

# 대북 식량지원의 효과와 정책과제

김 영 훈 연구 위원  
성 명 환 연구 위원  
남 민 지 위 축 연구 원

## 머 리 말

---

1990년대 중반 이래 우리나라는 대북 식량지원을 꾸준히 추진해 왔다. 2000년대 들어서는 연간 평균 38만여 톤의 식량을 북한에 지원하였는데, 이 양은 성인 200만 명에게 매년 크게 부족하지 않게 배급할 수 있는 분량이다. 그만큼 우리의 식량지원은 북한의 인도적 문제를 완화하는 데 큰 몫을 하였다.

그러나 대북 식량지원이 모두 일관된 목표와 잘 정돈된 프로그램 하에서 질서 있게 추진되었다고 할 수는 없다. 식량지원이 북한의 식량부족 상황을 완화하는 데 기여한 것은 틀림없으나, 만성적으로 겪고 있는 식량부족 현상을 근본적으로 해결하는데 자극이 되거나 도움을 주는데 미흡하였기 때문이다.

이에 따라 대북 식량지원을 신중히 추진해야 한다는 여론도 고개를 들고 있다. 즉, 인도적 차원에서 추진하는 식량지원의 필요성에는 공감하나 지원의 효과를 높이기 위해 대북 식량지원 방식을 개선할 필요가 있다는 것이다.

이 연구는 향후 효과적인 대북 식량지원 추진방안 수립에 기여할 수 있는 기초자료를 제공하기 위해 수행된 것이다. 이 연구 결과가 여러 전문가와 정책담당자에게 참고가 되기를 바란다. 끝으로 이 연구 수행 과정에서 도움을 주신 농림부와 농수산물유통공사 관계자 여러분께 깊은 감사를 드린다.

2008. 2.

한국농촌경제연구원장 최 정 섭

## 요 약

---

### 1. 북한의 농업 실태와 대북 식량지원

- 현재 북한의 농업은 총체적인 문제를 안고 있다. 후진적인 산업생산구조와 인구구조는 40년 이상 지속되고 있으며, 생산동기를 유발하지 못하는 사회주의 경제관리체제를 여전히 고수하고 있다. 비료, 농기계, 농약, 연료 등 각종 농자재가 원활히 공급되지 않아 농업생산성이 낮고, 농업기반이 낙후되어 작은 기후변동에도 농작물 생산에 피해를 크게 입는 상태이다.
- 북한의 농업생산을 증대시키기 위해서는 생산동기를 유발할 수 있도록 체도를 개선해야 하고 충분한 자본을 농업부문에 공급해야 한다. 그러나 북한 농업은 개혁 부진과 자본 부족에서 벗어나지 못하고 있다. 1996년과 2002년 북한은 체도개혁을 실험하였으나 자본 부족으로 소기의 성과를 달성하는 데 성공하지 못했다.
- 그 결과 북한의 식량부족 현상은 지금까지 지속되고 있다. 가용 자원의 집중 배분을 통해 2000년대 초반 식량 생산이 잠시 회복되었음에도 불구하고, 북한의 식량생산은 잠재 생산능력보다 훨씬 낮은 수준에서 이루어지고 있다. 이러한 식량부족 추세는 당분간 지속될 것으로 전망된다.
- 1995년 대홍수에 직면하여 북한은 국제사회에 긴급구호지원을 요청하였다. 이에 대해 유엔은 대북 구호지원에 착수하였다. 국제사회의 대북 지원과 동시에 국내 민간지원단체들도 대북 지원활동을 추진하기 시작하였다. 민간지원단체의 초기 활동은 부족한 식량과 생활필수품 지원에 집중되었으나 시간이 지남에 따라 개발지원사업 추진으로 전환되고 있다.

- 정부도 북한에 식량을 지원하였다. 북한의 요청에 따라 1995년에 최초로 국내산 쌀 15만 톤을 지원하였다. 그 이후에도 정부는 유무상으로 식량지원을 지속적으로 추진하고 있다. 무상지원은 주로 WFP나 대한적십자사를 통해 추진하였으며 유상지원은 현물차관 지원의 형태로 2000년부터 추진하고 있다. 1995년부터 지금까지 정부 차원의 대북 식량지원은 무상지원이 70만여 톤, 차관지원이 약 260만 톤에 달한다.

## 2. 대북 식량지원의 효과

- 대북 식량지원의 효과는 두 방향에서 살펴 볼 수 있다. 하나는 북한의 식량난 완화 효과이며, 다른 하나는 국내산 쌀 지원과 재고 감소에 따른 우리나라 쌀시장에 대한 영향이다.
- 먼저 북한의 연간 곡물 소비량과 우리의 지원량을 대비시킴으로써 대북 지원식량이 북한의 식량난을 얼마나 완화시킬 수 있는지를 분석하였다. 북한의 인구계층별 공식 배급량(1993년도 배급 기준)을 기준으로 할 경우 2007년 북한의 곡물 소요량은 약 560만 톤으로 추정되었다.
- 대북 식량지원이 본격화된 2000년 이래 식량지원은 연간 50만 톤에서 10만 톤까지 지속적으로 추진되었다. 북한의 연간 식량 부족량에서 우리나라의 지원량이 차지하는 비중을 살펴보면 지원의 효과가 잘 드러난다. 곡물 지원 규모가 작았던 해를 제외하고 우리나라의 지원규모는 매년 부족량의 20%를 크게 초과하고 있다. 특히 2003~2005년 기간에는 부족량의 40% 이상을 우리나라의 식량지원으로 메운 것으로 나타났다. 대북 식량지원이 꾸준히 추진된 최근 8년간 우리나라의 곡물 지원은 총량으로 볼 때 북한 식량 부족의 29%를 메운 것으로 추정된다.

- 식량배급기준을 토대로 지원식량의 수혜 인구 추산도 가능하다. 2000년부터 지원한 식량을 연평균으로 환산하면 38만 7천 톤이다. 이 양은 매년 210만여 명의 성인에게 혜택을 줄 수 있는 양이다(성인 1인 1일 500g 배급 기준). 식량 지원분을 취약계층에 집중적으로 분배한다면 더 많은 인구가 혜택을 볼 수 있게 된다. 2000~2007년 기간 대북 식량지원의 연간 평균치 38만여 톤은 6세 이하의 아동과 취약계층에게 식량을 정상적으로 배급할 수 있는 규모에 해당된다. 대북 식량 지원규모를 생산량, 소요량, 부족량과 비교해 볼 때 지금까지의 식량지원은 북한의 식량난 상황을 크게 완화시킬 수 있는 규모였다고 평가할 수 있다.
- 한편 대북 식량지원이 국내 시장에 미치는 효과도 추정하였다. 2002년부터 2007년까지 국내산 쌀 지원으로 농가판매가격은 연평균 1.3%, 소비자가격은 평균 1.4% 상승한 것으로 추정되었다. 대북 쌀 지원에 따른 생산자, 소비자, 정부지출 변화도 추정하였다. 2002년부터 2007년까지 총 7,142억 원의 생산자 후생 증가 효과가 나타난 반면 소비자의 후생 손실은 9,909억 원인 것으로 추정되었다. 동 기간 동안 국내산 쌀의 대북 지원에 따른 정부의 순지출은 2조 4,703억 원(식량차관의 상환을 미리 계상)으로 추정되었다.
- 계측된 정부의 순지출 대부분은 우리나라 쌀 생산자인 농민과 쌀 생산에 소요되는 생산요소 공급자에게 귀속되었다고 논리적으로 추론할 수 있다. 정부의 순지출 부분에서 북한으로 이전된 부분도 있다. 대북 식량지원 당시 책정한 차관가격과 실제 국제가격 간에 약간의 차이가 있는데 이 부분이 북한으로 이전된 것이며, 2006년의 무상지원에 따른 정부지출 역시 전액 북한으로 이전된 부분에 해당된다.

### 3. 미국의 대외 식량원조

- 미국의 대외 식량지원 정책은 기본적으로 P.L.480을 중심으로 정리할 수 있

다. P.L.480의 대외 식량지원은 크게 ① 인도지원 ② 개발원조 ③ 잉여처리라는 세 가지 목표를 가지고 있으며, 각 목표별로 식량지원 프로그램을 달리 추진하고 있다.

- P.L.480 Title I 프로그램은 인도지원과 함께 해외시장 개척을 주요 목적으로 하고 있다. 이는 차관 형식을 취하고 있어 지원식량의 분배에 깊이 관여하지 않으며 일반적인 상업적 채널을 통해 유통시킬 수 있다. 이 프로그램은 농무부(USDA)가 주관한다.
- P.L.480 Title II 프로그램은 개발지원 프로그램과 긴급구호지원 프로그램으로 구분된다. 전자는 소농에 대한 시범지원사업, 정책전환을 통한 시장화 지원사업, 영양증진 등 어린이 구호사업, 환경위생 증진 지원사업, 소규모 인프라 개발 지원사업 등으로 구성되며, 후자는 단기적인 식량부족 상황을 해소하기 위해 추진된다.
- P.L.480 Title III 프로그램은 국제개발처(USAID)가 주관하며 수원국(受援國)의 경제개발을 지원하고 식량안보를 향상시키는 개발원조사업의 성격을 띤다. 이 프로그램은 식량지원 신청부터 실행, 평가, 피드백까지 잘 정비된 실행 단계를 포함하고 있다. 이 프로그램에 의해 지원된 식량은 수원국의 개발계획 추진에 소요되는 자금을 마련하는데 활용될 수 있다. P.L.480의 Title III 프로그램은 우리나라의 중장기 대북 식량지원 추진계획 수립에 참고할 만하다.
- 국제개발처(USAID)와 농무부(USDA)는 미국의 해외 식량원조 업무를 분담해 왔다. USAID는 P.L.480 II와 III 프로그램을 주관하고 있으며, USDA는 P.L.480 Title I 과 기타 지원 프로그램을 주관하고 있다. 이들은 민간지원단체나 세계식량계획(WFP) 등과도 협력하고 있는데, 이 협력은 미국의 원조식량을 전달·분배하거나 개발 프로그램 수행에 원조식량을 활용하는 형태로 이루어지고 있다.

#### 4. 정책과제

- 우리의 식량지원은 북한의 식량난을 실질적으로 완화시키는 데 큰 도움을 주었다. 또한 그간의 지원 과정에서 부분적으로나마 지원 방식도 개선해 왔다. 그러나 식량지원 방식 및 지원식량의 사용과 관련하여 여전히 몇 가지 문제가 제기되고 있다.
- 우선 식량지원 방식이 프로그램화 되어 있지 않다는 점을 들 수 있다. 차관지원과 무상지원, 직접지원과 간접지원이 형식상으로 구분되어 추진되고 있으나 그 내용에 있어 차별성이 뚜렷하지 않다. 이는 대북 식량지원이 체계적으로 추진되지 못하고 있음을 시사한다. 지원 목표의 정립과 계획도 필요하다.
- 지원식량의 분배 투명성이 확보되지 않는 문제도 있다. 북한은 식량 분배결과를 통보하고 있으며 2005년부터는 분배현장 확인 활동을 허용하고 있다. 그러나 이 조사활동은 매우 제한적이다. 우리에게 비해 적은 규모로 지원하고 있는 국제기구의 북한 내 모니터링 활동 수준을 참고할 필요가 있다.
- 이러한 문제에도 불구하고 식량난을 해소하지 못하고 있는 북한 주민의 인도적 상황을 우리가 외면할 수는 없다. 따라서 대북 식량지원의 지속적 추진은 불가피하다. 인도적 차원에서는 북한의 식량부족 상황에 연계하여 식량을 지원하는 방안을 고려할 필요가 있다. 긴급 구호지원과 취약계층을 대상으로 한 일상적 인도지원이 여기에 해당된다.
- 식량의 인도지원에 따르는 과제는 분배 모니터링과 평가이다. 분배상황 조사를 위해서는 북한 당국의 적극적인 협조가 필요하다. 이 협조를 유인하기 위한 원칙과 수단을 강구함과 동시에, 모니터링 대상이 되는 사업과 범위를 현실적인 수준으로 조정하기 위해 북한 당국과 함께 공동의 노력을 기울여야 한다.

- 인도적 차원의 지원과는 달리 개발 목적의 식량지원도 있다. 즉, 수원국의 경제민주화와 경제발전을 유도할 뿐만 아니라 자국과의 관계를 증진시키려는 전략적 목표를 가지고 식량지원을 추진하는 것이다. 여기에는 북한의 농림업복구사업 추진과 연계하여 취로사업용 식량을 지원하는 방식과, 경제개발계획 수립 및 추진과 연계하여 현물차관을 지원하는 방식이 해당된다.
- 개발원조로서의 식량지원은 장기간에 걸쳐 대규모로 추진되는 것이 일반적이므로 중장기적인 목표를 가지고 계획적으로 추진해야 한다. 이 목표를 달성하기 위한 전략과 수단을 식량지원 프로그램에 구축해야 하며, 이 지원 프로그램이 대북 식량지원에 적용될 수 있도록 정치외교적 환경도 조성해야 한다.



## ABSTRACT

## The Effects of Food Aid to North Korea and Policy Issues

South Korea has recently supported a massive amount of foods to North Korea. It is expected to be continued for the future. Most people are recognizing the necessity of food support to North Korea for the humanitarian purposes, however, support form should be changed. It is necessary to diversify and improve the support form to North Korea in order to enhance the impacts of food support.

This study was conducted as follows: First, it is to analyze the impacts of food support in order to effectively supply foods to North Korea. Second, it is to review the food aid system of the advanced donating countries and to suggest the policy tasks that can be considered at the current stage.

This study aims to provide basic policy directions that can contribute to establishing effective food aid policies in the future based on the assumption that the food aid to North Korea will be continued for humanitarian purposes. For these purposes, main topics of this study are as follows:

First, it is to investigate the current situation of the supply and demand for foods in North Korea and South Korea's food support to North Korea. Second, it is to analyze the effect of food support to North Korea on the grain market in South Korea. Third, it is to investigate a food aid system of the international community, specially, the U.S., and to review its possibility for applying the system in the procedure of South Korea's food aids to North Korea. Last, it is to review the direction of food aid program to North Korea and to suggest the related policies.

Researchers: Kim Young-Hoon, [kyhoon@krei.re.kr](mailto:kyhoon@krei.re.kr),  
Sung Myung-Hwan, [mhsung@krei.re.kr](mailto:mhsung@krei.re.kr),  
Nam Min-Jee, [mj0801@krei.re.kr](mailto:mj0801@krei.re.kr)

## 차 례

---

### 제1장 서론

1. 연구의 필요성 ..... 1
2. 연구 목적과 주요 연구 내용 ..... 3

### 제2장 북한의 식량수급과 대북 식량지원 실태

1. 북한의 식량부족과 농업 현황 ..... 6
2. 북한의 농정과 대북 농업지원 ..... 9
3. 대북 식량차관지원 관리체계 ..... 17

### 제3장 대북 식량지원의 효과

1. 북한에 대한 지원 효과 ..... 30
2. 국내 쌀 시장에 대한 효과 ..... 44

### 제4장 미국의 대외 식량원조

1. 대외 식량원조 프로그램 ..... 53
2. 개발을 위한 식량원조 -P.L.480 TitleⅢ- ..... 57
3. 대외 식량원조 프로그램의 문제와 평가 ..... 77

### 제5장 정책과제

1. 대북 식량지원 방식의 문제 ..... 82
2. 정책과제 ..... 86
3. 식량지원 프로그램: 지원식량 사용과 모니터링 ..... 91

제6장 요약 .....	97
부록 1 관련 통계 .....	100
부록 2 식량차관 관련 합의서 주요 내용 .....	114
참고 문헌 .....	120

## 표 차 례

---

### 제2장

표 2- 1. 북한의 화학비료 수급(1997~2004) .....	7
표 2- 2. 남북한 수리시설현황 비교 .....	8
표 2- 3. 7·1조치에 관한 견해의 비교 .....	11
표 2- 4. 민간의 대북 지원 규제완화 내용(1997~1999) .....	14
표 2- 5. 정부의 대북 식량지원 .....	16
표 2- 6. 국내산 쌀 품위검사기준 .....	21
표 2- 7. 식량차관에 있어 기관별 주요 임무 .....	23
표 2- 8. 대북식량차관 비용의 부담주체 및 예산재원 .....	27

### 제3장

표 3- 1 북한의 식량소요량 추정치 비교, 2005/06 양곡연도 .....	33
표 3- 2. 북한의 식량배급기준 .....	35
표 3- 3. 북한의 연령별·계층별 인구분포 추산, 1990 .....	36
표 3- 4. 북한의 연령별·계층별 인구분포 추산, 2006 .....	38
표 3- 5. 북한의 연령별·계층별 인구분포 추산, 2007 .....	38
표 3- 6. 연령별·계층별 백미 및 옥수수 배급량 추정치, 2007 .....	39
표 3- 7. 연간 백미 소비량(순식용) .....	40
표 3- 8. 연간 옥수수 소비량(순식용) .....	40
표 3- 9. 북한의 주요 곡물 수요량 추산(1990년 곡물 비율 기준) .....	41
표 3-10. 북한의 주요 곡물 수요량 추산(1993년 곡물 비율 기준) .....	41
표 3-11. 북한의 곡물 소요량 추산, 2007 .....	42
표 3-12. 대북 식량지원 규모와 효과 .....	43

표 3-13. 국내산 쌀 대북 지원과 쌀 재고 변화 ..... 45  
표 3-14. 대북 쌀 지원사업의 가격에 대한 효과분석 결과 ..... 50  
표 3-15. 대북 쌀 지원사업의 효과분석 결과 ..... 51

**제4장**

표 4- 1. 미국의 식량원조 프로그램 ..... 55  
표 4- 2. 미국 식량원조 프로그램의 목적 ..... 78

**제5장**

표 5- 1. 대북 식량차관 내역과 조건 ..... 84  
표 5- 2. 남북 간 식량차관 제공에 관한 합의서 주요 내용 ..... 84  
표 5- 3. 북한의 과거 호우 피해현황 ..... 87  
표 5- 4. 세계식량계획의 북한 내 접근 가능 지역 수 ..... 95  
표 5- 5. 세계식량계획의 대북 식량지원 모니터링, 2004 ..... 95

## 그림 차례

---

### 제2장

그림 2-1. 북한의 식량수급 현황(1991~2007) .....	7
그림 2-2. 식량난 이후 북한의 주요 농정시책 .....	9
그림 2-3. 대북 식량차관을 위한 정부위탁계약(국내산 쌀) .....	19
그림 2-4. 대북 식량차관을 위한 정부위탁계약(외국산 쌀) .....	19
그림 2-5. 대북 쌀 차관지원의 국내 절차와 경로 .....	23
그림 2-6. 대북 식량차관 관련 서류 발급 과정 .....	26
그림 2-7. 국내산 쌀의 사업비 정산 .....	29
그림 2-8. 국외산 쌀의 사업비 정산 .....	29

### 제3장

그림 3-1. 국내 생산자 및 정부에 대한 대북 쌀 지원 효과 .....	46
그림 3-2. 국내 소비자에 대한 대북 쌀 지원 효과 .....	48

# 제 1 장

---

## 서 론

### 1. 연구의 필요성

- 1995년 대홍수 이래 최근까지 우리나라를 포함한 국제사회는 많은 양의 식량을 북한에 지원하여 왔으며 앞으로도 식량지원이 필요할 것으로 예상된다. 당초 대북 식량지원은 긴급한 식량위기 상황에 대한 대응이라는 입장에서 추진되었다. 그러나 최초 지원으로부터 12년이 지난 지금까지 북한의 식량부족 현상은 지금도 계속되고 있어 대북 식량지원의 필요성은 소멸되지 않고 있다.
- 2000년대 들어 북한의 연간 식량 생산량은 적게는 400만 톤에서 많게는 450만 톤까지 달하고 있다. 최소 소요량 기준을 적용할 경우 이 양은 약 100여만 톤이 부족한 양이며, 정상 소요량 기준으로는 약 200만 톤이 부족한 양으로 추정되고 있다. 절대량의 부족 못지않게 심각한 문제는 취약계층에게 집중되고 있다는 점이다. 국제기구의 보고에 의하면 약 600만 명이 만성적인 식량부족에 시달리고 있으며, 특히 여성, 노약자, 영유아 등 190여만 명은 식량위기 상황에 그대로 노출된 취약계층으로 분류되고 있다.
- 장기화되고 있는 북한의 식량부족 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 북

한 경제 희생과 함께 북한의 식량생산이 증대되어야 한다. 이를 위하여 북한의 농업구조개선 노력과 이를 뒷받침하는 국제사회의 지원·협력이 필요하다는 점이 강조되고 있다. 그러나 북한의 경제희생과 농업생산 증대를 통하여 식량부족 상황이 완화되기까지는 시간이 필요하다.

- 북한의 장기 식량부족에 대해 우리나라는 매년 식량을 지원하고 있다. 북한에 대홍수가 발생한 1995년에 처음으로 인도적 차원에서 정부가 직접 무상으로 식량을 지원하였다. 2000년대에 들어서면서 ‘국민의 정부’와 ‘참여정부’가 매년 10~50만 톤의 식량을 유무상으로 지원하여 북한의 식량난을 완화하는 데 크게 기여하여 왔다.<sup>1</sup>
- 이와 같이 장기간 추진되고 있는 대북 식량지원과 관련하여 우리 사회 내부에 다양한 여론이 존재한다. 우선 긍정적인 견해를 보면 크게 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째는 북한의 식량부족 상황이 종료되기까지는 시간이 필요하며 이 기간 동안 인도적 문제를 완화하기 위하여 최소한의 식량지원은 불가피하다는 것이다. 둘째는 대북 쌀 지원이 국내 쌀 재고를 줄여 시장을 안정시키고 농민들의 소득을 지지하는 데에도 기여하고 있다는 점을 지적하고 있다.
- 대북 식량지원에 대한 신중론도 있다. 이는 대북 식량지원(무상지원과 차관지원)에 대해 잠재해 있던 문제의식을 드러낸 것으로 볼 수 있다. 요컨대 오랜 기간 지속하여 온 식량지원에도 불구하고 북한의 식량난은 해소되지 않고 있으며 앞으로도 해결될 조짐이 보이지 않고 있기 때문에 대북 식량지원을 신중하게 추진하여야 한다는 문제의식을 제기하고 있는 것이다.

<sup>1</sup> 2000년 쌀 50만 톤을 차관으로 지원한 이래 2001년과 2006년을 제외하고 매년 40-50만 톤을 차관이나 무상지원 형태로 지원하고 있음.



- 이와 같은 기본 인식을 토대로, 인도적 차원에서 추진하는 식량지원의 필요성에는 공감하나 지원의 효과를 높이기 위하여 대북 식량지원 방식을 다양화하고 개선할 필요가 있다는 견해가 제기되고 있다.
- 현 시점에서 대북 식량지원에 관한 문제제기는 식량지원의 효과와 식량지원 방식에 집중되어 있다. 이는 지원효과를 극대화하기 위하여 식량지원을 전략적이며 체계적으로 추진해야 한다는 점을 시사한다고 볼 수 있다.
- 효과적인 대북 식량지원 추진을 위해서는 대북 식량지원의 효과를 분석하고, 선진국의 식량원조 추진체계를 검토하며, 이를 토대로 현 단계에서 고려할 수 있는 정책과제 제시가 필요하다. 이를 위하여 우선 대북 식량지원에 대한 기초 연구가 이루어질 필요가 있다.

## 2. 연구 목적과 주요 연구 내용

- 이 연구의 목적은 인도적 차원의 대북 식량지원이 당분간 지속될 것이라는 전망을 전제로, 향후 효과적인 식량지원 추진 정책방안 수립에 기여할 수 있는 기초자료를 제공하는 데 두고 있다. 이 목적 달성을 위하여 구성되는 주요 연구 내용은 다음과 같다.
  - 북한의 식량수급 실태와 우리나라의 대북 식량지원 실태를 정리함.
  - 북한의 식량수급과 남한의 곡물시장에 대한 분석을 통하여 대북 식량지원의 효과를 논의함.
  - 미국을 중심으로 국제사회의 대북 식량지원 추진 체계를 살펴보고 우리나라의 대북 식량지원 과정에 적용 가능성을 검토함.
  - 대북 식량지원 프로그램의 개발 방향을 검토하고 이와 관련한 정책과제를 제시함.

- 연구 목적에서 언급한 바와 같이 이 연구는 크게 네 부분으로 구성되며, 각 부분의 주요 내용을 개략적으로 살펴보면 다음과 같다.
- 첫째, 제2장에서는 1990년대 중반 식량위기 이후 지금까지 북한의 식량수급 및 농업 현황과 우리나라의 식량지원 실태를 정리한다.
  - 농촌진흥청 자료를 토대로 북한의 식량생산 현황을 살펴보고 식량생산이 부진한 이유를 북한 농업이 처한 경제적 현실에서 찾아봄.
  - 우리나라의 대북 식량지원은 정부의 차관지원, 정부의 무상지원, 민간의 소규모 식량지원으로 구분하여 살펴 볼 수 있음. 본 연구에서는 정부의 차관지원을 중심으로 지원규모와 지원체계를 정리함.
- 둘째, 제3장에서는 북한의 식량 소비구조와 남한의 곡물시장에 대한 분석을 통하여 대북 식량지원의 효과를 정리한다.
  - 우리나라의 대북 지원식량 규모가 북한의 식량난을 얼마나 완화시킬 수 있는지를 분석함으로써 북한의 식량 수급에 대한 효과를 추정함.
  - 한편 대북 식량지원이 국내 시장에 미치는 효과도 추정함. 연간 대북 쌀 지원 규모는 우리나라 총 식량수급 규모의 2.5% 이하에 불과하나, 국내의 연간 쌀 소비량에 비하면 그 이상에 달하고 있음. 따라서 대북 식량지원에 따라 국내 쌀 시장에 미치는 효과가 있을 것으로 추정되며 이를 계측할 필요가 있음.
- 셋째, 제4장에서는 미국의 대외 식량원조체계 및 세부 프로그램 사례를 검토·정리함으로써 대북 식량지원의 시사점을 도출한다.
  - 세계에서 대외 식량원조 규모가 가장 크고 그 체계가 비교적 잘 정비되어 있는 미국의 대외 식량지원체계와 다양한 프로그램을 검토함으로써, 효율적 식량지원체계를 수립하고 식량지원의 효과를 극대화시킬 수 있는 방안을 모색함.

- 마지막으로 제5장에서는 현재의 남북한 관계와 북한의 상황을 고려하여 향후 대북 식량지원 체계화 방향과 정책과제를 제시한다.
  - 우리나라가 북한에 식량지원을 추진하는 여러 목적을 고려하여 식량지원 프로그램 다양화를 위한 정책과제를 제시함.

## 제 2 장

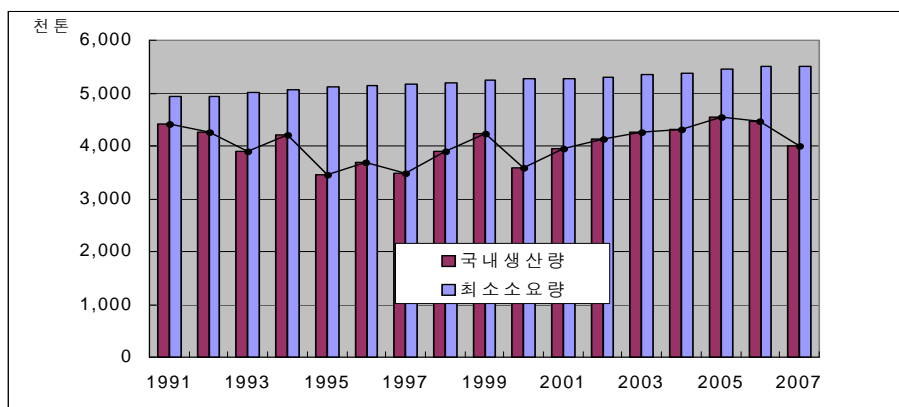
---

### 북한의 식량수급과 대북 식량지원 실태

#### 1. 북한의 식량부족과 농업 현황

- 1990년대 중반 대홍수를 계기로 세상에 알려지게 된 북한의 식량부족 현상은 10년이 지난 지금까지 지속되고 있다. 비록 2000년대 초반 북한의 곡물 생산량이 회복세를 보였으나, 190만 ha에 달하는 북한의 경지규모를 고려한 잠재적 생산능력에는 크게 미치지 못하고 있다.
- 북한의 식량 생산량은 소요량에도 역시 미치지 못하고 있다. 그간 모자라는 양의 일부를 국제사회의 지원으로 메워 왔는데, 차츰 지원이 감소함에 따라 생산 증가에도 불구하고 식량부족은 해소되지 않고 있다.
- 북한은 식량을 더 생산하기 위하여 농업부문의 가용 자원을 식량생산부문에 우선적으로 배분하고 있다. 그럼에도 불구하고 식량 생산은 낮은 수준에서 이루어지고 있으며, 가용 자원의 식량생산부문 집중으로 인해 다른 작물 생산이나 축산의 위축을 초래하고 있다.

그림 2-1. 북한의 식량수급 현황(1991~2007)



- 주 1) 국내 생산량은 농촌진흥청 발표 자료, 인구는 통계청 자료  
 2) 1인당 소요량은 최소소요량으로 계상

표 2-1. 북한의 화학비료 수급(1997~2004)

단위: 성분 천 톤

구분	1997	1998	2003	2004
소요량	n.a.	n.a.	580	580
공급량	193	124	244	230
그중 국제사회 지원량	n.a.	77	175	166
북한국내 생산량	n.a.	47	32	56
상업적 수입량	n.a.	n.a.	37	8
부족량	(387)	(456)	336	350

주: ( )안 수치는 연간소요량을 58만톤으로 가정하였을 경우 부족량을 나타낸 것임.  
 자료: UNDP, 1998(97, 98년 자료), FAO/WFP Special Report, 2004. 11(2003, 04년 자료).

- 북한의 농업생산 침체 요인은 여러 가지이다. 그 중 가장 큰 요인은 농자재 공급 부족에 있다. 오랜 동안의 경제침체로 인하여 비료, 농약, 농업용 유류, 비닐, 농기계 부품, 타이어 등 농업생산요소 및 기자재의 생산과 공급이 절대적으로 부족해졌다(표2-1).
- 90년대 들어 농기계와 부품 생산공장의 가동이 급격히 낮아져 신규 농기계

공급이 대부분 중단되었다. 농업 현장에서는 에너지 부족으로 작동 가능한 기계장비의 가동도 줄여야 하였다. 유엔개발계획(UNDP)의 조사(1998년)에 의하면 농업현장에서 운행 가능한 농기계동력은 보유량의 20% 수준에 머물고 있다. 기계동력 부족은 적기 농작업에 지장을 초래한다. 특히 이모작 확대 이후 수확-수송-저장-파종-이앙이 한꺼번에 이루어지는 농번기에 농업동력 부족은 생산량을 감소시키는 중요한 요인이 되고 있다.

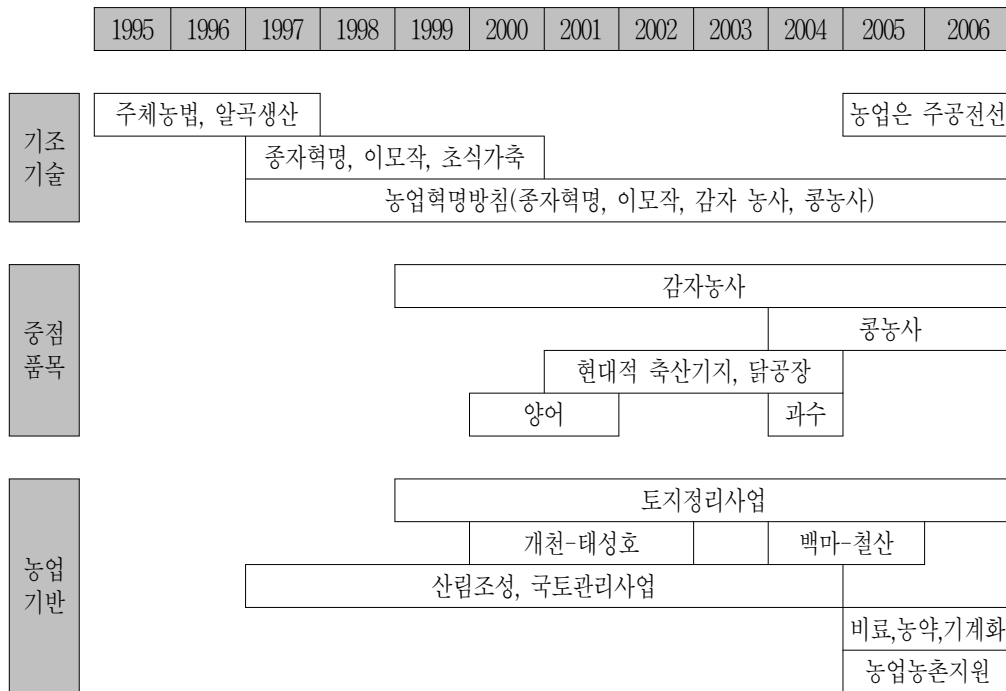
- 농업생산기반도 취약하다. 저수지와 양수장, 지하수시설의 남북한 비교(표 2-2)를 보면 북한의 관개체계는 남한과는 달리 양수식에 의존하고 있음을 알 수 있다. 기반시설이 노후화되고 전력이 크게 부족해진 현 상황에서 양수장 가동은 충분할 수 없으며 자연히 농업생산에 영향을 끼치게 된다. 북한에서 가장 중요한 식량작물인 벼와 옥수수의 수리관개 상황을 보더라도 완전관개 면적은 45%에 불과하며 관개 혜택을 전혀 받지 못하는 면적이 31%에 달한다고 보고되고 있다.
- 산림 황폐화도 심각하다. 경사도 8도 이상의 전체 산지 중 18%인 160여만 ha가 비탈밭 등으로 개간되거나 황폐해진 상태이다. 특히 인구밀도가 높은 지역의 산림 황폐 정도는 더 높게 나타나고 있다. 이는 비교적 작은 기후 변동에도 재해를 유발하는 중요한 요인이 되고 있다.

표 2-2. 남북한 수리시설현황 비교

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

자료: 농어촌연구원, 2000. 북한의 농업생산기반 및 정책에 관한 연구

그림 2-2. 식량난 이후 북한의 주요 농정시책



자료: 김영훈, 2006

## 2. 북한의 농정과 대북 농업지원

### 2.1. 식량난 이후 북한의 농정시책

- 북한의 농업이 회생 및 발전 국면으로 나아가기 위해서는 적절한 농정시책이 계획되고 추진되어야 한다. 식량난 이후 북한은 우선 농업생산을 증대시키기 위하여 다각도의 농정시책을 개발하여 추진한 바 있다. 이 노력은 주로 이모작과 감자재배 확대를 중심으로 한 작물 다양화, 우량종자 확보를 위한 종자혁명, 곡물 부족에 따른 초식가축 사육 장려, 토지 정리와 수로 개설 등 농업기반정비사업에 집중되었다.

- 1998년부터 본격 추진된 작물 다양화 사업은, 옥수수 재배를 크게 감축하고 감자 재배 면적을 4만 5천 ha에서 20만 ha 수준으로 증가시키는 것을 목표로 하고 있다. 또 단위면적당 식량생산을 늘리기 위하여 이모작을 확대하고 있다. 이와 함께 종자혁명도 강조하여 왔다. 옥수수는 다수확 품종을 개발하고 맥류는 조생 품종을 확보하는 데 힘을 쏟았다. 특히 바이러스 감염에 취약한 감자를 대상으로 우량종서 공급을 확대하려는 노력을 다각도로 추진하고 있다. 곡물이 부족해짐에 따라 북한은 염소, 토끼, 오리 등 초식가축 사육을 장려하고 있다.
- 1999년부터 북한은 주요 농업지대에 대한 토지정리사업을 추진해 왔다. 이 사업이 당초 목표대로 완료되면 총 60만 ha의 농경지를 정리하게 된다. 한편 관개체계를 양수식에서 자연흐름식으로 전환하는 관개수로 건설 공사도 추진해 왔다. 2002년에는 「개천-태성호 물길(평안남도)」 공사를 완료하였으며 2005년에는 「백마-철산 물길(평안북도)」 공사를 마쳤다. 지금은 「미루벌 물길(황해도)」 공사를 추진 중에 있다.
- 1990년대 중반 이후 새롭게 강조하며 추진하기 시작한 이상의 농정시책들은 실천적 농정이라는 특징을 가지고 있다. 북한 당국은 이들 농정시책들을 추진하는 데 북한 내 가용자원을 우선적으로 배분해 왔으나 그것만으로 충분할 수는 없었다. 이에 북한은 농업생산부문에서 동기유발을 위한 제도를 시범적으로 도입하고, 1990년대 후반부터는 외부의 지원을 유치하는 등 개혁·개방 실험에 착수하기도 하였다.

## 2.2. 농업개혁의 실험

- 90년대 중반 식량부족 현상이 심각해지자 북한은 협동농장에서 「새로운 분조관리제(1996년)」를 시범적으로 도입하여 농장의 생산성 향상을 도모하였



다. 새로운 분조관리제가 지니고 있는 가장 큰 개혁적 요소는 개별 작업분조가 달성한 초과생산분을 수매가가 아닌 현물로 지급한다는 점에 있다.

- 90년대 중후반 곡물의 국정가격과 농민시장가격의 차이가 크게는 350배에 달하였다는 점을 감안하면 「새로운 분조관리제」는 획기적인 동기유발제도였음을 알 수 있다. 그러나 「새로운 분조관리제」를 부분적으로 도입한 이후, 이 제도가 전국적으로 실시되었다는 보고는 없으며 농업생산도 2000년까지 정체 상태에 머물렀다. 이는 1978년 중국의 생산책임제가 안휘성 변경지역에 재도입된 지 불과 5년 만에 전국의 농업생산이 비약적으로 증대되고 결국 집단농장의 해체로 발전한 사례와 잘 비교된다.
- 2002년 7월에는 경제관리개선조치(7.1조치)를 단행하였다. 이 조치의 주요 내용은 가격과 임금의 인상, 환율 현실화, 원부자재시장의 개설, 경제계획 및 관리의 분권화 등이다. 7.1조치 중 농업부문과 직접 관련된 내용은 식량의 국정수매가격 대폭 인상, 농장의 농산물 자체처분권 확대, 그리고 생산요소 시장 개설 등이다. 당시 이들 조치는 농업생산 동기를 유발하고 확대재생산을 가능하게 하는 요인으로 작용할 것으로 기대되었다.

표 2-3. 7·1조치에 관한 견해의 비교

구 분	견해① : 부분적 시장경제화	견해② : 계획경제의 회복
공식가격 인상 임금 인상	퇴장화폐 유인 화폐기능 정상화 동기유발 강화	비공식 부문 축소 공식 부문의 회복 동기유발 강화
배급제 변화	배급제 완화 부분적 시장경제화	-
환율 인상	퇴장외화 유인 수출생산활동 활성화 개방 적응력 향상	-
분권화 강화	자원 배분의 효율화 동기유발과 생산성 향상	자원 배분의 효율화 동기유발과 생산성 향상
정책 의도	중앙계획경제의 완화	계획경제체제의 회복

- 실제로 7.1조치 이후 북한의 식량 생산이 증대되었다. 그러나 이 현상이 개혁적 제도개선조치의 성과라 판단하기는 어렵다. 생산물 가격 인상률이 농자재 가격 인상률을 뚜렷하게 상회하지 않았다는 점, 기술혁신 등 다른 요인의 변화가 눈에 띄지 않는다는 점, 농산물 처분권의 농장 이양 폭이 크게 확대되지 않았다는 점, 주요 농자재가 거래되는 생산요소시장이 개설되지 않았다는 점 등에서 농업생산 증대에 긍정적 효과를 주는 기제가 발견되지 않기 때문이다.
- 북한은 2000년대 초반 식량사정이 호전되자 2005년 말 시장에서 곡물 판매를 금지하고 배급제를 강화한다고 밝혀 7·1조치의 개혁성에 반하는 조치를 취한 바 있으며, 최근까지도 당국에 의한 시장통제가 이어져 오고 있다.

## 2.3. 남한의 대북 식량지원

### 2.3.1. 민간지원단체의 대북 구호지원

- 1995년 대홍수에 직면하여 북한은 국제사회에 긴급구호지원을 요청하였다. 이에 대해 유엔은 즉시 조사활동을 개시하였으며, 그 결과를 토대로 ‘유엔합동호소’ 대북지원 프로그램을 시작하게 되었다.
- 국제사회의 대북 지원활동 개시와 동시에 국내의 민간지원단체들도 북한에 대한 긴급구호지원을 시작하였다. 민간지원단체의 초기 대북 지원은 자연재해로 인한 문제 상황을 우선 해소하는 차원에서 전개되었기 때문에, 우선 부족한 식량과 생활필수품을 지원하는 것으로부터 시작되었다.

#### 가. 쌀 지원

- 민간의 대북 쌀 지원은 1997년 허용되었다. 그러나 민간지원단체의 쌀 지원

은 그 이전부터 국제조직을 갖춘 단체들에 의해 부분적으로나마 이루어지고 있었다. 남북나눔은 중국을 통로로 긴급구호사업을 추진하였으며(1994), 한국선명회(월드비전), 한국복음주의협의회(유진벨재단), 천주교 정의구현사제단(카리타스 통로) 등이 1996년부터 긴급구호활동의 일환으로 쌀을 지원하였다.

- 1997년 3월 민간이 쌀을 직접 지원할 수 있도록 허용되면서 더 많은 단체들이 대북 쌀 지원을 추진하였다. 국제기아대책기구, 남북나눔, 천주교 서울대교구(1998), 천주교 수원대교구(2000) 등이 지원한 바 있으며, 2003년 이후에는 월드비전, 참여연대, 전남도민남북교류협의회 등이 북한에 쌀을 지원하였다.
- 많은 민간단체가 대북 쌀 지원을 추진하였으나 그 규모는 그리 크지 않았으며 크게 활성화되지도 않았다. 2000년 이후 정부의 대북 쌀 차관지원과 무상지원이 크게 증가하면서 민간의 식량지원이 상대적으로 약화된 원인도 있으나, 쌀 가격이 다른 곡물(옥수수과 밀)에 비해 높아 지원재정이 풍족하지 못한 민간단체의 현실적 어려움도 있었기 때문이다.

#### 나. 옥수수 지원

- 민간지원단체의 대북 식량지원에서 제일 큰 비중을 차지하고 있는 것은 옥수수이다. 민간의 옥수수 지원 중 가장 많은 부분이 대한적십자사를 통한 지정기탁의 형식으로 이루어졌다. 대한 적십자사는 1997년 5월 북한의 적십자와 북경에서 만나 ‘남북적십자 사이의 구호물자 전달절차에 관한 합의서’를 채택한 후 민간지원단체들의 성금과 기탁분을 받아 북한에 옥수수를 지원하기 시작하였다.
- 북한과의 지원 합의에 따라 3차에 걸쳐 옥수수 지원이 추진되었다. 여기

에 참여한 민간지원단체는 우리민족서로돕기운동, 겨레사랑북측동포돕기운동, 천주교, 대한예수교장로회, 한국JTS, 굿네이버스, 좋은벗들, 남북나눔, 기독교감리회, 원불교, 월드비전 등이다. 한편 대북지원에 경제단체 지원도 허용됨에 따라 1997년 전국경제인연합회도 옥수수를 기탁하여 지원하였다.

- 1999년 2월부터는 ‘대북지원 창구다변화 조치’에 따라 민간지원단체도 직접 북한에 식량을 지원할 수 있게 되었다. 그 이후 대북 옥수수 지원을 추진한 단체로는 천주교 산하 각종 단체, 나눔인터내셔널, 좋은벗들, 국제기아대책기구, 우리민족서로돕기운동, 선한사람들 등이 있다.

표 2-4. 민간의 대북 지원 규제완화 내용(1997-1999)

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	○ 한적을 통한 민간단체 개별지원 허용 - 한적은 포장 및 통보, 전달 담당 - 민간단체가 협의, 구입, 수송, 모니터링 직접 수행 - 의료, 의약품, 농업용 자재 등 지원품목 다변화
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 - 1년 조항 폐지
2005. 7	○ 민관정책협약에 따른 합동사업 지원

자료 1) 통일부, 98년도 대북정책 평가, 1999.

2) 대북협력민간단체협의회 외, 2005.

## 다. 기타 지원

- 민간지원단체들이 지원한 식량 중 밀가루도 중요한 비중을 차지하고 있다. 그러나 1990년대 중후반부터 일반구호 차원의 밀가루 지원은 점차 감소하고 국수공장, 빵공장, 식품공장 등 영양식을 안정적으로 공급하는 사업에 원재료를 공급하는 방식으로 지원 형태가 전환되었다. 이러한 지원은 대표적인 취약계층인 아동에 대한 영양식 공급 사업 등으로 전개되어, 탁아소나 유치원 어린이들에게 지정 기탁되는 형식으로 추진되었다.
- 이 밖에도 감자, 식용유, 설탕, 분유, 라면 등이 긴급구호물품으로 비교적 많이 지원된 품목에 해당되며, 북한 주민도 돕고 국내의 수급조절 효과도 감안한 지원 품목으로서 감귤, 방울토마토, 미역, 양파, 김 등도 있다.
- ‘대북 지원 창구다원화 조치’로 독자적인 지원활동을 수행할 수 있게 된 민간지원단체들은 사업 추진에 따라 일정한 지원역량을 갖추게 되었다. 이를 바탕으로 일부 민간단체들은 일반구호활동 뿐만 아니라 전문화된 영역에서 개발지원 사업을 추진함으로써 대북 지원사업을 한 단계 발전시키는 역할을 담당하였다.

### 2.3.2. 정부의 대북 식량지원

- 민간의 소규모 지원과는 달리 정부는 북한에 대규모의 식량지원을 추진하였다. 북한이 식량난을 겪고 있던 1995년 당시 정부 내에서 협의를 거쳐 북한 주민을 위하여 식량 제공 용의가 있음을 수차례 표명하였다. 결국 남북 당국 간 북경회담(1995. 6)에서 쌀 지원에 합의함에 따라 1995년 6월부터 10월까지 국내산 쌀 15만 톤을 북한에 최초로 지원하게 되었다.
- 이후에도 북한의 식량부족 현상은 완화되지 않았다. 이에 따라 정부는 1999년 들어 긴급구호와 병행해 북한의 농업생산성 증대에 초점을 맞추어 대북

지원을 추진하겠다는 입장을 정하였다. 이는 북한의 식량난을 근원적으로 해결하는 데 도움을 주겠다는 것이며, 대북 지원을 국제기구를 통한 간접 지원으로 추진하기보다는 남북 관계 발전 차원에서 직접 추진한다는 의지를 표명한 결정으로 볼 수 있다.

- 2000년 3월에는 대통령의 ‘베를린 선언’을 통하여, 냉전종식과 평화정착을 위하여 남북한이 화해·협력의 정신으로 실질 협력 관계를 넓혀 가는 데 북한이 호응해 나올 것을 촉구하면서 대북 지원의 지속적 추진을 천명하였다. 이 선언 발표 후 정부는 비료 30만 톤을 북한에 지원하였으며, 쌀과 옥수수 50만 톤을 북한에 지원하였다.

표 2-5. 정부의 대북 식량지원

연 도	차 관		무 상		계(만톤)
	규모	지원 방식	규모	지원 방식	
1995			쌀 15만톤	직접 지원	15
1996			CSB 3,409톤	WFP경유	0.3
1997			옥수수 5만톤 CSB 18,241톤	WFP경유	6.8
1998			옥수수 3만톤 밀가루 1만톤	WFP경유	4
2000	쌀 30만톤 옥수수 20만톤	직접지원			50
2001			옥수수 10만톤	WFP경유	10
2002	쌀 40만톤	직접지원	옥수수 10만톤	WFP경유	50
2003	쌀 40만톤	직접지원	옥수수 10만톤	WFP경유	50
2004	쌀 40만톤	직접지원	옥수수 10만톤	WFP경유	50
2005	쌀 50만톤	직접지원			50
2006			쌀 10만톤	직접 지원	10
2007	쌀 40만톤	직접지원			40
계(만톤)	260		76.1		336.1

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

- 1995년 이후 정부의 대북 식량 무상지원은 주로 세계식량계획(WFP)을 통하여 이루어졌는데, 2006년 10만 톤의 직접 지원을 제외하고 51만여 톤을 WFP를 경유하여 지원하였다(표2-5).
- 2000년부터 대북 식량지원은 주로 현물차관 제공 형식으로 이루어졌다. 2000년 쌀과 옥수수 50만 톤의 차관지원을 시작으로 매년 40~50만 톤을 꾸준히 지원하고 있다(2001년과 2006년은 무상지원만 시행).

### 3. 대북 식량차관지원 관리체계<sup>2</sup>

- 2000년부터 추진해 온 식량차관지원은 대북 식량지원에서 가장 큰 부분을 차지하고 있다. 대북식량차관 사업은 남북경제협력추진위원회에서의 ‘남북 간 식량차관제공에 관한 합의서’ 체결을 통하여 이루어지는 것으로 처음 시작될 당시에는 태국산 쌀이나 중국산 옥수수를 지원하였으나 2002년부터는 외국산 쌀과 더불어 국내산 쌀을 지원하기 시작하였다.
- 국내산 쌀의 경우 2002년부터 2007년까지 총 155만 톤이 차관으로 지원되었으며 외국산 쌀은 총 65만 톤이 차관으로 지원되었다. 차관식량의 수송 방법은 육로운송과 해로운송이 있는데 국외산 쌀은 해로를 통해 운송되고 있으며 국내산 쌀은 2004년부터 육로운송이 가능해짐에 따라 현재 육로운송과 해로운송을 병행하고 있다.

---

<sup>2</sup> 이 부분은 ‘대북 식량차관 쌀 지원 백서(농수산물유통공사, 각년도 자료)’를 정리한 것임.

### 3.1. 합의서 체결

- 대북 식량차관은 남북경제협력추진위원회의 남측대표와 북측대표가 차관 식량의 단가, 지원물량의 종류, 지원방식 등 차관 지원 세부 방안에 대하여 협의를 한 후 ‘남북 간 식량차관 제공에 관한 합의서’(이하 ‘합의서’)에 서명을 함으로써 시작된다.
- 합의서는 크게 지원 규모 및 시기 그리고 지원방안의 두 부분으로 구성된다. 지원 규모 및 시기에는 지원물량과 지원시기, 인도장소 그리고 수송방법이 명시되어 있으며 지원방안에는 차관단가 및 금액, 차관 상환기간, 차관계약 당사자, 포장 방법, 쌀의 품질, 분배결과 통보 등이 명시되어 있다(부록2).

### 3.2. 정부의 위탁계약

- 합의서 체결 이후 통일부는 농림부, 농수산물유통공사(이하 ‘유통공사’)와 위탁계약을 체결하여 대북식량차관 사업을 추진하기 시작하며 이 계약을 통해 유통공사는 남측의 대북 식량인도회사로 차관 쌀 제공의 실무를 담당하게 된다. 북측의 경우는 식량인수에 있어 해당 무역회사가 실무를 담당한다. 더불어 통일부, 농림부, 유통공사는 각 기관 내에 대북 쌀지원 상황실을 설치하여 원활한 대북식량차관을 지원하고 있다.

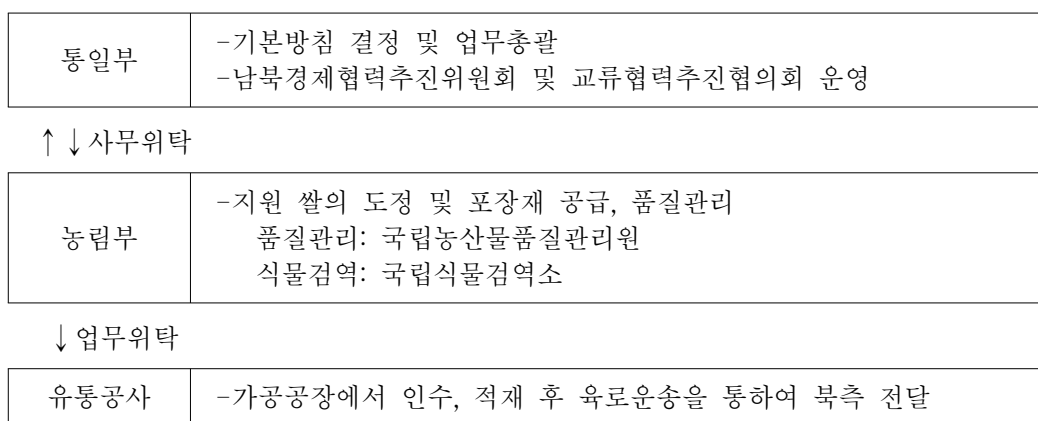
#### 3.2.1. 국내산 쌀

- 남측에서 대북 식량차관 사업 추진을 담당하는 기관은 통일부, 농림부, 유통공사이다. 통일부는 대북식량차관의 기본방침을 결정하고 업무를 총괄하며 농림부는 통일부와의 사무위탁 계약을 통하여 정부양곡 공급 협정서를 체결하고 국내산 쌀의 공급, 지원되는 쌀의 도정 및 품질 관리를 책임진다. 유통



공사는 농림부로부터 업무위탁을 받고 국내산 쌀을 북측에 전달하기 위한 수송 및 인도관련 업무를 담당한다(그림2-3).

그림 2-3. 대북 식량차관을 위한 정부위탁계약(국내산 쌀)

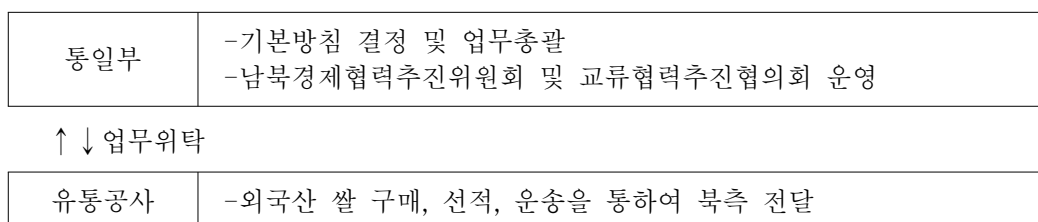


자료 : 농수산물유통공사, 대북 식량차관 쌀 지원 백서, 2005.

### 3.2.2. 국외산 쌀

- 국외산 쌀의 대북차관 사업은 통일부와 유통공사가 담당한다. 통일부는 대북식량차관의 기본방침을 결정하고 업무를 총괄하는 역할을 담당하며 유통공사는 통일부로부터 업무위탁을 받아 외국산 쌀의 구매, 선적 그리고 국외산 쌀을 북측에 전달하기 위한 수송 및 인도관련 업무를 담당한다(그림2-4).

그림 2-4. 대북식량차관을 위한 정부위탁계약(외국산 쌀)



자료 : 농수산물유통공사, 대북 식량차관 쌀 지원 백서, 2005.

### 3.3. 사업수행업체 선정

#### 3.3.1. 국내산 쌀

- 차관 식량을 북측에 수송하기 위하여 용역업체, 훈증소독업체, 통관대행업체, 검수업체 이렇게 총 4개의 기업과 계약을 체결하게 된다. 2005년의 사례를 살펴보면 다음과 같다.
  - 군사분계선을 통과하여 북측 지정장소까지 식량을 수송하는 육로운송의 용역은 대한통운(주)이 담당
  - 해로운송의 경우는 육상운송 및 항만하역은 육로운송과 마찬가지로 대한통운(주)이 담당하고, 식량의 해상운송은 세양선박(주)이 담당
  - 중간집결지에서의 식량 식물검역, 도정공장에서 북측 하차지역까지의 운송과정 중 식량의 품위변화 및 해충감염 등에 의한 운송차질을 막기 위한 훈증소독작업은 경인방역(주)이 담당
  - 대북 식량차관 지원 시 남북교역물품통관관리에 관한 고시(제 9조)에 의거하여 세관장에게 신고(수출신고필증)하도록 되어 있는데 이러한 통관업무의 대행은 대한통운국제물류(주)가 담당

#### 3.3.2. 국외산 쌀

- 국외산 쌀을 차관 지원하기 위하여 유통공사는 쌀의 공급업체 그리고 검정업체와 계약을 체결한다. 공급업체는 쌀을 공급한 실적이 검정된 업체로 한정하여 선정하며 검정업체는 유통공사에서 OMIC(Overseas Marine & Cargo Inspection Corporation)을 지정하여 계약을 체결하고 있다.
- OMIC은 1999년부터 현재까지 정부 MMA 수입쌀 및 대북 지원 쌀 공인 검정사 역할을 해오고 있는 곳으로 쌀의 품질 및 수량검사, 포장상태 및 표시사항 확인, 안전수송을 위한 자재 설치 및 선적 감독, 농산물의 농약 및 중금

속 잔류에 대한 분석, 훈증소독 검사 등을 실시한다.

### 3.4. 사업실행

#### 3.4.1. 국내산 쌀

##### < 곡물창고 >

- 통일부가 농림부, 유통공사와 위탁계약을 맺고 사업수행업체와 계약을 체결한 후, 농림부 상황실에서는 시·도 양곡관리관에게 원료곡 방출을 지시한다. 시·도 양곡관리관은 시·군 양곡관리관에 원료곡 방출을 지시하며 이에 따라 시·군은 원료곡을 방출하게 된다. 방출된 원료곡은 대한통운을 통하여 창고로 수송된다.
- 곡물창고에서는 국립농산물품질관리원이 원료 벼에 대한 사전 품위점검을 실시하는데 품위검사기준은 <표2-6>과 같다.

표 2-6. 국내산 쌀 품위검사기준

구분	최저 한도	최고한도										
		도정도	수분 (%)	분상질립·피해립·착색립			짜라기		누 (1.5kg 중립)	이중 곡립 (1.5kg 중립)	이물	
				계 (%)	피해립·착색립 계 (%)	착색립 (%)	큰 짜라기 (%)	잔 짜라기 (%)			계 (%)	돌 (1.5kg 중개)
합격	표준품	15.0	6.0	2.0	0.1	5.0	0.0	3	3	0.0	1	

주: 대북지원 쌀의 경우 수분 15.0% 이하, 파쇄율 5.0% 이하, 잡질 0.1% 이하임.

자료 : 농수산물유통공사, 대북 식량차관 쌀 지원 백서, 2005.

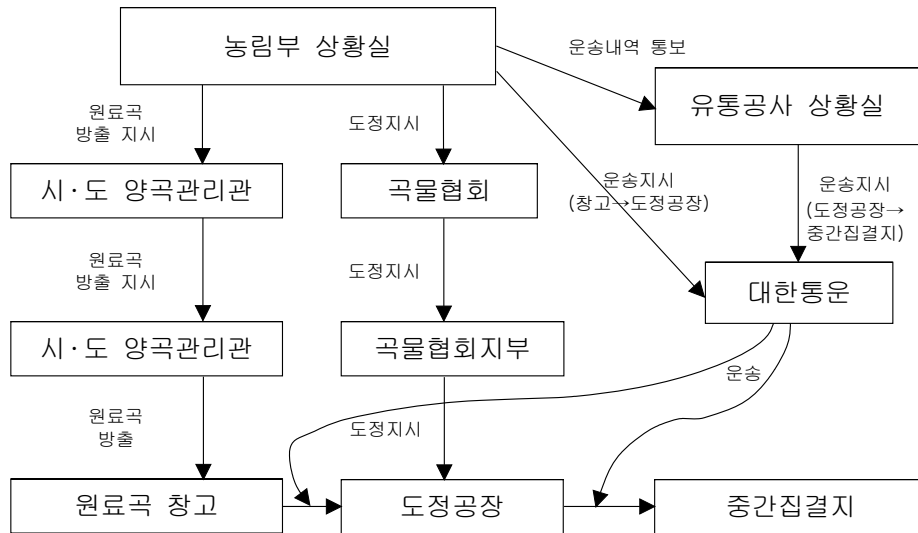
### < 도정공장 >

- 원료곡이 곡물창고에서 도정공장으로 수송되면 농림부상황실은 곡물협회에 도정을 지시한다. 그러면 곡물협회에서 곡물협회지부로, 그리고 곡물협회지부에서 도정공장으로 도정 지시가 내려가 도정공장에서 원료곡을 가공하고 포장하게 된다.
- 도정과정에서의 쌀 품위변화 및 흡습 방지를 위하여 국립농산물품질관리원에서는 관리, 침수·흡습 피해 예방, 도정공장 내 청결 유지, 피해가 우려되는 창고를 지도, 관리하는 역할을 수행한다. 또한 국립식물검역소에서는 원료곡 훈증소독 및 도정공장 방제를 지도하고 있다.

### < 중간집결지 >

- 농림부 상황실에서 유통공사 상황실에 원료곡 창고에서 도정공장으로의 원료곡 운송내역을 통보하면 유통공사 상황실에서 대한통운에 원료곡 운송지시를 내려 원료곡은 도정공장에서 중간집결지로 운반된다.
- 중간집결지는 지원물량의 사전확인, 국정검사(식물검역, 품위검사) 실시, 육로지원의 상황을 파악할 수 있는 지역상황실 역할을 수행하기 위하여 설치되었다. 현재 중간집결지는 두 군데가 있는데 식량이 개성지역으로 운송되는 경우 파주 통일동산이 중간집결지로 이용되며 고성지역으로 운송되는 경우는 속초 대한통운 컨테이너야적장이 중간집결지로 이용되고 있다.
  - 농수산물유통공사는 중간집결지에서 자원 이동상황 본사 보고, 반출서류 발급 및 신청 등 행정지원, 식물검역과 품질 및 수량 검사 확인 등의 임무를 수행
  - 대한통운은 중간집결지에서 수송차량 집결지 도착여부 및 양곡운반송장 취합 전달, 수송인원에 대한 대북교육, 상황실 운영 지원을 담당
  - 국립식물검역소에서는 하절기 쌀 지원시 발생 가능성이 큰 병해충을 철저히 제거하여 북측 인도 시 검역문제가 발생치 않도록 검역업무를 수행
  - 농산물품질관리원에서는 도착물량 품위 및 수량확인(품질검사) 실시

그림 2-5. 대북 쌀 차관지원의 국내 절차와 경로



자료 : 농수산물유통공사, 대북 식량차관 쌀 지원 백서, 2005.

표 2-7. 식량차관에 있어 기관별 주요 임무

기관	임무
농수산물유통공사	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 인도인원 및 운송기사 등 주요 관계자 비상연락망 확보</li> <li>· 인도인원 제공정보 및 인적,물적 자원 이동상황 관리</li> <li>· 반출서류 발급 및 신청 등 행정지원</li> <li>· 운송업체로부터 양곡운반송장 인수보관</li> <li>· 중간집결지내 차량통제 및 경계 감독</li> <li>· 식물검역과 품질 및 수량 검사 확인</li> <li>· 반출서류 취합 및 인도단장 인계</li> <li>· 인도인원 귀환시 복측서류 인수</li> <li>· 일일상황 본사 보고</li> <li>· 기타 본사 요구사항 제출</li> </ul>
대한통운	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 수송일정 준수 및 수송 위기 상황 극복대책 수립 시행</li> <li>· 수송차량 집결지 도착여부 및 양곡운반송장 취합 전달</li> <li>· 관계기관 자료 적극 협조</li> <li>· 수송인원에 대한 대북교육</li> <li>· 수송차량 번호판 관리에 관한 점검 및 번호표 관리</li> <li>· 상황실 운영 지원</li> </ul>
국립식물검역소	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 쌀의 검역업무 수행</li> </ul>
농산물품질관리원	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 중간집결지의 도착 물량 품위 및 수량 확인(품질검사)</li> </ul>

자료 : 농수산물유통공사, 대북 식량차관 쌀 지원 백서, 2005.

#### < 해로운송 >

- 대북 지원식량 해로운송의 경우 원료곡이 방출되어 곡물창고로 운송되고 다시 도정공장으로 운반되어 도정되는 과정은 육로운송과 같다. 도정이 끝난 후 도정된 쌀을 중간집결지로 운반하는 육로운송과 달리 해로운송은 도정된 쌀을 지정 항구로 운송한다.

### 3.4.2. 국외산 쌀

- 국외산 쌀의 경우 유통공사가 계약한 업체를 통하여 쌀을 공급받은 후 OMIC로부터 검역을 받고 쌀을 선적하여 훈증소독을 실시한다. 외국에서 쌀을 선적한 선박이 출발하여 남측의 지정 항구에 도착하면 남측의 선원들이 승선하여 물품파손, 포장상태 등을 점검하고 북측으로 출발한다.

## 3.5. 운송시작

### 3.5.1. 국내산 쌀

#### < 육로운송 >

- 개성으로 운반되는 식량은 파주 통일동산의 중간집결지에, 고성으로 운송되는 식량은 속초 대한통운 컨테이너야적장 중간집결지에 운반된다. 중간집결지에 운반된 식량은 검역과정을 거친 후 남측 출입국관리사무소, 군사분계선, 북측 출입국관리사무소를 통과하여 하역지에 도착하게 된다.
- 육로운송을 위해서 식량 인도원은 각종 서류(북한방문증명서, 위임장, 식량인수확인서, 선하증권, 상업송장, 포장명세서, 품질 및 수량 증명서, 식물검

역합격증명서, 원산지증명서)를 지참하여야 하며, 하역지에 도착한 후에 이들 서류를 북측에 전달한다.

- 북측에 식량을 인도한 후에는 식량인수확인서, 북측위임장, 인도인원 출장비 영수증, 인도경비 영수증 등을 수령하여 남측으로 귀환한다.

#### < 해로운송 >

- 해로운송의 경우 남포로 운송되는 식량은 군산으로, 원산으로 운송되는 식량은 여수로 운반된다(2005년). 군산과 여수에서 쌀의 검역과정을 거친 후 선적하게 되며, 선적이 종료된 후 북측으로 운송되게 된다.
- 해로운송을 위해서 식량 인도원은 각종서류(북한방문증명서, 위임장, 식량인수확인서, 선하증권, 상업송장, 포장명세서, 품질 및 수량 증명서, 식물검역 합격증명서, 원산지증명서)를 지참하며, 선박이 하역지에 도착하면 이들 서류를 북측에 전달한다.
- 북측에 식량을 인도한 후에는 식량인수확인서, 북측위임장, 인도인원 출장비 영수증, 인도경비 영수증 등을 수령하여 남측으로 귀환한다.

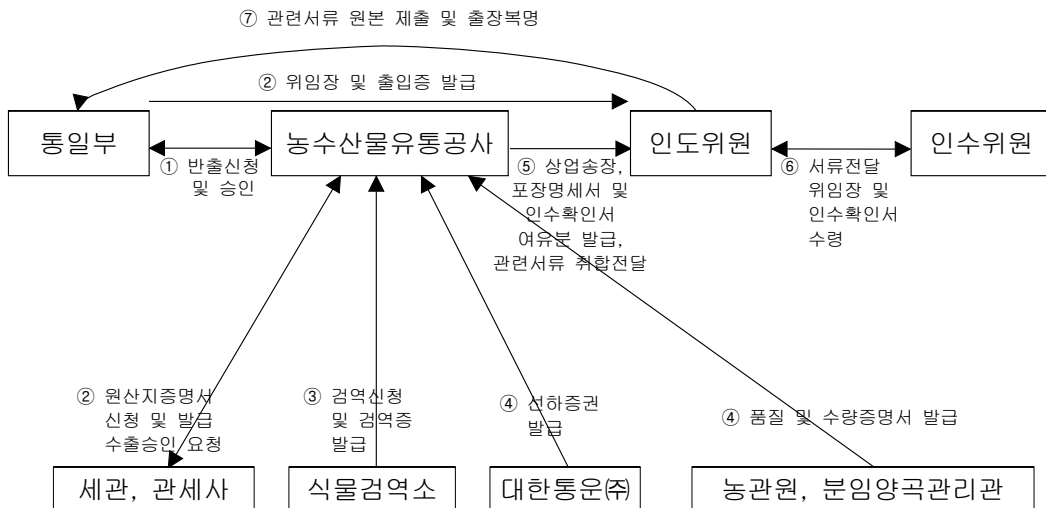
### 3.5.2. 국외산 쌀

- 국외산 쌀을 선적한 선박은 외국항에서 출발하여 남측의 항구(동해안은 부산항, 서해안은 평택항)로 접안하여 남측의 인도인원을 승선시킨 후 청진, 흥남, 원산, 남포, 해주 등의 목적지로 출발한다. 이후의 과정은 국내산 쌀의 해로운송 과정과 동일하다.

### 3.5.3. 대북 식량차관 관련 서류 발급

- 차관식량을 북측에 인도할 때 남측은 선하증권, 상업송장, 포장명세서, 품질 및 수량 증명서, 식물검역합격증명서, 원산지증명서를 제출한다. 이 서류들의 발급절차를 살펴보면 다음과 같다.
  - 농수산물유통공사가 통일부에 식량 반출을 신청하고 통일부가 승인
  - 농수산물유통공사가 세관, 관세사, 식물검역소, 대한통운(주), 국립농산물품질관리원, 분임양곡관리관에 관련 서류를 요청
  - 이 기관들에서 선하증권, 상업송장, 포장명세서, 품질 및 수량 증명서, 식물검역합격증명서, 원산지증명서를 제출
  - 농수산물유통공사에서 이들 서류를 취합하여 통일부에서 출입증을 발급 받은 인도인원에게 전달
  - 인도인원은 인수위원으로부터 서류전달 위임장 및 인수확인서를 수령
  - 통일부에 관련서류 원본을 제출하고 북측으로 출발

그림 2-6. 대북식량차관 관련 서류 발급 과정



자료 : 농수산물유통공사, 대북 식량차관 쌀 지원 백서, 2005.



### 3.6. 분배 현장 확인

- 남북 간의 대북식량 차관에 대한 합의서 상에 북측은 쌀의 구체적 분배 내역을 10만 톤 단위를 기준으로 인수일 30일 이내에 문건으로 남측에 통보하게 되어 있다. 이에 따라 식량의 분배투명성 확인을 위하여 정부는 10만톤 단위를 기준으로 분배현장 확인을 실시하고 있다.<sup>3</sup>
- 분배현장 확인은 2004년 차관지원부터 실시하기 시작하였다. 2004년에는 총 10차례 실시하였으며, 2005년과 2007년에는 20차례 실시함으로써 확인 횟수가 증가하였다.
  - 2007년 식량차관 제공시 남북 간 합의에 따라 4차례의 분배현장 모니터링을 진행
  - 총 20 개소의 식량공급소(매 방문시 동해안 3곳, 서해안 2곳)를 방문

표 2-8. 대북식량차관 비용의 부담주체 및 예산재원

항목	부담주체	예산재원
· 원곡대 - 차관제공액(국제가격) - 국내외가격차	통일부 기획예산처	남북협력기금 일반회계
· 원료수송, 도정료, 포장료	농림부	양곡관리특별회계
· 육로운송료	통일부	남북협력기금
· 선적료	통일부	남북협력기금
· 해상운송료	통일부	남북협력기금
· 인도경비	통일부	남북협력기금
· 기타부대비용	통일부	남북협력기금
· 사업대행수수료	통일부	남북협력기금
· 예비비	통일부	남북협력기금

자료 : 농수산물유통공사, 대북 식량차관 쌀 지원 백서, 2005.

<sup>3</sup> 분배현장 확인에 있어 북측이 쌀 인수 후 남측에 통보를 지연함에 따라 분배현장 확인인원이 승선할 선박이 지연 출발하는 사례가 빈번하게 일어나는 문제가 있음.

- 2007년 분배현장 방문 : 1차 개성·고성(10.16), 2차 해주(10.30), 함흥(10.27), 3차 원산(11.16), 남포(11.19), 4차 남포(11.28), 청진(12.8)
- 분배현장 확인 결과 지역과 개인의 직종, 연령 등에 따라 다소 차이는 있으나 1인당 300~500g씩 월 2회 공급되고 있는 것으로 확인

### 3.7. 재원 및 사업비정산

#### 3.7.1. 재원 및 비용 부담

- 북측에 차관으로 제공할 식량의 예산 재원과 비용은 통일부, 기획예산처, 농림부에서 남북협력기금, 일반회계, 특별회계, 양곡관리특별회계의 예산으로 부담하고 있다.
  - 원곡대(국제가격) 및 운송비 등 제비용은 남북협력기금에서 부담
  - 국내가격과 국제가격의 차액은 일반회계에서 보전
  - 원료 수송, 도정 및 포장 제비용은 양특회계에서 부담

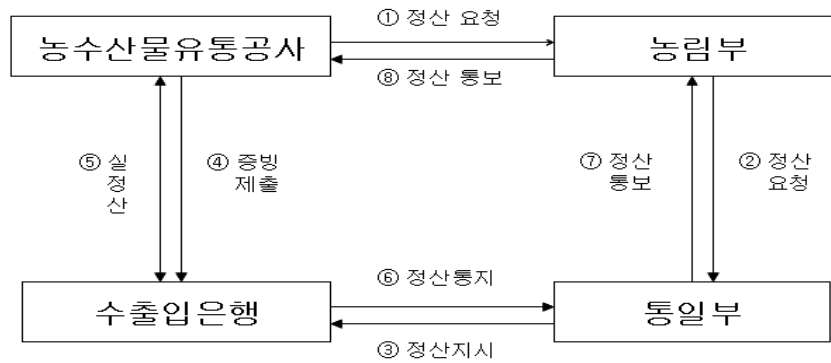
#### 3.7.2. 사업비정산

##### < 국내산 쌀 >

- 차관지원 식량의 북측 인도 완료 후 농수산물유통공사에서는 농림부에 관련 비용 정산을 요청한다. 농림부가 통일부로 정산을 다시 요청하면 통일부는 수출입은행에 정산할 것을 지시한다.
- 농수산물유통공사가 수출입은행에 증빙 서류를 제출하면 수출입은행에서 실정산을 실시하며 정산이 끝난 후 수출입은행은 통일부로, 통일부는 농림부로, 농림부는 농수산물유통공사로 정산완료 내역을 통보한다. 이렇게 해서

농수산물유통공사가 정산완료내역을 통보받으면 대북식량차관의 사업비 정산이 완료된다.

그림 2-7. 국내산 쌀의 사업비 정산

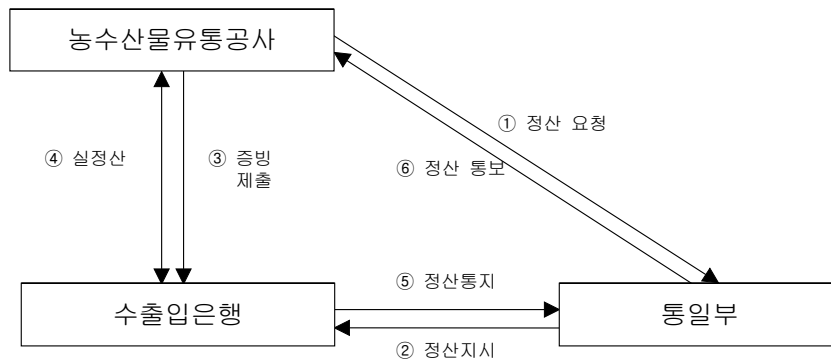


자료 : 농수산물유통공사, 대북 식량차관 쌀 지원 백서, 2005.

< 국외산 쌀 >

- 국외산 쌀의 경우 차관지원 식량의 복측 인도 사업 완료 후 농수산물유통공사가 직접 통일부에 관련 비용 정산을 요청하면 통일부는 수출입은행에 정산할 것을 지시한다.
- 이후 정산 절차는 농림부가 생략된 국내산 쌀의 경우와 같이 진행된다.

그림 2-8. 국외산 쌀의 사업비 정산



자료 : 농수산물유통공사, 대북 식량차관 쌀 지원 백서, 2005.

## 제 3 장

### 대북 식량지원의 효과

#### 1. 북한에 대한 지원 효과

##### 1.1. 북한의 식량 소요량 추정

###### 1.1.1. 기존의 식량소요량 추정치 비교<sup>4</sup>

- 북한은 농민을 제외한 전체 주민의 70% 정도가 식량배급을 받고 있다. 그러나 북한 당국이 정상적인 배급을 실시하지 못하고 있기 때문에 배급에 의존하는 주민의 식량안보는 매우 취약한 상태이며 가구 간 식품소비 행태의 격차가 크다. 지역적으로는 농촌보다 도시, 평야나 해안보다는 내륙의 중공업 지대의 주민이 상대적으로 취약하며 가족이 많거나 추가적인 소득원이 없는 가구, 노인가구의 식량안보가 더욱 취약한 상태이다.

<sup>4</sup> 이 부분은 권태진(“2008년 북한농업 전망과 남북한 협력과제,” KREI북한농업동향, 제9권 제4호, 2008. 1)의 일부를 요약·재정리 한 것임.

- 북한 당국이 자국의 식량수급에 관한 통계를 발표하지 않고 있다. 따라서 북한의 식량수요를 파악하기 위해서는 식용 수요 이외 종자용, 사료용, 가공용, 감소 등 용도별 수요를 각각 추정하여 합산해야 한다. 이 중에서도 식용 수요가 가장 중요하며 이를 추정하기 위해서는 인구에 대한 정보가 필요하다. 1인당 연간 식용 소요량에다 인구수를 곱하면 전체 식용 소요량을 구할 수 있다. 문제는 북한의 인구를 파악하는 일이다.
- 북한은 1993년 센서스를 실시한 이후 15년 동안 한 번도 인구센서스를 실시하지 않았다. 유엔인구기금(UNFPA)은 한국 정부의 재정 지원으로 금년 10월 1일부터 15일까지 북한 당국과 공동으로 북한 지역의 인구센서스를 실시할 계획이다. 금년 가을 실시할 인구센서스 결과가 나오면 향후 북한 인구를 좀 더 정확하게 추정할 수 있지만 현재로서는 1993년 인구센서스 결과를 바탕으로 추정할 수밖에 없다. 따라서 추정 기관에 따라 인구 추정치가 다르게 나타나게 된다.
- 통계청은 2006년 7월 1일 기준 북한 인구를 약 2,300만 명으로 추정하였으며 연간 인구증가율을 0.8%라고 가정할 경우 2008년 7월 1일 기준 인구는 2,345만 명으로 추정된다. 유엔 경제사회부는 2005년의 북한 인구를 2,362만 명, 2010년 2,400만 명으로 추정하였다. 이 기간의 인구 증가율 0.335%를 적용할 경우 2008년 북한 인구는 2,385만 명으로 추정된다. 미국중앙정보국(CIA)은 2007년 7월 기준 북한의 인구를 2,330만 명, 2007년의 연간 인구증가율을 0.785%로 추정하였다.
- 통계청의 추정치 2,345만 명은 유엔 경제사회부의 추정치 보다 40만 명, 미국 CIA의 추정치보다는 35,000여명 더 적다. 세 기관의 추정치 사이에는 약간의 차이가 있지만 대체로 수용할만한 수준이다.

### 가. 세계식량계획(WFP)의 추정

- 세계식량계획(WFP)은 북한의 식량 수요를 추정할 때 정상적인 수요보다는 최소소요량 기준으로 추정 발표하고 있다. 세계식량계획(WFP)은 북한을 긴급식량지원 국가로 취급하기 때문에 세계보건기구(WHO)가 권장하는 1일 2,130 kcal의 75%만을 감안하여 1인당 1일 1,600 kcal (연간 167 kg)을 식용 소요량으로 추정한다.
- 유엔 경제사회부가 추정한 인구를 적용하여 식용 소요량을 추정하고 사료용, 종자용, 가공용, 감소 등에 대해서는 일정한 가정을 바탕으로 2007/08 양곡연도의 곡물 총 소요량을 추정하면 524만 톤으로 추정된다.
  - 식용 398만 톤(1인당 연간 167kg)
  - 사료용 30만 톤(북한당국의 추정치)
  - 종자용 23만 톤(ha당 정곡 기준 쌀 97.5kg, 옥수수 45kg, 밀·보리 200kg, 감자 625kg, 두류 45kg 적용)
  - 가공용 12만 톤(식용 소요량의 3%)
  - 수확 후 손실 57만 톤(곡물 생산량의 15%)
  - 총 소요량 520만 톤

### 나. 통일부의 추정

- 통일부는 세계식량계획과는 달리 북한의 식량수요를 세계보건기구(WHO)가 권장하는 정상적인 에너지 섭취량을 기준으로 추정하는 것이 적절하다는 입장을 가지고 있다.
- 식용 곡물 소요량은 세계보건기구가 권장하는 정상적인 에너지 섭취 기준 1인당 1일 2,130 kcal, 연간 222 kg과 통계청이 추정한 인구를 적용한다. 사료용, 종자용, 수확 후 손실 등 기타 용도는 WFP의 기준을 그대로 적용

하여 2007/08 양곡연도의 곡물 총 소요량을 추정하면 646만 톤으로 전망된다.

- 식용 521만 톤(1인당 연간 222kg)
  - 사료용 30만 톤(북한 당국 추정치)
  - 종자용 26만 톤(ha당 정곡 기준 쌀 97.5kg, 옥수수 45kg, 밀·보리 200kg, 감자 625kg, 두류 45kg 적용)
  - 가공용 16만 톤(식용 소요량의 3%)
  - 수확 후 손실 60만 톤(곡물 생산량의 15%)
  - 총 소요량 651만 톤
- 추정 기관에 따라 식량 수요의 기준이 다르며 인구, 곡물 생산량, 곡물 재배 면적에 대한 추정치도 다르기 때문에 전체 식량소요량 추정치에 차이가 있다. 통일부의 기준을 적용하면 2007/08 양곡연도의 북한 곡물 소요량은 651만 톤, 세계식량계획 기준을 적용하면 520만 톤이 된다(표3-1). 세계식량계획 기준을 적용하여 추정한 520만 톤은 최소소요량, 통일부 기준을 적용한 651만 톤은 정상소요량이라고 할 수 있다.

표 3-1. 북한의 식량소요량 추정치 비교, 2005/06 양곡연도

단위: 정곡 천 톤

용도	추정기관		비 고	
	통일부 기준	WFP 기준		
인구(천명)	23,450	23,854	연앙인구	
용 도 별	식 용	5,206	3,983	기타는 수확 후 손실 등
	사료용	300	300	
	종자용	245	230	
	가공용	156	120	
	기 타	601	570	
	합 계	6,508	5,203	

자료: 권태진, 2008

### 1.1.2. 북한의 곡물 소요량 추정

- 본 절에서는 북한의 배급표와 인구분포를 이용하여 곡물 소요량을 추정해 보았다. 이 방법을 이용하면 총 소요량 뿐 아니라 계층별 소요량의 구조도 알 수 있다는 장점이 있다. 추산 과정은 다음과 같다.<sup>5</sup>
  - ① 북한의 연령별·계층별 식량배급 기준<sup>6</sup>
  - ② 북한의 연령별·계층별 인구분포 추산
  - ③ 순식용 곡물 소요량 추산
  - ④ 사료용, 가공용, 종자용, 감모분 등 순식용 이외의 곡물 소요량 추산
  - ⑤ 곡물의 총 소요량 추산

#### 가. 북한의 연령별·계층별 식량배급실태

- 북한은 개별농가의 텃밭에서 재배되는 작물의 경우 부분적으로 자가소비나 판매를 허용하지만, 식량의 근간이 되는 알곡의 경우는 자가소비나 판매는 물론 개별협동농장이나 군인민위원회의 임의처리를 허용하지 않고 있다.
- 정상적인 상황을 전제로 할 경우 알곡은 생산량 전량을 국가에서 수매하며 이에 따라 개별가구의 알곡소비는 배급을 통해서만 이루어지게 된다. 따라서 식량의 배급기준을 통하여 개별가구의 순식용 식량의 양을 추산할 수 있다 식량배급기준표는 <표3-2>와 같다.
- 북한의 식량배급기준이 모든 경우에 일률적으로 적용되는 것은 아니지만, 전체적인 순식용 식량의 소요량을 대표할 수 있는 근거가 될 수 있다. 따라서 이와 같이 나타난 식량배급 기준을 통하여 북한의 식량생산을 간접적으

<sup>5</sup> 이용할 수 있는 자료의 제약으로 부분적으로 가정을 도입함.

<sup>6</sup> 협동농장 구성원은 배급대상이 아니지만 농민에 대한 정확한 분배량을 알 수 없어 여기서는 일반 주민에 대한 배급기준을 적용하기로 함.



로 추정해보고자 한다.

#### 나. 북한의 연령별·계층별 분포

- 위의 식량배급기준을 적용하기 위해서는 북한인구의 연령 및 계층분포를 식량 배급표에 맞추어 재구성하여야 한다. 하지만 북한의 인구구성 및 분포자료는 기타 통계자료와 마찬가지로 공식적으로 발표되지 않고 있다.

표 3-2. 북한의 식량배급기준

구 분	2002년 배급량 <sup>1)</sup>		백미:기타 <sup>2)</sup>	
	공식배급량 (g/일)	목표배급량 <sup>4)</sup> (g/일)	1990년	1993년
당 및 국가고위 간부	700	500	10:0	10:0
일반노동자	700 <sup>3)</sup>	500	3:7	2:8
중노동자	800 <sup>3)</sup>	500	3:7	3:7
일반사무원	600	500	3:7	2:8
특수군인(경보병)	800	500	7:3	7:3
군인	700	500	3:7	2:8
대학생(18세 이상)	600	500	3:7	2:8
고등중학생(13~17세)	500	500	3:7	2:8
인민학교생(7~12세)	400	400	3:7	2:8
유치원생(4~6세)	300 <sup>3)</sup>	300	3:7	3:7
3세 이하	100~200	100~200	3:7	3:7
고령자, 불구자	300	300	3:7	3:7
피부양자	300	300		가족에 준함

주 1) 1인 1일 기준임.

2) 종래는 서류 등이 포함된 잡곡이었으나 최근에 들어서는 90% 이상이 옥수수로 구성됨.

3) 1993년 대비 배급량이 변동한 부분임. 일반노동자는 600g에서 700g으로, 중노동자는 700g에서 800g으로 증가하였으며 유치원생은 500g에서 300g으로 감소하였음.

4) 1990년대 중반 이후 극심한 식량난으로 인한 식량 수급 악화로 북한 당국이 실제 목표로 삼은 배급량.

자료: 국토통일원, 「남북한 사회문화 현황 비교」, p. 44, 1983.

통일부, 「북한의 이해」, p. 249, 2007.

표 3-3. 북한의 연령별·계층별 인구분포 추산, 1990<sup>7</sup>

단위: 천명

구 분	인 구
당 및 정치간부	5
노동자, 중노동자	9,811
사무원	1,976
군인, 특수군인	1,207
대학생(18세 이상)	592
고등중학생(13~17세)	2,182
소학교학생(7~12세)	2,397
유치원(4~6세)	1,271
3세 이하	1,866
고령, 불구	105
계	21,412

자료: 한국농촌경제연구원, 「북한의 농업 개황」, 1994, p. 110

- 이 연구에서는 통계청과 국방백서에 구체적 숫자가 제시되어 있는 2006년도의 북한 총인구, 소학교·중학교·대학교의 학생 수, 군인 수를 제외한 나머지 계층은 1994년 한국농촌경제연구원에서 발행한 「북한의 농업 개황」의 ‘1990년 북한의 연령별·계층별 인구분포 추산’<sup>8</sup>을 이용하여 추산한 후, 이에 연평균인구증가율을 적용하여 2007년 북한의 연령별·계층별 인구분포를 도출하였다.
- ‘1990년 북한의 연령별·계층별 인구분포 추산’을 통한 2006년 북한의 연령별·계층별 인구분포 도출 방법은 다음과 같다.

7 연령별·계층별 인구분포 추산 방법은 「북한의 농업 개황」, 한국농촌경제연구원, 1994, p. 111 참조.

8 ‘1990년 북한의 연령별·계층별 인구분포 추산’은 1989년 유엔인구기금의 원조를 받기 위해 북한 중앙통계국이 발표한 자료를 이용하여 추정된 보고서를 참조하여 식량배급기준표상의 연령·계층별 인구분포를 재추산한 것임.

- ‘1990년 북한의 연령별·계층별 인구분포 추산’에서 총 인구에 대한 각 계층별 인구의 비율을 계산하여 이 비율을 ‘2006년 북한의 연령별·계층별 인구분포 추산’에 적용
  - 이를 적용하기 이전에 적용 가능 여부를 알아보기 위하여 정확한 숫자가 도출되어 있는 군인과 소학교, 중학교, 대학교의 학생 수 비율을 구하여 1990년도의 비율과 비교
  - 그 결과, 1990년 전체 인구에 대한 군인의 비율은 5.63%, 대학생은 2.76%, 중학생은 10.19%, 소학생은 11.19%였으며 2006년 전체인구에 대한 군인의 비율은 5.06%, 대학생은 2.29%, 중학생은 10.37%, 소학생은 5.95%로 나타남.
  - 소학생이 큰 폭으로 감소한 것 이외에 군인, 대학생, 중학생 비율은 큰 차이가 없었다. 출생률 저하로 인하여 소학생 비율이 감소하였다는 판단 아래 이의 영향을 받지 않는 당 및 정치간부, 노동자, 중노동자, 사무원의 수는 ‘1990년 북한의 연령별·계층별 인구분포 추산’에서의 당 및 정치간부, 노동자, 중노동자, 사무원의 비율을 그대로 적용
  - 유치원, 3세 이하, 고령자의 수는 전체인구에 대한 각 계층의 비율이 아닌 유치원, 3세 이하, 고령자의 합에서의 각 계층의 비율을 적용
- 도출 방법을 정리해 보면 다음과 같다.
- 총 인구, 대학생·중학생·소학생 인구 : 통계청 자료 적용
  - 군인 : 국방백서 자료 적용
  - 당 및 정치간부, 노동자·중노동자, 사무원 : 1990년의 총인구수 대비 각 계층별 비율 적용
  - 유치원생, 3세 이하, 고령자 : 1990년의 유치원생+3세이하+고령자 수 대비 각 계층별 비율 적용
- 이러한 방법을 통하여 도출한 2006년 북한의 연령별·계층별 인구분포 추산치는 <표3-4>와 같다.

- 2006년 북한의 연령별·계층별 인구분포 추산을 바탕으로 2007년 북한의 연령별·계층별 인구분포를 도출하기 위해서 북한의 연평균 인구증가율을 적용하였다. 2001~2006년까지의 연평균 인구증가율 평균을 계산한 결과 연간 인구증가율은 0.7%였다. 이를 통하여 도출한 2007년 북한의 연령별·계층별 인구분포 추산치는 <표3-5>와 같다.

표 3-4. 북한의 연령별·계층별 인구분포 추산, 2006

단위: 천명

구 분	인 구
당 및 정치간부	5
노동자, 중노동자	10,575
사무원	2,130
군인, 특수군인	1,170
대학생(18세 이상)	530
고등중학(13~17세)	2,394
인민(7~12세)	1,374
유치원(4~6세)	1,921
3세 이하	2,821
고령, 불구	159
계	23,079

표 3-5. 북한의 연령별·계층별 인구분포 추산, 2007

단위: 천명

구 분	인 구
당 및 정치간부	5
노동자, 중노동자	10,649
사무원	2,145
군인, 특수군인	1,178
대학생(18세 이상)	534
고등중학(13~17세)	2,411
인민(7~12세)	1,384
유치원(4~6세)	1,934
3세 이하	2,841
고령, 불구	160
계	23,241

## 다. 주요 곡물 배급량

○ <표3-2>의 북한 연령별·계층별 식량배급량과 <표3-5>의 북한 연령별·계층별 인구분포 추산을 바탕으로 2007년 북한의 연령별·계층별 백미 및 옥수수 배급량을 추산한 결과는 <표3-6>과 같다.

- 1990년 당시 공식 배급기준, 그리고 식량난으로 인하여 쌀의 배급량이 현저히 줄어들어 1일 평균 500g의 배급을 목표로 하였던 1993년의 배급 목표치를 기준으로 각각 추산

표 3-6. 연령별·계층별 백미 및 옥수수 배급량 추정치, 2007

단위: kg/일

계층	1990년 비율 기준				1993년 비율 기준			
	공식배급량 기준		목표배급량 기준		공식배급량 기준		목표배급량 기준	
	백미	옥수수	백미	옥수수	백미	옥수수	백미	옥수수
고위간부	3,579	-	2,557	-	3,579	-	2,557	-
일반노동자	1,118,126	2,608,961	798,662	1,863,544	745,418	2,981,670	532,441	2,129,764
중노동자	1,277,858	2,981,670	798,662	1,863,544	1,277,858	2,981,670	798,662	1,863,544
사무원	386,119	900,945	321,766	750,788	257,413	1,029,652	214,511	858,043
대학생	96,068	224,158	80,057	186,799	64,045	256,181	53,371	213,484
고등중학생	361,614	843,765	361,614	843,765	241,076	964,303	241,076	964,303
소학교학생	166,034	387,413	166,034	387,413	110,689	442,758	110,689	442,758
유치원생	174,071	406,165	174,071	406,165	174,071	406,165	174,071	406,165
3세이하	127,832	298,276	127,832	298,276	127,832	298,276	127,832	298,276
고령·불구	14,433	33,683	14,433	33,683	14,433	33,683	14,433	33,683
특수군인	329,893	141,383	206,183	88,364	329,893	141,383	206,183	88,364
일반군인	123,710	288,657	88,364	206,183	82,473	329,893	58,910	235,640
계	4,179,337	9,115,076	3,140,235	6,928,524	3,428,780	9,865,634	2,534,736	7,534,024

- 주 1) 일반노동자 대 중노동자 수는 1:1로 계산  
 2) 특수군인 대 일반군인의 수는 1:1로 계산  
 3) 3세 이하의 배급량은 150g으로 계산

## 라. 북한의 곡물 수요량 추정

- 북한의 연령별·계층별 식량배급량과 북한의 연령별·계층별 인구분포 추산치를 바탕으로 백미와 옥수수배급량을 추산한 결과는 <표3-6>과 같다. 여기서 특기할 사항은 성인 1인당 배급양곡 중에서 100g에 해당하는 양곡이 식량난을 대비한 비축물량으로 돌려지고 있다는 사실이다.<sup>9</sup> 따라서 본고에서는 이를 감안하여 백미와 옥수수 수요량에서 각각 2/15를 차감하여 순식용 소비량을 추산하였다(표3-7, 표3-8).

표 3-7. 연간 백미 소비량(순식용)

구 분	연간 백미 소비량(순식용)			
	1990년 비율 기준		1993년 비율 기준	
	공식배급량기준	목표배급량기준	공식배급량기준	목표배급량기준
총 량(천톤)	1,525	1,146	1,251	925
2/15공제량(천톤)	1,327	997	1,089	804
1인당 소비량(kg)	57.1	42.9	46.8	34.6

표 3-8. 연간 옥수수 소비량(순식용)

구 분	연간 옥수수 소비량(순식용)			
	1990년 비율 기준		1993년 비율 기준	
	공식배급량기준	목표배급량기준	공식배급량기준	목표배급량기준
총 량(천톤)	3,327	2,529	3,601	2,750
2/15공제량(천톤)	2,894	2,200	3,133	2,392
1인당 소비량(kg)	124.5	94.6	134.8	102.9

<sup>9</sup> 1990년대 초반 당시 탈북한 새터민의 증언

- 북한의 총 곡물 소비량에는 순식용 곡물 수요량(식용미곡+식용옥수수) 외에도 사료용, 가공용, 종자용, 감모분도 포함되어야 한다. 이를 포함하여 추산한 결과는 <표3-9>, <표3-10>에 나타난 바와 같다.

표 3-9. 북한의 주요 곡물 수요량 추산(1990년 곡물 비율 기준)

단위: 천톤

		순식용	사료	가공	종자	감모
공식배급량 기준	미곡	1,327	-	40	22	355
	옥수수	2,894	300	87	10	259
	기타	364	-	-	-	-
	계	4,585	300	127	32	614
목표배급량 기준	미곡	997	-	30	22	355
	옥수수	2,200	300	66	10	259
	기타	364	-	-	-	-
	계	3,561	300	96	32	614

주: 사료, 가공, 종자, 감모는 농촌경제연구원, 「북한농업동향」, 제9권 제4호, p. 14

표 3-10. 북한의 주요 곡물 수요량 추산(1993년 곡물 비율 기준)

단위: 천톤

		순식용	사료	가공	종자	감모
공식배급량 기준	미곡	1,089	-	33	22	355
	옥수수	3,133	300	94	10	259
	기타	364	-	-	-	-
	계	4,586	300	127	32	614
목표배급량 기준	미곡	805	-	24	22	355
	옥수수	2,392	300	72	10	259
	기타	364	-	-	-	-
	계	3,561	300	96	32	614

주: 사료, 가공, 종자, 감모는 농촌경제연구원, 「북한농업동향」, 제9권 제4호, p. 14

표 3-11. 북한의 곡물 소요량 추산, 2007

단위: 천톤

	미곡	옥수수	기타잡곡	계
공식 배급량 기준	1,744	3,550	364	5,658
목표 배급량 기준	1,404	2,835	364	4,603

- 최종적으로 도출된 2007년 북한의 곡물 소요량은 <표3-11>과 같다. 북한의 인구계층별 공식 배급량(1993년 기준)을 기준으로 할 경우 2007년 북한의 연간 곡물 소요량은 약 560만여 톤으로 추정되었다. 한편 1990년대 중반의 식량난 이후 북한은 성인에 대한 식량공급의 목표를 1일 1인당 500g을 배급하는데 두고 있었다. 이 목표배급량을 기준으로 할 경우 2007년 북한의 총 곡물 소요량은 약 460만 톤으로 추정되었다.

## 1.2. 대북 식량지원의 효과

- 최초의 대북 식량지원은 1995년에 이루어졌으나 본격적으로 이루어지기 시작한 것은 2000년 50만 톤의 식량차관을 지원하면서 부터이다. 이후 대북 식량지원은 많게는 연간 50만 톤에서 적게는 10만 톤까지 지속적으로 추진되었다.
- 지원식량의 북한 내 분배 투명성이 확보되지 않아 분배결과와 그 효과에 관해 자세한 내용을 알 수 없다. 그러나 양적인 측면에서 볼 때 식량지원에 따라 북한 주민이 겪고 있던 인도적 문제가 크게 완화될 수 있었다는 점은 확인 가능하다.
- 우선 대북 식량지원량이 북한의 생산량과 소요량에서 차지하는 비중을 살펴봄으로써 대북 식량지원의 규모와 지원 효과를 가늠해 볼 수 있다. 생산량에



대한 지원량의 상대적 규모는 작게는 2.2%(2006년)에서 크게는 13.9%(2000년)에 달하며 2000년부터 2007년까지 총량에 대한 상대적 비중은 9.3%를 차지하고 있다. 소요량에 대한 지원량의 상대적 규모는 작게는 1.8%(2001, 2006년)에 불과하지만 50만 톤의 지원을 추진한 해에는 모두 9%를 상회하고 있다. 최근 8년간 총 소요량에서 지원량이 차지한 비중은 7%에 달하고 있다(표3-12).

- 북한의 연간 소요량과 연간 생산량의 차이인 부족량에서 우리나라의 지원량이 차지하는 비중을 살펴보면 지원의 효과가 더 잘 드러난다. 곡물 지원량이 10만 톤에 그쳤던 2001년과 2006년을 제외하고 매년 지원규모는 부족량의 20%를 훨씬 초과하고 있다. 연간 50만 톤의 곡물 지원을 추진하였으며 식량 부족 규모가 상대적으로 크지 않았던 2003~2005년 기간에는 부족량의 40% 이상을 우리나라의 식량지원으로 메울 수 있었으며, 특히 2005년에는 부족량의 절반에 이르는 양을 남한의 지원에 의존하였다. 최근 8년간 우리나라의 곡물 지원은 총 부족량의 29%를 메운 것으로 추정된다(표3-12).

표 3-12. 대북 식량지원 규모와 효과

단위 : 만 톤

구분	지원량 (A)	생산량 (B)	소요량 (C)	부족량 (C-B)	지원 효과		
					A/B (%)	A/C (%)	A/(C-B) (%)
2000	50	359	539	180	13.9	9.3	27.8
2001	10	395	541	146	2.5	1.8	6.8
2002	50	413	544	131	12.1	9.2	38.1
2003	50	425	547	122	11.8	9.1	41.0
2004	50	431	552	121	11.6	9.1	41.3
2005	50	454	557	103	11.0	9.0	48.5
2006	10	448	561	113	2.2	1.8	8.8
2007	40	401	565	164	10.0	7.1	24.4
계	310	3,326	4,406	1,080	9.3	7.0	28.7

주 1) 식량지원 규모는 무상지원과 차관지원을 합한 규모임.

2) 연간생산량은 북한의 곡물(감자 포함) 생산량임(농촌진흥청 발표 자료).

3) 연간소요량은 2007년 1인당 곡물소요량 추정치를 각년도 인구에 적용하여 산출

- 한편 식량배급기준을 토대로 지원식량의 수혜 인구를 추산할 수 있다. 식량난이 표면화된 이후 북한은 성인 1인당 1일 500g의 식량 배급을 목표로 하였다. 비록 그 목표는 충족되지 않았지만, 이 기준을 따를 때 곡물 50만 톤은 성인 270만 명에게 배급할 수 있는 양에 해당된다. 2000년부터 2007년까지 실제로 지원된 식량은 연평균 38만 7천 톤이다. 이 양은 매년 210만여 명의 성인에게 혜택을 줄 수 있는 양에 해당된다.
- 식량 지원분을 취약계층에 집중적으로 분배한다면 더 많은 인구가 혜택을 볼 수 있게 된다. 2002년의 북한 식량배급기준(표3-2)과 2007년의 인구분포 추산치(표3-5)를 기준으로 할 경우, 6세 이하의 아동과 취약계층에게 정상적으로 배급하려면 연간 약 38만여 톤이 필요하다. 2000~2007년 기간 대북 식량지원은 이 취약계층의 소요량을 모두 충족시킬 수 있는 규모가 된다.

## 2. 국내 쌀 시장에 대한 효과<sup>10</sup>

### 2.1. 대북 쌀 지원 현황

- 우리나라 쌀 생산량은 벼 재배면적이 감소함에 따라 점차 줄어들고 있다. 2002 양곡년도에는 생산량이 550만 톤이었으나 2007년에는 470만 톤 수준으로 줄어들었다. 쌀 소비량도 소득수준의 향상과 식생활의 서구화로 감소추세에 있다. 쌀 소비량은 2002년 556만 톤에서 2007에는 506만 톤으로 감소하였다.
- 우리나라는 북한에 여러 차례 쌀을 지원하여 왔다. 정치적, 정책적 지원여건에 따라 국내산과 수입산을 병행해서 지원하였다. 이 중 국내산 쌀의 대북

<sup>10</sup> 국내산 쌀의 대북 유무상 지원에 따른 효과이다.

지원량은 2002년과 2003년에 40만 톤, 2004년 10만 톤, 2005년 31만 톤, 2006년 18만 톤, 2007년 16만 톤에 달하여, 2002년 이후 국내산 쌀의 지원은 총 155만 톤에 달하고 있다<sup>11</sup>

- 1990년대 이후 국내 쌀 재고량은 1991 양곡년도 214만 톤을 정점으로 감소하기 시작하여 1996년에는 24만 톤까지 줄어들었다. 이후 조금씩 늘어나 2002년도에는 다시 145만 톤까지 늘어났고 2007 양곡년도에는 다시 70만 톤 수준으로 줄어들었다.
- 2002년 이후 재고량의 감소는 대북 쌀 지원과 관계가 크다는 사실을 보여주고 있다. 쌀 재고율도 2002년 26.1%에서 2007년에는 13.7%로 떨어져 적정 재고 수준(17~19%)을 이하로 하락하였다. 그동안 쌀의 대북지원으로 국내 쌀 시장에서 재고 완화와 시장 안정에 크게 기여한 것으로 보인다(표3-13).

표 3-13. 국내산 쌀 대북 지원과 쌀 재고 변화

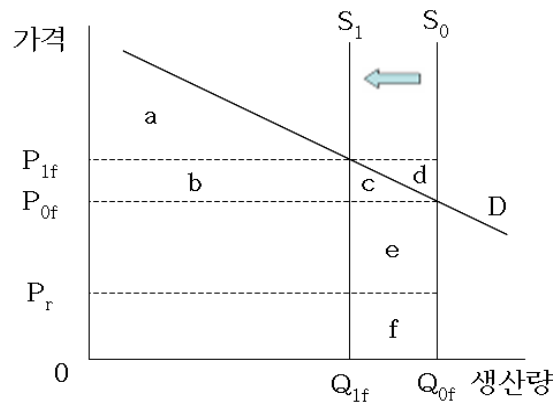
단위: 천 톤

		2002	2003	2004	2005	2006	2007
생	산 량	5,515	4,927	4,451	5,000	4,768	4,680
소	비 량	5,557	5,455	4,718	5,210	5,008	5,061
지원량	양곡년도기준	400	400	105	309	181	161
	회계연도기준	358	442	100	400	90	161
재 고 량		1,447	1,099	850	832	830	695
재 고 율 (%)		26.0	20.1	18.0	16.0	16.6	13.7

자료: 농림부, 양정자료

<sup>11</sup> 정부 차원의 양자 지원은 1995년 15만 톤과 2006년 10만 톤의 무상지원을 제외하고 모두 현물차관 형태로 지원되었다.

그림 3-1. 국내 생산자 및 정부에 대한 대북 쌀 지원 효과



D : 수요곡선

$Q_{0f}$  : 쌀 지원부재시 생산량

$P_{0f}$  : 쌀 지원부재시 추정 농가판매가격

$P_r$  : 쌀 상환가격

$Q_{1f}$  : 쌀 지원시 시장공급량

$P_{1f}$  : 쌀 지원시 농가판매가격

$Q_{1f}Q_{0f}$  : 대북 쌀 지원량

## 2.2. 대북 쌀 지원 분석구조와 추정자료

### 2.2.1. 분석구조

- 대북 쌀 지원에 따른 경제적 영향을 분석하기 위하여 쌀 지원에 대한 생산자 잉여, 소비자잉여, 정부지출액을 추계하려 한다. 대북 쌀 지원의 경제적 효과는 <그림3-1, 3-2>에서 볼 수 있다. 그림에서 대북 쌀 지원이 없을 때 단기공급곡선은  $S_0$ 이며, 정부가 일정량의 쌀을 지원할 경우 단기공급곡선은  $S_1$ 로 이동한다고 가정한다.
- 대북 쌀 지원이 생산자와 정부지출에 미치는 효과를 설명한 것이 <그림 3-1>이다. 대북 쌀 지원이 없을 때 단기공급곡선은  $S_0$ 이며 이 때 농가판매가격과 공급량을 각각  $P_{0f}$ 와  $Q_{0f}$ 라고 가정한다. 대북 지원사업으로 정부가

$Q_{1f}Q_{0f}$ 를 지원할 경우 단기공급곡선은  $S_1$ 로 이동하며, 지원 후 실제 농가판매가격은  $P_{1f}$ , 지원량을 제외한 시장공급량은  $Q_{1f}$ 가 된다. 농가판매가격  $P_{1f}$ 는 지원량이 감안되어 이미 형성된 가격이며,  $P_{0f}$ 는 쌀 지원이 없었다는 가정 하에 추정되어야 할 가격이다.

- 그림에서 대북지원에 따른 생산자잉여의 변화는 총생산량( $Q_{0f}$ )과 농가판매가격의 차이( $P_{1f}-P_{0f}$ )를 곱한 면적( $b+c+d$ )과 같다. 여기에서 대북지원에 의하여 시장 공급량이 줄어들어 판매가격이 높아졌기 때문에 생산자잉여의 변화는 정(+)<sup>2</sup>의 값을 가진다.

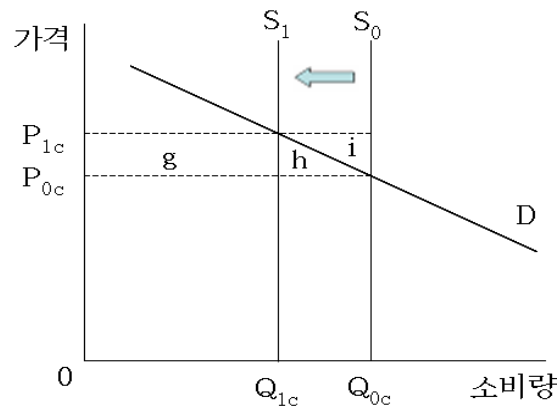
- 생산자잉여 변화 = (농가판매가격 - 지원부재시 농가판매가격) × 생산량  
=  $b + c + d$

- 대북 쌀 지원이 소비자에게 미치는 효과를 설명한 것이 <그림 3-2>이다. 대북 쌀 지원이 없었다면 공급곡선은  $S_0$ 이며, 이 때 소비자가격과 소비량을 각각  $P_{0c}$ 와  $Q_{0c}$ 라고 가정한다. 대북 지원사업으로 정부가  $Q_{1cf}Q_{0c}$ 를 지원할 경우 단기공급곡선은  $S_1$ 로 이동하며, 지원 후 실제 소비자가격은  $P_{1c}$ , 지원량을 제외한 소비량은  $Q_{1c}$ 가 된다. 여기에서 지원량  $Q_{1cf}Q_{0c}$ 는  $Q_{1f}Q_{0f}$ 와 동일하다.

- 그림에서 소비자잉여의 변화는 지원량을 제외한 소비량( $Q_{1c}$ )과 ( $P_{1c}-P_{0c}$ )를 곱한 값에 지원량과 ( $P_{1c}-P_{0c}$ )를 곱한 값의 반을 합한 것과 같다. 여기에서 대북지원에 의하여 시장 공급량이 줄어들어 판매가격이 높아졌기 때문에 소비자잉여의 변화는 부(-)<sup>2</sup>의 값을 갖는다.

- 소비자잉여 변화 = (소비자가격 - 추정소비자가격) × (소비량 - 1/2 × 지원량)  
=  $- (g + h)$

그림 3-2. 국내 소비자에 대한 대북 쌀 지원 효과



D : 수요곡선

$Q_{0c}$  : 쌀 지원부재시 시장공급량

$Q_{1c}$  : 쌀 지원시 소비량

$P_{0c}$  : 쌀 지원부재시 추정 가격

$P_{1c}$  : 쌀 지원시 실제 소비자가격

$Q_{1c}Q_{0c}$  : 대북 쌀 지원량

- 대북 쌀 지원이 정부지출에 미치는 효과를 보기 위해 정부가 농가로부터 쌀을 수매하여 지원하고 정부 수매가격이 실제 농가판매가격과 같다고 가정한다. 따라서 대북 지원사업으로 정부가 지출하는 금액은 대북 쌀 지원량 ( $Q_{1c} - Q_{0c}$ )와 실제 농가판매가격에서 상환가격( $P_T$ )<sup>12</sup>을 차감한 가격( $P_{1c} - P_T$ )을 곱한 것과 같다(그림3-1). 상환은 10년이 경과한 이후부터 발생되나 대북 쌀 지원의 효과를 보기 위해서 여기에서는 상환액을 사전에 차감하였다. 농가판매가격이 상환가격보다 높기 때문에 정부지출은 부(-)의 값을 갖는다.
- 정부지출 = (농가판매가격 - 상환가격) × 지원량 = c + d + e

<sup>12</sup> 상환가격은 대북 차관 합의시 국제가격을 적용하기로 결정됨. 남북 합의에 따라 상환가격은 2002년과 2003년에는 톤당 265달러, 2004년부터 2006년까지는 톤당 300달러, 2007년에는 톤당 380달러로 결정됨.

## 2.2.2. 분석 자료 및 추정

- 대북 쌀 지원에 대한 효과 분석을 위하여 모형은 수요방정식과 가격관계 방정식으로 구성되어진다. 쌀 수요함수는 총 소비량을 이용하여 추정되었다. 총 수요는 식용소비량, 가공량, 종자, 감모 및 대북지원량으로 구성된다.
- 수요함수 추정에 이용된 변수는 실질 소비자가격(CP/CPI), 1인당 실질소득(GDP/CPI), 더미(D)이다.
  - 실질소비자가격은 명목소비자가격을 소비자물가지수로 나누어 구함.
  - 1인당 실질소득은 1인당 명목 GDP를 소비자물가지수로 나누어 구함.
  - 더미변수(D)는 소비량이 급격히 줄어들었던 2004 양곡년도와 추정함수의 통계적 유의성을 고려하여 2006 양곡년도는 1, 다른 양곡연도는 0으로 처리함.
- 가격관계식은 실질 농가판매가격(RFP)과 실질 소비자가격(RCP)의 함수관계를 통하여 추정하였다.
  - 실질 농가판매가격은 명목 농가판매가격(FP)을 농가판매가격지수로 나누어 구함.
  - 두 개의 방정식은 최소자승법을 이용하여 추정함.
  - 함수 추정 분석기간은 1986~2006년
- 총 수요함수 추정결과 가격탄력성은 0.2858, 소득탄력성은 0.0568로 나타났다. 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 농가판매가격과 소비자가격 간 연계식에서 두 가격 간의 연계관계가 0.8967인 것으로 나타났다. 즉, 소비자가격이 1% 상승하면 농가판매가격도 약 0.9% 상승하는 것으로 분석되었다.

## ○ 총 수요함수 추정 결과

$$\ln QC = 12.8253 - 0.2858 \ln RCP - 0.0568 \ln RGDP - 0.1012 D$$

$$(11.10) \quad (-2.96) \quad (-3.34) \quad (-4.75)$$

$$R^2 : 0.79 \quad DW : 1.65 \quad \text{추정기간 : 1987 ~ 2006}$$

## ○ 농가판매가격과 소비자가격 간 연계식 추정 결과

$$\ln RFP = 1.0790 + 0.8967 \ln RCP$$

$$(4.28) \quad (42.10)$$

$$R^2 : 0.99 \quad DW : 1.18 \quad \text{추정기간 : 1987 ~ 2006}$$

## 2.3. 대북 쌀 지원에 따른 경제적 효과 분석 결과

- 대북 쌀 지원에 따른 농가판매가격과 소비자가격에 미친 영향은 <표3-14>와 같다. 2002년 실제 농가판매가격은 80 kg당 153,652 원이었으나 북한에 대한 지원이 없었다고 가정한다면 국내 쌀 시장에 공급량이 늘어나 농가판매가격은 이 보다 2,834 원 낮은 150,818 원이 되었을 것으로 추정되었다. 이러한 농가판매가격의 상승효과는 상대적으로 지원량이 많았던 2002년, 2003년과 2005년에 높게 나타났다.

표 3-14. 대북 쌀 지원사업의 가격에 대한 효과분석 결과

단위 : 원/80kg

	농가판매가격에 대한 효과			소비자가격에 대한 효과		
	지원부재시 추정농가판매가격	실제 농가판매가격	농가판매가격 상승	지원부재시 추정소비자가격	실제 소비자가격	소비자가격 상승
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 이용하여 산정한 가격이다.



표 3-15. 대북 쌀 지원사업의 효과분석 결과

단위 : 억 원

	생산자잉여의 변화	소비자잉여의 변화	정 부 지 출		
			정부지원액	예정상환액	순정부지출
2002	1,954	-2,503	7,683	1,331	6,352
2003	1,821	-2,553	7,868	1,263	6,605
2004	503	-702	2,082	361	1,721
2005	1,378	-1,954	5,603	950	4,653
2006	790	-1,106	3,238	232	3,006
2007	695	-1,091	2,934	568	2,366
합계	7,141	-9,909	29,408	4,705	24,703

주: 예정상환액은 남북합의서에 따라 결정된 상환가격(국제가격 기준)에 당시 환율을 적용하여 산정하였다.

- 대북 쌀 지원을 하지 않았다고 가정할 경우 2002년 추정 소비자가격은 80 kg당 177,948 원으로 실제 소비자가격 181,686 원보다 3,738 원 정도 낮게 추정되었다. 농가판매가격과 마찬가지로 국내산 쌀 지원량이 많았던 2002년, 2003년과 2005년에 영향이 큰 것으로 분석되었다.
- 가격에 대한 영향 분석 결과 2002년부터 2007년까지 농가판매가격은 연도별로 낮게는 0.6%, 높게는 1.9%까지 높아진 것으로 추정되었다. 소비자가격도 연도별로 0.6%에서부터 2.1%까지 높아진 것으로 나타났다. 이 기간 동안에 대북 쌀 지원으로 농가판매가격은 평균 1.3%, 소비자가격은 평균 1.4% 상승한 것으로 추정되었다.
- <표3-15>는 대북 쌀 지원에 따른 생산자, 소비자, 정부지출 변화를 종합한 결과이다. 쌀 지원사업으로 생산자의 후생은 늘어나는 반면 소비자의 후생은 감소하고 정부지출은 늘어난다.
- 2002년부터 2007년까지 대북 쌀 지원에 따른 생산자 후생은 최소 503억 원

에서부터 최대 1,954억 원까지 늘어났다. 같은 기간 동안 총 7,142억 원의 생산자 후생 증가효과가 나타났다. 반면 상대적으로 더 높은 가격을 지불하게 된 소비자는 적게는 702억 원, 많게는 2,553억 원까지 후생이 줄어들었다. 같은 기간 동안에 소비자의 후생 손실은 9,909억 원인 것으로 추정되었다.

- 정부의 총 지원액은 2002년, 2003년 각각 7,683억 원과 7,868억 원에 달하였으나 이후 줄어들어 2007년에는 2,934억 원인 것으로 추정되었다. 2002년부터 2007년까지 대북 지원액은 총 2조 9,408억 원인 것으로 나타났다. 이 기간 동안 예정 상환액이 4,705억 원으로 산정되어 대북 쌀 지원에 따른 정부의 순지출은 2조 4,703억 원인 것으로 나타났다. 최근 대북 쌀 지원이 감소함에 따라 정부의 지출도 감소하였다.
- 계측된 정부의 순지출이 어떻게 배분되었는지에 관해서는 이 연구에서 계측하지 않았다. 그러나 대북 식량지원에 따른 정부의 순지출 대부분은 우리나라 쌀 생산자인 농민과 쌀 생산에 소요되는 생산요소 공급자에게 귀속되었다고 논리적으로 추론할 수 있다. 정부의 순지출 부분에서 북한으로 이전된 부분도 있다. 대북 식량지원 당시 책정한 차관가격과 실제 국제가격 간에 약간의 차이가 있는데 이 부분은 북한으로 이전된 것으로 보아야 한다. 2006년의 무상지원분 역시 전액 북한으로 이전된 것에 해당된다.

## 제 4 장

### 미국의 대외 식량원조

#### 1. 대외 식량원조 프로그램<sup>13</sup>

- 미국의 대표적인 대외 식량원조 프로그램은 P.L.480 Title I, II, III, Food for Progress, Section 416(b) 등 5개로 유지되어 오고 있었으나, 2002년의 농업법(Farm Bill)에서 6번째 프로그램(The McGovern-Dole International Food for Education and Child Nutrition Program)이 추가되어 대외 식량원조 프로그램이 다변화되었다.
- P.L.480 Title I 프로그램은 양여 수출 프로그램으로서 미국산 농산물 수출을 위한 해외시장 개척을 주요 목적으로 하고 있다. 이는 정부 대 정부 간의

<sup>13</sup> 이 부분은 미국에서 대외원조 업무를 담당하는 국제개발처(AID: Agency for International Development)와, 미국 회계총국(GAO: General Accounting Office)이 대외 식량원조 프로그램에 관하여 작성한 보고서를 중심으로 요약하여 재정리한 것임.

USAID, Food Aid and Food Security, 2. 1995, <http://www.usaid.gov/pubs/ads/ppls/foodsec>

USGAO, FOOD AID -Experience of U.S. Programs Suggests Opportunities for Improvement-, GAO-02-801T, June 4, 2002.

지원이며 양여 차관 베이스로 제공된다. 차관 형식을 취하고 있으므로 지원 식량의 분배대상은 특정되지 않으며 일반적인 상업적 채널을 통하여 유통시킬 수 있다. 이 프로그램은 농무부(USDA)가 주관한다.

- P.L.480 Title II 프로그램은 두 가지로 구분된다. 첫째, 개발 프로그램은 민간지원단체(PVOs: Private Voluntary Organizations)나 세계식량계획(WFP)을 통하여 식량지원을 추진한다. 주요 사업은 소농에 대한 시범지원사업, 정책전환을 통한 시장화 지원사업, 영양증진 등 어린이 구호사업, 환경위생 증진 지원사업, 소규모 인프라 개발 지원사업 등이다. 이 프로그램의 일부 물자는, 식량지원사업의 효과를 배가시키거나 식량안보를 증진시키는 보완적인 수단을 확보하기 위하여 PVO에 의하여 현금화될 수도 있다.
- 둘째, 긴급구호 프로그램은 예상치 못한 단기적인 식량부족 상황을 해소하기 위하여 추진된다. 이 프로그램은 PVO나 WFP를 통하여 수행될 수도 있고 정부 간의 협정에 의해서도 수행될 수 있다. 최근 이 사업의 대상이 되는 긴급 상황은 다변화되고 있다. 그 이유는 정치적인 분쟁에서 야기되는 긴급 상황이 많이 발생하고 있기 때문이다. 지원식량은 종종 현금화되는데, 이것은 배급, 포장, 난민촌에서의 조리배급 등 보완적인 활동에 소요되는 경비를 조달해야 하기 때문이다.
- P.L.480 Title III 프로그램은 국제개발처(USAID)가 주관하며, 최빈국의 경제개발을 지원함으로써 식량안보를 향상시키는 지원사업으로 추진된다. 이 프로그램은 대개 정책개혁을 조건으로 하고 있으며 수원국 개발계획 추진에 소요되는 자금을 마련하는데 활용된다. 따라서 지원된 물자는 대개 수원국의 국내시장에서 판매된다.
- Section 416(b) 프로그램은 1949년 농업법(Agricultural Act, 1949)에 의한 해외 식량지원 방식이다. 이는 가격지지의 일환으로 미국의 상품신용공사

(CCC: Commodity Credit Corporation)가 매입한 잉여농산물을 해외 지원사업(P.L.480 II, III, Food for Progress)에 제공하는 프로그램이다. 이 프로그램에 대해서는 농무부가 전권을 가지고 있기 때문에, Section 416(b)에 의한 물자제공이 포함되는 경우 USAID 주관 프로그램인 P.L.480 II와 III도 농무부가 주관하는 경우가 많다. 이 프로그램의 해외원조 수준은 매해 농산물의 재고량 변화에 따라 변화가 크다.

- Food for Progress 프로그램은 1985년에 제정된 ‘Food for Progress Act’에 근거한 지원 프로그램으로서 발전도상국이나 민주화도상국의 개발을 지원하기 위하여 고안된 것이다. 지원 형태는 무상과 신용지원 모두 가능하며, 여기에 소요되는 물자는 (1) P.L.480 I에 적용되는 기금, (2) Section 416(b)에 사용할 수 있는 재고분, (3) CCC의 재고가 없을 경우 CCC의 매입을 통하여 제공될 수 있다.

표 4-1. 미국의 식량원조 프로그램

프로그램 (주관기관)	내용	관련 기관
P.L.480 I (USDA)	· 농산물의 잉여 판매	정부, 사적 참가자
P.L.480 II (USAID)	· 긴급 혹은 어려운 상황에 처한 국가에 대한 무상물자지원 · 수원국 내에서 개발목적으로 지원물자 판매 가능	정부, 공적·사적 참가자, PVO, 조합·협회, 국제기구
P.L.480 III (USAID)	· 극빈국 정부에 대한 무상물자지원 · 정부간 협약에 의한 원조	정부
Food for Progress (USDA)	· 개발도상국 혹은 민주화 추진국에 대한 신용공여 혹은 무상물자지원	정부, 농산물무역기구, 국제기구, PVO, 조합·협회
Food for Education & Child Nutrition (대통령 지정)	· 무상물자지원 혹은 재정기술지원	정부, 사적 참가자, 국제기구
Section 416(b) (USDA)	· P.L.480II, P.L.480III, Food for Progress 프로그램에 CCC* 잉여물자의 무상지원	정부, 농산물무역기구, 공적·사적 참가자, PVO, 조합·협회, 국제기구

주: Commodity Credit Corporation

자료 : USGAO(2002. 6), p3

- Food for Education and Child Nutrition 프로그램은 2000년부터 농무부에 의하여 수행되던 ‘아동의 영양 및 교육개선 시범지원사업’을 계승하여 정례화한 것으로 2002년 농업법(Farm Bill)에 의하여 최초로 제도화되었다.
- USAID와 USDA는 미국의 해외 식량원조 업무를 분담하여 왔다. USAID는 P.L.480 II와 III 프로그램을 주관하고 있으며, USDA는 나머지 3개 프로그램을 관리·집행하고 있다. 교육을 위한 식량지원 프로그램은 대통령이 지명하는 연방 기관에서 업무를 관장하였다.
- 이들 프로그램은 다양한 형태로 지원물자를 확보하고 있다. P.L.480 I, II, III와 Food for Progress 프로그램은 정부특별지출금(annual and supplemental appropriations)에 의거하고 있으며, Section 416(b) 프로그램은 잉여물자에 기초하고 있다.
- 또 Section 416(b) 프로그램 주관기관인 USDA는 P.L.480 II, III와 Food for Progress 프로그램 수행에 필요한 물자 제공이 가능하다. 이 경우 USDA는 단순히 원조 프로그램 주관기관에 물자를 제공하는 것이 아니라 해당 원조 프로그램을 직접 추진하게 된다.
- 수원국에게 물자를 제공하는 방식도 다양하다. P.L.480 I은 미국이 양여형태로 수원국에 물자를 판매하는 방식으로서 상환 기간과 이자율에 있어 수원국에 매우 유리한 조건이다. P.L.480 II는 긴급지원 혹은 개발지원 목적으로 무상으로 물자를 지원하는 방식이다. 이 경우 수원국은 다른 개발재원을 마련하기 위하여 국내에서 물자를 판매할 수 있다. Food for Progress 프로그램에서는 무상지원과 신용공여가 가능하다.
- USDA와 USAID는 PVOs, WFP와 같은 국제기구 등 다른 관련기관과도 협력하고 있다. 이 협력은 미국의 원조식량을 전달·분배하거나 개발 프로그램

수행에 원조식량을 사용하는 형태로 이루어지고 있다.

## 2. 개발을 위한 식량원조 -P.L.480 TitleIII-

### 2.1. 목적

- 1990년에 통과된 TitleIII 법률의 제정 의도는 저개발국에 대한 식량지원을 효과적으로 추진할 수 있는 수단을 개발한다는 데 있다. 이 프로그램의 목적은 기초 식량에 대한 접근이 심각하게 제한되어 있고 지속적인 문제가 되고 있는 지역의 식량안보를 제고시키는 것이다. 의회는 식량안보 제고, 식량 및 농산물 유통의 시장화, 어린이 영양상태 개선을 통한 생존율 제고 등 세 가지 기본적인 목적을 강조하고 있다.
- P.L.480의 식량안보에 대한 개념을 ‘모든 사람이 언제나 건강하고 생산적인 삶을 영위하는 데 충분한 식량과 영양에 접근할 수 있는 상태’로 정하고 있다.
- 법률에 의하면 TitleIII 사업을 개발전략 속으로 포함시킬 것을 강조하고 있다. 즉, 이 지원사업을 통하여 기본식량을 충족시키기 위한 다른 자원들이 파생적으로 조성되는 것을 의미한다.

### 2.2. 수혜 자격

- 1990년 개정된 P.L.480 Sec.302에 TitleIII 프로그램에 의한 식량지원을 받을 수 있는 국가 기준이 규정되어 있다. 수원국은 다음 두 기준에 부합되는 저개발국이다.

- 첫째는 IBRD가 정한 빈곤기준에 의거한 빈곤국가이며, 둘째는 다음 조건에 부합되는 식량부족 저개발 국가이다. 후자에 해당되는 조건은 1인당 1일 칼로리 섭취량이 2,300 Kcal를 하회하고, 5세 이하의 영아 사망률이 10%를 초과하며, 국내생산이 부족하고 외화가 부족하여 식량 공급이 부족한 국가가 해당된다.

#### 가. 빈곤기준

- TitleⅢ 프로그램 적용을 위한 빈곤기준은 IBRD의 ‘실행 목적을 위한 1인당 소득 가이드라인(Per Capita Income Guidelines for Operational Purposes)’에 기초하고 있다.
- 그러나 최근 경제개발 경험이 있는 일부 국가에서는 IBRD의 소득 가이드라인은 부정확하다. 이 경우 USAID는 내부 기준으로 빈곤상태를 다시 판정한다. 그러나 이미 TitleⅢ 협약을 맺어 사업이 진행 중인 국가에 대해서는 협약상의 사업기간 동안 이러한 재판정을 하지 않는다.

#### 나. 식량부족 기준

- USAID는 FAO의 실질 데이터와 10% 오차를 감안한 데이터 등 두 가지 차원의 칼로리 소비 데이터를 이용한다. 영아 사망률 자료도 UNICEF의 실질 자료와 10% 오차 자료 등 두 가지를 이용한다.
- USAID는 ‘식량부족 측정을 위한 매뉴얼(FNA)’을 운영하고 있는데 이 프로그램에는 저개발국 자료의 부정확성을 감안하여 기준을 보다 유연하게 판정하도록 하는 기능도 포함하고 있다.
- 식량부족 기준은 한 국가에서 국내생산이나 상업적 수입을 통하여 부족한



식량을 충족시키지 못하는 경우를 의미한다. 그러나 법규상에 이에 대한 개념 정의나 측정 방법이 제시되어 있지는 않다. 식량구입에 필요한 외화부족을 측정할 수 있는 국제적인 공통 기준도 없다. 그러나 이 상황에서 실제로 적용되고 있는 개념은 있다. 한 국가의 외환보유고가 월평균 수입액의 1/3을 미치지 못하면 이 국가는 식량구입에 필요한 외화가 부족하다고 판단하고 있는 것이다.

- 이 기준은 외부여건의 단기적 변화에 의해서도 달라진다. 즉, 단기적인 수출 침체에 따른 외환사정 악화, 농산물 혹은 석유 수입비용의 단기적인 급등, 관광수입의 급격한 감소와 노동자 송금액 감소 등에 의한 변화가 그것이다. 요점은 이러한 부족이 단기적일 뿐만 아니라 해당 국가의 대처능력을 초월하고 있다는 것이다.
- 대안적인 방안은 해당 국가의 IMF와의 협약 체결 여부이다. 즉 IMF가 거시 경제 상황과 구조정책을 감시할 수 있는 협약을 의미한다. 이 협약이 체결되었다는 사실은 외환부족을 중단기적으로 스스로 해결할 수 없음을 의미하기 때문이다.

#### 다. 우선순위 결정

- 빈곤기준과 식량부족기준에 합치된다고 하여 TitleIII 프로그램에 의한 원조를 자동적으로 받을 수 있는 자격을 얻지 못한다. USAID가 신청서를 검토하여 외환부족의 원인과 수원국의 정책전망을 내 놓아야 한다. 예를 들어 어떤 나라의 인플레이와 재정악화에는 긴 역사적 요인이 있을 수 있다. 또 다른 나라에서는 경제개혁을 추진하였으나 외부적 요인으로 문제를 안고 있을 수도 있다. 따라서 우선순위 결정을 위한 추가적 작업은 각 국가가 개혁을 추구하며 구조조정 프로그램을 가지고 있는가에 초점을 맞추게 되며 매년 국가 간 비교를 통하여 우선순위가 결정된다.

- TitleⅢ 법규(Sec.302(c))는 우선순위 결정 기준에 대하여 다음과 같이 주요 항목을 제시하고 있다. 첫째는 심각한 식량부족 상황이다. 둘째는 지원식량을 효과적으로 사용할 수 있는 능력을 증명해야 한다. 셋째는 식량안보를 증진시키기 위한 정책대안에 관한 증명인데, 여기에는 취약계층을 목표대상으로 하는 보완적 영양공급 프로그램을 제도화 하는 등의 기아 및 영양실태 개선정책이 포함되어야 한다. 넷째는 광범위하고 균형되며 지속가능한 개발을 위한 장기적 계획을 제시해야 한다.
- 이밖에 다른 USAID 자원을 사용하는 프로그램에서와 마찬가지로 USAID 신청서 심사과정에서 프로그램의 우선순위와 집중도, 신청서 자체의 기술적 사항에 대한 만족도 등 다른 기준도 적용된다.

## 2.3. TitleⅢ 프로그램의 구성

### 가. 프로그램 개발시 고려 사항

- TitleⅢ 지원 프로그램 개발 시 수원국과 함께 다음 사항에 대하여 검토해야 한다. 우선 수원국의 경제 현황과 잠재력을 고려하여 장단기 식량 수입 가능성을 검토한다. 둘째, 수원국 국내의 식량수급을 원활히 하기 위한 정책과 프로그램을 검토한다. 셋째, TitleⅢ 프로그램 수행을 통하여 식량안보를 증진시키고 효과적으로 사용할 수 있는 능력을 키우는 방안을 검토한다. 마지막으로 USAID의 전략적 목표와 수원국의 개발전략 목표가 잘 부합되는지 여부를 검토한다.
- TitleⅢ 신청서 작성은 국가의 식량안보 상황 분석으로부터 시작한다. 여기에는 식량원조와 사적부문이 식량안보 증진에 기여하는 역할이 포함된다. 이 분석을 기초로 USAID는 이 프로그램 수행에 관여할 수원국의 기관들과

TitleⅢ 지원 대상 사업들을 확정한다.

- TitleⅢ 프로그램 신청서에는 수원국의 사적 혹은 공적부문의 능력을 보여주는 항목이 포함되어야 한다. 여기에는 원조 상품의 매각과 분배 수행 능력, 필요한 개혁과 이를 위한 프로그램 및 프로젝트 수행 능력, 현지화폐의 사용과 모니터링 능력, 식량의 직접분배프로그램(direct feeding program)의 수행 능력, 긴급 상황을 위한 비축과 수행 능력 등에 관한 사항들이 포함된다.
- 또한 1990년에 개정된 P.L.480의 Sec.404(b)는 수원국과의 TitleⅢ 협약에 다음과 같은 내용들이 포함되어야 한다고 규정하고 있다. 첫째, 지원 요청 농산물의 총 양과 가액 추정치, 둘째, 권한을 부여받은 기관, 셋째, 제공된 농산물 혹은 판매수익이 어떻게 식량안보 개선, 농업개발, 빈곤퇴치, 균형되고 지속가능한 농업개발 등 전체적인 개발에 사용될 수 있는지에 관한 내용, 넷째, 경쟁적인 사적부문이 지원 농산물의 저장, 유통, 수송, 분배에 참여할 수 있는 방안.
- TitleⅢ 법규와 USAID 정책에 의하면 TitleⅢ 프로그램으로 지원된 자원은 국가의 정책개혁을 지원하기 위한 수지균형 지원, 특정 개발사업이나 특정 부문을 지원하기 위한 현금 마련, 직접분배 프로그램에 사용, 긴급 상황에 대비한 식량비축에 사용 등과 같은 용도로 사용할 수 있다.
- USAID 사업은 지원의 효과를 극대화하기 위하여 TitleⅢ 지원 프로그램이 개발지원(DA), 아프리카개발기금(DFA), 경제지원기금(ESF), 기타 식량원조 사업 등 다른 지원사업과 연계되는 것을 권장한다.
- 정책개혁을 지지하기 위한 수지균형 지원에 TitleⅢ 자원을 사용하는 USAID 사업은 개발활동에 지원된 다른 TitleⅢ와 연계하여 수행될 수 있

도록 사업을 계획해야 한다. 만약 TitleⅢ가 수지균형 지원에만 이루어진다면 그것은 예외적 환경 하에서만 가능한 것이다. 정책개혁을 추진하는 데 있어 우선순위는 식량안보부문, 사적부문, 영양개선부문 등의 정책개선에 있다.

- TitleⅢ 신청을 위한 계획요건은 자원이 이용되는 방식에 달려있다. 첫째, TitleⅢ 식량원조가 수지균형 지원에 사용된다면, 프로그램은 거시경제적 지원에 자원이 이용될 수 있도록 만들어져야 한다. 둘째, TitleⅢ 식량이 비상업적 부문 지원에 이용된다면, 그러한 목적하의 다른 USAID 자원이 사용되는 동일한 가이드라인이 적용되어야 한다. 셋째, 전통적인 프로젝트 방식에 이 자원이 사용될 경우, 프로젝트 지원을 위한 계획이 필요하다.
- 어떤 프로그램이든 TitleⅢ 지원물자를 사용하기 위해서는 모든 신청서에서 다음과 같은 분석이 이루어져야 한다.
  - 물자부족 분석 : 신청된 상품의 수급 분석
  - 통상적인 상업적 수입량 분석 : 농산물의 국제교역시장 교란을 막기 위하여 적절한 예방책의 필요성을 분석
  - 비축 및 역효과 분석 : 충분한 저장시설이 있어야 하고, 물자의 지원으로 국내 생산과 유통이 위축되지 않아야 함.
- USAID는 수원국에 전문가를 파견하는데, 파견단이 갖추어야 할 자질은 다음과 같다. 우선 정책개혁에 관한 대화를 수행함으로써 수원국을 돕는 능력을 갖추어야 한다. 둘째, 수지균형지원에서 개혁의 성과를 모니터 할 수 있는 능력이 있어야 한다. 셋째, 지원물자와 현지통화의 사용을 계획적으로 추진할 수 있어야 한다. 넷째, 프로그램 수행 과정을 효과적으로 기록할 수 있어야 한다. 마지막으로 현지 통화의 관리에 관한 USAID의 기준을 수행할 수 있어야 한다.

## 나. 직접구호

- TitleⅢ 물자는 모자보건과 같이 특별한 경우 직접구호분배에 사용될 수 있다. 여기에는 어린이 예방접종, 설사병퇴치 프로그램, 영양 및 보건증진을 위한 교육 등이 포함된다.

## 다. 비상용식량 비축

- USAID 파견단은 TitleⅢ 물자를 비상용식량 비축에 쓸 수 있다. 이에 드는 비용은 비상시를 위하여 외화보유를 늘리거나 긴급식량원조를 요청하는 등 단기적인 식량안보를 위한 다른 방안의 비용보다 우선된다.

## 라. 물자의 매각

- TitleⅢ 프로그램에 지원물자의 매각이 포함되어 있다면, 이 매각은 USAID 파견단 승인 하에 수원국에 의하여 선임된 사기업 혹은 공공부문이 수행한다. 이 계획에는 매각 관리 주체, 매각 방식, 가격 결정 방식, 적정한 매각 기간 등이 포함되어야 한다.
- 지원물자의 판매를 통하여 조성된 현지화폐는 특정 경제개발 목적에 사용되어야 한다. 이 과정은 수원국과 USAID와 공동으로 계획하며 매각 대금은 독립된 계좌로 관리해야 한다.
- 이 독립계정에 산입되는 금액은 자유시장에서 매각되는 물자의 매각대금과 같아야 한다. 또한 소유권이 구매자에게 넘어가는 즉시 계정에 금액이 입금되어야 한다. 독립계정이 유예되는 경우 그 이유가 프로젝트 신청서에 반드시 언급되어야 하며, USAID는 해당 금액이 특정 경제개발 목적에 사용되었다는 사실을 파악하고 있어야 한다.

- 특별한 상황을 제외하고 수원국 정부가 현지 화폐를 소유하게 된다. 미국의 현지화폐 보유는 사적부문지원을 위한 매각 프로그램이 필요한 경우와 USAID 파견단이 현지화폐를 기준에 맞게 잘 운용할 수 있을 경우에만 허용된다.
- TitleⅢ 현지화폐 조성의 목적은 P.L.480 TitleⅢ Sec.306(a)에 잘 명시되어 있다. 현지화폐를 사용할 수 있는 13개의 특정 경제개발사업을 열거하면 다음과 같다.
  - 식량안보와 농업발전, 나아가서 형평과 지속발전을 촉진하는 특정 정책 개혁을 촉진하는 시책
  - 식량안보, 기아완화, 영양증진, 가족계획 실행, 모자보건(MCH), 구강위생 사업, 기타 영유아 보호시책 등을 위한 개발계획, 사업, 시책의 수립
  - 국가 내에서 고용과 소득을 증진시키는 특정 시책
  - 자유경쟁시장을 확대시키는 특정 정책과 계획
  - 미국의 PVO와 협력자들을 지원하거나 현지 NGO의 활동과 발전을 촉진시키는 시책
  - 국내 혹은 이웃국가의 긴급 상황을 지원하기 위한 농산물 구입이나 긴급 구호용 농산물의 비축을 위한 농산물 구입 등의 목적으로 국내에서 생산된 농산물을 구입하는 경우
  - 긴급구호용 상품과 서비스(농산물 이외의) 구입
  - Farmer-to-Farmer 프로그램에서 공인된 프로그램을 수행하는데 드는 경비의 지출
  - 사기업, 조합, 개인, 기타 사적 참여자에게 대부를 하는데 사용될 자금 조성 등 민간경제부문 개발 시책
  - 농업생산과 관련된 평화봉사단 활동
  - 생산 향상과 관련된 도로, 관개시설, 전기시설 등 농촌인프라 개발
  - 영양실조, 그 요인 등에 관한 조사연구, 이들 문제들을 완화시키기 위한 정책 및 전략의 구상과 적용
  - 조사연구(미국과 수원국의 공동이익에 기여하는 공동연구 등), 농업교육,

### 지도활동 등을 위한 지원

- 또 TitleⅢ협정에 명시되어 있다면 정부예산의 특정부문을 지원하는 데 지역 화폐 사용계획을 입안하는 것도 가능하다. 앞에 제시된 경제개발활동에 해당된다면, 그 활동과 관련되어 정부가 지고 있는 부채를 해소하는데 지역화폐가 사용될 수도 있다.
- TitleⅢ는 P.L.480 현지화폐의 개발목적 사용으로 인해 지역경제와 농민들에게 나쁜 영향을 끼치지 않을 것이라는 사실에 관하여 IMF, WB, 기타 후원자들과 협의할 것을 규정하고 있다.

### 마. 현지 NGO 지원

- P.L.480(1990년 개정)에 의하면, 파견단이 매각대금의 10%를 지역 NGO 혹은 협력자들을 지원하는 데 사용하도록 규정하고 있다. 이는 농촌개발, 농업 교육, 지속가능한 농업생산, 환경보호 및 기타 수원국의 가난한 농민들에게 이익이 되는 활동에 자격을 갖춘 단체가 참여할 수 있도록 그들의 능력을 개발하기 위함이다.
- 법률에 의하면 현지 NGO를 수원국의 법규정 하에서 활동하는 단체 혹은 그 국가에 주요한 활동무대를 가지고 있는 단체, 그리고 수원국의 개발 문제를 해결하기 위하여 지역단위에서 활동하는 단체로 정의하고 있다. 이 정의는 수원국 정부의 대리자를 포함하고 있지 않으며, 경우에 따라서는 사적기업도 포함하고 있다.

### 바. 재단 설립 프로그램

- TitleⅢ는 재단을 설립하는 데 지역화폐를 사용할 수 있도록 규정하고 있다.

그러나 이 재단은 국가가 아닌 NGO에 의하여 설립되어야 한다. 재단 설립 지원 조건은 다음과 같다.<sup>14</sup>

- 첫째, 설립지역은 적절한 독립과 통합 수준을 지지하는 법적 관습적 시스템을 허용하는 안정적인 정치·경제 질서가 있는 곳이다. 둘째, 재단 설립 주체는 개발관련과제를 수행할 수 있는 높은 수준의 조직적 기업가정신을 보유하고 있어야 한다. 셋째, 정부의 관심사항에 민감하게 반응하는 정치적 양식이 있는 지도자가 있어야 한다.

## 2.4. TitleIII 프로그램 계획

### 가. 파견단의 역할과 책임

- 모든 TitleIII 활동은 USAID 파견단이나 현장지소(field post)가 수행한다. 파견단의 역할이 기본적으로 관리·감독에 머무는 TitleII와 달리 TitleIII에서 USAID 파견단은 프로그램 개념화부터 수행, 평가, 회계감사까지 모든 부분에 개입한다. 즉 USAID 파견단은 TitleIII 프로그램의 계획, 개발, 수행, 감독의 모든 부분에 책임을 진다. 이와 관련하여 USAID는 전문가들로 구성된 파견단과 현장지소의 요원만 TitleIII프로그램의 검토와 이행을 수행할 수 있도록 규정하고 있다.
- 파견단이 TitleIII 프로그램 계획서를 기초할 때 다음 사항에 관해 충분히 고려해야 한다.
  - 미국의 상업적 이익, 사경제의 촉진, 정책 및 구조개혁 등의 경제정책

<sup>14</sup> 재단설립 프로그램 지원에 관해서는 ‘개발정보 및 평가 센터(CDIE)’의 “Terms of Endowment: A New USAID Approach to Institutional Development” 참고



적 관심사항, 지원물자에 대한 수요측면(수원국의 요구)과 공급측면(물자의 공급 가능성)의 고려, 가공·저장시설, 장애요소, 공급 및 분배 자료, 수출 규제, 상품 및 지역화폐의 이용, TitleIII 프로그램의 개발, 통화관리계획, 판매의 위탁과 특별 계정 요구, 보고와 모니터링, 검토와 평가, 구입과 수송, 계획서 및 기타 서류의 작성, USAID 문서화 요구사항에 대한 충족도, 검토와 분석, USAID 본부의 의견

## 나. 재정계획

### < 다년 수행 >

- P.L.480에 의하면 USAID로 하여금 다년간의 TitleIII 원조를 수행할 수 있도록 하였다. 이는 수원국으로 하여금 개혁을 위한 프로그램을 수행할 수 있는 충분한 시간을 갖게 할 뿐만 아니라 충분한 인센티브를 가질 수 있도록 하기 위함이다. 다년계획의 한도는 5년까지 허용된다. 일단 착수되면 다년계획에 대한 지원은 새로운 TitleIII 추진보다 우선한다.
- P.L.480 Sec 404(b)(4)에 의하면 TitleIII 다년계획의 재정은 특별지출금이나 물자의 한도 내에서 결정되어야 한다. P.L.480 1990 개정에 의하면 예상치 못하였던 환경으로 인하여 이미 계획되었던 TitleIII 프로그램 수준을 감축할 수 있다. 따라서 계획은 예상치 못한 상황에 따른 감축에 대비하여 유연성을 유지해야 한다. 또한 다년계획의 재정계획은 USAID에 의하여 승인된 최대치라는 것을 수원국에 상기시켜야 한다. TitleIII 협정은 사정을 보아가며 매년 갱신된다.
- 예상치 못한 변화는 대개 새로운 TitleIII 프로그램의 초기 2년 기간 내에 발생하는 경우가 많다. 예를 들면 TitleII 긴급지원 필요성과 같이 예상 밖으로 물자와 재정이 필요한 경우 이는 TitleIII의 다년 프로그램에 영향을 줄 수 있다.

< 재정 추정 >

- 재정계획을 수립할 때 매년 필요한 상품의 양, 조성해야 할 현지화폐의 양, 미국 정부와 수원국 및 다른 지원자들의 기여분 등과 관련된 사항들이 추정되어야 한다.
- 또한 재정계획은 매각과정에 관한 추정치, 지정된 개발 사업에 계획된 재정 할당량 추정치 등을 명백하게 나타내야 한다. 물자 분배계획은 적어도 첫 12개월 동안 사용에 대한 자세한 계획을 포함하고 있어야 한다.

< 수송비 >

- 미국 정부는 상품의 구입, 가공, 처리, 수원국 지정항까지의 수송비를 지불한다. 수원국 정부는 그 국가 내에서의 처리, 수송, 분배를 책임진다.
- TitleIII 물자 판매로 형성된 현지화폐는 그 나라 내에서 원조상품의 처리, 수송, 분배과정에 사용될 수 있다.

**다. 수원국의 수행 및 제한**

- USAID는 이듬해 프로그램을 계속할지의 여부를 판단하는데 활용하기 위하여 매년 프로그램이 당초 의도한 목적을 성취하였는지를 평가한다. 이를 결정하기 위하여 TitleIII 협정문에 들어있는 특정 프로그램 및 정책 수행지표 이행 수준을 평가한다.
- 한 가지 더 고려해야 하는 것은 TitleIII Sec404(d)의 이행 표준이다. 이 표준은 경제개발개혁에 중대한 진전 여부, 식량 및 농산물 생산자들을 위한 자유시장 발전 촉진 여부, 식량안보 달성 정도 등을 포함하고 있다. 이 외에 원조

상품의 다른 나라 재판매 금지, 분배의 차별 금지 등 특별 조항들이 TitleIII 협정에 포함된다.

## 라. 개정

- TitleIII 협정은 다음 목적으로 매년 개정될 수 있다. 첫째는 USAID와 수원국간의 협정이 이행될 수 있도록 해당 연도의 상품 및 자금 수준을 맞추기 위하여 개정 가능하다. 둘째, 국제적 수출규제에 관한 정보를 갱신하기 위하여 개정될 수 있다. 셋째, 협정에 규정된 범위 이외의 용도에 상품과 판매대금을 사용할 수 있게 하기 위하여 개정할 수 있다. 이 외에도 기타 여러 가지 변화에 대응하기 위하여 개정 가능하다.
- 본래 책정되었던 양을 상회하는 자금을 허용하는 개정은 반드시 갱신된 TitleIII 신청과 예산을 기초로 해야 한다. 여기에는 추가적인 자원이 필요한 근거, 추가적인 정책 및 프로그램이 가져올 예상 성과 등이 명시되어야 한다.

## 2.5. TitleIII 프로그램의 구성 요소

### 가. 프로그램의 명시

#### < 문제상황 >

- 식량 및 농산물 생산과 유통에 사적기업의 참여, 영양부족 상황을 해소하기 위한 노력과 장애요소, 폭넓은 차원에서의 평등과 지속가능한 개발(농업발전)의 촉진 등과 같은 측면에서 국가의 능력이 미치지 못하는 한계에 관한 분석을 토대로 문제상황을 기술한다.

< 프로그램의 목표와 실행지침 >

- 프로그램의 목표, 목적, 예상결과 등을 명시하며 믿을 수 있고 설득력이 있어야 한다. 그리고 각각의 실행지침은 다음과 같은 사항을 고려하여 작성한다. 첫째, 목표를 나타내는 지침은 다른 수준의 지침들에 독립적이고 구분되어야 한다. 둘째, 지침은 평가가 가능하도록 작성되어야 한다. 셋째, 각 지침은 물량, 시기, 지역 등을 명백히 하여야 한다. 예를 들면 ‘2005년 6월까지 동부 4개 지역에서 ha당 곡물 3톤 수확’과 같이 명확해야 한다.
- 또 사전평가 과정에서 정보를 접할 수 있어야 한다. 그렇지 않다면 전문가들이 필요한 데이터를 생산해 낼 수 있도록 조사연구를 보장해야 한다. 이 경우 추가적인 자료가 필요하지 않도록 활동의 주요 부분들이 모두 관찰될 수 있어야 한다. 또한 지원 프로그램의 지표들은 파견단이 유사한 목표 달성을 위하여 다른 자원으로 구축한 다른 지표와 비교될 수 있어야 한다.
- 실행지침의 종류들은 지원이 제공되는 방식과 프로그램 형태에 따라 달라질 것이다. 예를 들어 물품들이 분배와 판매를 요구하지 않는 수지균형 지원 목적이거나 정책개혁 지원 목적이라면 실행지침은 이들 정책목표에 맞추어질 것이다.
- 상품이 판매되고 현지화폐 수익금이 어느 한 부처의 예산을 지원하기 위하여 사용된다면 실행지침은 예산이 일정수준 이상으로 유지되거나 증가하도록 할 것이다. 현지화폐가 특정 프로젝트 혹은 활동과 연계되어 사용된다면 실행지침은 해당 프로젝트나 활동의 성과와 불가분의 관계가 있을 것이다. 어느 경우이나 현지화폐를 실행지침의 성과까지 추적하는 것은 불필요하며 다만 상호 합의한 일의 완수를 보장하는 것이 필요하다.
- 실행지침은 협정에 반드시 포함될 필요는 없지만, 협정과 함께 만들어지는

양해각서(MOU)에는 포함된다. 몇몇 특별한 실행지침이 협정 전에 결정되지 않는다면, 그 실행지침을 결정하기 위한 절차와 일정을 협정문 혹은 MOU에 명기할 수 있다. 파견단은 TitleⅢ 실행목표와 실행지침들을 파견단의 전체 전략적 목표와 연계시켜야 한다.

#### < 프로그램 구성요소 >

- 프로그램 목적에 도달할 수 있도록 하는 프로그램 요소의 성격과 범위를 명시한다.
- 프로그램 참여자와 수혜자를 명시한다. 그들이 프로그램에 참여하는 정도와 프로그램으로부터 혜택을 받게 되는 정도를 설명한다. 프로그램 구성요소와 목적, 참여자와 수혜자가 프로그램 수행에 참여하는 정도 등을 명확히 규정해야 한다.
- 프로그램 속에 상품의 분배 혹은 상품의 판매와 현지화폐의 이용 등이 없이 정책개혁 지원의 수지균형보조로서 상품원조가 들어있다면, 취해야 할 정책개혁과 해야 할 일, 정책개혁에 있어 수지균형지원의 필요성, 그것의 경제발전에서의 효과, 이 정책개혁 활동의 수혜자 등을 명시한다.
- 프로그램에 상품의 판매 및 현지화폐와 관련된 계획이 들어있다면 조성된 현지화폐를 식량안보지원, 사적기업지원, 영양개선지원 등에 어떻게 사용할 것인지를 명시한다. P.L.480 Sec306(a)에는 13개 항목의 사용처 예시가 소개되어 있다. 또한 조성된 현지화폐의 10%를 어떻게 현지 NGO 지원에 사용할지에 관하여 명시해야 한다. 이에 관한 사항이 프로그램에 명시되지 않는다면 그 이유와 향후 조치사항에 대하여 명시해야 한다.
- 프로그램이 직접구호배급사업(direct feeding)을 포함하고 있다면 사업의 목

표 집단, 사업 대상이 되는 집단을 구분해 낼 수 있는 기준으로서 경제적·영양적 기준, 프로그램이 적용되는 지리적 범위, 인종구성분포, 교육, 성장 모니터링, 훈련 등 보완적 프로그램 등을 명시해야 한다.

- 프로그램이 비상용 식량 비축을 포함하고 있을 경우에는 식량비축의 정당성과 목적, 식량비축과 방출을 관리하는 정부기관, 관리 및 모니터링 방안 등을 명시해야 한다.

#### < 통합 >

- 특정 지원 프로그램은 다른 목적의 프로그램과 통합되어 수행된다면 시너지 효과를 높일 수 있다. 따라서 TitleⅢ 프로그램이 전략계획(Mission's Strategic Plan) 및 수원국의 개발계획에 통합되는 방안이나 특정 프로그램 목표 달성을 위한 비식량 원조와 통합되는 방안 등에 관해서도 명시할 필요가 있다. 또한 다른 양자 간 혹은 다자 간 프로그램과의 관계도 명시된다면 프로그램 수행의 효율성이 높아질 수 있을 것이다.

#### 나. 분석

##### < 의무 >

- 빈곤을 완화하고 광범위하고 형평성이 있고 지속가능한 개발에 관한 장기 계획에 관하여 설명한다. 그리고 식량안보를 촉진하기 위한 정책에 관한 국가의 의무를 제시한다.

##### < 제약 분석 >

- 식량안보 분석, 식량소비 및 영양 분석, 시장 분석, 수지균형 분석, 경제적·기

술적·사회적 분석 등 제시된 제반 문제에 관한 분석을 수행한다.

- 이들 분석에 관해서는 IBRD, IMF, 지역개발은행(RDB: regional development Bank), UN, WHO, UNICEF, FAO, WFP, UNDP 등의 국제기구들이 수행한 관련 분석이 모범사례가 될 수 있다.

#### < 상품 분석 >

- P.L.480 Sec403(a)에 의하면 지원물자의 수원국 도착 예정 시간까지 충분한 비축 및 처리시설이 준비될 수 없거나, 수원국 내에서 지원물자의 분배가 해당 상품의 국내 생산 및 유통에 악영향을 끼치지 않을 것이라는 사실이 의심스러울 경우에는 어떠한 농산물도 제공될 수 없다. 따라서 사전에 다음과 같은 사항들이 조사되고 분석되어야 한다.
- 상품부족 분석: 국가의 식량부족 상황, 부족 물량, 부족한 품목, 추정 가액, 요청 상품의 추정 도착시간의 설명, 대체 상품 이용 가능성 평가, 요청 상품의 수급분석 자료(5년간의 생산, 수입, 가격, 기타 시장유통자료 포함)
- 통상적인 상업적 수입 분석(UMR:Usual Marketing Requirements): P.L.480의 Sec403(e)는 TitleⅢ에 의하여 제공되는 상품이 국제농산물시장의 교역질서에 해를 끼치지 않도록 보장하는 합리적 조치를 요구하고 있다. UMR은 수입국에 대한 미국이나 우방국들의 수출을 유지하기 위하여 상업적인 방식으로 수입국이 구입해야 하는 최소한의 양이다. 이는 프로그램 시행 전 5년간 수원국의 상업적 수입 실적에 의거하여 결정된다. USAID 파견단은 현지 농무관의 협조를 받아 TitleⅢ 신청에 UMR관련 자료를 제공하며, 이 자료는 매년 갱신되어야 한다.
- 비축 및 역효과 분석: TitleⅢ 신청에는 상품의 비축 및 처리 시설이 충분한

지에 대하여 사전 조사결과가 명시되어 있어야 한다. 또 신청서에는 과거 5년간의 주요 식량소비량에서 차지하는 원조식량의 평균적인 구성이 얼마나 되는지에 관한 자료를 명시하여야 한다.

#### < 협의 >

- USAID 파견단은 상품의 유입과 현지화폐의 사용으로 인하여 수원국의 농민들과 경제상황에 악영향이 초래되는지에 관하여 IMF, IBRD, 기타 다자간 혹은 양자 간 후원그룹과 협의하여야 한다. 이를 위해 기술적인 지원과 추가적인 협의를 필요하다면 신청서에 명시한다.

### 다. 프로그램 실행

#### < 관리 책임 >

- 이 프로그램 수행에 관여하는 사적조직 및 정부기관의 능력을 분석하고 책임을 명시한다. 또 USAID 파견단이 어떻게 프로그램을 관리하고 조정하고 모니터 할 것인지를 명시한다. 현지화폐와 상품의 사용, 감독, 회계 등에 관한 모니터링과 평가는 특별히 강조된다.
- 직접 배급활동에 관해서는 그 활동을 수행할 기관의 능력과 취약성을 분석평가한다. 실행계획은 또한 파견단이나 협력국가의 감독 및 모니터링 활동을 지원하기 위하여 충분한 인력 및 자원을 배분할 수 있는가를 명시해야 한다.

#### < 실행 일정 >

- 중요한 활동이 수행되거나 중요한 성과가 나타나는 일정은 사전에 계획되어야 한다.



### < 비용추정과 재정계획 >

- 비용추정 및 재정계획에 포함되어야 할 내용은 다음과 같다.
  - 1) 프로그램 비용 추정 : 연간 상품량, 현지화폐 조성액, 미국과 수원국 정부 및 다른 후원그룹의 인적·물질적 기여 등
  - 2) 연간 현지화폐배분 계획 : 상품판매로 조성될 현지화폐 액수 추정치, 계획·사업·특정활동 등
  - 3) 조사 및 평가 비용 추정 : 기초데이터 수집을 위한 비용, 모니터링시스템 비용, 평가비용 추정치
  - 4) 상품 사용 계획 : 첫 12 개월간의 상세한 상품사용 추정치
  
- 상품의 판매 및 현지화폐의 사용이 포함된 프로그램에서는 다음 사항이 명시되어야 한다.
  - 1) 상품 판매 주체 : 사적기업 혹은 정부기관
  - 2) 상품 판매 방식 : 경매, 유통업자, 가공업자 등
  - 3) 가격 결정 방식 : 경매, 제한경매, 협상, 정부조달가격, 국제가격 등과 보조가격으로 판매되는 상품이 있을 경우 예외가격 적용근거
  - 4) 판매 기간
  - 5) 독립계좌 관리 : 관리 주체, 관리 방식, 이자율
  - 8) 보고 의무 : 보고서 작성 책임자, 보고 내용, 보고 회수
  - 8) 회계감사계획

### 라. 모니터링 및 평가

#### < 모니터링과 평가계획 >

- USAID 대표단과 현지 정부는 모니터링과 효과를 분석하는 평가 계획을 작성한다. 여기에는 모니터링 및 보고체계(수집할 자료와 분석 시스템), 외부평가 일정,

외부평가에 소요되는 경비의 조달 계획(조성된 현지화폐 포함) 등이 포함된다.

- TitleⅢ 프로그램의 평가는 TitleⅢ 법규가 내포하고 있는 기본목적 속에서 개별 프로그램이 달성한 업적을 평가하는 것이다. 이들 목적 중 가장 중요한 것은 수원국의 식량안보 증진이다. 이는 법률에 의거하여 연간 2번씩 회계감사국(GAO)에 의하여 수행되는 TitleⅢ에 관한 평가 작업의 핵심적 내용이다.
- TitleⅢ도 미국 원조식량의 영양측면 효과를 중요하게 고려하는데 이를 위한 중요사업은 어린이 영양증진 및 생존향상 프로그램이며, GAO 역시 이 부분을 중요 평가항목으로 설정하고 있다.
- 여기에 덧붙여 중요한 평가항목은 TitleⅢ 프로그램이 파견단의 전략계획과 수원국 경제발전전략과 관련된 다른 활동들과의 통합 정도이다. P.L.480은 TitleⅢ의 자원이 농산물생산 및 분배의 민영화를 촉진시키는데 사용되어야 한다는 점을 강조하고 있다.

#### < 연차보고서 >

- USAID 파견단은 매년 연차보고서(APR)를 작성·송부해야 한다. 그 보고서에는 프로그램 수행과 관련된 수원국의 수행 성과, 정책수행 지표, 프로그램의 성과, 당초 목표의 달성 정도에 관한 평가 결과, 현지화폐 회계에 관한 가장 최근의 보고 내용 등을 포함한다.
- USAID는 차년도 계획수행을 위한 예산작업 이전에 이 보고서를 충분히 검토한다.

#### < 회계감사 >

- 파견단과 수원국 정부가 회계감사 프로그램을 따를 것이라는 계획을 밝혀야

한다. 또한 회계감사 시스템(자료의 수집과 분석)을 밝혀야 한다. 여기에서는 감사일정을 포함하고 있어야 하며 사용된 기금들을 구분하여야 한다. TitleⅢ 상품의 판매와 사용에 관한 자료 및 현지화폐의 사용에 관한 자료(보고)는 국제적인 회계처리 기준에 부합되어야 한다. 회계보고에 관한 사항은 TitleⅢ 협정에 포함된다.

#### < USAID 본부의 평가와 승인 >

- USAID 지역국은 14일 이내에 제안된 TitleⅢ 신청서에 대한 평가체계를 조직한다. USAID 파견단의 TitleⅢ 신청서가 지역국 부국장에 의하여 승인된다면, 지역국은 USAID 파견단에게 협상에 관한 지침과 권한을 부여할 것이다. 지역국 혹은 평가단이 신청서를 반려한다면 10일 이내에 추가 요청하는 자료, 분석 등의 요구사항을 첨부하여 USAID 파견단에 통보한다.

### 3. 대외 식량원조 프로그램의 문제와 평가

#### 3.1. 개요

- 본 장의 제1절과 제2절에서 살펴 본 바와 같이 미국의 식량원조 프로그램은 매우 면밀하게 구성되어 있으나 지원사업 추진 과정에서 다음과 같은 문제가 노출되고 있다고 지적되고 있다.
- 첫째, 식량원조와 관련된 서로 다른 프로그램이 유사한 관료조직을 가진 두 개의 정부기관에 의하여 관리되고 있다. 둘째, 간혹 식량원조와 별 관련이 없는 다른 목적을 위하여 인도적인 목적의 식량원조가 추진되고 있다. 셋째, 식량원조 프로그램의 지원자원이 낭비되거나 의심스러운 용도로 이용되고

있는 경우가 있다.

- 이들 문제를 완화하기 위해서는 다음과 같은 보완대책이 필요하다고 회계관 리총국(GAO)은 밝히고 있다.
  - 1) 여러 기관의 중복 문제 : 프로그램의 효과적 수행을 위하여 프로그램 주관기관이 전문가와 인적자원을 확보해야 한다.
  - 2) 상충되는 목표 문제 : 더욱 효과적인 평가체계의 도입이 요구된다. 새로운 평가체계가 도입되면 다양한 목표 설정으로 인하여 발생하는 어려움 과 목표들 간의 상쇄가 보다 잘 드러날 것이다.
  - 3) 기만과 남용의 잠재 문제 : 원조식량이 당초 목표로 한 수혜자들에게 전달되는가에 대한 감시체계가 필요하다.

표 4-2. 미국 식량원조 프로그램의 목적

목적	P.L.480 I <sup>1)</sup>	P.L.480 II <sup>1)</sup>	P.L.480 III <sup>1)</sup>	Food for Progress	Food for Education & Child Nutrition	Section 416
인도주의	굶주림, 영양실조, 그 요인 제거	기아, 긴급상황구호, (어린이, 산모)	굶주림, 영양실조, 그 요인 제거		산모, 영유아 취학아동의 식량안보	P.L.480 II, III, Food for Progress
개발	농업을 포함한 광범위한 지속 가능개발 촉진	경제사회개발, 환경보전정책 촉진	식량판매를 통한경제개발제 원 마련	농업부문의 시장화 촉진	문맹퇴치, 기초교육 학업 프로그램 촉진	P.L.480 II, III, Food for Progress 프로그램 참조
시장화 민주화	시장화, 민주화 촉진	시장화, 민주화 촉진	시장화, 민주화 촉진	농업부문의 시장화 촉진		P.L.480 III, Food for Progress 프로그램 참조
수출시장 개발	미국산 농산물 수출시장 개발과 확대	미국산 농산물 수출시장 개발과 확대	미국산 농산물 수출시장 개발과 확대	사적 농기업 강화		P.L.480 II 참조
교역확대	국제교역 확대	국제교역 확대	국제교역 확대			P.L.480 III 참조
분쟁방지 <sup>2)</sup>	분쟁방지	분쟁방지	분쟁방지			

주 1) Trade Development and Assistance Act(1954)에 의하면 남는 농업생산능력을 개발도상국의 식량안보를 향상시켜 미국의 대외정책을 지원하는데 사용한다고 명시하고 있음.

2) 이 목적은 2002년의 농업법 상에 새로 명시함.

자료 : GAO(2002. 6)

### 3.2. 목표의 상충과 복잡성

- 미국의 식량원조 프로그램은 일련의 목표들을 포함하고 있다. 인도적인 목표와 개발 목표는 수원국의 이익에 해당하며 무역상의 목표는 미국의 이익에 해당한다. 또한 의회는 P.L.480 식량원조 프로그램의 중요한 목표로서 분쟁의 방지도 부가하고 있다.
- 중첩되는 다양한 목표는 각 프로그램의 효과적 추진에 복잡성을 야기하고 있다. 어떤 목표는 프로그램의 효과성에 보완적인 반면, 다른 상황에서는 다른 목표들과 충돌하거나 본래 목적을 추구하는 데 장애 요소가 될 수도 있다. 다음은 그에 해당되는 사례들이다.
- 회계관리총국(GAO)은, 온두라스에 대한 P.L.480 지원(loan)에 대하여, 국무부와 USAID는 대외정책과 경제개발 지원 목적에 중점을 둔 반면 농림부는 해당 국가에 대한 상업적인 수출에 지장을 초래한다는 점을 지적하였다.
- 1996~99년 기간 북한에 3억 6,500만 달러 상당의 긴급 식량원조를 제공하였다. 이 원조는 학교, 병원, 기타 기관에 수용된 어린이, 여성, 노인들에 초점을 두고 있었다. 정부기관들은 북한이 원조식량에 대한 효과적인 모니터링에 비협조적이라고 보고하고 있으나, 북한에 대한 식량원조가 부분적으로는 쌍방의 관계 증진에 도움이 된다는 믿음 때문에 식량원조는 계속되었다.
- 파키스탄에 대한 식량원조는 핵무기 보유능력 문제 때문에 2년간 중단된 후 1993년에 재개되었다(P.L.480 I). 때로 중단되고 때로 재개되는 이러한 P.L.480 I 원조의 속성은 시장개발 지원 목표와는 배치되는 것이었는데, 1990년 입법(Food, Agriculture, Conservation and Trade Act, P.L.101-624)의 상위 목표인 미국의 대외정책적 목표는 달성하는 것으로 평가되고 있었다.

- P.L.480 I 의 중요한 목적 중 하나는 수출시장 개척과 확장이다. 그러나 P.L.480 I 지원물자의 수송은 미국 국적선을 이용하여야 한다는 조건 때문에 본래의 목표 달성이 방해받을 수 있는 경우가 있다. 예를 들면, 물자 구입액이 제한 받는다거나 반드시 필요한 물자를 구입하지 못하는 경우가 발생하고 있다.

### 3.3. 관리의 취약성

- 식량원조 프로그램 수행에 있어 감시 및 책임과 같은 사안에 소홀한 점이 발견되었다. 다음은 몇 가지 사례이다.
- 농무부는 P.L.480 I 프로그램의 목표 달성도에 대한 평가를 소홀히 해왔다. GAO는 미국의 식량원조가 단기적으로는 수원국의 식량 공급에 도움을 주었으나 장기적으로 미국산 농산물 시장에 주는 효과는 설명되지 않고 있다는 결론을 내렸다.
- Global Food for Education 시범사업 계획에서 농무부는 성공적으로 수행되었던 기존의 학교급식 프로그램에 관심을 기울이지 않았다. 그 결과 프로그램 관리자는 이해관계가 있는 관련자(interested applicants)에게 필요한 정보를 적시에 제공하지 못하였다.
- 1999년 러시아에 대한 식량원조에서 농무부는 분배과정의 효과적인 관리, 모순되는 사항을 조화시키는 조치, 기만과 남용의 최소화 등에 있어서 내부적인 관리능력의 한계를 보이고 있다.
- P.L.480 II와 III에 대한 GAO의 1993년 검토에서, USAID는 적절한 자료를 체계적으로 수집하는 일과 수원국의 식량안보에 대한 영향을 평가하고 그

책임성을 보장하는 적절한 방법을 개발하는 일에 실패하였다고 지적된 바 있다. 이 보고서 이래, USAID는 (특히 P.L.480Ⅱ에 관하여) 프로그램 평가를 크게 강조하여 왔다.

- 1999년에 GAO는 대북한 원조에 대해서도 검토하였다. GAO는 USAID가 WFP와 PVO를 통하여 제공되는 식량원조에 대하여 관리감독의 취약성을 노정하였다고 결론을 내렸다. 북한 당국이 충분히 협조하지 않는다 하더라도, USAID는 WFP 등이 대북 식량지원과 분배에 관하여 보다 시의적절한 보고를 하도록 노력을 기울여야 한다고 권고를 하였다.

## 제 5 장

---

### 정책과제

#### 1. 대북 식량지원 방식의 문제

##### 1.1. 대북 식량지원 방식

- 북한은 1980년대 후반부터 연간 100~200만 톤 정도의 식량이 부족한 것으로 평가되어 왔다. 특히 1990년대 들어 사회주의경제권 해체와 1995년부터 계속된 수해와 가뭄 등으로 북한의 경제와 식량 사정은 극도로 악화되자 북한은 1995년 국제사회에 식량 지원을 요청하였다.
- 우리 정부는 대북 식량지원 문제를 검토하고 남북한 당국의 합의에 따라 1995년 6월부터 10월까지 국내산 쌀 15만 톤(1,850억 원 상당)을 북한에 처음으로 지원하였다. 1996년부터는 세계식량계획(WFP)과 유엔아동기금(UNICEF) 등 UN기구를 통한 긴급구호 차원의 인도적 지원활동에도 참여하였으며, 국민의 정부 출범 이후 인도적 차원의 대북 식량지원과 함께 현물차관지원도 추진하게 되었다.
- 정부 차원의 대북 식량지원은 다음 세 가지 방식으로 추진하여 왔다. 첫 번



제 방식은 인도적 차원의 직접 무상원조로서 정부 혹은 정부의 위탁을 받은 대한적십자사가 국제사회의 제3자를 거치지 않고 직접 북한에 지원하는 방식이다. 여기에는 1995년과 2006년의 식량 무상지원 방식이 해당된다.

- 두 번째 방식은 국제기구를 경유한 무상지원 방식이다. 이 방식의 식량지원은 주로 세계식량계획(WFP)을 통해서 이루어지고 있는데 1996년부터 지금까지 이루어지고 있다.
- 세 번째 방식은 현물 차관지원 방식이다. 이 방식의 지원은 2000년부터 지금까지 이루어지고 있으며 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 현물차관인 만큼 이자와 상환기한 등의 조건이 있으나 지원식량 분배 투명성을 위한 조건은 분명치 않다.
- 대북 인도적 물자지원과 관련된 남북한 당국자 간 협의는, 대북 쌀 지원에 관한 각급 회담, 구호물자 지원을 위한 적십자회담, 비료 무상지원과 관련된 접촉, 남북 경제협력 실무접촉 등에서 이루어져 왔다.
- 이들 회담에서 식량지원과 관련하여 협의된 주요 내용은 지원규모, 품목, 인도기간, 인도지점, 인도방법, 지정기탁에 관한 사항, 인도요원에 대한 신변 및 편익 보장, 기록에 관한 협조, 수송수단 및 포장 표시, 검수 및 검역, 분배 투명성 확인 방식 등이다.
- 이 중 차관지원과 관련된 합의서가 비교적 상세한 내용을 포함하고 있다. 지금까지의 대북 식량차관지원 내역과 합의서에 포함된 주요 지원조건을 개략적으로 살펴보면 다음 <표5-1> 및 <표5-2>와 같다.

표 5-1. 대북 식량차관 내역과 조건

구 분	내역 및 조건
2000	○ 태국산 쌀 30만 톤, 중국산 옥수수 20만 톤 - 가격 : 1억 달러 이내 - 상환조건 : 10년 거치 20년 상환, 이자율 연 1%
2002	○ 국내산 쌀 40만 톤 - 가격 : 265 달러/톤
2003	○ 국내산 쌀 40만 톤 - 가격 : 265 달러/톤
2004	○ 국내산 쌀 10만 톤, 태국산 쌀 30만 톤 - 가격 : 300 달러/톤 - 기타사항 : 국내산 육로운송
2005	○ 국내산 쌀 40만 톤, 태국산 쌀 10만 톤 - 가격 : 300 달러/톤 - 기타사항 : 육로운송 포함, 분배현장 확인
2007	○ 국내산 쌀 15만 톤, 태국산 쌀 25만 톤 - 가격 : 380 달러/톤 - 기타사항 : 육로운송 포함, 분배현장 확인

주 1) 2001년과 2006년에는 식량차관지원이 없었음.

2) 각년도 차관의 상환조건은 동일함.

자료: 통일부

표 5-2. 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
육로 수송 절차 및 방법	육로 수송 물량, 수송 경로 및 횟수, 수송 차량

자료: 2007년 남북식량차관지원 합의서

## 1.2. 대북 식량지원의 문제

- 대북 식량지원으로 북한의 식량난을 완화시키는 데 큰 도움을 줄 수 있었다. 그리고 그간 지원 식량의 인도 방식과 조건에 관하여 남북 간의 많은 논의 끝에 부분적으로나마 지원 방식도 개선하여 왔다. 그러나 식량지원 방식 및 지원식량의 사용과 관련하여 아직도 몇 가지 중요한 문제가 남아 있다.
- 식량지원의 방식과 관련해서는 각각의 지원 방식이 프로그램화 되어 있지 않다는 점을 지적할 수 있다. 명목상으로는 차관지원과 무상지원, 직접지원과 간접지원을 구분하여 실행하고 있으나 내용상으로는 각 지원방식의 차별성이 뚜렷하지 않다. 각각의 지원 목표에 차이가 불분명하고, 각각의 지원 방식에 있어서 프로그램과 평가체계가 정립되어 있지 않아 이 또한 뚜렷한 차별성을 찾기 어렵다. 이는 대북 식량지원이 체계적으로 추진되지 못하고 있음을 시사한다.
- 지원식량의 분배 투명성이 확보되어 있지 않다는 문제도 있다. 북한은 식량인수 후 지역, 대상, 수량 등 분배결과를 우리에게 통보하도록 되어 있으며, 2005년과 2007년의 차관지원에서는 지원식량 분배현장 확인 활동을 부분적으로 허용하고 있다.<sup>15</sup> 그러나 활동기간이 매우 짧고 지역도 극히 제한되어 있으며 자유로운 활동과 이동이 통제되어 분배의 투명성은 여전히 확보되지 않고 있다. 우리나라에 비하여 지원 물량이 적은 국제기구의 북한 내 모니터링 활동 수준과 비교한다면 매우 제한된 것이라 할 수 있다.
- 오랜 기간 동안 적지 않은 양의 식량을 지원하였음에도 불구하고 북한의 식량부족은 해소되지 않고 있으며 식량의 조달은 여전히 지원에 크게 의존하

<sup>15</sup> 2007년 식량차관 제공시 남북 간 합의에 따라 4차례의 분배현장 모니터링을 진행, 총 20곳의 식량공급소(매 방문시 동해안 3곳, 서해안 2곳)를 방문함.

고 있다. 더욱이 북한의 현재 경제와 농업 상황을 고려할 때 당분간 스스로의 능력으로 충분한 식량을 생산하거나 조달할 수 있을 것으로 기대하기도 어렵다. 이러한 사실에 비추어 볼 때 지금까지의 식량지원은 북한 주민이 직면해 있는 인도적 위기상황을 완화하는데 도움이 되었으나 북한경제의 확대재생산에 대한 기여에는 미흡한 것으로 보인다. 이 문제는 식량지원 프로그램의 다양화를 통하여 해결해야 할 것이다.

## 2. 정책과제

- 남북한 간의 특수한 관계를 고려할 때 우리가 식량난을 겪고 있는 북한 주민을 외면할 수는 없다. 따라서 상당량의 대북 식량지원은 불가피하다. 부분적으로는 한 걸음 더 나가 북한의 식량부족 상황에 연계하여 식량지원을 보다 적극적으로 추진하는 방안도 고려할 필요가 있다. 이러한 식량지원은 다음 경우에 해당된다.
  - 자연재해 발생시 순수 인도적 지원으로서 무상 긴급지원 방식
  - 취약 계층을 대상으로 한 일상적 인도지원 방식
- 인도적 차원의 지원과는 달리 농림업개발 목적의 대북 지원사업에 식량지원을 포함시켜 추진하는 방식도 고려할 수 있다. 여기에 해당되는 지원방식은 다음과 같다.
  - 대규모 농림업복구지원사업 등 농업부문 협력사업 추진과 연계하여 취로 사업용 식량(Food For Work)을 지원하는 방식
  - 경제개발계획 추진과 연계된 현물차관 지원 방식
- 한편 인도지원과 차관지원을 형식상으로 명확히 구분하여 추진하여야 한다. 첫째 인도적 지원은 무상지원으로 접근하되, 우리 측의 인도적 관심사항의

포괄적인 충족과 일정 부분 연계하여 추진 여부와 규모를 결정한다. 둘째 차관 지원은 북한의 경제개발, 시장경제 발전, 상환 메카니즘 등에 대한 종합적인 평가와 연계하여 지원을 결정한다.

## 2.1. 긴급구호지원

- 긴급구호를 요하는 상황은 대개 대규모의 자연재해가 발생한 경우에 해당된다. 북한 지역의 자연재해는 주로 여름 장마와 태풍에 기인하는 경우가 많다. 1995, 1996, 2007년의 대홍수 피해가 특히 심하였지만 그 외에도 크고 작은 자연재해가 끊임없이 발생하고 있으며, 이 피해들로 인해 긴급구호지원이 필요한 경우가 지속적으로 발생하고 있다(표5-3).

표 5-3. 북한의 과거 호우 피해현황

구분	시기	피해지역	주요 피해 상황
1995	'95.7.31 ~8.18	전국 145시·군	○ 사망·실종 : 68 명, 이재민 : 520만 명 ○ 농경지 : 36만 정보 침수·유실 ○ 저수지 : 102개소 붕괴, 제방 : 13,065km 유실
1996	'96.7.2 4~28	신의주, 강원, 황해	○ 사망·실종 : 116 명, 이재민 : 327만 명 ○ 농경지 : 26만 정보 침수·유실
1999	'99.7.31 ~8.3	개성, 황해, 평남, 강원	○ 농경지 : 4만여 정보 침수 2,300여 정보 유실·매몰
2004	'04.7.1 ~7.25	황해, 평남, 강원, 양강	○ 농경지 : 10만여 정보 유실
2005	'05.6.30 ~8.4	평양, 평남, 평북, 함남	○ 사망·실종 : 500여 명
2006	'06.7.10 ~7.16	황해, 평안, 강원, 함남	○ 사망·실종 : 150 명 ○ 농경지 : 2만7천 정보 피해
2007	'07.8.9~	평양, 황해, 평안, 강원, 함남	○ 사망·실종 : 300여 명, 이재민 : 30여만 명 ○ 농경지 : 전체의 11%이상 피해

자료: 통일부, 북한지역 집중호우로 인한 피해현황, 2007. 8

- 긴급구호상황이 발생하고 지원요청이 있을 때 즉각적으로 대응할 수 있는 체계는 정부와 대한적십자사 사이에 이미 갖추어져 있으며, 대한적십자사와 북한의 적십자 간에도 협력 경험이 있다. 따라서 이와 관련된 향후 과제는 이 경험을 토대로 긴급구호지원체계를 한 단계 더 향상시키는 것이다.
- 첫째는 남북한 간에 긴급상황에 대한 신속하고 정확한 정보제공체계를 수립하는 것이며, 둘째는 긴급한 상황이 종료된 후 사후의 지원활동에 관한 프로그램을 수립하는 것이다. 피해지역의 사후 지원활동은 민간지원단체가 수행할 수 있으며, 이와 관련된 민관 협력체계 수립이 필요하다.

## 2.2. 취약계층을 위한 인도지원

- 장기적인 식량부족으로 인한 피해는 아동, 여성, 노인 등 취약계층에 집중되는 경향이 있다. 따라서 이 계층을 위한 구호지원사업이 다양하게 개발되고 추진되어야 한다.
- 특히 북한의 7세 미만 영유아는 심각한 영양결핍에 시달리며 발육장애를 겪고 있는 것으로 조사되었다.<sup>16</sup> 이에 따르면 북한 영유아는 1998년 조사에서 생명의 위협을 받을 정도의 심각한 영양실조를 보이는 급성 영양장애아가 15.6%이고 체중미달아가 60.6%이며 장기적인 영양부족으로 발육부진을 보이는 만성 영양장애아가 62.3%에 이를 정도로 영양불량 상태가 만연된 것으로 나타났다.

<sup>16</sup> 북한 보건당국과 국제아동기금(UNICEF), 세계식량계획(WFP), 유럽연합(EU)이 공동으로 7세 미만 북한 어린이들의 영양 상태를 1998년, 2000년, 2002년, 2004년 등 네 차례에 걸쳐 전국적으로 조사한 자료를 토대로 북한 영유아의 영양상태를 분석하였다(김혜련, 북한 주민의 영양상태 현황과 정책 과제, 보건복지포럼, 통권 제132호, 한국보건사회연구원).

- 이후 북한 영유아의 영양 상태는 점차 개선되어 2004년 조사에서는 급성 영양장애아는 7.0%, 체중미달아는 23.4%, 만성 영양장애아는 37.0%로 각각 줄어든 것으로 나타났다. 그러나 이 수치 역시 세계보건기구(WHO)의 기준 하에서 여전히 영양불량 위험 수준에 해당된다.
- 북한의 식량난이 최고조에 달하였던 1990년대 중후반 당시의 영유아와 아동은 영양결핍으로 성장이 부진하고 질병에 민감해져 북한 보건에서 가장 취약한 인구집단이 되었다. 이러한 상황이 후속되는 연령계층에서 재현되지 않도록 하기 위해서는 대북 식량지원사업에서 취약집단에 대한 지원이 강조되어야 한다(김혜련, 2007)
- 취약계층 지원사업은 민간지원단체가 추진하기 적당한 사업이다. 이미 우리 민간지원단체들은 병원, 유치원, 인민학교 아동들의 영양지원사업의 일환으로 채소온실 건립과 운영, 낙농농장 설립 및 운영, 영양식 공급 등 비교적 소규모의 지원사업을 추진하고 있다.
- 그러나 안정되고 지속적인 지원 자원의 공급원을 확보하지 못하여 사업규모가 확대되지 못하고 있으며 지역이나 대상도 극히 한정되어 있다. 취약계층에 대한 개발구호사업의 다양한 개발과 함께 이들 사업의 안정적 추진을 지원할 수 있는 재정지원 방안도 모색되어야 한다. 민간지원단체가 북한의 취약계층을 지원하는 효과적인 프로그램을 개발하고, 정부가 대북 식량지원을 위한 자원의 일부를 해당 민간단체에 위탁하여 지원하는 체계를 적극적으로 개발하여야 한다.

### 2.3. 개발지원과 식량지원: 취로사업 연계

- 북한은 2005년 하반기부터 국제사회에 구호지원보다는 개발지원을 추진할

것을 요청하였다. 주민에 대한 식량공급 부족이라는 가장 중요한 인도적 문제를 해결하지 못한 북한의 상황에서 구호지원을 모두 개발지원으로 대체한다는 것은 적절치 않은 것으로 보인다. 또 개발지원 수원국에게는 각종 의무가 부과된다는 점을 고려한다면 개발지원을 감당할 수 있는 북한의 준비상태도 미흡한 것이 사실이다.

- 그러나 북한에 대하여 구호지원이 필요한 만큼 개발지원도 필요하다. 식량 부족 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 북한 경제와 농업 발전이 선행되어야 하며 개발사업 추진에 외부의 지원이 필요하기 때문이다. 북한의 개발지원 수요는 농림업 부문에서 매우 크다. 각종 농림개발사업에 소요되는 자원, 기술, 경험을 지원하는 한편, 식량지원을 적절히 결합하여 개발지원사업의 효과를 극대화하는 방안을 적극적으로 찾을 필요가 있다.
- 대표적인 개발지원사업에는 농업생산기반 복구 협력사업과 산림복구 협력사업이 있다. 농업생산기반 복구 및 조성 협력사업은 용수로 건설, 저수지 개발, 경지정리, 간척, 배수개선, 밭기반 정비 등 북한지역의 재해농지 복구와 농업생산기반 확충을 통하여 농업생산 증대를 지원하고자 하는 사업이다.
- 산림복구 협력사업은 궁극적으로 총 산림면적의 18%에 달하는 163만ha의 황폐산림을 복구하여 농·임업 생산기반 복구 및 산림환경과 생태자원을 복원하는 데 목적이 있다.
- 이들 사업을 추진하기 위해서는 많은 노동력이 동원되어야 한다. 그러나 개발사업을 추진해야 하는 북한 정부는 노임 지불능력이 취약하다. 이 경우 지원식량은 기반복구 취로사업에 노임(Food for Work)으로 활용될 수 있다. 이를 위한 프로그램이 적절하게 기획되고 실행에 옮겨진다면 농림업 생산 및 생활기반의 초기 복구와 조성에 큰 도움이 될 수 있을 것이다. 실제로 많은



저개발국가에서 국제사회의 지원 자원이 취로사업의 임금으로 활용되는 사례가 많다.

## 2.4. 식량차관지원

- 식량차관은 식량을 유상으로 지원하는 방식으로서 가장 바람직한 식량지원 방식이다. 이 형태의 식량지원은 원조국이 수원국의 상환능력을 인정하거나 수원국 스스로 상환능력을 입증하여야 추진 가능한 형태이다. 최초의 대북 식량 차관지원이 2000년에 있었으며 식량차관의 상환조건이 10년 거치 20년 분할상환이었으므로 3년 후인 2011년부터 북한은 상환을 시작하여야 한다. 그러나 북한의 현 경제상황을 고려할 때 정상적인 상환은 쉽지 않을 것으로 보인다.
- 북한에 대하여 이 형태의 식량지원이 정상적으로 추진될 수 있으려면 적어도 북한의 경제민주화에 대한 비전을 남북한이 공유할 수 있어야 한다. 또한 그 비전과 목표 하에 경제개발계획이 수립되고 추진될 수 있어야 한다. 따라서 상환을 전제로 하는 식량의 유상지원은 북한이 경제개혁 추진에 착수하고 본격적인 남북 경제협력이 시작되는 시점부터 비로소 정상적으로 추진 가능하다고 할 수 있다.

## 3. 식량지원 프로그램: 지원식량 사용과 모니터링

### 3.1. 지원식량 사용 및 분배계획

- 1995년 북한에 대홍수 피해가 발생하여 쌀 15만 톤을 무상으로 지원한 이래,

한국 정부는 2000년부터 매년 많은 양의 식량을 북한에 유무상으로 지원하고 있다. 이를 통해 북한의 식량난이 완화된 것으로 관측되어 대북 식량지원의 일차적 목표로서 인도적 목표는 달성되고 있다고 볼 수 있다.

- 한국 정부의 대북 식량지원은 초기 무상지원에서 현물차관 지원 형태로 전환되었다. 그러나 아직 식량지원에 수반되어야 할 기본전략과 실무절차는 완비되어 있지 않은 상태이다. 따라서 대북 식량지원을 통하여 북한농업 개발과 남북한 협력을 증진시킨다는 전략적 목표 달성은 미흡한 실정이다.
- 대북 식량지원의 전략적 목표를 달성하기 위해서는 우선 그 방식과 절차를 확립하여야 한다. 이를 위한 기초 작업으로서 선진국의 대외 식량원조 프로그램에 관하여 심도 있는 연구가 이루어질 필요가 있다. 미국은 대외 식량지원을 가장 활발히 추진하고 있으며 식량지원과 관련된 전략과 제도를 오래 전부터 완비하여 왔다. 특히 관련 제도에 수원국의 경제개발과 연계하여 식량지원을 추진하는 기술적 요소를 풍부하게 갖추고 있다. 따라서 대북 식량지원을 추진하는 우리 입장에서 참고할만한 점이 많이 있다.
- 미국의 대외 식량지원 정책은 P.L.480을 중심으로 정리할 수 있다. P.L.480의 대외 식량지원은 ①인도지원 ②개발원조 ③잉여처리라는 세 가지 목표를 가지고 있으며, 각 목표별로 지원 프로그램이 잘 정비되어 있다. 그중 특히 개발원조에 해당되는 식량지원 프로그램인 P.L.480의 TitleⅢ는 대북 식량지원을 추진하는 우리 입장에서 시사하는 바가 크다.
- 이들 원조 프로그램들은 모두 식량지원 신청, 지원식량 사용 및 분배계획, 분배에 대한 모니터링, 지원 프로그램 이행에 관한 평가, 피드백 단계를 가지고 있다. 더 나아가 수원국의 경제개발계획 추진, 경제민주화 로드맵 등에 대해서도 간접적으로 관여함으로써 수원국의 인도적 상황 호전뿐만 아니라 경제발전에도 기여하려는 전략적 목표를 가지고 있다. 대북 식량지원을 추

진하는 우리도 식량지원의 효과를 최대화하기 위하여 프로그램으로 접근하여야 할 것이다.

### 3.2. 모니터링

- 대북 식량지원과 관련된 문제 중 가장 우선적으로 해결해야 할 과제는 지원 식량의 분배 투명성 확보이다. 이는 현지방문조사(**monitoring**)를 강화하는 문제와 관계가 있다.
- 지원 물자의 분배 현장을 방문하여 조사하는 목적은 다음과 같이 세 가지로 요약할 수 있다.
  - 첫째, 현장조사는 우선 당초 목표한 수혜자에게 지원 물자가 제대로 전달되고 있는지 여부를 확인
  - 둘째, 물자 및 식량의 실제 부족 정도와 취약계층에 관한 정보와 자료를 수집
  - 셋째, 물자의 지원 효과를 평가하여 물자지원 지속 여부와 물자지원 방법 전환 여부 등을 판단
- 지원물자 배분 상황 현장조사와 관련하여 중요한 과제는 지원물자 분배상황 조사 방법과 범위, 북한 당국의 보장 수준, 상설 사무소 설치 등이다. 현장조사를 위해서는 지원물자 인도와 함께 인도요원을 파견하여 조사하는 방법도 있으나 지속적인 조사활동과 지원활동을 위해서는 상설 사무소를 설치하는 것이 바람직하다. 분배 현장 방문 조사활동과 관련된 의제는 세계식량계획(**WFP**)의 북한의 지원식량 분배현장 방문조사 사례를 참고하여 제기할 수 있다.
- **WFP**의 본격적인 대북 식량지원사업인 긴급식량지원사업(**EMOP**)은 1998년부터 시작되었다. 여기에 해당되는 주요사업은 **EMOP5959.00(1998~99)**,

EMOP5959.01(1999~01), EMOP5959.02(2001~02), EMOP10141.0(2001~02) 등이다. 이들 사업은 모두 ‘취약계층에 대한 긴급 지원’으로 분류되는 것이다.

- WFP의 현장조사 방식은 방문 및 채류조사의 형태로 이루어졌다. 우선 북한 현지에 사무소를 설치하였는데, 평양에는 사무소를, 청진, 혜산, 신의주, 함흥, 원산에는 사무분소를 각각 설치하여 상시적인 조사활동을 수행하였다. 현지사무소 상주 요원은 매주 식량분배 모니터링 계획을 작성하고 그 계획에 의거하여 조사를 실시하였다. 북한에 상주하는 요원들은 매월 총 350여 지점을 방문하여 조사활동을 수행하였으며, 조사 결과를 공유하기 위하여 사무소 요원들은 정례적으로 회합하여 정보를 교환하기도 하였다.
- 국제기구의 요원들이 식량분배 조사 활동을 차질 없이 수행하기 위해서는 북한 당국의 도움과 보장이 필수적이다. 2005년까지 북한 당국은 171개 군(郡) 지역에 인도요원이 접근하는 것을 허용한 바 있다. 조사요원들이 인민위원회, 적십자사, 배급소 등 군 지역 관계기관을 방문하여 조사할 때에는 북한 당국이 안내하였다. 또 조사 요원이 수혜가정, 인민학교, 유치원, 요양소, 병원, FFW(Food For Work) 사업장 등 수혜기관에 대한 방문조사활동을 수행할 경우에도 이를 허용하고 안내하였다. 조사활동을 수행하기 전에 방문조사지역 지원식량 분배와 관련된 기본 자료를 요청할 경우 이를 사전에 제공하기도 하였다.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> 북한 당국은 2006년 초 세계식량계획 측에 긴급구호지원용 식량지원은 더 이상 받지 않고 지원방식을 개발지원방식으로 바꿔 줄 것을 요청하였음. 이와 함께 북한에 상주하였던 48명의 외국인 직원을 10명으로 줄이도록 하였으며, 접근 가능한 지역도 30개 군으로 대폭 축소하였음. 세계식량계획의 사무소도 2007년 말 현재 평양사무소만 남기고 지역사무소는 모두 폐쇄된 상태임(2007년 말 현재).

표 5-4. 세계식량계획의 북한 내 접근 가능 지역 수

연 도	1997	1998	1999	2000	2001-02	2003	2004	2005
접근가능지역(군)	100	144	163	167	168	161	163	171

자료: 배성인

표 5-5. 세계식량계획의 대북 식량지원 모니터링, 2004

<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 분배현장 조사 방식           <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한 현지에 사무소를 설치(평양(사무소), 청진(이하 사무분소), 혜산, 신의주, 함흥, 원산)</li> <li>- 현지사무소 상주요원이 매주 식량분배 모니터링 계획을 작성하여 조사 실시 (월간 총 350여 지점 방문 조사)</li> <li>- 사무소 요원들이 정례적으로 회합하여 정보를 교환</li> </ul> </li> <li>○ 분배현장 방문조사활동을 위한 북한 당국의 보장 사항           <ul style="list-style-type: none"> <li>- 총 211개 군(郡)지역 중 171개 군지역 접근 허용</li> <li>- 군(郡) 지역 관계기관 방문조사(인민위원회, 적십자사, 배급소 등) 허용과 안내</li> <li>- 수혜자 및 수혜기관 방문조사(수혜가정, 인민학교, 유치원, 요양소, 병원, FFW 사업장) 허용과 안내</li> <li>- 방문조사지역 지원식량 분배 관련 기본통계자료의 제공</li> </ul> </li> </ul>
--

- 물자지원의 반대급부로 WFP가 북한 당국으로부터 제공받는 ‘조사활동 허용과 부가 서비스’를 남한이 모두 받기는 현실적으로 어렵다. 그러나 이에 관해서는 북한이 받아들일 가능성이 있는 부분부터 협의에 착수하는 한편 대북 식량지원을 지렛대로 삼아 강력하게 요구할 필요가 있다.
- 대북 지원물자 분배상황 조사를 본격 협의하기 위해서는 다음과 같은 몇 가지 조건이 고려될 필요가 있다.
  - 첫째, 일정 규모 이상의 인도적 물자지원이 전제될 필요가 있음. 북한은 만성적으로 물자가 부족한 상태이기 때문에 북한 측의 부족한 부분을 일정 부분 보완하여 준다는 것이 예상될 때 북한 당국의 협조를 유인할 수 있을 것임.

- 둘째, 무상지원 방식의 식량지원이 고려될 필요가 있음. 내용이 인도적 지원이라 할지라도 차관지원의 형식을 띠다면 이자와 원금의 상환을 전제로 하므로 상업적 성격이 개입됨. 이 경우 수원국인 북한의 지원식량 이용과 분배 단계에 깊숙이 개입할 명분이 약해짐.
- 셋째, 인도적 식량지원 여부가 다른 부분의 사안과 연계되지 않을 수 없는 것이 현실이지만 그 연계는 최소화할 필요가 있음. 다른 사안과 연계될 경우 지원에 필수적인 조건과 요구가 희생될 수 있기 때문임.

## 제 6 장

---

### 요 약

- 북한은 장기간 식량난을 겪고 있다. 우리나라 정부는 북한에 대홍수가 발생한 1995년에 최초의 식량지원을 시작으로 2000년대 들어서면서 매년 10~50만 톤의 식량을 유무상으로 지원하고 있다. 장기간의 대북 식량지원에 따라 이에 관한 여론의 흐름도 형성되고 있다. 요컨대 인도적 차원에서 추진하는 식량지원의 필요성에는 공감하나 지원의 효과를 높이기 위해 대북 식량지원 방식을 개선할 필요가 있다는 것이다.
- 이 연구 목적은 향후 효과적인 대북 식량지원 방안 수립에 기여할 수 있는 기초자료를 제공하는 데 있다.
- 이 연구의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 북한의 식량수급 실태와 우리나라의 대북 식량지원 실태를 정리하였다. 둘째, 북한의 식량수급과 남한의 곡물시장에 대한 분석을 통해 대북 식량지원의 효과를 개략적으로 살펴보았다. 셋째, 미국을 중심으로 국제사회의 대북 식량지원 추진 체계를 살펴보았다. 넷째, 대북 식량지원 프로그램의 개발 방향을 검토하고 이와 관련한 정책과제를 제시하였다.

## 1. 북한의 식량수급과 대북 식량지원 실태

- 북한은 심각한 식량부족을 겪고 있다. 이 현상은 10년이 넘게 지속되고 있다. 비록 2000년대 들어 식량생산이 회복세를 보이고 있으나 식량부족 현상을 근본적으로 해소하기에는 충분치 않다. 남한을 제외하고 국제사회의 식량 지원도 차츰 줄어들고 있어 식량부족 추세는 당분간 지속될 것으로 전망된다. 북한은 식량을 더 생산하기 위해 농업부문의 가용 자원을 식량생산부문에 우선적으로 배분하고 있다. 그럼에도 불구하고 식량 생산은 잠재 생산능력보다 낮은 수준에서 이루어지고 있다.
- 북한 농업생산 침체의 가장 큰 이유는 농자재 공급 부족에 있다. 장기 경제 침체로 농업생산요소 및 기자재의 생산과 공급이 크게 부족하다. 기계동력도 부족하다. 90년대 들어 농기계와 부품 생산공장의 가동이 급격히 낮아져 신규 농기계 공급은 대부분 중단되었기 때문이다.
- 농업생산기반의 척도라 할 수 있는 수리·관개 상황도 열악하다. 북한에서 가장 중요한 식량작물인 벼와 옥수수 농사를 보더라도 완전관개 면적은 45%에 불과하며 관개 혜택을 전혀 받지 못하는 면적이 31%에 달하고 있다. 산림 황폐화도 심각하다. 경사도 8도 이상의 전체 산지 중 18%인 160여만 ha가 비탈밭 등으로 개간되거나 황폐화된 상태이다. 특히 인구밀도가 높은 지역의 산림황폐화 정도는 더욱 심하다. 이는 비교적 작은 기후 변동에도 재해를 유발하는 중요한 요인이 되고 있다.
- 북한은 농업생산을 증대시키기 위해 다양한 노력을 기울였다. 이 노력은 주로 이모작과 감자재배 확대를 중심으로 한 작물 다양화, 우량종자 확보를 위한 종자혁명, 곡물 부족에 따른 초식가축 사육 장려, 토지 정리와 수로 개설 등 농업기반정비사업에 집중되었다. 이러한 농정시책들은 과거와 달리 실천



적 농정이라는 특징을 가지고 있다. 북한 당국은 이들 농정시책들을 추진하는 데 자원을 우선적으로 배분해 왔으나 그것만으로 충분할 수는 없었다. 이에 북한은 농업생산부문에 동기유발을 위한 제도를 시범적으로 도입하고, 1990년대 후반부터는 외부의 지원을 유치하는 데 적극적인 자세를 취하게 된다.

- 1990년대 중반 식량부족 현상이 심각해지자 북한은 협동농장에서 「새로운 분조관리제(1996년)」를 시범적으로 도입하여 동기유발에 의한 농장의 생산성 향상을 도모하였다. 그러나 이후 이 제도가 전국적으로 실시되었다는 보고는 없으며 농업생산도 2000년까지 정체 상태에 머물렀다. 이는 1978년 중국의 생산책임제 도입 후 불과 5년 만에 전국의 농업생산이 비약적으로 증대되고 집단적 농업경영 해체로까지 발전한 사례와 잘 비교된다.
- 2002년 7월에는 경제관리개선조치를 단행하였다. 이 조치의 주요 내용은 가격과 임금의 인상, 환율 현실화, 원부자재시장의 개설, 경제계획 및 관리의 분권화 등이다. 이 조치 이후 일시적으로 식량사정이 호전되자 북한은 시장에서 곡물 판매를 금지하고 배급제를 강화한다고 밝혀 7·1조치의 개혁성에 반하는 조치를 취한 바 있다. 최근 들어 식량 생산량은 다시 감소하고 있다.
- 1995년 대홍수에 직면하여 북한은 국제사회에 긴급구호지원을 요청하였다. 이에 대해 유엔은 즉시 조사활동을 개시하였으며, 그 결과를 토대로 ‘유엔합동호소’ 대북지원 프로그램을 시작하게 되었다. 국제사회의 대북 지원활동 개시와 동시에 국내의 민간지원단체들도 북한에 대한 긴급구호지원을 시작하였다. 민간지원단체의 초기 대북 지원은 자연재해로 인한 문제 상황을 우선 해소하는 차원에서 전개되었기 때문에 부족한 식량과 생활필수품 지원에 집중하였으나 시간이 지남에 따라 소규모 개발지원사업으로 전환하고 있다.
- 민간의 소규모 지원과는 달리 정부는 북한에 대규모의 식량지원을 추진하였

다. 1995년에는 국내산 쌀 15만 톤을 북한에 최초로 지원하였다. 1995년 이후 정부의 대북 식량지원은 유무상 양방향으로 추진되고 있다. 무상지원은 1995년과 2006년의 직접 지원을 제외하고 지금까지 51만여 톤을 WFP를 경유하여 지원하였다. 2000년부터 시작된 식량 차관지원은 지금까지 지속되고 있다. 2000년 쌀과 옥수수 50만 톤의 차관지원을 시작으로 매년 40~50만 톤을 꾸준히 지원하고 있다(2001년과 2006년은 무상지원).

## 2. 대북 식량지원의 효과

- 대북 식량지원의 효과는 두 가지로 살펴 볼 수 있다. 하나는 북한의 식량난 완화 효과이며, 다른 하나는 국내산 쌀 지원과 재고 감소에 따른 우리나라 쌀시장에 대한 영향이다.
- 먼저 우리나라의 대북 지원식량 규모가 북한의 식량난을 얼마나 완화시킬 수 있는지를 분석함으로써 북한의 식량 수급에 대한 효과를 추정할 수 있다. 이를 위해서는 먼저 북한의 연간 식량소요량을 추정해야 한다. 2007년 기준으로 북한의 곡물 소요량을 추정한 결과는 다음과 같다.
- 북한의 인구계층별 공식 배급량(1993년 기준)을 기준으로 할 경우 2007년 북한의 연간 곡물 소요량은 약 560만 톤으로 추정되었다. 한편 1990년대 중반의 식량난 이후 북한은 성인에 대한 식량공급의 목표를 1일 1인당 500g을 배급하는데 두고 있었다. 이 목표배급량을 기준으로 할 경우 2007년 북한의 총 곡물 소요량은 약 460만 톤으로 추정되었다.
- 대북 식량지원이 본격화된 2000년 이래 식량지원은 연간 50만 톤에서 10만 톤까지 지속적으로 추진되었다. 양적인 측면에서 볼 때 식량지원에 따라 북

한 주민이 겪고 있던 인도적 문제가 크게 완화될 수 있었다.

- 2000년부터 2007년까지 생산량에 대한 지원량의 상대적 비중은 9.3%를 차지하고 있으며, 소요량에 대한 지원량의 상대적 비중은 7%에 달하고 있다. 북한의 연간 식량 부족량에서 우리나라의 지원량이 차지하는 비중을 살펴보면 지원의 효과가 더 잘 드러난다. 곡물 지원 규모가 작았던 해를 제외하고 우리나라의 지원규모는 매년 부족량의 20%를 크게 초과하고 있다. 특히 2003~2005년 기간에는 부족량의 40% 이상을 우리나라의 식량지원으로 메운 것으로 나타났다. 대북 식량지원이 꾸준히 추진된 최근 8년간 우리나라의 곡물 지원은 총량으로 볼 때 북한 식량 부족의 29%를 메운 것으로 추정된다
- 한편 식량배급기준을 토대로 지원식량의 수혜 인구를 추산할 수 있다. 2000년부터 2007년까지 실제로 지원된 식량은 연평균 38만 7천 톤이다. 식량난이 표면화된 이후 북한은 성인 1인당 1일 500g의 식량 배급을 목표로 하였는데, 이 기준을 따를 때 연평균 지원량 38만 7천 톤은 매년 210만여 명의 성인에게 혜택을 줄 수 있는 양이다. 식량 지원분을 취약계층에 집중적으로 분배한다면 더 많은 인구가 혜택을 볼 수 있게 된다. 2000~2007년 기간 대북 식량지원의 연간 평균치 38만여 톤은 6세 이하의 아동과 취약계층에게 연중 정상적으로 배급할 수 있는 규모에 해당된다. 대북 식량 지원규모를 생산량, 소요량, 부족량과 비교해 볼 때 지금까지의 식량지원은 북한의 식량난 상황을 크게 완화시킬 수 있는 규모였다고 평가할 수 있다.
- 한편 대북 식량지원이 국내 시장에 미치는 효과도 추정하였다. 가격에 대한 영향 분석 결과 2002년부터 2007년까지 농가판매가격은 연도별로 낮게는 0.6%, 높게는 1.9%까지 높아진 것으로 추정되었다. 소비자가격도 0.6%에서부터 2.1%까지 높아진 것으로 나타났다. 이 기간 동안에 대북 쌀 지원으로 농가판매가격은 평균 1.3%, 소비자가격은 평균 1.4% 상승한 것으로 추정되었다.

- 대북 쌀 지원에 따른 생산자, 소비자, 정부지출 변화도 추정하였다. 2002년부터 2007년까지 총 7,142억 원의 생산자 후생 증가효과가 나타났다. 반면 같은 기간 동안에 소비자의 후생 손실은 9,909억 원인 것으로 추정되었다. 동 기간 동안 대북 쌀 지원에 따른 정부의 순지출은 2조 4,703억 원(식량차관의 상환을 미리 계상)인 것으로 추산되었다.
- 계측된 정부의 순지출 대부분은 우리나라 쌀 생산자인 농민과 쌀 생산에 소요되는 생산요소 공급자에게 귀속되었다고 추론할 수 있다. 정부의 순지출 부분에서 북한으로 이전된 부분도 있다. 대북 식량지원 당시 책정한 차관가격과 실제 국제가격 간에 약간의 차이가 있는데 이 부분은 북한으로 이전된 것이다. 2006년의 무상지원분 역시 전액 북한으로 이전된 것에 해당된다.

### 3. 미국의 대외 식량원조

- 미국의 대표적인 대외 식량원조 프로그램은 P.L.480 Title I, II, III, ‘발전을 위한 식량(Food for Progress)’, Section 416(b), 교육과 아동을 위한 식량 프로그램(The McGovern-Dole International Food for Education and Child Nutrition Program) 등 6개로 구성되어 있다.
- P.L.480 Title I 프로그램은 인도지원과 함께 해외시장 개척을 주요 목적으로 하고 있다. 이는 차관 형식을 취하고 있어 지원식량의 분배에 깊이 관여하지 않으며 일반적인 상업적 채널을 통해 유통시킬 수 있다. 이 프로그램은 농무부(USDA)가 주관한다.
- P.L.480 Title II 프로그램은 두 가지로 구분된다. 첫째, 개발 프로그램은 민

간지원단체(PVOs: Private Voluntary Organizations)나 세계식량계획(WFP)을 통해 추진한다. 주요 사업은 소농에 대한 시범지원사업, 정책전환을 통한 시장화 지원사업, 영양증진 등 어린이 구호사업, 환경위생 증진 지원사업, 소규모 인프라 개발 지원사업 등이다. 둘째, 긴급구호 프로그램은 예상치 못한 단기적인 식량부족 상황을 해소하기 위해 추진된다. 이 프로그램은 정부 간의 협정에 의해서도 수행될 수 있다. 최근 이 사업의 대상이 되는 긴급 상황은 다변화되고 있다. 그 이유는 정치적인 분쟁에서 야기되는 긴급 상황이 많이 발생하고 있기 때문이다.

- P.L.480 Title III 프로그램은 국제개발처(USAID)가 주관하며, 최빈국의 경제개발을 지원함으로써 식량안보를 향상시키는 지원사업으로 추진된다. 이 프로그램은 대개 수원국의 정책개혁을 조건으로 하고 있으며 수원국 개발계획 추진에 소요되는 자금을 마련하는데 활용된다. 따라서 지원된 물자는 대개 수원국의 국내시장에서 판매된다.
- Section 416(b) 프로그램은 1949년 농업법(Agricultural Act, 1949)에 의한 해외 식량지원 방식이다. 이는 가격지지의 일환으로 미국의 상품신용공사(CCC: Commodity Credit Corporation)가 매입한 잉여농산물을 해외 지원사업(P.L.480 II, III, Food for Progress)에 제공하는 프로그램이다. 이 프로그램에 대해서는 농무부가 전권을 가지고 있기 때문에, Section 416(b)에 의한 물자제공이 포함되는 경우 USAID 주관 프로그램인 P.L.480 II와 III도 농무부가 주관하는 경우가 많다. 이 프로그램의 해외원조 수준은 매해 농산물의 재고량 변화에 따라 변화가 크다.
- ‘발전을 위한 식량(Food for Progress)’ 프로그램은 1985년에 제정된 ‘Food for Progress Act’에 근거한 지원 프로그램으로서 발전도상국이나 민주화도상국의 개발을 지원하기 위해 고안된 것이다. 지원 형태는 무상과 신용지원 모두 가능하며, 여기에 소요되는 물자는 (1) P.L.480 I에 적용되는 기금, (2)

Section 416(b)에 사용할 수 있는 재고분, (3) CCC의 재고분이나 매입을 통해 제공될 수 있다.

- ‘교육과 아동을 위한 식량프로그램(Food for Education and Child Nutrition)’ 프로그램은 2000년부터 농무부에 의해 수행되던 ‘아동의 영양 및 교육개선 시범지원사업’을 계승하여 정례화한 것으로 2002년 농업법(Farm Bill)에 의해 최초로 제도화되었다.
- USAID와 USDA는 미국의 해외 식량원조 업무를 분담해 왔다. USAID는 P.L.480 II와 III 프로그램을 주관하고 있으며, USDA는 나머지 3개 프로그램을 관리·집행하고 있다. 교육을 위한 식량지원 프로그램은 대통령이 지명하는 연방 기관에서 업무를 관장하였다.
- USDA와 USAID는 PVOs, WFP와 같은 국제기구 등 다른 관련기관과도 협력하고 있다. 이 협력은 미국의 원조식량을 전달·분배하거나 개발 프로그램 수행에 원조식량을 사용하는 형태로 이루어지고 있다.
- 미국의 대외 식량지원 정책은 기본적으로 P.L.480을 중심으로 정리할 수 있다. P.L.480의 대외 식량지원은 ①인도지원 ②개발원조 ③잉여처리라는 세 가지 목표를 가지고 있으며, 각 목표별로 식량지원 프로그램이 잘 정비되어 있다. 그중 특히 개발원조에 해당되는 식량지원 프로그램인 P.L.480의 Title III는 대북 식량지원을 추진하는 우리 입장에서 참고할 만 하다.
- P.L.480 TitleIII 프로그램은 식량지원 신청부터 실행, 평가, 피드백까지 잘 정비된 실행단계를 포함하고 있다. 더 나아가 수원국의 경제개발계획 추진, 경제민주화 로드맵 등에 대해서도 간접적으로 관여함으로써 수원국의 인도적 상황 호전뿐만 아니라 경제발전에도 기여하려는 전략적 목표를 가지고 있다. 대북 식량지원을 추진하는 우리도 식량지원의 효과를 최대화하기 위

해 프로그램화 하여 접근할 필요가 있다.

#### 4. 정책과제

- 그간 대북 식량지원으로 북한의 식량난을 완화시키는 데 큰 도움을 줄 수 있었다. 그리고 지원 식량의 인도 방식과 조건에 관해 남북 간의 많은 논의 끝에 부분적으로나마 지원방식도 개선해 왔다. 그러나 식량지원 방식 및 지원식량의 사용과 관련하여 몇 가지 중요한 문제가 남아 있다.
- 식량지원의 방식과 관련해서는 각각의 지원 방식이 프로그램화 되어 있지 않다. 명목상으로는 차관지원과 무상지원, 직접지원과 간접지원을 구분하여 실행하고 있으나, 내용상으로는 각 지원방식의 차별성이 뚜렷하지 않다. 지원 목표가 뚜렷하지 않고 프로그램과 평가체계가 정립되어 있지 않기 때문이다. 이는 대북 식량지원이 체계적으로 추진되지 못하고 있음을 시사한다.
- 지원식량의 분배 투명성이 확보되어 있지 않다는 문제도 있다. 북한은 식량 분배결과를 통보하고 있으며 2005년과 2007년에는 분배현장 확인 활동을 부분적으로나마 허용하고 있다. 그러나 조사활동을 통제하여 분배의 투명성은 확보되지 않고 있다. 우리나라에 비해 지원 물량이 적은 국제기구의 북한 내 모니터링 활동 수준과 비교한다면 매우 제한된 것이라 할 수 있다.
- 오랜 기간 동안 적지 않은 양의 식량을 지원하였음에도 불구하고 북한의 식량부족은 해소되지 않고 있으며 지원에 크게 의존하고 있다. 현재 북한경제와 농업상황을 고려할 때 당분간 충분한 식량을 스스로 조달할 수 있을 것으로 기대하기도 어렵다. 이러한 사실에 비추어 볼 때 지금까지의 식량지원은

북한 주민이 직면해 있는 인도적 위기상황을 완화하는데 도움이 되었으나 북한경제의 확대재생산에는 기여하지 못하고 있는 것으로 보인다. 이 문제는 식량지원 프로그램의 다양화를 통해 해결해야 할 것으로 보인다.

- 이러한 문제에도 불구하고 우리가 식량난을 겪고 있는 북한 주민의 인도적 상황을 외면할 수는 없기 때문에 대북 식량지원은 불가피한 측면이 있다. 따라서 부분적으로는 북한의 식량부족 상황에 연계하여 식량지원을 보다 적극적으로 추진하는 방안도 고려할 필요가 있다. 이 경우에 해당되는 식량지원은 무상 긴급지원과 취약 계층을 대상으로 한 일상적 인도지원이다.
- 인도적 차원의 지원과는 달리 농림업개발 목적의 대북 지원사업에 식량지원을 포함시켜 추진하는 방식도 고려할 수 있다. 여기에는 대규모 농림업복구 지원사업 등 농업부문 협력사업 추진과 연계하여 식량을 지원하는 방식과, 경제개발계획 추진과 연계하여 현물차관을 지원하는 방식이 해당된다.
- 인도지원과 차관지원은 명확히 구분할 필요가 있다. 인도적 지원은 무상지원으로 접근하되, 우리 측이 가지고 있는 인도적 관심사항의 포괄적인 충족 여부, 특히 모니터링 및 평가작업 협조 여부와 연계하여 규모를 결정하는 방안을 구상할 필요가 있다.
- 선진국의 대외 식량지원은 프로그램화 되어 있다. 더 나아가 수원국의 경제개발계획 추진, 경제민주화 로드맵 등에 대해서도 간접적으로 관여함으로써 수원국의 경제발전에도 기여하려는 전략적 목표를 가지고 있다. 대북 식량지원을 추진하는 우리도 식량지원의 효과를 최대화하기 위해 면밀한 계획항에 접근해야 할 것이다.
- 지원식량의 분배 모니터링과 평가도 중요하다. 그러나 남북한 관계의 특수성으로 인해 쉽지는 않다. 분배 상황 조사를 위해서는 북한 당국의 적극적인



협조가 필요하다. 이 협조를 유인하기 위한 수단을 강구함과 동시에 모니터링 대상이 되는 지원사업과 모니터링의 범위를 현실화 시킬 수 있는 수준으로 조정하려는 노력도 기울일 필요가 있다.

## 부 록 1

## 관련 통계

부표1. 정부와 민간의 대북 무상지원 내역

기간	정 부 차 원	민 간 차 원	합 계
'95	23,200만달러(1,854억원) 쌀 15만톤 직접 지원	25만달러(2억원) 담요 8천매 국적 경유	23,225만달러 (1,856억원)
'96	305만달러(24억원) CSB, 분유, 기상자재 UN기구 경유	155만달러(12억원) 밀가루, 분유, 식용유 국적 경유	460만달러 (36억원)
'97	2,667만달러(240억원) CSB, 옥수수, 분유, 보건의료 등 UN기구 경유	2,056만달러(182억원) 옥수수, 밀가루, 감자, 라면 등 국적/남북적십자 경유	4,723만달러 (422억원)
'98	1,100만달러(154억원) 옥수수 3만톤, 밀가루 1만톤 UN기구 경유	2,085만달러(275억원) 밀가루, 옥수수, 비료, 한우, 비닐 등 남북적십자 경유	3,185만달러 (429억원)
'99	2,825만달러(339억원) 비료 11.5만톤 직접지원	1,863만달러(223억원) 밀가루, 옥수수, 약품, 비료 4만톤 등 한적 / 독자창구(2.10~)	4,688만달러 (562억원)
2000	8,139만달러(978억원) 비료 30만톤 직접지원	3,238만달러(387억원) 옥수수, 감귤, 의류, 설탕, 분유 등 한적 / 독자창구	11,377만달러 (1,365억원)
2001	7,522만달러(975억원) 내의 150만벌, 옥수수 10만톤. 비료 20만톤, 말라리아 방역지원 직접지원/WFP/WHO 경유	6,017만달러(782억원) 옥수수, 감귤, 의류, 설탕, 분유 등 한적 / 독자창구	13,539만달러 (1,757억원)

(앞 쪽에서 계속)

기간	정 부 차 원	민 간 차 원	합 계
2002	8,915만달러(1,140억원) 옥수수10만톤, 비료30만톤, 말라리아방역 직접지원/WFP/WHO경유	4,577만달러(576억원) 농기계, 의류, 의료장비, 씨감자 등 한적 / 독자창구	13,492만달러 (1,716억원)
2003	9,377만달러(1,122억원) 말라리아 방역지원, 취약계층 지원, 비료 30만톤, 옥수수 10만톤 직접지원/WFP/UNICEF경유	6,386만달러(766억원) 동내의, 아동복, 밀가루, 항생제 등 한적/ 독자창구	15,763만달러 (1,888억원)
2004	11,541만달러(1,313억원) 의약품, 긴급구호세트, 비료 30만톤 말라리아 방역지원, 옥수수 10만톤 직접지원/WFP/WHO경유	13,250만달러(1,558억원) 농자재, 피복, 갑옷, 의료설비 등 한적/독자창구	24,791만달러 (2,871억원)
2005	13,588만달러(1,359억원) 말라리아, 조류인플루엔자 방역지원, 비료 35만톤, 수해응급구호, 취약계층 직접지원/WHO/UNICEF경유	7,666만달러(779억원) 밀가루, 의료설비, 농업용비닐 등 한적/독자창구	21,254만달러 (2,138억원)
2006	20,939만달러(2,093억원) 비료 35만톤, 수해복구 지원, 말라리아 방제약품, 영유아 지원 직접지원/WHO/UNICEF경유	7,048만달러(704억원) 밀가루, 의류, 의료설비, 수해복구 등 한적/독자창구	27,987만달러 (2,797억원)
2007 7월 현재	12,843만달러(1,221억원) 수해복구 지원(06년 사업계속), 비료30만톤(정산중), 구제역, 산림병충해 방제품, 말라리아 방제약품, 영유아 지원 직접지원/WHO/UNICEF경유	3,302만달러(312억원) 의류, 의료설비, 연탄, 농자재 등 한적/독자창구	16,145만달러 (1,533억원)
합계	122,961만달러 (12,812억원)	57,668만달러 (6,558억원)	180,629만달러 (19,370억원)

자료 : 통일부

부표2. 정부의 대북 식량지원 현황(무상지원+차관)

연도	차 관		무 상		계
	규모	지원방식	규모	지원방식	
1995			국내산 쌀 15만톤	직접지원	15만톤
1996			CBS(혼합곡물)3,409톤	WFP경유	0.3만톤
1997			옥수수 5만톤 CSB 18,241톤	WFP경유	6.8만톤
1998			옥수수3만톤 밀가루 1만톤	WFP경유	4만톤
2000	태국산 쌀 30만톤 중국산 옥수수 20만톤	직접지원			50만톤
2001			옥수수 10만톤	WFP경유	10만톤
2002	국내산 쌀 40만톤	직접지원	옥수수 10만톤	WFP경유	50만톤
2003	국내산 쌀 40만톤	직접지원	옥수수 10만톤	WFP경유	50만톤
2004	국내산 쌀 10만톤 태국산 쌀 30만톤	직접지원	옥수수 10만톤	WFP경유	50만톤
2005	국내산 쌀 40만톤 태국산 쌀 10만톤	직접지원			50만톤
2006			국내산 쌀 10만톤	직접지원	10만톤
2007 7월	국내산 쌀 15만톤 태국산 쌀 25만톤	직접지원			40만톤
계	쌀 240만톤 옥수수 20만톤		쌀 25만톤 옥수수 48만톤 CSB 21,650톤 밀가루 1만톤		336.1만톤

부표3. 식량차관 현황

구분	2000년	2002년	2003년	2004년	2005년	2007년
지원 실적	외국산쌀 30만톤 중국산옥수수 20만톤	국내산쌀 40만톤	국내산쌀 40만톤	국내산쌀 10만톤 외국산쌀 30만톤	국내산쌀 40만톤 외국산쌀 10만톤	국내산쌀 15만톤 외국산쌀 25만톤
기금	1,057억원	1,510억원	1,510억원	1,359억원	1,787억원	1,649억원 (의결기준)
양특	-	6,518억원	6,644억원	1,444억원	6,726억원	
지원 기간	'00.10-'01.3	'02.9-'03.1	'03.7-12	'04.7-'05.2	'05.7-'06.2	'07.7-
운송 방법	해로	해로	해로	육로, 해로	육로, 해로	육로, 해로

부표4. WFP를 경유한 대북 식량지원 내역

연도	내역	지원액
1996	혼합곡물 3,409톤	200만달러 (16억원)
1997	혼합곡물 18,241톤 옥수수 5만톤, 분유 300톤	2,053만달러 (185억원)
1998	옥수수 3만톤, 밀가루 1만톤	1,100만달러 (154억원)
2001	옥수수 10만톤	1,725만달러 (223억원)
2002	옥수수 10만톤	1,739만달러 (234억원)
2003	옥수수 10만톤	1,619만달러 (191억원)
2004	옥수수 10만톤	2,400만달러 (264억원)
계	<b>511,950톤</b>	<b>10,836만달러 (1,267억원)</b>

부표5. 주요국의 대북 인도식량지원(2006. 12. 31 현재)

단위 : 톤

구분	미국	중국	EU	일본	한국
1995	9,185	n.a.	n.a.	150,000	150,000
1996	13,026	120,000	23,500	14,776	3,612
1997	176,751	207,000	180,588	67,000	68,955
1998	500,000	100,000	110,700	-	40,000
1999	565,000	150,000	89,000	-	-
2000	120,000	39,000	n.a.	280,000	-
2001	320,000	236,000	n.a.	320,000	100,000
2002	155,000	50,000	n.a.	-	100,000
2003	100,000	32,000	n.a.	-	100,000
2004	50,000	25,000	n.a.	125,000	100,000
2005	370,000	32,000	n.a.	-	-
2006	-	n.a.	n.a.	40,000	89,000
총계	2,046,000	991,000	403,788	957,000	750,000

주 1 한국의 차관지원분과 일본의 차관지원분(1995) 제외.

2. 중국의 유상지원분과 미발표 지원분 제외.

3. EU의 2000~06년 자료는 분명하지 않음.

부표6. 우리나라의 과거 식량차관 조건

	차관명	차관내용	상 환 조 건			
			거치 기간	상환 기간	이 자 (거치/상환)	상환 방법
한 국  수 혜	PL480차관 (‘69~’81년)	쌀, 밀, 옥수수 현물도입/현금상환 6,329만톤 (82,706만불)	10년	30년	거치 : 2%, 상환 : 3%	
	AID차관 (‘71~’73)	현미 현물도입/현금상환 417.7만톤, (9,100만불)	10년	30년	거치 : 2% 상환 : 3%	연2회 균등상환
	일본 쌀 차관 (‘69, ’70년)	현미 현물도입/현물상환  63.4만톤, (9,820만불)	10년	20년	· ‘69년차관 수수료: 300만불 무이자 · ‘70년차관 수수료: 270만불 이자: 현물 1.5%	
	일본 쌀 차관 (‘71, ’73, ’80, ’81년)	현미 현물도입/현금상환 152.3만톤	10년	20년	거치 : 2 % 상환 : 3 %	연1회 균분상환
한 국 공 여	대 인도네시아 식량 대여 (‘77년)	한국산 쌀 대여/현물상환 70,000톤, (2,240만불)	5년	10년	거치 : 2%, 상환 : 3%	

## 부 록 2

### 식량차관 관련 합의서 주요 내용

#### 1. 남북간 식량차관 제공에 관한 합의서(2007)

남과 북은 동포애와 민족의 화해와 단합을 도모하는 상부상조의 원칙에 따라 남북간 식량차관 제공에 대하여 다음과 같이 합의하였다.

1. 남측은 북측에 남측에서 생산된 쌀 15만 톤과 외국산 쌀 25만 톤을 차관으로 제공한다.
2. 차관금액은 제공하는 쌀 가격을 톤당 미화 삼백팔십달러(US\$380)로 계산하고, 남측에서 생산된 쌀의 북측지역까지의 수송에 관련된 비용은 남측이 부담하며, 제공되는 쌀(40만톤)의 하역·항만비용과 체선(차)료 등은 북측이 부담한다.
3. 차관의 상환기간은 차관 제공 후 거치기간 10년을 포함하여 30년으로 하며, 이자율은 연 1.0%로 한다.
4. 이 합의서에 따른 차관공여 및 상환은 남측의 한국수출입은행과 북측의 조선민주주의인민공화국무역은행 사이에 체결되는 차관계약에 의한다.
5. 제공되는 식량의 인도·인수에 관한 사항은 첨부된 「식량 인도·인수 절차」 및 「육로수송 절차와 방법」에 따르며 이의 이행을 위해 남측은 식량 인도회사를, 북측은 식량 인수회사를 각각 지정하여 상대방에 통보한다.
6. 북측은 식량차관 제공이 원만하게 이행되도록 남측 인원들의 신변안전과 선박·차량의 안전운행을 보장하며, 필요한 편의를 제공한다.
7. 남과 북은 쌀 수송시기 보장, 쌀 분배현장 방문 등 식량제공이 원활하게 진행될 수 있도록 적극 협력한다.
8. 이 합의서를 이행하는 과정에서 제기되는 문제는 남북 당국이 협의하여 해결한다.
9. 이 합의서는 남과 북이 서명하고 각기 발효에 필요한 절차를 거쳐 그 문본을 교환한 날로부터 효력이 발생한다.

2007년 4월 22일

남 북 경 제 협 력 추 진 위 원 회  
남 측 위 원 장  
대 한 민 국  
재정경제부 차 관 진 동 수

북 남 경 제 협 력 추 진 위 원 회  
북 측 위 원 장  
조 선 민 주 주 의 인 민 공 화 국  
민족경제협력위원회 부위원장 주동찬



## &lt; 첨부 1 &gt;

## 식량 인도·인수 절차

## 1. 쌀의 수량 및 품질

- ① 남측이 제공하는 쌀은 남측에서 생산된 쌀 15만톤과 외국산 쌀 25만톤으로 한다.
- ② 제공되는 쌀 중 남측에서 생산된 쌀은 습도 15.0%, 파쇄율 5.0%, 잡질 0.1%이하로 검역상 중요한 병·해충 및 유독성 박테리아나 물질이 없어야 하며, 외국산 쌀은 백미 US.No.3수준 이상으로 한다.

## 2. 포 장

- ① 쌀은 40kg 단위 PP포대로 하며, 포장에는 ‘쌀’, ‘40kg’, ‘대한민국’의 표식을 한다.
- ② 선적과 하역시 파손되는 포대의 보충을 위하여 3%에 해당하는 빈 포대를 제공한다.

## 3. 수송일정

남측은 2007년 5월 하순 첫 항차를 출항시킨다.

## 4. 수송조건

- ① 남측은 해로의 경우 남포항·해주항·송림항·홍남항·원산항·청진항 중 북측이 통보하는 항구로 수송하며, 육로의 경우 경의선과 동해선 남북연결도로를 이용하여 수송한다.
- ② 남측의 편의에 따라 남측 선박과 북측 선박을 이용할 수 있으며, 수송 선박(제3국 선박 포함)과 차량의 북측항구 입·출항시 국기를 게양하지 않는다.
- ③ 남측의 식량 인도회사는 수송 선박·차량 제원, 선적수량, 수송인원 명단, 출발예정일 등을 매 출발 5일 전까지 남북직통전화 등을 통해 북측에 통보하고, 북측 쌀 인수회사는 매 출발 3일 전까지 하역지와 하역항의 준비상태를 남북직통전화 등을 통해 남측에 통보한다. 다만 첫 수송의 경우 사전통보 기한은 예외로 한다.
- ④ 쌍방은 지정된 식량 인도회사와 식량 인수회사를 차관제공합의서 체결 후 7일 이내에 상대측에 통보하며, 이 때 북측은 쌀의 품질과 관련한 검역기준(학명을 포함한 검역 또는 비검역병해충 목록)을 남측에 통보한다.
- ⑤ 북측은 용선계약 체결에 필요한 하역항의 홀수선, 하역능력, 작업시간 등 하역관련 자료를 차관제공합의서 체결 후 7일 이내에 남측 쌀 인도회사에 제공한다.
- ⑥ 북측은 신속한 하역을 보장하며, 북측 하역지역에서 발생하는 하역비용, 항만비용, 체선(차)료 등은 북측이 부담한다.

- ⑦ 그 밖의 수송에 관한 사항은 관례와 국제화물해상운송규약에 따른다.

#### 5. 전달방법

- ① 제공되는 쌀은 선상 및 차상 인도·인수 방식으로 하며, 북측 당국의 위임장을 소지한 인수인원은 선적서류 등을 확인한 후 식량인수확인서(부록)를 남측 인도인원에게 제공한다.
- ② 남측 인도인원은 3~4명으로 하고, 남측 당국의 위임장을 소지한다.
- ③ 북측은 남측 인도인원이 인도·인수, 하역 등 장면을 사진 및 녹화 촬영하도록 허용한다.
- ④ 인도·인수 과정에서 문제가 발생하는 경우, 남측은 기록, 촬영, 시료채취 등 필요한 조사를 하며, 부족수량과 부패물이 확인되는 경우 해당한 수량을 보충하며 북측은 해당 물량의 보존 및 추가 조사를 위한 편의를 제공한다.

#### 6. 수송서류

남측의 식량 인도회사는 매 수송시마다 다음의 서류를 북측 식량 인수회사에 보낸다.

- ① 선하증권(Bill of Lading)
- ② 상업송장(Commercial Invoice)
- ③ 포장명세서(Packing List)
- ④ 품질 및 수량증명서
- ⑤ 식물검사합격증명서
- ⑥ 원산지증명서

#### 7. 검사조건

- ① 제공되는 쌀의 품질과 수량은 출발지에서 공인검사기관이 발행한 품질 및 수량증명서로 확인한다.
- ② 남측은 제공되는 쌀의 품질 및 정량보장을 위해 노력한다.

#### 8. 분배결과의 통보 등

- ① 북측은 식량의 구체적 분배내역(지역, 대상, 수량 등 포함)을 10만톤 단위를 기준으로 인수일 30일 이내에 문건으로 남측에 통보한다.
- ② 북측은 매 10만톤 인수가 완료되는 시점에서 남측 인원들이 식량 분배현장을 방문할 수 있도록 하며, 분배현장방문 장소는 동해안 3곳·서해안 2곳으로 하고, 이때 분배상황 확인, 사진 및 녹화촬영을 허용한다.
- ③ 분배현장 방문을 위한 남측 인원은 5명으로 하며, 남측 당국의 위임장을 소지한다.

### 9. 안전보장 및 편의제공

- ① 북측은 북측 지역에 들어오는 남측인원들의 신변안전과 선박·차량의 안전운행, 신속한 무사귀환을 보장한다.
- ② 북측은 남측 인원의 북측지역 체류시 전신·전화 등 통신을 보장하도록 한다. 남측 인원이 사용한 국제전화요금은 남측이 부담한다.
- ③ 북측은 남측인원의 북측지역 체류기간 중 육지에서의 숙식·차량·안내 등 필요한 편의를 제공한다.

### < 첨부 2 >

#### 육로수송 절차와 방법

「남북 간 식량차관 제공에 관한 합의서」에 따른 육로수송은 다음과 같은 절차와 방법으로 제공한다.

1. 육로로 수송하는 식량은 남측에서 생산된 쌀 5만 톤으로 한다.
2. 수송경로는 경의선과 동해선 남북연결도로를 통하여 주 4회 수송하며, 개성지역에 3만 톤과 고성지역에 2만 톤을 수송하되, 하역지는 북측이 통보하는 장소로 한다.
3. 1일 수송량은 1천 톤 이상으로 하되, 수송량 및 수송횟수는 쌍방이 협의하여 조정할 수 있다.
4. 수송차량은 25톤 적재 화물차로 하며, 매회 수송시마다 인도인원 차량 1대와 정비차량 1대(정비기사 1명)가 동행한다.
5. 북측은 수송차량의 통행 및 식량의 하역이 안전하게 이루어지도록 적극 협력하며, 남측 인도인원의 하역과정 확인에 협조한다.
6. 남과 북은 상호 협의하여 식량 수송과 안전보장을 위한 실무적인 문제들을 수정·보충할 수 있다.

## 2. 과거 한미 간 P.L.480 차관 협정

### (1) P.L.480 차관협정의 구조 및 주요 내용

- 전 문 : 자유우방국의 정상적 상거래 존중, 개도국의 식량문제 해결을 위한 자구 노력 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

### (2) 자조 조건(Self-Help Measure)의 내용

- 수원국인 한국은 지속적으로 식량증산에 노력하고 낙후된 농촌지역의 개발과 영세 농민이 농업증산에 적극적으로 참여할 수 있도록 하기 위하여 적극적인 조치를 취하여야 함을 규정

- 다음과 같은 분야의 농업연구, 시험시설을 확충하여 기초 및 응용과학부문의 농업기술자 양성에 치중(투자)하며, 농업기반(underlying foundation)을 지속적으로 확충 강화할 것을 규정
  - 연구사업 중점 지원 대상 분야
    - 가. 주곡 특히 미곡의 증산
    - 나. 농업기계화 및 관개(수리)시설의 개발 확대
    - 다. 미곡 및 여타 작물재배 상의 작부체계 개선
  - 곡물생산지, 집산지, 소비지 및 항만지역별 양곡보관(저장) 시설의 개량 및 증설
  
- 또한 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 관련업계(Agribusiness)에 미치는 효과의 분석

## 참고 문헌

- 권태진, 2003. “북한의 농업실태와 농업발전 전략,” 「북한의 경제개혁에 따른 국제사회의 대북 농업협력 방향」, 한국농촌경제연구원 국제세미나 결과 보고.
- 권태진, 2006. “북한의 홍수피해 상황과 농업부문 영향,” 「KREI북한농업동향」, 제8권 제2호.
- 권태진, 2008. “2008년 북한농업 전망과 남북한 협력과제,” 「KREI북한농업동향」, 제9권 제4호, 한국농촌경제연구원.
- 김경숙, 2001. “대북지원이 남북관계 개선에 미치는 영향,” 「북한조사연구」 제5권 1호, 통일정책연구소.
- 김귀옥, 2004. “북한어린이의 건강실태와 지원현황 및 과제,” 「인도적 북녘어린이 돕기 사업: 실태와 과제」, 민주평화통일자문회의 여성분과위원회 제56차 회의자료.
- 김연철, 2002. “인도적 대북지원 정책의 쟁점과 과제,” 「정세와 정책」 통권 68호, 세종연구소.
- 김영훈, 2006. 「식량난 이후 북한의 농업과 농정 변화 분석」, 한국농촌경제연구원.
- 김운근 외, 1994. 「북한의 농업 개황」, 한국농촌경제연구원.
- 김운근, 2004. “농업분야의 남북협력사업,” 「남북한 교류(화해)·협력과 NGO의 역할」, 학술회의 총서 04-04, 통일연구원.
- 김정호, 성명환, 강혜정, 한두봉. 2006. 「WTO 체제하의 쌀산업 정책의 평가와 과제」. 한국농촌경제연구원.
- 김형석, 2001. “대북 인도지원 어떻게 할 것인가?,” 「남북 평화협력과 국민 대화합 실현을 위한 과제와 방안」, 민주평화통일자문회의.
- 김혜련, “북한 주민의 영양상태 현황과 정책 과제,” 「보건복지포럼」, 통권 제132호, 한국보건사회연구원.
- 농어촌연구원, 2000. 「북한의 농업생산기반 및 정책에 관한 연구」.
- 농림부, 「양정자료」, 각년도.
- 농수산물유통공사, 「대북 식량차관 쌀 지원 백서, 2005.」, 각년도
- 대북협력민간단체협의회, 2005. 「대북지원 10년 백서」.
- 박형중 외, 2003. 「핵 문제 해결 과정에서 남북관계 및 북한 경제지원 시나리오」, 연구총서 03-15, 통일연구원.
- 배성인, 2004. “국제사회의 대북 인도적 지원,” 「국제정치논총」 제44집 1호, 한국국제정치학회.
- 배성인, 2004. 「대북 인도적 지원과 북한의 변화」, 통일부.

- 이금순, 2003. 「대북 인도적 지원의 영향력 분석」, 연구총서 03-21, 통일연구원.
- 최대석, 2004. “인도적 대북지원에 있어서 국내NGO들의 역할과 과제,” 「남북한 교류협력과 NGO의 역할」, 학술회의 총서 04-04, 통일연구원.
- 통일부, 「월간 남북교류협력 및 인도적사업 동향」 각 호.
- 통일부, 「국내외 대북지원 동향」 각 호.
- 통일부, 2007. 「북한의 이해」
- 통일부, 1983. 「남북한 사회문화 현황 비교」
- 한국농촌경제연구원, 「KREI북한농업동향」 각 호.
- FAO/WFP, Special Report: FAO/WFP Crop and Food Supply Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea, 1996-2007.
- IFRC, 2004. 「Train Explosion-Operations Update no.7」.  
(<http://www.ifrc.org>).
- UNOCHA, Financial Tracking System Database, 각호  
(<http://www.reliefweb.int>).
- UNOCHA, UN Consolidated Inter-Agency Appeal for DPR of Korea  
(<http://www.reliefweb.int>).
- USAID, 1995. Food Aid and Food Security,  
(<http://www.usaid.gov/pubs/ads/pps/foodsec>)
- USGAO, 2002. FOOD AID -Experience of U.S. Programs Suggests Opportunities for Improvement-, GAO-02-801T.

---

C2008-3

대북 식량지원의 효과와 정책과제

---

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)  
인 쇄 2008. 2.  
발 행 2008. 2  
발행인 최정섭  
발행처 한국농촌경제연구원  
130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102  
02-3299-4000 <http://www.krei.re.kr>  
인 쇄 동양문화인쇄포럼  
02-2242-7120 E-mail: [dongyt@chol.com](mailto:dongyt@chol.com)

- 
- 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
  - 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
-