Proceedings KSCS & KBS Symposium
For 50th Anniversary GSNU: 159-173,1998

경상대학교개교50주년기념 심포지움: 159-173,1998

통일한국의 식량문제 해결을 위한 남북협력방안

김 운 근
한국농촌경제연구원 북한농업연구센터(수석연구위원)

Direction of Agriculutral Cooperation between South and North Korea to Solve the Food Problems in the United Korea

Kim, Woon Keun
Korea Rural Economic Institute Center for North Korea Agriculture

ABSTRACT : Assuming the united Korea, total population is estimated to be 70 million and grain demand for the people is estimated to reach 30 million metric tons. Cultivated land in North Korea is about the same as South Korea i.e. 2 million hectares. However grain production in North Korea is about one half of South Korea's, 6 million metric tons in the South and 3 million metric tons in the North a year. This implies that the United Korea need to import more than 20 million metric tons of grain a year and it will trigger many economic and social problems for the United Korea. In order to meet deficient grain supply, the United Korea can choose three possible policy options; importation of grains or increased investment in foreign agricultural development or increase in domestic supply. Among the possible policy options, increase in domestic supply is desirable and can be achieved by developing North Korea's grain supply potential. North Korean agricultural development can also be achieved most effectively through cooperation between the South and North. An effective policy option for agricultural cooperation between the South and North is supply of agricultural inputs such as fertilizer and pesticides and exchanges of agricultural technology. Cooperation between the South and North in the agricultural sector should be achieved and developed further to solve the potential food problem before unification.

Key words : North, Food, Fertilizer, Grain, Cooperation

Ⅰ. 서 론

우리 나라의 곡물자급률은 1997년 26.7% 수준으로 대부분의 곡물을 해외에서 수입하고 있다. 주곡인 쌀도 자급을 유지하여 오다가 1989년 이후 감소추세로 반전하여 1994년 88%와 1995년 91%의 자급률에 불과하였으나 1996년에 이어 지난해의 연이은 풍작으로 쌀자급률은 105%까지 상승하였다. 이월 재고수준은 지난해 10월말 수준으로 339만석(식용수요 38일분 정도의 물량)으로 지난 95년에 비해 두배로 증가하였으나 여전히 낙관은 금물이다.

그런데 세계의 식량수급 상황은 최근에 와서 급격히 악화되고 있다. 1970년대 중반 식량수급의 심각성이 일시적으로 제기된 적은 있지만 그후 20여년 동안 '식량부족' 또는 '기아'의 문제는 사하라 이남 아프리카와 남아시아의 제한된 지역에서만 발생하는 지역적인 문제로 인식되어 왔다.

그러나 1994년 말부터 곡물재고가 급격히 감소하고 곡물가격이 폭등현상을 보임에 따라 세계적인 식량위기론이 제기되고 있다. 세계 곡물수급의 전망에는 낙관론과 비관론이 양립하고 있다. 비관론은 과거의 경향이 계속될 것인가에 대해 의문을 제기하는 것에서 출발하며, 월드워치 연구소의 레스터 브라운 소장은 공급측면에서 상당한 불안정 요인이 있다고 주장하고 있다. 특히 중국이 세계 곡물수급에 결정적인 영향을 미칠 것으로 예측하고 있다. 이와 같이 세계의 식량위기는 바로 한반도의 식량위기와 밀접한 관계가 있기 때문에 그 중요성을 아무리 강조해도 지나치지 않다.

최근 북한의 식량난도 체제의 안정을 위협할만큼 심각한 것으로 전해지고 있다. 이러한 상황에서 통일이후 우리는 안정적인 식량공급을 보장받을 수 있을 것인가? 이러한 의문은 통일을 지향하는 우리 모두에게 매우 중요한 현안으로 부각되고 있다.

남한의 인구는 현재 4천5백80만명이며 북한의 인구는 2천3백만명으로 통일을 가정할 경우 해외동포의 유입도 함께 고려한다면 한반도 인구는 7천여만명에 달하게 된다. 통일이후 북한의 식생활이 급격히 남한의 식생활 수준에 이르게 될 것이라고 볼 때 식량의 수입수요가 한꺼번에 폭증하게 될 것으로 전망된다. 대외의존도가 높은 한반도의 곡물수급 상황은 통일이후 더욱 심화될 수밖에 없을 것이다. 현재의 남북한 인구를 기준으로 하더라도 연간 2,000만톤 이상의 곡물이 부족하게 될 것이다. 따라서 통일전후의 안정적인 식량공급 문제는 정치, 경제를 비롯한 사회전반의 안정에 가장 중요한 현안 가운데

하나로 등장하게 될 것이다.

통일한국의 식량의 안정적 확보를 위해서 우리는 어떻게 대처해야 할 것인가. 어차피 한정된 농지자원을 가지고는 수요량을 충족하기란 어렵다. 따라서 부족한 식량확보는 통일이전에라도 국내식량공급능력 제고는 물론 남한의 농업생산성의 절반수준인 북한의 농업생산성을 향상시킬 수 있도록 남북이 함께 협력하는 방안을 찾아야 할 것이다.

Ⅱ. 남북한 식량수급사정

세계식량수급과 관련 최근의 비관적 전망이 대두되면서 국제 곡물수급의 불균형과 불안정은 국내자급률이 30%에도 미치지 못하는 한국의 식량안보와 관련산업에 심각한 부정적 영향을 미치게 된다. 한국은 1970년대 이후 강력하게 추진하여 온 이중곡가제로 인하여 쌀의 국내자급을 이루었다. 그러나 경제성장과 소비구조의 서구화, 고급화에 따라 축산물을 생산하는 옥수수를 비롯한 사료곡물의 국내생산은 격감하여 그 자급율이 2%에도 못 미치고 있다.

가장 중요한 쌀의 경우도 1993년 말 타결된 UR에 의하여 매년 일정물량을 의무적으로 수입하여야 할 뿐만 아니라, 국내보조금 감축의무 조항에 따라 그간 쌀증산 및 국내자급률 100% 달성의 주요인이었던 수매를 점차적으로 축소하여야 한다. 이에 따라 농민들의 쌀 생산의욕이 급격히 감소하고 수도답의 휴경 및 전용으로 쌀의 국내자급도가 향후 우려할 만한 수준으로 하락하고 있다.

이제 쌀을 최소시장접근에서 규정한 물량(1~4%)이상으로 수입하여야 할 가능성도 배제할 수 없으며 바로 그러한 조짐이 현재 폭등하고 있는 국제곡물가격과 함께 국내 쌀 가격마저도 상승하면서 나타나고 있다.

이렇듯이 현재 주요 곡물의 해외의존도가 매우 높고 앞으로도 더욱 높아질 것이기 때문에 국제시장 변동이 국내 식량안보에 미치는 영향을 심각하게 고려하여야 한다. 식량안보란 "모든 국민이 상시적으로 필요로 하는 기본적 식량을 물리적, 경제적으로 확실하게 확보할 수 있는 것"으로 정의하고 있다. 1970년대의 식량위기에 있어서는 식량의 물리적인 확보뿐만 아니라 경제적인 구매력도 문제가 되었다. 우리의 현 경제력으로는 필요한 식량을 수입할 여력이 충분히 있다해도 문제는 경제적인 구매력보다는 물리적인 확보가 문제다. 지금처럼 세계 곳곳에서 기상이변이 속출하고 있는데다 각 나라들이 식량

을 무기로 삼을 경우 과연 우리가 필요로 한 양을 제때에 구입할 수 있느냐 하는 것이다.

이 가운데 만성적인 식량부족국=식량수입국인 우리 나라의 경우는 물리적으로 주곡, 특히 쌀자급은 충분히 가능한데도 점차 UR/WTO, APEC, OECD 등 각종 국제협약과 쌀 수출국들의 간섭에 묶여 스스로 해결책을 축소조정하는 모양새를 나타내고 있다. 그렇다고, 어떠한 국제협약이나 기구도 만성적인 식량부족=수입국의 식량안보를 보장해주지 않는다는 점에서 만약 세계적인 식량위기가 발생할 경우 우리 나라가 가장 위태로운 상황에 처하게 될 것이 예상된다. 역설적으로 식량수출국들은 각종 국제회의 때마다 "식량안보는 무역자유화로 해결할 수 있다"는 앞뒤가 맞지 않는 주장을 내놓고 있다. 세계 식량수급 전망은 수출국 입장에서는 상업적 무역차원의 국가이익(national interests) 문제일지는 모르나 수입국 입장에서는 국민의 생존권과 국가존립의 문제로 직결된다는데 그 심각성이 있다.

최근의 식량위기가 1970년대와 구별되는 또 다른 특징은 국제곡물시장에 의존하는 민간경제의 규모가 엄청나게 커졌으며, 이들 산업이 국제시장의 변동에 매우 취약하다는 점이다. 일례로 최근의 국제 곡물가격의 급등은 한국 사료가격을 인상시키며 이는 다시 생산비에서 사료비의 비중이 매우 높은 축산물 생산물을 위축시키고 국제경쟁력을 하락시킨다. 또한 곡물가격의 급격한 변동은 제분업계, 사료업계, 식품업계 등의 생산 의사결정에 부정적인 영향을 미친다.

현단계 한국의 식량문제는 구매력의 부족에서 오는 기아와 경제적, 정치적 혼란의 가능성보다는 비경제적인 제약(정치적, 군사적, 자연적)으로 인한 필요물량의 확보실패와 시장의 불안정에 기인한 민간생산 및 경제활동의 위축으로 이해하여야 함으로 식량문제를 접근하는 방법도 이러한 인식에 기초하여야 한다.

이러한 가운데 북한은 1990년 이후 식량사정이 계속 악화되고 있다. 1993년 대냉해와 1994년의 우박피해, 1995~96년의 연이은 홍수피해 발생, 97년의 대가뭄 그리고 금년의 국지적인 호우와 냉해피해 등 자연재해까지 겹치면서 식량부족난은 걷잡을 수 없는 상황에까지 이르고 있다.

뉴욕에 본부를 둔 대외관계위원회의 35인 특별조사반은 1996~97년에 굶어죽은 북한주민은 최소 1백만명에 이르며 북한의 기근은 1백50만명이 사망한 소말리아 사태(92년), 1백만명이 숨진 에티오피아 사태(84년)에 견줄 치명적인 재앙이라고 규정했다.

극심한 식량난에 처한 북한에서 최근 2년 동안 2백만~3백만명이 굶어죽은 것으로 추정되며 올 한해만도 이와 비슷한 규모의 아사자가 발생할 것이라는 충격적인 전망이 나왔다. 특히 인구 1백10만명의 대도시인 함남 함흥은 전체인구의 절반에 육박하는 50만명 가량이 식량난과 전염병 등으로 사망한 것으로 알려졌다.

우리민족서로돕기 불교운동본부(공동대표 방지하)는 지난해 9월 30일부터 지난 1월 31일까지 4개월 동안 중국으로 탈출한 북한동포 4백72명에 대한 인터뷰를 실시한 결과 최근 2년 동안 적어도 2백만~3백만명의 북한주민이 아사한 것으로 추정된다고 밝혔다.

FAO와 WFP(세계식량계획)는 노약자 등 취약계층의 건강이 위협받고 있는 상황으로까지 보고 있어 식량위기는 1998년에는 사상 유래없는 기아사태가 발생할 것으로 전망되고 있다.

90년대 초반까지만 해도 대략 65%대의 식량자급률을 유지해 오던 북한은 95년 이래 계속된 수해와 흉년으로 식량자급률이 40%대로 뚝 떨어졌다. 남한의 26.7%보다는 높은 자급수준이지만, 나머지 부족분을 외국에서 사들여 올 외화가 바닥난지 오래이다. 이른바 식량난, 물자난, 에너지난 등 경제3난에 빠져 허덕이고 있는 북한으로서 외화난까지 겹쳐 경제파탄에 직면에 있다. 그중에서도 식량난은 가히 만성적·구조적이라 할만큼 절박하다.

북한의 식량사정은 김정일이 실질적으로 내정을 책임진 1990년 이래 계속 악화되어 1996/97 미곡년도에는 총수요량의 절반에도 훨씬 미달할 정도로 심각해졌다. 북한의 식량부족량은 연간 식량 총수요량을 국제기준(670만톤)으로 보느냐, 또는 생존유지를 위한 최저수준(530만톤)으로 삼느냐에 따라 추정치가 크게 달라진다. 위의 어느 경우든 북한의 현 단계 식량생산 수준으로서는 북한 주민의 최저생존선을 유지하기에도 턱없이 부족하다. 그 동안 비교적 보수적인 입장을 취하던 국제식량농업기구(FAO)마저 북한의 올해 식량난은 봄을 넘기기가 어렵다고 진단할 정도이다.

그 직접적인 원인으로써 기상이변 등 연속적인 자연재해로 인한 농업생산기반 붕괴와 더불어 농지의 유실, 매몰 등으로 농지의 감소 현상이 뚜렷하다. 그리고 비료, 농약, 석유 등 원자재난과 이를 보완하지 못하는 총체적인 외화난이 더욱 식량부족 사태를 악화시키고 있다. 그러나 무엇보다도 북한의 경직된 경제체제, 구체적으로 중앙지령식 계획생산체제와 「주체농법」으로 대표되는 집단주의 경영체제에 가장 큰 모순이 도사리고 있다. 개별생산 농민에게 생산 인센티브가 결여된 사회주의 집단생산방식과 주체농법으로는 더

이상 농업발전의 여지가 보이지 않는다. 이는 이미 다른 사회주의 국가에서 공통적으로 나타났던 현상이다. 그 동안 제한적인 개방은 허용하면서도 한사코 시장경제원리의 도입을 거부해 온 북한의 경직된 지배체제의 개혁없이는 구조적인 식량문제의 해결이 불가능하다. 다행히 96년 말부터 북한은 궁여지책으로 초기의 중국식 시장경제방식을 농업에 도입하기 시작하였다. 집단농장내의 작업반 아래에 있는 분조관리제를 더욱 세분화, 소단위로 묶어 「분조책임제」를 실시하기 시작하였다. 제한적이나마 협동농장내의 1개 분조를 7~8명을 분조단위로 조직하여 시장경제의 인센티브제도를 도입한 것으로 해석된다. 국가가 정해준 할당량 이상을 생산할 경우 나머지 소출량을 분조단위로 임의로 시장에 내다 팔 수 있도록 했고, 자유농민시장 개설도 전국 곳곳에서 허용하였다. 처음엔 국가할당량이 너무 높아 그 성과가 미지근했으나 점차 그 운영방식이 개선되고 있다.

이 같은 북한농업의 부분적·제한적인 시장경제체제로의 전환이 소기의 성과를 거두기까지는 그 체제내의 여러 장애요인이 극복되어야 한다. 당과 군사 우위의 정책, 김정일이 우상화에 따른 이해 할 수 없는 낭비적인 지출 등이 그러하다. 농업내부에 한정하여 살펴보더라도 종자, 비료, 농약 등 농업생산자재의 원활한 조달도 당장의 문제이고, 막대한 투자를 요하는 재해복구사업, 그리고 이상기상조건에 대한 대책도 심각하다. 그중에서도 뭐니해도 당장의 부족한 식량공급 문제를 어떻게 풀어 가느냐에 따라 북한의 개혁·개방의 장래가 달려있다고 보아야 한다. 이를 위해서는 우선 완전개방이 아니더라도 부분적 개혁과 개방이라도 단계적으로 시도해 나가야 할 것이다.

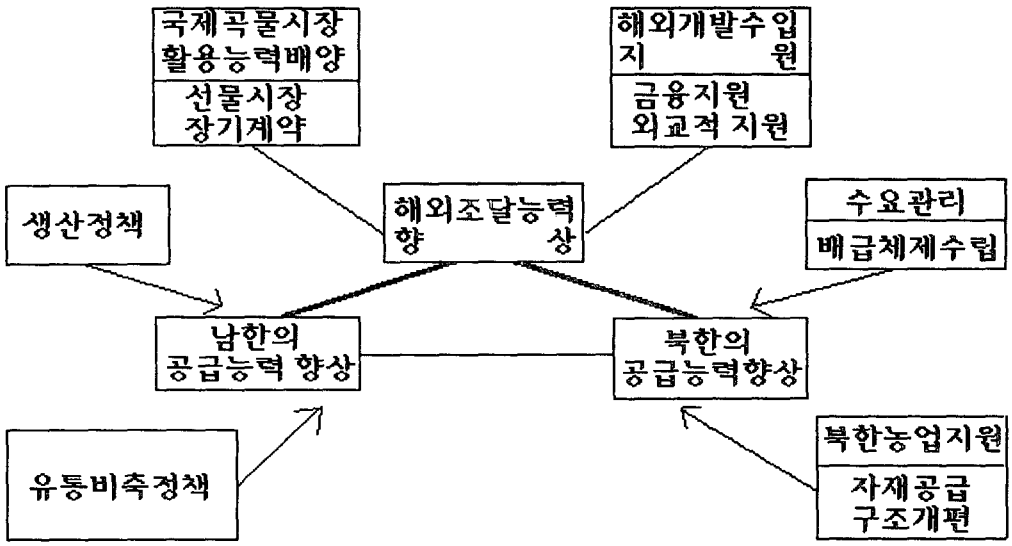
Ⅲ. 한반도 식량수급 안정대책

통일한국의 식량문제 해결은 통일 전후로 구분하여 설명할 수 있다. 식량정책의 기본목표는 국민에게 필요한 식량을 항상 안정된 가격에 공급하는 것이다. 식량공급의 안정성을 확보하기 위해서는 통일이전에라도 남북이 스스로 또는 상호협력을 통하여 식량공급능력을 향상시키는 방법과 함께 부족분은 해외 조달능력을 향상시키는 두 가지 대안이 상호보완적으로 작용하도록 하여야 한다.

국제적으로는 국제 곡물시장의 활용능력 배양, 해외 농업개발 지원 등 다각적 대책을 추진함으로써 가능한 한 다양한 공급경로와 거래방식이 이용될 수 있도록 하여 상호 보완·대체로 위험을 분산시키도록 해야 할 것이다.

동시에 현행 현물거래방식을 선물거래방식으로 전환하여 통일과 흉작 등으로 인한 급격한 수요증가시 가격폭등을 방지토록 하여야 하고, 이를 위해 국영품목인 식용콩, MMA 수입쌀의 일부를 선물시장을 통해 수입하도록 함으로써 선물시장 활용능력을 배양해 나가도록 하고, 국영무역 수입쌀의 일부분을 SBS나 혹은 수입쿼터 공매방식으로 민간에 판매함으로써 민간의 도입능력을 배양해 나가도록 해야 할 것이다.

그림 1. 남북한 식량수급 안정대책의 체계



자료: 곡물의 중장기 수급전망과 대응정책, C97-6, 한국농촌경제연구원, 1997. 12.

해외개발 수입은 특수한 상황을 예외로 하면 기본적으로 국제교역의 일환으로 이루어져야 하므로 국제 경쟁력과 수익성이 확보되어야 한다. 따라서 정부주도로 추진하기보다는 민간기업들의 진출을 위한 금융지원과 외교적 지원에 국한하도록 한다.

통일 이전에는 북한지역의 수급안정 대책 수립을 위해서 북한이 절대적으로 필요로 하고 있는 제초제, 비료, 농약, 종자, 비닐, 농기계 등 농자재를 지원하고 농업기반시설 복구 지원도 병행토록 해야 할 것이다. 통일 이후에는 북한 주민에게 쌀을 1인당 연간 100 kg 내외, 기타 곡물을 110kg 정도 배급할 수 있도록 체제를 정비하고, 동시에 농지에 대한 원소유권의 처리를 통한 새로운 소유권을 확립시키는 문제와 그렇지 않으면 토지를

국가소유로 하고 이용권만 농민들에게 주는 중국식 농업개혁방식을 채택하는 문제 등을 생각할 수 있다.

국내에서 생산되는 곡물은 쌀, 보리, 콩 등 이지만, 현실적으로는 쌀이 가장 중요한 식량이므로 쌀이 국내 공급능력을 제고시키는 문제가 정책의 핵심이 될 수밖에 없다. 앞으로 쌀 산업정책은 민간과 정부간의 적절한 역할분담으로 생산농가가 국내외적 여건변하에 능동적으로 적응하도록 유도해야 한다.

각 농가가 경영전반에 걸친 의사결정, 예를 들면 재배면적을 확대하거나 혹은 축소하거나 또는 농기계를 구입하는 것 등이 소득유인에 의해 스스로의 판단과 책임하에 이루어지도록 해야 한다. 또한 민간(생산농가, 농협, 유통업자) 유통기능이 활성화되어 시장의 자율적 수급조절 기능이 제고되고, 쌀산업이 내부경쟁을 통해 효율화되도록 해야 한다.

정부의 역할은 민간이 할 수 없는 공공적 부분과 민간의 자유로운 활동을 보장하는 제도수립에 한정하는 것이 바람직하다. 농지유동화 촉진을 중심으로 하는 구조정책, 기반정비와 기술개발 지원에 중점을 두는 생산정책을 통해 경쟁력 향상을 도모해야 한다. 수매·방출에 대한 정부의 시장개입은 점차적으로 축소하되, 정부는 농지보전 정책 및 비축제도를 수립하여 일시적 공급부족에 대비하도록 한다. 민간인의 경영능력을 제고하고 여건변화 등 각종정보를 얻을 수 있도록 교육 및 정보 지원체계를 구축해야 한다.

쌀 생산농가의 소득향상, 쌀 생산의 경쟁력 향상과 효율화, 쌀의 수급 및 가격안정 등 다면적 요구를 동시에 만족시키기 위하여 국내적으로는 생산정책, 구조정책, 유통·수매정책을 연계시켜 역할분담 체계를 확립하는 종합적인 대책을 추진하여야 한다. 유통·수매정책에서 농가소득 문제와 공급능력 제고문제를 분리하여, 가격기능에 의하여 자율적으로 출하조절이 이루어지고 양질미 생산체계가 되도록 한다. 정부의 양곡관리 기능을 민간에 이양하여 정부는 비축미의 관리에 국한하도록 하고 다양한 유통체계가 경쟁적으로 발전할 수 있도록 한다. 그러기 위해서 지역농협이나 RPC가 융자수매방식으로 수확기에 쌀을 수매할 수 있도록 수매자금을 공급한다.

농가소득 문제는 규모확대와 탈락농가에 대한 별도의 사회정책적 대책, 그리고 기술개발 등에 의한 생산성 향상으로 대응하도록 한다.

사회적 비용을 최소화하면서 경작면적을 유지하기 위하여 ① 일괄적인 농지전용 규제보다는 계획적 전용이 이루어지게 하여 농지보전의 효율성을 높이고, ② 휴폐경지의 발생을 최소화하는데에 역점을 두어야 할 것이다.

그러면 통일후 한반도의 식량수급 대책은 어떻게 세워야 하는가?

우선 식량생산 측면에서 본다면, 통일후의 농업여건 변화는 식량생산을 감소시키거나 증가시키는 두 가지 요소를 동시에 가지고 있다. 생산감소는 주로 경지의 감소를 통해서 발생한다. 해외에서 식량의 도입이 가능해지고 무리한 자급의 필요성이 감소된다면, 급경사지에 있는 경지는 산림으로 환원될 수 있다. 이와 함께 도로 등 사회간접자본시설의 설치, 산업화의 진척 등에 따른 토지수요의 증대도 농지의 감축을 유발시키는 요인이 된다.

식량생산을 증대시키는 요소로는 농자재가 원활히 공급되어 생산현장에서의 투입이 증가하고, 생산 및 경영체제가 전환되어 노력에 대한 인센티브가 주어지게 되면 단위면적당 농산물 생산량은 크게 증가할 것이다. 또한, 주된 재해요인인 황폐한 산림이 복구되고 농업생산기반 정비에 대한 투자가 강화되어 자연재해에 대한 극복능력이 제고되면 이 또한 단수증가의 한 요소가 된다. 추산에 의하면 경지의 감소로 인한 생산의 감소보다는 단수의 증가로 인한 생산의 증가효과가 더욱 크게 나타나고 있다. 따라서 지금 당장이라도 통일이 된다면 북한지역의 곡물생산은 점차 증대되어 2000년 350만톤 수준에서 2005년에는 500만톤에 도달할 것으로 기대된다. 통일이 갑작스럽게 진행된다면 통일 초기에는 북한이 필요로 하는 농자재 공급이 남측에서 우선적으로 지원해 준다는 것을 전제한 것이다.

북한지역의 생산이 증대하더라도 늘어나는 수요를 모두 충족시킬 수는 없다. 짧은 기간내에 높아진 욕구를 만족시킬 수 있을 만큼의 소득수준에 도달할 수 없을지라도, 통일후 북한주민의 식량소비와 관련하여 해야 할 일은, 높은 욕구와 낮은 유효수요 사이에서 적정한 식량소비 수준을 보장해 주고 이에 해당되는 물량을 차질없이 공급하는 일이다.

적정한 식량 공급수준은 2010년 사료곡을 포함하여 연간 840만톤으로 추정되고 있다. 따라서 모자라는 국내생산분을 보충하기 위해서는 약 350만톤 가량을 수입해야 한다. 그 이후에도 북한주민의 소득향상에 따라 축산물의 소비가 증가하게 되면 사료용 곡물의 수요가 급격히 늘어나 수입필요량은 더욱 커지게 된다.

곡물 수입수요의 증대현상은 통일후 상당한 기간을 두고 점차 진행될 것이므로 장기적으로는 국제 곡물시장과 통일한국에 커다란 충격을 준다고 볼 수는 없다. 또한 현재 남한의 곡물수입량이 연간 1,500만톤을 상회하고 있다는 사실에 비추어 볼 때 통일후 북한지역의 수요를 충족시키기 위해 자연재해 등 천재지변이 없는 한 곡물수입이 전혀 불가

능한 정도는 아니다.

Ⅳ. 남북한 농업협력방안

새로운 정부가 탄생한 현시점에서 볼 때 과거 어느 때보다도 민간부문의 대북투자 활성화가 적극 장려되고 있어 바로 지금이 남북한간 교류·협력을 강화할 때라고 본다. 그것도 농업 및 식량분야부터 시작하는 것이 민생차원과 인도주의적 차원 그리고 정치차원에서 바람직하다. 기술적, 지리적 그리고 농업특성으로 봐도 남한의 논농사와 북한의 밭농사가 조화를 이룰 수 있는 가능성은 실재해 있다. 우리에게 남아 있는 비료와 농약, 그리고 높은 기술수준과 경제여력으로 북한의 농업을 부흥시켜 남북농업이 보완관계를 형성하는 것은 WTO 체제하에서 한국농업을 살리는 길일 수도 있다. 어차피 UR 타결후 WTO 체제하에서 수입개방되어 사들여와야 할 밭작물의 상당량을 북한과의 농업협력을 통하여 해결할 수 있기 때문이다.

북한이 현재 겪고 있는 미증유의 식량난과 부분적인 시장경제체제로의 변화를 기회로 삼아 우리가 단순히 물적·기술적 지원에 국한하지 않고 시장경제원리와 운용기술도 함께 전수할 필요가 있다. 지금이 북한의 체제개혁과 경제개발을 서서히 유도할 수 있는 절호의 기회라고 생각한다.

이런 상황에서 우리 정부가 북한의 식량난을 당장에 도울 수 있는 방안으로서는 민간차원의 북한지원 운동을 적극적으로 추진하고, 북한에 대한 비료, 농약, 종자, 농기계 등 농자재 지원과 함께 중장기적으로는 수해복구와 농업생산기반 조성 등을 통한 실질적인 농업생산성을 증대시킬 수 있도록 북한을 지원하고, 동시에 계약재배 또는 합영농장과 같은 협력과 함께 연해주, 중국 동북지역 농업개발 사업에의 공동진출 등 남북한이 서로 협력함으로써 부족한 식량난을 타개할 수 있다고 본다.

통일후 북한지역의 수요충족을 위해서는 통일 이전이라도 우리는 미리 북한의 식량증산과 관련한 농업기술구조를 파악하는데 최우선 정책을 펴나가야 할 것이다. 예를 들면, 북한인접 지역인 강원도 지역을 대상으로 현행 작물배치를 중심으로 각 작물별 품종개발과 재배기술을 개발, 통일이후 북한지역에 적용가능토록 사전대비가 필요하다. 북한에서 현재 재배되고 있는 벼 품종과 옥수수 품종의 경우 상당히 우수한 것으로 알려져 있으므로 이들 품종의 수집확대와 연속적인 시험을 통하여 우량품종을 선별하고 지속적인 품종

개량도 병행하여 실시되어야 할 것이다. 북한의 벼, 옥수수의 경우 품종은 우수하나 재배기술은 크게 낙후되어 있는 것으로 알려져 있다. 특히, 시험장 재배수준은 국제적 수준이나 집단농장에서의 재배기술은 극히 낮은 편으로, 이로 인한 생산량차이는 약 30% 정도로 추산되고 있다. 따라서 남한수준의 재배기술을 북한이 수용하기 위해서는 남북한의 상호 농업기술협력을 통한 협력방안이 모색되어야 할 것이다.

통일이후의 수요에 대비한 북한 밭작물 작부체계 전환의 유도도 아울러 요구되고 있다. 이를 위해서 남한에서 필요로하는 밭작물의 해외수입을 북한으로 전환하고 북한과의 계약재배를 활성화할 필요가 있다. 통일에 대비하여 남북한 다 함께 부족한 식량난 타개를 위해서는 기존 농지자원을 최대한 활용하는 한편 서로간의 농업협력을 통해서 식량의 안정적 공급에 정책의 최우선을 두어야 할 것이다. 아무리 통일정부가 외화보유를 충분히 하고 있다하더라도 요즘과 같은 기상변화가 자주 나타나면 돈이 있어도 필요한 곡물을 구입할 수 없다.

국제 곡물시장은 단기변동의 위험성을 항상 내포하고 있다. 따라서 일정한 자급도를 유지하는 것은 통일후에도 중요하며 포기할 수 없는 일이다. 즉, 국민식량의 안정적 확보를 위한 대비책은 항상 세워두어야 한다는 것이다. 특히 다음과 같은 여러 가지 경험을 통해서 또는 예기치 않은 상황들이 항상 잠재하고 있기 때문이다. 예를 들면 우리 나라에 1980년과 같이 농산물 흉작이 크게 발생했을 때, 지금과 같은 IMF 시대에 우리 나라 수출경제가 국가경쟁력을 잃어 외화보유고 면에서 식량수입에 압박을 받을 때, 국제분쟁 또는 한반도에 분쟁이 발생하여 외국으로부터 식량조달이 여의치 않을 때, 세계인구와 소득의 증가로 식량수요가 공급을 훨씬 앞질렀을 때, 수출국의 예기치 못한 사정(부두노동자 파업, 항만수송의 봉쇄 조치 등)이 생겨 식량공급이 장기간 두절됐을 때, 곡물메이저라든지 또는 수출국들이 국제시장에서 매점매석행위를 자행했을 때, 북한체제가 갑자기 붕괴되어 흡수통일이 되었을 때 등, 점차 우리의 주변정세는 순수한 경제원리가 작동할 영역이 아주 좁아지고 있음을 항상 염두에 두어야 할 것이다.[1)]

1) 「식량자급의 한반도 통일」, 김성훈, 97-07-29-02 전농심포지엄 자료집, 전국농민회 총연맹, 1997. 7. 29.

V. 결 론

지난 몇 년 동안에 나타난 세계 식량수급 및 교역의 전개상황은 세계의 향후 식량공급에 대한 우려를 증가시켜 왔다. 최근에 발생한 엘니뇨(El Niño)는 전 세계적으로 기온과 강우패턴에 영향을 미치고 있으며 잠재적으로 식량안보에 심각한 영향을 미칠 것이다.

전세계의 식량위기는 식량의 해외 의존도가 매우 높은 한반도의 식량위기로 직결된다는 점에서 매우 중요하다. 한국은 주곡을 제외한 대부분 품목을 수입농산물에 의존하고 있으며, 최근 식량자급도는 30% 미만으로 하락하였다. 연간 남한의 곡물수입도 매년 1,500만톤 내외에 달하고 있다. 국제 정치·경제적 여건과 경제성장에 따른 식품소비 구조의 변화에 따라 농산물 수입의 증가 추세는 향후에도 계속될 것으로 전망된다. 최근의 국제곡물시장의 움직임은 1970년대의 상황보다 더 심각하다는게 많은 전문가들의 분석이다. 따라서 필요한 식량을 필요한 시기에 적절한 가격수준에서 수입할 수 있는 능력을 제고시키는 것이 우리의 식량안보와 국내 경제의 안정과 유지라는 측면에서 매우 중요한 과제이다.

국제 곡물수급의 불균형과 불안정에 따른 최근의 비관적 전망은 국내자급률이 30%에도 미치지 못하는 한국의 식량안보와 관련산업에 심각한 부정적 영향을 미치게 된다. 한국은 1970년대 이후 강력하게 추진하여 온 이중곡가제로 쌀의 국내자급은 이루었으나 경제성장과 소비구조의 서구화, 고급화에 따라 옥수수를 비롯한 사료곡물의 국내생산은 격감하여 그 자급율이 2%에도 못미치고 있다.

1970년대의 식량위기에 있어서는 식량의 물리적인 확보뿐만 아니라 경제적인 구매력도 문제가 되었다. 우리의 현경제력으로는 필요한 식량을 수입할 여력이 충분히 있다해도 문제는 경제적인 구매력보다는 물리적인 확보가 문제다. 지금처럼 세계곳곳에서 기상이변이 속출하고 있는데다 각 나라들이 식량을 무기로 삼을 경우, 과연 우리가 필요로 하는 양을 제때에 구입할 수 있느냐 하는 것이다. 식량안보란 "모든 국민이 상시적으로 필요로 하는 기본적 식량을 물리적, 경제적으로 확실하게 확보할 수 있는 것으로 정의하고 있다."

따라서 식량공급의 안정성을 확보하기 위해서는 통일이전에라도 남북한이 스스로 식량공급능력을 향상시키고 동시에 해외 조달능력을 키워나가는 두 가지 대안이 상호보완적으로 작용하도록 하여야 할 것이다.

국제적으로는 통일에 대비하고 비상시 안정적 식량확보를 위해서는 국제 곡물시장의 활용능력 배양과 함께 해외 농업개발을 적극 추진하여야 한다. 국내적으로는 사회적 비용을 최소화하면서 일정면적의 농경지는 확보해 두어야 할 것이다. 즉, 농지보전을 위해서는 일괄적인 농지전용규제보다는 계획적 전용이 이루어지게 하여 농지보전의 효율성을 높이고, 휴폐경지의 발생을 최소화하는데 역점을 두어야 할 것이다.

북한의 경우 식량 부족사태가 갈수록 확대되어 가고 있는바 이는 농업의 구조적인 문제이기도 하나 경제난에 따른 복합적인 요인이 식량난을 더 가중시키고 있으므로 통일이 전이라도 필요로 하는 비료, 농약 등 농자재를 지원, 북한의 농업생산성을 증대시킬 수 있도록 남북이 상호협력하여 미래의 식량난에 미리 대처해 나가야 할 것이다.

현재 북한의 식량소요량은 남한의 식생활 수준으로 추정하면 약 1,000만톤 내외로 추정되고 있다. 북한의 곡물생산량은 양호한 기후조건과 충분한 농자재 공급을 기대할 때 약 500만톤 내외의 생산은 가능하다고 추정된다. 북한이 남한의 70년대 초 자급자족시점의 식생활수준을 유지하는데 필요한 곡물소요량은 700~800만톤 수준으로 추정되는바 통일후 북한지역의 생산이 증대하더라도 늘어나는 수요를 모두 충족시킬 수는 없다. 짧은 기간내에 높아진 욕구를 만족시킬 수 있을 만큼의 소득수준에 도달할 수 없을지라도, 통일후 북한주민의 식량소비와 관련하여 해야 할 일은, 높은 욕구와 낮은 유효수요 사이에서 적정한 식량소비 수준을 보장해 주고 이에 해당되는 물량을 차질없이 공급하는 일이다.

통일후 북한주민의 소득향상에 따라 축산물의 소비가 증가하게 되면 사료용 곡물의 수요가 급격히 늘어나 수입필요량은 더욱 커지게 된다. 곡물 수입수요의 증대현상은 통일후 상당한 기간을 두고 점차 진행될 것이므로 단기적으로는 국제 곡물시장이 이상기후 등 예기치 않은 상황까지 겹친다고 가정한다면 통일한국에 커다란 충격을 줄수도 있을 것이다. 더구나 현재 남한의 곡물수입량이 연간 1,500만톤을 상회하고 있다는 사실에 비추어 볼 때 더욱 그러하다.

남한의 인구는 4천5백80만명이며 북한의 인구는 2천3백만명으로 통일을 가정할 경우 한반도 인구는 7천여만명에 달하게 된다. 다시말해 통일이후 북한의 식생활이 급격히 남한의 식생활 수준에 이르게 될 것이라고 볼 때 식량의 수입수요가 한꺼번에 폭증하게 될 것이고, 따라서 대외의존도가 높은 한반도의 곡물수급 상황은 통일이후 더욱 심화될 수 밖에 없을 것이다. 현재의 남북한 인구를 기준으로 하더라도 연간 2,000만톤 이상의 곡물

이 부족하게 될 것이다. 따라서 통일전후의 안정적인 식량공급 문제는 정치, 경제를 비롯한 사회전반의 안정에 가장 중요한 현안 가운데 하나로 등장하게 될 것이다. 이러한 절대적인 곡물부족 이외에도 북한 밭작물의 작부체계가 옥수수 위주로 되어 있어 통일초기에는 식량의 절대적 부족으로 단기간 동안은 옥수수를 주식으로 할 수밖에 없으나 시간이 경과하게 되면 북한주민의 식량 소비패턴이 남한의 식량 소비패턴으로 변하게 될 것이므로 옥수수 수요 대신 쌀소비로 완전 대체될 수밖에 없다. 따라서 북한주민이 남한의 쟈포니카형 쌀소비로 완전 전환된다면 수입에 의한 식량확보는 더욱 어려워질 것이다. 따라서 한반도의 식량의 안정적 확보를 위해서 우리는 식량공급 능력을 키우고 세계 곡물시장의 추이 분석과 함께 해외로부터의 안정적 곡물수급 방안을 모색하고 동시에 남북이 지금이라도 서로간에 여러 가지 협력을 통해서 북한의 농업생산성을 실질적으로 향상시킬 수 있도록 함으로써 통일이후에 대비해야 할 것이다.

참 고 문 헌

1. 김성훈외. 1992.「쌀 어떻게 지킬 것인가」. 농민신문사.
2. 김운근. 1993.「통합대비 식량수급 및 북한 농지처리방안 연구」.
3. ———. 1993.「북한의 식량수급」.
4. ———. 1994. 10.「전환기의 북한경제(북한의 식량위기와 향후 농업개혁 전망)」.
5. ———. 1995. 3.「북한의 개혁개방과 농업문제」.
6. ———. 1995.「통일후 남북한간 식량수급 전망」.
7. ———. 1996.「통일대비 북한지역 농작물의 적정배치와 농업생산량 예측」.
8. ———. 1996.「북한의 곡물생산량 추정」.
9. ———. 1997. 8. "북한의 식량사정 전망과 대책".「ERINA REPORT」.
10. 농협중앙회. 1996. 10. 16. "Food for All".「국제세미나 발표 논문집」.
11. 박진환. 1994.「쌀」. 비봉출판사.
12. 이재옥. 1997. 5.「미국의 양곡정책 변화와 쌀 수급 전망」. 한국농촌경제연구원.
13. 최찬호 · 여영현. 1997. 5. "외국의 식량안보계획과 우리의 정책과제".「농협조사월보」.
14. 한국농촌경제연구원. 1997. 12.「곡물의 중장기 수급전망과 대응정책」. C97-6.

15. FAO 한국협회. 1997. 6. "북한의 식량공급상황에 대한 WFP 특별경고 보고서". 「국제식량농업」.

16. FAO · WPP. 1997. 9. "북한의 작황과 식량공급상황에 대한 FAO/WFP 공동조사단 특별경고보고서(97. 9. 11)". 「국제식량농업」. 제39권 제9호. FAO 한국협회.

17. FAO · WFP. 1997. 12. "북한의 작황 및 식량공급상황에 대한 특별보고서(97. 11. 25)". 「국제식량농업」. 제39권 제12호. FAO 한국협회.

18. FAO-GIEWS. 1998. 3. "북한식량난에 대한 FAO 특별경고보고서". 「국제식량농업」. 제40권 제3호. FAO 한국협회.

19. FAO. 1975~1995. 「Agriculutural and Production Statistics」.

20. FAO. 1996. A New Challenge for Alleviating Potential Global Food Crisis in the 21st Century. JA Zenchu. Tokyo Japan. September 1996. The World Food Summit Draft Plan of Action. Rome.

21. FAO. 1996. Food Outlook No. 7/8/9. 1996. Global Information and Early Warning System on Food and Agriculture. Rome.

22. FAO. 1996. Food Production and Environmental Impact. Technical Background Paper No. 13. World Food Summit. Rome.

23. FAO. 1996. Food Requirement and Population Growth. Technical Background Paper No. 10. World Food Summit. Rome.

24. USDA-ERS. August. 1996. Global Grain Markets in 1996: Shades of 1972-74. Agricultural Outlook.

25. Lester Brown. et.al. 1997. State of World 1997. World Watch Institute Report. W.W. Norton & Company. New York.

26. World Resource 1996-97. "Future Global Cereal Production". World Resource Institute. Washington. D.C. 1996.

27. Woon Keun Kim · Hyun Ok Lee · Daniel A. sumner. April 1998. "Assessing the Food Situation in North Korea". 「Economic Development and Cultural Change」. Vol 46. No. 3.