

북한의 식량 기근, 해법은 있는가

김경량 / 강원대학교 농업자원경제학과 교수

북한 식량난의 실태와 원인

최 근 들어 북한의 식량난 문제는 국제 정치의 장으로 부각되면서 한반도뿐만 아니라 관련 국가들의 초미의 관심거리가 되고 있다. 시간이 갈수록 북한은 미국, 일본, 국제기구 등을 가리지 않고 손을 내밀고 있는 실정이다. 북한에 있어서 체제 안정의 최우선 과제는 안정적인 식량 확보이며, 그 가운데 쌀의 확보는 북한체제 및 김정일의 권력 승계와 밀접하게 연관되어 있는 것으로 판단되고 있다. 또한 미국이나 중국 등 한반도 주변국들이 북한이 흔들리는 것을 원치 않고, 북한이 쌀 확보를 위해 자존심도 팽개치고 안간힘을 쓰고 있기 때문에, 일부에서는 북한의 식량난이 나름대로 해결될 가능성도 있다고 전망하고 있다. 그러나 핵문제회담과 잠수함 사건, 4者회담, 북한 황장엽 노동당 비서의 망명 등 정치적 사안과 엮이면서 북한의 식량난에 대한 국내외적인 원조는 단순한 식량 문제로의 해결을 어렵게 하고 있다. 또한 한미 양국은 1996년 4월 정상회담을 통해서 4者회담을 제의하고, 이와 함께 미국 정부는 카길社를 통해 쌀

을 중심으로 한 약 50만 톤의 곡물 거래를 허용하였다. 그러나 북한은 카길社의 국제적인 상거래 조건을 거부하여 곡물 거래는 지연되고 있는 실정이다. 이에 대해 정치적인 해결만을 고집하고 있는 북한 정부는 4者회담 거부라는 정치적인 카드를 제시하고 있으며, 대만 핵폐기물 계약이라는 또 다른 협상 카드를 내세우고 있다. 북한은 대만의 핵폐기물 수입을 통해 외화를 확보하고자 하고 있으며, 북한의 극심한 식량난을 해결하기 위한 식량 수입에도 활용될 것으로 예상된다. 이와 함께 북한은 중국, 인도, 대만, 일본에게 식량을 요청하고 있으며, 각 나라들의 구체적인 식량 원조 계획은 발표되고 있지 않은 상황이다. 이러한 어려운 시점에서 북한을 그대로 방치할 수는 없으며 이를 극복하면서 남북한의 통일을 앞당길 수 있다는 점에서, 북한의 식량 문제는 매우 중요하면서 긴급히 해결해야 할 문제이다.

북한의 식량난은 집단농장식 생산체제로 인한 동기부여제도의 결여와 이로 인한 농민들의 생산 의욕 저하 등으로 노동 생산성과 토지 생산성이 극히 낮고, 단작과 집약 영농, 비료 과다 시비 등으로 인한 토양의 산성화 등에

북한의 식량난은 구조적인 문제와 홍수 및 냉해 피해로 인한 일시적인 상황으로 나눌 수 있다. 그러나 일시적인 상황인 자연 재해는 북한의 무분별한 다락밭 사업에 따른 반복적인 홍수 피해와 농자재가 부족하여 매해 냉해를 입을 수밖에 없는 구조적인 문제로 구분할 수 있다.

기인하고 있다. 또한 김일성 주체농법의 고수(예: 밀식 재배와 다락밭 건설)와 전체 국토의 80% 이상이 산지인 점, 위도와 해발 고도가 남한에 비해 상대적으로 높을 뿐만 아니라, 최근의 빈번한 냉해, 우박 피해, 일조량 부족, 조상 현상(165~180 일의 짧은 무상 일수) 등 자연 조건도 농업에 있어서 남한에 비해 훨씬 나쁜 조건을 가지고 있다.

또한 전반적인 경제 침체로 인한 외화 부족에 따른 경화 결재의 어려움, 대외 채무 상환의 불이행에 따른 대외 신용 상실로 식량 수입이 어렵고, 구소련 및 동구권의 붕괴와 중국의 외면은 경제 사정의 악화와 대외 여건의 불리 속에서 북한의 자력 갱생에 한계를 노정시키고 있다. 이러한 산업 전반의 침체와 대외 여건의 변화로 농업 생산에 필수적인 비료, 농약, 농기계 등 농자재 공급을 위한 원료 수입이 차단되고, 농자재의 적시 공급이 불가능하게 되어 농업 생산은 더욱 악화되고 식량난을 가속화시키고 있다.

북한 경제에 있어서 구조적이며 고질적인 문제로 제기되고 있는 에너지 부족과 외화난도 식량 문제와 직·간접적으로 관련이 있다. 최근 에너지 부족의 한 예로 농기계가 작동을 하

지 못하고, 이에 따라 생산성이 하락됨으로써 식량난을 가속화시키고 있다. 또한 북한 지역에서의 외화는 식량을 구입할 수 있는 유일한 방법으로

모든 사람들이 외화벌이에 몰두하고 있는 실정이다. 북한의 암거래 시장에서는 외화(주로 달러)가 유통되고 있으며, 외화 상점을 이용하기 위해서는 외화가 필수여서 외화는 매우 중요한 교환 수단으로 이용되고 있다.

북한의 식량난은 구조적인 문제와 홍수 및 냉해 피해로 인한 일시적인 상황으로 나눌 수 있다. 그러나 일시적인 상황인 자연 재해는 북한의 무분별한 다락밭 사업에 따른 반복적인 홍수 피해와 농자재가 부족하여 매해 냉해를 입을 수밖에 없는 구조적인 문제로 구분할 수 있다. 특히, 북한이 말하는 1995,96년의 큰물 피해는 100 년만의 피해라고 표현할 정도로 피해가 컸으며, 농경지의 약 1/2 정도가 피해를 입었다. 따라서 농경지를 복구하는 데만 적어도 약 2~3 년 정도가 소요될 것으로 예상되어, 단기간 내에 북한 지역에서 식량 증산을 기대하기는 어려운 실정이다.

이와 함께 구조적인 문제로서는 첫째, 협동농장의 소유제 및 분배제에 따른 농민들의 노동 의욕 상실을 들 수가 있다. 북한은 이를 극복하기 위해서 현재 협동농장내 각 분조가 농산물 초과 생산분을 자유롭게 판매할 수 있게 하는 분조생산하청제를 골자로 한 본격적인

농업 개혁에 착수한 것으로 알려지고 있다. 그러나 실제에 있어서는 분조별 생산 목표량을 달성하기가 어려우며, 또한 구조적인 농업 문제를 부분적

으로 보완한다고 해서 급작스러운 생산량 증가는 기대하기 어려운 실정이다. 또한 북한은 최근 들어 농업의 소유와 경영 형태를 협동적 소유에서 쉰인민적 소유인 국영 농장으로 전환하고 있으며, 이는 중국과 베트남의 농업 개혁 추세인 국영농장, 협동농장에서 개인농으로의 전환과는 상반되는 정책으로, 개별 가족 농에서 볼 수 있는 인센티브를 감소시킴으로써 생산 감소의 원인이 되고 있다.

둘째, 중공업우선주의에 입각한 북한 경제의 불균형 정책에 기인한다. 북한은 중공업, 특히 군사 부문에 대한 집중적인 투자로 인해서 산업의 발전이 억제되어왔으며, 농업 부문에서는 농자재 관련 산업의 낙후와 북한에서 수입을 필요로 하는 농자재 수입의 어려움이 농업 생산을 저해하는 요인이 되고 있다. 또한 노동력이 군사 부문으로 유출되어 농촌 지역의 노동력을 감소시키며, 특히 젊은이의 노동

식량난의 구조적인 문제로서는 첫째, 협동농장의 소유제 및 분배제에 따른 농민들의 노동 의욕 상실을 들 수가 있다. 둘째, 중공업우선주의에 입각한 북한 경제의 불균형 정책으로 인한 농업 부문의 농자재 관련 산업 낙후와 농자재 수입의 어려움에 기인한다.

력 손실은 생산성을 하락시키는 요인으로 작용하고 있다. 前 북한 道농촌경리위원회 지도원이었던 김광일氏에 의하면, 북한 협동농장의 분조장은 대부분 여성이 맡고 있으며, 농업 노동력도 대부분 여성이 차지하고 있다고 한다. 이로 인해 북한의 곡물 재배 면적당 생산량은 계속적으로 하락하여, 남북한의 차이는 1989년의 1.3 배에서 1993년에는 1.6 배로 생산량이 하락하였다.

북한의 식량 부족은 많은 연구 기관과 언론 등을 통해서 일반인에게도 비교적 신속하게 알려지고 있는 실정이다. 최근 북한은 공식적인 발표를 통해 총수요량은 784만 톤이며, 1996년 생산량 250.2만 톤을 계산하여 총부족량은 533.8만 톤으로 발표하였다.

그러나 지난해 북한을 방문 조사한 FAO/WFP 보고서와 국내외 전문가들에 의하면, 북한의 발표는 국제 사회의 원조를 얻기

〈표 1〉 북한의 재배 면적당 생산량

(단위: 톤/ha, %)

	1989	1990	1991	1992	1993
북한	3.17	2.78	2.78	2.69	2.45
남한	4.15	3.98	3.99	4.20	3.80
남한/북한	1.3	1.4	1.4	1.6	1.6

자료: 한국개발연구원, 「북한경제지표집」, 1996.

이러한 북한의 식량 사정에 대해 국제 사회의 반응은 두 가지로 나뉘는데, 북한의 식량난이 심각하다는 쪽은 주로 서방 세계에서 나오고 있다. 반면, 러시아와 중국은 북한의 식량난이 그렇게 심각한 상황은 아니라고 주장하고 있다. 이들은 북한의 식량난이 심각해서가 아니라 정치적인 영향을 유지하기 위한 의도가 깔려 있다고 보고 있는 것이다.

내외로 감소된 것으로 추정되며, 이 수치는 북한 인구 2,300만 명의 2~3 개월 분량으로 식량 확보에 비상이 걸린 것으로 판단된다.

위한 과장된 발표라는 시각이 많으며, 남한이나 국제 기구 등의 분석에 의하면 북한의 연간 식량 총수요량은 약 570만 톤 안팎으로 추정되고 있다. 또한 북한의 지난해 곡물 생산량은 평년(410만 톤)보다 약 10% 정도 감소한 370만 톤으로 추정되고 있다. 따라서 부족량은 공식적으로는 약 300만 톤 정도가 부족하며 실제로는 약 200만 톤 정도가 부족한 것으로 추정되고 있다.

김운근 등은 북한 지역에서 기상 재해가 없을 경우, 매년 평균 곡물 총생산량은 400만~450만 톤, 소요량은 600만~650만 톤으로 평균 부족량은 200만~250만 톤으로 추정하고 있다. 최근 보도에 의하면, 북한의 식량 비축량은 연속적인 흉작으로 인해 거의 100만 톤

이러한 북한의 식량 사정에 대해 국제 사회의 반응은 두 가지로 나뉘는데, 북한의 식량난이 심각하다는 쪽은 주로 서방 세계에서 나오고 있다. 국제적십자사는 올해 약 200만 톤이 부족하다고 추정하고 있으며, 독일 연방정보부도 같은 수치를 내놓고 있다(『조선일보』 1997. 2.10). 반면, 러시아와 중국은 북한의 식량난이 그렇게 심각한 상황은 아니라고 주장하고 있다. 중국은 지난해부터 2000년까지 매년 50만 톤씩 식량을 지원하기로 약속했다. 이들은 북한의 식량난이 심각해서가 아니라 정치적인 영향을 유지하기 위한 의도가 깔려 있다고 보고 있는 것이다. 한편, 前 김일성대학 교수였던 조명철 박사는 북한에서 한해 식량 70만 톤에서 100만 톤 정도가 주민들에 의해서 유출되고 있으며, 이는 공식

〈표 2〉 북한의 식량 수급 추정치 비교

(단위: 만 톤)

	FAO/WFP 보고서		1997년 1월 북한 발표	통일원 추정치	농촌경제연구원
	1996년 6월	1996년 12월			
총수요량	554.8	540	784	673	600~650 634(454)
생산량	407.7	284	250.2	369	400~450
부족량	147.1	256	533.8	308	200~250

자료: 『국제식량농업』 제39권, 제1호, 1997. 1: 『중앙일보』, 1997. 2. 11; 김운근 외, 『통일 대비 북한 지역 농작물의 적정 배지와 농업 생산량 예측』, 농촌진흥청, 1996. 7.

재고 계산에서 누락되고 있고 개인 텃밭이 확장되어 북한이 발표한 식량난보다는 그렇게 위험한 상황은 아니라고 주장하고 있다. 북한 내에서 텃밭

이나 부업밭이 공식적으로 허용되는 형태라면 돼기밭은 비공식적인 형태로서 농장원들이 1년에 농장으로부터 배급받는 양은 약 180 kg 정도인 반면, 돼기밭에서는 일주일에 2~3 일의 노력으로 약 200 kg 정도의 식량을 얻을 수 있다고 한다. 이처럼 북한 지역에서는 비공식적인 경작 형태가 많으며 이러한 구조적인 조건이 배급제가 위기에 처해 있어도 북한 주민들이 굶어 죽지 않는 이유라고 설명되고 있다. 또한 공식적인 노임으로는 생활을 유지할 수 없음을 따라 주민들은 생존을 위해 비공식적 경제 행위에 의존할 수밖에 없으며, 공식적

여러 가지 자료들을 분석해보면, 북한의 식량난은 북한이 발표한 자료보다는 덜 심각하지만 그러나 남한과 국제 사회가 방치해서는 안되는 상황까지 왔으며, 앞으로 춘궁기를 앞두고 북한의 식량난은 점점 더 심각해질 것으로 예상된다.

인 노임으로는 암시장에서 필요한 물품을 구입할 수가 없기 때문에 비공식적인 돼기밭이 성행하고 있다. 이러한 여러 가지 자료들을 분석해보면, 북한의 식량난은 북한이 발표한 자료보다는 덜 심각하지만 그러나 남한과 국제 사회가 방치해서는 안되는 상황까지 왔으며, 앞으로 춘궁기를 앞두고 북한의 식량난은 점점 더 심각해질 것으로 예상된다.

식량과 영양과의 관계

북한의 식량 문제를 논함에 있어서 일반적

〈표 3〉 북한의 주요 곡물 생산량

농업지대별	쌀(백 톤)		옥수수(천 톤)		콩(백 톤)		서류(감자, 천 톤)		잡곡(밀, 보리, 수수, 백 톤)	
	대안 I	대안 II	대안 I	대안 II	대안 I	대안 II	대안 I	대안 II	대안 I	대안 II
북부내륙고원지대	275	183	429	285	433	288	372	247	384	256
동북해안북부지대	661	440	276	184	236	157	17	11	97	65
동북해안중부지대	1,448	963	351	23	300	200	-	-	53	36
동북해안남부지대	901	599	144	96	134	89	-	-	1	1
북부산간지대	1,701	1,131	168	112	116	77	16	11	200	134
중부산간지대	175	116	347	231	257	171	18	12	1	1
서해안북부지대	8,024	5,336	693	461	544	362	-	-	121	80
서해안중간지대	1,153	767	576	383	492	327	-	-	60	40
서해안남부지대	5,224	3,474	526	350	487	324	-	-	220	147
계	19,561	13,008	3,510	2,335	3,000	1,995	423	281	1,138	757

자료: 김운근 외, 「통일 대비 북한 지역 농작물의 적정 배치와 농업 생산량 예측」, 농촌진흥청, 1996. 7. p. 119.

주: 여기서 대안 I 은 정상 생산량 추정치이며, 대안 II 는 체제 차이를 고려한 실질 생산량임.

북한의 식량 추정에는 곡물 총량 개념보다는 남한의 경우와 같이 쌀을 위주로 한 주식 개념을 기본으로 주식 자원간(밀, 옥수수, 기타 잡곡류 등)의 영양학적 가치 평가를 통해, 실질적으로 주식을 섭취할 때 얻어야 하는 1인당 열량, 단백질의 양과 질, 가능하다면 지방질까지 고려하여 수급 대책을 추정하는 것이 더욱 정확하고 과학적인 추정이 될 수 있을 것이다.

으로 간과하는 것 가운데 하나는 식량에 대한 정확한 개념 정립이다. 특히, 남북한 통일을 전제로 한 초단기 식량 수급의 추정에 있어서는 식량에 대한 구체적인 구분이 필요하다. 현재 남한에서 발표되고 있는 북한의 식량 수급 추정에서는 대부분 쌀과 옥수수 등을 합한 곡물 총량 개념으로 이루어지고 있다. 북한의 식량 소비 구조를 살펴보면, 전체의 곡물 소비 가운데 식용이 약 71.6%를 차지하며, 이 가운데 옥수수가 55%, 쌀이 약 30% 정도를 차지하고 있는 반면, 남한은 곡물 소비에 있어서 식용으로는 약 30.7%에 불과한 실정이며, 이 가운데서 쌀이 약 66%를 차지하고 수입밀이 약 21%를 차지하고 있는 실정이다.

따라서 북한의 개방과 경제 발전의 속도에

따라 차이가 있겠지만, 북한에 서도 급격히 쌀 위주로 곡물의 소비 구조가 변화될 것으로 예상된다. 그러므로 식량 추정에는 곡물 총량 개념보다는 남한의 경우와 같이 쌀을 위주로

한 주식 개념을 기본으로 주식 자원간(밀, 옥수수, 기타 잡곡류 등)의 영양학적 가치 평가를 통해, 실질적으로 주식을 섭취할 때 얻어야 하는 1인당 열량, 단백질의 양과 질, 가능하다면 지방질까지 고려하여 수급 대책을 추정하는 것이 더욱 정확하고 과학적인 추정이 될 수 있을 것이다. 영양학적 고려가 이루어져야 하는 당위성은 첫째, 북한 주민의 왜소화이다. 영양 과학에서 정의하는 연령에 따른 표준 신장과 표준 체중에서 점점 멀어져간다는 것은, 현재 배급 식량의 문제점, 지원해야 할 곡물의 종류와 양을 올바르게 결정하지 못하고 있거나 결정해야 할 필요성을 반증하는 것이다. 둘째, 총열량 필요량만이 식량 문제를 해결하는 지표가 되는 것이 아니라, 단백질의 질과 양,

〈표 4〉 북한의 주요 곡물 수요량 추정(1994)

(단위: 천 톤)

	순식용	사료	가공·종자	감모	계
미곡	1,362	-	86	55	1,503(23.7%)
옥수수	2,498	632	454	71	3,655(57.6%)
콩	107	30	106	11	254(4.0%)
감자	151	66	216	41	474(7.5%)
기타 잡곡	423	4	27	2	456(7.2%)
계	4,541	732	809	180	6,342(100%)

자료: 김운근 외, 「통일 대비 북한 지역 농작물의 적정 배치와 농업 생산량 예측」, 농촌진흥청, 1996. 7. p. 122.

탄수화물 및 지방의 질과 양에 대한 과학적 수치가 제시되어 야만 식량 문제의 올바른 지표가 성립되는 것이다. 왜냐하면, 예를 들어 옥수수는 단백

질의 질이라는 측면에서 커다란 문제를 안고 있는 곡물이므로, 열량을 충분히 공급할 수 있는 지원체제를 갖추더라도 단백질 부족에 의한 질환(marasmus 같은 질병)이 유발될 수 있다는 것은 좋은 예이다. 50년대 미국의 식량 원조가 비록 우리나라의 실정에 맞는 것이 아니었으나, 밀가루와 분유가 병행되었던 이유가 거기에 있다. 특히, 한국인은 쌀 선호도가 매우 높기 때문에 영양 과학적 식량 문제 해결에는 또 다른 고려가 있어야 한다.

前 북한 농업과학원 연구원이었던 리민복氏와 김광일氏 등에 의하면, 북한 농민 시장 등에서 쌀의 가치가 옥수수 가치의 두 배에서 세 배로 유통되고 있으며, 북한의 모든 상품의 가치가 화폐보다는 쌀을 기준으로 유통되고 있는 것을 보아서 쌀에 대한 전통적인 선호도뿐 아니라 영양학적 가치가 공감대를 형성하고 있는 듯하여, 식량의 극심한 부족 상태가 아닐 경우 옥수수의 소비보다는 쌀에 대한 소비가 월등히 높을 것으로 예상된다. 또한 북한과의 접경 지역에 위치한 중국 연변 지역의 곡물 소비 구조도 대부분이 주식으로는 쌀을 소비하며, 옥수수는 부식으로 소비하고 있는 것으로 보아서도 통일시 또는 경제 여건이 나아

영양학적인 고려가 이루어져야 하는 당위성은 첫째, 북한 주민의 왜소화이다. 둘째, 총열량 필요량이 식량 문제를 해결하는 지표가 되는 것이 아니라, 단백질의 질과 양, 탄수화물 및 지방의 질과 양에 대한 과학적 수치가 제시되어야만 식량 문제의 올바른 지표가 성립되는 것이다.

질 경우 북한 지역에서는 쌀에 대한 수요가 급격히 증가될 것으로 예상되며, 중장기적으로는 남한의 곡물 소비 구조로 변하게 될 것으로 예상된다. 따라서 북한 지역에 대한 식량 수급 예측과 지원은 현실적인 면을 감안하여 쌀 위주로 접근하는 것이 바람직할 것이다.

올해 북한의 식량 사정 전망

북한의 지난해 식량 사정은 FAO/WFP공동조사단의 보고서에 의하면, 북한 지역의 심각한 식량 부족으로 인해 상당량의 미숙 옥수수가 수확기 이전인 8월과 9월 사이에 약 50% 정도가 소비되었고, 감자의 수확분도 많은 양이 수확 전에 이미 소비되었다고 한다. 또한 북한 지역의 곡물 재고량도 수해로 인한 보관 창고의 손실 등으로 공급 수준이 매우 낮아진 것으로 전망되고 있다. 이와 함께 북한에 대한 남한의 곡물 지원 환경은 지난번 지방 선거의 악재와 함께 올해 대선과 연결되어 있어서 정치적 측면에서 상당한 문제점들을 내포하고 있다. 국제 사회의 북한에 대한 지원도 여러 가지 문제들로 인해서 그리 원활하지는 못할 것이다. 일본은 지난해의 풍작으로 인해 쌀의 재고

최근 4者회담과 남북 대화를 전제로 하여 북한에 대한 지원을 유보하고 있던 정부가 미국, 일본과 공동으로 북한에 대한 식량 지원을 계획하고 있다. 세계식량계획(WFP)은 약 4,160만 달러(10만 톤 규모) 상당의 대북 식량 지원을 계획하고 있으며, 남한의 지원 규모는 지난해와 비슷할 것이라는 관측이 유력하다.

가 314 만 톤으로 FAO 권장보다 약 두 배를 초과하는 물량을 확보하고 있어 쌀에 대한 보편 비용이 크게 증가하고 있다. 이를 해결하는 방안으로 북한에 대한 식량 지원을 적극 추진하고 있으나, 남한과의 정치적인 관계로 북한에 대한 식량 지원은 그리 쉽지 않을 전망이다. 미국의 경우는 북한에 대한 식량 지원을 적극 추진하고 있으며, 남한과의 정치적인 문제로 인해서 직접적인 지원은 유보하고 있고 국제적인 기구를 통해서 식량을 지원하고 있는 것으로 알려지고 있다. 세계식량계획(WFP)과 유엔인도지원국(UNDHA), 세계식량기구(FAO), 유엔아동기금(UNICEF), 유엔개발계획(UNDP) 등 유엔 관련 기구들은 1995년 6월 2,000만 달러를 목표로 제1차 지원을 계획하였지만, 930만 달러를 모금하는 데 그쳤다. 그리고 지난해의 제2차 지원에서는 한·미·일이 사전 조율을 거쳐 4,300만 달러를 목표로 하였지만, 지난 1월 말까지의 실적은 목표액의 약 52%인 2,200만 달러에 그치고 있다. 그러나 미국이 620만 달러, 일본이 600만 달러, 한국이 300만 달러를 담당하여 세 나라가 대부분을 차지하고 있는 실정이다. 시간이 지남에 따

라 국제 사회의 반응은 냉담한 상황이다. 최근 4者회담과 남북 대화를 전제로 하여 북한에 대한 지원을 유보하고 있던 정부가 미국, 일본과 공동으로 북한에 대한 식량 지원을 계획하

고 있다. 세계식량계획(WFP)은 약 4,160만 달러(10만 톤 규모) 상당의 대북 식량 지원을 계획하고 있으며, 남한의 지원 규모는 지난해와 비슷할 것이라는 관측이 유력하다. 이는 정치적인 문제로 인해 인도적 차원의 지원을 유보하고 있던 정부로서는 바람직한 결정이라고 판단되며, 이를 계기로 남북한의 관계가 발전될 수 있을 것이다. 이는 또한 남북한 농업 협력의 골을 트는 계기와 북한이 자생적으로 식량 문제를 해결할 수 있도록 추진하는 과정의 시작이 될 수 있을 것이다.

북한 식량 문제의 해결 가능성

북한이 이처럼 극심한 식량난을 겪고 있는 것은 북한의 식량 부족이 일시적인 상황에 의한 것이 아닌 구조적인 문제에 의해서 발생되고 있음을 보여준다. 이에 대한 해결책으로 몇 가지 방안을 검토하고자 한다.

첫째, 남한의 생산 및 비축 물량으로는 북한에 대한 지원이 부족하므로 단기적으로는 외국으로부터의 식량 수입을 고려해야 할 것이다. 올해 세계 쌀 시장에서의 교역 규모는 약

1,800만 톤 정도로 예상되며, 이 가운데 태국이 약 535만 톤을 수출하여 약 30% 정도를 유지할 것으로 예상되고 있다. 그러나 쌀에 대한 대체 곡물 수요가 늘어나는 추세이므로

국제 쌀 시장의 거래량은 매년 감소하고 있다. 북한은 지난해에 일본, 중국, 유엔 기구 등을 통해서 약 90만 톤 정도의 곡물을 무상 원조 받았으며, 시리아에서는 무기 판매로 약 14만 톤, 베트남에서는 10만 톤을 유상 구입하는 등 총 113.2만 톤 정도의 식량을 무상 원조 및 유상 구입하였으며, 밀이 주종을 이루는 것으로 알려지고 있다. 올해도 북한은 식량을 무상 또는 유상으로 지원받기를 원하고 있고, 국제 시장에서의 쌀의 구입도 검토하고 있는 것으로 알려지고 있다. 최근 황장엽 북한노동당 비서의 망명과 관련해서도 북한은 중국이 지난해 약속한 80만 톤의 식량 지원 물량을 늘려줄 것을 요구하고 있는 것으로 알려지고 있다.

둘째, 남한의 북한에 대한 직접적인 지원이다. 이 문제는 재정적인 문제뿐만 아니라 정치적인 문제가 연관되어 있어서 매우 복잡하지만, 가장 확실한 방법 가운데 하나이다. 남한

북한 식량 문제에 대한 해결책으로 첫째는 남한의 생산 및 비축 물량으로는 북한에 대한 지원이 부족하므로 단기적으로는 외국으로부터의 식량 수입을 고려해야 할 것이다. 둘째는 남한의 북한에 대한 직접적인 지원이다. 이 문제는 재정적인 문제뿐만 아니라 정치적인 문제가 연관되어 있어서 매우 복잡하지만, 가장 확실한 방법 가운데 하나이다.

의 식량 수급을 정확히 파악하고 북한에 대한 식량 지원을 일관성있게 추진하는 것이다. 남한의 식량 수급은 쌀을 중심으로 하였을 때 지급도의 약 95~100% 수준으로 예측되고 있으며, 이는 쌀생산 증가보다는 최근 소비에 있어서의 급격한 감소 추세에 기인한다. 또한 남한의 쌀 재고량은 1991년 말 양곡 기준으로 약 5 개월분에 달하던 것이 1995년 말에는 1.6 개월분으로 대폭 감소되어, 쌀 수급 문제가 농정의 현안으로 대두되었었다. 올해 10월 말 남한의 쌀 재고는 지난해의 대풍으로 인해 약 450만 석 정도가 될것으로 예상하고 있다. 여기에 MMA 물량으로 약 53만 석 정도가 더 추가될 예정이므로 이를 활용한다면, 북한에 대한 어느 정도의 지원은 가능할 수도 있지만 큰 규모는 아닐 것이다.

북한에 대한 식량 지원은 최근 종교 단체와 민간 부문에서 소규모이지만 활발하게 이루어

〈표 5〉 북한 식량 도입 실적(1996)

지원 국가	일본	중국	시리아	베트남	유엔 기구	합계
지원 물량	20	54	14	10	15.2	113.2

자료: 「중앙일보」, 1997. 2. 11.

셋째는 중장기적인 목표로서 북한 지역에 대한 농업 생산성 증대 방안이다. 현재 북한 식량 부족의 근본적인 문제는 제도적인 한계로서 농민들의 사기 저하와 농자재의 부족을 들 수 있다. 통일 전 북한 지역에 대한 농자재 및 농업 기술의 지원은 북한 지역의 농업 생산성을 높일 수 있을 뿐만 아니라, 생산 부문에서의 협력체계 구축을 통해 북한 농업의 자생력을 증대시키는 방안이라고 할 수 있다.

지고 있으며, 이에 정부에서도 지원을 점차 확대하고 있는 추세이다. 북한에 대한 지원은 정치적인 측면과 현재 남한의 북한에 대한 동포 애적 차원의 식량 지원 차원에서 벗어나, 이제는 합리성에 의거한 식량 지원과 북한 농업에 대한 투자를 해야 할 때이다. 통일 전의 북한에 대한 지원 및 투자는 결국 통일을 목표로 하는 우리에게 있어서는 통일 비용을 최소화 하는 사전 투자·선지출의 의미로 보아야 할 것이다. 북한에 대한 지원은 민간과 정부가 협력하여 전문적인 대북 지원 기구를 통해서 이루어지는 것이 바람직할 것이다.

남한 내부에서 가능한 방안 가운데 하나는 우리의 음식물 과소비를 절약하여 지원하는 방안이다. 연간 약 8조 원에 달하는 남한의 음식물 쓰레기 가운데 곡류 쓰레기만 1조 5,000억 원에 달하고 있는데, 이는 하루 40억 원꼴로 쌀로 환산하면 연간 약 400만 섬의 증산 효과를 가져올 수 있다. 스위스는 오래 전부터 자국의 비상시 식량 안보를 위해서 계획을 수립하고 있으며, 이를 국민들에게 충분히 홍보하여 영구 중립국인 스위스의 특수한 입장에 대

한 대비를 하고 있다. 평상시 소비 수준인 1인 1일 3,400 kcal를 비상시에는 억제 소비 수준인 2,400 kcal까지 감축하는 것을 내용으로 하는 이러한 스위스의 식량 비상 수급 계획을 남한에 원용하여, 단기

적으로 남한의 소비를 15~20% 정도 감축할 경우 북한에 대한 식량 지원은 큰 문제없이 진행될 수 있을 것이다.

셋째, 중장기적인 목표로서 북한 지역에 대한 농업 생산성 증대 방안이다. 현재 북한 식량 부족의 근본적인 문제는 제도적인 한계로서 농민들의 사기 저하와 농자재의 부족을 들 수 있다. 북한은 이에 따라 최근 우대제도 실시 등 농민에 대한 인센티브제도를 도입하고 있으나, 성과는 매우 미진한 것으로 알려지고 있다. 통일 전 북한 지역에 대한 농자재 및 농업 기술의 지원은 북한 지역의 농업 생산성을 높일 수 있을 뿐만 아니라, 생산 부문에서의 협력체계 구축을 통해 북한 농업의 자생력을 증대시키는 방안이라고 할 수 있다. 북한에 대한 농자재의 지원은 단순 기자재 등 북한이 지원받아 바로 사용할 수 있는 것부터 지원하는 것이 바람직하며, 이에 대해서 정부에서도 긍정적으로 추진하는 것이 바람직할 것이다. 북한 당국의 체제 고수에 대한 입장을 고려하여 부족한 영농 자재 공급, 계약 재배의 실현 등을 다각적으로 접근할 수 있도록 통로를 개방

하고, 이후에 물적·인적·기술 교류 등으로 확대해야 할 것이다.

남북한의 경제 협력은 단기적·경제적 이익 추구보다도 중장기적으로 남북한 경제 통합의 실현과 남북한의 동질성 회복이라는 차원에서 추진되어야 하며, 물자 교류를 시작으로 하여 경제 협력, 인적 교류 등 점진적이고 단계적으로 대북 관계를 추진해야 할 것이다.

남북한간에는 경제 수준의 차이로 공산물 무역의 추진에는 여러 가지 제약이 따르나, 기후와 풍토가 동일한 지역에서 생산한 이질성이 적은 농산물의 교역은 현재로서도 그 실현과 확대 발전의 가능성이 가장 높은 부문으로 평가받고 있다. 특히, 농산물 교역은 경제 교류의 가장 기본적인 단계이고 국민의 기초 식품의 교역이라는 점에서 대단히 중요한데, 상호 보완적인 품목의 교역은 남북 관계 개선에도 파급 효과가 대단히 클 것이다.

남북한간의 교류 현황은 현재 1988년 7월 소위 7·7특별선언으로 對북한 교역의 문호를 개방한 이후 꾸준히 증가하여, 1988년 대북 경제 개방 조치 이후 1996년 11월 현재까지의 남북한의 반출·반입 품목은 총 5,133 건에 금액으로는 약 14억 달러에 달하고 있다. 그 가운데 작년 한 해 농수산물의 교역 비중은 약 280만 달러 정도로 전체에서 약 18% 정도를 차지한 것으로 나타나고 있다.

남북한의 농업 협력은 단순한 농산물 교역에서 벗어나 남북한간에 상호 신뢰가 형성되어 통일을 앞당길 수가 있게 될 것이며, 궁극적으로는 한반도가 동북아 경제 발전의 중심 축으로 발전하는 데 중요한 역할을 할 것이다.

남북한의 농업 협력은 단순한 농산물 교역에서 벗어나 남북한간에 상호 신뢰가 형성되어 통일을 앞당길 수가 있게 될 것이며, 궁극적으로는 한반도가 동북아 경제 발전의 중심 축으로 발전하는 데 중요한 역할을 할 것이다.

맺음말

북한의 식량 문제에 있어서 단기적인 지원 대책으로는 단순한 식량의 공급도 중요하지만, 농자재 공급 등 현재 북한 지역에서 농업 생산성을 증대시킬 수 있는 다양한 지원을 시행하는 것이 우선되어야 할 것이다. 우선, 식량의 지원은 북한 지역의 경제뿐만 아니라 체제를 안정시키며 남북한의 긴장을 해소할 수 있다. 긴장 해소만이 남북한이 공히 발전할 수 있는 조건임을 깨달아야 할 것이다. 최근의 정치적인 긴장감으로 해서 남북간에는 국제 사회에서의 지위 상실뿐만 아니라 경제적으로 많은 손실을 보고 있다. 남한의 지원은 이러한 긴장감을 해소하며 남북한이 협력할 수 있는 길을 열어줄 것이다. 하지만, 단순한 물적 교류와 일시적 식량 지원은 단기적으로는 불가피하겠지만, 북한의 농업 생산력을 증대시켜 식량 문제를 해결하고 통합된 남북한의 식량

북한에 대한 식량 지원 및 농업 협력은 통일을 앞당기는 열쇠가 될 뿐만 아니라, 통일시 발생하는 통일 비용을 최소화시키고 이는 동시에 한반도가 세계의 중심 국가가 되는 중요한 역할을 할 것으로 확신한다. 이제 통일을 향한 대전제 아래에서, 북한의 식량 문제에 대한 정확한 이해와 절제된 수순에 의한 협력 과정의 시작 등 남북한이 하나가 되어 해결하는 과정은 역사의 수순에 의해 진행되어야 할 것이다.

안보를 확보하기에는 한계성이 극명해진다.

북한 농업의 자생력을 제고시키기 위한 대책으로는 우선, 남한의 농업 구조 개선 사업을 신속히 마무리하여 남한 농업의 경쟁력을 확보하고, 북한 농업의 구조 변화에 대한 종합적인 지원 계획을 통해 생산성 향상이 우선되어야 한다. 또한 북한 지역을 특성별로 분류하여 남한의 각 지역, 관련 기관과 연계하는 자매 결연 등으로 협력 관계를 공공히 하는 것이 바람직할 것이다. 그리고 장기적인 측면에서는 남북한이 현 상태를 유지한다고 하더라도 북한에 대한 농업의 투자는 한반도를 하나의 민족과 공동체로 인식하게 하는 중요한 수단이 될 것이다. 남북한이 농업 기술 협력과 농업 여건의 분석 등을 통해 남북한 공동으로 농산물 품목별로 새로운 작부체계를 구축하고, 축산 부문의 역할 증대와 특작에 대한 새로운 인식 등을 통해 남북한 주민들의 식량 문제를 공동으로 계획하며 해결하는 것은, 농업의 중요한 역할이며 하나의 국가로 가는 지름길일 것이다.

이제 북한에 대한 지원은 어떤 정치적인 이득을 위한 것이 아니라 통일을 목표로 한 한반

도 전체의 문제인 것이다. 북한에 대한 식량 지원 및 농업 협력은 통일을 앞당기는 열쇠가 될 뿐만 아니라, 통일시 발생하는 통일 비용을 최소화시키고 이는 동시에 한반도가 세계의 중심 국가가 되는 중요한 역할을 할 것으로 확신한다.

이제 통일을 향한 대전제 아래에서, 북한의 식량 문제에 대한 정확한 이해와 절제된 수순에 의한 협력 과정의 시작 등 남북한이 하나가 되어 해결하는 과정은 역사의 수순에 의해 진행되어야 할 것이다.

참고 문헌

- 김경량, 「통일과 농업 - 독일의 교훈」, 강원대학교 출판부, 1995. 8.
- 김경량 외, 「남북한체제 통합에 대비한 농수산물 유통 정책의 기초 연구」, 강원대학교 농촌개발연구소, 1996. 11.
- 김운근 외, 「통일 대비 북한 지역 농작물의 적정 배치와 농업 생산량 예측」, 농촌진흥청, 1996. 7.
- 농산물유통공사, 「북방 농업 무역 정보」, 1996. 12.
- FAO한국지부, 「국제 식량 농업」, 제405호, 1997. 1.