

최근 북한 농업 동향과 평가*

김영훈 | 한국농촌경제연구원 선임연구위원 | kyhoon@krei.re.kr

농업부문은 1990년대 ‘고난의 행군’ 시기를 지나온 이후 북한이 내부의 자원을 총동원하여 최선을 다해 생산하고 있는 분야이다. 따라서 이미 농업생산이 회복된 2010년대 이후부터는 농업 생산량에 있어 획기적인 변화가 나타나지 않고 있으며, 매년 새롭게 나타나는 특이한 현상은 없다. 본고에서는 우선 농업 생산과 관련된 중요 이슈로서 김정은 농정에서 추진했던 개혁·개방 조치를 간략히 평가해 보고, 둘째로 올해 북한의 식량 수급 사정을 살펴본 후, 마지막으로 중기 전망과 과제를 제시하고자 한다.

1. 김정은 농정의 개혁·개방조치와 평가

농업부문의 개혁·개방 조치는 김정은 정권이 들어선 이후 계속 강조해온 것으로, 올해에는 특별한 언급이 없었지만 이전까지는 해마다 농정개혁 내용이 빠지지 않고 등장했다. 2012년의 ‘6·28 방침’과 2014년의 ‘5·30 조치’가 대표적인데, 핵심 내용은 농장의 자율성과 농민의 인센티브를 확대하겠다는 것으로, 동기 유발을 통해 생산량을 증대하겠다는 의도가 담겨 있다. 주목할 부분은 1978년과 80년대 초반 중국이 시행했던 생산책임제 등의 농업개혁보다 사실상 더욱 강력한 개혁조치들을 포함하고 있다는 것이다. 이러한 개혁조치가 북한에서 성공적으로 실시된다면 중국이 경험한 것과 같은 획기적인 생산증대를 기대할 수 있어야 할 것이다. 그러나 2012년부터 2015년까지 최근 식량 생산 추이를 보면 지속적인 개혁조치가 있었음에도 불구하고, 2012년 약 460만톤에서 2015년 약 470만톤으로 거의 증가하지 않았다.

* 본문은 2017년 11월 29일에 개최된 「북한경제연구자 대토론회」의 발표내용을 바탕으로 함.

〈표 1〉 최근 식량 생산 추이

	2012	2013	2014	2015
생산량 (천 톤)	4,633	4,719	5,049	4,767
2012년 대비 증가율 (%)	-	1.9	9.0	2.9

자료: FAOSTAT; FAO/WFP, CSFAM, 2016.

2012~14년 사이에 생산량이 소폭 증가하였으나 2012년 생산량은 이전에 비해 하락한 상황이었고 증가된 후에도 500만톤 수준에 머물러, 이 시기의 생산 증대가 농업회생 후 최대 생산 수준을 회복한 것일 뿐, 개혁조치의 효과가 나타난 결과라고 평가할 수 없다.

농업부문의 개방조치로는 2013~14년 사이 외국 투자 유치를 위한 지방 경제개발구를 지정함에 있어 북청, 어랑, 숙천의 3개 지역을 농업개발구로 특정한 것을 들 수 있다. 신설된 경제개발구에 대한 국제사회의 투자 유치를 기대하며 2014년에는 중국에서 대규모 설명회까지 개최하였으나 성과는 크지 않은 것으로 나타나고 있다. 2013~15년 사이 농업개발구로 지정된 북청, 어랑, 숙천 3개 지역에도 외국자본이 투자되었다는 보고는 없다. 2013년 이후 중국 기업의 농업 투자가 이루어진 곳은 라선시와 평양뿐인데, 이 역시 총 투자액이 600만달러 수준으로, 국가 간 투자 통계인 것을 고려하면 그리 크지 않은 미미한 액수에 그치고 있음을 알 수 있다.

〈표 2〉 중국의 대북 농업분야 투자실적 (2013~15년)

연도	투자기업	투자분야	투자금액 (만 달러)	지역
2013	길림성 A 유한공사	농산	317	라선
2013	천진시 B 유한공사	식품가공	39	평양
2014	C 유한회사	농기계	132	라선
2014	송원시 D 유한공사	식품가공	35	라선
2014	안휘성 E 유한회사	식품가공	35	평양
2015	훈춘 F 유한공사	목재가공	32	라선
2015	G 유한공사	비료공급	39	평양

자료: KIEP 제공 내부자료를 저자가 제작성함.

〈표 2〉에 기록된 중국 기업 일부에 대한 2017년 현지 조사 결과, 답변을 꺼려하는 가운데서도 ‘합작사업이 지지부진해졌다’, ‘지금은 철수를 고려하고 있다’, ‘사실상 철수한 상태다’와 같은 응답이 나타나 소액 투자조차도 성공적으로 이루어지지 못하고 있음을 알 수 있다. 이와 같은 사실로 평가할 때 김정은 농정의 개방조치 역시 개혁조치와 마찬가지로 제대로 작동하고 있지 못하다는 판단을 내릴 수 있다.

II. 북한의 식량 수급 사정

북한의 농업 생산에 관해 가용한 통계는 식량 작물 통계뿐이다. 북한에서 식량 작물 생산을 결정하는 가장 중요한 요소는 기상 상황과 화학비료 공급이다. 생산량이 기상 상황에 좌우된다는 것은, 생산기반이 피폐하고 산림이 황폐화되어 있어 가뭄이나 홍수 피해에 취약하다는 것을 의미한다. 기상 상황에서 중요한 것은 관개수의 공급인데, 이는 2012~16년까지 지속적으로 악화되었다. 2016년의 경우 전년도보다 강수량은 많았으나 저수량이 적어 물 공급이 불충분했기 때문에 가을철 옥수수나 쌀 생산에 유리한 환경이 되지 못했다.

화학비료 공급은 우리나라 농업에서 매우 중요한 요소인데, 북한에서는 불리해진 기상 상황과 달리 2009~16년까지 공급량이 크게 증가했다. 2009년 40만톤에 불과했던 화학비료 공급이 2016년에는 80만톤을 넘어섰다는 것은 북한이 외부로부터 화학비료를 공급받기 위해 상당한 노력을 기울이고 있다는 것을 보여준다. 2016년 공급량인 85만톤은 남한의 사용량을 기준으로 산출한 북한 화학비료 필요량의 절반 수준에 해당한다. 공급량은 남한의 절반 수준에 불과하지만 상대적으로 가장 많이 공급된 것에 해당하는 양이었고, 따라서 비료 공급 측면에서는 2016년이 작물 생산에 유리한 해였다고 판단할 수 있다.

〈표 3〉 북한의 관개 공급수량 (2012~16년)

(단위: 천만 m³)

연도	계획량	실제 공급량
2012	357	375
2013	357	364
2014	240	100
2015	245	233
2016	235	223

자료: 북한 농업성; FAO/GIEWS, 「Prolonged dry weather threatens the 2017 main season food crop production」, 2017에서 재인용.

<표 4> 북한의 비료 공급량 (2009~16년)

(단위: 톤)

연도	질소비료	인산비료	칼륨비료	합계
2009	434,807	2,776	8,400	445,983
2010	475,100	11,402	12,314	498,816
2011	735,943	5,545	4,477	745,965
2012	686,517	21,460	18,650	726,627
2013	686,015	18,396	2,788	707,199
2014	727,993	18,977	2,700	749,670
2015	612,194	7,817	2,595	622,606
2016	837,171	11,911	930	850,012

자료: 북한 농업성; FAO/GIEWS, 「Prolonged dry weather threatens the 2017 main season food crop production」, 2017에서 재인용.

<표 5> 2016/17 양곡년도 식량 생산량 (조곡)

	2016/17년			2015/16년		
	식부면적 (천ha)	단수 (톤/ha)	생산량 (천톤)	식부면적 (천ha)	단수 (톤/ha)	생산량 (천톤)
공식 경작 (A)	1,455.60	4	5,753.60	1,425.00	3.7	5,225.70
가을 작물	1,315.60	4.1	5,443.60	1,260.70	3.8	4,778.20
그중 벼	468.7	5.4	2,536.40	465.2	4.2	1,945.80
옥수수	544.5	4	2,195.20	559.8	4.1	2,287.80
기타곡물	72.1	2.2	156.4	45	3.5	156.3
감자	55	5	273.6	32.3	5.2	168.3
대두	175.4	1.6	281.9	158.4	1.4	220
겨울·봄 작물	140	2.2	310	164.3	2.7	447.6
비공식 경작 (B)	555	0.4	203	550	0.4	203
합계 (A+B)	2,006.00	3	5,956.60	1,975.00	2.7	5,428.70

자료: 북한 농업성; FAO/GIEWS, 「Prolonged dry weather threatens the 2017 main season food crop production」, 2017에서 재인용.

<표 6> 2016/17 양곡년도 북한의 식량 수급 (정곡)

(단위: 천톤)

	쌀	옥수수	맥류	기타	감자	대두	계
생산량	1,674	2,398	60	156	524	338	5,150
최소 소요량	1,800	2,600	189	157	524	339	5,608
수입 필요량	126	202	129	-	-	-	458
예상 수입량							200
부족량							258

자료: FAO/GIEWS, 「Prolonged dry weather threatens the 2017 main season food crop production」, special alert No. 340, 2017. 7. 20.

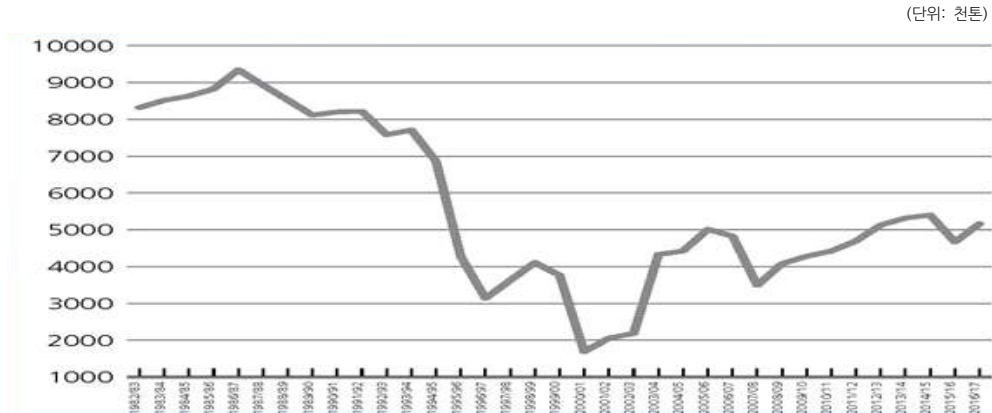
조곡을 기준으로 한 식량 생산량을 보면 2016/17 양곡년도 생산량이 575만톤으로 2015/16 년도에 비해 9.9%가 증가했고, 보다 중요한 정곡 기준으로도 작년 가을과 올해 봄에 생산된 곡물이 515만톤으로 재작년인 2014/15년도의 475만톤에 비해 상당히 증가했음을 알 수 있다.⁴⁾ 생산량과 북한 정부가 추정하는 예상 수입량을 최소 소요량에서 제하면 부족량도 도출되는데, 2016/17년도의 경우 부족량이 25만톤으로 최근 5년 중 가장 양호한 실적을 기록했다.

III. 중기 전망과 과제

2016/17년 북한의 식량 상황이 좋아진 것은 기상 상황이 비교적 양호했고 화학비료 공급도 일시적으로 증가했기 때문으로 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 최근 북한의 식량 생산은 500만톤 내외 수준인데, 장기 추세 속에서 보면 70~80년대에 증가했다가 90년대 중반에 떨어졌던 생산량이 다시 회복되는 과정이라 볼 수 있다. 그러나 현재 북한의 경제상황과 산업활동 상태로 볼 때 과거 80년대와 90년대 초반 수준으로 북한의 농업 생산량이 급격히 상승하는 것은 불가능하다. 농업부문에서 자본 부족 상황이 전혀 개선되지 않고 있으며, 앞서 살펴 본 바와 같이 농정개혁도 성과를 내지 못하고 있는 상황이고, 근년 들어 국제사회의 제재가 심화되고 있기 때문이다. 이러한 여러 정황을 고려할 때, 단시일 내의 획기적인 농정

4) 농촌진흥청이 2017년 12월 20일 발표한 '2017년 북한의 곡물생산량'에 의하면, 2017년 북한의 곡물생산은 2016년에 비해 2% 가량 감소한 것으로 나타나고 있다.

[그림 1] 북한의 장기 곡물생산량 추이



자료: FAO Statistics(<https://twitter.com/FAOstatistics>, 검색일: 2017. 11. 27).

전환과 농업 생산 증대는 기대하기 힘들다. ‘자본 부족과 개혁 부진의 함정’으로부터 북한 경제와 농업이 탈출하기 위해서는 국제사회와의 협력이 필수적이다. 이 때 들어와야 할 외국자본으로는 생산요소나 투입재 등 물적 요소 뿐 아니라 생산기술 등을 포함한 무형의 자본도 있다. 과거 UNDP가 실시했던 ‘대북 농업복구 및 환경보호 계획(AREP)’은, 북한이 국제사회와 협력하여 농업농촌복구개발 계획을 수립하고 계획 수행에 필요한 국제자본을 유치하는 방식으로서, 지금도 여전히 유효한 협력방식이 될 수 있다. 이를 위해서는 한정된 지역에서 시범사업이 선행될 필요가 있다. 또한 특구와 시범협력지구의 개방도를 한층 더 높이는 한편, 투자 유치를 가로막는 장애요소들을 해소하기 위한 북한의 능동적인 노력도 필요하다.

참고문헌

FAO/GIEWS, 『Prolonged dry weather threatens the 2017 main season food crop production』, 2017. 7.

FAO/WFP, 『CSFAM』, 2016.

농촌진흥청, 『2017년 북한 곡물생산량』, 2017.12.20.

〈웹사이트〉

FAO Statistics, <https://twitter.com/FAOstatistics>, 접속일: 2017. 11. 27.