

## 북한의 기근 해소를 위한 제언

Marcus Noland / 미국 국제경제연구소(IIIE)

### 점차 증가하는 기근

**북**한은 적어도 1990년 이후 계속해서 식량 부족에 직면해왔으며, 최근에는 그 규모를 파악할 수 없을 정도로 심각하다. 지난 1998년에 북한을 방문했던 美 의회 의원들은 기근이나 기근과 관련한 질병으로 인하여 연간 30만 명에서 80만 명에 이르는 사람들이 죽어가고 있다고 한다. 민간 기구에 의한 중국으로의 탈북자 면담이나 실제 지상 관찰을 통한 조사에 의하면, 기근과 관련한 사망자는 약 280만 명에서 350만 명에 이르는 것으로 추정된다. 한 학자는 북한의 인구가 1989년에 비해 1998년에 약 300만 명 이상 줄어든 것으로 관찰된다고 하였다. 이 추정이 사실이라면, 이는 약 2,200만 명에 이르는 북한 인구의 10%가 넘게 줄어들었다는 것이다. 어떻게 해서 이런 일이 생긴 것인가?

1948년 한반도가 분단되기 전에는 남한에 비해 날씨가 추운 대신 산업화가 진전된 북한은 비옥한 토지를 갖고 있는 남한으로부터 식량을 수입하였다. 남북이 분단된 후, 북

한은 식량 자급을 위해 비교적 남쪽에 가까운 지역에는 벼농사를, 북쪽에는 옥수수, 감자 및 기타 원료 농산물을 재배하는 데 주력했다.

농산물 생산의 감소 시점이나 규모에는 약간의 이견이 있으나, 대체로 1989년을 정점으로 해서 농산물 생산이 급격히 감소한 것으로 알려진다. 이같은 농산물 생산 감소는 북한의 경제 위기와 맞물려 발생된 것이다. 80년대 말까지 북한은 산업 확장의 여력이 소진되었고, 대외 채무 불이행 등으로 인해 국제 자본 시장으로부터 거의 고립되어가는 상황이었다. 기존의 동맹국이었던 구소련과 동부 유럽 블록의 붕괴는 북한에 거시경제적으로 상당한 충격을 주었다.

1997년 IMF에 제출한 북한의 보고서에 의하면, 북한의 경제가 농업 부문의 전반에 있어서 몰락의 징후를 보여왔음을 짐작할 수 있다. 비록 농업 부문의 생산 감소 정도는 여타 산업에 비해 덜하였지만, 비농업 부문의 몰락으로 말미암아 농업 부문의 어려움은 더욱 심해졌다. 북한의 주요 비료는 요소 비료와 암모니아 황산(질소) 비료인데 모두 원유

에서 추출되기 때문에, 원유의 비축량이 감소함에 따라 북한의 비료 생산은 타격을 받을 수밖에 없었다. 석탄의 부족도 석탄 에너지에 의존하는 비료 공장의 가동을 어렵게 하였다. 연료의 절대 부족으로 농기계의 사용이 어려워, 가축을 동원한 재래식 농법이 다시 등장할 수밖에 없었다. 비옥도도 낮고 경작 토지도 절대적으로 부족한 상황에서, 북한은 생산을 극대화하기 위해 낙후된 기술을 사용하였던 것이다. 계속된 경작은 토질을 황폐화시켰으며, 질소 비료인 암모니아 황산의 과다 사용은 토질의 산성화를 가속화시키고 수확률을 떨어뜨렸다. 경작지를 점차 확대함에 따라 삼림이 파괴되고, 이로 인해 토지의 침화와 강바닥의 침적이 심해져 결국 홍수가 범람하는 사태가 야기되었다.

이와 같은 구조적인 문제뿐만 아니라 북한의 농업은 의사 결정 조직이 지나치게 중앙에 집중되어 있고, 대규모 농장만을 선호하는 문제를 안고 있었다. 비록 '고정된 소작료' 등 초과 생산의 동기 부여를 부분적으로 도입했다는 이야기도 들리지만, 이와 같은 변화가 확산될지는 의문이다.

생산 문제는 그동안 생산물의 사용과 분배의 어려움과 함께 진행되어왔다. 연료 부

족과 수송 장비의 부족은 생산된 농산물의 분배를 어렵게 하였다. 동시에 외부 관측통들은 농산물을 활용해 제대로 필요한 것을 만드는지에 대해서도 의문을 갖고 있다.<sup>1)</sup>

비록 1995년의 홍수가 북한의 식량 위기를 가속화시켰다고 할지라도, 다른 경제와 마찬가지로 농업은 이미 90년대부터 점진적으로 몰락해왔다. 따라서 비록 홍수가 없었다 하더라도, 북한은 90년대 중반에 상당한 식량 부족 위기에 직면하였을 것이다.

식량 생산이 점차 감소하는 추세를 보이는 동안에, 구조적인 위기와 수입의 감소로 인해 북한의 기근은 더욱 심하였다. 이것은 노벨상 수상자인 A.K. Sen이 주장한 것처럼, 기근으로 특징지어지는 소위 붕괴하기 쉬운 집단의 '자격 실패'로 볼 수 있다. Sen은 이것을 단순히 충분한 식량을 생산·공급받지 못하고 있는 조직이 아니고, 기아에 직면한 사람들로 구성된 몰락 직전의 조직으로 정의하고 있다. 일부 사람들은 북한이 시장 메커니즘이 아닌 사회주의식 분배 구조에 문제의 근본 원인이 있다고 주장할 수도 있다. 기근이 심화되고 공식적인 분배제도(Public Distribution System)가 실패함에 따라 식량은 비정규 시장으로 점차 집중되었으나,

1) 부족한 곡물을 국수와 같이 형편에 비해 사치스러운 음식을 계속 만들어내는 데 쓴다거나, 노동당원이나 정부 관료가 집중적으로 사는 도시 지역에만 우선적으로 보급한다, 군사 비축으로만 공급하는 것이 아닌가 하는 것이다. 이러한 어려움의 결과로 추가적인 수입이 없는 상황에서 점진적인 농산물 생산 감소를 초래하였고, 음식의 균형을 떨어뜨렸다.

결국에는 Sen이 주장한 시장 경제 내에서의 과거 기근과 별 차이가 없는 상황이 되었다.

## 식량회담

북한이 곤궁에 처한 궁극적인 책임은 평양에 있으나, 많은 세계 국가들은 식량을 갖고 정치에 열중하고 있다. 북한의 식량 위기는 북한으로부터 정치적인 양보를 유도해내는 기회로 간주되어왔다. 따라서 식량 위기는 기술적인 요소를 갖는 것뿐만 아니라 외교적인 이슈도 갖고 있다.

1994년에 북한은 공식적으로 식량 부족을 인정하였고, 그 이듬 해에 국제적인 식량 원조가 이루어졌다. 맨 처음에는 비교적 잉여 농산물이 많은 일본으로부터 이루어졌다. 북한으로서는 과거 식민지 지배를 했던 일본으로부터 손해 배상의 대가로 받는 식의 원조가 경쟁 관계인 남한으로부터의 식량 원조보다는 수치심을 덜 느낄 수 있었을 것이다. 이같은 북측의 제의는 남한의 김영삼 전 대통령에의 반대에 직면하였고, 당시 나오패 총리는 일본에게 남한을 배제한 상황에서 일본이 북한을 원조할 경우에는 '언짢은 관계'가 야기될 수 있음을 경고하기도 하였다

결국 남한과 일본은 공동으로 북한을 지원하기로 합의하였다. 이 계획에 의하면, 남한은 북한에 15만 톤의 쌀을 아무 것도 표시

하지 않은 포대에 담아 지원하기로 하였으며, 일본도 15만 톤씩 연이어서 두 차례 지원하기로 하였다. 관측통들은 이와 같은 계획은 북한과 한일과의 관계를 증진시킬 뿐만 아니라 북미 관계를 개선시켜 북한으로 하여금 미국과 이전보다 친밀한 외교 관계를 이룰 수 있는 분위기를 조성하였다고 말하고 있다. 김영삼 전 대통령은 쌀회담이야말로 그 이전 해에 김일성 사망에 의해 보류되었던 남북정상회담을 다시금 열 기회를 제공할 것으로 예상하였다.

그러나 이와 같은 낙관론은 곧 첫번째 남한의 쌀 수송선에서 위기를 맞고 말았다. 북한 당국은 당초 협약을 위반하고, 수송선에 강제로 북한의 깃발을 장착하게 하였으며, 배의 승무원들에게 간첩 혐의를 씌우고 별도로 억류하였던 것이다. 이로 인해 남한 당국은 격분하였고, 김영삼 전 대통령은 당초 북한에 추가적인 지원이 필요한 경우를 위해 국제 곡물 시장에서의 매입할 계획을 남한내 생산되는 쌀이 소진될 때까지 무기한 연기한다고 발표하였다. 북한은 즉각적으로 이 사건에 대해 사과하였으며, 일부 절망적인 상태에 있는 세력의 소행으로 인해 발생한 것이라고 얼버무렸다. 이미 상당한 타격을 받은 남한은 여타국들에게 더 이상 추가적으로 북한을 지원하지 말고 당사자간 회담을 통해 지원해줄 것을 권유하였다. 하지만, 북한의

식량 위기가 좀처럼 가라앉지 않자, 남한 당국은 태도를 바꿔 1997년 여름 다시 추가적인 지원을 하였다. 이와 같은 대북 지원은 1997년 12월 김대중 대통령이 선출될 때까지 계속되었다.

미국의 경우도 상당한 진전이 있었다. 1996년 위기가 고조되고, 외교적인 채널이 단절된 상태에서 남한보다도 다소 독자적인 자세를 취하였었다. 그해 6월 크리스토퍼 미국무장관은 미국이 세계식량계획(WFP: World Food Programme)에 약 620만 달러를 추가적으로 지원할 것을 발표하였다. 이와 같은 움직임은 북한으로 하여금 한반도의 장래를 위한 다각적인 외교 협상과 4者に 비회담에 나오도록 하고, 1994년에 이미 이뤄진 북미간 핵합의를 준수토록 하는 방안으로 대부분 이해하였다. 비록 클린턴 행정부가 이것을 부인한다 할지라도, 공화당의 빌리차드슨, 유엔대사, 그리고 에너지 장관의 공개 발언을 종합하면 이같은 해석이 충분히 가능하다. 1997년에 위기가 지속되면서, 그해 봄 미국은 추가적으로 2,500만 달러를 WFP에 지원하였다. 1997년 7월, 썬넨 前 상원의원과 제임스 레이니 前 주한대사는 8월에 시작하기로 예상되었던 4者회담의 기본 협의안을 마련코자 평양을 방문하였다.

이들의 북한 방문 이후 미국은 2,700만 달러 상당의 곡물을 무상으로 북한에 원조하

는 동시에 식량 관련 회담을 재개할 것이라고 발표하였다. 미국은 이같은 정책 하에서 북한으로 하여금 다양한 외교 협상 테이블에 나오는 조건으로 식량 원조를 하였던 것이다. 실제로 과거에 이러한 식량 원조와 외교적인 활동이 거의 아홉 차례 일치하였던 경우를 쉽게 알 수 있다. 예를 들어, 1998년 9월 10일 북한과 미국은 그동안 지연됐던 4者 회담과 미사일회담의 재개를 공식 발표하였으며, 「뉴욕타임즈」는 미국이 30만 톤의 식량을 북한에 보낼 것임을 발표하여 정부 당국자로 하여금 그 사실을 공식적으로 발표치 않으면 안되도록 하였다. 현재는 핵 의혹이 있는 북한 지역의 사찰 허락을 받아내기 위해 식량 지원을 검토하고 있는 것 같다.

이와 같은 일을 꾸미는 데 중국이 중요한 역할을 하였다. 구소련이 북한 원조를 중단한 이후, 중국은 북한에 50만 톤의 식량을 무상으로 원조하였으며, 추가적으로 20만~30만 톤의 식량을 계속 지원해주었다. 1994년 중국은 앞으로의 대북 물자 지원에 대해 배상을 요구할 것임을 발표하였는데, 그후 對 북한 수출은 계속해서 줄어들었다. 북한의 사태가 심각해지고 북한 주민들이 불법으로 중국 길림성으로 탈주하는 정도가 심해지면서, 중국 정부는 다시금 이 문제를 생각하지 않을 수 없었다. 1996년 중국 정부는 10만 톤의 곡물을 지원할 것을 발표하였으며, 일

부 미확인된 정보에 의하면 매년 중국이 북한에 50만 톤의 식량을 지원할 것이라는 이야기도 있었다. 만일 이와 같은 말이 사실이라면, 중국은 북한의 최우방국이 된다. 지금까지 알려진 것을 종합해보면, 중국으로부터 북한에 상업적이거나 물물 교환 형식으로 식량이 계속 공급되고 있다는 결론에 도달한다.

북한은 다각적으로 위기에 대응해왔다. 북한 당국은 식량을 구하기 위해 주민들의 거주 이동에 대한 규제를 은밀히 풀었으며, 농민 시장의 성장을 용인하였다. 지역 관리들은 보다 원활한 식량 공급을 위하여 이전보다 자주적인 역할을 하게 되었으며, 일부 지역에서는 농업 생산 조직도 변화되었다는 이야기도 들렸다. 북한은 농업 수확률을 높이기 위하여 상당한 노력을 기울여왔으며, 이러한 노력의 대외 과시를 위하여 녹색혁명의 아버지로 불리우는 Norman Borlaug를 평양에 초대하기도 하였다. 김정일은 군인들의 농장단지를 공식적으로 방문하여 전투력 향상을 위해 보다 많은 야채를 재배할 것을 지시하였다. 북한 당국은 또한 4측회담에 앞서 G7 선진국들에게 지원을 요구하기도 하였다.

## 위기의 해결 방안

이론적으로 보면, 현재의 어려움을 극복하기 위하여 북한이 취할 수 있는 전략으로서는 대략 네 가지 정도 있을 것이라고 생각된다.<sup>2)</sup>

첫번째 접근 방법은 생산에 기초한 전략이다. 이 생각은 간단히 말해, 식량이 부족하므로 보다 많이 국내 생산을 하자는 것이다. 이같은 전략은 농민에게 인센티브를 주고, 홍수 피해 지역을 복구하며, 새로운 종자를 보급함으로써 시행 가능할 것이다. 하지만, 불행하게도 다음과 같은 두 가지 기본적인 문제로 인해 한계에 부딪힌다. 첫째, 자본 대비 경작지의 절대 면적이 작고, 북쪽 지역에 위치한 까닭에 경작 기간이 짧기 때문에 식량 자급을 이룩하는 것은 거의 헛수고에 가깝다. 둘째, 생산에 기초한 전략은 북한 경제에서 비농업 부문이 안고 있는 매우 중요한 문제를 간과하고 있기 때문이다. 특히, 여기에는 중간 투입재의 부족, 분배를 위한 연료 부족 등이 해당될 것이다. 따라서 북한은 이와 같은 전략을 통해 WFP가 정의한 인간의 최소 필요 식량도 충족시키지 못할 것 같다.

두번째 접근 방법은 지원에 기초한 전략

2) 이것은 Marcus Norland, Sherman Robinson, and Tao Wang의 모델 연구를 근거로 하였음을 밝힌다. 연구 제목은 "북한의 기근: 원인과 치료"이며, 1999년 1월 국제경제연구소(IIE)의 Working Paper이고, 자세한 관련 자료는 IIE 웹사이트, [www.iie.com](http://www.iie.com)을 통해 얻을 수 있다.

이다. 북한은 가능한 한 군사적인 도발 위협을 활용하여 국제적인 지원을 계속해서 받는 것이다. 여기에는 두 가지 문제가 있다. 첫째는 무한정으로 북한을 지원할 준비가 되어 있는 나라가 항상 있다고 누구도 장담할 수 없다는 사실이다. 과거의 식량 원조는 기근과는 관련이 없는 국제적인 정책을 갖고, 이에 근거하여 지원하였다. 더 나아가 원조를 해주는 나라나 원조를 받는 나라가 전혀 의도하지 않은 결과를 낳을 수도 있다. 예를 들어, 원조가 지속되면서 농산물 가격이 하락됨으로 말미암아 생산량이 떨어지는 사태가 발생할 수 있을 것이다. 이런 경우, 농촌 근로자의 임금이 떨어지게 되어 결국에는 도시와 농촌간의 소득 불균형을 심화시킬 것이다. 또한 지원에만 의존한다면 사업적인 차원에서의 식량 수입을 감소시킬 것이며, 이것이 무역수지를 개선시키는 데 어느 정도 기여할 수는 있을 것이다. 하지만, 전세계에서 가장 군사화된 국가인 북한으로서는 군사력 증대에 이 자금이 사용될 것이다.

앞의 경우와는 대조적으로, 만일 북한이 무역에 기초한 전략을 강구하여 비교 우위의 상품 거래를 허용한다면 인간이 필요한 최소한의 식량 수준뿐만 아니라 보통 사람이 필요한 수준의 식량 요구도 충족시킬 수 있을 것이다. 이와 같은 접근 방법을 북한이 사용한다면 농민은 농촌을 떠나 광업·경공업·

금강산 관광 사업과 같은 외화벌이 사업에 종사하면서 실제 국내 곡물 생산은 감소할 것이다. 그러나 북한은 이와 같이 벌어들인 외화로 사업적인 차원에서 식량을 수입할 수 있다. 만일 북한이 보다 바람직한 방향으로 경제 구조를 개혁한다면, 북한은 산업이나 가축에게 필요한 수준의 곡물까지도 충당할 수 있을 것이다. 이 점은 앞에서 언급한 생산이나 단순 원조에 기초한 전략과는 분명히 대조적이다. 따라서 무역과 경제 개혁에 기초한 전략은 모든 사람들에게 이익이 돌아가도록 하면서 경제를 회복시킬 수 있는 전략이다.


물론 이 전략이 안고 있는 문제는 북한이 상당한 규모의 경제 변화를 도모해야 한다는 점이다. 예를 들어, 수백만의 근로자가 현재의 고용 부문을 바꿔야 할 것이며, 현재의 북한 정부도 상당한 변화가 불가피해지며 어찌면 그들의 안정성에도 영향을 미칠 수 있을 것이다.

### 맺음말

현재 북한에서 진행되고 있는 기근의 규모는 제대로 알려져 있지 않다. 오직 무역과 경제 구조 개혁에 기초한 전략만이 북한이 안고 있는 현재의 문제를 해결할 수 있을 것 같다. 그 이유는 곡물 생산에서 비교 우위가

없는 북한으로서는 생산에 기초한 전략으로서는 사람들이 필요로 하는 최소한의 식량도 확보할 수 없을 것이기 때문이다. 이와 같이 부족한 식량을 국제적인 원조를 통해 충당할 수 있을 것이다. 하지만, 이 경우에는 과거 원조국의 지원 동기는 기근 문제와 무관한 국제적인 정책에 근거하였기 때문에, 아무도 북한의 기근 극복을 위해 충분한 지원을 계속해서 할 것이라는 확신을 할 수가 없다. 더 나아가 지원에 기초한 전략은 원조를 주는 측이나 받는 측이 전혀 예상치 못한 결과에 직면할 가능성이 있다.<sup>3)</sup>

이와는 대조적으로 무역에 기초한 전략을 활용하고 광범위한 경제 개혁을 수반한다면 인간이 필요한 최소한의 식량 수준뿐만 아니라 보통 사람이 필요로 하는 수준의 식량 요구도 얼마든지 충족시킬 수 있을 것이다. 하지만, 인간뿐만 아니라 가축이나 산업 전반에 필요한 식량 수준을 충족시키려면 반드시 구조적인 개혁이 수반되어야 할 것이다. 무역과 경제 개혁에 기초한 전략을 수행하다 보면 농업 생산은 실제로 줄어들 것이나, 그 대신 상업적인 차원에서의 곡물 수입이 증대되기 때문에 이 감소분을 상쇄하고도 남는 혜택을 누릴 수 있을 것이다. 또한 생산물의 구성이나 고용에 있어서 상당한 변화가 예상

되며, 국제 무역에 있어서 북한의 참여 정도는 상당히 증가할 것이다. 경공업 부문은 농업 부문의 축소에 의하여 발생할 잉여 노동력을 흡수할 것이며, 도시와 농촌의 임금 수준이 모두 증가할 것이다. 고급 기술을 갖고 있는 도시의 노동자는 저급 기술자들의 충분한 공급으로 인하여, 이전보다 훨씬 높은 임금을 받을 수 있을 것이다. 현재 북한 정부는 이와 같은 변화가 체제의 불안으로 이어지는 않을까 상당히 신경을 쓰고 있는지도 모른다. 왜냐하면 일본이나 한국과의 무역 증대가 예상되며, 두 나라는 여전히 북한과 외교적 문제를 갖고 있기 때문이다. 결과적으로, 북한 당국은 외부적인 원조와 이를 기반으로 국내 생산의 증대를 꾀하는 혼합 전략을 선호할 가능성이 높다. 하지만, 국내 생산만으로는 인간이 생존하는 데 최소로 필요한 식량을 충족할 수 없기 때문에, 이와 같은 전략은 분명히 한계에 직면한다. 기근으로부터 벗어나기 위해서 북한은 반드시 최소한의 무역 자유화를 시행해야 할 것이다. 

3) 원조의 수준이 높아질수록 내부적인 생산 동기가 감소하여 국내 생산이 위축될 것이며, 상업적인 식량 수입이 필요없게 되어 이 자금을 군사비로 전용할 우려도 있다.