



한반도 통일과 식량안보

한반도 통일은 언젠가 반드시 이루어야 할 우리민족의 숙원 과제이다. 최근 통일에 관한 여러 예측들이 국내외에서 제기되고 있고 한반도 통일의 기운이 여러 면에서 감지되고 있으나 통일을 준비하는 우리의 자세나 진행과정은 우려스러운 정도로 국민적 공감대가 부족하다. 북한정권이 붕괴되어 남한이 주도하는 급격한 통일이 올 것이라는 기대감으로 자칫 사리에 맞지 않는 망상에 사로잡혀 있는 것은 아닌지 우리 스스로를 돌아보아야 한다. 김병관 예비역 육군대장이 월간조선 1월호에 기고한 글처럼 북한의 급변사태에 북한에 진입할 수 있는 군대는 중국군이 아닌 한국군이 아니다. 만약 북한주민들이 남한보다 중국을 선호하면 우리는 북한을 영구히 잃어버리게 된다. 그러므로 우리가 지금 통일을 위해 해야 할 일은 북한주민의 마음을 얻는 일이다. 남북한 신뢰프로세스가 여기에 꼭 맞는 말이다.



이철호
한국식량안보연구재단 이사장
고려대학교 생명과학대학 명예교수
한국과학기술한림원 정회원
미국식품공학회(FT) Fellow

우리사회가 먼저 정의롭고 정직한 사회가 되어야 북한주민의 마음을 얻고 함께 살고 싶은 나라가 될 수 있다. 북한주민에게 실질적인 도움을 줄 수 있는 구체적인 법과 제도가 만들어져야 한다. 각 분야에서 남과 북의 현황을 면밀히 조사하여 통일을 위해 준비해야 할 일들이 무엇이며 통일 후에는 어떻게 전개할 것인지 연구하고 이것을 국민에게 알리고 합의를 구해야 한다.

북한의 식량사정

북한은 경지면적과 식량작물 재배면적이 남한보다 각각 약 9% 및 41% 많으나, 기술적 낙후와 비료, 농약, 농기계, 에너지 등 농업생산 자재의 절대부족으로 그 생산량은 남한의 78% 수준에 머물러 있다. 무리한 산지 다락밭 개발 사업으로 산림의 32%가 황폐화되었으며 산사태와 토사 피해로 매년 엄청난 농경지 피해를 겪고 있다. 주체농법에 의한 중앙집권적 획일적인 지도체제와 협동농장 운영으로 농민의 생산의욕이 매우 낮다. 북한은 쌀과 옥수수를 거의 같은 양을 생산하여 주식으로 사용하고 있다.

북한의 식량사정을 파악하고 있는 기관은 세계식량계획(WFP), 유엔식량농업기구(FAO), 한국농촌진흥청 등이 있으나 서로 상이하며 신뢰도가 낮다. 북한이 극심한 식량난으로 세계적인 관심을 받기 시작했던 1996년 북한의 식량수요량은 534만톤이었으나 생산량은 300만톤에 미치지 못해 수입식량 50만톤, 원조식량 66만톤을 합쳐도 120만톤의 식량이 절대 부족하여 수십만명이 아사하였다. 이러한 극심한 기아상태가 2003년까지 계속되었고 그 이후 식량 생산량이 400만톤 수준으로 다소 높아졌으나 여전히 절대부족 상태에 있다. 2007년 이후에는 남한에서 보내던 연간 40만톤의 쌀 지원도 끊겨 북한의 식량사정은 대단히 어렵다.

1955년부터 1972년까지 지속해온 북한의 식량배급 기준, 사무직 성인 1일 700g(년 256kg)은 3차에 걸친 감량 조치로 1992년에는 1일 492g(년 179kg)으로 줄었으며 1994년 이후에는 식량배급제도가 사실상 와해되었다. 2003년 남한에서 보낸 식량차관의 분배현장 확인 결과 보고서에 의하면 1일 1인당 쌀 380g을 배급한 것으로 알려졌다. 1998년 발표된 FAO/WFP 특별조사단 보고서에 의하면 식량배급량 1일 406g에 근거하여 북한의 식품에너지 공급량을 1,578kcal로 추정하였다. 이것은 3000kcal를 상회하는 남한의 1인 1일 에너지 공급량의 절반에 불과하다.

2002년 UNICEF/WFP/북한당국이 공동 조사한 결과를 보면



평양에서 300km 떨어진 시골의 한 유치원에 영양실조에 시달리고 있는 아이들이 누워있다. (사진=EPA)

임산부의 1/3이 영양실조와 빈혈에 시달리고 있으며, 저체중 어린이가 남포·평양지역에 15%, 함경북도와 양강도에는 25%에 달하며, 나이에 비해 키가 작음(stunting) 어린이의 비율이 남포시에 25%, 함경남도에는 48%에 이른다. 도시지역보다 농촌지역의 식량부족이 심각함을 나타낸다. 영양실조로 폐결핵 환자 발생률은 인구 10만명당 344명, 사망률은 25명으로 세계 최빈국 수준이다.

반면 남한은 영양과잉과 과체중으로 성인병이 만연하고 있으며, 식량의 낭비와 자급률 저하로 식량의 해외 의존도가 위험수준에 와 있다. 한반도 분단 65년의 결과가 보여주는 양 진영의 영양인류학적 차이는 세계적인 연구대상이 될만하다(표1 참조). 따라서 통일은 북한의 처참한 식량부족 사태를 해결하고 남한의 식량자급률을 높여 한반도의 식량안보를 확보하는 계기가 되어야 한다.

통일을 대비한 식량정책

한국농촌경제연구원은 1997년 '통일 대비 북한 농림업 부문 계획수립을 위한 연구'에서 통일 시점에 따라 통일 원년의 양곡 부족량은 200만톤(1월 통일) 또는 170만톤(6월 통일)으로 추산하였으며, 통일 1차 년도에는 각각 230만톤(1월 통일)과 250만톤(6월 통일)이 부족할 것으로 예측하였다. 우리나라 양곡관리법에는 쌀의 비축을 명시하고 있으나 그 양이나 목적이 뚜렷하지 않다. 남한은 FAO가 권장하는 양곡 재고율 18-20%에 해당하는 약 70만톤의 쌀을 매년 비축하고 있다. 이 양은 급변사태가 일어났을 때 2-3개월 긴급 대응할 수 있는 양으로, 일 년에 한번 수확하는 양곡의 특성을 감안할 때 통일 이후의 식량안보를 보장할 수 있는 양이 아니다.

〈표1〉 한반도 분단 65년의 영양인류학적 평가

	남한	북한
인구수(2012년)	5,000만명	2,442만명
(1945년 분단당시)*	1,600만명	900만명
인구증가율(2012/1945)	312%	271%
인구밀도(명/km2)	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
비만률(%)	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)

한국식량안보연구재단은 '한반도 통일 후 식량안보와 식품산업 발전전략 연구'에서 2015년을 통일 시점으로 했을 때 약 150만톤의 식량이 부족할 것으로 예측하였다. 남과 북의 식량 생산 현황과 잠재력을 비교하고, 식품산업의 역할과 식품 공급 능력을 평가하였다. 이러한 연구를 근거로 하여 통일 후 10년 동안의 식량안보를 확보하기 위한 정책 방안을 제시했다.

통일을 대비한 쌀 120만톤 비축제도 법제화

통일을 대비하여 부족되는 양곡을 항시 비축해 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 위하여 매년 60만톤의 쌀을 2년간 비축하고 2년 후에는 쌀가공산업으로

방출하는 것을 법으로 정할 것을 제안한다. 통일미 비축을 법제화해야 세계무역기구(WTO)의 농업지원 규제조항을 피할 수 있다. 비축 쌀 60만톤 중 40만톤은 WTO의 의무 수입쌀 전량을 비축용으로 사용하며 국내 생산 쌀 20만톤을 추가한다. 이를 위한 정부 추가예산은 4,800억원으로 추산되며 이는 2013년도 외교통일예산의 11.8%에 해당한다.

저소득 영세민 복지향상을 위한 쌀쿠폰 무상지원 제도 실시

급격한 통일사태가 발생하였을 때 비축양곡이 있다고 해서 북한주민에게 즉시 공급될 수 있는 것이 아니다. 이를 뒷받침할 법적 근거가 있어야 되는데 통일이 되었을 때 이 법을 만들려면 몇 년이 걸릴 수도 있다. 따라서 저소득 영세민에게 식량을 무상으로 공급하는 복지제도를 남한에서 먼저 시행해야 한다. 남한 국민의 7%에 해당하는 기초생활수급자와 차상위계층의 복지 향상을 위하여 1인당 월 10kg의 쌀쿠폰을 무상 지원하여 쌀과 쌀가공제품(즉석밥, 떡, 쌀국수 등)을 교환하도록 하는 것이다. 이를 위한 추가예산은 8,100억원으로 2013년도 복지예산의 0.8%에 해당하는 금액이다. 통일이 되면 북한주민의 대부분이 저소득층에 해당될 것이며 이들은 한국 국민으로 자동적으로 쌀쿠폰 혜택을 받게 된다.

남한이 북한주민을 위하여 120만톤의 쌀을 항시 비축해 두고 있고 통일이 되면 즉각 북한주민에게 공급할 법적 근거도 마련하고 있다고 하는 것은 북한 주민에게 주는 가장 강력한 통일 메시지가 될 것이다.

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 기현상이 계속되고 있다. 정부는 쌀 직불제, 논 소득 다양화 사업, 쌀 산업발전 5개년 계획 등 쌀의 생산을 억제하는 정책으로 일관해 왔다. 그 결과 쌀 생산량은 2011년 422만 4천톤, 2012년 400만 6천톤으로 줄어 쌀 자급률이 83%로 떨어졌다. 쌀 자급에 적신호가 켜진 것이다.

통일을 대비한 쌀 120톤 비축과 저소득층 쌀쿠폰 무상지원 제도,



김정은 국방위원회 제1위원장은 지난해부터 농업, 경제 부문 현장을 찾는 모습을 보였다. 김 제1위원장의 잇따른 경제 행보는 흥흥해진 민심을 다잡고, 김정은 체제의 업적을 알리려는 의도로 풀이된다. 또한 대외적으로 북미대화와 북중관계 등을 염두에 둔 의도적 행보로 보인다. (사진=AP)

그리고 쌀시장 개방을 대비한 고품질의 완전미 유통과 쌀 가공산업의 정책적 지원 등 적극적인 쌀 수요창출 정책을 펴면 국산 쌀 년 60만 톤의 추가수요가 발생한다. 이를 뒷받침하기 위하여 년 480만톤의 쌀이 생산되어야 한다. 2011년도 남한의 논 경지면적은 96만ha였으며 같은 해 10a당 수량은 496kg으로 쌀 476만톤 생산이 가능하다. 따라서 현재의 무계획적인 농지전용 허가 남발을 지양하고, 2011년도의 논 경지면적을 유지하는 것이 필요하며 쌀 생산 목표량을 최소한 480만톤으로 상향 조정해야 한다.

식용콩의 자급을 위한 계획 수립

한국인의 전통식단은 기본적으로 쌀밥과 콩반찬(콩나물, 두부, 된장찌개)으로 구성되어 있다. 따라서 한국인의 식량안보를 위해서 쌀과 식용 콩은 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 의지의 부족과 저울관세할당물량(TRQ)으로 들어오는 수입콩의

국내 공급가격을 콩 증산과 연계하여 관리하지 않고 있기 때문이다. 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 산악지대가 많고 밭 면적이 넓어 콩 생산의 적지이다. 남한의 콩 재배 면적은 7만 ha, 북한은 9만 ha이다. 통일 후 한반도 전체 식용콩 수요량은 60만톤으로 추정되며, 현재 북한의 옥수수밭 상당부분을 콩밭으로 전환하면 식용콩 60만톤을 생산할 수 있는 46만 ha의 경작지 확보가 가능하다.

축산 사료 자급률 향상을 위한 정책

남한의 축산 조사료 생산량은 2009년 기준 437만톤이며 수입량은 84만톤으로 자급률이 84%이다. 배합사료 사용량은 1,665만톤으로 수입 의존률이 75.6%이며, 사료곡물 사용량은 875만톤으로 자급률은 2.1%에 불과하다. 남한의 식량자급률을 25% 이하로 끌어내리는 주요인이다. 현행 축산법을 개정하여 식량안보와 환경 개선을 위한 축산업 허가제로 강화해야 한다. 유럽의 축산업 허가제를 참고하여



UN은 북한의 식량공급량이 늘어났다고 보고했지만, 북한 주민들은 여전히 굶주림에 허덕이고 있다고 말했다. 사진은 지난 8월 홍수피해로 인해 손을 쓸 수 없는 상황에 망연자실한 북한 주민들의 모습이다. (사진=ideastream)

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 남한에서 합리적인 축산업 허가제를 시행해야 한다.

비상시 식량확보를 위한 식품산업의 육성

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 51조원보다 2.3배에 달하고 있다. 통일 이후 한반도의 식량사정을 원활히 하려면 남북한의 균형잡힌 식품산업 발전 계획이 수립되어야 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, 홍남)와 생활 거점에 대한 물류 수송계획과 지역별 특산물 수집, 보관, 가공 시설의 설치 계획이 필요하다. 남한의 식품산업이 통일과 비상시의 식량 확보에 역할을 다 할 수 있도록

식품산업을 정책적으로 육성하고 국제경쟁력을 키워야 한다.

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. 북한주민들이 통일이 되면 먹고 사는 일이 해결된다는 확신이 서야 우리가 원하는 방식의 남북통일이 이루어질 수 있다. 이를 위한 확실하고 구체적인 청사진을 남한 사회가 제시해야 한다.

이제까지 비공개원칙으로 다루어온 통일 논의를 과감히 풀어서 온 국민이 참여하고 공감하는 방향으로 진행해야 한다. 식량문제 외에도 북한의 토지를 북한 농민에게 분배하는 원칙, 남한 국민의 북한 내 토지 연고권 포기, 남한 자본의 북한 내 부동산 투기 제한 등 북한주민들이 우려하는 통일 방해요소들을 제거하고 북한 주민들을 안심시키는 법적, 제도적 장치를 미리 마련해야 한다. 이런 과정을 통해 남과 북의 통일을 향한 응집력을 키워야 한다. 이러한 통일 준비가 가시적으로 온 국민의 합의하에 적시에 이루어 져야 우리는 통일의 기회를 놓치지 않은 존경받는 국민으로 역사에 남을 것이다. **KP**



기획/특집

新 남북관계

통일대박론의 의의와 신 남북관계 | 김태우

통일대박론과 이성적 낙관주의 | 남성욱

2014년 남북관계와 대북정책 방향 | 박형중