

북한의 식량문제 해결 방안

최영일

농수산물유통공사 대외협력부 과장

Strategy For Improvement of Food Crisis in North Korea

Choi, Young Il

Agricultural & Fishery Marketing Corporation

ABSTRACT : The Food Problem of North Korea is well known to all of us. And we, South-Koreans, are obliged to solve the food problem of North Korea because we should prepare and cope with the reunification of Korean Peninsula in the near future. Although many organizations of the UN (including Korea) are engaged in food-support to North Korea from the humanitarian viewpoint, a great many people are disclosed to the starvation for the food deficiency.

Now how to solve the food problem of North Korea? It is the agro-cooperation between South and North Korea. The most realistic method among them is the agro-cultivation in contract.

Key words : Food problem, North Korea, Agro-cultivation in contract

I. 서론¹⁾

북한의 제3차 경제 7개년계획('87~'93)은 계획기간 중에 식량증산 목표를 달성하지 못한 채 끝나 버렸고, 이에 북한은 '94년부터 '96년까지 3년간의 완충기간(조정기간)을 두어 경제를 일으키고 「농업제일주의」를 기치로 하여 농업 생산성을 향상시켜 식량을 증산코자 하였습니다만, 결과적으로는 '94년 우박에 의한 피해, '95년과 '96년의 호

1) 일본 山梨學院大學의 미야초카 도시오(宮塙利雄) 교수가 1997년 日本貿易振興會(JETRO)가 발간한 『北朝鮮の現状を読む』에 기고한 것을 번역한 것임

을 증산코자 하였습니다만, 결과적으로는 '94년 우박에 의한 피해, '95년과 '96년의 호우²⁾에 의한 대홍수 피해로 조정기간중에 농업생산성의 향상을 도모하는 것이 불가능해 졌고 식량부족 문제가 점점 더 위기상황에 들어가게 되었습니다.

북한의 농업부진과 식량부족의 원인에 대하여는 가뭄과 우박, 호우, 이상저온, 일조량 부족, 태풍 등 천재에 의한 것이라고 하기도 하고, 고 김일성주석의 주체농법³⁾과 옥수수의 밀식재배, 협동농장 제도하에서의 농민의 생산의욕 저하 등의 인재때문이라고 하기도 하는 등 의견이 분분합니다. 다만, 확실한 것은 제3차 경제 7개년계획의 실패 이후 「농업제일주의」의 가치를 걸고 식량증산을 도모한 3년간의 조정기간 중에 농업의 혼란이 가중되었다는 것과 그 결과로서 ① 식량부족이 국민생활에 심각한 영향을 끼칠 정도가 되었으며 ② 더욱기 이제는 국제사회에 식량원조를 구결하지 않으면 안될 정도로까지 그 심각성이 긴박한 지경에까지 이르렀다는 것입니다.

FAO(유엔농업기구)와 WFP(세계식량계획)가 공동으로 파견한 작물·식량 공급평가단에 의한 북한의 '96년도 곡물생산량은 당초에 약 430만톤으로 예상되었으나 한국농촌경제연구원의 독자적인 조사방법에 의한 북한의 곡물 수급량은 244~281만톤으로 추정되고 있습니다. 한국 농촌경제연구원과 FAO/WFP의 분석이 약 150만톤 정도의 차이가 나는 것은 분석방법이 서로 다른데다가 북한이 각종 농업통계를 발표하지 않고 있기 때문입니다.

'95년 이래 국제기구에 의한 대북식량원조가 계속되고 있읍니다만, 지금 가장 문제 가 되고 있는 것은 북한의 홍수피해와 식량부족에 대한 정확한 실태파악이 이루어지지 않고 있다는 것입니다. 따라서 실태가 투명하게 보이지 않는 상황하에서의 대북식량원조는 신중하게 이루어져야 한다는 국제적인 여론도 만만치 않습니다.

II. 북한의 농업과 식량문제 동향

1. '95 ~ '96년의 홍수피해의 실태

북한이 100년만의 대홍수라고 하는 '95년도의 피해를 살펴보면 다음과 같습니다.⁴⁾

2) 북한사람들은 이 때의 호우를 「100년만의 큰비」 또는 「하늘에 구멍이 뚫린 집중호우」라고 표현함
3) 「농업이란 것이 별게 아니다. 다만, 내가 하라고 하는 것을 하고, 하지 말라고 하는 것을 하지 않으면 좋은 것이다」라고 한 김일성의 교시를 과학적이고 절대적인 것으로 신봉하여 이에 무조건 따르는 농법

북한당국의 발표에 의하면 '95년에만도 기록적인 호우에 의해 3번의 홍수가 발생하였는데, 북한의 9개도 중 북한 전체면적의 75%에 해당하는 8개도의 145개 군과 도시 지역이 홍수의 피해를 입었는데, 그 결과로 520만명의 이재민이 발생하였고 약 10만 세대(50만명)의 가옥이 유실되었으며, 농지와 농작물, 병원과 보건센터 등 주요시설, 수도·교량 등의 인프라, 관개시설, 생산설비 등이 막대한 피해를 입었으며, 많은 사람이 죽거나 행방불명되어 피해총액이 150억불이 넘는다고 합니다.

그러나 서방측의 관측에 의하면 홍수로 인한 북한의 피해규모는 북한당국이 발표한 내용의 10분의 1정도 규모인 것으로 추정됩니다. 그 근거로 서방측은 100m'당 450불의 도로복구비를 계상하는데 반해 북한은 약 4배인 1,789불을 계상하였고, 3~5일간 침수되었을 경우 서방측은 60% 정도의 피해를 계상하는데 반해 북한은 한번 침수된 경우 97%의 피해를 계상하였습니다. 따라서 북한이 190만불로 산출한 곡물 피해액은 실제로는 15만불 정도밖에 되지 않습니다. 산정방법에 있어서의 차이가 있을 수도 있겠지만, 북한이 발표하는 수해규모가 수미일관하지 못한 점이 많고, 일부의 UN기구에 한정되어 확인되고 있기 때문에 피해상황이 불투명할 수 밖에 없습니다.

북한 전역의 피해와는 별도로 황해북도의 홍수상황을 살펴보면 아래 <표 1>과 같습니다. 황해북도는 평안북도 다음으로 피해가 큰 지역인데, 은파군과 인산군의 피해 상황이 '95년 10월 일본의 아사히(朝日)신문에 보도되었습니다.⁵⁾ 한편 북한은 <표 2>와 같이 이례적으로 가옥이 유실된 주민의 수와 피해지역의 주민의 수를 발표하였는데, 이는 외국으로부터 대규모의 지원을 얻어내기 위한 수단으로 보이며 그 숫자의 진위는 확인하기가 어렵습니다.

'96년의 곡물생산에 관하여 UN이 작성한 『북한식량보고서』는 「96년의 작황은 불확실함. 비료의 부족이 주원인이고, 40,000ha의 농경지가 자갈로 덮혀 경작이 불가능하며, 이 중 17,000ha는 30cm 이상의 퇴적물로 덮혀 있음. 이것으로 보아 97년에도 식량부족 사태가 계속되리라는 것을 알 수 있음」이라고 비관적으로 보고하고 있습니다. 또 FAO도 「홍수피해를 입은 95년 여름의 북한의 식량생산량은 407만 7천톤인데, 구조적 부족량을 합하고 배급량을 축소한다고 해도 수요총량에서 약 170만톤 부족한

4) UN 인도지원국(DHA)이 '95년 8월 29일부터 9월 9일까지 북한의 수재지역을 시찰한 후 동년 9월 12일 발표한 『북한의 홍수피해 조사 및 긴급구원책』 참조.

5) 『朝日新聞』 1995.10.23 「홍수의 자취를生生하게 - 북한의 피해지역을 외국인으로서는 최초로 취재」, 동 10.25 「댐이 붕괴되고 마을이 유실되다..... 북한의 홍수 피해지역을 가다」 참조.

것으로 추계됨. 여기에 근거하여 UN기구의 6월의 지원호소는 북한의 96년의 식량생

<표 1> 황해북도의 홍수피해상황(1995년)

부 문	피해총 액 (백만불)	피해 규모	피 해 내 역
농 업	589	48,900정보 (침수 43,800정보)	곡물 278,500톤, 야채 238,700톤, 과실 15,140톤, 누에고치 290톤
도시경영	1,894	19,968세대 파손	생산시설 3,494동, 공공시설 622동
국 토	3,000		도로 630km, 교량 3,300m ² , 산림 1,800정보, 양곡 86,400톤
철 도	16		철교 10개소 1,010m ² , 路盤 27,000m ²
전력공업	28		발전기 3대
체 신	6		
보 건	38		병원 14건, 진료소 45건, 탁아소 466건
교 육	25		학교 586교, 유치원 946건
계	5,596		

주) 1정보 = 약 0.9917ha

* 자료원 : 『朝鮮時報』 1996. 2. 5

<표 2> 가옥이 유실된 주민의 수 및 피해지역의 주민의 수 (1995년)

도	가옥이 유실된 주민의 수(명)	피해지역의 주민의 수(명)
평안북도	192,560	2,048,000
황해북도	99,840	690,000
자 강 도	78,250	828,000
강 원 도	46,155	155,000
양 강 도	38,280	157,000
평안남도	17,180	537,000
황해남도	4,635	482,000
합경남도	4,050	800,000
합경북도	840	229,000
계	481,790	5,926,000

주) 가옥을 유실한 주민의 수와 피해지역의 주민의 수가 반드시 일치하지는 않음. UN조사단은 특히 가옥의 유실이 많았던 평안북도, 자강도 및 황해북도 3개지역을 시찰하였음.

* 자료원 : 「북한의 수해에 관한 UN의 조사보고서」, 『世界新報』 1995.10.17
 산예상량에 대해 가장 낙관적인 시나리오로는 500~550만톤이고, 최악의 시나리오로는 95년과 같은 수준인 약 400만톤이라고 하는 북한정부의 견해를 소개함. 그러나 이 전망에는 금번의 수해는 계산되지 않았음. 96년 모내기가 한발로 인해 반월 정도 늦어졌기 때문에 FAO는 벌써 10% 정도의 감수를 예상하고 있음. 96년의 식량생산량은 최악의 경우 400만톤에 미치지 못할 것으로 예상된다」고 보고하고 있습니다.

더우기 국제적십자사의 데니스 평양주재 대표도 「95년의 홍수때 북한의 국토는 극단적인 천재지변을 입었는데, 가장 심각한 피해를 입은 지역에서는 96년 옥수수 수확의 약 60%가 망실되어 “더하고 빼고도 할 수 없는 상황”이며, 평양에서는 사람들이 공원이나 숲에서 먹을 수 있는 것을 찾아 다니고 있고, 지방에서는 먹을 수 있는 것이라면 무엇이든지 먹고 있다」고 보고하고 있습니다.

그 밖에도 홍수 직후인 7월 31일부터 3일간 황해남·북도 피해지역을 시찰한 바 있는 하우저 WFP 평양사무소장은 「수해에 의한 사망자가 200명 이상이고, 가을에 수확예정이던 약 100만톤 가량의 곡물이 유실됨. 95년 여름의 수해에 연이어 발생한 금번의 피해로 이번 가을의 수확예상량이 부득이 대폭 수정될 수밖에 없음. 97년의 수확을 주시할 때 원조 등과 같은 추가조치가 필요하다」고 보고 있습니다. 또한 북한을 방문한 바 있는 UNICEF의 타이·말레이지아·북한 담당지역사무소 대표인 휴엣트 씨도, 서울에서의 기자회견에서 북한에서 가져온 “죽정이벼”를 보여 주면서 장기간의 침수로 인해 수확량이 90% 감소한 지역도 있다고 발표했습니다.⁶⁾ 한국농촌경제연구원의 보고에 의하면 96년 북한의 식량생산량은 244~281만톤이고 부족분은 340~361만톤으로서 생산량보다 부족분이 더 많은 것으로 추정되고 있습니다.(<표 8> 참조)

2. 식량부족이 국민생활에 끼친 영향

'95~'96년의 2년간 계속된 홍수에 의한 농업생산의 부진은 식량의 부족을 초래하여 국민생활에 심각한 영향을 끼쳤는데, 그 영향은 특히 고령자와 임산부 및 유년층과 같이 저항력이 약한 연령층에 현저하게 나타나고 있습니다. 95년 12월 북한의 수해와 식량문제에 관한 조사를 실시한 FAO와 WFP는 「96년에는 약 191만톤의 곡물이 부족하여 수입이나 원조로 그 부족분을 메꾸지 않으면 안됨. 이 때문에 210만명의 어린

6) 『朝鮮日報』 96. 9. 6. 「북한의 수해, 사망자 200명 이상」 참조

이와 45만명의 임산부 또는 젖먹이가 딸린 부인이 위험한 상황에 놓여 있다」고 보고하고 있습니다.

취학아동에 대한 영향에 관해서는 홍수 직후에 조사를 실시한 UNDHA⁷⁾ 등도 동일한 내용의 보고를 하고 있습니다. 이 보고서에 의하면 「취학전 아동의 영양상태는 이전부터 최저수준이었는데, 가정이나 탁아소 및 아동보호센터에서는 옥수수 이외에는 먹을 것을 구하기가 대단히 어렵기 때문에 영양상태가 악화되고 있음. 건강상의 문제로는 영양결핍에 의한 호흡기질환이 악화되고 있는 것 같음. UN조사단이 시찰한 가수용소 시설의 아동 중에는 쇠약하여 얼이 빠져버린 아이도 드물지 않음. 동절기가 가까워졌음을 고려할 때 전염병에 걸린다든가 하는 심각한 상황이 벌어질 가능성성이 대단히 큼. 피해지역의 아동들은 날알상태의 옥수수죽을 먹고 있음. 옥수수는 분말로 만들어 먹는 것이 보통이지만, 홍수피해로 송전선이 끊어져 제분공장이 가동되지 않기 때문임. 날알상태의 옥수수를 식용한 아동 중에는 소화불량에 걸려 칼로리 섭취가 감퇴된 것을 명백히 확인할 수 있음. 북한에서는 아동들이 일찍부터 젖을 떼는 만성적인 문제가 있는데, 각 가정에서는 식량이 부족하고, 홍수피해지역에서는 의료기관의 이용이 곤란해졌기 때문에 일찍 젖을 떼는 이 습관이 잔혹한 것으로 되어 버린 것임. 이밖에도 좀더 나이 든 아동들에 대해 근심스러운 것은 학교급식을 위한 비축식량이 유실되어 버렸다는 점임. 재해지역의 많은 학교가 신학기인 9월1일에 문을 여는데 점심시간에 급식을 하지 못하는 학교도 있다」고 합니다.⁸⁾

또 「일부지역에서는 영양실조가 심각한 문제가 되어 표준체중의 80%에도 못미치는 아이들이 나타나고 있다」⁹⁾고 하는 트레버 폐지 WFP 평양주재대표의 발언에 비추어 볼 때, 제한된 지역의 이야기이기는 하나 북한의 아동들이 극도의 기아로 인해 생사의 갈림길에 있다는 것이 사실입니다.

1996년에 들어서 식량부족 사정은 점차 악화되고 있습니다. 「북한식량보고서」는 다음과 같이 전해 줍니다. 식량난은 6월부터 10월사이에 더한층 악화되어 공포가 가중되고 있습니다. 95년도의 수확분은 이미 소비되었고 비축미는 급속하게 줄어들고

7) 유엔인도지원국(United Nation's Derartment of Humanitarian Assistance). 동 기구는 '98년부터 유엔인도조정관실(UNOCHA ; United Nation's Office of Co-ordination and Humanitarian Affairs)로 개편됨.

8) 「북한의 수해에 관한 조사보고서」『世界新報』 1995. 10.17

9) 『世界日報』 1995.12.13. 「북한 기아로 인해 생사의 갈림길에 서다」'95년 11월 5,140톤의 원조식량이 북한에 도착하였지만, 이 분량은 인구 2,300만명 중 36만 3,000명이 3주일간 연명할 규모밖에 되지 않는다고 함

있습니다. 북한은 이에 대한 대책으로 배급량을 줄이고 사료용 또는 산업용 곡물을 식용으로 전환하고 있습니다. 현재 1인당 1개월분의 배급량은 7.5~9Kg 수준입니다. 1일 배급량은 250~300g인데, 95년도의 458g에 비하면 대폭 감소한 것입니다(<표 6>, <표 7> 참조).

한편 '96년도의 홍수피해 실태와 관련하여 북한의 「수해피해대책위원회」가 발표한 바에 의하면, 아래 <표 3>에서 보는 바와 같이 8개도 117개 시군에 걸쳐 피해가 발생하였는데, 총피해액이 17억불에 달한다고 합니다. 이는 북한이 주장하는 '95년의 홍수 피해액인 150억불에 비하면 훨씬 작은 규모이지만, 그 피해가 주로 북한의 곡창지대인 황해남·북도와 평안남도에 집중되어 논밭이 매몰되고 저수지와 양수장이 다수 파괴되었으며, 곡창지대의 농작물이 유실됨으로써 계획된 수확량을 기대할 수 없는 「괴멸상태」에 빠지게 되었고, 더욱이 북한의 대표적인 제철소인 황해제철연합기업소가 홍수의 피해를 입었으며, 고압선용 철탑과 전주가 무너지는 바람에 인명과 재산상의 막대한 손해를 입었다고 합니다.

3. 홍수가 북한의 식량생산에 미친 영향

북한정부의 통계에 의하면 <표 4>에서와 같이 연간곡물수요량은 7,639,000톤입니다. 이 중 95/96 곡물년도('95.11~'96.10월)의 예상수확량은 5,665,000톤으로서 홍수발생전에도 약 1,974,000톤(이는 연간수요량의 약 25%로서 3개월간의 공급량에 해당함)의 곡물이 부족하였습니다. 따라서 북한정부가 발표한 홍수로 인한 수확감소 1,901,000톤(쌀 1,083,000톤, 옥수수 818,000톤)을 감안할 때, 북한의 95/96 곡물년도의 식량부족량은 구조적 부족량과 홍수로 인한 부족량을 합하여 연간 곡물수요량의 절반에 해당하는 3,875,000톤에 달합니다.

북한정부가 발표한 연간곡물수요량 7,639,000톤의 내역을 살펴보면 국민소비용이 4,869,000톤(64%), 아동용식품과 옥수수기름, 주류 등 특정식품을 생산하는 산업원료용이 1,200,000톤(16%), 사료용이 1,400,000톤(18%)입니다. 북한의 인구를 21,200,000명이라고 할 때 4,869,000톤이라고 하는 국민소비용 곡물은 1인당 하루에 630그램이 되어 세계평균을 상회하는데, 여기에 대해 DHA는 북한은 식량전체에서 곡물이 차지하는 비중이 높기 때문이라고 지적하는데 반해, 한국의 입장은 북한의 곡물수요량이 부풀

려진 것으로 보고 있습니다. 즉, 평양과 같은 일부지역을 제외하고는 1일 2식운동이 전개되고 있고 군인 이외의 인민의 곡물배급량은 극도로 작다는 것을 그 근거로 제시하고 있습니다.(<표 5>, <표 6>, <표 7> 참조) 한국측의 추계에 의하면 북한의 곡물 수요량은 533만톤으로서 북한이 주장하는 것보다 약 210만톤이 작으며 식량부족분도 179만톤의 차이가 납니다.

<표 3> '96년도 홍수피해상황

피해 구분	피해 내역	피해 구분	피해 내역
○ 피해지역	8개도 117개 시·군	○ 원료의 유실	화학비료 원료 4,000톤
○ 이재민	327만명	○ 도로의 유실	532개소
○ 사망자	116명	○ 교량의 유실	535개
○ 가옥피해 (침수·파괴)	3만세대(8,626동)	○ 철도의 유실	50개소
○ 공공건물 (침수·파괴)	3,825동	○ 철교의 붕괴	4개
○ 농경지 (침수·유출·매몰)	288,900ha	○ 제방의 붕괴	2,628개
○ 가축의 유실	26,900두	○ 저수지 붕괴	19개
○ 석탄의 유실	11만톤	○ 양수장 붕괴	792개소
		피해총액	17억불

북한정부의 발표에 의하면 '95년에는 3,875,000톤의 식량이 부족하였는데, 이 부족분을 한국, 일본으로부터 무상 또는 유상으로 제공받은 쌀과 태국으로부터 수입한 쌀로써 보충하였음에도 불구하고 95/96 곡물년도에는 연간수요량의 40%에 상당하는 약 300만톤의 식량이 실질적으로 부족하였다고 합니다.

<표 4> 북한의 식량사정(95/96 곡물연도)

<홍수피해전>			
총수요량	763.9만톤	총수요량	763.9만톤
예상수확량	566.5만톤	예상수확량	376.4만톤
구조적부족량	197.4만톤	수입량	89.3만톤
<홍수피해후>		부족총량	300.0만톤
총수요량	763.9만톤		
예상수확량	376.4만톤		
부족총량	387.5만톤		
(홍수로 인한 수확감소 190.1 + 구조적부족량 197.4)			

<표 5> 북한의 95/96 곡물년도 곡물수급 전망

(단위 : 만톤)

	북한의 보고	한국의 추계	UN기구의 추계
수요			
식용 a	486.9		368.8
산업용, 사료 b	277.0		230.0
계① (a + b)	763.9	553	598.8
수확량			
당초예측 c	566.5		496.7
수해로 인한 감산 d	190.1		89.0
수해후의 예측② (c - d)	376.4	345	407.7
부족분 ① - ②	387.5	208	191.1

* 자료원 : 『讀賣新聞』 1996. 2.11

<표 6> 북한의 1인당 1일 곡물배급량

	0 ~ 6세	7 ~ 15세	16세 이상		
			노동자	군인	고령자
규정	300그램	500	700	800	300
실제	234그램	390	546	694	234

* 자료원 : 『讀賣新聞』 1996. 2.11

<표 7> 북한의 월별 식량배급 목표

지 역	인구(명)	배 급 량 (1,000톤)								
		95.8	95.9	95.10	95.11	95.12	96.1	96.2	96.3	
평 양	2,852,007	51	51	52	43	44	44	45	45	
평안남도	2,981,900	53	53	54	45	46	46	46	47	
평안북도	2,501,631	44	44	45	37	38	38	38	39	
자 강 도	1,199,303	21	21	22	18	18	18	18	19	
황해남도	2,092,196	37	37	38	32	32	32	32	32	
황해북도	1,573,147	28	28	29	24	24	24	25	25	
강 원 도	1,357,182	24	24	25	21	21	21	22	22	
함경남도	2,842,614	50	50	51	42	43	43	44	45	
함경북도	2,143,978	37	37	38	32	32	32	33	33	
양 강 도	664,269	12	12	13	11	11	11	12	12	
개 성	347,840	6	6	7	6	6	6	7	7	
남 포	760,958	13	13	14	12	12	12	12	12	
기타지역	753,332	18	19	17	15	12	13	13	13	
합 계	22,070,357	394	395	405	338	339	340	347	351	

주) 미국 국제개발청(USAID)이 북한 정부원 인민봉사위원회 산하 양정부로부터 입수한 자료

* 『中央日報』 1996. 6. 8

<표 8> 북한의 1996년 곡물수급량

구 분	총 계	쌀	옥수수	두류	맥류	서류	기타잡곡
재배면적 (1,000ha)	1,440~1,450	540~580	600~620	150	30~50	50	20~50
총소요량(A) (1,000톤)	6,061~6,226	2,975~3,055	2,005~2,080	224~226	451~453	313~317	93~95
총생산량(B) (1,000톤)	2,447~2,817	1,068~1,307	1,046~1,230	124	32~106	53~106	20~50
과부족(B-A) (1,000톤)	△3,409~3,614	△1,748~1,907	△850~959	△100~102	△347~419	△211~260	△45~73

북한에 대한 「UNICEF 5개년계획」을 수립하기 위하여 96년 8월 19일부터 10일간 북한을 방문하여 수해지역과 탁아소 등을 시찰한 UNICEF 동아시아·태평양지역사무소의 휴엣트 북한국장은 「가을의 수확분만으로는 겨울을 넘기기가 어려울 것 같

음. 특히, 아린이보다도 어른의 기초체력의 저하 및 영양상태의 악화가 눈에 띤다. 탁아소의 5살짜리 어린이가 3~4세 정도로 보일 정도로 발육이 지체되고 있지만 영양실조에 걸린 아이는 거의 보이지 않는데, 이것은 어른들의 갈비뼈가 드러나 있는 것으로 미루어 볼 때, 부모나 조부모가 자신들의 식량을 줄였기 때문인 것으로 보인다」¹⁰⁾고 전하고 있습니다.

북한의 보건당국자는 UNICEF에 대해 「96년에 전국적으로 134명의 어린이가 영양실조로 죽었다」고 기아로 인한 사망사실을 인정했습니다. 이 숫자 자체의 신빙성은 차치하고 식량난이 어린이들에게 여러가지 악영향을 끼치고 있는 것이 사실입니다. 97년 4월 북한 북부의 자강도 회천시를 시찰한 UNICEF 시찰단에게 시당국자는 「시의 6세 이하 어린이 8,860명 중 약 반수는 정상적으로 자라고 있으나 140명은 극도로 심각한 상황인데, 비타민 부족에 의한 언어장애와 시각장애를 겪고 있다」고 말했습니다. 한편 3월에 북한 남부지역을 시찰한 버티니 사무국장은 「영양부족으로 머리카락이 오렌지색으로 변한 어린이를 보았다. 1인당 450g의 식량배급량이 100g으로 떨어지면서 6월이면 식량이 바닥나게 된다」고 기아의 위기를 증언하고 있습니다.

'96년 5월 워싱턴에서 북한의 이종혁 아시아·태평양평화위원회 부위원장은 이와같은 절대적인 식량부족에 대해 「금후 1년간 필요한 쌀은 120만톤이며, 식량부족에 의한 당면한 위기를 극복하기 위 쌀 3,000톤의 긴급 추가원조를 요청」¹¹⁾하였습니다. 또한 「우리나라의 거듭된 자연재해에 대하여 95년과 96년에 세계각국의 국제기구 및 단체들이 우리인민들에게 동정과 위문을 표시하였고, 승고한 인도주의이념에서 출발하여 처음으로 식량과 의약품이 일련된 지원물자를 제공하고 있다. 우리로서는 지금의 어려움을 타개하기 위해 국제사회의 인도적인 지원을 필요로 하고 있다」고 하면서 국제사회의 거듭된 원조를 요청했습니다.

이와 같은 북한의 원조요청에 대하여 97년 2월 12일 WFP는 「북한의 성인과 어린이 173만명을 원조하기 위해 10만톤(제비용 포함 4,160만불 상당)의 긴급식량원조를 하자」고 긴급호소를 발표했습니다. 한편 UNDHA의 아카시 야스시(明石 康)국장은 95년 9월과 96년 6월의 두 번에 걸쳐 계속하여 대북 식량지원을 요청하였으며, 97년 4월 7일 UN은 대북식량원조에 관한 WFP 및 FAO 등 6개 관련기관의 요청을 합하여

10) 『世界日報』 1996. 9. 7

11) 『朝日新聞』 1996. 5. 8

총액 1억 2,622만불(약 157억엔)의 긴급지원요청을 발표했습니다.¹²⁾

이 요청 속에는 WFP가 2월 12일 발표한 4,160만불의 긴급원조가 포함되어 있는데 미국이 2,500만불, 한국이 600만불의 지원을 표명하였습니다. 이밖에도 캐나다가 250만불, 대만이 200만불 상당의 식량지원을 할 것을 밝히고 있읍니다. 일본은 95년에 쌀 50만톤(총액 70억엔 상당)을 지원하였는데, 하시모토(橋本) 수상은 제3차 지원에 관하여 「일본인 납치 등의 문제가 있는 이상 이에 대한 정확한 답변을 듣지 않을 수 없는 정부의 상황은 변할 수 없다. 결론적으로 지원을 확답할 수가 없다」¹³⁾고 하면서 북한에 대한 지원에 관해서는 국내의 여론을 고려하면서 지원 시기나 방법을 신중하게 모색하겠다고 하는 뜻을 표시했습니다.

이와 같이 각국과 UN기구들이 북한의 기아를 해결하기 위하여 식량지원을 약속하고 있읍니다만, 중요한 점은 북한이 지난 4월 15일 김일성「탄생 85주년」을 기념하기 위해 마스게임과 예술제전 등 여러 가지 이벤트의 「기아증의 김일성제전」을 대대적으로 치루었다는 것입니다. 따라서 이처럼 성대한 제전을 치를 수 있는 능력을 가진 북한의 식량사정의 실태가 과연 UN기구 관계자들의 보고한 정도로까지 심각한 기아상황일까 하는 의문이 남습니다.

4. 북한농업의 문제점

북한의 농업문제는 2년간 계속된 홍수피해에 기인한 것이기는 하지만, 차컷하면 북한의 농업이 안고 있는 문제점보다도 홍수피해의 규모나 이에 대한 원조 등으로만 처리될 경향이 있습니다. 따라서 여기서는 북한의 농업과 식량문제를 고찰하는 것보다도 단순히 최근 북한농업의 문제점에 대해 지적해 두고자 합니다.

먼저 북한의 농업과 식량문제를 고찰할 때 가장 중요한 작업은 농경지면적(전답, 과수원 등)에 관한 구체적인 데이터를 아는 일입니다. 경지면적에 관한 구체적인 수치가 공표된 적은 없으나, 95년 12월 재해지역을 조사한 FAO와 WFP가 발표한 「북한의 수해 및 식량문제에 관한 보고서」에는 「북한의 경작가능한 면적은 국토의 1/6에 해당하는 200만ha 정도임. 이 중 곡물재배에 적합한 토지는 143만ha에 불과하고, 여기에는 인구증가에 따른 경지의 확장은 계상되지 않았다」는 수치를 제출하였습니다. 이

12) 『朝日新聞』 1997. 4. 8

13) 주 11)과 같음

143만ha라고 하는 수치에 관해서는 조총련 기관지인 『朝鮮時報』도 「북한의 경지면적은 150만ha 정도인데, 1ha당 평균 7~10톤의 생산이 필요」¹⁴⁾ 하다고 기술하고 있기도 하고, 「북한의 경지면적은 180만ha인데, 이 중 논이 59만ha, 밭이 98만ha, 과수원이 16만ha, 뽕밭이 5만ha, 기타 2만ha」¹⁵⁾라고 하는 보고도 있어, 이러한 것들로 판단해 볼 때 북한의 논밭의 면적은 150만ha 정도가 됩니다.

다음으로 중요한 것은 영농방법과 기술입니다. 이에 관해서는 앞의 「북한의 수해 및 식량문제에 관한 보고서」가 「인구증가에 따른 경지의 확장이 없고, 연작장애가 발생하는 단일재배 및 단위면적당 수확량을 늘리기 위한 밀식재배로 인해 지력의 저하가 눈에 띤다」고 지적하고 있습니다.

북한은 오래전부터 연간곡물생산량 목표를 1,500만톤으로 설정해 왔으며, 이를 위해 1ha당 8~10톤이 생산되는 벼와 10톤이상이 생산되는 옥수수의 재배를 장려해 왔지만, 이것은 어디까지나 목표일 뿐, 95년의 예상수확량은 566만톤이었고, 홍수피해로 376만톤까지 감소하였습니다. 북한이 주장하는 143만ha의 경지면적에 ha당 10톤의 단위수확량이 확보된다고 하면 북한의 식량사정이 현재와 같은 만성적인 식량부족이 초래될리가 없고 지금과 같은 사회적인 불안도 없겠지만, ha당 생산량은 매년 감소하는 경향에 있습니다. 또한 경지면적의 확대가 곡물생산량의 증대와 밀접한 관계가 있다고 단순하게 생각하는 경향이 있습니다만, 북한의 경우는 「북한의 수해 및 식량문제에 관한 보고서」에도 「경지면적을 확대하기 위한 간척사업과 산지에서의 다락밭 건설 사업을 하고는 있으나 비용이 많이 들어 잘 진행되지 않고 있다」고 한 바와 같이 좀처럼 경지확대가 이루어지지 않고 있는 상태입니다.

물론 이와같은 UN의 보고와는 대조적으로 「우리는 붉은 깃발을 높이 들고 자력갱생의 혁명정신으로 농업생산을 전환시키기 위한 의기로 가득 차 있다. 구체적으로 말하면 먼저 경지면적을 확충하고 있다. 96년에 1만정보(1정보는 약0.9917ha)의 토지를 새롭게 만들어 내었고, 이미 태두리의 물막이 공사를 마친 1만 5천정보의 간척지 중 5,000정보의 공사를 서둘러 파종전까지는 합계 1만 5,000정보의 농경지가 확보될 예정인데, 이것은 1개군의 농경지 면적에 필적하는 규모다」(농산위원회 임창덕 농산국장 담화¹⁶⁾)라고 하는 상반된 보고도 있습니다만, 어디까지나 노력목표일 뿐 지금까

14) 『朝鮮時報』 1996. 1.29

15) 韓國產業銀行 「북한의 농업」 1995.11

지 경지확대의 목표를 설정해 왔음에도 불구하고 경지면적은 오히려 감소하고 있습니다.

북한의 곡물생산량의 감소원인으로는 경지면적의 협소도 그중 하나이기는 하지만 ① 협동농장에서 일하는 농민의 생산의욕의 퇴화 및 영농방법의 조방화(粗放化), ② 화학비료(특히 카리) 및 농약의 절대적 부족, ③ 농기구의 노후화 및 기계화의 지연, ④ 연작에 의한 토양의 산성화 및 지력의 저하, ⑤ 다향밭 토사의 유출 및 경지의 매몰, ⑥ 고속도로, 공장 및 주택의 건설에 의한 경작지의 감소 등을 생각할 수 있습니다. 특히 농약의 부족에 관해서는 「쌀생산량 감소의 최대요인은 물바구미¹⁷⁾라고 하는 해충에 의한 피해」라는 점이 주목됩니다.

식량 수급사정과 관련하여 북한의 배급제도에 대해 살펴보면, 배급량은 <표 6>에서와 같이 연령, 직업 및 지위 등에 따라 차이가 납니다만, 문제는 규정된 배급량 대로 배급되지 않고 있다는 것과, 일부 특권층에게 과분하게 배급되고 있다는 것이 지적됩니다.¹⁸⁾ 식량의 배급이 양호하다고 하는 군대에서도 「전방부대의 급식사정이 후방부대보다 대체로 양호한데도 최근에는 식량공급이 일시중단되기도 하고 줄어 들었다. 내가 소속된 1대대 3중대의 경우 1인당 800g에서 600g으로 줄었으며, 반찬은 시례기(무우잎 등을 말린 것)국이나 미역국, 소금에 절인 무 3조각이 고작이었다. 육류는 1년에 15~20근(9~12Kg), 식용유는 1~2스푼을 먹었고, 생선은 김일성부자의 생일이나 큰 국경일에나 먹을 수 있었다. 한국으로 망명한지 1개월만에 체중이 54Kg에서 69Kg으로 늘어서 나 자신도 놀랐다.」¹⁹⁾고 할 정도로 군대에서도 식량사정은 펫박해져 있습니다.

북한에서 한국으로 도망 또는 망명해 온 사람들이 배급이 지연된다거나 수개월 동안 전혀 배급이 되지 않는다고 배급량이 줄고 있다고 증언하고 있는데 대하여 납득할 수 있는 것은 필자가 중국의 북한 국경도시에서 입수한 「식량카드」(쌀 배급통장) 및 「중요지표카드」(부식 등 일용품 배급통장)에서도 배급이 지연되고 있는 것과 배급량이 줄어들고 있는 것을 살펴 볼 수가 있었습니다. 국민들의 식량사정이 개선되기는 커녕 점차 악화일로로 걷고 있기 때문에 국민들은 부족한 식량을 농민시장

16) 『朝鮮時報』 1996. 2. 1

17) 稻水象蟲, 稻象蟲 또는 穀象蟲이라고 함. 『日本農業新聞』 1995. 5.31

18) 북한연구소 『북한의 식량사정』 1992년, 52 ~ 54면

19) 『世界日報』 1996. 2. 8

등에서 구입하여 충족하고 있는 실정입니다.

앞에서와 같이 북한의 식량사정은 곡물이 절대적으로 부족하고 조미료, 생선, 육류, 계란 등 식욕을 촉진시키는 부식들이 결정적으로 부족합니다. 그러나 식량의 배급이 신분이나 직위 또는 지역에 따라 상이하다고 하는 「배급의 불평등」이 존재하고 있다고 하는 지적에도 주의를 기울여야 할 것 같습니다.

5. 농업문제 해결을 위한 자구노력의 필요

2년간 연속된 홍수피해에 의해 북한의 농업문제는 다름아닌 “식량부족”으로 대표될 정도로 홍수피해와 식량문제가 최대의 관심사가 되고 있습니다. 그러나 북한은 80년대 후반부터 만성적인 농업부진과 식량부족 상황이 나타나기 시작했는데, 90년대 들어서부터는 구소련과 동구 공산권의 붕괴에 따라 이들 나라로부터의 석유와 비료, 농약, 농기계 등의 수입이 급속히 감소되었고, 농업생산에 있어서도 이 영향을 정면으로 받게 되었습니다. 특히 91년에는 벼해충인 물바구미에 의한 피해가 현저하였고, 여기에다가 92년에는 가뭄, 93년에는 냉해, 94년에는 우박에 의한 피해에다가 95년과 96년에는 홍수에 의한 피해가 계속되었습니다. 96년에는 전년도의 대홍수에 의해 급경사의 다락밭 등으로부터 유출된 토사가 하천과 평지의 전답을 매몰하고, 중소하천을 범람케 하여 관개시설을 붕괴시켜 95년도 이상으로 농업생산에 있어서 곤란을 겪을 수밖에 없었습니다. 또한 옥수수는 식량, 착유원료, 이성화당 등 광범위한 용도로 쓰이기 때문에 북한이 「밭작물의 왕」이라고 하여 강제재배를 진행시킨 옥수수밭도 「새땅찾기운동」에 의한 급경사지의 무리한 재배, 연작장해에 의한 토질저하 등으로 토양이 파폐되어 생산이 급속하게 감소되고 있습니다. 이와 같은 상황에 더하여 농약과 화학비료의 절대적 부족, 농기계의 노후화 등의 문제도 있습니다.

만성적인 농업부진과 식량부족을 해결하기 위해 김정일은 지금까지 주체농법의 상징이던 다락밭을 허물어 평지 농경지로 개조하는 대규모 국토개조계획을 지시하였다고 보도된 적이 있으나, 그후 구체적인 이야기가 전해지지 않고 있습니다. 만약 이것이 실현된다면 획기적인 농업정책의 전환이 될 것이므로 그 성과가 기대됩니다만, 이후 어떠한 보도도 없습니다.

한편 「96년도에 들어서부터 북한은 처음으로 협동농장에서 생산된 것중 국가에 납부하는 것을 제외한 나머지를 개인이 판매할 수 있는 방식을 도입했다. 이것은 비록

개인이 아닌 소집단 단위이기는 하나, 기존정책의 일률성에서 벗어난 농업개혁의 최초단계」²⁰⁾라고 하면서, 이것으로 북한농업의 대변혁을 가져오게 되어 현재 행하여지고 있는 김일성주석의 「유훈통치」를 부정하는 것 같은 보도가 있었습니다. 그러나고 김일성주석은 이 「생산청부제」를 전면 부정하였으며, 「85년도에는 개인농제도를 실험적으로 도입하여 기술자의 주도하에 “농장채소밭”의 개인책임관리제를 전국적으로 실시하였으나, 1년 후 김일성주석이 이를 격렬히 비판함으로써 중지해 버렸다」²¹⁾고도 전해지고 있습니다.

그러면 북한은 출구가 보이지 않는 농업문제 및 식량부족 문제에 대해 그저 수수방관만 하고 있느냐 하면 그렇지는 않습니다. 북한은 3년전부터 일본에 거주하고 있는 조선인과학기술협회를 통하여 EM(Effective Microorganism 유용미생물군)농법에 의한 “토양개량사업”²²⁾을 대대적으로 합작 추진하고 있습니다. 이 사업에 대해서는 지금까지 외부에 알려지지 않았다가 96년 8월에 북한으로부터 「EM농업연수단」이 방일하면서부터 관계자들의 이목을 끌게 되었습니다.²³⁾ 류우큐우(琉球)대학의 히가 데루오(比嘉照夫)교수가 발명한 EM균의 효과에 대해서는 찬반양론이 있읍니다만, 모 종교단체와 결합된 EM농법에 의한 토지개량사업이 북한 각지(그중에서도 특히 황해남북도와 평안남도 등 미작지대의 3도가 중심)에서 행하여지고 있다는 점을 주목하고 싶습니다. 다만 북한에 대한 「토양개량」과 「토지개량」 사업에는 막대한 자금과 기술이 소요되기 때문에 본격적인 토양개량사업의 추진을 모 종교단체와 결합된 한 민간단체와의 제휴만으로 하기에는 아마도 원대한 사업이 아닌가 생각됩니다.

북한의 식량문제를 해결하기 위해서는 외국에 대한 식량원조 요청은 일시방편에 지나지 않으므로 자구노력이 필요합니다. 이를 위해서는 농업생산을 담당하고 있는 농민의 근로의욕을 향상시킬 필요가 있고, 「고난의 행군」이라고 하는 정신을 고무시키는 슬로건의 철저화도 필요합니다만, 우선 농업의 근대화(기계화, 전기화, 수리화)

20) 『日本經濟新聞』1996. 7. 9

21) 『統一日報』1996. 6.20

22) 『在日本朝鮮人科學技術協會中央理事會報-第14會大會報告』在日本朝鮮人科學技術協會 95. 7.

23) 재일본조선인과학기술협회(회장 박운승)의 초청으로 방일한 연수단은 정국성 국가과학기술위원회부위원장(단장), 원백 국가과학기술위원회책임지도원, 손영인 농업위원회부국장, 양홍건 국가과학원식물생리학연구실장, 최승복 생리학연구소연구사 등 5인인데, 8월28일부터 9월 7일까지 일본에 체류하면서 (재)자연농법국제연구개발센터-EM연구소를 시작으로 야마가타현(山形縣)의 농가를 시찰하고, 오키나와(沖繩)에서 比嘉 교수를 만났음. 양홍건은 이 때의 연수보고서를 10월 13일자 『노동신문』에 「복합미생물비료와 그 이용」이라는 제목으로 보고하였음. 현재 북한에는 60개의 복합미생물비료공장이 있는 것으로 알려지고 있음.

및 농업기술의 개선을 도모하지 않으면 안됩니다. 그러나 현재 북한의 경제사정으로는 이 과제를 독자적인 “자력갱생” 방식으로 해결하는데에는 한계가 있습니다. 북한은 「농민의 피로」와 「토지의 피폐」가 너무나 심각하기 때문에²⁴⁾ 외국으로부터의 농업 원조가 필요합니다. 일본이 북한의 농업과 식량문제의 해결에 협력하기 위해서는 쌀의 원조가 아니라 자금과 기술을 제공해야 합니다. 이런 의미에서 북한의 자구노력의 사업인 EM농법과 같은 토양개량사업의 진척상황이 주목되고 있는 것입니다.

III. 북한의 식량문제 해결방안

1. 현행 대북지원방식의 문제점

북한의 식량난 해소를 위한 식량지원과 농업지원은 대부분이 국제기구를 통해 이루어지고 있으며 식량지원이 주종을 이루고 있습니다.²⁵⁾ 그런데 통일이후에 대비한 북한농업의 재건이라는 큰 틀에서 볼 때에 현재와 같은 식량지원 위주의 대북지원은 문제가 있습니다.²⁶⁾ 북한의 농업생산성에 대하여는 학자들마다 의견이 있으며 우리로서는 북한측의 과장된 발표를 신뢰할 수도 없읍니다만, 북한의 농업이 황폐화되어 농업 전반에 걸쳐 자생력을 상실하였다는데에는 대부분 의견이 일치되고 있습니다. 따라서 앞으로의 대북 농업지원은 단기적인 식량지원외에도 품종, 비료, 농약, 농기계 등의 농자재 및 관개, 유통 등 농업구조조정을 위한 장기적인 지원이 이루어져야 합니다. 이를 위해서는 남북한간에 농업협력사업이 활발히 진행되어야 하며 정부의 지원이 보다 강화되어야 할 것입니다.

2. 남북한 농업협력방안 : 농산물 계약재배

24) 『讀賣新聞』 1996. 9.26. 「먼저 지적해야 할 것은 농지의 폐폐다. 북한은 쌀과 옥수수의 단위면적당 수확량을 늘리기 위해 밀식재배를 장기간 계속해 왔기 때문에, 이것이 거꾸로 수확감소의 원인이 되어 버렸다. 특히 옥수수의 연작으로 농지가 척박해졌다.」

25) '95년 6월부터 시작된 국제사회의 대북식량지원은 '98년 9월 15일 현재 총 9억 6,516만불에 달하고, 이 중 우리측 지원액은 31%인 3억 627만불에 달함

26) 김운근박사는 이를 “깨진 독에 물붓기식” 지원방식이라고 표현함. 『남북한의 정치·경제 변화와 남북관계 (남북관계 특별 학술회의, 1998. 9.18.)』. 김운근박사는 이 학술회의에서 「북한 식량위기 타개를 위한 남한의 역할」이라는 논문을 발표

그러면 농업에 있어서의 남북한간의 협력사업은 어떤 방식으로 진행될 수가 있는가? 또한 체제유지에 급급한 북한으로서 용인할 수 있는 협력방식은 무엇인가?라는 문제점이 도출됩니다. 식량지원을 받으면서도 상당한 지역에 있어서 감독기구의 접근을 엄격히 통제하여 분배의 투명성을 보장하지 않으며, 정부간의 근협상을 철저히 배제하고 있는 북한과는 현재와 같이 UN 산하의 농업기구들(FAO, WFP, IFAD 등)이 지원하고 있는 형태의 중장기 농업개발사업을 남북한간의 협약에 의해 추진하기는 어렵다고 봅니다. 따라서 현재로서는 북한이 우리측(민간단체)에 강력히 요청하고 있는 북한산농산물 구매 및 계약재배 등을 통해 북한에 대한 지원을 계속하여 남북한간의 신뢰를 쌓아간 후에 우리 정부가 계획하고 있는 북한농업의 구조조정을 위한 각종 사업들²⁷⁾을 추진해 나아가야 할 것입니다. 따라서 결론적으로 식량난 해소 및 장기적으로 농업구조조정 효과를 거둘 수 있는 계약재배를 통한 남북한 농업협력방안에 대하여 간략히 서술코자 합니다.

북한이 제시하고 있는 계약재배의 특성을 살펴보면 대체로 영농자재의 사전지원 및 수확후 정산형태로 귀결됩니다(이것만으로도 우리는 북한 농업의 폐폐정도를 충분히 짐작할 수 있습니다). 그러나 북한이 제시하는 계약재배 방안은 남북분단 상황하에서 통일 이후의 농정에 대비하여야 하는 우리로서는 최선의 방책이라고 할 수 있습니다.

남북한간 농산물 계약재배의 필요성 및 효과를 살펴보면 첫째 통일이후에 대비 북한농업의 활성화 및 남북한간 공동수급체계를 마련할 수 있다²⁸⁾는 점, 둘째 자연재해로 인한 농업생산기반의 붕괴와 중앙지령식 계획생산체제 및 주체농법식 집단주의 농업경영체제의 실패로 황폐화된 북한에 남한의 선진 농업기술을 접목하여 북한의 농업생산기반을 남한수준으로 제고시킴으로써 통일에 따른 충격을 최소화할 수 있다는 점, 셋째 수출원료 농산물의 안정적 공급을 위해 북한을 농산물 공급기지화할수 있으며 남북협약에 의해 제3국 수출도 가능하다²⁹⁾는 점, 넷째 남북한간 계약재배사업이

27) 북한농업총조사, 농업생산기반시설 정비, 농업경영체 육성, 농지이용·소유권제도 정비, 농산물 유통체도 정비 등

28) 북한은 밭작물, 고랭지작물, 임산물, 과실류등의 생산에 유리하고 남한은 수도작에 유리하므로, 남북한간의 지리적, 기후적 특성에 맞는 작목선정을 통한 식량생산체계의 특화(特化)로 농산물의 상호 보완적 공급체계를 확립하여 세계식량위기에 대비할 수 있음

29) 남한은 수출원료 농산물의 국내공급능력 한계로 매년 수백만톤의 식량작물과 1천만톤 이상의 사료작물 및 원료를 해외에서 도입하고 있는데, 남북한 계약재배에 의한 북한 농산물의 반입시 단기적인 자급자족은 기대하기 어려우나 수입대체효과 및 상호보완적인 시너지효과 창출이 가능

북한의 계약불이행으로 파기되더라도, 국제적 비난과 공조협력체제로써 남북대화의 추진에 있어서 북한을 압박할 수가 있으며, 그 효과는 무상 식량지원보다도 지대할 수 있다는 점 등을 들 수가 있습니다.

계약재배의 추진절차를 약술하면 다음과 같습니다.

사전검토(계약재배 타당성 검토 및 관련부처 협의) → 실무협의(의향서교환) → 협력사업자·협력사업 승인 신청(300만불 이하일 경우 동시승인/통일부) → 수시 방북 승인 신청(통일부) → 북한 현지 타당성조사(통일부에 현지조사결과보고서 제출) → 실무협의 및 조정 → 계약 체결(합의서 및 계약서 교환) → 농자재 반출 → 계약재배 현지지도 → 검사 및 반입 → 판매 → 정산

여기서 주의할 점을 단계별로 설명하자면 먼저 WTO협약에 의한 시장접근물량, 국내수급 등을 검토하여 북한으로부터 도입가능한 품목 및 물량을 사전에 산출하여 계약재배를 하여야 수확후 반입물량의 해소 및 원본회수 측면에서 낭패를 보지 않는다는 점³⁰⁾, 북한산 반입 농산물은 전량·전수검사를 원칙으로 하므로 품위규격 및 농약잔류허용치 등을 사전에 면밀히 점검하여야 한다는 점, 남북한간 농산물 계약재배 및 반출입은 정부의 유관부처(통일부, 농림부, 농촌진흥청, 농수산물유통공사, 농어촌진흥공사)와 협의를 거쳐 추진하는 것이 실패를 미연에 방지할 수 있다는 점, 북한에 대한 선도금을 비료 등 영농자재로 우선 제공하되 계약재배 단계별 투입비용을 현실적으로 산정하여 쌍방합의 후 제공하여야 한다는 점³¹⁾, 계약재배 물품의 도입가격은 국제가격 기준으로 설정하되 반입후 인수기관의 품위규격에 합당하여야 한다는 점, 계약재배 합의 전에 북한 계약재배지역에 대한 현지조사³²⁾가 보장되어야 하고 기술인력 파견 등과 관련한 북한당국의 확인서 또는 보증각서 징구³³⁾가 필요하다는 점 등을 들

30) 국내생산 및 수급조사 결과 '98년의 경우 참깨, 팥, 녹두, 땅콩 등이 반입가능한 품목으로 추산됨

31) 비료 등 중요 농자재의 투입에 대한 투명성을 보장할 수 있는 장치의 마련이 필요

32) 토질, 기후, 강수량, 용수(급배수시설), 전력, 농자재(농약, 비료, 포장재 포함) 관리 및 보관 시설, 수송·항만(항구까지의 수송수단), 통신, 노동력 등

33) 계약재배 계약내용의 이행 보증 및 계약재배 지도 및 점검을 위한 인원의 수시방북 확인 보장방법 등에 관한 북한의 대외경제위원회 및 농업위원회의 보증서

수가 있습니다.

3. 수확후의 북한산 농산물 반입관련 제도 및 절차

남북한간의 농산물 반출입에 관하여는 통일부의 반입승인을 요하는 178종³⁴⁾에 해당되지 않으면 반출입시 특별한 제한사항은 없습니다. 그러나 반입승인을 요하는 농산물의 반입에 관하여는 승인권자인 통일부가 농림부와 협의하여 반입승인 관련사항을 결정합니다. 공산품과는 달리 농산물에 있어서 이러한 까다로운 제도를 유지하고 있는 이유로는 첫째 농산물은 국민의 먹거리이기 때문에 북한산 농산물의 반입으로 인한 국내농업의 피해를 최소화하여 국내수급 조절과 가격안정을 유지하여야 하고, 둘째 국내생산자를 보호하여야 하며, 셋째 식품의 안전성을 확보하여야 하고, 넷째 WTO협정 등에 의한 양허관세규정 제7조에 의한 시장접근물량의 운용과도 충돌되는 면이 있기 때문입니다.

북한산 농산물의 반입과 관련하여 정부는 다음과 같은 제도를 운용하고 있습니다.

○ 반입허용물량

- 북한산 농산물의 반입승인 신청이 접수되면 농림부는 국내수급상황 등을 고려하여 반입승인여부 및 반입물량을 결정하며, WTO협정 등에 의한 양허관세규정 제7조에 의거 시장접근물량 증량시에는 북한산 반입물량을 고려하여 결정한다. 즉 반입이 완료되었을 경우 전체 시장접근물량에서 수입량을 줄이는 방향으로 수급을 조절한다.

○ 반입가격

- 품질 및 가격 등 제반여건을 감안하여 반입승인 신청건별로 검토하는데, 반입가격은 통상 국제가격의 120~130% 수준에서 결정된다.

○ 계약방식

- 중개인의 부당행위로 인한 위장반입 가능성을 배제하고 남북교류확대를 위해 관세상당치(TE) 또는 고율관세품목에 대해서는 북측 당사자와 직접계약을 체결한 직교역에 한하여 반입을 승인한다.

34) '98년 6월 19일자 통일부고시 제98-2호 「남북교역대상물품및반출·반입승인절차에관한고시」 제3조 제5호 별표1 참조

- 수송경로
 - 제3국을 경유하지 않는 남북한 직접수송을 원칙으로 한다.

- 승인유효기간
 - 과다한 물량의 계약체결에 따른 반입이행여부의 불투명으로 국내 수급상황에 악영향을 끼치는 것을 방지하기 위하여 승인 유효기간을 3개월 이내(선적이 확인된 것에 한해 1회 연장 가능)의 단기간으로 한다.

- 승인조건
 - 농수산물유통공사와 인수가능 품위 및 규격 등을 사전협의한 후 반입하되 반입 전량을 동 공사에 반입수수료(일반관리비 및 이윤)를 포함한 반입원가로 인도해야 한다.
 - 반입물품 중 관세상당치(TE) 부과품목은 반입원가와 국내가격을 비교 검토하여 국내농가보호 및 남북교역질서 확립을 위해 필요할 경우 농수산물유통공사 소관품목이 아니더라도 반입수수료를 포함한 반입원가로 농수산물유통공사에 인수토록 하고, 이익금은 전액 정부의 농수산물가격안정기금에 불입하여 국내농업보호를 위한 자금으로 활용한다.

- 신청 등의 제한
 - 북한산 농산물 반입신청을 신중히 하고 반입이행에 철저를 기하기 위하여 반입승인 수량의 50% 미만 이행시는 차년도 북한산 농산물 반입신청을 제한한다.

농수산물유통공사의 북한산 농산물 인수·판매 체계를 약술하면 다음과 같습니다.

- ① 반입자의 반입승인 신청 및 승인(통일부) → ② 공사와 반입자간에 물품인도협의서 체결 → ③ 반입자의 책임과 비용으로 국내반입 및 통관 실시 → ④ 통관후 품위에 이상이 없을시 물품대금의 80% 지급 → ⑤ 세관에서 통관된 물품에 한하여 보세창고에서 문전차상도 인수 → ⑥ 물품대금 잔액 및 반입제비용을 반입자가 공사에 청구 → ⑦ 공사는 동 청구서가 항만하역요율에 의거 적정하게 지출되었는지를 검토한 후 공인검정기관의 검정보고서에 의거 반입자에 대한 구상금액 등을 차감하고 지급 → ⑧ 공사는 인수대상물량 보관지사 배정 → ⑨ 공매·상장·직배 등의 방법으로 판매하고 판매이익금은 전액 농수산물가격안정기금에 불입

참고로 대북교역업체 지원을 위한 제도개선 사항을 소개하면 다음과 같습니다.

○ 대금지급기간 단축

농수산물유통공사로의 반입물품 인도시 중소업체의 자금압박 해소를 위해 반입 물품의 국내도착 후 농수산물유통공사가 지정한 검정기관의 품위확인을 즉각 실시하고 통관완료 즉시 대금을 개산급으로 지급한다.

○ 반입수수료의 현실화

정부투자기관회계규정 제152조 6항 및 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 제8조 규정에 의거 '96년 이후 반입수수료를 18%로 현실화 하였다(종전에는 9%).

IV. 결 론

북한의 식량문제 해결을 위한 방안으로서 우리가 아무리 좋은 방안을 제안한다 하여도 북한이 이를 받아들이지 않을 경우에는 시행할 수가 없습니다. 그만큼 북한으로서는 공산체제 수호를 위해 매달릴 수밖에 없는 것이 현실이고 우리는 이를 받아들여야만 합니다. 다행스럽게도 북한은 작금의 식량문제를 해결하기 위한 방안으로서 농산물 계약재배를 여러 경로를 통하여 우리측에 요청해 오고 있습니다. 우리는 이 계약재배를 통하여 단기적으로는 북한의 식량문제 해결에 일조함과 동시에 남한의 농산물 수급조절에도 활용할 수 있으며, 장기적으로는 계속되는 계약재배방식의 남북한 농업협력을 통하여 북한농업에 대한 정보를 축적하여 통일이후의 농정에 대비할 수 있을 것입니다.

참고문헌

1. 宮塚利雄(미야초카 도시오), 1997.『北朝鮮の現状を讀む』, 日本貿易振興會(JETRO)
2. 김운근, 1997.9.18 ,『북한 식량위기 타개를 위한 남한의 역할』, 한국정치학회 남북 관계 특별학술회의
3. 통일부, 1998.6.19, 『남북교역대상물품 및 반출·반입 승인절차에 관한 고시』