

## 북한의 식량수급 전망과 남북한 협력방안

권태진(한국농촌경제연구원 선임연구위원)

### 요 약

북한은 1990년대 중후반 심각한 식량 위기를 겪고 난 후 농정의 전환을 꾀하였다. 만일 국제사회의 지원이 없었더라면 북한 혼자의 힘으로 농정의 전환을 모색하기는 어려웠을 것이다. 주요 변화 가운데는 주체농법의 방향 전환을 통한 식량 생산량 증대, 농업 생산 기반의 확충, 농업 관리 제도의 개편 등을 꼽을 수 있다.

2002년 7.1경제관리개선조치 이후 농업 부분에도 많은 변화가 있었다. 식량 배 배 제도가 완전히 붕괴되지는 않았지만 정상적으로 작동되지 않는다. 식량을 배 급받는 도시 근로자들은 필요한 식량의 절반 이상을 시장에서 구입해야 한다. 식량을 비롯한 주요 생필품의 가격이 지속적으로 상승하여 주민들의 생활을 어렵 게 하고 있다. 농촌에는 다양한 형태의 비공식적 영농 활동이 성행하게 되었으 며 농민들은 시장 참여를 통해 그들의 생계를 해결하고 있다. 2009년 11월 말 북한은 화폐개혁 단행하였다. 화폐개혁과 더불어 시장의 폐쇄와 외화 사용이 전 면 금지되면서 곡물가격은 천정부지로 치솟았다. 근본적인 원인은 식량 수급의 불균형에 있다. 2009년 북한의 곡물 생산량은 400만 톤 내외로 추정되어 최소 소요량 520만 톤과는 큰 격차가 있다. 2010년 북한이 상업적으로 수입할 곡물은 20~30만 톤에 불과할 것으로 예상되기 때문에 100만 톤 가까운 곡물을 국제사회 의 지원에 의존할 수밖에 없다. 그러나 현재 북한을 둘러싼 국제 관계에 비추어 볼 때 큰 지원을 기대하기는 어렵다. 최근 북한 당국이 시장을 다시 허용하고 외화 사용 금지 조치를 해제하면서 시장의 곡물 가격이 큰 폭으로 하락하였으나 이는 일시적인 현상일 가능성이 높다. 춘궁기가 되면 식량 가격이 다시 급등할 것으로 전망된다.

북한이 식량 문제를 해결하기 위해서는 경제 회복과 농업 부문에 대한 지속적 투자가 필요하다. 혼자의 힘만으로는 막대한 재원을 조달하기도 어렵기 때문에 북한은 하루 빨리 핵문제 해결과 개혁·개방을 통해 국제사회의 협력을 이끌어 내어야 할 것이다. 그 중에서도 남북한 사이의 협력이 무엇보다 중요하다. 남북 협력을 활성화하기 위해서는 남북한 모두가 신뢰 조성과 함께 지금까지 남북한 사이의 협력 과정에서 발생하였던 다양한 형태의 장애물을 제거하는 노력을 해 야 할 것이다.

## 북한의 농정 동향

북한은 식량 위기를 겪고 난 이후 농정 전환을 모색하였다. 북한의 농정 전환이 가속화된 시점은 1998년 전후라고 할 수 있다. 농정의 전환은 김정일이 유신통치기간을 마무리하고 주체적인 농정을 모색해야 할 시점에 국제사회가 새로운 농업 정책을 추진할 수 있도록 지원을 개시하였기 때문에 가능하였다. 1990년대 후반 북한이 추진한 농정 전환은 “농업 복구 및 환경 보호(AREP) 계획”과 연계되어 있다. 이 계획은 2002년 완료되었지만 그 당시 추진되었던 북한의 새로운 농정은 지금까지도 유지되고 있으며 이는 김정일 농정으로 대표된다.

농정의 변화는 크게 세 가지로 나눌 수 있다. 첫째, 주체농법의 전환이다. 김일성이 주창했던 주체농법은 1990년대 중반 대규모 아사라는 비극적 상황을 발생시킨 한 원인으로 지적된다. 과거 농지의 외연적 확대를 통해 식량자급을 모색하려던 계획을 수정하여 이모작을 확대하여 농지 이용도를 높임으로써 농업 생산을 증대하는 계획으로 전환하였다. 이와 함께 북한은 작물의 다양화를 꾀하였다. 감자를 중요한 식량 작물로 채택하고 옥수수 재배 면적을 줄이는 대신 감자 재배를 확대하였다. 곡물 사료 부족으로 공장식 축산이 더 이상 유지되기 어렵다는 판단 하에 북한은 초식가축 사육이라는 부업 축산으로 방향을 선회하였다. 주체농법의 전환은 북한이 보유하고 있는 자원을 최대한 활용할 목적으로 시도되었다. 이모작을 확대함으로써 농업 생산이 증대되는 효과를 거두었지만 농자재 공급이 원활치 못하여 그 효과는 제한적이었다.

둘째, 농업 생산 기반의 정비이다. 토지 정리 사업과 대규모 물길 공사가 핵심적인 사업이다. 1998년부터 추진된 토지 정리 사업은 2004년까지 강원도, 평안남북도, 황해남도, 평양, 남포 등지를 대상으로 총 275,900 ha의 경지를 정리하였다. 이후에도 사업 지역을 황해북도, 개성, 함경남북도, 양강도 등 북한 전역으로 확대하여 추진하였다. 대규모 물길 공사는 북한의 주된 농업 용수 공급 체계인 양수장 위주의 용수 공급에서 탈피하여 에너지 소비가 적고 안정적인 자연흐름식 물길을 조성하는 사업이다. 이 사업을 위해 북한은 석유수출국기구(OPEC)로부터 대규모의 차관을 조달하였다. 1999년 착공하여 2002년 완공한 개천-태성호 물길은 160 km의 수로를 통해 평안남도 일대의 주요 평야에 농업 용수를 공급하고 일부 지역에는 식수와 생활 용수를 공급하게 되었다. 백마-철산 물길 공사(2002~05)는 270 km의 수로를 통해 평안북도 룡천군, 염주군, 철산군, 신의주 지

역에 농업 용수를 공급함으로써 안정적인 농업 생산을 확립하였다. 2009년 여름 완공된 미루벌 물길 공사(2006~09)는 황해북도 일대의 곡창지대에 농업 용수를 공급하는 사업이다. 북한은 농업 생산 기반 정비를 통해 농업 생산이 안정되는 효과를 거두기는 하였지만 농기계의 공급 및 연료 부족으로 인하여 노동력을 절감하는 효과는 미미하였다.

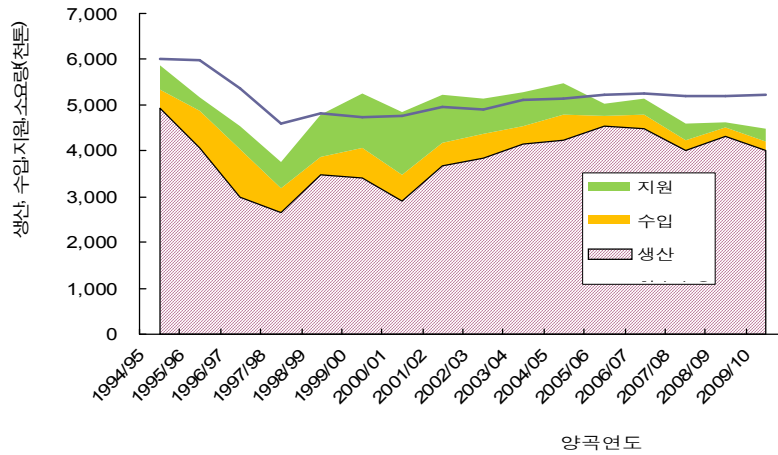
셋째, 7.1경제관리개선조치와 함께 농업 개혁을 단행하여 농업 부문의 제도를 부분적으로 전환하였다. 협동농장에 대해서는 분조관리제를 개편하고 관리위원장의 자율권과 권한을 강화하였다. 협동농장에 대한 중앙 정부의 물적 지원이 축소된 상황에서 불가피하게 취해진 조치이기는 하지만 협동농장은 부분적이나마 영농 계획과 생산물의 처분에 대한 권한을 가질 수 있었고 농장 간 경쟁이 촉발되는 계기가 되었다. 이러한 변화는 시장의 확대와 사적 경제 활동의 증가라는 외부적 상황 변화와 맞물려 농장원의 소토지 농사 등 불법적인 영농 활동이 확산되는 계기를 촉발시켰다. 또한 협동농장은 필수 농자재의 자체 조달을 위해 편법적인 영농 관리 및 분배 제도를 채택할 수밖에 없었다.

## 북한의 식량 수급 동향과 전망

### 식량 수급 동향

1990년대 중반 최악의 식량위기를 맞이했던 북한은 1990년대 말부터 국제사회의 지원에 힘입어 식량 수급 상황이 개선되었다. 그러나 최근 북핵 문제가 대두되면서 북한에 대한 국제사회의 식량 지원이 급감함으로써 식량 사정이 다시 악화되고 있다. 연간 필요한 최소한의 곡물은 520만 톤 내외로 추정되나 자체 생산량은 400만 톤 정도에 불과하다. 부족한 곡물은 수입이나 지원을 통해 해결해야 하나 2005년 이후 국제사회의 지원이 급감하여 총 공급량이 최소 소요량에 미치지 못하는 상황이 계속되고 있다. 2005년까지는 곡물 총 공급량이 최소 소요량에 거의 근접하였으나 그 후 다시 공급 부족 현상이 심화되고 있다. 특히 2007년부터는 북한에 대한 남한의 식량 차관이 중단됨으로써 식량 사정이 더욱 나빠졌다.

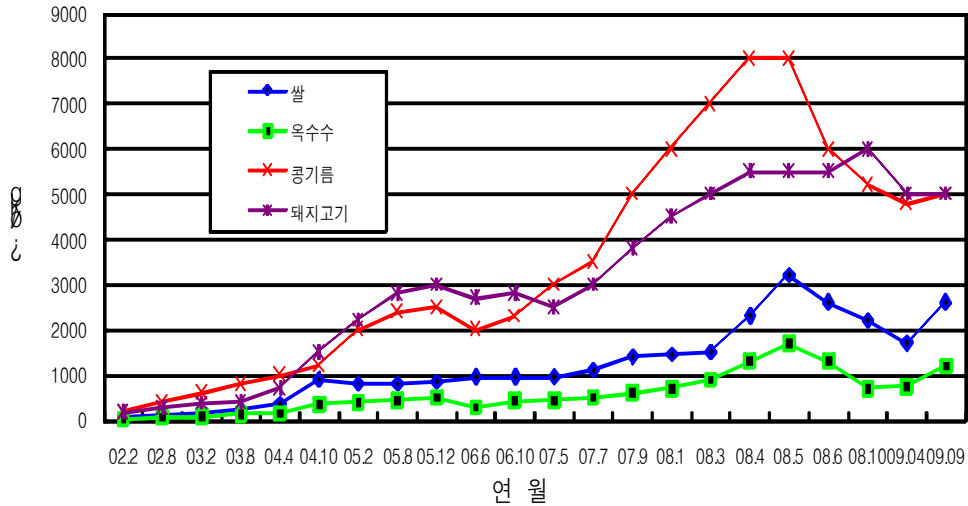
### < 북한의 곡물 수급 추이 >



자료: 통일부, 농촌진흥청, Kotra, FAO/WFP, WFP-Interfais

2009년 초반만 하더라도 전년도 작황이 비교적 좋았고 미국의 대북 식량지원이 기대되는 상황이었으므로 식량 수급이 안정을 보일 것으로 전망되었다. 그러나 미국의 대북 식량 지원이 중단되고 한국의 대북 식량 지원도 성사되지 못하자 북한의 식량 수급에는 다시 비상이 걸렸다. 2009년 상반기에 비교적 안정을 보였던 시장의 식량 가격은 8월 말부터 큰 폭으로 상승하기 시작하였다. 식량 공급량의 절대적인 부족과 2009년 가을 작황이 나쁠 것이라는 전망 때문이었다. 킬로그램 당 2,000원 수준이었던 쌀 가격이 2,500원으로 상승하고 1,000원을 밑돌았던 옥수수 가격도 20% 이상 상승하여 지역에 따라서는 1,200원을 넘어서기도 하였다.

### < 북한의 주요 식품 가격 동향 >



한국 정부는 북한을 둘러싼 정치적 상황과 인도적 지원을 연계하지 않는다는 원칙을 세웠음에도 불구하고 대북 인도적 지원을 위한 국민적 합의를 도출하기 어려웠다. 한국 정부는 2009년부터 대북 식량 지원을 기존의 차관 방식에서 무상 지원으로 전환한다는 방침을 세웠지만 북한과 무상 지원에 따르는 제반 절차를 논의하는 것 자체가 어려웠고 당시의 정치 상황도 대북 지원을 어렵게 하는 요인으로 작용하여 결국 지원이 무산되었다.

이러한 상황은 2010년 들어서도 달라진 것이 없다. 2009년 북한의 곡물 작황이 좋지 않았던 데다 2009년 11월 말에 단행된 화폐개혁 조치 이후 물가 급등 현상이 나타남으로써 북한 사회가 큰 혼란에 빠졌지만 한국 정부의 대북 식량 지원은 실현되기 어려운 상황이다. 정부 차원의 직접 지원뿐만 아니라 유엔식량계획(WFP)을 통한 다자 지원도 실현되기 어렵다. 현재 북한이 유엔안전보장이사회의 제재(1874호)를 받고 있는 국면이어서 국제사회는 북한에 대한 현금 지원을 포함하여 식량 지원도 중단하고 있기 때문이다.

## 화폐개혁을 전후한 북한 주민의 생활상

북한 농업 생산의 중추적인 역할을 하는 협동농장이 '자력갱생' 체제로 운영 방식을 전환한 것은 2000년대 중반부터라고 할 수 있다. 중앙집권적 관리체계가 와해되면서 협동농장이 생산한 농산물의 정부 구매, 정부를 통한 농자재의 조달, 은행을 통한 정산, 농장 내 분배 체계가 점차 약화되어 지금은 거의 마비 상태에 이르렀다. 협동농장은 중앙집권적 구매와 물자 조달이 아닌 '직접교환'을 통해 자력갱생 체제로 전환한 것이다.

협동농장은 정상적인 생산과 교환 체계가 약화되었을 뿐만 아니라 협동농장 내 집단 재배 농지가 실질적으로 축소되고 불법적인 개별 재배 농지가 증가되었다. 작업분조에 소속된 개별 농장원은 분조에 배정된 농지의 일부를 할당받아 자신의 농사에 전념하면서 분조의 공동 작업은 소홀히 하는 현상이 나타나고 있다. 농장원은 자신이 생산한 농산물을 정상적인 조달·분배 체계 대신 농민시장, 종합시장, 장마당 및 암시장 등을 통해 판매함으로써 소득을 올리고 있다. 중앙으로부터의 농자재 조달이 어려워지면서 협동농장은 농장 나름대로 물물교환 등의 방식으로 농자재를 조달하고 생산물을 불법적으로 거래하는 행위가 일상화되었다. 일방적 군수납품, 중앙 및 지방조직의 권력 행사와 뇌물 등이 성행하는 것도 이러한 상황을 반영하는 것이라고 할 수 있다.

중앙집권적인 구매·조달 기능이 약화·붕괴됨에 따라 협동농장 내 관리 조직과 생산 조직의 역할과 기능이 재편되었다. 대신 현장의 작업반 및 작업분조의 역할이 증대되었다. 작업반의 독립성이 강화됨에 따라 전문작업반이 퇴조하고 식량 생산을 기본 임무로 하는 종합 작업반의 형태로 전환되었으며 작업반이 직접 외부와 생산물을 교환하는 행위가 일반화 되었다.

농장원은 비공식 또는 부업 농사를 통해 소득을 올리는데 주력하고 있다. 공식적으로 인정되는 개인 부업 농사에는 텃밭 및 소채전 농사, 산림작업반의 소토지 농사, 농장의 소토지 농사 등 다양한 형태가 있다. 텃밭은 농촌의 경우 가구당 30평 정도이며 각 가정에서는 집 마당과 주변의 빈터를 이용하여 콩, 옥수수, 채소, 담배 등을 재배한다. 소채전은 가구당 30~40평으로 집 주변에 빈터가 없을 경우 공동 경작지 중 일부를 부업에 사용하도록 허용된다. 산림이용반 소토지 농사는 은퇴지 혹은 공로자에게 공식적으로 허용되는 것으로 1인당 300~600평 가량 할당된다. 하지만 산림관리인이 허용된 소토지보다 더 많은 산지를

확보하여 불법적으로 개인에게 농사를 허락함으로써 불법적인 소토지 농사가 확대되고 있다. 농장의 소토지 농사는 텃밭과는 별개로 농장 내부에서 비공식적으로 인정된 개인 영농지이다. 농장마다 사정이 조금씩 다르기는 대개 가구원 1인당 100~200평씩 할당된다.

개인의 불법 경작이 성행하자 북한 당국에서는 산림이용반 불법 소토지를 회수하거나 경작을 금지하는 등 강력한 단속을 펼치고 있다. 식량난이 한창이던 1998년과 2003~2004년에도 비공식적인 산림이용반 소토지를 회수하거나 금지한 바 있으나, 큰 효과를 거두지 못하였으며 불법 소토지 농사가 지속적으로 확대되었다. 최근 북한 당국은 비공식적 소토지를 회수하기 위하여 통제를 강화하고 있어 농민들의 불만이 크다. 식량난이 해소되지 않고 국가의 배급체계가 정상적으로 작동하지 않는 한 소토지 농사를 근간으로 하는 농촌의 사경제는 근절되기 어려울 것으로 보인다.

도시 근로자뿐만 아니라 협동농장 농장원들의 시장 참여가 확대되고 있다. 협동농장의 식량 분배와 현금 분배는 감소하였지만 소비 지출은 지속적으로 늘어나기 때문에 농장원은 소토지 농사, 부업, 시장 참여 확대라는 자구책을 찾지 않고는 가계의 수지 균형을 맞출 수 없다. 이러한 사경제 활동은 일부 지역의 지역적인 문제가 아니라 북한 전역에서 나타나는 일반적인 현상이다. 농장원의 시장 참여는 상인과는 그 목적과 방식이 다르다. 농장원의 시장 참여는 생계를 유지하기 위한 수단이라고 할 수 있다. 농장원은 부업지에서 생산된 식량, 채소, 공예작물 등을 농민시장이나 장마당에 판매하여 생필품이나 농기구로 교환하거나 현금 수입을 확보한다. 당국에서 곡물 거래를 강력하게 금지할 경우 농장원은 농민시장과 장마당에서 암거래에 참여하게 된다.

2009년 11월 30일 단행된 북한의 화폐개혁은 주민의 식생활에도 큰 타격을 주었다. 구권 대 신권의 화폐교환 비율이 100 : 1이었음에도 불구하고 근로자의 명목 월급은 그대로 유지되었기 때문에 실질 임금이 100배 인상되는 효과가 있었다. 월급을 받지 않는 협동농장의 농장원에 대해서는 일정 금액의 보조금을 지불함으로써 북한 당국은 도시와 농촌 주민 사이의 형평성을 맞추고자 했다. 화폐개혁과 함께 북한 당국은 시장을 폐쇄하고 외화 사용을 통제하는 조치를 취하였다. 이 결과 시장에서는 곡물 가격이 폭등하고 생필품의 품귀 현상이 나타나는 등 주민 생활에 큰 충격을 안겨주었다. 불과 3개월 남짓 동안 주요 물가가 50배나 폭등하여 임금 인상 효과가 거의 상쇄되고 주민들의 사적 경제 활동이

제약을 받으면서 시장을 통한 소득 창출이 어려워져 그 전에 비해 주민 생활이 더욱 어려워지는 결과를 가져왔다. 당국에 대한 불만의 목소리도 점차 커져갔다. 이러한 상황에 직면하게 되지 북한 당국은 시장을 다시 열게 하고 외화사용을 허용하는 등 시장 완화 조치를 내렸다. 이는 곧바로 시장의 물가 하락으로 이어졌으며 특히 식량과 외환 가격이 큰 폭으로 하락하였다. 시장의 물가 하락이 추세적인 반전인지 아니면 일시적인 현상인지는 명확하지 않으나 일시적인 현상일 가능성이 높다. 국가 단위의 식량 수급을 둘러싸고는 달라진 것이 전혀 없는 데도 불구하고 곡물 가격이 급락한 것은 시장의 개설과 농사철을 앞두고 영농자재를 구입하기 위한 농민 보유 식량의 시장 출하 증가에 기인한 것으로 해석할 수 있다. 영농철을 맞게 되면 식량 가격이 다시 급반등할 가능성이 높을 것으로 예상된다.

## 2010년 식량수급 전망

유엔식량농업기구(FAO)의 추정치에다 감자를 곡물로 환산한 생산량을 더하면 2009년 북한의 식량생산량은 501만 톤으로 추정된다. 여기에다 작물별 정곡환산율을 적용하면 388만 톤이 된다. 다만 2008년과는 달리 2009년에는 FAO가 텃밭 및 경사지에 대한 생산량 추정치를 발표하지 않았기 때문에 동일한 추정치를 적용할 경우 2009년 북한의 식량총생산량은 조곡 기준 524만 톤, 정곡 기준 405만 톤이다. 이는 농촌진흥청의 추정치 411만 톤과 큰 차이가 없다.

유엔식량농업기구(FAO)가 추정한 2009년 북한의 자체 식량생산량은 최소소요량 522만 톤에 비해 120만 톤가량 부족하다. 식량 공급 부족량 중 통상적인 상업적 수입량 20만 톤을 감안하면 100만 톤 내외의 부족이 예상된다. 결국 2010년 북한의 식량 사정은 국제사회가 얼마만큼 북한을 지원하느냐에 달려 있다고 해도 과언이 아니다.

국제사회의 대북 지원 가운데는 미국의 역할이 향후에도 가장 중요할 것으로 예상된다. 미국은 2008년 6월부터 1년 동안 총 50만 톤의 곡물을 북한에 지원할 계획을 세웠으나 2009년 3월까지 총 169,000톤만 지원된 채 사업이 중단되었다. 미국은 지원된 식량이 이를 필요로 하는 주민에게 전달될 수 있도록 접근성이 허용되어야 하고 분배의 투명성과 함께 분배 상황을 확인할 수 있는 모니터링 시스템이 갖추어져야만 지속적인 지원이 가능하다는 점을 명확히 하고 있다. 이



러한 사항은 미국의 “북한인권법(P.L. 108-333)”에도 명문화되어 있다.<sup>1)</sup>

< FAO의 2009년 곡물 생산량 추정치(조곡 기준) >

구 분	2008년			2009년*		
	면적 (천 ha)	수량 (톤/ha)	생산량 (천 톤)	면적 (천 ha)	수량 (톤/ha)	생산량 (천 톤)
본답(A)						
쌀	570	2.90	1,657	569	4.10	2,336
옥수수	503	2.81	1,411	503	3.39	1,705
감자	181	2.20	380	50	2.79	139
기타	82	1.39	114	160	1.38	240
소 계	1,336		3,562 (2,751)	1,282		4,420 (3,342)
이모작(B)						
겨울밀/보리	56	1.70	96	74	2.32	173
봄밀/보리	22	1.46	32			
봄감자	128	2.31	295	131	3.20	419
소 계	206		423 (423)	205		592 (540)
합 계(A+B)	1,542	-	3,985 (3,174)	1,428	-	5,012 (3,882)
텃밭(C)	25	3.00	75 (56)	-	-	-
경사지 등(D)	300	0.50	150 (113)	-	-	-
총 계(A+B+C+D)	1,867	-	4,210 (3,342)	1,528	-	5,012 (3,882)

\* ( )안은 정곡환산량임. 2009년의 경우 정곡환산율은 쌀 66%, 옥수수 85%, 밀/보리 70%, 콩 100%, 기타 70% 적용. 감자는 곡물환산율 25% 적용.

자료: FAO(2009)

세계식량계획(WFP)은 2009년 북한의 취약 계층 620만 명을 대상으로 총 63만 톤의 식량을 지원하기 위해 3억 4,600만 달러의 원조 계획을 세웠으나 국제

1) Manyin, Mark E. and Mary Beth Nikitin. *Foreign Assistance to North Korea*. CRS Report for Congress. R40095. Sep. 9, 2009.

금융위기의 여파로 인해 실적은 매우 저조하였다. 2009년에 WFP가 북한에 실제 지원한 식량은 총 1,490만 달러에 불과하여 당초 계획의 5%에도 미치지 않았다. WFP는 2008년 미국의 대북 식량 지원을 대행하면서 이전에 비해 좀 더 개선된 형태의 분배 투명성 및 모니터링 조건을 북한과 합의하였다. 식량 지원 대상 지역을 133개로 확대하였으며 상주 직원수를 59명으로 늘림과 동시에 한국어를 구사할 수 있는 직원을 배치할 수 있도록 하였다. 그러나 이 합의는 제대로 지켜지지 못하여 WFP는 결국 3개월 여 만에 지원 활동을 중단하였다. 이러한 형태의 합의는 향후 대북 식량 지원을 재개할 때 그대로 적용하거나 좀 더 강화된 형태로 합의될 가능성이 높다. 따라서 앞으로 WFP가 북한에 식량을 지원하더라도 분배의 투명성 확보, 모니터링, 지원의 효과성을 둘러싸고 북한 당국과 적지 않은 갈등을 빚을 것으로 예상된다.

최근의 남북관계에 비추어 볼 때 2010년 한국의 대북 식량 지원 여부는 매우 불투명하다. 한국 정부는 2009년 10월 북한에 옥수수 10,000 톤의 지원을 제의하였지만 북한으로부터 아무런 대답을 듣지 못하다가 2010년 1월에 들어서야 북한이 이를 수용하겠다는 의사를 보내왔다. 2010년 남북협력기금 예산안 중에는 북한에 대한 식량과 비료의 무상 지원 예산 6,160억 원이 포함되어 있다. 현재의 국제 곡물 및 비료 시세를 감안하면 곡물 40만 톤, 비료 30만 톤의 지원이 가능하다. 2009년 예산에도 식량과 비료의 무상 지원 계획이 들어 있었으나 한 푼도 지출되지 않았다.

중국은 2010년에도 대북 식량 지원을 지속할 것으로 예상된다. 최근 중국의 대북 식량 지원이 감소하는 추세를 보이고 있으나 중국은 가장 안정적으로 북한을 지원하는 국가이다. 중국은 1996년부터 매년 10~55만 톤의 식량을 북한에 무상으로 지원해왔다. 1995년 이후 국제사회의 대북 식량 지원 중 중국의 기여 몫이 27%를 차지한다. 중국의 대북 식량 지원은 연도에 따라 차이가 심하기는 하지만 매년 20~30만 톤 수준을 유지하고 있다. 따라서 2010년 북한의 식량 사정이 좋지 않을 경우 이 정도의 지원은 가능할 것으로 전망된다.

현 시점에서 2010년 국제사회의 대북 식량 지원을 예상하기란 매우 어렵다. 남북관계뿐만 아니라 북한을 둘러싼 국제 정세도 지극히 불안정하기 때문에 북한에 대한 국제사회의 인도적 지원도 이러한 영향을 받을 수밖에 없다. 먼저 남북관계가 현재의 상황에서 크게 진전되지 못하고 북한이 6자회담의 복귀를 계속해서 미루는 경우, 즉 비관적인 시나리오를 가정하면 북한에 대한 식량 지원은

전년 수준을 크게 벗어나지 못할 것으로 보인다. 비관적인 시나리오 하에서는 미국, 일본, 유럽의 대북 식량 지원을 기대하기는 어렵다. 북한이 6자회담 복귀를 거부하면서 북한을 둘러싼 국제 정세가 개선되지 못할 경우 2010년 국제사회의 대북 식량 지원은 40~50만 톤 수준을 넘어서기 어려울 것으로 예상된다. 비관적인 시나리오를 가정할 경우 국제사회의 지원을 받더라도 북한은 여전히 50~70만 톤의 식량 부족이 예상된다.

만일 북한이 6자회담에 복귀하여 핵문제 해결에 진전이 있고 북한에 대한 유엔의 제재가 해제되는 낙관적 상황을 가정하면 국제사회의 대북 식량 지원은 탄력을 받을 것이다. 맨 먼저 한국의 대북 식량 지원이 크게 늘어날 수 있다. 양자 지원 형태로 최대 40만 톤까지 곡물 지원이 가능하다. 이 뿐만 아니라 WFP 등을 통해 추가로 10만 톤 정도의 지원도 기대할 수 있다. 낙관적인 상황에서는 미국의 대북 식량 지원도 탄력을 받게 될 것이다. 2008년 추진된 대북 식량 지원 계획 중 아직 전달되지 못한 30만 톤의 지원은 가능하리라 예상된다. 중국의 대북 식량 지원도 2006~07년 수준인 30만 톤까지 증가할 것으로 예상된다. 낙관적인 시나리오를 가정하면 국제사회의 대북 식량 지원은 100~110만 톤까지 가능하다고 판단된다. 이 정도의 양이라면 북한은 국제사회의 지원에 의해 부족한 식량을 모두 해결할 수 있다.

이상의 논의를 종합하면 2010년 북한의 식량 수급은 2009년에 비해 더욱 불안할 것으로 전망된다. 2009년 작황이 좋지 않았던 데다 외화 부족 때문에 북한이 자력으로 부족한 식량을 수입하기란 어렵기 때문이다. 북한의 식량 사정에 큰 영향을 미치는 변수는 국제사회의 인도적 지원이다. 현재 북한을 둘러싼 국제 정세도 호의적이지 않다. 북한이 6자회담 복귀를 미루고 있는데다 국제사회의 인도적 지원을 수용할 태세를 갖추고 있지 못하고 있기 때문에 북한의 식량 사정이 어렵다고 하더라도 국제사회는 선뜻 식량을 지원하기 어려운 입장이다.

북한이 2009년 11월 말 단행한 화폐개혁도 주민의 식량 안보를 위협하는 요소 중의 하나이다. 북한의 화폐개혁은 단순히 화폐의 가치를 조정하는데 그치지 않고 북한 당국이 시장을 통제하려는 의도가 강하기 때문에 시장의 위축에 따라 주민의 식량 안보는 더욱 취약해질 것으로 보인다. 시장에서 필요한 식량을 구입하는데 어려움이 있을 뿐만 아니라 시장 통제에 따라 가격도 상승할 것이기 때문에 주민의 부담은 더욱 늘어나게 된다. 이 뿐만 아니라 주민들의 경제활동 위축으로 식량을 구입하는데 필요한 소득을 확보하는데도 어려움이 있을 것이

다. 최근 시장의 곡물 가격이 하락하고 있으나 춘궁기가 되면 식량 부족 현상은 심화될 것이고 가격도 지속적으로 상승할 것으로 예상된다.

## 남북한 농업협력의 추진 방향

남북 협력이 지속성 있게 추진되고 성과를 거두기 위해서는 지금까지 협력 추진 과정에서 발생했던 문제점들을 하나씩 개선해 나가는 노력이 필요하다. 그러나 무엇보다 중요한 것은 사업에 앞서 협력의 원칙을 명확하게 설정하는 것이다. 협력 사업의 목표를 분명하게 설정하고 단계적이며 전략적으로 접근해야 한다. 남북 협력은 협력 당사자 간의 문제로 국한되지 않는다. 국제사회와 보조를 맞추면서 대외적인 환경 변화에 따라 협력의 수준을 조절해 나가는 지혜가 필요하다.

농업 분야 협력을 활성화하기 위해서는 먼저 사업을 효율화하고 효과적으로 추진하기 위한 기반이 확립되어야 한다. 무엇보다 북한의 협조적인 분위기가 조성되어야 한다. 인도적 지원이라 할지라도 국제사회의 보편적인 원칙과 규범이 지켜져야 한다. 남북한 당국은 상대방에 대해 일관성 있는 정책을 추진해야만 협력이 지속적으로 추진될 수 있다. 농업 개발 협력인 경우 북한의 실정에 맞는 사업을 발굴하는 것이 중요하다. 남북 협력의 초기에는 북한 사업자가 첨단 시설과 장비, 기술을 요청하여 남북한 협력 사업자 사이에 갈등을 겪었던 적이 있으나 협력 관계가 지속되면서 북한의 실정에 맞는 형태로 전환되는 현상은 바람직한 것으로 평가된다. 이는 사업의 지속성을 위해서도 꼭 필요하다.

다음으로는 정부, 지자체, 민간단체, 기업이 서로 역할을 분담하고 상호 협력하는 자세가 필요하다. 사업을 지속적이며 성과 있게 추진하기 위해서는 안정적으로 재원을 확보해야 한다. 정부는 남북협력기금을 대북 협력 사업의 재원으로 삼지만 지자체는 자체 예산, 민간단체는 모금을 통해 자체 재원을 마련하기 때문에 지자체나 민간단체는 중앙 정부에 비해 상대적으로 재원 확보에 더 큰 어려움을 겪게 된다. 어떠한 협력 주체라도 사업의 투명성과 효율성을 확보해야만 국민이나 주민, 후원자들의 지속적인 지원을 이끌어 낼 수 있다.

사업의 성과를 높이기 위한 운영 방식을 확립할 필요가 있다. 어떠한 협력 주체인 사업의 성과를 높이기 위해서는 사업의 목표(target)를 명확하게 설정하

고 지원 대상(beneficiary)을 분명히 할 필요가 있다. 사업 추진 과정에서 발생하는 전문성 부족을 해소하기 위해서는 외부 전문가의 효과적인 활용이 요구되며 분배의 투명성을 확보하기 위한 대책이 필요하다. 사업의 성과를 평가하고 평가 결과를 다음 사업에 환류(feedback)하는 체계를 갖추으로써 사업의 성과를 높일 수 있다. 사업의 성과를 높이기 위해서는 수혜자의 사업 참여가 요구되며 쌍방이 주인의식(ownership)을 가지지 않고서는 결코 좋은 성과를 기대하기 어렵다. 사업이 완료된 후에도 수혜자의 자생력을 확보하기 위한 방안을 마련하는 것이 필요하다. 자생력 확보를 위해 꼭 필요한 것은 상대방의 계획 능력, 수용 능력, 관리 능력을 배양(capacity building)하는 것이며 협력 사업의 한 부분으로 능력 배양 프로그램을 포함할 필요가 있다. 한꺼번에 여러 사업을 추진하기 보다는 한 가지 사업이라도 지속적으로 추진하여 성과를 거둔 후 단계적으로 사업을 확장하는 방식이 바람직하다. 본격적인 사업에 앞서 기초 정보의 수집 및 분석, 북측 파트너와의 신뢰 관계 구축, 전문 인력의 훈련에 많은 관심을 둘 필요가 있다.

금년도 북한의 식량 수급 전망은 매우 어둡다. 중국의 대북 식량 지원 가능성은 열려 있으나 중국의 지원만으로는 북한의 식량 부족을 해결하기 어려울 것으로 판단된다. 한국의 대북 식량 지원이 그래서 중요하다. 현재 남북한이 정치적으로 갈등 관계에 놓여 있지만 식량 등 인도적 지원은 분배의 투명성 확보를 전제로 정치 상황과는 무관하게 지속적으로 추진될 필요가 있다. 정부 차원의 직접 지원이 어려운 상황이라면 비효율적이기는 하지만 국제기구를 통해 분배의 투명성을 좀 더 확보할 수 있는 방안을 찾을 수도 있다. 민간단체의 지원 활동은 인도적 지원을 포함하여 먹는 해결을 위한 농업 개발 지원까지도 수용하는 것이 바람직하다.