



이철호 이사장
한국식량안보연구재단
고려대학교 명예교수

통일을 대비한 한반도 식량안보 정책 방향

한반도의 통일은 우리가 당연히 하는 것처럼 남과 북으로 나뉘었던 두 체제가 한 쪽이 잘못되어서 하나로 합쳐지는 쉽고 안일한 방식으로 이루어질 것 같지는 않다. 더욱이 자유민주주의를 표방하는 남한사회가 주도하는 통일이 되려면 엄청난 노력과 준비가 필요하다.



▲ 출처: www.peacexpeace.org

「넥스트 디케이드」의 저자 조지 프리드만(George Friedmann)을 비롯한 많은 지정학자들이 북한의 붕괴를 예측하고 남한으로의 흡수 통일을 당연시 하지만 현장에서 보는 통일 여건은 그리 낙관하지 않다. 오히려 '남조선 혁명은 남한의 혁명세력이 주체가 되어 수행해야 한다'는 북한의 민족해방 인민 민주주의 혁명 전략이 꾸준히 진행되고 있으며 가시적인 성과를 거두고 있다. 남한의 국론은 심하게 분열되어 있고 국가보안법은 무력화되었으며 종북세력들이 국회와 사회조직에 대거 진출하여 있다. 북한은 자유민주주의 체제의 약점을 파고들어 남한 내부에서 인민혁명을 일으킬 준비가 되었다고 판단하고 있다. 이 위기를 제대로 관리하고 극복하지 못하면 남한은 커다란 재앙을 맞게 될 것이다.

이러한 위기상황에서 남한이 해야 할 일은 북한주민이 납득하고 받아들일 수 있는 자유민주통일의 청사진을 보여주는 것이다. 우리는 이미 자유경제체제를 성공적으로 발전시켜 세계 10대 경제대국으로 성장하였으며 GDP 2만달러를 넘는 풍요사회를 만들었다.



▲ 출처: 38north.org

그러나 그것만으로 북한주민의 마음을 얻을 수는 없다. 오히려 경제수준의 큰 차이는 새 터민들이 느끼는 것처럼 이질감과 좌절감을 크게 할 뿐만 아니라 통일이 되면 남한의 거대 자본들이 들어와 북한 주민들의 생활터전을 빼앗을 것을 염려하게 한다. 그러므로 남한 주도의 통일이 되려면 남북한 주민들이 모두 받아들일 수 있는 통일 시나리오를 마련해야 한다.

남한 주도의 통일이 되려면 무엇보다 먼저 남한사회가 북한주민이 함께 살고 싶은 정의롭고 정직하며 서로 존중하는 아름다운 사회가 되어야 한다. 북한에서 돌발사태가 발생하였을 때 북한지역의 지방자치를 보장하고 지원하는 합리적인 방안들이 수립되어 있어야 하며, 국유화되어 있는 북한의 토지와 부동산을 북한 주민에게 배분하는 원칙이 세워져야 한다. 통일 후 남한의 자본이 북한에 무차별 유입되는 것을 방지하는 법이 만들어지고 북한의 시급한 식량문제를 해결하기 위한 치밀한 준비가 되어 있어야 한다. 이러한 구체적인 통일 시나리오를 보고 북한주민들이 통일을 선택하게 해야 한다.

통일의 궁극적인 목적은 대치 상태에서 드는 사회비용을 줄이고 국민의 행복을 증진시키는 데 있다. 그러므로 통일은 분단 60여년 동안의 체제경쟁에서 양 진영에 쌓인 불합리와 폐단을 최소화하여 이상적인 선진사회로 발전하는 계기가 되어야 한다. 한반도에서 단일 민족으로 수천년간 살아온 한국인들이 65년동안 서로 다른 정치체제에서 살면서 드러난 영양인류학적 변화는 실로 놀랄만하다(표 1 참조). 해방 당시 1,600만명이었던 남한의 인구수는 2012년 5,000만명(증가율 312%)으로 늘었으며, 북한은 900만명에서 2,400만명(증가율 271%)으로 증가하여 인구수에서 현격한 차이를 나타내고 있다. 농업인구 70% 수준에서 시작한 남북한의 농가인구 비율은 현재 남한 6.4%, 북한 36.8%를 기록하고 있다. 1인 1일 평균 식품섭취량은 남한 1,300g, 북한 500g(곡물기준) 수준이다. 식품에너지 공급량은 남한 3,100kcal, 북한 2,100kcal, 섭취량은 남한의 경우 2,000kcal 수준이나 북한은 1,600kcal 이하이다. 남한은 모자라는 식량을 무제한 수입할 수 있는 경제력으로 식량에너지의 50%, 곡물수요의 70%를 수입에 의존하고 있는 반면, 북한은 절대 빈곤국으로 국민의 대부분이 식량 부족에 시달리고 있다. 남한은 식품의 과소비와 비만이 커다란 사회문제로 부각되고 있는 반면 북한은 기아와 부족한 의료 서비스로 인해 폐결핵 환자수가 인구 10만명당 300명을 크게 웃돌고 있는 실정이다(표 1 참조).

표 1. 한반도 분단 65년의 영양인류학적 평가

	남한	북한
인구수(2012년)	5,000만명	2,442만명
인구수(1945년 분단당시)*	1,600만명	900만명
인구증가율(2012/1945)	312%	271%
인구밀도(명/km ²)	497.1	197.4
농가인구(명)	2,962(2011년)	8,573(2008년)
농가인구 비율(%)	6.0%(2011년)	36.8(2008년)
1인 1일 평균 식품섭취량(g)	1,300	500(+)
에너지 섭취량(kcal)	2,000	1,600
에너지 구성비(탄수화물:단백질:지방)	65:15:20	80:12:8
곡물자급률(%)	26	63
평균신장(cm, 남자/여자)	173/159	166/155
비만율(%)	33	-
결핵 발생률/사망률(명, 인구 10만명당)	90/8	344/25
1인당 GDP(US\$)	23,679	506
정치체제	개방형 자유민주주의	폐쇄형 공산사회주의

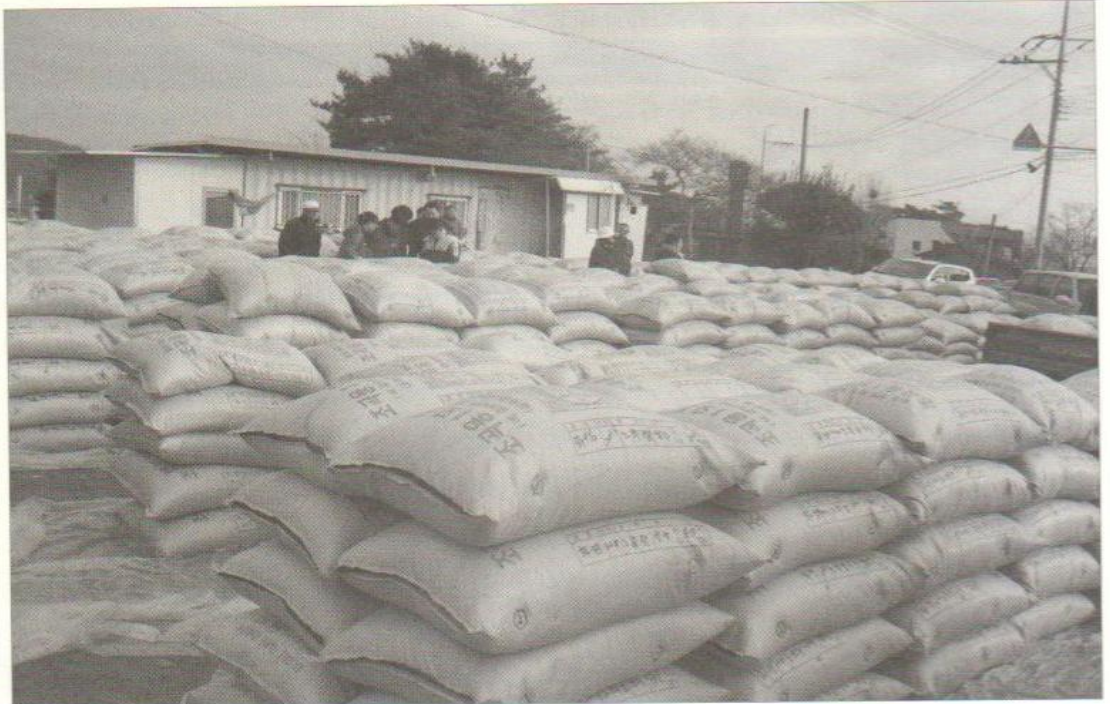
(참조: 이철호 외, 한반도 통일과 식량안보(2012), 통계청, *국가기록원)

따라서 남북한의 식량문제를 해결하는 일이야말로 통일 과정에서 우선적으로 다루어야 할 과제를 알 수 있다. 남한의 식품 과소비와 식량 낭비를 줄여 식량의 해외 의존도를 낮추고 북한의 식량생산을 늘려 북한 주민의 굶주림과 식량 부족을 해소하는 노력이 시급히 전개되어야 한다. 한국인을 위한 합리적인 식량 영양 최적화 모델을 수립하여 건강하고 경제적인 식품 공급 및 소비가 이루어지도록 해야 한다. 본고에서는 이러한 관점에서 통일을 대비한 우리나라 식량안보 정책의 방향과 구체적인 실행 방안을 제시하려고 한다.

통일을 대비한 식량안보 정책

통일을 대비한 쌀 120만톤 비축제도 법제화

한반도 통일 시점에서 부족한 양곡의 양은 170~250만톤으로 추정된다(한반도 통일과 식량안보, 도서출판 식안연, 2013 참조). 통일을 대비하여 이 부족한 양곡을 항시 비축해



▲ 출처: khh00700.tistory.com

두어야 한다. 이것은 북한 주민에게 남한이 보여줄 수 있는 신뢰 프로세스의 기초가 된다. 남한이 북한 주민들을 위해 식량을 준비해 두고 있다는 사실은 유사시 남한과의 통일에 당위성을 부여하는 중요한 요소가 된다.

이를 위해 매년 60만톤의 쌀을 2년간 비축하고 2년 후 쌀 가공산업의 원료로 방출하는 것을 법으로 정해야 한다. 현행 양곡관리법에 쌀 비축량 120만톤을 명시할 것을 제안한다. 비축 쌀 60만톤 중 40만톤은 MMA 수입쌀 전량을 사용하고 국내 생산 쌀 20만톤을 추가하는 것이다. 이를 위한 정부 추가예산은 4,800억원으로 추산되는데, 이는 2013년도 외교통일 예산 4조1,000억원의 11.8%에 해당하는 금액이다.

➔ 저소득 영세민 복지향상을 위한 쌀쿠폰 무상지원 제도 실시
저소득층의 식량문제를 정부가 책임지는 것은 복지사회의 기본이다. 남한 전체인구의

7%에 달하는 저소득 영세민(기초생활수급자+차상위계층)에게 필요한 쌀을 무상으로 제공하는 제도를 정착시켜야 한다. 이로써 통일 이후 북한 주민의 대다수에 해당하는 저소득 영세민에게 기초 식량을 무상으로 제공할 수 있는 법적 근거가 마련된다. 남한의 저소득층에게 1인당 월 10kg의 쌀쿠폰(매년 1인당 120kg)을 공급하여 쌀과 쌀가공품(쌀국수, 떡, 햇반 등)을 구입할 수 있도록 한다. 여기에는 쌀이 연간 42만톤 소요되며, 이를 위한 정부 추가예산은 8,106억원으로 추산된다. 이는 2013년도 복지예산 97조4,000억원의 0.8%에 해당하는 금액이다.

→ 쌀 생산 목표량 상향 조정

남한에서는 전량 수입에 의존하는 밀과 다량의 사료곡물을 요구하는 축산물의 소비가 증가하면서 쌀의 소비가 급격히 감소하여 곡물 수입량은 늘어나는데 쌀이 남아도는 상황이 계속되고 있다. 정부는 쌀 직불제, 논 소득 다양화 사업, 쌀 산업발전 5개년 계획 등 쌀 생산을 억제하는 정책으로 일관해 왔다. 그 결과 쌀 생산량은 2011년 422만4,000톤, 2012년 400만6,000톤으로 줄어 쌀 자급률이 83%로 떨어졌다. 쌀 자급에 적신호가 켜진 것이다.

앞에서 언급한 바와 같이 통일을 대비한 쌀 120톤 비축과 저소득층 쌀쿠폰 무상지원 제도, 그리고 쌀시장 개방을 대비한 고품질의 완전미 유통과 쌀 가공산업의 정책적 지원 등 적극적인 쌀 수요창출 정책을 펴면 국산 쌀에 대한 추가수요가 연 60만톤이 발생한다.



▲출처: www.thaivisa.com

이를 뒷받침하기 위하여 연 480만톤의 쌀이 생산되어야 한다. 2011년도 남한의 논 경지면적은 96만ha였으며 같은 해 10a당 수확량은 496kg으로 쌀 476만톤 생산이 가능하다. 따라서 현재의 무계획적인 농지 전용 허가 남발을 지

양하고, 2011년도의 논 경지면적을 유지하며 쌀 생산 목표량을 최소한 480만톤으로 상향조정해야 한다.

① 식용콩의 자급을 위한 계획 수립

한국인의 전통식단은 기본적으로 쌀밥과 콩반찬(콩나물, 두부, 된장찌개)으로 구성되어 있다. 따라서 한국인의 식량안보를 위해서 쌀과 식용콩은 반드시 자급하여야 한다. 남한의 식용콩 수요량은 연간 약 40만톤으로 그 자급률이 1990년까지 60% 수준에 달했으나 최근들어 급격히 감소하여 25%를 밑돌고 있다. 이것은 정부의 식용콩 증산 의지 부족과 저율관세할당물량(TRQ)으로 들어오는 수입콩의 국내 공급가격을 콩 증산과 연계하여 관리하지 않고 있기 때문이다. 2012년도 국산콩 가격은 kg당 5,561원, 487% 관세가 부과된 (TE) 수입콩은 3,523원인 반면, 5% 관세가 부과되는 TRQ 콩은 1,020원에 불과했으며 콩 가공산업에 공급되고 있다. 남한이 WTO협약에 의해 사들여야 하는 TRQ 콩은 18만6,000톤이나 국내 생산량 감소로 인해 2~4만톤 증량하여 수입하고 있다. 저가 콩 수입에 의한 악순환의 꼬리를 끊기 위한 특단의 대책이 필요하다. 국산콩과 수입콩의 가격 차이에서 오는 이득을 콩 생산자에게 돌려주는 정책을 세워야 한다.

식용콩 자급을 위한 정책은 통일 이후 한반도 농정에 크게 영향을 미칠 수 있다. 북한은



▲ 출처: www.jirisan.com

산악지대가 많고 밭 면적이 넓어 콩 생산의 적지이다. 남한의 콩 재배면적은 7만ha, 북한은 9만ha이다. 통일 후 한반도 전체 식용콩 수요량은 60만톤으로 추정되며, 현재 북한의 옥수수밭 상당부분을 콩밭으로 전환하면 식용콩 60만톤을 생산할 수 있는 46만ha의 경작지 확보가 가능하다.

축산 사료 자급률 향상을 위한 정책

남한의 축산업은 그 동안 축산장려정책에 힘입어 양적인 측면에서 크게 성장하였으나 사료의 해외 의존도가 높고 생산성이 낮으며 가축분뇨의 처리문제와 가축질병 발생 등 구조적인 문제점이 나타나고 있다. 2010/11년 구제역과 고병원성 AI 발생으로 3조원 수준의 사상 최대 피해를 입은 후 정부는 2013년 2월 축산업 허가제를 골자로 하는 '축산법 시행령'을 서둘러 개정 공포하였다. 그러나 이 법은 가축 방역을 목적으로 일정 규모 이상의 가축사육업을 축산업 허가대상에 포함시켜 축종별 사육면적 기준을 제시하고 사육 시설 및 장비를 규정한 것이다. 그러나 가축 분뇨의 처리 기준이나 기초사료의 생산과 같은 근본적인 문제 해결에는 접근하지 못하고 있다.

유럽의 축산업 허가제는 '사육두수와 농지의 조화법(harmony rule)'에 근거하여 가축에서 배설되는 분뇨를 모두 자기 경작지에 퇴비로 환원할 수 있는 수의 가축만을 사육하도록



▲ 출처: www.kbs.co.kr

를 제한하고 있다. 1ha의 경작지에 가축 분뇨에서 나오는 질소 170kg까지 시비할 수 있음을 과학적으로 정하고 가축의 종류에 따라 사육할 수 있는 동물의 수(animal unit)를 정해 관리하고 있다. 이렇게 정해진 유럽의 축종별 두당 면적과 한국의 두당 면적 기준을 비교하면 한국이 비육한우 186배, 착유한우 419배, 모돈돼지 1,186배, 비육돈 51~255배, 산란계 390배를 밀식 사육하고 있음을 알 수 있다. 기본적으로 한국의 사육 허가두수는 가축분뇨의 자가 처리를 고려하지 않고 있다(이철호, 첨단환경기술, 2012 참조).

남한의 축산 조사료 생산량은 2009년 기준 437만톤이며 수입량은 84만톤으로 자급률이 84%이다. 배합사료 사용량은 1,665만톤으로 수입 의존율이 75.6%이며, 사료곡물 소비량은 875만톤으로 자급률은 2.1%에 불과하며, 이는 남한의 식량자급률을 25% 이하로 끌어내리는 주요인이다. 따라서 식량안보를 위해 축산업의 체질 개선이 절대적으로 필요하다. 현행 축산업 허가제를 식량안보와 환경 개선을 위한 축산업 허가제로 개정해야 한다. 유럽의 축산업 허가제를 참고하여 농지면적당 사육두수를 적절히 제한하고 조사료와 기초사료 자급을 일정 수준 의무화 하는 제도를 정착시켜야 한다. 북한이 초식동물을 위주로 하는 축산장려정책을 추진하고 있음도 고려해야 한다. 통일 후 스위스와 같은 아름다운 농촌을 한반도에 건설하려면 지금부터 합리적인 축산업 허가제를 시행해야 한다.

② 식품산업 육성 정책

식품산업은 식량공급의 주체로서 그 기능이 점차 커지고 있다. 남한의 농림어업 생산에 의한 식량자급률이 열량기준으로 50% 밖에 되지 않는다는 것은 식품산업이 식량공급의 반을 감당하고 있음을 의미한다. 실제로 2010년 남한의 식품산업규모는 133조원으로 농림어업의 51조원의 2.3배에 달하고 있다. 그동안 식품산업은 식량정책에서 크게 다루어지지 않았으며 보건복지부 산하 식품의약품안전청의 규제 관리대상이었다. 2008년 이명박 정부에서 처음 농림수산식품부가 만들어졌고 박근혜 정부에서 어렵게 농림축산식품부로 명맥을 유지하고 있다. 그러나 아직 식품산업은 식량공급의 주체에 합당한 국가적 관심과 지원을 받지 못하고 있다. 북한은 식량과 에너지 부족으로 현대적인 식품산업이 존재하기 어려운 상황이다. 통일 이후 한반도의 식량사정을 원활히 하려면 남북한의 균형잡힌 식품산업 발전 계획이 수립되어야 한다.

현재 남한의 식품산업은 2007/08년의 세계 곡물파동 이후 계속적으로 고공 행진하는 원

로가격 상승과 서민물가안정을 위한 식품가격 억제정책에 맞물려 채산성이 악화되고 국제경쟁력이 약화되고 있다. 지나친 가격통제로 인해 품질 열화현상이 일어나고 있으며 높아지는 소비자들의 안전요구 수준에 맞추기 어려운 상황이 되고 있다. 또한, 유전자변형(GMO)이나 방사선조사(IR)기술 등 신기술에 대한 비과학적인 반대여론으로 어려움을 겪고 있다. 식품산업의 발전을 저해하는 이런 문제들을 식량안보적 차원에서 정부가 해결해야 한다.

남한의 식품가공공장 평균 가동률은 식품의 종류에 따라 22~50% 수준으로 통일 후 예상되는 식품수요 증가는 현재 남한의 가공시설만으로도 감당할 수 있다. 북한의 주요 항구(남포, 신의주, 나진선봉, 청진, 흥남)와 생활 거점에 대한 물류 수송계획과 지역별 특산물 수집, 보관, 가공시설의 설치 계획이 필요하다. 남한의 식품산업이 통일과 비상시의 식량 확보에 역할을 다 할 수 있도록 식품산업을 정책적으로 육성하고 국제경쟁력을 키워야 한다.

결론

한반도 통일은 저절로 우리에게 굴러 들어오는 것이 아니다. 각 분야에서 각고의 노력이 종합적으로 이루어 졌을 때 어렵게 성취할 수 있는 역사적 사건이다. 우리가 원하는 평화적인 자유민주 통일이 되려면 북한 동포들이 보고 함께 살고 싶은 통일 시나리오가 마련되어야 한다. 무엇보다 먼저 통일이 되면 먹고 사는 일이 해결된다는 확신이 서야 우리가 원하는 방식의 남북통일이 이루어질 수 있다. 이를 위한 확실하고 구체적인 청사진을 남한 정부가 제시해야 한다. 본고에서 언급한 사항들을 참고하여 7,000만 동포가 납득하고 실현할 수 있는 통일을 위한 식량정책이 하루속히 마련되기를 바란다. 🌍

참고문헌

- (1) 이철호, 문헌팔, 김용택, 김세권, 박태균, 권익부, 한반도 통일과 식량안보, 도서출판 식안연 (2012)
- (2) 이철호, 쌀의 자급과 수요창출을 위한 정책방안 연구, 제9회 식량안보세미나, 국회의원회관 소회의실, 4월 16일 (2013)
- (3) 이철호, 통일 식량확보를 위한 정책 제언, 과학기술한림원 원탁토론회-통일을 대비한 우리의 식량 정책 이대로 좋은가?, 프레스센터, 6월 11일 (2013)
- (4) 이철호, 녹색성장과 식량안보를 위한 축산업 허가제, 첨단 환경기술, 5호, 32-35 (2012)
- (5) 조지 프리드먼, 넥스트 디케이드, (주)뽕앤파커스 (2011)