

# 북한 주민의 식량권: 곡물 생산과 공급 그리고 소비의 지역 차이를 중심으로

조충희 (굿파머스 연구소장)

- I. 문제 제기
- II. 과제와 방안
- III. 결 론

## 〈요 약〉

인간의 생존을 위해 가장 중요한 권리는 먹을 권리이다. 그 이유는 인간의 생존 과정인 정신, 육체적 활동이 에너지를 보충하고 소비하는 과정의 연속이기 때문이다. 이런 이유로 우리는 먹을 권리를 식량권이라 표현하고 있다. 우리가 사는 지구촌 곳곳에 초보적이고 보편적 인권으로서 식량권이 보장되지 못하는 지역이 존재하고 있으며 북한도 여기에 속한다. 우리와 같은 언어를 쓰고 한반도에서 같이 사는 한 민족이 왜? 먹을 걱정을 거의 하지 않고 “굶주림”을 한글 표현으로만 아는 우리와 다르며 현재 상황은 어떠한가?

분단 이후 북한 인구는 기하급수적으로 증가하여 1945년 해방 초기 약 1,000만 명에서 지금은 2,500 백만 명을 상회하고 있으며 식량의 수요는 2배로 증가하였다. 곡물 생산에 필요한 경지면적은 그대로이고 경직된 농업정책으로 곡물 생산량 증가가 따라지지 못하여 많은 주민이 식량의 양적 질적 부족으로 굶주림에 노출되어 있다. 특히 1990년대 이후 경제난과 지구온난화에 따른 기상환경의 불안정, 국제사회 제제와 북한 당국의 봉쇄정책으로 인한 농업생산 환경의 열악성으로 생산성이 크게 둔화하여 북한은 매년 기근에서 벗어나지 못하고 있다.

최근 시장에서 곡물 가격폭등은 가구 지출의 절반 이상을 식량 구매로 소비하는 북한 주민의 상황에서는 심각한 재난으로 되고 있다. 이러한 상황에서 북한 식량권의 문제와 현실을 살펴보고 그 대응책을 강구 하는 것은 매우 의미가 있다고 생각한다. 그러면 북한 주민의 식량권 불평등의 이유가 어디에 있을까? 가장 중요한 이유는 집단주의에 기초한 제도의 경직성과 폐쇄적인 자력 경제에 있지만 현실을 기준으로 구체적으로 분석하면 첫째로 식량권에 대한 권리보장에서 지역 차이에 있으며 둘째로 토지 분포의 특성에 따른 농산물 생산량의 지역적 차이에 있다. 북한지역에서 식량권 보장을 위한 방안은 부족한 식량자원을 교류와 협력의 방식으로 해결하고 공급제도의 경직성을 해소하고 식량자원에 대한 자율적이고 정기적·안정적 접근 보장하는 것에 있으며 다양한 식량 소비 문화의 도입을 통한 곡물 소비 기준을 낮추는 데 있다.

## I. 문제 제기

### 1. 식량에 대한 권리의 보장과 지역 차이

식량권의 사전적 의미는 “배고픔과 영양실조로부터 모든 사람이 자유로울 권리이며, 이를 보장하기 위해 국가는 토지, 직업 등 식량을 마련하는 개인의 수단을 적절한 대안 없이 박탈하지 않을 의무를 지닌다.”이다.<sup>1)</sup>

적당한 식량에 대한 인간의 권리는 세계인권선언 제25조, 경제적·사회적 및 문화적 권리에 대한 국제 규약(ICESCR, 이하 사회권규약) 제11조, 아동권리협약(CRC) 제24조 및 제26조를 비롯한 다수의 국제 인권 조약에 명시되어 있다. 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회(CESCR, 이하 사회권위원회)는 식량에 대한 권리를 “모든 남성, 여성, 아동이, 각자 혹은 공동체의 타인과 함께 언제나 적절한 식량 및 그것을 조달할 수단에

1) 국어사전 <https://ko.dict.naver.com> (검색일 2023.10.25)

대한 물리적 및 경제적 접근을 가질 때” 실현되는 것으로 보고 있다. 식량권에 대한 유엔 특별 보고서는 이 권리를 다음과 같이 설명한다.

“직접적으로 혹은 재정적 구매를 통해서 소비하는 사람들이 문화적 전통에 부응하여 양적으로나 질적으로 적절하고 충분한 식량에 정기적으로, 영구적으로, 그리고 자유롭게 접근할 수 있으며, 두려움 없이 물리적·정신적으로, 개인적·집단으로 충족감 있고 품위 있는 삶을 실현할 수 있는 권리이다.”<sup>2)</sup>

북한에서 양적으로나 질적으로 적절하고 충분한 식량에 정기적으로 영구적으로 그리고 자유롭게 접근할 수 있는 주민은 전체 인구의 10%도 되지 못한다고 볼 수 있다. “기와집에서 비단옷을 입고 이밥에 고깃국을 먹는 세상”에서 살게 해준다는 북한 노동당의 약속 중에서 완전하게 해결하지 못한 것이 “이밥에 고깃국 먹는 세상 만들기”이다. 집단주의에 기초한 ‘계획경제와 자력갱생’은 기와집에서 옷은 입게 하였지만, 먹는 문제는 원만하게 해결하지 못한 것이다.

---

2) 사회권규약은 식량권의 요소로 1) 가용성, 2) 경제적 접근성, 3) 물리적 접근성, 4) 적절성을 정의하고 있다. 적당한 식량에 대한 권리에서 가용성은 “생산지나 자연 상태의 자원으로부터 직접 먹을 것을 구할 가능성 또는 수요에 따라 식량을 생산지로부터 그것이 필요한 곳으로 운반할 수 있는 원활한 유통, 가공 및 시장 시스템”을 의미한다. 접근성은 식량에 대한 경제적이며 물리적인 접근이 보장되어야 한다. 경제적 접근성(affordability)은 적절한 식사를 위한 식량의 획득과 관련된 개인 및 가정의 재정 비용이 그로 인해 다른 기본적 필수품의 획득과 충족을 위협하거나 손상하지 않는 수준이어야 한다. 물리적 접근성이란 식량을 구하러 나가기 어려울 수도 있는 아동, 환자, 장애인, 노인 등 육체적으로 취약한 사람들을 포함하여 모든 사람이 식량에 접근할 수 있어야 한다. 식량에의 접근은 멀리 떨어진 지역에 사는 사람들, 무력 분쟁이나 자연재해의 피해자들뿐 아니라 수감자들에게도 보장되어야 한다. 적절성이란 식량이 개인의 나이, 생활 조건, 건강 상태, 직업, 성별을 고려한 식이요법적 요건을 충족시켜야 함을 의미한다. 예를 들어 아동의 식량이 그들의 육체적·정신적 발달에 필요한 영양분을 충분히 포함하고 있지 않으면 적절한 것으로 볼 수 없다. 식량은 인간의 섭취에 안전하며 유해 성분이 없어야 한다. 적당한 식량은 또한 문화적으로 수용할 수 있어야 한다. “기아로부터의 해방이라는 모든 사람의 기본적인 권리”는 사회권규약의 제11조 제2항에 명시되어 있다. 자유권 규약의 제6조는 모든 인간은 고유한 생명권을 가지며, 국가는 특히 영양실조를 퇴치하여 수명을 연장할 의무가 있음을 명시하고 있다. 이 두 권리는 아동의 권리와 밀접하게 관련되어 있다. 2014 유엔 북한인권조사위원회 보고서, 통일연구원 번역 <https://www.unikorea.go.kr>

무엇보다 심각한 문제는 식량자원에 정기적으로 자유롭게 접근할 수 있는 권리의 지역적 차이이다. 현재 언론에서 이야기되는 북한지역의 식량난은 북한 전체에 해당하기도 하지만 지역에 따라 심각한 차이를 보인다. 이에 대하여 다양한 기준을 적용할 수 있지만 가격을 기준으로 보았을 때 주식으로 이용되는 주요 곡물인 쌀, 옥수수 가격에서 량강도, 자강도, 함경북도 등 북부 내륙지역의 평균치가 평양, 평안남도, 평안북도 황해도 지역보다 높거나 차이가 큰 것으로 나타났다. 2023년 10월 혜산, 회령, 무산, 청진 등 량강도 자강도 함경북도 지역의 쌀 1kg 가격은 5,600원이지만, 평성, 신의주, 사리원, 해주 등 평안도, 황해도 지역의 쌀 1kg 가격은 4,800원으로 14.3%의 차이를 보였다. 이는 여러 가지 해석상의 차이가 있지만 적어도 식량 이용에서는 곡물 자원의 지역적 편차에 따른 내륙지역 주민과 서해평야 지역 주민과 차이가 심각하다는 것을 의미하는 것이다. 지난 2018년 대한민국에 입국한 북한이탈주민은 다음과 같이 회고하고 있다.

저의 고향은 량강도 운흥군이다. 저는 학교 전 기간과 시집가기 전 농장원 생활 23년 동안 감자밥만 먹고 살았다. 당시 우리 집뿐만 아니라 전체 마을주민 모두 그렇게 먹고살았다. 생일이나 명절날 감자에 콩을 넣고, 여기에 기장쌀을 넣으면 최고의 특식이었다. 어떻게 생각할지 모르지만, 이밥을 마음껏 먹는다는 것은 실현 불가능한 꿈이었다. 그래서 농장 주변 군부대에서 복무하던 황해도 송화 출신 군인 총각과 결혼하고 황해도에 시집갔다. 경험하지 못한 별방<sup>3)</sup> 농사고 부모 형제들과 헤어지는 것이 무섭기도 했지만, 이밥을 실컷 먹을 수 있는 황해도 별방으로 간다고 생각하니 견딜 수 있었다. 사실 량강도 처녀들의 꿈은 백암령을 넘어 쌀이 많이 나는 별방으로 시집가는 것이다.<sup>4)</sup>

3) 북한에서 벼농사를 지어 이밥을 먹을 수 있는 평지가 많은 지역을 가리키는 말 저자.

4) 북한이탈주민 A의 증언.

북한 주민들의 식생활에서 식량자원 이용에 대한 불평등을 비교해보면 서해안 평야 지역인 평안도, 황해도, 평양과 남포 등 주변 대도시지역에 유리한 것으로 나타났는데, 1일 식사 횟수에도 서해평야 지역과 동해안과 북부 내륙지역은 격차가 있는 것으로 조사 되고 있다. 최근 북한이탈주민 인터뷰자료에 의하면 북부 지역 주민들의 1일 평균 1.3끼를 먹는다면 서해평야 지역에 거주하는 주민들은 2.1끼로 이는 저소득층이라고 하여도 식량자원에 대한 접근성이 지역에 따라 격차가 크다는 것을 보여준다.<sup>5)</sup> 식량자원 접근성에서 지역 사이의 차이는 다양한 이유가 있지만 생산성의 차이 열악한 유통 기반에 의한 식량자원 배분 불평등으로 북부 내륙지역 저소득층의 곡물 이용이 수요에 비해 심각하게 제약받고 있음을 보여주는 것이다.

## 2. 토지 분포에 따른 식량작물 생산의 지역적 차이

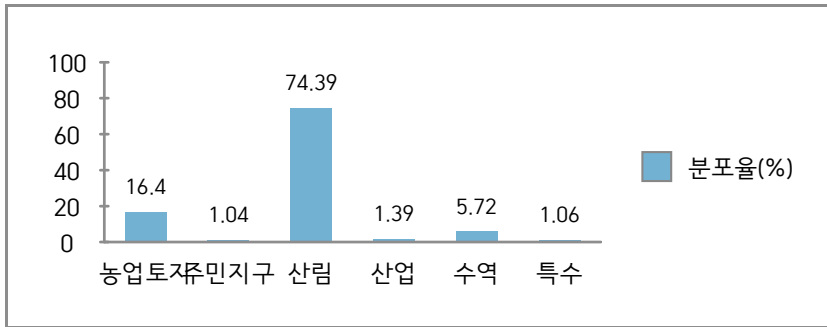
### 가. 토지 분포의 지역적 차이

북한에서 농업은 주민들에게 식량을 보장하고 경공업에 원료를 공급하는 경제의 2대 부문으로 중요시되고 있으며 농업은 토지를 기본 생산수단으로 하고 있다. 토지는 생산이 진행되는 장소일 뿐 아니라 식물이 뿌리를 내리고 영양을 공급하는 기본 원천으로 되는 것으로 토지의 분포 상태에 따라 농업생산이 결정된다고 말할 수 있다. 산지가 국토의 80% 이상을 차지하는 북한지역은 기본적으로 농업생산에 참여하는 토지가 적은 특징을 가지고 있다.

---

5) 북한이탈주민 A, B, C, D, E, 증언.

〈그림 1〉 북한의 토지 면적 구성



자료: 박석규(1990), p.175를 재구성.

토지는 일정한 지역에 고착되어 있으면서 지역의 양적 및 질적 차이가 큰 생산수단이다. 일반적으로 농업생산의 주요 방식인 녹색식물 재배는 빛과 열에너지, 물과 영양의 원만한 보장에 기초하고 있다. 따라서 자연적 및 계절의 지역적 차이에 따라 생산량이 결정된다. 농장마다 사정이 다르고 골짜기마다 조건이 다른 것이 농업의 특징이다. 따라서 농업생산에 영향을 주는 자연·경제적 조건은 지역별로 심한 차이를 가지고 있으며 또한 농작물이 요구하는 생활환경도 다르다. 이런 생산 환경으로 같은 재원과 노동을 투하한다고 하여도 얻어지는 경제적 결과의 지역별 차이는 불가피하다.

즉 북한의 영토는 남북으로 길게 누워있는 지형적 특징을 가지고 있어 농업생산은 지형, 기후, 토양조건에 의존하는 것으로 지역적 차이가 심하다. 북한지역에서 농업생산 지역은 다음과 같이 구분할 수 있다. 북한의 지역은 생산수단의 결합 상태와 지리적 조건, 토지자원과 토양 조건에 따라 지역성을 반영하여 별방 지대, 중간 지대, 산간지대 및 고산지대로 구분하고 34개의 농업지구로 구분하고 있다.

북한에서 농업생산의 지역적 차이를 규정하는 가장 중요한 지표는 농업생산에 참여하는 농업 토지의 분포이다.

〈표 1〉 북한의 농업지역 종합표

No	지대	지구	특징
1	서해안 벌방	평남·평북 연해, 남포, 재령강 유역, 황남 서남부 연해, 개성	국토 면적의 13.44%, 48개의 시, 군, 경지면적 36.4%
2	서해안 중간	평남·평북 중부 황북 중부, 예성강 상류, 예성강·임진강 중류, 강원 남부	국토 면적의 15.56%, 33개의 시, 군, 경지면적 22.9%
3	북부 산간	압록강 연안, 자장 북부, 평북 중부, 청천강 상류, 낭림산 주변	국토 면적의 17.87%, 경지면적 6.91%
4	중부 산간	대동강·금야강 상류, 북대봉 남단, 강원 중부	국토 면적의 9.33%, 14개 시, 군, 경지면적 5.17%
5	동북 해안 북부	두만강 연안, 함북 북부 연해, 함북 남부	국토 면적의 10.42%, 13개 시, 군, 경지면적 7.25%
6	동북 해안 남부	함북 남부·함남 북부 연해, 함남 중부 연해, 부전령 줄기 동남지구	국토 면적의 8.46%, 11개 시, 군, 경지면적 5.46%
7	동해안 중부	함남 남부 연해, 원산만 연해, 강원 남부 연해	국토 면적의 6.51%, 13개 시, 군, 경지면적의 7.95%
8	북부 내륙 고산지	두만강 상류, 백두 고원, 압록강 상류	국토 면적의 17.11%, 16개 시, 군, 경지면적의 5.15%
9	평양 주변	강동, 상원, 중화, 등	경지면적의 3.72%

자료:박석규(1990), p.407을 재구성

북한의 농업 토지에는 논, 밭, 과수, 뽕, 나무모, 호두, 참대, 홉, 갈등 경지와 비 경지가 속하며, 89.98%의 경지와 10.02%의 비경 지로 이루어져 있다.<sup>6)</sup> 전국적으로 농업 토지 면적이 작고 농업 토지에서 비 경지

6) 박석규(1990) pp. 408~533.

비율이 상대적으로 높은 특징을 가지고 있다. 북한의 경지분포에서 특징은 인구수에 비해 경지면적이 적고, 지역적 차이가 큰 것이다.

〈표 2〉 북한의 도별 경지면적 및 국토 면적 도별 구성

구분	평양시	평안남도	평안북도	자강도	황해남도	황해북도	강원도	함경남도	함경북도	량강도	남포시	전국
면적 (만 정보)	8.5	24.6	26.1	8.6	31.4	22.5	13.9	18.7	15.8	6.9	3.0	180
면적(%)	4.7	13.2	14.6	4.9	17.5	12.6	7.6	10.5	8.9	3.8	1.7	100
국토(%)	1.7	10.1	10.3	13.7	6.7	7.7	9.0	15.2	13.6	11.3	0.7	100

자료: 박석규 외(1990), p.187을 재구성.

표 2에서 보여주는 것처럼 국토 면적의 크기는 함경남도가 15.2%로 제일 크고 다음은 자강도와 함경북도이다. 그러나 경지면적은 황해남도 17.5%, 평안북도 14.6%, 평안남도 13.2%이다. 량강도와 자강도는 국토 면적의 11.3%, 13.7%를 차지하지만 경지면적은 량강도 3.8%, 자강도 4.9%이다. 서해안과 동해안 내륙지역 간 국토 면적 대 경지면적에서 심각한 차이를 보인다.<sup>7)</sup>

북한의 경지면적 구성은 지역적으로 대조적인 특징을 나타내고 있다. 평양시, 평안남도, 평안북도, 황해남도, 황해북도, 남포시를 포함하는 서부지역의 국토 면적은 약 452만 정보로 북한지역 총면적의 37%를 차지하고 북강원도, 함경남도, 함경북도를 포괄하는 동부지역은 국토 면적이 약 459만 정보로 37.8%, 자강도, 량강도를 포함하는 내륙지역 국토 면적은 약 304만 정보로 25%이다. 이처럼 서부지역과 동부지역은 국토 총면적의 크기가 거의 같지만, 경지면적에서는 많은 차이를 보인다.

7) 박석규 외(1990), pp. 187~188.





구분할 수 있다.<sup>8)</sup>

경지 지목 구성에서 북한의 평균값보다 높은 지역은 논 면적 보유에서 황해남도, 남포시, 평안남도, 평양시, 평안북도이고 밭 면적에서는 량강도, 자강도, 함경북도, 황해북도, 등이다. 과수면 적은 함경남도, 황해남도, 개성, 강원도, 평양, 함경북도, 남포 순으로 많고, 뽕밭은 자강도, 함경남도, 평안남도, 황해북도 강원도 지역이다.

〈그림 2〉 북한의 경지면적의 구분



자료: 차석칠 외(1990), p.245를 재구성

8) 차석칠 외(1990), p.245.

구체적으로 북한의 논 면적은 약 60만 정보로 알려졌지만, 그 지역적 차이가 크다. 논 면적이 가장 많은 도는 황해남도(25.7%)이며, 평안북도(17.20), 평안남도(16.46%) 순이며, 량강도가 (0.23%)와 자강도는 (1.20%) 가장 적다. 논은 서부지역에 전체 면적의 77.83%가 집중적으로 배치되어 있고, 동부지역에 20.73%, 내륙지역에 1.44%가 배치되어 있다. 논 보유 면적의 규모를 시, 군(구역) 단위로 분석하면 북한의 군 단위 평균 논 보유 면적은 3,110.7정보인데 서부지역 시, 군에서는 4,253.9정보, 동부지역 시, 군에서는 2,377.6정보이다. 또한 논 보유 면적의 규모가 제일 큰 지역은 연안, 숙천, 배천 등이며 이 군들의 논 면적은 1만 5,000정보 이상 된다. 그 외 논 1만 정보 이상 보유한 지역은 문덕, 대동, 온천, 평원, 용천, 염주, 신천, 안악, 청단, 황주, 함주, 금야 등이다.<sup>9)</sup> 황해남도는 군을 단위로 평균 7530.5정보로 상당수의 논을 보유하고 있으며 평안남도와 평안북도는 4,000정보 이상의 논을 보유하고 있다.

북한의 경지면적 중 논을 제외한 나머지 면적은 모두 밭인데 1년생 농작물을 재배하는 밭 면적은 81.37%이고 나머지 18.63%는 과수, 뽕 등이다. 밭은 경지 총면적의 67.3%, 국토 면적의 9.95%를 차지하며, 그중 1년생 작물을 재배하는 면적은 경지면적의 54.8%, 국토 면적의 8.09%를 차지한다.

## 나. 지역별 곡물 생산의 차이

지정학적인 이유로 북한은 농사에 적합한 기후조건이 불리한 지역이 많고 경작할 수 있는 토지 대부분이 황해도와 평안도 서해안 평야에

9) 차석칠 외(990), pp. 245~249.

있는 것으로 농사를 지을 수 있는 땅도 적지만 지역별 곡물 생산 차이가 심하고 불균형적이다.

서해안 지역은 압록강 어구로부터 평안북도, 청천강 하류의 평안남도, 남포시의 연해 지역과 황해남도의 대부분 지역을 포괄하여 예성강과 임진강 하류에 이르는 지역이다. 따라서 이 농업지대는 서해안 저지대의 대부분 지역을 포괄하는 연해 벌방 지대로 대부분 지역이 벌들과 높이가 낮고 비탈이 느린 언덕 지형으로 되어 있다. 이 지역에는 열두 삼천리 벌(750km<sup>2</sup>), 재령 벌(1,300km<sup>2</sup>), 연 백 벌(1,150km<sup>2</sup>) 온천 벌(500km<sup>2</sup>), 용천 벌(450km<sup>2</sup>) 등과 북한의 주요 벌 지역으로 경지 지목 구성에서 논이 52%, 밭 35%로 과수 10.14%로 북한에서 생산되는 벼와 옥수수, 밀보리 생산의 중심으로 알곡 파종면적이 5/4이고 채소가 9.31%, 감자 0.12, 기타 작물이 4% 정도이다.<sup>10)</sup> 따라서 이 지역은 논벼 생산을 주로하고 여기에 옥수수와 밀보리 생산이 결합 되어 있는 대표적인 알곡 생산기지다.

동해안 남부 지대는 칠보산 남단으로부터 성천강 상류 및 함관령산줄기 남부에 이르는 동해안 지역으로 부전령산줄기 동부에 있다. 지역의 농업 토지 비율은 11%로 북한 평균보다 5.28% 부족하다. 해발고가 높은 지역이 많은 특징을 가지고 있는 것으로, 알곡 파종면적이 72%이지만 상대적으로 옥수수가 40%로 많고 벼는 26%, 밀보리 1%를 차지한다. 북부 산간지대는 압록강 중류 이북 지역으로부터 청천강, 대동강 상류 지역에 이르는 지역이며 중부 산간지대의 북부에 있다. 이 지대는 주로 산지로 낭림산줄기, 강남산줄기, 적유령, 피난덕산, 묘향산 줄기 등이 복잡하게 배열된 지역으로 상대적 해발 높이가 높은 지역이다. 따라서

---

10) 박석규 외(1990), pp. 408~451.

비탈이 많고 급하며, 서로 다른 방향의 강, 하천에 의해 심하게 깎인 지형이 많다. 경지면적 비율이 5.5%로 북한 평균 경지면적 비율보다 10% 부족하다. 대부분 경지가 해발 200m 이상으로 옥수수 재배의 안전한계선으로 볼 수 있는 400m 기준으로 경지면적은 800m 이상의 해발 높이를 가지고 있기도 하다. 경사가 16° 이상 경지가 많은 산간 농업지대로 알곡 파종면적이 70%, 그중 벼는 8.3%, 옥수수 53%, 밀보리 4%, 콩류 5% 등이며 감자류가 2%로 별방, 중간 지대와 달리 감자가 위주로 재배하는 것으로 감자가 주식인 지역(량강도, 자강도)도 있다.

동해안 북부 지대는 두만강 연안으로부터 가라지봉과 함경산줄기 동부지역을 거쳐 길주의 남대천 중류 및 상류 지역으로 한반도에서 위도상 제일 북부이다. 이 지대는 높고 험한 함경산줄기가 바다 가까이 놓여 있고 전반적으로 산지가 우세한 것으로 농경지가 해발 100m~400m 이상에 배치되어 있고, 16° 이상의 비탈밭이 10.23%이다. 파종면적에서 알곡 작물이 69%이지만 옥수수가 47%, 밀보리 3% 콩이 3.2%를 차지하는 것으로 주로 잡곡 위주로 생산이 된다.<sup>11)</sup>

이러한 지역적 차이는 단위당(ha, 또는 정보) 수확량 차이로 나타나고 지역 식량 생산의 차이라는 결과로 이어진다. 예를 들어 벼의 경우 평안도 황해도 지역은 정보당 4~5톤 생산한다면 자강도, 량강도, 함경도 지역은 3톤 도 못 된다. 심지어 2톤 미만인 경우도 많다. 옥수수나 밀보리도 마찬가지이다.

평안남도에서 농업경영위원회 공무원을 하다 탈북한 북한 이탈주민 C는 다음과 같이 증언하고 있다.

11) 박석규 외.(1990), pp. 452~494.

평안남도만 해도 별방과 산지가 달라요. 예를 들어 평안남도 문덕, 숙천, 평원 지역은 1년 곡물 생산량이 18~20만 톤이지만 양덕, 신양, 녕원, 맹산 지역은 각 생산량이 1만 톤밖에 안 돼요. 도(都)내에서 이 정도 차이면 량강도, 함경북도, 자강도는 더 심각하지요.<sup>12)</sup>

강원도 지역은 산이 많고, 함경도와 자강도, 량강도 등 북부는 산경사가 급하고 남부(양덕 이남 지역)보다 기후적으로 더 춥고 덜 비옥하며 농업보다는 철강, 화학, 기계 등 중공업이 집중되고 곡물의 자급이 불가능하다. 북한은 식량의 자급자족을 통해 식량 안보를 확보하려는 전략을 추구하면서 간척지 개간과 다락밭 건설로 경작지를 늘리고, 벼와 옥수수, 감자 등의 식량작물의 재배 면적을 증가하는 등 곡물 생산 증가를 위한 다양한 노력을 하고 있지만 만성적인 식량난에서 벗어나지 못하고 있다.

## II. 과제와 방안

### 1. ‘자력갱생’ 전략의 경직성 해소와 교류

북한지역에서 식량권 부재의 원인은 인구의 급격한 증가에 따른 수요의 증가에 적절한 공급 전략으로 대응하지 못한 것이다. 1960년대 김일성이 발표한 “사회주의 농업에 관한 테제”(일명 농업 테제)에 기초한 주체 농법은 북한 인구 1,000만 명의 수요도 겨우 보장할 것을 타산한

---

12) 북한이탈주민 c의 증언.

전략이다. 1960~70년대 북한은 베이비붐으로 인구가 2,000만 명을 넘어 서면서 수요가 두 배로 급증하면서 김일성이 농업 전선의 사령관이 되고 “쌀+인민정권=공산주의”라는 공식까지 만들어 전 국민 ‘농촌지원’ 강제 까지 했지만, 생산량은 필요를 충족하지 못하였다.

1960년대에 북한은 농업 구조를 내각의 농업위원회 도 농촌정리위원회, 군 농업경영위원회 농장으로 일원화하고 국가의 선투자에 의한 기계화, 화학화, 수리화, 전기화의 4가지 원칙을 성장전략으로 택하는 등 다양한 노력을 했지만, 북한 농업생산물이 최고 수준이었던 1980년대 초에도 식량 배급 기준을 낮추어 조처하는 방식으로 식량 부족에 대처하였다. 이와 같은 사례가 보여주는 교훈은 어떤 수단과 방법을 다해도 ‘자력갱생’으로는 식량자원의 부족 문제를 해결할 수 없다는 것이다.

북한의 농업 조건은 식량의 자급자족에 적합하지 않은 것이었다. 국토 전체 면적 12만km<sup>2</sup> 중 14%만이 경작할 수 있는 땅이며, 국토의 80%가 산지다. 뿐만 아니라 북한은 스스로 선택한 농경 유형에 필요한 산업적 요소, 즉 농기구나 연료와 같은 것들을 외국에서 수입해야 한다. 북한은 자력갱생을 천명하고 있음에도 불구하고 애초부터 외부 원조에 크게 의존해야 하는 상황이었고 지금도 그렇다.

북한경제는 명목상 생산수단의 전 인민적 소유(사실상 국가 소유), 일원화 세부화로 특징지어지는 계획경제와 ‘자력갱생’이라는 원칙에 기초하여 운영되고 있다. 농업도 마찬가지다.

북한 경제체제의 취약성은 1990년대 중반 북한의 경제난이 화두로 떠오르기 이전에 드러났다. 북한의 식량 부족에 대한 첫 번째 징후는 1980년대 후반에 나타났다. 국가 경제가 파탄지경에 있었던 구소련과 동유럽 사회주의 국가들이 체제 전환으로 1987년부터 북한에 대한 모든 형태의

원조, 무역, 투자를 중단하면서 북한의 경제 상황에 큰 변화를 초래하였다. 소련과의 무역은 1988년 북한 무역 총액의 3/5을 차지할 뿐 아니라, 할인된 금액으로 거래되고 있었다. 예를 들어 북한에 수출되는 소련산 석탄과 석유는 국제 시장 가격에 비해 훨씬 더 낮게 공급되었다.

1990년대 구소련과 동유럽 사회주의 국가의 체제 전환 이후 북한은 수입에 전적으로 의존한 석유와 코크스 등 중요 공업 원료와 자재에 대한 대금을 국제 시장가격에 맞춰 현금으로 지급해야 했다. 이러한 상황은 식량 생산을 담당한 농업부문에 심각한 영향을 미쳤다. 외화가 부족한 북한은 국제 용자에 대한 채무를 이행할 수 없었고, 필요한 양의 곡물 생산에 충분한 수준을 유지하기 위해 연료, 비료, 화학약품 및 농기계 부품 등을 사들일 수 없었다. 이러한 상황은 일명 “고난의 행군”으로 불리는 200~300만의 아사자를 배출한 대량 사태로 이어졌다. 당시의 엄혹한 상황에서 북한이 어떻게 구조됐을까? 대한민국과 국제사회의 인도적 지원이 없었다면 북한이 제힘으로 아사 상태에서 벗어나지 못했을 것이다.

북한이 경제난으로 수백만의 아사자가 속출했던 1990년대만 해도 한국과 미국, 국제사회 구호는 정말 대단하였다. 예를 들어 UNHHA는 1995년 930만 달러, 1996년 4,169만 달러 1997년 이후에도 지속적 식량 지원을 하고 있으며, 비정부기구인 IFRC는 1995년 9월부터 북한 수해 지역 15개 군 이재민 13만 명(26,000가구)에 대한 식량 배급을 시행하였고 옥스팜(Oxfam), 케어(CARE), 미국과 유럽과 세계 각국의 비정부기구들과 360여 개의 교회 연합체 ACT 등은 식수, 위생, 공중보건, 영양 등에 대한 포괄적인 구호를 진행하였다. 한국과 북한 주변국인 일본, 대만, 중국, 러시아 등의 지원도 있었다. 한국 정부는 1995년 쌀 15만



돈을 직접 지원하였으며 국제기구를 통한 우리 정부의 총지원액은 2천6백2십3만 달러로 국제사회 지원액의 40.9%를 차지한다. 미국은 유엔기구를 통해 6,542만 달러를 지원하는 한편 자국의 비정부기구들에 대북 구호사업에 재정지원을 하여 왔다.<sup>13)</sup>

산이 많고 경지면적이 적은 상황에서 경지면적의 분포에서 나타나는 지역적 차이가 심각한 북한에서 식량의 자급자족은 시대착오적이고 식량 공급은 세계시장에 의존하는 것이 안전하다는 주장도 할 수 있다. 주민이 원하는 식량을 시장에서 구할 수 없을 때 필요한 만큼의 식량은 자체 생산과 수입을 통해 확보하는 것이 식량권 문제 해결의 원칙이다. 그리고 정상적인 국가라면 대규모 극단적인 식량난이 일어날 가능성은 사전에 방지해야 한다. 하지만 산업 기반이 부실하거나 농업정책이 경직된 북한의 경우 어떤 종류의 식량난이든 발생하게 되어 있으며 식량으로 인한 문제는 비단 오늘날의 일만도 아니다. 또한 단순한 농업이 아닌 산업 자체가 망가진 시점에서 국내에서 식량을 생산한다고 한들 그것이 충분하다는 보장은 없다. 농업에 석유, 비료 등 산업 요소가 들어가기 때문이다.

1980년 냉해<sup>14)</sup>로 북한지역에서 식량 위기는 현실적인 문제로 대두하였고 김일성이 ‘농업 전선의 사령관’이 되어 농업생산을 지휘하여 벼와 옥수수의 곡물 생산 지표는 올라갔지만, 저축했던 식량의 50% 이상을 까먹고 다수의 국가가 동시에 위기에 처한 당시 상황에서도 결국 재난 수준의 식량난에 이르기 전에 중국과 구소련 동유럽 국가들과 국제 시장

13) 이금순(1997), pp. 8~10.

14) 1980년 냉해는 다수의 아시아 국가에 발생한 사태로 아시아가 쌀생산량의 90% 이상을 찍던 시기 아시아에 집중된 냉해로 발생한 가격폭등 사태다. 당시 북한은 “한랭전선”으로 표기) 식량 위기가 더 현실적으로 인식되기 시작하였다. 저자

에서 식량을 조달했다.

이처럼 정상적인 국가에서 일정 수준 이상의 자급률을 유지하고 국가 수뇌부가 제대로 대처만 한다면 큰 위험은 아니지만, 식량의 자급만 고집하면서 폐쇄된 정책에서 벗어나지 못한다면 최악의 상황은 언제든 올 수 있다. 올해 농사가 작년보다는 잘 되었지만, 여전히 100만 톤 정도 부족하며, 부족한 식량으로 받는 고통은 식량자원에 대한 정상 접근이 어려운 북한 주민의 몫이다.

북한 당국이 주민의 식량권 문제 해결에 관심이 있다면 부족한 식량 해결의 방도를 교류에서 찾아야 한다. 단 여기서 식량 위주보다는 건강한 식생활을 위한 축산물, 과일·채소·가공식품 등 ‘식품’으로 하는 것이 바람직하다.<sup>15)</sup> 농사가 안되는 원인을 농민의 “애국심이나 충성 부족”에서 찾고 해결 방도를 “자력갱생”에서 찾는 것보다는 식량 위기에서 벗어나기 위한 출구 전략으로 국제사회 신뢰를 회복하고 다양한 교류를 통해 곡물과 식품 수입경로를 마련하는 등의 대비를 해야 한다.

## 2. 식품 소비문화의 다양성

북한 식량 위기의 근본 문제는 절대 생산량의 부족과 지역과 개인 간 수요와 공급 불균형에서 출발하지만, 소비문화의 경직성에도 기인한다. 북한의 식량 위기를 초래하는 요인들은 단기적인 것이 아니고 장기적인 특성에 기인하므로 다양하고 유연한 소비문화가 정착되어야 할 것이다.

---

15) 김소영( 2021), pp. 94~99.

어느 나라 어느 지역에서도 모든 농산물이 다 식량으로 이용되는 것이 아니다. 북한에서도 곡물은 식량과 경공업 원료로 이용되고 있으며 일부는 군수산업에도 이용된다. 전체적으로 부족한 상황인 것은 사실이지만 북한에서 가장 낮은 생산 연도에 생산된 곡물량도 400만 톤은 넘어서나. 북한 주민 1인 1년 식량 소비 기준을 200kg으로 하여도 400만 톤이면 영양실조나 아사는 면할 수 있는 수준이다. 그러면 왜? 이런 현상이 일어나는 것일까? 그 이유는 제도적 경직성, 유통 기반의 열악성, 생산 기반의 지역 차이와 함께 식량 소비문화의 다양성 부재에 있다고 평가할 수 있다. 식량 소비문화에서 다양성을 보장한다는 것은 탄수화물 섭취 위주의 곡물 소비패턴에서 벗어나 단백질과 광물질, 비타민이 풍부한 육류와 물고기, 과일 채소, 가공식품의 소비로 건강한 식생활 문화를 보장한다는 것이다. 북한이 결정한 초기 식량 소비 기준은 근로하는 성인 하루 700g, 근로하지 않는 성인은 300g, 아이들의 경우 연령대에 따라 200g~ 400g 정도이다. 1980년대 초 북한은 부족한 식량문제를 해결하기 위해 1인 소비 기준을 700g에서 580g으로 낮춰 결정하였지만 1년 소비 기준은 여전히 200kg이다.

해결 방안은 무엇일까? 일반적 흐름을 보면 국가와 지역의 경제발전 에 따른 식품 소비 형태의 질적 변화로 육류소비가 증가함에 따라 사료용 곡물 소비량이 급속히 증가하고 있고, 곡류의 식량 소비는 쌀에서 잡곡, 밀가루 등 다양한 방향으로 변화가 일어나고 있다. 개혁개방 이후 식량 부족으로 인한 만성적 굶주림에서 벗어난 중국의 경우 지난 20년 동안 1인당 육류 소비량이 약 2.5배로 증가하였다는 자료도 있다.<sup>16)</sup>

---

16) 문헌말 (2010), p.40.

한국의 경우 생산되는 쌀은 대략 2,700만 명분이 채 되지 않는다. 이리고도 쌀이 남아도는 것은 육류, 수산물, 과일 등이 풍부하여 1인당 소비(1년 60kg 이하)가 그렇게 많지 않기 때문이다. 육류, 수산물, 과일 등이 부족하다고 했을 시에는 1,400만~1,500만 명분으로 떨어진다. 현재는 밀, 옥수수, 고기, 수산물, 과일 등 대체 식품이 있어 5,140만 명이 넘는 인구를 감당할 수 있는 것이다.

우리나라의 연간 1인당 육류 소비량은 51.3kg로 OECD 평균보다는 적지만 과일과 채소 등을 균형감 있게 소비하는 것으로 1인당 1년 식량 소비 기준이 지속해서 감소하고 있다. 농림축산식품부는 OECD 발표 2014년 기준 OECD 34개국 1인당 육류 소비량이 평균 63.5kg으로 집계됐다고 밝혔다. 자료를 보면 한국의 연간 1인당 육류 소비량(51.3kg)은 OECD 평균과 비교하면 한국인은 돼지고기를 많이 먹고 닭고기와 쇠고기는 덜 먹었다.

세계에서 육류 소비량이 가장 많은 나라는 미국으로 연간 1인당 육류 소비량이 89.7kg였다. 아르헨티나(85.4kg), 이스라엘(84.2kg), 브라질(77.6kg), 우루과이(72.6kg), 칠레(69.3kg), 캐나다(68.1kg) 등이 그 뒤를 이었다. 고기를 가장 적게 먹는 방글라데시 육류 소비량(2.1kg)의 43배에 달했다. 동아시아 국가 육류 소비량은 중국 47.1kg, 일본 35.5kg으로 한국보다 적었다.<sup>17)</sup> 선진국일수록 전체 육류 소비량은 많아지며, 주민들은 균형 있는 채소와 과일의 소비로 건강한 식문화를 추구하고 있어 곡물 소비는 감소하는 추세이다.

---

17) 농림축산식품부 2016년 <https://www.kamis.or.kr>(검색일: 2023. 9. 15)

물론 북한도 이러한 세계적 추세를 읽고 노력은 하고 있다. 그것은 지난 2022년 개정된 북한 농장법을 보아도 알 수 있다. 농장법 제5조(농장의 경영활동 원칙)에서는 기존의 농작물 배치에서 강냉이 농사는 최대한 제한 하고 벼농사와 밀, 보리농사로 “방향 전환을 하도록 하는 것은 우리 국가가 견지하고 있는 농장의 경영활동 원칙”임을 강조하였다.

북한이 법을 개정하여 강냉이 농사를 최대한 제한하는 방향으로 전환 하는 것을 국가의 원칙으로 강조한 것은 밀, 보리 재배를 증가하여 2모 작의 효과를 보면서도 주민들의 식문화 개선에 필요한 자원을 자체로 해결하려는 의도로 분석할 수 있다. 북한 식량 위기 원인 중 하나가 현재 주식인 옥수수를 단위당 수확이 높다는 이유로 전국의 농장에 재배를 강제하여 토양의 질이 떨어져 곡물 생산이 감소한 것도 있지만 소화가 잘 안되는 옥수수 가공식품 문제를 해결하지 못하여 식량으로 소비되는 곡물의 전체적인 양이 많은데도 원인이 있다.

밀가루가 있으면 이미 다양한 가공 기술이 개발된 밀가루 식품 도입으로 비교적 쉬운 방식으로 새로운 식문화가 도입할 수 있고 전체적인 곡물 소비가 줄어들고 식량 부족 문제 해결에 이바지하게 될 것이다. 북한의 다양한 식량 소비문화 정책을 위해 다음으로 중요하고 결정적인 대책은 축산업에 투자하여 축산물생산 증가를 통해 단백질과 지방 섭취를 정상화하는 것이다. 우리나라 통계청이 발표한 자료에 의하면 2021년 북한 육류 생산량은 320,413톤으로 1인 1년 12.8kg 정도로 한국 소비량(51.3kg)에 비해 24% 정도다.

소고기, 돼지고기, 토끼고기, 닭고기, 우유, 달걀 등이 주는 단백질은 사람들의 건강한 삶에 필수요소이며 질 좋은 고기와 알을 정상적으로 섭취할 때 현재 식량 소비 기준(1년/200kg)에서 50%의 감소 효과도

볼 수 있다. 여기에 적당한 수준의 채소와 과일이 첨가되면 더 건강하고 바람직한 식문화가 형성되는 것과 동시에 식량문제가 완전히 해결될 것이다.

### III. 결 론

다른 인권과 마찬가지로, 식량에 대한 권리는 인종, 피부색, 성별, 언어, 종교, 정치적 및 기타 견해, 국적 혹은 사회적 출신, 재산, 출생 혹은 기타 지위에 상관 없이 차별 없이 보장되어야 한다. 식량에 대한 접근과 식량을 얻는 수단과 권리에 대한 차별은 국제법 위반에 해당한다. 북한의 식량권 문제를 분석하고 해결 방안을 제시하는 과정이 주는 시사점은 “교류와 협력만이 살길”이라는 것이다.

북한에서 부족한 식량자원의 가장 빠르고 명백한 해결책은 외부와의 교류 협력에 있다. 왜냐하면 북한도 사람이 사는 사회이고 교류와 협력은 인간의 사회적 성질로 생존을 위한 기본적인 행동양식이기 때문이다. 교류의 사전적 의미는 근원이 다른 물줄기가 서로 섞이어 흐른다는 것으로 서로의 물질과 문화나 생각이 서로 통함. 소통하는 과정이다. 쉽게 이야기하면 사람들이 서로 다른 지역을 오고 가면서 물건, 문화, 기술 등을 주고받는 것이다.<sup>18)</sup>


인간이 사회적 동물이라고 하는 것은 생존을 위해 교류와 협력을 필수적 요소로 생각하기 때문이다. 인간이 살아가는 데 있어서 다양한

---

18) <https://download.mirae-n.com> (검색일: 2023.10.23.)

물건과 서비스가 필요하며, 그것은 개인이나 한 지역, 한 국가에서 다 만들어 낼 수 없다. 지역마다 생산물, 기술, 문화 등이 달라서 교류가 이루어진다. 따라서 교류를 통하여 주민들의 생존을 위한 1차 적 필요한 식량도 해결하지 못하는 정부는 비정상이며 그런 정부가 운영하는 국가가 바로 비정상 국가다.

필요(Needs)란 소비자가 현재 상황에서 해소하고 싶어 하는 이상간의 차이를 인식하는 것 “바로 결핍을 느낀 상태”를 의미하는 것이다. 구체적으로 생리적욕구, 안전의 욕구, 사회적 욕구, 존경의 욕구, 자아실현의 욕구 등 다양한 욕구 중에서 생존에 필요한 생리적욕구도 해결하지 못하는 국가를 “정상적”이라고 평가할 수 없는 것이다.

사회적 생명체인 사람들로 이루어진 행동 주체는 혼자서 할 수 없는 일을 다른 사람이나 주체들과 협력해서 할 수 있다. 혼자 하면 10시간 걸려도 10명이 같이 하면 1시간 이내에 끝내는 수도 있다. 하지만 오늘 북한 당국은 체제 유지를 위해 국민의 생존을 위한 필요를 무시하고 물리적 및 정신적 고립을 추구하는 행동을 취하고 있다. 무엇보다 중요한 것은 북한 당국의 노력이다. 우선 내부에 자율성 보장을 원칙으로 하는 유연한 경제 제도가 마련되고 이를 통해 국제사회 신뢰를 회복하는 것이다. 다음 교류와 협력을 통한 외부 투자로 수입과 자체 농·축산업의 균형을 맞춰 질 좋은 축산물과 채소 등 건강한 먹거리를 공급하고 다양한 식문화의 도입으로 연간 1인 곡물 소비 기준을 낮추는 것이 식량권 문제 해결의 바람직한 해결책으로 된다. 

## [참고문헌]

### 〈국내 문헌〉

- 김소영. “북한농업의 변화와 남북 농업협력의 패러다임 전환.” 『KDI 북한 경제리뷰』. 2021년 12월호. 서울: 한국개발연구원 2021.
- 문헌팔. “식량 위기와 쌀의 중요성.” 『식품저장과 가공산업』. 서울: 산학연, 2010.
- 이금순. “국가기구 및 비정부기구의 인도적 지원 사례.” 서울: 민족통일 연구원, 1997.

### 〈북한 문헌〉

- 차석칠 외. 『조선지리지전서』 경제지리. 평양: 교육도서출판사, 1990.
- 박석규. 『조선지리지전서』 농업지리. 평양: 교육도서출판사, 1990.

### 〈기타〉

- 『국어사전』 <https://ko.dict.naver.com>
- 『노동신문』
- 『조선중앙통신』.
- 농림축산식품부 2016. <https://www.kamis.or>.
- <https://download.mirae-n.com>
- 유엔 북한인권조사위원회 보고서, 2014 통일연구원 번역 <https://www.unikorea.go.kr>



**North Korean people's right to food:  
Focusing on grain production and supply and regional differences  
in consumption**

Chung Hui Cho(Good farmers Research Institute Director)

The most important right for human survival is the right to eat. This is because the mental and physical activities that are the process of human survival are a series of processes of replenishing and consuming energy. For this reason, we refer to the right to food as the right to food. There are areas all over the world where we live where the right to food is not guaranteed as a basic and universal human right, and North Korea is one of these. Why is there a people who speaks the same language as us and lives together on the Korean Peninsula? How is the current situation different from us, who rarely worry about eating and only know the Korean expression for “starving”?

After division, North Korea's population has increased exponentially, from about 10 million at the beginning of liberation in 1945 to over 25 million now, and the demand for food has doubled. The arable land required for grain production remains the same, and grain production cannot keep up with the increase due to rigid agricultural policies, so many residents are exposed to hunger due to quantitative and qualitative shortages of food. In particular, since the 1990s, productivity has slowed significantly due to economic difficulties, instability in the weather environment due to global warming, and poor agricultural production environments due to international sanctions and the North Korean authorities' blockade policy, making North Korea unable to escape famine every year.

The recent surge in grain prices in the market has become a serious disaster for North Korean residents, who spend more than half of their household expenses on food purchases. In this situation, I think it is very meaningful to examine the problems and reality of North Korea's right to food and devise countermeasures. So what is the reason for the inequality in North Korean residents' right to food?

The most important reasons are the rigidity of the system based on collectivism and the closed self-reliant economy, but if analyzed in detail on a realistic basis, firstly, there are regional differences in guaranteeing the right to food, and secondly, regional differences in agricultural production due to the characteristics of land distribution. It is in The way to guarantee the right to food in North Korea is to resolve the shortage of food resources through exchange and cooperation, resolve the rigidity of the supply system, and ensure autonomous, regular, and stable access to food resources through the introduction of a diverse food consumption culture. The goal is to lower grain consumption standards. (Main keywords) Right to food, economic hardship, natural disaster, regional differences, production and supply