

김정일 사망, 2.29북미합의, 로켓발사, 그리고 대북 식량지원

김 영 훈[1)]

1. 머리말

북한의 식량난은 1990년대 중후반 가장 심각했다. 그 후 북한은 식량생산부문에 대한 국내 자원의 집중 배분과 국제사회의 대규모 식량지원에 힘입어 식량위기 상황을 벗어난 것처럼 보였다. 그러나 2000년대 후반부터 남북관계가 경색되고 국제사회의 지원이 크게 감축됨에 따라 식량난이 재현될 위기에 처했다.

이 와중에 작년 말 김정일 국방위원장이 사망했다. 국제사회는 장기간 군림했던 절대 권력의 공백에서 북한이 혼란에 빠지고 그 여파로 동북아 정세에 불안한 영향을 주지 않을까 우려했다. 이 우려와 달리 북한은 국내적으로는 정치적 안정을 유지하는 한편, 김정일 사망 전부터 이어 오던 미국과의 대화에서 합의점을 도출해 외부로부터의 지원을 유치할 수 있는 기회도 맞게 되었다.

그러나 2012년 4월 김일성 생일을 맞아 국제사회가 반대하는 장거리 로켓 발사를 강행했다. 이로써 한반도를 둘러싼 기류는 또다시 긴장 상태에 접어들게 되었다. 여기에서는 그 일련의 과정을 재검토해 봄으로써 국제사회의 대북 식량지원과 북한의 올해 하반기 식량사정을 조심스레 점쳐 보고자 한다.

2. 김정일 국방위원장의 사망

북한의 조선중앙방송은 2011년 12월 19일 김정일 국방위원장의 사망 소식을 전했다. 이 소식이 전해진 후 우리 정부는 즉시 비상관리체계를 가동했다. 미국, 중국, 일본, 러시아 등 한반도를 둘러싼 이해 당사국들도 북한 내부의 변화 조짐을 포착하려 촉각을 곤두세웠다. 오랫동안 사회를 지배해 왔던 절대적 리더십이 사라진 북한의 권

1) 한국농촌경제연구원 선임연구위원, kyhoon@krei.re.kr

력 판도에 커다란 공백이 조성되고 그 공백을 속히 메우지 못한다면, 북한의 급변사태와 뒤이은 한반도의 요동은 더 이상 가상이 아니라 현실이 될 수도 있었기 때문이다.

김정일 위원장이 사망한 것은 12월 17일 아침이고 공식발표는 12월 19일 정오이다. 사망에서 발표까지 만 이틀이 걸렸다. 그 사이 북한 내에서 특이한 움직임은 없었던 것으로 보고되었다. 그것은 사망을 발표하기 전 수습해 놓아야 할 중요한 사안에 대한 정리가 북한 권력체계 내부에서 큰 말썽 없이 종료되었음을 의미하는 것이다. 사망 발표 후에도 북한의 정치와 사회는 안정된 상황을 보여 주었다. 이러한 여러 가지 정황으로 국제사회는 애도정국이 지속되는 기간 동안 북한이 주변국이 우려하는 도발보다는 내부에서 새로운 권력체제를 공고화 하는 데 힘을 쏟을 것으로 전망한 바 있다.

주변국들도 북한과 한반도 정세의 안정을 강력히 희망하는 태도를 취했다. 중국과 러시아와 일본은 즉각적으로 조의를 표하는 한편 한반도의 안정을 바란다는 성명을 발표했다. 미국도 북한의 평화적이고 안정적인 권력 교체를 원한다는 메시지를 표명했다. 특히 미국은 김정일 사망이 알려지기 하루 전에, 북한의 우라늄 농축 프로그램 중단과 대북 식량지원 재개에 관한 북미회담 성과를 논평하며 나흘 후(12월 22일) 개최될 베이징 회담에서의 타결소식을 미리 예고한 바 있다. 이 상황은 6자회담 재개와 한반도의 해빙을 점치게 할 수 있을 만큼 새롭고도 획기적인 것이었다.

이러한 정황들을 종합하여 당시의 전망은 북한 내부 정국의 안정과 주변국들의 희망에 따라 한반도를 둘러싼 국제정치 환경이 급격히 요동칠 가능성은 낮을 것으로 점치고 있었다. 다만 여전히 개선되지 않고 있는 북한의 어려운 경제상황에 관해서는 특별한 주의를 기울여야 할 것으로 지적되었다. 김정일 사망과 맞물려 어려운 상황이 증폭될 수도 있기 때문이었다. 북한 주민들이 겪고 있는 식량부족 문제는 특히 중요한 관심사항이었다.

3. 올해 초 북한의 식량수급 사정

2011년 10월 북한의 작황을 현지에서 조사한 국제기구(FAO/WFP)의 실사단은 그 해 11월에 조사결과를 발표했다. 그 내용을 분석한 결과 올해 북한의 식량부족 문제가 예년에 비해 심화되지 않으리라는 전망이 나온 바 있다. 작년 말 쌀과 옥수수 등 주작목이 비교적 좋은 작황을 보였기 때문이다.

우선 벼 수량은 ha당 4.34(쌀 2.82톤)톤으로 재작년 4.26(쌀 2.77톤)톤에 비해 약 2% 상승한 것으로 나타나고 있다. 재배면적에 변화가 없었기 때문에 벼 생산량도 재

작년에 비해 2% 증가하여 248만 톤(쌀 161만 톤)을 기록한 것으로 보고되고 있다. 생산량 상승은 주로 비료 투입의 증가, 관개와 농업동력 상황의 호전 등에 기인한다. 이러한 조건에만 의존한다면 수량 증가는 더 크게 나타났어야만 했다. 그러나 불리했던 기후조건으로 인해 투입 증가의 효과가 충분히 나타나지 않았다.

옥수수의 재배 여건 역시 벼와 다르지 않았다. 2011년 여름철의 침수, 일조량 부족, 태풍으로 인한 수분 저조 등 기후 조건이 그리 좋지 않았다. 그럼에도 불구하고 작년의 평균 수량은 ha당 약 3.7톤으로 재작년의 3.3톤에 비해 10% 정도 상승했다. 높아진 수량의 결과 2011년 가을 옥수수 생산량은 186만 톤으로 2010년에 비해 약 11% 증가했다.

2011년 주수확기의 감자 생산량은 약 12만2천 톤(곡물 환산치)으로 2010년에 비해 29% 감소했다. 2012년 봄감자 생산에 대한 당시의 전망은 씨감자 부족으로 어두울 것으로 예상된 바 있다. 국제기구 조사단의 조사에 의하면 작년 말 현재 씨감자 공급은 수요의 60% 이하에 불과하다고 전해졌다. 이는 조사 당시 북한농촌 현장에서도 확인된 바 있으며 부족한 씨감자의 수입이 필요할 것이라고 예측되었다.

겨울밀도 2010년에 비해 종자가 부족했다. 따라서 겨울밀 파종도 목표치의 60%에 불과한 것으로 추정되었다. 부족한 부분은 봄보리 종자를 수입해 파종해야 한다고 계획하기도 했다. 그 당시 계획했던 종자 수입이 순조롭게 추진되고 적기 파종이 실현되었다면, 2011/12년 밀과 보리 생산은 예년에 비해 소폭 상승할 수 있었을 것으로 추정된다. 2011년 말에 국제기구(FAO/WFP)는 2012년 전반기에 생산될 밀, 보리, 감자를 더하여 2011/12년 북한의 곡물 생산량이 약 466만 톤에 달할 것으로 전망한 바 있다. 이 식량 생산량은 2010/11년에 비해 약 8.5% 가량 증가한 것이다.

북한의 연간 곡물 소요량은 약 540만 톤이다. 이를 충족시키기 위해서는 올해 74만 톤의 곡물을 도입해야 한다. 2011년 곡물 도입 요구량이 108만 톤에 달했다는 사실과 비교할 때, 올해의 식량사정은 여전히 부족하지만 예년에 비해 호전될 것이라고 전망할 수 있었다. 북한 당국은 국제기구 실사단에게 32만 톤 이상을 수입할 수 있을 것이라고 밝혔다. 곡물의 수입이 순조롭게 추진된다면, 부족한 식량의 양은 41만여 톤으로 줄어들게 된다. 또한 식량부족에 직접 노출되는 취약계층의 수도 크게 줄어들어 북한 당국의 부담은 감소하게 된다.

4. 미국과 중국의 대북 식량지원

가. 2.29 합의와 미국의 식량지원

김정일 사망 전 이미 시작된 북미간 대화는 사망 후에도 계속되어 지난 2월 29일 그 결과를 발표하기에 이르렀다. 제3차 북미고위급회담 합의 내용의 골자는 우라늄농축프로그램(UEP)의 잠정 중지, 핵·미사일 실험 유예 등 비핵화 사전 조치, 미국의 대북 영양식(식량) 지원 등이다. 이 합의사항 중 영양식 지원에는 특히 주목할 만한 부분이 있다. 첫째는 '식량 지원(Food Assistance)'이 아니라 '영양 지원(Nutritional Assistance)'이라 명명했다는 점이고, 둘째는 분배 모니터링 문제가 중요하게 다루어졌다는 점이다.

영양식 명명은 취약계층에 대한 프로그램 지원을 강조한 것으로 보인다. 세계식량계획(WFP)의 북한 취약계층 실태 보고에 의하면, 현 상황이 지속될 경우 여름철이 도래하기 전 취약지역의 취약계층부터 위기상황에 봉착할 것으로 전망한 바 있다. 취약지역은 함경남북도와 양강도, 자강도이며 취약계층은 어린이, 임산부, 노약자, 부양가족이 많은 가구 등 약 300만 명에 달하는 것으로 추정된다. 조사에 참여한 국제기구(FAO, WFP)는 이들 취약계층에게 우선 영양식과 보건의료품을 지원할 필요가 있다고 강조해 왔다. 이번 북미 합의의 '영양식' 지원은 취약계층 지원이라는 인도적 측면을 강조함과 동시에 지원 식량의 전용 시비를 불식시킨다는 의미가 있다.[2)]

지원물자의 모니터링 문제는 2.29합의 후 3월 7일 베이징에서 개최된 '영양식 지원 회담'에서 구체적으로 논의한 것으로 전해지고 있다. 북미 양측은 24만 톤 규모의 영양보조식품 전달 시기와 방법, 모니터링 방식 등에 관해 집중적으로 논의했다. 이 자리에서 미국은 분배 투명성을 강조하면서 30~50명의 모니터링 요원을 북한에 파견하겠다고 주장했으며, 북한은 기존의 모니터링 수준을 제시하면서 견해차를 보였다. 그러나 영양식 지원 회담의 미국측 대표였던 '로버트 킹' 국무부 북한인권특사는 회담 후 미국이 우려했던 모니터링 문제가 해결되었다고 언급함으로써 북한으로부터 만족할 만한 모니터링 규모와 방식을 보장받았음을 시사했다.

이번에 합의된 지원 식량 분배 모니터링 방식과 규모는 아직 알려지지 않았으나, 2008년의 사례를 살펴보면 그 대강을 유추할 수 있다. 2008년 5월 미국은 1년간 50만 톤에 이르는 규모의 원조를 북한에 제공할 것이라고 밝힌 바 있다. 이 중 40만 톤은

2) 영양식 지원에 관해서는 본 글의 자료1 참조

WFP를 통해, 나머지 10만 톤은 미국의 NGO컨소시엄을 통해 전달할 예정이었다. 당시 대북 식량지원은 '적절한 수령인에게 원조물품이 전달되는지 확인 할 수 있도록 하는 상당한 접근과 감시체계의 개선'에 관한 북미 간 합의에 기초한 것이었다. 2008년 당시 합의에서는, 분배 모니터링 요원의 활동가능범위를 기존의 50개 군(郡)에서 156개 군(WFP 131개, NGO 25개)으로 확대하고, 상주요원의 수는 10명에서 총 75명으로 확대해 기아의 위험이 있는 거의 모든 지역에서 모니터링 요원이 활동할 수 있도록 한 바 있다.

2008년의 대북 식량지원 협약 내용은 완전히 이행되지 않고 중단되었다. 그러나 당시 국제사회와 북한이 합의했던 분배 모니터링 보장은 최근 합의한 영양식 지원 모니터링 보장 수준을 가늠케 한다. 2008년의 식량지원 규모에 따른 모니터링 보장 수준을 최근 합의한 24만 톤 지원규모에 맞추어 적용한다면 접근가능지역 수와 감시인원의 규모를 유추해 낼 수 있을 것이다.[3] 다만 북미 양측은 모니터링을 둘러싼 2009년의 다툼을 재연하지 않기 위해 보다 세부적인 사항에 대해서도 논의했을 개연성이 높다.

나. 중국의 대북 식량지원 의사 표명

지난해 말 외신(도쿄신문)이 중국과 북한의 소식통을 인용하여 "중국이 김정일 국방위원장의 사망 발표 하루 뒤인 2011년 12월 20일 후진타오(胡錦濤) 국가주석이 주재한 최고 지도부 회의에서 북한에 식량 50만 톤과 원유 25만 톤을 지원하기로 했다"고 밝히면서 중국의 대북 식량지원이 기정사실화 되어 전해지기 시작했다.

곧 이어 국내의 언론매체들도 중국의 소식통을 인용해 중국의 대북 식량지원에 대해 보도하기 시작했다. 그 주요 내용은 "중국은 김정일 국방위원장 사망 후 북한의 안정을 바라고 있으며 그에 필요한 역할을 하겠다는 입장이다." "최종 결정된 것은 아니나 전례나 북한 상황을 고려할 때 (식량 지원은) 수십만 톤이 될 것이다" 등이다. 이와 관련해 중국 외교부 류웨이민(劉爲民) 대변인은 1월 17일 정례 브리핑에서 "국제사회도 중국과 마찬가지로 북한에 원조를 제공하기를 바란다"고 밝혀 중국의 대북 식량지원을 강하게 시사한 바 있다(중앙일보, 1.19).

중국은 올해 2월 27일 외교부의 정례회견을 통해 자국의 대북 식량지원 움직임에 대해 처음으로 공식 확인해 주었다. 중국 외교부의 홍레이(洪磊) 대변인은 "(북중) 양측은 전통적인 우호 관계 유지는 물론이고 조선반도(한반도) 평화와 안정을 위해 함께

3) 이 내용에 관해서는 본 글의 자료2 참조

노력하고 조기에 6자회담이 재개될 수 있도록 하자는 데 동의했다"면서 "조선에 대한 식량원조 문제도 토론했다"고 밝혔다. 또한 "중국은 관련된 각 측과 국제사회가 조선에 각종 형식의 도움을 주는 것을 환영한다"고 밝히면서 주변국들도 동참하기를 희망했다(동아일보. 2.28).

중국은 김일성 사후 1996년 식량 지원을 필두로 북한에 꾸준히 식량을 지원해 왔다. 그러나 중국 정부가 대북 식량지원 문제에 관해 공개적으로 언급한 것은 매우 이례적인 일이다. 이는 곧이어 발표될 제3차 북미고위급회담의 합의(2.29합의)에 따른 미국의 대북 식량지원과 큰 공감대가 형성되었음을 의미하는 것이다. 또한 김정일 사후 북한 체제의 조기 안정 분위기를 조성하는 데 중국이 적극적으로 앞장서겠다는 의미로도 풀이된다. 공개적으로 대북 식량지원을 천명한 만큼 지원규모도 과거에 비해 많은 수준일 것으로 추정할 수 있다.[4)]

5. 장거리로켓 시험발사, 미국의 식량지원 보류

2011년 말 북한은 절대 권력자의 사망이라는 엄혹한 상황에 봉착해 있었다. 그러나 올해 연초의 상황은 크게 변화했다. 이에 따라 올해 북한의 식량수급 상황에 대한 전망은 긍정적이었다. 그 전망은 다음과 같은 사실에 근거하고 있었다. 첫째, 작황 호전으로 국내 식량공급 여건이 예년에 비해 좋아졌다. 둘째, 2월 29일 24만 톤의 대북 영양(식량)지원 약속이 포함된 북미 고위급협상이 타결되었다. 셋째, 50만 톤에 달하는 중국의 대북 식량지원 의향이 차근차근 현실화되는 수순을 밟고 있었다. 더욱이 이러한 우호적 분위기에 영향을 받아 국제사회의 대북 유화조치와 후속 지원이 뒤따른다면, 북한이 식량공급 상황은 물론 전체 경제상황도 개선시킬 수 있는 기회를 맞게 될 수 있는 상황이었다.

그러나 이 2.29합의에 따른 미국의 대북 식량지원 계획은 암초를 만나게 된다. 미국과 국제사회의 반대에도 불구하고 북한이 자국의 명절(4.15 태양절)에 맞추어 장거리로켓 시험발사를 강행한 것이다. 미국과 유엔은 사전에 경고한 바대로 북한의 로켓 발사와 식량지원 여부를 연계시키고 새로운 제재를 가할 것이라고 천명하게 되었다.

4월 13일 북한이 장거리로켓 발사 실험을 강행하자 미국은 즉시 대응했다. 미국은 발사 당일 북한의 로켓 발사를 지역안보를 위협하고 국제법규와 자신들의 약속을 위배하는 명백한 도발행위라고 밝히면서, 이 도발이 북한을 고립시킬 것이라고 비난했

4) 이 내용에 관해서는 본 글의 자료3 참조

다. 유엔도 발사 3일 만에 의장성명을 통해 북한의 행위를 비난했으며, 유엔 안전보장이사회는 북한 제재방안을 협의하여 북한 기업에 대한 추가 제재안을 확정하여 발표했다.[5)]

북한의 장거리로켓 발사 이후 유엔 주재 북한대표부를 통한 북미간 접촉은 중단되고 있어 북미관계가 경색되고 있음을 반영하고 있다. 또한 미국은 비공식적인 경로를 통해 대북 식량지원을 중단할 것이라고 수 차례 밝힌 바 있다. 벨 로즈 백악관 국가안보회의(NSC) 부보좌관은 기자들에게 "우리는 북한에 지원하겠다는 합의를 진척시키지 않을 것"이라고도 말한 바 있다. 이에 대응해 북한도 미국의 약속 불이행을 거론하며 '2.29합의'가 무효임을 기정사실화하고 있다.

단기적으로 볼 때 새로운 상황이 극적으로 전개되지 않는 한 북한에 대한 미국과 서방세계의 제재 국면은 지속될 것으로 보인다. 현재까지의 상황 전개로 볼 때 북한에 대한 가장 큰 제재는 식량지원 약속의 이행 보류이다. 기대했던 미국과 국제사회의 지원 보류는 강성대국 진입을 천명한 북한 정권의 향후 행보에 차질을 가져다 줄 것이다. 중국의 식량지원도 북한의 로켓 발사 이전의 계획대로 순조롭게 추진될 수는 없을 것이다. 그러나 중국의 지원 약속이 실망스럽지 않은 수준에서 이행될 수 있다면 북한은 올해 식량난을 피해갈 수 있을 것으로 보인다. 그러나 2012년 강성대국의 체면을 살리는 충분한 식량공급은 가능하지 않을 것으로 전망된다.

〈 참고 자료 〉

CRS, Foreign Assistance to North Korea, Sep. 9. 2009.

CRS, Foreign Assistance to North Korea, Mar. 20. 2012.

UN, Overview of Needs and Assistance, DPRK., 2011.

U.S. Press Statement, U.S.-DPRK Bilateral Discussions, February 29, 2012

U.S. Press Statement, Background Briefing on the Democratic People's Republic of Korea, February 29, 2012

5) 당초 40여 개의 북한 기업에 대한 제재를 성사시키려던 서방의 제안은 중국의 거부로 기각되고, 기존 8개 기업에 3개 기업을 추가한 제재안을 확정했다. 이번에 추가제재 대상에 오른 북한의 기업은 압록강개발은행, 청송연합(Green Pine tree Conglomerate), 조선홍진무역회사이다.

자료 1

세계식량계획(WFP)의 대북 영양지원에 대한 입장

1. 주민의 영양 상태에 대한 판단

식량 부족은 결국 영양 부족으로 귀결된다. 북한 주민의 식량소비 패턴을 보면 곡물 이외에 에너지 밀도가 높은 식품은 거의 없고 주로 야채로 구성되어 있다. 세계식량계획 조사단의 평가(2008, 2009, 2011년)에 따르면 일상적인 식단에 단백질, 지방, 미량 영양소 결핍이 심각하다는 것을 알 수 있다. 공공배급제(PDS) 인구의 평균적인 에너지 소비량은 요구량을 충족시키지 못하고 있다. 이러한 현상은 대처 수단이 없는 저소득층 인구집단에 더욱 심각하게 나타나고 있다. 2009년 조사(Multi Cluster Survey: MICS)에 따르면 북한은 다른 국가에 비해 영양실조가 심각하다. 5세 미만 아동의 32%가 성장 장애, 18%는 저체중, 임산부 및 수유부의 28%는 영양실조를 앓고 있다.

영양부족은 산모와 아동의 사망에 주요한 원인 중 하나이며 북한의 공중 보건 문제이기도 하다. 영양부족은 특히 아동들에게 피해를 주는데 성장 초기에 필수 영양소를 섭취하지 못한 아동들은 돌이킬 수 없는 장애를 입을 수가 있다. 신장이 최적 상태에 도달하지 못하거나, 지속적으로 체중이 감소하는 아동들은 성인이 되어서도 최적의 신장에 도달하지 못하고, IQ가 낮을 뿐만 아니라 질병 감염의 위험이 높다. 임산부나 수유부의 영양 부족은 산모 사망에 큰 요인이 되며, 저체중 신생아를 출산함으로써 영양실조가 다음 세대로 계속 이어질 수 있다. 저체중 신생아는 출생 후 1주 내에 전염병으로 사망할 확률이 4배 높으며, 만성 질환 및 면역체계 이상, 발달 장애를 겪을 수 있다.

2. 세계식량계획(WFP)의 대북 영양지원

1995년 이후 WFP는 주로 여성과 아동을 대상으로 북한에 식량 원조를 제공해 왔다. WFP는 곡물이나 쌀과 같은 곡식을 그대로 제공하지 않고, 영양 가치를 높이기 위해 곡물을 가공하여 영양이 강화된 혼합 식량을 기존 배급 식량과 함께 제공하고 있다. WFP의 식량 및 영양 지원은 다음과 같이 추진되고 있다.

가. 현지 식량 생산

WFP와 북한 간에 영양강화혼합식량을 현지에서 생산하기 위한 협력이 진행되고 있다. WFP는 옥수수/우유 혼합식품(CMB), 옥수수/콩/우유 혼합식품(CSM), 쌀/우유 혼합식품(RMB)과 같은 영양혼합식품 생산과 영양강화 옥수수 및 밀가루로 만든 비스켓 생산을 위해 13개 공장을 지원하고 있다. WFP는 관련된 식품 성분 재료, 미량 영양소, 쿠킹 믹스, 기계 부품, 기술 전문지식을 제공한다. 북한 정부는 노동, 전기, 건물, 운송 인프라, 유지 등을 담당한다. 이러한 협력을 통해 WFP가 공급하는 제품의 가치가 향상되었다. 예를 들어 현지 공장의 비스켓, 쌀/우유 혼합식품, 옥수수/우유 혼합식품 생산 비용은 외국보다 훨씬 낮다. 1kg의 혼합식품이 최종 수혜자에게 제공되는 비용은 0.8달러에 불과하다. 또 WFP는 영양강화식품의 국내 생산 역량을 향상시키고 고용 기회를 창출하였으며 지역 식품산업의 역량과 참여를 제고시켰다.

나. 여성과 아동에게 영양 지원

WFP는 모든 임산부와 수유부, 유아원, 탁아소 및 기숙학교의 원생들에게 식량 배급을 제공할 계획이다. 북한의 보건시스템은 도 단위의 대규모 소아과 병원과 군 단위 병원에 있는 소아과 병동으로 구성되어 있다. 모든 소아과 병원과 군 단위 병원의 소아과 병동에 있는 생후 6개월 이상의 유아부터 16세 아동 입원 환자들에게 곡물과 혼합식품을 제공할 계획이다. 소아과 병원 환자의 간병인도 식량 배급을 받게 된다.

다. 재학 아동

WFP는 현지 생산된 영양강화식품, 곡물, 식물성 기름을 탁아소(생후 6개월~4세), 유치원(5~6세) 아동들에게 제공할 계획이다. 대부분의 학교에는 적절한 조리 시설이 없다. WFP는 매 등교일 마다 대상 군 소재 모든 학교 아동들에게(7~10세) 영양 강화 비스켓을 제공할 것이다.

라. 동북지역의 기타 취약 그룹

동북지역에 위치한 각 도에서 식량 불안의 위험성이 증가함에 따라, WFP는 63개 군에서 심각한 식량부족을 겪고 있는 60세 이상 노인과 7~10세 아동에게 보조 식량 배급을 제공할 계획이다.

마. 긴급 및 구호 활동

북한의 자연재해(홍수, 가뭄, 혹독한 겨울/추위)에 대한 취약성을 감안하여, EMOP는 긴급한 필요에 대응하기 위해 120일 간 최대 37만 5천 명의 재해 피해자들에게 비상 식량을 제공할 계획이다.

(UN, Overview of Needs and Assistance, DPRK., 2011.)

자료 2

대북 식량지원 합의와 분배 모니터링(2008년)

2008년 미국의 대북 식량지원 결정 직후, 북한과 WFP는 북한 내 WFP 및 미국 NGO컨소시엄 상주 요원의 수와 식량의 전달 상황에 대한 감시권한의 확대를 명시한 협약에 합의했다. 그것은 분배 모니터링 요원의 활동가능범위를 기존의 50개 군(郡)에서 156개 군(WFP 131개, NGO 25개)으로 확대하고, 상주요원의 수는 10명에서 총 75명으로 확대해 기아의 위험이 있는 거의 모든 지역에서 모니터링 요원이 활동할 수 있도록 한 것이었다. 또한 그 협약은 감시요원의 권한 확대도 포함하고 있다. 이 협약에 따라 WFP는 620만 명의 북한 주민을 대상으로 하는 60만 톤 이상의 긴급지원대책을 발표했으며, 미국의 NGO컨소시엄은 주로 북서부 2개 도(道)에 거주하는 90만 명의 취약계층을 지원하기로 계획한 바 있다.

부표1. WFP의 대북 식량원조협약 비교

	합의물량 (톤)	수혜자 (백만명)	접근지역 (郡)	상주요원 (명)	한국계요원 허용 여부
2005(WFP)	504,000	6.4	158	40	no
2006-08(WFP)	150,000	1.9	50	10	no
2008 물량	730,000	7.1	156	75	
- WFP	630,000	6.2	131	59	yes
- 미국 NGOs	100,000	0.9	25	16	

자료 : CRS, Foreign Assistance to North Korea, Sep. 9. 2009.

이러한 합의에 따라 미국의 대북 식량지원은 2008년 하반기에 시작되었다. 그러나 이 지원은 그리 오래 가지 않았다. WFP를 통한 원조는 북미 간 합의를 적용하는 것에 대한 견해 차이로 2008년 11월 중단되었다. 2009년 3월에는 NGO컨소시엄을 통해 이루어지던 식량지원도 중단되었다. 겉으로 드러난 이유는 모니터링 보장에 대한 다툼 때문이었다. 2008년과 2009년에 걸쳐 미국은 당초 약속 물량의 34%인 16만 9천 톤의 식량을 북한에 지원했을 뿐이다.

자료 3

중국의 대북 식량지원

중국 일각에서는 북한을 부담스럽게 인식하고 있는 듯하다. 그럼에도 불구하고 북한 체제의 안정은 북한과 중국의 공동관심사로서 다른 입장에 우선해 왔다. 1990년대 후반부터 김정일 정권은 중국 지도층에게 북한 정권의 안정이 곧 북한의 안정이라는 점을 설득하며 중국으로부터 최소한의 경제적 원조를 이끌어 낼 수 있었다.

국제사회는 중국이 북한의 가장 중요한 원조제공국일 것이라 간주하고 있다. 그러나 그 실태에 대해서는 많이 알려지지 않고 있다. 중국의 대북 원조에 대한 정보는 대개 일회적이고 부분적이다. 중국의 대북 원조는 수지균형 보조(swing), 공장과 시설의 건설 지원, 연료 지원, 식량 지원 등 4가지 유형으로 분류할 수 있다. WFP의 국제식량원조정보시스템(International Food Aid Information System; INTERFAIS) 데이터베이스에 의해 보고된 자료에 따르면 중국은 북한에 대한 최대 식량원조국 중 하나이다. 중국의 대북 식량지원에 있어 특징적인 점은 모두 북한 정부에 직접 제공되었다는 데 있다.

(CRS, Foreign Assistance to North Korea, Sep. 9. 2009.)

부표 2. 중국의 대북 식량지원

	기타곡물	옥수수	옥수수제품	쌀	밀	밀가루	계(톤)
1996	100,000	0	0	0	0	0	100,000
1997	0	110,000	0	40,000	0	0	150,000
1998	0	125,819	0	8,915	10,300	8,317	153,351
1999	0	118,361	0	59,703	5,102	23,937	207,103
2000	0	196,629	0	52,793	0	41,927	291,349
2001	0	300,921	20	74,991	2,522	56,693	435,148
2002	0	140,514	83	88,099	3,944	78,056	310,696
2003	0	32,886	0	115,119	30	66,389	214,424
2004	0	17,539	12,063	36,285	0	92,835	158,722
2005	0	176,088	126	47,614	11,165	296,423	531,416
2006	0	43,833	0	26,283	0	187,875	257,991
2007	0	53,688	0	80,739	0	177,804	312,231
	100,000	1,316,278	12,292	630,541	33,063	1,030,256	3,122,431

주: 곡물환산치 자료
자료: WFP, Interfais 자료