

북한의 식량난과 인구변화 추이, 1961~1998

남성욱(이화여자대학교 강사, 경제학)

I. 머리말

특정 국가의 식량문제와 인구변화에 관한 주제는 과거뿐만 아니라 향후의 국가의 전개 방향을 전망하는데 있어 대단히 중요한 문제이다. 이들 주제는 제도나 관념적 개념이 아닌 현상적이고 실제적인 문제로서 정치, 경제, 사회, 문화 등 국가의 전반적인 현상을 설명하는데 있어 가장 기본적인 고도 필수 불가결한 사항이다. 특히 이러한 사항(fact)이 시계열적으로 통계적 일관성을 설명할 수 있을 때 이들 변수의 현실 분석력과 미래 예측력은 더욱 높히 평가될 수 있을 것이다. 물론 식량문제가 국가 내부적으로 자급자족을 달성함으로써 수면 밑으로 잠복해 있어 표면적으로는 당장에 문제를 야기하지 않은 국가에서는 이념이나 제도 등 상위적 요소가 사회를 주도함으로써 이들 문제가 부차적으로 평가될 수 있다.

그러나 지구상의 160여 개 국가 중 이 문제로부터 완전히 자유로운 국가가 그리 많지 않다. OECD 가입 선진국조차도 매년 식량공급 기능에 이상이 없도록 하기 위해 막대한 예산을 사용하고 있다. 지난 60년대 집권하였던 미국의 케네디 대통령은 인류가 직면하고 있는 시급한 과제로 3P, 즉 인구(population), 오염(pollution), 식량(products)을 지목한 바 있다. 국제식량농업기구는 전 세계적으로 97년 말 현재 59억 명의 인구가 2025년에는 85억 명으로 증가된다고 예측하였다. 그리고 인구증가에 따른 식량부족을 해결하기 위해 2배 이상의 생산확대가 필요하나, 1984년 이후 년 1% 이상의 증가에 그치고 있다고 전망하고 있다. 이렇게 식량문제를 전 세계적으로까지 확대하여 다소 장황하게 언급하는 것은 이들 문제가 갖는 의미는 인정하면서도 다소 형이하학적인 문제로 평가 절하되어 중요성이 훼손되는 것을 경계하기 위해서다. 이러한 문제를 북한연구에 확대시켜 볼 때 더욱더 그러한 측면이 존재해 왔다고 생각한다. 그 동안 우리 사회에 만연된 대립적 사고와 자료 접근의 어려움 등으로 북한연구가 정치일면도로 전개된 측면이 있다. 국가존립의 기본요소조차 분석을 소홀히 함으로써 일부 연구는 연구 정확성과 성과에 상관없이 외국학자들에 의해 먼저 시도되는 등 정체성을 면치 못하고 있는 경향도 있다. 이와 같은 현실은 일부는 국제사회로부터의 경제적 지원과 남측과의 경쟁관계 지속 등 북한체제의 특이성에 기인한다. 다른 한편으로는 분단 이래 한국정부가 통치 이데올로기 상 어느 정도 의도적으로 냉전적 사고를 바탕으로 북한에 대한 비정치적 분야의 연구를 장려하지 않았기 때문이다. 또한 북한이 남한보다 미국을 한반도 문제 해결의 당사자로 간주하여 협상을 지속해 왔기 때문에 역설적으로 미국이 우리보다 대북 접근 측면에서 유리한 면이 있다고 본다. 따라서 한국보다 외국에서 오히려 자료와 현상에 대한 접근이 용이해 각종 실태와 통계 등이 신속하고 정확하게 파악할 수 있었다.¹⁾ 과거 우리 학계는 이러한 현

1) 북한은 낙후된 농업을 회복하기 위한 계획을 수립하면서 지원을 받기 위해 국제기구에 각

실을 수용하지 않으려는 경향이 있었다고 생각한다. 학문의 사대주의를 경계하면서도 외국 학계의 북한연구에 관심을 기울여야 하는 측면은 한반도의 국제적 정치적 역학관계 측면에서도 찾아볼 수 있다. 즉 “중-미 양해 없이 통일 없다”라는 명제를 음미해 보아야만 한다. 2000년 동안 한반도에 대한 중국의 이해관계와 이를 대체해 100년 동안 영향력을 행사하고 있는 소련이 붕괴된 뒤, 중국을 21세기 가상의 적국으로 삼고 있는 미국의 동의 없이 7,000만 명의 인구를 가지고 인종적으로 99% 이상의 단일민족국가가 한반도에 성립하는 것이 과연 가능하겠는가 라는 의문은 지정학적 여건상 자연스러운 것이다. 양국은 한반도에 통일이 가능한 방향으로 사태변화가 발생할 때 서로의 권익을 보호하기 위해 당사국인 우리를 배제하고 미·중 간에 협상을 할 가능성이 있다. 미국의 한국에서의 군사력 유지와 중국의 북동부지역의 완충지대의 유지는 불가결의 기본조건이 되고 있다. 이러한 국제 정치적 관점이 북한학 연구조차 우리 능력으로 해결하지 못하고 맹목적으로 외국 연구에 의존케 하는 논리를 제공하는 등 학문의 사대주의라는 비판의 소지가 있을 수 있다. 그러나 한편으로 외국과 우리의 연구간에 상호 교감을 높임으로써 북한학 연구방법의 완성도를 높인다는 측면에서 긍정적일 수 있다.

이러한 인식 하에서 국내적인 관점과 외국의 시각을 균형 있게 조화하면서 북한사회가 만성적으로 직면하고 있는 식량부족 상태와 관련된 인구변화 추세를 살펴보기로 하자. 사실상 그 동안 북한의 식량과 인구를 하나의 주제로 다루는 글은 언론에 보도되는 기사 정도로는 자주 등장하였으나, 학문적 차원에서는 제대로 진행되지 않았다고 생각된다. 그 이유는 우선

중 농업 통계를 구체적으로 제시하고 있다. 예를 들어 잠업사업 개발을 위해 1998년 IFAD(국제농업개발기금)에 잠업의 기초통계를 제출하였다. 1998년 5월 체네바 다자간 회의에서는 20억 달러의 경제적 지원을 요청하면서 각종 경제관련 통계를 제시하였다. 또한 1999년 2월 로마에서 개최된 FAO(국제식량농업기구)회의에서 농업지원을 요구하면서 최근의 농업현황을 소개하였다.

이 주제가 하나의 연구만으로는 고려되고 분석되어야 할 요소들이 너무 많으나 상대적으로 자료와 통계는 너무나 부족하기 때문이다. 예를 들어 식량문제는 농업의 전반적인 사항을 고려하여 개략적으로 정책적인 요소와 비료와 농기계 등 물리적인 투입변수 등으로 나눌 수 있다. 정책적인 요소로 생산측면에서는 1964년 테제 등 주기적으로 발표된 농정시책, 전통적인 집단농장제도와 최근에 생산량이 전체의 30%까지 육박하고 있는 텃밭과 땀기밭의 경작실태, 지난 1996년에 도입된 '새로운 분조관리제'가 있다. 거시경제적으로는 중공업 우선 정책과 1999년에 주장된 농업제일주의 등도 중요한 농정시책이다. 소비측면에서는 정부의 식량배급량 기준과 인구변화 추이를 고려하고 최근 북한경제를 지탱하고 있는 농민시장에서의 상업유통실태를 또한 파악해야 한다. 이러한 요소들은 질적인 성격을 띠고 있으며 전체적인 사회주의 경제제도와 북한의 자립경제의 특성에 대한 이해가 진행되어야 할 것이다. 물리적 투입요소는 경지면적, 토지의 산성화 등 비옥화 정도, 농업노동력의 질·양적 판단, 화학비료 및 퇴비 사용량, 재배되는 작물의 종류, 관개면적 및 정도, 연평균 기온·강수량과 서리 없는 무상기간, 기계화 정도, 운송수단 및 가동률, 전기 및 경유 등 에너지 공급량, 우수 종자의 보급실적, 농업기술연구 체계 등 매우 다양하며 주로 양적인 변수들로서 대부분 통계적인 수치를 제시한 자료들이 필요하다.

인구문제 역시 이와 비슷한 분석이 필요하다. 정부의 출산 및 노동력 관리정책에 대한 거시적인 이해가 선행되어야 하고, 미시적으로는 출생률 및 영아 사망률, 의료제도, 북한의 인구 센서스 체계, 정치범 및 군인의 수 등 대외에 노출되지 않고 있는 인구에 대한 고려 등이 필요하다. 특히 각종 사실들(facts)은 수십 년간에 걸쳐 일관성 있는 통계제시는 불가피하다. 이러한 매우 복잡하고 다양한 요소는 철저하고 체계적인 분석을 곤란하게 하였고, 한편으로 각종 데이터가 제대로 공개되지 않는 등 여건이 열악한 상태에서 연구는 부진할 수밖에 없었다. 그러나 최근의 일련 사항들은 사실여

부에 관계없이 이러한 연구를 더 이상 미룰 수 없게 만들고 있다. 즉 정부 관계당국이 북한이 지난 1998년 7월 26일로 예정되었던 제10기 최고인민회의 대의원 선거 준비를 위해 인구현황을 파악한 사회안정성 내부보고서를 입수하여 1999년 2월 17일 윤곽을 언론에 공개한 것이다.²⁾ 북한의 인구가 식량공급 부진으로 지난 1995년에서 1998년 3월까지 250만~300만 명이 감소했으며 이는 10개 도에서 1개 도당 평균 25만~30만 명씩에 해당되며, 식량문제가 해결되지 않으면 인구는 계속적으로 감소할 것으로 예측하고 있다는 내용이다. 그 동안 일부는 언론사들의 보도로³⁾ 또는 방북자 및 탈북자들의 증언으로 알려졌으나, 이와 같이 북한의 내부자료에 의해 공식 확인되기는 이번이 처음이다. 물론 관계당국은 입수 경위 및 구체적인 내용 등 상기 보고서의 여타 내용에 대해서는 북한과의 불필요한 마찰 야기 등을 고려, 언급을 회피하고 있다. 다만 발표내용이 현실과 부합되고 있는 것을 간과해서는 안 된다. 우선 지난 1998년 7월에 제10기 인민위원회가 개최되었고 김정일을 비롯해 당·정·군 고위 간부를 비롯한 687명의 대의원을 선출했다.⁴⁾ 제10기 대의원 선거는 지난 1990년 4월 제9기 대의원 선거 이후 8년 3개월 여만에 선거를 치르는 것으로 임기 4년이 끝난 상태에서 선거를 실시하지 않아 오다가 정권 수립 50주년을 앞두고 김정일 체제를 공고히 하고 인민들의 지지를 대외에 과시하기 위한 것으로 분석되며, 투표 결과 피선거권자 99.89%가 투표하고 100%가 해당 선거구에 등록된 대의원 후보자들에게 100% 찬성 투표했다고 북한은 발표했다.

한편 북한을 방문한 각종 국제기구 및 외국의 언론들은 95년 이래 홍작으로 300만 명 이상이 사망하였다는 보고서를 계속적으로 발표하고 있다. 물론 북한은 그 동안 한국 측이 각종 대북 문제에 입장을 발표할 때 1주일

2) 동 내용을 언론에 흘린 국방부는 보고서의 구체적 내용에 관해 언급하지 않고 있음.

3) Herald Tribune, February 10, 1999; Cable News Network, "CNN gets rare glimpse of the North Korea", August 13, 1997.

4) 북한중앙방송, 1998년 7월 27일 보도.

안에 즉각적으로 대응하던 평소의 행태와 달리, 15일 이상 지난 뒤인 3·1 북한 큰물피해대책위원회 대변인이 중앙통신과의 기자회견을 통해 “지난 4년간 기근으로 300만 명의 인구가 감소했다는 남한 내 보도는 루머”라고 일축했다. 또한 이 대변인은 지난 93년 유엔활동기금(UNFPA)과 협조로 이루어진 인구 센서스의 자연증가율을 근거로 오는 2000년에는 인구가 2천 300만 명이 될 것이라고 반박하였다.⁵⁾ 한편으로는 이 보고서가 다소 과학적이거나 체계적 분석방법과는 다소 거리가 있다는 주장도 제기될 수 있다. 그러나 이 통계가 현실을 어느 정도 반영하는가 하는 신뢰도의 문제는 북한이 대외에 원조를 요청하고 수입한 양과 생산량을 합한 다음 총 공급량을 1인당 식량배급량으로 나누어 인구를 추정해 보면 판단해 볼 수 있다. 1999년 3월 뉴욕에서 개최된 금창리 핵시설 사찰관련 북미협상에서 북한 수석대표 김계관 외무성 부상은 사찰조건으로 150만 톤의 식량지원을 요청하고 있다.⁶⁾

북한은 이러한 식량난에 따른 인구감소로 인하여 과거 높은 출산율 때문

- 5) 북한의 큰물피해대책위 대변인은 남측의 이 루머는 인구 센서스를 담당하는 공화국의 기관이 무엇인지 모르는 자들에 의해 황급히 날조된 거짓말이며 유엔활동기금의 협조로 주장하고 1993년 당시 공화국 인구는 21,213,000명으로 1.5%의 자연인구증가율을 보였으며 북한의 인구가 지난 95년 2천500만에서 1998년에 2천200만으로 감소했다는 남측의 보도를 부인하는 근거로 1.5%의 자연증가율에 기초해 말한다면 공화국의 인구는 2,000년에 2천300만에 달할 것이며 이것은 공식적으로 인정한 사실에 입각한 숫자라고 발표했다. 이어 대변인은 남조선 당국자들과 정보원들은 분별을 가지고 행동해야 할 것이라면서 앞뒤를 가리지 않는 반공화국 중상모략은 국제 공동사회의 비난을 받을 것이라는 것을 염두에 두어야 한다고 경고하였다.
- 6) 1999년 3월 16일 북·미간 금창리 지하시설 핵의혹 해소 협상타결로 북한은 금년 말까지 60만 톤(정부 50만 톤+비정부기구 10만 톤)의 식량지원을 받기로 합의함에 따라 1998년 9월 21일 북미협상을 통해 미국 측이 세계식량원조계획(WFP)을 통해 제공키로 한 잉여 밀 30만 톤을 합쳐 1998년 10월부터 1999년 12월말까지 90만 톤을 지원 받게됨. 또한 미국 비정부기구(NGO)가 상반기 내에 발표할 것으로 알려지고 있는 씨감자 1,000톤을 합치면 밀·옥수수 등 곡물 90만 톤과 씨감자 1,000톤이 됨. 북한의 ha당 감자 생산량은 12~13톤으로 추산되고 있어 씨감자 1천 톤은 감자 1만2,000~1만3,000톤의 수확이 예상되어 실질적인 식량지원량은 91만2,000톤에 달함.

에 인구 억제 정책을 시행하던 것과는 달리 보조지급 등 출산 장려책을 시행하고 있다. 그러나 인구는 북한의 계획대로 증가되지 않고 있다. 인구감소 문제는 북한에 대한 내재적 접근을 아무리 수용해도 설명할 수 없는 현상으로 의식주를 해결한다는 북한체제 성립의 대의명분을 무색하게 만들고 있다. 과거 에티오피아와 캄보디아 기근에서 보았듯이 사회 저변이 서서히 무너져 예측할 수 없는 변화가 유발될 수 있다는 차원에서 심각한 문제라고 할 수 있다. 본론에서는 우선적으로 인구문제를 분석하고 식량문제를 다루며 상호 인과 관계를 살펴보기로 하자.

II. 북한의 인구에 대한 연구

북한 측의 인구에 대한 분석은 세 가지 측면에서 시도되었다고 볼 수 있다. 첫째 통일부, 한국은행, 국가정보원 국내 각 기관에 의해 분석되어 종합된 국내 자료, 둘째 북한 내부자료 및 북한이 1994년 1월 3일~15일간 유엔 활동인구기금(United Nations Funds for Population Activities)의 인적·물적 지원을 받아 최초의 서구식 인구 센서스를 하여 1995년 3월 그 결과를 발표한 내용이다. 셋째는 UN 산하 북한이 회원국으로 가입되어 있는 국제식량농업기구(FAO)·세계보건기구(WHO)·유엔개발계획(UNDP)·세계은행(IBRD) 등 각종 국제기구와 미국 정부 내 농무성(USDA)·중앙정보국(CIA) 등에서 파악하고 있는 인구통계 등이다.

1. 북한측 자료

전통적으로 동양에서 인구조사는 호구조사의 성격을 띄고 있다. 즉 군주가 징세, 모병, 부역 등 국가경영을 위한 기초자료를 활용키 위해 인구조사가 이루어졌다. 그러므로 오늘날 세계각국에서 시행하는 인구 센서스(Census)와는 다소 차이가 있다. 호구조사와 달리 인구 센서스는 국민생활의 복지를 위해 행정서비스를 제공하는 근거로 활용되기 때문이다. 따라서 1994년 서구식의 인구 센서스 시행 전에 이루어졌던 북한의 인구조사는 호구조사 성격이 컸다고 볼 수 있다. 또한 인구조사를 정확하게 시행하기 위해서는 행정구역이 비교적 안정적으로 유지되어야 하나, 북한은 대규모 행정구역 개편을 함으로써 일관성 있고 지속적인 인구 센서스를 하기에는 다소 문제가 제기될 수 있다.⁷⁾

사회주의 국가에서 인구에 관한 통계는 국력평가와 직결되기 때문에 국가 기밀로 분류되고 있다. 북한 역시 인구통계에 관한 통계는 이러한 원칙을 충실히 지키고 있다. 강성대국건설을 국가 목표로 삼고 있는 북한이 한국보다 인적자원이 부족하다는 취약점을 대외에 공개하고 싶지 않기 때문일 것으로 판단된다. 북한에 관한 인구 통계는 북한의 공식 통계자료인 북한중앙연감에서는 단지 부분적으로만 발표되고 있다. 예를 들어 인민위원회 및 당대회 등 각종 정치행사를 위한 기초 통계 내지 각종 경제건설의 실적 성과를 위해, 또는 김정일 시대 개막에 따른 당위성 선전 등을 위해 제한적이고 간헐적으로 제시되고 있다. 즉 북한은 지난 1961년 9월 제4차 당대회시 1960년 말 현재 북한의 총인구가 1,078만9,000명이라고 공식 발표한 바 있고, 1970년 제5차 전당대회에서는 1969년 인구가 1,363만 명이

7) 북한은 이북5도와 강원도를 포함 6도 체제로 통용되다가 평양시가 특별시로 됨으로써 평안남도에서 분리되었고 자강도와 양강도가 신설되어 1특별시, 2직할시, 9도, 24시임. 『북한총람』 (서울: 북한연구소, 1994), 27쪽.

라고 발표한 바 있다. 이러한 공식적인 발표 이외에 주기적으로 김일성이 각종 행사 및 외빈 접대시 간헐적으로 언급하거나 당이나 각 기관에서 내부 계획수립을 위하여 지역·직업·계층별로 작성 배포하고 있기도 하다. 예를 들어 김일성은 지난 1985년 1월 1일 금수당 의사당에서 북한에 납치된 신상옥·최은희 부부를 접촉할 때 1985년 말 현재 북반부의 인구를 1,800만 명이라고 언급하였다.⁸⁾ 북한 조선기독교연맹 국제부장 황시천은 1996년 북한 수해보고서에서 1994년 말 북한의 인구가 2,151만4,000명이라고 밝히고 있다.⁹⁾ 그러나 중요한 사실은 이러한 간헐적이고 빈약한 통계가 전부가 아니라는 사실이다. 사회주의 계획경제 속성 및 이동의 자유가 제한되는 통제된 사회에서 인구파악은 그리 어려운 문제가 아닐 것이기 때문이다. 통계 자체가 존재하지 않는 것이 아니라 존재하는 통계를 정치적 또는 사회적 이유로 대외에 공표하지 않을 뿐이다. 이러한 사실은 1970년 말 FAO를 비롯한 각종 국제기구 가입시 북한이 제출한 각종 기본자료에서 존재가 확인되고 있다.

또한 북한학자들의 인구문제에 관한 연구가 활발한 것도 주목해야 할 사항이다. 북한의 김일성종합대학 학보나 경제연구는 빈번하게 인구에 관한 학자들의 논문을 게재하고 있다. 북한 인구학자 정명남은 “인구통계자료의 형태와 특징과 형태”라는 논문에서 “인구통계에 대한 연구는 사회과학으로서의 인구통계학을 개척 완성하는데서 필수적 요구의 하나이다. 인구현상의 변화발전 과정에 대한 통계적 연구는 인간의 자주성 실현을 위한 사회적 활동에 대한 연구에서 중요한 자리를 차지한다”라고 인구통계학의 중요성을 역설하였다.¹⁰⁾ 또한 이외에도 1년에 3~4편씩 인구통계에 관한 논

8) 『북한, 그 충격의 실상』(서울: 조선일보사, 1991). 북한에 납치된 신상옥·최은희 부부는 1985년 1월 1일 김일성의 관저인 금수산 의사당에서 열린 신년 축하연회에 참석하기에 앞서 주석공으로 김일성을 방문하여 김의 처 김성애가 배석한 가운데 약 20분간 환담했으며 이 당시의 대화를 최은희는 손가방에 넣은 휴대형 소형 녹음기로 녹음했다고 언급.

9) 『내외통신 1003호』(서울: 내외통신사, 1996).

문이 발표될 정도로 연구가 활발히 진행되고 있다.¹¹⁾ 물론 인구추계 방법이 서구의 인구 센서스 방식과는 다소 달라 정확성이 부족하다고 지적이 되고 있으나, 한국의 인구조사 방법을 자세히 검토해 보더라도 그 정도의 오류와 오차는 발견될 수 있다. 또한 인구 조사기술과 여건은 사실상 그 나라의 경제 문화 발전과 비례하는 경향이 강하기 때문에 어느 정도의 문제 점은 불가피한 측면이 있다. 남북한 역시 예외가 아니라고 생각된다.

북한 인구는 공민등록(公民登錄)에 근거하고 있다. 한국의 주민등록에 비교되는 공민등록은 가구주에 의한 신고 의무의 방식을 채택하고 있다. 신생아가 출생한 경우는 15일 이내, 사망자가 발생할 때는 10일 이내에 변동사항을 인민위원회에 신고한다.¹²⁾¹³⁾ 신고한 내용은 상위계통의 행정체제를 거쳐 최종적으로 우리의 통계청에 해당되는 중앙통계청에 이르러 종합된다. 신고 항목에는 성명, 성별, 생년월일, 출생지, 국적, 교육 정도(고등교육과 정치교육), 사회단체 가입 여부, 직업, 혼인상태, 주민증의 수령여부, 전 거주지, 거주기간 등이 있다. 이들 사항들은 인구 센서스가 주민복지를 위한 정책수립의 자료로 사용되는 것과는 달리 주민을 통제하고 관리하기 위한 수단으로 사용되기 때문에 공개되지 않는 것을 원칙으로 한다. 이러한 내용은 1992년 9월 인도네시아 발리에서 개최된 제4차 아·태지역 인구 회의에 북한이 참석하여 보고서를 제출하면서 윤곽이 드러났다.¹⁴⁾ 그 뒤 북한 중앙통계국은 통계작성에 관한 기술적·재정적 지원을 받기 위해

10) 『김일성종합대학 학보』, 제42권 제1호 (평양: 김일성종합대학 출판사판사, 1996년 1월).

11) 김동식, “인구의 나이별 구조와 그 분석”, 『경제연구』 (평양: 과학백과사전출판사, 1996); 정명남, “인구통계지표체계”, 『김일성종합대학 학보』, 제44권 제2호 (평양: 김일성종합대학 출판사판사, 1998); 장이순, “사회주의사회에서의 인구의 양적 및 질적 발전”, 『김일성종합대학 학보』, 제42권 제1호 (평양: 김일성 종합대학출판사판사, 1998).

12) 『북한총람』 (서울: 북한연구소, 1994), 361쪽.

13) 한국의 인구·주택 총 조사는 1925년 처음 실시된 이후 5년마다 실시되어 1995년 15차 조사가 있었음. 한국에서는 인구변동사항이 발생될 때마다 신고되어 매월 집계되는 인구 동태신고와 5년마다 실시되는 인구 총 조사 등의 자료로 인구통계가 만들어짐.

14) 위의 책, 361쪽.

1946~87년 기간의 인구자료 및 관련 지표들을 유엔인구활동기금에 제출한 바 있다. 북한 인구에 관한 최초의 체계적인 연구를 한 1991년의 니콜라스 에버슈타트(Nicolas Eberstadt)의 보고서도 이 자료를 기초로 하고 있다. 1994년 유엔인구활동 기금의 지원을 받아 최초의 인구 센서스를 시행하면서 인구가 처음으로 외형을 들어냈다.

이러한 국제적인 자료를 파악하기 전에 북한 인구의 기본 능력을 파악해 보는 것이 인구변동분석과 전망에 필요한 것으로 판단된다. 기본적인 가용 범위와 추세를 이해한다면 식량부족 등 기아사태로 인구가 변동할 때 그 내용을 비교적 정확하게 판단할 수 있다. 일제 점령기인 1920년 인구 총조사 결과 북한 인구는 529만 명으로 파악되었다. 일제치하에서 북한 인구는 1920년 인구조사를 시작한 이래 5년마다 평균 1.4배의 완만한 증가세를 보였으며, 25년간 1.7배의 증가를 보여 1945년에 879만 명에 달했다. 이러한 인구증가는 경지면적의 증가, 의료제도 발달, 일본의 만주진출에 따른 강제이주에 기인한 것으로 1945년에는 북한 인구는 남북한 전체인구의 34%까지 차지하였다. 광복 후 국토 분단은 북한주민이 남한으로 이주함으로써 북한 인구가 급격히 감소하기 시작하였다.

<표 1> 일제 점령기의 북한 인구

연도	북한 인구(천명)	전국합계(천명)	북한 인구 비율(%)
1920	5,296	17,264	30.7
1925	6,160	19,524	31.6
1930	6,742	21,058	32.0
1935	7,429	22,899	32.4
1940	8,224	24,326	33.8
1945	8,789	25,900	33.9

* 출처: 『한국지리 총람』 (서울: 국립지리원, 1980), 29쪽.

이제 분단 이후 북한주민의 남한 이주와 한국전쟁 등에 의해 인구변동이 극심했던 시기를 살펴보기로 하자. 그러나 이 기간부터는 공간적 제약으로 자료 접근이 제한을 받음에 따라 연구자료의 부족을 인정할 수밖에 없다. 북한에서 시계열 상으로 일관성 있는 자료를 제시하지 않았기 때문에 우선 일본측 자료를 사용하여 해방 전 인구를 추산하고 그 뒤 간헐적으로 제시된 북한의 출생률과 사망률을 적용하여 인구변화를 파악해 볼 수 있다. 한반도의 해방 전 인구는 당시 거주하고 있던 일본인을 포함하여 약 2,600만 명에 달했으며 인구밀도는 1km²당 119명이었다. 남한인구는 1,600여만 명, 북한 인구는 전국의 33.9%에 해당하는 879만 명으로 남한이 2.3배 많다.

해방 직전인 1944년 5월 일본측의 인구 조사자료에 의하면 38선 이북의 거주자는 919만7,600명이며, 그 중 280만5,000명의 인구가 1945년 8월부터 1951년 1·4 후퇴까지 남측으로 이주한 것으로 나타나 있다.

해방 직후인 1945년 하반기에는 일본인 등 외국인인 한국을 떠남에 따라 북한은 외국인에 해당하던 34만 명이 감소하고 만주에서 거주하던 동포와

<표 2> 1944~53년간 월남자 통계

구분	남자(만명)	여자(만명)	계(만명)
1944	101,034	98,966	200,000
1945	151,506	148,494	300,000
1946	322,232	316,109	638,341
1947	97,790	95,894	193,774
1948	-	-	-
1950	507,781	392,219	900,000
1951	323,287	249,713	573,000

* 출처: *Statistics of North Korea* (Washington, D. C.: United States of America, Department of Commerce, 1970), p.29.

공산당원들이 귀국하여 대략 30만 명의 인구가 감소하여 970만 명으로 줄어들었다. 1946년 토지개혁 등 각종 정책실시에 따른 북한체제의 성립으로 100여만 명 정도가 남북한 통행이 제한을 받기 직전까지 남측으로 이주함으로써 1946년 북한의 인구는 860만 명으로 추계되었다. 북한은 1946년 인구가 925만7,000명이라고 공식적으로 발표하였다. 60만 명의 차이는 만주 지역에 거주하던 동포들이 북한에 편입되면서 인구가 일부 증가되고 한편으로 인구가 지역적으로 유동상태에 있었으며 통계 및 오차 등이 고려된 데 기인한다. 북한의 인구는 6·25전쟁을 거치면서 113만 명이 감소하여 1953년 849만 명으로 되어있다. 이 수치는 전쟁으로 인한 사망자와 1951년 1·4 후퇴당시 월남한 피난민 등이 고려된 통계라고 판단된다.

<표 3> 1946~53년간의 북한 인구

연도	총인구(천명)	인구증가율(%)	성별(%)	
			남자	여자
1946년 말	9,257,000	100	50	50
1949년 말	9,622,000	104	49.7	50.3
1953년 12월1일	8,491,000	92	46.9	53.1
1956년 9월 1일	9,359,000	101	47.8	52.2
1959년 12월 1일	10,392,000	112	48.3	51.7
1960년 말	10,562,000	117	48.3	51.7

* 출처: 『조선중앙연감』 (평양: 조선중앙통신사, 각 년도).

이외에 북한은 1959년 12월부터 1973년 11월까지 169차례 걸쳐 재일교포 90만4,331명을 각각 북송함으로써 인구변동의 외부요인이 발생하였다. 이와 같이 1945~60년간에는 전쟁, 해외교포 북송, 행정구역 개편, 새로운

정치 사회체제 건설 등 여러 가지 요인으로 북한 인구가 급격하게 변동하던 시기였다고 볼 수 있다.

<표 4> 재일교포 북송자 현황

연도	계(명)	북송횟수
1959	2,942	3
1960	51,978	48
1961	74,779	34
1962	78,276	16
1963	80,843	12
1964	82,665	8
1965	84,920	11
1966	86,780	12
1967	88,621	11
1971	89,939	7
1972	90,942	4
1973	91,466	3
총계	904,331	169

출처: 『북한총람』 (서울: 북한연구소, 1984), 40쪽.

북한은 1946년 토지개혁과 중요산업의 국유화 조치로 경제구조가 자본주의에서 사회주의 체제로 변하기 시작해 1953~58년간 협동화 정책으로 체제개조를 완료함으로써 도시와 농촌간의 인구이동이 빠르게 진행되었다. 이러한 인구 이동은 1969년 협동농장에 소속되었던 사회계층을 3분화하고 1972년 12월에 공포된 사회주의 헌법 제6조에 따라 노동자, 농민, 병사, 근로인텔리로 4등분할 때까지 계속되었다. 그러나 기본적인 인구구조는 1958

년을 기점으로 율곡이 마련되었다고 볼 수 있다. 한국전쟁이 끝난 후 1950년대 말까지 북한의 연간 인구 이동률은 5~6%에 그치고 있으며, 20% 이상의 이동률을 보인 한국과는 대조적이다.¹⁵⁾ 북한은 1958~60년 사이에 중앙당 지도사업 명목으로 대대적인 정치사찰을 시행했으며 1963~64년 사이에 주민등록사업을 집행했다. 이 사업은 반동계층의 숙청과 집단이주에 목적이 있었다. 물론 이러한 거주이전 제한도 1990년 이후 식량난 때문에 평양 등 일부 대도시를 제외하고는 제대로 시행되지 않고 있다. 식량부족으로 사회통제가 이완되고 뇌물공여로 규제가 제대로 지켜지지 않기 때문이다.

1960년대 인구변동을 살펴보기 전에 인구변동에 중요한 인구 자연증가율을 파악하자. 북한은 체제 성립 후 사적생활을 통제함으로써 결혼연령이 남자는 30~32세, 여자는 26~28세로 만혼현상이 나타나 가임 연령이 높은 여성계층에서 수태율이 낮게 나타났다. 그러나 전 주민대상의 의료제도 실시 등으로 사망률이 점차 감소하고 산원 및 탁아소 등이 전국적으로 설치됨으로써 출생률이 높아져 인구의 자연증가율은 비교적 완만히 상승하였다.

현재 북한이 이 문제에 관해 발표한 자료는 비판의 소지가 있으나 내용적으로 설득력이 있는 수치를 제시한 것으로 볼 수 있다. 예를 들어 인구통계가 단기간에 급격하게 변화될 수 없다는 지적도 있을 수 있으나 사회통제가 강하고 의료제도가 미흡한 사회에서 불가능한 일이라고 단정하는 것도 곤란하다.

1960년대 말까지 남북한의 인구는 7:3의 비율을 보였다. 해방 후 25년 동안의 이 비율은 1970년에 들어 높은 인구증가율에 힘입어 6.1:3.9로 전환하였다. 전쟁 종료 후 인구회복이 본격화되고 북한정부가 노동력 확보를 위해 출산 장려책은 아니더라도 개발도상국이 추진하는 인구억제정책을 실시하지 않은 결과라고 생각한다. 식량난이 심화되기 직전인 1990년에는

15) 『한국·북조선 총람』(나이가타: 환태평양문제연구소, 1993), 433쪽.

<표 5> 북한의 인구 자연증가율

연도	출생률(%)	사망률(%)	자연증가율(%)
1949	41.2	18.7	22.5
1951	25.1	18.1	7.0
1956	31.0	17.6	13.4
1957	46.3	13.5	32.8
1958	47.0	13.4	33.6
1959	39.3	12.0	27.3
1960	38.5	10.5	28.0
1961	36.7	11.5	25.2
1962	41.1	10.8	20.3
1963	42.7	12.8	29.9
1965	37.4	10.8	26.6
1970	33.2	9.1	24.1

* 출처: 『조선중앙연감』 (평양: 조선중앙통신사, 각 년도).

6.7:3.3까지 변화했다. 그러나 식량난이 심화된 1998년 말 기준으로는 6.8:3.2로 다시 감소한 것으로 볼 수 있다. 기간별 증가율을 볼 때 한국에서는 인구가 계속적으로 상승하였으나, 북한에서는 1949~55년간 26만 명의 인구가 감소하여 감소율이 2.7%에 달하였다. 그러나 1955~60년 사이에는 자연증가율은 15.3%로 상당히 높은 수준을 기록하였다. 이러한 높은 증가율의 경향은 1985년까지 지속됨으로써 북한 인구는 계속적으로 증가하였고 1985~90년 사이에 자연증가율은 8.6%로 낮아졌으며 식량난이 시작된 1990년 이후에는 7.1%로 낮아졌다. 북한은 과거 2~3%에 달하는 높은 인구증가율이 식량부족의 원인이 되는 등 문제가 심각함에 따라 1976년부터 적극적인 출산억제정책을 실시하였다.¹⁶⁾ 1981년 들어서는 출산억제정책을

16) 북한은 1976년부터 보건요원, 의료인, 여맹위원회를 활용하여 3자녀 낳기를 권장하였고 넷째 자녀부터 양곡을 차등 배급하였으며 재래식 피임법 및 자궁 내 피임장치를 보급하

더욱 강화하였다.¹⁷⁾ 이러한 북한정권의 산아억제정책과 여성들의 출산기 피로 자연증가율은 감소하였다.

그러나 1990년 중반 들어 심화된 식량난으로 부족인구를 보충하기 위해 출산장려정책을 적극 전개하였으나 인구는 북한지도부의 의도대로 늘어나지 않고 있다. 아마도 식량문제가 1990년대 이전 수준으로 회복하지 않고서는 인구가 증가되지는 않을 것이다. 북한은 1998년 12월 평양에서 전국 어머니 대회를 개최하여 다산을 적극 장려하였다.¹⁸⁾ 당중앙위원회는 최고 인민회의 의장 최태복을 통해 전달한 축하문에서 다산과 관련, 다음과 같이 주장하였다. “어머니들과 모든 여성들은 어린이들의 직접적인 보육자, 첫째가는 교양자라는 것을 명심하고 자식들을 많이 낳아 건강하게 키워야 한다.” 이는 6·25전쟁 이후 노동력 부족을 해소하기 위해 임신부 우대조치와 이혼억제정책을 취하는 등 여성출산을 적극 장려하던 시절의 연설문과 비슷하다. 그러한 측면에서 볼 때 1998년 평양대회는 최근 영양부실과 의료제품 보급부족으로 심각한 유아사망률에 대처하고 식량난에 따른 인구감소를 방지하기 위해 개최된 것으로 볼 수 있다. <표 6>은 남북한간의 인구증가율을 5년 단위로 비교해 놓은 것이다. 북한이 발표하고 간접적으로 시사한 1946년 이후의 전체인구는 비교 목적상 <표 8>에서 남한측 자료와 국제기구자료와 함께 제시한다. 3개 자료를 비교함으로써 공통적인 분모를 찾을 수 있기 때문이다.

고, 여자 혼인 연령을 22세 이상(대학 졸업자 26세 이상)으로 올렸다. 또한 김정일은 1978년 “하나도 낳지 않아도 좋습니다. 둘까지도 괜찮습니다. 셋 이상은 염치가 없습시다”고 출산억제정책 실시를 강조하였음.

17) 북한은 1981년부터 1~2자녀 낳기를 강화하였고 자궁 내 피임장치를 적극 보급하였다.

18) 이 대회는 1961년 11월 이후 개최되지 않다가 37년만인 1998년에 식량난으로 인구감소가 심각함에 따라 개최된 것으로 인구감소의 심각성을 추측할 수 있다.

<표 6> 남북한 인구증가율 비교(1945~90년)

연 도	남한 증감수(천명)	북한 비율(%)	증감수(천명)	비율(%)
1945~49	4,598	10.5	833	9.5
1949~55	1,313	6.5	△263	△2.7
1955~60	3,487	16.2	1,430	15.3
1960~66	4,204	16.8	1,463	13.6
1966~70	2,276	7.8	1,750	14.3
1970~75	3,238	10.3	2,170	15.5
1975~80	2,729	7.9	1,998	12.4
1980~85	3,012	8.1	1,825	10.0
1985~90	3,072	7.6	1,725	8.6
1990~95	1,982	4.6	1,541	7.1

* 출처: 『한국통계』(서울: 통계청, 각 년도); 『조선중앙연감』(평양: 조선중앙통신사, 각 년도).

2. 국내자료

한국 내부의 북한 인구 추정은 자료접근 제약 때문에 국가정보기관, 통일부, 통계청 등 정부 관련기관을 중심으로 이루어졌다. 인구추계는 국력평가의 중요한 요소이고 북한 내부 접근 곤란 등 일반 행정부처는 다루기 어려운 측면이 있어 주로 대북 관련기관을 중심으로 이루어진 것이 사실이다. 또한 전체적인 인구조사는 방대한 사업으로 보통 10년 주기로 시행하고 있으며 매년 인구증감은 단순히 자연증가율을 계산해 추계하기도 하고 때로는 미국 인구 센서스국에서 개발한 컴퓨터 프로그램(Project 5)을 사용하여 장기에측을 하기도 한다. 이 방식은 북한의 정치, 경제, 사회, 문화 등 제 영역에서의 구조적 특성과 제 정책 방향 및 인구관련 자료를 기초로 하고 북한 내부자료 및 탈북자 설문조사 등을 기초로 통계프로그램을 적용시

켜 시행되고 있다.

한편 북한의 인구를 추정하는데 있어 또 하나의 방법은 인구비례로 대의원을 선출하는 최고인민회의 선거결과를 이용하는 것이다. 북한은 지난 1998년 7월 27일 중앙방송을 통해 김정일이 7월 26일 실시된 최고인민회의 제10기 대의원선거에서 제666호 선거구 전체 선거자의 100%가 참가하여 100% 찬성으로 대의원에 당선됐으며 앞으로 김정일 시대를 열어갈 총 687명의 새로운 대의원을 선출했다고 보도하였다. 북한헌법에 임기 5년으로 규정된 대의원 선거는 지난 1990년 4월 22일 제9기 선거 이후 만 8년 3개월만이다. 8년만에 시행된 선거에서 인구 비례로 선출한 대의원수가 같다는 것은 인구가 감소했거나 다른 정치적 이유가 있을 것으로 예측할 수 있다. 북한은 제 1, 2기 대의원 선거에서는 인구 5만 명당 대의원 1인을 선출하였고, 1992년 10월 선거법 개정 전에는 인구 3만 명당 1명의 비율로 대의원을 선출하였으며, 개정 선거법은 인구 3만 명당 1명의 비율로 대의원을 선출하되 대의원 선거가 있는 때에 정하게 되어 있다. 이에 따라 북한은 지난 1962년 제3기 때 383명이 선출된 이래 1990년까지 평균 4~5년에 한번 씩 인구비례로 대의원을 선출하였다. 1948년 8월 최고인민회의 제1기 대의원 선거에서는 527명이 선출됐고, 1957년 제2기에서는 215명의 대의원이 당선됐다. 2기 대의원수가 1기에 비해 절반 이하로 감소한 것은 6·25전쟁으로 수백만 명의 사망자를 고려했던 것으로 볼 수 있다. 그 이외 전쟁 후 사회체제 복구차원에서 대의원 수를 다소 줄인 것으로 해석된다. 지난 1967년 11월 제4기 선거에서는 1962년 10월의 3기 선거보다 74명이, 제5기에는 84명, 제6기 38명, 제7기 36명, 제8기 40명, 그리고 제9기에는 32명이 각각 늘어났다. 인구증가율을 정확하게 반영하여 대의원수를 증가시킨 것으로 볼 수 있다. 과거 우리의 3공화국 시절 통일주체국민회의에서 대의원 수를 인구비례로 정하던 방식과 비슷하다. 1992년 10월 개정헌법에 따라 1992년 10월 구 선거법을 개정한 최고인민회의 대의원 선거법 제7조에서 인구 3만

명당 대의원 1인을 선출하도록 한 규정을 개정하여 “각급 인민회의 대의원 수는 인구수에 비례해서 대의원 선거가 있는 때마다 정한다”고 하였다. 대의원 1인당 인구수를 3만 명으로 고정하지 않고 선거구 상황과 정부의 정책에 따라 정하도록 하였다. 아마도 인구변동요인이 생긴 것으로 해석해 볼 수 있는데 인구가 계속적으로 증가해 대의원수를 그에 상응하여 늘리는 것이 예산증가 등 여러 문제점이 대두되어 확일적으로 정하지 않은 것으로 볼 수 있다.

다른 측면으로는 1990년대 들어 식량부족으로 인구감소가 발생해 3만 명 기준이 의미를 상실했다는 추론을 할 수 있다. 그러나 후자의 추론은 북한의 식량난에 의한 아사자 발생이 1995년 이후에 집중되고 있다는 사실로 볼 때 설득력이 부족하다. 오히려 대의원수를 늘리지 않겠다는 북한당국의 의지가 반영된 것이 아닌가 판단된다. 제8기까지의 추세로 볼 때 8년 3개월 동안 2번의 선거로 평균 70~80명을 선출하는 것으로 가정하면 대의원수를 고정하였다는 것은 대의원 1인당 인구 3만 명 기준으로 210~240만 명의 인구가 늘어나지 않았다는 것으로 추산해 볼 수 있다. 조선중앙연감을 기초로 역대 북한 최고인민회의대의원 현황은 <표 7>과 같다.

남한측의 북한에 대한 인구통계는 정부 관련기관의 의견이 종합적으로 반영된 통계청의 자료를 사용한다. 그 이유는 그간 한국보건사회연구원 등¹⁹⁾이 정부의 용역을 받아 부분적으로 인구를 추계한 바 있으나 매년 규칙적이고 일관성 있는 인구통계는 정부 관련기관의 의견을 종합하여 발표하는 통계청·한국은행의 통계가 신뢰도가 높다고 할 수 있다. 설사 민간 및 개인이 한 두 해 정확한 수치를 제시하더라도 매년 일관성 있고 정확한 통계를 제시하기는 불가능한 일은 아니더라도 역부족이다. 일부는 1994

19) 정기원·이상현, 『북한 인구의 현황과 전망』 (서울: 한국보건사회연구원, 1992); 김두섭, “한반도의 인구변천, 1910~90: 남북한 비교”, 『통일문제 연구』, 제5권 제4호(1994); 정기원·강혜규, 『남북한의 인구·보건·사회보장비교』 (서울: 한국보건사회연구원, 1995); 노용환·연하정, 『북한 인구 센서스의 정책적 함의』 (서울: 한국보건사회연구원, 1997).

<표 7> 역대 북한 최고인민회의대의원 현황

구분	연도	대의원수(명)	비고
제1기	1948.8	572	인구 5만 명당 1인
제2기	1957	215	
제3기	1962	383	인구 3만 명당 1인
제4기	1967	457	
제5기	1972	541	
제6기	1977	579	
제7기	1982	615	
제8기	1986	655	
제9기	1990	687	
제10기	1998.7	687	인구수에 비례하되 선거가 있는 때에 정함

년 유엔인구기금에 제출된 인구 센서스 결과를 해석하고 외국학자의²⁰⁾ 분석결과를 해석하는데 그치고 있다. 통계청의 추계는 <표 8>에서 제시하기로 한다.

3. 국제기구 자료

국제기구의 북한 인구는 북한이 유엔인구활동기금(UNFPA)의 기술적·재정적인 지원을 받기 위해 UNFPA에 제출한 1947~87년간의 인구자료 및 관련 사회지표, 국제보건기구(WHO, 1973년 가입) 및 만국우편연합(UPU,

20) Nicolas Eberstadt and Judith Banister, "North Korea: Population Trends and Prospects" (Washington D. C.: Center for International Research, Bureau of the Census, 1990); Nicolas Eberstadt, "Population and Labor Force in North Korea: Trends and Implications", *The Present and Prospects of North Korean Economy*, Korea Development Institute (October, 1991).

1974년 가입) 등 국제기구 가입시 제출한 기초자료와 1994년에 최초로 실시한 인구 센서스 결과를 바탕으로 추계된다. 또한 미국 중앙정보국(CIA), 상무성(USDC), 농무성(USDA) 등 미행정부 등도 외부에 공개되지 않는 여러 경로를 통해 인구 등 북한의 기초자료를 수집하고 평가해서 축적해 놓고 있다. 과거 우리 학계는 이러한 자료들이 어떻게 작성되는가에는 관심이 없고 작성된 자료들이 우리측의 기준과 상식에 부합되지 않는다고 일축해 버린 경향이 있다. 1980년대 전까지는 국제기구가 수정하지 않고 북한 선전자료를 그대로 발표함으로써 이러한 비판이 설득력을 얻은 바 있으나 1980년대 중반 이후 북한자료를 재평가하여 발표하고 있어 이러한 논쟁은 의미를 잃고 있다. 또한 최근에는 북한이 경제적 지원을 받기 위해 혹은 정치적 협상을 위해 우리측에 공개되지 않은 여러 자료를 국제기구 및 미국, 중국 정부에 제공하고 있다. 예를 들어 북한은 외국의 농업투자를 유치하기 위해 매년 국제식량농업기구(FAO) 및 국제농업개발기구(IFAD)에 각종 세부자료를 제출하며 자본주의 경제체제 교육을 위해서 세계은행(IBRD) 등에 각종 기본경제현황을 제출하고 있다. 과거의 이념대립으로 인한 폐쇄 경제체제가 더 이상 아니다.²¹⁾

북한 인구분석에서 중요한 쟁점은 군인과 정치범 등 누락된 수를 얼마나

21) 북한은 1998년에 유엔개발계획(UNDP) 등 국제기구 주선으로 110명을 중국·호주 등에 파견, 자본주의를 배우게 하였다. 북한관리들은 호주 국립대 연수프로그램에서 통상법·국제경제학 등을 주로 습득하였다. 또한 북한의 중견 경제관료들이 금년 상반기에 처음으로 미국 워싱턴 소재 조지워싱턴대학에서 자본주의 경제학을 연수받을 예정으로 있다. 한편 유엔개발계획이 주관하고 세계은행(IBRD)이 후원하는 북한 경제관료 대상 시장경제교육이 평양에서 금년 4월에 실시되며 이 교육의 일환으로 일부 관료들이 싱가포르, 말레이시아, 호주 등 국가에서 연수를 받게된다. 세계은행이 북한관료의 경제교육의 인원과 자금을 제공하지만 북한이 세계은행의 회원국이 아니기 때문에 불가피하게 UNDP를 통한다. 이례적인 것은 이러한 교육이 북한의 요청에 의한 것으로 사유재산 개념, 수요와 공급의 원칙 등 자본주의 경제의 기본원리들이 교육되며 중국식으로 사회주의 경제를 기본으로 하되 부분적으로 자본주의 시장경제를 접목시켜 효율성을 제고하기 위한 조치로 이해된다.

정확하게 찾아내어 전체인구를 종합하는가 하는 것이다. 북한은 이들 인원이 국방력 평가에 기준이 되고 반체제 인사들의 인권유린 사례 등으로 이용된다는 측면에서 다른 인원에 은닉해 놓거나 아예 제외한다. 이것이 각 인구추계 기관·시기별로 총인구가 차이가 나는 주된 요인이 되고 있다. 우선 북한의 1993년 최초의 인구 센서스 결과를²²⁾ 기준으로 고의적 인구 누락부분을 분석해 보자. 1994년 1월에 실시한 인구 센서스 결과 1993년 말 현재 북한의 총인구는 2,121만 명(여자 100명당 남자수: 94.9)으로 집계되었다. 한국정부의 공식통계인 한국은행·통계청은 북한 인구를 2,265만 명(남녀성비: 100.1)이라고 발표하였다. 북한측은 총인구를 연령별, 도시·농촌별 및 시·도 등 지역별 세 가지로 구분하고 있다. 시도별 인구는 2,121만 명이나 연령별, 도·농별 인구는 2,052만 명으로 추계하였다. 시도별 인구가 도시·농촌 인구보다 69만 명(남자 65만 명, 여자 4만 명)이 많다. 물론 북한은 이 문제에 대해 설명하고 있지 않다. 이러한 차이는 통계상의 오차라기보다는 현실을 정확히 나타내고 있는 것으로 볼 수 있다. 도시·농촌별 통계에서 도시와 농촌 어느 편에도 포함되지 않는 항목이 있을 것으로 추측된다. 예를 들어 상기에서 언급한 일부 특수군인, 정치범, 병원에 입원한 불구자 및 장기환자 등의 분류항목이 차이에 원인이 되고 있다. 정확한 군인 수는 미국 CIA 자료에 따르면 1998년 말 현재 전체 군 병력은 344만9,880명이며 매년 17만5,181명이 각각 입대하고 제대한다. CIA가 판단한 군인 수는 예비군 성격의 병력까지 합한 인원이며 근무연한은 내각결정 제148호에 의거 육군 3년6개월, 해·공군은 4년으로 정해졌으나 실제 군 병력은 대략 120만 명으로 추정하고 있다.²³⁾ 한국정부는 114만7,000명

22) Central Bureau of Statistics, "Tabulation on the population Census of the Democratic People's Republic of Korea, 31 December 1993" (Pyongyang: DPRK, 1995).

23) Central Intelligence Agency, "Fact book about Country" (Washington D. C.: United States of America, 1999).

<표 8> 북한 인구통계와 인구증가율(1946~98년)

연도	남한(천명)		북한(천명)		국제기구(천명)		
					미국	농무성	에버슈타트
1946	9,622		9,257	-			
1947			9,379	1.32			
1948			9,500	1.29			
1949			9,622	1.28			
1950			9,339	-2.94			
1951			9,057	-3.02			
1952			8,774	-3.12			
1953			8,491	-3.23			
1954			8,780	3.40			
1955			9,070	3.30			
1956			9,359	3.19			
1957			9,703	3.68			
1958			10,048	3.56			
1959			10,392	3.42			
1960	10,560		10,789	3.82		10,568	2.63
1961	10,940	3.59	11,049	2.41	10,851	10,850	2.64
1962	11,220	2.55	11,308	2.34	11,142	11,140	2.81
1963	11,550	2.94	11,568	2.30	11,418	11,457	2.97
1964	11,850	2.59	11,988	3.63	11,716	11,802	3.08
1965	12,252	3.56	12,408	3.50	12,061	12,172	3.18
1966	12,584	2.71	12,760	2.84	12,457	12,565	3.27
1967	12,924	2.70	13,112	2.76	12,889	12,983	3.34
1968	13,274	2.71	13,465	2.69	13,345	13,424	3.42
1969	13,633	2.70	13,817	2.61	13,808	13,892	3.51
1970	14,002	2.71	14,619	5.80	14,263	14,387	3.37
1971	14,436	3.10	14,892	1.87	14,706	14,881	3.02
1972	14,870	3.01	15,166	1.84	15,140	15,338	2.70
1973	15,304	2.92	15,439	1.80	15,556	15,759	2.39
1974	15,783	3.13	15,713	1.77	15,945	16,140	2.08
1975	16,172	2.46	15,986	1.74	16,301	16,480	1.85
1976	16,572	2.47	16,248	1.64	16,621	16,788	1.75
1977	16,971	2.41	16,511	1.62	16,907	17,084	1.72
1978	17,371	2.36	16,773	1.59	17,168	17,379	1.73

연도	남한(천명)		북한(천명)		국제기구(천명)		
					미국 농무성	에버슈타트	
1979	17,770	2.30	17,036	1.57	17,418	17,682	1.78
1980	18,170	2.25	17,298	1.54	17,666	17,999	1.74
1981	18,535	2.01	17,536	1.38	17,916	18,314	1.67
1982	18,990	1.97	17,774	1.36	18,168	18,623	1.69
1983	19,265	1.93	18,113	1.91	18,423	18,941	1.71
1984	19,630	1.89	18,453	1.88	18,681	19,267	1.73
1985	19,995	1.86	18,792	1.84	18,942	19,602	1.73
1986	20,340	1.73	19,060	1.43	19,207	19,944	1.73
1987	20,685	1.70	19,346	1.50	19,479	20,292	1.75
1988	21,030	1.67	-	-	19,760	20,650	1.79
1989	21,375	1.64	-	20,054	21,023	-	1.83
1990	21,720	1.61	-	20,363	21,412	-	1.87
1991	22,028	1.42	20,960	20,687	21,815	-	1.87
1992	22,336	1.40	-	21,025	22,227	-	1.87
1993	22,645	1.38	21,214	21,375	22,646	-	1.84
1994	22,953	1.36	21,514	21,734	23,067	-	1.80
1995	23,261	1.34	-	22,097	23,487	-	1.76
1996	23,558	1.27	-	22,466	23,904	-	1.74
1997	23,855	1.26	-	22,828	24,317	-	1.68
1998	24,150	1.23	-	23,201	24,721	-	1.67

주: 1) 북한의 중앙통계국 발표자료는 각 연도 말 기준인구, 남한의 통일부와 에버슈타트의 발표는 각년도 연앙(年央)인구 기준임.

2) 1998년 자료는 국가정보원 website, nis.go.kr 에서 인용.

출처: 통계청, 『남북한 경제사회상비교』 (1997); 『조선중앙연감』 (평양: 조선중앙통신사, 각 연도); 미국 농무성 자료는 1992년 이전은 *World Agriculture: Trend & Indicators* (Washington D. C., United States Department of Agriculture, Economic Research Service, WATI-94-1, 1993); 1993년 이후는 *World Tables 1997* (Washington D. C.: World Bank, 1998); Nicolas Eberstadt and Judith Banister, "North Korea: Population Trends and Prospects" (Washington D. C.: Center for International Research, Bureau of the Census, 1990); Nicolas Eberstadt, "Population and Labor Force in North Korea: Trends and Implications", *The Present and Prospects of North Korean Economy*, Korea Development Institute, October 1991.

으로 추산하고 있으며²⁴⁾ 에버슈타트는 총인구의 6.1%(125만 명)를 군인으로 추정한다. 국제전략문제연구소는 112만8,000명으로 판단하고 있다.²⁵⁾ 각 기관의 추계를 평균적으로 판단해보면 군인의 수는 110~120만 명 선이다. 정치범 수용소 인원은 최소 12개 수용소에 약 20만 명 이상이 수용된 것으로 알려지고 있다.²⁶⁾ 정치범 수용자 수는 특별독재대상구역(12개소), 교화소(17개소), 노동교양소(시·도별 2~3개소), 10호 위반자 결집소(각 시·도) 등 어느 시설에 수용된 인원까지 포함하는가에 따라 인원이 늘어날 수 있다. 누락인원은 이외에 장애인 등도 포함될 수 있으나 기초자료가 불확실하고 인원이 소규모이다.²⁷⁾ 군인과 정치범만 고려하면 130~140만 명 정도가 누락인원으로 볼 수 있다. 한편 세계은행도 지난 1970년대 이후 각종 사회지표를 발표하고 있어 신뢰성이 높다. 단 1970년 이후부터 통계를 제시하는 것이 문제다. 이러한 인구 누락분을 고려하여 남북한, 국제기구 등 3개 분야에서 발표한 인구통계를 <표 8>에서 비교한다.

III. 북한 식량난의 추이

1. 농업생산 실태

북한식량난을 분석하기 위해서는 서론에서 언급한대로 농업정책 및 경

24) 『국방백서 1997~98』 (서울: 국방부, 1998).

25) International Institute for Strategic Studies, 『Military Balance 1995~96』.

26) 『'95 북한개요』 (서울: 통일원, 1995), 국가정보원, Internet Website, www.nis.go.kr.

27) 정신병원에 수용되어 있는 정신질환자 수는 약 22,000명에 달하는 것으로 추정되고 있다. 내외통신사, 『내외통신, 제1048호』 (서울, 1997).

제체제 등 소프트웨어와 농기계, 노동력, 비료, 농지, 농업용수, 농약, 종자, 날씨 등 하드웨어에 해당하는 농업 투입요소의 분석이 필요하다. 또한 이러한 요소들은 시간에 따라 가변적이기 때문에 매 생산연도의 각 요소의 투입상황을 분석해야 한다. 위에서 매우 기본적인 투입요소들만 제한적으로 나열하였지만 매우 다양한 요소들이 농업생산에 연계되어 있다. 석유 등 에너지, 각종 농자재를 생산할 수 있는 산업시설, 최근 돼기발 및 다락발 등에 의해 황폐화되어 홍수피해를 야기하고 있는 산림실태, 생산된 농산물을 협동농장원에게 배급하는 기준인 분조관리제와 최근 점차 활성화되어 북한 사회주의에 자본주의의 씨앗을 뿌리는 한편 국영 상점 등 정부의 공식산업 유통기능을 보충 내지 대체해 가고 있는 농민시장 등 그야말로 경제, 정치, 사회문화 전체에 걸쳐 매우 다양한 요소가 있을 수 있으나, 여기서는 주제가 생산과 소비의 과부족으로 인한 인구변화에 분석의 초점을 맞추어야 하는 만큼 생산 및 소비실태에 한정한다.²⁸⁾

우선 북한의 식량난을 분석하기 전에 북한의 식량부족 문제가 만성적이고 구조적인지, 혹은 최근의 경제난으로 인한 농자재 공급부족과 최근의 이상기후 때문인지를 파악하기 위해 1948년 북한정권 수립 이후 북한의 식량생산현황을 통해 평균적인 북한의 생산실태 및 능력을 평가해 보자. 북한은 국토의 80% 이상이 산지로 구성되어 있고 기후가 시베리아 북서풍에 직접 영향을 받는 등 미작(米作)농사에는 한계를 갖고 있다. 홍수와 가뭄으로 농지기반이 무너지기 전인 1992년 기준으로 경작지는 171만5,000ha로서 전 국토에서 차지하는 면적이 14%에 불과하였다. 30만5,000ha가 연속재배지(2.5%), 5만ha가 연속목초지 및 목장으로(0.4%) 이용되었다. 산림면적

28) 북한농업생산 투입요소에 관해서는 필자의 줄고(拙稿) Sung Wook Nam, "Prospects of Grain Production, Consumption and Trade in North Korea" (A Ph. D. dissertation in Agricultural Economics, University of Missouri-Columbia, 1998); Sung Wook Nam, "The Grain Consumption and Input Factors of Grain Production in North Korea", *Journal of Rural Development* vol.24, no.2(Winter, 1999), p.253.

은 897만ha(73.1%)로 알려졌다.²⁹⁾ 그러나 매년 곡물이 경작되는 실제 재배 면적은 이보다 훨씬 줄어들며 지난 95년 자연재해 이후에는 더욱 축소된다. 1996년 말 기준으로 총 경지면적 199만2,000ha 중에서 재배면적은 146만6,000ha(73.5%)이다.³⁰⁾ 물론 이 면적은 같은 기간의 남한의 재배면적(134만2,000ha)과 비교하면 오히려 8.5%가 넓다. 1997년 전체 경지면적은 192만ha이고 곡물 재배면적은 약 130만ha로 되어 있다. 품목별 경지면적은 논 58만5,000ha, 옥수수 59만9,000ha, 기타 66만9,000ha로 되어 있다. 기타는 야채, 과일, 잡곡(보리, 밀, 감자, 사탕수수, 콩 등)으로 되어 있다. 북한의 과수면적은 약 20만ha, 팥밭 약 10만ha, 보리 5만ha, 감자 4만ha로 알려져 있다.³¹⁾ 북한의 농업현황에 대한 독자들의 이해를 돕기 위해 기본적인 농업지표는 남북한 자료를 함께 제시하기로 한다.

그러나 남북한의 일괄자료를 제시할 때 수치적 우위가 반드시 모든 농업 측면에서 상위에 있다는 것을 의미하지는 않는다. 기후, 경작지, 사회주의 체제, 농업에서의 역사적 경험 등 일정부분에 있어 남북한간에는 농업의 특성에 관한 차이가 존재한다는 것을 간과해서는 안 된다. 예를 들어 남한은 개방형 농업이고 북한은 폐쇄형 농업이다. 남한의 경우 가격에 있어 국제경쟁력이 약한 작물은 국내에서 생산기반을 상실하여 국제시장에서 수입하고 있으나 북한은 그러하지 않다. 남한의 농업은 쌀 농사 위주로 쌀이 전체 작물의 90%선에 이르고 있다. 이에 대해 북한은 쌀의 비중이 36%선으로 엄밀히 말해 주식이라고 단정하기는 전체 곡물 소비량 중 비중이 비교적 작다. 오히려 옥수수의 비중이 40%를 상회하고 있다. 물론 전통적으로 쌀 위주로 소비가 이루어졌고 상위계층일수록 쌀의 소비량이 절대적이기는 하다. 그 동안 남한은 쌀을 제외한 밀, 콩, 옥수수 등 여타 작물이 가

29) 독일연방통계청, 『독일연방통계청 송부 북한관련 통계자료』 (서울: 통계청, 1998), 43쪽.

30) 『남북한 경제사회상 비교』 (서울: 통계청, 1997), 81쪽.

31) 히라타 류타로(平田 隆太郎) 외, “북한 농업실상과 농업생산통계의 제 문제” (경기도: 농어촌진흥공사, 북한농업기반 국제세미나 발표자료, 1998), 69쪽.

격이 저렴한 수입곡물에 밀려 생산기반을 상실하였다.³²⁾ 쌀은 그간 농민들의 적극적인 반대와 정부의 보호정책으로 자급을 이루어 왔으나 UR협상 타결로 1998년에 16만7,000톤을 수입하였고 향후 단계적으로 관세화(關稅化) 방식에 의해 수입될 예정이다. 이에 대해 북한은 지형 및 기후 등이 쌀보다는 옥수수, 감자 등 밭작물이 주요 식량작물이다. 1999년 들어서는 전통적으로 구황작물로 알려진 감자가 옥수수보다 단위당 생산량이 높고 비료 소비량이 옥수수보다 적어 생산비용이 적으며 쌀과 옥수수 출하전인 6월에 수확할 수 있다며 농민들에게 적극적으로 권장하고 있다.³³⁾

남북한 식량생산현황을 파악하기 위해 국내자료를 사용, 북한의 식량생산량을 파악해 보자. 남한의 식량생산량은 1965년에 652만4,000M/T에서 1998년의 393만8,000톤으로 지난 33년간 5% 감소하였다. 북한은 1965년 354만8,000M/T에서 1998년 393만8,000톤으로 지난 33년간 10.9% 증가하였다. 남한의 식량생산량은 북한보다 1965년 1.8배에서 1995년 1.5배, 1996년 1.7배 1998년에는 1.57배로 나타났다. 남북한 식량작물 생산량을 농림부와 통일부의 통계를 기초로 작성해 보면 <표 9>와 같다.

32) 1998년의 경우 밀은 생산 5,000톤에 수입은 261만 톤, 옥수수는 8만7,000톤 생산에 908만 8,000톤 수입, 콩은 15만6,000톤 생산에 184만5,000톤을 수입하였음. 단 서류만 21만4,000톤 생산에 7,000톤을 수입하여 생산량이 수입량보다 많다.

33) 차관석 북한 농업성 농업국장은 1999년 3월 20일 조총련 기관지 『조선신보』와의 인터뷰에서 “감자농사에서 혁명을 일으키고 적지적작·적기적작의 원칙에서 농업구조를 개선하며 두벌농사를 대대적으로 벌여 종자혁명을 일으키기 위해 노력하고 있다”고 언급하고 구체적으로, ① 강냉이 밭을 줄이고 대신 감자를 심으며 두벌농사의 앞구루·사이그루로 감자를 심고 새 땅을 찾아내면서 감자밭 면적을 확장하고 있으며, ② 바이러스에 감염되지 않는 새로운 감자종자를 개발하고, ③ 농민들에게 감자심기에 새로운 방법을 지도하고, ④ 화학비료로 토양이 산성화되고 지력이 낮아진 것을 해결하기 위해 복합미생물 비료를 생산 이용해야 된다고 밝혔다. 차 국장은 농업구조개선이란 우선 작물배치 개선이라며 과거에 토양·기후조건을 무시한 채 모든 지방에서 일률적으로 강냉이를 심어 폐단이 많았는데 올해부터는 강냉이 밭을 줄이고 감자를 늘리되, 강냉이가 잘 되던 지방은 계속 강냉이를 심고 기온이 비교적 높은 지역에서는 고구마를, 북부고산지대에서는 약초를 재배할 방침이라고 설명하였다.

<표 9> 남북한 식량작물 재배면적

구 분	남한		북한		남/북(배)
	전체(ha)	쌀(%)	전체(ha)	쌀(%)	
1965	3,221	53.7	2,642	35.5	1.2
1990	1,669	84.5	1,734	36.3	1.0
1995	1,346	85.7	1,486	35.1	0.9
1996	1,342	86.6	1,466	36.3	0.9
1998 ¹⁾	1,333	87.8	1,499	36.0	0.88

주1) 1998년도는 농림부, 국제식량농업기구(FAO)와 농촌진흥청의 추계를 기초로 작성.
출처: 『농림수산 주요통계』 (과천: 농림부, 1998).

상기 통계를 기초로 농업생산성 지표를 분석해 보자. 농업생산성은 일반적으로 단위 면적당 수확량으로 1ha(1정보: 3,000평) 및 10a(1단보: 300평) 등의 기준을 사용한다. 1965년 남한의 1ha당 식량작물 생산량은 2.03MT으로 북한의 1.34MT에 비하여 1.5배, 1998년에는 4.65MT으로 북한의 2.63MT에 비하여 1.77배를 많이 생산하였다. 그러나 이러한 남북한 비교 통계만 가지고는 북한 식량생산 실태를 정확하게 파악하기는 어렵다. 그래서 북한이 직접 발표한 통계와 국제기구 자료를 사용하여 실상을 접근해 보자.

북한은 식량통계에 관해 그 동안 공식통계자료인 중앙연감을 통해 주로 발표하거나 FAO와 같은 국제기구 등에 간헐적으로 발표해 왔다. 사회주의 국가의 계획경제 특성상 목표달성이 지도자의 최우선 관심사인 만큼 때로는 수치가 제시되지 않고 전년대비 몇 배에 달했다고만 발표하기도 한다. 일반적으로 북한은 식량에 관해 세 가지 통계를 가지고 있다고 추측한다. 즉 내부 자료, 국제기구에 제출된 자료, 자체 중앙연감 발표 자료 등이다.³⁴⁾

34) Woon Keun Kim, "The Food Crisis in North Korea: Background and Prospects", *East Asian*

과거의 국내 발표자료와 국제기구 자료의 차이가 커서 생긴 추론이다. 그러나 이러한 추측은 더 이상 성립되지 않는다. 매년 가을 수확철이 되면 평양에 국제기구 대표단이 직접 경작지를 방문하여 작황조사를 하고,³⁵⁾ 인공위성의 첨단장비를 통해 매월 생산실태를 파악하는 상황에서 식량 작물 생산량이 더 이상 국가기밀이 되지 못하고 있다. 일단 북한 내부자료를 사용하여 북한 식량생산 실태를 살펴보자. 북한은 1946년에 199만8,000톤을 생산하였고 1987년에는 1,000만 톤을 생산하였다고 발표하였다. 대략 7배 정도의 생산증가가 이루어졌다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 통계는 동기간의 남한이 2.5배 증가가 있었다는 사실로 볼 때 과장되었다고 볼 수 있다. 그러나 중요한 것은 현실적으로 북한이 1986년에 국제식량농업기구(FAO) 및 미국 농무성(USAD) 자료를 기준으로 할 때 711만4,000톤으로 최고치를 기록했다는 사실이다. 수치상의 차이는 있지만 북한의 식량생산이 정상대로 진행되었다는 것이 중요하다. 즉 통계상의 차이는 있지만 식량생산의 경향(Trend)이 실제 상황과 같은 궤도를 그리고 있다는 것이다. 최소한 수치가 일정수준 이상일 때는 식량부족 현상이 최소화했다는 것이다. 수치가 정확하게 맞지 않다고 해서 무가치하다고 간주해서는 곤란하다. 특징적인 사실은 식량난이 심화되기 시작한 92년을 기점으로 통계가 과거의 과장형에서 축소형으로 전환하기 시작하였다는 사실이다. 아마도 국제사회로부터 식량원조를 가능한 많이 받기 위해서일 것이다.

북한당국은 그 동안 주로 경제계획기간 말에 식량 생산목표를 달성했다고 발표하곤 했다. 예를 들어 김일성은 1985년 신년사에서 1984년에 제2차 7개년 계획(1978~84)으로 식량 생산목표 1,000만 톤을 달성했다고 발표했

Review, vol.III, no.4(Winter, 1996), p.58.

35) 국제식량농업기구(FAO)는 매년 10~11월 북한을 방문하여 평균 11개 생산지역에서 단수당 생산량과 북한이 제시한 당해 연도 농업 기본자료를 토대로 결과보고서를 발표한다. FAO/WFP, "Special Report: Crop and Food Supply Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea".

다. 1987년에는 제3차 7개년 계획(1987~93)의 목표 1,500만 톤에 대해서는 구체적 언급을 하지 않고 1946년 보다 5.3배를 달성했다고만 발표했다. 그러나 식량난이 심해짐에 따라 1995년에 처음으로 식량생산량이 376만 톤을 기록했다고 발표했다. 그리고 1995년부터는 국제식량농업기구의 조사단이 북한을 방문함으로써 공식적인 통계가 매년 발표되곤 한다. 한편 국제농업기구 및 미국 농무성은 그간 자체 자료와 북한이 1977년 FAO 가입 시 제출한 기초통계 등을 사용, 통계를 재구성하고 있는데 매우 시계열적으로 일관성이 있고 정확성이 높다. 현재 식량 생산통계가 상이한 가장 큰 이유 중의 하나는 북한의 제2경제를 형성하고 있는 개인텃밭과 뽕기밭에 대한 비공식적인 생산량을 다르게 추정하고 있기 때문이다. 북한의 공적인 식량생산 통계와 소비 사이에 차이를 발생시키고 식량 과부족을 정확하게 파악하기 어렵게 만들고 있는 것은 사적인 생산 때문이다. 특히 이러한 사적생산은 단위면적당 수확량이 협동농장보다 대단히 높기 때문에 호당 30평 미만이라는 한계에도 불구하고 생산량이 예상외로 많다. 최근 정확한 통계는 없으나 사적 생산량이 전체 생산량의 최저 10%, 최고 20%까지 추정할 수 있다. 이와 관련 북한은 지난 97년 3월 2일 사적생산에 해당하는 농민식량을 44만 톤으로 발표하였고 98년 3월 2일에는 68만4,000톤이라고 FAO에 제시하였다. 이러한 사실은 미국 지질조사 관측위성 정보센터(US Geological Survey EROS Data Centre)에서 작성한 위성사진을 통해 보면 텃밭과 협동농장의 생산 실태가 분명하게 드러난다. 사적 생산을 위해 협동농장의 영농자재를 무단으로 사용하는 사례는 비일비재하다. 북한은 협동농장의 생산량을 늘리기 위해 1996년에 7~8명으로 구성된 가족 중심의 새로운 분조관리제를 도입하였다. 그러나 수확량 감소로 오히려 과거 분조관리제 당시의 기본 분배량마저 축소되어 농장원들의 생산의욕을 고취하지 못하고 있다. 이러한 상황에서 농민들이 적은 규모나마 사적생산에 전력을 기하는 것은 당연하다. 각 기관별 식량생산 통계는 <표 10>에서 제시하기

<표 10> 북한의 식량생산량(1961~98년)

연도	북한발표 ¹⁾ (백만 톤)	한국(백만 톤)	국제식량농업기구(백만 톤)
1961	483	-	358.3
1962	500	-	372.5
1963	500	-	405.4
1964	500	-	421.2
1965	452.6	354.8	370.7
1966	440.5	-	407.3
1967	511	-	378.8
1968	567.2	-	366.2
1969	-	-	437.8
1970	-	466.4	436.5
1971	350	-	449.9
1972	390.3	-	430.9
1973	534.4	-	481.5
1974	700	-	506.8
1975	770	495.3	524.6
1976	800	503.2	549.1
1977	850	502.9	579.8
1978	780	498.8	557.8
1979	900	517.7	576.6
1980	900	398.2	504.2
1981	-	563.9	579.9
1982	950	599.6	603.3
1983	-	578.5	618.4
1984	1000	626.7	656
1985	-	-	633.2
1986	-	-	711.4
1987	1000	-	662.8
1988	-	-	637.1
1989	886	-	659.4
1990	900	481	586.6
1991	890	443	540.5
1992	880	427	497.3
1993	900	388	459.3
1994	708	413	495.1

연도	북한발표 ¹⁾ (백만 톤)	한국(백만 톤)	국제식량농업기구(백만 톤)
1995	349	345	366.2
1996	250	369	249.1
1997	268	367	283.8
1998	283	393	348

주: 식량은 쌀, 옥수수, 맥류, 두류, 잡곡을 합한 수치이며 조곡기준임.

1) 북한 발표치는 1995년 이전은 조곡기준이며 1995년 이후는 정곡기준임.

출처: 연도별 김일성 신년사: 『조선중앙연감』, 각 년도; FAO, *Production Yearbook, Monthly Bulletin of Statistics*; 『남북한 영농기반 분석과 생산능력 비교』(서울: 통일원, 1977); 『남북한 경제사회상 비교』(서울: 통계청, 각 년도); 『남북한 경제사회상 비교』(서울: 통계청, 각 년도); 『북한의 농업생산능력평가』(서울: 농촌경제연구원, 1983).

로 하자.

2. 북한의 식량 소비실태

북한의 식량수요 추정방법은 두 가지로 분류할 수 있다. 북한이 발표하는 주민들의 발표량을 그대로 인용하는 것과 현재의 북한의 경제사정과 비슷했던 남한의 과거 시점의 식량소요량을 기준으로 추정하는 방법이 있다. 그러나 후자의 방법은 경제체제가 상이하고 소비행태의 차이가 있으므로 적용하기 곤란하다. 전자의 방법을 사용하되 보편적인 식품 사용기준과 사료, 종자, 가공용 등 여타 비식용 수요를 평가하여 보완하여야 한다. 북한의 식량공급경로를 파악해 보면 배급제도를 통해 공식 조달하는 것과 개인터밭, 농민시장을 통해 비공식적으로 공급받는 두 가지 측면으로 나누어 볼 수 있다. 공식조달은 공공배급제도(Public Distribution System)를 통해 이루어진다. 모든 가정 및 개인은 협동농장이나 직업별 공공배급소에서 나이와

작업성격에 따라 1달에 2번 곡물과 과일 등 부식을 배급받는다. 1993년 발표된 배급규정에는 쌀, 옥수수 등 주곡 75%, 채소, 생선 등 부식 25%로 정해졌고 주곡은 쌀 대 옥수수의 비율이 7:3으로 정해졌으나 식량난 심화로 잘 이행되고 있지 않다.³⁶⁾ 북한의 3대 계층 중 상위계층(30%)을 제외하면 사실 고기 및 과일의 소비는 매우 제한되어 있고, 주곡 이외에 부식은 매일 공급대상, 1주 공급대상, 2주 공급대상, 월 공급대상, 인민반 공급대상 등 5계층으로 나누어진다. 인민반 공급대상이 일반주민에 해당한다.³⁷⁾ 북한 탈북자 이민복은 “남한의 곡물소요량이 북한의 3분의 1에 불과한데 놀랐다. 북한의 고기, 과일, 계란, 식용유, 채소 등의 소비는 매우 제한되어 있다. 남한은 이러한 품목의 소비증가로 곡물을 덜 소비하는 것 같다”고 고백한 바 있다.³⁸⁾ 따라서 주곡의 소비량만 계산해서 인구를 곱하면 전체 곡물 소요량을 추정할 수 있다. 북한의 곡물 배급량은 FAO는 일일 2,131kcal로 추산한 바 있고³⁹⁾ 국내에서는 <표 11>과 같이 추정하고 있으나 식량부족으로 제대로 시행되지 않는 것으로 알려져 있다.

북한에서 발표한 자료에 따르면 1960년대에는 인구 1인당 360kg씩 배급할 수 있는 알곡을 생산하고 있다고 언급한 바 있다. 즉 “지금 우리는 인구 한 사람당 350kg씩 차례질 수 있는 알곡을 생산하고 있습니다. 그럼에도 불구하고 우리나라에서 식량사정이 어려운 것은 부식품을 적게 먹고 밥만 많이 먹는데 주요한 원인이 있습니다.”⁴⁰⁾ 북한은 1970년대는 1인당 260kg의 식량을 공급하면 되는 것으로 파악했다. 즉 “다음 해에 남포시에서 알곡을 17만2,000톤을 생산하면 인구 한 사람당 300kg 이상 차례지는 것으로

36) FAO/WFP, “Special Report: Crop and Food Supply Assessment Mission to the Democratic Republic of Korea” (1996), p.2.

37) 『북한의 식량사정』 (서울: 북한연구소, 1992), 53쪽.

38) 이민복, “북한의 식량현황” (서울: 통일원, 1997), 8쪽.

39) FAO/WFP, “Speical Report, 1995”, *op. cit.*, p.7.

40) 김일성, “당사업을 강화하며 나라의 살림살이를 알뜰하게 꾸릴데 대하여”, 『김일성 저작집(20)』 (평양: 조선로동당출판사, 1967), 14쪽.

<표 11> 북한의 식량배급 기준(1997년)

구분	0~6세(g)	7~15세(g)	16세 이상(g)		장애자
			노동자	군인	
기준 배급량	300	500	700	800	300
(쌀:옥수수)	(10:0)	(3:7)	(3:7)	(6:4)	(3:7)
실제 배급량	234	390	546	694	234
(쌀:옥수수)	(10:0)	(1:9)	(1:9)	(6:4)	(1:9)

출처: 『북한의 이해』 (서울: 북한문제연구소, 1997), 350쪽.

됩니다. 한해에 식량을 한 사람당 260kg씩 공급하면 되므로 남포시에서 생산하는 알곡을 가지고 시민들에게 식량을 공급하고도 남습니다”라고 발표한 바 있다.⁴¹⁾ 북한의 자료를 기초로 배급량을 추정해 보면 1960년대는 1인당 350kg, 1970년대 중반은 300kg, 1970년대 후반은 260kg선으로 볼 수 있다.⁴²⁾ 이 수량은 순식용에만 해당하는 양이다. 종자, 사료 및 가공용의 수요는 FAO 평가단 보고서를 참고하는 것이 타당하다. 왜냐하면 북한현지를 방문, 그들의 요구를 비교적 정확하게 수용하고 있기 때문이다. FAO는 1998년 기준으로 사료용 30만 톤, 기타용 61만 톤으로 총 91만 톤을 비식용으로 판정하고 있다.⁴³⁾ 식용소비는 인구 2,350만 명에 1인당 곡물 소비량 167kg(쌀 100kg, 옥수수67kg)을 곱해서 392만5,000톤이다. 식용과 비식용 전체를 합해서 총 483만5,000톤으로 생산량 348만1,000톤보다 135만4,000톤이 부족하다고 판단하고 있다. 조사단 평가에 의하면 1997/1998년의 경우 1인당 평균 135kg으로 정해져 있으나 일부 협동조합 농민들은 1인당 평

41) 김일성, “남포시를 향구문화도시로 잘 꾸리자”, 남포시 책임일군협의회에서 한 연설 (1979. 12. 29), 『김일성 저작집(34)』 (평양: 조선로동당출판사, 1987), 516쪽.

42) 연간 350, 300, 260kg은 1인당 조곡기준으로 1일 959g, 822g, 712g을 소비하는 양이다.

43) FAO/WFP, “Special Report: Crop and Food Supply Assessment Mission to the Democratic People’s Republic of Korea” (1998).

<표 12> 북한의 1인당 식량소비량과 전체 소비필요량(1961~98년)

연도	인구(백만 명)	1인당 연간 최소곡물 소비필요량(kg)	전체 최소 소비필요량(천M/T)
1961	10.851	359	3905
1962	11.142	351	3911
1963	11.418	365	4175
1964	11.716	366	4296
1965	12.061	341	4115
1966	12.457	369	4602
1967	12.889	322	4142
1968	13.345	296	3954
1969	13.808	329	4540
1970	14.263	321	4583
1971	14.706	339	4994
1972	15.140	338	5129
1973	15.556	371	5780
1974	15.945	312	4967
1975	16.301	318	5179
1976	16.621	303	5030
1977	16.907	291	4910
1978	17.168	302	5187
1979	17.418	327	5708
1980	17.666	294	5193
1981	17.916	337	6032
1982	18.168	341	6214
1983	18.423	366	6741
1984	18.681	379	7085
1985	18.942	351	6649
1986	19.207	400	7683
1987	19.479	361	7027
1988	19.760	342	6753
1989	20.054	355	7122
1990	20.363	339	6922
1991	20.687	318	6595
1992	21.025	280	5894
1993	21.375	284	6065

연도	인구(백만 명)	1인당 연간 최소곡물 소비필요량(kg)	전체 최소 소비필요량(천M/T)
1994	21.734	283	6156
1995	22.097	271	5988
1996	22.466	238	5359
1997	22.828	202	4614
1998	23.201	210	4835

균 150 ~180kg을 받는 곳도 있다고 추정했다. 일부 농민들은 개인텃밭에서 부족량을 보충하기도 한다. 개인텃밭 생산량은 부족한 식량을 보충하는 중요한 통로가 되고 있고 이미 정부의 격려까지 받고 있는 정도에 이르고 있다.⁴⁴⁾ 1인 연간 260kg 기준에서 부족량 중 적어도 30% 정도는 개인텃밭 생산량에 의해 보충되고 개인텃밭 생산량이 부족한 사람은 장마당(농민시장)에서 부족 물량을 구입하는 경향이 있다.⁴⁵⁾ 이러한 것을 기준으로 해서 계산될 수 있는데 중요한 것은 식량소비가 특정한 기준보다는 매년 식량 생산량에 연계되어 결정된다는 것이다. 생존에 필요한 최소량을 기준으로 전

44) 북한의 청년동맹 기관지(1998년 12월호)는 북한의 황해남도 송림시 청년동맹 소속 홍서녀씨의 협동농장 분배 몫과 텃밭 생산량을 소개하였다. 이 신문은 홍씨가 1998년 11월 협동농장 결산분배 모임에서 강냉이 350kg을 수확했으며 또 새 땅을 일구 강냉이 900kg을 생산했다고 보도했다. 홍씨가 개인적으로 경작해 수확한 옥수수 양이 협동농장 분배 몫의 5배에 이른다고 보도했다. 홍씨가 협동농장에서 받은 1년분 250kg은 1일 685g을 소비할 수 있는 양으로 정상적인 1일 배급량 700g과 비슷하다.

45) 사회안전성 산하 외화벌이 사업소에서 근무하다 탈출, 1998년 5월 남한으로 망명한 최철용은 연합뉴스와의 인터뷰(1999. 3. 18)에서 "북한 주민들은 김일성과 당, 사회주의가 없으면 못 산다고 믿었으나 이제는 돈과 농민시장 없이는 살아갈 수 없다"고 언급하고, 또한 "과거에는 열흘에 한 번 농촌에서만 열려 채소 등 제한된 품목만 거래되었으나 이제는 전국에서 매일 열리고 있으며 거래가 금지되어 있는 쌀, 과일, 약, 중국산 의류, 신발, 일제 자전거, TV 등 땅과 공장만 빼고 무엇이든 농민시장에서 구할 수 있으며 미국 달러는 최고의 유통수단"이라고 밝혔다.

체 소요량은 일정 범위 내에서 탄력적으로 정할 수 있다. 이러한 식량수요에 대한 기초적 이해를 바탕으로 미국 농무성(USDA)의 북한 식량 자급률 통계를 자료로 식량소비 필요량을 계산하였다. 식량소비량은 92년을 기준으로 1인당 연간 300kg 이하로 하락하였고 95년 이후 자연재해로 인한 대홍작으로 소비량이 250kg 이하로 추락하면서 식량부족이 절정에 달하였다.

3. 북한의 식량 수출입 현황

1948년 정권창립 이래 북한의 식량부족이 일시적인 현상인지 만성적인 현상인지를 북한 내부자료와 식량 수출입 통계를 통해 파악한다. 북한은 1946년 토지개혁, 1953~58년간 협동농장화, 1964년 “사회주의 농촌문제에 관한 테제” 발표 등의 농정을 전개해 왔으나, 식량부족이 계속적으로 발생하곤 하였다. 기본식량 생산기반이 취약한 상태에서 높은 인구증가율에 식량 공급이 계속 불안하였다. 김일성은 1967년 2월 2일 농민들과의 접촉시 다음과 같이 언급하였다. “우리는 금년에 최소한 100만 톤의 식량을 증산해야 한다. 100만 톤을 증산하면 수입하던 50만 톤을 안 해도 되고 50만 톤을 외국에 수출할 수 있다”고 발언하였다. 이는 1960년에 인구 1,100만 명선에서 식량을 50만 톤 수입하였다는 사실을 알 수 있다. 북한은 절대적 식량부족이 부족한 경지면적 때문이라며 대규모 국토확장을 추진해 왔다. 자연개조 5대 방침(1976년)과 4대 자연개조 사업(1981년) 등이다. 즉 식량부족이 더 이상 여타 농업정책으로는 해결되지 않는 상황으로 전개되었다.

북한의 곡물 수출입 통계를 보면 북한은 식량부족 상태에서도 일정상의 곡물을 수출하였는데 이는 절대량 부족을 해결하기 위해 가격면에서 3배 차이가 나는 비싼 쌀을 수출하고 저렴한 밀과 밀가루를 수입하였다. 그러나 감소세를 보이던 이러한 수출은 1990년대 들어 중단되었다. 북한은 실

제로 부족한 식량을 중국과 러시아로부터 국제가격의 3분의 1에 해당하는 우호가격으로 수입하였다. 북한은 1990년대 들어 92년 65만 톤, 93년 94만 톤, 94년 20만 톤을 수입했으나, 95년에는 중국이 자국의 흉작으로 인한 식량부족과 경화결제를 요구해 수입이 전무하였다. 북한은 1997년 5월 북경에서 북·중 경제기술교환 비밀협정을 체결하였는데, 그 내용에는 매년 중국은 식량 50만 톤을 매년 북경에 공급하는데 25만 톤은 무상이고 25만 톤은 국제가격의 3분의 1에 해당하는 우호가격으로 공급한다는 것이다. 북한의 식량 수입은 최근 경제난과 1995년 중국의 흉작, 그리고 90년대 들어 국제곡물가격이 상승함에 따라 상당히 어려워졌다. 1993년에는 냉해 피해로 50만 톤 이상이 감소했고, 1994년은 우박 피해로 120만 톤, 1995년 홍수 피해로 190만 톤이 각각 감소했다. 북한은 1995년 가을에 흉작으로 인한 식량부족을 보충하기 위해 중국, 미국, 일본, 이집트, 대만, 타이 등에 300만 톤의 식량지원을 요청하였으나 실제 도입량은 95년에 전체 96만2,000톤, 96년에 105만 톤에 그쳤다. 1997년은 163만 톤을 도입하였다. 1998년도 역

<표 13> 북한의 곡물 수출입 통계(1961~98년)

연도	수출(만 톤)			수입 ¹⁾ (만 톤)			과부족
	쌀	옥수수	합계	밀/밀가루	기 타	합계	
1961	22.5	2.6	25.1	398.1	75	473.1	448
1962	0.3	12.7	13	91.9	30.4	122.3	109.3
1963	0	37	37	96.1	30.1	126.2	89.2
1964	0	23.5	23.5	50.6	31	81.6	58.1
1965	43.5	0	43.5	129.7	100.5	230.2	186.7
1966	72.1	18.1	90.1	433.8	-	433.8	343.7
1967	125.4	6.3	131.7	524.2	-	524.8	392.5
1968	59.6	5.4	65	148.7	-	148.7	83.7

연도	수출(만 톤)			수입 ¹⁾ (만 톤)			과부족
	쌀	옥수수	합 계	밀/밀가루	기타	합계	
1969	96.2	17.4	113.6	225.7	-	225.7	112.1
1970	88.6	21.9	110.5	260.7	-	260.7	50.2
1971	103.1	9.3	112.4	276	-	276	163.6
1972	93	8	101	407.7	9.9	417	316.6
1973	111	119	230	1,448	9.3	1,498	1,268
1974	1107	70	1,177	1,370	9.7	1,380	203
1975	132	15	147	293	-	299	152
1976	173	96	269	278	-	278	9
1977	280	300	580	500	-	500	-8
1978	500	200	700	405.6	-	405.6	-294.4
1979	450	200	650	525.6	-	525.6	-124.4
1980	300	-	300	510	-	510	210
1981	300	-	300	720	-	720	420
1982	300	-	300	585	-	585	285
1983	120	-	120	350	-	350	230
1984	80	-	80	200	-	200	120
1985	200	-	200	200	-	200	0
1986	200	-	200	270	-	270	70
1987	225	-	225	610	-	610	385
1988	200	-	200	630	270.3 ²⁾	900.3	700.3
1989	90	-	90	350	480 ³⁾	781	691
1990	43	-	43	370	534 ⁴⁾	904	861
1991	11	-	11	950	332 ⁵⁾	1,280	1,269
1992	-	-	-	-	-	920	-
1993	-	-	-	-	-	1,090	-
1994	-	-	-	-	-	600	-
1995	-	-	-	-	-	962	-
1996	-	-	-	-	-	1,050	-
1997	-	-	-	-	-	1,630	-
1998	-	-	-	-	-	1,354	-

주: 1) 수입량은 상업적 수입과 원조량을 합한 양임. 2) 옥수수, 3) 쌀 13만 톤, 보리 54,000톤, 옥수수 29만6,000톤, 4) 쌀 27만 톤, 옥수수 26만4,000톤, 5) 쌀 11만2,000톤, 옥수수 22만 톤.
출처: UN, *FAO Almanac* (1960~98), *UN Commodity Trade Statistics* (1998), 1998년 통계는 FAO/WFP, "Speical Report" (November, 1998).

시 생산량이 348만 톤 수준에 머물고 있으나 식량수입은 상업적 수입 30만 톤과 원조 1,054,000톤을 합해 전체 1,352,000톤이다. 북한의 1961~98년간 식량 수출입 통계는 <표 13>과 같다.

IV. 식량난과 인구변화

북한 곡물의 절대량 부족은 상기 무역통계에서 보았듯이 1948년 정권창설 이래 현상이다. 특히 1950년대 후반 3% 이상을 상회하는 높은 인구증가율은 식량 생산량 증가추세를 추월하였다. 김일성 연설에서 언급되었듯이 1960년대 이미 50만 톤 이상의 식량 부족현상이 나타났다. 특히 1985~87년 식량생산이 최고에 달하였을 때조차도 20만 톤을 외국에서 수입하였으니 기본적으로 자급이 불가능한 실정이다. 그러나 이런 정도의 수입물량은 생산량의 5% 수준으로서 크게 우려할 상황은 아니다. 따라서 1980년대 후반까지는 식량난이 인구감소를 초래하지 않은 것으로 볼 수 있다. 또한 당시에는 중국, 러시아, 동구권 국가들의 직접 식량 및 경화지원으로 부족현상을 어느 정도 해결하고, 일부 식량부족은 배급량 감소와 비싼 쌀을 수출하고 저렴한 밀과 밀가루를 수입하여 소비량을 간신히 보충함으로써 식량부족에 의한 기아현상을 막을 수 있었다.

그러나 1980년 말부터 자체 식량생산량이 매년 5% 이상씩 감소하고 러시아와 동구의 경제적 지원이 축소되면서 상황은 급변하기 시작했다. 우선 식량생산량이 집단농장체제의 문제점과 각종 농자재 보급이 여의치 않아 생산성이 급격히 감소하였다. 전체 곡물 단위면적당 생산량은 1988년 들어 1ha당 396.9kg으로 1983년 수준인 400kg 이하로 하락하였다. 높은 인구증

가을을 기록하는 상황에서 단위면적 당 수확량 감소는 식량수급에 치명적이었다. 1989년 간신히 417kg을 달성했지만 1990년대 들어 계속적으로 400kg 이하로 하락했고 1995년 대홍작 당시에는 295kg으로 300kg 이하로 떨어져 식량부족이 절정에 달하기 시작하였다.⁴⁶⁾ 1990년대 중반 들어 식량부족으로 사람이 굶어 죽을 수도 있는 수준이 서서히 나타나기 시작하였다.

<표 10>, <표 11>의 식량통계에서 보듯이 심각한 수급불균형은 자연재해로 인한 흉작이 발생한 1995년부터 시작되었다. 특히 1996년 홍수, 1997년 가뭄 등 계속되는 자연재해로 상황은 악화되었다. 또한 90년대 들어서는 러시아를 비롯한 사회주의 국가의 경제적 지원 중단으로 식량을 수입할 외화까지 부족하였다. 특히 95년 이후부터는 러시아의 경제난으로 원조가 대폭적으로 삭감된 것도 큰 원인이 되었다. 북한은 러시아로부터 1991년 원유 4만 톤 도입을 마지막으로 원유를 도입하지 못하고 있다.⁴⁷⁾ 따라서 1995년 가을부터 1998년 봄까지 기간의 북한의 식량부족과 인구감소의 상관관계를 각종 식량 수급통계를 통해 파악하기로 한다. 북한은 4월부터 춘궁기가 시작된다. 9월 추수까지 식량배급이 축소되고 불규칙해진다. 따라서 9월에 정상적으로 수확이 이루어지지 않으면 식량부족이 극심해진다. 부족사태가 심해지면 단시간에 기아로 발전될 수 있다. 북한의 1995년 이후 곡물 소요량은 공공배급제도(Public Distribution System)에 의해 조절될 수 있기 때문에 정확한 양을 추정하는 것은 용이하지 않다. 다만 기본 소비량과 종자·사료·산업용 등으로 평균량을 추정할 수 있다. 우선 북한에서 식량사정을 파악하기 위해 북한을 방문한 FAO 조사단에게 제시한 자체 식량수급 상황을 살펴보자. 북한은 1995년 10월에 처음으로 대외(FAO)에 식량수급상황을 밝혔다. 1995년 전체 수요량은 식용 486만 톤, 사료용 140만

46) FAO, *Production Yearbook*, 각 년도.

47) 『북한 뉴스레터』 (서울: 대한무역진흥공사, 1998), 11쪽.

톤, 산업용 120만 톤 등을 포함하여 763만9,000톤으로 발표하였다. 북한은 이 자료를 제시하면서 수해로 190만1,000톤이 감소하여 376만4,000톤을 수확하였다고 발표하였다. 부족량은 387만5,000톤이라고 주장하였다. 수해가 없었으면 566만5,000톤을 수확했을 것이라고 주장하였다. 그렇다면 부족량은 대략 200만 톤이 되었을 것이다. 이 발표는 신뢰성이 비교적 높다고 생각한다. 왜냐하면 UN 식량조사팀이 방문했을 때 제시한 자료이기 때문이다.<표 14>

1995년 식량 수입량이 <표 14>에서 96만2,000톤으로 제시되었으므로 부족량은 280만 톤 내외가 될 것이다. 그러나 <표 14>에서 북한이 제시한 식량수요량에는 사료용이 140만 톤이 포함되어 있다. 식용소비가 부족한 상태에서 사료용이 우선적으로 소비될 수는 없다. 기본적인 종자용을 제외하고 160만 톤의 수입에도 불구하고 부족했었다. 160만 톤의 식량이면 북한

<표 14> 북한의 식량 수요와 공급(1995~96년)

구분	북한(만 톤)	한국농촌경제연구원(만 톤)	FAO/WFP(만 톤)
연간 수요량	763.9	622.4	598.8
- 식용	486	444.3	368.8
- 산업용	120	74.2	-
- 사료용	140	72.3	140
- 종자용 등 기타	17.9	31.6	90
생산	376.4	260.6	407.7
부족	387.5	361.8	191.1

출처: FAO/WFP, "Special Report: Crop and Food Supply Assessment Mission to the Democratic Republic of Korea". 22 December 1995; Kim Woon Keun, "The Food Crisis In North Korea", *East Asian Review* vol.III, no.4(Winter, 1996), p.67.

식용소비의 30% 이상을 차지하는 양이다. 1995년 당시 북한 인구 2,209만 7,000명중 하위 30% 계층에게 전혀 식량배급을 할 수 없는 상황이었다. 북한의 공공배급제도(PDS)에 의해 전 계층을 대상으로 배급량을 줄였으나 적대계층 27%(793만 명)⁴⁸⁾ 중 최소한 13%에 해당하는 100만 명 이상이 사망한 것으로 추정된다.

다음으로 북한농업위원회가 FAO/WFP에 제출한 1996~98년 식량수급상황을 살펴보면 다음과 같다. 96/97년의 식량 총수요량은 식량사정이 심해짐에 따라 95년과 달리 사료용을 줄여 제시하면서 농민식량이라는 개인 생산분을 제시하고 있는 것은 주목할 만하다. 총수요량은 627만 톤이나, 생산량은 협동농장과 개인 생산량을 합하고 전년 조기 수확물을 합해 325만 톤이다. 여기에 종자용과 전년 재고 19만7,000톤을 제외하면 순 부족량은 265만 톤이 된다. 1996년의 수입량 105만 톤을 공급해도 95년과 같은 160만 톤의 식량이 부족하였다. 1995년과 차이가 있다면 이미 120만 명 이상이 기아로 사망했기 때문에 식량 배급량은 95년보다 축소하지 않아도 되었으나 부족사태가 지속됨에 따라 영양상태가 취약한 어린이 노약자를 중심으로 100만 명 이상이 사망하였다. 1997년은 인구증가를 고려하지 않고 식량수요량을 1996년과 같이 627만 명으로 발표하였다. 차이점은 개인 생산량이 68만 톤으로 다소 증가하였다는 것이다. 식량 부족사태가 장기화되면서 주민들이 자구책에 나서고 북한 당국도 이를 묵인하였다. 개인텃밭 생산량까지 합쳐 전체 생산량은 3,559,000톤에 그쳤다. 1997년 수입량 163만 톤을 보충하면 108만 톤 정도가 부족하다. 최저의 수요량에 의한 연명상태가 장기화되면서 동요계층에서도 영양부족 사태가 심각해지면서 탈북 등 체제 이탈자가 발생하고 노약자 어린이 특히 유아의 사망이 급증하였다. 1997년 4월에 UNICEF가 5세 미만 북한 어린이의 38%인 80만 명, 그리고 고아원

48) 북한은 1966년 이후 대대적인 성분조사를 실시하여 북한주민을 핵심계층 28%, 동요계층 45%, 적대계층 27% 등으로 분류하였다.

에 수용되어 있는 어린이의 절반이 심각한 영양실조에 있다고 처음으로 의부에 보고하였다. 조총련 기관지 『조선신보』(1997년 8월 6일)도 208만 명의 북한 어린이들 중 30%가 영양실조에 걸려 사경을 헤매고 있다고 보도했다. 또한 1998년 9~10월에 UNICEF/WFP/EU에 의해 최초로 실시된 영양조사의 예비결과에 의하면 6개월에서 7세 미만 북한 아동의 62%가 만성 영양 불량인 신체왜소로 나타나 북한 아동의 영양 불량상태가 1997년보다 더욱 열악해 진 것으로 나타났다.⁴⁹⁾ 1997년 전체와 통계가 발표된 1998년 3월까지 80만 명 정도의 사망자가 발표한 것으로 추정된다. 따라서 1995년 5월 중순기부터 1999년 3월까지 총 280만 명 정도가 사망한 것으로 나타났다. 북한의 사회안정성 내부보고서의 250~300만 명 사망과 일치되는 수치이다. 피해는 평양 등 대도시보다는 배급기능이 취약한 지방, 특히 오지에서 주로 발생했다. 배급량이 부족함에 따라 군인, 당간부 등 핵심계층이 우선 소비하고 잉여분을 잔여계층에게 배급하기 때문에 적대계층 및 오지 거

<표 15> 북한 자체 발표 식량수급 상황(96/97)

구분	97. 2. 3 발표	98. 3. 2 발표
총수요량(만 톤)	627	627
생산량(만 톤)	200.2	214.8
전년조기 수확작물(만 톤)	81.6(6~12월)	40(6~12월)
농사용 씨앗(만 톤)	16	16
농민식량(만 톤)	44	68.4
재고량(만 톤)	19.7(96년 12월 현재)	16.7(98. 1. 1 현재)

출처: DPRK 농업위원회; FAO/WFP, "Special Report", 1996, 1997.

49) 장남수, "북한의 식량난 실태와 주민들의 영양 상태", 『통일경제』 (서울: 현대경제연구소, 1999), 91쪽.

주 주민의 피해가 심하였다.

이제는 95년~98년간 북한의 식량 수요 생산 및 수입량과 추정 사망자수를 도표로 살펴보자. 북한은 1992년에 92만 톤, 1993년에 109만 톤 1994년에 60만 톤 그리고 1995년에 96만2,000톤을 각각 수입하였다. 국제기구는 1996년에는 60만 톤을 공급하였다. 중국의 식량지원이 정확하게 알려지고 있지 않지만 1997년 협정 수준으로 볼 때 무상 25만 톤, 유상 25만 톤으로 추정된다. 1998년 역시 FAO 평가 보고서에 따르면 최저 기준으로 69만 4,000톤이 부족하다. 1999년 가을 수확 때까지의 부족량은 북미 핵협상 타결에 따른 지원으로 일단 대량 기아발생은 일어나지 않을 것으로 전망된다.

<표 16> 북한의 식량 수급과 사망자 추정(1995~97년)

구분	수요량(만 톤)	생산량(만 톤)	수입량(만 톤)	순부족(만 톤)	추정 사망자(만 명)
1995	763	376.4	96.2	160	100
1996	627	325	105	160	100
1997	627	355.9	163	108	80

북한이 식량난 심화에 따른 양곡탈취 현상을 예방하기 위해 사회안전성 명의로 “양곡을 훔치고 팔며 허실하는 자들을 엄격히 처벌함에 대하여”라는 제목의 포고령이 발령된 것은 1997년 8월 5일이다. 식량부족으로 기아가 대량 발생했다는 증거이기도 하다. 식량부족에 따른 인구감소를 제시한 각 기관 및 개인의 주장을 종합하여 공통분모를 찾아본다. 우리민족돕기 불교운동본부는 중국 연변지역 교포 및 탈북자 1,000명을 설문 조사하여 1998년 6월 “이미 수백만 명의 아사자가 발생하였다”고 밝혔다. 황장엽 전

비서는 노동당 중앙간부의 보고를 기초로 1995년에 50만, 1996년 100만, 1997, 1998년 각각 최소한 100만 명 등 도합 350만 명의 아사자가 발생하였다고 주장하였다.⁵⁰⁾ 미하원 국제관계위원회의 벤저민 질먼 의장은 1998년 8월 1주일간의 북한방문보고서에서 최근 3년 동안 240만 명에 달하는 북한 주민이 식량부족으로 사망하였다고 주장하였다. 또한 세계기아문제에 관심을 갖고 있는 것으로 알려진 토니 홀(오하이오주) 미국 하원의원은 1998년 11월 평양을 방문하고 일본에서 가진 기자회견에서 1995년 이래 기아 사망자가 100~300만 명이라고 밝혔다. 한편 뉴욕타임지는 1998년 11월 15일자에서 미국 인구통계국의 자료를 인용해 북한의 인구가 1995년 2,115만 명을 정점으로 1998년은 2,123만 명으로 줄었으며 이는 90년대 초반의 인구증가율에 근거한 92만5,000명의 자연증가를 감안할 때 127만 명이 줄었다고 지적하였다. 정상적인 인구통계로 볼 때 남한의 국가정보원은 1998년 말 현재 2,415만 명, 에버슈타트는 2,472만 명으로 예측하고 있다. 그러나 현재 북한의 인구는 비공식적으로 1994년 수준인 2,154만 명 수준으로 볼 수 있다. 1994년 수준에서 인구증가율 1.5%를 적용하였으나 증가하지 않고 있다. 1994년 이후 식량난에 의해 인구가 최소한 미국 인구통계국 자료를 기준으로 300만 명이 사망한 것으로 볼 수 있다. 따라서 사회안전성의 내부보고서는 정확하게 현실을 반영한 것이다. 미국 중앙정보국도 북한 최고 인민회의가 인구 3만 명당 1명씩 선출하는 기준을 적용할 경우 지난 1990년 수준과 같은 687명에 그친 것은 북한 인구가 2,060만 명 수준 이하로까지 하락하였다고 판단하기도 한다.

50) 황장엽, 『나는 역사의 진리를 보았다』 (서울: 한울, 1999), 305쪽.

V. 맺음말

북한의 인구가 식량부족으로 감소하였다는 사실은 1850년대 아일랜드의 대기근과 20세기에 들어서 에티오피아의 기아와 같은 인류사의 대사건이다. 단 상기의 국가와 달리 폐쇄체제를 유지함으로써 현상이 정확하게 외부에 알려지지 않기 때문에 문제의 심각성이 의외로 간과되는 면이 있다. 또한 기아발생 단계에서 대량난민이 발생하는 종전의 사태와 달리 내부에서 기아자가 처리되는 현실은 특수한 사례에 속하기도 한다. 철저한 사회통제와 식량부족에 의한 탈북자를 국제법상의 난민으로 취급하지 않는 인근 국가들의 무성의한 자세에도 원인이 있다. 남한을 비롯한(?) 어느 인근 국가도 이 문제에 개입하려고 하지 않는다. 그러나 150년 전 아일랜드에 대기근이 발생했을 때 영국은 감자를 지원할 수 있음에도 지원하지 않아 대량기아가 발생하였다. 그후 영국과 아일랜드의 적대적 대립은 국가간 대립으로 전개되었다. 이러한 역사적 사실이 북한 식량문제에 적용되는 느낌이 있다. 식량부족에 따른 영양부족은 장기적으로 한민족간에 체격차이를 야기시켜 일정시점 이후 서로 이방인으로 취급하는 경향도 나타날 수 있다. 물론 체제가 상이하고 북한 지도자의 의식이 비합리적 측면이 강하기 때문에 다를 수는 있다. 그러나 식량부족에 의한 인구 300만 명 감소는 방관자적 입장으로 문제를 파악하기에는 너무 심각하다. 한민족 전체로 볼 때 7,000만 명중 4%를 차지하며 북한 인구만 보면 8%에 달한다. 한국전쟁을 다시 한번 겪는 수치이다.

북한 인구감소분 300만 명 중 아사자가 95% 이상으로 추정할 수 있다. 현재 만주 및 두만강 등 러시아 지역에서 숨어 지내는 탈북자는 비공식 통계로 10만 명 정도이고 나머지 인원은 식량을 구하기 위해 꽃제비 등 북한을 떠도는 유동인구로 볼 수 있다. 금번 식량 부족으로 피해가 발생한 계층

은 상위 28%, 중위 45% 계층보다는 하위 27%의 계층 650만 명중 절반이 피해를 본 것으로 추정된다. 북한의 3대 계층 51개 성분 중 주로 적대성분이 배급량 축소의 영향을 직접적으로 받았다.

현재 2,100여만 명으로 확인된 북한의 인구는 1992년 수준이며 90년대의 정상적인 인구증가율 1.4%를 전제로 할 때 98년 말 인구는 2,400만 명을 돌파했을 것이다. 사실상 지난 1992년 이래 인구가 전혀 늘지 않았다는 분석이다. 북한의 인구감소는 댈서스 인구론과 정반대로 과잉인구 때문에 빈곤과 기근이 생기는 것이 아니라 기근과 빈곤 때문에 인구가 오히려 줄어드는 현상이다.

참고문헌

『'95 북한개요』 (서울: 통일원, 1995).

『국방백서 1997~98』 (서울: 국방부, 1998).

김동식, “인구의 나이별 구조와 그 분석”, 『경제연구』 (평양: 과학백과사전출판사, 1996).

김두섭, “한반도의 인구변천, 1910~90: 남북한 비교”, 『통일문제 연구』, 제5권 제4호(1994).

김일성, 『김일성 저작집』 각 권 (평양: 조선노동당출판사).

『김일성종합대학 학보』, 제42권 제1호 (평양: 김일성종합대학 출판사판사, 1996).

『김일성종합대학 학보』, 제44권 제2호 (평양: 김일성종합대학 출판사판사, 1998).

- 『남북한 경제사회상 비교』 (서울: 통계청, 1997).
- 노용환·연하청, 『북한 인구 센서스의 정책적 함의』 (서울: 한국보건사회연구원, 1997).
- 『농림수산 주요통계』 (과천: 농림부, 1998).
- 독일연방통계청, 『독일연방통계청 송부 북한관련통계자료』 (서울: 통계청, 1998).
- 『북한 뉴스레터』 (서울: 대한무역진흥공사, 1998).
- 『북한, 그 충격의 실상』 (서울: 조선일보사, 1991).
- 『북한의 식량사정』 (서울: 북한연구소, 1992)
- 『북한총람』 (서울: 북한연구소, 1994).
- 이민복, “북한의 식량현황” (서울: 통일원, 1997).
- 장남수, “북한의 식량난 실태와 주민들의 영양 상태”, 『통일경제』 (서울: 현대경제연구소, 1999).
- 장이순, “사회주의사회에서의 인구의 양적 및 질적 발전”, 『김일성종합대학 학보』, 제42권 제1호 (평양: 김일성종합대학 출판사, 1998).
- 정기원·강혜규, 『남북한의 인구·보건·사회보장비교』 (서울: 한국보건사회연구원, 1995).
- 정기원·이상현, 『북한 인구의 현황과 전망』 (서울: 한국보건사회연구원, 1992).
- 정명남, “인구통계지표체계”, 『김일성종합대학 학보』, 제44권 제2호 (평양: 김일성종합대학 출판사, 1998).
- 『조선인구현상, 조사자료 제22집』 (서울: 조선총독부, 1927).
- 『조선중앙연감』 (평양: 조선중앙통신사, 각 년도).
- 『한국·북조선 총람』 (니이가타: 환태평양문제연구소, 1993).
- 황장엽, 『나는 역사의 진리를 보았다』 (서울: 한울, 1999).
- 히라타 류타로(平田 隆太郎) 외, “북한 농업실상과 농업생산통계의 제 문

체” (경기도: 농어촌진흥공사, 북한농업기반 국제세미나 발표자료, 1998).

Cable News Network, “CNN gets rare glimpse of the North Korea”, August 13, 1997.

Central Bureau of Statistics, “Tabulation on the population Census of the Democratic People’s Republic of Korea, December 31 1993” (Pyongyang: DPRK, 1995).

Central Intelligence Agency, “Fact book about Country” (Washington D. C.: United States of America, 1999).

Eberstadt, Nicolas and Judith Banister, “North Korea: Population Trends and prospects”, (Washington D. C.: Center for International Research, Bureau of the Census, 1990).

Eberstadt, Nicolas, “Population and Labor Force in North Korea: Trends and Implications”, *The Present and Prospects of North Korean Economy*, Korea Development Institute (October, 1991).

FAO/WFP, “Special Report: Crop and Food Supply Assessment Mission to the Democratic Republic of Korea”, (1995, 1996, 1997, 1998).

Herald Tribune, February 10, 1999.

Kim, Woon Keun, “The Food Crisis In North Korea: Background and prospect”, *East Asian Review*, vol.III, no.4(Winter, 1996).

Nam, Sung Wook, “Prospect of Grain Production, Consumption and Trade In North Korea”, (A Ph. D. dissertation in Agricultural Economics, University of Missouri-Columbia, 1998).

_____, “The Grain Consumption and Input Factors of Grain Production in North Korea”, *Journal of Rural Development*, vol.24, no.2(Winter, 1999).

(Abstract)

Grain Shortage and Population Trends in North Korea, 1961~1998

Nam Sung Wook (Ewha University, Economics)

This paper focuses on how the grain shortage has affected the population in North Korea. In February 1990, the South Korean government disclosed that the population of North Korea has decreased by 2.5-3 million from the period of 1995 to March of 1998 due to food shortages. This document originated from North Korea during its preparation for the election of representatives of the Supreme Congress that was scheduled for July 26, 1998.

This report is supported by the evidence of the shortage of food from consecutive bad weather conditions since 1993. Furthermore, the persistent decline in the yield since 1990 indicates, in part, a structural cause rather than entirely due to natural adversity, such as floods or droughts. Of note, North Korea could not import sufficient quantity of grain from the international market because of deficiency of foreign currency.

Another indication of the population decrease is that in 1998, North Korea

elected the same number of representatives of the Supreme Congress as in 1992. Election laws stipulate that one representative for every 30,000 people are elected. Therefore, it can be estimated that the population has been constant during 1995 to 1998. In application of the annual increasing rate of 1.5 percent in North Korea, the population has decreased by about 3 million.

Traditionally, research on North Korea has dealt mainly with politics, while nonpolitical issues, such as grain shortages has been neglected. In order to broaden our scope of North Korea, we should also analyze nontraditional research. The grain shortage will have significant impact on North Korea's future. It is urgent to take measures to prevent population decrease.

Key Words: North Korea, Grain Shortage, Population Change.