

동향과 분석

〈좌담회〉 대북 식량채권 처리문제

이석, 김석진, 김영훈, 장형수, 조봉현, 한명섭

북한의 대외채무 문제: 추세와 특징

양문수

남북경협과 대북채권: 실태와 해결방안의 모색

임강택

남북경협과 대북채권: 실태와 해결방안의 모색

임강택 | 통일연구원 선임연구위원 | kltim@kinu.or.kr

1. 문제 제기

지난 2000년부터 7년 동안에 걸쳐 우리 정부가 북한에 제공한 식량차관의 상환일이 오는 6월 7일로 다가오면서 우리 사회의 고민(?)이 깊어지고 있다. 북측이 상환할 의지와 능력이 있는지 불투명하기 때문이다.

이와 관련 우리 사회에서는 남북관계가 경색되어있는 상황에서 대북경제제재 조치까지 진행되고 있어 북한을 차관 상환문제를 논의하기 위한 협상장으로 끌어내는 것부터 쉽지 않을 것이라는 주장이 제기되고 있다. 또한 구체적인 상환 절차와 미상환시 해결방안에 대한 남북 간 합의가 이루어지지 않았기 때문에 북한이 채무 이행에 나서지 않을 경우 강제할 수단이 없다는 문제도 지적되고 있다. 이와 관련, 우리 사회 일각에서는 당시 정부에서 북한이 상환하지 않을 경우를 대비한 안전장치를 마련하지 않은 것은 애초부터 받아내려는 생각이 없었던 것 아니었냐는 비판이 대두되고 있다.

이 문제에 대해 정부 관계자는 지난 1월 “대북 식량차관은 국제관례에 따라 통상 상환 만기일 한달 전인 5월 초 북한이 상환 여부를 통보해야” 하며, 만약 북한이 기한 내에 상환 여부를 통보하지 않으면 “차관계약에 따라 미상환 금액에 대한 연체율이 부과되고 양측이 만기일 연장 등 미상환 문제에 대해 협의” 를 해야 할 것이라고 설명한바 있다. 일단은 북측의 조치를 기다려 보겠다는 입장으로 평가되고 있다.

정부로서는 장기화된 경제난에서 벗어나지 못하고 있을 뿐만 아니라 2012년인 올해 “경제강국의 대문을 열겠다” 는 구호를 실현하기 위해서 전력을 기울이고 있는 상황에서 식량차관을 상환할 여력이 없을 것으로 판단하고 있는 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 식량차관을

회수하는 문제를 국제관례에 입각하여 원칙적으로 접근하겠다는 입장을 견지하고 있는 것은, 식량차관 상환문제를 계기로 남북대화를 열어서 냉각상태에 있는 남북관계를 개선하고 북한의 변화를 촉구하는 기회로 삼겠다는 기대감이 담겨있는 것으로 보인다.

본 논문에서는 북한이 우리 정부에 상환해야하는 차관의 규모와 일정, 그리고 공여 조건을 식량차관을 중심으로 설명하고, 대북차관이 제공된 배경과 우리 사회에서 논란이 되었던 부분을 살펴보고자 한다. 이를 통해서 정부가 대북차관 문제 해결을 위한 합리적인 대안을 도출하고, 우리 사회의 이해를 확대할 수 있는 기회를 마련하고자 한다.

2. 대북 채권의 성격과 규모

우리 정부가 북한에 제공한 차관은 경수로 건설, 식량지원, 철도·도로 건설, 경공업 원자재 지원 등의 명목으로 2000년부터 2008년까지 9년에 걸쳐 이루어졌다. 이 중에서 경수로 건설과 철도·도로 건설사업은 공사가 완료되지 않은 까닭에 상환 시기가 확정되지 않았다. 우리 정부가 북한에 직·간접적으로 제공한 차관 규모는 이자를 제외하고 총 20억6000만달러에 달하는 것으로 추정되고 있다.¹⁾

표 1 대북 차관 제공 실태(2011년말 기준)

	경수로 차관	식량 차관	철도·도로 자재장비 차관	경공업·원자재 차관
제공 시기	2000~2006	2000~2007	2002~2008	2007~2008
차관 규모	1조3,744억원 (11.3억달러)	7,842억원 (7.2억달러)	1,494억원 (1.3억달러)	747억원 (8,000만달러)
차관 내용	건설장비와 자재	쌀 240만톤 옥수수 20만톤	굴착기, 트럭, 시멘트, 철근 등	섬유, 신발, 비누 제조용 원자재
상환 시기	미확정	2012년 6월 7일부터	미확정	2014년 3월 24일부터
차관 조건	* 사업종료 후 3년 거치 17년 연 2회 분할 상환(무이자)	* 사업종료 후 10년 거치 20년 분할 상환(연 이자율 1%)	20년 분할 상환(연 이자 율 1%)	* 5년 거치 10년 분할상환(연 이자율 1%)

자료: 통일부, 조선일보(2012.1.19), 매일경제(2012.1.17) 등의 자료를 필자가 종합

이 중에서 경수로 차관은 우리 정부가 한반도에너지개발기구(KEDO)에 대출을 해주면 KEDO가 북한측에 경수로를 건설하고, 공사가 완료된 이후에는 북한이 KEDO에 원금을 상환하면 우리 정부가 KEDO로부터 회수하는 구조로 되어 있기 때문에 간접적이면서 이중적인 구조를

1) 『매일경제』, “식량차관 갚아라” 정부 북에 첫 요구, 2012.1.17.

지니고 있는 차관이라고 할 수 있다.

또한 우리 정부가 2007년부터 2008년까지 북한에 섬유·신발·비누 생산에 필요한 8000만달러(747억원) 규모의 원자재를 차관으로 제공하였는데, 북한은 2007년 12월12일 북한산 아연괴 500톤을 보내오는 등 차관 규모의 3%(240만달러)에 해당하는 현물을 상환하여 현재 남은 차관금액은 7,760만달러이다.

3. 경수로 차관의 주요 내용 및 쟁점

경수로 건설사업은 1994년 10월 북·미 간에 체결된 제네바합의에 따라 북한이 핵시설을 동결·해체하는 대신 북한에 100만 킬로와트 경수로 2기를 건설해 주는 사업이다. 이 합의에 근거하여 1995년 3월, 경수로 건설사업을 주관하기 위해 ‘한반도에너지개발기구(KEDO)’가 설립되었다. 동년 12월에는 KEDO와 북한이 ‘경수로 공급협정’을 체결하는 등 세부절차가 마련되었으며, 이를 토대로 1997년 8월 착공식이 거행되었다. 이어 1999년 12월 KEDO와 한국전력공사 간에 주계약을 체결하였으며, 2001년 9월 본관 기초굴착공사를 시작으로 본격적인 공사가 진행되었다.

그러나 공사가 34% 정도 진행된 상태에서 2002년 10월 북한의 핵문제가 다시 발생하자 KEDO 집행이사회는 북한의 제네바합의 위반을 이유로 2003년 12월, 경수로 건설사업의 중단을 결의하여 2년 동안 공사가 멈추게 되었으며, 2005년 11월에는 경수로사업의 종료에 합의하였다. 이후 KEDO는 북한과의 협의를 거쳐 공사 인력을 철수시켰으며, 2006년 5월 경수로사업 종료를 공식 선언하기에 이른다.

한편 한국정부는 KEDO와 ‘차관공여협정’을 체결(1999년 7월)한 이후 2006년 경수로 사업이 완전히 종료될 때까지 남북협력기금을 통해서 KEDO에 경수로 사업비를 대출하였다. 이 차관공여협정의 내용은 차관의 조달, 금액, 조건 및 상환 등 4부분으로 구성되어 있다. 차관 조달에 있어서는 남북협력기금에서 차관을 공여하고 한국측에서는 남북협력기금의 운영·관리를 위탁받은 한국수출입은행이 KEDO와 계약을 체결하도록 되었다. 차관 금액은 경수로사업의 실제비용의 70%까지로 정하고 있다.

표 2 경수로 건설 공사비 재원분담 내역

국가	국가별 분담액	지원금액	집행비율
한국(70%)	32.2억달러	11.3억달러	35.1%
일본(22%)	10억달러	4.1억달러	41.0%
기타(8%)	3.8억달러	0.2억달러	4.7%
합계(100%)	46억달러	15.6억달러	33.9%

차관 조건에서는 원화 지급과 무이자 공여가 결정되었다. 마지막으로 차관 상황은 경수로발전소 완공 시부터 3년의 거치기간을 포함하여 20년간 균등하게 연 2회 분할하여 상환하도록 규정하고 있으며, 현금상환을 원칙으로 하되 한국정부가 동의할 경우에 한하여 현물상환도 가능하도록 하고 있다.

우리 정부는 안정적인 경수로사업의 재원조달 방안을 마련하기 위해 다양한 방안을 검토하였으나 국회에서 통과되지 못하자 국채발행을 통해서 재원을 조달하기로 결정하였다. 애당초 정부는 전기요금에 3% 할증금을 부과하여 재원을 마련하기로 하고 남북협력기금법 개정안을 국회에 제출하였으나 국회 내에서 합의에 도달하지 못해 자동 폐기되었던 것이다. 또한 에너지세 제 개편을 통한 세수증가분을 활용하는 방식도 검토되었으나 부처간 합의 도출이 어려워 채택되지 못하였다.

한편 경수로사업비로 KEDO에 대출되는 남북협력기금은 공공자금관리기금(공자기금)으로 부터 차입하여 별도로 조성되었다. 이에 따라 경수로사업은 수입과 지출을 명확하게 하기 위해 남북협력기금 내에 별도의 경수로계정을 개설하여 관리하였다.

□ 국채발행을 통한 재원 조달로 정부의 비용 부담은 갈수록 증가

지난 7년 동안 우리 정부가 KEDO에 지원한 금액은 1조3,744억원이며 이 금액을 조성하기 위해 국채를 발행하였다. 문제는 국채발행에 따른 이자를 지급해야 한다는 점이다. 2000년부터 지급한 이자가 2011년 10월 기준으로 9,319억원에 도달하였다. 여기에 올해만 해도 이자비용이 1,300억원이 추가적으로 발생하고 있다. 이처럼 매년 지불해야 하는 이자와 5년 또는 7년마다 돌아오는 원금 상환을 위해 다시 국채를 발행해야 하는 상황이기 때문에 정부가 갚아야 하는 원리금은 시간이 지날수록 불어나게 되는 구조인 것이다. 이에 따라 정부에서는 정부재정에서

자금을 조달하여 원리금을 상환하는 방안을 검토하고 있는 것으로 알려지고 있다.

또 다른 문제는, 우리 정부가 부담하고 있는 이자비용은 재원마련을 위해 우리 정부가 국채를 발행하였기 때문에 발생한 금융비용이라는 점 때문에 KEDO에 지급을 요청하기 어렵다는 사실이다. 특히 이자 비용에 대해서는 우리 정부가 KEDO와 차관계약을 체결하면서 별도로 정한 바가 없다. 따라서 현재로서는 우리 정부가 감당해야하는 부분이라고 할 수 있다.

표 3 KEDO 대출 금액

(단위: 억원)

연도	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
대출금	3,259	3,003	3,009	3,287	870	227	89

□ 경수로사업비 대출과 상환의 이중적 구조

경수로사업비는 우리 정부가 KEDO에 대출해 주고, KEDO는 한국전력을 통해서 북한에 경수로를 건설하는 비용으로 지출하면서 북한정부에 빌려주는 형식을 취하였다. 따라서 우리 정부는 KEDO에 대해 채권을 가지고 있고 KEDO는 북한정부에 대해 채권을 가지고 있는 이중적 구조를 형성하고 있는 것이다.

그림 1 경수로 사업비 대출·상환 흐름



이처럼 경수사업 관련 대북채권은 KEDO를 통한 간접적인 관계를 형성하고 있을 뿐만 아니라 사업 중간에서 종료의 선언된 상태이기 때문에 채권의 상환 가능성이 매우 불투명하다고 할 수 있다. 최종적인 채무자라고 할 수 있는 북한으로서는 경수호가 완공되지 않아서 실질적으로 아무런 혜택도 보지 못하였을 뿐만 아니라, 사업의 중단도 북한의 결정이 아니었기 때문이다.

그럼에도 불구하고 경수로 건설사업이 중단된 배경으로 작용한, 북한이 핵개발 등으로

경수로 건설사업의 기초가 된 제네바합의를 위반했다는 점을 고려하면, 향후 우리 정부가 KEDO를 통해서 북한에게 경수로 건설비용으로 대출된 1조 3,744억원에 대해서는 상환을 요구해야 한다는 주장이 강하게 제기되고 있다. 다만, 대북 채권규모를 확정하기 위해서는 북한과의 협의가 필요할 것이라는 견해도 있다.²⁾

우리 정부가 북한에게 경수로 건설에 따른 채무이행을 요구한다는 것은 KEDO에 대한 채권을 유지한다는 것을 의미한다. 이 경우, 남북관계의 상황 변화, 특히 경수로사업 재개 시 우리의 입장을 강화시킬 수 있는 여지를 확보할 수 있다는 점이 장점으로 지적되고 있다. 다만 일본의 경우에는 KEDO에 채무상환을 위한 재원을 지원하여 채권자인 일본수출은행에 채무를 상환하는 절차를 밟고 있으며, 이러한 과정을 통해서 실질적으로 채무를 면제해 주었다. 따라서 우리 정부가 KEDO 채권을 유지할 경우 KEDO를 설득할 수 있는 합리적인 근거가 마련되어야 할 것이다. 또한 이 경우 사실상 미국이 주도하는 KEDO 체제를 유지시키는 결과를 초래한다는 점도 고려될 필요가 있다.

4. 대북 식량차관의 제공 과정과 주요 논점

대북 식량차관은 2000년 9월 제2차 남북장관급회담에서 합의한 이후 2007년까지 쌀 240만톤 과 옥수수 20만톤이 차관 형태로 제공되었다. 우리 정부의 식량차관에 대해 북한이 상환해야 하는 총액은 원금 7억2,004만달러와 이자 1억5,528만달러를 합한 8억7,532만달러에 달한다. 이 금액을 2012년 6월 7일 583만달러(원금 442만달러, 이자 141만달러)를 시작으로 2037년 12월까지 분할하여 상환해야 하는 것이다.

대북 식량지원이 기존의 무상지원에서 차관형태로 전환된 이유는 무상지원에 대한 국민들의 거부감을 줄이고자 하는 정부의 의도가 작용했다고 할 수 있다. 이와 관련 정부는 대규모 식량차관(외국산 쌀 30만톤, 중국산 옥수수 20만톤) 결정을 발표하면서 “차관형태의 식량 제공은 상거래적 의미를 띠고 있어 남북간 경제적 거래관계를 정착시키는데 도움”을 줄 것이며, “남북간 상호의존도 심화 및 남북관계 개선에 기여” 할 것이라고 강조한바 있다.³⁾

남북간 식량차관을 위한 합의서에 따르면, 상환기간은 식량차관 제공 후 10년 거치기간을 포함하여 30년으로 하며, 이자율은 연 1%로 하기로 되어 있다. 또한 상환이 지연될 경우에는 연 2%의 연체율이 부과되고 양측이 만기일 연장 등 미상환 문제에 대해 협의하도록 되어

2) 유재민 「대북차관 회수 관련 쟁점과 그 해결방안」, 국회입법조사처 『이슈와 논점』, 제 386호, 2012. 2. 20
3) 민주평통, 「대북 식량차관 제공 및 제차 남북경협 실무접촉 결과 해설」, 『남북회담 해설자료 2000-15』, 2000.9.29.

있다. 상환방식은 미국 달러 또는 미국 달러와 교환 가능한 국제교환화폐로 상환하고, 남북당국이 합의한 조건에서는 현물 등 다른 방법으로 상환이 가능하도록 하고 있다.

북한에 대한 우리 정부의 식량차관 제공은 국내 논란과 북한의 미사일 실험발사 및 핵실험 등으로 중단과 재개를 거듭하는 등 우여곡절을 거치면서 진행되었다. 공식적인 출발은 2000년 8월 29일부터 9월 1일까지 개최된 제2차 남북장관급회담에서 북측이 식량 100만톤의 차관을 요청한 것에서 찾을 수 있다. 이어 9월 25일부터 개최된 남북경협 실무접촉에서 남북당국간 식량제공에 관한 합의서가 체결되었는데, 차관계약 당사자는 한국수출입은행과 조선무역은행으로 정해졌다. 또한 9월 28일 통일부 내의 남북교류협력추진협의회에서 이를 위한 남북협력기금의 대출을 승인하는 의결조치가 이루어졌으며, 10월 4일 한국수출입은행과 조선무역은행 간에 식량차관 계약이 체결되었다. 식량 50만톤은 ‘적은 비용으로 많은 양을 제공’ 한다는 목적으로 태국산 쌀(1톤당 330달러) 30만톤과 중국산 옥수수(1톤당 120달러) 20만톤을 공급하기로 결정하였다.⁴⁾

표 4 한국의 대북 식량차관 실적

(단위: 만달러)

	2000	2002	2003	2004	2005	2007
지원 규모	태국쌀 30만톤, 중국산 옥수수 20만톤	국내산 쌀 40만톤	국내산 쌀 40만톤	국내산 쌀 10만톤, 태국쌀 30만톤	국내산 쌀 40만톤, 태국쌀 10만톤	국내산 쌀 15만톤, 외국산 쌀 25만톤
지원 기간	2000.10 ~2001.3	2002.9 ~2003.1	2003.7 ~2003.12	2004.7 ~2005.2	2005.7 ~2006.2	2007.7 ~2007.12
차관 확정금액	8,835	10,600	10,600	11,799	15,000	15,170
차관 확정일	2001.6.7	2003.3.31	2003.12.23	2005.2.17	2006.1.4	2007.12.12
최초 상환일	2012.6.7	2014.3.31	2014.12.23	2016.2.17	2017.1.4	2018.12.12
만기일	2031.6.7	2033.3.31	2033.12.23	2035.2.17	2036.1.4	2037.12.12

자료: 통일부

이후 우리 정부의 대북 식량차관은 남북관계, 주변정세, 그리고 우리 내부 사정 등에 복합적으로 영향을 받으며 진행되었다.

2001년에도 우리 정부는 10월 경, 국내 재고쌀 30만톤을 차관으로 제공하기로 하였지만, 남북당국간 회담이 특별한 결문을 도출하지 못한 채 결렬되는 등의 이유로 성사되지 못하였다. 이후 2002년에 들어와 정부는 현안으로 제기되고 있었던 국내산 쌀 재고문제를 해소하기 위한 방안으로 국내산 쌀을 북한측에 제공하는 방안을 검토하였다. 이에 2002년 8월에 개최된

4) 당시 국내산 쌀 가격은 1톤당 1,500달러이며, 미국산 쌀은 1톤당 500달러로 파악되었다. 『통일뉴스』, “대북 식량차관 어떻게 제공될까”, 2000. 9. 5.

남북경협추진위 제2차 회의를 통해서 쌀 40만톤의 차관제공에 합의하였다.

2003년에도 국내적으로는 쌀 재고의 과잉 해소 문제가 주요 관심사로 제기되었다. 이 과정에서 2002년에 이어 과잉상태에 있는 쌀 재고량을 주정용으로 전환하는 문제와 북한 지원하는 방안이 제시되었으며, 최후의 수단으로 묵은 쌀(고미)을 사료용으로 공급하는 방안까지 검토되었다. 이러한 국내 사정과 북한의 식량난을 감안하여 2003년 5월에 개최된 제5차 남북경협추진위 회의에서 우리 정부는 쌀 40만톤의 차관지원에 합의하였다. 이를 토대로 정부는 6월 3일 당정회의를 거쳐 대북지원용 쌀 40만톤을 전량 우리 쌀로 제공하기로 결정하였다.

2004년에는 개성공단 조성사업과 남북철도·도로 연결공사가 활발하게 진행되는 가운데, 6월 제9차 남북경협추진위 회의를 개최하여 북측에 쌀 40만톤을 차관방식으로 지원하기로 합의하였다. 그러나 2003년 국회에서 대북 식량차관을 제공하면서 국내산 쌀을 구입하기 위해 실제 집행한 금액과 국제 쌀가격으로 결정된 차관금액이 차이가 발생하고 있어 정부가 의도적으로 금액을 축소 발표했다는 야당의 문제 제기가 있었다. 이를 의식한 정부는 국내산 쌀 규모를 10만톤으로 축소하고, 대신에 가격이 낮은 외국산 쌀 30만톤을 제공하였다.

2005년에는 남북당국간 경제협력 활성화 노력이 활발하게 진행되는 가운데 6월에 개최된 제15차 남북장관급회담에서 북한측이 쌀 차관 50만톤을 요구하였으며, 이어 7월에 개최된 제10차 남북경협추진위 회의에서 쌀 50만톤 차관 제공에 합의하였다.

개성공단 건설사업이 빠르게 진척되고 남북 철도·도로 연결사업이 마무리단계에 접어든 상황에서, 북한이 대포동 1기를 포함해 미사일 7기를 실험 발사(2006. 7. 5)하자 한반도 주변정세는 급속하게 냉각되었다. 우리 정부는 쌀 제공을 유보한다고 발표(2006. 7. 7)하였으며, 북측은 이에 대응하여 8·15 특별 화상상봉 행사와 금강산면회소 건설을 중단하겠다고 통보(2006. 7. 19)하였다. 이어 북한은 지하 핵실험이 성공하였다고 발표(2006. 10. 9)함으로써 한반도 정세는 더욱 악화되었다. 이에 국제사회는 대북제재 결의안을 채택하는 등 강경한 대응을 나섰으며, 남북관계도 경색국면에 접어들게 되었다. 그 결과 2006년에는 대북 식량차관이 제공되지 않았다.

2007년에 들어서는 제5차 6자회담에서 9·19 공동성명 이행을 위한 '2·13합의(초기조치)'에 합의함으로써 북핵문제에 새로운 돌파구가 열리면서 남북관계도 복원되는 모습이 나타나게 되었다. 이에 4월 18일에 개최된 제13차 남북경협추진위를 통해서 식량 40만톤을 차관방식으로 제공하는데 합의하였다.⁵⁾ 다만, 합의문에 명시되지는 않았지만 우리 정부는 쌀 차관 제공을 '2·13합의' 이행과 연계한다는 입장을 밝혔다. 북핵문제 해결의 수단으로 쌀 차관을 활용하겠다

5) 식량 40만톤은 국내산 쌀 15만톤과 외국산 쌀 25만톤으로 구성되었다.

는 의도를 내비친 것이다.

결국 우리 정부의 대북 식량차관은 동포애와 인도주의적 사업이며, 국가간 상거래라고 포장이 되었음에도 불구하고, 이산가족 상봉과 같은 우리 측의 요구와 교환되거나 남북관계 및 북한 핵문제를 다루는 수단으로 활용되어 왔다고 할 수 있다. 이런 점에 비추어 보면, 북한의 식량차관 상환문제 역시 남북관계의 개선이나 북핵문제의 해결, 그리고 북한의 변화 촉진에 기여하는 방향으로 활용될 수 있다고 하겠다.

□ 지원 규모와 지원 방식에 대한 논란

2000년 처음으로 우리 정부가 대규모 대북 식량차관 제공 의사를 표명한 이후 야당과 사회 일부에는 지속적으로 반대 의사를 표명해 왔다. 반대의 주요 이유로는 국내 쌀 사정이 넉넉하지 못한 상황에서 대규모 식량차관을 제공하는 것은 무리라는 것이고, 지원된 식량의 균량미 전용을 막을 수 있는 안전장치가 마련되지 않았다는 점과 차관방식으로 식량을 제공할 경우 북한측의 상황을 보장할 수 있는 장치가 없다는 점 등이 강조되었다.⁶⁾ 따라서 부득이 식량지원이 필요할 경우 5만톤 정도의 범위에서 지원하고 그것도 분배의 투명성을 확대한다는 점이 전제되어야 한다고 주장하고 있다. 이와 함께 야당은 정부가 식량차관을 남북협력기금에서 사용하면서 국회의 동의를 필요 없다고 주장하는 점에 대해, 정부가 차관형식으로 쌀을 지원하는 것이라면 국회의 동의절차가 필요하다고 요구하였다.

다만, 이중에서 국내 쌀 사정이 어렵다는 주장과 관련해서는 2001년 이후 지속된 풍작과 소비 감소에 더하여 국내의무수입량(Minimum Market Access: MMA)의 수입량 증가 등으로 국내 쌀 재고량이 증가하면서,⁷⁾ 국내산 쌀의 재고를 해소하는 방안으로 대북식량을 지원하자는 논의가 공감대를 넓혀 왔다고 할 수 있다.

이에 반해서 정부와 여당 쪽에서는 국내 식량 재고가 부족하면 외국산 쌀을 제공하면 된다고 강조하였다. 이와 관련 정부는 태국산 쌀(톤당 220달러)과 중국산 옥수수(톤당 110달러)로 지원하기 때문에 지난 1994년 전량 국내산 쌀 15만톤을 지원하면서 사용했던 금액(2억3,700만달러)에 비해 절반도 안되는 액수로 세배 이상의 효과를 거두었다고 주장하였다.⁸⁾ 또한 분배의 투명성을 보장받기 위해 모니터링을 강화하기 위한 노력을 확대하고 있다고 강조하였으며, 차관형태로 식량을 제공하는 것은 상거래적 의미를 띠고 있기 때문에 남북간 경제적 거래관계를

6) 연합뉴스, “여야 대북 식량차관 논란” 2000.9.4.

7) 2002년 10월 말에는 쌀 재고량이 적정재고의 2배 수준인 1,318만석에 이를 것으로 전망되었다. 『한겨레』, “북한에 인도적 지원 길 없나” 2002. 7. 24.

8) 그러나 국내 쌀 재고가 적정수준을 넘어서 해소하기 위한 대책이 필요한 상황에 직면해서는 국내산 쌀을 제공하기로 결정하였다.

정착시키는데 기여할 것이라고 주장하였다. 이와 함께 명백한 반대급부는 아니지만 식량차관 제공을 계기로 이산가족의 상봉문제가 탄력을 받을 수 있게 되었다는 점도 긍정적인 효과로 제시되었다.

지원 규모 및 지원 방식과 관련해서 우리 사회 내에서 논란이 계속되어 왔지만 여전히 해소되지 못한 문제는, 어느 정도의 규모로 식량을 지원하고 어떤 방식으로 지원하는 것이 북한의 식량문제를 근본적으로 해결하는데 기여할 수 있을 것인가 라는 점이다. 따라서 향후 추가적인 식량지원이 추진되거나 상환 문제를 협의하는 자리에서 우리가 우선적으로 고민할 필요가 있는 점은, 이러한 논의를 계기로 남북이 함께 북한의 식량문제를 본질적으로 해소하고, 나아가서는 한반도 차원의 식량안보를 확보하기 위해서 필요한 협력방법을 모색하는 기회로 활용하는 것이라고 하겠다.

□ 실제 지출된 비용과 차관 확정금액의 차이

정부의 대북 식량차관 제공과 관련해서 지속적으로 지적되었던 문제는 북한에 식량을 지원하기 위해 실제로 지원한 금액과 대북한의 채권 규모가 다르다는 점이고, 야당에서는 정부가 의도적으로 지원규모를 축소하기 위해서 숨기고 있다는 것이다.

이러한 문제 제기에 대해 정부에서는 그동안 북한에 대한 식량차관 계약 시 금액은 국제가격을 기준으로 제공하게 되어 있어 국제시장 쌀 가격에 해당되는 금액을 남북협력기금에서 지출하였다고 설명하고 있다. 또한 국내산 쌀을 차관으로 제공한 것은 국내산 잉여미를 해소할 필요가 발생하였기 때문으로, 이는 국내산 쌀 과잉 해소, 보관 관리비용 절감 등 국내 농가 지원차원에서 추진한 것이라는 주장이다. 따라서 외국산 쌀과 국내산 쌀 가격 차이를 양곡관리특별회계(이후, 양특회계)에서 지출한 것은 대북지원이라기 보다는 국내농가에 대한 지원이라는 설명이다. 또한 정부는 이러한 사실을 지속적으로 공개해 왔기 때문에 의도적으로 은폐해 왔다는 일부의 주장이 사실이 아니라는 점도 추가하고 있다.

또 다른 문제로 지적되고 있는 것은 양특회계에서 지불한 금액이 3조가 넘는데 이로 인해 향후 국내 추곡수매자금 흐름에 악영향을 미칠 수 있다는 우려가 제기된 점이다. 이에 대해 정부는 대북 식량차관을 위해 사용되는 양특회계 규모는 일반회계에서 전입을 받기 때문에 국내 농업인들을 위해 사용될 양특회계 예산에는 영향을 미치지 않을 것임을 강조한다.

표 5 대북 식량차관 자금 조달 실태

(단위: 억원)

구분	2000	2002	2003	2004	2005	2007	계
지원 규모	태국쌀 30만톤, 중국산 옥수수 20만톤	국내산 쌀 40만톤	국내산 쌀 40만톤	국내산 쌀 10만톤, 태국쌀 30만톤	국내산 쌀 40만톤, 태국쌀 10만톤	국내산 쌀 15만톤, 외국산 쌀 25만톤	쌀 240만톤, 옥수수 20만톤
협력기금	1,057	1,510	1,510	1,359	1,787	1,505	8,728
양특회계	-	6,518	6,644	1,444	6,726	2,252	23,584
계	1,057	8,028	8,154	2,803	8,513	3,757	32,312

자료: 통일부

□ 북한의 미상환 시 대책

북한의 식량차관에 대해 최초의 상환일(2012년 6월 7일)이 다가오면서 우리 사회의 관심은 북한이 어떻게 나올 것인가이다. 잘 알고 있는 것처럼 북한경제는 여전히 깊은 질곡에서 벗어나지 못하고 있는 상황이라고 할 수 있다. 따라서 북한이 상환일에 맞추어 자청해서 식량차관 금액을 상환하겠다고 나설 가능성은 매우 희박할 것으로 보인다.

문제는 북한이 능동적으로 나서지 않는 상황에서 우리 정부의 적절한 대응책이 있느냐 하는 것이다. 우선 북한의 상환을 강제할 장치가 마련되지 않았다는 점이 한계로 작용할 것이다. 특히 요즘처럼 남북관계가 경색되어 있어 당분간 양측 당국이 이 문제로 마주 앉기도 어려운 상황이라는 점을 고려하면 그 한계는 더욱 크게 느껴진다고 하겠다.

만약 어떤 계기가 마련되어 식량차관 상환 문제로 회담이 개최된다고 하더라도 북한은 어려운 경제사정을 들어 상환 탕감이나 유예를 요청할 것으로 예상되며, 최소한의 성의를 보인다는 차원에서 접근할 경우에도 광산물 등 현물을 상환하는 방식을 제의할 가능성이 클 것으로 추정된다.

우리로서는 모든 경우에 대비하면서 남북관계의 개선, 우리 국민들의 정서, 한반도의 긴장 완화 및 북한체제의 변화 등을 종합적으로 고려한 접근 방안을 마련할 필요가 있다.

5. 대북 차관문제 해결을 위한 포괄적 접근

대북 차관문제는 원칙적으로 접근할 경우, 북측이 상환일 이전에 자체적인 해결방안을 가지고 우리와 협의를 요청해 오는 것이 순리고 바람직하다고 할 수 있다. 따라서 우리로서는 북측의 방안을 확인한 이후 구체적인 해결책을 모색하면 된다.

그럼에도 불구하고 우리 정부의 입장에서는 대북 차관문제를 대북정책의 관점에서 포괄적으로 접근할 필요가 있기 때문에 북한의 선택이 매우 제한될 것이라는 점을 사전에 고려한 대책을 미리 마련할 수 있을 것이다.

이 경우 가장 우선적으로 검토해야할 사안은 상환시기가 결정된 차관과 그렇지 않은 차관을 어떻게 구분할 것인가 하는 문제가 될 것이다. 사업이 종료되지 않은 상황에서 중단된 부문에서는 상환 규모와 시기가 구체적으로 결정되지 않았기 때문에 이 문제는 북측과 별도로 협의할 필요가 있다.

이 중에서도 경수로 건설사업을 위한 대출은 KEDO를 경유한 간접차관일 뿐만 아니라, 북한으로서는 차관 상환이 자신들의 책임이 아니라고 강변할 가능성이 크다는 점도 고려되어야 할 것이다. 따라서 경수로 건설사업 차관은 다른 사안과 구분하여 별개의 안건으로 접근하는 것이 보다 효율적일 수도 있다.

두 번째는, 상환시기가 확정된 식량차관과 경공업·원자재 차관의 상환문제에 집중하되 북한의 경제적 상황, 남북관계, 국내 여론 등을 고려하여 다양한 대안을 모색할 필요가 있다는 점이다. 우리가 고려해 볼 수 있는 대안으로는 부채의 전액 탕감, 상환일정 조정, 부분 탕감 등으로 구분할 수 있을 것이다. 부채 전액 탕감의 경우에는 북측이 가장 선호하는 방안이 되겠지만 우리 국민들의 정서를 고려할 때 정부가 선택하기는 다소 부담이 될 것이다. 상환일정 조정은 채권상환시기를 미룬다는 것으로 당장에 논란의 가능성을 피하는 방법으로 활용될 수는 있겠으나, 문제 해결의 책임을 다음으로 미룬다는 비판을 피하기는 어려울 것이다. 현재로서 가장 합리적인 방안은 부분탕감이라고 할 수 있다. 이를 통해서 양쪽을 모두 만족시킬 수 있는 타협점을 모색할 수 있을 것이기 때문이다. 이와 관련 핵심과제는 탕감 규모를 결정하는 문제라고 하겠다.

세 번째는, 대북채권의 (부분적인) 탕감이 불가피하다고 한다면, 우리 측에서는 그 대가로 비경제적 반대급부를 요구하는 방안을 검토할 필요가 있다는 점이다. 우리가 검토할 수 있는 요구 사항은 주로 인도적 사안이라고 할 수 있다. 최근 논란이 되고 있는 탈북자 송환과 처벌 문제의 개선, 이산가족 상봉 재개, 납북자 및 국군포로 문제 해결 등이 그것이다. 물론 이러한

요구에 대해서 북측은 거부하거나 매우 조심스러운 반응을 보일 것으로 예상된다. 북한의 입장에서도 쉽지 않은 문제이기 때문이다. 따라서 우리 정부가 이러한 문제를 공개적으로 요구하기는 어려울 것으로 보인다. 그렇지만 적절한 접근전략을 가지고 물밑접촉 등을 통해서 설득해 나간다면 의외의 성과를 거둘 가능성도 배제할 수 없다.

종합하면, 대북 채권문제는 원칙적인 입장을 견지하면서 우리 사회 내부의 논란을 최소화시키는 것이 가장 중요하다고 할 수 있으며, 보다 장기적인 관점에서 남북문제의 개선과 북한체제의 긍정적인 변화를 유도하기 위한 계기로 활용하는 전략적인 접근이 요구된다고 할 수 있다.