

연구 노트

남북한의 농지 및 식량사정

백 선 기*

1. 서 언
2. 한반도의 농지
3. 한반도의 식량사정
4. 결 언

1. 서 언

통계청은 1997년 1월 1일 남한 인구를 4,576만명, 북한 인구를 2,456만 명으로 추계했다. 한편 유엔인구기금의 발표에 의하면 1997년의 남한 인구는 4,570만 명이고, 북한 인구는 2,280만 명으로서 남북한 인구를 합하면 6,850만 명으로 세계 184개국중 16위였다. 또 미국의 인구문제연구소는 같은 해의 남한 인구를 4,585만명, 북한 인구를 2,432만 명으로 추정하고, 남북한 전체 인구를 7,017만 명으로 발표했다. 남한 인구를 4,600만 명으로, 북한 인구를 2,400만 명으로 본다면 약 7천만 명이 한반도에 살고 있는 셈이다.

인간의 욕구에는 여러 가지가 있지만 인간

다운 삶을 누리기 위해서는 안정적 의식주 해결이 선행되어야 한다. 본고의 목적은 7천만 명이 생활하고 있는 한반도의 식량사정과 식량의 주된 생산요소인 농지, 나아가 이에서 파생되는 문제들을 알아보려는 데 있다.

이를 위해 북한 실정을 파악해야 하는데, 본고에서는 국내에서 수집이 용이한 자료를 이용하였다. 그동안 북한에 대해 국내는 물론 해외에서도 관심이 집중되어 왔다. 북한은 비교적 정확한 자료를 작성하고 있는 것으로 보이지만¹ 이를 대외적으로 공개하지 않고 있다. 이 결과 동일 현상에 대한 국내외 추정·예측자료들 간에는 큰 차이가 있다.

1994년 김일성이 사망했을 때 지배층의 속성을² 고려함이 없이 김정일을 핵심으로 하

¹ 북한은 1947년에 통계관련규정을 만든 점, 6·25때 군인들이 남한 들판에서 벼의 낱알 수를 센 점 등을 보면 비교적 정확한 통계작성이 이루어지는 것으로 유추된다.

² 지배층(ruling elite)의 속성이란 3C, 즉 지배층이 공유하고 있는 집단 의식(consciousness), 연대의식(coherence), 집단의지(conspiracy)를 말한다.

는 政體(regime)의 붕괴 가능성을 예측한 것이라든가, 1995~97년 흉수·가뭄·고온·해일로 인한 식량난으로 대다수 북한 주민이 이사 위기에 처할 것이라는 성급한 추측들이 좋은 예이다. 기초정보가 부족한 상태에서 추정자료들이 나왔고, 상황변화에 따른 예측도 빗나갔기 때문이다. 이러한 점은 본고에도 예외가 될 수 없다.

2. 한반도의 농지

2.1. 농지의 소유·이용권

남북한의 농지 소유·이용규정의 중요한 차이점은 남한이 경자유전의 원칙을 유지하고 개인 등 다양한 형태의 소유를 인정하고 있는 반면, 북한은 국가 혹은 사회협동단체의 소유만 인정한다는 점이다. 일반적으로 공동소유와 공동생산은 영농의욕을 고취할 수 없고 관리가 제대로 되지 않기 때문에 생산성이 떨어지며, 사유화과정에서 소유권 분배를 더욱 어렵게 한다.

2.1.1. 북한의 소유·이용관련법

북한의 농지 소유권은 헌법, 「土地改革에 對한 法令」, 「토지법」 등에서 근거를 찾을 수 있다. 그런데 북한의 헌법은 사회주의 경제제도와 합치되지 않는 경우 그 내용이 유명무실해진다는 점을 유의해야 한다.

헌법보다 먼저 제정·공포된 「土地改革에 對한 法令」은 주로 농지의 몰수 및 분배를 위한 법령이다. 북한은 공식적 정권수립 전인

1946년 3월 이 법령을 발표하여 토지개혁을 실시했다. 이 결과 농지 100여만 정보가 몰수되어 98여만 정보가 농민에게 분배된 것으로 발표되었다. 법령에는 “農民에게 無償으로 永遠한 所有로 讓與”한다고(제5조) 규정되어 있었다. 농민에게 분배된 토지는 그 농민에게 “道人民委員會가 土地所有權에 대한 證明書를 交付”하며(제7조), 이것을 토지대장에 등록함으로써 소유권 획득이 끝나는 것으로 되어 있었다. 그러나 분배된 농지는 “賣買치 못하며 小作주지 못하며 抵當하지 못함”이라는 내용을 규정했으므로(제10조) 실질적으로 소유권을 준 것으로 볼 수 없고, 이용권을 준 것에 불과했다.

북한 헌법은 8차례 “수정”되었다. 농지 소유·이용관련 내용이 처음 규정된 것은 1948년이고, 이 내용이 바뀐 것은 1972년과 1998년이다. 1948년 9월 공포·시행된 「조선민주주의인민공화국 헌법」에 이미 시행이 끝난 「土地改革에 對한 法令」의 내용이 소급 규정되었다. 이 헌법에 규정된 토지소유·이용의 내용은 다음과 같다.

“... 생산수단은 국가, 협동단체 또는 개인, 자연인이나 개인법인의 소유다. ...”(제5조).

“토지는 자기의 로력으로 경작하는 자만이 가질 수 있다. 토지소유의 최대한도는 5정보 또는 20정보로 한다. ... 토지의 개인소유와 아울러 국가 및 협동단체도 토지를 소유할 수 있다. 국가 및 협동단체의 토지소유면적에는 제한이 없다. ...”(제6조).

“... 토지, ...에 대한 개인소유는 법적으로 보호한다. 개인소유에 대한 상속권은 법적으로 보장한다. ...”(제8조).

“... 협동단체의 소유는 법적으로 보호한다.”(제9조).

이 헌법의 개인소유 허용규정은 우리의 소유권과는 다른 의미를 가진다.³ 매매·임대·저당을 금지했으므로 처분권이 없는 것이다. 북한의 농지 소유권의 변천과정을 보면 헌법규정은 사회주의체제의 방침보다 효력이 없다는 것과 개인에게 실질적 소유권을 주지 않았음을 알 수 있다. 1948년 이후 1963년까지의 상황을 보자.

북한에서는 주요 공업시설, 공장 등의 국유화조치로 인해 사회주의화된 도시지역과 토지 이용권의 사유화로 인하여 자본주의화된 농촌지역의 양분현상을 가져왔다. 곧 제2단계 변혁이 이루어졌다. 6·25는 북한에서 토지 이용권의 사유제를 타파하는 데 좋은 명분으로 작용했던 것이다. 전쟁후 약 210만명의 인구감소로 노동력 부족현상을 가져왔고, 이로 인해 농지의 사회화를 실현하기 위한 협동화운동을 쉽게 추진할 수 있었기 때문이다. 이 결과 1958년 8월까지 전체 농지와 농민은 13천 개의 협동조합으로 귀속된 것이다. 소유권은 물론 이용권도 공동소유로 된 것이다.

제3단계 변혁은 국공유화였다. 이것은 1958년부터 시작되었고, 중공의 인민공사운동이 촉진제로 작용했다. 1963년까지 약 185만 ha를 경영하는 3,732개의 협동농장과 13만 ha를 소유한 190개의 국영농장으로 변모한 것으로 기술되고 있다.⁴ 협동농장은 협동농장원들이 관리운영하고, 협동적 소유에 기초를

두고 있는 반면 국영농장은 국가에서 관리운영하는 농장으로서 “토지를 비롯한 생산수단에 대한 전인민적소유에 기초를 두고 있으며 협동농장에 비하여 일반적으로 규모가 크고 기계화수준이 높다”는 데 차이가 있다.

북한은 1972년 12월 이른바 「사회주의 헌법」을 채택했다. 이때도 1948년과 같이 이미 시행이 끝난 농지소유권에 관한 사항을 규정했다. 이 헌법에 “생산수단은 국가 및 협동단체의 소유”(제18조)라고 규정함으로써 1948년의 헌법에 있던 “개인, 자연인, 개인법인”의 소유관련 규정을 삭제했다. 먼저 시행되고 뒤에 법제화된 것이다. 또 “모든 자연부원”은 국가만이 소유하며 국가의 소유권에는 제한이 없다고 규정하였다(제19조). 그리고 국가소유는 전체인민의 소유라고 덧붙였다. “협동단체소유는 협동경영에 들어 있는 근로자들의 집단적 소유”이고, 토지 등은 협동단체가 소유할 수 있으며, 국가는 협동단체 소유를 법적으로 보호한다고 하였다(제20조). 협동단체 소유는 점차 전인민적소유(즉 국가소유)로 전환시킨다는 내용도 규정하였다(제21조).

그런데 1972년의 헌법에 개인소유를 인정하는 조항이 있다. 개인소유는 “근로자들의 개인적 소비를 위한 소유”이고, 국가는 개인소유를 법적으로 보호하며 상속권도 보장하며, 생산물도 개인소유에 속한다고 규정하였다(제22조). 여기서의 개인소유란 「토지법」에 규정된 “협동농장원들의 터발리용은⁵ 협동농

³ 우리의 「民法」을 보면, (농지의) 소유권이란 (농지를) 사용·수익·처분할 수 있는 권리이다(제211조).

⁴ Chong-Sik, Lee, “Land Reform, Collectivisation and the Peasants in North Korea,” *China Quarterly*, No.14(April-June, 1963), pp.65~81.

⁵ “터발”이란 “집터에 딸린 땅”, 혹은 “제각기 가꾸어 먹도록 농장에서 집집마다 나누어준 작은

장규약에 의하여 20~30평으로 한다”는 것을 의미한다(제13조). 그러나 처분권은 귀속되지 않는 것으로 해석된다.

토지법은 1977년 4월 공포되어 1977년 6월 부터 “실시”된 법률이다. 이 법은 “토지의 소유관계와 토지 건설, 보호, 관리 및 리용에 대하여 규정한 법규”이다.⁶ 토지법에서도 헌법 규정과 같이 “토지는 국가 및 협동단체의 소유”이고, “팔고 사거나 개인의 것으로 만들 수 없다”고 규정했다(제9조). 또 “국가소유토지는 전체 인민의 소유”이고, “협동단체소유토지는 협동경영에 들어 있는 근로자들의 집단적 소유”로 되어 있다(제10~11조).

1998년 9월 개정된 헌법에는 “생산수단은 국가와 사회협동단체가 소유한다”로 바뀌었다(제20조). 이번에 추가된 사회단체란 “사회의 일정한 계급 및 계층들이 공동의 리의를 옹호하고 공동의 목적을 실현하기 위하여 조직한 단체”를 의미하므로 회사나 상사 등이 포함될 수 있을 것으로 보인다. 또 개정헌법에는 종전의 “협동농장원의 터밭경영”가 “터밭경영”(제24조)로 변경되어 터밭을 개인적으로 이용할 수 있는 계층이 협동농장원 뿐만 아니라 근로자, 사무원 등 “공민”으로 확대된 것이다.

이외에도 농지 소유·이용과 관련된 여러 법률이 있고, 1950년 1월에 나온 「토지행정에 관하여」, 1960년 7월의 「토지관리사업을 일층 강화할 데 대하여」에 부속된 「토지관리규정」 등이 있지만 이의 존재는 명확치 않다.

2.1.2. 남한의 소유·이용관련법

1948년 7월 제정헌법에서 “농지는 농민에게 분배하며 그 분배의 방법, 소유의 한도, 소유권의 내용과 한계는 법률로써 정한다(제86조)”고 했다. 이에 따라 「農地改革法」이 제정되고 농지개혁이 이루어졌다. 농지개혁(분배)이 완료된 1962년 12월 개정헌법에서 제정헌법의 농지개혁관련 조항은 삭제되고, 농지의 소작제도 금지를 규정하였고(제113조), 1980년 10월 개정헌법에서는 소작제도는 금지하되 농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위한 임대차⁷ 및 위탁경영은 인정하는 내용으로 변경되었다(제122조).

1987년 10월 개정된 헌법 제121조에 “①국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 하며, 농지의 소작제도는 금지된다. ②농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하거나 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다”고 규정하였다. 이 때까지 헌법 이외에 농지개혁법 등이 농지 소유·이용관련 법률이었고, 그 후 「農地法」이 제정되었다. 현재 헌법 이외에 농지법, 「民法」 등이 농지 소유 및 이용과 관련된 법률이다.

2.2. 농지의 지대 구분

지대구분을 합리적으로 하여 적절한 인센티브제를 도입할 수 있다면 농산물생산에 획

⁶ 사회과학원 언어학연구소, 「조선말대사전 2」 (평양 : 사회과학출판사, 1992), p.723.

⁷ 1980년의 임대차농지는 전체 농지의 21%에 해당하는 46만8천ha였다.

표 1 남한의 지대 구분

구 분	분 류 의 기 준 및 표 준		
	표 고	산과 들의 비율	기후조건 및 벼 생육조건
도시근교지대	-	도시 변두리 밖(주위)의 지역	○ 기후조건 : 3개지방(북부, 중부, 남부) ○ 품종분포와 생태계 : 5~6개 지대 I : 남서해안, II : 남부평야 III : 중부평야 IV : 북부평야와 중부의 산간지대 V : 고랭지대 (VI : 전작-벼 등 이모작지)
평야지대	100m 미만	들이 75% 이상	
중간지대	100~250m 미만	들과 산이 각각 50%씩	
중산간지대	250~400m 미만	-	
산간지대	400m 이상	산이 75% 이상	

기적 변혁을 가져올 수 있다. 이에 수송체계까지 구축되면 정부수립 이후 계속 문제로 남아 있는 농산물 가격불안정과 유통문제를 보다 원활하게 풀 수 있다. 이것이 여기서 지대 구분을 살펴보는 이유이다. 그러나 이런 측면에서의 지대구분은 아직 되지 않은 실정이다.

2.2.1. 남한의 지대구분

현재 기후조건과 벼 재배품종 분포 및 생태계(ecosystem)에 따라 북부, 중부, 남부 등 3개 지방으로 나누고, 이를 다시 5~6개 지대로 분류하고 있다. 5~6개 지대는, 극만생종이 재배되는 남서해안지대, 만생종이 재배되고 있는 소백산맥 동부의 영남평야와 서부의 호남평야를 포함하는 남부평야지대, 일반적으로 중생종 벼가 재배되는 중서부 및 동남해안의 중부평야지대, 그리고 북부평야지대와 중부산간지대, 북부의 고랭지대 등이다.

또 표고에 따라 평야지대, 중간지대, 산간지대, 중산간지대로 나누기도 하며, 마을 단위로 들과 산의 비율에 따라 도시근교지대, 평야지대, 중간지대, 산간지대으로도 분류한다. 이를 정리하면 <표 1>과 같다.⁸

해방 후에는 농가의 경영실태를 파악하기 위해 남북한 전체를 고원지대, 산악지대, 전작지대, 도작(稻作)지대, 도서지대로 나누고, 이를 다시 26개 지역으로 분류한 것도 있다. 이 분류에 따라 경영실태를 파악한 결과, 농지가 척박하고 지력 및 이용도가 낮은 고원지대보다 농지조건이 양호한 도작지대로 내려올수록 경영상태는 악화된 것으로 조사되었다. 즉, 소작이 많고 토지기근이 더욱 심해진다는 것이었다.⁹ 이 방법은 세분된 분류이지만 그후 사용된 흔적은 보이지 않는다.

1955년의 한국은행 간행물에는 평야부, 중간부, 산간부, 해안부, 도서부 등 5개로 나눈 것도 있다.¹⁰ 그리고 농림부에서는 1955년부터 1958년까지 앞의 5개 지대에 계곡부를 추가해서 6개 지대의 농지면적을 조사하여 지대별 면적과 비율을 발표하기도 했다.¹¹

語集」(1992), p.47; Crop Experiment Station, Rural Development Administration, *Rice Varietal Improvement in Korea*, 2nd ed.(1990), pp.13~14 등 참조.

⁹ 朝鮮銀行 調査部 編, “朝鮮農業의 經營地帶,” 「朝鮮經濟年報 : 1948」(서울 : 1948), pp. I -349 ~ I -356.

¹⁰ 韓國銀行 調査部, 「經濟年鑑 : 1955」(서울 : 1955), p. I -68.

¹¹ 대한민국농림부, 「농림통계연보 : 1959」(서울 : 1959), pp.14~15.

⁸ 농림수산부, 「1995년 농업총조사 조사요령」(1995), p.79; 農林水産部, 「農水産統計電算用

2.2.2. 북한의 지대구분

북한에서는 지형조건과 농업기후조건을 기준으로 북한지역을 9개 “지대”로 나누고, 이를 다시 30여개의 “지구”로 나누었다. 예를 들면, 함경남도 및 강원도 연해지역을 “동해안중부지대”, 개마고원과 백두산 고산지로 이루어진 곳을 “북부내륙고산지대” 등으로 구분했다. “북부내륙고산지대”는 “두만강상류지구”, “백두산고원지구”, “압록강상류지구”, “장진강상류지구 및 허천강상류지구” 등 4개 “농업지구”로 분류했다.

북한은 이 지대구분에 따라 북한의 전체 토지면적에서 차지하는 지대별 비율, 전체 농지면적중 지대별 비율, 지대별 농지의 지목별¹² 비율을 밝힌 적이 있다. 그러나 이 자료는 15년 전의 것이기 때문에 그간 농지면적의 변동과 작목전환, 기후에 적응하는 품종개량이¹³ 있었을 것이므로 이것을 근거로 북한 관련자료를 추정한다는 것은 오차를 누적시킬 가능성이 있다. 그후 새로운 구분방법이 나왔는지 알 수 없다.

북한에서 지대를 분류한 목적은 “해당지역의 기상기후조건과 토양조건, 농작물의 생물학적특성과 생산성을 고려하여 적지적작의 원칙”에 따라 “농작물을 포전별 또는 지역별로 배치하는 것”(농작물배치)을 쉽게 하기 위함이다.¹⁴ 북한은 계획경제체제이기 때문에 작목선택을 강제로 통제할 수 있다는 것을

전제로 지대구분을 한 것으로 보인다. 그러나 적지적작을 위해서는 이보다 더 세분되어야 하며, 가격기구 등을 통하지 않고 농작물재배 종류를 통제하려는 것이 가능한지 의문이다. 더욱이 지금 북한에서는 “분조관리제”, “가족도급제” 등 경영구조변혁이 일어나고 있다는 사실을 감안하면 이를 더욱 어렵게 할 것으로 보인다.

2.3. 농지규모

2.3.1. 농지면적 및 식량작물재배 가능면적

1995년 남한의 농지면적은 <표 2>에서 보는 바와 같이 남한 전체면적의 20%에 해당하는 199만ha 정도였고, 북한은 북한 전체면적의 16%를 점유하는 200만ha 수준이었다. FAO/WFP(유엔식량농업기구 세계식량계획) 조사단이 1995년 12월 북한을 방문한후 작성한 보고서에는 북한의 농지면적 200만ha 가운데 식량작물재배에 적합한 것이 143만ha, 과수원이 30만ha, 그리고 뽕밭이 27만ha로 기술되어 있다.¹⁵ 이와 비슷한 내용은 다른 자료에도 나타난다.¹⁶

¹³ 북한에는 현재 농업과학원 밑에 비연주소, 강냉이연구소, 밭작물연구소 등 17개의 작물별 연구소가 있다.

¹⁴ 「조선말대사전 2」, p.609.

¹⁵ 국제연합식량농업기구譯, “FAO/WFP 북한과 전단 특별보고서,” 「국제연합식량농업」(1996. 1), pp.5~12.

¹⁶ 「한겨레신문」(1996.5.1) 참조. 1996년 4월 29일 미국 조지아大學에서 열린 학술회의에 참석한 북한의 리종혁 아태평화위원회 부위원장은 1995년의 홍수피해를 설명하며, 북한 농지는 과수와 초지를 합하여 200만ha이고, 이중 논과 밭은 140만ha라고 했다. 그런데 인공위성 자료를 이용하여 북한의 토지이용상황을 분석한 자료를 보면, 북한면적 1,240만ha중 산림

¹² 북한에서는 농경지를 “부침땅”이라고 하고, 부침땅의 “지목”을 논, 밭, 과수밭, 뽕밭, 나무모밭, 호두밭, 참대밭, 갈밭, 호프밭 등으로 나눈다. 여기에서 사용되는 “지목”이란 용어는 우리의 「地籍法」의 地目과는 다른 뜻이다.

표 2 남북한의 식량작물재배 가능면적, 1995

단위: 만ha

구 분	전체농지	과수원	뽕 밭	기타 樹園地	식량작물 재배가능지 (최대 가능면적)
남 한	199	17.2	0.1	2.6	179
북 한	200	30	27		143
합 계	399	47.2	27.1	2.6	322

자료 : 농림수산부, FAO/WFP.

또한 이 조사단은 북한의 간석지 개발이 끝나면 벼재배가 가능한 30만 ha가 늘어날 수 있으며, 산악지대의 다락밭 조성사업이 완료되면 옥수수재배에 적합한 20만 ha를 추가할 수 있다고 보고하였다. 이것은 북한이 추진하고 있는 이른 바 “자연개조사업”을 그대로 인용한 것으로 보인다.

남한의 농지 199만ha 가운데 과수원, 뽕밭, 기타 수원지 면적이 대략 20만ha이다. 그러므로 식량작물을 재배할 수 있는 나머지 농지는 최대 179만ha 정도이다. 그러나 여기에는 시설작물면적이 9만ha 가량 포함되어 있고, 노지채소·특용작물·약용작물 등의 재배지, 휴경지 등을 제외하면 이보다 훨씬 떨어진다.

따라서 현재의 농지조건에서 남북한이 식량작물을 재배할 수 있는 농지는 그 이용률을 100%로 볼 때 최대 322만 ha에 달하지만 이 면적 전부에 식량작물을 재배한다는 것은 불가능하다. 채소도 공급되어야 정상적 식생활이 가능하고, 필수적으로 재배되어야 할 다른 작물도 있기 때문이다. 이것은 남북한이 식량작물을 어느 정도 재배하는지를 보면 쉽

게 판명된다.

2.3.2. 식량작물 재배면적

북한의 곡물재배면적은 (표 3)에서 보듯이 1992년에 延159만ha, 1997년이 延150만ha 수준이다. 옥수수 재배면적이 가장 많고, 다음이 벼, 두류의 순서이다. 한편 남한은 벼 재배면적이 가장 많으며, 다음이 두류이다. 남한의 식량작물 재배면적을 보면, 1992년이 延148만ha, 1997년이 延132만ha이다.

남북한이 모두 농지의 타용도 사용과¹⁷ 함께 자연재해에 의한 유실 등으로 인하여 농지면적이 감소하는 것은 일반적 추세이지만 식량작물 재배면적 역시 줄어들고 있다. 1992~97년중 남한은 약 16만ha, 북한은 9만 ha가 감소했다.

작물별로 보면, 북한은 벼와 옥수수를 제외한 다른 작물의 재배면적이 완만하게 감소하고 있다. 남한은 모든 곡물류의 재배면적이 계속 줄고 있다. 이것은 과수·시설작물 등의 면적증가와 농지의 절대면적 감소, 이모작 포기에 기인한다. 1997년 남북한의 식량작물 재

845만ha, 주거지 14만ha, 경지 238만ha(다락밭 17만ha 포함), 초지 107만ha, 水域土地 16만ha, 기타 21만ha였다. 구체적 내용에 대해서는 李承鎬, “인공위성에서 본 북한의 산림자원현황,” 『月刊林業情報』, 제74호(1997), p.47 참조.

¹⁷ 남한에서 지난 5년간 연평균 농지전용면적은 1.5만ha이며, 북한에서도 1977년의 「토지법」 제15조, 제65조, 제66조, 제67조에 이를 방지하기 위한 규정이 있는 것을 보면 전용억제 노력이 진행되어 왔음을 알 수 있다.

표 3 남북한의 식량작물 재배면적, 1992~97

단위: 만ha

구 분		합 계	쌀	옥수수	두 류	서 류	기 타
1992	남 한	148	116	2	14	5	11
	북 한	159	57	62	20	10	10
1993	남 한	147	114	2	15	4	13
	북 한	159	57	62	20	10	10
1994	남 한	140	110	2	15	4	10
	북 한	149	57	62	15	8	6
1995	남 한	135	106	2	13	4	10
	북 한	149	58	64	13	7	8
1996	남 한	134	105	2	12	5	10
	북 한	147	58	64	12	6	8
1997	남 한	132	105	2	12	4	8
	북 한	150	58	64	11	6	11
	합 계	282	163	66	13	10	19

주: 기타는 맥류와 잡곡(옥수수 제외)임.

자료: 농림부, 농촌진흥청.

배면적은 延282만 ha이다. 이중 벼 재배면적이 163만ha, 옥수수 재배면적이 66만 ha로서 벼와 옥수수가 전체 식량작물 재배면적의 81%에 해당된다.

북한의 농지중 논은 대략 60만ha, 밭은 140만ha 정도로 추정된다. 1996년 5월 남한에서 쌀 1kg의 가격이 1,813원일 때, 북한당국에서 책정한 가격은 31원이었지만 암거래가격은 38,400원이었다고 우리 통계청이 발표한 바 있다. 또 FAO/WFP는 북한에서 국정가격 8천인 쌀 1kg이 암시장가격은 90원으로 폭등하여 노동자 월급이 70~100원인 점을 감안하면 한 달 일해서 쌀 1kg 정도를 사는 것이 고작이라고 발표한 바 있다.¹⁸ 쌀 가격이 높기 때문에 협동농장이나 국영농장에서 가능한 벼를 많이 심었을 것이므로 거의 모든 논에는 벼가 식부되었다고 보아야 할 것이다.

북한의 벼 식부면적은 1992~97년중 57~58만 ha이므로 유실 및 개답에 따른 증감면적, “농작물배치”, 자연재해에 따른 휴경 등을 감안하면 논면적은 60만ha 수준이라는 추정이 가능한 것이다.

2.3.3. 농지개발 가능면적

1939년 한반도의 농지는 논이 175만ha, 밭이 274만 ha로서 전체 국토면적의 22%에 해당하는 449만 ha에 달한 시기도 있다. 남한의 농지는 1968년에 232만 ha에 이른 적도 있고, 북한은 215만 ha를 기록한 시기도 있다. 앞에서 본 FAO/WFP의 보고, 북한의 “자연개조 5대방침”과 “4대 자연개조사업”,¹⁹ 과거의 면

¹⁸ 「한국경제신문」(1996. 12. 2) 및 「중앙일보」(1996. 5. 15) 등 참조.

¹⁹ “자연개조 5대 방침”이란 북한이 1976년 9~10월 “알곡 1천만톤 고지점령”을 위해 확정·시행한 것으로서 1)산지대 발판개사업, 2)다락밭 건설, 3)토지정리개발사업, 4)치산치수사업, 5)간석지 개간 등이다. 한편 “4대 자연개조사업”은 1981년 10월 결정된 “20만 정보의 새땅

적, 폐경 및 휴경면적, 계단식 농지개간 혹은 다락밭 조성, 그리고 간척지(간척지) 개발로 한반도에서 새로이 조성할 수 있는 농지는 약 50만ha 정도가 될 것으로 추정된다.²⁰

이러한 농지확대는 홍수와 침수, 환경과피 등의 부작용이 수반된다. 1995년 북한지역의 홍수는 짧은 시간에 집중호우가 내린 영향도 있으나 산림훼손에 따른 영향도 크다는 견해도 많다. 농지개발시는 장기적 이득과 손실을 면밀히 검토해야 한다. 아울러 수익성이 낮은 농지를 보다 수익성이 높은 타용도의 토지로 이용하는 것을 효과적으로 막을 수 있는 방안 강구가 필요함도 알 수 있다. 이것은 엄격한 규제로도 가능하겠지만 그러한 방법은 당사자에게 집중적 손실을 주게 된다. 당사자의 자발적 협조를 이끌어낼 수 있는 방안이 모색되어야 한다. 예컨대 농지로서 이용하는 경우 장려금 지급 등의 방법이다.

3. 한반도의 식량사정

최근 수년간을 보면, 남북한에서 수입하는 곡물은 연간 1,500만톤이 넘는다. 북한은 식용을 수입해야 하고, 남한은 사료용을 많이 수입한다. 곡물수입의 주요 원인은 북한의 경우, 사회주의체제에서 파생되는 문제들과 농자재의 부족에서 연유된 것이고, 남한은 量的 성장에 치우친 축산업에 기인하는 바 크다. 따라서 한반도에서 생산되는 곡물로 7천만 인구를 부양하는 데 근본적 문제를 제기하고

찾기, 30만 정보의 간척지 개간, 서해갑문 건설, 태천발전소 건설”을 말한다. 内外通信社, 「内外 第1103號」(1998. 4. 2) 참조.

있다.

이러한 상황은 일본도 마찬가지로 보고되고 있다. 일본 농림수산성은 일본 국민의 食料需要를 충당시키기 위해서는 약 1,700만 ha의 농지가 필요하며, 이것은 일본 농지의 延作付面積 500만 ha의 2.4배에 달하는 면적이라고 했다. 일본은 사료곡물 등을 해외에 의존하고 있기 때문에 해외의 작부면적이 약 1,200만 ha이다. 이를 일본 작부면적 500만 ha와 합하면 1,700만 ha인데, 일본의 지형조건을 고려해 볼 때 식료를 완전자급한다는 것은 비현실적이며, 수입을 안할 수 없게 되어 있다는 것이다.²¹

3.1. 식량수급

3.1.1. 북한의 생산량 및 수요량 추정의 혼란

북한의 곡물생산량에 대한 추정은 국내의에서 이루어지고 있다. 1996~98 양곡년도의 북한 곡물생산량과 수요량 발표자료 몇 개씩을 정리한 것이 <표 4>이다.

<표 4>에서 보면, 1996년도 북한의 곡물수요량은 555~780만톤이며, 생산량은 260~410만톤이다. 1997년도에는 수요량 497~784만톤, 생산량 250~369만톤이고, 1998년도는 수요량 467~784만톤에 생산량 215~349만톤이다. 이렇게 차이가 나는 이유는 알곡·겉곡·정곡·조곡의²² 혼용, 서류(감자, 고구마 등)

²⁰ 남한에서 간척지(간척지) 개발가능면적은 40만 ha로 조사되었고, 개발목표는 20만 ha이다. 또 비무장지대(DMZ)의 전체 면적은 9만 ha인데, 이중 2,500ha가 농경지이고, 농지개발가능지는 2만 ha가 조금 밑도는 것으로 조사되었다.

²¹ 日本農林統計協會, 「平成9年度 圖說 農業白書」(東京: 1998), p.53.

표 4 북한의 곡물 수요량 및 생산량, 1996~98양곡년도

단위: 만톤

수요량	생산량	양곡년도	자료
620	260	1996	Asian survey(1996.1)
673	345	1996	농촌진흥청(1996.1)
555	408	1996	FAO/WFP(1996.5)
780	390	1996	美 연합감리교회(1996.7)
600	410	1996	「95외교백서」(1996.8)
510(최소량)	280	1997	FAO/WFP(1996.12)
680	310	1997	美 CIA(1996.12)
677	369	1997	농촌진흥청(1997.1)
784(알곡) 482(식용)	250(겉곡)	1997	북한 「큰물피해대책위원회」(1997.2)
497	287	1997	FAO/WFP(1997.6)
541 (22%감량)	349	1998	농촌진흥청(1998.1)
784(알곡) 482(식용)	269(겉곡) (정곡215)	1998	북한 「큰물피해대책위원회」(1998.3)
467	284	1998	FAO/WFP(1998.6)

포함 여부, 재배면적 및 收量 차이, 1인당 소비량(배급량)²³ 차이, 재고량 및 인구 차이 등에 기인한다.

농촌진흥청의 추정자료는 북한의 기상, 통일부 등 국내외 관련기관의 자료를 취합하여 산출한 것이다. 이것은 정부기관의 공식자료로서 발표되고, 한국은행에서 북한의 GNP추정에 사용된다. <표 4>에 수록된 자료와 수록되지 않은 자료들은 북한 방문조사, 인공위

성 사진분석, 인접지역 조사 등에 의해 작성된다. 이러한 조사방법은 간접조사이므로 정확성이나 신뢰성이 높은 것은 아니다. 현지 방문조사도 단기이므로 정확한 조사가 사실상 불가능할 수밖에 없다.

1995년부터 북한은 대외에 식량지원을 공식적으로 요청했다. 1997년 2월 3일의 경우 북한 「큰물피해대책위원회」는 1996년 12월말 식량재고는 18일분인 24만톤에 불과하다고 했고, 1998년 3월 2일에도 비슷한 내용을 발표하였다(표 6, 표 7 참조).

이 위원회 발표에 따르면, 1997년도 북한의

²² 북한에서 사용하는 “알곡”이란 “벼, 강냉이, 밀, 보리, 수수, 콩, 메밀과 같은 낱알로 된 곡식을 통틀어 이르는 말”이다. 「조선말대사전2」, p.1365. 알곡작물은 “알곡은 내는 작물”로서 “벼, 강냉이, 밀보리류(밀, 보리, 기타), 콩류(콩, 보라콩, 기타), 수수, 기타”가 포함되며, “감자류”(감자, 고구마, 기타)는 포함되지 않는다. “겉곡”이란 “겉곡식”과 같은 용어로서 “겉껍질을 벗겨 내지 않은 곡식”이며, “정곡”이란 “겉곡에서 껍데기를 벗겨낸 순 낱알”을 말한다. 북한발표를 보면 겉곡에서 정곡이 나오는 비율을 대략 80%이다.

²³ 식량난 이전 북한의 1일 1인당 공식적 식량배급 기준은 主食의 경우, 당·정부기관의 간부 700g, 일반노동자·사무원 600g, 중노동자·일반군인 700g, 특수군인 800g, 대학생·중고생 600g, 피부양자 300g이다. 구체적 내용은 東亞出版社, 「世界大百科事典 : 補遺篇Ⅱ」(서울 : 1991), p.453 참조.

표 5 남북한 곡물생산량 및 延재배면적, 1992~97

구 분		1992	1993	1994	1995	1996	1997	6년 평균
생산량 (만톤)	남 한	621	557	574	548	615	614	588
	북 한	427	388	413	345	369	349	382
	합 계	1,048	945	987	893	984	963	970
재배면적 (만ha)	남 한	148	147	140	135	134	132	139
	북 한	159	159	149	149	147	150	152
	합 계	307	306	289	284	281	282	292

주: 곡물은 쌀, 두류, 서류, 맥류, 잡곡임.

자료: 농림부, 농촌진흥청

총수요량은 알곡 784만톤이며, 이중 식량 필요량은 482만톤이라 했고, 1998년도의 총수요량과 식량 필요량도 1997년도와 동일했다. 또 1996년 생산량은 결국 250만톤이고, 1997년은 결국 268.5만톤(정곡 214.8만톤)이라고 밝혔다. 이에 대해 식량원조를 더 얻기 위해 과장되었다는 언급이 나오기도 했다.

그런데 연간 알곡 총수요량 784만톤은 식량 배급기준에 따른 식용 곡물과 사료·종자·가공용 등을 감안한 것으로 보인다. 알곡이기 때문에 감자와 고구마 등 서류가 제외된 것이다. 농촌진흥청의 1997년도 수요량 추정치는 677만톤이었고, 1998년도에는 22% 감량시 541만톤으로 추정했다. 알곡 784만톤은 정곡 630만톤 정도에 해당되므로 북한에서 생산되는 서류를 합하면 650만톤 내외가 된다. 알곡 784만톤은 식량난이 닥치지 않았을 때의 정상 수요량으로 보이며, 식량난 이후는 배급량이 줄었다. 1998년 2월에는 1일 1인당 200g씩 공급했다는 북한의 발표도 있었고, 배급이 중단되었다는 보도도 있다.

북한이 발표한 식량필요량 알곡 482만톤을 정곡으로 환산하면 대략 386만톤이다. 따라서 총수요량과 식량필요량은 큰 과장이 없는 것

같다. 문제는 생산량과 재고량이 축소된 것으로 보이며, 북한의 망명 외교관이 과장된 통계라고 한 내용도 이를 지칭한 것으로 보인다.²⁴

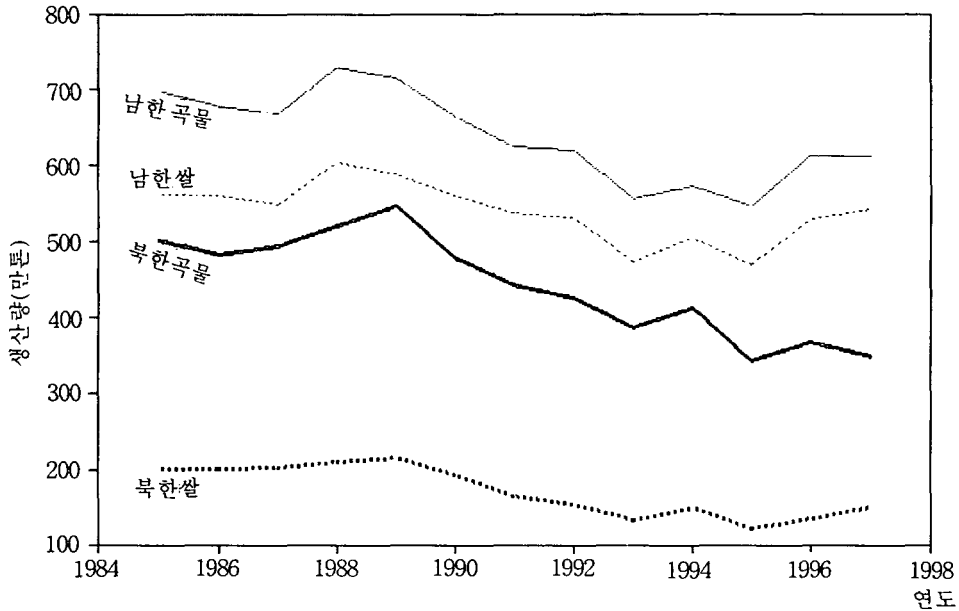
3.1.2. 남북한의 식량생산

농림부와 농촌진흥청의 자료를 중심으로 남북한의 식량사정을 보자. 1992~97년중 남한의 延곡물재배면적은 연평균 139만 ha였고, 생산량은 588만톤이었다. 같은 시기에 북한에서는 延152만 ha에 곡물을 재배하여 382만톤을 생산한 것으로 추정되었다. 한반도에서는 연간 延292만 ha에 식량작물을 재배하여 970만톤을 생산한 셈이다(표 5).

1978년 남한은 821만톤을 생산한 적도 있는데, 이때는 맥류가 156만톤이 생산되고, 다수확 품종인 통일벼 재배의 영향이 컸다. 남

²⁴ 1998년 2월 로마에서 망명한 FAO주재 북한대표부 관리에 의하면, 북한은 1995년 이전에는 중국, 태국, 쿠바 등과 쌍무무역을 통해 식량을 조달해 오다가 1995년 8월 막심한 홍수를 당하면서 국제사회에 식량지원을 요청하는 공개외교로 전환하였으며, 북한 외교관들이 외국을 설득하고, 동정을 유발하기 위해 내놓은 것은 평양에서 보내온 과장된 통계수치였다고 말한 바 있다. 「문화일보」(1998. 2. 18) 참조.

그림 1 남북한 곡물 및 쌀 생산량, 1985~97



한의 최고 쌀생산량은 1977년의 601만톤이었다. 이 때도 통일벼가 많이 재배되었다. 북한 발표에 의하면 북한은 1984년에 알곡 1천만톤을 생산했다고 하며, FAO도 북한이 1,018만톤을 생산한 것으로 기술하였다.²⁵

<그림 1>은 1985~97년중 남북한의 쌀, 맥류, 두류, 서류, 잡곡 등 곡물 생산량과 그중 쌀생산량을 나타낸 것이다. 북한은 1989년에 쌀 216만톤을 포함하여 곡물 548만톤을 생산하였으나 1995년에는 폭우와 홍수로 인해 쌀 121만톤을 포함해서 곡물 345만톤 생산에 그쳤다. 1996년과 1997년의 전체 곡물 생산량은 각각 369만톤과 349만톤이었다. 남한은 1988년에 730만톤 생산을 최고로 그후의 생산량이 계속 이를 밀돌고, 북한 역시 1989년을 정

점으로 그 해 생산량에 훨씬 뒤진다. 북한의 전체 곡물생산량은 남한의 쌀생산량에도 미치지 못한다.

3.1.3. 남북한의 식량수급

현재 북한은 소비를 대폭 줄이더라도 연간 100~200만톤의 곡물이 부족하다.²⁶ 통일부 자료에 의하면 1995년 6월부터 1998년 7월 20일까지 북한에 지원된 식량 및 물자는 금액으로 환산해서 8억 9,573만 달러에 달했다(계획분 포함). 이중 남한이 지원한 것은 3억 524만 달러, 국제사회에서의 지원액은 5억 8,749만 달러이다.

남한은 연도말재고량(차년 이월량)을 제외하면 연간 1,100~1,200만톤의 양곡을 수입해

²⁵ 국토통일원, 「북한의 농업생산에 관한 연구」, (1989), p.56; 통일원, 「북한경제통계집」, (1996), p.240.

²⁶ 북한 노동당 중앙지도원은 1997양곡년도의 북한의 식량부족량은 250만톤이라고 했다. 「한국일보」, (1996. 12. 14).

표 6 1997양곡년도의 남북한 식량사정

단위: 만톤

구 분		남 한 (잠정)	북 한			주요 발표내용(1997. 2. 3)
			통일부 추 정	WFP 추 정	북 한 발 표	
공급량	전년 이월	204		16	결곡 250	- 年間 알곡 總需要量 : 784 - 총수요량중 식량 필요량 : 482 - 1996년 생산량 : 결곡 250.2 (정곡 200.2)
	생 산 수입 · 지원	603 1,416	369 159	287 75		
	합 계	2,223	528	378		- 아래 물량을 제외하면 1996년 12월 재고량 : 24.6 · 1996년 6~10월 早期소비량(강냉이, 감자 등 조기작황물) : 102 · 1997년 파종 씨앗 : 20 · 농부 필요 식량 : 55 · 사료용 및 공업원자재용 : 각 1 · 여객기 등에서 제공되는 음식물용 : 0.3 · 근로자 1,300만명 공급용
수요량 · 소비량 · 필요량	식 량	602	469	380	알곡 482	
	사 료	940		40	1	
	가공 · 종자 · 감모	441		45		
	- 가 공	402	10		1	
	- 종 자	6	4		20	
기 타	33					
	합 계	1,983	503	465	알곡 784	
차년이월 · 연도말 재고		240	25	32		

자료: 1) 농림부 · 통일부 · FAO/WFP(일부 수정)

2) 「内外通信」, 1997.2.3 ②便.

야 한다. 그러므로 남북한의 연간 수입량은 최소 1,200~1,400만 톤에 달한다. <표 6>과 <표 7>은 1997년도와 1998년도의 남북한 식량사정을 요약한 것이다.

1997양곡년도를 보자. 남한은 수요량이 1,983만 톤이고, 공급량이 2,223만 톤이다. 공급량은 수입량 1,416만 톤에 전년에 이월된 204만톤, 1996년 생산량을 합한 것이다. 수요량에는 식용이 602만 톤이고, 사료용이 940만 톤, 그리고 가공과 종자용이 441만톤으로 되어 있다. 이 수요량에는 다음 해로 이월될 240만톤이 포함되지 않은 것이다.

북한의 경우는 자료에 따라 차이가 있다. 통일부 추정자료는 생산량이 369만 톤이며, 수입하거나 지원된 것이 159만 톤으로 공급량은 528만 톤이다. 159만 톤은 수입 70만톤, 원조 89만 톤으로 되어 있는데, 이중에는 지원 약속이 이행되지 않은 것도 있고 1998양곡

년도에 지원된 것도 있다. 통일부는 북한의 수요량을 503만 톤으로 추정했다. 수요량중 식량용이 469만톤, 가공 · 종자 · 감모를 34만 톤으로 보았다. 식량용 469만 톤은 극도로 줄인 소비량이다. 북한의 적정 소비량을 570만 톤으로 보면 생산량보다 200만 톤이 부족한 것으로 통일부는 추정했다.

한편 FAO/WFP의 1997년도 북한 식량수급 추정을 보면, 생산량 278만 톤에는 보리 이모작 생산량 7만 톤이 포함된 것이며, 소비량 465만 톤과 비상용 32만 톤을 감안하면 전체적으로 118만 톤이 부족한 것으로 보았다. 북한 발표내용은 “큰물피해대책위원회”의 발표자료이며, 총수요량과 식량필요량에 대해서는 앞에서 언급한 바 있다.

1998양곡년도를 보면, 남한은 전년도와 비슷한 전망이고, 북한은 나아진 상태이다. 북한의 경우, 통일부 추정은 119만톤의 식량이

표 7 1998양곡년도의 남북한 식량사정

단위: 만톤

구 분		남 한 (전망)	북 한			주요 발표내용(1998. 3. 2)
			통일부 전 망	WFP 전 망	북 한 발 표	
공급량	전년 이월	240	18	0	269	○ 가뭄·고온·해일로 강냉이 120여 만톤, 벼 60여만톤 감소 - 年間 알곡 總需要量 : 784 - 총수요량중 식량 필요량 : 482 - 1997년 생산량 : 결국 268.5 (정곡 214.8)
	생 산 수입·지원	620 1,433	341 119	284 131		
	합 계	2,293	478	415		
수요량· 소비량· 필요량	식 량	602	399	387	20	- 아래 물량을 제외하면 1998년 1월 1일 재고량 : 16.7 · 1997년 6~10월 早期소비량(조기 작물) : 50 · 1998년 농사용 종자 : 20 · 농부 필요 식량(정상 수준에서 대 폭 축소) : 85.5 · 공업원료·사료 · 노동자·사무원 공급량 등
	사 료	953	31	30		
	가공·종자·감모	447		50		
	- 가 공	406				
	- 종 자	7				
- 감모 동	34					
기 타		47				
	합 계	2,001	476	467	알곡 784	
차년이월·연도말 재고		292				

자료: 1) 농림부·통일부·FAO/WFP(일부 수정)

2) 「内外通信」, 1998.3.3 ①便.

제대로 수입·지원된다면 최소로 절약하여(1인 1일 458g) 1998년도를 겨우 넘길 수 있을 것으로 본다. 즉, 옥수수, 감자 등 조기작물로 18만톤(전년 이월량)이 공급되었고, 생산량 341만톤(1997년도 소비 조기작물 8만톤 삭감), 수입·지원량 119만 톤을 합하면 수요량을 충당할 수 있다는 것이다. 그러나 적정 소비량 570만 톤에는 100만 톤쯤 부족한 것으로 추정했다. 한편 FAO/WFP는 약 52만톤이 부족한 것으로 보고 있다. 전반적으로 1998년도는 전년도보다 호전된 것으로 나타났는데, 생산량, 재고량, 재고량 추정시점을 고려하면 북한의 발표내용도 동일하다.

추정기관마다 북한의 공급량과 수요량이 차이가 나는 이유와 통계상 부족량이 많은 데도 불구하고 극심한 아사상태 없이 지나가는 이유는 앞에서 언급한 내용을 비롯하여

생산량 및 수입·지원량의 차이, 소비량 축소의 차이에 기인한다. 또 터밭에서 재배되는 채소와 곡물, 산야에서 채취한 나물을 비롯하여 초근목피, 중국과의 물물교환 등에 의한 월 2만톤 정도의 곡물(주로 밀가루) 입수는 추정치에 포함되지 않은 경우도 있기 때문이다. 아울러 軍用식량 비축·공급도 모호한 부분이다.

3.2. 곡물수입의 의미

남한이 수입하는 곡물을 국내에서 생산하는 경우 곡종별로 어느 정도의 농지가 필요한가를 概算한 것이 <표 8>이다. 1993~97년 연간 곡종별 수입량중 최소량과 최대량을 제외한 3개년의 평균 수입량을 보면, 밀 333만톤, 옥수수 783만톤, 콩 130만톤, 기타가 67만톤이다. 10a당 수량 역시 같은 방법의 3개년

표 8 남한 수입곡물의 국내 생산시 농지소요면적

구 분	수입량(만톤)	10a당 수량(kg)	필요농지(만ha)
밀	333	389	86
옥수수	783	413	190
콩	140	152	92
기 타	67	393	17

주: 기타는 쌀, 보리쌀, 밀, 옥수수, 콩, 고구마, 감자 등의 평균 수량임.

평균이다. 이를 적용하여 수입곡물을 국내에서 생산하는 경우 필요농지를 산출해 보면, 대략 옥수수 190만ha, 콩 92만ha, 밀 86만ha, 기타 17만 ha의 농지가 소요된다.

소요면적을 합하면 384만 ha인데, 이것은 1997년 남한 농지의 대략 2배에 해당하는 면적이다. 또 1997년 농지 이용면적 210만 ha를 기준으로 보더라도 1.8배 정도의 농지가 새로 있어야 수입곡물을 국내에서 재배할 수 있다. 수입 옥수수만을 국내에서 생산하는 데도 전체농지와 거의 맞먹는 190만 ha의 농지가 필요하다.

남한의 식량사정도 일본의 경우와 비슷한 상황에 처해 있음을 알 수 있다. 북한까지 고려한다면 문제는 더욱 어려워진다. 1998년도를 기준으로 남북한의 정상적인 곡물수요량은 2,500~2,700만톤 정도이다. 북한 인구는 남한의 반을 조금 넘고 있으므로 식생활과 생활수준이 비슷하게 되는 경우 수요량은 대략 3천만톤까지 올라가게 된다.

3.3. 식량사정을 호전시키는 하나의 방안

남한의 곡물 수입량중 약 2/3에 달하는 930만 톤이 사료용이고, 나머지는 식용이다. 절약과 함께 증산을 통해 가능한한 수입을 줄이는 것이 식량사정을 호전시키는 방안이다. 국제곡물시장이 안정되어 있고, 보유외화

가 충분하다면 수입이 용이하지만 상황은 변하게 마련이다. 해외에서 개발수입을 하는 방법도 있고, 남북한의 개방적이고 자유로운 농업협력 방식도 있을 수 있다. 본고에서 개발수입은 논외로 한다. 남북의 농업협력방법은²⁷ 다른 분야보다 일찍 실현되겠지만 단시일내에 실현되기는 어려우며, 남한의 식량사정을 호전시키지는 못할 것으로 보인다. 그러므로 국내 농지에 초점을 맞춰 보기로 하자.

그간 입맛이 변하고, 수익성 문제가 풀리지 않고 있으므로 식량으로서 대규모의 맥류재배는 비현실적이다. 보다 수익성이 높은 사료로서의 재배를 검토해 볼 가치가 있다. 사료곡물 수입이 전체 곡물 수입량의 66% 정도에 달하므로 사료의 자급률 제고 방안이 바로 식량사정의 호전방안과 맥을 같이 한다. 초지조성이나 야산의 조사료 이용은 산림훼손은 물론 많은 노동력이 소요된다.

<표 9>에서 보는 바와 같이 1965년에는

²⁷ 남북농업협력은 북한의 농업생산을 도와 식량난을 완화시켜 주는 것이 될 것이다. 이것은 우량다수확 품종의 지원, 농업기술 지원, 농자재 지원 등이 주요 내용이 된다. 북한의 쌀 생산지원을 위한 경우를 보면, 농촌진흥청에서 북한의 벼품종 70여종을 입수하여 북한 지역과 기상조건이 비슷한 수원, 철원, 진부 등 3곳에서 인공교배시험과 시험재배를 6~7년째 해오고 있다. 남북 농업협력이 되더라도 북한 곡물이 남한에 반입될 가능성은 매우 낮다.

표 9 남한의 주요작물 재배면적(벼 제외)

단위: 만ha

구 분	농지면적	맥류	과실	마늘	시설채소
1965	226	93	4	1	-
1975	224	76	7	1	1
1985	214	24	11	4	3
1995	199	9	17	4	9
1997	192	7	17	4	9

자료: 농림부

93만 ha에 맥류를 재배한 적도 있고, 1976년에는 75만 ha에 맥류를 재배하여 185만 톤을 생산한 적도 있다. 이것은 농지에서 문제를 풀어나가야 한다는 점을 암시한다. 1997년의 경우 전체 농지 192만 ha중 맥류, 과실, 마늘, 시설채소 등을 재배한 면적은 40만ha 정도이다. 이를 제외한 나머지 150만ha 가운데 과거 이모작지, 농지 감소면적 등을 감안하면 최소 50만 ha는 벼를 심기까지 맥류재배가 가능할 것으로 추정된다. 이것은 1996년에 벼를 수확한 후 1997년 3월말까지 작물재배를 하지 않은 농지가 150만ha, 5월말까지 130만 ha인 점을 봐도 알 수 있다.

벼 수확후 맥류를 파종해서 성숙기에 든 맥류의 이삭, 줄기, 잎을 동시에 예취하여 사료로 발효·제조하게 되면 곡물만 사료로 이용하는 것보다 월등히 수량이 많고, 농후사료와 비슷한 사료로 사용할 수 있을 것으로 예상된다. 이를 위해 3~5년의 시험연구가 필요하다. 시험연구의 내용은 지역별 적정품종의 결정 및 보급, 노동력 절감을 위한 기계화, 적정 예취 시기, 풋사료의 발효·제조·저장 기술개발, 발효·제조·저장시설에 대한 기술·재정적 지원 등을 비롯하여 지역간 수송문제 등이다.

4. 결 언

7천만명이 생활하고 있는 한반도의 농지와 식량사정은 다음과 같이 요약된다.

한반도 농지에 대한 소유·이용권을 보면, 남한에서는 개인을 비롯하여 다양한 소유형태를 인정하고 있으나 북한은 터밭을 제외하고는 국가와 사회협동단체의 소유만을 인정하고 있다. 공동소유와 공동생산은 일반적으로 생산성이 떨어짐은 물론 농지의 사유화과정의 진행된다면 어려운 문제가 제기될 수 있다.

북한은 농지에 대한 지대구분을 남한보다 세분화하고 있다. 지대구분이 제대로 될 경우, 인센티브제 도입과 함께 수송체계가 구축될 수 있다면 농산물의 증산과 가격안정 및 유통개선에 획기적 토대를 마련할 수 있다. 그러나 남북 모두 이런 측면에서의 지대구분은 되지 않은 실정이다.

한반도에서 年間 延280만ha 정도의 농지가 식량작물 생산에 이용될 뿐이므로 필요한 식량을 생산하는 데 한계가 있다. 약 50만 ha의 농지를 새로 조성할 수 있을 것으로 보이지

만 신규 농지조성에는 충분한 사전 검토가 필수적이다. 그리고 농지보전에는 강제력보다 유인책이 마련되어야 한다.

한반도의 식량사정은 일본과 비슷한 상황에 처해 있다. 연간 1,500만톤 정도의 곡물이 수입되어야 한다. 남한만을 보더라도 수입곡물을 국내에서 생산하자면 현존 농지의 약 2배가 더 있어야 가능하다. 국제 환경변화에 대응하여 식량사정을 호전시키는 방안이 모색되어야 하는데, 이것은 농지에서 풀어가야 할 문제이다. 즉, 11월 이후 다음해 5월말까지 50만ha 이상의 농지를 활용하여 사료를 생산하는 방안이다. 이를 위해 각종 시험연구가 필요하다.

참 고 문 헌

- 국제연합식량농업기구(FAO)한국협회譯, "FAO/WFP 북한 파견단 특별보고서," 「국제식량농업」, 38 : 1, 1996. 1, pp.5~12.
- _____. "FAO/WFP 북한 식량난 경고보고서," 「국제식량농업」, 38 : 6, 1996. 6, pp.29~35.
- _____. "북한의 작황과 식량공급상황에 대한 FAO/WFP 공동조사단 특별경고보고서," 「국제식량농업」, 39 : 6, 1997. 6, pp.1~7.
- _____. "북한의 작황과 식량공급상황에 대한 FAO/WFP 공동조사단 특별경고보고서," 「국제식량농업」, 40 : 7, 1998. 7, pp.1~12.
- 국토통일원. 「북한의 농업생산에 관한 연구」, 1989.
- 농림(수산)부. 「작물통계」, 해당 연도.
- _____. 「농림(수산)통계연보」, 해당 연도.
- _____. 「1995년농업총조사조사요령」, 1995.
- _____. 「農水産統計電算用語集」, 1992.
- 大陸研究所. 「北韓法令集 第1卷~第4卷」, 1990.
- 東亞日報社. 「原資料로 본 北韓 1945~1988(新東亞 1989년 1월호 별책부록)」, 1989.
- 東亞出版社. 「世界大百科事典 : 補遺篇Ⅱ」, 1991.
- 사회과학원 언어학연구소. 「조선말대사전 1~2」, 평양 : 사회과학출판사, 1992.
- 외무부. 「95년 외교백서」, 1996.
- 李承鎬. "인공위성에서 본 북한의 산림자원현황," 「月刊 林業情報」, 제74호, 1997. 6, pp.45~48.
- 朝鮮銀行 調査部. 「經濟年鑑 : 1949」, 1949.
- _____. 「朝鮮經濟年報 : 1948」, 1948.
- 통일원. 「북한경제통계집」, 1996.
- 韓國銀行 調査部. 「經濟年鑑 : 1955」, 1955.
- 內外通信社. <內外 第1103號>, 1998. 4. 2.
- 內外通信社. <內外 第1126號>, 1998. 9. 10.
- _____. <內外通信>, 1997. 2. 3 ②便.
- _____. <內外通信>, 1998. 3. 3 ①便.
- 농촌진흥청. <보도자료 : 북한의 곡물생산량 추정 발표>, 해당 연도.
- 산림청. <비무장지대생태계조사: 국가감자료>, 1995.
- 통일부. <북한의 식량수급 평가 및 전망>, 해당 연도.
- 日本農林統計協會. 「平成9年度 圖說 農業白書」, 1998.
- Chong-Sik, Lee. "Land Reform, Collectivisation and the Peasants in North Korea," *China Quarterly*, No.14(April-June), 1963, pp.65~81.
- Crop Experiment Station, Rural Development Administration. *Rice Varietal Improvement in Korea*, 2nd ed. 1990.
- Kim, Samuel S.. "North Korea in 1995," *Asian Survey*, Vol.36, No.1, 1996, pp.61~72.