



# ‘농지 최대활용 · 상호협력’ 식량주권 확립해야

‘북한’ 국내 생산량 증가 불구 국제사회 지원 줄어, 식량사정 더욱 악화  
‘남한수준 감안’ 연간 곡물부족량 6백만톤 상회, 식량자금률 40% 밀돌아

## 북한의 식량 및 영양 상황

북한은 연속적인 자연재해로 인한 농업기반의 붕괴, 경제 침체로 인한 농자재와 에너지의 공급 부족, 외환 부족에 따른 수입량 감소 등 여러 가지 요인에 의하여 심각한 식량난을 겪고 있다. 북한의 식량난은 일시적인 현상이 아니라 이제 만성적인 문제로 고착화되고 있다. 국제사회의 지원이 없으면 1990년대 중반과 같은 대규모의 아사자가 언제 발생할지 모를 상황이다. 1980년대 말까지만 해도 연간 450만 톤 이상의 식량을 생산하였으나 1997년 260만 톤 수준으로 감소하였다. 국제사회의 대규모 지원에 힘입어 식량생산량이 조금씩 회복하여 2004년에는 424만 톤을 기록함으로써 1980년대 말 수준에 거의 육박하게 되었다.

식량 공급이 부족하게 되자 북한 당국은

식량 배급량을 절반으로 줄였다. 현재의 배급량인 1인당 1일 250g은 최소 에너지 소비량 기준 540g의 절반에도 미치지 않는 수준이다. 2004/05 양곡연도(2004.10~2005.9)의 곡물 소요량은 최소영양섭취 기준의 75%를 적용하더라도 513만 톤이 필요한데 자체 공급량은 424만 톤에 그칠 것으로 예상된다. 정상적인 에너지 섭취기준을 적용한다면 연간 곡물 소요량은 650만 톤이 필요하기 때문에 부족량은 200만 톤 이상이다.

북한은 해외에서 부족한 식량을 구입할 수 있을 만큼 충분한 외환을 확보하고 있지 못하기 때문에 외부의 대규모 식량지원에 의존할 수밖에 없다. 최근 북한의 국내 식량 생산량이 증가하고 있음에도 불구하고 식량 사정이 더욱 악화된 것은 국제사회의 식량지원이 감소하였기 때문이다.

북한 당국은 2002년 7월 1일 경제관리개선조치를 단행하여 국정가격과 시장가격의 괴리를 좁히는 소위 가격의 이중구조를 해소하기 위한 조치를 취하였다. 이 결과 물가가 크게 인상되어 종전 kg당 8전에 공급하던 쌀의 배급가격을 500배 이상 인상하여 kg당 46원에 판매하게 되었다. 쌀 뿐만 아니라 정부가 공급하는 모든 농산물과 생활필수품, 공공가격을 인상하였다. 이에 맞추어 근로자의 생활비(월급)를 20배 가까이 인상하여 기업소에서 일하는 일반근로자의 한 달 임금을 2,500원 내외로 조정하였다. 그러나 임금 인상률보다는 물가 인상률이 더 높았기 때문에 근로자의 생활은 더욱 궁핍해졌다. 더구나 식량생산 감소로 정부의 식량 배급량이 대폭 감소함에 따라 대부분의 근로자는 필요한 식량의 절반 이상을 시장에서 구입해야 하기 때문에 가구 단위의 식량안보는 더욱 취약해졌다. 7.1경제관리개선조치 당시만 해도 국정가격과 시장가격의 격차가 크게 좁혀졌으나 지속적인 공급 부족 현상으로 시장의 농산물 가격이 급격히 상승함에 따라 다시 국정가격과 시장가격의 괴리가 발생하게 되었기 때문이다.

특히 2004년 한 해 동안 물가는 여러 배 올랐으며 금년에도 물가 상승이 지속되어 최근 쌀 1kg당 시장가격이 1,000원을 호가하고 있다. 이는 국정가격의 20배가 넘는다. 쌀 가격이 시장의 지표가격이기 때문에 다른 농산물이나 생활필수품 가격 추이도 이와 유사하다.

최근 북한의 식량 문제가 더욱 복잡하게 된 것은 가구간의 소득 격차와 가족구성원의

차이로 인해 발생하는 식량소비의 차별화 때문이다. 과거에는 정부의 식량 배급에 거의 전적으로 의존하였기 때문에 가

구 간 식량소비 패턴이 비슷하였으며 소득 격차도 크지 않았다. 그러나 7.1경제관리개선조치 이후 기업소의 사정과 개인의 근로성과에 따라 임금이 차등 지급되고 있으며 시장에서의 상업 활동 기회가 확대되면서 가구 간 소득 격차가 커지게 되었다. 더구나 정부의 식량배급량 감소와 겹쳐 소득이 낮고 가족이 많은 가구는 식량 사정이 매우 취약해졌다. 그 중에서도 연금 소득에 의존하는 노인은 식량 사정이 가장 어렵다. 병원에 입원한 환자, 고아원이나 애육원에 수용되어 있는 어린이, 유치원이나 초등학교, 임신부나 젖을 먹이는 산모의 건강은 더욱 취약할 수밖에 없다. 북한에는 이러한 계층이 전체 주민의 30%인 650만 명에 이른다.

특히 어린이들의 영양상태는 매우 열악스럽다. 성장기의 어린이는 더 많은 영양섭취를 필요로 하며 이 시기에 충분한 영양을 섭취하지 못할 경우 나중에 많은 사회 문제를 발생시킨다. 육체적 발육의 부진은 물론 지능개발이 지연되어 심각한 노동력 저하 현상을 가져오고 의료비의 부담이 크게 증가하게 됨으로써 사회적 비용이 크게 소요된다. 이는 경제성장의 지연과 국부의 저하로 이어질 수 있다. 통일이 될 경우 통일비용의 증가로



권 태 진  
한국농촌경제연구원 선임연구원

표 1. 북한의 곡물 생산량 전망

작 물	현재(2004/05) <sup>1)</sup>			농자재 원활 공급 <sup>2)</sup>			남한 기술 수준 <sup>3)</sup>		
	면적 (천ha)	수량 (톤/ha)	생산량 <sup>4)</sup> (천 톤)	면적 (천ha)	수량 (톤/ha)	생산량 <sup>4)</sup> (천 톤)	면적 (천ha)	수량 (톤/ha)	생산량 <sup>4)</sup> (천 톤)
추곡									
쌀	583	2.64	1,541	583	3.48	2,029	580	4.76	2,761
옥수수	495	3.49	1,727	496	4.00	1,984	450	4.13	1,859
감자 <sup>5)</sup>	89	2.90	258	89	3.25	289	100	5.00 <sup>8)</sup>	500
기타 <sup>6)</sup>	60	1.99	119	54	2.00	108	50	2.56 <sup>7)</sup>	128
소계	1,227	-	3,645	1,222	-	4,410	1,210	-	5,248
하곡									
밀	70	2.37	166	63	2.50	158	80	2.96	237
보리	32	2.04	64	39	2.00	78	50	2.26	113
감자	100	2.56	255	109	3.00	327	120	5.00 <sup>8)</sup>	600
소계	201	-	485	211	-	563	250	-	950
계	1,428	-	4,130	1,433	-	4,973	1,460	-	6,198

- 1) FAO/WFP, Special Report : FAO/WFP Crop And Food Supply Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea, Nov. 22 2004.
- 2) 북한의 최고 수량을 보였던 1980년대 중반(1986-88 평균) 수량 적용.
- 3) 옥수수 대신 감자 재배면적이 증가하고 이모작 재배면적이 250,000ha 로 늘어나며 품종 및 재배기술이 남한의 현재 기술(2001-2003 평균 수량) 수준까지 향상된다고 가정함.
- 4) 곡물(정곡) 기준 5) 곡물전환율 25% 적용 6) 수수, 기장, 밀, 보리 포함.
- 7) 걸보리와 밀의 평균 수량 8) 감자의 수량 목표는 북한이 중간 목표로 삼고 있는 20톤/ha 기준.

귀찮될 수밖에 없다.

2004년 북한은 유엔아동기금(UNICEF)과 세계식량계획(WFP)과 함께 7개 도와 1개시의 총 4,800명의 어린이와 어머니를 대상으로 영양조사를 실시하였다. 영양조사 결과 다행스럽게도 어린이의 영양상태가 점차 개선되고 있음을 확인하였다. 그러나 아직도 저 체중 어린이의 비율이 23.4%, 만성영양실조 어린이 비율이 37.0%, 급성영양실조 어린이 비율이 7.0%나 된다. 특히 어린이를 둔 어머니의 영양 상태도 염려스럽다. 24개월 이하의 어린이를 가진 어머니 중에서 팔윗부분의 둘레(MUAC)가 22.5cm 이하인 어머니의 비율이 32%이었다. 빈혈(Hb < 12.0g/DL)로 판정된 어머니 비율은 34.7%이었다.

## 북한의 식량 수급 전망

### 곡물 생산 전망

북한의 곡물 생산량을 추정하기 위하여 2가지의 시나리오를 설정하였다. 먼저 현재의 작물별 재배 면적과 기술 수준을 유지하면서 향후 농자재가 원활하게 공급될 경우, 앞으로 옥수수 재배면적이 감소하는 대신 감자 재배면적이 증가하고 이모작 재배면적이 25만ha까지 확대되면서 현재의 남한 기술 수준으로 수량이 증가할 경우를 각각 가정하고 곡물 생산량을 추정하였다(표 1). 후자는 북한의 잠재 곡물생산량에 근접하는 수준으로 보아도 무방할 것이다. 현재의 재배면적을 유지하면서 농자재를 원활하게 공급할 경우 곡물 생산량은 현재보다 20% 정도 증가할 것으로 전망되며 향후 이모작 재배면적이 증



가하고 기술 수준이 현재의 남한 수준으로 향상된다면 북한의 곡물 생산량은 현재보다 50% 가량 증가할 것으로 전망된다.

### 곡물 수요 전망

북한은 소비자의 취향이나 요구에 따라 식량을 마음대로 소비할 수 있는 것이 아니라 정부의 식량 배급 능력에 따라 수요가 결정된다. 농민의 식량 소비량은 협동농장의 분배량에 의해 좌우되지만 그 외의 주민은 공공배급제를 통해 배급되는 양이 기본적인 식량 소비량이다. 최근에는 시장을 통해 원하는 만큼 시장가격을 지불하고 식량을 구입할 수 있으나 구매력의 한계 때문에 충분한 양의 식량을 구입하기는 어렵다. 만일 앞으로 농산물 분배제도의 틀이 크게 바뀌고 주민의 구매력이 대폭 향상된다면 식량 수요는 크게 증가할 것으로 예상된다.

식량 수요가 얼마만큼 증가될 것인가는 시장에서 거래되는 농산물 가격과 소득 변화의 폭에 달려 있다. 국제기구는 북한의 현실과 식량배급제도에 근거하여 일상생활을 유지하는데 필요한 최소에너지요구량을 기초로 북한의 식량소요량을 추정하고 있다. 그러나 앞으로 북한 주민의 소득이 증가하고 식생활 소비 패턴이 다양해진다면 다른 방법으로 식량소요량을 추정하는 것이 타당할 것이다. 한 방법은 남북한이 장기적으로 동일한 식생활 패턴을 가지게 될 것을 가정하고 현재 남한 식량수요를 기초로 추정하는 방법이고 다른 방법으로는 소득수준을 감안하여 식량소요량을 추정할 수도 있을 것이다.

북한의 식량 소요량은 추정 방법에 따라 현재의 5,132천 톤에서 기초 대사량을 100%

충족할 때 6,539천 톤으로 현재의 소비량 보다 27% 증가하며 남한의 현재 소비 수준과 동일하다고 가정할 경우 연간 곡물 소요량은 10,530천 톤으로 증가하여 현재 소비량의 2 배 이상이 된다.

### 북한의 곡물 수급 전망을 통한 시사점

북한의 곡물 자급률은 70-80%로 남한의 30%에 비하면 높은 수준이나 비정상적인 수요에 바탕을 두고 있으므로 같은 잣대로 비교하기는 곤란하다. 북한의 곡물 소요량을 1일 최소요구열량의 75%만 공급한다고 가정하더라도 연간 100만 톤 정도의 곡물이 부족한 실정이며 1일 최소요구열량의 100%를 공급하기 위해서는 연간 200만 톤 이상의 곡물이 부족하다. 만일 남한과 같은 수준의 식생활 패턴을 가정한다면 연간 곡물 부족량은 600만 톤을 초과하며 이 경우 식량자급률은 40%이하로 떨어지게 된다.

향후 북한 경제가 회복되어 충분한 양의 농자재를 공급하더라도 곡물생산량은 497만 톤에 불과하여 최소요구열량의 75%밖에 공급할 수 없다. 농자재를 충분히 공급하고 농업생산 기술이 고도로 발전하더라도 북한의 잠재 곡물 생산량은 620만 톤으로 1일 필요한 기초열량을 충족시키기에 부족할 것으로 예상된다. 식량을 충분히 공급하기 위해서는 외부로부터 부족한 식량을 조달하지 않고는 해결책을 찾을 수 없을 것이다. 이는 남북한이 함께 지니고 있는 숙제라고 할 수 있다. 남북한은 제한된 농지나마 최대한 활용하고 상호 협력하여 식량주권을 확립함으로써 한반도의 통일에 대비해야 할 것이다. ♪