

북한의 쌀지원 요청 배경과 지원 방안

남궁영 / 민족통일연구원 연구위원

북한의 이성록 국제부역촉진위원장은 지난 5월 일본을 방문, 와타나베 전 부총리 등 연립여당 방북단 대표들과의 회담에서 일본이 보유중인 쌀 잉여분을 일정량, 일정기간 대여해 줄 것을 요청하였으며 이 과정에서 한국쌀도 “아무런 전제와 정치적인 조건없이 원조하거나 대여한다는 제의가 있다면 검토하고 싶다”고 밝힌 것으로 알려졌다. 5월 26일 한국정부는 인도적 차원에서 “아무런 전제조건이나 정치적 부대조건 없이 북측이 필요로 하는 곡물을 제공할 용의가 있음”을 밝혔으며, 이에 따라 남북한은 수차의 북정회담을 거쳐 6월 21일 대북 쌀지원에 합의하였다.

남북간에 인도주의적 차원의 쌀제공 협상이 타결된 것은 막혀있던 남북당국간 관계에 오랜만에 대화의 불씨가 트였다는 점에서 그 의의가 크다고 할 수 있다.

이 글에서는 북한의 식량지원요청 배경을 분석하고 남북한 쌀합의의 내용과 의미를 검토한

후 대북 (추가)식량지원의 현실적인 규모와 방법을 제시하고자 한다.

1. 북한의 쌀 지원 요청 배경

북한의 쌀 지원 요청은 식량사정 악화에 따른 위기상황을 미연에 방지하고, 김정일의 권력승계에 대비하여 선심용 식량을 준비하는 한편, 북일 수교교섭을 재개하여 조속히 경제적 지원과 배상금을 일본으로부터 획득함으로써 경제난을 해소하고자 하는 것이라고 볼 수 있다.

1. 식량위기의 악화

북한의 곡물생산은 비효율적인 협동농장제도, 영농장비·기술의 낙후, 열악한 자연조건 등의 원인으로 인해 지속적인 생산감소현상을 나타내고 있다. 북한의 식량수요는 연간 650~

670만톤에 이르지만 실제 생산량은 1990년 482만톤, 1991년 443만톤, 1992년 427만톤, 1993년 388만톤으로 지속적인 감소추이를 보이고 있으며 1994년 413만톤으로 약간의 생산증가를 보였다. 따라서 북한은 1992년 이래 매년 약 200만톤 이상의 만성적인 식량부족현상을 겪고 있는 셈이다.

<표> 북한의 식량수급상태

(단위: 만톤, 정곡 기준)

연 도	총 수 요	전년도 생산량	부 족 량
1991년	647	481.2	165.8
1992년	650	442.7	207.3
1993년	658	426.8	231.2
1994년	667	388.4	278.6
1995년	672	412.5	259.5

자료 : 농촌진흥청, 「북한의 곡물생산량 추정」, 각년도.

북한은 부족한 식량을 해외수입으로 보충해 왔으나, 외화부족의 가중으로 소요량을 수입할 수 없는 상태에 있다. 식량부족을 보충하기 위해 북한은 1991년 130만톤, 1992년 83만톤, 1993년 128만톤 정도를 외국으로부터 수입하였으나, 1994년에는 곡물수입도 36만톤으로 크게 감소하였다. 특히 1994년 북한의 대외무역 총액은 1993년 대비 30% 정도 감소한 18억 3천만 달러에 불과하여 외화사정이 더욱 악화되어 1995년 5월 말까지 곡물수입은 식량부족량의 10%에도 못미치는 것으로 추정된다.

더욱이 북한에 대한 최대 곡물지원국인 중국

이 식량교역에 대해서도 경화결제를 요구하는 한편, 중국 남부지역의 대규모 홍수로 인하여 동북3성 지역의 곡물수출을 금지함으로써 1994년 8월 이후 중국의 대북한 곡물수출이 크게 감소하였다. 북한의 대중국 곡물수입은 1992년 65만톤, 1993년 99만톤이었으나 1994년에는 24만톤으로 격감하였으며 특히 1995년 1/4분기 도입분은 1만 2천톤에 불과하여 이러한 추세가 이어진다면 중국으로부터 곡물도입은 사실상 중단된 것과 다를 바 없는 것이다.

중국 이외에 북한이 식량수입을 추진하는 국가로는 태국, 미국, 이집트, 호주, 캐나다 등을 들 수 있으나 이들 국가로부터의 식량도입에는 한계가 있다. 북한은 지난 3월 미국 바틀레트 사로부터 옥수수 5만 4천톤을 도입하였으며 2월 이성록 조선국제무역촉진위원장이 태국을 방문, 식량을 요청하여 쌀 35%가 포함된 30만톤 도입계약에 합의하고, 1차분인 5만톤을 수입하였으나 1993년과 1994년에 태국으로부터 도입한 10만톤의 대금 2,300만 달러를 7월 15일까지 지급한다는 전제조건이 있어 추가도입이 여의치 않은 상태이다.

북한은 지난 4월 취학아동들의 학교급식용 쌀을 제공해 달라는 명목으로 유엔교육과학문화기구(UNESCO)에도 5천톤의 쌀 지원을 요청한 것으로 전해지고 있으며, 이집트에도 약 10만톤의 쌀 무상지원을 요청했으나 이집트가 재정난을 이유로 북한의 요청을 거부한 것으로

밝혀졌다.

2. 김정일 승계 준비

일본을 방문한 이성록은 쌀 지원 요청과 관련, 특히 6월까지 보내줄 것을 강조했던 점으로 미루어 볼 때, 북한이 현 시점에서 식량 확보에 나선 것은 오는 김일성 사망 1주기(7월 8일)나 정권창건일(9월 9일)에 즈음하여 김정일이 공식적으로 권력승계를 준비하기 위한 정치적 일정과도 연관이 있는 것으로 보인다. 북한은 지난 4월 임기가 만료, 새로 구성해야 할 최고인민회의의 대의원선거를 준비하고 있는 것으로 알려지고 있으며, 북한의 이같은 움직임은 최고인민회의를 열어 김정일의 권력승계를 공식화하려는 사전준비 조치일 가능성도 있는 것으로 여겨진다.

3. 북일교섭 재개의 계기 마련

국제무역촉진위원회 위원장 이성록은 일본 연립여당과의 북일 수교회담 재개를 위한 토의에서 쌀 지원이 노동당의 요청임은 물론 양국 교섭재개의 조건이 될 수 있음을 간접적으로 시사하였다. 이는 북한이 추진중인 합영사업 및 나진·선봉 자유경제무역지대에 대한 외국 자본의 유입 부진으로 현재의 경제난이 장기화될 전망임에 따라 일본으로부터 배상금을 신

속히 받아내어야 할 필요성이 증가하고 있음을 보여주고 있는 것이다.

따라서 북한은 시급한 경제적 지원을 일본과의 관계개선을 통해 어느 정도 해소하려는 구상 아래 쌀 지원 제의를 통해 북일 관계개선의 연결고리를 만들어 시급한 식량난 해소를 도모하는 한편, 다른 한편으로 양국 관계개선의 기반으로 활용하고 있다고 생각된다.

한편 일본의 공식적인 입장은 한일관계에 손상을 주거나 남북관계 개선에 악영향을 미치지 않는 범위에서 대북한 지원을 한다는 것이다. 고노 요헤이 일본 외상은 대북 쌀 지원의 전제 조건은 북한이 한국의 쌀 지원을 수용하는 것이라고 밝힌 바 있으며, 사이토 구니히코 일본 외무차관도 북한이 한국정부가 제공하려는 쌀을 거부하면서 일본쌀 지원만을 고집할 경우, 이는 인도적 차원에서 쌀 지원을 요청하는 것으로 볼 수 없으므로 지원이 어려울 것임을 밝힌 바 있다. 따라서 북한은 일본으로부터 쌀 지원을 받기 위해서는 한국에 쌀 지원을 요청하지 않을 수 없었다.

II 남북한 쌀 합의 내용 및 의미

1. 합의 내용

남북한은 6월 21일 북경 차관급회의를 통하여 곡물제공을 위한 제공주체, 종류, 수량, 인도

장소, 시기, 운송방법 등 절차상 문제에 의견일치를 봄으로써 김일성 사후 처음으로 남북간 합의를 이루어냈다.

남북 쌀 합의의 주요내용은 첫째, 북한측에 1차로 쌀 15만톤을 전량 무상으로 제공하고, 둘째 1차분 15만톤을 해상을 통해 우리측 선박으로 청진·나진항에 인도하며, 셋째 북한측에 인도되는 쌀에는 원산지 표기를 하지 않고, 넷째 합의사항을 실행에 옮기는 쌍방 상사는 우리측에서는 대한무역진흥공사, 북한측에서는 조선삼천리총회사로 하며, 다섯째 1995년 7월 중순에 제2차회담을 개최한다는 것이다.

합의내용을 보자면 서명주체는 남북한 당국자라는 것과 우리의 선박이 직접 북한지역에 쌀을 수송한다는 것 외에는 북한의 요구를 거의 전부 들어준 인도적 차원에서의 대북 쌀지원인 것을 알 수 있다.

또한 7월 중순으로 예정된 제2차회담 개최는 쌀 이외의 문제에 대한 협의와 함께 추가적인 대북 쌀 지원문제를 담고 있는 것으로 여겨진다(김영삼 대통령은 6월 22일 대북 추가 쌀지원 용의가 있음을 밝혔다).

2. 남북한 쌀 합의의 의미

6월 21일 남북 쌀 협상 타결은 김일성 사후 처음으로 남북한 당국자가 만나 합의를 도출해냄으로써 남북대화를 재개할 수 있게 되었다는

점에서 가장 큰 의미를 찾을 수 있다. 특히 이번 협상타결을 계기로 남북간의 경직된 교착국면을 타개하고 관계개선의 물꼬를 틀 수 있는 계기를 마련했다고 볼 수 있다. 이번 쌀 협상 타결은 결과적으로 남북한이 그동안 취해왔던 소모적 대결자세에서 생산적·협력적 관계로 발전할 수 있는 전기가 될 것으로 보인다.

III. 대북 식량지원 규모 및 방법

1. 북한의 필요최소량

1995년 현재 쌀, 옥수수, 콩 등 북한의 연간 총곡물 수요량은 672만톤으로 추정되며 이중 약 260만톤이 부족한 것으로 평가되고 있다. 현재 평양에서조차 식량배급에 있어 쌀과 잡곡의 비율이 3 대 7 정도이므로 이런 비율을 적용할 경우, 최소한 80만톤 규모의 쌀 지원이 필요한 것으로 분석된다. 북한이 일본에 요청한 쌀 지원 규모도 60~80만톤이다. 그러므로 1차적으로 지원되는 15만톤과 일본이 지원할 것으로 예상되는 30만톤을 감안하면 추가지원규모는 15~35만톤 규모가 될 것이다.

2. 한국의 쌀 재고 현황

농림수산부 양정국의 자료에 따르면 한국의 정부미 비축량은 1995년 10월(1995 회계년도

기준) 현재 약 90만톤(617만석: 1석은 약 0.144톤)으로 추정된다. 또한 우리나라의 한해 쌀 소비량이 약 468만톤 정도이므로 세계식량농업기구(FAO)가 권장하는 적정 양곡 보유규모인 전체소비량의 17%(두 달 소비량: 80만톤)를 빼고 나면 약 10만톤 정도의 여유가 있는 셈이다. 한편 민간보유물량 14만톤(1995년 10월 기준)을 감안하면 1차 쌀 지원 15만톤은 현재 비축물량으로 충당할 수 있다고 본다. 그러나 추가 지원을 위해서는 외국으로부터 쌀을 도입해야 할 것이다.

3. 대북 식량지원의 소요비용 및 자원

북한에 15만톤의 쌀을 1993년산 쌀을 중심으로 무상지원하는 데는 약 2,000억원 정도의 비용이 들 것으로 추산된다. 농림수산부 발표에 따르면 1993년산 일반미로 5만톤을 7월중에 보내고 나머지 10만톤은 1992~1993년산 일반미로 추후에 보낸다는 것이다. 따라서 7월 제공분 5만톤을 1993년산으로 하고 나머지 10만톤을 1992년과 1993년산으로 반반씩 섞을 경우, 쌀값 1,850억원, 부대비용 183억원을 합쳐 2,033억원의 비용이 든다.

한편 북한에 30만톤 규모의 쌀을 외국에서 구입, 추가로 지원할 경우 소요되는 자금규모는 7,200만 달러(배곡산 장립종 기준, 톤당 240달러)에서 약 1억 2,000만 달러(캘리포니아산

양질미 기준, 톤당 400달러) 정도이다.

정부는 쌀 제공에 따른 소요비용은 남북협력기금에서 지원하되 부족액은 예비비에서 충당할 방침인 것으로 알려지고 있다. 남북협력기금은 작년말까지 1,659억원이 조성돼 있으며 1995년말까지 약 2,250억원(2억 9천만 달러)이 적립된다. 따라서 북한에 1차적으로 국내 쌀 15만톤을 보내는데 남북협력기금이 거의 전부 충당되므로 추가 쌀 지원을 위한 소요비용에 대한 자원 마련을 따로 해야 할 것이다.

4. 대북 식량지원 방식

국가간 식량의 대량거래는 국제협약의 의무 조항을 준수해야 하는 경우가 있다. 식량을 유상으로 외국에 판매할 경우에는 국제식량농업기구(FAO)의 제약을 받지 않으나, 무상으로 원조하거나 특혜조건으로 양도할 경우에는 잉여농산물 처리에 관한 규약을 준수할 의무가 있다.

무상원조일 경우 FAO의 잉여식량처분위원회(CSD: Committee on Surplus Disposal)에 통지해야 하며, 이 위원회가 이의를 제기할 경우 다자간 협의과정을 거쳐야 한다. 다만 CSD는 인도적 차원에서 정부간 소규모로 이루어지는 비상업적 거래의 경우 통보의무를 면제하고 있으며, 일반적으로 소규모의 거래단위는 1,000톤(약 7,000석)이다. 한국은 현재 CSD의 정식

가맹국이 아니고 읍저버국가이기 때문에 완전한 통지의무를 지니고 있지 않지만, 외교적 차원에서는 통지의무를 갖고 있다고 볼 수 있다.

유상으로 수출할 경우에는 일반적인 재화와 용역의 거래와 동일하게 세계무역기구(WTO: World Trade Organization)의 의무를 준수해야 한다. 즉, 국제시장가격보다 현저하게 낮거나 수출기업에게 보조금을 지급하는 경우에는 부당한 거래로 제소당할 우려도 있는 것이다. 대북 식량지원 조건과 규모는 이와 같은 국제규범과 국제시장 상황을 감안하여 결정되어야 하므로 국제적인 합의를 도출하여 정부간 무상원조 형식으로 제공되는 것이 바람직하다. 그러나 이러한 방법은 많은 시간이 소요되고 국제간 이해관계의 대립으로 계획 자체가 성사되지 않을 가능성도 있다.

따라서 실현가능한 차선의 방안으로 추가지원은 제3국에서 구입하여 장기저리(또는 무이자) 차관 형태로 국제시세를 반영한 가격 기준으로 북한에 제공하는 것이 바람직하다. 이러한 방식의 원조제공은 실질적으로는 무상지원이나 특혜적 요소가 적기 때문에 국제규범에 위배될 소지가 가장 적은 것으로 여겨진다.

한편 1991년 7월 한국의 천지무역상사가 쌀 5천톤을 북한으로 반출시 미국 도정협회(Rice Millers' Association)의 항의가 있었던 예와 같이 쌀 지원 문제가 국제 통상거래상 문제를 야기할 수 있는 민감한 사안임을 감안하여 1차

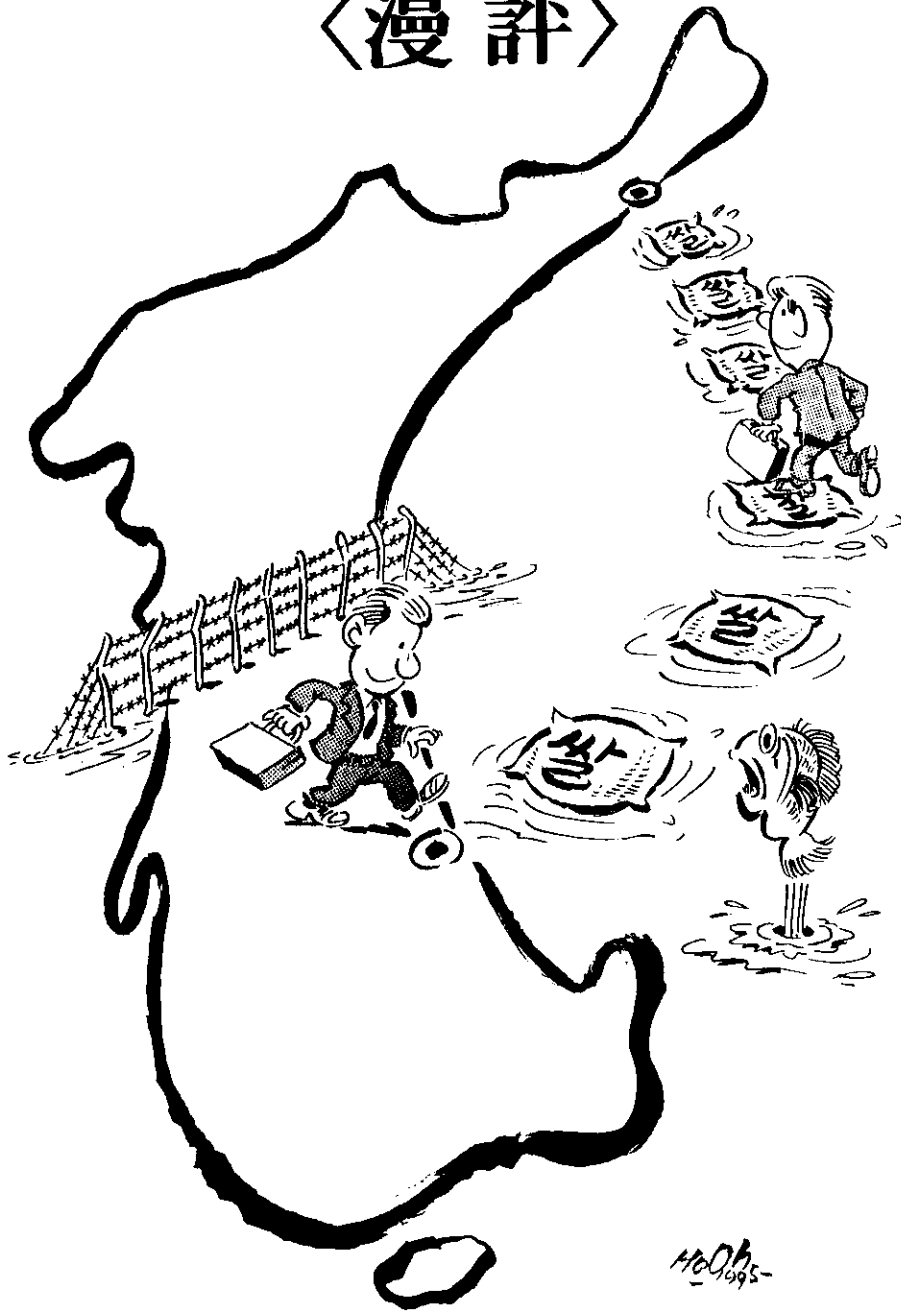
적으로 북한에 제공될 쌀 15만톤 무상원조가 인도적으로 당위성이 있으며 통일을 지향하는 민족공동체 내의 내부거래로서의 정당성을 가지고 있음을 국제사회에 인식시키는 외교적 노력을 강화해야 할 것이다.

IV. 맺음말

남북간의 쌀 지원합의는 그 정치·경제적 함축이 심대하고 남북간에 오랜만에 이루어진 중요한 합의라는 데는 이론의 여지가 없다. 따라서 앞으로의 과제는 모처럼 이루어낸 대북 쌀 지원 합의가 과거와 같은 단순한 일과성 돌출 사건으로 끝나지 않고 공동이익 모색을 위한 남북대화의 장을 정착해 나갈 수 있도록 하는데 있다.

그러나 북한당국이 대외적으로는 내키지 않는 개방조치를 취하고 있지만 대내적으로는 체제생존을 위하여 '우리식 사회주의'를 더욱 강조하고 있는 점을 감안할 때, 남북관계의 단기적 개선에 대하여 지나친 기대를 갖는 것 또한 피해야 할 것이다. 앞으로의 남북관계도 과거 경험에서 본 바와 같이 평탄하지는 않을 것이므로 우리는 가능한 모든 분야에서의 남북 경제교류협력으로 북한의 개혁·개방을 차분히 유도하는 한편 북한의 변화가능성에 대해서는 현실주의적 시각을 갖고 장기적 안목으로 대처해야 할 것이다. [2]

〈漫評〉



“징검다리 역할 기대”