁과 분권화 확대이다. 이 두 핵심 경제 조치가 북한의 농업부문에 작용할 효과는 농업생산 증대이다. 이는 가격 인상 효과가 분권화 시스템(보수 차등지불을 통한 동기유발 체계)을 통해 농장의 작업분조와 개별 농장원에게 영향을 미쳐 궁극적으로 농업생산이 증대되는 것을 의미한다.

그러나 ‘7·1조치’에 의한 농업생산 증대는 이루어지지 않은 것으로 판명되었다. 쌀을 사례로 분석한 결과를 보면 ‘7·1조치’의 가격인상 효과는 중립적인 것으로 나타나고 있다. 다만 농장 구성원이 분배받는 곡물의 상대가치는 높아지므로 자가 소요량을 상회하는 분배를 받는 경우에는 그에 해당되는 부분적인 동기유발 효과는 기대할 수 있다. 그러나 새로운 분조관리제(1996년)의 예에서 살펴본 바와 같이 성과에 따른 차등분배를 포함하는 동기유발제도가 성공적으로 정착되지 않은 조건에서는 부분적 동기유발 효과가 나타나기 어렵다.

## 라. 국제사회 및 남한으로부터의 자본지원 유치 노력

북한은 농업부문의 부족한 자본을 국제사회로부터 유치하기 위해 1998년 ‘농업복구 및 환경보호계획(AREP프로그램)’을 입안하고, ‘유엔개발계획(UNDP)’의 도움을 받아

〈표 3〉 북한 AREP 프로그램의 구성요소와 지원수요

하 위 프 로 그 램	지원수요
투 입 요 소 조 달	화학 및 유기비료, 농기구, 농기계, 농기계 부품, 에너지, 기타 농업용 자재 지원, 비료공장 재건
농 업 기 반 복 구	재해피해 농지, 방조제 복구 지원 관개용 파이프 교체, 간이양수기세트 지원
산 림 · 환 경 보 호	재해피해 양묘장 복구 및 운영 지원, 산림복구 및 보호 지원 임산연료 관련 조사·연구·훈련 지원 자연자원관리 및 재해방지를 위한 지리정보시스템
능 력 제 고	종자, 생물농약, 유기비료 생산 지원 기계화 서비스 능력 제고 지원, 농업연구개발 지원 농업관리, 농장관리 등 관리능력 제고 지원
기 타	목표생산량 도달까지 식량지원

국제사회의 지원을 요청했다. 북한의 AREP계획은 자연재해 피해 농경지 복구, 식량 생산 목표량에 맞춘 농자재 공급과 관련기반 정비, 산림황폐지 복구, 농업부문 관리 능력 향상 등 일련의 과제로 구성되었다.

북한은 이 계획을 실행하는 데 필요한 외부자본을 당초 계획기간(1998~2000년)에는 3억4,400만 달러로, 추가 계획기간(2000~2002년)에는 2억5,000만 달러로 각각 책정해 국제사회에 요청했다. 그러나 1998년에서 2000년 초까지 2년간 국제사회의 AREP 지원 내용을 보면 충분한 지원이 이루어졌다고 평가하기는 어렵다.

결국 북한은 국제사회의 지원을 겨냥해 농업복구계획을 수립·제시했으나 충분한 지원을 끌어들이는 데 성공하지 못했다. 이는 북한에 대한 국제사회의 낮은 관심도에도 기인하나, 국제사회의 관심을 효과적으로 유인하지 못했던 북한 경제관리체계의 경직성에 더 크게 기인하고 있다. 이에 따라 농업생산을 향상시키는 데 항구적 토대가 되어야 할 농업기반시설의 복구와 정비는 중장기 과제로 남게 되었다.

북한은 남한으로부터 농업지원도 유치했다. 남한 민간지원단체의 지원은 초기에는 인도지원으로 출발했으나 시간이 지나면서 농업지원, 보건의료지원 등으로 다변화되었다. 농업지원사업은 북한의 농장이나 농업기관을 대상으로 농자재와 농업기술을 지원하면서 농업개발 시범사업으로서의 성격을 실험해 왔다. 그러나 NGO가 추진



하는 만큼 소규모일 수밖에 없다는 점과, 북한측 지원대상 단위(농장, 연구소, 단체 등)가 능동적으로 호응하지 않았다는 점에서 농업개발지원으로의 발전에 한계가 있었다. 민간부문의 상업적 교류협력 역시 남한으로의 일부 농산물 반출을 제외하고 활발하게 추진되지 않았다. 북한의 관련 제도와 남북 간의 제도화 수준이 미흡했기 때문에 상업적 교류의 활성화와 이를 통한 농업자본의 형성도 어려웠다.

한편 남북한 정부 차원에서 농업개발협력 시도가 남북농업협력위원회(2005년)와 남북경제협력공동위원회(2007년)를 통해 이루어진 바 있다. 이들 접촉과 회담에서 남북한 당국은 몇 가지 의미 있는 농업협력사업들을 추진하기로 합의했으나 실행에 옮겨지지 않는 않았다. 그것은 때마침 발생한 남북한 간 정치적 경색 국면에 의한 것이기도 하지만 양측의 준비 부족에 기인한 것이기도 하다.

## 2. 김정은 체제 출범 후 농업정책의 전개와 과제

### 가. 농업정책의 전개

김정일 사망 후 들어선 북한의 새로운 지도체제는 아직 그들의 색깔을 드러낼 수 있는 충분한 시간을 갖지 못했다. 농업부문에서도 아직 새 정권 고유의 정책이 드러난 바 없다. 다만 북한 매체를 통해 전해지는 농업부문의 각종 시책에 대한 강조 사항을 통해 김정은 체제의 농정 전개를 엿볼 수 있을 따름이다. 최근 북한이 강조하는 농업 시책으로는 농업기반의 정비, 산림조성, 유기농업 확대 등인데, 이들 농정시책은 김정일 정권에서부터 강조되어 온 것들이다.

농업기반의 정비는 과거에 시행해 오던 것이었으나 최근 더욱 강조하고 있다. 주요 사업으로는 냉습지 개량 사업, 간석지 사업, 물길공사 등이다. 냉습지는 올해 전국적으로 3만여 정보를 개량했다고 보고되고 있다(로동신문, 2.7). 냉습지 개량 사업을 전국적으로 시행되고 있는데, 특히 황해남도(13,000정보 계획), 함경남도(3,000정보 계획), 남포시, 함경북도, 강원도 등지에서 활발하게 추진되고 있다.

간석지 사업으로 북한이 심혈을 기울인 것은 광산간석지 사업과 대계도간석지 사업이다. 최근 보도에 의하면(로동신문, 3.14; 4.8) 광산간석지 2단계 공사와 대계도 간석지 내부망 공사가 완공되었다고 알려지고 있다. 이외에 ‘미루벌 물길’ 공사가

완료되면서 관개수로와 저수지 등 수리사업도 강조되고 있다. 최근 북한은 ‘1만여 km의 자연흐름식 물길 완성’이라는 노동신문의 기사에서 지난 10여년 간 1만km의 자연흐름식 물길이 건설되었다고 전하면서 대규모 물길뿐만 아니라 대규모 물길의 지류로서 평안남도·평안북도·황해북도·함경남도 등지의 중소규모 물길 건설에 대해서도 소개하고 있다.<sup>5)</sup>

산림조성도 최근 김정은이 강조하는 사업 중 하나이다. 김정은 중앙군사위원회 부위원장은 식수절(植樹節)에 기념식수를 하며 “식수사업을 전 군중적 운동으로 힘있게 벌여 조국의 산과 들을 푸른 숲 우거진 사회주의 선경으로 전변시키자는 것이 우리 당의 확고한 결심”이라고 강조한 바 있다. 이를 계기로 북한은 산림녹화를 부쩍 독려하고 있다.

각 지방에서는 봄철 나무심기에 역량을 집중하여 도시의 수림화와 원림화, 경제수종과 우량수종의 식재, 산림조성계획의 작성, 나무모 생산기술의 전파, 작업도구와 포장용기 확보 등을 강조하고 있다(노동신문, 3.12; 3.16; 3.19). 또한 ‘국토환경보호성’을 중심으로 ‘중앙양묘장’과 각 군(郡)의 ‘산림경영소’에서도 양묘장에서의 나무모 생산에 매진하고 있다(노동신문, 2.12).

이와 함께 농업부문에서 강조하고 있는 시책은 유기농업이다. 농업성에 종합된 자료에 의하면 전국적으로 거름, ‘흙보산비료’, 유기질복합비료의 생산이 크게 증가했다고 밝히고 있다(노동신문, 2.25). 이외에도 최근 한 달에 6,200여 톤의 ‘후민산칼리’를 생산하고 있음을 보도하고 있다(노동신문, 3.2). 후민산칼리는 묽은 알카리에 풀리고 무기산과 작용시 양금으로 가라앉는 토양부식질의 한 부분으로서 북한에서는 알곡 생산을 늘리는데 중요한 유기비료로 각광받고 있다. 평양의 평천지구에는 최근 유기질복합비료공장이 완공되어 유기질비료를 대량으로 생산할 수 있는 기초를 마련했다고 보도하고 있다(노동신문, 4.4).

이외에 북한은 경제관리체제를 좀 더 개방하는 조치들을 취하고 있다. 우선 북한의 외국투자은행에 영업세를 면제하는 법 개정 조치를 취했다. 조선중앙통신은 최근

5) “중소규모 자연흐름식 물길은 평원군·속천군·대동군·개천시·증산군을 비롯한 평안남도의 시·군과 남포시의 군·구역 등 도처에 건설되었으며, 정주시·룡청군·염주군·동림군을 비롯한 평안북도 지방에서도 중소규모 물길 공사를 벌려 많은 면적의 농지에서 안전한 수확을 낼 수 있는 담보를 마련했다. 황해북도에서는 30여 개 대상의 물길공사를 성과적으로 해냈으며, 개성시에서도 자연흐름식 물길 공사를 실시해 농경지에 관개용수를 넉넉히 보장할 수 있도록 했고, 함경남도에서도 근 100km의 자연흐름식 물길공사를 하여 수천 정보의 농경지에 관개용수를 보장했다.”(노동신문, 2012.3.2.)

북한이 외국투자은행법을 수정·보충했다고 보도했다. 개정된 외국투자은행법은 외국 투자은행의 우대조건과 관련해, 영업기간이 10년 이상의 경우 이익이 나는 첫 해에 기업소득세를 면제하고, 조선은행(북한은행)들과 기업에 유리한 조건으로 대부해 얻은 이자수입에 대해서는 영업세를 면제한다고 규정하고 있다. 기존법은 거래세 면제를 규정하되 영업세에 관한 규정은 없었다. 북한이 외국투자은행법을 개방적으로 개정한 것은 외국 자본을 적극 유치하려는 조치의 일환으로 보인다.<sup>6)</sup>

북한은 2011년 12월 ‘황금평·위화도 경제지대법’을 채택했다고 밝힌 뒤 2012년 최근 3개월 사이에 ‘나진·선봉 경제무역지대법’, ‘외국투자기업등록법’, ‘외국투자기업 및 외국인세금법’ 등 10개 가까운 법을 개정했다고 잇따라 발표하고 있는데, 김정은 집권 후 경제의 개방적 조치를 확대하고 있는 것으로 보인다.<sup>7)</sup> 이밖에도 대외 인력 파견이 눈에 띄게 증가하고 있음이 확인되고 있다. 북한이 김정은 체제 출범 이후 경제와 무역 분야의 기술관료(테크노크라트)와 전문 기술 노동자 등 약 1천 명을 중국에 파견했다고 외신이 보도하고 있다. 주요 파견처는 중국 북동부의 선양, 다롄, 옌지 등 주요 도시와 남동부의 상하이에 있는 민간 기업과 공장 등이다.

이를 통해 북한 김정은 체제의 향후 개방의지를 부분적으로나마 확인할 수 있다. 이러한 대외 개방의지와 개방조치가 꾸준히 확대된다면 향후 북한의 대외교역은 증대될 것이다. 농업부문에서는 수출용 농산물을 생산하기 위한 기술 도입 수요와 대외 농업협력수요가 증대될 수 있을 것이다.

## 나. 농업부문의 과제

1980년대 말 이후 1995년 대홍수 피해 발생까지 북한의 농업문제는 이미 잠재해 있었다. 사회주의 경제권이 해체되면서 북한경제도 심각한 침체기에 접어들었다. 산업시설 가동률이 급락하면서 농업부문에서는 농자재 조달이 어려워졌다. 농업기반 시설도 갱신되지 못하고 지속적으로 낙후되었다. 이 상황은 결국 농업생산 침체와 식량난을 초래했다. 사실상의 김정일 정부가 들어선 1990년대 중반에 이르러 북한의 식량난이 가중되었으며 위기 상황이 국제사회에 노출되기에 이르렀다.

6) 연합뉴스, “北 외국투자은행에 영업세 면제…법 개정”, 2012.2.9.

7) 연합뉴스, “北 외국투자기업등록법·세금법도 개정”, 2012.2.10.

연합뉴스, “北 투자유치 위해 남북경협보험 모델 도입”, 2012.3.11.

식량난에 봉착한 김정일 정부는 새로운 농정시책들을 입안해 강력히 추진했다. 지도이념 관철을 중심 내용으로 하던 과거 농정과 달리 이 시기의 농정시책은 보다 실천적인 내용들로 구성되었다. 증산을 위한 종자혁명 방침, 두벌농사 방침, 감자 농사혁명 방침 등이 강조되었으며, 농업기반정비 부문에서는 토지정리사업과 대규모 물길공사를 추진했다. 축산부문에서는 곡물 부족 상황을 반영해 초식가축 사육을 강조했다.

이러한 농정시책을 계획대로 추진하기 위해서는 제도 개선과 자본 조달이 필요했다. 그러나 1996년 새로운 제도 실험은 기대했던 안정적 증산효과는 나타나지 않아 실패로 판명났으며, 농정시책 추진에 필요했던 외부자본의 유치 노력도 소기의 성과를 거두지 못하고 말았다. 국제사회와 한국의 농업지원은 북한의 인도적 상황을 개선시키고 농업생산을 단기적으로 증대시키는 데 큰 기여를 했지만 북한 농업의 재생산구조를 개선시키지는 못했다. 그 요인은 지원 방식 자체의 한계와 북한의 낮은 개혁·개방 수준에 있다고 평가된다.

1995년 이후 10년 이상 북한은 새로운 농정시책 추진, 제도개선, 농업지원 유치 등에서 많은 노력을 기울이고 변화를 꾀했다. 그럼에도 불구하고 북한 농업은 ‘개혁 부진과 자본 부족의 함정’에서 여전히 벗어나지 못했다. 이 상황을 개선하기 위해서는 북한 내부의 개혁드라이브와 외부에서의 대규모 자본 조달이 동시에 이루어져야 한다. 그러나 이는 현실적으로 어렵다. 북한은 개혁을 체제의 안정을 위협하는 요소로 간주하고 있고 국제사회는 북한에 투하되는 자본의 낮은 효율성에 주목하고 있기 때문이다.

이 상황에서 과거를 답습하는 농업정책은 무용지물이 될 가능성이 높다. 아직 김정은 체제는 농업부문에서 뚜렷한 회생 전략과 정책을 내놓지 않고 있다. 다만 토지정리 사업과 물길조성사업 추진을 김정일 정부로부터 계승하고 있으며 산림조성사업 추진을 강조하고 있을 뿐이다. 김정은 체제는 현 시점에서 가능성 있는 대안을 찾아 활로를 모색할 필요가 있다. 북한과 국제사회는 자본과 농업기술 조달 뿐 아니라 시장생산 프로그램도 포함되어 있는 중소규모의 시범적 농업협력사업을 추진할 필요가 있다. 이 협력사업의 성과를 토대로 북한 내부의 개혁 추진과 국제사회의 본격적인 자본 지원 추진 가능성이 비로소 논의될 수 있을 것이다.

### Ⅲ

## 향후 식량수급 사정과 전망

### 1. 2000년대 북한의 식량수급

북한의 식량난은 1990년대 중후반 가장 심각했다. 그 후 2000년대 들어 북한은 식량생산부문에 대한 국내 자원의 집중 배분과 국제사회의 대규모 식량지원에 힘입어 식량위기 상황은 벗어났다. 2007년까지 최소소요량 기준으로 일정 수준의 수급균형을 이루고 있었다는 것은 <표4>를 통해 살펴볼 수 있다. 그것은 북한이 추진한 새로운 농정시책의 결과라기보다는 국제사회의 지원에 힘입은 바 크다. 한국과 국제사회는 2000~07년 기간 동안 총 776만 톤에 달하는 식량을 지원했으며(WFP, Interfais) 화학비료도 지원했다.

2000년대 후반 남북관계가 경색되고 국제사회의 지원은 크게 감축되었다. 이에 따라 북한의 식량난은 재현될 조짐을 보이고 있다. 북한의 국내 식량 생산량은 2005년까지 454만 톤 수준까지 증가했으나 2007년 이후 감소했다. 한국과 국제사회의 대북 식량지원은 2008년부터 급격히 감소되거나 중단되었다. 그 결과는 식량수급 상에 나타나고 있다. <표4>를 보면 2007년까지는 최소소요량 기준으로 부족량이 크게 나타나지 않고 있으나, 2008년부터는 부족량이 연간 70만 톤 이상으로 확대되고 있다.

<표 4> 북한의 식량수급 추이  
(2005~2011)

단위: 만 톤

구 분	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11
생 산 량 <sup>1)</sup>	431	454	448	401	431	411	(425)
도 입 량 <sup>2)</sup>	115	35	75	27	(20)	(32)	(20)
최소소요량 <sup>3)</sup>	515	518	521	523	526	529	531
부 족 량	△31	29	2	95	△(75)	△(86)	△(86)

주 1) 2009/10년까지는 농촌진흥청 자료, 2009/10년은 FAO/WFP 자료

2) 2007/08년까지는 WFP 자료, 2008/09~11년은 상업적수입(중국)과 국제기구지원분

3) FAO/WFP의 1인당 소요량을 북한인구(통계청)에 적용한 수치

4) (괄호)는 불확정 수치임.

자료: 농촌진흥청, FAO/WFP, 통계청

## 2. 2012년 초 북한의 식량수급 전망

### 가. 식량생산과 수급 전망

2011년 10월 북한의 작황을 현지에서 조사한 국제기구(FAO/WFP) 실사단은 그 해 11월에 조사결과를 발표했다. 보고서는 2012년 북한의 식량부족 문제가 예년에 비해 심화되지 않으리라는 전망을 담고 있다. 2011년 말 쌀과 옥수수 등 주작목이 비교적 좋은 작황을 보였기 때문이다.

우선 벼 수량은 ha당 4.34(쌀 2.82톤)톤으로 2010년 4.26(쌀 2.77톤)톤에 비해 약 2% 상승한 것으로 나타나고 있다. 재배 면적에 변화가 없었기 때문에 벼 생산량도 2010년에 비해 2% 증가해 248만 톤(쌀 161만 톤)을 기록한 것으로 보고되고 있다. 생산량 상승은 주로 비료 투입의 증가, 관개와 농업동력 상황의 호전 등에 기인한다. 이러한 조건에만 의존한다면 수량 증가는 더 크게 나타났어야만 했다. 그러나 불리했던 기후 조건으로 인해 투입 증가의 효과는 충분히 나타나지 않은 것으로 분석된다.

옥수수의 재배 여건 역시 벼와 다르지 않았다. 2011년 여름철의 침수, 일조량 부족, 태풍으로 인한 수분 저조 등 기후는 좋지 않았다. 그럼에도 불구하고 2011년의 평균 수량은 ha당 3.7톤으로 2010년의 3.3톤에 비해 10% 정도 상승했다. 높아진 수량의 결과 2011년 가을 옥수수 생산량은 186만 톤으로 2010년에 비해 약 11% 증가했다. 반면 2011년 주수확기의 감자 생산량은 약 12만2천 톤(곡물 환산치)으로 2010년에 비해 29% 감소했다. 2012년 봄감자 생산에 대한 당시의 전망은 씨감자 부족으로 어두울 것으로 예상된 바 있다. 국제기구 조사단의 조사에 의하면 작년 말 씨감자 공급은 수요의 60% 이하였다. 이는 조사 당시 북한 농촌 현장에서도 확인된 바 있으며 부족한 씨감자의 수입이 필요할 것이라고 예측되었다.

겨울밀도 2010년에 비해 종자가 부족했다. 따라서 겨울밀 파종도 목표치의 60%에 불과한 것으로 추정되었다. 부족한 부분은 봄보리 종자를 수입해 파종해야 한다고 계획하기도 했다. 그 당시 계획했던 종자 수입이 순조롭게 추진되고 적기 파종이 실현되었다면, 2011/12년 밀과 보리 생산은 예년에 비해 소폭 상승할 수 있었을 것으로 추정된다. 2011년 말에 국제기구(FAO/WFP)는 2012년 전반기에 생산될 밀, 보리, 감자를 더해 2011/12년 북한의 곡물 생산량이 약 466만 톤에 달할 것으로 전망한 바 있다. 이 식량 생산량은 2010/11년에 비해 약 8.5% 가량 증가한 것이다.

단위: 천 톤

주 1) 벼의 곡물환산률 65%, 감자의 곡물환산률 25%, 콩의 곡물환산률 120% 각각 적용  
2) 경사지와 텃밭의 종자소요량 15,000톤 계상  
자료: FAO/WFP, 2011.11.

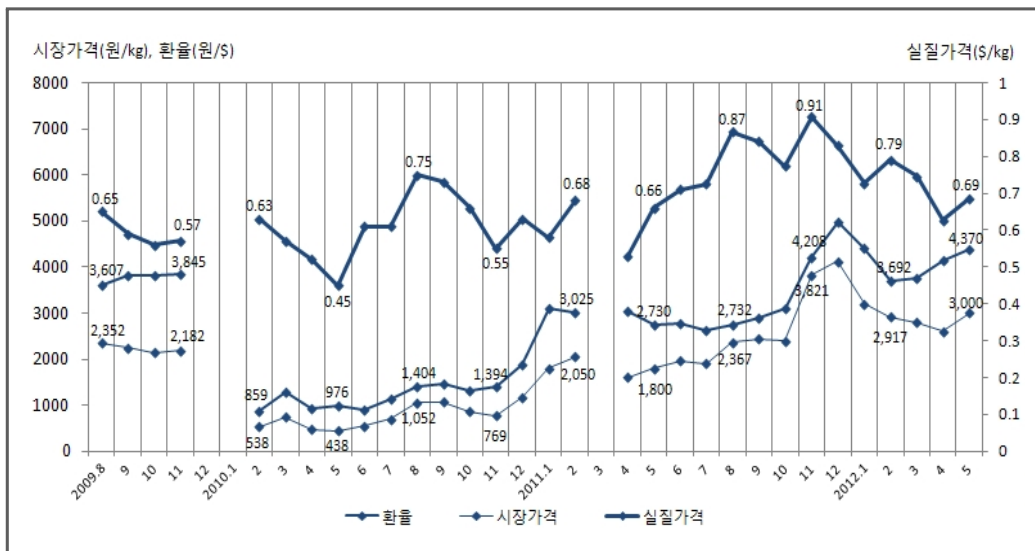
## 나. 기타 요소를 종합한 수급 전망

www.koreaexim.go.kr / 37

쌀 가격이 상승하고 있는데 이 상황 역시 예년과 다른 양상이다. 2010년과 2011년의 평양 쌀 가격(달러표시 실질가격) 추이를 보면 가을 수확 후 식량가격은 5월까지 지속적으로 하락하는 모습을 보여주고 있다(그림2). 5월 들어 식량가격이 상승하는 것은 ‘2.29북미합의’가 위기를 맞고 있다는 점과 최근의 심해진 봄가뭄을 반영하고 있는 것으로 볼 수 있다.

2011년 말 국제기구의 북한 식량수급 전망 보고서가 발표된 후 얼마 지나지 않아 북한은 절대 권력자의 급작스런 사망이라는 엄혹한 상황에 봉착했다. 그럼에도 불구하고 북한의 식량수급에 대한 전망은 그리 나빠지지 않았다. 당시의 긍정적 전망은 다음과 같은 몇 가지 사실에 근거하고 있었다. 2011년 작황 호전으로 국내 식량공급 여건이 예년에 비해 좋아졌다. 2012년 2월 29일 북미 고위급협상이 타결되면서 24만 톤에 달하는 영양식품(식량) 지원이 예정되었다. 중국은 대규모 식량지원 의사를 명시적으로 표명했다. 이러한 우호적 분위기는 국제사회의 유화조치와 후속 지원에도 긍정적 영향을 미칠 수 있었다. 그것이 현실화되었다면 북한은 향후 식량수급 상황을 크게 개선시킬 수 있는 기회를 맞을 수도 있었다.

〈그림 2〉 평양의 시장 쌀 가격 동향  
(2009. 8~2012. 5)



주: 환율과 시장가격은 관찰기간에 의해 가장 평균한 월평균 값임.

자료: 데일리NK, <http://www.dailynk.com>



그러나 미국의 대북 식량지원 계획은 암초를 만나게 된다. 북한은 ‘4.15 태양절’에 맞추어 장거리로켓 시험발사를 강행했다. 미국과 유엔은 북한의 로켓 발사와 식량 지원 여부를 연계시키고 새로운 제재를 가할 것이라고 천명했다. 북한이 장거리로켓 발사 실험을 강행하자 미국은 “국제법규와 자신들의 약속을 위배하는 명백한 도발 행위”라고 밝히며 즉시 대응했다. 유엔도 북한의 로켓 발사 3일 만에 의장성명을 통해 북한의 행위를 비난했으며, 유엔 안전보장이사회는 북한 제재방안을 협의해 북한 기업에 대한 추가 제재안을 발표한 바 있다.

북한의 로켓 발사 이후 유엔 주재 북한대표부를 통한 북미 간 공식접촉은 중단되었는데, 이는 북미 관계가 영향을 받고 있음을 반영하고 있는 것이다. 또한 미국은 비공적인 경로를 통해 대북 식량지원을 중단할 것이라고 수차례 밝힌 바 있다.<sup>8)</sup> 이에 대응해 북한도 미국의 약속 불이행을 거론하며 ‘2.29 합의’가 무효가 될 수도 있음을 거듭 상기시키고 있다.

단기적으로 볼 때 새로운 상황이 극적으로 전개되지 않는 한 북한에 대한 미국과 서방세계의 제재 국면은 지속될 것으로 보인다. 현재까지의 상황 전개로 볼 때 북한에 대한 가장 큰 제재는 식량지원 약속의 이행 보류이다. 기대했던 미국과 국제사회의 지원 보류는 김정은 체제 출범 후 ‘2012년 강성대국 진입’을 천명한 북한 정권의 향후 행보에 차질을 가져다 줄 수밖에 없다. 중국의 대북 식량 지원도 북한의 로켓 발사 이전의 계획대로 순조롭게 추진될 수는 없다. 이 상황에서도 중국의 지원 약속이 실망스럽지 않은 수준에서 이행될 수 있다면 북한은 올해 식량난을 피해갈 수 있을 것이다. 그러나 새로운 강성대국 체제, 새로운 지도자 체제의 체면은 손상될 것이며, 장기적인 식량 부족 상황은 여전히 미해결인 채로 남아있게 될 전망이다.

### 3. 김정은 시대 식량수급 전망과 과제

매해 실시하는 국제기구의 북한 작황 조사결과에 의하면, 북한의 식량 생산량은 연간 최소소요량에 미치지 못하고 있다. 또한 북한의 식량 생산은 농업부문이 보유하고 있는 농지와 노동력의 잠재 생산능력에 크게 미치지 못하고 있다. 이 빈약한

8) 백악관 국가안보회의(NSC) 부보좌관은 기자들에게 “우리는 북한에 지원하겠다는 합의를 진척시키지 않을 것”이라고도 말한 바 있다.

농업생산은 1995년 식량위기 이후 김정일 정부의 강력한 증산시책에도 불구하고 개선되지 않고 있다. 국제사회의 지원이 크게 감축된 2008년 이후 북한의 식량수급이 다시 어려운 상황에 처하고 있다는 점을 상기하면 북한의 농업에 평가할 만한 변화가 없었다는 사실을 알 수 있다.

최근 북한의 식량 생산, 식량 조달, 식량 소비 상황, 주요 도시 식량가격의 변동 상황을 볼 때, 북한의 식량수급 상황을 나타내는 여러 가지 지표는 급격하게 악화되는 것으로 보이지는 않는다. 그러나 2009년 이래 식량의 실질가격(달러표시 가격)이 추세적으로 상승하고 있어 시간이 감에 따라 식량사정은 서서히 나빠지고 있음을 알 수 있다. 국제사회의 지원이 감소되거나 중단된 후 많은 시간이 지나 어려움이 가중될 것으로 추정된다. 식량의 절대량 부족도 문제지만 더욱 큰 문제는 취약계층이다. 중앙의 계획공급(배급) 감소와 사경제 영역이 확대됨에 따라 식량 부족의 영향이 취약계층에게 더 집중되고 있다.

2011년 국제기구 조사단은 식량 조달에 취약한 계층의 인구가 610만 명에 달한다고 발표한 바 있다. 2012년에는 이 취약계층의 인구가 300여만 명으로 감소했다고 했지만 그것은 2011년 농작물 작황의 일시적 호조세에 기인한 것이다. 북한은 김정은 정부가 들어선 이후에도 식량부족 문제를 해결할 수 있는 획기적인 방안을 내놓지 못하고 있다. 국제사회는<sup>9)</sup> 15년 전과 마찬가지로 2012년에도 북한의 취약계층에게 곡물과 영양식품을 지원해야 한다고 호소하고 있으며 북한의 봄철 가뭄 현상과 기아 발생을 걱정하고 있다.

현 상황을 고려할 때 중단기적으로 북한의 식량 생산 및 조달 여건에 큰 변화가 없을 것으로 전망된다. 그것은 김정은 체제가 정치사회적 안정을 구축하는 것과 별개의 일이다. 북한은 현재 스스로의 힘으로 농자재 조달 능력을 향상시킬 수 없으며 농업 생산기반을 획기적으로 개선할 수 없다. 이는 북한의 농업생산이 기상이변 등 자연 재해에 기인하는 작황 저조의 위험에 항상 노출되어 있음을 의미한다. 또 재해가 발생하지 않더라도 일상적인 농업생산이 정상 수준으로 증대될 수 없음을 의미하기도 한다. 일각에서는 신의주 ‘황금평’과 ‘나선특구’를 중심으로 하는 북중경제협력 파급 효과 중 하나로 식량수급상황 개선을 점치고 있다. 그러나 그것은 개발이익이 가시화된 후 기대할 수 있을 것이며, 현실화될지라도 미봉책에 불과하다.

9) WFP, WHO, FAO, UNFPA, UNICEF 등 국제기구

## IV

## 결론을 대신하여: 농업의 활로 모색과 과제

경제발전과 농업발전을 위해서는 지속적인 제도 개선과 자본 조달이 필요하다. 그러나 북한경제는 ‘개혁 부진과 자본 부족의 함정’에서 오랜 기간 벗어나지 못하고 있다. 농업부문에서 부분적인 개혁 시도는 자본 부족으로 인해 소기의 성과를 거두지 못했다. 농업복구와 개발을 위한 해외자본 유치 노력도 제도개혁 부진으로 성과를 거두지 못했다. 15년 넘게 추진된 다양한 농정시책 추진에도 불구하고 북한 농업 부문의 성과를 대변하는 지표가 크게 개선되지 않고 있다.

이러한 상황을 벗어나기 위해서는 북한 농업부문에 획기적인 변화가 필요하다. 북한 내부의 제도 개선과 외부 자본의 대규모 투입이 동시에 이행되어야 하는 것이다. 그러나 현 상황에서 그 두 과제가 동시에 이행되는 것은 쉽지 않다. 가장 큰 이유는 북한과 국제사회의 입장이 다르다는 데 있다. 2000년대 초반 AREP계획 추진 당시 북한이 보여준 개방적 태도는 국제사회에 고무적인 현상으로 받아들여졌다. 그러나 정작 사업 추진 과정에서 북한의 개혁·개방 수준은 기대에 미치지 못했다. 북한은 국제사회의 지원에 따라 자신의 태도와 진로를 결정하려 했던 반면, 국제사회는 북한의 변화 가능성을 먼저 확인하려 했기 때문이다.

북한 경제부문에 종사하는 전문 인력의 준비 상태가 미흡한 것도 농업 회생과 발전에 장애가 되었다. 북한은 오랫동안 폐쇄 상태를 유지해 왔다. 따라서 국제사회와의 의사소통 및 거래를 담당할 전문 인력이 질적·양적으로 부족할 수밖에 없었다. 이는 개혁·개방에 대한 북한당국의 소극적 자세 못지않게 국제사회의 협력을 불러오는 데 중대한 장애로 작용하고 있다. 북한 내부의 개혁·개방 여부에 관계없이 경제개발과 농업개발에 소요되는 대규모 자본의 지원은 실현되기 어렵기 때문이다. 이에 관한 국제사회의 태도는 북핵문제 해소와 6자회담 진전, 남북관계의 개선 등 한반도를 둘러싼 지정학적 환경 변화와도 밀접한 관계가 있다.

국제사회와 한국이 관심을 가질 수 있는 대북 농업협력 분야는 농업·농촌기반 정비, 산림 복구, 농업기술 교류협력 등이다. 이 협력사업들이 본격적으로 추진된다면 북한의 농업과 농촌을 변화시키고 국토환경을 보전하는 데에도 기여할 수 있다. 그러나 이들 협력사업의 규모가 작지 않기 때문에 현 상황에서 즉시 실행에 옮겨지기는

어렵다. 북한 내에 투입될 대규모 자본이 효율적으로 이용될 가능성이 낮기 때문이다. 따라서 김정은 체제 하 북한의 농업은 지금까지와는 다른 전략적 선택을 할 필요가 있다. 특정 지역과 분야를 대상으로 시범협력사업을 유치하되 전략적·단계적으로 접근하면서 자신들의 개혁·개방 의지와 능력을 보여주어야 한다.

김정은 체제가 출범하면서 북한의 농업 및 식량 상황이 크게 변화한 것은 없다. 과거로부터 지속되어 오던 농정시책도 변함없이 추진하고 있다. 그러나 외부에서 자본이 공급되지 않는다면 이러한 노력도 성과를 거두기 어렵다는 점 역시 과거와 동일하다. 김정은 체제 들어와 외국투자 관련법을 손질하고 외국에 전문 관료들을 대규모로 파견하는 등 개방적 조치를 취하고 있다. 이러한 조치들이 실행력으로 뒷받침될 때 비로소 경제 분야에서의 개발협력, 투자, 교역이 활성화될 수 있을 것이다. 농업 부문의 개발협력사업 역시 마찬가지다.

농업부문의 협력사업은 그 성과가 지속적으로 나타날 수 있도록 추진해야 한다. 협력사업을 통해 단기적으로 농업 생산이 늘어날 수 있겠지만 중장기 발전의 토대가 구축되지 못한다면 개발협력의 목표가 달성될 수 없기 때문이다. 이를 위해서는 협력 당사자와 관련자의 능력을 계발할 수 있는 사업이 우선 추진되어야 한다. 북한측에게는 기술의 향상, 시장경제에 관한 이해 제고, 국제사회와 소통할 전문인력 양성 등의 효과를 가져다 줄 수 있어야 한다. 그것은 북한 스스로 바람직한 농업개혁 경로를 발견하는 일이며 농업개발에 필요한 외부자본을 유치할 수 있는 길을 발견하는 일이기도 하다. 협력사업을 통해 그들이 처한 농업 침체의 함정에서 탈출할 수 있는 길을 찾을 수 있어야 한다. **R**

〈참고자료〉

- CRS, Foreign Assistance to North Korea, Sep. 9. 2009.
- FAO/WFP, FAO/WFP Crop and Food Security Assessment Mission to the Democratic People's Republic of KOREA, 25 Nov. 2011.
- FAO/WFP/UNICEF, Rapid Food Security Assessment Mission to the Democratic People's Republic of KOREA, 24 Mar. 2011.
- FAO, GIEWS Country Brief, Democratic People's Republic of KOREA, 7 Dec. 2011.
- UN, Overview of Needs and Assistance, DPRK., 2011.
- UNDP, Agricultural Recovery and Environmental Protection Programme (DPRK), 1998, 2000.
- US CRS, Foreign Assistance to North Korea, Sep. 9. 2009.
- US CRS, Foreign Assistance to North Korea, Mar. 20. 2012.
- 한국농촌경제연구원, KREI북한농업동향, 각호.
- 연합뉴스
- 데일리NK
- 로동신문