

국제곡물시장 동향과 북한의 식량 문제

권 태 진

(선임연구위원, kwontj@krei.re.kr)

최근 국제곡물시장이 요동치고 있다. 2006년 하반기에 시작된 곡물 가격의 상승은 기세가 쉽사리 꺾이지 않고 있다. 최근 1년 사이 주요 곡물 가격은 2배 이상 상승하였다. 최근에는 태국산 장립종 본선인도가격이 톤당 1,000달러를 돌파하였다. 쌀뿐만 아니라 밀, 옥수수, 콩 등 주요 곡물의 가격이 가파르게 올라 축산물과 가공식품 가격의 상승을 부채질하고 있다.

국제곡물가격의 상승은 우리나라와 같은 곡물 수입국에 커다란 경제적 충격을 주고 있다. 곡물 부족 국가인 북한도 그 충격으로부터 자유로울 수 없다. 더구나 지난해 북한은 수해로 인해 작황이 좋지 않았기 때문에 곡물 수입가격의 상승으로 큰 부담을 안게 되었으며 국제사회의 지원도 줄어들 전망이다. 금년도 북한의 곡물 부족량은 140만 톤으로 추정된다. 지난해 수확 이후 북한의 곡물 수입량은 전년에 비해 2배 이상 증가하였다. 금년 가을 수확기까지 더 많은 곡물을 수입해야 할 입장이지만 외환 사정이 좋지 않아 충분한 곡물을 수입하기는 어려울 것으로 예상된다. 필요한 수요를 충당하기 위해서는 100만 톤 정도의 외부 지원이 뒤따라야 한다.

금년 들어 북한 시장의 주요 곡물 가격은 2배 이상 올랐다. 연초 kg당 1,000원 남짓하던 쌀 가격이 최근 2,500원까지 올랐으며 600원 하던 옥수수도 1,500원을 호가한다고 전해진다. 곡물 재고수준 마저 바닥인 상황이라 북한 당국으로서도 시장의 곡물 가격을 안정시킬 만한 뾰족한 수단이 없다. 그저 백성들만 고통을 당하고 있는 셈이다. 벌써 아사자가 발생하였다는 소식이 전해질 정도로 식량사정이 긴박하지만 단기간에 한국의 대북 식량 차관이나 국제사회의 대규모 식량지원이 이루어지기 힘든 상황이다.

국제곡물가격의 상승은 북한으로 하여금 농산물 수입에 따른 비용 지출 증가뿐만 아니라 국제사회의 지원을 어렵게 함으로써 이중 삼중의 고통을 주고 있다. 북한이 중국에서 수입하는 농산물의 구성에서도 옥수수 등 싼 농산물의 비중이 높아지는 반면 쌀이나 식용유, 과일 등 고급 농산물의 비중이 감소하였다. 국제사회의 인도적 지원도 감소하였으며 당분간 이러한 현상은 지속될 것으로 전망된다. 한국의 대북 식량차관이 재개되더라도 국제곡물가격 상승의 충격으로 지원량이 감소할 수밖에 없을 것으로 예상된다.

현재 북한은 내외부의 여건 변화로 그야말로 사면초가의 상황을 맞고 있다. 이처럼 어려운 상황을 타개하기 위해서는 먼저 핵문제의 진전이 할 것이다. 이에 못지않게 중요한 것은 지도자가 백성의 어려운 상황을 정확하게 파악하여 국제사회의 도움을 요청하는 일이다. 북한이 진솔한 태도로 국제사회에 도움을 청한다면 국제사회는 북한 주민의 어려움을 외면하지는 않을 것으로 판단된다. 우리 정부는 인도적 지원의 원칙은 지키되 좀 더 유연한 자세로 실용주의를 실천했으면 한다.

1. 서론

국제곡물시장의 움직임이 심상치 않다. 쌀뿐만 아니라 옥수수, 밀, 콩 등 주요 곡물의 가격이 연일 치솟고 있다. 4월 말 경 쌀의 국제시세 기준이 되는 태국 장립종 B등급의 본선인도가격(FOB)이 톤당 1,000달러를 넘어 사상 최고치를 기록하였다.¹⁾ 석유, 철강석 등 국제 원자재 가격의 폭등에서 출발한 세계시장 불안은 마침내 기초식품까지 영향을 미치게 되었다. 문제는 이러한 가격 상승 기조가 단기에 끝나지 않을 것이라는 전망이 우세하다는 점이다. 과거 1970년대 초에도 유사한 경험을 한 적이 있지만 그 당시에는 비교적 단기에 안정을 찾으면서 최근까지 국제곡물가격의 장기 안정이 지속되었다. 하지만 최근의 국제곡물시장 움직임은 그 당시에 비해 급속히 진전되고 있을 뿐만 아니라 상승폭도 높고 전 세계적으로 광범위하게 나타나고 있다는 점에서 더욱 충격적이다. 그 원인을 살펴보아도 단순히 기상 이변에 의한 일시적인 공급 부족이 아니라 신흥공업국의 곡물 수요 증가와 바이오 에너지 수요 증가 등 향후에도 지속적으로 나타날 것으로 예상되는 수요 측면의 요인이 강하게 작용하고 있다. 여기에다 에너지 가격의 상승과 운임 상승도 한 몫을 하고 있다. 이러한 요인 또한 당분간 해소되기 어려울 것이라는 전망이 지배적이다. 게다가 달러화의 약세와 세계 곡물재고량의 감소에 따른 투기수요까지 가세하는 등 여러 요인이 복잡하게 얽혀 있다는 점이 문제 해결을 더욱 어렵게 한다.

국제곡물시장이 요동을 치면 식량자급률이 25%에 불과한 우리나라는 물론이고 북한도 큰 충격을 받게 되어 한반도 전체의 식량안보가 위협받게 된다. 그렇지 않아도 북한은 지난해 수해피해로 인해 곡물 생산량이 크게 감소함으로써 식량부족이 심각한 상황인데 국제시장의 움직임마저도 부담을 가중시키고 있다. 춘궁기를 맞은 북한 주민은 식량 부족으로 인해 엄청난 고통을 받고 있다는 소식이 연일 보도되고 있다. 복잡하게 따져보지 않더라도 쉽게 짐작이 가는 내용이다. 이 글에서는 국제곡물시장의 움직임이 북한 경제와 식량수급에 어떤 영향을 미치는지 살펴보고자 한다.

김일성은 생전에 쌀과 옥수수의 중요성을 특별히 강조하였다. 논에는 벼, 밭에는 옥수수를 심어 인민의 식량문제를 해결해야 한다는 것이다. 사회주의를 건설하자면 쌀이 없어서는 안된다. “쌀은 곧 사회주의이다.”라고 하였다.²⁾ “비료는 곧 쌀이고 쌀은 곧 사회주의이다.”라고도 하였다.³⁾ 사회주의를 건설하는 목적은 인민이 잘 먹고 잘 입고 행복하

1) <http://www.riceonlin.com/home.shtml> (Riceonline.com)에 의하면 4월 30일자 B등급(5%DWP) 포대 쌀의 본선인도가격(FOB)은 태국과 베트남 산 모두 톤당 1,100달러를 기록하였음. 미국 남부 장립종 포대 쌀 2등급의 FOB 가격은 975달러(벌크 기준 벼의 톤당 가격은 550달러)임. 우루과이나 아르헨티나의 쌀 수출 가격도 아시아 지역과 마찬가지로 1,100달러를 기록함.

2) 김일성, “쌀은 곧 사회주의이다 - 평안남도당위원장에게 보낸 서한(1956. 1. 28),” 「김일성 저작집」 10: 1956.1-1956.12, 조선로동당출판사, 1980.

게 살도록 하는 것이므로 인민생활에서 가장 중요한 것은 먹는 문제, 그 중에서 쌀밥을 먹는 것이 중요하기 때문이다. 김일성은 인민들에게 ‘이밥에 고깃국’을 먹게 하겠다고 약속하였으나 실천하지 못하고 세상을 떠났다. 이처럼 중요한 쌀과 옥수수의 생산량이 지난해 수해로 인해 25% 이상 감소하였다는 것이 북한 당국의 설명이다.⁴⁾

김일성 사망 이후 북한은 심각한 식량난을 맞이하였다. 정권을 물려받은 김정일은 유신헌정 기간 3년 동안 혹독한 식량난을 겪었다. 백성들에게 쌀밥은 고사하고 강냉이 죽도 제대로 먹일 수 있는 형편이 되지 못하였다. 이 기간 동안 많은 주민이 아사하였다고 전해진다. 혹자는 30만 명, 어떤 이는 300만 명이 굶어 죽었다고 주장한다. 자연재해 피해와 더불어 아사자가 발생하자 북한은 체면불구하고 1995년 국제사회에 인도적 지원을 요청하였다. 2005년 국제사회의 인도적 지원을 더 이상 받지 않겠다고 공언할 때 까지 북한은 10년 동안 국제사회의 도움으로 간신히 버텨오고 있다.

금년 들어 북한은 또 다시 심각한 식량난을 맞이하고 있다. 지금은 핵문제까지 겹쳐서 터라 1990년대 중반과 같이 국제사회의 대규모 지원을 받을 수 있는 분위기도 아니다. 2년 여 전에 북한 당국이 인도적 지원을 더 이상 받지 않겠다고 국제사회에 공식적으로 요청한 데다 마사일 발사와 핵실험으로 국제사회의 신뢰를 잃었다. 남쪽에는 새 정부가 들어서 대북 정책에 대한 전면적인 방향 전환을 모색하고 있는데다 국제곡물가격은 하늘 높은 줄 모르고 연일 치솟고 있어 북한은 그야말로 사면초가의 상황을 맞이하고 있다. 현재 북한이 겪고 있는 식량난은 1990년대 중반의 상황과 유사하다고 판단하는 전문가들이 많다(그림 1).⁵⁾

2. 국제곡물시장 동향과 원인 분석

가. 국제곡물시장 동향

국제곡물가격은 1996년 하반기에 급락한 이후 장기간 낮은 수준을 유지하다가 2006년 하반기부터 급등하는 추세이다(그림 2). 2004년 하반기부터 옥수수, 소맥, 대두, 쌀 등 주

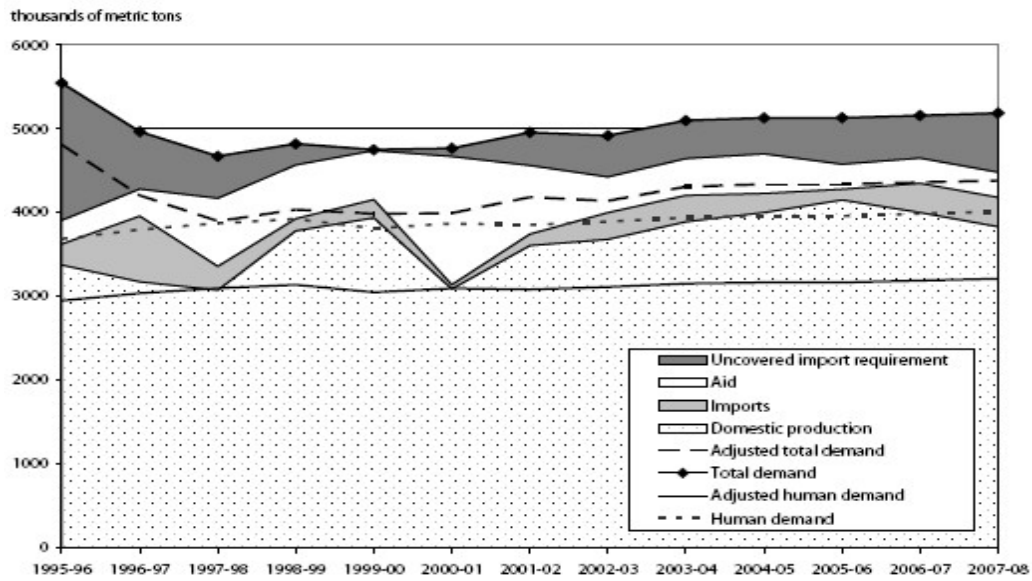
3) 김일성, “비료는 곧 쌀이고 쌀은 곧 사회주의이다 - 홍남비료공장당위원회 확대회의에서 한 결론 (1965. 2. 9),” 「김일성 저작집」 19: 1965.1-1965.10, 조선로동당출판사, 1982.

4) <http://www.fao.org> (FAO/GIEWS Global Watch, Severe Food Shortage in the Democratic People's Republic of Korea, Mar. 25, 2008)

5) <http://www.relief.int> (Reuters Foundation, North Korea food crisis looms as aid flow dries up, Mar. 26, 2008)

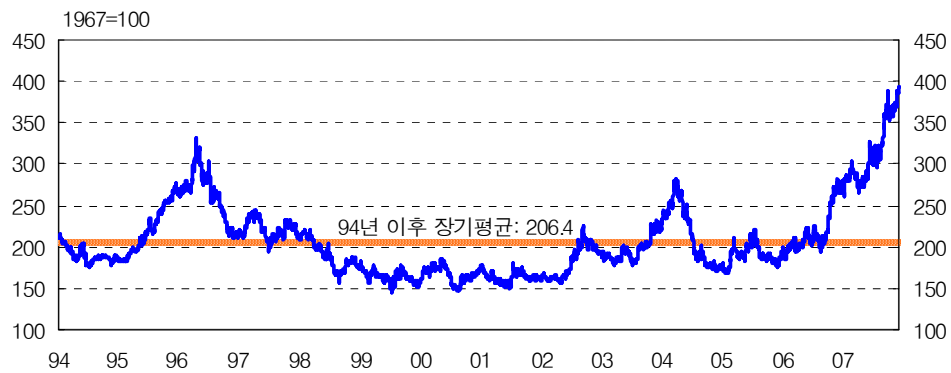
이승용, “2008년 북한 식량위기의 실태,” 2008년 북한식량위기 진단과 대북 인도적 지원 원칙, 평화재단 제20차 전문가 포럼, 2008. 4. 15, 평화재단.

그림 1. 북한의 식량 수급, 1995-2008



자료: http://petersoninstitute.org/events/event_detail.cfm?EventID=70 (Marcus Noland, The North Korean Food Crisis, Peterson Institute, Apr. 30, 2008)

그림 2. 국제곡물가격지수 추이



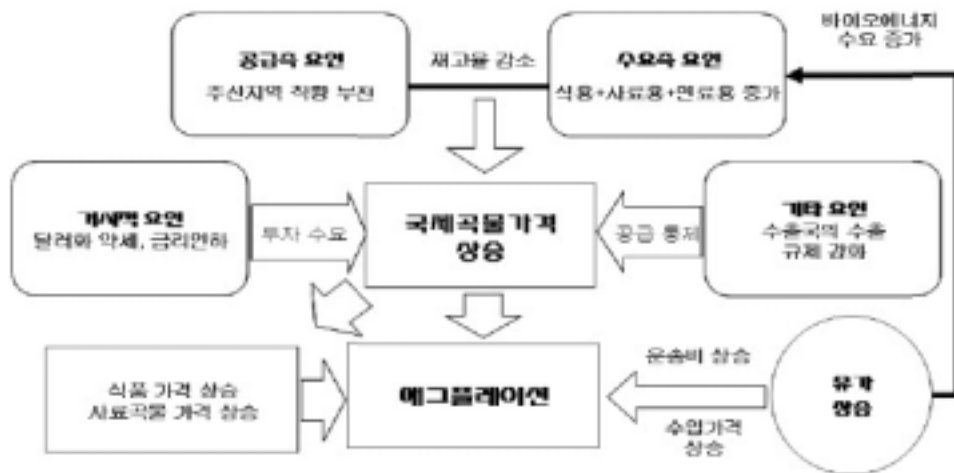
주: 국제곡물가격지수는 소맥, 옥수수, 대두의 시카고선물거래소가격을 단순 평균한 지수
 자료: 한국은행, 해외경제포커스 제2007-50호, 2007. 12. 9.

요 곡물의 가격이 상승하다가 2007년 5월을 기점으로 가격이 급등하는 움직임을 보이고 있다. 2006년 1월 1일 가격을 100으로 할 때 옥수수, 소맥, 대두의 시카고선물거래소가격 지수는 2005년 5월 93.6으로 단기 저점을 형성한 후 그 후 지속적으로 가격이 올라 2008년 2월 현재 279.7까지 상승하였다. 2008년 들어서서는 곡물 가격 상승 속도가 더욱 빨라 일주일 동안 10%가까이 오르는 기이한 현상도 발생하고 있다. 시카고선물거래소의 주요 곡물 가격 동향을 살펴하면 최근 2년 동안 가격이 2배 이상 상승하였다. 옥수수의 경우 2006년 1월과 2008년 1월의 가격을 비교하면 톤당 84달러에서 202달러로 상승하였다. 밀은 141달러에서 343달러로, 콩은 216달러에서 477달러로 상승하였다. 쌀도 예외가 아니어서 2006년 5월 인도분 선물 가격이 정곡 톤당 270달러이던 것이 2008년 5월 인도분 선물 가격이 800달러로 2년 동안 3배나 상승하였다.

나. 곡물가격 상승 원인⁶⁾

국제곡물가격의 상승 원인은 기본적으로 수요와 공급의 불균형에 의해 발생한다. 공급측 원인은 기상이변으로 곡물 생산량이 감소하였기 때문이다. 수요측 요인에는 식용 수요의 증가, 사료용 수요의 증가, 연료용 수요의 증가 등 여러 변수가 작용한다(그림 3). 이 밖에도 유가 상승, 곡물수출국의 수출 통제, 투기수요의 확대 등의 요인도 있다.

그림 3. 국제곡물가격 상승 변동의 요인



자료: 김병률 외, “에그플레이션 동향 및 전망과 대응방안,” 「세계농업」 제91호, 한국농촌경제연구원, 2008. 3.

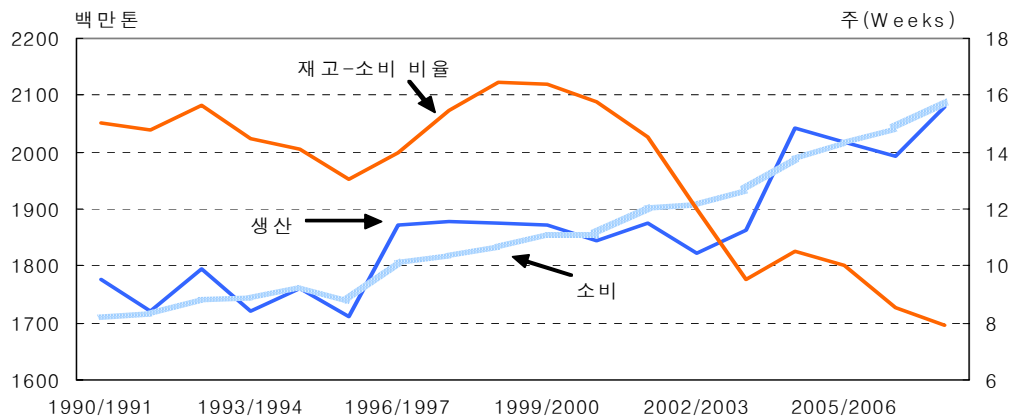
6) 이 부분은 김병률 외(“에그플레이션 동향 및 전망과 대응방안,” 「세계농업」 제91호, 한국농촌경제연구원, 2008. 3.)와 한국은행(해외경제포커스 제2007-50호, 2007. 12. 9.)의 분석을 상당 부분 참고 하였음.

(1) 곡물수급의 불균형

곡물 생산량은 최근 3년간 20억 톤 수준에서 소폭 감소하는 모습을 보이고 있는 반면 곡물 소비량은 꾸준한 증가세를 지속함에 따라 수급 불균형 상태가 지속되고 있으며 곡물재고율이 크게 낮아져 있는 상황이다. 국제식량농업기구(FAO)는 세계 곡물생산량을 2005/06년 2,054.2백만 톤, 2006/07년 2,010.9백만 톤, 2007/08년에는 2,102.6백만 톤으로 추정하고 있다. 한편 FAO는 세계 곡물소비량을 2005/06년 2,040.8백만 톤, 2006/07년 2,065.6백만 톤, 2007/08년 2,120.3백만 톤으로 추정한다. 따라서 기말 곡물재고량은 2005/06년 472.6백만 톤, 2006/07년 427.4백만 톤, 2007/08년 405.3백만 톤으로 추정됨으로써 세계 곡물재고가 지속적으로 감소하는 추세이다.

미국 농무성(USDA)의 세계 곡물수급 추정 결과도 FAO와 유사하다(그림 3). 미국 농무성(USDA)의 추정에 의하면 2007/08년 세계 곡물 생산량은 2,090.7백만 톤인데 비해 소비량은 2,011.2백만 톤으로 재고 감소 추세가 지속될 것으로 전망하고 있다. 2008년의 기말 재고량은 317.1백만 톤으로 재고율은 15.0%가 될 것으로 추정한다.⁷⁾ 일본의 농축산수급안정기구는 세계 곡물재고율이 2004/05 20.7%, 2005/06 19.3%, 2006/07 15.9%, 2007/08 14.5%로 지속적으로 감소하고 있는 것으로 분석하였다.⁸⁾

그림 4. 세계 곡물 수급추이



주: 재고-소비 비율(주)은 재고량을 주간 소비량으로 나누어 산출하였으며 곡물 수급의 안정을 위해서는 최소 2개월 또는 연간 소비량의 17~18% 정도의 재고가 필요함.

자료: 미국농무성(USDA)

7) USDA, World Agricultural Supply and Demand Estimations, WASDE-457, Apr. 9, 2008.

8) 일본농축산수급안정기구, 「축산의 정보(해외편)」, 2008.2.

(2) 기상 이변으로 인한 곡물 수확량 감소

최근 주요 곡물 생산국은 한발과 호우 등 기상이변으로 곡물생산에 큰 타격을 받고 있다. 유럽은 2007년 봄부터 여름에 걸쳐 남부지역을 중심으로 한발을 겪었으며 북부지역에서는 호우로 홍수 피해가 발생함으로써 EU 27개국의 2007/08년도 밀 생산량은 전년 대비 3.5% 감소하였다. 호주는 2년 연속으로 한발을 겪어 2007/08년도 밀 생산량은 과거 5개년 평균치 2,157만 톤보다 41.1% 낮은 1,270만 톤으로 전망된다. 캐나다도 광범위한 한발 피해로 2007/08년도 밀 생산량은 전년 대비 20.6% 감소할 것으로 전망이다.

(3) 바이오에너지 수요 확대에 의한 원료 곡물 수요 증대

바이오연료용 곡물 수요가 크게 늘어나고 있으나 곡물 재배면적 및 생산성 증가율은 이에 미치지 못하여 곡물 수급에 차질이 발생하고 있다. 휘발유를 대체할 수 있는 바이오에탄올은 옥수수, 소맥, 사탕수수, 보리 등과 같은 작물이 주원료가 되며 경유 대체제인 바이오디젤은 대두, 팜, 해바라기, 유채 같은 유지작물에서 식물성 기름을 추출한다.

2006년 기준으로 미국의 연간 에너지 생산량(약 70천조 Btu) 가운데 80%가 화석연료이며 원자력은 11%, 재생가능 에너지 지중은 9% 정도이다. 재생가능 에너지 중 바이오에너지 비중은 꾸준히 증가하여 현재 45% 수준에 이르렀다.⁹⁾ 미국은 향후 10년 내 휘발유 소비를 20% 줄이고 재생연료 생산을 현재 50억 갤런에서 350억 갤런으로 증대시킬 계획이다. 미국에서는 2007년 「에너지 독립과 안보에 관한 법률(Energy Independence and Security Act of 2007)」이 발효되었다. 이 법안에 의하면 미국은 2022년까지 바이오에탄올과 바이오디젤 등 재생 가능한 연료의 사용량을 360억 갤런으로 증가시킨다는 것이다. 이러한 이유 때문에 원료가 되는 옥수수나 콩의 추가 수요가 발생하게 되었다.¹⁰⁾

유럽연합(EU)은 전체 에너지 중 석탄, 석유, 천연가스의 비중이 계속 감소하는 반면 재생 가능 에너지의 비중은 지속적으로 증가하고 있다. 2007년 3월 개최된 EU정상회담에서는 2020년까지 전체 에너지 소비량의 20%를 재생 가능 에너지를 사용하되 그 중 절반은 바이오에너지를 사용하기로 목표를 정한 바 있다.¹¹⁾ 이 목표를 달성할 경우 EU는 바이오디젤 생산량이 2006년 5백만 톤에서 2020년 2천만 톤으로 크게 확대될 전망이다.

(4) 신흥공업국의 식생활 패턴 변화로 사료곡물 수요 지속 증가

세계 1, 2위의 인구 대국으로 곡물소비량이 많은 중국과 인도 등 신흥공업국의 산업화, 도시화 등으로 곡물 소비 증가세가 지속되고 있다. 이 결과 중국과 인도의 곡물재고

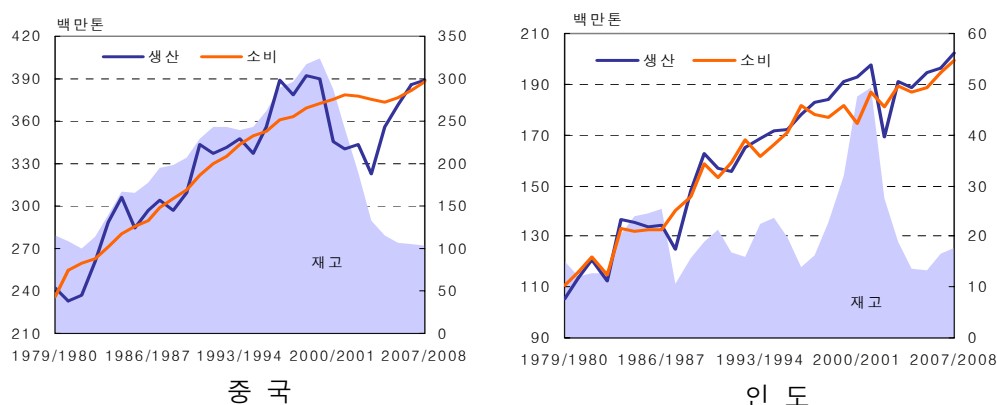
9) 박현태 외, 「주요국의 바이오에너지 개발 및 보급 동향」 D238, 한국농촌경제연구원, 2003.

10) USDA, USDA Agricultural Projections to 2017, Feb. 2008.

11) <http://www.euractiv.com/en/energy/eu-renewable-energy-policy/article-117536> (EurActiv.com)

는 낮은 수준으로 하락하였으며 세계 곡물재고도 급감하였다. 특히 빠른 경제성장에 따른 육류 소비 확대로 사료용 곡물 수요가 꾸준히 증가하고 있다. 중국의 돼지고기 소비량은 1975년 700만 톤에서 2007년 5,530만 톤으로 7.9배 증가하였으며 인도의 닭고기 소비량은 1990년 19만 톤에서 2006년 200만 톤으로 10.5배 급증하였다(그림 4). 당분간 이러한 추세를 지속될 전망이다.

그림 5. 중국과 인도의 곡물 수급 추이



자료: USDA

(5) 주요국의 곡물 수출입 제한 조치와 수입수요 증대

중국, 러시아, 아르헨티나, 인도, 우크라이나, 카자흐스탄, 세르비아, 파키스탄 등 주요 곡물 수출국의 수출 제한 조치로 국제곡물시장의 공급량이 감소하였다. 러시아는 2007년 11월 12일부터 2008년 4월 30일까지 밀과 보리에 대한 수출세 부과하였다. 중국은 2007년 12월 20일부터 밀, 쌀, 옥수수, 대두 등 가공되지 않은 곡물과 가공된 곡물 84품목을 대상으로 5~13%의 수출세 환급을 취소하였으며 2008년 1월 1일부터는 곡물 및 제분에 대해 수출세 부과 및 수출할당제를 시행하고 있다. 아르헨티나는 2007년 11월 8일부터 밀, 옥수수, 대두에 대해 수출세를 부과하였으며 밀 제품에 대해서는 수출을 금지하고 있다. 우크라이나는 2007년 11월 1일부터 2008년 3월 31일까지 밀, 보리, 옥수수, 귀리에 대해 수출할당제를 시행하고 있다.¹²⁾

이 밖에 EU, 인도, 대만, 방글라데시, 모로코, 호주 등의 곡물 수입 규제 완화 조치로 곡물 수입수요가 증가하고 있다. EU 27개국은 2007년 11월 26일부터 곡물 수급 및 가격 상승에 대처하기 위하여 연맥을 제외한 모든 곡물에 대해 부과하던 수입관세를 일시적

12) 김병률 외, “애그플레이션 동향 및 전망과 대응방안,” 「세계농업」 제91호, 한국농촌경제연구원, 2008. 3.

으로 무관세로 전환하였다. 인도는 2007년 10월 8일부터 연말까지 민간에 의한 수입 밀에 대해 일시적으로 무관세를 적용하였다가 2008년 이후 무관세 조치를 연장하였다. 호주는 2007년 11월 가뭄에 의한 곡물 재고 감소로 사료 곡물 수입을 허가하였다. 대만은 밀과 밀가루의 수입 관세를 50% 인하하였다. 방글라데시는 국내 밀 가격을 안정시키기 위하여 2007년 3월부터 민간에 의해 수입되는 밀에 대해 무관세 적용하고 있다.

(6) 국제 유가 및 운송비 상승으로 인한 곡물수입가격 상승

중국 등 신흥공업국의 성장에 따른 세계 해상 물동량 증가, 유가상승 등으로 해상운임이 크게 상승하면서 곡물의 평균 매입단가 상승을 부추기고 있다. 런던의 발틱거래소(Baltic Exchange)가 제공하는 벌크선운임지수(BDI: Baltic Dry Index)는 곡물 등 건화물(Dry Bulk)에 대한 해상운임을 지수화한 것이다. 2005년 중반부터 BDI는 가파르게 상승하였다. 2005년 7월 1,800 수준에 머물던 BDI는 2007년 9월 11,000까지 상승하였다가 그 후 3개월 동안 절반 수준으로 급락하였다가 2008년 1월부터 다시 상승하여 현재 9,400 수준을 나타내고 있다(그림 5). 미국 선적항에서 일본까지의 곡물 톤당 해상운임은 2007년 1월 51달러이던 것이 2008년 1월에는 123달러로 상승하였다가 3월에는 이 보다 약간 떨어진 115달러 수준을 나타내고 있다. 최근 1년 동안 해상운임이 2배 이상 상승한 것이다.¹³⁾ 미국 국내의 트럭 및 철도 운임은 해상운임에 비해 상대적으로 적게 인상되었기는 하였으나 해상운임이 워낙 많이 올라 곡물 총운임은 1년 동안 50% 넘게 인상되었다.

3. 국제곡물시장 변화가 북한 경제에 미치는 영향

국제곡물가격 상승이 곡물 수입국에 미치는 영향은 곡물 수입가격 상승에 따른 외화 지출 증대, 생산자 및 소비자 물가의 상승 등을 들 수 있다. 곡물 수입국은 곡물 가격 상승분만큼 외화 지출이 증대한다. 곡물 가격의 상승으로 곡물을 원료로 하는 식품이나 축산물의 생산자 물가가 상승하기 때문에 이들 제품의 국내 소비자 가격 상승은 물론 수출 가격도 상승하게 된다. 식품 가격이 상승할 경우 이들 품목에 대한 소비자의 가수요가 발생하여 식품 가격을 재차 상승시키는 악순환이 전개된다.

북한의 경우 국제곡물가격이 상승할 경우 다음과 같은 경제적 파급 영향이 발생할 수 있다. 우선 곡물 수입에 따른 외화 지출이 증가한다. 또한 축산물이나 식용유 등 수입 식품에 대한 외화 지출도 증대한다.

국제사회의 인도적 지원에 크게 의존하고 있는 북한으로서는 국제사회의 지원에도 영

13) USDA AMS, Grain Transportation Report. May 1, 2008.

그림 5. BDI 지수 추이



자료: http://www.investmenttools.com/futures/bdi_baltic_dry_index.htm (InvestmentTools.com, May 1, 2008)

향을 받는다. 곡물 가격 상승으로 인한 국제사회의 대북 인도적 식량 지원이 감소할 것으로 전망되기 때문에 북한의 식량안보는 더욱 취약해지게 된다. 외부의 영향뿐만 아니라 북한의 국내의 시장 가격이 전반적으로 상승함으로써 소비자의 식품비 지출이 증가한다.

가. 식품 수입 비용 지출 증대

북한이 중국에서 수입하는 곡물류의 2007년 수입단가는 2006년에 비해 14~40% 상승하였다. 곡종별 수입단가 상승률은 옥수수 35.7%, 쌀 14.3%, 수수 40%, 밀가루 19.1% 등이다. 2007년 북한이 중국에서 수입한 곡물의 수입단가 상승률이 해당 품목의 국제가격 상승률이 비해 낮았으나 2008년부터는 중국이 곡물에 대해 수입할당제를 실시함과 동시에 수출관세를 부과하기 때문에 국제시장의 가격 동향에 더욱 민감하게 반응할 것으로 예상되며 장기적으로 국제시장과 동조하게 된다. 북한이 2008년 1월부터 3월까지 3개월 동안 중국에서 수입한 주요 곡물의 평균 수입단가를 1년 전 같은 기간과 비교하면 옥수수 49%, 쌀 15%, 콩 40% 인상되었다.

북한의 곡물 생산량은 최소소요량에도 미치지 못하기 때문에 부족한 식량을 외부에서 조달할 수밖에 없는 상황이며 국제곡물가격이 상승할 경우 곡물과 축산물 수입에 지출되는 외환이 비례적으로 늘어나게 된다. 북한의 곡물 부족량은 평년작을 기준으로 할 때 연간 100만 톤에 달하기 때문에 부족분을 전량 수입으로 해결할 경우 국제곡물가격

이 50% 상승할 때 1~2억 달러를 추가로 지출해야 한다.

북한은 대부분의 돼지고기를 냉동돼지고기 형태로 중국에서 수입하는데 사료 곡물가격 상승에 의해 2007년 냉동 돼지고기의 평균 수입단가는 \$1.87/kg으로 2006년의 \$1.44/kg에 비해 30% 가량 상승하였다. 중국으로부터의 돼지고기 수입액은 2006년 1억 863만 달러(75,440톤)였으나 2007년에는 3,921만 달러(21,177톤)로 대폭 축소되었다. 우리나라의 경우 쇠고기, 돼지고기, 닭고기 생산비 중에서 사료비가 차지하는 비중은 각각 27%, 45%, 50%로 높기 때문에 국제곡물가격 상승은 축산물 생산비 상승으로 이어진다. 2007년은 돼지고기 수입액이 대폭 감소하였지만 과거 수년 동안 연간 1억 달러 정도의 돼지고기를 수입하였던 실적에 비추어 국제 옥수수 가격이 50% 정도 상승할 때 돼지고기 수입에 추가로 지출해야 하는 비용은 3,000~4,000만 달러로 추정된다. 쇠고기 수입에 지출되는 추가 비용은 연간 100만 달러로 추정된다.

국제곡물가격이 50% 정도 상승할 때 북한이 농산물 수입에 추가적으로 지출해야 하는 비용은 2~3억 달러 정도가 될 것으로 분석된다. 최근 1년 동안 국제곡물가격이 배 이상 상승한 경우 추가 비용은 3~5억 달러로 늘어나게 된다.

나. 국제사회의 대북 인도적 식량지원 감소

국제사회가 북한에 지원하는 식량은 크게 한국의 대북 식량차관, 세계식량계획을 통한 다자 지원, 개별 국가의 양자 지원 등 세 가지 형태로 나눌 수 있다.

국제곡물가격이 상승할 경우 한국의 대북 식량차관에도 부정적 영향을 미칠 것으로 예상된다. 한국이 북한에 차관형태로 제공하는 식량은 쌀이 대부분이며 국내산 쌀과 수입쌀로 구성된다. 한국에서 대북 식량차관 규모를 결정할 때 전년도 국회 동의 과정에서 차관 금액이 정해지기 때문에 차관결제 시점에 국제곡물가격이 크게 상승하였을 경우 차관 제공 물량이 줄어들 수밖에 없다. 2008년도 대북 식량차관을 위해 2007년 10월 국회를 통과한 남북협력기금 사업비는 1,974억 원으로 전년에 비해 26%가 인상되었다. 이 정도의 사업비는 당시의 국제 쌀 시세로 계산할 때 50만 톤 정도 지원할 수 있는 규모였다. 금년에는 아직까지 대북 쌀 차관 제공에 관한 어떠한 협의도 진행되고 있지 않지만 앞으로 쌀 차관을 제공하더라도 최근의 국제 쌀 가격 상승을 감안할 때 20만 톤을 제공하기도 힘든 형편이다.

국제곡물가격 및 운임 상승은 국제사회의 대북 식량지원에도 커다란 영향을 미치게 된다. 세계식량계획을 통한 대북 식량 원조는 대부분 현금 형태로 제공되기 때문에 국제조달 입찰시 국제시장의 곡물 가격이 그대로 반영된다. 전체 지원액 중에서 곡물 구입 비중이 60%를 차지하며 내륙 및 해상운임 비중도 20% 이상을 점하고 있기 때문에 국제곡물가격 및 운임의 상승은 지원량의 축소로 이어질 수밖에 없다.

다. 소비자의 식품비 지출 증대

북한 주민의 생계비 중 식품비가 차지하는 비중은 평균 50%를 상회하며 취약계층은 그 비중이 80%를 넘기 때문에 곡물 가격이 상승할 경우 생계비 지출이 증가하게 된다. 북한 주민이 조달하는 식량의 절반 정도는 배급, 나머지 절반은 시장에서 구매하므로 국제곡물가격 상승의 충격이 그대로 식품비 지출 증가로 반영되지는 않겠지만 사실상 배급제도가 제대로 작동되지 않고 있기 때문에 그 충격은 매우 크다.

2002년 7.1경제관리개선조치를 단행할 때 북한 당국은 식량 배급가격을 당시의 시장 가격과 연계하여 조정하였지만 지금까지 배급가격을 시장 가격과 연계하지 않고 있는 것을 감안할 때 식량의 배급가격은 일종의 특혜 가격이라고 할 수 있다. 따라서 국제곡물가격이 상승하더라도 북한 당국이 식량배급가격을 곧바로 인상할 가능성은 낮지만 장기적으로는 국제시세를 반영하지 않을 수 없다. 시장에서 거래되는 식량은 북한 내부의 수급에 의해서도 영향을 받지만 곡물의 주된 공급원인 중국의 식량가격과 연계되기 때문에 국제곡물가격의 영향을 직접 받게 된다. 따라서 국제곡물가격이 상승할 경우 북한 주민이 지출하는 식품비는 어떤 경우이건 상승할 수밖에 없다.

최근 북한의 시장 쌀 가격이 kg당 2,500원을 상회하고 옥수수도 지역에 따라서는 1,500원을 호가한다고 전해진다.¹⁴⁾ 곡물 가격이 이처럼 높은 이유는 시장의 곡물 공급량이 감소한 것이 직접적인 원인이지만 국경 근처의 중국 곡물 가격이 크게 상승한 것과 무관하지 않다. 북중 국경 근처의 북한 시장 곡물 가격은 중국 시장가격의 1.2배 수준이라는 것이 일반적인 현상이지만 최근에는 단속 강화로 인해 중국에서 북한으로 이동하는 곡물의 양이 감소함으로써 중국과 북한의 곡물 가격비가 1.2배 이상으로 벌어지고 있다.

라. 국제곡물시장 변화가 북한의 식품 소비에 미치는 영향

국제곡물가격 상승이 북한의 식품소비에 미치는 영향은 1) 주요 식량의 자체 공급 증대, 외부 공급 감소 2) 축산물 생산 및 소비의 위축 3) 식량 수요의 감소와 소비 패턴의 변화 등을 들 수 있다.

국제곡물가격이 상승할 경우 차관, 상업적 수입, 무상지원 형태로 외부에서 공급되는 식량은 감소할 것으로 예상된다. 다만 국제곡물가격의 변동에 의해 외부에서 제공되는 식량의 구성은 가격 상승률이 낮거나 상대적으로 싼 곡물의 비중이 증가하는 경향을 띠게 될 것이다.

14) 좋은벗들, 「오늘의 북한소식」 제120호, 2008. 4. 16.

국제곡물가격이 상승할 경우 북한의 자체 식량 공급은 증가할 것으로 예상된다. 국제 곡물가격이 상승하면 외부에서 공급되는 식량이 감소하므로 필요한 식량을 공급하기 위해서는 자체 식량 생산량을 증가시킬 수밖에 없으므로 식량 증산에 총력을 기울이게 될 것이다. 북한이 자체 식량 생산을 늘리고자 할 경우 단기적으로는 이모작 확대, 돼기밭 및 소토지 이용 확대, 필수농자재 공급 확대 등의 방안을 생각할 수 있으며 쌀보다는 잡곡류의 공급 확대 가능성이 높다.

국제곡물가격이 상승할 경우 축산물 가격도 같이 상승하기 때문에 축산물 수입량이 감소할 것으로 예상되며 특히 쇠고기 및 돼지고기 수입이 감소하게 될 것이다. 사료곡물가격이 상승함으로써 곡물을 사료로 하는 돼지나 닭의 국내 생산이 위축된다. 돼지고기나 닭고기의 공급 감소에 따라 토끼, 오리, 염소 등 초식가축의 부업축산이 활기를 띠게 될 전망이다.

전반적인 식량가격 상승에도 불구하고 소득의 변화가 없다면 소비자는 식량 소비를 줄이거나 상대적으로 값싼 식품의 소비를 증가시키게 될 것이다. 우선 지방이나 단백질의 섭취를 줄이는 대신 탄수화물의 섭취를 증가시키고 할 것이며 탄수화물 중에서는 쌀이나 밀가루 소비를 줄이고 가격 대비 열량이 높은 옥수수, 감자, 보리 등의 소비가 증가할 것으로 예상된다. 필수 단백질의 섭취를 위해서는 축산물 중에서 곡물사료를 사용하는 돼지고기나 닭고기 대신 초식가축 고기의 소비를 늘리거나 콩, 물고기의 소비를 증가시키게 될 것이다. 소비자는 채소나 과일 등 가격이 높으면서 열량이 적은 고급식품의 소비를 줄이게 될 것이다.

금년 들어 북한이 중국에서 수입하는 농산물의 구성이 변화하고 있는 것도 이러한 현상을 반영하고 있다. 가장 눈에 띄는 것은 돼지고기의 수입량이 급격히 감소하였으며 쌀 수입량도 크게 줄고 있다. 식용유나 과일의 수입도 크게 줄었다. 금년 들어 밀가루 수입이 대폭 감소하였으며 2월부터는 밀가루 수입 실적이 없다. 최근 2개월째 밀가루 수입이 없는 점은 중국이 북한에 대해 밀가루 수출쿼터를 배정하지 않은데 따른 결과라고 짐작된다. 대신 옥수수의 수입이 크게 증가하였으며 건조채소의 수입도 증가하였다. 즉, 외환 사정이 좋은 않은 북한으로서는 소위 돌려막기 방법으로 쌀 식품 수입 위주로 긴박한 식량 문제를 해결하고 있는 것이다.

4. 북한의 식량난 완화 방안

현재 북한은 내외부의 온갖 악재로 인하여 심각한 식량문제에 봉착하고 있다. 식량 공급의 부족도 문제이지만 식량가격의 상승도 큰 문제이다. 또한 수요 측면에서 보면 주민의 식량 구매능력이 낮은 것도 어려움 중의 하나이다.

먼저 공급 측면에서 살펴보면 내부적 요인으로 지난해 수해로 인해 곡물 생산량이 크

게 감소하였고 곡물 재고마저 바닥 수준에 와 있다는 점이다. 이는 국가 전체의 식량안보를 크게 위협할 뿐만 아니라 식량의 곡물 공급을 감소시킴으로써 시장의 곡물 가격 상승을 부추기게 된다. 국제곡물 재고의 감소로 인해 국제곡물가격이 지나치게 상승하는 것과 같은 현상이다.

북한이 당면한 식량난을 타개하기 위해 적극적으로 대응할 수 있는 방안은 식량을 수입하는 일이다. 지난해 가을 수확 이후 지난 3월까지 북한은 중국에서 18만 톤에 가까운 곡물을 수입하였다. 4월의 수입량까지 합하면 20만 톤이 넘는 곡물을 중국에서 수입하였을 것으로 추정된. 이는 지난해 같은 기간 수입량의 2배가 넘는 수준이다. 수입하는 곡물의 가격이 상승한데다 중국이 북한에 대해서도 수출쿼터를 적용하고 있기 때문에 향후 북한이 수입 의사가 있다고 하더라도 마음대로 수입하기는 어려운 일이다. 지금까지 수입한 곡물의 양만으로도 수출 쿼터의 상당 부분을 소진하였을 것이라고 짐작된다. 지금까지는 북한이 중국으로부터의 상업적 수입에 의해 급한 불을 끄고 있다고 생각되나 앞으로는 수입량이 이전과 같지 않을 것으로 보인다. 지금도 북한은 외환 부족의 징후가 나타나고 있으며 중국의 곡물 수출쿼터도 향후 수입을 제약하는 요인이 될 것으로 전망된다.

그러나 북한이 곡물 수입에 의해 부족 식량을 해결하기에는 부족분이 너무 많다. 금년도 식량 부족분은 140만 톤 내외로 추정되기 때문에 상업적 수입을 감안하더라도 100만 톤 정도는 차관 또는 무상지원 형태로 들여와야 수급 균형을 이룰 수 있다. 대안은 국제사회의 무상지원과 한국의 식량 차관을 조기에 성사시키는 일이다. 그렇지만 아직까지는 국제사회의 인도적 지원과 한국의 식량차관이 가시화되지 않고 있다. 외부 여건이 좋아질 것으로 예상한다면 북한 당국은 보유하고 있는 비축 곡물을 공급함으로써 시장의 곡물 가격을 어느 정도 안정시킬 수 있지만 미래의 상황이 불투명하다보니 지난해와 같이 시장의 곡물 가격을 안정시키기 위하여 정부가 개입하기 어려운 입장이다.

북한 핵 문제가 어느 정도 진전된다면 미국이 북한에 대해 50만 톤 정도의 식량을 제공할 것으로 예상된다. 그러나 미국이 대규모의 대북 식량 지원을 재개한다고 하여도 사전에 해결해야 할 과제가 많다. 먼저 지원된 식량의 분배투명성을 확보할 수 있는 장치가 마련되어야 한다. 지원 시기의 문제도 중요한데 북한이 당장 식량을 지원받기는 힘들 것으로 보인다. 현재 북한이 당면하고 있는 아사의 위협에서 벗어나기 위해서는 늦어도 8월 중에는 식량이 전달되어야 하지만 미국의 대북 식량지원 협상이 빨리 진행된다 하더라도 8월까지 대규모의 식량이 지원되기는 어렵다. 어쩌면 연말 또는 내년이 되어서야 본격적인 지원이 개시될 수도 있다.

한국의 대북 식량차관도 불투명한 상황이다. 식량차관이 이루어진다고 하더라도 지원량과 지원 조건을 둘러싸고 논란이 예상된다. 최근 국제곡물가격이 크게 상승하였기 때문에 이미 결정된 남북협력기금 사업비 규모로는 쌀 기준으로 20만 톤 이상의 차관을

제공하기는 어렵다. 지원 조건도 문제이다. 현 정부는 대북 인도적 지원에 있어서 과거 정부와는 다른 기준과 원칙을 적용할 것으로 보인다. 북한이 인도적 지원을 요청할 경우 국민적 합의를 도출하기까지 많은 논란이 예상된다. 과거에 비해 분배의 투명성이 더욱 강화되어야만 지원이 이루어질 수 있을 것이므로 북한의 태도에 비추어 볼 때 합의를 도출하기가 쉽지 않다. 합의가 이루어지더라도 국내 곡물 재고가 많지 않아 수입 곡물을 북한에 제공해야 하므로 이 과정에서 상당한 시일이 소요될 전망이다.

최근 대북 인도적 지원 문제를 둘러싸고 전문가뿐만 아니라 일반 국민들 사이에도 많은 논란이 있다. 우리가 북한의 식량 사정을 누구보다도 잘 알고 있으므로 북한 당국이 식량 지원을 요청하지 않더라도 아무런 조건 없이 식량을 지원해야 한다는 의견이 있는가 하면 북한에 대해서도 국제적 인도적 지원 원칙과 규범을 엄격히 적용해야 한다는 목소리도 있다. 남북한 사이라고 할지라도 그것은 엄연히 국가 간 협력이기 때문에 유엔이나 다른 국가가 정하고 있는 인도적 지원 원칙과 규범을 지키는 것이 필요하다고 본다. 세계식량계획은 식량 지원을 결정할 때 유엔의 인도지원 원칙을 준용하여 필요한 나라가 먼저 식량 지원을 요청하고 그 요청에 따라 지원 여부를 검토한다. 남북한 사이에도 북한이 식량 지원이 필요하다고 판단되면 먼저 한국 정부에 상황을 설명하고 식량을 지원해줄 것을 요청해야 마땅하다. 북한의 식량 지원 요청이 있을 경우 우리 정부는 여러 가지 정치적 상황이나 다른 인도적 문제와 연계시키지 않고 필요하다고 판단할 경우 식량 지원을 결정하는 것이 적절할 것이다. 식량 지원을 국군포로 송환이나 이산가족 상봉 문제와 연계시키기 보다는 지원된 식량의 분배투명성을 확보하기 위한 방안을 마련하는 것이 더욱 중요하다. 지금까지의 대북 식량 차관에 대해 우리 국민들이 부정적인 시각을 갖는 이유는 여러 가지가 있지만 그 중에서도 분배의 투명성이 확보되지 않았다는 점이 가장 중요한 이유라는 것을 인식할 필요가 있다. 즉, 대북 식량지원에서 가장 중요한 원칙은 인도지원의 보편적인 원칙과 규범을 지키는 일과 국민의 합의를 도출하는 일이라고 하겠다. 북한도 우리의 이러한 기본 방향을 존중해야만 남북협력이 탄력을 받을 수 있다.