

## 북한의 식량난과 국제사회의 대북 지원 현황 분석

이종운 협력정책실 통일국제협력팀 전문연구원 (jwlee@kiep.go.kr, Tel: 3460-1097)

홍이경 협력정책실 통일국제협력팀 연구원 (ykhong@kiep.go.kr, Tel: 3460-1041)

## 차 례 ● ● ●

1. 북한의 식량수급 실태 및 문제점
2. 국제사회의 인도적 대북 지원 현황
3. 북한 식량난 완화를 위한 향후 과제

## 주요 내용 ● ● ●

- ▶ 북한의 식량생산은 2012년 현재 증가한 것으로 평가되고 있으며, 주요 작물의 자체 수확량 증가로 북한의 식량 부족 문제가 다소 완화된 것으로 판단됨.
  - 세계식량계획(WFP)과 식량농업기구(FAO)는 2012년 10월 식량안보조사를 실시하고, 2012/13 양곡 연도 북한의 곡물 생산량을 492만 톤으로 추정함.
  - 그러나 곡물 생산증가에도 불구하고 북한의 식량난은 지속되고 있으며, 외부지원이 없을 경우 북한은 2013년 여름까지 50만 7천 톤의 식량이 부족할 것으로 전망됨.
- ▶ 국제사회는 북한의 취약계층 주민을 구호하기 위해 2011년부터 인도적 지원을 확대하고 있지만, 북핵문제와 남북관계 경색으로 대북 지원모금은 목표액에 크게 못 미치는 실정임.
  - 국제사회의 2012년 대북 지원액은 11월까지 1억 1,652만 달러를 기록하여 전년에 이어 증가세를 유지함.
  - 그러나 WFP의 식량지원 사업과 국제기구들의 비상구호 활동이 계획보다 축소되어 지원실적은 올해 목표의 절반 수준에 머물고 있음.
- ▶ 북한의 만성적인 식량난을 극복하기 위해서는 근본적인 농업부문 개혁조치와 함께 대외관계 개선을 통한 국제협력력이 필요함.
  - 농업개혁을 위해 우선적으로 가족농 제도를 도입하여 인센티브 제고와 농민 근로의욕 증대를 통해 농업생산량을 증가시켜야 할 것임.
  - 인도적 대북 지원 확대를 위해서는 현재의 국가 배급체계를 통한 원조식량 분배방식의 개선이 요망됨.
  - 북한당국은 국제기구와 민간단체의 현장 모니터링 활동에 적극적으로 협조함으로써 지원식량의 전용과 공정한 분배에 대한 의혹을 해소할 필요가 있음.
  - 또한 침체된 남북경협의 활성화와 국제사회와의 관계개선을 통해 농업부문의 협력사업을 추진하여야 함.

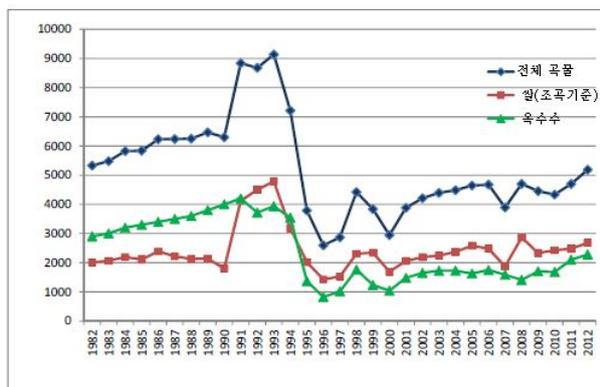
# 1. 북한의 식량수급 실태 및 문제점

## 가. 북한의 식량수급 실태

- 세계식량계획(WFP)과 식량농업기구(FAO)는 2012년 10월 식량안보조사를 실시하고 2012/13 양곡 연도 북한의 곡물 생산량을 492만 톤으로 추정함.<sup>1)</sup>
  - 2012년 가을 수확기 생산량과 2013년 봄 작물의 수확 예상량을 포함하여 2012/13년도에 총 580만 톤(조곡 기준)의 식량이 생산될 것으로 예상되며, 도정한 알곡 기준으로는 곡물 생산량이 492만 톤 규모일 것으로 전망됨.<sup>2)</sup>
    - [그림 1]에서 보듯이 조곡 기준으로 식량 생산량이 500만 톤을 초과하는 것은 1994년 이후 처음임.
  - 주요 식량인 쌀과 옥수수의 작황이 비교적 양호하여 올해 수확량이 2011년보다 약 10% 증가할 것으로 조사됨.
    - 쌀의 경우 여름철 홍수로 인해 일부 곡창지역에서 침수 피해가 있었지만, 벼 수확량이 ha당 평균 4.8톤으로 전년대비 11% 증가하여 북한지역 총 생산량은 268만 톤에 달할 것으로 추정됨.
    - 옥수수 수확량은 204만 톤으로 2011년의 186만 톤에 비해 9.9% 증가함.
    - 반면 콩 생산량은 가뭄으로 인해 30% 이상 감소함.
  - 2013년 상반기에 수확될 겨울 밀과 봄 감자는 올해 초 봄 가뭄으로 작황이 좋지 않아 종자가 부족하므로 평년에 비해 감소할 것으로 예상됨.

그림 1. 북한의 곡물 생산량 추이

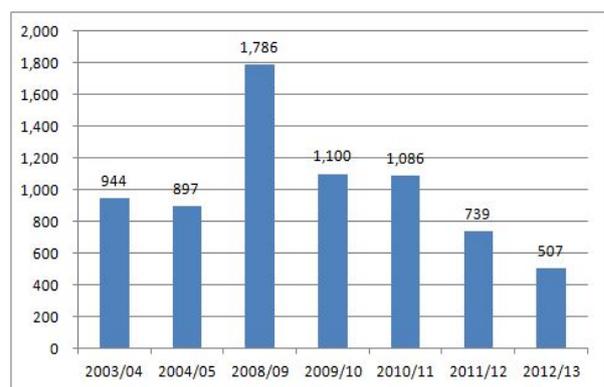
(단위: 천 톤)



자료: FAO/WFP(2012); United Nations(2011); WFP/FAO/UNICEF(2011).

그림 2. 북한의 연간 곡물부족량 추정치

(단위: 천 톤)



1) FAO/WFP(2012), "FAO/WFP Crop and Food Security Assessment Mission to the Democratic People's Republic Korea."  
 2) 북한의 양곡 연도(marketing year)는 11월부터 다음해 10월까지로 설정함.

- FAO/WFP 식량안보조사는 외부지원이 없을 경우 북한은 2013년 여름까지 50만 7천 톤의 식량이 부족할 것으로 전망함.
  - 북한에서 필요한 식량은 542만 9,000톤으로 예상되는데, 이 중 492만 톤은 국내 생산으로 충당하고, 부족한 식량 중 30만 톤은 수입할 예정임.
  - 상업적 수입을 제외한 나머지 20만 7,000톤은 식량 원조로 충당해야 하는데, 현재 북한을 둘러싼 국제정치적 상황을 고려할 때 식량 원조의 대폭적인 증가는 기대하기 힘들.
- 2012년도 곡물 생산량 증가는 양호한 기상여건과 함께 식량 증산을 위해 북한당국이 비료, 종자, 농자재 등의 공급을 늘렸기 때문인 것으로 평가됨.
  - 북한당국은 식량난에 따른 여론 악화를 완화하기 위해 주민생활과 관련된 경공업과 농업 부문의 정상화를 우선과제로 제시하면서 식량과 소비재 공급확대를 위해 자원 배분을 확대함.
    - 북한은 2011년 신년사설에서 “농업전선은 인민생활문제 해결의 생명선이다”라고 강조하면서 식량증산을 중요 과업으로 제기하였음.
    - 김정일 시대에 강조되던 것과 유사한 방식으로 2012년 4월 노동신문에 “인민들의 먹는 문제, 식량문제 해결을 선결 과제”로 제시한 김정은 제1비서의 방침이 실렸음.
    - 권력승계 과정에서 발생할 수 있는 사회경제적 혼란과 이로 인한 통치력 악화를 방지하기 위해 김정은 정권은 주민생활과 직결된 식량문제 해결에 정책적 우선순위를 두고 있는 것으로 보임.
  - 북한의 국내 비료생산은 경제난을 거치면서 전체 필요량의 10% 수준으로 감소하였으나, 최근 화학비료 공장에 대한 투자를 확대하여 생산량이 다소 증가하였음.
    - 북한은 2000년대 후반에 화학플랜트에 대한 투자를 재개하여 흥남비료연합기업소와 남흥청년화학연합기업소에 석탄가스화에 의한 비료 생산 공정을 신설하였으며, 2.8비날론연합기업소의 설비 보수를 위한 투자를 진행하였음.<sup>3)</sup>
    - 2011년 11월에는 흥남비료연합기업소가 공장설비를 확장해 연간 35만 톤의 질소비료 생산능력을 갖추게 된 것으로 알려짐.
    - 그러나 전력난과 원자재 공급부족, 운송물류의 정상화 지연으로 인해 화학공업은 전반적으로 가동률이 낮고, 북한의 비료, 화학 원자재 생산량은 아직 많지 않음.
  - 연간 100만 톤 정도가 필요한 북한의 전체 화학비료 수요량 중 일부는 중국에서 수입하고 있음.
    - 북한은 2000년대 전반기에 한국과 국제사회로부터 비료 지원을 받았으나, 핵문제로 인한 대외관계 악화에 따라 국제사회의 대북 비료지원이 중단됨.
    - [표 1]과 [그림 3]에서 보듯이 북한의 대중국 비료 수입은 2000년대 후반 들어 증가함.
    - 중국으로부터의 비료 수입액은 2010년 4,123만 달러를 기록하였으며, 2011년에는 9,589만 달러로 두 배 이상 증가함.
    - 2012년에는 10월까지 중국으로부터 25만 톤(6,965만 달러 상당)의 비료를 수입한 것으로 추정됨.
  - 협동농장에 대한 비료 공급증가와 이전에 비해 개선된 종자, 연료, 농약 등의 투입시기가 곡물 생산량 증가에 기여한 것으로 평가됨.<sup>4)</sup>

3) 이석기(2010. 12), 「2000년대 북한 산업 동향과 시사점」, 『KIET 산업경제』, pp. 68~81.

표 1. 북한의 대중국 비료 수입 추이(금액)

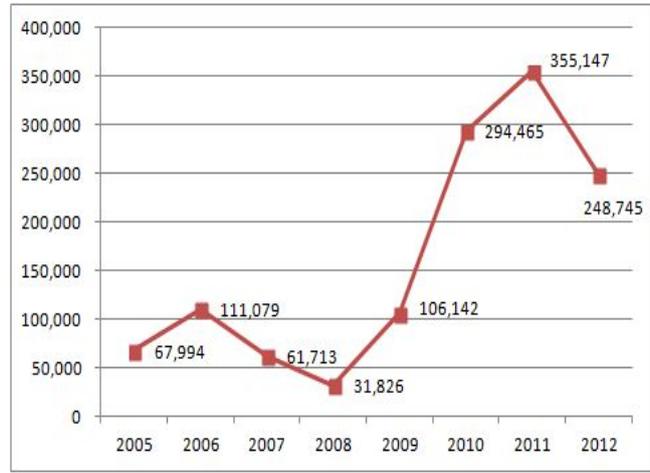
(단위: 달러)

연도	금액	증가율
2001	18,252,975	141.7
2002	19,975,285	9.4
2003	14,276,992	-28.5
2004	10,586,205	-25.8
2005	16,998,478	60.6
2006	25,548,120	50.3
2007	9,256,933	-63.8
2008	12,730,350	37.5
2009	22,289,894	75.1
2010	41,225,046	85
2011	95,889,570	132.6
2012	69,648,678	-27.4

주: 2012년은 1월부터 10월까지의 누적액과 누적량임.  
자료: 무역협회 통계분석(www.kita.net).

그림 3. 북한의 대중국 비료 수입량

(단위: 톤)



■ 북한은 부족한 식량의 일부를 중국 등 해외에서 수입하고 있으나, 외화 부족으로 국내 부족량을 충당하지 못하고 있음.

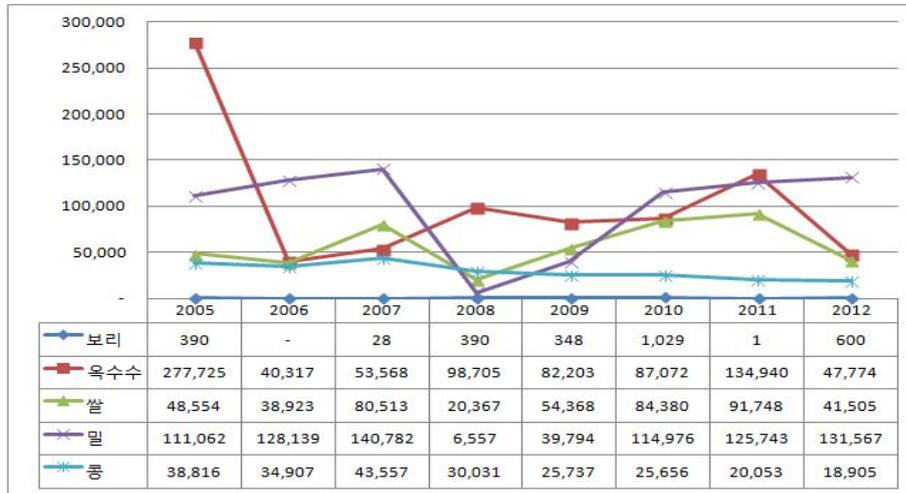
- 북한은 중국으로부터 쌀, 콩, 옥수수, 밀가루 등의 식량을 주로 수입하고 있으며, 그 규모는 연간 20만~30만 톤가량임.
- 중국세관에 신고된 자료에 따르면, 북한은 2010년 중국으로부터 17만 5,865톤의 곡물을 수입하였으며, 2011년에는 23만 2,600톤의 곡물을 수입하였음.<sup>5)</sup>
- 2012년도 북한의 자체 식량 생산이 다소 증가하면서 2012년 10월까지 대중국 곡물 수입액이 4,100만 달러를 기록하여 전년동기 수입액인 7,200만 달러에 못 미침.
  - 2011년에는 10월과 11월의 대중국 곡물수입이 가장 많았으나, 2012년 10월에는 200만 달러 수준에 그쳤음.

4) FAO/WFP(2012), p. 15.

5) 무역협회 통계분석(www.kita.net).

그림 4. 북한의 대중국 곡물 수입량(2005~12년)

(단위: 톤)



자료: 무역협회 통계분석(www.kita.net).

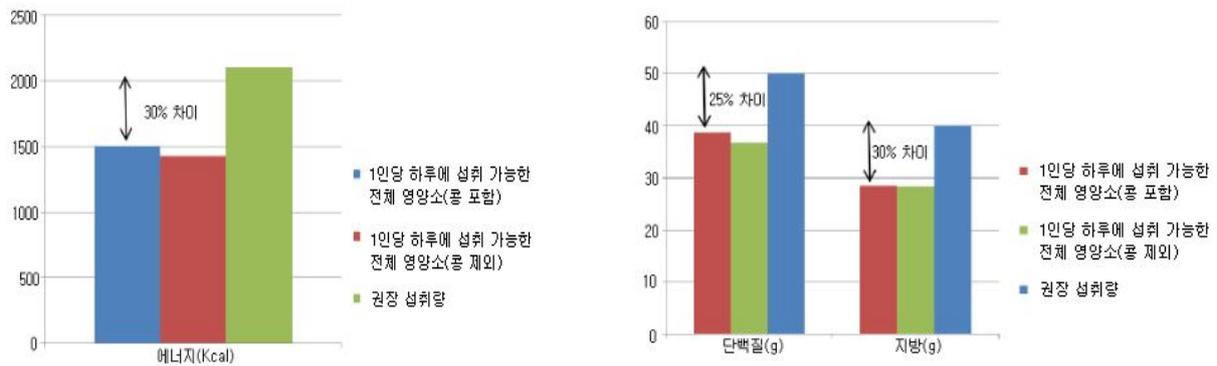
## 나. 북한 취약계층의 영양부족 실태

■ 식량부족 현상이 지속되면서 상당수 북한 주민은 만성적인 영양결핍을 겪고 있으며, 특히 취약계층인 아동과 여성의 건강 악화가 심각한 수준임.

- 식량부족을 겪고 있는 주요 대상은 배급제에 의존하는 일반 노동자 가정과 여성, 아동, 노인 등 취약계층임.
  - 국가에서 우선적으로 식량을 제공받는 엘리트 계층과 추수 후 일정량의 곡식을 분배받아 자가 소비를 위해 비축할 수 있는 농민과 달리 국영배급제도에 의존하는 일반 노동자 가구는 국가에서 제공하는 배급량이 감소할 경우 상대적으로 어려움이 클 수밖에 없음.
  - 식량사정이 어려웠던 2011년의 경우 일인당 하루 평균 식량공급량이 5월 190g, 6월 150g, 7월 200g 수준에 불과하였음.
  - 북한주민의 대부분이 곡물과 채소를 제외한 별도의 식품섭취가 제한된 상황에서 배급감소는 주민들의 영양섭취를 더욱 제한함.
  - 식량생산이 증가하고 국제사회의 지원이 확대된 2012년에는 공급량이 5월까지 390g 수준을 유지하다 8월에 310g 수준으로 낮아졌음.<sup>6)</sup>
- FAO/WFP의 조사에 따르면 1인당 하루 곡물 배급량 360g(쌀 20%, 옥수수 65%, 감자 5%, 콩 5%, 밀 5%로 구성)과 된장과 간장 배급량 15g, 30g을 기준으로 했을 때, 이러한 배급량은 권장 에너지 섭취량인 2,100kcal에 비해 30% 부족한 것임.
  - 북한 주민들이 섭취하는 단백질은 하루 권장 단백질 섭취량인 50g보다 25%가 부족하고 지방은 30%가 부족함.

6) FAO/WFP(2012), pp. 25~26.

그림 5. 북한 주민의 영양공급 부족 실태



자료: FAO/WFP(2012), p. 30.

■ 북한 주민들의 식량소비와 영양공급 상태는 계층별, 지역별 차이가 큼.

- 북동부의 양강도, 자강도, 함경북도, 함경남도과 강원도는 황해북도와 황해남도의 식량 잉여지역에서 공급되는 식량에 의존하고 있음.
  - UNICEF와 북한 중앙통계국이 2009년 공동으로 실시한 어린이와 여성의 건강상태 조사에 따르면 북동부 식량부족 지역에서 저체중과 성장부진 아동 비율이 가장 높은 것으로 조사됨.<sup>7)</sup>
  - 평양시와 남포시는 북한에서 식량수급이 가장 안정적이고 영양 부족률도 낮음.
  - 북한 전체 5세 이하 아동의 32.4%가 만성적인 영양실조에 시달리는 것으로 나타남.
  - 아동의 영양실조 비율은 평양 22%, 양강도 45%로 지역적인 차이가 크게 나타남.
- 영양부족에 따른 임산부 건강 문제와 저체중 미숙아 출산 문제가 심각함.
  - 북한의 임산부는 평균적으로 5kg의 체중 증가를 보이는데, 이는 권장되는 임산부 체중 증가량인 10~15kg의 절반 이하임.
  - 약 5%의 유아가 저체중(2.5kg 이하)으로 태어남.
- 텃밭 소유 여부, 가정 내 임산부나 노인 존재 여부, 가족 규모에 따라 식량 소비상태에 차이가 나타남.

■ FAO와 WFP는 북한의 식량실태 조사를 통해 식량부족 지역인 북동부 5개도에 거주하는 280만 명의 취약계층(아동, 임산부 및 수유 여성, 노인, 장애인 및 만성 질환자)에 국제사회의 지원이 필요하다고 권고함.

—————

7) DPRK Central Bureau of Statistics and United Nations Children's Fund(2010. 12), "Democratic People's Republic of Korea Multiple Indicator Cluster Survey 2009."

표 2. 북한의 취약계층 실태

(단위: 천 명)

		전체 인구	임신/ 수유 여성	5세 이하 아동	유치원 아동 (5~6세)	초등학교 아동(7~10세)	노인 (60세 이상)	전체 취약 인구
우선순위 집단 1	양강도	736	23	52	21	46	101	243
	함경북도	2,109	63	151	59	127	290	690
	함경남도	2,995	89	218	87	183	418	995
	강원도	1,073	33	74	29	61	138	335
	자강도	1,327	38	93	39	82	210	462
특수 집단	고아							12
	결핵 환자							52
	장애인							22
	소아 병동							11
매우 취약한 전체 인구		8,240	246	588	235	499	1,157	<b>2,822</b>
우선순위 집단 2	평안남도	624	19	45	18	35	83	200
	평안북도	591	18	40	16	32	87	193
	황해남도	573	17	37	15	33	83	185
	황해북도	579	17	42	16	34	78	187
대체적으로 취약한 전체 인구		2,367	71	164	65	134	331	765
전체 취약 인구		10,607	317	752	300	633	1,488	<b>3,587</b>

주: 우선순위 집단 1은 매우 취약한 집단으로 북동부 지역의 유아, 유치원생, 초등학교생, 임신 및 수유 여성, 60세 이상 노인을 포함함. 우선순위 집단 2는 평양시와 남포시를 제외한 남서부 도시 지역의 취약계층임.

자료: FAO/WFP (2012), p. 39.

## 2. 국제사회의 인도적 대북 지원 현황

■ 국제사회는 식량부족으로 어려움에 처한 북한의 취약계층 주민을 구호하기 위해 2011년부터 식량지원을 확대하고 있음.

- 북한당국은 2010년 말부터 WFP와 FAO 등의 국제기구와 각국 정부, 민간단체에 식량과 구호품 지원을 다시 요청하고 있음.

○ 북한은 2011년 2월 UN 식량안보조사단과 3월 EU 식량실태 조사에 북한의 협동농장, 농민시장 방문을 허용하고 배급제 관련 자료를 포함한 정부 공식자료를 제공하는 등 이전에 볼 수 없던 적극성을 보임.<sup>8)</sup>

- EU 집행위원회는 2011년 7월 1천만 유로를 대북 구호식량 지원을 위해 집행하기로 결정함.

○ EU의 식량지원은 2008년 5월 EU 산하 인도지원사무국(ECHO) 평양사무소 철수 이후 3년 만에 재개되는 것임.

- 국제사회의 2012년 대북 지원액은 11월까지 1억 1,652만 달러를 기록하여 전년에 비해 증가함.<sup>9)</sup>

8) WFP/FAO/UNICEF(2011).

9) UN 인도주의업무조정사무국(UNOCHA: United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs), Financial Tracking Service(<http://fts.unocha.org>).

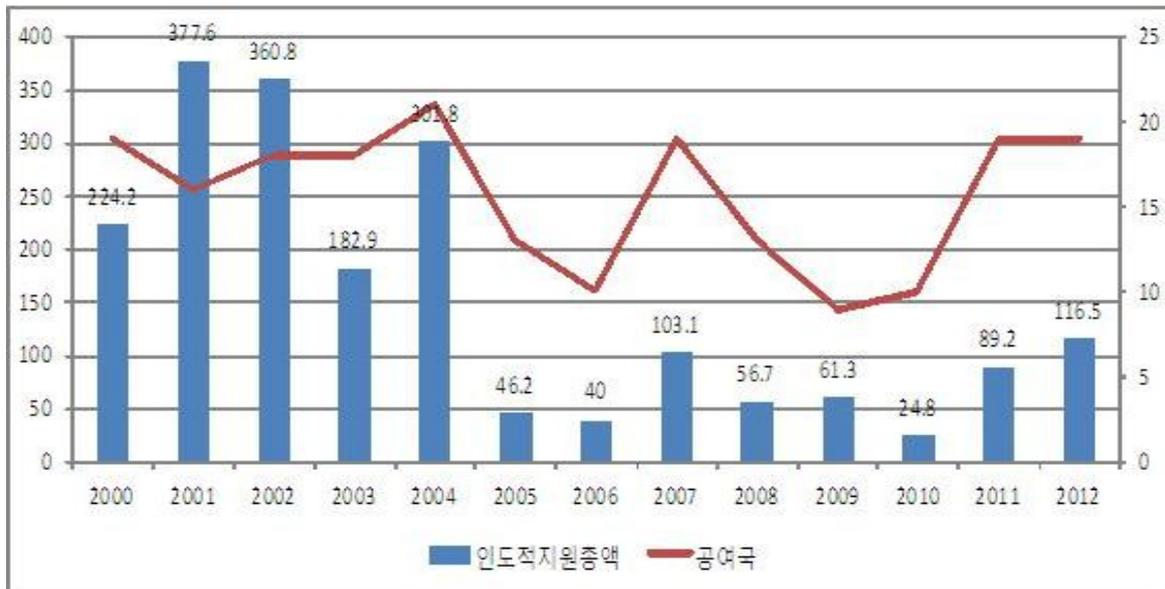
- 국제사회가 북한에 대해 실시한 원조의 대부분은 식량지원과 농업복구를 위한 사업, 의료시설 확충, 전염성 질병 관리 같은 보건의료 분야에 사용됨.
- 인도적 대북 지원에는 캐나다, 브라질, 인도, 아일랜드, 러시아, 남아프리카공화국, 호주, 노르웨이, 스웨덴, 이탈리아, 인도네시아 등 20여개국이 참가함.
- 대부분의 국가는 WFP, UNDP, UNICEF, FAO 등의 국제기구나 국제 NGO를 통해 지원하고 있음.

■ 그러나 국제사회의 대북 지원모금은 목표액에 크게 못 미치는 실정임.

- UN 기구들은 2011년과 2012년도에 식량지원, 농업재건 사업, 의료·보건 분야 등에 약 2억 1천만 달러 규모의 대북 인도지원을 계획하였음.
- 2011년의 경우 북한에 대한 지원 모금액은 8,900만 달러 수준으로 목표액의 절반에도 미치지 못함.
- 2012년에도 모금실적 부진으로 WFP의 식량지원 사업과 국제기구들의 비상구호 활동이 계획보다 축소되었음.

그림 6. 국제사회의 대북 인도지원 추이(2000~12년)

(단위: 백만 달러, 개국)



주: 국제기구, 공여국 정부, NGO가 UNOCHA에 2012년 11월까지 보고한 1,472건의 대북 지원사업에 기초한 통계.  
자료: UNOCHA, Financial Tracking Service; United Nations(2011).

■ 대북 지원사업을 위한 모금실적 부진은 2000년대 중반 이후 지속되고 있는 현상이며, 북한이 핵문제 해결과 대외관계 개선을 위해 전형적인 태도 변화를 보이지 않는 한 국제사회의 대북 지원규모는 크게 확대되기 어려울 전망이다.

- 국제사회의 대북 지원은 남북관계, 북한과 주변국의 관계에 따라 그 규모와 성격이 변화함.
- 북한이 남북관계 개선과 대외 이미지 개선을 통해 서방국가와의 관계 정상화를 도모하던 2000년대 초반에는

국제사회의 대북 지원이 증가하였음.

- 국제사회는 2001년 3억 7천만 달러, 2002년 3억 6천만 달러 상당의 대북 인도지원을 실시함.
- 그러나 국제사회의 대북 지원은 2005년 북한의 6자회담 참가 중단과 2006년 대포동 미사일 실험발사(7월), 1차 핵실험(10월) 등 일련의 과정을 거치면서 감소함.
- 특히 북한의 대남 강경조치로 남북관계가 경색되고, 북핵문제 해결 지연과 2차 핵실험(2009년 5월)으로 국제여론이 악화되면서 국제사회의 대북 지원이 크게 감소함.
- 2010년 국제사회의 지원금액은 2,480만 달러로 1995년 대북 지원이 시작된 이후 최저 실적을 기록함.

■ 북한의 대외관계 경색에 따라 인도적 차원의 대북 식량지원은 크게 감소함.

- 세계식량계획(WFP)의 통계자료에 따르면 북한이 국제사회로부터 지원받는 식량은 2005년 100만 톤 수준에서 2006년 30만 톤으로 70% 이상 감소함.
- 국제사회의 대북 식량지원은 감소세를 보이다가 2010년에는 79,152톤을 기록함.<sup>10)</sup>
- 2000년대 말부터 북한의 식량사정이 악화되고 기아사태 재연 가능성이 제기되면서 국제사회는 식량지원을 확대하여 2011/12 양곡 연도에는 40만 톤 수준의 식량을 북한에 제공함.<sup>11)</sup>

■ 6개의 UN 산하 전문기구가 북한에 상주사무소를 유지하고 있으며, WFP와 FAO는 식량지원과 북한의 농업개발과 관련한 사업을 주도하고 있음.

- WFP는 국제사회의 대북 구호식량 지원을 위한 창구 역할을 담당하고 있음.
  - 대북 식량지원이 활발하였던 2000년대 전반기 WFP는 청진, 혜산, 신의주, 함흥, 원산에 5개 지부를 개설하고 160여개 시·군 지역에서 취약계층을 위한 식량지원과 분배 모니터링을 실시하였음.
  - WFP는 북한 주민에게 쌀 같은 곡물을 직접 제공하지 않고, 해외에서 지원받은 곡물에 영양소를 혼합·가공 처리한 식품을 공급하고 있음.<sup>12)</sup>
  - 영양 강화식품은 옥수수-우유 혼합품(CMB), 옥수수-콩우유 혼합품(CSM), 쌀-우유 혼합품(RMB), 옥수수와 밀가루로 만든 비스킷 등으로 WFP가 지원하는 북한의 식품공장에서 생산되고 있음.
  - 2000년대 전반기 5개였던 지역사무소는 최근 청진과 원산 두 곳에서 축소 운영되고 있음.
- 2000년대 중반 이후 FAO는 지원자금 모금 가능성과 북한 농업부문의 긴급지원 상황에 따라 중점 지원분야를 변경하면서 대북 지원을 수행하였음.
  - FAO는 WFP와 함께 매년 북한의 곡물작황 상태와 식량수급 상태를 조사·평가하고 있음.
  - 2007년 북한정부가 가축 구제역 발생을 보고하자 FAO는 2008년부터 구제역 방제 지원과 함께 가축 질병 진단을 위한 실험실 기능 강화, 북한의 동물질병 관리 역량을 강화하기 위한 지원에 주력하고 있음.<sup>13)</sup>
  - 2011년 FAO는 북한의 58개 시·군에서 지원사업을 전개하였으나, 지원받는 대부분의 협동농장은 북한 서부지역인 평안도와 황해도에 위치하고 있음.

10) WFP, Food Aid Information System database(www.wfp.org/fais).

11) FAO/WFP(2012), p. 8.

12) United Nations(2011), p. 12.

13) United Nations(2011), pp. 20~22.

- UN 산하 전문기구와 함께 국제 NGO와 종교 계통의 구호단체, 유럽 국가 정부 산하의 개발기관들이 북한에 대한 인도적 지원 프로그램을 실시하고 있음.
- 국제적십자/적신월사연맹(IFRC)은 국제적십자위원회(ICRC)와 회원국을 통해 2000년대 2억 2천만 달러 상당의 대북 지원을 실시하였음.<sup>14)</sup>
  - IFRC의 대북 지원활동에서 2,068만 달러는 자체 예산에서 배정되었고, 지원액의 대부분인 2억 달러는 회원국 정부와 민간단체의 자원지금을 통해 모금되었음.
  - IFRC의 대북 지원사업은 조선적십자회(DPRK Red Cross)와 국제적십자위원회, 공여 회원국 적십자사와의 협약에 의해 진행되고 있음.<sup>15)</sup>
- 2009년 이후 북한에는 6개의 유럽 NGO만이 상주하면서 인도적 지원사업을 진행하고 있음.
  - 북한에서 현재 구호활동을 하고 있는 NGO는 Concern Worldwide(아일랜드), Save the Children UK(영국), Triangle GH(프랑스), Premiere Urgence(프랑스), German Agro Action(독일), Handicap International(벨기에)임.
  - EU는 북한의 핵실험 이후 국제사회의 대북 경제제재 조치에 참여하고 있지만, 인도적 차원의 원조는 지속하고 있음.
  - 1997년부터 북한에서 상주활동을 하고 있는 스위스 개발협력단은 농업분야에서 옥수수 등의 병해충 방제기술 전수, 옥수수와 감자의 품종 개량, 경사지 관리를 지원하고 있음.

### 3. 북한 식량난 완화를 위한 향후 과제

#### 가. 농업생산 증대를 위한 개혁조치 시행

- 북한의 만성적인 식량부족 현상을 극복하기 위해서는 근본적인 농업부문 개혁을 통해 농업생산성을 향상시켜야 함.
- 북한당국은 2000년대 들어 농업부문에서 부분적인 정책변화를 시도하면서 농업생산 증대를 추진하였지만, 집단농장 체제의 비효율성과 함께 농업생산 요소의 조달 부족으로 큰 성과를 거두지 못하였음.<sup>16)</sup>
  - 북한당국은 증산을 위해 경지정리 작업, 관개수로 개선, 종자개량, 이모작 확대, 감자 재배면적 확대 등의 사업을 추진하였음.
  - 2000년대 하반기부터는 경제정책의 중점 추진방향으로 '인민생활 향상'을 위한 경공업과 농업분야 생산력 증대를 강조하고 있음.

14) UNOCHA, Financial Tracking Service통계.

15) International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies(2011), "Revised Plan 2011: Democratic People's Republic of Korea."

16) 김영훈·지인배(2006), 『식량난 이후 북한의 농업과 농정변화 분석 1995~2005년』, pp. 29~36, 한국농촌경제연구원.

- 김정은 체제에서 추진되고 있는 식량증산을 위한 비료, 농업기자재 등의 투입 증가와 농업기반 정비, 산림조성 사업 등은 이미 2000년대 김정일 시대에 추진되던 시책임.<sup>17)</sup>
  - 김정은 제1비서는 4월 15일에 최초의 공개연설을 통해 “인민이 다시는 허리띠를 조이지 않게 하자”는 것이 당의 방침이라고 밝혀 식량문제 해결 의지를 보였으나, 김정은 체제의 북한 농업부문 개혁조치는 아직까지 이행되지 않고 있음.
  - 집단영농이라는 구조적인 문제를 외면하고 농정시책의 부분적 변화를 시도하는 것은 식량난 해결을 위한 돌파구가 되지 못함.
- 따라서 북한은 농업개혁을 위해서 우선적으로 가족농 제도를 도입하고 수매제도 개혁을 시행하여 인센티브 제고와 농민 근로의욕 증대를 통해 농업생산량을 증대시켜야 할 것임.
- 중국과 베트남 개혁 초기단계의 경험에서 농민 개인(가족)의 인센티브 강화와 생산 자율성 부여가 농업 생산 증대에 핵심적인 사안임을 알 수 있음.<sup>18)</sup>
  - 중국은 개혁개방 초기단계에 농업개혁을 위해 집단체제인 인민공사제도를 해체하고 다양한 형태의 생산책임제를 도입하였음.
  - 생산책임제 도입으로 개별 농가가 생산의 기본단위가 되었으며, 농민은 세금을 납부하면서 개인 인센티브와 생산의 자율성을 강화하였음.
  - 농민의 수입 향상은 농촌지역에서 비국유기업(향진기업)의 발전을 유인하였음.
  - 베트남 정부는 1981년에 개별 농가에 인센티브를 제공하는 ‘최종 농산물 계약제’를 도입하였으며, 1987년에 토지 소유권과 사용권을 분리하여 일정 토지를 할당하는 「신토지법」을 제정하였음.
  - 토지 사용권이 안정적으로 보장되면서 농민은 농업생산과 농지개량, 지력강화 등을 위한 투자에 관심을 갖게 되었음.
- 김정은 체제가 등장한 이후 ‘6·28 방침’으로 알려진 새로운 경제관리 방식이 일부 지역에서 시범적으로 실시된 것으로 국내외 언론을 통해 전해지고 있으나, 구체적인 내용은 확인되지 않고 있음.
  - 기업소의 생산 자율성 확대를 위한 조치와 함께 북한 농업부문의 협동농장 관리제도와 분배체계 변화가 주요 내용으로 전해지고 있음.
  - 협동농장의 분조는 가족을 중심으로 한 단위로 소규모화되고 국가와 작업분조 간의 생산물 분배방식이 변화됨.
- 중국과 베트남의 개혁 사례에서 알 수 있듯이 북한당국은 가족농 제도를 도입하고 생산 인센티브를 강화하여 농업부문의 생산 정상화를 모색해야 할 것임.

## 나. 모니터링 기능 강화를 통한 원조 투명성 확보

- 국제사회의 대북지원에서 개선되어야 할 점은 북한에 제공된 식량과 물품이 구호를 필요로 하는 취약계층에 공정하게 분배되고 있는지 확인할 수 있는 공여국과 단체의 현장 접근과 지원 모니터링 강화임.

17) 김영훈(2012), 「북한의 식량사정과 농업 동향」, 『KDI 북한경제리뷰』, 14권 7호. p. 38.

18) 조명철·홍익표(2000), 『중국, 베트남의 초기 개혁개방정책과 북한의 개혁방향』, 대외경제정책연구원.

- 공여단체 관계자의 원조 모니터링에 대한 북한당국의 지나친 통제와 비협조는 과거 국제사회의 대북 지원을 제한하는 요인으로 작용하였음.
  - o 북한은 안보적으로 민감한 지역에 대해서는 외부 지원과 접근을 거부하였으며, 2000년대 초반 WFP는 자강도, 양강도 등 44개 시·군 지역에 접근이 불가능하였음.
  - o 북한당국의 투명하지 못한 식량분배 문제는 2008년 5월 EU 산하 인도지원사무국의 평양사무소 철수와 EU의 잠정적인 식량지원 중단 결정을 야기함.
- 2011년 북한당국은 EU 등이 제시한 식량분배 모니터링 조건에 동의하였으며, 국제기구 및 민간단체의 현장방문 및 감독에 대한 북한의 협조가 이전보다 개선된 것으로 알려짐.
  - o 과거 북한당국은 국제기구의 모니터링을 위해 7일 전 사전통보를 요구하였으나, 최근에는 48시간 전에 통보할 경우 현장방문과 모니터링 활동이 가능해짐.
  - o 현장조사가 허용된 시·군에서 WFP 관계자는 도착한 직후 방문 지역, 기관, 가구를 선정할 수 있게 되어 과거에 비해 모니터링 과정의 '임의성(randomness)' 이 향상되었음.<sup>19)</sup>

■ 최근 북한당국이 국제기구와 NGO의 현장접근에 대해 개선된 모습을 보이고 있지만, 대북 지원사업의 투명성 확보를 위해서는 보다 적극적인 조치를 취해야 할 것임.

- 현재의 국가 배급체계를 통한 원조식량 분배방식의 개선이 요구되며, 지원단체가 북한당국과 함께 식량분배 과정에 참여할 필요가 있음.
- 북한당국은 지원단체 관계자의 예고치 않은 현장조사를 허용하지 않고 있는데, 지원물품의 전용 의혹과 공정한 분배에 대한 의문을 해소하기 위해 지원단체의 불시점검을 허용해야 할 것임.

## 다. 대외관계 개선을 통한 농업부문의 국제협력 확대

■ 북한당국은 침체된 남북경협 활성화와 국제사회와의 관계개선을 통해 농업부문에서 국제협력을 강화해야 할 것임.

- 2000년대 중반까지 한국의 지방자치단체, NGO를 중심으로 북한 농업 지원사업이 활발히 진행되었음.
  - o 실례로 '우리민족서로돕기운동' 은 북한지역에서 감자증산 지원사업과 벼농사 기술전수사업을 추진하였으며, 2005년에는 평안남도 강서군에 농기계를 조립·생산하는 공장 건설을 지원함.
- 그러나 핵문제 해결 지연과 2차 핵실험에 따른 국제사회의 대북 제재조치, 북한의 대남 강경조치로 한국의 농업지원 사업뿐만 아니라 국제기구의 농업협력 프로그램도 중단되거나 규모가 축소됨.
- 북한은 국제사회의 자본과 기술지원 없이는 현재의 침체된 북한 농업과 식량부족 현상을 극복하기 어렵다는 사실을 인식하고, 비핵화 과정을 통해 국제사회와의 관계 개선에 노력해야 할 것임.
  - o 북한의 장거리 로켓 발사시험과 핵실험에 대한 우려는 2011년부터 증가하고 있는 국제사회의 식량지원에

19) United Nations(2011), pp. 34~36.

부정적인 영향을 미칠 것임.

- 북한이 남북관계 개선과 6자 회담 복귀를 통해 북핵문제 해결을 위한 태도 변화를 보이면 우리 정부와 관련 국들은 북한 농업부문을 포함한 개발지원 확대를 추진할 것임.
  - 비료·농자재 지원, 농업설비 복구, 작물재배 기술 전수, 농업교육 분야 등은 이미 우리 정부와 국제기구, NGO 들이 북한의 식량난 해소와 농업발전을 위해 지원 의사를 밝히고 있는 분야임.
  - 북한은 농촌·농업 개발 분야에서 농업관리 능력 향상, 농업도로 같은 인프라 재건 및 유지, 농산물 판매역량 강화, 농촌지역 보건위생, 환경과 산림보호 등의 사업을 국제사회와 협력하여 추진할 수 있음.

## 참고문헌

- 권태진·남민지. 2011. 「2011년 북한의 식량수급 전망」. 『KREI 북한농업동향』, 제12권 제4호.
- 김영훈. 2012. 「북한의 식량사정과 농업 동향」. 『KDI 북한경제리뷰』, 제14권 제7호, pp. 31~42.
- 김영훈·지인배. 2006. 『식량난 이후 북한의 농업과 농정변화 분석 1995~2005년』. 한국농촌경제연구원.
- 이석기. 2010. 「2000년대 북한 산업 동향과 시사점」. 『KIET 산업경제』, 통권147호. (2010년 12월)
- 이종운. 2011. 「국제사회의 대북 원조 평가와 과제」. 홍익표 외. 『북한의 대외경제 10년 평가(2001~10년)』. 대외경제정책연구원.
- 조명철·홍익표. 2000. 『중국 베트남의 초기 개혁개방정책과 북한의 개혁방향』. 대외경제정책연구원.
- DPRK Central Bureau of Statistics and United Nations Children's Fund. 2010. "Democratic People's Republic of Korea Multiple Indicator Cluster Survey 2009." (December 2010).
- FAO/WFP. 2012. "FAO/WFP Crop and Food Security Assessment Mission to the Democratic People's Republic Korea." (12 November)
- United Nations. 2011. "Overview of Needs and Assistance: The Democratic People's Republic of Korea."
- WFP/FAO/UNICEF. 2011. "Rapid Food Security Assessment Mission to the DPRK."