

대북한 식량 추가 지원과 남북 관계

김용재

통일원 통일정책실 과장

정부는 지난 6월 11일 300만 달러를 국제 기구를 통해 북한에 지원할 것이라고 발표하면서, 200만 달러는 현금을 지원하되 유아용 분말을 지정하여 기탁하고, 100만 달러 상당의 국산 분유도 함께 기탁할 것이라고 밝혔다.

또한 민간 차원의 대북 식량 지원도 사실상 허용키로 하였다. 다만, 지원 품목에서 '쌀'을 제외하였고, 지원 창구도 지금까지와 같이 대한적십자사로 단일화하였다.

이번의 대북한 식량 추가 지원은 지난해의

15만 톤 무상 쌀 지원에 이어 향후 남북 관계의 발전과 민족사적으로는 중대한 의미를 가진다고 볼 수 있다.

지원 결정의 배경

이번 정부의 결정은 동족인 북한 주민들이 당장 어려움을 겪고 있는 데 대해 동포애 차원에서 주도적으로 추진한 것이다. 일부 언론에서는 국내외 여론에 밀려 정부가 '마지못해' 유엔 기구의 대북 지원에 동참한 것으로

〈표 1〉 발표 요지

- 지난해 동포애의 차원에서 15만 톤의 쌀을 조건없이 제공하였음.
- WFP를 비롯한 유엔 기구들이 북한의 식량난 해소를 위한 긴급 지원을 호소하였는 바, 정부는 유엔 회원국으로서 인도적 차원에서 대북 지원에 동참키로 결정함.
- 지원 규모는 300만 달러 상당의 상징적 수준이며, 지원 품목은 유아 및 어린이들을 위한 배합 분말과 분유가 될 것임.
- 이번 유엔을 통한 지원 동참도 한·미·일간에 사전 협의 과정을 거침.
- 앞으로 정부 차원의 본격적인 대북 지원이 필요할 경우, 「4자회담」이 성사되어 광범위한 긴장 완화와 신뢰 구축 차원에서 논의·추진될 수 있을 것임.

보도하였으나, 이는 사실과 다르다. 사실 이번 정책을 결정하기까지에는 정부 나름대로의 고민도 적지 않았다.

국제적으로는 유엔 기구들이 제2차 대북 지원의 필요성을 유엔 회원국들에게 호소하고, 국내에서도 민간 단체들이 적극적인 대북 식량 지원 움직임을 보였다. 더욱이 2002년 월드컵의 한일 공동 개최가 결정되자, 일부에서는 경기 일부의 북한 개최 등 포용 정책의 필요성을 제기하기도 하였다.

이러한 국내외 움직임을 감안하여 통일원은 '대북 식량 지원 문제'와 관련하여 각계 통일 전문가 500 명을 대상으로 여론 조사를 실시(6. 8~10)하였다.

여론 조사 결과(6. 11 발표), 정부가 유엔의 대북 식량 지원에 참여해야 한다는 의견으로 집약되었다. 정부 차원의 지원에 대해서는 조사자의 과반수가 넘는 55.2%가 찬성한 반면, 반대 의견은 40.6%였다. 또한 찬성 이유는 '남북 관계 개선을 위해서'(45%)라는 의견이 가장 많았고, '동포애적 차원'(35%), '북한의 돌발적 행동 저지'(13%), '국제 사회 여론 동조'(5%) 등의 순이었다. 반면, 반대 이유는 '북한의 태도 변화가 없기 때문'(58%), '군량미 전용 우려'(34%), '국내 여분 부족'(3%) 등인 것으로 나타났다.

또 북한의 식량 사정에 대해서는 대부분이

'매우 어렵다'(59%)고 평가했고, '어렵지만 견딜 만하다'(35%)는 의견도 적지 않았다. 유엔의 식량 지원 요청에 대해 '정부가 응해야 한다'(65%)는 의견이 '응할 필요가 없다'(26%)보다, 지원 규모는 '상징적인 소규모 지원'(69%)이 '얼마든 상관없다'(21%)는 의견보다 훨씬 높게 나타났다.

민간 차원의 지원과 관련, 지원 창구를 '현행대로 韓赤으로 단일화해야 한다'(88%)는 견해가 '개인이나 단체 등 누구나 지원할 수 있어야 한다'(8%)는 의견보다 압도적으로 많았다. 또 지원 품목에 대해서는 '곡물 지원만 추가로 허용해야 한다'는 의견이 79%, '현행대로 곡물과 현금을 제외해야 한다'는 의견이 10%인 것으로 나타났다.

이러한 전문가들의 의견은 정책 결정에 있어 중요한 요인으로 작용하였으며, 향후 대북 정책 추진 방향에 대해서도 방향타가 될 것이다. 이밖에도 정부는 정부 차원의 본격적인 지원이 어려운 상황에서 각종 종교·자선 단체 등 민간 차원의 순수한 대북 지원 욕구를 감안하였다. 아울러 우리가 어려웠던 시절 국제 기구로부터 받았던 지원을 상기하면서, 우리의 높아진 국제적 위상에 걸맞는 역할을 수행하여야 한다는 책임을 의식하지 않을 수 없었다.

과거 우리는 세계식량계획(WFP)으로부터

1964년부터 1983년 사이에 홍수 대책, 도로 포장, 소맥 지원 등을 통해 총 1억 달러 이상의 원조를 받은 적이 있다. 더욱이 우리가 유엔에 가입(1991. 9)한 역사가 일천함에도 불구하고 경제력 등을 바탕으로 유엔안보리 이사국(1995. 11), 국제식량농업기구(FAO) 이사국(1995~97)으로 활동하고 있으며, 유엔 개발계획(UNDP)을 비롯한 유엔 전문 기관과 정부간 기구 등에 적극 참여하고 있다.

특히, 정부는 WFP 등 국제 기구가 제2차 호소(Appeal) 등을 통해 대북 지원 분위기를 돌우고 있는 상황을 감안하였다. FAO와 WFP는 합동으로 북한 식량난에 관해 특별 경고(5.13)를 하였으며, 유엔인도지원국(UNDHA)은 유엔의 제2차 대북 지원 규모를 총 4,363만 2,935 달러로 공식 발표(6.6)하고, 유엔 회원국의 참여를 호소하였다.

국제 사회의 대북 지원 현황도 1995년 9월 이후 1996년 5월 말까지 국제 기구 1,041만

달러, 양자 차원 1,435만 달러, 해외 교민 130만 달러, IFRC 등 민간 기구 1,102만 달러 등 총 3,700여만 달러에 달하였다.

이처럼 대북 식량 지원의 필요성에 대한 국내외적 여론이 고조되고 있음에도 불구하고, 정부는 우리의 식량 사정에 대한 고려를 하지 않을 수 없었다. 1994년 말 115만 톤이던 식량 재고량이 1995년 말 68만 톤으로 격감한 데 이어 금년 말에는 40만 톤에 불과할 것으로 보여, FAO의 권고 비축량(연간 소비량의 17~18%, 79~80만 톤)에 훨씬 미달하는 최저 수준의 식량 재고량이 예상된다. 더욱이 금년에는 국내 쌀값이 계속 상승 추세(전년 대비 15%)에 있어, 쌀값 안정을 위해 정부 보유미를 계속 방출할 경우, 연말 재고량은 예상치를 훨씬 밑돌 것으로 예상된다. 이같은 상황에서 정부는 13 년만에 처음으로 외국으로부터 식용 쌀(1996년 MMA 수입 물량 6만 3,360 톤)을 수입해야 하는 처지이다. 정부는 이러한 모든 요소와 어려움을 감안하였을 뿐만 아니라, 북한의 태도가 변하지 않고 있음에도 불구하고 북한 주민을 돕기 위해 정말 하기 힘든 결정을 한 것이다.

추가 지원의 의미

따라서 이번 지원 결정은 북한 주민들이 당

〈표 2〉 내역별 규모

내역	규모
식량 지원	2,680만 4,365 달러(WFP 중심)
농지 복구	1,032만 2,260 달러 (FAO, UNDP 중심)
보건	594만 310 달러 (WHO, UNICEF 중심)
감독·행정	56만 6,000 달러

〈표 3〉 한·미·일의 유엔 분담금 및 비율

(단위: 만 달러, %)

구분	1996년도 유엔 분담금 및 비율		금번 지원액 및 비율	
	분담금	비율	지원액	비율
한국	890	0.8	300	7.0
미국	27,217	25.8	620	14.0
일본	16,804	15.4	600	14.0

장 겪고 있는 어려움에 대해 동포애적 차원에서 보내는 '마음의 지원'이라 할 수 있다. 아울러 유엔 회원국으로서 북한의 수해 발생에 따른 긴급 상황을 감안하여 인도적 차원에서 대북 지원에 동참한 것이다.

정부가 300만 달러를 지원키로 결정한 것은 북한 주민이 동포라는 점, GNP 등 우리의 경제력과 국제적 위상 등을 종합적으로 고려한 것이며, 인도적 차원의 상징적 지원 규모로서는 적정 수준이라고 할 수 있다.

이외에도 우리는 그동안 '韓赤'을 통해 4차에 걸쳐 5억 2,000만 원(약 66만 달러) 상당의 라면 및 식용유, 담요 등을 지원하였으며, '韓赤'은 7월 중 2억 원 상당의 밀가루를

제공할 계획이다. 그러나 동시에 이번 조치는 지원 방식, 규모, 성격 등에 있어 정부 차원의 지원과는 성격을 달리한다고 볼 수 있다.

이처럼 이번 조치가 북한에 직접 지원하지 않고 국제 기구를 통한 '소규모 간접 지원'이며, '상징적 수준의 지원'이라는 데에 주목할 필요가 있다. 이는 북한의 태도가 변하지 않았기 때문이며, 북경회담시 밝힌 대북 지원 3원칙(북한의 대남 비방 중지, 한반도 지역 내에서 공식적인 당국간 대화 개최 및 북한의 공식 요청)이 정부 차원의 '본격적 지원'에 있어서는 여전히 불변함을 뜻한다고 하겠다.

따라서 앞으로 정부 차원의 대북 지원은 ① 이번 국제 기구에 의한 구호 활동에의 참여,

〈표 4〉 추가 지원의 의미

구분	정부 차원 지원	6·11 지원 조치
방식	직접 지원	간접 지원
규모	대규모	상징적 소규모
성격	본격적 지원	인도적 차원의 긴급 지원
지원 조건	북경 3원칙 수용	지원 조건 없음

② '4자회담'이 성사될 경우, 광범위한 긴장 완화 조치와 신뢰 구축 차원에서 논의, ③ '북경 3원칙'을 북한이 수락할 경우로 구분하여 추진될 것이다.

민간 차원의 경우, 지원 품목에 기존의 라면·식용유외에 쌀을 제외한 콩, 밀 등 곡물을 포함시켰다. 정부가 지원 품목을 배합 분말과 분유로 한정된 이유는, 배합 분말이 WFP가 요청한 대북 지원 호소(Appeal) 품목에 포함되어 있는 데다, 분유도 UNICEF가 제시한 미세 영양물(micro nutrient)에 해당되는 품목이었기 때문이며, 이런 어린이용 식품이야말로 가장 인도적 품목이라는 점을 고려한 것이다. 다만, 쌀을 지원하지 않은 것은 국내 수급 상황과 대북 쌀지원에 대한 국민 정서 등을 감안했기 때문이다.

그러나 지원 활동이 조용하고 질서있게 추진되도록 '韓赤 창구 일원화' 방침은 계속 고수키로 결정하였다. 정부가 민간 차원의 대북 지원을 '韓赤'을 통해 추진토록 한 것은 인도주의적 문제는 남북 쌍방 적십자사를 통해 협의·해결해온 그동안 남북한간에 있었던 관례뿐만 아니라, 특히 "상대측 지역에 자연 재해가 발생할 경우 서로 도우며, 그 실천 문제는 쌍방 적십자 단체들이 한다"고 규정한 「남북기본합의서」의 합의 정신을 감안한 것이다.

또한 '韓赤'은 체제와 이념을 초월한 인도

사업 기구로서 설립(1949. 10) 이래, 그동안 국내외 구호 활동 참가 등 인도주의적 문제의 해결에 많은 경험을 쌓아왔을 뿐만 아니라, 국제적십자사연맹의 회원 단체(1955. 9 가맹)이기 때문에 국제적인 협력체제도 갖추고 있다고 할 수 있다.

그동안 국제적십자사연맹(IFRC)은 북한의 '큰물대책위원회'와의 협의 아래 수해 지구의 지원 대상자 52만 명에 대한 구체적 명단을 파악하여, 식량 지원이 꼭 필요한 13만 명의 북한 주민에게 지원 물품을 직접 전달하였으며, 지원 물품에 대한 북한 주민들의 반응까지 즉석에서 확인, 우리 남쪽의 지원 사실을 직·간접적으로 알려주고 있다.

이처럼 '韓赤 창구 일원화'에 대해서는 이미 국민적 공감대가 형성되어 있을 뿐만 아니라, 대북 지원 사업에 있어 창구를 다원화하는 것은 무분별한 경쟁을 유발함으로써 남북 관계에 전혀 도움이 되지 않을 것이다. 동시에 우리측은 이번 발표를 통해 북한 식량 문제의 근원적 해결을 위해 남북한이 언제든지 협의·협조할 의사가 있음을 재확인, 우리의 포용적 입장을 과시했다고 하겠다.

특히, 이번 대북 지원 문제에 관련하여 특기할 만한 사실은 한·미·일 공조체제가 확고함을 과시하였다는 점이다. 사실 이번 결정도 한·미·일간에 사전 협의 과정을 거쳤으

며, 미국도 한일 정부와 협의한 결과에 따라 對북한 추가 식량 원조 계획을 확정·발표한다고 밝혔다(6.11 니콜라스 번스 美국무부 대변인).

한국 정부가 대북 식량 지원 결정을 발표함에 따라, 다른 국가들도 유엔의 호소에 부응할 수 있게 된 점도 우리의 달라진 위상과 남북 관계에 있어서의 특수한 존재임을 부각시켜주고 있다. 예컨대, WFP 마이클 로스 대변인은 “우리는 한국 정부가 북한에 식량을 지원키로 한 데 대해 진심으로 환영하며 사의를 표한다”고 말하였다.

북한의 식량 사정

그러나 로스 대변인이 지적하였듯이, “유엔의 대북한 긴급 식량 지원은 미봉책에 불과하며 북한의 장기적인 식량난을 해결하지는 못할 것”이라는 점에 주목해야 한다. 정부의 북한 식량 사정에 대한 평가가 종전에 비해 달

라진 점이 없음에도 불구하고, 이번에 대북 식량 추가 지원을 결정한 것은 남북간 신뢰 구축을 통해 우리가 북한의 식량난을 근원적으로 해결하는 데 협력하기를 원하기 때문이다.

지난해 북한의 곡물 생산량은 345만 톤(북한은 349만 톤으로 발표)인데, 1996년 중 곡물 수요량을 총 673만 톤으로 추정할 때, 22% 감량 배급시 부족량은 233만 톤으로 추산된다.

그러나 해외 도입분(70만 톤 추정)과 기타 원조량 등을 감안할 때, 북한의 식량 부족분은 대략 100만 톤 정도로 추정하고 있다. 이 같은 곡물 부족량을 감안할 때 북한의 식량 사정이 어려운 것은 사실이나, 여름철 구황 작물과 비축미(120만 톤) 등을 고려하면, 부족량의 상당 부분을 보충함으로써 어려운 고비를 넘길 수 있을 것으로 보인다.

그러나 현실적으로는 북한 주민의 신분별·계층별·지역별로 식량 보유에 차이가

〈표 5〉 북한의 1995/1996 양곡 년도 식량 사정

구분	수량	비고
생산량	345만 톤	· 쌀 121만 톤, 옥수수 185만 톤, 기타 39만 톤
수요량	총수요량	673만 톤
	절대 수요량	578만 톤
부족량	233만 톤	· 주식용 508만 톤(정상 배급시) · 사료용 등 기타 165만 톤 · 총수요량 - 자체 절약분(95만 톤) · 총수요량 - 생산량 - 자체 절약분

있을 수 있으며, 식량 부족이라는 '심리적 위기감'이 상황을 악화시킬 우려가 있다는 점을 감안해야 할 것이다. 이는 북한의 식량난이 영농 기술의 낙후, 농약·비료 등 농자재 부족, 집단농장체제의 비효율성과 근로 의욕 감소 등에 의한 구조적 문제에 기인하기 때문이며, 외부의 획기적인 지원이나 북한 자체의 개혁이 없는 한, 식량난은 앞으로도 계속될 것으로 예상된다.

따라서 북한의 식량 문제는 단기적인 1회성 지원으로 해결될 수 없으며, 농업 구조 개선 등 장기적 차원에서 체계적으로 접근하는 것이 필요하다. 또한 농업 구조 개혁은 장기간이 소요되기 때문에, 우선 부족한 식량을 수입할 수 있도록 외화를 벌어들이는 방안을 모색해야 할 것이다.

북한의 식량 부족분을 대략 100만 톤 정도로 볼 때, 100만 톤 구입 비용은 국제 곡물 시세로 보아 약 3억 달러 정도가 소요된다고 한다. 지난해 우리가 북한에 무상 지원한 쌀 15만 톤에 대한 소요 비용은 양곡 대금 1,755억 원(약 2억 4,000만 달러), 수송·선적·보험 등 부대 경비 약 90억 원(1,150만 달러)이었다. 따라서 작년 정도의 대북 지원 금액이면 태국 쌀의 경우, 약 70만 톤을 구입할 수 있으며, 옥수수로 하면 더 많은 양을 구입할 수 있을 것이다.

앞에서도 살펴보았지만, 지금까지의 국내 민간 차원의 지원이 100만 달러에 미달하며 WFP 등 국제 기구가 2차 지원키로 한 금액이 4,360만 달러 정도라는 점을 감안할 때, 지난해 우리가 북한에 지원한 금액은 엄청난 액수라고 하지 않을 수 없다.

결국 지원 금액의 다과가 중요한 것은 아니지만, 국제 기구나 민간 차원의 지원을 통해서 북한은 식량난이 해결될 수 없다는 것은 자명한 사실이다. 이처럼 북한의 식량 문제는 정부 차원의 지원을 통해서만 해결될 수 있는데, 그런 점에서 볼 때 별다른 조건없이 북한을 도와줄 수 있는 나라는 한국밖에 없다고 할 수 있다.

맺는말


우리는 사회주의 경제체제가 성공적으로 개혁되고 있는 사례를 東歐뿐만 아니라 중국과 베트남 등에서 볼 수 있다. 이들 국가는 우선 경제를 개방체제로 바꾸어 외부로부터의 기술·자본을 적극 유치함으로써 성공을 거두고 있다고 할 수 있다. 그러나 북한은 나진·선봉 자유경제무역지대를 설치(1991. 12)한 지 5년여가 되고 있지만, 현재까지 유치한 투자 규모가 2,000만 달러에 불과하다.

한국은행이 발표(6.17)한 「1995년 북한

GDP(국내총생산) 추정 결과」에 따르면, 작년 북한 경제는 식량 및 에너지난이 전년보다 더 악화돼 GDP 성장률이 -4.6%를 기록했다. 북한 경제는 1990년부터 연 6년째 마이너스 성장을 지속함에 따라 실질 국민총생산(GNP)을 기준으로 한 경제 규모는 1989년에 비해 25% 정도 감소한 것으로 추정되며, 1995년도 명목 GNP는 223억 달러, 1인당 GNP는 957 달러에 달했다. 이같은 북한의 명목 GNP 및 1인당 GNP는 우리나라 70년대 중반 수준으로, 각각 세계 60위 및 100위 정도로 추정된다. 남북 양측의 경제 규모는 한국이 북한에 비해 약 20 배 정도 큰데, 양측의 경제력 격차가 전년보다 더욱 벌어지고 있다.

따라서 북한이 식량 문제를 해결하고 경제 발전을 도모하기 위해서는 외부의 지원을 받아야 할 것이며, 무엇보다도 먼저 우리에게 도움을 요청해야 할 것이다. 최소한 북한은 4자회담에 호응해 나오거나, '북경 3원칙'(북한 당국의 공식 요청, 한반도내 회담, 비방·중상 중지)을 수락함으로써 정부 차원의 본격적인 경제 협력을 논의하여야 한다. 경제협력이 본격화하려면 투자 보장, 이종 과세 방지 등의 제도적 장치가 마련되어야 한다는 점에서 당국간 대화를 수용하여야 한다. 우리는 북한 주민까지도 동포로서 포용해야 하는 처지이

기 때문에, 농업의 생산성 향상, 농업 기술 지원, 비료·농약 제공 등을 통해 북한 식량난을 근원적으로 해결할 수 있도록 도와주어야 하는 입장이다. 북한이 주민을 굶주림에서 구하기 위해서는 공산화 통일이라는 망상이나 자포자기식 전쟁 도발 유혹에서 하루 빨리 벗어나 대외 개방·개혁의 길로 나서며, 더 나아가서는 남북 당국간 협력을 적극 받아들여야 할 것이다. 북한 당국이 이러한 현실을 하루 빨리 인식하고 민족 공동 발전을 도모하기 위해 우리와 협력해나가야 할 것이다. 북한 지도층이 이러한 인식을 갖게 되고, 남북 쌍방이 상호 실체를 인정하고 존중하는 바탕 위에서 신뢰 관계를 구축해나간다면, 머지않은 장래에 통일의 실마리도 풀리리라 기대해 본다.

이런 점에서 볼 때 이번 대북 추가 지원은 그 액수는 상징적 수준에 불과하지만, 우리의 진의를 북측에 알리는 계기가 되어 앞으로 남북 관계의 발전에 중대한 영향을 미칠 것으로 본다. 더욱이 대북 경수로 지원 사업이 본격적으로 실시되고 북한도 미일과의 접촉을 통해 개방·개혁을 수용해나간다면, 북한 사회에 변화의 움직임이 점차 확산될 것으로 본다. 

〈漫評〉 ①9



“하늘과 땅에서… 天地開闢?”