

# 대북 식량지원프로그램 구축 방향

김 영 훈 선임연구위원  
최 용 호 부 연구위원  
임 채 환 연구원

## **연구 담당**

김영훈	선임연구위원	연구총괄, 제1장, 제2장, 제3장, 제5장, 제6장 집필
최용호	연구위원	제4장 집필
임채환	연구원	자료 수집 및 정리

## 머 리 말

---

최근 우리 사회 일각에서는 대북 식량지원을 재개해야 한다는 주장이 심심찮게 거론되고 있다. 지원에 찬성하는 사람들은 대북 식량지원을 통해 북한의 식량부족 문제와 우리의 쌀 재고 증가 문제를 동시에 해소하자는 선의를 가지고 있음에 틀림없다.

그러나 이러한 주장에 대해 다소 성급하다는 의견을 피력하는 사람들도 적지 않다. 대북 식량지원에 관한 논의에 앞서 당연히 있어야 할 고민이 생략되었기 때문이다. 그것은 ‘대북 식량지원의 필요성’과 ‘대북 식량지원의 질서’에 대한 것이다.

이 보고서는 대북 식량지원 재개 논의에 앞서 그 고민을 먼저 해보자는 의도에서 작성된 것이다. 이 보고서에서는 긴급구호 지원, 취약계층을 위한 지원, 개발협력과 연계된 지원 등 세 가지의 대북 식량지원프로그램 구축을 건의하고 있다. 식량지원이 필요한 상황과 식량지원의 목표를 정리해 차별화된 프로그램을 구축할 수 있다면, 우리는 ‘감성’보다는 ‘원칙’과 ‘규범’의 토대 위에서 대북 식량지원을 논의하고 준비할 수 있을 것이다.

이 보고서가 담고 있는 내용이 관련 정책 담당자에게 좋은 참고자료가 되길 바라며, 이 보고서 작성 과정에서 많은 도움을 주신 전문가와 관계자 여러분께 심심한 감사를 드린다.

2015. 10.

한국농촌경제연구원장 **최 세 균**



## 요 약

---

### 연구배경

최근 일각에서 대북 식량지원에 대한 논의가 있었다. 찬성 측 주장은 지원을 통해 북한의 식량부족 문제와 우리의 양곡 재고증가 문제를 동시에 해소하자는 것이었다. 그 선의와 기대효과를 의심할 여지는 없다. 그러나 대북 식량지원 여부에 관한 논의에 앞서 ‘대북 식량지원의 질서’에 관한 고민도 필요하다. 이 보고서는 그 고민을 먼저 해보자는 의도에서 구상되었다.

대북 식량지원 여부에 대한 논의에 앞서 지원이 필요한 여러 상황을 구분하고 각 상황에 차별화된 프로그램을 우선 구축해 놓을 필요가 있다. 거기에 구현된 원칙과 규범 위에서 대북 식량지원사업이 추진될 수 있다면 폭넓은 지지를 얻고 그 효과도 높일 수 있을 것이다.

### 연구방법

북한 농업 및 식량수급 사정, 대북 식량지원 등에 관한 국내외 문헌과 자료를 수집해 이 연구를 수행했다. 많이 활용된 국내 자료는 통일부, 대한적십자사, 한국농수식품유통공사, 통계청의 자료이며, 국외 자료로는 세계식량계획(WFP), 유엔식량농업기구(FAO), 식량원조 선진국의 보고서를 수집·정리해 활용했다.

그 밖에 남북한의 시사매체를 통해서도 단편적이거나 관련 현황을 파악할 수 있었으나, 상세한 내용은 부족한 경우가 많았다. 이를 보완하기 위해 우리 연구원이 운영하고 있는 ‘통일농업전문가포럼’을 3차에 걸쳐 개최해 전문가들의 자문을 구했다.

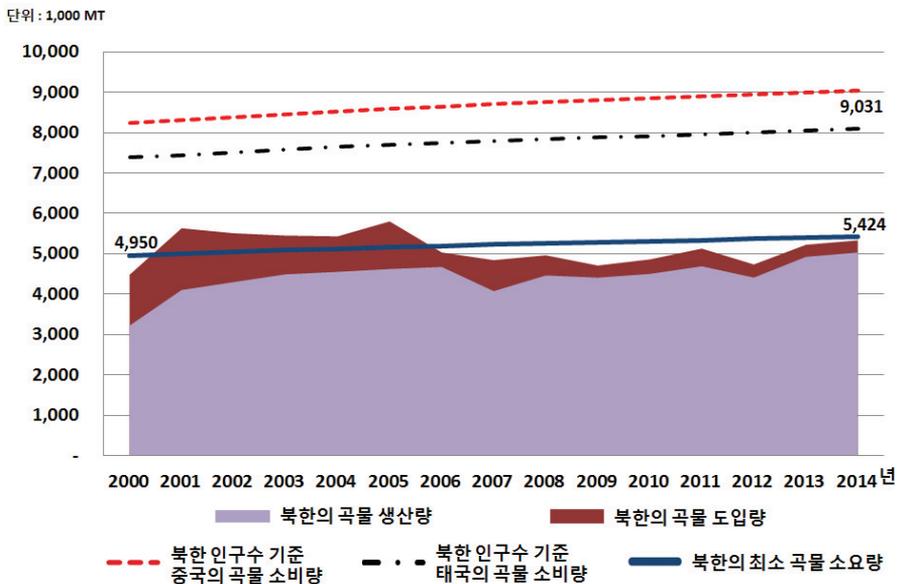
### 최근 북한의 식량수급

1990년대 중반 북한은 식량위기에 봉착했다. 이후 북한은 국내의 부존자원을 식량생산부문에 집중적으로 배분해 생산을 늘리려는 노력을 기울

이는 한편, 국제사회의 대규모 식량지원을 유치해 위기를 벗어났다. 한국과 국제사회는 2000년부터 2007년까지 총 776만 톤에 달하는 식량을 지원했는데, 이는 동 기간 북한 국내 식량공급량의 20%에 이를 만큼 많은 양이다.

2008년 이후 국제사회의 대북지원이 대폭 감소했으나, 북한 내 생산의 지속적인 증가로 최근 들어 최소소요량을 충족하는 수준으로 공급이 이루어지고 있다. 그러나 정상소요량과 타국의 소비량을 고려할 때 많은 양이 부족해 북한의 식량난은 여전히 진행 중이라고 판단된다(<그림 1> 참조).

그림 1. 북한의 식량수급 국제비교



자료: FAO/WFP. *CSFAM*. 각 호; 통계청. 『북한의 주요통계지표』. 각 호; 한국농촌경제연구원. 『중국농업동향』. 각 호; World Bank Website의 통계자료 등 참조.

북한의 식량부족이 장기화됨에 따라 식량배급체제가 약화되었으며, 계층 간 식량 소비에 격차가 커지는 문제가 발생하고 있다. 식량부족의 영향은 배급 이외의 식량 조달 수단이 거의 없는 어린이·임산수유부·노인·장기

요양환자·장애인·대가족 등 취약계층에게 더 가중되고 있다. 이에 해당하는 인구가 300만 명을 상회하며, 국제기구는 북한의 취약계층에 대한 식량 및 영양지원 대책이 필요하다고 꾸준히 권고하고 있다.

### 과거 대북 식량지원의 효과와 문제

1995년 북한은 자국의 식량난을 보고하며 국제사회에 긴급구호지원을 요청했다. 이에 대해 국제사회와 우리나라는 이 상황에 적극적으로 대응했다. 우리 정부는 1995년 쌀 15만 톤 지원을 시작으로 대북 식량지원을 지속적으로 추진하기 시작했다. 식량의 무상지원은 주로 WFP나 대한적십자사를 통해 추진했으며, 유상지원은 2000년부터 현물차관 공여의 형태로 추진했다. 1995년부터 2007년까지 우리 정부가 지원한 식량은 무상이 70만여 톤, 차관이 260만 톤에 달한다.

과거 대북 식량지원의 효과는 두 가지로 살펴 볼 수 있다. 우선 북한의 연간 식량 부족량에서 우리나라의 지원이 차지하는 비중을 보면 그 효과가 잘 드러난다. 대북 식량지원이 대규모로 추진된 2000년부터 2007년까지 남한의 식량지원은 총량으로 계산할 때 북한 식량 부족분의 29%를 차지하고 있다. 수혜를 받을 수 있는 인구를 추산해 보는 것도 가능하다. 2000년부터 우리가 북한에 지원한 식량은 연평균 38만 7,000톤이다. 1인 1일 500g 배급을 기준으로 할 때 이는 210만여 명의 성인에게 혜택을 줄 수 있는 규모이며, 6세 이하의 어린이와 취약계층 모두에게 정상적으로 식량을 배급할 수 있는 규모이다. 이 효과를 볼 때 우리나라의 식량지원으로 북한의 식량위기 상황은 큰 폭으로 진정될 수 있었다고 판단할 수 있다. 그러나 과거 우리나라의 식량지원 방식에는 몇 가지 문제도 발견된다. 그 문제를 우선 해소하는 것이 새로운 식량지원에 대한 논의와 추진에 앞서 검토해야 할 중요한 과제다. 명목상으로는 유상지원과 무상지원, 양자지원과 다자지원 등으로 구분해 추진했으나, 내용상의 차별성은 뚜렷하지 않았다. 여러 식량지원사업의 목표가 무차별적이고 지원 프로그램도 정립되지 않은 채 추진되었기 때문이다. 요컨대 식량지원이 질서 있게 수행되지 않았음을 시사한다.

## 국제사회의 대외 식량지원 체계

식량지원의 목표를 효과적으로 달성하기 위해서는 지원을 체계적으로 추진할 수 있어야 한다. 대개도국 지원 경험이 풍부한 국제기구와 선진국들은 대외 식량원조 프로그램을 잘 갖추어 놓고 있다. 특히 미국은 오래 전부터 대외 식량원조를 가장 활발하게 추진해 왔다. 식량원조와 관련된 전략과 제도 및 프로그램을 구체적으로 구비해 놓고 있으며, 개도국의 경제개발사업 추진과 연계해 식량지원을 추진하는 개발협력의 기술적 요소도 정비해 놓고 있다.

미국의 대외 식량지원 정책과 방식은 PL480을 통해 엿볼 수 있다. 이 법에 규정된 대외 식량지원의 목표는 인도적 지원, 개발 원조, 잉여 처리 등 세 가지에 집중되어 있는데, 이들 각각의 목표를 추구하는 식량지원사업이 프로그램의 형태로 준비되어 있다. 그중 PL480 제3관은 개발원조와 연계된 식량지원프로그램을 규정한 것으로 우리 입장에서 볼 때 참고해야 할 내용이 많다.

세계식량계획(WFP)은 다음과 같은 식량지원사업을 시행해 왔다. 첫째 단기적으로 위기상황에 처해있는 사람들을 지원하는 긴급식량원조사업, 둘째 여러 이유로 파괴된 농업 생산기반과 삶의 터전을 복구하는 데 지원하는 식량원조사업, 셋째 빈곤한 지역사회의 식량안보를 향상시키는 데 지원하는 개발식량원조사업, 넷째 긴급식량원조사업의 식량운송에 필수적인 인프라 구축을 지원하는 특별식량원조사업 등이다(<표 1> 참조).

국제사회가 정비해 놓은 대개도국 식량원조 프로그램들은 공통적으로 지원 신청, 지원식량의 사용 및 분배, 지원식량의 분배에 대한 감시체계, 사업 결과에 대한 평가와 피드백 체계를 갖추고 있다. 또한 경제민주화 로드맵과 경제개발사업 추진 등에도 깊이 관여함으로써 수원국의 경제발전을 추동하려는 전략적 목표도 가지고 있다.

표 1. 국제사회 지원주체별 목표 설정과 세부 프로그램

주 체	목 표	프로그래	방식·사례·비고
미국	기아와 영양실조 감소 지속가능한 농업발전 교역의 확대 지역시장의 발전 갈등의 방지 잉여농산물의 처리	경제개발과 식량안보(T1) 긴급구호와 민간지원(T2) 개발을 위한 식량지원(T3) 진보를 위한 식량지원 (Food for Progress) 교육 및 아동영양 지원 (McGovern-Dole Program)	무상 및 차관 지원 정부 대 정부의 지원 국내잉여농산물의 기부 (WFP, PVO, NGO) 지원농산물의 현지판매 농민 대 농민 지원 지역 내 조달 현금 및 바우처 지원 Bill Emerson 신탁
WFP	긴급위기상황의 구호 취약지역·계층 식량지원 식량자립 역량의 강화 영양증진·기아 단절	긴급식량원조(EMOPs) 복구식량원조(PRROs) 개발식량원조(DEVs) 특별식량원조(SOs)	현금 및 바우처 지원 자산 식량지원 HIV/AIDS 지원 발전을 위한 구매지원 모성보호·영유아 지원 학교급식 지원 우수센터 지원
ECHO (EU)	난민 긴급구호 구호인력동원·재해예방	(자체 프로그램 없음)	지원수행주체 지원 지원물자 현지구매 생계지원 보건지원과 연계
월드비전 (국제 NGO)	긴급위기상황의 구호 재해예방 취약계층 식량지원 자립역량의 강화 취약계층 권리 대변	지역개발사업 긴급구호사업 옹호사업	식량지원을 통한 자립 및 자산형성

### 대북 식량지원의 프로그램화

과거 수행된 대북 식량지원은 성과가 있었다. 그러나 그 목표와 내용과 결과의 차별성이 뚜렷하지 않았다는 비판도 있다. 대북 식량지원을 차별화해 질서 있게 추진하기 위해서는 상황과 목표를 구분하고 거기에 맞는 지원 프로그램을 우선 정립할 필요가 있다. 대북 식량지원을 체계화하기 위해서는 식량지원이 필요한 상황을 구분하는 작업부터 접근할 필요가 있다.

미국과 WFP가 주목하고 있는 여러 상황과 우리나라의 특수성을 고려해 구분해 본다면, 재난 상황, 취약계층의 존재, 개발 추동의 필요성, 통일준비 등으로 요약할 수 있다.

식량지원이 필요한 상황 구분에 따른 대북 식량지원프로그램 구축 방향은 다음과 같다(<표 2> 참조). 첫째는 ‘긴급구호 식량지원프로그램’이다. 이 프로그램은 대형 재난 발생에 즉시 대응할 수 있는 단기 지원에 해당된다. 우리 정부와 대한적십자사는 북한을 대상으로 양자 혹은 다자간 구호 지원사업을 추진한 경험이 있으며 지원체계를 비교적 잘 구비하고 있다. 다른 식량지원프로그램과 조응될 수 있는 요건을 기존의 긴급구호지원 체계에 충족·보완하는 일이 중요한 과제라 할 수 있다. 둘째는 ‘취약계층을 위한 식량지원프로그램’이다. 이 프로그램은 영유아·어린이·임산부·노인·환자 등 식량조달에 취약한 북한 주민을 위한 중기 지원에 적용시킬 수 있다. 대북 지원 국제기구들은 이 지원사업을 특별히 강조해 왔으며, 우리나라도 북한의 취약계층에 대한 지원을 구상해 제의하는 한편 국제기구의 사업에도 기금을 기탁해 참여하고 있다. 이 지원사업을 안정적으로 수행하기 위해서는 우리 NGO를 활용한 양자지원과 국제기구를 활용한 다자지원 프로그램을 구축할 필요가 있다. 마지막으로 ‘개발협력 연계 식량지원프로그램’도 필요하다. 이 프로그램은 북한의 지역 단위 개발협력사업에 소요되는 중기 식량 수요에 대응하거나, 전면적인 경제 및 농업개발계획 이행에 필요한 자본재로서 중장기 식량 수요에 대응하는 데 필요하다. 이는 우리나라의 대북 식량지원 경험과 구상에서 가장 취약한 부분이므로 신중한 기획이 필요하다. 이 프로그램은 인도적 지원과 달리 개발협력사업 추진에 병행해야 하므로 경제부처에서 구상하고 운영할 필요가 있으며, 목표와 성격에 따라 현물차관지원을 적극적으로 활용할 수 있다.

표 2. 대북 식량지원프로그램의 기본구상과 비교

구 분	긴급구호 식량지원프로그램	취약계층 식량지원프로그램	개발협력 연계 식량지원프로그램
성 격	인도적 지원	인도적 지원	개발협력
목 적	이재민 구호	취약계층 지원	개발사업 소모자원 지원
주관 부처	통일부, (외교부)	통일부, (외교부)	농식품부, (기재부·통일부)
시행 주체	대한적십자사 기 추진 기관·단체	민간지원단체(지자체) 대한적십자사 정부(다자간 사업)	민간지원단체(지자체) 공공사업단 정부(차관지원사업)
대의 위탁	ICRI, IFRC	WFP, WHO, UNICEF	-
사업 형식	한적 고유사업 한적 정부위탁사업 한적 다자간 사업	민간 고유사업 한적 정부위탁사업 정부 다자간 사업	민간 개발협력사업 공공 개발협력사업 정부 식량차관사업
규모(비교)	소규모	중규모	소·중·대규모
기간(비교)	단기	중장기	중장기
재 원	기관·단체의 기탁금 국민성금 남북협력기금	민간단체 고유기금 기관·단체의 기탁금 국민성금 남북협력기금	민간단체 고유기금 남북협력기금 (차관은 확대편성)
지원 형태 정부 기탁	현물 현금	현물 현금	현물
정부양곡매도	-	활용	활용
투명성 요구	요구수준 낮음	요구수준 높음	요구수준 매우 높음
유무상 여부	무상	무상	무상, 유상(차관)
계획 필요성	없음	높음	높음
평가 필요성	낮음	높음	높음
요청 조건	낮음	높음	낮거나 높음
협상 필요성	낮음	높음	높음

이외에 지원식량의 분배투명성 확보와 기존 식량채권의 처리는 대북 식량지원 재개에 앞서 반드시 해결해야 할 과제이다. 국제적으로 통용되는 규범, 남북한 관계, 북한의 능력 등을 종합적으로 고려해 대북 요구와 협상안을 미리 준비할 필요가 있다.

## ABSTRACT

---

# Direction for Building Food Assistance Programs to North Korea

### **Background of Research**

Recently, there are increasing discussions on food assistance to North Korea. Supporters suggest that humanitarian rice assistance resolves both North Korea's food shortage problem and our rice stock problem simultaneously. Before the argument, we need to discuss 'the need for food assistance to North Korea' and 'the order of food assistance to North Korea' antecedently. If we establish the differentiated programs for the food assistance to North Korea by necessary situations and goals of food assistance to North Korea, we will be able to discuss this issue on the basis of 'principles' and 'rules' rather than 'emotion.'

### **Method of Research**

This study uses literature and data on agriculture and food supply of North Korea and food assistance to North Korea. The main sources of domestic data are Ministry of Unification, Korean Red Cross, aT (Korea Agro-Fisheries & Food Trade Corporation), and Statistics Korea. International data and literature are taken from WFP (World Food Program), FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations), and advanced countries' reports on food assistance. We investigate the current state of North Korea's food production and supply through the media, but detailed information is lacking in many cases. To complement this, we utilize 'Unification and Agriculture Expert Forum' that the Korea Rural Economic Institute operates to hear valuable experiences and consultation from the professionals directly involved in earlier food assistance to North Korea.

## Research Results and Implications

The biggest problem in food assistance to North Korea performed in the past is that various agents have carried disorderedly out food assistance to North Korea. Nominally food assistance can be divided into free-support and non-free-support, and methodically it may be distinguished between bilateral and multilateral assistance. However, the distinction apparently was not clear. This arises because the goals of diverse food assistance programs were indiscriminate. Moreover, food assistance to North Korea was pushed forward without establishing the programs. Our past experiences for food assistance to North Korea suggest that we have to construct systematical programs.

In order to perform ordered food assistance to North Korea, we should begin by making elaborate food assistance programs consistent with various circumstances and objectives. The programs of food assistance to North Korea have to be distinguished between for humanitarian relief and for development cooperation. The former involves food assistance for natural disasters and diseases while the latter can be carried out to support food required for economic development projects.

‘Emergency food assistance program’ can be applied in the region where a major disaster occurs. Support systems that can react immediately for emergency relief North Korea requests are already fitted between the government and the Red Cross.

In addition, the Korean Red Cross, the Red Cross Society of the DPRK, the International Federation of Red Cross have several experiences in performing cooperation projects in these cases. The emergency support programs for North Korea are expected to develop further on the basis of the experiences.

‘Food assistance program for the most vulnerable’ is a program which supply appropriate food to vulnerable North Koreans such as infants, children, pregnant women, the elderly, and patients. International organizations recently emphasize and implement these support programs. In the past South Korean government also offered North Korea food and nutrition support for vulnerable populations. To make the program stable, we need to utilize a multilateral assistance approach connected with NGOs and interna-

tional organizations.

‘Food assistance program for development cooperation’ is essential to supply food required for economic and agricultural development cooperation projects in North Korea. We need careful planning for establishing this program because we have had poor experience in the cases.

Besides, the short-term problems, such as distribution transparency and earlier food bonds, must be settled before resuming food assistance to North Korea.

Researchers: Kim Younghoon, Choi Yongho, Lim Chehwan

Research Period: 2015. 1. ~ 2015. 10.

E-mail address: kyhoon@krei.re.kr

## 차 례

---

### 제1장 서론

- 1. 연구의 필요성 ..... 1
- 2. 연구 목적과 주요 내용 ..... 3
- 3. 선행연구와 연구방법 ..... 6

### 제2장 북한의 식량수급 실태

- 1. 북한의 식량수급 ..... 9
- 2. 식량 공급의 불균형 ..... 16
- 3. 식량수급 취약집단 ..... 24
- 4. 식량공급 증대의 구조적 한계 ..... 27

### 제3장 한국의 대북 식량지원 추진체계

- 1. 식량지원 추진과 실적 ..... 31
- 2. 식량지원 방식 ..... 36
- 3. 식량지원의 효과 ..... 44

### 제4장 국제사회의 대외 식량지원과 시사점

- 1. 국제사회 식량지원의 개요 ..... 47
- 2. 국제기구의 대개도국 식량지원 ..... 51
- 3. 개별국가의 대개도국 식량지원 ..... 56
- 4. 국제민간단체의 대개도국 식량지원 ..... 75
- 5. 국제사회의 대북 식량지원 실적 ..... 78
- 6. 국제사회 식량지원의 시사점 ..... 80

### 제5장 대북 식량지원프로그램 구축 방향

- 1. 대북 식량지원의 과제와 접근 방향 ..... 85

2. 식량지원프로그램 구축 방향 .....	89
3. 기타 주요 고려사항 .....	112
<b>제6장 요약 및 결론 .....</b>	<b>117</b>
부록 1. 참고자료 .....	126
부록 2. 과거 한미 간 PL480 차관 협정 .....	132
참고 문헌 .....	135

## 표 차례

---

### 제2장 북한의 식량수급 실태

표 2- 1. 남북한 농업생산성 비교 .....	13
표 2- 2. 북한의 비료수급(2008~2013년) .....	14
표 2- 3. 남북한 수리시설 현황 비교 .....	15
표 2- 4. 시·군별 필요 배급량 및 재고량(2013년 10월 1일 기준) ..	19
표 2- 5. 북한 취약집단의 구성(2012년) .....	25
표 2- 6. 북한의 취약 인구(2012년) .....	26
표 2- 7. 「5·30조치」의 주요 내용 .....	28
표 2- 8. 중국의 농업생산책임제 개혁기 농업생산액 변화 .....	29

### 제3장 한국의 대북 식량지원 추진체계

표 3- 1. 우리나라의 대북 식량지원 실적(1995~2007년) .....	33
표 3- 2. 민간의 대북지원 규제완화(1997~2005년) .....	34
표 3- 3. 민간(대한적십자사 포함)의 대북 무상지원 .....	36
표 3- 4. 남북 간 식량차관 제공에 관한 합의서 주요 내용 .....	38
표 3- 5. 대북 식량차관 관련 협력기관의 역할 .....	40
표 3- 6. 구호물자 전달절차에 관한 남북합의서의 주요내용 .....	41
표 3- 7. 대북 쌀 지원이 국내 쌀 가격에 미치는 효과 .....	45

### 제4장 국제사회의 대외 식량지원과 시사점

표 4- 1. WFP의 전략적 방향과 세부 목표(2014~2017년) .....	53
표 4- 2. 미국의 국제식량지원프로그램 .....	56
표 4- 3. 1999년 식량원조회의의 회원국별 연간 지출액과 최소 약속 지원규모 .....	67
표 4- 4. 2015년 식량지원회의의 회원국의 최소 약속 지원규모 .....	68

표 4- 5.	일본의 지역별 식량 원조 실적(2001~2010년, 금액 기준) ..	72
표 4- 6.	일본의 품목별 식량 원조 실적(2001~2010년, 금액 기준) ..	73
표 4- 7.	일본의 품목별 식량 원조 실적(2001~2010년, 수량 기준) ..	74
표 4- 8.	월드비전의 부문별 EWEC 지출액 .....	76
표 4- 9.	월드비전의 지역별 EWEC 지출액 .....	77
표 4-10.	지원주체별 지원목표 설정과 세부 프로그램 .....	82

## 제5장 대북 식량지원프로그램 구축 방향

표 5- 1.	북한의 주요 홍수피해(1996~2012년) .....	91
표 5- 2.	대한적십자사의 연도별 대북지원 현황 .....	94
표 5- 3.	‘남북기본합의서 남북교류협력 부속합의서’의 인도지원 규정 .....	96
표 5- 4.	‘대한적십자사/통일부간 인도적 사업에 관한 업무협약’의 인도지원 규정 .....	96
표 5- 5.	WFP의 모자보건사업 지원 대상 지역 .....	102
표 5- 6.	WFP의 모자보건사업 지원 대상 기관 .....	103
표 5- 7.	대북 식량지원프로그램의 비교 .....	111
표 5- 8.	2005년 이후 WFP와 북한의 식량원조협약 사례 .....	113
표 5- 9.	WFP의 대북 모자보건 지원사업 모니터링 접근법 .....	113

## 부록

부표 1.	정부와 민간의 대북 무상지원 내역 .....	126
부표 2.	연도별 식량지원 실적 .....	128
부표 3.	북한 식량지원 차관내역 .....	128
부표 4.	2007년 대북 식량지원 지원방식 .....	129
부표 5.	2007년 대북식량지원 일자별 주요내용 .....	129

## 그림 차례

---

### 제1장 서론

그림 1- 1. 연구의 구성 .....	4
-----------------------	---

### 제2장 북한의 식량수급 실태

그림 2- 1. 북한 식량수급 사정과 국제비교 .....	10
그림 2- 2. 쌀 시장가격의 계절변동 비교(2014~2015년) .....	12
그림 2- 3. 북한의 연도별 식량도입(2005~2013년) .....	16
그림 2- 4. 월평균 일일 식량배급량(2008~2013년) .....	17
그림 2- 5. 식량의 지역 간 불균형과 수송 .....	18
그림 2- 6. 북한의 주요 식량 공급원 .....	21
그림 2- 7. 북한의 평균 FCS 동향 .....	22
그림 2- 8. FCS로 분류한 식량소비계층 구분 .....	23
그림 2- 9. 북한 가구의 식량불안정 수준 .....	24

### 제3장 한국의 대북 식량지원 추진체계

그림 3- 1. 대북 식량차관 추진 방식과 절차 .....	39
그림 3- 2. 대북 식량차관지원 주요 기관의 역할 .....	40
그림 3- 3. 대한적십자사의 양자간 대북지원 절차 .....	43
그림 3- 4. 대한적십자사의 다자간 대북지원 절차 .....	43

### 제4장 국제사회의 대외 식량지원과 시사점

그림 4- 1. 식량지원에 대한 공여국별 WFP 기여도(1996~2013년) · 52	
그림 4- 2. 평화를 위한 식량 Title II 프로그램의 비중 (1992~2012 회계연도) .....	58
그림 4- 3. 미국의 국제식량지원프로그램별 지출액 (2005~2013 회계연도) .....	58

그림 4- 4. 국제사회의 대북 식량지원 추정치(1995~2008년) ..... 79  
그림 4- 5. 주요 지원국들의 대북 식량지원 규모의 변화 ..... 80

**제5장 대북 식량지원프로그램 구축 방향**

그림 5- 1. 북한 영양결핍 추세(2000~2012년) ..... 99

**부록**

부도 1. 대북 쌀 차관지원 운송체계(육로) ..... 130  
부도 2. 대북 쌀 차관지원 운송체계(해로) ..... 131



## 1. 연구의 필요성

최근 우리나라의 쌀 재고 증가와<sup>1</sup> 관련해 일부 전문가·언론·농민단체·민간지원단체를 중심으로 대북 식량지원 재개를 고려해야 한다는 논의가 일어나고 있다. 북한은 만성적인 식량부족 상황에 놓여있는 반면 한국은 쌀 재고 증가 문제를<sup>2</sup> 안고 있어, 대북 쌀 지원을 통해 두 문제를 한꺼번에 해소할 수 있다는 것이다.

반면에 대북 식량지원 문제는 신중히 접근해야 한다는 목소리도 있다. 이 견해는 두 가지 점을 강조하고 있다. 첫째는 국내 쌀 과잉 문제를 해소하기 위한 대외 지원이 국제사회의 지배적인 대외원조 규범에 부합되지 않는다는 것이며, 둘째는 북한의 대남 태도 변화와 남북관계의 진전에 맞

---

<sup>1</sup> 최근 2년 연속된 풍작으로 올해 양곡연도 말 우리나라의 쌀 재고량은 135만 톤을 초과할 것으로 전망되고 있다. 이 물량은 우리나라의 연간 쌀 소비량의 32%에 해당하는 것으로서 연간 적정재고율 17~18%를 크게 상회하는 수준이다(김태훈 2015: 1-2).

<sup>2</sup> 국내 쌀 재고 증가는 두 가지 문제를 야기한다. 첫째는 국내 쌀 가격 하락 요인으로 작용해 쌀 생산 농가들의 소득을 감소시킨다. 둘째는 정부의 양곡관리에 소요되는 비용을 증가시킨다. 그중 부담이 더 큰 것은 늘어나는 재고량을 보관·처리하는 비용과 시장의 안정을 위해 정부가 부담해야 하는 비용이다.

추어 대북 지원이 이루어져야 한다는 것이다.

전자는 현실적인 필요성을 강조하는 반면 후자는 원칙과 명분을 중시하고 있다. 양자가 주장하는 논거에 의한 정책적 판단에 절대적 우열을 논할 수는 없다. 그리고 현 상황에서 대북 식량지원 착수 여부에 대한 논란에 개입해 식량의 대북 지원에 해답을 제시하려는 시도는 다분히 소모적이며 큰 틀의 전략과 정책방향 수립과도 별 관계가 없을 것으로 판단된다. 그보다 먼저 우리가 집중해야 할 것은 ‘대북 식량지원이 필요한가?’, ‘필요하다면 어떻게 준비하고 실행해야 하는가?’에 있다고 생각된다.

1995년 대홍수 발생에 따른 ‘식량위기’ 이래 북한의 식량부족 현상은 지금까지 지속되고 있다. 1990년대 말부터 북한은 국내 가용자원의 집중 배분을 통해 식량 생산을 획기적으로 증대하려는 노력을 기울여 왔지만 그 성과는 뚜렷하지 않다. 북한의 식량 생산은 보유하고 있는 잠재 생산능력에 여전히 미치지 못하는 수준에 머물고 있으며, 획기적인 변화가 없는 한 이 현상은 당분간 지속될 것으로 전망되고 있다.

1990년대 중반 북한의 식량위기에 대응해 국제사회와 함께 우리나라는 대북 식량지원을 추진했다. 1995년에 처음으로 쌀 15만 톤을 지원했으며 그 후 2007년까지 유·무상으로 대북 식량지원을 지속적으로 추진했다.

대북 무상 식량지원의 일부는 정부 간 직접지원으로 추진하기도 했으나 대부분 세계식량계획(WFP)을 통한 다자지원과 대한적십자사를 통한 인도적 지원의 형태로 추진했다. 유상 식량지원은 공적 현물차관공여의 형태로 2000~2007년 동안 이루어졌으며 우리나라의 대북 식량지원에서 많은 부분을 차지하고 있다. 최초로 북한에 식량을 지원한 1995년부터 2007년까지 대북 식량지원은 무상으로 70만 톤, 현물차관으로 260만 톤, 총 330만 톤에 달한다.

우리나라의 대북 식량지원은 지원기간 동안 북한의 식량난을 실질적으로 완화시키는 데 큰 기여를 했다. 또한 식량지원이 유화국면의 남북관계를 유지시키려는 전략적 목표 달성에도 큰 기여를 했다는 사실도 의심할 여지가 없다. 그럼에도 대북 식량지원을 방법론적으로 평가한다면 다음과 같은 문제점도 제기할 수 있다. 첫째, 당면 식량난 완화 이외의 식량지원

목적과 해당 성과가 뚜렷하지 않다. 둘째, 많은 예산이 소요되는 대규모 식량지원이 질서 있게 수행되지 않았다. 셋째, 지원된 식량이 북한 내에서 분배되는 과정에서 투명성이 확보되지 못했다.

이와 같은 문제들은 각각 독립되어 있는 것이 아니라 서로 연관되어 있다. 이들 연관된 문제를 검토하기 위해 우리는 보다 구체적인 의문에 답하려는 노력을 기울일 필요가 있다. ‘왜 북한에 식량을 지원해야 하며 지원 목적은 무엇인가?’, ‘지원이 필요하다면 어떤 방식으로 지원하는 것이 바람직한가?’, ‘대북 식량지원을 효과적으로 추진하기 위해 우리는 어떤 준비가 필요한가?’ 등이 우리가 생각하고 답해야 할 의문들이다.

향후 남북관계가 한 차원 높은 방향으로 개선된다면 대북 식량지원의 필요성에 대한 논의가 더욱 활발해 질 것이다. 이 경우에 대비해 미리 생각해 보고 앞서 제기된 문제들을 보완할 수 있는 대북 식량지원 방안을 마련할 필요가 있다.

## 2. 연구 목적과 주요 내용

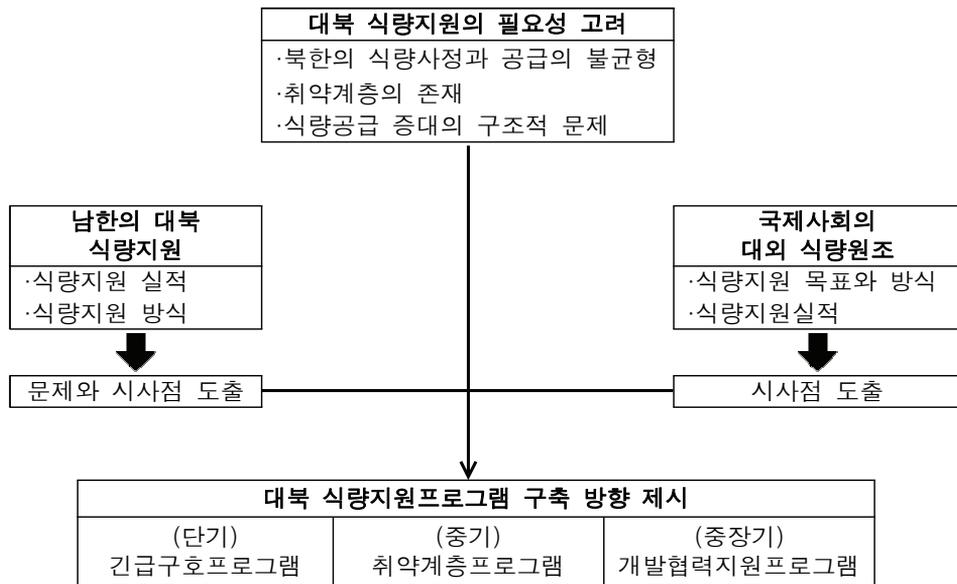
본 연구의 주된 목적은 향후 북한에 식량지원을 할 경우 보다 질서 있게 추진할 것을 제안하는 데에 있다. 질서 있는 식량지원은 그 자체로 대북 식량지원이 추구해야 할 규범을 충족시키는 것이며, 식량지원의 효율과 효과를 제고하는 데에 큰 도움이 될 것이기 때문이다. 이러한 연구 목적 하에 본 연구에서는 대북 식량지원의 다양한 목표를 제시하고 그 실천적 방안으로서 차별화된 대북 식량지원프로그램을 정리해 제안하고자 한다.

제시된 연구 목적을 달성하기 위해 본 연구에서 다룰 연구 내용은 다음과 같다. 우선 북한의 식량수급 실태를 정리함으로써 대북 식량지원의 필요성을 도출한다. 둘째, 2000년대 추진한 우리나라의 대북 식량지원의 성과와 문제점을 파악하고 향후 대북 식량지원 재개 시 해결해야 할 과제를 살펴본다. 셋째, 국제기구와 선진국 등 국제사회의 대개도국(혹은 대북) 식

량원조 프로그램과 사례를 검토하고 대북 식량지원에 관한 시사점을 도출한다. 마지막으로 대북 식량지원을 추진해야 할 상황을 지원 목적이라는 차원에서 구분해 보고 각각의 목적별로 차별화된 식량지원프로그램을 제시해 보기로 한다<그림 1-1>. 각 부분에서 다룬 내용은 다음과 같다.

제2장 ‘북한의 식량수급 실태’는 최근 북한의 식량수급 실태에 관한 개략적 파악, 식량부족에 따른 공급의 불균형, 식량수급 취약집단의 실태, 식량공급 증대에 대한 북한경제의 구조적 한계와 지원의 필요성 등의 내용으로 구성된다. 이 장에서 중점적으로 다룬 내용은 북한의 식량수급 실태와 공급 증대의 구조적 한계이다.

그림 1-1. 연구의 구성



식량수급 실태 부분은 식량 생산, 도입, 소비 등을 물량적으로 파악해 먼저 정리하며, 취약계층의 식량소비 실태는 식량공급 부족에 따른 북한 주민의 영양상황 분석을 중심으로 다룬다. 식량공급 증대의 구조적 한계는 최근 북한 농업개혁조치의 효과를 제약하는 조건과 국가 조달·분배체제의

약화에 따른 문제를 중심으로 정리해 보고자 한다.

제3장에서는 1995~2007년 기간 우리나라의 대북 식량지원 실태를 정부와 민간의 대북 식량지원 추진 과정, 지원 실적, 지원 방식을 통해 살펴본다. 또한 이 장에서는 과거 대북 식량지원의 성과와 함께 향후 보완해야 할 과제를 도출하고자 했다. 대북 식량지원의 성과는 남북한 양측에 미친 긍정적 효과를 다른 연구의 결과를 인용해 소개하기로 하며, 향후 과제는 식량지원에 대한 그간의 평가를 정리함으로써 도출하고자 했다.

제4장은 ‘국제사회의 대외 식량지원과 시사점’이다. 본 장은 국제사회 식량지원의 개요, 다양한 주체의 식량지원 목표와 추진 방식, 대개도국(혹은 대북) 식량지원 실적, 우리에게 주는 중요한 시사점 등으로 구성된다. 여기에서의 주안점은 국제사회 식량원조에서 공통적으로 중요하게 다루어지는 프로그램을 도출해 내는 것이다. 이는 다음 장에서 이어질 대북 식량지원프로그램 제시에 중요한 토대가 된다.

제5장은 ‘대북 식량지원프로그램 구축 방향’으로 이 연구의 핵심 내용에 해당된다. 이 장에서는 우선 앞선 연구 내용을 정리함으로써 향후 대북 식량지원의 과제와 접근방향을 제시한 후, 바람직한 대북 식량지원 방향에 관해 논의해 보고자 한다. 본 장에서 제시하는 기본적인 대북 식량지원 방향은 긴급구호, 취약계층 지원, 개발협력 연계 등 세 가지이다.

재해에 따라 발생한 이재민의 구호는 ‘긴급구호 식량지원프로그램’으로, 만성적 식량부족에 따라 어려움이 지속되거나 집중되는 주민들에 대한 인도적 지원은 ‘취약계층 식량지원프로그램’으로, 각종 개발협력사업 추진 과정에 소요되는 식량의 지원은 ‘개발협력 연계 식량지원프로그램’으로 각각 추진할 수 있을 것이다. 이 장에서는 각 식량지원프로그램별로 그 상황, 목적, 프로그램 구성 내용을 제시한다.

### 3. 선행연구와 연구방법

#### 3.1. 선행연구와 자료

대북 식량지원에 관한 연구는 그리 많지 않다. 다만, 한국과 국제사회의 대북 식량지원이 1990년대 중반부터 2007년까지 10여 년 간 활발하게 수행된 만큼 대북 식량지원 실적에 관한 자료는 비교적 많이 축적되어 있다.

북한의 식량수급 사정에 관한 자료는 식량농업기구(FAO)와 세계식량계획(WFP)이 꾸준히 제공하고 있다.<sup>3</sup> FAO와 WFP는 1990년대 말부터 2013년까지 매년 말 북한의 농촌지역에 전문가들을 파견해 식량작물의 작황을 조사해 다음 해의 식량수급 전망을 보고서로 발표하고 있다. 이와 더불어 북한 주민, 특히 취약지역이나 취약계층의 식량수급상황과 영양실태를 조사해, 그 결과를 토대로 북한 정부에 정책 제언을 하거나 국제사회에 대북 지원에 대한 권고와 호소도 수행하고 있다.

한국농촌경제연구원에서 매년 분기로 발간하는 『KREI 북한농업동향』 각 호에서도 북한의 식량사정과 대북 식량원조 현황에 대한 자료를 기고문과 기사, 통계자료 형태로 제공해 왔다. 북한의 각 년도 식량수급 동향은 ‘포커스’와 ‘통계’를, 대북 지원에 대해서는 ‘북한의 농업 및 농업부문 교류협력 동향’을 참고할 수 있다.

국제기구와 한국농촌경제연구원의 자료는 식량작물의 생산 및 도입, 식량의 조달과 분배, 주민의 영양실태 등 북한의 식량수급에 관한 전반적인 통계지표를 비교적 상세히 제공하고 있으며, 이들 기초 통계지표를 토대로 북한의 식량부족 상황과 지원의 필요성을 간접적으로 제기하고 있다. 그러나 대북 식량지원의 체계, 즉 바람직한 방법과 정책 등에 대해서는 다루지 않고 있다.

---

<sup>3</sup> FAO/WFP. *Crop and Food Security Assessment Mission to the Democratic People's Republic of KOREA*. 각 호.

임강택 외(2008)의 『국제사회의 원조 현황 및 추진 전략』과 보류그 콜딩 외(2009)의 『원조수단으로서 식량원조: 과거, 현재, 그리고 미래』 보고서에서 국제사회의 대외원조사업을 중심으로 대개도국 원조에 대한 이론적 검토와 국제사회의 원조 실태를 다루고 있다. 이들 보고서는 일반적인 원조의 개념과 원조의 중요한 수단으로써 식량원조가 중심 내용으로 구성되어 있다. 최근 들어 개발원조의 중요성이 부각되면서 직접적인 식량원조의 중요성은 줄어들고 있지만 과거 국제사회의 원조에서 식량지원이 큰 비중을 차지하고 있었기 때문에, 이들 보고서의 내용은 본 연구에서 중요한 참고자료로 활용했다.

김영훈 외(2008)가 작성한 『대북 식량지원의 효과와 정책과제』는 2000년대 우리가 추진한 대북 식량원조의 효과를 추산해 본 것으로 의의가 있다. 이 연구에서는 식량지원의 효과를 북한 주민에 대한 인도적 지원효과와 한국 농업과 사회후생에 대한 효과 등으로 나누어 실제로 계측했다는 점에서 타 연구 결과와 구분된다. 이 보고서에서는 중요한 참고자료로 미국의 대외 식량원조 프로그램을 상세하게 소개하고 있으며 향후 대북 식량원조 추진에 있어 정책과제를 도출하고자 노력을 기울였다. 이 연구는 대북 식량지원을 체계화해야 한다는 제안을 했으나, 각 상황에 맞춘 지원 프로그램과 그 구성 내용을 제시하지 못한 한계가 있다.

### 3.2. 연구방법

북한 농업 및 식량사정에 관해서는 국내외 문헌 및 자료를 수집해 정리했다. 이 보고서에 많이 활용된 국내자료는 통일부, 대한적십자사, 한국농수식품유통공사, 통계청의 자료이며, 국외 자료로는 주로 세계식량계획(WFP), 유엔식량농업기구(FAO)의 보고서를 수집·정리해 활용했다. 그밖에 북한의 시사매체를 통해서도 단편적이거나 관련 현황을 파악할 수 있었다.

우선 국제기구 및 선진국의 자료도 수집·정리해 활용했다. 국제기구나

선진국의 식량지원 관련 제도와 프로그램에 관해서는 관련 국제기구의 보고서를 참고했으며 미국과 EU의 대의원조 관련 보고서와 법규를 참고했다. 한편 FAO와 WFP가 1990년대 말부터 2013년까지 매년 공동으로 작성해 발표한 『북한 식량작황 조사결과보고서(CFSAM)』는 북한의 식량 사정, 작황 전망, 취약계층의 실태, 국제사회의 대북 식량지원 노력 등 많은 정보와 자료를 담고 있어 중요한 참고자료로 활용했다. 이밖에 관련 통계지표로서 FAO Statistics와 농촌진흥청의 자료도 부분적으로 참고했다.

많은 보고서를 참고자료로 활용했으나 북한의 농업과 식량사정, 대북 원조 방식에 대한 상세한 자료가 부족한 경우도 많았다. 이러한 한계를 극복하기 위하여 한국농촌경제연구원이 운영하는 ‘통일농업전문가포럼’을 3차에 걸쳐 개최해 대북 식량지원사업 추진에 직접 참여한 경험이 있는 전문가들의 자문을 활용했다.

본 장은 최근 북한의 식량수급 실태에 관한 개략적 파악, 식량부족에 따른 지역별·계층별 공급 및 소비의 불균형, 식량수급 취약집단의 실태, 식량 공급 증대에 대한 북한경제의 구조적 한계 등의 내용으로 구성된다. 식량 공급 증대의 구조적 한계에 따라 획기적인 변화가 없는 한 북한의 식량부족 현상은 지속될 것이며, 식량지원의 필요성이 제기될 수 있다.

## 1. 북한의 식량수급

### 1.1. 최근 북한의 식량수급 현황

1980년대 말부터 소련을 위시한 사회주의 국가들의 체제전환으로 사회주의 경제권은 단기간에 붕괴했다. 그 여파로 북한 경제는 장기 침체에 빠지게 되었다. 이러한 상황에서 김일성 사망까지 겹쳐 1990년대 중반부터 북한은 경제위기에다 식량난도 심화되는 위기상황에 봉착하게 되었다. 김일성 사후 승계자인 김정일은 고질적인 식량난 해결을 위해 다양한 농정시책을 개발해 추진하기 시작했다.

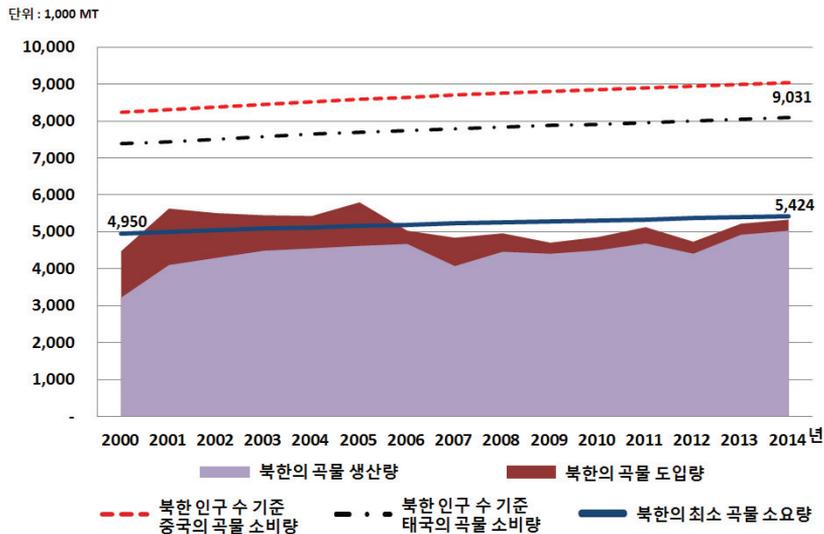
우선 농업생산부문에서는 우량종자를 확보하기 위한 ‘종자혁명’, 한정된 농지를 최대한 활용하기 위한 ‘두벌농사 확대’, 유망한 식량 작목에 대한 생산을 독려하기 위한 ‘감자농사혁명’ 등을 주요 농정시책으로 택해 추진

## 10 북한의 식량수급 실태

했다. 이외에 축산부문에서도 곡물사료를 많이 요구하는 대가축을 줄이고 조사료만으로 사육이 가능한 소형 초식가축 사육을 권장하는 정책으로 전환했다(김영훈 외 2014a: 7).

식량난을 극복하기 위한 새로운 농정시책에서 농업생산기반의 복구와 정비도 중요한 부분을 차지했다. 경작 가능한 농지를 늘리려는 목적에서 토지정리사업을 순차적으로 추진했으며, 전력난으로 충분한 가동이 어려워진 양수식 관개체계를 자연흐름식으로 바꾸기 위한 대규모 ‘물길공사’도 평야지 곡창지대를 중심으로 추진했다.<sup>4</sup> 이러한 새로운 농정 추진과 기반 정비에 힘입어 2000년 이래 최근까지 북한의 농업생산은 서서히 증가하는 추세를 보이고 있다<그림 2-1>.

그림 2-1. 북한 식량수급 사정과 국제비교



자료: FAO/WFP. *CSFAM*. 각 호; 통계청. 『북한의 주요통계지표』. 각 호; 한국농촌경제연구원. 『중국농업동향』. 각 호; World Bank Website의 통계자료 등 참조.

<sup>4</sup> 본 보고서 pp. 14-15 참조.

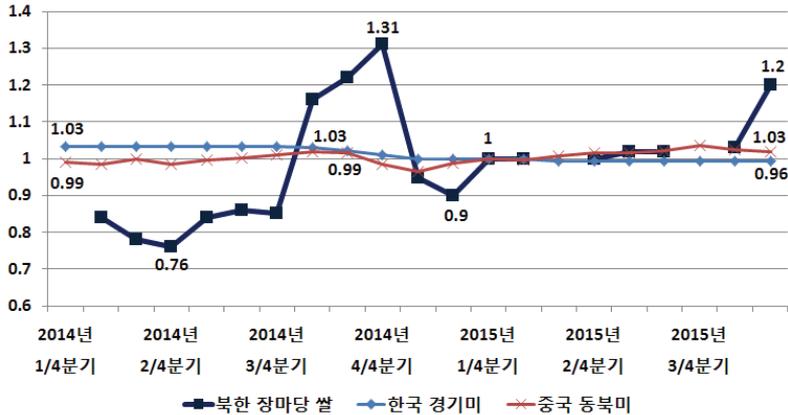
그러나 최근 15년 간 농업생산의 꾸준한 증대에도 불구하고 식량 부족 현상은 여전히 해결되지 않고 있다. 국내 생산과 해외 도입을 합친 공급량은 최소소요량을 겨우 충족하고 있을 뿐, 타국과 비교한 정상소요량을 고려한다면 대규모 식량부족 현상은 2000년 이래 지금까지 거의 개선되지 않고 있음을 알 수 있다(김영훈 외 2014a: 7).

<그림 2-1>의 직선은 북한의 인구수를 기준으로 계산한 중국과 태국의 연간 곡물소비량과 북한의 연간 곡물공급 목표량(최소소요량)을 비교해 나타낸 것이다. 북한의 곡물 공급과 소비량이 2007년 이후 꾸준히 늘어나고 는 있지만, 중국과 태국의 곡물 소비수준에 비하면 250만 톤에서(대 태국 비교) 최대 350만 톤의(대 중국 비교) 격차가 있음을 알 수 있다. 더욱이 그 격차는 시간이 지날수록 커지고 있어 북한의 식량 부족은 최근의 공급 증가와는 별개로 여전히 심각한 수준이라 평가할 수 있다.

북한의 절대적 식량부족 현상은 <그림 2-2>를 통해서도 확인할 수 있다. 이 그림은 각국의 식량 시장가격의 계절진폭을 비교해 본 것이다. 식량수급이 원활한 한국과 중국의 경우 연중 시장가격의 변화가 거의 없는데 반해 북한의 경우에는 계절적으로 곡물가격의 변동이 과도하게 나타나고 있다. 가을 주작물(쌀, 옥수수) 수확기 직전의 곡물 시장가격이 수확기 직후 가격에 비해 30~80% 수준까지 폭등한다는 사실은 이윤을 추구하는 시장상인들조차 식량의 비축이 어려울 만큼 식량난이 심각하다는 것을 잘 대변하고 있다.

## 12 북한의 식량수급 실태

그림 2-2. 쌀 시장가격의 계절변동 비교(2014~2015년)



주: 2015년 1월 가격을 1로 설정해 지수화 함.

자료: 데일리NK(<http://www.dailynk.com/korean/market.php>). 북한 장마당 쌀가격; 한국농촌경제연구원(<http://aglook.krei.re.kr/jsp/pc/front/trend/wholesaleTrend.jsp>). 한국 경기미; 中華粮网旗下网站(<http://datacenter.cngain.com>). 중국 동북미.

### 1.2. 식량부족의 주요 요인

북한은 모자라는 식량을 더 생산하고 공급하기 위해 국내에서 조달할 수 있는 자원을 농업생산부문에 최우선으로 배분하고 있다. 그럼에도 불구하고 농업생산은 전반적으로 북한이 보유하고 있는 잠재적 생산능력에 비해 낮은 수준에 머물고 있다. 더욱이 농업에 배분되는 생산요소와 자원을 식량생산부문에 집중적으로 투입함에 따라 다른 경종작물 생산이나 축산의 위축을 초래하고 있다.

1990년대 중반 식량위기를 맞이하면서 북한의 식량생산은 400만 톤 이하까지 하락했다. 이 당시 주요 식량작물의 토지생산성은 한국의 55~60%에 불과한 수준으로 다른 저개발국과 비교하더라도 매우 낮은 상태였다. 2000년대 들어서서는 식량작물의 생산성이 서서히 증가해 최근에는(2012~2013년) 한국 생산성의 67.4%까지 상승하게 되었다. 그러나 북한의 곡물생산성은 여전히 낮은 수준으로서 그들이 보유하고 있는 잠재생산능력을 충분히 발휘하지 못하고 있다<표 2-1>.

표 2-1. 남북한 농업생산성 비교

품 목	재배면적 <sup>1)</sup> (천 ha)	수량 (톤/ha)		생산량 (천 톤)		A/B (%)
		북한 <sup>1)</sup>	한국 <sup>2)</sup>	북한(A)	잠재(B)	
쌀	565	3.3	5.0	1,842	2,825	65.2
옥수수	529	3.8	5.1	2,021	2,698	74.9
감 자	139	3.2	6.3	416	876	47.5
맥류·기타	98	1.6	2.5	167	245	68.2
대 두	116	1.2	1.7	166	197	84.3
계	1,447	-	-	4,612	6,841	67.4

주 1) 2012~2013년의 평균치.

2) 2009~2013년 한국의 평균치.

자료: 김영훈 외(2014a: 71)에서 재인용.

북한의 농업생산이 침체 국면에서 벗어나지 못하고 있는 요인은 여러 가지다. 가장 큰 요인은 농자재 공급이 부족하다는 데 있다. 장기간의 경제 침체로 화학비료, 농약, 연료, 비닐 등 필수적인 농업용 기자재 공급이 부족했다. 특히, 집약적 농업생산에서 가장 중요한 투입재인 화학비료의 경우 2010년대 들어 수입을 통해 공급이 확대되고는 있지만, 연간 공급이 최대 75만 톤 수준으로 농지면적을 기준으로 한 화학비료 적정 소요량의 절반 수준에서 공급이 이루어지고 있다<표 2-2>.

14 북한의 식량수급 실태

표 2-2. 북한의 비료수급(2008~2013년)

단위: 실중량 톤

연 도	국내 생산	도입	전년 이월	사용량
2008	274,640	181,157	1,400	456,297
2009	181,266	266,817	900	445,983
2010	198,066	299,250	3,000	498,816
2011	199,357	548,108	1,500	745,965
2012	243,041	483,586	3,000	726,627
2013	n.a.	n.a.	n.a.	707,199

자료: FAO/WFP(2013. 11). *CFSAM*.; 김영훈(2014: 41)에서 재인용.

1990년대 들어 농기계와 관련 부품 생산이 급격하게 감소해 농기계의 신규 공급이 거의 중단되었다는 이유도 있다. 농장에서는 연료 부족으로 인해 농기계·장비의 가동을 줄여야 했다. 유엔개발계획(UNDP)의 1998년 보고서에 의하면<sup>5</sup> 당시 가동할 수 있는 농기계는 보유량의 20%에 머물고 있던 것으로 파악되고 있으며, 그 후에도 농업생산에서 기계동력의 이용은 크게 개선되지 않은 것으로 보고되고 있다. 동력 부족은 특히 농번기 농작업에 큰 지장을 초래해 농업생산을 감소시키는 중요한 요인이 된다.

농업생산기반도 취약하다. 2000년의 수리·관개시설 현황을 보면, 한국이 자연흐름식을 취하고 있는데 비해 북한은 전력 수요가 많은 양수식에 의존하고 있다<표 2-3>. 시설이 노후화되고 전력이 부족해진 상황에서 양수장 가동은 제한적일 수밖에 없으며 이는 농업생산에 큰 영향을 끼치게 된다. 벼와 옥수수 등 식량작물의 경우 완전관개 면적은 45%로 나타나고 있으며 관개시설의 혜택을 받지 못하는 면적은 31%에 달한다.

1990년대 말 이래 북한은 관개체계를 개편하는 대형 사업을 추진해 왔다. 1999년부터 2009년까지 ‘개천-태성호 물길(평안남도)’, ‘백마-철산 물길(평안북도)’, ‘미루벌 물길(황해북도)’ 등 자연흐름식 관개수로를 차례로

<sup>5</sup> UNDP. 1998. *Agricultural Recovery and Environmental Protection Programm*.

완공하면서 서부 평야 곡창지대의 갈수기 관개수 부족과 홍수피해 문제를 해결했다. 그러나 경작지 용배수로의 불량, 재해 피해 농지와 시설의 복구 지연, 고지대 관개시설(저수지, 양수기) 부족 등 중요한 생산기반이 여전히 부족하다는 문제를 근본적으로 해결하지 못하고 있다.

표 2-3. 남북한 수리시설 현황 비교

단위 : 개소

시 설	한국(A)	북한(B)	B/A(배)
저수지	17,882	1,890	0.11
양수장	6,216	36,400	5.86
지하수시설	946,181	142,000	0.15

자료: 농어촌연구원(2000).

한편 산림 황폐화도 심각하다. 북한의 전체 산지(경사도 8도 이상) 899만 ha에서 32%인 284만 ha가 황폐화되어 있으며, 최근에도 황폐면적이 꾸준히 증가하고 있다. 특히 인구밀도가 높은 도시나 평야지대의 황폐화율은 더 높게 나타나고 있다. 이는 홍수나 가뭄 등 기후 변동에 따른 재해를 가중시키는 중요한 요인이 된다. 산림황폐화로 인해 지속적으로 재해가 발생해 농업생산의 증대를 가로막고 있다.

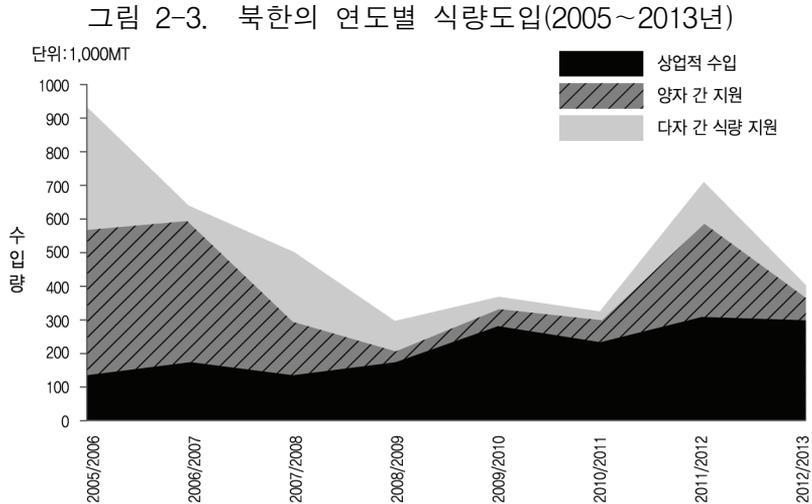
2000년대 후반 들어 국제사회로부터의 식량지원이 크게 줄어든 것도 국내 식량공급이 늘어나지 않고 있는 중요한 요인이다.<sup>6</sup> 2007년 이후 한국과 국제사회의 대북 식량지원은 격감했는데, 2000년대 연간 40만 톤 이상 최대 100여만 톤에서 연간 10만 톤 미만으로 감소했다(2012년 제외). 국제사회의 대북 식량지원 감축은 핵개발과 장거리미사일 실험에 따른 대북제재에 따른 것이다.

북한은 국제사회 식량지원 감소분을 상업적 수입으로 충당하지 못하고 있다. 식량의 상업적 수입량은 2000년대 연간 10만~20만 톤에서 2010년

<sup>6</sup> 이에 관한 상세한 내용은 USCRS(2009, 2010, 2014)를 참조.

## 16 북한의 식량수급 실태

이후 연간 30만 톤 이하 수준으로 상승했으나 여전히 부족하다. 국제사회 식량지원 감축에 대응해 상업적 수입을 크게 증가시키지 못하고 있는 요인으로는, 북한이 지불하기 어려운 수준의 높은 국제시장가격, 가장 큰 무역상대국이었던 한국과의 관계 경색에 기인한 외화수입의 감소, 북한 통화의 평가절하에 따른 지방 차원의 수입 능력 감퇴 등을 들 수 있다.

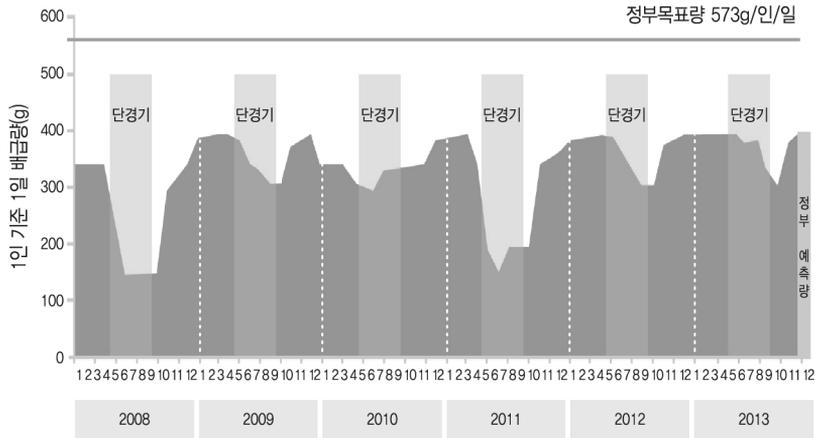


## 2. 식량 공급의 불균형

### 2.1. 기간별 불균형

시장의 발달에도 불구하고 북한 주민의 식량 조달은 중앙계획하의 분배와 배급에 크게 의존하고 있다. 따라서 주민의 식량 소비는 국가가 보유하고 있는 식량의 양에 크게 좌우된다. <그림 2-4>는 2008년부터 2013년까지 국가 식량배급량의 월별 변화를 보여주고 있다.

그림 2-4. 월평균 일일 식량배급량(2008~2013년)



자료: WFP/FAO(2013). *CFSAM*.; 김영훈·임수경(2014b: 5)에서 재인용.

이 그림을 보면 전반적으로 국가 계획량을 훨씬 밑도는 수준에서 식량 배급이 이루어지고 있음을 알 수 있다. 국가가 목표로 하고 있는 배급량은 1일 1인당 평균 573g이지만, 실제 배급량은 상황이 좋은 경우에도 목표량의 2/3 수준에 불과함을 알 수 있다. 특히 2008년과 2011년에는 단경기 식량 배급이 목표량의 1/3 수준을 하회하고 있어 연도별로 식량공급에 큰 차이가 있음을 보여주고 있다.

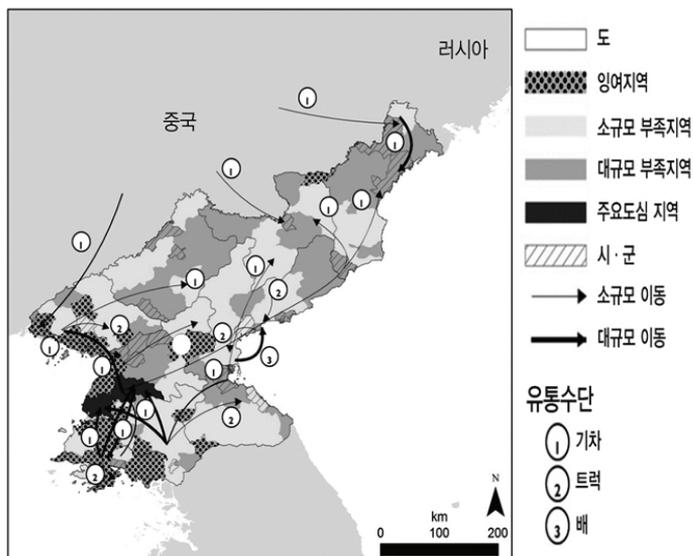
같은 연도 내에서도 식량 공급은 계절에 따라 차이가 나고 있다. 대개 가을 수확기인 11월부터 식량배급이 증가해 이듬해 5월까지 비교적 높은 수준을 유지하고 있지만, 6~9월은 단경기로서<sup>7</sup> 배급량이 대체로 감소하고 있다. 특히 식량이 많이 부족했던 2008년과 2011년의 단경기 배급량은 다른 해의 절반 이하 수준까지 감소하고 있음을 볼 수 있다.

<sup>7</sup> 사전적 풀이는 “철이 바뀌어 묵은쌀이 떨어지고 햅쌀이 나올 무렵(네이버 사전)”이지만, 현대 농업생산에서는 일반적으로 수확물이 나오지 않는 시기를 통칭해 의미한다.

## 2.2. 지역 간 불균형

자연지리 여건 상 곡물 생산이 비교적 많은 지역과 적은 지역이 있다. 식량 생산의 지역 간 불균형에 따라 배급을 위한 식량은 황해남북도과 평안남북도 등 곡창지대에서 곡물 생산이 적은 자강도, 양강도, 함경남북도, 강원도 등 산간지역으로 이동·수송되고 있다. 중국에서도 곡물이 도입되고 있는데 이 물량은 신의주, 혜산, 회령을 경유하고 있다. 신의주를 경유한 식량은 주로 평안남북도의 식량부족 지역으로, 혜산을 경유한 식량은 양강도로, 회령 경유분은 함경북도 지역으로 각각 공급되고 있다<그림 2-5>.

그림 2-5. 식량의 지역 간 불균형과 수송



자료: WFP/FAO(2013). *CFSAM*.; 김영훈·임수경(2014b: 6)에서 재인용.

그러나 배급용 식량의 부족으로 지역 간에 식량 공급은 차별적으로 이루어지고 있다. 2013년 조사(WFP/FAO 2013: 30)에 의하면 북한 전국 군 지역 대부분이 식량배급제도 상의 배급 필요량을 보관하지 못하고 있다. 이들 군 지역 식량창고는 매월 2회의 배급이 종료되면 재고가 남아있는 경

우가 거의 없는 것으로 나타나고 있다<표 2-4>.

특히 자강도, 양강도, 함경남북도, 강원도의 일부 산간지역에서는 10월에 이미 식량 재고가 남지 않는 경우도 있다. 동북지역에 거주하는 어린이들의 발육 부진이 타지역에 비해 높게 나타나고 있다는 조사결과는 식량공급의 지역 간 불균형을 나타내는 여러 지표 중 하나이다.

표 2-4. 시·군별 필요 배급량 및 재고량(2013년 10월 1일 기준)

단위: 인, 톤

도	지역	배급의존 인구	10월 1차 배급	총재고량	1차 배급후 재고	2차 배급후 재고
함경남도	회상구역	652,694	3,818	600	-3,313	-7,036
강원도	원산시	288,828	1,690	590	-745	-2,790
자강도	회천시	134,009	784	38	-745	-1,530
강원도	고산군	51,282	300	1	-299	-599
평안북도	동림군	48,998	287	150	-137	-424
황해북도	린산군	41,401	242	118	-124	-366
황해북도	평산군	64,487	377	450	+73	-304
강원도	문천시	79,753	467	590	+123	-344
황해남도	태탄군	18,134	106	304	+197	+92
함경남도	금야군	79,325	464	670	+206	-258
함경남도	덕흥동	33,347	195	600	+405	+210
평안남도	평성시	190,190	1,112	2,895	+1,782	+671

자료: WFP/FAO(2013). *CFSAM*.; 김영훈·임수경(2014b: 7)에서 재인용.

## 2.3. 계층별 불균형

### 2.3.1. 농촌과 도시의 불균형

최근 시장의 발달에 따라 북한 주민은 많은 식량을 시장으로부터 조달하고 있다. 그러나 북한은 국가의 식량배급제(PDS)를 그대로 유지하고 있

다. 국가는 연초부터 계획을 수립하고 주민들에게 식량을 배급한다. 식량은 배급소를 통해, 기타 식료품은 국영상점을 통해 공급하고 있다.

북한의 식량 공급은 분배와 배급으로 구성된다. 전자에 해당되는 주민은 협동농장의 농민(약 30%)이며 후자에 해당되는 주민은 식량배급에 의존하는 도시지역 주민(약 70%)이다. 이들 양 집단 간에 국가의 식량공급 방식이 다른 데서 오는 불균형이 있다.

2012/13 양곡년도에 공급된 곡물 중 152만 4,000톤은 협동농장 구성원에게, 191만 5,000톤은 식량배급 의존 주민에게 배급되도록 계획되었다. 북한 당국의 당해 연도 계획에 의하면 식량분배 목표량은 다음과 같다.<sup>8</sup>

협동농장 구성원은 1인당 연간 219kg을 분배 받을 수 있다. 협동농장 구성원에 대한 식량분배는 수확 직후 수립되는 계획에 따라 이루어지므로 배급 의존 주민에 비해 연간 식량사정의 변동에 따른 영향을 덜 받는다. 협동농장 구성원에게 분배하는 식량은 해당 농장이나 지역에서 생산되는 주요 식량작물이 무엇인가에 따라 결정되지만, 평균적으로 농장 구성원에게 분배되는 식량은 쌀 20~50%, 옥수수과 감자 혹은 기타 잡곡 50~80%로 구성된다.

도시 거주자 중 행정·국방·사회보장 부문에 종사하는 근로자는 다른 사람들에 비해 우선적으로 식량배급을 받는다. 이들에 대한 국가의 배급 목표량은 1일 평균 700g으로 설정되어 있으며, 광산·채석장·건설 등 중노동 부문의 근로자도 같은 양을 배급받도록 계획되어 있다.

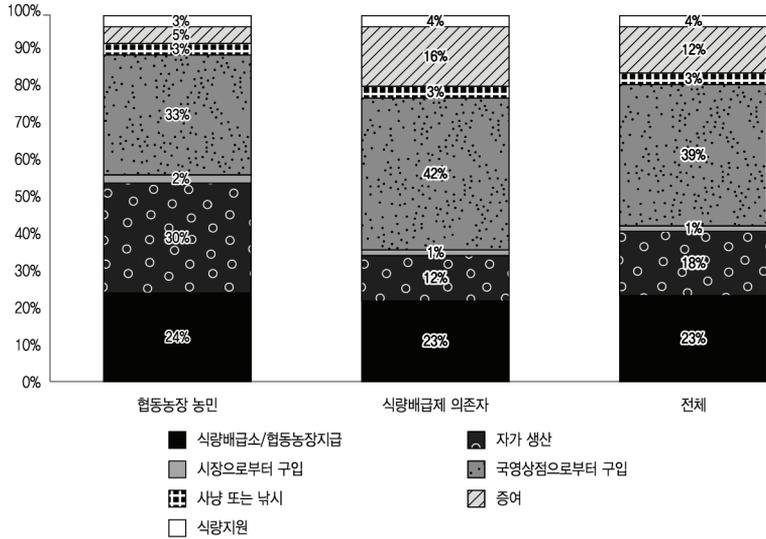
<그림 2-6>은 협동농장 구성원과 배급 의존 주민이 각각 분배받게 되는 식량의 공급원을 보여주고 있다. 이 그림에 따르면 북한 주민들이 수령하는 식량 중 60% 가량은 식량배급소나 국영상점에서 공급하고 있다. 그 외의 주요 공급원으로는 부업발 경영을 통한 자가 생산이다. 소토지 자원이 비교적 많은 협동농장 구성원은 총 소비량의 30%를 자가 생산으로 충당할 수 있는데 비해 배급 의존 주민은 소비량의 12%만 조달하고 있는 것으로 나타나고 있다.

이외에도 북한 주민들은 증여와 교환을 통해서도 식량을 조달하고 있다. 국제기구 조사단의 조사 결과(FAO/WFP 2012: 26)에 따르면 배급 의존 주민은

<sup>8</sup> 실제 배급량이 아니라 목표량이라는 점에 주의해야 한다.

농촌에 거주하는 친지와 시장을 통해 연평균 24kg의 식량을 조달하고 있는데, 이는 주로 식량배급이 크게 줄어드는 단경기 기간(6~8월) 동안 이루어진다.

그림 2-6. 북한의 주요 식량 공급원



자료: FAO/WFP(2012). *CFSAM*.; 김영훈(2013: 5)에서 재인용.

### 2.3.2. 조사 계층별 영양상태의 차이

북한 주민들을 대상으로 한 국제기구의 식품소비조사에 의하면 협동농장 구성원의 곡물 소비량은 하루 평균 455g이었으며 배급 의존 주민의 곡물 소비량은 하루 318g으로 나타나고 있다. 배급 의존 주민의 식량 소비량 조사치는 국가로부터 배급받는 식량의 양과 크게 다르지 않은 수준이다.

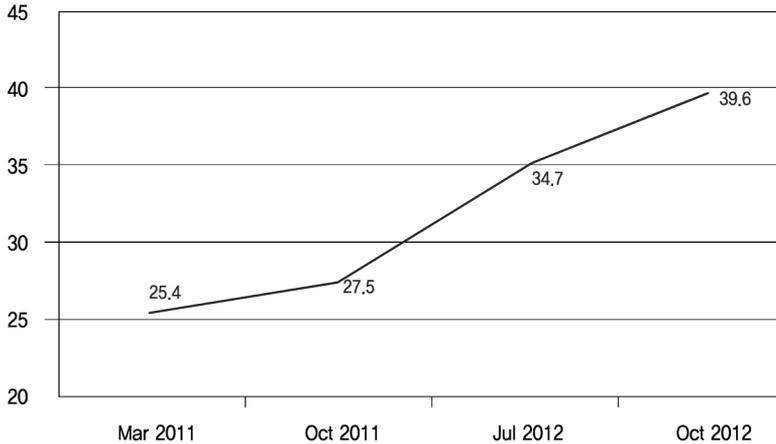
북한 주민들이 소비한 각 식량과 식료품에 일정한 가중치를 부여하고 한 주간 소비한 일수를 곱하면 식량소비지수(Food Consumption Score: FCS)를 계산할 수 있다.<sup>9</sup> 식량사정의 호전에 따라 북한 주민의 식량소비

<sup>9</sup> FCS(식량소비지수)는 다음과 같이 계산된다.

## 22 북한의 식량수급 실태

패턴이 개선되고 있다는 사실은 평균 식량소비지수의 상승을 통해 확인되고 있다<그림 2-7>.

그림 2-7. 북한의 평균 FCS 동향



자료: FAO/WFP(2012). *CFSAM.*; 김영훈(2013: 8)에서 재인용.

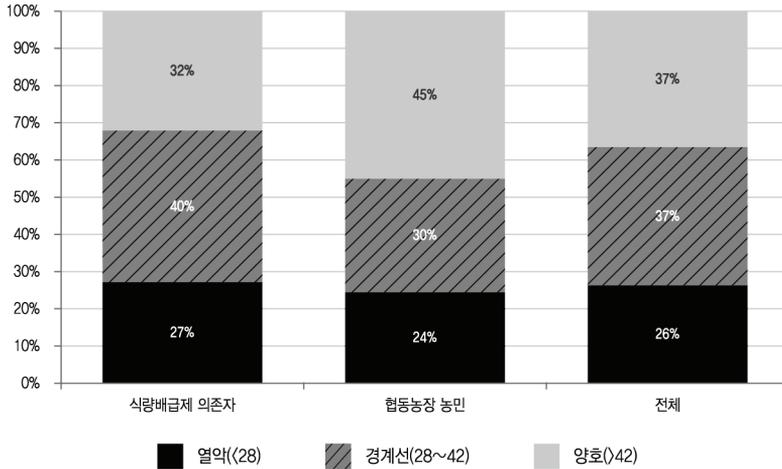
식량소비지수를 활용해 주민의 영양상태를 양호, 경계, 열악의 세 집단으로 분류할 수 있다. <그림 2-8>은 FCS 조사결과를 집단별로 비교해 놓은 것이다. 조사단이 인터뷰한 가구 가운데 37%는 양호, 26%는 열악, 그리고 나머지 37%가 경계 수준의 식량소비 패턴을 보이고 있다.<sup>10</sup> 그러나 식량 접근성이 상대적으로 낮은 배급 의존 주민의 식량소비지수가 상대적으로 낮게 나타나 집단 간에 식량소비 수준에 차이가 있음을 알 수 있다.

$$FCS = 2 \times (\text{곡물}) + 2 \times (\text{서류}) + 3 \times (\text{두류}) + 1 \times (\text{야채}) + 1 \times (\text{과일}) + 4 \times (\text{육류, 어류, 달걀}) + 0.5 \times (\text{지방}) + 0.5 \times (\text{당분})$$

여기에서 ( )는 7일 이내에 소비된 특정한 식품군의 소비일수를 의미한다 (FAO/WFP. 2012. *CFSAM.*; 김영훈. 2013. p. 7에서 재인용).

<sup>10</sup> 열악한 식량 소비 가구는 28 이하의 FCS, 경계 수준의 식량 소비 가구는 28~42의 FCS, 양호한 식량 소비 가구는 42 이상의 FCS를 의미한다(FAO/WFP. 2012. *CFSAM.*; 김영훈. 2013. p. 7에서 재인용).

그림 2-8. FCS로 분류한 식량소비계층 구분



자료: FAO/WFP(2012). *CFSAM.*; 김영훈(2013: 8)에서 재인용.

한편 ‘식량 및 영양 기술지원(Food and Nutrition Technical Assistance: FANTA)’의 ‘식량불안도 측정지표(Household Food Insecurity Access Scale: HFIAS)를 이용해 북한 주민의 식량 부족 상태에 대한 분석도 수행된 바 있다.<sup>11</sup> 이 방법은 식량 조달의 “불안정성, 가용성, 소비의 질, 소비의 다양성 등에 대한 주민의 우려 수준을 조사해 결합한 후, 조사 가구를 식량 부족 수준(심각한 부족, 부족, 경미한 부족, 안정)별로 분류(김영훈 2013: 8)”한 것이다.

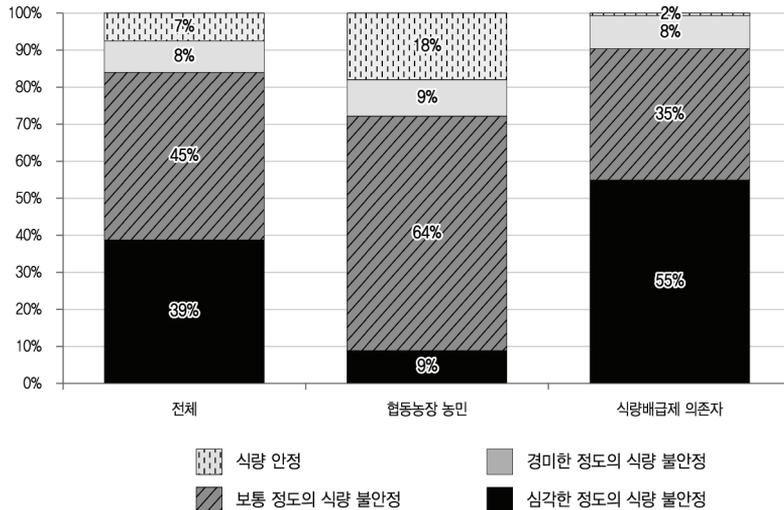
<그림 2-9>는 이 결과를 보여주고 있다. 조사단이 인터뷰한 북한의 95 가구에서 ‘안정’ 상태로 분류된 것은 7%에 불과했다. 이들은 식량 부족 우려가 없는 집단으로 분류할 수 있다. 여기에는 대부분의 협동농장 농가가 포함되어 있다. ‘경미한 부족’으로 분류되는 가구는 8%로 나타났다. 이들은 선호하는 식량과 식품을 원할 때 원하는 만큼 취득하지는 못하지만 식량 소비량을 감소시킬 필요는 없는 가구들이다. 가장 높은 비율을 차지하

<sup>11</sup> FAO/WFP. 2012. *CFSAM.*; 김영훈. 2013. p. 10에서 재인용.

## 24 북한의 식량수급 실태

는 것은 ‘부족’ 그룹이다. 공식적인 식량배급체계(PDS)에 의존하는 북한 가구의 절반 이상이 여기에 속해있다.

그림 2-9. 북한 가구의 식량불안정 수준



자료: FAO/WFP(2012). *CFSAM*.; 김영훈(2013: 11)에서 재인용.

### 3. 식량수급 취약집단

일반적으로 배급 의존 주민에 비해 협동농장 구성원들이 식량 취득에 좀 더 유리하다. 배급 의존 주민 중에서는 행정·국방·사회보장 부문의 근로자, 광산·채석장·공사장 등 중노동 분야에 종사하는 노동자도 우대집단에 해당되므로 다른 배급 의존 주민에 비해 유리하다.

<표 2-5>는 어떤 계층이 식량 조달에 있어 불안정을 경험할 확률이 높은지를 보여주고 있다. 여기에서도 배급체제에 의존하는 도시의 가구가 협동농장 가구에 비해 더 열악하다는 사실을 확인할 수 있다. 협동농장의 구성원은 수확기에 분배를 통해 식량을 우선적으로 확보할 수 있을 뿐만 아

나라, 도시 거주자들에 비해 텃밭으로부터 생산되는 부식도 더 많이 확보할 수 있기 때문으로 보인다.

표 2-5. 북한 취약집단의 구성(2012년)

단위 : %

구 분		열악한 FCS	심각한 식량 불안정
소비자 그룹	협동농장 농가	24	9
	식량배급 의존 가구	27	55
지역	농촌(리)	27	20
	도시(읍,동)	25	55
가구 특성	텃밭, 소토지(유)	28	24
	텃밭, 소토지(무)	24	59
가구 구성원	임산부(유: WFP수혜자)	15	19
	임산부(무)	30	46
	소가족(<4명)	24	36
	대가족(>4명)	35	53
	60세 이상 노인(무)	22	40
	60세 이상 노인(유)	37	37

자료: FAO/WFP(2012). *CFSAM.*; 김영훈(2013: 18)에서 재인용.

그 외 식량 취득에 있어 전체적으로 볼 때 취약계층은 노동력 비중이 적은 대가족 가구, 노인 가구, 임산부 및 수유부 가구 등에 집중되어 있다.<sup>12</sup> 이들은 노동시간과 연계된 식량 배급에서 불리한 환경에 처할 수밖에 없다. 또한 활발한 소토지 농사를 통해 추가적인 식량을 확보할 수 없고, 산야초 채취를 통해 부식을 구하기도 어렵다.

식량 소비 취약계층 중에서 가장 불리하면서도 유의해야 할 그룹은 임산부 및 수유부 그룹이다. 최근 들어 국제기구의 대북 지원 프로그램에서 임산부 및 수유부에 대한 지원이 중시되어 상황이 다소 호전되고 있으나

<sup>12</sup> <표 2-5>에서는 임산부 및 수유부에 대한 WFP의 집중 지원으로 이들 가구의 식량사정 지표가 높게 나타나고 있음에 유의해야 한다.

26 북한의 식량수급 실태

임산부 및 수유부 가족들의 식량소비 수준은 여전히 열악하며, 특히 친지나 국제기구의 지원으로부터 소외된 그룹은 더욱 열악한 환경에 처해있는 실정이다.

2012년 국제기구의 조사에 의하면(FAO/WFP 2012), 북한 지역에 식량난에 노출된 인구가 약 350만 명에 달하고 있다<표 2-6>. 북동부 지역의 고아원, 탁아소, 유치원, 초등학교, 소아병동의 어린이와 임산부, 60세 이상의 노인, 환자, 장애인 등이 최우선으로 지원을 받아야 할 계층에 속하고, 평양시와 남포시를 제외한 남서부 지역의 취약계층이 차우선 순위에 속한다.

표 2-6. 북한의 취약 인구(2012년)

단위: 천 명

	지역·그룹	총인구	임산부	영유아 (<5세)	유치원 (5~6세)	초등학생 (7~10세)	노인 (>60세)	계
우선 순위1 (지역)	양강도	736	23	52	21	46	101	243
	함경북도	2,109	63	151	59	127	290	690
	함경남도	2,995	89	218	87	183	418	995
	강원도	1,073	33	74	29	61	138	335
	자강도	1,327	38	93	39	82	210	462
우선 순위1 (특별 집단)	고아							12
	결핵환자							52
	장애인							22
	소아병동							11
소계		8,240	246	588	235	499	1,158	2,822
우선 순위2	평양남도	624	19	45	18	35	83	200
	평양북도	591	18	40	16	32	87	193
	황해남도	573	17	37	15	33	83	185
	황해북도	579	17	42	16	34	78	187
소계		2,367	71	164	65	134	331	765
합계		10,607	317	752	300	633	1,488	3,587

자료: FAO/WFP(2012). CFSAM.; 김영훈(2013: 19)에서 재인용.

#### 4. 식량공급 증대의 구조적 한계

북한은 식량부족 상황을 타개하기 위해 1990년대 말부터 많은 정책적 노력을 기울여 왔다. 그러나 이 상황을 단기간에 벗어날 수 없는 경제·농업의 구조적 제약이 있는 것이 현실이다. 그것은 ‘식량 부족분 해외도입 증대의 제약’과 ‘국내 생산 증대의 제약’이다.

단기적인 측면에서 볼 때 일반적으로 국내 식량 생산량과 수요량의 차이는 해외도입을 증대시킴으로써 해소할 수 있다. 그러나 북한은 식량의 도입에 곤란을 겪고 있다. 최근 국제사회의 대북 식량원조는 지속적으로 감소하고 있으며 외화 부족에 따라 식량의 상업적 수입 능력에도 한계가 있기 때문이다. 최근 3년간 북한이 국제시장으로부터 수입한 식량의 양은 연간 30만 톤 이하에 머물고 있다.

국내 생산을 증대시키는 데에도 큰 제약이 있다. 농업생산부문의 개혁과 대규모 자본 조달이 동시에 이루어지 않는 상황에서 식량의 생산성 향상에 한계가 있기 때문이다. 이는 최근 북한의 농업생산부문 개혁조치를 검토하고 그 기대효과를 추론함으로써 살펴 볼 수 있다.

2014년 들어 북한은 농업생산부문에 매우 중요한 개혁조치를 취했다고 알려지고 있다(김정은의 ‘5·30노작’을 토대로 한 개혁조치).<sup>13</sup> 현대경제연구원의 자료에<sup>14</sup> 따르면, 이 새로운 개혁조치에는 2015년부터 북한 내 협동농장과 기업소에 자율경영제를 도입하고 협동농장에서는 작업분조를 폐지하며 작업분조 대신에 농가 단위의 영농을 허용한다는 내용이 포함되어 있다. 여기에서 한 걸음 더 나가 농장의 노동력 1인당 농지 1,000평을 할당해 영농하게 하고 거기에서 발생하는 생산물은 국가와 개인이 각각 40%와 60%로<sup>15</sup> 나누는 방식을 취한다고 한다<표 2-7>.

<sup>13</sup> 조선신보(2015. 1. 8.); 연합뉴스(2015. 1. 9.); 통일뉴스(2015. 1. 6.)에서 재인용.

<sup>14</sup> 현대경제연구원. 2014. 9. 24. “북한 농업개혁이 북한 GDP에 미치는 영향.” 『이슈리포트』 2014(36): 1-7.

이 내용만으로 본다면 북한의 '5·30조치'에서 농업부문 개혁 내용은 중국 농업에서 1978~1984년 기간 동안 급속히 추진된 '가정승포제(혹은 생산책임제)'에 견줄 수 있을 만큼 획기적인 개혁이라 할 수 있다. 1978년 중국의 일부 인민공사에서는 소속 농가에 농지를 할당하고 경영하도록 하는 개혁을 단행했다. 이 개혁조치로서 대표적인 것은 생산목표량을 초과하는 산출물에 대해 농가에 추가로 배분하는 '포산도호(包產到戶)' 형태이다. 이 체제는 불과 4년 만에 '포간도호(包幹到戶)' 형태로 발전하고 공식적으로 인정받게 되었는데, 이는 정부수매 목표치를 초과하는 산출물에 대해 생산 농가가 자유롭게 처분할 수 있도록 하는 것이었다. 이 새로운 경영체제가 인정된 후 2년 만인 1984년에 중국의 집단농장은 사실상 해체되는 변화를 겪게 된다.

표 2-7. 「5·30조치」의 주요 내용

- 농장에 대한 자율 경영권 부여
  - 협동농장과 기업소의 자율경영
- 농가에 책임경영농지 배분
  - 노동력 1인당 0.3ha - 농업의 50~60% 농가 책임경영제
- 농가 농업소득의 분배
  - 국가 수매 40%, 농가 소득 60% - 농가 인센티브 확대

자료: 현대경제연구원(2014. 9. 24.)에서 재정리함.

<sup>15</sup> 현대경제연구원의 자료는 '국가몫:개인몫'을 '40:60'으로 밝히고 있으나, 국가몫 60%가 어떤 명목으로 어떻게 책정된 것인지는 뚜렷하게 설명하지 않고 있다. 여기에는 국가가 공급한 생산기반, 농자재, 기타 서비스의 분배몫이 포함된 것으로 추정된다.

표 2-8. 중국의 농업생산책임제 개혁기 농업생산액 변화

단위: %

연 도	경종작물	임 업	축산업	부업생산	계
1975~80	13.0	36.1	31.9	26.2	16.9
<b>1980~85</b>	<b>36.2</b>	<b>54.9</b>	<b>65.5</b>	<b>170.8</b>	<b>48.2</b>
1985~90	17.3	1.8	38.5	71.5	26.1

자료: 이일영(1997)에서 제작성.

농업개혁 시기 중국의 농업생산은 급속하게 성장했다. 그것은 <표 2-8>을 통해 확인할 수 있다. 농업에서 생산책임제 도입 후 개별농으로 전환되던 1980~85년 기간 동안 농업생산액이 48.2%나 증가한 것이다.

중국의 농업생산책임제 개혁 사례에 비추어 볼 때, ‘5·30조치’가 북한의 농촌 현장에서 현실화 된다면 북한의 농업생산이 급속하게 증가할 것으로 기대할 수 있다. 그러나 북한 농업생산부문 개혁 자체의 내적 제약으로 인해 중단기적으로 식량생산 증대에도 한계가 있다.<sup>16</sup> 그 제약은, 현 식량수급 상황을 고려할 때 북한이 전면적인 농업개혁에 착수하기가 어렵다는 추론에 기초한다. 북한이 농업개혁에 본격적으로 착수한다면 농업부문에 서 식량생산이 증대될 수 있을 것이다. 그러나 그 성과를 지속시키려면 식량생산의 증가분 중 일부 혹은 전부를 꾸준히 농업생산자에 대한 인센티브 몫으로 돌려야 한다.

식량의 최소소요량을 힘겹게 공급하고 있는 현 상황에서 강력한 인센티브제를 기초로 한 농업개혁을 추진하면 국가가 수매해 확보할 수 있는 물량은 단기적으로 크게 줄어들 수 있다. 또한 국가의 수매 부족은 배급 부족으로 이어져 배급에 의존하는 주민들에게 어려움을 가중시킬 우려가 있다. 주민에게 식량을 충분히 공급하지 못하는 북한에게 어려운 과제임에

<sup>16</sup> 북한 농업개혁의 외적 제약요소는 자본(자재, 기반, 기술) 부족의 제약과, 일관성이 없고 제도화로 뒷받침되지 않는 불완전한 개혁조치의 제약이 있다. 북한 농업부문의 불완전한 개혁조치 사례로는 새로운 분조관리제(1996), 7·1경제관리개선조치(2002), 6·28방침(2012), 5·30조치(2014) 등을 들 수 있다(김영훈 2014a).

틀림없다.

식량의 절대부족 상황에서 농업개혁은 시장을 활성화하는 반면 배급제를 약화시켜 배급의존가구 및 취약계층의 식량난을 가중시키는 악순환을 초래할 수 있는 것이다. 즉, 농업개혁에 따른 인센티브 부여도 획기적인 식량공급 상승이 선행되지 않는다면 개혁 자체가 실패로 귀결될 가능성이 높다.

따라서 개혁의 착수와 확산, 농업생산자에 대한 인센티브 부여, 도시 주민에 대한 충분한 식량공급을 동시에 충족하기 위해서는 당분간 정부가 조달할 수 있는 식량을 국외로부터 도입해 충분히 확보해야 한다. 현존하는 취약계층에 대한 인도적 문제 완화와 함께, 북한이 추진하는 농업개혁을 추동하기 위해서는 개혁 초기 외부로부터의 식량지원이 필요한 것이다.

본 장에서는 1995~2007년 기간<sup>17</sup> 우리나라의 대북 식량지원 실태를 정부와 민간의 대북 식량지원 추진 과정, 지원 실적, 지원 방식을 통해 살펴 보았다. 또한 이 장에서는 과거 대북 식량지원의 성과와 함께 향후 보완해야 할 과제를 도출하고자 했다. 대북 식량지원의 성과는 남북한 양측에 미친 긍정적 효과를 다른 연구의 결과를 인용해 소개하기로 하며, 향후 과제는 식량지원에 대한 그간의 평가를 정리함으로써 도출하고자 했다.

### 1. 식량지원 추진과 실적

#### 1.1. 정부의 식량지원

2000년대 대북 식량지원은 주로 정부 차원에서 추진했으며, 최초의 대북 식량지원은 1995년에 이루어졌다. 북한에 대홍수 피해가 발생했던 1995년 당시 우리 정부는 내부 협의를 거쳐 북한 주민을 위해 식량을 제공할 용의가 있음을 수차례 표명했다. 결국 남북 당국 간 ‘베이징회담(1995.

<sup>17</sup> 2008년 이후 남북관계의 경색과 국제사회의 외면으로 대북 식량지원이 격감해 대규모 지원은 모두 중단되고 국제기구나 일부 국제민간단체에 의해 추진되는 소규모의 취약계층 대상 식량지원만 명맥을 유지하고 있다.

6)’에서 남북한이 대북 식량(쌀) 지원에 합의함으로써 동년 6월부터 10월 까지 쌀 15만 톤을 북한에 지원하게 되었다.

최초의 대북 식량지원 이후 북한의 식량부족 현상이 완화되지 않음에 따라 김대중 정부(1999년)는 중장기적인 농업지원과 함께 식량지원 의사를 발표했다. 이는 긴급구호와 함께 농업생산성 증대에 초점을 맞추어 지원을 하겠다는 정부의 새로운 입장을 표명한 것이었으며, 국제기구를 통한 간접지원으로 추진하기보다는 남북관계 발전을 추동한다는 차원에서 직접 추진을 밝힌 새로운 정책선언이었다.

2000년 3월에는 당시 김대중 대통령이 순방지였던 ‘베를린’에서 다시 한 번 대북지원 의사를 천명했다. 이 선언에서는 남북한이 실질적인 협력 관계를 넓혀 가는 데 북한의 호응을 촉구하면서 대북 지원의 지속적 추진 의사를 밝혔다. 이 선언 발표 후 남북합의를 거쳐 우리 정부는 비료 30만 톤(무상 인도적 지원)과 함께 쌀과 옥수수 50만 톤(유상 차관지원)도 북한에 지원했다. 당시 대북 식량지원을 시작으로 2000년대 중후반까지 정부의 유·무상 대북 식량지원이 지속되었다.

정부의 대북 무상 식량지원은 주로 세계식량계획(WFP)을 통해 이루어졌는데, 2006년에 쌀 10만 톤을 직접 지원한 것을 제외하면 나머지 51만여 톤은 세계식량계획(WFP)을 경유해 지원된 것이다. 2000년 쌀과 옥수수 50만 톤의 지원으로 시작된 차관지원 규모는 2007년까지 6회에 걸쳐 총 260만 톤에 달한다<표 3-1>.

표 3-1. 우리나라의 대북 식량지원 실적(1995~2007년)

연 도	유 상(차관)		무 상		계 (만 톤)
	규 모	지원방식	규 모	지원방식	
1995			쌀 15만 톤	직접 지원	15
1996			CSB 3,409톤	WFP경유	0.3
1997			옥수수 5만 톤 CSB 18,241톤	WFP경유	6.8
1998			옥수수 3만 톤 밀가루 1만 톤	WFP경유	4
2000	쌀 30만 톤 옥수수 20만 톤	직접지원			50
2001			옥수수 10만 톤	WFP경유	10
2002	쌀 40만 톤	직접지원	옥수수 10만 톤	WFP경유	50
2003	쌀 40만 톤	직접지원	옥수수 10만 톤	WFP경유	50
2004	쌀 40만 톤	직접지원	옥수수 10만 톤	WFP경유	50
2005	쌀 50만 톤	직접지원			50
2006			쌀 10만 톤	직접 지원	10
2007	쌀 40만 톤	직접지원			40
계(만 톤)	260		76		336

주 1) 민간차원의 소규모 지원은 제외.  
 2) CSB는 옥수수와 대두의 혼합곡물.  
 자료: 통일부 제공.

## 1.2. 민간의 식량지원<sup>18</sup>

1995년 북한의 대홍수와 식량위기를 계기로 국제사회의 대북 지원이 시작되었으며 국내 민간지원단체들도 대북 긴급구호지원 활동에 본격적으로 착수하게 되었다. 지원 초기에는 자연재해로 인한 식량위기에 대응하는 것이었으므로, 민간의 지원활동은 이러한 문제를 해소하는 차원에서 식량과 생활필수품을 긴급하게 지원하는 것에 집중했다.

<sup>18</sup> 여기에는 대한적십자사의 식량지원도 포함되어 있다.

표 3-2. 민간의 대북지원 규제완화(1997~2005년)

일 자	내 용
1997. 3.	대북지원 확대허용 조치 - 쌀지원 및 경제단체 참여 허용
1998. 3.	민간단체 대북 지원 활성화 조치 - 대북지원 협의 및 모니터링 목적의 방북 허용 - 협력사업 방식의 대북지원 허용 - 남북 공동행사 개최와 언론 및 기업의 협찬·후원 허용
1998. 4.	ARS 방식의 대북지원 모금 허용
1998. 9.	대한적십자사를 통한 민간단체 개별지원 허용 - 대한적십자사는 포장 및 통보, 전달 담당 - 민간단체가 협의, 구입, 수송, 모니터링 직접 수행
1999. 2.	민간차원 대북지원 창구다원화 조치 - 민간단체의 대북 직접지원 허용
1999. 10.	민간의 인도적 대북지원에 대한 남북협력기금 지원
2005. 3.	대북 지원사업자 지정 요건 완화
2005. 7.	민관정책협약에 따른 합동사업 지원

자료: 통일부(1999); 대북협력민간단체협의회 외(2005).

북한에 대한 민간단체의 쌀 지원은 1997년 공식적으로 허용되었지만, 그 이전부터 국제적인 조직을 갖춘 민간단체들은 적은 양이나마 해외 경로를 활용해 식량지원사업을 추진하고 있었다. ‘남북나눔’은 중국을 경유해 북한에 구호사업을 추진한 바 있으며(1994년), ‘한국선명회’는 국제 ‘월드비전’ 조직을, ‘한국복음주의협의회’는 ‘유진벨재단’을, 천주교 ‘정의구현사제단’은 ‘카리타스’를 통로로 해 1996년부터 긴급구호사업의 일환으로 북한에 쌀과 식량을 지원하고 있었다.

1997년 3월 정부가 민간단체에 대해 대북 쌀 지원을 허용하면서<표 3-2> 더 많은 민간지원단체들이 쌀을 포함한 대북 식량지원을 추진하기 시작했다. 그러나 당시 민간에 대한 쌀 지원 허용은 ‘대한적십자사’ 단일창구를 활용한다는 조건이었기 때문에, 민간지원단체들은 대한적십자사에

대한 기탁의 형식으로 식량지원을 추진했다.

정부의 허용에 따라 대한적십자사는 1997년 5월 북한과 ‘남북적십자 사이의 구호물자 전달절차에 관한 합의서’를 채택하고 북한에 식량과 구호품을 지원하기 시작했다. 1997년 남북 합의에 따른 ‘대한적십자사’의 식량지원에는 ‘우리민족서로돕기운동’ 등 11개 민간지원단체와<sup>19</sup> ‘전국경제인연합회’가 참여했다. 1998년에는 ‘국제기아대책기구’와 ‘천주교 서울대교구’가 지원했으며 2000년에는 ‘천주교 수원대교구’가 지원을 시작했다. 2003년 이후에는 더 많은 지원단체들이 참여했다. ‘월드비전’이 지원을 재개했으며 ‘참여연대’, ‘전남도민남북교류협의회’도 소규모로 쌀을 북한에 지원했다.

1999년 2월 정부의 ‘대북지원 창구다변화 조치’에 따라 민간지원단체도 ‘대한적십자사’를 경유하지 않고 식량을 직접 지원할 수 있는 길이 열렸다. 이 시기 새로이 대북 식량지원을 추진하기 시작한 민간단체는 ‘나눔인터내셔널’, ‘국제기아대책기구’, ‘선한사람들’ 등이다.

지원사업 초기 민간지원단체들이 북한에 지원한 식량은 대개 쌀, 옥수수, 밀가루 등 식용곡물이었는데, 시간이 지남에 따라 지원 방식에 변화가 일어나게 되었다. 즉, 북한의 취약계층 지원 방안으로 국수, 빵, 영양식 공장을 운영하는 데 필요한 원재료인 곡물을 지원하는 방식으로 전환하는 민간단체가 늘어나게 된 것이다. 여기에서 생산된 식료품은 주로 민간지원단체가 지정한 취약계층(영유아, 어린이, 임산부, 소모성 질환<sup>20</sup> 유병자 등) 시설에 공급되었다.

1997년 이후 비교적 많은 민간단체가 대북 식량지원에 참여했으나 지원 규모는 크지 않았으며 지속적으로 이어져 활성화될 수도 없었다. 특히 2000년 이후 민간의 식량지원은 오히려 위축되는 결과를 낳았다. 그 이유

<sup>19</sup> 이외에 ‘겨레사랑북측동포돕기운동’, ‘천주교 산하단체’, ‘대한예수교장로회 산하단체’, ‘한국JTS’, ‘굿네이버스’, ‘좋은벗들’, ‘남북나눔’, ‘기독교감리회 산하단체’, ‘원불교 산하단체’, ‘월드비전’ 등이 지원에 참여했다.

<sup>20</sup> 결핵, 암 등 많은 영양 공급이 필요한 질환을 의미한다.

는 우선 2000년 들어서면서 정부 차원의 대규모 유·무상 쌀 지원이 본격화 되었다는 데에서 찾을 수 있지만, 민간단체의 재정이 충분치 않고 모금에 의존한 지원기금의 규모가 크지 않다는 데에서도 찾을 수 있다. 2000년 이후 민간지원단체들은 식량과 구호물자 지원을 중심으로 한 일반구호활동에서 농업 등 전문화된 영역에서 개발지원사업 추진으로 지원사업의 영역을 확대하게 된다.

표 3-3. 민간(대한적십자사 포함)의 대북 무상지원

연 도	주요 지원품목	창 구	금 액
1996	밀가루, 분유, 식용유	국적	155만 달러 (12억 원)
1997	옥수수, 밀가루, 감자, 라면	국적/한적	2,056만 달러(182억 원)
1998	밀가루, 옥수수, 비료, 한우, 비닐	한적	2,085만 달러(275억 원)
1999	밀가루, 옥수수, 약품, 비료	한적/독자창구	1,863만 달러(223억 원)
2000	옥수수, 감귤, 의류, 설탕, 분유	한적/독자창구	3,238만 달러(387억 원)
2001	옥수수, 감귤, 의류, 설탕, 분유	한적/독자창구	6,017만 달러(782억 원)
2005	밀가루, 의료설비, 비닐	한적/독자창구	7,666만 달러(779억 원)
2006	밀가루, 의류, 의료설비, 수해복구	한적/독자창구	7,048만 달러(704억 원)

주: 금액은 식량 외 품목도 포함된 수치이며, 국적은 국제적십자사, 한적은 대한적십자사를 각각 약칭한 것임.

자료: 통일부 제공.

## 2. 식량지원 방식

우리 정부가 수행한 대북 식량지원은 차관지원, 직접 무상지원, 다자간 무상지원 등 세 가지 방식으로 추진되었다. 차관지원은 2000년부터 시작되었으며 대북 식량지원에서 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 현물로 이루어진 유상지원인 만큼 거치기간, 이자, 상환기한 등의 조건을 부여하고 있으

나, 분배 투명성을 보장하는 조건은 그리 강하게 적용되지 않았다.

직접 무상지원은 정부가 직접 수행하거나 혹은 정부의 위탁으로 대한적십자사가 수행해 왔다. 이 방식은 국제사회(국제기구, 국제NGO)를 거치지 않고 직접 북한에 지원한 방식이다. 1995년, 1997년, 1998년, 2006년의 대북 식량 무상지원 방식이 여기에 해당된다. 다자간 무상지원 방식은 주로 1996년부터 세계식량계획(WFP)을 통해서 이루어져 왔는데, 남북한의 직접 접촉과 정부의 남북관계 개선 의지에 따라 다자 지원을 지양하고 직접 지원 중심으로 전환하게 되었다.

정부의 대북 식량지원은 남북 당국자 회담을 기반으로 추진되었다. 이와 관련된 남북회담은 ‘쌀 지원에 관한 회담’, ‘구호물자 지원을 위한 적십자회담’, ‘남북 경제협력 실무접촉’ 등을 통해 이루어졌다. 이들 회담에서 남북한 간에 협의·결정한 중요한 내용들은 지원 규모, 지원 품목, 인수도 기간, 인수도 지점, 인수도 방법, 지정기탁에 관한 사항, 인도 업무를 담당하는 사람들에 대한 신변안전과 편의 보장, 기록과 관련된 협조사항, 수송 수단 및 포장과 표시, 검수와 검역, 분배투명성 보장 방식 등이다.

## 2.1. 유상(차관)지원

북한에 대한 식량의 차관지원은 ‘남북경제협력추진위원회’ 회담에서 차관 식량의 단가, 지원식량의 종류, 지원 방식 등 세부 지원 방안에 대해 협의를 한 후 양측의 대표가 ‘남북 간 식량차관 제공에 관한 합의서’에 서명을 함으로써 실행에 옮겨졌다.

이 합의서는 식량지원의 규모와 시기, 지원 방식 등 두 부분으로 구성되어 있다. 전자에는 물량과 시기, 인수도 장소, 수송 방법이 명시되었으며, 지원 방식에는 단가 및 총금액, 채무 이행 기간, 계약 당사자, 포장, 품질조건, 분배결과의 통보가 각각 명시되어 있다<표 3-4>.

표 3-4. 남북 간 식량차관 제공에 관한 합의서 주요 내용

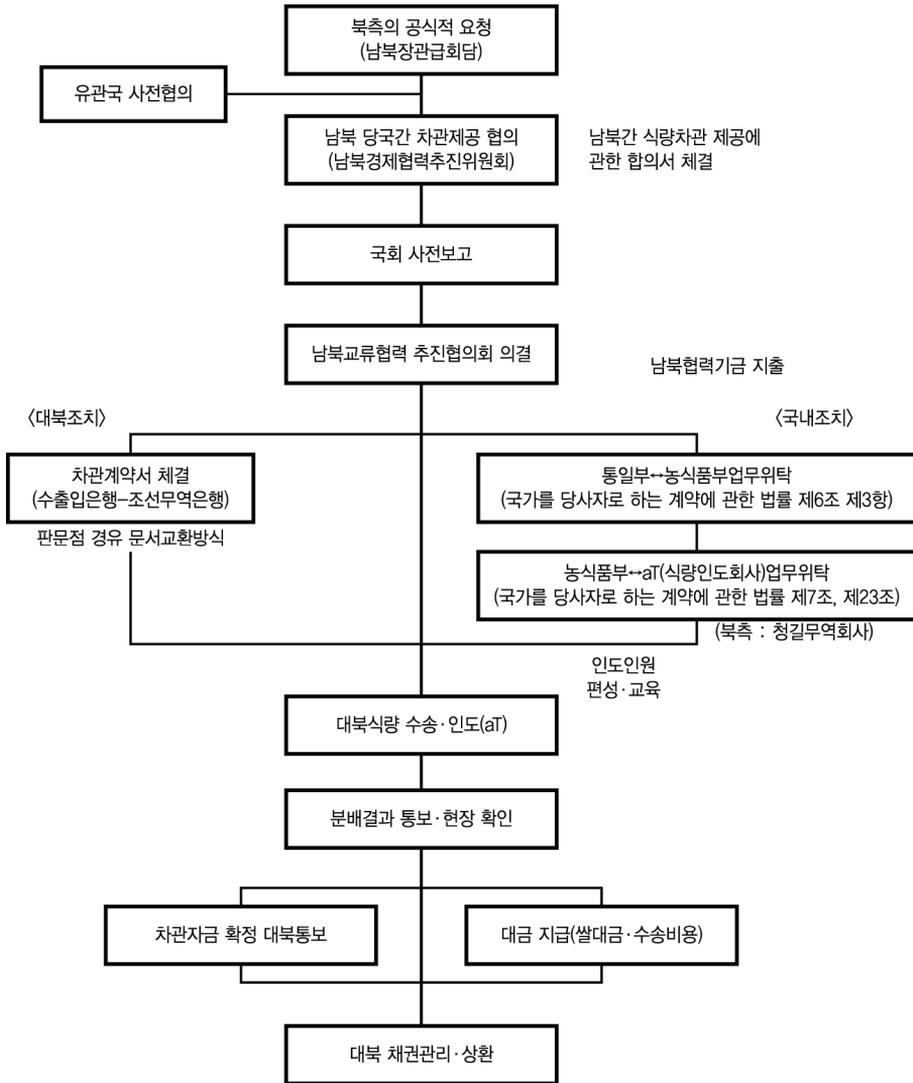
구 분	주요 내용
기본적 사항	지원 규모와 금액, 상환 기간, 계약 기관, 인수도 관련 사항 실행 기관, 안전 및 편의,
인수도 절차	수량 및 품질, 포장, 수송 일정, 수송 조건, 인수도 방법, 서류, 검사, 분배결과 통보, 안전 및 편의
수송 방법	육로 수송 물량, 수송 경로 및 횡수, 수송 차량

자료: 남북식량차관지원 합의서(2007)에서 정리.

대북 식량 차관지원은 매년도 북측의 공식적 요청에 의해 추진되었다. 북한의 식량차관 요청이 있으면 양측 정부 대표로 구성된 ‘남북경제협력추진위원회’를 열어 남북 간 식량차관 제공에 관한 협의한 후 합의서를 체결하게 된다. 이 내용을 국회에 보고하고 ‘남북교류협력추진협의회’가 남북협력기금에서 지출할 것을 의결하면 지원절차가 본격적으로 시작된다.

통일부는 당시 농림부 및 농수산물유통공사(이하 ‘유통공사’)와 업무위탁계약을 체결하고, 유통공사는 남측의 대북 식량인도 시행주체의 자격으로 차관물자의 수송과 인도의 실무를 담당했다. 북한측에서는 북한 당국이 지정한 무역회사가 인수에 관한 실무를 담당했다. 통일부, 농림부, 유통공사는 각 기관별로 ‘대북 쌀 지원 상황실’을 설치해 원활한 대북식량차관을 수행하거나 지원하는 역할을 수행했다.

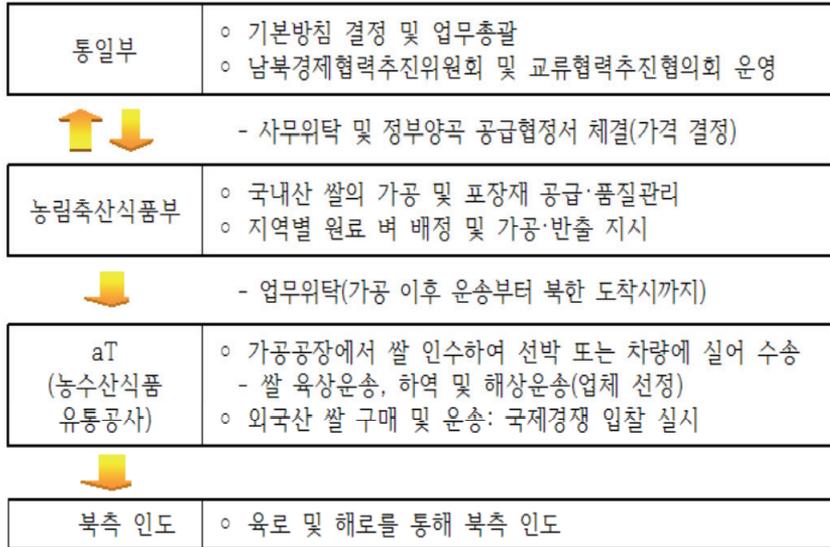
그림 3-1. 대북 식량차관 추진 방식과 절차



자료: 김기봉(2015. 4.: 2).

40 한국의 대북 식량지원 추진체계

그림 3-2. 대북 식량차관지원 주요 기관의 역할



자료: 김기봉(2015. 4.: 4).

표 3-5. 대북 식량차관 관련 협력기관의 역할

기관	주요 업무
한국수출입은행	계약 체결, 비용 지급 및 정산
지방자치단체	쌀 가공 및 반출
농산물품질관리원	정부양곡 품위 및 수량 점검
검역본부	지원쌀 검사·검역
대한곡물협회(도정공장)	쌀로 가공해 선정된 운송업체에 인계
CJ대한통운	정부양곡과 원료곡의 수송
국방부, 관세청	국경 통과 시 절차

자료: 김기봉(2015. 4.: 4).

## 2.2. 직접 무상지원

우리 정부는 북한에 무상으로 식량지원도 추진한 바 있다. 정부의 직접 무상지원은 1995년과 2006년 2차례 이루어졌는데, 대한적십자사를 통해 추진했다. 정부의 직접 무상지원은 ‘인도적 대북 지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정’, ‘남북기본합의서(제3장 남북교류·협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서 1992)’, ‘대북 구호물자 전달절차에 관한 합의서(1997~)’, ‘대한적십자사와 통일부간 인도적 사업에 관한 업무협약(2007년)’ 등에 근거해 이루어졌다.

표 3-6. 구호물자 전달절차에 관한 남북합의서의 주요내용

구 분	1차 합의서 (1997. 5. 26.)	2차 합의서 (1997. 7. 25.)	3차 합의서 (1998. 3. 27.)
물량	옥수수 기준 5만 톤	옥수수 기준 5만 톤	1·2차분과 같은 수준
품종	옥수수, 밀가루, 라면, 분유, 식용유 등	옥수수 등 식량	밀가루 등 식량 식용유, 소금 등 비료 등
인수도 지점	육로: 신의주, 남양, 만포 해로: 남포항, 흥남항		해로: 나진항 추가
분배 확인	국적 현지 대표의 분배과정 입회	국적대표 분배결과 확인 지원물자 전달 후 20일 내 결과 통보	분배통보 문건에 도·시·군 단위까지 내역 명시
지정전달	지원지역 및 대상자를 지정해 기탁 가능		
물자포장	지원 단체명 또는 개인의 명의 표기 가능 전달 물자의 상표와 설명서 존치		
합의서 효력	2차: 1차 합의서는 계속 효력을 가짐 3차: 1차, 2차 합의서는 계속 효력을 가짐		

자료: 김성근(2015: 7).

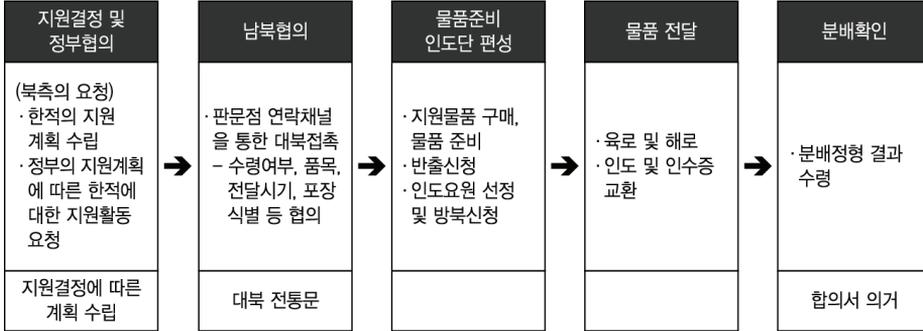
대한적십자사가 추진하는 인도적 목적의 사업 범위는 이재민 구호와 피해복구 지원, 보건위생상태 개선 및 아동, 노약자 지원사업, 자연재해 예방차원의 산림복구 및 환경보전 지원사업 등이다(김성근 2015). 이 사업들은 대한적십자사 자체사업과 정부 위탁사업으로 구분해 수행되었다.

자체사업은 주로 민간과 기관·단체를 대상으로 모금활동을 통해 추진했다. 남북 간 협의 혹은 자체 판단으로 긴급구호사업 추진이 결정되면 대한적십자사는 맨 먼저 관련 사업본부를 설치하고, 대북 지원 민간단체 간담회를 개최해 구호물자 지원에 따른 협조를 요청한다. 또한 행정자치부로부터 성금 및 물품모집 허가를 받은 후 대국민 모금운동 전개하게 된다. 민간으로부터 모금이 종료되면 긴급구호품과 복구자재·장비의 지원 내용을 판문점 적십자연락관을 통해 북측에 통보함으로써 본격적인 지원활동이 개시된다.

정부위탁 구호사업은 다른 절차에 의해 진행된다. 북한 정부의 공식적인 구호 요청에 따라 당국 간 협의가 진행되어 합의가 도출된 경우에는 정부의 무상지원사업이 추진된다. 이 경우 정부는 지원사업을 대한적십자사에 위탁해 수행해 왔다. 대한적십자사는 통일부와 업무위탁 협의를 한 후 통일부로부터 위탁받은 내용대로 물품의 구매, 북한측과의 인수도 절차 관련 제반 업무를 수행하게 된다. 이 지원에 필요한 재원은 주로 남북협력기금으로부터 조달되며 부분적으로 자체 모금으로 보완되는 경우도 있다.

대한적십자사의 긴급구호사업은 남북한 양자 간에 이루어지기도 하고 국제적십자사를 경유하는 다자 간 사업으로 이루어지기도 한다. 양자간 구호사업은 대개 다음과 같은 절차를 거쳐 수행되었다. 우선 북측의 요청과 남북 당국 간 합의를 거쳐 지원이 결정되면, 지원시기와 품목 등에 대한 정부 내 협의가 이루어지고 결정 사항을 북한에 통지하게 된다. 그 후 대한적십자사는 지원양곡을 준비하며 반출 신청과 승인, 인도요원 방북 승인 절차를 밟는다. 지원양곡을 북측에 전달하면 인도인수증을 상호 교환하게 되며, 지원과 북측의 분배가 종료되면 북측으로부터 분배정형을 수령하는 것으로 모든 지원절차가 종료된다<그림 3-3>.

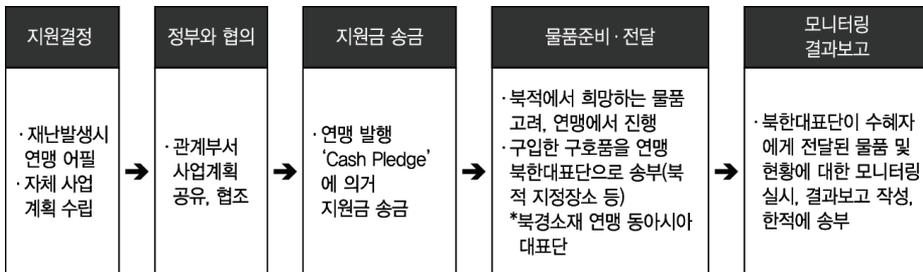
그림 3-3. 대한적십자사의 양자 간 대북지원 절차



자료: 김성근(2015: 8).

국제적십자사를 경유하는 다자 간 지원 절차는 다음과 같다. 국제적십자사연맹이 대북 지원을 요청하면 정부와 대한적십자사의 협의를 거쳐 지원을 결정하게 되며 국제적십자사를 통해 대북 협의에 착수한다. 협의에 의거해 지원 방식이 결정되면 지원금액을 국제적십자사에 송금하며, 국제적십자사는 국제시장에서 지원식량을 구매해 북한에 수송한다. 북한의 적십자사는 지원식량을 국내에 분배하며 국제적십자사의 북한대표단이 모니터링 결과를 국제적십자사에 보고하며 국제적십자사는 이 결과를 다시 대한적십자사에 보고하는 것으로 모든 지원절차가 종료된다<그림 3-4>.

그림 3-4. 대한적십자사의 다자 간 대북지원 절차



자료: 김성근(2015: 9).

### 3. 식량지원의 효과<sup>21</sup>

과거 추진되었던 대북 식량지원의 효과는 두 가지로 나누어 살펴 볼 수 있다. 첫째는 북한 내 식량부족 완화 효과이며, 둘째는 쌀 재고 감소에 따른 국내 쌀시장의 안정 효과이다.

먼저 우리나라의 대북 지원식량 규모가 북한의 식량난을 얼마나 완화시킬 수 있는지를 분석함으로써 북한의 식량 수급에 대한 효과를 추정했다(김영훈 외 2008: 30-41). 그 효과를 추정하기 위해 우선 북한 주민이 1년 간 필요로 하는 식량소요량을 추정했다. 1993년 기준으로 북한의 공식 배급량을 적용할 때 2007년의 곡물 소요량은 약 560만 톤이다. 그러나 북한은 1990년대 중반 식량난을 겪으면서 식량배급의 목표를 1일 1인당 500g으로 줄였다. 이 배급량을 기준으로 하면 2007년의 곡물 소요량은 약 460만 톤으로 줄어든다.

2007년까지 한국의 대북 식량지원의 연간 최대치는 약 50만 톤이다. 북한의 정상배급량을 기준으로 할 경우 50만 톤은 연간 총 소요량의 9%에 달하며, 축소배급량을 기준으로 한다면 약 11%에 해당하는 양이다. 이를 수혜인구 규모로 살펴보면 배급 기준에 따라 성인 190만~270만 명에게 배급하거나, 인민학교 이하 어린이 620만 명 모두에게 정상적인 배급을 할 수 있는 양이다. 요컨대 과거 한국의 식량지원은 북한 주민의 식량부족 상황을 크게 완화시켰다고 평가할 수 있다(김영훈 외 2008: 96-97).

한편 대북 식량지원이 우리나라 쌀 시장가격에 미치는 효과도 추정된 바 있다(김영훈 외 2008: 41-47). 국내 쌀 시장가격에 대한 대북 쌀 지원의 영향을 분석한 결과 2002~2007년 기간 동안 농가판매 쌀 가격은 매년 낮게는 0.6%에서 높게는 1.9%까지 상승한 것으로 추정되었다. 소비자 가격도 같은 기간 0.6%에서 2.1%까지 상승한 것으로 나타났다. 평균적으로 보면 이 기간 동안 농가판매 쌀 가격은 1.3%, 소비자 쌀 가격은 1.4% 각각 상승한 것으로 추정되었다<표 3-7>.

<sup>21</sup> 이 부분은 김영훈(2008)을 요약해 정리한 것이다.

표 3-7. 대북 쌀 지원이 국내 쌀 가격에 미치는 효과

단위 : 원/80kg

	농가판매가격에 대한 효과			소비자가격에 대한 효과		
	미지원 시 추정농판가격	실제 농가판매가격	농가판매가격 상승	미지원 시 추정소비자가격	실제 소비자가격	소비자 가격상승
2002	150,818	153,652	2,834	177,948	181,686	3,738
2003	154,403	157,360	2,957	181,547	185,433	3,886
2004	157,727	158,632	905	187,959	189,162	1,203
2005	142,851	145,056	2,205	179,352	182,445	3,093
2006	141,788	143,114	1,326	172,360	174,459	1,799
2007	144,615	145,804	1,189	190,910	192,662	1,752

주: 2007년 실제 농가판매가격과 실제 소비자가격은 각각 농가판매가격지수와 소비자물가지수를 이용해 산정한 가격임.

자료: 김영훈·성명환(2008: 46).



## 국제사회의 대외 식량지원과 시사점

본 장은 국제사회 식량지원의 개요, 다양한 주체의 식량지원 목표와 추진 방식, 대개도국(혹은 대북) 식량지원 실적, 우리에게 주는 중요한 시사점 등으로 구성된다. 여기에서의 주안점은 국제사회 식량원조에서 공통적으로 중요하게 다루어지는 프로그램을 도출해 내는 것이다. 이는 다음 장에 이어질 대북 식량지원프로그램 제시에 중요한 토대가 될 것이다.

### 1. 국제사회 식량지원의 개요

#### 1.1. 식량지원의 역사

식량지원의 실질적 제도화에 앞서 대외 식량지원은 미국에서 처음으로 실시되었다.<sup>22</sup> 한 예로 1812년 당시 ‘제임스 매디슨(James Madison)’ 대통령은 베네수엘라의 지진 피해자들에게 긴급식량지원을 보냈다. 1949년에 미국은 제2차 세계대전 이후 황폐화된 동맹국들에 대한 공산주의 확산을 막기 위해 ‘마셜플랜(Marshall Plan)’<sup>23</sup>을 제창했다. 이 때 미국으로부터 원

<sup>22</sup> U.S. Agency for International Development. “Celebrating Food for Peace, 1954-2004: Bringing Hope to the Hungry.” <[http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PDABZ818.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDABZ818.pdf)>.

<sup>23</sup> 유럽 부흥 계획(European Recovery Program)이라고도 부른다.

조를 받은 서유럽 국가들의 대부분은 현재 주요 식량 수출국이며 중요한 식량 공여국(donor)이 되었다.<sup>24</sup>

국제사회에서 식량지원의 제도화도 미국에서 처음으로 이루어졌다. 1954년 7월 10일 미국의 대통령 ‘드와이트 아이젠하워(Dwight D. Eisenhower)’는 흔히 ‘PL(Public Law)480’이라 불리는 「농산물 교역진흥 및 지원법(Agricultural Trade Development and Assistance Act)」에 서명했다. 이 법은 미국 농산물 수출을 확대시킴과 동시에 다른 나라에 식량을 지원하는 것을 목적으로 두었다. 아이젠하워 대통령에 이어 취임한 ‘존 케네디(John F. Kennedy)’ 대통령은 취임 초기에 PL480을 강조하면서 이 법을 「평화를 위한 식량법(Food for Peace Act)」으로 개명하고, 국제개발처(U.S. Agency for International Development: USAID)를 신설했다.

이후 1962년에 UN(United Nations) 산하에 세계식량계획(World Food Program: WFP)과 식량농업기구(Food and Agriculture Organization of the United Nations: FAO)가 설립되면서 이 두 기구가 중심이 되어 다양한 원인들로 인해 식량부족을 겪는 국가들에 대한 식량지원이 이루어졌다. 특히 WFP는 1970년 이후 다자간 식량원조 사업의 대부분을 수행했으며, 식량지원의 주체를 고려할 때 국제적으로 가장 중요한 기관으로 성장했다(보류그 콜딩 외 2009: 321-322).

식량원조에 있어서 1980년대 말까지 큰 구조적 변화는 없었다. 이때까지의 식량원조에서 중요한 변동요인은 수량의 변화, 지역적 분배의 변화, 공여국 유권자들의 식량원조에 대한 지지 변화 등으로 볼 수 있다(보류그 콜딩 외 2009: 294). 그러나 1990년대 이래로 식량원조에는 큰 구조적 변화가 일어나기 시작했는데, 이에 대한 배경에는 선진국 경제위기에 의한 예산 삭감, 유럽과 북아메리카 지역에서 농업정책 변화, 1993년 GATT 체제하의 농업협정 등이다(보류그 콜딩 외 2009: 294).

<sup>24</sup> 1947년부터 4년간 미국은 동맹국인 프랑스, 독일(서독), 이탈리아, 네덜란드, 영국 등 서유럽국가들에게 경제·기술적 원조를 제공했다.

## 1.2. 식량지원의 개관

### 1.2.1. 식량지원의 형태

식량원조는 전통적으로 세 가지 형태를 띠고 있다. 첫째, 프로그램 식량원조는 주로 공여국 정부로부터 수원국 정부나 정부 대리기관에게 직접 제공되며, 빈곤, 식량안보, 영양상태, 분배에 대한 수원국 정부의 정책에 따라 지원된 물품이 처분되는 형태이다(보류그 콜딩 외 2009: 301). 둘째, 프로젝트 식량원조는 주로 국제민간단체나 국제기구로부터 수원국 특정지역의 대상 집단에게 현물 제공을 통해 기아 감소와 영양상태 개선을 목적으로 하는 식량지원의 형태를 말한다(보류그 콜딩 외 2009: 305). WFP는 프로젝트 식량원조를 수행하는 대표적인 국제기구이다. 셋째, 긴급 식량원조는 가뭄, 홍수, 지진과 같은 자연재해나 전쟁, 내란과 같은 인재로 인해 식량수급에 문제가 생겼을 때 이루어지는 단기적 지원이다.

앞의 두 유형, 즉 프로그램 및 프로젝트 식량원조가 수원국의 자연재해 예방, 빈곤 감소, 삶의 질 향상을 목표로 수원국 경제개발을 장기적으로 지원하는 형태라면,<sup>25</sup> 긴급 식량원조는 단기적으로 재해에 의한 피해자의 희생을 최소화하기 위해 생존에 직결된 지원이라 말할 수 있다.

### 1.2.2. 식량지원의 주요 공여주체

식량원조를 공여하는 주체는 크게 세 가지 유형으로 나눌 수 있는데, 국제기구, 개별국가, 민간단체(NGO)가 그것이다. 먼저, 역사적으로 볼 때 가장 처음 식량지원을 실시한 주체는 개별국가들이다. 앞서 약간 언급되었듯이 미국은 대외 식량원조를 처음 실시했으며, 현재까지 세계 식량원조를

<sup>25</sup> 이러한 관점에서 이 두 유형을 개발식량원조로 묶어서 볼 수도 있다(박형중 외 2009: 127).

주도하는 국가이다. 유럽연합(EU)은 1960년대 후반에 식량원조를 시작해 현재 두 번째로 큰 규모를 기록하고 있다. 이외에도 캐나다, 일본, 호주 등을 주요 식량원조 공여국으로 볼 수 있다.

둘째, 다양한 국제기구들도 식량지원에 관여해 왔다. 특히 1962년 UN이 설립한 세계식량계획(WFP)과 식량농업기구(FAO)는 식량원조를 활용해 개발도상국의 경제 발전을 촉진시키고, 긴급재난구호를 수행했다. 마지막으로, 공적인 영역이 아닌 민간의 영역에서도 빈곤문제 해결에 중요한 역할을 해 왔다. 특히 월드비전(World Vision), 옥스팜(Oxfam) 등과 같은 국제 민간단체(NGO)들은 긴 역사를 가지고 국제적 기아문제 완화를 위해 세계 각지에서 국제기구와 연계해 사업을 추진하고 있다.

### 1.2.3. 식량지원의 방식

식량지원의 지원방식은 크게 양자 거래와 다자 거래로 구분할 수 있다. 양자 거래는 식량원조 공여국과 수혜국 간 직접 지원이 이루어지는 것을 말하며, 다자 거래는 공여국과 수혜국 이외에 다양한 주체의 협력을 수반한다. 예를 들어, 공여국은 수혜국의 인근 국가에서 식량을 구입해 지원할 수 있다. 또한 공여국은 국제기구나 비영리 국제NGO에 자금을 지원하고 식량지원의 실질적 활동을 이러한 기구나 단체가 이행하도록 할 수 있다. 역사적으로 볼 때, 초기의 식량지원은 주로 양자 거래로 추진되었으나, 1970년대 후반부터 다자간 지원이 급격히 증가했다. 보류그 콜딩·페르 핀 스트루프·안데르센(2009)에 따르면, 다자 채널을 통한 식량원조는 1972년 전체 식량원조의 12.9%에서 매년 약 20~25%씩 증가해 1997년에는 41%를 차지한다고 보고하고 있다.

### 1.2.4. 식량의 전달형식

공여국으로부터 수원국의 수혜자까지 식량이 전달되는 지원 형식은 세 가지로 구분해 볼 수 있다. 첫째, 공여국의 식량제고를 수원국까지 운송해

현물을 지원하는 방법이다. 둘째, 공여국이 수원국 내 또는 인근국가로부터 현물을 구매해 지원하는 방법이다. 셋째, 공여국은 수원국에 현금을 지급을 지급하고 수원국 정부는 그 재원으로 국내외 시장에서 식량을 확보하는 방법이다.

과거에는 공여국의 잉여식량 처리를 위해 직접 현물을 지원하는 방식이 많았으나, 이에 대한 폐단과 비효율성이 수원국 지역사회 내에서 발생함에 따라 최근에는 다른 두 가지 방식이 권고되고 있는 추세이다.

## 2. 국제기구의 대개도국 식량지원

### 2.1. 세계식량계획(World Food Programme: WFP)

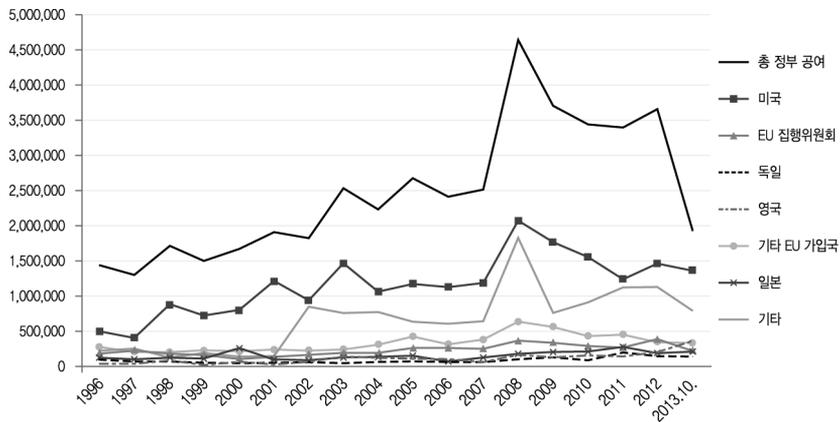
#### 2.1.1. 설립배경과 체계

WFP는 1961년 유엔총회 결의 1714호와 FAO총회 결의 1/61호에 따른 창설 결의를 통해 1962년 유엔(UN) 산하에 전 세계 기아퇴치를 목적으로 식량원조를 담당하는 전문기관으로 설립되어 1963년 1월부터 정식으로 활동을 시작했다. WFP의 운영기구는 경제사회이사회에서 선출하는 36개 회원국으로 구성된 집행이사회(임기 3년)이다. 집행위원회 사무총장(임기 5년)은 UN 사무총장과 FAO 사무총장이 공동으로 임명하며, WFP를 대표하는 최고 책임자이다.<sup>26</sup> 사무총장 아래 4명의 사무 부총장은 사무총장을 도와 특정업무를 수행하는 역할을 한다. 인원은 본부가 있는 이탈리아 로마와 세계 각 지역사무소(약 80개국) 등에 약 1만 2,000명이 근무하고 있다.

<sup>26</sup> 현 사무총장은 2012년에 임명된 ‘어서린 커즌(Ertharin Cousin)’으로 WFP가 수행하는 각종 프로그램과 프로젝트, 행정 부문 등을 책임지고 있다.

WFP 재정은 전부 자발적인 기부금으로 충당되는데, 주요 기부자는 각국 정부들이지만 민간부문이나 개인들의 참여도 점점 늘어나고 있는 추세에 있다. WFP는 각국 정부, FAO와 IFAD 등과 같은 UN기관, 다른 국제기구, INGO/NGO 파트너들과 시민사회, 물류, 식량안보, 긴급통신 등 민간영역과 긴밀하게 협조해 기아와 싸우고 있다.

그림 4-1. 식량지원에 대한 공여국별 WFP 기여도(1996~2013년)



자료: Hanrahan and Canada(2013). "International Food Aid: U.S. and Other Doner Contributions." pp. 6-10.

## 2.1.2. 목표와 전략

WFP 활동의 전략적 방향은 4년마다 수립된다. 이 전략목표는 새천년개발목표(Millennium Development Goals), 4개년 종합정책검토(Quadrennial Comprehensive Policy Review), WFP 강령(WFP's Mission Statement)을 기반으로 수립되며, 기아에 고통 받는 사람들, 특히 여성과 어린이의 기아 해소를 위한 WFP의 운영과 역할의 기본적인 체계를 제공한다.

현재의 전략적 방향은 『세계식량계획 전략목표 2014-2017(WFP Strategic Plan 2014-2017)』에 자세히 나타나는데, 크게 네 가지로 구분해 볼 수 있

다. 첫째, 긴급위기상황으로부터 생명을 구호하고 생계를 보호한다. 둘째, 식량안보와 영양섭취를 개선하는 데 기여하며 향후 긴급위기상황에 대비해 주민들의 생계를 지원한다. 셋째, 위험요소를 제거하고 개인, 지역사회, 국가가 주민의 식량과 영양상태를 개선시킬 수 있도록 자립 역량을 강화하는데 기여한다. 넷째, 영양실조 감소와 기아의 국제적 순환주기 단절을 추구한다.

표 4-1. WFP의 전략적 방향과 세부 목표(2014~2017년)

전략 1. 긴급위기상황으로부터 생명 구호와 생계 보호
(i) 취약한 개인과 지역사회에 식량과 영양을 공급하며, 긴급위기상황에서 주민들의 영양실조를 방지한다.
(ii) 식량과 영양에 안전한 접근을 용이하게 해 생명과 생계를 보호한다.
(iii) 정부와 지역조직의 역량을 강화시키고, 국제사회가 위험에 즉각적으로 반응할 수 있도록 준비한다.
전략 2. 식량안보와 영양섭취에 대한 지원과 향후 긴급위기상황에 대비한 생계 지원
(i) 개인과 지역의 식량안보와 영양을 지원하고, 안정, 복원, 자립에 기여한다.
(ii) 주민들이 시장을 이용할 수 있도록 하며, 식량체계를 관리하는 정부와 생계 재건을 위해 힘쓰는 지역사회를 지원한다.
(iii) 식량과 영양 지원을 통해 난민들의 복귀 및 재정착에 안전성을 확립하고 사회 통합을 돕는다.
(iv) 식량과 영양 지원에 대한 남녀 간 조절을 통해 평등한 접근을 보장한다.
전략 3. 위험요소 제거와 식량 및 영양상태에 대한 개인, 지역사회, 국가의 자립 역량 강화
(i) 식량과 영양 지원을 통해 충격에 대한 복원력을 강화하고, 재난 위험을 줄이며, 기후변화에 적응하기 위해 개인, 지역사회, 국가를 지원한다.
(ii) 소작농을 시장에 연결시켜 구매력을 높이고, 수확 후 손실을 줄이며, 경제적 권한을 분산시키고, 식량원조를 지역사회 내 생산적 투자로 전환될 수 있도록 돕는다.
(iii) 식량안보와 영양에 대한 지속가능하고 효과적이며 평등한 제도, 기반시설, 사회안전망을 수립, 관리, 확대시키기 위해 정부와 지역의 역량을 강화한다.

(계속)

## 전략 4. 영양실조 감소와 기아의 국제적 순환주기 단절

- (i) 적절한 식량과 영양을 지원해 취약계층(어린이, 임산부, 수유하는 여성, HIV, 결핵, 말라리아 등에 감염된 사람들)의 발육을 저해하고 쇠약하게 만드는 영양실조와 미량영양소 결핍을 방지한다.
- (ii) 교육과 보건 서비스의 접근을 확대해 어린이들과 그들의 가정에 대해 교육 참여를 독려하고 영양과 건강을 향상시킨다.
- (iii) 영양 프로그램을 계획하고 관리하는 정부와 지역사회의 역량을 강화하고 양성평등을 증진시키는 환경을 조성한다.

자료: WFP(2013); WFP Strategic Plan(2014-2017: 12-19)을 토대로 작성.

### 2.1.3. 사업과 프로그램

WFP는 이러한 전략적 목표를 달성하기 위해 네 가지 형태의 식량지원 사업을 펼치고 있다. 첫째, 긴급식량원조사업(Emergency operations: EMOPs)은 자연재해나 분쟁에 의한 위기상황에 있는 사람들에게 긴급하게 식량을 지원하는 사업이다. 둘째, 복구식량원조사업(Protracted relief and recovery operations: PRROs)은 긴급식량원조사업 이후 자연재해나 분쟁에 의해 파괴된 농업 생산기반과 삶의 터전을 복구하는 데에 식량을 지원하는 사업이다. 셋째, 개발식량원조사업(Development operations: DEVs)은 빈곤의 늪에 있는 지역사회의 식량안보를 향상시키기 위해 식량을 지원하는 사업이다. 넷째, 특별식량원조사업(Special operations: SOs)은 신속함이 생명인 긴급식량원조사업의 식량운송에 필수적인 인프라를 구축해 주는 사업이다.

WFP는 식량지원의 효율성을 높이기 위해 다양한 프로그램을 운영하고 있다. 현금과 상품교환권(Cash and Vouchers) 프로그램은 식량지원의 방법으로 현금 또는 상품교환권을 지급하는 것이다. 현금 또는 상품교환권은 식량의 운송비용과 저장비용을 줄일 수 있어 효율적이다. 또한 그것들은 해당지역 시장에서 사용됨에 따라 지역경제에 도움을 줄 수 있다.

자산 식량(Food for Assets: FFA) 프로그램은 관계시설을 보수하고 다리를 건설하는 등 지역사회의 자산을 복구하고 건설하는 활동에 식량을 지

원하는 프로그램이다. 이는 자연재해로의 위험을 줄이고 환경과 생계에 장기적인 혜택을 주어 지역사회의 복원력을 증진시킨다.

면역과 에이즈(HIV/AIDS) 프로그램은 결핵, 에이즈 등의 병과 면역결핍을 가지고 있는 사람들의 생명을 보호하기 위해 그들에게 식량을 지원하는 프로그램이다. 이 프로그램은 적절한 식량지원으로 영양상태를 개선을 통해 면역력을 증가시키고 지역사회 보건환경을 개선할 수 있다.

발전을 위한 구매(Purchase for Progress: P4P) 프로그램은 현지시장에서 식량을 구입해 소작농과 시장을 직접적으로 연결시키는 프로그램이다. 이 프로그램은 해당지역 소작농들에 대해 생산활동 참가에 인센티브를 주어 농가수입을 늘리고 지역경제를 부양하는 데에 도움을 준다.

학교급식(School Meals) 프로그램은 취학 학생들에게 급식을 제공하는 프로그램이다. 이는 어린 학생들의 영양상태를 개선시키고 취학률을 제고시켜서 교육을 통한 의식 및 삶의 변화를 유도한다.

우수센터(Centre of Excellence) 프로그램은 학교급식 관련 국제적으로 모범이 되는 센터를 운영하고 전문가 양성하는 프로그램이다. 이 센터는 학교급식에 대한 지식 경영을 선도하며 해당 정부에 역량개발기회와 전문가를 제공한다.

#### 2.1.4. 지원체계

WFP의 지원체계는 4단계로 구분된다. 먼저 원조가 필요한 국가에서 WFP에 공식적인 지원을 요청해야 한다. 이 지원요청에는 지원이 필요한 구체적인 상황설명이 필수적으로 포함되어야 한다. 이어서 WFP는 지원 규모와 기간을 결정하기 위해 실사를 위한 긴급평가팀(Emergency Assessment Team)을 파견한다. 다음으로 긴급평가팀의 보고에 의거한 실행계획과 예산을 수립하며 국제사회에 자금과 식량원조를 요청한다. 마지막으로 집행의사회 의결로 실제적인 지원이 진행된다. 긴급한 상황일 경우 사무총장의 결재를 받아 집행의사회 의결 전에 먼저 지원을 개시하기도 한다.

### 3. 개별국가의 대개도국 식량지원

#### 3.1. 미국

##### 3.1.1. 배경과 실행주체

60여 년간 미국은 전 세계에 식량원조를 통해 기아와 영양실조를 완화시키고, 식량안보 문제를 개선하기 위해 선도적인 역할을 해왔다. 앞서 약간 언급한 바와 같이 미국은 2차 세계대전 이후 엄청난 잉여농산물을 처리해 국내 시장을 안정시키고 외교 목적을 달성하는 대안으로 PL480을 제정했다. 이후로 여러 차례 개정을 거쳐 프로그램이 세분화되었으나, 크게 인도적 지원, 개발원조, 잉여농산물 처분이라는 기본 목표로 구분해 볼 수 있다(농림수산식품교육문화정보원 2013).

표 4-2. 미국의 국제식량지원프로그램

프로그램	연도	시행주체
평화를 위한 식량, Title I - 경제지원과 식량안보	1954	FAS, USDA
평화를 위한 식량, Title II - 긴급위기상황과 민간지원	1954	USAID
평화를 위한 식량, Title III - 개발을 위한 식량	1990	USAID
평화를 위한 식량, Title IV - 농민 대 농민 프로그램	1985	USAID
제416(b)항	1949	FAS, USDA
진보를 위한 식량	1985	FAS, USDA
McGovern-Dole 프로그램 - 교육 및 아동영양을 위한 국제식량 (IFECN) 프로그램	2003	FAS, USDA
지역 내 조달(LRP) 프로그램	2008	FAS, USDA
Bill Emerson 인도적 신탁(BEHT) 프로그램	1980	FAS, USDA
긴급식량안보 프로그램(EFSP)	2010	USAID

자료: Schnepf(2014: 2). International Food Aid Programs: Background and Issues.

미국 식량원조 프로그램의 실행 주체는 농무부(U.S. Department of Agriculture: USDA) 산하의 해외농업국(Foreign Agricultural Service: FAS)과 국제개발처(U.S. Agency for International Development: USAID)이다. 미국은 이 기관들을 통해 현재 특정한 목표를 가진 10개의 식량지원프로그램을 운영하고 있다<표 4-2>. ‘평화를 위한 식량’ 프로그램, 그 중에서도 Title II가 주요 프로그램이며, 평화를 위한 식량 프로그램을 보완하기 위한 그 밖의 다양한 프로그램으로 구성되어 있다.

### 3.1.2. 예산과 지출

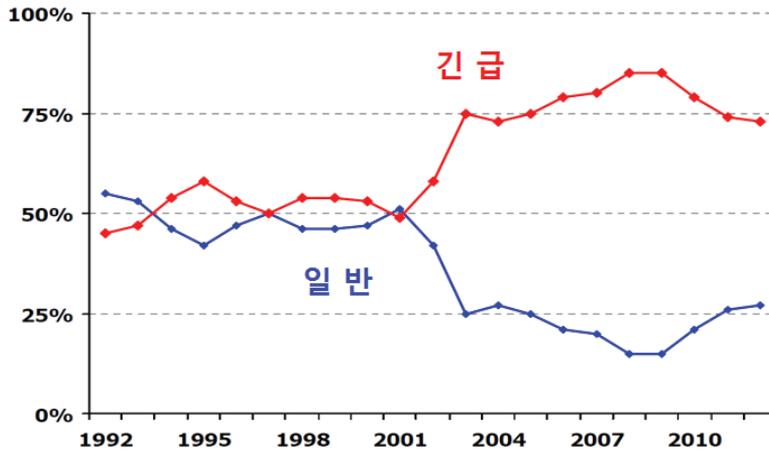
평화를 위한 식량 프로그램의 예산은 연간 농업 세출예산법안에서 인가된다. 평화를 위한 식량 프로그램의 Title I은 USDA가 관리하는 반면 Title II, III 및 IV는 USAID가 관리하고 있다.

PL480의 최초 35년 동안(1955~1989 회계연도) Title I에 대한 지출은 전체 식량지원액의 절반 이상이었지만, 1980년대 중반 이후에는 90% 이상 감소했으며, 정부는 2006 회계연도 이후에 새로운 Title I 식량원조 프로그램에 대한 예산을 요청하지 않았다. Title III 예산도 2002 회계연도 이후에는 사용되지 않았다. Title IV에 대해 2014년 제정된 농업법안은 2014~2018 회계연도에 매년 1,500만 달러 또는 평화를 위한 식량 프로그램에 대한 가용자금의 0.6% 중 큰 금액을 농민 대 농민 프로그램을 위한 최소 자금으로 규정했다.

그와 대조적으로 1980년대 후반 이후 Title II가 미국의 식량원조 프로그램 중에서 가장 큰 요소로 부상했다. 이는 전 세계 식량안보의 강화가 미국의 식량원조의 공식적인 목표로 설정된 해인 1990년에 제정된 농업법안에 의해 강화되었다. 최근 몇 년간 Title II 긴급식량 원조량은 비긴급 식량원조나 개발용 식량원조의 양을 훨씬 초과했다(<그림 4-2> 참조). 이는 Title II 예산이 보다 빠르게 위험지역에 투입될 수 있도록 하려는 미국의 원조정책 때문이다. 최근 들어 비긴급 식량원조 지출이 다시 증가하고 있는데, 이는 개발도상국에서 일하고 있는 많은 비정부단체와 민간자원봉사기구들의 로비에 의한 결과이다.<sup>27</sup>

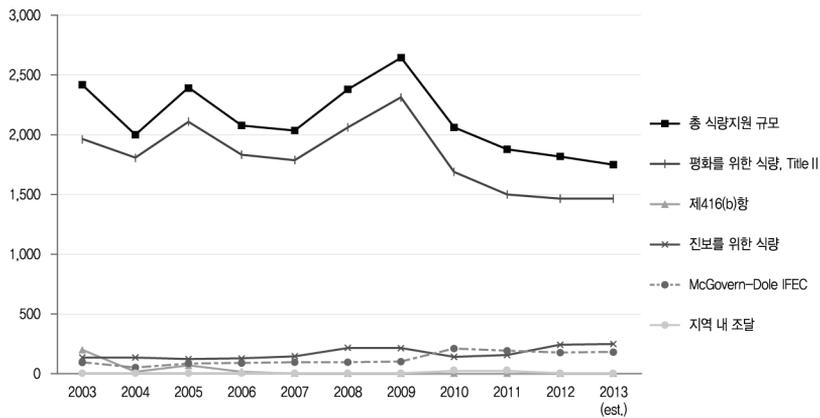
58 국제사회의 대외 식량지원과 시사점

그림 4-2. 평화를 위한 식량 Title II 프로그램의 비중(1992~2012 회계연도)



자료: Schnepf(2014: 8)에서 재인용.

그림 4-3. 미국의 국제식량지원프로그램별 지출액(2005~2013 회계연도)



자료: Hanrahan(2013: 17)의 데이터를 토대로 작성.

<sup>27</sup> 비정부단체와 민간자원봉사단체들은 운영자금의 상당 부분을 미국의 비긴급 식량원조에 의존하고 있다.

그 밖의 프로그램들의 예산 지출현황을 살펴보면, 제416(b)항 프로그램은 정부 보유 식량재고 부족으로 인해 2007 회계연도 이후에는 활성화되지 못했다. 진보를 위한 식량(FFP) 프로그램에 대한 예산은 40만 MT 이상의 물품이 FFP 프로그램에서 매 회계연도에 제공되어야 한다고 규정되어 있다. 그러나 법에 의해 FFP는 운송 운임으로 연간 4,000만 달러 이하의 금액을 지불해야 한다는 제한을 받는다. 2013 회계연도에 거의 1억 7,200만 달러에 달하는 금액을 집행한 FFP 프로그램은 10개국의 다양한 시행 파트너들을 통해 약 400만 명의 수혜자에게 혜택을 주었다. 2012 회계연도에 McGovern-Dole 교육 및 아동영양을 위한 국제식량 프로그램 지출액은 1억 9,170만 달러에 달했으며, 66,224 MT의 물품(대두유, 쌀, 감자, 렌틸콩, 밀, 붉은 강낭콩, 콩가루, 혼합 옥수수 콩 등)이 아시아, 아프리카, 라틴아메리카 등지의 17개 개발도상국 약 380만 명의 수혜자에게 제공되었다. 지역 내 조달 프로그램은 2014년 제정된 농업법안에 의해 2014~2018 회계연도 동안 매년 연간 8,000만 달러의 예산이 집행될 수 있는 영구적인 프로그램으로 인가되었다.

### 3.1.3. 목표와 프로그램

#### (1) 평화를 위한 식량법(Food for Peace Act)

먼저, 평화를 위한 식량법(Food for Peace Act)은 5개 목표를 추구하고 있는데, ① 전 세계의 기아와 영양실조 및 원인에 대한 투쟁, ② 지속가능한 농업발전의 촉진, ③ 국제무역의 확대, ④ 민간 부문과 시장 개발의 조장, ⑤ 갈등 방지가 그것이다. 평화를 위한 식량법은 다시 4개의 주요 프로그램으로 구성되어 있는데, 각각은 다른 세부목표를 가지고 있다.

#### <Title I. 경제적 지원 및 식량안보>

평화를 위한 식량법의 Title I은 미국 농산물을 개발도상국 정부와 민간 단체에 미 달러화나 현지국 통화로 신용 판매할 수 있도록 하는 프로그램

이다. Title I 프로그램 하에서의 차관 약정은 최장 5년의 거치기간과 최장 30년 상환 조건을 제공할 수 있다. Title I의 농산물 기부는 진보를 위한 식량 프로그램의 보조금 약정을 통해서도 이루어질 수 있다. Title I의 신용 판매와 보조금을 위한 새로운 예산이 2006 회계연도 이후에는 책정되지 않았으나, 이전에 체결된 Title I 프로그램 약정을 관리하기 위해서 약간의 예산이 사용되었다.

### <Title II. 긴급 및 민간 지원>

Title II는 외국의 긴급한 식량부족 상황 또는 긴급하지 않은 식량부족 상황 모두에 미국 농산물을 기부할 수 있도록 하는 프로그램이다. Title II 하에서 제공되는 식량원조는 영양실조, 기근, 자연재해, 사회적 갈등 및 기타 비상구호 상황에 처해 있는 취약성을 가진 인구를 일차적인 대상으로 하고 있다. Title II 식량원조는 긴급하지 않지만 식량안보를 다루는 경제 개발을 위해서도 사용된다. 긴급 지원은 국제기구, 특히 WFP와 민간 자원 봉사단체에 제공되지만 물품은 정부 대 정부 프로그램에서 사용될 수 있다. 비긴급 지원은 민간자원봉사단체, 협동조합 및 국제기구에 제공될 수 있다.

평화를 위한 식량법하에서 요청되는 물품은 농무부 산하의 상품신용공사(Commodity Credit Corporation: CCC)의 재고로부터 제공되거나 시장에서 구매할 수 있다.<sup>28</sup> CCC는 적절한 경우에 수송비용을 지원하며 지원 농산물의 창고료와 배급비용도 지불할 수 있다. 약정에 따라, 프로그램하에서 제공되는 농산물은 수령하는 국가 내에 판매해 그 판매 대금을 개발 프로젝트를 지원하는데 쓰일 수 있게 ‘현금화(monetization)’가 가능하다.

2014년 제정된 농업법안은 Title II에 대한 예산으로 2008년도 농업법안

<sup>28</sup> 1933년 미국 정부에 의해 설립된 상품신용공사(CCC)는 농업소득과 농산물 시장가격을 지지하고 미국 농산물 수출을 지원하는 등 광범위한 업무를 수행하는 조직이다. 이러한 프로그램을 수행하는 데 있어서 CCC에게는 미국 재무성으로부터 300억 달러까지 차입할 수 있는 권한이 영구적으로 주어져 있다.

하에서의 규모와 동일한 25억 달러를 2018 회계연도까지 지출할 수 있도록 했다. 2008~2012 회계연도 Title II 평균 지출 금액은 연간 19억 달러에 달했다.

### <Title III. 개발을 위한 식량>

개발을 위한 식량인 Title III는 최빈개도국에서 장기적인 경제개발을 지원하기 위해 정부 대 정부의 보조금을 말한다. 수원국은 이 프로그램하에서 기부된 농산물을 판매(현금화)할 수 있으며, 판매로부터 얻은 수입은 농업, 학교 급식 프로그램, 아동 영양 프로그램, 기반시설 프로그램 등 경제개발과 식량안보를 촉진하는 프로그램을 지원하는 데에 사용된다. 구매, 가공 및 수송비용도 Title III하에서 미국 정부가 지불한다.

### <Title IV. 농민 대 농민 프로그램>

1985년 제정된 농업법안에서 최초로 인가된 농민 대 농민 프로그램(FtF)은 2014년 제정된 농업법안을 포함해 그 이후의 농업법안 개정에서 지속적으로 재인가되어 추진되고 있다. 농민 대 농민 프로그램은 물품으로 식량원조를 제공하지 않고 그 대신 개발도상국의 농민, 농업 조직, 농업에 대해 기술적 지원을 제공하는데, 이를 위해 미국의 농장, 대학, 협동조합, 민간 기업, 비영리단체의 전문가를 활용한다.

## (2) 기타 식량원조 프로그램

### <제416(b)항>

1949년에 제정된 농업법에 의해 영구적으로 인가된 제416(b)항 프로그램은 CCC가 소유하고 있는 잉여 농산물을 해외 식량원조를 위한 기부에 활용할 수 있도록 한 프로그램이며, USDA에 의해 관리된다. 이 프로그램은 전적으로 CCC의 재고인 잉여 농산물의 규모에 의존하고 있기 때문에 매우 가변적인 특징이 있다.

1940년대 후반까지 미국 정부는 미국의 가격지원 프로그램의 일부로서

엄청난 양의 밀을 비축했다. 이 엄청난 양의 재고는 국내시장 가격의 하락을 초래했고, 정부의 지원금 지불과 재고 축적이라는 악순환에 봉착한다. 제416(b)항 프로그램은 부분적으로는 정부 소유 잉여 농산물의 대외 기부를 통해 정부의 재고를 줄일 목적으로 고안된 프로그램이다.<sup>29</sup> 그 결과, 정부의 곡물 재고량은 결국 2006년까지 대폭 감소했다.

제416(b)항의 농산물은 외국 정부, PVO, 협동조합, 정부 간 조직(inter-governmental organizations)과의 약정 기부에 사용된다. 약정에 따라 제416(b)항에 의해 기부된 농산물은 수원국 내 시장에 판매할 수 있으며, 그 대금은 농업개발, 경제개발, 기반시설개발 프로그램을 지원하기 위해 사용된다.

#### <진보를 위한 식량(FFP)>

진보를 위한 식량(FFP) 프로그램<sup>30</sup>은 1985년에 제정된 진보를 위한 식량법(Food for Progress Act)에 의해 인가되었으며, USDA 산하 해외농업국(Foreign Agricultural Service: FAS)에서 관리하고 있다. 이 프로그램은 CCC로 하여금 CCC 또는 Title I의 예산을 사용해 신용 또는 보조금 조건으로 미국 농산물의 판매와 수출을 수행할 수 있는 권한을 부여했다. 이 프로그램의 의도는 개발도상국과 민주주의가 정착되고 있는 국가의 농업 관련 민간영역이 발전할 수 있도록 지원하는 것이다. FFP는 특히 농업생산 훈련, 마케팅 시스템, 농민 교육, 농산물 가공, 기업식 영농 개발 등과 같은 민간영역 농업기반 개발에 초점을 맞추고 있다.

자격을 갖춘 시행기관이 물품을 요청하면 미 농무부(USDA)가 미국 시장에서 해당 물품을 구매한다. 그 후에 미 농무부는 해당 물품을 시행기관에 기부하고 수원국까지의 물품 운송비용을 지불한다. FFP 프로그램을 수

<sup>29</sup> 이 프로그램은 1980년대 중반에 이루어진 연방 가격지원정책(특별 마케팅 대출 프로그램 혜택)으로 인한 정부의 추가적인 곡물재고 누적을 피하기 위해 활용되었다.

<sup>30</sup> 보다 자세한 정보는 다음의 사이트에서 얻을 수 있다.

<<http://www.fas.usda.gov/programs/food-progress>>.

행할 자격이 주어진 기관은 정부, PVO, 협동조합, 세계식량계획(WFP)과 같은 정부 간 기구 등이다.

#### <McGovern-Dole 교육 및 아동영양을 위한 국제식량(IFECN) 프로그램><sup>31</sup>

McGovern-Dole 교육 및 아동영양을 위한 국제식량(IFECN) 프로그램은 2002년에 제정된 농업법안(공법 제107-171호, 농업안보 및 농촌투자법(the Farm Security and Rural Investment Act))에서 최초로 인가되었고, 농무부(USDA) 산하 해외농업국(FAS)에서 관리하고 있다. 이 프로그램은 해외 학교급식 프로그램과 임산부, 유아, 아동 영양 프로그램을 수행하기 위한 물품, 재정, 기술을 지원한다. 2014년에 제정된 농업법안은 이 프로그램을 위해 ‘필요한 만큼의 금액(such sums as are necessary)’으로 2018 회계연도까지 프로그램을 재인가했다.

프로그램에 사용되는 물품은 PVO, 협동조합, 정부 간 기구 및 외국 정부에 약정 기부를 하기 위해 준비된다. 물품은 직접적으로 급식에 사용되기도 하며, 제한적으로 학교 급식 및 아동 영양 프로젝트의 지원을 위한 재원을 마련하기 위해 판매되기도 한다. McGovern-Dole 교육 및 아동영양을 위한 국제식량 프로그램의 지원을 받기 위해서는 수원국 내 영양, 문맹, 식량안보의 개선에 대한 충분한 계획이 필요하다.

#### <지역 내 조달(LRP) 프로그램>

지역 내 조달(LRP)<sup>32</sup> 사업은 2008년에 제정된 농업법안에 의해 6,000만 달러의 연간 예산이 배정된 시범사업으로서 최초 인가되었다. 이 사업은 2014년 제정된 농업법안에서 2014~2018 회계연도에 매년 연간 8,000만 달

<sup>31</sup> 이 프로그램은 학교급식과 아동영양 증진을 위해 많은 노력을 기울인 당시 상원의원 George McGovern과 Robert Dole에게 경의를 표하기 위해 명명되었다. 보다 자세한 정보는 다음의 사이트에서 얻을 수 있다.

<<http://www.fas.usda.gov/programs/mcgovern-dole-food-education-program>>.

<sup>32</sup> 보다 자세한 정보는 다음의 사이트에서 얻을 수 있다.

<<http://www.fas.usda.gov/excredits/FoodAid/LRP/LRP.asp>>.

러의 CCC예산을 지출할 수 있는 영구적인 프로그램으로 인가되었다. LRP 프로그램의 일차적인 목적은 식량 위기와 재난의 영향을 받은 취약성이 있는 인구에 식량원조의 제공을 촉진하는 것이다. 두 번째 목적은 그러한 인구의 식량 소비안보를 향상시키는 개발지원을 제공하는 것이다.

LRP 프로그램은 USDA가 주관하며, 물품 조달을 위한 보조금을 PVO, 협동조합, WFP에 제공한다. 이 프로그램의 수행 자격의 우선순위는 McGovern-Dole IFECN 프로그램하의 사업을 시행하고 있거나 사업 시행을 원하는 적격단체에 주어진다.

USDA는 LRP 프로그램의 시행기간, 비용, 현지의 생산자, 시장, 소비자에 대한 영향 등에 관해 연례보고서를 의회에 제출해야 한다. 2012년 12월에 발표된 USDA의 평가보고서<sup>33</sup>는 LRP 구매에 소요된 총 시간은 평균 56일인 반면, 상응하는 현물을 선적해 동 국가, 동일한 시기에 보내는 데는 평균 130일이 소요되었음을 보여준다. 따라서 소요시간의 측면에서 지역 내 식량조달은 긴급상황에 대처하기 위해 보다 적합하다고 말할 수 있다.<sup>34</sup>

#### <Bill Emerson 인도적 신탁(BEHT)>

Bill Emerson 인도적 신탁(BEHT)<sup>35</sup>은 1998년에 제정된 「아프리카: 희망의 씨앗법(공법 제105-385호)」하에서 인가된 비축품과 준비금이다. 신탁은 그 자체가 식량원조 프로그램이 아니며, 오히려 개발도상국에서 예기치 않은 인도주의적 식량원조를 위해 사용할 수 있는 사전 준비라 볼 수 있다. 신탁은 1996년에 제정된 농업법안에서 구축된 식량안보 물품 비축 프로그

<sup>33</sup> 이에 관한 자세한 내용은 Hanrahan(2010)을 참조.

<sup>34</sup> 또한 이 보고서는 5개 물품(미가공 곡물, 도정 곡물, 강화 혼합식품, 콩류 및 식물성 기름)에 대해 물품 구매비용만을 계산할 때 현물비용은 LRP 물품비용보다 더 낮았지만, 총 비용(해상운송, 육상운송, 내부운송, 창고료 및 취급비용, 물품 대금)은 식물성 기름을 제외한 모든 물품에서 LRP의 경우가 더 낮았음을 밝히고 있다.

<sup>35</sup> 보다 자세한 정보는 다음의 사이트에서 얻을 수 있다.

<<http://www.fas.usda.gov/programs/bill-emerson-humanitarian-trust>>.

램과 선임 프로그램인 1980년에 제정된 농업무역법에 의해 인가 받은 식량안보 밀 비축 프로그램을 대체하기 위해 만들어진 프로그램이며, 2014년에 제정된 농업법안은 2018 회계연도까지 BEHT를 재인가했다. 이 프로그램은 농무부장관의 권한하에 관리되고 있다.

1980년 이후에 비축된 유일한 물품은 밀이었다. 2008년에 제정된 농업법안은 신탁에서 비축할 수 있는 물품에 대한 종전 400만 톤의 상한선을 제거하고, 농무부장관에게 물품 판매가 시장을 교란시키지 않는 한도 내에서 신탁에서 비축하고 있는 물품을 현금으로 교환할 수 있는 권한을 부여했다. 이 법안은 장관이 신탁의 자금을 낮은 위험의 단기 증권이나 채권에 투자해 그 가치를 극대화할 수 있도록 허용했다. 2008년 1년 동안 USDA는 신탁에 남아있던 밀 모두(약 91만 5,000톤)를 판매해 BEHT가 현재는 현금만을 보유하고 있도록 했다(2013 회계연도에 약 3억 1,100만 달러). 이 현금은 Title II 자금 이용이 힘든 경우에 긴급식량수요를 충족시키기 위한 자금지원이거나 식량구매에 사용할 수 있다.

#### <긴급식량안보 프로그램(EFSP)>

긴급식량안보 프로그램(EFSP)은 식량의 지역 내 조달을 위한 보조금 또는 긴급 상황에 대응해 식량 구매를 위한 현금 또는 바우처를 제공하는 프로그램이다. EFSP는 2010 회계연도에 USAID의 현물 식량원조를 보완하기 위해 시작되었다.<sup>36</sup> 즉, USAID는 평화를 위한 식량의 Title II 긴급식량원조 프로그램에 대한 보완책으로 최우선순위의 긴급 식량수요에 대응하기 위해 EFSP를 시작했다.

USAID는 EFSP 활동에 대한 자금을 지원하기 위해 1961년에 제정된 해외지원법하에서 인가를 받은 USAID의 국제재난지원(IDA) 계정의 예산을 사용한다. IDA자금에서 3억 달러까지가 2010 회계연도와 2011 회계연도

<sup>36</sup> USAID. "Fiscal Year 2012 Emergency Food Security Program Fact Sheet." <[http://hagstromreport.com/assets/2013/2013\\_0410\\_USAID\\_FY2012\\_EmergencyFoodSecurity.pdf](http://hagstromreport.com/assets/2013/2013_0410_USAID_FY2012_EmergencyFoodSecurity.pdf)>.

에 각각 EFSP를 위해 사용할 수 있는 금액이다. 2012 회계연도에는 EFSP를 위해서 IDA자금으로부터 3억 8,000만 달러를 사용할 수 있다. 프로그램의 시행 파트너는 미국과 외국의 비정부단체, 협동조합, 정부 간 기구이다. EFSP자금은 개발도상국 정부를 통해 제공되지 않는다.

EFSP는 다음 세 종류의 긴급식량안보지원을 위해 IDA자금을 사용하고 있다. 첫째, 지역 내 조달(LRP) 자금은 재난에 영향을 받은 국가 내에서 또는 재난에 영향을 받은 국가로 식량을 조달하기 위해 인근 국가로부터 식량을 구매할 때 사용된다. 둘째, 현금 지원은 재난을 겪는 사람들의 식량 수요를 위해 필수 식량 구매에 사용된다. 마지막으로, 현지의 식량 판매자가 식량 바우처나 전자 바우처를 통해 수혜자에 특정 필수 식량 품목을 공급한다.

USAID는 미국에서 구매한 평화를 위한 식량의 Title II 식량이 긴급 상황에 신속하게 도달할 수 없는 경우 또는 현지 조달, 현금 지원, 식량 바우처 프로그램이 현지 시장 여건으로 인해 미국으로부터의 현물 식량보다 좀 더 적절한 경우에는 EFSP 자금을 사용하고 있다.

## 3.2. EU

### 3.2.1. 식량원조회의(Food Aid Convention: FAC)<sup>37</sup>

EU의 정규적인 식량지원프로그램은 1967년 제1차 식량원조회의(Food Aid Convention: FAC)가 열리면서 시작되었다(보류그 콜딩·페르 핀스트루프·안데르센 2009: 297). 아르헨티나, 호주, 캐나다, 일본, 미국, 스위스 등과 더불어 FAC에 가입해 식량지원협약을 맺은 EU는 세계에서 두 번째로

<sup>37</sup> FAC는 EU 이외에 여러 국가가 참여하는 국제조직이지만 현재 회원국 중 EU에 소속된 국가가 대다수이므로 여기에서 다룬다.

큰 규모의 식량원조를 해오는 조직이다<표 4-3>.

FAC는 세계 식량안보에 기여하며 개발도상국의 식량부족에 대한 국제사회의 대응능력 향상을 목표로 삼고 있다. 특히 식량지원은 가장 취약한 인구들의 빈곤과 기아 퇴치에 중요성을 두고 있다. 이 협약으로 각 회원들은 최소 식량지원의 수준을 약속하지만, 식량원조의 분배방식과 협약의 이행방법은 자유롭게 결정할 수 있다. FAC는 식량지원의 방식에 있어서 다자간 채널을 이용하도록 회원들을 독려해 왔으며, 이 때문에 초기부터 WFP의 중요한 후원자가 되고 있다.

표 4-3. 1999년 식량원조회의의 회원국별 연간 지출액과 최소 약속 지원규모

단위: 백만 톤

공여국	연간 지출액	2002 /03	2003 /04	2004 /05	2005 /06	2006 /07	2007 /08	2008 /09	2009 /10	2010 /11	2011 /12
아르헨티나	35	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
호주	150	204	178	168	181	115	217	164	165	185	247
캐나다	420	499	351	437	449	474	521	551	524	604	732
EU	(주1)	1,981	2,218	2,152	2,853	2,488	2,178	2,263	1,692	1,763	969
일본	300	667	581	578	354	319	428	556	691	915	745
노르웨이	30	145	166	146	196	179	103	89	63	110	51
스위스	40	68	70	72	62	71	70	59	48	98	71
미국	2,500	6,054	5,802	5,363	4,831	3,869	3,630	4,257	3,746	2,209	2,855
합계	-	9,618	9,365	8,916	8,925	7,516	7,147	7,940	6,928	5,884	5,670

주: 수량(톤) 기준 1,320,000+금액 기준 €130,000,000

자료: FAS 웹사이트(<http://www.foodaidconvention.org/en/index/Summarytable.aspx>: 2015. 7. 30.).

1999년 FAC의 106번째 회의에서 회원들은 식량원조회의(Food Aid Convention)를 연장하지 않기로 합의했다. 이에 따라 식량원조회의(Food Aid Convention)는 2012년 6월 30일자로 만료되고 새로이 2013년 1월 1일에 식량지원회의(Food Assistance Convention)로 다시 태어난다. 이 새로운 식량지원회의는 EU, 캐나다, 덴마크, 일본, 스위스, 미국 등의 회원국으로 구성되어 있으며, 전신인 식량원조회의와 유사하게 생명을 보호하고 기아

를 줄이며 식량안보를 개선하고 가장 취약한 인구의 영양상태를 향상시키는 것을 주목표로 삼고 있다. 이 목표를 달성하기 위해 각 회원들은 연도별 식량지원 규모에 대해 약속했다. <표 4-4>는 2015년 각 회원국별 약속한 식량지원의 최소규모를 보여준다.

표 4-4. 2015년 식량지원회의 회원국의 최소 약속 지원규모

회원국	최소 약속 지원규모
호주	A\$80m.
오스트리아	€ 1.495m.
캐나다	C\$250m.
덴마크	DKK185m.
EU	€ 350m.
핀란드	€ 6m.
일본	JPY10bn.
룩셈부르크	€ 4m.
러시아	\$15m.
슬로베니아	€ 30,000
스페인	€ 500,000
스웨덴	SEK200m.
스위스	CHF34m.
미국	\$1.8bn.

자료: FAS 웹사이트(<http://www.foodassistanceconvention.org/commitments.aspx>; 2015. 7. 30.).

### 3.2.2. ECHO(European Community Humanitarian Office)

EU의 식량지원에 있어서 또 하나의 중요한 조직은 EU의 전신인 유럽공동체(European Community)에 의해 1992년 설립된 ECHO(European Community Humanitarian Office)이다. ECHO는 인도주의적 원조에 관한 유럽의 합의(European Consensus on Humanitarian Aid)라고 알려진 정책의 틀을 기초로 하고 있다.<sup>38</sup>

<sup>38</sup> EU의 식량지원에 대한 규정(rules) 및 지침(guidelines)은 (1) 불충분한 식량소비로 인해 사망률의 급격한 증가와 급성 영양실조가 심각한 상황이 발생되거나

ECHO의 임무는 자연재해나 내전의 피해자에 대한 인도주의적 원조를 제공하는 것이며, 이런 원조는 종교나 인종에 관계없이 피해를 입은 주민에게 직접 제공된다. ECHO는 개발도상국 주민에 대한 긴급한 인도주의적 원조와 긴급한 식량지원, 구조인력의 동원 및 재해예방 등의 기능을 수행한다.

ECHO는 EU의 부서라는 태생적 특징으로 인해 책무성과 투명성이 강조되는바, 식량지원사업에 있어서 실행하는 주체가 될 수 없고, 파트너들(200여 개의 NGO와 WFP 등 UN기구)에게 자금을 지원하는 역할을 한다. 이에 따라 파트너들의 통제와 재무재표, 데이터 등에 대한 접근이 용이하다. 또한 사회·정치적 상황과 일상 정보, 식량과 영양 데이터에 기반한 긴급상황에 대한 특별전망 등 정확하고 최신의 평가와 분석을 상시적으로 수행하고 있어 식량지원이 가장 필요한 사람들에게 돌아갈 수 있도록 하고 있다. 뿐만 아니라 모든 상황이 같지 않고 모든 사람의 필요한 사항(needs)이 같지 않으며 인도적 지원의 효과가 사람마다 다르다는 생각 아래 하나로 뭉뚱그린 지원형태를 지양하고 있다.

ECHO는 식량지원의 수행에 있어서도 보다 효과적이고 효율적인 방법을 개발·추진하고 있다. 주민들의 지원식량 수용성, 지역시장 부양 및 보호, 운송비용 및 시간 절감을 위해 현지구매를 장려하고 있다. 또한 농업부문의 지속가능성을 강조한 생계지원을 위해 노력하고 있다. 더불어 안전한 식량 준비, 음료로 적합한 물 확보, 보건 서비스 확대 등을 위해서도 힘쓰고 있다. EU의 식량지원 정책에 있어서 개선점도 요구되고 있는데, 전문성에 따른 노동력의 구분이 필요하며 식량지원의 우선순위 결정이 이루어져야 하고 자연재해나 내전 등에 대한 사전대책이 강구되어야 할 것이다(Melikesetian 2011).

---

예상되는 지역의 주민, (2) 농업생산시설의 파괴, 난민 등 생계가 위태롭고 심각한 생명의 위협상황에 처한 주민, (3) 내전과 같은 장기적으로 지속된 위기를 경험하고 있는 주민들에게 인도주의적 식량원조를 제공하는 것이다. 또한 그 판단기준(criteria)은 (1) 일정규모 이상 긴급하고 심각성이 크며 절박한 위험, (2) 위협에 적절한 대응을 해 줄 행위자의 부재, (3) 비교우위가 없음에도 불구하고 긍정적인 효과가 기대되는 경우로 정하고 있다.

### 3.3. 일본

#### 3.3.1. 실시배경과 목적

일본은 제2차 세계대전 이후 식량원조의 주요 수혜국이었으나, 점차 공여국으로 변모해 갔다. GATT(General Agreement on Tariffs and Trade)의 케네디 라운드(Kennedy Round: KR)의 결과, 1967년 마침내 일본은 FAC 가맹국의 일원으로 식량지원을 시작하게 된다. 따라서 일본의 식량지원은 ‘KR 원조’라고도 불린다.

KR 원조의 주목적으로, 일본 외무성은 개발도상국의 식량부족 완화와 식량안보 및 분쟁 예방을 통한 개발도상국의 안정에 기여라고 밝히고 있다. 그러나 다른 국가들과 마찬가지로 이면에 다른 목적을 두고 있는데, 이는 바로 국내 곡물시장(가격)의 안정이다. 일본은 미국이나 유럽국가들과는 달리 식량수입국이기 때문에 대외 식량원조의 목적이 이들 국가와는 다르다. 일본의 식량원조는 무역정책과 밀접한 관련이 있는데, 이는 국제 무역협정의 식량수입의무를 준수하기 위해 수입한 곡물을 식량원조에 사용하고 있기 때문이다. 일본 정부는 국내 생산자 가격을 높게 유지하기 위해 곡물, 특히 쌀에 대해 국제시장가격의 4~5배에 달하는 매우 높은 수입 관세를 부과한다. 그러나 WTO 협정에 따라 일본 내 소비되는 식량 중 적어도 5%를 세계시장으로부터 무관세로 수입하기로 되어 있어, 이로 인한 필수 수입량에 따라 대외 식량원조의 규모가 결정된다.

KR 원조는 FAO에 의해 식량원조를 필요로 하는 위기상황에 있다고 인정되는 국가들을 대상으로 이루어진다. 일본의 모든 식량원조는 일본국제협력처(Japan International Cooperation Agency: JICA)가 담당하고 있다.

1980년대 중반까지 일본의 식량원조 중 대부분은 양자지원 형식으로 지원되었다. 그러나 이후 점차 다자간 지원 형식으로 바뀌게 되었고 근래 식량지원의 대부분은 WFP에 현금을 지원한다. 그럼에도 불구하고 대부분의 식량지원은 민간부문인 곡물수입협회(Grain Importers Association)와 WFP

또는 수혜국 정부 사이의 합의를 통해 가능하다.

### 3.3.2. 최근 10년간 KR 식량지원 실적

2001~2010년 KR 식량지원 실적 추이를 보면<표 4-5>, 2000년대 초반 약 20억 엔 규모에서 중반에 약간 작아졌다가 후반에 30억 엔 이상으로 확대되었다. 2002년도에는 WFP와 연계를 통한 아프가니스탄 및 아프리카 여러 국가들의 이재민을 위한 지원이, 2008년도에는 세계 식량가격 급등으로 인한 아프리카 지역에 대한 양자 KR 식량지원이 예년과 다르게 규모가 커진 배경이다. 아시아 지역으로의 식량지원은 양자지원보다 국제기구와 연계한 다자지원 방식으로 많이 시행된 반면, 아프리카나 중남미 지역으로 는 상대적으로 양자지원 방식이 더 많이 시행되었다.

품목별 KR 식량지원을 금액 면으로 살펴보면<표 4-6>, 2001~2010년 기간 동안 쌀은 60~165억 엔 규모(53%), 밀·밀가루·보리는 13~34억 엔 규모(15%)였다. 분류 불능으로 구분된 항목은 혼합된 품목(예: 쌀과 참치 통조림, 밀과 콩 등) 형태의 지원이며, 이 가운데 쌀이나 밀이 포함된 경우가 많아 실제 쌀은 약 60%, 밀·밀가루·보리는 약 20%일 것으로 추측된다. 여기에 명시된 품목 이외에 수수, 비스킷, CSB(Corn Soya Blend; 옥수수과 대두 분말을 혼합한 영양강화식품) 등이 지원되었다.

양자 지원과 다자 지원을 비교하면, 양자 지원은 대부분 단독 품목으로 이루어졌고, 쌀이 약 80%를 차지한다. 반면 국제기구를 연계한 다자지원 은 상대적으로 여러 품목이 지원된 경우가 많아 쌀의 비중은 양자지원보다 낮다.

품목별 KR 식량지원을 수량적인 면으로 보면<표 4-7>, 2001~2010년 기간 동안 쌀은 9~20만 톤, 밀·밀가루·보리는 3~17만 톤이 지원되었다. 쌀은 80% 이상, 밀·밀가루·보리는 2/3 정도가 양자지원을 통해 공급되었으며, 콩류는 모든 양이 국제기구를 연계한 다자지원을 통해 공여되었다.

표 4-5. 일본의 지역별 식량 원조 실적(2001~2010년, 금액 기준)

지역	단위: 억 엔												
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	합계	양자 지원	다자 지원
아시아	20.8	31.8	22.1	19.5	16.7	18.2	16.7	38.0	32.0	31.1	246.9	110.1	136.8
중동	13.4	36.1	19.0	6.5	10.1	10.1	11.2	13.3	14.3	19.0	153.0	2.4	150.6
아프리카	79.7	101.3	60.5	70.9	80.1	87.7	126.9	189.9	140.8	138.3	1,076.2	665.0	411.2
중남미	3.0	8.0	4.0	5.5	5.0	4.8	4.8	17.3	6.3	0.0	58.7	32.1	26.6
중앙 아시아	0.0	7.0	2.0	2.0	0.0	0.0	0.0	4.5	3.0	0.0	18.5	0.0	18.5
합계	116.9	184.2	107.6	104.4	111.9	120.8	159.6	263.0	196.4	188.4	1,553.2	809.6	743.7

주 1) 아시아는 동아시아와 남아시아의 합계임.

2) 다자지원은 국제기구 연계도 포함함.

자료: 일본 외무성([http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hyouka/kumibetu/gai/kr/pdf/sk11\\_06\\_01.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hyouka/kumibetu/gai/kr/pdf/sk11_06_01.pdf): 2015. 9. 3.).

표 4-6. 일본의 품목별 식량 원조 실적(2001~2010년, 금액 기준)

품목	단위: 억 엔										다자 지원		
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010		합계	양자 지원
쌀	58.6	64.7	62.4	60.8	63.8	67.1	81.5	165.8	99.9	97.3	821.8	619.2	202.7
밀·밀가루·보리	18.6	51.9	13.6	15.6	17.8	15.0	19.4	34.2	20.7	24.3	231.2	136.5	94.6
옥수수류	-	16.6	2.0	2.0	7.0	5.5	4.8	9.1	15.3	15.7	78.0	38.0	40.0
콩류	4.0	-	1.0	1.0	-	-	-	4.6	-	-	10.6	0.0	10.6
분류 불능	35.7	51.0	28.7	25.0	23.3	33.2	53.9	49.3	60.5	51.1	411.6	15.9	395.7
합계	116.9	184.2	107.6	104.4	111.9	120.8	159.6	263.0	196.4	188.4	1,553.2	809.6	743.7

주 1) 아시안은 동아시아와 남아시아의 합계임.

2) 다자지원은 국제기구 연계도 포함함.

자료: 일본 외무성([http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hyouka/kumibetu/gai/kr/pdfs/sk11\\_06\\_01.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hyouka/kumibetu/gai/kr/pdfs/sk11_06_01.pdf): 2015. 9. 3.).

표 4-7. 일본의 품목별 식량 원조 실적(2001~2010년, 수량 기준)

상품	단위: 천 MT												
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	합계	양자 지원	다자 지원
쌀	180.5	168.9	140.2	122.4	112.9	90.5	102.2	205.2	162.0	183.4	1,468.1	1,193.2	274.9
밀·밀가루·보리	53.0	166.5	41.7	42.3	44.1	38.4	33.8	91.9	62.5	45.9	620.1	406.8	213.3
옥수수류	-	26.7	4.0	3.6	15.5	11.8	6.7	16.3	44.8	53.4	182.7	111.3	71.4
콩류	8.2	-	1.2	1.3	-	-	-	5.7	-	-	16.4	0	16.4
분류 불능	64.7	102.8	36.1	38.5	36.3	34.3	51.7	54.2	80.0	75.0	573.5	37.3	536.2
합계	306.3	464.9	223.3	208.0	208.7	174.9	194.4	373.3	349.2	357.7	2,860.8	1,748.6	1,112.2

주 1) 아시안은 동아시아와 남아시아의 합계임.

2) 다자지원은 국제기구 연계도 포함함.

자료: 일본 외무성([http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hyouka/kumbetu/gai/kr/pdfs/sk11\\_06\\_01.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hyouka/kumbetu/gai/kr/pdfs/sk11_06_01.pdf): 2015. 9. 3.).

## 4. 국제민간단체의 대개도국 식량지원

### 4.1. 월드비전의 지원사례

#### 4.1.1. 국제 월드비전의 역사<sup>39</sup>

월드비전은 1950년 한국전쟁 중 발생한 고아들의 생명을 구호하기 위해 설립되었다. 이후 1960년대 말까지 어린이들의 식량 및 교육지원, 건강관리, 직업훈련 등을 직접적으로 지원했는데, 그 속에서 근본적인 문제해결을 위해서는 지역사회의 발전을 통해 삶의 변화가 필요하다는 결론을 내리게 된다. 따라서 1970년대에 이르러 식량, 식수, 위생 및 보건, 교육 등을 통합적으로 지원하는 지역개발사업을 전개한다. 또한 아시아를 비롯해 아프리카, 라틴 아메리카 등지로 활동영역을 넓혀 나아갔다.

21세기에 들어 월드비전은 특히 어린이의 생존권과 빈곤 완화에 초점을 두고, 정부 및 관련 기관들과 연대해 효과적이고 근본적인 문제해결을 위해 노력하고 있다. 또한 여러 재난 현장에서 UN 및 WFP, UNICEF 등의 산하기구와 공동으로 구호활동을 활발히 전개하고 있다. 현재 월드비전은 60년이 넘는 역사와 함께 전 세계 100여국에서 개발구호활동을 펼치고 있는 기독교NGO로 성장했다.

<sup>39</sup> 월드비전 홈페이지(<http://www.worldvision.or.kr/>; 2015. 6. 22.) 및 이종무 외 (2008: 41-45) 등을 참조해 작성했다.

#### 4.1.2. 월드비전의 3대사업<sup>40</sup>

월드비전은 현재 주요 3대사업으로 지역개발사업, 긴급구호사업, 옹호사업을 전개하고 있다. 먼저, 변화를 가져오는 지역개발사업(Transformational Development)은 어려운 환경 속에 있는 주민들이 가난을 극복하고 어린이 성장환경에 필요한 지식과 자산을 갖게 하는데 초점을 맞추고 있다. 이를 위해 식수, 보건·위생, 농업개발, 소득증대, 교육, 주민역량강화 등을 추진하고 있다. 둘째, 국제구호사업(Humanitarian and Emergency Affairs)은 대규모 자연재해나 전쟁 현장에서 피해주민 또는 난민들의 생명 구호, 고통경감, 일상 복귀를 위해 지원하는 사업이다. 또한 재난 위험이 있는 지역을 미리 파악해 자원을 마련하고 예방 및 대비하는 노력을 기울이고 있다. 셋째, 옹호사업(Advocacy)은 빈곤과 더불어 불공평한 정책과 사회적 통념, 악습과 잘못된 사고방식으로 고통 받는 주민들을 대변하고, 잘못된 사회적 인식과 구조의 변화가 발생할 수 있도록 돕는 사업이다.

표 4-8. 월드비전의 부문별 EWEC<sup>41</sup> 지출액

단위 : 천 달러, %

	2011	2012	2013	2014	2015	5개년 계획 합계
보건	184,860 (47.4)	191,247 (46.4)	196,984 (46.4)	202,894 (46.4)	208,981 (46.4)	984,966 (46.6)
HIV, AIDS	83,715 (21.5)	80,526 (19.6)	82,942 (19.6)	85,430 (19.6)	87,993 (19.6)	420,606 (19.9)

<sup>40</sup> 월드비전의 홈페이지(<http://www.worldvision.or.kr/>; 2015. 6. 22.)를 참조해 작성했다.

<sup>41</sup> EWEC(Every Woman Every Child -모든 여성, 모든 아동)는 반기문 사무총장이 주창한 모자보건 프로젝트임. 반기문 사무총장은 해당 프로젝트를 주창하면서 각국 정부, UN기관, NGO, 민간 등 각종 기관 및 단체가 참여해 범세계적, 범국가적으로 여성과 아동, 청소년이 직면한 보건, 위생, 건강 등 각종 문제를 해결하자고 호소했다. 현재 2016년부터 2030년까지 로드맵과 실행 계획이 나온 상태임. 자세한 설명은 다음의 홈페이지를 참조하기 바란다.

<<http://globalstrategy.everywomaneverychild.org/>>.

	2011	2012	2013	2014	2015	5개년 계획 합계
영양	36,891 (9.5)	31,796 (7.7)	32,750 (7.7)	33,732 (7.7)	34,744 (7.7)	169,913 (8.0)
물, 공중 위생	84,630 (21.7)	108,327 (26.3)	111,577 (26.3)	114,924 (26.3)	118,372 (26.3)	537,830 (25.4)
합계	390,096	411,896	424,253	436,980	450,090	2,113,315

주 1) 2011~2012년은 실제 지출액, 2013~2015년은 계획 예정인(Projected) 지출액임.

2) 괄호는 합계에서 해당 부문이 차지하는 비중을 의미함.

자료: 월드비전(2013: 12). *An independent high-level assessment of World Vision International's Commitments to the UN Strategy 'Every Woman, Every Child.*

표 4-9. 월드비전의 지역별 EWEC 지출액

단위 : 천 달러, %

	2011	2012	2013
동아프리카	108,138 (27.7)	127,057 (32.6)	130,869 (33.5)
동아시아	28,268 (7.2)	29,678 (7.6)	30,568 (7.8)
라틴아메리카/ 카리브 지역	60,213 (15.4)	45,870 (11.8)	47,246 (12.1)
중동/동유럽	16,578 (4.2)	15,049 (3.9)	15,500 (4.0)
남아시아/ 대양주	46,339 (11.9)	45,256 (11.6)	46,614 (11.9)
남아프리카	92,336 (23.7)	108,813 (27.9)	112,077 (28.7)
서아프리카	38,224 (9.8)	40,174 (10.3)	41,379 (10.6)
합계	390,096	411,896	424,253

주 1) 2011~2012년은 실제 지출액, 2013~2015년은 계획 예정인(Projected) 지출액임.

2) 괄호는 합계에서 해당 지역이 차지하는 비중을 의미함.

자료: 월드비전(2013: 13). *An independent high-level assessment of World Vision International's Commitments to the UN Strategy 'Every Woman, Every Child.*

### 4.1.3. 월드비전의 식량지원사업<sup>42</sup>

월드비전은 식량부족을 겪는 지역과 취약계층의 식량안보를 목표로 식량지원사업을 실시하고 있다. 이를 위한 접근법으로서 현재 식량지원을 통한 자립 및 자산형성 사업을 전개해 나가고 있다. 이 사업은 식량조달이 어려운 개인 및 가정에 지역사회 내 공공노동 또는 인프라 구축에 참여하는 것을 조건으로 식량을 지원하고 있다. 이 사업은 식량안보를 위협하는 다양한 요인들에 대해 복합적으로 접근하며 향후 위기상황이 재발하더라도 주민들이 신속하고 효과적으로 대응할 수 있는 능력을 키우는데 목적이 있다.

2013년 현재 월드비전은 총 32개국(북한 포함)에서 식량지원사업을 전개하고 있는데, 이 중 남수단, 소말리아, 미얀마, 아이티 등(북한 미포함) 14개국에서 식량지원을 통한 자립 및 자산형성 사업을 전개하고 있다. 자산의 유형은 조림, 저수지, 관개수로, 마을공동텃밭 등의 농업 인프라 위주로 구성되어 있다.<sup>43</sup>

## 5. 국제사회의 대북 식량지원 실적

국제사회는 1990년대 중반에 시작된 북한의 식량난을 완화시키기 위해 1995년부터 총 1,200만 톤 이상의 식량을 지원해 왔다. 국제사회의 대북 식량원조 규모는 해마다 다르지만 북한은 국제사회의 원조를 통해 상당량의 식량을 확보할 수 있었다(김영훈 2010: 6-8).

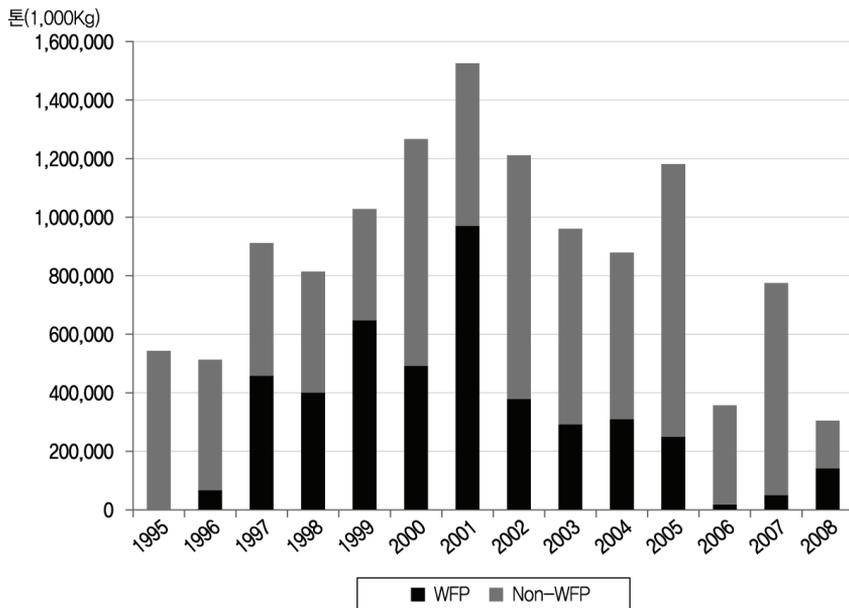
<sup>42</sup> 월드비전(2014: 2-5)을 참조해 작성.

<sup>43</sup> 우간다, 레소토, 케냐, 니제르, 짐바브웨, 미얀마 지역에서 전개한 식량지원을 통한 자립 및 자산형성 사업의 자세한 사례는 월드비전(2014: 6-30)에 소개되어 있다.

국제사회의 대북 식량지원이 시작된 1995년 이후 대규모의 식량지원이 이루어졌는데, 2006년과 2008년을 제외하면 매년 최소 40만 톤 이상 최대 150만 톤의 지원이 이루어졌다. 이 중 중국, 한국, 미국, 일본 등 4개국의 지원은 전체 대북 식량원조의 80% 이상을 차지하고 있다<그림 4-5>.

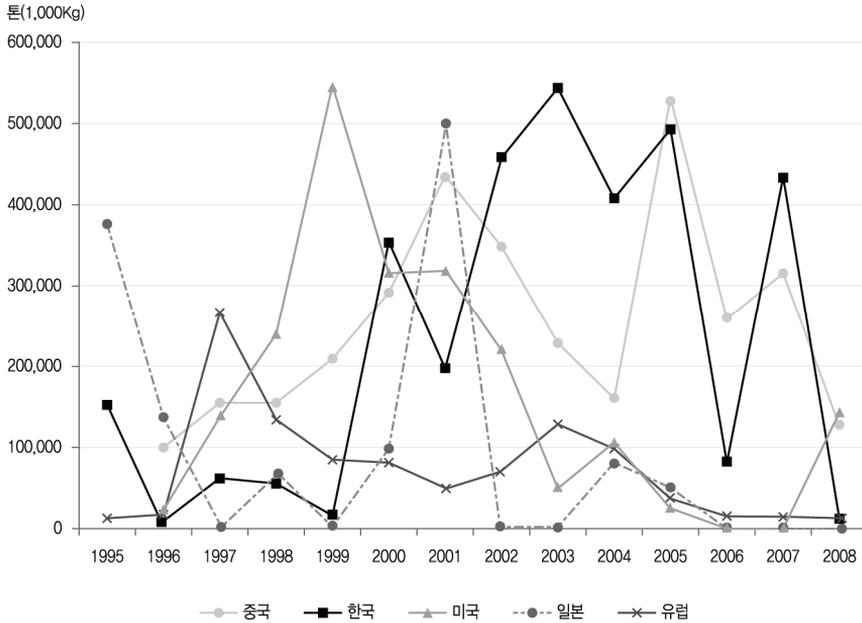
2000년대 국제사회 대북 식량지원은 2002년을 정점으로 감소하기 시작했는데, WFP를 통한 다자지원이 급격하게 감소했을 뿐 아니라 미국, 일본, 유럽 등 서방국의 양자지원도 동시에 감소되었다. 이는 북한의 식량위기가 완화된 데에도 기인하지만 북한에 대한 국제사회의 인식 변화에도 기인한 것으로 볼 수 있다. 서방과 국제기구의 대북 식량지원 감소에 따라 2002년 이후 중국과 한국으로부터 유입되는 식량지원의 비중 증가했으며, 2008년 이후부터는 국제사회의 대북 식량지원 통제에 따라 대북 식량지원은 격감하게 된다.

그림 4-4. 국제사회의 대북 식량지원 추정치(1995~2008년)



자료: USCRS(2010. 3. 12.); 김영훈(2010: 7)에서 재인용.

그림 4-5. 주요 지원국들의 대북 식량지원 규모의 변화



자료: USCRS(2010. 3. 12.); 김영훈(2010: 8)에서 재인용.

## 6. 국제사회 식량지원의 시사점

본 절에서는 앞서 살펴본 국제사회의 대외 식량지원 논의를 몇 가지 주제어에 맞게 정리하고 이를 통해 향후 대북 식량지원에 대한 시사점을 찾고자 한다.

### 6.1. 국제사회의 식량지원 체제

이상의 국제사회 대외 식량지원 논의를 바탕으로 식량지원의 목적, 규범, 안정성 및 효과성, 합목적성, 프로그램 등을 살펴본다. 먼저 국제사회

는 개발도상국에 식량을 지원하는 목적은 무엇인가? 세계의 주요 식량공여국들은 더불어 살고 있는 다른 나라 사람들의 위기로 인해 자신들의 안전과 생명이 위협받을 수 있음에 주목하고 있다. 따라서 긴급위기 상황에 있거나 취약한 지역의 사람들에게 대한 인도적 지원이 반드시 필요하다고 인식함에 따라 식량지원에 동의하고 있다. 그러나 역사적으로 볼 때, 자국의 잉여농산물 처리 또는 정치·외교적 목적 또한 지원목적에 내포되어 있었다.

그렇다면 바람직한 식량지원을 위한 국제사회의 새로운 규범은 무엇인가? 정치적 목적에 따른 식량원조, 공여국의 잉여식량 해결을 위한 식량원조의 활용을 지양해야 할 것이며, 수원국 곡물시장을 교란시키지 않고 지역시장 활성화에 기여하는 방식으로 식량지원을 추진해야 한다. 또한 현재 추세는 양자 간 접근보다는 국제기구(WFP, ECHO 등)를 통한 다자 간 접근으로 나아가고 있으며, 정부의 직접수행보다는 전문성과 경험을 갖추고 있는 민간단체(국제NGO)에 사업시행을 위탁하는 비중이 높아지고 있다.

다음으로 식량지원의 안정성과 효과성을 높이기 위한 방안은 무엇인가? 식량지원 전문 국제기구와 국제민간지원단체는 수원국별 식량지원 중장기 전략·정책을 수립해야 하며, 국제 네트워크와 IT기술을 활용한 정책과 경험의 공유가 필요하다. 또한 식량지원에 대한 수원국의 의존성을 줄이고 지원효과의 지속성을 확보하기 위해 개발협력과 연계한 식량지원사업이 필요하며, 특히 보건, 교육 등 다른 부문과 결합해 통합된 지원이 강조되어야 한다.

표 4-10. 지원주체별 지원목표 설정과 세부 프로그램

주체	목표	프로그램	방식·사례·비고
미국	기아와 영양실조 감소 지속가능한 농업발전 교역의 확대 지역시장의 발전 갈등의 방지 잉여농산물의 처리	경제개발과 식량안보(T1) 긴급구호와 민간지원(T2) 개발을 위한 식량지원(T3) 진보를 위한 식량지원 (Food for Progress) 교육 및 아동영양 지원 (McGovern-Dole Program)	무상 및 차관 지원 정부 대 정부의 지원 국내잉여농산물의 기부 (WFP, PVO, NGO) 지원농산물의 현지판매 농민 대 농민 지원 지역 내 조달 현금 및 바우처 지원 Bill Emerson 신탁
WFP	긴급위기상황의 구호 취약지역·계층 식량지원 식량자립 역량의 강화 영양증진·기아 단절	긴급식량원조(EMOPs) 복구식량원조(PRROs) 개발식량원조(DEVs) 특별식량원조(SOs)	현금 및 바우처 지원 자산 식량지원 HIV/AIDS 지원 발전을 위한 구매지원 모성보호·영유아 지원 학교급식 지원 우수센터 지원
ECHO (EU)	난민 긴급구호 구호인력동원·재해예방	(자체 프로그램 없음)	지원수행주체 지원 지원물자 현지구매 생계지원 보건지원과 연계
월드비전 (국제 NGO)	긴급위기상황의 구호 재해예방 취약계층 식량지원 자립역량의 강화 취약계층 권리 대변	지역개발사업 긴급구호사업 옹호사업	식량지원을 통한 자립 및 자산형성

식량지원의 목적을 달성하기 위한 전략은 무엇인가? 수원국의 식량부족 실태와 취약계층의 식량 및 영양 실태에 관한 조사를 실시하고 수원국 정부의 협조를 유도하며, 지원식량의 분배 모니터링 체계를 확립하는 것이 필요하다.

마지막으로 체계적 지원을 위한 식량지원프로그램의 구축에는 무엇이

필요한가? 미국 등의 프로그램 체계는 오랜 기간에 걸쳐 수정·보완된 만큼 효율적이고 효과적인 프로그램으로 구성되어 있으나, 여러 프로그램들이 목표 상 중복되어 있어 복잡한 경향이 있다. 따라서 식량지원에 관한 세부 목표를 구분해 설정하고 각각의 목표 달성을 위한 단순화된 지원 프로그램을 운영하는 것이 바람직하다.

## 6.2. 시사점

본 항에서는 앞서 살펴본 국제사회의 대개도국 식량원조 체제와 경험을 토대로 우리나라가 대북 식량지원을 재개할 경우 고려해야 할 시사점을 각 항목별로 검토하기로 한다.

첫째는 식량지원의 목적이다. 대개 국제사회가 추구해 온 대개도국 식량지원의 목적은 인도적 목적과 함께 외교·안보적 목적을 함께 가지고 있다. 긴급한 위기상황에 처해 있거나 식량수급과 영양상태에 만성적으로 취약한 북한 주민에 대한 식량지원은 국제사회의 인도적 식량지원 목적과 동일하다. 따라서 이는 정치적 상황과는 무관하게 추진될 수 있다. 안보적인 목적의 경우, 대북 식량지원의 필요성은 더욱 강조될 수 있다. 북한의 식량 위기는 북한 체제의 불안정을 야기하며 이는 다시 우리의 안보에 직접적인 영향을 미치기 때문이다. 통일준비 차원에서 향후 통일한국의 국민이 될 북한주민에 대한 특별한 관심과 지원은 통일준비의 핵심 과제 중 하나이다.

둘째는 식량지원에 적용될 기본적 규범에 관한 것이다. 최근 들어 국제사회의 대개도국 식량지원과 관련해서 규범 문제가 더욱 강조되고 있다. 그 규범 중 중요하게 부각되는 것은 대외원조를 정치적 목적 달성을 위해 이용하지 말아야 한다는 것과 경제적으로 투명해야 한다는 것이다. 이러한 규범에 조응하기 위해서는 정치적 목적에 따른 주고받기 식 지원, 국내의 식량재고 문제 해소를 위한 지원, 그리고 국제사회의 시장거래 질서를 해치는 식량지원을 지양해야 한다. 이를 위해서는 대북 식량지원의 중장기

전략을 구상하고 북한 실정에 맞는 프로그램을 구축해 체계적으로 추진할 필요가 있다. 또한 국제기구(WFP)를 활용한 다자지원 방식의 지원과 민간 지원단체(NGO)를 경유하는 대북 식량지원 방식도 적극적으로 고려할 필요가 있다.

셋째로는 식량지원의 안정성과 효과성을 증진시키려는 노력을 기울여야 한다. 북한 주민의 인도적 상황 개선을 위한 단기 계획과 북한지역 식량문제 해결을 위한 중장기 전략의 마련이 시급하다. 또한 정부-국제기구, 정부-NGO 간 대북 식량지원 네트워크를 구축하고 활용 방안을 강구해야 한다. 무엇보다도 북한주민 및 북한지역의 식량수급 실태에 관한 정보와 자료의 취득 방안(북한 정부의 협조 및 현지조사)을 마련하고 지원식량의 분배 모니터링 방안을 구상하고 이에 대한 북한의 협조를 구하는 것은 필수적이다. 식량지원 후 평가와 피드백을 얻는 과정도 반드시 필요하다.

마지막으로 가장 중요한 것으로서 체계적 식량지원을 위한 프로그램을 들 수 있다. 국제사회는 다양한 목적과 상황에 맞는 식량지원프로그램을 구축하고 있다. 이를 참고해 대북 식량지원에 대한 다양한 목표에 조응하는 프로그램을 구축해 시행할 필요가 있다. 이를 위해서는 대북 식량지원 프로그램을 뒷받침할 제도의 구축이 선행되어야 할 것이다.

본 장에서는 앞선 연구 내용을 정리하여 향후 대북 식량지원의 과제와 접근방향을 제시한 후, 바람직한 대북 식량지원 방향에 관해 논의하고자 한다. 식량지원이 필요한 상황은 앞선 장에서 논의한 것처럼 크게 구분하면 대규모 재난 상황, 충분한 식량을 조달하지 못하는 취약계층의 상시적 존재, 개발협력사업 지원의 필요성 등이다. 본 장에서는 각 상황에 대응한 식량지원 방식으로서 긴급구호, 취약계층 지원, 개발협력 연계 지원 등 세 가지 프로그램을 제안하며, 각 프로그램의 기본적인 추진 방향과 구성 내용을 정리했다.

## 1. 대북 식량지원의 과제와 접근 방향

### 1.1. 과제

제2장에서는 과거 우리나라 대북 식량지원의 문제를 살펴보았다. 국제사회 개도국 식량지원체계와 우리가 참고할 수 있는 시사점에 대해서는 제3장에서 살펴보았다. 이 보고서에서는 자세히 다루지 않았지만 남북관계의 특수성도 대북 식량지원에 있어 중요한 고려사항이다. 이들 요소들로부터 향후 대북 식량지원의 과제를 도출할 수 있을 것이다.

과거 우리나라의 대북 식량지원 경험으로부터 제기되는 문제들은 뚜렷

하지 않은 대북 식량지원의 목적과 성과, 다소 질서가 없어 보이는 식량지원의 수행, 지원식량의 분배 투명성 미확보 등이다. 국제사회 식량지원 체계로부터는 식량지원의 목적, 최근 새롭게 등장하는 대개도국 식량지원의 규범, 안정성 및 효과성의 추구, 프로그램에 기반을 둔 식량지원 방식 등의 시사점을 얻을 수 있다. 적대적이면서도 협력을 추구해야 하는 남북관계의 특수성을 고려하는 한편, 장기적으로 통일준비를 위해 한반도 식량안보를 공동으로 추구해야 한다는 과제도 무시할 수 없다.

이들과 관련해 향후 대북 식량지원프로그램 구상에 있어 몇 가지 생각해야 할 과제를 도출해 본다면 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 인도적 차원의 대북 식량지원 목표를 정립하고 차별화해야 한다. 지금까지 우리의 대북 식량지원에서 가장 큰 문제 중 하나는 지원 방식이 프로그램으로 이루어지지 않았다는 점을 들 수 있다. 형식적으로는 유상 및 무상지원, 양자 및 다자 지원으로 구분해 추진되어 왔으나, 그 목적과 내용에 있어 차별성이 뚜렷하지 않다. 이는 대북 식량지원이 체계적으로 추진되지 않았음을 말해주고 있다. 향후 대북 식량지원에서는 체계화 및 프로그램화가 중요한 과제이다.

둘째, 중장기적 안목에서 개발을 위한 식량지원을 차별화해야 하는 과제도 있다. 대북 식량지원의 일차적인 목적은 인도적 차원에서 단기적 식량난을 해소하는 데 있음을 부인할 수 없다. 그러나 중장기적으로 북한의 경제민주화를 유인하고, 경제·농업발전의 기초를 형성하는 지원의 한 방편으로써 식량지원프로그램이 필요하다. 이와 관련된 지원은 중장기적인 목표를 가지고 계획적으로 추진해야 하며, 목표를 달성하기 위한 식량지원의 전략과 수단이 개발지원 프로그램에 구현될 필요가 있다.

셋째, 북한과의 교류협력에서 민간단체(NGO)의 중요성을 인식하고 대북 식량지원에 그들의 장점을 살릴 수 있는 역할을 부여할 필요가 있다. 지금까지 대북 식량지원은 전략적 중요성을 강조하며 대부분 정부가 대규모로 독점적으로 추진해 왔다. 개발지원 목표의 달성, 효과성 증진, 다른 분야 협력사업과의 시너지 제고, 북한의 수용성 측면에서 민간지원단체도 일정한 역할을 수행할 필요가 있다.

넷째, 대북 식량지원 재개와 관련해 현실적 장애요소로 작용할 문제를 완화하거나 해소하려는 노력도 중요하다. 지원식량의 분배 투명성을 확보하는 문제는 기본적인 과제이면서도 북한의 협조가 필요한 사안이다. 북한은 지원식량의 분배결과를 통보해 왔으며 2005년부터는 분배현장을 확인하는 활동도 일부 허용해 왔다. 그러나 분배결과 통보와 현장 조사활동은 매우 제한적으로 수행될 수밖에 없었다. 우리에게 비해 규모가 크지 않은 지원에도 불구하고 모니터링 활동에 있어서 북한으로부터 많은 협조를 받고 있는 국제기구의 사례를 참고해 보완할 필요가 있다.

다섯째, 기존 식량채권의 미해결은 대북 식량지원 재개를 가장 크게 가로막는 장애요인으로 작용할 가능성이 크다. 최초 대북 식량차관에 대한 상환기일이 2012년 도래했으나 북한은 상환은커녕 협의에 나서지도 않고 있다. 대북 지원에 대한 원칙의 회복과 국민의 지지를 얻기 위해 기존 식량채권의 공식적인 처리는 반드시 선행되어야 한다.

이외에도 남북관계에 따른 전략적 고려도 중장기적인 대북 식량지원 수행에 있어 중요한 고려사항이다. 장래 통일한국의 국민이 될 북한주민의 식량안보를 획기적으로 증진시키기 위한 장기적 플랜은 단기 식량지원프로그램과는 별개로 마련할 필요가 있다.

## 1.2. 식량지원프로그램 구축의 접근 방향

대북 식량지원프로그램을 구축하기 위해서는 우선 식량지원이 필요한 상황을 구분하고 정리할 필요가 있다. 여기서는 개도국 식량지원의 역사가 깊고 경험이 풍부한 미국과 세계식량계획(WFP)이 지원이 필요하다고 주목하고 있는 여러 상황과 우리나라의 특수성을 고려해 성격별로 재정리해 구분하되, 한 가지 점에 주의를 기울였다. 우리나라가 식량지원의 역사가 깊지 않은 만큼 경험도 풍부하지 않아 원칙적이고 단순한 구분으로부터 접근해야 한다는 것이다. 본 보고서에서 구분한 상황은 다음과 같다.<sup>44</sup>

- ① 재난 상황: 대형 자연재해와 대형 인제가 발생할 경우 이재민과 난민의 발생하며 지역적으로 식량공급 불균형 현상이 발생함.
- ② 식량조달에 상시적으로 취약한 계층의 존재: 국가와 민간부문의 식량조달 능력이 위축되어 식량부족 상황이 만성화 될 경우, 식량부족과 영양실조에 그대로 노출되는 취약계층이 증가하며 상시적으로 존재함.
- ③ 개발협력사업의 추진: 식량이 만성적으로 부족한 상황에서 전면적 경제개발을 추진하거나, 중소기업 개발지원사업을 추진하는 경우, 개발사업에 소요되는 자본재로서 식량 공급이 필요함.

전술한 바와 같이 식량지원이 필요한 상황 구분에 따라, 각각의 상황에 대응해 대북 식량지원프로그램을 구축할 수 있을 것이다. 그 방향은 다음과 같다.

- ① 긴급구호 식량지원프로그램: 재난 발생 지역과 이재민을 대상으로 하는 긴급한 단기 식량지원에 대응함.
- ② 취약계층 식량지원프로그램: 영유아, 산모, 어린이, 환자, 노인 등 식량위기에 노출되고 영양실조가 우려되는 취약계층의 건강 회복을 목표로 중기적 식량지원 필요성에 대응함.
- ③ 개발협력 식량지원프로그램: 민간 및 공공부문의 대북 개발협력사업과 연계된 지원수요에 대응하며, 북한체제의 전면적 개혁·개방과 경제·농업개발계획 추진에 필요한 자본지원 수요에 대응함.

---

<sup>44</sup> 여기에 제시된 세 가지 상황 이외에도 대북 식량지원이 필요한 상황이 더 있을 수 있다. 첫째로 ‘남북관계 개선을 위한 전략적 차원의 정부 대 정부 단기지원’은 2000년대 수행된 대북 식량지원에서 가장 중요한 부분이었지만, 대북 식량지원이 추구해야 할 ‘규범’을 벗어나므로 본 보고서에서는 다루지 않기로 한다. 둘째로 ‘통일준비 차원에서 장기적인 한반도 식량안보 증진을 위한 전략적 지원’도 있다. 이 장기 전략은 본 보고서의 연구범위가 아니며, ‘개발협력 식량지원프로그램’을 연장·보완해 추진하는 방안을 고려할 수 있다.

## 2. 식량지원프로그램 구축 방향

### 2.1. 긴급구호 식량지원프로그램

#### 2.1.1. 북한의 긴급구호 상황 발생 사례

저개발국의 재난에 대비한 대응 지원 프로그램 구축에 대해서는 여러 국제기구가 많은 권고안을 내 놓고 있다. 특히 북한에 대해서 세계식량계획(WFP)이 정부 차원의 재난 대응 조치를 취할 것을 집중적으로 권고한 바 있으며, 이미 구축되어 있는 ‘긴급 구호 프로그램’을 활용해 북한의 재난 상황에 신속히 대응할 수 있는 체계도 갖추어 놓고 있다.

유엔은 북한이 자연재해를 입을 수 있는 위험이 세계에서 두 번째로 높다고 보고한 바 있다(국제연합 2007). 산림이 광범위하게 훼손되어 산림 고유의 재해 완충능력이 크게 약화되어 있으며, 재해를 예방할 수 있는 기반시설이 취약하다는 이유다.

국제적십자연맹(International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies: IFRC)도 북한이 아시아에서 재해로 인한 피해자 수가 가장 많은 국가군에 속한다고 보고했다(IFRC 2010). 이 보고서는 2000~09년 기간 동안 재해로 인해 직간접적으로 총 2,640만 명이 피해를 입었다고 밝히고 있다.

자연재해 외에도 인재에 해당되는 사고와 질병의 만연에 국가가 효과적으로 대처하지 못해서 발생하는 피해도 종종 발생하고 있다. 2004년의 용천역 대폭발사고가 인재의 대표적인 사례이며, 2009년의 신종플루와 2007년의 성홍열 만연, 2001년부터 지속적으로 발생하고 있는 말라리아도 질병의 광범위한 발생에 대응하지 못한 데서 오는 주민 피해사례에 속한다.

## 가. 북한의 자연재해 발생과 요인<sup>45</sup>

북한에서 기상변동으로 인한 피해 발생은 만성적이며 주민의 생활에 꾸준히 영향을 끼쳐왔다. 오랜 기간의 경제침체로 북한의 농업기반과 설비가 기상 변동을 충분히 흡수할 만큼 확충되지 못했기 때문이다. 기상 변동의 수많은 영향에서 특히 많은 피해를 준 것은 여름철 집중호우와 태풍이다. 북한에서 홍수 피해가 가장 컸던 해는 1996년과 2007년이다. 이 두 해에 발생한 홍수는 최악의 요건을 고루 갖추고 있었다. 당시 발생했던 대홍수는 농업생산은 물론 중요한 기반시설에도 많은 피해를 입혔다.

1996년에는 7월 말에 폭우가 내려 심각한 홍수피해를 입었다. 북한 ‘조선중앙통신’에 따르면, 9개 도의 117개 시·군에서 큰 피해가 발생했는데, 당시의 집중호우로 인해 총 28만 8,000ha의 농경지가 피해를 입었으며, 관개시설·제방뿐 아니라 보·댐·교량이 피해를 입었고, 수십 km의 전선과 수만 채의 가옥과 공공시설도 피해를 입었다. 주요 산업 중심지인 평양-개성 해주를 잇는 철도도 많은 피해를 입었다.

2007년에는 8월 중순과 9월, 연달아 두 번의 폭우 피해를 입었다. 이 기간의 강수량은 한 해 평균 강수량의 70~80%에 달했다. ‘조선중앙통신’은 주요 벼 생산지역에 위치한 96개 군이 피해를 입었으며 이 중 33개 군에서는 760~840mm라는 기록적인 폭우가 쏟아졌다고 발표했다. 설상가상으로 같은 해에 발생한 태풍 ‘위파’도 기반시설에 많은 피해를 입혔다.

2010년의 장마철 홍수는 1996년과 2007년과 비교할 때 그 세력이 약해 농업기반시설에 많은 피해를 입히지는 않았으나 농업생산에는 일부 영향을 주었다. 다만 동년 9월 초에 발생한 태풍 ‘곤파스’는 강한 바람과 함께 피해지역에 2일 평균 150mm의 집중호우를 뿌려 황해남북도와 강원도의 대부분 지역에 영향을 끼쳤다. ‘조선중앙방송’에 의하면 약 3만 ha에 달하는 면적의 작물이 물에 잠기거나 유실된 것으로 나타났다.

2011년에도 6월 말 태풍 ‘메아리’에 이어 계속된 장마와 7월 말 집중호

<sup>45</sup> 김영훈. 2015. pp. 26-28쪽에서 재정리.

우, 그리고 8월 중순의 호우로 피해가 이어진 것으로 보고되었다. 당시 호우로 인한 작황 피해규모는 1996년과 2007년 수준에는 미치지 못했으나, 황해남북도, 평안남도, 함경남도 남부지방을 중심으로 평년의 2~3배에 달하는 강수량을 기록한 지역이 많고 주로 곡창지대가 피해를 많이 입었다고 보고된 바 있다.

표 5-1. 북한의 주요 홍수피해(1996~2012년)

단위: ha, 등

연도	강우기간	침수면적	주택·시설 피해	영향
1996	7월 24~28일	288,000	주택: 8,260, 시설: 3,825	심각
2006	7월 14~21일	23,771	주택: 28,747, 시설: 1,180	보통
2007	9월 18~20일	32,278	주택: 40,463, 시설: 8,000	심각
	8월 7~14일	268,000		
2010	9월 1~2일	30,550	주택: 19,307, 시설: 580	보통
	7월 12~23일			미약
2011	7월 12~15일	77,000	주택: 21,700	보통
	7월 26~28일			심각
2012	7월 1~31일	65,000	주택: 56,000, 시설: 1,400	심각

자료: USCIA(1996~2010); 대한민국기상청·연합뉴스(2011); 조선중앙통신(2012).

2013년부터는 장마와 태풍으로 인한 집중호우 피해는 크게 줄어들었다. 그 대신 초봄부터 초여름까지 봄가뭄 피해가 계속 발생했다. 봄은 맥류의 생장이 본격화되고 알곡이 여무는 시기이며, 초여름은 벼·옥수수의 파종과 이앙, 봄감자의 생육시기이므로 농업생산에 매우 중요한 시기이다.

2013년과 2014년에는 연초부터 5월 중순과 말까지 가뭄과 고온현상이 발생했으며, 2015년은 그 발생 기간이 길었고 정도가 좀 더 심했던 것으로 나타나고 있다. 북한 매체들은 2014년과 2015년 연이어 “우리나라의 전반적 지역에서 가뭄이 들고 있으며 수십 년 혹은 100년만의 왕가뭄”이라고 보도하기도 했다.

최근 빈발하는 북한의 봄가뭄은 보리 등 이모작 작물의 수확, 그리고 주

요 식량작물인 옥수수의 파종과 이식에 큰 영향을 끼치고 있다. 감자와 맥류는 이모작 작물로서 북한 전체 식량작물 생산량의 10%를 약간 상회하는 수준이며 옥수수는 전체 식량작물 생산량의 절반에 이른다. 따라서 봄가뭄은 전체 식량 생산에 부정적인 영향을 끼칠 수밖에 없으며 그만큼 식량사정을 악화시키는 요인이 된다.

#### 나. 자연재해 가중 요인 -열악한 농업기반과 황폐산림

1990년대 중반의 가뭄과 대홍수, 2000년대의 집중호우, 그리고 2013~2015년 기간의 가뭄 등 한국과 북한은 대개 같은 시기에 유사한 기상이변을 함께 겪고 있다. 그럼에도 불구하고 북한의 피해는 한국에 비해 훨씬 크게 나타나고 있다. 그 이유는 북한의 열악한 농업생산기반과 황폐화된 산림환경에 있다.

우리나라는 논 농업 중심이기 때문에 농업생산기반 중 가장 중요한 것은 수리관개시설이다. 북한지역의 관개체계는 과거 양호한 전력사정에 따라 물을 펴 올려 공급하는 양수체계를 기반으로 하고 있었다. 따라서 상류지역의 댐과 저수지, 이를 기반으로 한 자연흐름식 관개수로의 중요성은 그리 높지 않았다.

그러나 1980년대 들어 사정이 달라졌다. 1980년대에서 90년대 경제침체를 지나오면서 수리기반의 유지와 전력사정에 문제가 발생했기 때문이다. 양수에 의존하는 북한 수리관개체계의 특성상 양수설비의 유지·관리를 위한 자본공급과 순조로운 전력공급 여부는 기상의 변동을 극복하는 데 중요한 관건이다. 양수장 시설과 설비가 노후화되고, 양수기를 가동할 수 있는 전력도 부족해지자 북한 농업부문의 기상변화 대응능력은 크게 저하되었다. 평시 저수량이 많지 않은 북한의 관개시설 특성상 홍수와 가뭄 피해가 일반화된 것이다.

식량생산을 감소시키는 데 큰 요인을 제공하는 것은 비단 열악한 관개체계만은 아니다. 황폐화된 산림도 중요한 원인을 제공하고 있다. 산림이 풍부하면 토양은 호우기에 물을 풍부하게 머금게 되고 갈수기에는 머금었

던 물을 천천히 방출한다. 그러나 산림이 황폐화되면 가뭄 피해를 가중시키면서 다른 한편으로는 홍수 피해도 가중시킨다. 북한의 산림 황폐화는 지금도 진행되고 있어 농업생산은 여전히 자연재해에 취약하다. 이는 일시적이거나 만성적인 식량부족 상황을 지속적으로 초래하는 요인으로 작용하고 있다.

### 2.1.3. 대북 긴급 구호지원 사례<sup>46</sup>

1995년 북한의 식량위기 이래 우리나라는 여러 차례에 걸쳐 북한에 긴급 구호지원을 추진해 왔다. 대북 구호지원은 주로 대한적십자사가 수행해 왔는데 식량지원이 포함된 긴급 구호지원 사례를 개략적으로 요약하면 다음과 같다(<표 5-2> 참조).

1995년에 북한은 홍수피해 구호지원을 유엔에 요청했다. 이와 함께 남북 간에도 지원사업 실행과 구호물자 전달을 위한 적십자 대표의 접촉을 추진했으며, 1995년 9월 들어 정부 차원에서도 세계식량계획(WFP), 유엔아동기금(UNICEF) 등 국제기구를 통해 대북 식량지원을 실시했다. 최초의 대북 긴급구호지원을 계기로 민간 차원의 대북지원 단일창구로 대한적십자사가 지정 되었다.

2004년에는 용천 폭발사고 피해지역에 대한 긴급구호 활동을 벌였다. 4월 22일 평안북도 용천역 인근에서 대형 폭발사고가 발생했으며 북한의 조선적십자회 중앙위원회는 대한적십자사 총재에게 긴급지원을 공식적으로 요청했다. 용천역 재해 구호에는 긴급구호품으로 밀가루·라면 등 식료품과 함께 의약품과 생필품이 전달되었으며, 철근과 시멘트 등 복구 자재와 장비도 제공되었다.

2006년의 수해 때에는 쌀 10만 톤이 제공되어 대북 긴급구호사업으로는 규모가 가장 크게 이루어졌다. 이와 함께 수해복구장비와 물자, 의약품을 비롯한 긴급구호품 지원도 함께 이루어졌다. 2007년에도 대규모 수해가 발

<sup>46</sup> 김성근. 2015. pp. 4-6에서 요약·재정리.

생해 식료품 등 구호물자와 복구자재·장비가 지원되었다.

2010년 대북 수해지원은 쌀 5,000톤, 컵라면과 시멘트가 전달되었으며, 사전에 약속되었던 시멘트, 응급의약품, 응급구호세트 등은 북한의 연평도 포격으로 지원이 중단되기도 했다. 2012년부터 2014년 기간에도 수해 지원과 동절기 지원 명목으로 긴급구호지원이 추진되었는데, 남북관계의 악화와 단절로 인해 국제적십자자연맹에 현금을 기탁하는 다자지원의 형태로 추진되었다.

표 5-2. 대한적십자사의 연도별 대북지원 현황

연도	횟수	환 산 금 액	지 원 품 목	비 고
1995	2	1억 9,161만 원	담요 8천 매	국제적십자자연맹경유
1996	7	12억 4,309만 원	담요, 라면, 밀가루 등 6종	국제적십자자연맹경유
1997	19	182억 563만 원	밀가루 등 14종	
1998	21	275억 1,260만 원	비료 등 30종	
1999	10	31억 2,851만 원	구호물자 19여 종	
	21	462억 4,180만 원	비료 15만 5천 톤	남북협력기금/성금
2000	13	115억 1,392만 원	구호물자 22종	
	42	943억 5,722만 원	비료 30만 톤	남북협력기금
2001	19	297억 834만 원	농산물, 내의 등 30종	
	24	638억 6,303만 원	비료 20만 톤	남북협력기금
2002	13	92억 216만 원	동내의, 학용품, 의류 등	
	37	832억 9,153만 원	비료 30만 톤	남북협력기금
2003	13	69억 9,830만 원	내의, 묘목, 구호차량, 취사세트	
	40	810억 8,616만 원	비료 30만 톤	남북협력기금
2004	12	82억 8,997만 원	의약품, 연탄, 잣나무, 밀가루 등	
	41	940억 266만 원	비료 30만 톤	남북협력기금
		338억 원	용천 재해 복구장비, 긴급물자 (성금물품 316억 원, 협력기금 22억 원)	남북협력기금/성금
2005	16	59억 1,215만 원	분유, 밀가루, 의약품, 비닐	
	37	1,206억 9,430만 원	비료 35만 톤	남북협력기금
2006	3	52억 5,929만 원	의약품, 잣나무, 옷감 등	
		700억 3,013만 원	수해물자(쌀, 시멘트, 트럭 등)	남북협력기금
	52	1,200억 1,735만 원	비료 35만 톤	남북협력기금
2007	5	39억 7,793만 원	의약품, 잣나무, 옷감 등	
		373억 9,612만 원	수해물자(시멘트, 트럭 등)	남북협력기금
	39	961억 6,010만 원	비료 30만 톤	남북협력기금
2008	4	17억 5,614만 원	의약품, 패딩잠바, 분유 등	
2009	1	103억 7,670만 원	타미플루 40만 명분, 리렌자 10만 명분	남북협력기금

(계속)

연도	횟수	환 산 금 액	지 원 품 목	비 고
2010	1	7억 8,676만 원	손세정제 20만 리터	남북협력기금
	2	15억 8,159만 원	의약품124종, 분유20톤, 여성용품	
	3	33억 8,129만 원	수해물자(컵라면, 시멘트)	남북협력기금
2012	1	1억 1,767만 원	현금(가족텐트, 위생도구, 취사도구)	국제적십자자연맹경유
2013	1	1억 1,250만 원	현금(가족텐트, 위생도구, 취사도구)	국제적십자자연맹경유
2014	1	2억 2,100만 원	현금(누비이불)	국제적십자자연맹경유
2015	1	3억 7,780만 원	현금(CAS 시범사업-마을단위통합지원)	국제적십자자연맹경유
계		1조 908억 원		

자료: 김성근(2015: 4).

## 2.1.4. 긴급구호 식량지원프로그램의 보완 방향

### 가. 현행 프로그램

앞에서 살펴 본 바와 같이 북한지역에서는 자연재해와 재난이 빈발하고 있어 그만큼 긴급한 구호지원의 필요성이 크다. 이러한 상황에 대응해 우리나라는 대한적십자사를 중심으로 여러 차례 구호지원을 추진했으며, 추후 상황 발생에도 대비한 상시 지원체계를 구축해 운영하고 있다. 대한적십자사의 대북 긴급지원 프로그램은 남북관계의 영향을 가장 적게 받는 프로그램으로 이미 상당한 수준으로 구축되어 실행에 옮겨지고 있다. 대한적십자사가 운영하고 있는 ‘대북 긴급구호지원 프로그램’의 주요 구성과 내용은 다음과 같다.

첫째, 이 프로그램의 법률적 근거는 기본적으로 ‘남북기본합의서(1991년)’의 제3장 ‘남북교류협력’의 이행을 위한 ‘남북교류협력 부속합의서(1992년)’와 ‘대한적십자사와 통일부간 인도적 사업에 관한 업무협약(2007년)’에 있다. ‘남북교류협력 부속합의서’는 교류협력의 성격과 방법 등을 규정하고 있는데, 주요 내용은 크게 경제교류·협력과 사회문화교류·협력, 인도적 문제의 해결로 이루어져 있다. 이중 대한적십자사가 추진하고 있는 대북 긴급구호사업은 제3장 15조의 ‘인도적 문제의 해결’에 규정되어 있다 <표 5-3>. ‘대한적십자사와 통일부간 인도적 사업에 관한 업무협약(2007

년)’은 통일부가 대한적십자사에 위탁하는 업무의 범위를 규정하고 있는데, 제2조 2항에 각종 재해구호물자 등 대북 인도적 지원 업무를 위탁할 수 있도록 하고 있다<표 5-4>.

이외에도 「남북교류협력에 관한 법률」, 「남북협력기금법」, ‘인도적 대북 지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정’, ‘남북 적십자간 합의서’ 등에 기초해 대한적십자사가 대북 구호사업을 수행해 왔다.

표 5-3. ‘남북기본합의서 남북교류협력 부속합의서’의 인도지원 규정

<p>제3장 인도적 문제의 해결</p> <p>제15조 남과 북은 흩어진 가족, 친척들의 자유로운 서신거래와 왕래와 상봉 및 방문을 실시하고 자유의사에 의한 재결합을 실현하며, <u>기타 인도적으로 해결할 문제에 대한 대책을 강구한다.</u></p> <p>① 흩어진 가족·친척들의 범위는 쌍방 적십자 단체들 사이에 토의해 정하도록 한다.</p> <p>③ 남과 북은 흩어진 가족·친척들의 상봉면회소 설치문제를 쌍방 적십자단체들이 협의·해결하도록 한다.</p> <p>⑤ 남과 북은 인도주의 정신과 동포애에 입각해 <u>상대측 지역에 자연재해 등 재난이 발생할 경우 서로 도우며, 흩어진 가족·친척들 가운데 사망자의 유품처리, 유골이전 등을 위한 편의를 제공한다.</u></p>
---

표 5-4. ‘대한적십자사/통일부간 인도적 사업에 관한 업무협약’의 인도지원 규정

<p>제2조(범위) 통일부가 대한적십자사에 위탁하는 업무의 범위는 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 이산가족행사, 제3국 이산가족교류경비지원, 이산가족정보통합센터 운영 등 이산가족 관련 업무</li> <li>2. 비료, <u>각종 재해구호물자 등 대북 인도적 지원 업무</u></li> <li>3. 북한주민사체처리 업무</li> <li>4. 기타 대한적십자사 총재와 통일부 장관이 필요하다고 인정해 상호 합의한 업무</li> </ol>
--

둘째, 대한적십자사의 긴급 구호지원 프로그램에 포함된 주요 구호사업의 범위는 이재민 구호와 피해 복구, 보건위생 개선 지원, 아동·노약자 지원 등 인도적 목적의 사업이 주류를 이루고 있다. 한 가지 특이한 것은 자연재해 예방 차원의 산림복구와 환경보전 지원사업도 포함되어 있다는 점이다. 식량과 식료품은 이 사업의 주요 지원물자에 해당된다.

셋째는 대외 협력이다. 남북관계의 개선을 고려해 남북적 간의 직접지원을 우선으로 하되, 국제적십자사를 통한 다자지원의 절차도 마련되어 있다. 국제적십자사를 통한 다자지원도 여러 차례에 걸쳐 실행에 옮겨진 바 있다.

넷째, 긴급 구호지원의 재원은 다양하다. 대한적십자사의 고유사업은 국민성금과 민간기관·단체의 지정기탁으로 추진하는 것이 일반적이다. 정부의 대한적십자사 위탁사업은 남북협력기금을 주로 사용하지만, 대한적십자사 고유사업과 결합시켜 추진하는 경우도 있다.

이와 같이 대한적십자사의 대북 긴급 구호지원 프로그램은 이미 구축되어 있으며, 여러 번에 걸쳐 실행된 바 있다. 따라서 현 상황에서는 새로운 프로그램을 구축하기 보다는 현행 프로그램을 보완하는 것이 바람직하다.

#### 나. 대북 긴급지원 프로그램의 보완 방향

긴급지원사업은 대한적십자사가 관련 지원 프로그램을 구축해 놓고 있으며 대북 지원사업을 추진한 경험도 풍부하다. 또한 대북 지원사업을 직접 수행한 전문가도 많이 보유하고 있다. 따라서 대북 긴급지원사업 수행은 대한적십자사로 일원화하되 ‘고유사업’과 ‘정부위탁사업’으로 구분해 추진할 필요가 있다. 다만, 북한의 피해지역에서 교류협력활동을 수행 중인 기관이나 단체의 경우 북한측 파트너와의 관계를 고려해 직접 추진을 허용할 필요가 있다.

재원은 사업의 성격에 따라 달리 할 수 있다. 고유사업의 경우 대한적십자사 자체 모금(각급 기관 및 단체의 기탁, 국민성금)과 정부의 남북협력기금 기탁을 활용할 수 있다. 정부의 위탁사업은 현재와 마찬가지로 정부의

남북협력기금을 대한적십자사에 기탁하는 방식으로 추진한다. 정부의 남북협력기금 기탁은 국내 식량 재고가 적정재고량 이상일 경우에는 현물지원, 국내 재고가 부족할 경우 현금지원으로 운용하는 방안을 고려한다.

대한적십자사 고유사업은 대한적십자사 긴급지원사업의 독자적 추진 요건을 설정할 필요가 있다. 이 경우 지원규모의 한도를 금액으로 지정함으로써 정부 차원의 전략적 지원과 차별성을 유지하며, 일정 한도 이내에서 추진되는 대한적십자사 고유사업의 독자성은 강화할 필요가 있다. 또한 대한적십자사가 수행할 수 있는 주력 구호지원사업도 지정할 필요가 있다. 긴급 재난 구호, 의료·보건·위생 지원, 정부 위탁 긴급구호지원 등이 여기에 해당된다.

긴급구호지원 사업의 긴급성, 지원규모, 독자성 여부에 따라 직접 구호 활동 참여와 모니터링 수준에 신축성을 부여할 수 있다. 재난 현지 지원활동은 가급적 대한적십자사가 직접 수행하되, 북한과의 협의를 거쳐 북한 적십자사에 위임하거나 국제적십자사에 위임하는 방식을 취할 수도 있다. 모니터링 역시 대한적십자사 직접 수행, 북한적십자사와 국제적십자사에 모니터링을 위임하는 방식을 취할 수 있다. 분배결과의 통보는 북한적십자사가 수행하되 국제적십자사나 대한적십자사에 통보하는 것으로 추진한다. 다만, 대규모 정부 위탁사업의 경우에는 모니터링과 분배결과 통보 수준을 상향하여 조정할 필요가 있다.

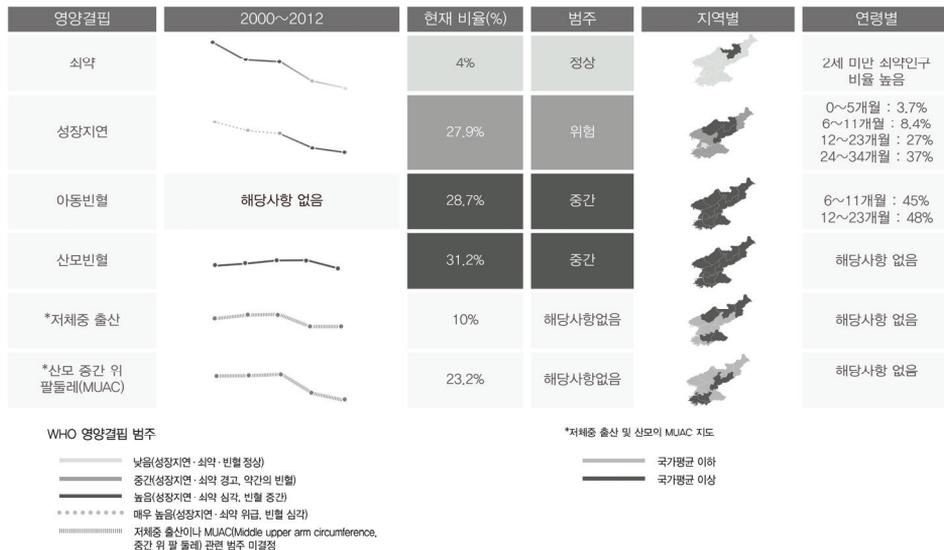
대한적십자사와 북한적십자사가 직접 사업을 추진하는 양자지원 사업을 우선으로 하되, 국제적십자사(ICRI)와 국제적십자자연맹(IFRC)을 적극적으로 활용할 필요도 있다. 국제적십자사의 기탁 요청에 적극적으로 대응하되, 이 경우 재난 상황, 지원사업의 내용, 우리측 기탁물자 분배에 대한 모니터링과 결과보고를 구체적으로 요구해야 한다. 그러나 대북 다자지원의 참여 규모는 형평성을 고려해 대개도국 지원 수준으로 한정하는 것이 바람직하다.

## 2.2. 취약계층 식량지원프로그램

### 2.2.1. 북한의 취약계층 실태와<sup>47</sup> 국제기구(WFP)의 권고

저체중, 발육 부진, 소모성 질환 등은 북한의 어린이들에게 보편적으로 나타나고 있는 영양실조 증세로서 지난 15년간 꾸준히 호전되어 왔다. 특히 소모성 질환의 발병률은 4%로서(2012년) 정상적 범위에 들어왔으며 발육 부진율도 2000년의 45%에서 2012년에는 28%로 감소했다. 전반적인 영양 상태 호전은 국제사회의 지원과 지역시장의 발달에 따른 식료품 공급의 증가에 기인하고 있는 것으로 평가된다. 그러나 아동의 발육부진은 국제기준으로 볼 때 여전히 공공보건 분야의 커다란 과제로 남아있다<그림 5-1>.

그림 5-1. 북한 영양결핍 추세(2000~2012년)



자료: WFP/FAO(2013). CFSAM.; 김영훈·임수경(2014b: 12)에서 재인용.

<sup>47</sup> 한국농경제연구원. 2014. 4. 『KREI 북한농업동향』 16(1): 12-14. 재정리.

어린이 영양실조는 지역에 따라 다르게 나타나고 있다. 소모성 질환의 발병률은 양강도와 자강도에서 높게 나타난다. 발육부진율도 양강도, 함경남도, 자강도에서 30%를 상회하고 있으며, 가장 심각한 지역은 양강도로 이 지역 5세 미만 아동의 39.6%에서 나타나고 있다. 평양에서만 20% 미만으로 정상 수준을 유지하고 있다.<sup>48</sup>

영양 상태는 연령별로도 차이가 있다. 2012년 ‘국민 영양실태 조사’에 의하면 23개월 미만 영유아의 소모성 질환 발병률은 24~59개월 어린이보다 조금 높게 나타나고 있다. 그러나 영유아와 아동의 발육부진율은 나이가 들수록 높아지고 있다. 6~11개월 영아의 발육부진율은 8.4%로 비교적 낮지만, 12~23개월 유아는 27%로, 24~36개월 아동은 34%로 더욱 높아지고 있다. 이는 수유가 이루어지는 기간에 따른 결과로 해석할 수 있다. 식량 부족 상황하에서는 유아와 아동들이 이유(離乳)와 함께 영양 부족에 노출될 것이기 때문이다.

수유기라 해서 문제가 없는 것은 아니다. 산모들도 영양부족에 노출되어 있기 때문이다. 조사 대상 산모의 임신기 평균 체중증가는 평균 5kg에 불과했다. 이는 권장 기준치인 10kg에 비해 현저히 낮은 수치다. 이는 산모의 식료품 섭취와 영양 섭취가 불충분하다는 사실을 나타낼 뿐만 아니라, 태아의 발육부진과 영유아에 대한 수유의 질도 열악해짐을 의미하는 것이다.

북한 주민이 가지고 있는 여러 가지 영양부족 증세 중 빈혈도 심각하다. 6~59개월 전체 아동의 빈혈 유병률은 28.7%로 ‘보통’ 수준의 문제로 간주할 수 있지만, 영유아로 갈수록 유병률이 높아지는 것은 큰 문제로 부각된다. 6~11개월 영아의 경우는 45.4%, 12~23개월 유아는 47.9%의 높은 빈혈 유병률을 보이고 있다. 지역에 따라서는 강원도가 유아와 어린이의 빈혈 발병율이 39.3%로 가장 높고, 양강도는 산모의 경우에서 빈혈 발병률 36%

---

<sup>48</sup> 40% 이상은 위기, 30~40%는 심각, 20~30%는 보통, 20% 미만은 정상으로 분류된다(FAO/WFP. 2013. 11. 28. 『Crop and Food Security Assessment Mission to the Democratic People's Republic of KOREA』).

로 가장 높다. 그러나 북한 주민에 대한 영양실조 유병률 조사결과는 현실보다 낮게 평가되었다는 사실에 주의를 기울여야 한다. 영양실조 발병률이 연중 가장 높은 시기는 단경기(5~8월)인데, ‘국민 영양실태 조사’는 ‘작황조사’ 시기와 겹치므로 질환의 발병률이 가장 낮은 시기에 이루어졌기 때문이다.

대북 인도적 지원 활동을 수행하고 있는 국제기구들은 이러한 조사결과에 주목해 영유아와 어린이, 산모에 대한 지원을 지속적으로 권고하고 있다. 영유아와 어린이를 위한 급만성 영양실조의 예방을 위해서 탁아소, 아동 센터, 유치원, 기숙학교, 초등학교 등의 어린이와 소아병동에 입원한 영유아 및 어린이들에게 영양식을 제공할 수 있도록 국제적 지원을 호소하고 있다.

임산수유부에 대해 우선적으로 식량을 제공하는 데 필요한 지원도 권고하고 있다. 국제기구들은 임신과 모유 수유 기간 동안 임신부의 영양 상태를 향상시키기 위해 영양 강화 혼합식품을 계속 지원하는 한편, 임신, 수유, 어린이 급식, 어린이 양육과 관련된 건강 및 영양 관리 문제에 중점을 둔 교육도 꾸준히 제공하고 있다. 이밖에 영양불량과 영양실조에 대한 대응사업으로서 단백질, 지방, 비타민, 미네랄이 부족한 식단을 보완하기 위한 지원 프로그램도 시행을 준비하고 있다.

## 2.2.2. 핵심 취약계층 지원 프로그램 사례

### 가. WFP의 ‘모자보건 1,000일 지원사업’<sup>49</sup>

국제기구가 북한지역 주민을 대상으로 추진하는 인도적 식량지원사업 중 대표적인 것은 세계식량계획(WFP)의 ‘모자 보건 1,000일 지원사업’이다. 이 사업은 WFP의 만성구호지원프로그램(PRRO)의 일환으로 2013년 7월부터 지금까지 수행하고 있다. 이 사업은 자강도를 제외한 북한 전역에

<sup>49</sup> WHO와 UNICEF도 유사한 사업을 중점 대북 지원사업으로 수행 중이다.

결친 87개 시·군 지역을 대상으로 추진되고 있으며, 임신부터 3년간 지원을 목표로 산모, 영유아, 어린이의 영양 공급 강화에 중점을 두고 식량과 영양식을 지원하고 있다<표 5-5>.

이 사업은 영양식품 제조공장 건설 및 운영, 영양식품의 북한 내 공급, 지원사업 추진을 위한 국제 모금활동, 분배 모니터링 활동 등으로 구성되어 있다. 먼저 이 사업 추진과 관련해 WFP는 북한 내에 총 14개소의 영양식품 제조공장을 건설해 운영하고 있다. 여기서는 CMB(옥수수-우유 혼합 비스킷), CSM(옥수수-콩-우유 혼합 비스킷), RMB(옥수수-밀가루 영양 강화 비스킷)를 제조하고 있다. 이 영양식품의 북한 내 공급은 임신·수유부, 소아병동의 모자, 고아원(영아원, 고아원, 기숙학교), 어린이 교육기관(탁아소, 유치원, 초등학교) 등을 대상으로 이루어지고 있다.

표 5-5. WFP의 모자보건사업 지원 대상 지역

도	시·군	개소(개)
량강도	삼지연, 혜산, 대홍단, 보천, 백암, 운흥 등	7
함경북도	길주, 명안, 어랑, 경성 부령 등	14
함경남도	함주, 영광, 부전, 정평, 금야, 홍원, 북청, 독청, 리원 등	19
평안북도	피현, 염주, 동립, 운진, 구장, 향산, 신의주 등	10
평안남도	북창, 평성, 개성 등	5
황해북도	봉산, 서흥, 수안, 연산, 신평, 신계, 금천, 토산, 장풍 등	13
황해남도	장연, 삼천, 은률, 신천, 재령, 신원, 봉천, 배천 등	11
강원도	천내, 안변, 고산, 동천, 문춘 등	7
남포시	남포	1
계		87

자료: Lim(2015: 11)에서 재정리.

표 5-6. WFP의 모자보건사업 지원 대상 기관

지원기관	영아·유아원 기숙학교	탁아소·유치원 초등학교	소아병동 산부인과병동	계
개소(개)	39	17,237	1,568	18,853

자료: Lim(2015: 12)에서 재정리.

영양식품 제조공장에 원료로 투입되는 곡물, 우유, 영양소 등은 국제지원을 통해 공급되고 있다. 여기에 필요한 재원을 마련하기 위해 WFP는 다른 유엔기구와 함께 상시 모금 활동을 추진하고 있다. 한편 WFP는 북한 내 분배에 대한 모니터링 활동도 적극적으로 수행하고 있다. 이를 위해 WFP는 현재 북한 내에 1개 사무소와 3개 사무분소를 설치해 가동 중이다.

#### 나. 우리나라의 대북 취약계층 지원사업

우리나라에서는 공식적으로 대북 취약계층 지원 프로그램을 정립해 지속적으로 추진한 사례는 없다. 다만, 물자지원을 중심으로 민간지원단체나 관련기관, 지자체가 지원사업을 추진한 사례는 많다. 이들 사업은 주로 병원과 진료소에 대한 보건 기자재와 약품 지원으로 이루어져 왔으며 일부 식량지원사업도 추진된 바 있다. 그러나 이들은 대부분 일회성 사업에 그치고 있다. 대한적십자사도 전염병 구제를 위한 의약품 지원 경험이 많지만 대한적십자사 대 북한적십자사 사업으로 긴급구호사업으로 추진했을 뿐 지속적인 사업으로 추진한 사례는 없다.

WFP의 취약계층 지원사업과 유사성이 있는 사업을 찾자면, 국내 대북 지원단체인 JTS가 2000년대 초반 북한 내에 국수공장을 건립해 잠시 지원한 사례가 있으며, 또 다른 국내 민간지원단체가 북한의 결핵환자 수용시설의 자활을 돕기 위한 방안으로 ‘Small-Farm-Kit’ 지원사업을 계획해 시범사업으로 추진한 바 있다.

우리 정부는 북한 취약계층에 대한 지원사업의 중요성을 인식하고, 2015

년부터 WFP의 ‘모자보건 1,000일 지원사업’에 후원을 통해 참여하기 시작했다. 최근에는 한걸음 더 나가 대북 지원사업을 추진한 경험이 있는 민간 지원단체를 대상으로 시범사업을 공모하는 한편, WFP사업에 대한 정부의 위탁 참여를 지속적으로 추진하겠다고 밝히고 있다.

이들 사업에의 참여와 시범사업 추진 과정에서 일정 기간 동안 ‘모니터링 결과’와 ‘사업추진 결과’가 축적된다면, 이들 결과를 검토하고 평가할 수 있다. 이 평가를 통해 남북관계를 고려한 대북 취약계층 지원 프로그램을 구축할 수 있을 것이다. 프로그램이 만들어진다면 정부는 대북 인도지원사업에 ‘취약계층 지원 프로그램’을 중요한 지원 프로그램으로 구분·지정하고 장기적으로 관리해야 한다.

### 2.2.3. 취약계층 식량지원프로그램화 방향

대북 취약계층 식량지원프로그램의 시행주체와 형식은 민간사업, 정부 위탁 대한적십자사사업, 국제기구에 위탁하는 정부사업 등 삼원화로 추진할 필요가 있다.

2000년대 민간지원단체와 지자체는 인도적 차원의 대북 지원사업을 꾸준히 수행한 경험이 있으며, 이에 대한 정부의 지원도 매칭펀드 형식으로 이루어져 왔다. 취약계층을 대상으로 하는 민간의 대북 식량지원사업 역시 기존에 수행되던 민간 및 지자체 지원사업을 계승해 이루어질 수 있다. 따라서 인도적 차원의 대북 취약계층 지원사업은 지금까지와 같이 독자성을 부여해 추진될 수 있다. 대한적십자사도 취약계층 지원 프로그램을 운용할 수 있는 능력이 충분히 있다. 이 경우 정부 위탁 대한적십자사사업으로 추진하되 민간사업과 같이 대한적십자사와 북한적십자사의 양자 간 사업으로 추진하는 것이 바람직하다. 국제기구에 위탁하는 정부사업은 국제기구의 요청에 따라 우리 정부가 기탁하는 형태로 추진할 수 있다.

사업규모 및 사업기간은 사업 시행주체에 따라 달리 수행하는 것이 바람직하다. 민간과 지자체 사업은 중소기업·지역단위·중단기 사업을 원칙으로 하되, 모니터 결과 및 성과 평가에 의거해 확대와 연장을 허용하는 방

식으로 추진할 수 있다. 정부가 위탁하는 대한적십자사 사업과 다자간 사업의 경우에는 중대규모·전국단위·중장기 사업으로 추진할 수 있다.

민간 및 지자체 사업의 재원은 고유기금과 남북협력기금 지원의 매칭펀드 방식으로 추진할 수 있다. 일반적으로 양국의 가격이 매우 높기 때문에 재정이 취약한 민간지원단체의 경우 구매 부담이 크다. 따라서 식량지원의 경우 정부의 남북협력기금 매칭펀드 지원몫을 현행 50% 이상으로 책정하는 것이 바람직하다. 대한적십자사에 대한 정부 위탁사업은 정책사업으로 분류될 수 있다. 이 경우 재원으로는 남북협력기금을 활용할 수 있다. 대한적십자사사업에 대한 정부의 남북협력기금 기탁은 국내 재고가 적정재고량 이상일 경우 현물지원, 국내 재고가 부족할 경우 현금지원으로 운용할 수 있다. 국제기구의 요청에 따라 남북협력기금 기탁하는 다자지원 사업 역시 남북협력기금을 재원으로 활용할 수 있다.

모니터링과 보고 등 지원식량의 분배는 긴급구호지원에 비해 투명해야 하지만 사업 주체에 따라 신축적으로 대응할 필요가 있다. 민간사업의 경우는 지원사업 수행 주체의 기본적 활동 요건으로 지정하되, 정부의 지원 규모에 따라 모니터링 및 보고 수준에 신축성을 부여하는 것이 바람직하다. 대한적십자사사업은 긴급구호지원 사업에 준해 부과하며, 국제기구에 대한 정부위탁 사업은 국제기구의 고유 기준에 위임할 수 있다.

WFP, WHO, UNICEF 등 국제기구를 통한 다자지원을 적극적으로 활용할 수 있다. 취약계층 지원사업에 대한 국제기구의 기탁 요청에 적극적으로 대응하되, 전체 사업에 대한 브리핑과 우리측 기탁분 사용 및 물자 분배에 대한 모니터링과 결과보고를 요구해야 한다. 대북 다자지원의 기탁 규모는 모니터링 및 사업결과보고를 평가해 조정할 수 있다.

## 2.3. 개발협력 식량지원프로그램

### 2.3.1. 개발협력 연계 식량지원 사례

2000년대 우리나라의 대북 민간지원사업에서 식량을 지원한 사례는 매우 드물다. 다만 민간지원단체의 농업개발협력사업 일환으로 소규모로 식량을 지원한 사례가 있을 뿐이다. 수많은 민간지원단체 중 우리민족서로돕기운동, 월드비전, JTS 등이 북측의 요청으로 일시적으로 소규모의 식량지원을 추진한 사례가 있다. 그러나 이 경우도 개발협력사업 추진과 직접적인 연계가 없이 추진되어 개발협력과 연계된 식량지원사업으로 분류될 수는 없다.

우리가 개발협력과 연계된 식량지원을 외국으로부터 받은 경험은 있다. 과거 ‘PL480 Title III’에 의거한 미국의 대한 식량지원이 대표적인 사례에 해당된다. 이 사업은 무상과 유상으로 나누어 이루어졌는데, 무상지원은 우리나라의 산림사업, 취로사업, 기반정비사업 등에 미국의 무상구호물자를 ‘Food-for-Work’로 활용한 것이며, 차관지원은 ‘정부 대 정부’ 차관으로 지원된 식량을 국내 시장에서 매각함으로써 경제개발계획 추진에 중요한 재원으로 활용한 것이다.<sup>50</sup>

개발협력과 연계된 대북 식량지원은 현재 계획 중인 공공부문 대북 개발협력사업의 지속성을 담보하는 중요한 조건이 된다. 교역형 복합농촌단지 협력사업에서 생산기반 건설과 산림복구 프로젝트 추진에 동원될 북한측 노동자에게 임금 지불 수단으로서 식량지원의 필요성이 있으며, 공공부문의 황폐산림 복구 협력사업에도 ‘산림-식량-에너지 3각 협조’가 필수적이라는 인식이 확산되고 있다.

---

<sup>50</sup> 본 자료의 부록(한미간 PL480 차관협정) 참조.

### 2.3.2. 개발협력 연계 식량지원의 프로그램화 방향

개발협력과 연계하는 대북 식량지원프로그램은 시행 주체에 따라 3원화해 추진할 필요가 있다. 첫째는 민간 개발협력사업 연계 프로그램이다. 민간지원단체와 지자체는 과거와 같이 독자적으로 남북 양자 간 개발협력사업을 추진하는데 있어 필요한 식량지원을 추진할 수 있도록 정부가 협력할 필요가 있다.

공공부문 개발협력사업에도 식량지원이 필요하다. 정부는 대북 개발협력사업을 공공기관 중심으로 구성된 ‘사업단’에 위탁해 양자간 사업으로 추진할 수 있기를 희망하고 있다. 여기에는 대규모 복합농촌단지 협력사업, 황폐산림복구 협력사업, 기반정비 협력사업 등 투자의 회수가 가시화되지 않는 공적 개발협력사업이 포함되며, 이들 사업 추진을 위한 ‘Food-for-Work’로서 식량이 필요한 것이다. 한편 북한의 경제개발에 소요되는 식량을 지원하는 정부의 식량차관 지원사업도 고려할 수 있다. 북한이 개혁·개방에 착수한다면 대규모 경제개발계획 사업이 본격적으로 추진될 수 있을 것이다. 이 국가적 사업 추진에는 많은 자금이 소요될 것이다. 그 자금의 일부는 ‘정부 대 정부 식량차관’으로 충당될 수 있다.

민간의 식량지원사업은 소규모·소지역 단위에서 중단기로 추진하는 것을 원칙으로 하되, 모니터링 결과와 성과 평가에 의거해 확대하거나 지원기간 연장을 허용하도록 한다. 공공사업은 지역 및 전국 단위에서 중대규모로 중장기에 걸쳐 추진할 수 있다. 이 경우에도 평가를 거쳐 단계적으로 확대하거나 확장할 수 있도록 해야 한다. 정부의 대규모 식량차관 사업은 북한의 개혁·개방을 전제로 한 경제개발계획 사업 추진에 맞추어 시행하는 것이 바람직하다.

지원식량의 유무상 형식과 북한측의 지원식량 활용도 중요한 고려 사항이다. 민간사업 및 공공사업에 대한 정부의 식량지원은 그 규모가 크지 않으므로 매칭펀드 지원과 정부지원을 불문하고 무상으로 지원할 수 있다. 다만 민간사업의 매칭펀드 지원을 초과하는 식량지원분에 대해서는 국제가격이나 정부가 책정한 낮은 가격으로 매각하는 방식도 고려할 수 있다.

정부 대 정부 식량지원은 유상으로 지원할 수 있어야 한다.

민간 지원사업과 공공 지원사업의 지원식량은 북한 지역주민과 노동자에게 무상으로 배급하는 것을 원칙으로 한다. 정부의 차관식량은 북한 정부가 결정하되 북한 내 시장 매각 후 경제개발 재원으로 활용하는 것을 권장하도록 한다.

민간사업에 조달하는 식량은 민간단체의 고유기금과 정부의 남북협력기금 지원으로 마련할 수 있다. 공공사업의 경우에는 조달해야 할 식량은 모두 남북협력기금으로 지원하도록 한다. 국제기구 지원사업에 대한 식량기탁 역시 남북협력기금을 재원으로 할 수 있다. 정부의 식량차관은 지원 대상이 되는 북한의 사업이 매우 큰 규모가 될 것으로 예상되므로 남북협력기금을 확대 편성함으로써 마련하도록 한다. 정부의 남북협력기금 기탁은 국내 재고가 적정재고량 이상일 경우 현물지원으로, 국내 재고가 부족할 경우 현금지원으로 운용하는 방안을 마련해야 한다.

민간사업과 공공사업에서는 모니터링과 사업결과보고를 지원사업 수행 주체의 기본적 활동 요건으로 지정하되, 사업시행 주체와 사업규모에 따라 신중적으로 수행하도록 한다. 정부의 식량차관 사업의 경우에는 보다 상세한 조건을 부과해야 한다. 즉, 남북 당국 간 협의를 거쳐 상세한 협정서를 체결해야 하며 협정문 이행 각서를 교부하고 연간 사업추진 결과보고서도 발행할 것을 규정해야 한다.

## 2.4. 식량지원프로그램의 비교

앞서 살펴 본 긴급구호 지원, 취약계층 지원, 개발협력 지원 등 3개 식량 지원프로그램의 주요 차이점을 개략적으로 비교해 서술하면 다음과 같이 요약할 수 있다<표 5-7>.

식량지원프로그램의 성격은 인도적 차원과 개발협력 연계 차원으로 크게 구분할 수 있다. 긴급구호와 취약계층 식량지원은 인도적 차원의 프로그램 영역에 속하며 개발협력사업 추진에 소요되는 식량지원은 개발협력

프로그램의 영역에 속한다. 따라서 긴급구호 식량지원프로그램과 취약계층 식량지원프로그램은 성격과 내용에 있어 사실상 커다란 차이가 없다. 다만 지원 목적과 대상에 차이가 있으므로 프로그램을 구분해 접근할 필요는 있다.

긴급구호지원 프로그램은 이재민 구호를 목적으로 한다. 이에 해당되는 지원사업은 비교적 단기간에 소규모·일회성으로 이루어지는 것이 일반적이며 긴급한 대응이 중요하다. 따라서 공식 요청 조건의 충족, 협상의 필요성, 사전 계획 수립의 여부, 투명성 확보의 압력, 평가와 피드백 등에서 상대적으로 자유롭게 접근할 수 있어야 한다.

긴급구호지원 프로그램의 운용은 가급적 일원화할 필요가 있다. 대외 구호지원사업에 대해서는 대한적십자사가 많은 경험을 가지고 있을 뿐만 아니라 독립된 프로그램으로 발전시킬 수 있는 내부 규정과 사업 추진 절차도 충분히 보유하고 있다. 따라서 긴급구호지원에 해당되는 식량지원사업의 시행 주체는 대한적십자사로 일원화 하는 것이 바람직하다. 다만, 재해 발생 지역에서 이미 지원사업이나 협력사업을 추진하고 있는 기관이나 단체가 있고 그들이 추가적인 긴급지원에 착수할 의사를 가지고 있다면 허용할 필요가 있다. 접근성과 신속성에 있어 장점이 있으며 기존 사업의 효과적 추진에 도움이 될 수 있기 때문이다.

취약계층에 대한 식량지원프로그램 역시 인도적 협력사업에 적용될 것이므로 인도적 차원의 지원 프로그램이 갖추어야 할 목적과 규범, 절차에 있어 긴급구호지원과 근본적인 차이는 없다. 다만, 지원 대상이 뚜렷하고 중장기에 걸쳐 수행해야 하므로 사전에 다양한 하부 프로젝트의 구상과 계획 수립이 필요하다. 또한 지원 규모가 긴급지원에 비해 클 것이므로 요청, 협상, 계획, 투명성, 평가와 피드백 등에서 상향된 조건을 충족해야 할 것이다.

이 프로그램에 해당되는 지원사업은 다양한 주체에 의해 추진될 수 있다. 대한적십자사는 물론 민간지원단체가 사업 수행주체로서 역할을 할 수 있으며, 정부는 보유하고 있는 자원을 지원사업자에게 특별 가격으로 매각하거나 지정 기탁하는 형식으로 참여할 수 있을 것이다. 북한의 취약계층

에 대한 지원사업은 이미 시범사업의 형태로 계획하고 있거나 국제기구의 사업에 참여하는 방식으로 시행되고 있다. 이러한 시범사업의 추진 경과가 가시화되면 그 성과를 평가해 프로그램을 보다 정교하게 구축할 필요가 있다.

개발협력과 연계한 식량지원프로그램은 인도적 차원의 지원 프로그램과 구분해서 프로그램을 구축해야 한다. 그 성격과 목적이 뚜렷하게 구별되며 추진 주체와 지원의 규모에도 큰 차이가 있기 때문이다.

우선 프로그램의 성격과 목적이 다르다. 이 방식에 포함되는 지원식량은 식량난을 완화해 준다는 차원을 넘어 개발협력사업의 추진 재원으로서의 기능을 지니고 있다. 따라서 이 식량지원은 개발협력사업의 일환으로 다루어져야 한다. 그런 만큼 해당 분야의 개발협력사업을 담당하는 부처가 중요한 역할을 해야 하며, 시행주체 역시 해당 개발협력사업을 직접 추진하는 주체로 할 필요가 있다. 지금까지 농업부문에서 대북 개발협력사업을 추진해 온 주체는 민간지원단체와 지자체가 있다. 또한 정부가 구상해 온 농림부문 공적 개발협력사업의 담당 주체로서 ‘공공사업단’도 중요한 역할을 담당할 수 있다.<sup>51</sup>

한편 정부도 개발협력과 연계한 식량지원프로그램의 추진 주체가 될 수 있다. 이 경우는 정부 대 정부의 개발협력에 해당되며, 남북관계의 획기적 개선, 북한 체제의 전면적 개혁·개방, 시장경제체제하에서의 경제부흥계획 수립과 이행 등이 전제되어야 한다. 이 경우에 해당되는 정부의 식량지원은 우리 정부의 지원 전략과 북한 경제 상황, 그리고 지원의 성격과 규모에 따라 무상 혹은 유상으로 추진 가능하며, 유상으로 지원할 경우에는 북한 경제개발을 위한 여러 가지 대규모 차관 공여사업 중 일부로 선택될 수 있다.

<sup>51</sup> 농림부문의 대표적인 사업으로는 ‘복합농촌단지’와 ‘산림복구’ 협력사업이 있으며, 농림축산식품부는 사업 시행주체로서 각 사업에 특화된 ‘공공사업단’을 구상하고 있다.

표 5-7. 대북 식량지원프로그램의 비교

구 분	긴급구호 식량지원프로그램	취약계층 식량지원프로그램	개발협력 연계 식량지원프로그램
성격	인도적 지원	인도적 지원	개발협력
목적	이재민 구호	취약계층 지원	개발사업 소요자원 지원
주관 부처	통일부, (외교부)	통일부, (외교부)	농식품부, (기재부·통일부)
시행 주체	대한적십자사 기 추진 기관·단체	민간지원단체(지자체) 대한적십자사 정부(다자간 사업)	민간지원단체(지자체) 공공사업단 정부(차관지원사업)
대의 위탁	ICRI, IFRC	WFP, WHO, UNICEF	-
사업 형식	한적 고유사업 한적 정부위탁사업 한적 다자간 사업	민간 고유사업 한적 정부위탁사업 정부 다자간 사업	민간 개발협력사업 공공 개발협력사업 정부 식량차관사업
규모(비교)	소규모	중규모	소·중·대규모
기간(비교)	단기	중장기	중장기
채원	기관·단체의 기탁금 국민성금 남북협력기금	민간단체 고유기금 기관·단체의 기탁금 국민성금 남북협력기금	민간단체 고유기금 남북협력기금 (차관은 확대편성)
지원 형태 정부 기탁	현물 현금	현물 현금	현물
정부양곡매도	-	활용	활용
투명성 요구	요구수준 낮음	요구수준 높음	요구수준 매우 높음
유무상 여부	무상	무상	무상, 유상(차관)
계획 필요성	없음	높음	높음
평가 필요성	낮음	높음	높음
요청 조건	낮음	높음	낮거나 높음
협상 필요성	낮음	높음	높음

### 3. 기타 주요 고려사항

#### 3.1. 지원식량의 분배 투명성 확보

우리나라는 1995년부터 2007년까지 330만 톤을 상회하는 식량을 북한에 유·무상으로 지원했다. 매우 큰 규모의 지원인 만큼 분배투명성 확보는 중요했으며 그에 대한 우리 정부의 노력도 있었다. 그러나 개략적인 ‘분배정형’ 통보 외에 큰 성과를 거두지는 못했다. 같은 시기에 북한에 식량을 지원했던 세계식량계획의 현장 모니터링 수준과 비교한다면 그간 북한이 한국에 통보한 ‘분배정형’은 크게 미흡한 것임에 틀림없다. 대북 식량지원과 관련된 분배투명성을 높이는 일은 중요한 과제이다.

지원식량에 대한 분배 모니터링은 다음과 같은 여러 가지 목적을 가지고 있다. 가장 중요한 것은 목표한 곳의 지정된 수혜자에게 지원물자가 제대로 전달되고 있는지를 확인하는 것이다. 이와 더불어 부가적인 목적도 있다. 지속적인 식량지원의 필요성과 그 규모를 파악하기 위한 기초 조사 활동으로서의 목적도 있으며, 어떤 종류의 식품과 어떤 방식이 효율적인지를 현장에서 판단해 한정된 재원으로 최대의 효과를 거둘 수 있는 지원 방식을 찾자는 목적도 있다.

분배현장에 대한 방문조사 활동에 관해서는 2005년 이래 세계식량계획과 북한이 체결해 온 ‘식량원조협약’의 모니터링 수준, 미국과 WFP의 대북 ‘모자보건 지원사업’에 대한 지원식량 모니터링 접근법을 각각 참조할 수 있다. <표 5-8>을 보면 WFP는 대규모 식량원조를 추진할 때마다 수혜자 수, 모니터 요원 접근 지역, 북한 내 상주요원의 수 등에 대해 합의해 왔다. 2008년에는 그동안 위축되었던 모니터링 요원의 활동 범위를 156개 군(郡)으로 확대하고, 상주요원도 75명으로 확대해 북한 내 거의 모든 지역에서 분배상황을 감시할 수 있도록 했다. 또한 한국어를 구사할 수 있는 모니터링 요원의 활동을 인정받았다는 사실은 감시요원의 수를 늘린 것 못지않은 성과라 할 수 있다.<sup>52</sup> <표 5-9>는 WFP가 북한에서 꾸준히 추진

하고 있는 ‘모자(母子) 보건을 위한 지원사업’의 모니터링 내용이다. 여기에서도 WFP는 모니터링 기준과 원칙, 타 기구와의 협조, 보고 의무 등을 규정해 놓고 있으며 그대로 시행하고 있음을 알 수 있다.

표 5-8. 2005년 이후 WFP와 북한의 식량원조협약 사례

	합의물량 (톤)	수혜자 (만 명)	접근지역 (郡)	상주요원 (명)	한국계요원 허용 여부
2005(WFP)	504,000	640	158	40	no
2006~08(WFP)	150,000	190	50	10	no
2008(WFP, 미국)	730,000	710	156	75	yes

자료: USCRS(2009. 9. 9). Foreign Assistance to North Korea.

표 5-9. WFP의 대북 모자보건 지원사업 모니터링 접근법

매달 200~400개소 방문 모니터링 수행
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 내용: 수혜기관 및 가구를 방문해 계획대로 배급되는가 모니터</li> <li>- 기준: WFP 표준모니터 체크 리스트에 따라 수행</li> <li>- 원칙: 수혜자 직접 접촉 모니터링(BCM)</li> <li>- 협조: 북한 내 사무소를 보유하고 있는 UN 및 국제기구와 협조</li> <li>- 보고: 지원 공여국·기관에 분기별로 보고서 제출</li> </ul>

자료: Lim(2015: 13).

그러나 우리나라가 대북 식량지원의 분배투명성을 국제기구의 수준으로 확보하려 할 경우 북한의 전폭적 협조를 구하기는 어렵다. 여전히 한국에

<sup>52</sup> “모니터링 없이는 지원도 없다.” 이 말은 ‘스티븐 보즈워스’ 미국 대북정책 특별대표가 미국 상원 청문회에서 한 말이다. 그만큼 미국과 국제사회는 대북 식량지원에 있어 모니터링 문제를 중요하게 생각하고 있다. 1990년대 중반부터 국제사회는 많은 양의 식량을 북한에 지원해 왔다. 그 과정에서 꾸준히 제기된 문제는 지원식량의 분배상황을 모니터링하는 일이었다. 이에 관해 국제사회가 노력한 결과 2000년대 초반 세계식량계획(WFP)은 비교적 충실한 현장 감시체계를 갖출 수 있었다(김영훈 2011).

대해 경계를 하고 있기 때문이다. 따라서 초기에는 프로그램의 성격과 지원 규모에 따라 차별적으로 접근하고, 북한이 수용 가능한 부분과 범위를 고려해 모니터링 수준을 결정하는 것이 바람직하다. 지원사업 추진 과정에서 신뢰 수준이 높아지고 남북관계가 개선됨에 따라 점진적으로 모니터링 수준을 개선해야 할 것이다.

이에 대해 북한과 협의하기 위한 준비도 필요하다. 식량지원프로그램을 구축한 후 상세한 내용을 담은 매뉴얼을 미리 준비해야 한다. 여기에는 조건과 절차, 상호 간의 의무, 평가와 피드백 방식이 담겨있어야 한다. 대북 식량지원은 이를 토대로 이루어져야 한다. 신뢰성 있는 통계의 제공을 요구하고 국제사회가 공통적으로 인정하는 규범에 입각한 분배투명성을 요구할 수 있어야 한다.

### 3.2. 기존 식량채권의 처리<sup>53</sup>

우리 정부는 1995~2007년 기간에 수행된 대북 식량지원이 당시 남북관계를 긍정적인 방향으로 추동할 수 있는 핵심적인 사업으로 기능할 것으로 기대했다. 그러나 국내 여론은 그리 우호적이지 않았다. 그 상황에서 정부는 대북 식량지원에 대한 국민적 합의를 도출하기 위해 우회적 방식으로 차관지원을 선택하게 되었다. 차관으로 지원된 물자나 자금은 수원국 경제의 순환구조 속에서 투자재원으로 기능할 수 있어야 한다. 차관으로 유입된 자본(물자)이 국내 산업에 투자되어 재생산과 함께 이윤을 내는 것이 선순환이며 그 중 일부가 상환될 수 있을 것이라고 기대될 때 차관 공여가 가능해지는 것이다.

그러나 북한의 당시 경제상황하에서는 대북 식량차관은 투자재로서의 기능보다는 소비재일 뿐이었다. 더욱이 식량차관의 거치기간인 10년이 지난 후 북한 경제가 채권을 상환할 수 있을 만큼 건전하게 회복될 수 있으

<sup>53</sup> 한국개발연구원(2012: 3-17)에서 요약·재정리.

리라 전망할 수도 없는 상태였으며, 최초의 상환기일이 도래한 2012년 이래 북한은 실제로 식량채권을 상환하지 못하고 있다. 그러므로 당시의 대북 식량차관 지원은 논리적으로 적절치 않은 지원 방식이라고 할 수 있다.<sup>54</sup>

대북 식량지원이 다시 가능해지기 위해서는 식량채권이 반드시 처리되어야 한다. 이 과제에 직면해 우리가 지켜야 할 기본 입장은 ‘원칙’이다. 즉 채권 처리라는 원칙을 앞세우고, 그 원칙에 부합되는 상황이 전개될 때 채권처리에 유연성이 발휘될 수 있을 것이다. 따라서 현 상황에서 대북 식량채권 문제에 대해 우리가 먼저 해야 할 행동은 북한 당국에 채권자로서의 입장을 지속적으로 밝히며 협상을 제안하는 것이다.

우리가 선택할 수 있는 유연성에는 여러 가지가 있을 수 있다. 그 중 무엇을 선택하느냐 판단하는 데 가장 중요한 요소는 북한의 경제상황과 우리 국민의 정서이겠지만, 남북 관계의 변화와 채권처리 협상에 임하는 북한의 태도도 매우 중요한 요소임은 부인할 수 없다. 북한이 전향적 태도를 취할 경우, 형식상의 채권 해소와는 별개로 여러 가지 해결책이 나올 수 있을 것이기 때문이다.

북한이 식량차관 채권처리에 응할 경우 우리가 취해야 할 입장과 자세에 관한 전략적 고려도 중요하다. 이는 상황에 대한 올바른 인식과 판단에 관한 문제이다. 남북관계를 어떻게 전개시킬 것인가에 대한 중장기 전략, 북한의 경제적 능력에 대한 고려, 개도국을 지원하는 국제사회에서 차지하는 한국의 위상에 대한 자각, 다양한 채권처리 옵션과 선택 등이 그것에 해당된다. 또한 남북한이 식량채권 상환에 관한 협상에 들어갈 경우 상황과 관련된 정보를 북한측에 충분히 제공하고 북측의 의견을 성실하게 청취하는 자세도 중요할 것이다.

<sup>54</sup> 식량과 달리 비료는 농업생산을 증대시키는 투자재이다. 따라서 거의 같은 기간 동안 수행된 대북 비료지원은 인도적 차원의 지원보다는 차관지원에 더 적절하다.



**<최근 북한의 식량수급>**

1995년 식량위기 이래 북한 농업은 많은 문제를 안고 있으나 효과적으로 해결하지 못하고 있다. 농업의 비중이 매우 높은 후진적인 산업 및 인구 구조는 해방 후 지금까지 지속되고 있다. 비효율적인 사회주의 경제체제는 농업 생산현장에서 동기를 효과적으로 유발하지 못해 생산성 향상이 매우 더딘 상태이다. 농업생산에 필수적인 각종 농업기자재가 충분하게 공급되지 않고 있다. 농업기반은 낙후되어 있으며 산림도 황폐되어 비교적 작은 이상기후에도 농업생산에 막대한 피해를 입히고 있다.

농업생산을 획기적으로 증대시키기 위해서는 농업생산부문에 농민에게 동기를 부여하는 제도로의 개혁이 필요하고 충분한 생산요소와 기자재를 공급해야 한다. 그러나 1990년대 말 이래 농정당국의 꾸준한 노력에도 불구하고 북한의 농업은 ‘개혁 부진과 자본 부족의 함정’에서 여전히 빠져나오지 못하고 있다. 1996년과 2002년에는 ‘새로운 분조관리제’와 ‘7·1경제관리개선조치’를 통해 제도개선을 꾀한 바 있으나 목표로 한 결과를 낳지 못했다. 요컨대, 북한의 농업생산은 그들이 지니고 있는 잠재능력을 발휘하지 못하는 수준에 머물러 있으며, 식량난은 여전히 진행 중이다. 최근 들어 도입하기 시작한 새로운 개혁조치의 앞날도 아직 불투명하다.

식량위기에 봉착한 북한은 1990년대 말 이래 국내의 부존자원을 식량생산부문에 집중적으로 배분해 생산을 늘리려는 노력을 기울이는 한편, 국제사회의 대규모 식량지원을 유치해 그 위기 상황을 헤쳐 나왔다. 2000년대

들어 식량수급 사정이 서서히 호전되었는데 그것은 국제사회와 우리의 지원에 힘입은 바 크다. 대한민국과 국제사회는 2000년부터 2007년까지 8년간 연평균 97만 톤(총 776만 톤)에 달하는 식량을 지원했다. 이 양은 최근 북한 국내 공급량의 20%에 이를 만큼 많은 양이다.

2008년 들어 남북관계와 한반도를 둘러싼 국제정세가 경색되면서 국제사회의 대북 지원도 크게 감축되었다. 지원에 의존하던 북한의 식량 사정은 다시 어려운 상황에 직면했다. 2008년 이후 북한의 식량 공급량이 서서히 증가해 연간 순부족 규모는 다소 감소하고 있으나, 타국과 비교한 정상소요량 부족분은 연간 최소 250만 톤 이상에 달한다는 사실을 고려하면으로 북한의 식량난은 여전히 진행 중이라고 판단할 수 있다.

식량 부족 현상이 장기화됨에 따라 북한의 국가 식량배급체제는 차츰 그 기능을 상실해 가고 있다. 배급체제가 약화됨에 따라 식량 소비계층 간에 격차가 점점 크게 벌어지는 문제도 발생하고 있다. 특히 식량부족의 영향은 배급 이외의 식량 조달 수단이 거의 없는 북한의 취약계층에게 더 가중되고 있다. 국제기구에 의하면, 북한 주민 중 어린이, 임산부 및 수유부, 노인, 장기 요양환자, 장애인, 부양가족이 많은 가구 등 이 취약계층을 형성하고 있으며 이에 해당하는 인구가 300만 명을 상회하고 있다. WFP 등 국제기구는 이 취약계층에 대한 식량공급과 영양지원 대책이 필요하다고 꾸준히 권고하고 있다.

### <과거 대북 식량지원>

1995년 북한은 자국의 식량난을 보고하며 국제사회에 긴급구호지원을 요청했다. 이에 대해 국제사회는 즉시 대북 지원에 착수했다. 국제사회의 대북 지원과 함께 우리나라의 민간지원단체들도 지원활동을 시작했다. 우리 정부도 이 상황에 대응했다. 북한 당국의 요청에 따라 1995년 쌀 15만 톤 지원을 시작으로 대북 식량지원을 지속적으로 추진하기 시작했다.

식량의 무상지원은 주로 WFP나 대한적십자사를 통해 추진했으며, 유상 지원은 2000년부터 현물차관 공여의 형태로 추진했다. 1995년부터 2007년

까지 우리 정부가 지원한 식량은 무상이 70만여 톤, 차관이 260만 톤에 달한다.

과거 대북 식량지원의 효과는 두 가지로 나누어 살펴 볼 수 있다. 첫째로는 북한 식량부족 규모에서 우리의 지원이 차지하는 비중을 보는 것이며, 둘째로는 지원을 통해 혜택을 받은 북한 인구를 추정해 보는 것이다. 우선 북한의 연간 식량 부족량에서 우리나라의 지원이 차지하는 비중을 보면 효과가 잘 드러난다. 곡물 지원이 거의 없었던 연도를 제외하면 우리나라의 지원 규모는 북한 식량 부족량의 20% 수준을 초과하고 있다. 특히 2003년부터 2005년까지 기간에는 총 부족량의 40% 수준을 우리나라의 식량지원으로 충당할 수 있었다. 대북 식량지원이 대규모로 추진된 2000년부터 2007년까지 한국의 대북 식량지원은 총량으로 계산할 때 식량 부족분의 29%를 차지하고 있다.

우리나라 지원식량의 수혜를 받을 수 있는 인구를 추산해 보는 것도 가능하다. 2000년부터 우리가 북한에 지원한 식량은 연평균 38만 7,000톤이다. 1인 1일 500g 배급을 기준으로 할 때 이것은 매년 210만여 명의 성인에게 혜택을 줄 수 있는 규모이다. 이를 취약계층에 집중적으로 분배한다면 더 많은 사람들이 혜택을 입을 수 있게 된다. 즉, 6세 이하의 어린이와 취약계층 모두에게 정상적으로 식량을 배급할 수 있게 된다. 이 효과를 볼 때 우리나라의 식량지원으로 인해 북한의 식량위기 상황은 큰 폭으로 진정될 수 있었다.

### <대북 식량지원의 문제와 프로그램화 필요성>

우리나라의 식량지원이 북한 주민이 겪고 있던 식량난을 완화시키는 데 큰 기여를 했다는 데에는 이의를 제기할 여지가 없다. 그러나 과거 우리나라의 식량지원 방식에는 몇 가지 문제도 발견된다. 그 문제를 우선 해소하는 것이 새로운 식량지원 추진에 앞서 중요한 과제로 등장하고 있다. 과거 수행된 대북 식량지원의 가장 큰 문제는 다소 무질서했다는 점이다. 명목상으로는 유상지원과 무상지원, 양자지원과 다자지원 등으로 구분해 추진

되었으나, 내용상으로는 차별성이 뚜렷하지 않았다. 여러 식량지원사업의 목표가 무차별적이고 지원 프로그램도 정립되지 않은 채 추진했기 때문이다. 요컨대 식량지원이 질서 있게 수행되지 않았음을 시사한다.

대북 식량지원을 질서 있게 추진하기 위해서는 다양한 상황과 목표에 맞게 식량지원프로그램을 구분해 만드는 것으로부터 시작해야 한다. 가장 큰 구분은 인도적 차원의 식량지원과 개발협력사업에 연계된 식량지원이다. 전자에는 재해 발생에 대한 긴급지원과 취약계층에 대한 지원이 있으며, 후자에는 개발협력사업 혹은 경제개발사업 추진에 소요되는 식량의 지원이 있을 것이다.

대북 식량지원의 목표 달성을 위해서는 먼저 대북 식량지원의 방식과 절차를 정립해야 한다. 대개도국 지원 경험이 풍부한 국제기구와 선진국들은 대외 식량원조 프로그램을 잘 갖추어 놓고 있다. 특히 미국은 오래 전부터 대외 식량원조를 가장 활발하게 추진해 왔으며 식량원조와 관련된 전략과 제도 및 프로그램을 구체적으로 구비해 놓고 있으며, 개도국의 경제개발사업 추진과 연계해 식량지원을 추진하는 개발협력의 기술적 요소도 잘 정비해 놓고 있다.

미국의 대외 식량지원 정책과 방식은 PL480을 통해 엿볼 수 있다. 이 법에 규정된 대외 식량지원의 목표는 인도적 지원, 개발 원조, 잉여 처리 등 세 가지에 집중되어 있는데, 이들 각각의 목표를 추구하는 식량지원사업이 프로그램의 형태로 비교적 잘 준비되어 있다. 그 중에서 특히 PL480의 제Ⅲ관은 개발원조와 연계된 식량지원프로그램을 규정한 것으로 개발협력사업과 연계해 식량지원을 추진하려는 우리 입장에서 볼 때 참고 사항을 많이 포함하고 있다.

국제기구로는 세계식량계획(WFP)이 개도국 식량지원사업을 주로 추진하고 있다. WFP는 전략적 목표를 달성하기 위해 다음과 같은 식량지원사업을 시행하고 있다. 첫째 자연재해나 분쟁에 의한 위기상황에 있는 사람들에게 긴급하게 식량을 지원하는 긴급식량원조사업, 둘째 자연재해나 분쟁에 의해 파괴된 농업 생산기반과 삶의 터전을 복구하는 데에 식량을 지원하는 구호식량원조사업, 셋째 빈곤의 늪에 있는 지역사회의 식량안보를

향상시키기 위해 식량을 지원하는 개발식량원조사업, 넷째 신속함이 생명인 긴급식량원조사업의 식량운송에 필수적인 인프라를 구축해 주는 특별식량원조사업 등이다.

국제사회가 정비해 놓은 대개도국 식량원조 프로그램들은 공통적으로 지원 신청, 지원식량의 사용 및 분배, 지원식량의 분배에 대한 감시체계, 사업 결과에 대한 평가와 피드백 체계를 갖추고 있다. 또한 식량지원과 관련해 수원국들의 경제민주화 로드맵과 경제개발사업 추진 등에도 깊이 관여함으로써 수원국의 경제발전을 추동하려는 전략적 목표도 가지고 있다. 대북 식량지원에 대해 전략적 고민을 하고 있는 우리도 지원의 효과를 최대화할 수 있는 지원 프로그램을 구축해야 한다.

### <대북 식량지원의 프로그램화 방향>

대북 식량지원프로그램을 구축하기 위해서는 식량지원이 필요한 상황을 구분하고 단순화하는 작업으로부터 접근할 필요가 있다. 개도국 식량지원의 역사가 깊고 경험이 풍부한 미국과 WFP가 주목하고 있는 여러 상황과 우리나라의 특수성을 고려해 성격별로 재정리한다면, ① 재난 상황 ② 취약계층의 존재 ③ 개발의 추동 필요성 등으로 요약할 수 있다. 이들과 같이 식량지원이 필요한 상황 구분에 따른 대북 식량지원프로그램 구축 방향은 다음과 같다.

첫째는 ‘긴급구호 식량지원프로그램’이다. 이 프로그램은 대형 재해가 발생한 경우 이재민 구호를 목적으로 한다. 이에 해당되는 지원사업은 비교적 단기간에 소규모·일회성으로 이루어지는 것이 일반적이며 긴급한 대응이 중요하다. 따라서 공식 요청 조건의 충족, 협상의 필요성, 사전 계획 수립의 여부, 투명성 확보의 압력, 평가와 피드백 등에서 상대적으로 자유롭게 접근할 수 있어야 한다.

긴급구호지원 프로그램의 운용은 가급적 일원화할 필요가 있다. 대외 구호지원사업에 대해서는 대한적십자사가 많은 경험을 가지고 있을 뿐만 아니라 독립된 프로그램으로 발전시킬 수 있는 내부 규정과 사업 추진 절차

도 충분히 보유하고 있다. 따라서 긴급구호지원에 해당되는 식량지원사업의 시행 주체는 대한적십자사로 일원화 하는 것이 바람직하다. 다만, 재해 발생 지역에서 이미 지원사업이나 협력사업을 추진하고 있는 기관이나 단체가 있고 그들이 추가적인 긴급지원에 착수할 의사를 가지고 있다면 허용할 필요가 있다. 접근성과 신속성에 있어 장점이 있으며 기존 사업의 효과적 추진에 도움이 될 수 있기 때문이다.

둘째는 ‘취약계층을 위한 식량지원프로그램’이다. 이 프로그램은 영유아, 어린이, 임산부, 노인, 환자 등 식량조달에 취약한 북한 주민을 위한 지원에 적용될 수 있다. 이 프로그램 역시 인도적 협력사업에 적용될 것이므로 인도적 차원의 지원 프로그램이 갖추어야 할 목적과 규범, 절차에 있어 긴급구호지원과 근본적인 차이는 없다. 다만, 지원 대상이 뚜렷하고 증장기에 걸쳐 수행해야 하므로 사전에 다양한 하부 프로젝트의 구상과 계획 수립이 필요하다. 또한 지원 규모가 긴급지원에 비해 클 것이므로 요청, 협상, 계획, 투명성, 평가와 피드백 등에서 상향된 조건을 충족해야 할 것이다.

이 프로그램에 해당되는 지원사업은 다양한 주체에 의해 추진될 수 있다. 대한적십자사는 물론 민간지원단체가 사업 수행주체로서 역할을 할 수 있으며, 정부는 보유하고 있는 자원을 지원사업자에게 특별 가격으로 매각하거나 지정 기탁하는 형식으로 참여할 수 있을 것이다. 국제기구들은 이 지원사업을 특별히 강조해 왔으며 관련 프로그램도 잘 정비해 놓고 있다. 우리나라도 이미 시범사업의 형태로 계획하고 있거나 국제기구의 사업에 참여하는 방식으로 시행되고 있다. 이러한 시범사업의 추진 경과가 가시화 되면 그 성과를 평가해 프로그램을 보다 정교하게 구축할 필요가 있다.

마지막으로 ‘개발협력 연계 식량지원프로그램’도 필요하다. 이 프로그램은 인도적 차원의 지원 프로그램과 구분해서 프로그램을 구축해야 한다. 그 성격과 목적이 뚜렷하게 구별되며 추진 주체와 지원의 규모에도 큰 차이가 있기 때문이다.

우선 프로그램의 성격과 목적이 다르다. 이 방식에 포함되는 지원식량은 식량난을 완화해 준다는 차원을 넘어 개발협력사업의 추진 재원으로서의

기능을 지니고 있다. 따라서 이 식량지원은 개발협력사업의 일환으로 다루어져야 한다. 그런 만큼 해당 분야의 개발협력사업을 담당하는 부처가 중요한 역할을 해야 하며, 시행주체 역시 해당 개발협력사업을 직접 추진하는 주체로 할 필요가 있다. 지금까지 농업부문에서 대북 개발협력사업을 추진해 온 주체는 민간지원단체와 지자체가 있다. 또한 정부가 구상해 온 농림부문 공적 개발협력사업의 담당 주체로서 ‘공공사업단’도 중요한 역할을 담당할 수 있다.

한편 정부도 개발협력과 연계한 식량지원프로그램의 추진 주체가 될 수 있다. 이 경우는 정부 대 정부의 개발협력에 해당되며, 남북관계의 획기적 개선, 북한 체제의 전면적 개혁·개방, 시장경제체제하에서의 경제부흥계획 수립과 이행 등이 전제되어야 한다. 이 경우에 해당되는 정부의 식량지원은 우리 정부의 지원 전략과 북한 경제 상황, 그리고 지원의 성격과 규모에 따라 무상 혹은 유상으로 추진 가능하며, 유상으로 지원할 경우에는 북한 경제개발을 위한 여러 가지 대규모 차관 공여사업 중 일부로 선택될 수 있다. 우리나라의 대북 식량지원 경험에서 이 부분이 가장 빈약하므로 신중한 기획이 필요하다.

### <기타 과제: 투명성 확보·채권의 처리·제도화>

대북 식량지원과 관련된 당면 문제 중에서 가장 먼저 해결해야 할 과제는 지원식량의 분배투명성을 확보하는 일이다. 수원국에서 지원물자의 분배 상황을 감시하는 목적은 여러 가지가 있지만 중요한 세 가지를 요약한다면 다음과 같다.

첫째, 지원물자의 분배 감시는 지원사업이 당초 목표한 수혜자에게 잘 전달되고 있는지를 확인하려는 것이다. 둘째, 수원국 내에 지원 대상 물자가 얼마나 부족한지와 취약계층의 상황이 어떠한지에 관한 자료를 수집하려는 것이다. 셋째, 지원 효과를 평가해 지원사업을 지속적으로 추진할지 여부와 보다 효과적인 지원방식으로 전환할지 여부 등을 판단하기 위한 것이다.

대북 식량지원의 경우, 분배 상황 모니터링과 관련해 북한측과 협의해야 할 과제는 모니터링 방식과 범위, 북한측의 모니터링 보장 수준 등이다. 지속적이고 안정적인 지원과 조사활동을 위해서는 북한 지역 내에 상설 사무소를 설치하는 것이 최적이지만, 필요할 때마다 모니터링 요원을 북한에 파견하는 방안도 고려할 수 있다. 모니터링과 관련된 세부 협의사항은 세계식량계획(WFP)과 북한이 맺은 협약 사례를 참고할 수 있다.

대북 식량지원에 대한 국민적 공감대를 얻기 위해서는 기존의 식량채권 처리가 필요하다. 대북 식량채권 문제에 대해 우리는 먼저 원칙적으로 채권자로서의 입장에서 서서 북한에 협상을 제안해야 한다. 이에 대해 북한이 전향적 태도를 취할 경우 채권처리에 대한 ‘원칙’과 별개로 ‘유연성’을 발휘할 수 있을 것이다.

북한이 식량차관 채권처리 협상에 나올 경우에 대비해 우리의 입장과 자세도 가다듬을 필요가 있다. 남북관계에 대한 전략, 북한의 상환능력에 대한 고려, 국제사회에서 한국의 위상, 다양한 채권처리 옵션과 선택 가능성에 대한 인식이 우선 필요하다. 또한 채권상환과 관련된 정보를 북측에 미리 제공하고 의견을 청취하는 것도 중요하다.

대북 식량지원을 규정하고 있는 현행 제도를 검토하고 재정비할 필요가 있다. 대북 식량지원과 관련된 주요 법규로는 「남북교류협력에 관한 법률」, 「인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정」, 「남북관계 발전에 관한 법률」, 「양곡관리법」 등을 우선 들 수 있으며, 그 외에 남북 합의서, 국내 기관 및 단체 간에 체결된 업무협약서 등이 있다. 우선 이들 법규 내용에서 대북 식량지원프로그램 추진에 모순되거나 불충분한 내용을 정비해야 하며, 각 지원 프로그램에 해당되는 시범사업을 먼저 실시해 대북 식량지원사업의 확대 가능성을 전망한 후 신규 제도 구축 여부를 검토할 필요가 있다.

대북 식량지원프로그램 구축에 관한 제도화를 결정하기 전 고려해야 할 사항도 있다. 식량의 대외원조에 대한 국제규범에 대한 검토가 있어야 한다. WTO농업협정의 관세화 유예의 특별대우 조건, FAO의 잉여농산물 처분 협의와 통보 의무, 곡물 수출국에 대한 통상적시장수요(UMR) 보장 등

은 우리나라의 대북 식량지원에 일정한 제한을 가하는 요소들이다. 국제규범 문제를 우회하는 방안으로서, 국내의 지원 주체에 정부 관리 양곡을 판매하는 방안과 새로운 국제협정 체결 시 인정받는 방안도 적극적으로 고려할 필요가 있다.

## 부 록

## 1. 참고자료

부표 1. 정부와 민간의 대북 무상지원 내역

기간	정부차원	민간차원	합 계
1995	2억 3,200만 달러(1,854억 원) 쌀 15만 톤 직접 지원	25만 달러(2억 원) 담요 8천 매 국제적십자사 경유	2억 3,225만 달러 (1,856억 원)
1996	305만 달러(24억 원) CSB, 분유, 기상자재 UN기구 경유	155만 달러(12억 원) 밀가루, 분유, 식용유 국제적십자사 경유	460만 달러 (36억 원)
1997	2,667만 달러(240억 원) CSB, 옥수수, 분유, 보건의료 등 UN기구 경유	2,056만 달러(182억 원) 옥수수, 밀가루, 감자, 라면 등 국적/남북적십자 경유	4,723만 달러 (422억 원)
1998	1,100만 달러(154억 원) 옥수수 3만 톤, 밀가루 1만 톤 UN기구 경유	2,085만 달러(275억 원) 밀가루, 옥수수, 비료, 한우, 비닐 등 대한적십자사 창구	3,185만 달러 (429억 원)
1999	2,825만 달러(339억 원) 비료 11.5만 톤 직접 지원	1,863만 달러(223억 원) 밀가루, 옥수수, 약품, 비료 4만 톤 등 대한적십자사/독자 창구 (2. 10~)	4,688만 달러 (562억 원)
2000	8,139만 달러(978억 원) 비료 30만 톤 직접 지원	3,238만 달러(387억 원) 옥수수, 감귤, 의류, 설탕, 분유 등 대한적십자사/독자 창구	1억 1,377만 달러 (1,365억 원)
2001	7,522만 달러(975억 원) 내의 150만 벌, 옥수수 10만 톤. 비료 20만 톤, 말라리아 방역지원 직접지원/WFP/WHO경유	6,017만 달러(782억 원) 옥수수, 감귤, 의류, 설탕, 분유 등 대한적십자사/독자 창구	1억 3,539만 달러 (1,757억 원)

(계속)

기간	정부차원	민간차원	합 계
2002	8,915만 달러(1,140억 원) 옥수수 10만 톤, 비료 30만 톤, 말라리아방역 직접지원/WFP/WHO경유	4,577만 달러(576억 원) 농기계, 의류, 의료장비, 씨감자 등 대한적십자사/독자 창구	1억 3,492만 달러 (1,716억 원)
2003	9,377만 달러(1,122억 원) 말라리아 방역지원, 취약계층 지원, 비료 30만 톤, 옥수수 10만 톤 직접지원/WFP/UNICEF경유	6,386만 달러(766억 원) 동내의, 아동복, 밀가루, 항생제 등 대한적십자사/독자 창구	1억 5,763만 달러 (1,888억 원)
2004	1억 1,541만 달러(1,313억 원) 의약품, 긴급구호세트, 비료 30만 톤 말라리아 방역지원, 옥수수 10만 톤 직접지원/WFP/WHO경유	1억 3,250만 달러(1,558억 원) 농자재, 피복, 감귤, 의료설비 등 대한적십자사/독자 창구	2억 4,791만 달러 (2,871억 원)
2005	1억 3,588만 달러(1,359억 원) 말라리아, 조류인플루엔자 방역지원, 비료 35만 톤, 수해응급구호, 취약계층 직접지원/WHO/UNICEF경유	7,666만 달러(779억 원) 밀가루, 의료설비, 농업용비닐 등 대한적십자사/독자 창구	2억 1,254만 달러 (2,138억 원)
2006	2억 939만 달러(2,093억 원) 비료 35만 톤, 수해복구 지원, 말라리아 방제약품, 영유아 지원 직접지원/WHO/UNICEF경유	7,048만 달러(704억 원) 밀가루, 의류, 의료설비, 수해복구 대한적십자사/독자 창구	2억 7,987만 달러 (2,797억 원)
2007 7월 현재	1억 2,843만 달러(1,221억 원) 수해복구 지원('06년 사업계속), 비료 30만 톤(정산중), 구제역, 산림병충해 방제약품, 말라리아 방제약품, 영유아 지원 직접지원/WHO/UNICEF경유	3,302만 달러(312억 원) 의류, 의료설비, 연탄, 농자재 등 대한적십자사/독자 창구	1억 6,145만 달러 (1,533억 원)
합계	12억 2,961만 달러 (1조 2,812억 원)	5억 7,668만 달러 (6,558억 원)	18억 629만 달러 (1조 9,370억 원)

자료: 통일부 제공.

부표 2. 연도별 식량지원 실적

단위 : 천 톤

연도	'95	'00	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'10	합 계
	150	500	400	400	405	500	100	400	5	2,860
규모	국내쌀 150	- 외국쌀 300 옥수수 200	국내쌀 400	국내쌀 400	국내쌀 105 (용천 5) 외국쌀 300	국내쌀 400 외국쌀 100	국내쌀 100	국내쌀 150 외국쌀 250	국내쌀 5	국내쌀 1,710 외국쌀 950 옥수수 200
형태	무상	차관	차관	차관	차관 (무상)	차관	무상	차관	무상	-
수행 기관	KOTRA	조달청	aT(2,210)							

주: 차관지원의 조건은 연리 1%, 10년 거치 20년 분할상환.

자료: 김기봉(2015).

부표 3. 북한 식량지원 차관내역

연도	차관 제공량	차관단가 (달러/톤)	차관 확정일	차관금액 (천 달러)	상환개시일
2000	쌀 30만 톤 옥수수 20만 톤	219.94 108.80	2001. 6. 7.	88,355	2012. 6. 6.
2002	쌀 40만 톤	265	2003. 3. 31.	106,000	2014. 3. 30.
2003	쌀 40만 톤	265	2003. 12. 23.	106,000	2014. 12. 22.
2004	쌀 40만 톤	300	2015. 2. 17.	117,986	2016. 2. 16.
2005	쌀 50만 톤	300	2006. 1. 4.	150,000	2017. 1. 3.
2007	쌀 40만 톤	380	2007. 12. 12.	151,701	2018. 12. 11.
계	쌀 240만 톤 옥수수 20만 톤			720,042	

자료: 김기봉(2015).

부표 4. 2007년 대북 식량지원 지원방식

단위: 톤

구 분		물 량	선적기간	계약방법	
국내산 쌀	해로지원 (1단계)	첫항차	3,000	6. 27.~6. 30.	견적에 의한 수의계약
		2항차	4,000	7. 3~7. 8.	
		3항차	3,000	7. 11.~7. 13.	
	육로지원		50,000	7. 20.~8. 24.	경쟁입찰
	해로지원(2단계)		90,000	7. 27.~9. 24.	경쟁입찰
소계		150,000			
외국산 쌀	1단계		100,000	8. 26.~10. 16.	경쟁입찰
	2단계		47,363	9. 26.~11. 27.	
	3단계		102,637	10. 30.~11. 18.	
	소계		250,000		
계		400,000		총 11회	

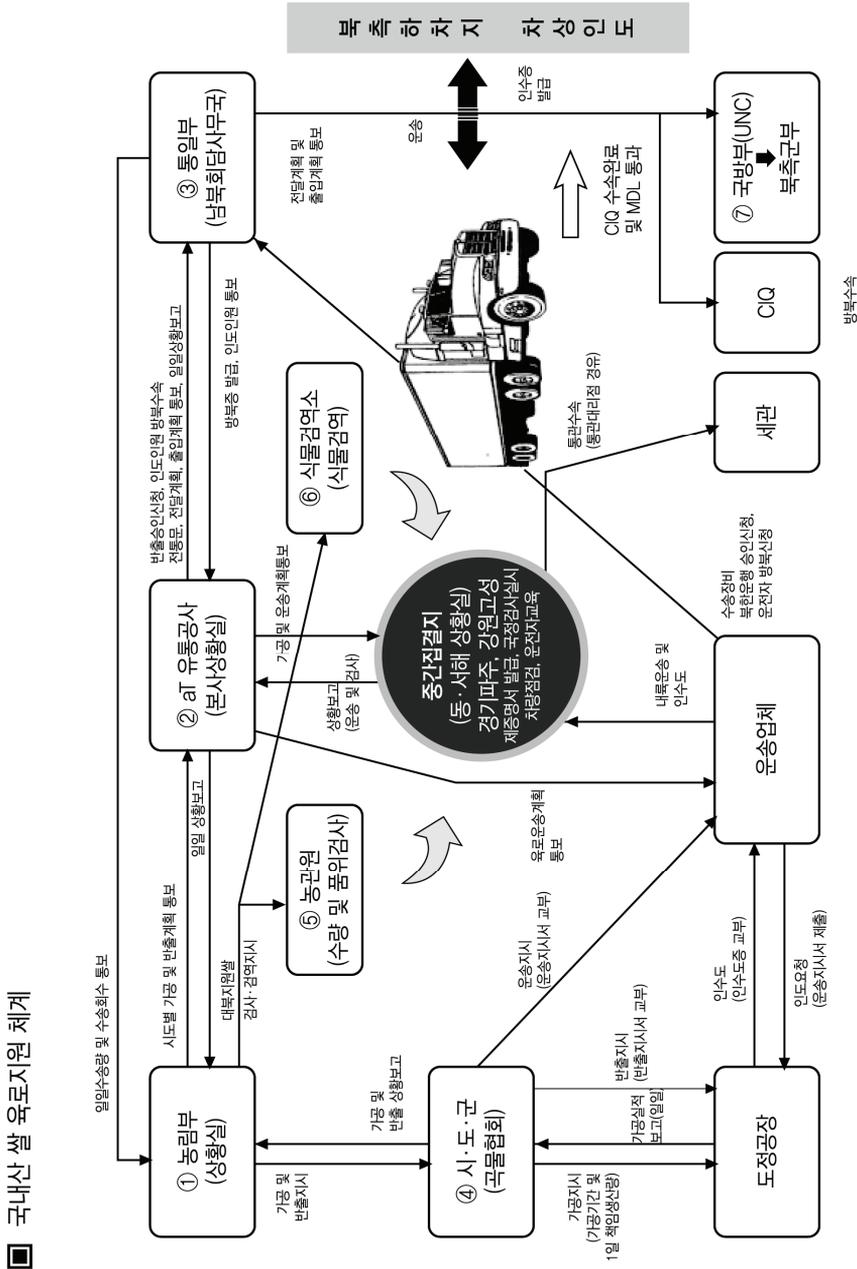
자료: 김기봉(2015).

부표 5. 2007년 대북식량지원 일자별 주요내용

2007. 4. 18.~4. 22.	제13차 남북경제협력추진위원회 개최(평양)
4. 22.	남북간 식량차관 제공에 관한 합의서 체결
5. 15.	남북협력기금 지출 의결
5. 28.	2.13합의 초기이행조치 미이행에 따른 지원잠정 중단
6. 26.	정부 지원재개 발표
6. 30.	국내산 쌀 해로스송 시작
7. 20.	국내산 쌀 육로스송 시작(경의선, 동해선)
8. 24.	국내산 쌀 육로스송 완료(20회차)
9. 11.	외국산 쌀 해로스송 시작(태국산)
9. 27.	국내산 쌀 해로스송 완료(17항차)
10. 16.	1차 분배현장 확인(개성, 고성)
10. 29./11. 3.	2차 분배현장 확인(홍남, 함흥, 해주)
11. 16./11. 21.	3차 분배현장 확인(원산, 남포)
11. 28./12. 9.	4차 분배현장 확인(남포, 청진)
12. 11.	외국산 쌀 해로스송 완료(38항차)

자료: 김기봉(2015).

부도 1. 대부 쌀 차관지원 금융체계(육포)



자료: 김기봉(2015).



## 2. 과거 한미 간 PL480 차관 협정<sup>55</sup>

### (1) PL480 차관협정의 구조 및 주요 내용

- 전문: 자유우방국의 정상적 상거래 존중, 개도국의 식량문제 해결을 위한 자구노력 중시, 식량생산, 저장, 유통 단계의 감모 방지를 위한 노력
  
- 제1장(일반규정)
  - 미국 정부가 한국 정부에 미국농산물 구입을 위한 자금을 융자하고, 융자가액의 최고한도 설정
  - 착수금, 구입자금 융자조건, 상환금적립, 구매대금 융자조건, 원화대금 사용방법, 상환통화 등에 관한 규정
  - 국제교역과의 관계, 민간교역의 보장, 자구조치사항, 보고사항, 용어의 정의, 적용환율, 협의회 소집
  
- 제2장(특별규정): 일반규정에 위임한 세부사항 규정
  - 차관품목(소맥, 소맥분)과 수량 최고한도, 가액의 융자한도
  - 상환조건: 착수금, 거치 및 상환기간, 이자율
  - 한국 정부의 자조 조치사항(self-help)
  - 차관물자 판매대금의 사용용도 제한
  
- 제3장(기타규정)
  - 수원국의 자조사업이 제대로 이행되지 않을 경우 차관이 중도에 종결될 수 있다는 유보 규정

---

<sup>55</sup> 외교통상부 제공.

**(2) 자조 조건(Self-Help Measure)의 내용**

- 수원국인 한국은 지속적으로 식량증산에 노력하고 낙후된 농촌지역의 개발과 영세 농민이 농업증산에 적극적으로 참여할 수 있도록 하기 위해 적극적인 조치를 취해야 함을 규정
  
- 다음과 같은 분야의 농업연구, 시험시설을 확충해 기초 및 응용과학부문의 농업기술자 양성에 치중(투자)하며, 농업기반(underlying foundation)을 지속적으로 확충 강화할 것을 규정
  - 연구사업 중점 지원 대상 분야
    - 주곡 특히 미곡의 증산
    - 농업기계화 및 관개(수리)시설의 개발 확대
    - 미곡 및 여타 작물재배 상의 작부체계 개선
  - 곡물생산지, 집산지, 소비지 및 항만지역별 양곡보관(저장) 시설의 개량 및 증설
  
- 다음과 같은 분야의 사업도 추진할 것을 규정
  - 전체 인구 특히 농촌 지역의 인구증가 억제를 위한 가족계획사업의 개선 확대
  - 농업시책 및 정책(계획)하에서 투자의 효율성 분석
  - 농업시책 및 정책(계획)이 농업생산 및 관련 업계(Agribusiness)에 미치는 효과의 분석



## 참고 문헌

- 국제연합. 2007. “국제 기후위험지수 보고서.”
- 김기봉. 2015. “대규모 대북 식량차관 지원사업.” 제1차 KREI 통일농업전문가포럼 발표자료. 한국농수산식품유통공사.
- 김성근. 2015. “대한적십자사의 대북긴급구호사업.” 제1차 KREI 통일농업전문가포럼 발표자료.
- 김영훈(편역). 2010. “미국과 국제사회의 대북 식량지원.” 『KREI 북한농업동향』 12(2). 한국농촌경제연구원.
- 김영훈. 2011. “대북 식량지원과 분배투명성.” 『통일한국』 2011년 4월호. 평화문제연구소.
- 김영훈·임수경. 2014a. 『대북 비료지원사업 평가와 비료분야 대북협력 효율화 방안』. 한국농촌경제연구원.
- \_\_\_\_\_. 2014b. “2013년 북한주민의 식량소비 및 영양 실태.” 『KREI 북한농업동향』 16(1). 한국농촌경제연구원.
- 김영훈(편역). 2014. “2014년 상반기 북한의 농업 및 식량수급 동향과 전망.” 『나라경제』 16(7): 39-45. 한국개발연구원.
- 김영훈·성명환. 2008. 『대북 식량지원의 효과와 정책과제』. 한국농촌경제연구원.
- 김영훈(편역). 2013. “최근 북한 주민의 식량소비 및 영양 상황.” 『KREI 북한농업동향』 15(1). 한국농촌경제연구원.
- 김영훈. 2014. “북한 농업정책의 변화와 2014/15년 식량수급 전망.” 『KREI 북한농업동향』 16(4). 한국농촌경제연구원.
- 김영훈. 2015. “북한의 반복되는 기상재해.” 『통일시대』 2015년 8월호. 민주평화통일자문회의.
- 김태훈. 2015. 9. “늘어나는 쌀 재고, 어떻게 할 것인가?” 정책토론회 발표자료. 한국농촌경제연구원.
- 농어촌연구원. 2000. 『북한의 농업생산기반 및 정책에 관한 연구』.
- 대북민간단체협의회·대북지원민관정책협의회. 2005. 『대북지원 10년 백서』.
- 보류그 콜딩·페르 핀스트루프·안테르센. 2009. “원조수단으로서 식량원조: 과거, 현재, 그리고 미래.” 『원조와 개발: 교훈과 미래방향(원제: Foreign Aid and Development)』.

- 박형중 외. 2009. 『북한개발지원의 이론과 포괄적 전략』. 경제·인문사회연구회 협동연구총서 09-15-02. 통일연구원.
- 월드비전. 2013. *An independent high-level assessment of World Vision International's Commitments to the UN Strategy 'Every Woman, Every Child'*. World Vision International.
- 월드비전. 2014. 『Telling Our Story: 굶주림 없는 세상을 위한 식량지원사업』.
- 이일영. 1997. 『중국의 농촌개혁과 경제발전』. 서울대학교 출판부.
- 이종무 외. 2008. 『국제 NGO의 원조 정책과 활동』. 경제·인문사회연구회 협동연구총서 08-08-07. 통일연구원.
- 임강택 외. 2008. 『국제사회의 원조 현황 및 추진 전략』. 경제·인문사회연구회 협동연구총서 08-08-03. 통일연구원.
- 통일부. 1999. 『98년도 대북정책 평가』.
- 통계청. 『북한의 주요통계지표』. 각 호.
- 한국개발연구원. 2009. “북한의 식량사정과 대북 인도적 지원방향에 대한 좌담회.” 『KDI 북한경제리뷰』 2009년 8월호. 한국개발연구원.
- 한국개발연구원. 2012. “대북 식량채권 처리문제.” 『KDI 북한경제리뷰』 2012년 3월호. 한국개발연구원.
- 현대경제연구원. 2014. “북한 농업개혁이 북한 GDP에 미치는 영향.” 『이슈리포트』 2014(36): 1-7. 현대경제연구원.
- FAO/WFP. “Crop and Food Security Assessment Mission to the Democratic People’s Republic of KOREA.” 각 호.
- Lim, Hyoung-Joon. 2015. 7. “First 1,000 days of a Child in DPR Korea.” 2015년 제2차 KREI 통일농업전문가포럼 발표자료.
- Hanrahan, E. Charles. 2010. “Local and Regional Procurement for U.S. International Emergency Food Aid.” USCRS Report R40759. Congressional Research Service.
- Hanrahan, E. Charles. 2013. “International Food Aid Programs: Background and Issues.” USCRS Report R41072. Congressional Research Service.
- Hanrahan, E. Charles and Carol Canada. 2013. “International Food Aid: U.S. and Other Donor Contributions.” USCRS Report RS21279. Congressional Research Service.
- IFRC. *World Disaster report 2010*.

- Meliksetian, Lucy. 2011. "The European Union: Humanitarian Assistance and Food Aid in Developing Nations." *Issue-Specific Briefing Paper*. Humanitarian Assistance in Complex Emergency. University of Denver.
- Schnepf, Randy. 2014. "International Food Aid Programs: Background and Issues." USCRS Report R41072. Congressional Research Service.
- UNDP. 1998. *Agricultural Recovery and Environmental Protection Program*.
- USAID. "Celebrating Food for Peace, 1954-2004: Bringing Hope to the Hungry." U.S. Agency for International Development. <[http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PDABZ818.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDABZ818.pdf)>.
- USAID. 2013. "Fiscal Year 2012 Emergency Food Security Program Fact Sheet." <[http://hagstromreport.com/assets/2013/2013\\_0410\\_USAID\\_FY2012\\_EmergencyFoodSecurity.pdf](http://hagstromreport.com/assets/2013/2013_0410_USAID_FY2012_EmergencyFoodSecurity.pdf)>.
- USCRS(Congressional Research Service). 2009. "Foreign Assistance to North Korea." Sep. 9.
- USCRS(Congressional Research Service). 2010. "Foreign Assistance to North Korea." Mar. 12.
- USCRS(Congressional Research Service). 2014. "International Food Aid Programs: Background and Issues." May. 28.
- USGAO. 2002. "FOOD AID -Experience of U.S. Programs Suggests Opportunities for Improvement-." GAO-02-801T.
- WFP. 2013. "WFP Strategic Plan 2014-2017."

<웹사이트 및 언론>

- 데일리NK 웹사이트. <<http://www.dailynk.com/korean/market.php>>.
- 월드비전 웹사이트. <<http://www.worldvision.or.kr>>.
- 일본 외무성 웹사이트. <[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiyo/hyouka/kuni-betu/gai/kr/pdfs/sk11\\_06\\_01.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiyo/hyouka/kuni-betu/gai/kr/pdfs/sk11_06_01.pdf)>.
- 한국농촌경제연구원 웹사이트 <<http://aglook.krei.re.kr/jsp/pc/front/trend/holesaleTrend.jsp>>.
- FAS 웹사이트. <<http://www.foodassistanceconvention.org/en>>.
- USDA 웹사이트. <<http://www.fas.usda.gov>>.
- 中華粮网旗下网站. 웹사이트. <<http://datacenter.cngrain.com>>.
- 조선신보. 2015. 1. 8.

연합뉴스. 2015. 1. 9.

통일뉴스. 2015. 1. 6.

<포괄적 참고자료>

남북식량차관지원 합의서. 2007.

농수산물유통공사. 각 연도. 『대북 식량차관 쌀 지원 백서』.

통일부. 각 연도. 『월간 남북교류협력 및 인도적사업 동향』. 각 호.

통일부. 각 연도. 『국내외 대북지원 동향』. 각 호.

한국농촌경제연구원. 『중국농업동향』. 각 호.

한국농촌경제연구원. 『KREI 북한농업동향』. 각 호.

연구보고 R755

대북 식량지원프로그램 구축 방향

---

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25.)

인 쇄 2015. 10.

발 행 2015. 10.

발행인 최세균

발행처 한국농촌경제연구원

우) 58217 전라남도 나주시 빛가람로 601

대표전화 1833-5500 <http://www.krei.re.kr>

인쇄처 (주)한디자인코퍼레이션 (02-2269-9917)

---

ISBN 978-89-6013-815-5 93520

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.  
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.