



**생존의 문제**  
**북한 정부의 식량 통제와 기아 위기**

I. 개요 ..... 1

II. 배경 ..... 6

III. 과거 기근과 굶주림의 문제 ..... 8

    식량 원조 ..... 12

    사적 식량 거래 ..... 13

IV. 현재 식량 상황 ..... 15

V. 배급제, 사적 곡물거래 금지, 세계식량계획 긴급식량원조 중단의 영향 ..... 18

    배급제 ..... 18

    사적 곡물 거래 금지 ..... 20

    세계식량계획 및 기타 식량 원조자들에 대한 제한 ..... 21

VI. 국제 인권 협약에 의한 북한의 의무 ..... 25

    식량 권리 ..... 25

    이동의 자유 ..... 28

VII. 권고사항 ..... 30

    북한 정부에 대한 권고사항 ..... 30

    남한 정부에 대한 권고사항 ..... 30

    중국 정부에 대한 권고사항 ..... 31

    국제사회에 대한 권고사항 ..... 31

부록 ..... 32

    구 배급체계의 식량배급량 ..... 32

    북한의 곡물 생산량 ..... 32

    중국 및 남한을 포함한 국제사회의 북한 식량 원조 ..... 33

## I. 개요

*개인적으로 아는 사람들 중 15명 정도가 굶어 죽었습니다. 제가 아는 사람들 중 하나는 전 가족이 굶어죽었어요. 너무 많은 사람이 죽었지요. 기차역이나 길거리, 어디서나 시체를 볼 수 있었습니다. 1997년이 최악이었고, 그 후로는 좀 나아졌습니다. 왜냐하면, 모두들 시장에서 장사를 하기 시작했거든요. 그렇게 살아남았습니다.*

-2005년 북한을 탈출한 여성 김OO-

1990년대 중반, 북한은 약 백만명, 인구의 약 5%가 죽는 기근을 경험했다. 수 많은 사람들이 자신과 가족을 위해 식량을 찾아 중국으로 탈출했다. 살아남은 사람들 중 많은 수가 장기적 혹은 영구적인 건강의 손상을 입었다. 북한의 상황이 그 후 개선되었다고는 하지만, 현재 북한 정부는 기근의 발생에 기여한 정책들 중 상당수를 다시 재개 하려는 듯 보인다.

1990년대 기근은 치명적 조건들이 조합되어 낳은 결과였다. 국가가 식량을 독점하고 특히 노동당 간부들과 장교, 공안, 경찰 등의 특권계층에게 차별적으로 배분했으며, 전국적인 농업 생산 역량이 감소했고, 가뭄, 홍수와 같은 자연 재앙으로 인해 수년간 추수량이 빈약했다. 이러한 결과의 원인인 동시에 증폭제 역할을 한 것은 언론의 자유를 비롯, 세계에서 가장 심각한 상태의 일련의 기본권 제한이다. 그러한 제한은 식량 문제에 대한 공개적인 불평, 토론, 토의, 또는 정보 전파를 불가능하게 만들었다. 이러한 기본권 제한은 지금도 계속되고 있다.

장기간 불필요한 고통을 경험 한 후, 김정일 정부는 뒤늦게 해외 원조에 대한 제한적 개방을 허락했고, 장마당 판매를 통한 사적 식량 분배를 암묵적으로 인정했으며, 비공식적이긴 했지만 좀더 큰 관용을 발휘, 이동의 자유를 용인함으로써 북한 주민들이 비로소 식량 또는 식량을 구할 돈을 벌기 위해 이동할 수 있게 되었다. 이러한 조치들이 북한 주민들의 복지에 대한 관심에서 연유한 것인지 혹은 주민 통제가 점점 더 어려워지면서 체제가 불안정해지는데 대한 두려움 때문인지는 분명치 않다.

그러나, 현재 북한 정부는 다시 한번 과거의 정책으로 회귀하는 과정에 있는 것으로 보인다. 2005년 9월, 북한 외무성 부상 최수현은 코피 아난(Kofi Anan) 유엔사무총장에게 세계식량계획(World Food Programme)의 긴급 식량 원조를 그 해 연말로 중단해 달라고 요청했다. 최수현은 2005년 추수 상황이 좋다는 것을 이유로 들었으며, 식량원조가

“언제까지나 계속될 수는 없을 것”이라고 말했다. 그는 미국을 비롯한 원조 제공 국가들이 “인도주의적 원조를 정치화하고, 그것을 인권문제와 결부시키려 시도한다”며 비난했다.<sup>1</sup> 식량원조가 “언제까지나 계속될 수는 없을 것” 이라고 말했을 때 그는 현재까지도 계속되고 있는 남한과 중국으로부터의 거액의 필수적 식량원조는 분명 배제하고 있었다. 남한과 중국은 식량 분배 상황에 대한 엄격한 조사를 강하게 주장하지 않고 있다. 동시에 북한은 십여년간 북한의 가장 취약한 주민 수백만 명에게 식량을 제공한 세계식량계획에게 긴급 식량 원조를 중단하고 장기 개발 원조에 초점을 맞추어 달라고 요구했다. 세계식량계획은 중장기적 원조 뿐만 아니라 단기 식량 원조도 계속되어야 한다고 말했다.<sup>2</sup> 평양은 또 북한에 주재하고 있는 비정부기구들에게 활동을 중지하고 떠나라고 요구했다.

2005년 10월 1일 북한 정부는 대부분의 북한 주민들의 주된 영양공급원인 곡물의 사적 매매를 다시 금지시켰다. 북한 정부는 1990년대 중반 이후 거의 제 기능을 못하고 있던 배급제를 정상화하라는 지시를 모든 시와 군에 내려 보냈고, 같은 달 이를 위한 지방 간부들의 회의가 이어졌다. 이후 세계식량계획은 그러한 지시가 실행되고 있음을 세계식량계획의 북한내 정기 활동보고서를 통해 확인했다.

북한은 오랫동안 배급을 주민 통제의 수단으로 사용해왔다. 곡물의 사적 매매를 금지함으로써, 가장 기본적인 생필품을 국가에 의존할 수밖에 없도록 만들었다. 1990년대 식량 위기 때까지, 배급제는 북한의 통제경제체제 아래에서 40년 넘게 대부분의 식량과 재화를 획득할 수 있는 유일한 합법적 수단이었다. 이 체제 아래에서, 북한 주민들은 일반적으로 직장이나 학교를 통해서만 국가가 주는 배급표를 받을 수 있었다. 심지어 1990년대 기근 때에, 대부분의 북한 주민들이 장마당에서 식량의 대부분을 획득할 때에조차도, 배급제는 공식적으로는 여전히 일차적인 식량 공급원이었다. 기근 이후, 배급제는 전체 북한 주민들이 소비하는 식량 중 적은 일부만을 공급해 왔으며, 그 중요성이 크게 떨어졌다.

주민들이 합법적으로 곡물을 구할 수 있는 유일한 방법으로서의 배급제의 재개가 특히 우려스러운 점은, 배급제를 통해 대다수 주민들에게 식량을 공급하는데 실패한 것이 기근의 결정적 원인이었다는 것이다. 과거 북한 당국은 차별적 방법으로 배급 체계를 실행해 왔다. 나머지 사람들에게는 식량과 재화가 없어도 엘리트와 특권계층들은 식량과 재화를 공급받았다. 북한 정부는 역사적으로 오랫동안 우호 계층에 먼저 식량을 배분하고,

---

<sup>1</sup> “북한 U.N. 식량 원조를 거절”, BBC News Online, 2005년 9월 23일.

<sup>2</sup> 2006년 4월 말 기준, 양측은 여전히 세계식량계획의 향후 북한 원조에 대한 합의에 이르지 못하고 있다.

그런 다음 “전쟁대비 물자”로 일부를 저장하고, 그런 다음에야 겨우 나머지 계층에게 배급제를 통해 식량을 배급했다. 이는 많은 북한 주민들이 굶주림을 겪는 동안에도 마찬가지였다.

2005년 북한의 추수상황이 좋았고 남한과 중국으로부터 많은 양의 식량 원조를 받았지만, 북한의 식량 상황에 대해 안심할 근거는 없다. 1990년대 기근 이전에도, 대다수의 북한 주민들은 식량 부족으로 고통받았다. 현재, 상황이 나아졌다고는 하지만, 많은 사람들이 여전히 고통받고 있다. 세계식량계획의 최근 영양상태 조사는 6세 미만의 많은 어린이들이 열악한 영양상태에 놓여 있으며, 상당한 비율의 어린이들이 건강상 심각한 요주의 상태로 판단됨을 보여준다. 조사대상 6세 미만 어린이들 중 37.0%가 발육장애(연령에 비해 너무 왜소한 상태), 23.4%가 체중미달, 7%가 질병에 의한 허약상태이다. 2005년 말 세계식량계획의 보고서는 북한 정부가 배급제를 완전히 재개하기로 결정한 후, 세계식량계획 직원의 조사 대상이 된 일부 가구들의 경우, 평균 배급 목표인 일인당 하루 500g에 훨씬 못 미치는 배급을 받고 있음을 보여주었다. 일인당 하루 500g은 많은 영양 전문가들이 정상적인 건강 상태를 유지할 수 있는 최소한으로 간주하고 있는 양이다.

휴먼라이츠워치는 북한이 시장경제체제를 받아들여야 하는가에 대해서 어떠한 입장도 갖고 있지 않다. 그러나 유엔 및 비정부기구들에 의해 잘 기록되어 있는 대기근과 과거의 만연한 굶주림으로 볼 때 분명한 것은 북한 주민들에게 배급제와 국영식량사업이 끔찍한 실패로 끝났다는 것은 분명하다. 배급제가 실패했을 때 많은 북한 주민들이 굶주림으로 고통스럽게 죽었으며, 현재 북한이 배급제를 통해 전 주민에게 차별 없이 충분한 식량을 공급할 역량이 있다고 믿을 만한 근거가 없다.

북한의 굶주림은 국가 정책적인 측면이 강하다. 지형 및 환경이 물론 1990년대 기근의 한 원인이었지만, 결정적 요인중 하나는 북한 정부가 불충성 및 적대계급으로 간주하는 주민들의 권리-그리고 생명-을 기꺼이 희생시킬 의도가 있었다는 점이다. 북한은 세계에서 가장 폐쇄된 국가 중 하나이다. 언론 자유가 없으며, 심지어 그토록 커다란 고통을 초래한 정책들에 대한 건전한 비판 조차도 심각한 처벌을 받을 수 있다.

휴먼라이츠워치는 북한 주민들에게 식량을 공급할 유일한 합법적 수단으로서 배급제를 재개하지 말 것을 북한 정부에 촉구한다. 이는 분명히 차별적이고 불충분한 국가 배급 체계 밖에서 식량을 획득할 수 있는 길을 막을 것이다. 외국 원조는 최취약 계층의 필요가 충족되도록 하는 데 효과가 있는 것으로 증명되었다. 장마당은 공급 문제를 완화하는데 도움을 주었으며, 많은 사람들을 굶주림에서 구했다(남한의 구호단체 *좋은벗들*(Good

*Friends*)이 2000년 실시한 조사에서 설문에 응한 북한 주민 1,027명 전원이 장마당의 존재가 생존에 도움이 되었다고 응답했다). 장마당이 유일한 해결책은 될 수 없겠지만-식량 전문가들과 경제전문가들이 다른 대안들을 제시할 수 있을 것이다-, 현재로서는 많은 수의 사람들이 또 한번 굶주림과 치명적 영양 결핍을 겪지 않게 할 유일한 단기적 대안일 수 있다.

굶주림으로부터 자유로울 권리는 핵심적인 인도주의 문제일 뿐만 아니라, 피할 수 없는 인권적 의무이기도 하다. 북한은 극단적인 자주 정책 및 세계로부터의 고립 정책을 행해 왔지만, 한편으로는 인류보편적 인권법안을 구성하는 국제 인권 조약들에 가입해 있다. 국제법은 국민들이 충분한 식량을 공급 받을 권리를 보장하기 위해 국가가 외국 원조를 포함한 가용 식량자원을 이용하도록 규정하고 있다.

국제 사회는 경제, 사회, 문화적 권리에 대한 국제협약(ICESCR)에서 충분한 식량과 획득가능한 최상의 건강 수준에 대한 권리를 인정했다. 북한은 이 협약의 가입국이다. 경제, 사회, 문화에 관한 권리는 인간 존엄에 매우 근본적이며 따라서 조약의 해석과 조약 준수 평가를 담당하는 유엔 기구들은 가장 가난한 나라들에게까지 해외원조를 포함한 가용 식량 자원의 범위에서 최저 수준 식량공급을 준수하도록 요구해 왔다.

뿐만 아니라 국가들은 식량권 및 건강권이 정치적 의견 및 기타 견해, 국적 또는 사회적 신분, 재산, 출생 및 기타 상황에 따른 차별 없이 보장되도록 확고히 할 의무가 있다. 북한 정부가 조약의 의무를 이행하려 한다면, “핵심” 계층에게는 보상을 내리고 정치적으로 국가의 보호를 받을 가치가 없다고 여겨지는 계층을 처벌하는 배급체계에 의존해서는 안된다. 최소한, 북한 정부는 북한의 최취약 계층 190만명을 돕기 위한 세계식량계획의 새로운 원조 제공을 받아들여야 한다. 그렇게 할 경우, 그리고 모든 가용 식량을 공정하고 공정하게 배분할 경우, 북한은 단기적으로는 굶주림을 면하고, 향후 흉년이 들었을 때에 치명적 기근을 면할 수 있을 것이다.

\* \* \* \* \*

북한은 주민들의 삶의 기본적인 사실들에 대한 신뢰할만한 자료를 거의 공개하지 않는다. 자료를 공개하는 몇몇 예외적인 경우, 제한적이고, 일관성이 없고 또는 그 효용성에 의문이 가는 경우가 많다. 북한은 외국인들이 자국내에서 조사를 실시하도록 거의 허용하지 않는다. 이 보고서를 위한 조사는 그러한 제한된 상황 가운데서 이루어졌다.

휴먼라이츠워치는 북한의 식량 상황을 조사하기 위해 다양한 정보제공자들을 만났으며, 그들의 전문성, 경험, 북한에 대한 접근성 등을 참고했다. 휴먼라이츠워치는 남한에

정착한 북한주민, 경제전문가, 식량전문가, 그리고 구호기관들 및 남한 정부 관계자들을 면담했다. 유엔식량농업기구(FAO), 세계식량계획의 문서들, 유엔 기구들과 남한 연구자들 및 국제 분석가들의 다른 보고서들도 검토했다.<sup>3</sup>

휴먼라이츠워치는 현재 진행 상황에 대한 일차적인 내용을 전달해 줄 수 있는 북한 내부 주민을 접촉하지 못했다. 이는 물론, 절대적으로 필요한 원조를 위해 정보가 결정적인 경우에조차도 외부세계에 자국내의 상황을 비밀로 유지하려는 북한 정부의 정책 때문이다. 휴먼라이츠워치는 그러나 1990년대 기근 및 그 전후의 개인적 경험을 가진 남한 내 북한 주민들을 면담했다. 인권활동가로 이름이 알려진 한 명만을 제외하고, 면담 대상자들의 이름은 북한에 있는 가족들의 보호를 위해 성만을 표시했다.

---

<sup>3</sup> 북한의 곡물 생산에 대한 정확한 자료를 얻기는 어렵다. 유엔식량농업기구/세계식량계획, 미국 농무부, 남한 농촌진흥청은 서로 다른 접근방법을 사용하는 하지만, 신뢰할만한 자료들만을 발표한다. 세 군데의 자료는 특히 곡물 생산의 추세와 관련하여서는 대략적으로 연관성을 보인다. 유엔식량농업기구/세계식량계획은 연간 생산을 1월-12월 기간 보다는 11월-10월 기간으로 나눈다. 이후 계속해서 갱신되기는 하지만, 이러한 수치에는 예정 생산량도 포함되어 있다. 북한이 세계식량계획에 2005년 말로 긴급 식량 지원을 중단해달라고 요청한 결과, 세계식량계획과 유엔식량농업기구는 2005년 북한에서 생산량 평가 조사를 실시할 수 없었다. 미국 농무부의 자료는 협동농장에서 생산된 쌀, 옥수수, 밀, 보리 등의 주요 작물만을 포함하고 있으며, 협동 농장 및 개인 경작 토지에서 생산되는 다른 곡물들은 빠져 있다. 남한 농촌진흥청은 협동 농장 및 개인 농가 양쪽에서 생산된 모든 곡물의 총량을 추산하고 추수 후 생산량을 분석하며, 오랫동안 꾸준히 자료를 발표해왔다.

## II. 배경

북한은 세계에서 가장 억압적인 국가이다. 사실상 정치적, 사회적, 경제적 삶의 모든 측면이 정부에 의해 통제된다. 보건, 교육과 같은 기본적인 서비스들은 주민들을 “핵심”, “유동”, “적대”의 세 부류로 나누는 계급 구도에 따라 배정된다. 이 계급구도는 정부가 본인 및 가족들의 정치적 충성도를 평가한 것에 근거한다. 개인 또는 가족이 식량, 의약품, 고등 교육 및 좋은 직업 등 기본적인 필수품과 사회적 기회에 얼마나 접근할 수 있는냐는 이 계급구조가 결정한다. 엘리트 고위층인 노동당 간부, 장교, 공안, 경찰 간부는 모든 부분에서 북한에서 가능한 최고의 접근권을 누린다. 과거의 지주들, 친일 부역자들, 탈북자 및 탈북자 가족들 등 “적대” 계층의 낙인이 찍힌 사람들은 국가가 정한 우선 순위의 맨 밑바닥에 놓여있다.<sup>4</sup>

표현, 결사, 종교의 자유가 없다. 사법부는 공정하지도 독립적이지도 않다. 조직화된 정치적 야당은 존재하지 않으며, 노동운동도, 독립적인 민간 단체도 존재하지 않는다. 북한에는 언론의 자유가 없다. 모든 언론은 국가에 의해 운영, 통제된다. 모든 텔레비전과 라디오는 국영 채널만을 수신하도록 조정되어 있다. 모든 출판물은 국가의 감시와 검열 아래에 놓여있다.

미국 및 남한 관료들에 따르면, 20만명의 정치범들이 복역 중인 것으로 믿어진다. 정부와 당에 대한 반동으로 고발된 사람들의 가족들이 수감되거나 산악지대로 보내지는 등 연좌적 처벌이 일상적인 것으로 알려져 있다. 그 수가 알려지지 않은 비정치범들 역시 학대를 받으며, 경우에 따라 매우 열악한 교도소 환경에 처해진다.

현재 북한의 독재 정부는 제2차세계대전 종결로 한반도가 일본으로부터 해방된지 3년 후인 1948년 형성되었다. 구 소련의 지원을 받은 김일성은 일본군에 대항한 게릴라 전사로서 얻은 신임을 바탕으로, 조선인민공화국의 지도자로 떠올랐다. 한국전쟁은 북한이 한반도를 강제 통일시키려는 시도로 남한을 공격하면서 1950년 6월 시작되었다. 전쟁은 3년간 계속되었고, 수 백만명이 죽었으며-미국 주도의 연합군이 남한 편에서 개입하여 중국이 지원하는 북한군과 대립했다-, 전쟁 이전과 거의 비슷한 경계선에서

---

<sup>4</sup> 사적 상거래가 시작된지 10여년 만에 새롭게 성장하는 신흥 부유층이 있음을 시사하는 남한 언론의 일화적 보도들이 있어왔다. 그들은 반드시 엘리트 계층에 속한 사람들만은 아니며, 식량 및 다른 일용품에 대한 접근성은 나머지 주민들 보다는 훨씬 나은 것으로 알려져 있다. 그러나 북한 내부에서 조사활동을 할 수 없으므로 누가 이런 신흥 “계층”을 형성하고 있는지, 또한 그러한 현상이 얼마나 확산되어 있는지 확인하기 어렵다. 박대환, “북한의 경제 양극화.” 연합뉴스, 2006년 2월 23일.

전쟁이 끝났다.

1953년 전쟁이 끝났을 때, 남한과 북한은 모두 세계에서 가장 가난한 나라들에 속했다. 그러나 두 나라는 극적으로 다른 방향을 향해 갔다. 북한은 주체(juche) 사상, 즉 자주 이념을 도입했고, 이른바 “위대한 지도자”로 불리는 김일성과 이후 그의 전 가족들을 신격화하는 개인 우상화를 도입했다. 개인 우상화에는 김일성의 아들이자 궁극적인 후계자인 “경애하는 지도자” 김정일의 우상화도 포함된다. 북한은 공산주의 동맹국들과의 교류를 제외하고 점차 외부세계로부터 스스로를 고립시켰다. 남한은 잇따른 독재정부 아래에서 좀 더 시장에 기반한 경제 개발을 추구했다. 1980년대, 남한의 군부 지도자들은 여론의 압력에 의해 대통령 직선제를 허용하기로 합의했다. 남한은 이후 지속적으로 발전하여 현재의 자유주의적인 정치 체제를 이루었다.

평화 협정이 아닌 휴전 협정으로 한국 전쟁이 끝난 지 거의 반 세기 동안, 두개의 한국은 서로에 대한 정치적 선전전을 벌여왔으며, 서로에 대한 적대정책을 유지해왔다. 1994년 김일성이 사망했고, 김일성의 마지막 몇 년 동안 이미 실제적 권력을 장악한 것으로 알려졌던 김정일은 이후 철권 통치 및 김일성과 유사한 강력한 개인 우상화를 통해 북한을 지배했다. 김정일이 권력을 장악한 후, 북한에 대한 국제적 관심은 대부분 북한의 핵개발에 대한 협상에 집중되어 있었다. 북한, 남한, 중국, 미국, 러시아, 일본이 참여하는 “6자 회담”은 결론 없이 수 년을 끌고 있다. 한반도내의 핵전쟁 또는 재래식 전쟁에 대한 우려가 이 회담을 뒷걸음질치게 만들고 있으며, 인권 의제들을 자주 소외되도록 만들었다. 북한의 버랑끝 외교로 인해 남한 지도자들은 인권 문제를 너무 공격적으로 부각시킬 경우 북한이 6자 회담 및 기타 양자 대화 채널에서 철수할 것을 염려하고 있다. 북한이 “악의 축”의 일부를 구성하고 있다는 미국의 수사, 그리고 남한 내 일부 사람들의 북한 인권상황에 대한 의도적 무시는 북한 인권 문제에 대한 토론의 심각하고 무익한 정치화에 기여했다.



### III. 과거 기근과 굶주림의 문제

북한의 기근 및 굶주림은 농업 및 경제정책과 밀접한 연관을 맺고 있었다. 1948년 개국부터 북한은 민간인들이 사적 경제 활동에 참여하는 것이 거의 불가능한 중앙통제 경제체제를 채택해왔다.

1950년대에 시작된 배급제도를 통해 북한 정부는 경작농민 자체 소비량을 제외하고 협동농장에서 수확된 모든 국내 농산물을 걷어들였다. 그런 다음 우선 순위예 따라, 노동당 간부, 군인, 공안, 경찰에게는 유리하게, 정부와 당에 충성하지 않는 것으로 간주된 사람들(북한 정부의 용어를 사용하면 “적대” 계층)에게는 불리하게 농산물을 배분했다. 기타 식재료와 소비재들은 배급권을 사용하여 배급소에서 구할 수 있었다.<sup>5</sup>

북한은 수 십년간 배급제를 통해 북한 주민들에게 충분한 식량을 효과적으로 공급할 만한 역량이 없었다. 남한의 북한경제 전문가이자 북한 기근에 대한 매우 뛰어난 저서의 저자인 이석에 따르면, 사무직 노동자들의 배급은 1960년대 하루 700그램에서 1973년 608그램, 1987년 547그램으로 점차 줄어들었다.<sup>6</sup> 북한의 국영 농업연구소의 연구원이었다가 1995년 남한으로 온 이민복(50)은 휴먼라이츠워치에 다음과 같이 상황을 설명했다.

엘리트 계층을 제외하면, 직업을 막론하고, 식량 상황은 크게 다를 것이 없었습니다. 바꾸어 말하면, 모든 사람이 극심한 식량부족을 겪고 있었지요. 연구원들, 교수들, 여타 교육받은 사람들도 예외가 아니었습니다. 농부들 보다 많은 돈을 번다 하더라도, 한달 월급으로 겨우 며칠 식량 밖에 살 수 없다면, 그건 많은 게 아닙니다. 배급의 경우, 비록 쌀이 점점 옥수수로 대체되었고 그 양도 계속 줄었지만, 1980년대 초까지는 주민들에게 배급이 주어졌습니다. 1980년대 중반에 들어서면서, 배급이 미루어지기 시작했지요. 1980년대 말에 들어서자 연체는 일상이 되어버렸습니다.”<sup>7</sup>

과거 배급제도를 통해 분배된 재화들은 중국 및 소련으로부터 온 원조 및 식량 수입에 의해 그 부족분이 충당된 것이었다. 그러나 1990년대 초반 구 소련 해체에 따라 무역 상대국들 대부분을 잃어버리면서 북한은 경제 위기에 직면했다. 이미 역량이 부족하며

<sup>5</sup> 2005년 북한 인권 백서, 통일연구소, 2005년 4월, pp 201-226.

<sup>6</sup> 1994-2000년 북한의 기근, 이석, 통일연구소. 2004년 12월

<sup>7</sup> 휴먼라이츠워치 이민복 인터뷰, 2006년 2월 2일.

잘못 운영되던 농업 분야는, 에너지 부족으로 인해 특히 화학 비료 공장들의 생산성이 감소하면서 또 한번 타격을 받았다. 북한은 홍수, 가뭄을 포함한 일련의 자연 재해들을 연속적으로 겪었다.<sup>8</sup>

1990년대 중반에 이르러, 배급제를 통해 배분되는 식량의 양이 너무 적어서 북한은 식량 또는 굶주림을 해결하기 위한 새로운 대안을 찾아야 했다. 전적으로 배급에만 의지하던 주민들 중 상당수가 굶주림 혹은 그와 연관된 질병으로 죽었다. 1995년, 북한은 국제적인 식량지원을 공식적으로 요청했다.<sup>9</sup> 이례적으로 국내 상황을 공식적으로 공개하면서, 1999년 큰물피해대책위원회의 전인찬은 1995년에서 1998년 사이에 사망률이 37% 상승했음을 보여주는 수치를 공개했다. 언론 매체에 따르면 이는 기근으로 인해 당시까지만 약 22만명의 북한 주민, 인구의 1%가 사망했음을 의미한다.<sup>10</sup> 이는 재앙의 범위를 보여주는 첫번째 공식적인 발표였다. 독립적인 조사자들과 구호 종사자들에 의한 추산은 58만에서 120만 또는 3백만 사이의 다양한 범위의 사망자 수를 제시한다.<sup>11</sup>

이 시기의 경험은 참혹하다. 2005년 5월 북한을 탈출한 여성 김OO는 1996년부터 탈출 때까지 배급제를 통한 정부 배급을 전혀 받지 못했다고 휴먼라이츠워치에 말했다. 그녀는 해산물을 중국에 팔고 쌀과 다른 생필품을 사들이는 무역 회사의 판매원으로 일했다. 그녀의 회사가 식량 거래를 직접 다루었기 때문에, 그녀는 살아 남기에 충분한 식량을 얻을 수 있었다. 그녀의 어머니는 농민시장에서 일하며 천, 단추, 지퍼를 팔아 돈을 벌었다. 그녀는 그녀의 가족은 대체로 굶주림을 피했지만, 많은 이웃들이 굶주림으로 고통 받았고 일부는 기근 동안 죽었다고 말했다. :

개인적으로 아는 사람들 중 15명 정도가 굶어 죽었습니다. 제가 아는 사람

---

<sup>8</sup> 권리에 굶주리다 : 북한 인권 및 식량 위기, 국제 엠네스티, 2004년 1월.

<sup>9</sup> “북한, 식량부족 인정, 일본에 쌀 요청,” 연합통신, 1995년 5월 26일

<sup>10</sup> “북한, 기근으로 수백만명 사망 인정”, 연합통신 1999년 5월 9일.

<sup>11</sup> 수년간 중국 내 북한 난민을 도와왔던 남한 NGO 좋은벗들(Good Friends)은 약 3백만명이 굶주림으로 죽었을 것으로 추산한다. *북한식량난과 북한인권*. 좋은 벗들, 2004년 1월. 북한 중앙통계사무소와 유엔식량농업기구/세계식량계획의 다양한 공식 통계자료들과, 1994년과 2000년 사이의 출생률과 사망률을 토대로, 이석은 58만에서 69만명 사이의 사람들이 굶주림 또는 그와 관련한 질병으로 사망했을 것으로 추산한다. 그러나 이석은 북한 어린이들의 영양상태에 대한 유용한 정보를 사용할 경우 그 수는 63만에서 112만까지 극적으로 증가한다고 말한다. 이석, 1994년~2000년 북한 기근: 발생, 충격 그리고 특징, 통일연구소, 2004년 12월. 인구학 전문가인 대니얼 굿킨드(Daniel Goodkind)와 로레인 웨스트(Loraine West)는 북한이 기근으로 약 백만명의 주민을 잃었다고 말한다. 대니얼 굿킨드(Daniel Goodkind), 로레인 웨스트(Loraine West), “북한 기근과 인구학적 영향(The North Korean Famine and Its Demographic Impact”, 인구개발리뷰(Population and Development Review), 2001년 6월 1일.

중 하나는 전 가족이 굶어죽었어요. 너무 많은 사람이 죽었지요.  
기차역이나 길거리, 어디서나 시체를 볼 수 있었습니다. 1997년이  
최악이었고, 그 후로는 좀 나아졌습니다. 왜냐하면, 모두들 시장에서  
장사를 하기 시작했거든요. 그렇게 살아남았습니다.

북한을 탈출한 많은 사람들은 배급제를 통해 공급되는 식량의 양이 불충분할 뿐만 아니라, 배급이 차별적 기준에 의해 이루어졌다고 주장했다. 지도층 및 그 가족 등 평양에 거주하는 엘리트들, 노동당 고위간부, 군인, 공안, 경찰, 검사 및 기타 사법 관계자 등의 우호 계층에게 먼저 배분되고, 그 다음에야 나머지 주민들에게 배분되었다.<sup>12</sup> 이는 비엘리트 계층이 1990년대 식량 위기 동안 필수 식량에 훨씬 못 미치는 배급을 받았을 뿐만 아니라, 엘리트 계층 및 우호계층에 비해 상대적으로 적은 배급을 받았음을 의미한다.<sup>13</sup>

북한 정부는 또한 수형자들과 같이 국가의 관리 하에 있는 사람들에게 충분한 식량을 줄 책임을 이행하는데도 실패했다. 남한의 통일부에 따르면, 배급제를 통해 수형자들에게 공급된 곡물의 양은 구 배급제도에서 2세~4세 어린이들에게 배급되던 양(하루 200g)과 동일하다.<sup>14</sup>(부록 참조). 영양 전문가들은 성인이 정상적인 건강 수준을 유지하려면 하루 최소 500그램의 곡물이 필요하다고 믿는다. 수형자들의 경우는 더 심각한데, 북한의 수형자들 중 절대다수가 강제노동에 동원되고 따라서 평균적인 사람보다 훨씬 더 많은 열량을 소비하기 때문이다. 북한의 감옥에 수감된 적이 있던 사람들은 극심한 식량부족이 구금 시설 안에서 받는 가혹한 학대만큼이나 고통스러웠으며, 많은 죄수들이 쥐, 뱀, 벌레 등으로 빈약한 배급을 보충한다고 독립된 조사원들에게 반복적으로 증언해 왔다.<sup>15</sup> 이러한 증언들은 북한이 식량 접근에 있어서 차별을 제도화했을 뿐 아니라, 식량을 주민에 대한 상벌의 방법으로 사용했음을 보여준다.

심지어는, 군인, 엘리트 계층 구성원들을 포함하여, 좀 더 나은 배급을 받을 위치에 있는 것으로 여겨지는 사람들 중 일부도, 기근 동안 식량부족으로 고통 받았으며, 그러한

---

<sup>12</sup> 2005년 북한 인권백서, 통일연구소 2005년 4월.

<sup>13</sup> 월간 북한, 2004년 9월, pp.214-216.

<sup>14</sup> “2005 북한의 이해”, 통일교육센터, 통일부, 2005년. 남한의 통일부는 냉전 시대에 북한에 대항하는 정치적 선전기관 역할을 했고, 통일부가 제공하는 정보는 그로 인해 때로 정치적으로 왜곡된 것으로 보였었다. 그러나 그러한 인식은, 1998년 김대중 전 대통령이 취임하고 남한이 북한에 대한 정책을 적대에서 “포용”으로 바꾸면서 어느 정도 달라졌다.

<sup>15</sup> 보이지 않는 탈출: 중국내의 탈북자들, 휴먼라이츠워치, 2002 11월, pp. 25-26; 그들은 우리에게 진실을 말하고 있는가? 믿을 수 없는 잔인함, 북한 난민을 위한 생명 재단 및 북한 인권 자료 센터, 2004년 2월, pp 86~107.

식량부족은 현재까지도 일부 계속되고 있다. 2005년 3월 탈출 당시 군인이었던 임OO(남)은 일반 병사들 역시 굶주림을 겪었다고 휴먼라이츠워치에 진술했다. 항해시에 있는 발전소에 배치되어 일했던 그의 부대는 심각한 식량부족을 겪었다. 김일성과 김정일의 생일 같은 국경일에만 제대로 배급을 받았다. 그 외의 날에는, 하루에 “세 숟가락” 정도의 곡물만을 받았다. 부대원중 대여섯이 영양실조로 죽었고, 부대원들 중 상당수가 몸이 약해져 복무가 불가능해지자 집으로 돌려 보내졌다. 부대원 수는 2002년 중반 100명에서 2004년 중반 약 10명으로 줄어들었다. 임씨는 부대에서 복무하기 전, 굶주림으로 죽은 이웃들 10여명을 알고 있었다. 임씨는 그의 어머니가 중국으로 떠난 후 북한을 탈출했다.<sup>16</sup>

그들이 굶주리는 건 다들 알고 있었습니다. 한동안 안보이다가 결국, 그 중 몇사람은 자기 집에서 죽은 채로 발견되었습니다. 그런 일은 너무 흔했습니다. 먹을 것을 찾아 이리저리 돌아다니다가 길에서 죽은 사람들도 있었습니다. 죽은 사람들이 너무 많다보니 당국자들이 유족을 찾을 수 없을 때도 많았죠. 그래서 관도 없이, 5명씩 10명씩 언덕에 묻곤 했습니다.<sup>17</sup>

2000년 북한을 탈출한 한OO(남)은 평양에 거주하는 공안요원으로서 엘리트 지위였음에도 불구하고 굶주림으로 고통 받았다. 그는 하루 700g의 곡물을 계속 받았지만, 그의 부모가 일을 하지 않아서 배급을 받지 못했으므로, 그가 받은 배급으로 세 사람이 먹고 살아야 했다. 그의 가족은 그래도 다른 사람들보다는 훨씬 낫았다. : 그가 아는 가구들 중 셋 중 둘은 최소 한명의 가족이 굶주림으로 죽었거나, 중병에 걸렸거나 혹은 식량을 구하기 위해 집을 나갔다.<sup>18</sup>

하루 중 대부분을 식구들을 위해 먹을 것을 구하러 애쓰는데 보냈습니다. 온갖 것을 내다 팔았습니다. 장롱, 희귀한 책들, 뭐든지요. 쌀독은 비어있을 때가 많았습니다. 하지만 가구를 내다 파는 사람은 너무 많아도 먹을 것을 내다 파는 사람은 적었기 때문에, 물건들을 팔아서 돈은 많이 구할 수가 없었습니다. 그 전엔 그런 굶주림은 상상도 하지 못했습니다. 비참했습니다.

---

<sup>16</sup> 휴먼라이츠워치 전화 인터뷰, 2006년 2월 6일.

<sup>17</sup> 휴먼라이츠워치 인터뷰, 서울, 2006, 2월 2일.

<sup>18</sup> 휴먼라이츠워치 인터뷰, 서울, 2006년 2월 7일

북한 정부가 정부 정책에 대한 은연중의 비판조차도 용납하지 않은 것이 절박한 위기의 한 원인이었다. 위에서 소개된 북한의 국영 농업연구소 연구원이었던 이민복은 생산량을 증가시키기 위한 우량 옥수수 종자를 개발하는 연구를 했었다고 휴먼라이츠워치에 말했다. 그러나 1990년 초 그는 농가에서 행한 실험에서 생산결과물을 소유하도록 허락된 농가가 그렇지 않은 농가보다 훨씬 더 많은 농작물을 산출하자 북한의 농업에 시장 원리를 도입해야 한다고 상부에 제안했다가 “반동적” 사상을 가졌다며 호된 질책을 받았다. 그는 식량 위기가 북한을 강타하기 전인 1990년 11월 북한을 탈출했다.<sup>19</sup>

## 식량 원조

1995년, 북한은 뒤늦게 국제 사회에 긴급 식량 원조를 호소했다. 원조국들은 빨리 움직였으며 1996년부터 2005년까지 미화 2십억불에 해당하는 식량 원조를 제공했다. 이 기간동안 세계식량계획은 영아, 수유 및 임신 여성, 노인을 우선 순위로 시기에 따라 북한 인구의 3분의 1에 달하는 숫자의 사람들에게 식량을 공급했다.<sup>20</sup>

이 기간 내내, 북한은 세계식량계획 관계자에 의한 원조식량 배분 감시에 제한을 가했다. 수혜자들, 그리고 식량 프로그램의 지원을 받지 못하는 사람들에게 접근을 제한했고, 방문 지역 및 횟수를 제한했으며, 주민들의 필요사항에 대해 일반적으로 턱없이 부족한 정보를 원조국들에게 제공했다. 북한은 203개 군(郡)중 43개 지역, 북한 인구의 13%가 거주하는 지역에 보안을 이유로 세계식량계획의 방문을 전적으로 금지했다. 경우에 따라 북한은 세계식량계획이 이전에 방문했던 지역에 접근을 금지하거나, 또는 명확한 설명 없이 그러한 제한을 해제하기도 했다.<sup>21</sup> 탈북자들은 그러한 제한이 해당 지역에 군사 시설, 공장, 연구소, 핵시설, 그리고 특히 정치범 수용소가 있기 때문이라고 주장해 왔다.<sup>22</sup>

세계식량계획이 접근을 허가 받은 지역이라 할지라도 방문 일주일전에 통보를 해야 했다. 면담 대상자를 임의로 선택할 수 없었으며, 이는 원조식량이 실제로 의도한 수혜자들에게 전달되었는지에 대한 객관적 평가를 실행하는 능력에 손상을 입혔다. 세계식량계획

---

<sup>19</sup> 휴먼라이츠워치 인터뷰, 서울, 2006년 2월 2일, 이씨는 1990년 11월 중국으로 탈출했다가 같은 날 체포되었다. 그 후 북한 공안원들에게 계속적인 심문과 고문을 받았다. 중국에서 겨우 하루 밖에 보내지 않았으므로, 당국자들은 그가 “체제전복적” 범죄를 저지르지는 않았다고 판단하고 그를 풀어주었다. 그는 다시 중국으로 탈출했고, 몇 년간을 숨어 지낸 후, 남한으로 와서 서울에 정착했다. 현재 인권활동가로 일하고 있다.

<sup>20</sup> 세계식량계획, “세계식량계획 긴급보고서”, 2006년 2월 24일

<sup>21</sup> 세계식량계획은 2005년 1월 함경남도 고원군 방문을 금지 당한 지 6개월 후인 2005년 6월 다시 접근을 허가 받았다. 세계식량계획, “세계식량계획 긴급 보고,” 2005년 6월 22일.

<sup>22</sup> 브래들리 마틴(Bradly K. Martin), 어버이 수령님의 자애로운 보살핌 아래서, 미국, 2004년 9월, pp 551-568.

관계자들은 하나같이, 최근 몇 년간의 개선에도 불구하고, 북한에 대한 접근 수준이 세계식량계획이 활동하는 다른 나라들에 미치지 않음을 인정한다.

국제적 구호단체 국경없는의사회는 북한 내 특정 지역에 대한 접근 제한과, 원조식량이 취약 계층민들 보다는 정권에 충성하는 사람들에게 배분되고 있다는 염려를 이유로 1998년 북한에서 철수했다.<sup>23</sup> 당시 국경없는의사회 사무국장 에릭 고메르(Eric Goemaere)는 한 발표문에서 “인도주의적 도움은 공정하고 책임있게 시행될 때만 그것을 필요로 하는 사람들에게 도움이 될 수 있다. 북한의 경우엔 그렇지 않다,”고 말했다.<sup>24</sup>

2005년 11월, 미국국제개발처(USAID)는 세계식량계획이 식량 분배 및 감시 활동의 종단을 요구 받았다는 보고서에 대한 반응으로 북한에 약속한 식량원조(2만5천톤)의 나머지 분량 공급을 중단하겠다고 발표했다. 미국국제개발처는, 세계식량계획 국제 담당 직원의 온전한 구성을 포함, 세계식량계획의 활동이 제대로 이루어지지 않는 한, 미국개발처의 식량 원조가 최소한 원래 의도한 수혜자들에 도달할 것이라고 확신할 방법이 전혀 없다고 말했다.<sup>25</sup>

탈북자들 및 언론매체의 보도에 따르면 미국, 일본, 남한에서 온 쌀포대들이 시장에서 팔리고 있다고 한다.<sup>26</sup> 곡물의 구매와 배급을 담당하는 곡물관리소에서 10년간 일하다가 남한에 재정착한 한 북한 남성은 남한 연구자들에게 외국에서 공급되는 곡물이 주로 고위 정부 관료들에게 분배되었다고 말했다.<sup>27</sup> 2006년 2월 세계식량계획 발표문은, 이름은 밝히지 않았지만, 미국 이외의 다른 원조국들 역시 원조식량을 도움이 필요한 주민들에게 전달하고 분배를 감시하는 세계식량계획의 역량에 우려를 표시해왔음을 시사했다.<sup>28</sup>

## 사적 식량 거래

1990년대 중반에 들어서, 위에 언급한 한OO와 같은 북한 주민들은 공식적으로 허가된

---

<sup>23</sup> “국경없는의사회 북한에서 철수,” AFP, 998년 9월 30일.

<sup>24</sup> “국경없는의사회는 원조국들에게 북한에 대한 원조 정책을 재검토할 것을 요구한다,” MSF 보도자료, 1998년 9월 30일.

<sup>25</sup> 세계식량계획, “세계식량계획 긴급 보고서,” 2005년 11월 11일.

<sup>26</sup> 앤드류 나시오스(Andrew Natsios), *북한 대기근: 기근, 정치, 외교정책*, 미국 평화연구소, 미국 발행, pp 171-179. 스테판 하거드(Stephan Haggard)와 마커스 놀란드(Marcus Noland), *굶주림과 인권: 북한 대기근의 정치학*, 미국 발행. 북한인권미국위원회, 2005년 8월.

<sup>27</sup> 2005년 북한 인권 백서, 통일연구소, pp 201~226.

<sup>28</sup> “세계식량계획은 북한의 영양 결핍에 대응할 계획이 승인되었다고 발표,” 연합뉴스, 2006년 2월 23일.

장마당과 불법 암시장 모두에서 주로 물물교환의 형태로 사적 경제 활동에 참여하기 시작했다. 작은 채마밭이나 경사진 산허리, 혹은 전에 황무지로 여겨졌던 곳이나 농지로 허가되지 않았던 곳 등에서 사적으로 곡물, 야채를 재배하거나 가축을 기른 농민들이 주된 식량 공급원이 되었다. 일부는 중국으로 탈출해 식량을 구입한 뒤 다시 농민 시장에 되팔았는데, 이러한 식량이 부분적으로 수요와 공급의 차이를 메웠다.

1990년대 후반에 이르러 북한은 배급체계의 경직성을 완화했다. 중앙 정부는 자신의 독점 영역이었던 식량무역에 지방 정부들이 참여하도록 허락했으며, 협동농장 뿐만 아니라 공장과 도시 가구들에 농지를 할당했고, 개인에 의한 사적 식량 거래를 거의 눈감아주었다.<sup>29</sup> 북한의 국내 농산물 생산은 서서히 증가하기 시작했는데, 이는 대체로 국제적인 비료 지원과 자체적 개혁 조치의 결과였다. 남한 농촌진흥청에 따르면 북한의 국내 농산물 생산은 2000년에서 2005년 사이 15% 증가하였다.

2002년 7월 북한은 현존 장마당의 일부 합법화, 일용품 가격 및 임금의 조정, 실패한 국영기업의 보조금 중단을 포함하는 경제개혁 조치를 공식적으로 발표했다. 농업 분야에서의 개혁 조치에는 일부 협동농장에서 가족기반 경작 단위를 시행하고, 농민들이 경작 작물을 스스로 선택하도록 허락하고, 사적 경작지의 허가 면적을 확장하는 것이 포함되었다.<sup>30</sup>

이러한 조치들은 북한이 경제 개혁을 위해 필요한 단계들을 밟아 가는 신호로서 많은 사람들에게 환영 받았지만, 북한 정부는 지속적인 개혁을 통해 후속 조치들을 이어가는데 실패했다. 그러는 동안 많은 북한 주민들은, 높은 인플레이션으로 식량 가격이 계속해서 폭등하는 등 개혁의 의도하지 않은 부작용으로 고통 받았다. 2004년 농산물의 시장가격은 2002년 6월보다 8배나 올랐다. 임금은 어느정도 올랐지만, 가파른 물가 폭등을 따라잡기에는 부족했다.<sup>31</sup> 국영 기업들이 문을 닫음에 따라 많은 북한 노동자들이 실업자가 되었고, 일부는 그들의 유일한 수입원과 식량원을 잃어버렸다.

---

<sup>29</sup> 이석, 1994-2000년 북한 기근: 발생, 충격 그리고 특징, 통일연구소, 2004년 12월.

<sup>30</sup> 북한 경제개혁의 이해, 북한 경제 센터, 통일연구소, 2005년 4월.

<sup>31</sup> Ibid.

#### IV. 현재 식량 상황

2005년 2천3백7십만명(2004년 보다 0.7% 증가)인 북한 인구 추산에 근거하여<sup>32</sup> 유엔식량농업기구/세계식량계획은 북한이 2006년에 5백3십만 톤의 곡물을 필요로 한다고 말했다.<sup>33</sup> 남한 정부는 현재 북한 인구가 필요로 하는 곡물을 6백만 톤으로 추산한다.<sup>34</sup> 1990년대 식량 위기 이전의 일인당 소비량에 근거하여, 일부 전문가들은 북한 주민들이 2006년 6백5십만 톤에서 7백만 톤의 곡물을 소비할 것으로 예측할 수 있다고 휴먼라이츠워치에 말했다.<sup>35</sup>

유엔식량농업기구/세계식량계획은 2005년 북한의 곡물 추수를 4백5십만 톤으로 추산한다.<sup>36</sup> 식량 전문가들은 상대적으로 좋은 기상 상황, 좋은 종자의 보급, 해충에 의한 피해가 예년보다 적었던 것, 관개가 잘 되었던 것, 국제 사회로부터 비료가 안정적으로 공급되었던 것을 포함하여, 2005년 북한의 곡물 생산 상황이 호전되었다는 데 동의한다.<sup>37</sup> 그러나 전문가들은 수확물 가공 지연, 운송수단 및 적합한 저장시설의 부족, 쥐로 인한 손실을 포함한 여러 가지 이유로 인해 북한 국내 생산의 약 15%가 매년 상실되는 것으로 믿고 있다.<sup>38</sup> 이러한 가정을 근거로 할 때, 북한에는 2005년 추수를 통해 산출된 국내 농산물 중 382만5천 톤 정도가 남아있을 것으로 보인다.

세계식량계획은 주로 남한과 중국으로부터 오는 양자 원조가 2005년 11월~2006년 10월 기간에 75만 톤에 달할 것으로 예상된다고 말했다. 북한이 다른 나라들로부터 곡물을 어느

---

<sup>32</sup> “유엔식량농업기구/세계식량계획 북한 옥수수 및 식량 공급 평가 특별 보고서,” 유엔식량농업기구/세계식량계획, 2004년 11월 22일. 세계보건기구(WHO)는, 북한의 인구는 2003년 2천226만4천명, 연간증가율 0.8%로, 현재 인구는 2천3백만에 달했을 것으로 본다. 남한 통일부 역시 약 2천3백만명으로 추산한다.

<sup>33</sup> 유엔식량농업기구/세계식량계획은 북한이 수확물 가공처리의 지연, 운송수단 및 적합한 저장설비의 부족을 포함한 여러 가지 이유로 인해 추수량의 약 15%를 상실하는 것으로 추산한다. 유엔식량농업기구/세계식량계획은 또한 북한이 종자 23만 톤과 가축 사료용 곡물 18만 톤을 필요로 한다고 말한다. “유엔식량농업기구/세계식량계획 북한 옥수수 및 식량 공급 평가 특별 보고서,” 유엔식량농업기구/세계식량계획, 2004년 11월 22일.

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> 휴먼라이츠워치와 농촌경제연구소 권태진 박사와의 인터뷰, 서울 2005년 12월; 휴먼라이츠워치와 남한의 북한경제 전문가와의 인터뷰(본인 요청에 따라 성명 미공개), 서울, 2006년 1월.

<sup>36</sup> 남한 농촌진흥청은 2005년 북한의 곡물생산량을 2004년보다 5.3% 증가한 4백54만톤으로 추산한다. “2005년 북한 곡물 생산량 추산,” 농촌진흥청, 2005년 11월 29일.

<sup>37</sup> 권태진, “2006년 북한의 가용 식량과 남북간 협조 전망,” 한국 농촌경제연구소, 2005년 12월.

<sup>38</sup> “유엔식량농업기구/세계식량계획 북한 옥수수 및 식량 공급 평가 사업,” 유엔식량농업기구/세계식량계획, 2004년 11월 22일.



정도 수입하는지, 또는 북한 상인들이 비공식적인 경로를 통해 어느 정도를 수입하는지도 알려져 있지 않지만, 북한경제 전문가들은 전체적인 곡물 공급에 영향을 미칠 만큼 그 양이 많지는 않을 것으로 믿는다. 세계식량계획은, 세계식량계획이 입수 할 수 있는 정보를 근거로 하여, 북한이 2005년 10월~2006년 11월 기간에 15만 톤에서 30만 톤의 곡물 부족을 겪을 것으로 예상된다고 말한다.<sup>39</sup>

여기서 언급되어야 할 점은 이러한 추산들이 낙관적인 계산에 근거하고 있다는 것이다. 일부 식량 전문가들은 가공처리 기계, 운송수단, 적절한 저장 설비의 부족 및 쥐로 인한 손실로 인해 북한 추수량의 30%에 달하는 양이 손실될 수 있다고 지적한다.<sup>40</sup> 세계식량계획의 계산 역시 남한과 중국의 양자 원조가 예정된 수준으로 계속될 것이라는 가정에 근거한다. 다른 말로 하면, 곡물공급량을 낙관적으로 예측한다 하더라도, 많은 북한 주민들이 올해 식량부족에 직면할 것이라는 뜻이다.

곡물 공급에 관한 우려는 다른 유효한 정보들에 의해 뒷받침된다. 북한의 정부 기관들이 2004년 10월 세계식량계획 및 유엔아동기금과 공동으로 7개 도와 1개 자치도시에 거주하는 4800 가구들을 대상으로 한 영양검사를 실시했다. 조사결과 24개월 이하의 자녀를 가진 여성들의 32%가 영양 실조였으며, 전반적인 식량 공급 개선에도 불구하고 북한 어린이들의 영양상태가 여전히 매우 나쁨을 보여주었다. 6세 미만(최대 71개월) 어린이 들 중 37.0%가 발육장애(연령에 비해 너무 왜소함), 23.4%가 체중미달, 1.8%가 심각한 허약상태였다. 조사는 임신부 영양부족과 그에 따른 출생시의 낮은 몸무게가 발육장애의 만연과 연관이 있음을 보여준다. 쌀 및 쌀 제품, 가금류 또는 고기, 녹황색 채소, 기름 및 지방의 소비 빈도가 높은 가구일수록 어린이 영양실조가 낮았다는 것은 놀라운 일이 아니다. 조사결과 국가 배급 또는 농민 배급이 주요 식량의 가장 일반적인 공급원이었지만, 조사 가구의 4분의 1은 세계식량계획이 그들의 주요 식량공급원이라고 말했다.<sup>41</sup>

유엔아동기금에 따르면, 어린이들 가운데서 발견되는 발육장애와 허약상태 이외에, 영양실조는 때로 복합적인 양상을 띠고 상호 영향을 미치는 다양한 형태를 취할 수 있다. 이에는 단백질 에너지 결핍, 요드 결핍 장애, 철분 및 비타민 결핍이 포함된다. 요드 결핍은

---

<sup>39</sup> “장기적 구조 및 회복 활동 – 북한 10488.0,” 세계식량계획, 2006년 2월 3일.

<sup>40</sup> 앤드류 나시오스(Andrew S. Natsios), 북한 대기근 : 기근, 정치, 외교 정책, 미국 평화연구소, 미국 발행, 2001, pp 179~181.

<sup>41</sup> “2004 북한 영양 평가 조사 결과 보고서,” 중앙통계사무소, 어린이 영양 연구소, 조선 인민 민주주의 공화국, 2006년 2월 7일 갱신.  
[http://www.unicef.org/dprk/dprk\\_national\\_nutrition\\_assessment\\_2004\\_final\\_report\\_07\\_03\\_05.pdf](http://www.unicef.org/dprk/dprk_national_nutrition_assessment_2004_final_report_07_03_05.pdf)

지적 능력에 손상을 입힐 수 있으며, 빈혈증(혈액 속 산소운반 요소의 결핍)은 임신 및 출산 합병증의 요인이고, 임신부의 엽산 결핍은 영아의 선천적 기형의 원인이 되며, 비타민 D 결핍은 뼈가 약하게 형성되는 원인이 될 수 있다. 비타민 A 결핍은 오래전부터 시력상실을 유발하는 것으로 알려져왔다. 약간의 비타민 D 결핍조차도 면역 체계를 전적으로 손상시킬 수 있으며, 설사와 홍역에 대한 어린이의 저항력을 약화시킨다.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> “침묵의 응급상황,” 유니세프, <http://www.unicef.org/sowc98/silent.htm>. 2006년 2월 24일 인터넷 열람.

## V. 배급제, 사적 곡물거래 금지, 세계식량계획 긴급식량원조 중단의 영향.

### 배급제

동아일보에 따르면, 북한 정부는 2005년 8월 19일 배급제를 완전히 복구시키라는 지시를 모든 시와 군에 내려보냈다. 이 지시를 실행하기 위한 지방 관료들의 회의가 이어졌다.<sup>43</sup> 연합뉴스는 친북 신문 “조선신보”의 기사를 인용, 북한이 2005년 10월 1일 식량 배급체계를 완전히 복구시켰다는 북한 대변인의 말을 보도했다.<sup>44</sup> 세계식량계획은 이후 북한내 정기 활동보고서를 통해 배급제의 재개를 확인했다.

2005년 10월 28일, 세계식량계획은 전국에 있는 공공 배급소를 점검 방문한 보고서를 발표했다. 보고서는 새로운 배급제 실행을 평가했다. 북한 관료들은 배급을 1994년 수준인 일인당 하루 500g으로 정상화시키라는 중앙정부의 지시를 받았다고 세계식량계획에 말했다. 보고서에 따르면, 10월달에 거의 전국에서 목표가 달성되고 있었으며, 이는 주로 막 끝난 추수를 통해 생산된 것과 남한에서 공급한 쌀을 통해서였다.<sup>45</sup> 그러나 한 달도 지나지 않은 2005년 11월 25일, 세계식량계획은 많은 주민들이 평균 목표인 일인당 하루 500g보다 훨씬 적은 배급을 받고 있다고 보고했다. 곡물 거래가 계속해서 금지되자, 주민들은 하루 하루의 궁핍을 견디는 데 필요한 곡물을 구하는데 어려움을 겪고 있다고 보고서는 전했다.<sup>46</sup>

세계식량계획의 2005년 11/12월 월간 보고서(Monthly Update)에 따르면, 곡물의 시장 판매 금지가 전국적으로 여전히 시행되고 있었지만, 비공식적인 판매가 평양에서 계속 관찰되었다. 가격은 급격히 떨어졌다. 수입된 쌀은 시장에서 10월에 킬로그램당 675원에 팔리던 것이 11월에는 평균 525원에 팔렸고, 옥수수는 400원에서 330원으로 떨어졌다. 가격 하락은 곡물 접근성이 증가한 결과인 것으로 보이며 배급제의 정상화가 적어도 2005년 11/12월 평양에서는 성공을 거두고 있음을 시사한다고 보고서는 전했다.<sup>47</sup> 이로써 배급제가 제대로 시행되고 있음을 의미한다고 결론 내릴 수도 있지만, 기억해야 할 점은 평양 거주민들이 북한의 우호 계층에 속하는 것으로 간주돼왔던 만큼 언제나 배급제의

<sup>43</sup> 주성하, “북한 10월에 배급제 재개 - 전국에 지시 내려,” 동아일보, 2005년 8월 31일.

<sup>44</sup> 문성규, “북한 당국자들 식량 공급 정상화 확인,” 연합뉴스, 2005년 10월 27일.

<sup>45</sup> 세계식량계획, “세계식량계획 긴급보고서,” 2005년 10월 28일.

<sup>46</sup> 세계식량계획, “세계식량계획 긴급보고서,” 2005년 11월 25일.

<sup>47</sup> “세계식량계획 2005년 11/12월 북한 월간 보고서,” 세계식량계획, 2005년 12월.

가장 큰 수혜자들이었고, 따라서 평양의 상황이 다른 지역의 상황을 반영해 주지 않는다는 점이다. 북한 정부는 정권에 철저히 충성하지 않는 사람들을 평양 및 다른 대도시에서 주기적으로 추방한다. 식량이 부족한 시기에 더 적은 배급을 주는 것은 그러한 사람들에게 내리는 가중적인 처벌인 것이다.<sup>48</sup>

다른 언론 보도들은 배급 재개가 그리 오래가지 못했다고 전한다. 2005년 12월 말, 북한전문 인터넷 뉴스 데일리엔케이(Daily NK)<sup>49</sup>는, 적어도 조사 지역 안에서, 10월에는 배급이 이루어졌지만 11월에는 다시 중단되었다고 보도했다. 청진시와 같이 당국자들이 시장에서의 곡물매매를 엄격하게 단속했던 지역에서는, 많은 북한 주민들이 암시장에서 곡물을 살 수 밖에 없었으며, 한편 장마당에서 곡물을 파는 사람들은 공무원들에게 뇌물을 주면서 장사를 했다고 한다.<sup>50</sup> 데일리엔케이의 다른 보도들은, 사적 곡물매매에 관한 강경 조치들이 어떤 지역에서는 완화되는 반면 다른 지역에서는 더 강화되는 등, 지방 당국자들이 정책을 적용하는데 일관성이 없다고 전한다.<sup>51</sup>

그와 별도로, 북한이 곡물을 자국 국민들에게 판매함으로써 이윤을 취하려 하는지도 모른다는 의혹을 제기하는 뉴스 보도들이 있다. 2005년 동아일보는 북한 당국자들이 식량 위기 때 그만두었던 국가지정 일터로 귀환하지 않은 시민들에게, 귀환한 사람들에게 파는 것보다 훨씬 높은 가격으로 직접 곡물을 판매하고 있다고 보도했다.<sup>52</sup> 2006년 2월, 데일리엔케이는 청진시에서 국영배급소가 시장에서의 똑같은 가격으로 곡물을 팔고 있었지만, 주민들은 시장 대신 배급소에서 쌀을 사도록 강요 받고 있었다고 보도했다.<sup>53</sup> 이러한 보도들은 성격상 일화적이고 구체성이 부족하며, 그러한 관행이 만연되어 있는지 또는 새로운 국가정책을 반영하는지 여부를 확인하기가 불가능하다. 그러나 그러한 보도들은 배급제의 정상화가 일반적인 북한 주민들에게 혜택을 주지 못하고 있다는 우려를 더욱 심화 시킨다.

---

<sup>48</sup> “북한식량난과 북한인권,” 좋은 벗들, 2004년 1월, pp 66-73 ; 앤드류 나시오스, 북한 대기근: 굶주림, 정치, 외교정책, 미국 평화연구소, 미국 발행, 2001, pp 171~179.

<sup>49</sup> 2004년 12월 설립된 데일리엔케이(Daily NK)는 북한의 민주주의와 인권에 초점을 맞추고 있으나, 핵무기, 이산 가족 및 다른 북한 관련 문제들 또한 다룬다. 주로 한국어로 인터넷에 발행되지만, 일부는 영어로 번역된다. 중국에 몇 명의 특파원을 두고 있으며, 탈북자들을 주기적으로 면담하여 북한내의 최근 정보들을 발표한다. 보수적인 편집경향을 가지고 있으나, 북한내 상황에 대한 기사들은 신뢰할만 한 것으로 여겨진다.

<sup>50</sup> 김영진, “2005년 12월 청진 주민 10문 10답,” 데일리엔케이, 2005년 12월 27일.

<sup>51</sup> 권정현, “12월 신의주 쌀값 안정화,” 데일리엔케이, 2005년 12월 3일. 광대중, “올 겨울 북한의 식량과 물가에 대해,” 데일리엔케이, 2005년 12월 13일.

<sup>52</sup> 주성하, “북한 식량 분배의 이중 가격 체계,” 동아일보, 2005년 11월 10일.

<sup>53</sup> 한영진, “북한은 자기 국민들을 상대로 쌀장사를 하고 있는가?” 데일리엔케이, 2006년 2월 24일.

일부 전문가들은 배급제가 자체적인 수입원 및 식량 접근권을 갖지 못한 북한의 최취약 계층에게 도움이 될 수 있다고 주장한다. 배급체계가 최취약 계층을 위한 안전망으로 사용된다면 그럴 수 있다. 배급제 또는 기타 배급체계가 필연적으로 인권을 침해하는 것은 아니며, 오히려 배급제는 군사분쟁이나 자연재해로 인한 식량 부족이나 사재기를 해결해야 하는 특정 상황에서는 필수적일 수 있다. 그러나 많은 탈북자들은 사회의 가장 취약한 구성원인 어린이와 노인들이 배급제가 전적으로 시행되던 1990년대 기근의 일차 희생자들이었음을 조사원들에게 증언해 왔다.<sup>54</sup> 북한 정부가 새로이 배급체계에 의존함으로써 제기되는 우려는 과거의 배급에 동반되었던 차별과, 북한 정부가 배급제를 통해 해결하려고 하지 않거나 해결할 수 없는 것으로 증명된 곡물의 만성적 공급 부족에 있다.

## 사적 곡물 거래 금지

이미 언급한 바와 같이, 북한은 2005년 10월 장마당에서의 곡물매매를 다시 금지시켰다.<sup>55</sup> 2005년 11월 세계식량계획은 이 새로운 정책이 시행되는 사례가 점점 더 많이 발견된다고 보고했다. 외국인들이 방문할 수 있는 평양의 장마당 두 곳에서 곡물은 더 이상 구할 수 없었으며, 세계식량계획 직원들과 면담한 지역 공무원들은 이러한 현상이 전국적인 것이라고 확인했다.<sup>56</sup>

식량 배급은 북한에서 주민을 통제하는 가장 중요한 수단인 것으로 보인다. 주민들이 오로지 직장과 학교를 통해서만 배급을 받을 수 있었으므로, 이 체계는 주민들 전체를 꼼짝없이 복종하게 만들었고, 따라서 주민들은 유일한 식량원을 잃는 위험을 감행하려 하지 않았다. 북한 정부는 현재, 굶주림의 위험이 높아지는 것과 무관하게, 시계를 거꾸로 돌려, 대폭적인 이동의 자유와 장마당의 발전을 허용하면서 잃어버렸던 주민통제를 복원하려 애쓰는 것으로 보인다.

1990년대 대기근동안, 수많은 북한 주민들이 식량을 찾아 중국으로 탈출했으며, 이는 북한 내부 상황에 대한 국제적인 관심을 증폭시켜 왔다.<sup>57</sup> 기근 이후, 사적 곡물 거래의 증가는

<sup>54</sup> 북한식량난과 북한인권, 좋은 벗들, 2004년 1월, pp 30-35. 좋은 벗들이 1,885명의 북한인들을 대상으로 1997년에서 2000년 까지 실행한 조사는 9세 이하어린이들과 60세 이상의 사망률이, 다른 연령대 사람들과 비교하여, 극적으로 상승했음을 보여준다.

<sup>55</sup> 세계식량계획, “세계식량계획 긴급 보고서,” 2005년 9월 30일.

<sup>56</sup> 세계식량계획, “세계식량계획 긴급 보고서,” 2005년 11월 11일.

<sup>57</sup> 북한을 떠난 이유가 무엇이든 상관없이, 귀환한 북한 주민들은 감금에서 고문, 장기 수감, 심지어 사형에

이동의 자유와 주민들간의 비공식적 접촉을 강화시켰으며, 이는 거주하는 마을이나 시를 떠나기 위해 국가의 허가를 받아야 했고 이를 어길 경우 가혹한 처벌을 받았던 구 체계 아래에서는 생각할 수도 없던 진전이다. 현재 너무 많은 북한 주민들이 생계를 위해 사적 거래에 의존하고 있고, 내부적인 규범과 당에 대한 충성도가 과거보다 약한 것으로 알려지고 있는 만큼 곡물 거래 금지가 지속되기 어려워 보임에도 불구하고, 북한 당국자들은 사적 경제의 큰 부분을 구성하는 곡물 거래를 금지하는 것이 일시적으로 어느 정도 까지는 통제를 회복시키는데 도움을 줄 수 있다고 믿는 듯 하다.

일부 동정적인 관찰자는 사적 곡물 거래의 금지가, 주민들을 과거의 국가지정 일터로 되돌려 보내 실업률을 억제하고 물가 변동으로 인해 야기되는 인플레이션을 억제하는 등의 보다 긍정적인 동기에서 비롯되었다고 주장한다. 그러나 북한 정부가 만성적 식량 공급 부족의 근본적 원인을 해결할 능력이 없는 상태에서 곡물 거래 금지가 그러한 목적을 성취할 수 있을 것 같지는 않다. 심지어 배급제가 제대로 기능하고 있을 때에도, 대부분의 북한 주민들은 배급제만으로는 충분한 식량을 공급 받지 못했다. 사적 곡물 매매를 불법화 하는 것은 곡물 거래를 완전히 중단시키지 못할 것이나, 지방 공무원들에게는 그러한 활동을 하는 주민들을 괴롭히거나 뇌물을 강요할 근거를 만들어 주고 있다. 그러한 관행이 얼마나 만연되어 있는지 확인하기는 불가능하다. 그러나 2005년 말 데일리엔케이(Daily NK)는 청진시 거주자들의 경우, 이미 시장에서 곡물을 매매하기 위해 공무원들에게 뇌물을 주도록 강요 받고 있다고 보도했다.<sup>58</sup>

## 세계식량계획 및 기타 식량 원조자들에 대한 제한

세계식량계획은 1995년부터 북한의 최취약 계층 수 백만명에게-주로 어린이, 임신 및 수유 여성, 노인-식량을 제공해 왔다.<sup>59</sup> 2005년 말까지 세계식량계획 국제 담당 직원의

---

이르는 가혹한 학대를 받는 경우가 많다. 북한 정부는 국가의 허가 없이 북한을 떠나는 것을 범죄 행위로 간주하며, 사형에 처해질 수도 있는 반역죄로 간주하는 경우도 있다. 중국은 국제법에 따라 생명과 자유가 위협받는 곳으로 탈북자들을 되돌려 보내지 말아야 할 의무가 있다. 이 의무는, “강제송환금지(non-refoulement)”의 원칙에 따른 것이며, 1951년 난민협약과 그에 따른 1967년 의정서에 명시되어 있다. 중국은 1982년부터 두 협약 모두의 가입국이다. “강제송환금지(non-refoulement)”의 권리는 관습적 국제법으로 인정되고 있으며, 조약의 가입 여부와 관계없이 모든 국가에 대해 구속력을 갖는다. 그러나 중국은 북한 주민들을 체포, 송환해 왔으며, 그들을 “불법적 경제이주자”로 분류하고, 그러한 불법적 송환의 결과로 그들이 당하게 될 학대를 무시하고 있다. *보이지 않는 탈출*: 중국내의 탈북자들, 휴먼라이츠워치, 2002년 11월.

<sup>58</sup> 김용진, “2005년 12월 청진 거주자 10문 10답”, 데일리엔케이, 2005년 12월 27일.

<sup>59</sup> 2005년 세계식량계획은 북한 주민 460만명에게 공급할 식량 293만톤을 공급했다. 2004년에는 540만명에게 27만4천톤을, 2003년에는 590만명에게 51만2천톤을 공급했다. 휴먼라이츠워치와 세계식량계획 대변인 제럴드

반이 넘는 32명이 그 해의 식량 원조 분배 감시에 직접 참여했다. 그들은 2004년에 한달 평균 440회의 감시 방문을 행한 반면, 2005년에는 한달 평균 388회의 감시 방문을 실시했다. 2005년 한 해 동안 세계식량계획은 북한의 203개 구, 군 지역 중 160곳을 방문했다. 직원들이 일단 해당 지역에 도착하면 군 단위에서는 감시 계획 변경에 대해 훨씬 더 유연해졌으나 식량 공급 지역에 대한 사전 통보 없는 방문은 계속해서 불허되었다. 2005년 말까지 북한에 머문 세계식량계획 직원들 중 일부는 기초적인 한국어를 구사했다.<sup>60</sup>

북한에서 세계식량계획의 감시활동은, 전국적인 접근, 사전통보 없는 방문, 면담 대상자의 임의적 선택을 포함하여, 다른 곳에서 적용되는 표준에 미치지 못했으며, 이는 북한정부가 부과한 제한 때문이다.

2005년, 긴급 식량원조를 중단해달라는 북한 정부의 요구에 따라, 세계식량계획은 감시 활동을 단계적으로 축소했다. 평양 이외의 5개 본소의 문을 닫고 2005년 12월 31일로 활동을 마감했다. 세계식량계획 이사 제임스 모리스(James Morris)가 2005년 12월 평양을 방문했지만, 양측은 북한에 체류할 세계식량계획 국제 직원의 수와 향후 세계식량계획 활동의 규모 및 구조에 합의하는데 실패했다.<sup>61</sup>

2006년 2월, 세계식량계획 이사회는 개발원조 활동에 초점을 맞추는 2년간의 북한 프로그램을 승인했다. 세계식량계획 평양사무소는 원조를 재개하기를 희망하고 있으며, 식량-근로 연계 프로그램(food-for-work programs)과 모자 식량지원 프로그램(mother and child feeding program)을 통해 190만 명의 어린이들과, 임신 여성, 도시빈민들에 연간 75 만톤의 식량을 공급하고자 한다. 프로그램은 북한의 가장 취약한 15개 군에 초점을 맞출 것이다.<sup>62</sup> 세계식량계획과 북한은 세계식량계획 상근 직원 숫자, 그리고 수혜자들에 대한 접근 및 지원 분배 감시 능력에 대한 합의를 여전히 남겨두고 있다. 식량 배급이 재개되기 전에, 원조국들의 추가적인 지원약속도 역시 필요하다.<sup>63</sup> 세계식량계획 대변인 제럴드 버크(Gerald Burke)는 2005년 식량 공급이 향상되었음에도 불구하고, 세계식량계획이 원조해온 수백만 주민에 대한 많은 우려가 있다고 휴먼라이츠워치에 말했다. 제럴드 버크는 “취약 계층 주민의 측면에서 볼 때 식량 접근성에 문제가 있다. 우리 식량이 취약

---

버크(Gerald Bourke)와의 이메일 인터뷰, 2006년 4월 3일.

<sup>60</sup> 휴먼라이츠워치와 세계식량계획 북한대표 리처드 리건(Richard Ragan)의 이메일 인터뷰, 2006년 1월 4일.

<sup>61</sup> Ibid.

<sup>62</sup> 휴먼라이츠워치와 세계식량계획대변인 제럴드 버크(Gerald Burke)의 이메일 인터뷰, 2006년 2월 8일.

<sup>63</sup> “세계식량계획 긴급 보고서,” 세계식량계획, 2006년 2월 24일.

계층 주민들 목표로 하고 있기 때문에 특히 효과가 있다”고 말했다.<sup>64</sup>

2005년 영국 정부는 유럽 연합 입장에서 북한 인권에 대한 결의문 초안을 UN에 상정했다. 결의문은 2005년 11월 17일 채택되었다. 그 결과, 북한은 유럽연합 또는 유럽연합 인도주의사무국(ECHO)으로부터의 추가적인 원조를 거절하기로 결정했고, 북한 체류 비정부기구들에게 단계적으로 활동을 축소한 후 2005년 12월 31일을 기준으로 활동을 중지하도록 요구했다. 유엔아동기금(UNICEF), 유엔개발계획(UNDP), 세계보건기구(WHO) 및 유엔식량농업기구(FAO)는 사무실을 유지하지만, 유엔인도주의 업무조정국(OCHA)은 문을 닫을 것으로 알려졌다.<sup>65</sup>

남한은 현재 다른 어떤 나라들보다 북한에 많은 식량을 보내고 있다. 남한 정부는 세계보건기구 및 비정부기구들과 협력하는 영양 및 보건 프로젝트를 통해 5세 이하의 북한 어린이 230만명과 백만명의 임신 및 수유 여성을 도울 계획을 갖고 있다. 이 프로젝트의 수혜자들이 세계식량계획의 원조를 받아 온 수혜자들과 동일할 지는 아직 분명하지 않다.<sup>66</sup> 남한은 식량 배급을 감시하기 위한 현장 탐방을 시행했으며 북한에 10만톤을 제공할 때 마다 두번씩, 2005년에는 그러한 감시 방문을 20회 실행했다. 이는 2004년 10회의 방문보다 증가한 것이다.<sup>67</sup> 감시 방문의 횟수가 증가하고 있음에도 불구하고, 세계식량계획이 실행하는 감시의 방법과 횟수에 비교하면 여전히 크게 부족하다. 남한 당국자들은, 원조보다는 차관의 형태로 북한에 식량을 공급하고 있음에도 불구하고 원조식량의 운반에 대한 적절한 감시를 계속 요구하고 있으나 북한의 저항으로 어려움이 있다고 휴먼라이츠워치에 말했다.

서방의 구호단체들 중 일부는 2005년 말 북한을 떠난 한편, 다른 단체들은 북한정부가 체류를 허가하도록 설득하기 위해 여전히 애쓰고 있다.<sup>68</sup> 남한 구호단체들은 상주직원을

---

<sup>64</sup> 휴먼라이츠워치와 제럴드 버크(Gerald Bourke)의 이메일 인터뷰, 2006년 2월 8일.

<sup>65</sup> “북한 탄원 No. 05AA059 프로그램 업데이트 No.3,” 국제적십자연맹(IFRC), 2005년 12월 31일. 국제 기구들은 경우에 따라 상호 협력하여 일했으며, 식량 및 의료 원조를 포함한 다양한 프로젝트를 수행했다. 개발에 보다 초점을 맞춘 프로젝트들에는 홍수에 의해 타격을 받은 농장의 재건, 방조제 및 재방의 복구, 가뭄에 취약한 지역의 관개용수로 건설, 산림회복 프로젝트 등의 근로-식량 연계 프로그램(food-for-work program)이 포함되었다. 세계식량계획과 유엔아동기금은 또한 북한 정부와 협력하여 지역적으로 옥수수야채혼합물, 우유쌀혼합물, 곡물우유혼합물, 비스킷, 영양강화 국수를 생산하는 작업을 했으며, 이 모든 것은 최취약계층 수혜자들을 대상으로 하였다. “식량안보: 개관, 세계의 굶주림-북한,” 유엔아동기금, 2004년 7월 23일.

<sup>66</sup> “북한 영아 및 어린이 원조 계획,” 통일부, 2005년 12월.

<sup>67</sup> “북한 원조를 감시하기 위한 정부의 노력,” 통일부, 2005년 12월.

<sup>68</sup> 세계식량계획에 따르면, 2005년 말 기준으로, ADRA, Campus fuer Christus, CESVI, Concern Worldwide, DWHH/GAA, GAIN, Handicap International, KMED, PNU Interlife, Premier Urgence, TGH, Save the Children 등



두고 있지 않으며, 이러한 상황에 영향을 받지 않고 있다. 세계식량계획에 따르면 중국은 낮은 가격의 수출의 형태로 원조를 제공하지만, 그러한 원조의 세부사항에 대한 유용한 정보가 없다. 중국이 식량 분배에 대한 감시 활동을 행하는 것 같지는 않다.

결론적으로 말해, 배급제 정상화, 사적 곡물거래 금지, 세계식량계획 및 다른 식량 제공자들에 대한 극도의 제한이 복합되어, 북한에서 사회적으로 취약하고 소외되고 배척되는 주민들은 올 해 최소 필요량에 훨씬 못 미치는 식량을 받게 될 것으로 보인다. 배급제는 결코 충분한 식량을 공급하지 못한다. 현재 불법 행위로 되어 있는 사적인 곡물 매매를 행할 수 있는 능력이, 많은 사람들에게 생존의 열쇠가 될 것이다. 그러나 지난 십여년간 안전망 구실을 해온 국제 원조가 충분치 않을 경우, 극빈곤계층, 어린이, 임신 및 수유 여성, 노인, 실업자 등 사적 거래에 참여하지 못하는 사람들은 스스로 알아서 생존하도록 남겨질 것이다. 추수결과가 나쁘거나 혹은 식량 원조가 중단되는 즉시, 일부 사람들, 특히 어린이들이 굶주림으로 죽거나 장기적인 건강의 손상을 입는 결과를 낳을 수 있다. 또 한번의 기근도 배제할 수 없다.

---

12개의 서방 비정부기구들이 평양에 상주 직원을 두고 있었다.

## VI. 국제 인권 협약에 의한 북한의 의무

### 식량 권리

유엔인권선언(Universal Declaration of Human Rights)과 경제,사회,문화적 권리에 대한 국제협약(ICESCR)은 식량에 대한 권리를 포함하고 있다. 1948년 총회에서 채택된 25조항의 유엔인권선언은 식량권을 건강, 식량, 의료보건, 사회적 서비스, 경제적 보장을 포함하는 적절한 삶의 질적 수준이라는 넓은 맥락 안에서 표현하고 있다.

북한도 가입한 경제,사회,문화적 권리에 대한 국제협약은 식량권을 보다 직접적으로 다루고 있다. 다른 무엇보다도, 이 협약은 북한 정부가 자국내의 굶주림을 해소하기 위해 국제 사회와 협조하도록 하는 구속력을 가진다. 이 협약의 11조는 다음과 같다 :

1. 본 협약의 당사국들은 모든 사람이 자기 자신 및 가족을 위한 적절한 식량, 의복, 주택을 포함하는 적절한 삶의 수준, 그리고 생활조건의 지속적인 개선을 위한 권리가 있음을 인정한다. 가입 당사국들은, 자유로운 합의에 기초한 국제적 협력이 이러한 취지에 대해 갖는 핵심적 중요성을 인정하면서, 이러한 권리의 실현을 위해 합당한 조치를 취해야 한다.

2. 본 협약의 당사국들은, 모든 사람이 굶주림으로부터 자유로울 근본적 권리를 인정하면서, 개별적으로, 그리고 국제적 협력을 통해, 특정한 프로그램을 포함한 필요한 수단들을 취해야 한다.

(a)모든 기술적, 과학적 지식을 사용하고, 영양적 원칙들에 대한 지식을 보급하고, 자연자원의 가장 효과적인 개발과 활용을 달성하는 방식으로 농업 체계를 개발 또는 개혁함으로써, 식량의 생산, 저장, 배분의 방법들을 향상시킨다.

(b)빈곤과 관련해 전세계 식량 공급량의 공평한 분배를 보장하기 위하여, 식량수입국과 식량수출국 모두의 문제들을 고려한다.<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> 경제,사회,문화적 권리에 대한 국제협약(ICESCR), 11조(2), 결의안 2200A(XXI), 1966년, 12월 16일.

1999년, 당사국들의 경제, 사회, 문화적 권리에 대한 국제협약 실행을 감시할 독립적인 전문가들의 유엔기구인 유엔 경제사회문화권리 위원회는 당사국들의 의무를 명시하면서 식량권에 대한 공식적 해석을 내놓았다. 위원회는 일반 논평 12에서 다음과 같이 말한다:

15. 적절한 식량의 권리는 다른 모든 인권과 마찬가지로, 당사국들에게 세가지 유형 또는 수준의 의무를 부과한다. : 존중의 의무, 보호의 의무, 이행의 의무. 각각에 있어서, 이행의 의무는 촉진의 의무와 제공의 의무를 포함한다. 적절한 식량에 대한 이미 확보되어 있는 접근권 존중의 의무는 당사국들이 그러한 접근권을 방해하는 결과를 초래할 수 있는 어떠한 조치도 취하지 말 것을 요구한다. 보호의 의무는 개인 또는 단체가 충분한 식량에 접근할 개인의 권리를 박탈할 수 없도록 보장하기 위한 국가적 수단을 요구한다. 이행(촉진)의 의무는 주민들의 접근권 및 자원 활용과 식량, 안전은 포함한 생계를 보장하기 위한 수단의 강화를 위한 활동에 능동적으로 참여해야 함을 의미한다. 마지막으로, 통제 불능의 이유들로 인하여 개인 또는 단체가 자유의사에 의한 방법으로 적절한 식량에 접근할 권리를 향유할 수 없는 경우에는 언제든지, 국가가 그 권리를 직접적으로 이행(촉진)할 의무가 있다. 이 의무는 자연재해 및 기타 재해의 희생자들에게도 적용된다.

17. 국가가 적어도 굶주림으로부터의 자유에 필요한 최소한의 필수적 요건을 달성하는데 실패했을 때 협약 위반이 발생한다. 어떤 행위 또는 행위의 부재가 식량권 침해에 해당하는지를 판단할 때, 당사국이 협약을 준수할 의지가 없는 것인지 또는 능력이 없는 것인지를 분별하는 것이 중요하다. 당사국이 스스로 그러한 접근권을 확보할 수 없는 사람들에게 제한된 자원으로 인해 식량을 공급할 수 없었다고 주장할 때, 해당 국가는 우선순위, 최소 의무 등을 만족시키려고 노력하면서 임의로 할 수 있는 모든 자원을 활용하려는 모든 노력을 기울였음을 증명해야 한다. 통제 밖의 이유로 인해 의무를 수행할 수 없었음을 주장하는 국가는 따라서 자국이 그러한 경우에 해당하고 또한 필요한 식량의 가용성과 접근성을 확보하기 위한 국제적 지원을 획득하는데 실패했음을 입증할 책임이 있다.<sup>70</sup>

협약 당사국은 통제를 공고히 하기 위해, 또는 그 외의 정치적 목적을 위해 고안된 차별적

---

<sup>70</sup> '적절한 식량의 권리(11조),' 1999년 5월 12일. E/C. 1999/12/5, CESCR 일반 논평 12(17). (일반 논평)

분배 관행을 용인하거나 또는 개입할 때 협약 당사국으로서의 의무를 위반한 것이 된다. 일반논평 12(General Comment 12)는 식량 접근에 있어서 차별을 두지 말도록 당사국들에게 경고하고 있으며, 취약 주민들을 보호할 의무를 확인하고 있다. :

18. 경제, 사회, 문화적 권리의 향유 또는 실행을 무위로 돌리거나 또는 손상시키려는 의미 또는 목적을 가지고, 인종, 피부색, 성, 언어, 연령, 종교, 정치적 및 기타 의견, 국적, 사회적 신분, 재산, 출생 및 기타 상황을 근거로 하여 이루어지는, 식량 및 식량 획득의 수단과 권리에 대한 [모든] 접근 차별은 협약 위반에 해당한다.

28. 당사국이 심각한 자원 압박에 직면할 때 조차도, 그것이 경제적 변화, 경제적 후퇴, 기후 조건 및 다른 요소들에 의해 야기되었든 아니든, 적합한 식량의 권리가 특히 취약 집단이나 개인들에 대해 충족되도록 보장할 수단들을 강구하여야 한다.<sup>71</sup>

경제, 사회, 문화적 권리에 대한 국제협약은 당사국이 식량권 등 협약에 포함된 모든 권리를 당장에 실현하기 위해 필요한 자원이 없을 수 있음을 인정한다. 그러나 이는 태만에 대한 변명이 되지 못한다. 협약 2조 1항이 명백히 하고 있는 바와 같이, 권리들은 단계적으로 반드시 실현되어야 한다. :

본 협약의 각 당사국은, 특히 법적 수단의 도입을 포함한 모든 적절한 수단을 통해 본 협약에서 인정된 권리들의 전체적 실현을 단계적으로 성취한다는 관점에서, 개별적으로, 그리고 국제적 협조와 협동을 통해서, 특히 경제적, 기술적으로, 가용 자원의 극대화를 위한 조치들을 취하여야 한다.<sup>72</sup>

유엔 경제사회문화권리 위원회는 1990년 일반 논평 3을 발표하였고, 그 9절에서 단계적 실현을 설명하고 있다. :

목표를 위해 가능한 신속하고 효과적으로 행동할 의무를 [부과한다]. 무엇보다, 그와 관련한 모든 의도적 역행 조치는 가장 신중한 검토를 요구할 것이며, 협약에 제시된 총체적 권리와 관련하여 그리고 최대

<sup>71</sup> '적절한 식량의 권리(11조),' 1999년 5월 12일. E/C. 1999/12/5, CESCR 일반 논평 12(28). (일반 논평)

<sup>72</sup> CESCR. 2(1).

가용자원의 최대 사용이라는 맥락에서 전적으로 정당화될 수 있어야 할 것이다.<sup>73</sup>

일반 논평 10절은 다음과 같이 말한다 :

상당수의 개인들이 중요한 식량, 핵심적인 우선적 보건, 기본적 쉼터와 주택, 또는 가장 기본적인 형태의 교육을 박탈당하는 상황에 있는 국가는 협약상의 의무를 이행하는데 명백히 실패한 것이다. 협약이 그러한 최소한의 핵심적 의무를 구축하라는 뜻으로 해석되지 않는다면, 협약은 존재의 이유가 거의 없게 될 것이다.<sup>74</sup>

## 이동의 자유

이동의 자유는 대안적 식량 자원을 찾는 능력 또는 박해를 피해 자신의 나라에서 도망치는 망명을 추구할 능력을 포함하는 여타 권리들을 보호하는데 중요한 요소이다. 북한은 모든 주민에게 거주지역이나 직장이 있는 지역 밖으로 이동할 때 국가의 허락을 받도록 요구한다. 그러한 허가를 얻기는 매우 어렵지만, 많은 북한 주민들이 허가 없이 여행을 다니며, 이들은 뇌물을 강탈하거나, 뇌물을 줄 능력이 없는 경우 심하게 학대하는 공안원들의 쉬운 표적이 되고 있다.<sup>75</sup> 북한은 여행제한을 철폐하고 공안원들의 부패와 인권침해를 중단시켜야 한다. 이러한 이동의 자유에 대한 제한으로 인해 1990년 대기근 중 배급제이외의 다른 식량자원이나 수입원이 없는 많은 사람들이 거주지를 떠나보지도 못한 채 죽었다.<sup>76</sup>

당사국들의 시민적, 정치적 권리에 대한 국제 협약의 이행을 감시하는 독립적인 전문가들의 기구인 인권위원회에 의해 채택된 일반 논평은 시민적, 정치적 권리에 대한 국제협약(ICCPR) 40조 4절에서 다음과 같이 말하고 있다. :

이동의 자유는 개인의 자유로운 발전을 위한 필수 불가결한 조건이다.  
당사국들의 보고서 및 개별적 보고들을 다루는 위원회의 방식에서 드러나듯이 이동의 자유는 협약에 규정된 다른 권리들과 연관되어 있다.

---

<sup>73</sup> '당사국 의무의 특징 (2조 1절),' 1990년 12월 14일. CESCR 일반 논평 3(9). (일반 논평)

<sup>74</sup> '당사국 의무의 특징 (2조 1절),' 1990년 12월 14일. CESCR 일반 논평 3(9). (일반 논평)

<sup>75</sup> 권리에 굶주리다 : 북한 인권과 식량위기(북한), 국제앰네스티, 2004년 2월.

<sup>76</sup> Ibid.

합법적으로 당사국 영토 내에 있는 모든 사람들은, 그 영토 안에서, 자유롭게 이동하고 자신의 거주지를 선택할 권리를 지닌다. 원칙적으로 한 국가의 시민은 합법적으로 그 국가의 영토 안에 있는 사람으로 규정된다.

시민적, 정치적 권리에 대한 국제협약 12조는 자유롭게 이동할 권리의 제한을 규정하고 있다.

이동의 자유는 안전의 이유에 의해 제한될 수 있다. – 그러나 제한은 필요하고 적합한 경우에만 한한다. 유엔인권위원회의 규정에 따라..... 그러한 제한은 이동을 일반적인 것이 아닌 예외적인 것으로 만들어서는 안된다.

1999년 11월, 인권위원회는 시민적, 정치적 권리에 대한 국제협약 12조에 대한 일반 논평을 제시했다. :

합법적으로 당사국 영토내에 있는 모든 사람들은, 그 영토 안에서, 자유롭게 이동하고 자신의 거주지를 선택할 권리를 지닌다.

식량권과 이동의 자유 이외에, 식량 문제에 관한 공개적인 불평, 토론, 토의, 또는 정보 전파를 가능하게 하는 표현, 결사, 정보의 자유를 포함한 일련의 인권들은 만연된 굶주림과 기아를 피하는데 핵심적이다. 이 모든 권리에 대한 심각한 제한이 북한에서 여전히 이루어지고 있다.

## VII. 권고사항

### **북한 정부에 대한 권고사항**

- 세계식량계획을 포함한 국제적 인도지원 기관들이 필수적인 식량공급활동을 재개하고 투명성과 책임성에 대한 일반적인 국제적 표준들에 따라 적절한 원조분배 감시활동을 할 수 있도록 허락하라. 이 표준들에는 전국적 접근, 사전통보 없는 방문, 면담 대상자의 임의적 선택이 포함된다.
- 북한은 배급 체계가 공정하고 적합하게 전 주민에게 식량을 공급하도록 보장해야 하며, 그런 보장이 가능하지 않을 시에는 농민시장이나 해외 원조 등 식량을 구하기 위한 대체 수단을 주민들에게 허락해야 한다.
- 정부 배급에서 노동당 고위 간부와 군인, 공안, 경찰에게는 유리하고, 정부 및 당에 충성하지 않는 것으로 간주되는 “적대” 계층에게는 불리한 차별을 중단하라.
- 어린이들, 임신 및 수유 여성들, 노인들을 식량 원조의 우선적 수혜자로서 도우라.
- 수형자들이 적합한 수준의 식량, 의료, 휴식을 제공받도록 보장하고 물리적 정신적 학대로부터 자유로울 권리를 포함한 수형자들의 권리가 전반적으로 존중되도록 보장하라.
- 실업자들을 위한 현재의 근로-식량 연계 프로그램을 확장할 수 있도록 관련 유엔기구들과 협력하라.

### **남한 정부에 대한 권고사항**

- 원조식량 배급의 적절한 감시 보장을 포함하여, 북한의 최취약 계층 190만명을 도우려는 세계식량계획의 새로운 제안을 북한이 수용하도록 권하라.
- 식량권 및 다른 인권을 보장하도록 공적 및 사적 차원에서 북한에 촉구하라. 식량 배급의 분배에 있어서 정치적 동기에 의한 차별을 비판하고, 식량 공급에 대한 비판적 정보에 대한 공개적 접근을 제한하는 표현의 자유 제한에 반대하라. 모든 북한 주민들이 신뢰할만하고 적절한 곡물 공급에 접근할 기회를 향상시키기 위해 배급제 이외의 대안을

허락하도록 북한 관료들에게 촉구하라.

- 북한의 원조 식량 배분을 감시할 때 국제적으로 인정되는 기준을 사용하겠다고 주장하라. 그러한 기준에는 감시단이 전국을 방문할 수 있도록 보장하는 것과 면담 대상자를 임의로 선택하는 것, 그리고 사전통보 없이 방문하는 것이 포함된다.

### **중국 정부에 대한 권고사항**

- 위에 요약한 대로, 북한의 원조 식량 배분을 감시할 때 국제적으로 인정되는 기준을 사용할 것을 주장하라.
- 인권 단체들이 중국과 북한의 국경 근처에서 활동하도록 허락하라.
- 굶주림을 피해 도망친 사람들에게 중국 영토내의 안전을 허락하라.
- 난민 협약의 당사국으로서, 난민들을 보호할 의무를 존중하고, 체포 및 북한으로의 송환을 중단하라. 북한에서 그들은 단지 허가 없이 식량을 찾아 북한을 떠났다는 이유로 박해에 직면할 수 있다.

### **국제사회에 대한 권고사항**

- 인도적인 기준에서 북한의 취약 주민들의 필요가 충족될 수 있도록 식량 원조를 계속 제공하라.
- 북한이 세계식량계획 및 다른 원조 기관들의 식량원조를 받아들이고, 그러한 기관들이 작업 수행을 위한 충분한 이동의 자유를 포함하여 국제적으로 인정되는 감시 표준을 적용하는 것을 허락하도록 압력을 가하라.
- 중국이 북한 주민들을 체포, 재송환하는 일을 중단하도록, 또한 인도지원 비정부기구들이 중국과 북한의 국경 근처에서 활동하는 것을 허락하도록 압력을 가하라.



## 부록

### 구 배급체계의 식량배급량<sup>77</sup>

계층	배급량(일일)	수혜자
1	900그램	중노동자 또는 위험 직업
2	800	광부, 위험 장비 운전자
3.	700	일반 노동자들
4	600	대학생, 은퇴 공로자들, 환자들
5	500	중고등학생들
6	400	초등학생들
7	300	은퇴자들, 유치원생, 기타 부양대상자들
8	200	2~4세 어린이들, 수형자들
9	100	1세 이하 어린이들

### 북한의 곡물 생산량

년도	농촌진흥청 추산 <sup>78</sup>	북한 추산 <sup>79</sup>
1990	402만톤	910만톤
1991	442만7천톤	
1992	426만8천톤	
1993	388만4천톤	
1994	412만5천톤	708만3천톤
1995	345만1천톤	344만9천톤
1996	368만톤	250만2천톤
1997	348만9천톤	268만5천톤
1999	422만2천톤	428만1천톤
2000	359만톤	326만2천톤

<sup>77</sup> “계층별 식량 배급량,” 2005 북한 이해, 통일교육센터, 통일부, 2006년 3월, pp 245-247.

<sup>78</sup> “(북한) 곡물생산량,” 농촌진흥청, 2005년 12월 휴먼라이츠워치에 이메일.

<sup>79</sup> 북한이 CESC에 낸 두번째 정기보고서. 경제전문가 이석은 북한이 1994년까지 곡물 생산량을 과장했을 가능성이 있지만, 북한이 국제 원조를 받기 시작한 1995년 이후에 발표된 통계는 비교적 신뢰할만하다고 말한다. 이석, 1994년~2000년 북한 기근: 발생, 충격 그리고 특징, 통일연구소, 2004년 12월.

2001	394만6천톤	
2002	413만4천톤	
2003	425만3천톤	
2004	431만1천톤	
2005	454만1천톤	480만톤 <sup>80</sup> (비공식)

### **중국 및 남한을 포함한 국제사회의 북한 식량 원조<sup>81</sup>**

년도	원조
1995	54만4500톤
1996	51만톤
1997	91만4600톤
1998	81만2400톤
1999	1백만2680톤
2000	126만3600톤
2001	152만5600톤
2002	120만900톤
2003	86만3800톤
2004	67만6300톤

---

<sup>80</sup> “북한 1990년 이후 최대 흉년 기록,” 자유아시아라디오(RFA), 2005 10월 26일.

<sup>81</sup> 국제 식량 원조 정보 시스템, 세계식량계획.