

1994~2000년 북한기근:  
발생, 충격 그리고 특징

이 석

통일연구원

**1994~2000년 북한기근: 발생, 충격 그리고 특징**

인 쇄 2004년 12월

발 행 2004년 12월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 북한경제연구센터

등 록 제2-2361호 (97.4.23)

주 소 (142-887) 서울특별시 강북구 수유6동 535-353

전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2524 (팩시밀리) 901-2572

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

가 격 9,000원

© 통일연구원, 2004

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터 · 매장: 734-6818 · 사무실: 394-0337

국립중앙도서관 출판사도서목록(CIP)

1994~2000년 북한기근: 발생, 충격 그리고 특징 / 이석. — 서울 : 통일연구원, 2004

p. ; cm. — (연구총서 ; 04-20)

참고문헌수록

ISBN 89-8479-262-4 93340

335.711-KDC4

363.8095193-DDC21

CIP2004002234

1994 ~ 2000년 북한기근:  
발생, 충격 그리고 특징 ▶▶▶

본 서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며  
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

## 목 차

I. 머리말 .....	1
II. 북한기근의 존재와 기간 .....	13
1. 북한 식량위기의 연대기: 외부 관찰자 기록과 탈북자 증언 ..	17
2. 1990년대 북한의 식량공급과 소비 .....	29
3. 1990년대 북한의 인구추세 변화와 식량위기 .....	45
4. 북한기근의 존재와 기간 .....	51
III. 북한기근의 인구학적 충격 .....	55
1. 북한기근의 총인구손실 규모 I -공식통계를 이용한 추정 ..	60
2. 북한기근의 총인구손실 규모 II -북한 어린이 영양실태 조사결과를 이용한 추정 .....	69
3. 북한기근의 지역별 피해 격차 측정 .....	76
IV. 북한기근의 세 가지 특징과 한 가지 퍼즐 .....	85
1. 절대적 FAD 기근 .....	88
2. 도시 기근 .....	93
3. 슬로우 모션 기근 .....	98
4. 북한기근의 퍼즐 .....	104

V. 북한의 식량지위와 도시 기근 .....	107
1. 식량지위와 배급제 경제 .....	110
2. 북한의 식량지위 체계와 기근 .....	116
3. 북한기근 기간 동안의 식량공급 형태와 패턴 .....	122
4. 북한의 식량지위 체계와 도시 기근 .....	133
VI. 북한의 식량지위와 슬로우 모션 기근 .....	135
1. 사회주의 기근과 정부의 기근대응정책 .....	137
2. 북한정부의 초기 기근인식 실패 가능성 검토 .....	140
3. 북한정부의 구호 실패 가능성 검토 .....	147
4. 북한정부의 분배 실패 가능성 검토 .....	156
5. 북한의 국가적 기근대응전략과 슬로우 모션 기근 .....	164
VII. 결론 .....	175
부록 1: 1990년대 북한의 곡물생산 실패와 관련된 제 가설의 시론적 검증 .....	181
부록 2: 황장엽 前 노동당 비서의 증언과 북한의 기근 사망자 규모 추정 .....	191
참고문헌 .....	203
최근 발간자료 안내 .....	213

## 표 목 차

<표 II-1>	북한의 식량배급 기준 변화 .....	18
<표 II-2>	북한의 곡물 생산, 수입 및 총공급량: 1990~2000 .....	33
<표 II-3>	출처별 북한의 곡물생산통계, 1991~1997 .....	33
<표 II-4>	북한 배급제의 상대적 안정성 지수, 1990~2000 .....	43
<표 II-5>	북한의 출생률, 사망률, 인구규모 1990~2000 .....	48
<표 II-6>	북한의 도별 주요 곡물(쌀+옥수수) 생산, 1989~97 .....	49
<표 II-7>	1990년대 북한식량위기 및 기근발생의 평가 척도 .....	53
<표 III-1>	북한의 공식 인구규모: 1987~2000 .....	60
<표 III-2>	1993년 출생률 및 사망률을 이용한 인구규모 추정, 1994~2000 .....	64
<표 III-3>	1994~2000년 북한기근에 따른 인구손실 규모 (A) .....	68
<표 III-4>	아시아-태평양 지역 국가들의 어린이 영양상태와 조사사망률의 관계 .....	72
<표 III-5>	북한 어린이 영양실태 조사결과를 이용한 인구규모 추정 .....	73
<표 III-6>	1994~2000년 북한기근에 따른 인구손실 규모 (B) .....	74
<표 III-7>	도별 상대적 인구성장 지수의 변화와 2002년 발육부진 어린이의 비중 .....	78
<표 IV-1>	북한의 지역별 주요 곡물(쌀+옥수수) 생산량 변화 추이, 1989~97 .....	90
<표 IV-2>	지역별 기근 피해 정도와 곡물생산량 변화 그리고 농가/비농가 비율 .....	93
<표 IV-3>	북한, 중국, 소비에트 기근 하에서의 식량공급량 비교 .....	94

<표 IV-4>	도시와 농촌 중 식량부족이 더욱 심각한 곳	95
<표 IV-5>	북한, 중국, 소비에트 기근에 따른 인구손실 비교	99
<표 IV-6>	1998년 북한 어린이 영양상태의 국제 비교	100
<표 V-1>	북한의 평균적 사무원의 곡물 구입 능력, 1992	114
<표 V-2>	북한의 시장 곡물 가격, 1990~1998	114
<표 V-3>	북한의 식량배급제도 (1993년)	114
<표 V-4>	북한의 식량배급 추이 (1인당 일일 평균, 그래프)	125
<표 V-5>	농민/비농민별 식량배급, 1995.11~1999.9	126
<표 V-6>	북한의 농민/비농민에 대한 곡물분배 (국내 생산물 기준), 1997.11~1998.10	128
<표 V-7>	지역별/월별 식량공급 편차, 1997.11~1998.10	128
<표 V-8>	중국기근과 북한기근 시기의 농촌/도시간 곡물 공급량 비교	132
<표 VI-1>	북한의 곡물무역, 1975~80	143
<표 VI-2>	북한의 곡물 무역, 1975~2000	144
<표 VI-3>	북한의 국별 곡물수입 내역, 1985~1996 (USDA 추정치, MT)	148
<표 VI-4>	북한의 곡물수입과 국제적 식량원조, 1989~97	150
<표 VI-5>	도별 純곡물수확량, 국가 곡물 수집량 및 농민 분배량 (1997년)	157
<표 VI-6>	국가의 각 도별 곡물수집과 도시민에 대한 PDS의 곡물배급, 1997.11~98.2	160
<표 VI-7>	국가의 곡물 수집, 분배 및 도별 이전, 1997.11~98.2	162
<표 VI-8>	1997년 말 함경도의 식량분배 상황	170
<표 A>	북한의 총곡물생산합수 추정결과, 1961~2002	188
<표 B>	북한 곡물생산증가율의 생산요소별 분해, 1961~2000	188

## 그림 목 차

- <그림 II-1A> 북한 배급제의 상대적 안정성 지수(정상 배급기준) · 42
- <그림 II-1B> 북한 배급제의 상대적 안정성 지수(감량 배급기준) · 42
- <그림 III-1> 공식인구통계를 이용한 1994~2000년 인구손실  
규모 추정 ..... 62
- <그림 III-2> 아시아-태평양 국가의 발육부진 어린이 비중과  
사망률의 관계 ..... 70
- <그림 III-3> 1994~2000년 북한 인구손실 규모 추정결과의 비교 · 76
- <그림 V-1A> 시장경제에서의 식량지위 ..... 112
- <그림 V-1B> 시장경제에서의 기근발생 ..... 112
- <그림 V-2A> 배급제에서의 식량지위 ..... 112
- <그림 V-2B> 배급제에서의 기근발생 ..... 112
- <그림 VI-1> 월간 PDS 식량배급(전국 평균, 일인당 일일 그램) · 152



# 머리말

# I

Korea Institute for National Unification





1990년대 들어 북한이 심각한 식량위기에 직면했었다는 사실은 국내외적으로 널리 알려져 있다. 1995년 북한정부가 국제적 식량지원을 요청한 이후 단 3년 만에 근 200만 톤에 가까운 구호식량이 북한에 전달되었다는 사실이 이를 잘 말해준다. 그런데 북한에 식량위기가 존재했었다는 사실 자체를 제외하면 우리가 그에 대해 알고 있는 것은 많지 않다. 우리는 북한의 식량위기가 언제, 어떤 경로를 통해 발생했으며, 얼마만큼 심각했는지 잘 알지 못한다. 식량위기의 피해자는 누구였으며, 북한사회의 대응은 어떠했고, 국제적 식량지원은 어떤 영향을 미쳤는지 등에 대해서도 별다른 정보를 갖고 있지 않다. 이를테면 북한의 식량위기에 대한 많은 질문들 가운데 현재 우리가 해답을 알고 있는 질문이 거의 없다는 뜻이다.

## 기존의 담론들

물론 북한의 식량위기와 관련된 논의가 그간 전혀 없었던 것은 아니다. 정반대로 우리는 이제까지 북한의 식량위기와 관련된 담론의 홍수 속에서 살아 왔는지도 모른다. 예를 들어 우리는 식량위기 동안 약 3백만 명의 북한인구가 아사했다는 주장에 대해 매우 익숙하다.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> 북한의 식량위기와 관련된 대규모 사망설 또는 기근설은 1997년 9월 미국의 기독교계 구호단체인 World Vision이 북한 식량난민 33인과의 인터뷰 결과를 공개하면서 처음으로 제기됐다. 이 단체는 북한 식량난민들 거의 모두가 기근현상을 목격했으며, 기근에 따른 사망자 규모는 전체 인구의 15퍼센트에 이를지도 모른다고 주장했다(World Vision, Survey Finds 15 Percent May be Dead From Famine in North Korea, 15 Sep. 1997). 그 이후 우리민족서로돕기 불교운동본부(KBSM 1998)와 미국 존스홉킨스대학 조사팀(Robinson, Lee, Hill and Burnham, 1999) 등이 유사한 인터뷰 결과를 공개하고, 美의회 조사팀(Kirk, 1998) 등이 이를 지지하는 견해를 표명함으로써 이른바 ‘대기근설’은 북한의 식량위기를 묘사하는 가장 중요한 가설로 자리를 잡게 되었다.

또한 북한 경제시스템의 비효율성과 한계 때문에 식량위기가 발생했다는 주장에 대해서도 별달리 낯선 느낌을 받지 않는다.<sup>2</sup> 그러나 조금만 주의 깊게 살펴보면, 이러한 주장들이 반드시 객관적 증거나 검증할 수 있는 사실들에만 기초한 것은 아니라는 점을 발견할 수 있다. 실제로 1995년 이후 북한에 대한 국제적 식량지원을 총괄해 오고 있는 UN산하 구호기관들은 이러한 대규모 사망설 또는 기근설에 대해 유보적인 태도를 보이고 있다.<sup>3</sup> 이들은 1990년대 북한의 식량사정이 심각했던 것은 사실이지만, 수백만 명의 아사자가 발생할 만큼의 대규모 기근현상은 찾아볼 수 없었다고 보고하고 있다. 더욱이 이들은 북한에서 대기근이 발생하지 않은 이유가 식량문제와 관련된 북한 경제시스템의 효율성 때문이었다고 하는 다소 의외의(?) 주장을 펴기도 했다. 북한에 대해 상대적으로 많은 정보를 가지고 있다고 평가되는 러시아의 연구자들은 여기에서 한 발짝 더 나아갔다. 이들은

<sup>2</sup> 예컨대, 북한기근의 원인을 권위주의 체제의 분배실패 과정에서 찾고 있는 한승훈, “분배 측면에서 본 북한의 기근,” 『KDI 북한경제리뷰』 (2000. 3) 참조. 이러한 주장은 한국과 미국 정부의 입장에서도 흔히 찾아볼 수 있다.

<sup>3</sup> UN산하 구호기관들이 북한의 식량위기를 어떻게 바라보았는가를 이해하기 위해서는 다음의 두 인용문을 살펴보는 것이 가장 손쉬운 방법일 것이다.

“북한에 기근이 존재하는가? 겉으로 명백히 드러나는 기근은 없지만 그 어두운 잔영은 존재한다. 정부가 추정하는 것처럼 5세 이하 어린이 인구의 38퍼센트가 영양실조에 걸릴 정도라는 것이다” (UNICEF, Update on UNICEF Activities in DPR Korea, 1 Sep. 1997)

“지난번 FAO/WFP 평가보고서에서 지적한 것처럼 북한은 1996년 들어 대규모 곡물부족과 심각한 식량공급문제에 직면했다. 이 해에 대규모 기근이 발생하지 않은 이유는 아마도 효율적인 식량배급체제(Public Distribution System) 덕분일 것이다. 이러한 식량배급체제로 인해 적은 양이지만 전 국민에게 식량이 돌아갈 수 있었다. 북한에서는 전 국민이 식량부족의 영향을 똑같이 받는다.” (FAO/WFP, “Special Report-FAO/WFP Crop and Food Supply Assessment Mission to the Democratic People’s Republic of Korea,” 6 Dec. 1996)

식량상황은 대규모 기근이 발생할 정도로 심각하지만, 실제로 기근은 발생하지 않았고, 그 이유는 북한의 경제시스템이 식량부족에 대처하는데 효율적이기 때문이라는 입장이다.

북한의 식량위기가 정점을 향해 치닫고 있던 1990년대 중후반에도 북한의 식량사정이 심각하기는 하지만 북한의 경제시스템 역시 이에 능숙하게 대처하고 있어 실제로 기근이 발생하지는 않는다고 주장했었다.<sup>4</sup> 그렇다면 북한의 식량위기는 과연 수백만 명의 아사자를 동반한 대기근(famine)으로 발전한 것일까? 아니 북한에서 정말로 기근이 발생하기는 한 것일까? 물론 이러한 질문에 대해 각자의 입장에 따라 여러 답변을 내놓을 수 있을 것이다. 그러나 적어도 객관적 자료에 기초해 사회적 현상을 판단하려는 연구자들이라면 이러한 질문에 대해 쉽게 ‘그렇다’ 또는 ‘아니다’로 답하기 보다는 아마도 ‘아직은 잘 모른다’라고 말할 가능성이 더욱 클 것이다. 북한의 식량위기에 따른 아사자의 규모와 실체를 말하는 기존의 담론들 속에서는 대다수의 사람들이 인정할 수 있는 객관적 자료나 증거를 찾아보기가 현재로서는 매우 어렵기 때문이다.<sup>5</sup>

북한 식량위기의 원인에 대해서는 어떤가? 우리는 1990년대 북한의 식량생산이 거의 붕괴에 가까울 정도로 급락했으며, 여기에는 대홍수와 같은 연속적인 자연재해와 사회주의 경제권의 붕괴에 따른 농업 투입요소의 급감, 그리고 협동농장으로 대변되는 북한농업체제의 비효율성 등이 모두 주요한 원인으로 작용했다는 이야기를 자주 듣는다.<sup>6</sup> 다소 거칠게 표현하자면, 한 국가의 식량생산이 감소하는데 작용할 수 있다고 여겨지는 거의 모든 부정적 요소들이

---

<sup>4</sup> The Centre for Contemporary International Problems, *The DPRK Report*, No. 9 (Nautilus Institute, September-October 1997).

<sup>5</sup> 북한 식량위기에 따른 아사자의 규모를 추정해 준 연구들의 문제점에 대해서는 이석, “1994-2000년 북한기근: 초과 사망자 규모와 지역별 인구변화,” 『국가전략』 제10권 1호 (2004) 참조.

<sup>6</sup> 1990년대 북한 식량생산의 붕괴원인과 관련해서는 이 글의 부록1 참고.

1990년대 북한에서 동시 다발적으로 나타났다는 것이다. 물론 이러한 주장은 사실일지도 모른다. 그렇지만 이들 요소 가운데 과연 어떤 것이 가장 결정적이었을까? 북한이 식량위기를 극복하기 위해서는 자연재해로 피해를 입은 농업시설을 복구하는 것이 급선무인가, 아니면 해외의 원조를 통해서라도 비료나 살충제, 농기계와 같은 농업 투입요소를 확보하는 것이 급선무인가, 그도 아니면 협동농장의 비효율성을 타파하기 위한 제도개혁에 나서는 것이 급선무인가? 이처럼 북한 식량위기의 원인과 그 극복을 위해 필요한 가장 기초적인 질문에 대해서도 현재의 우리가 할 수 있는 대답이란 아마도 ‘잘 모른다’라는 것 이외에는 별로 없을 것이다. 이와 관련된 기존의 답론 거의 모두가 북한 식량위기의 원인에 대해 일정한 가설을 제출하고는 있지만, 그 가설이 어떤 합리적 근거를 가지고 있으며, 또 그 함의는 무엇인지에 대해 구체적 토론을 벌이고 있지 않기 때문이다.

식량위기와 관련된 북한당국의 대응이나 국제적 식량지원의 효과에 대한 평가와 관련해서는 또 어떤가? 우리는 식량위기 동안 북한당국이 군사비의 일부만이라도 식량구입용으로 전환했다면 식량위기 자체가 발생하지 않았을 것이라는 주장을 자주 접했다.<sup>7</sup> 북한당국이 식량부족에 처한 주민들의 고통을 외면함으로써 식량위기가 더욱 증폭되었다는 것이다. 더욱이 북한당국은 인도적 목적으로 전해진 국제적 지원식량을 he 목적적으로 전용했을 뿐만 아니라, 이를 방

---

<sup>7</sup> 북한의 식량위기와 관련하여 북한당국의 과도한 군사비 지출에 대해 문제를 제기하거나 국제적 지원식량의 전용 가능성 여부를 우려하는 입장은 한국과 미국 등 북한에 식량을 지원하는 대부분의 국가들이 모두 공유하고 있었던 시각이었다. 일례로 US Congress North Korea Advisory Group, Report to The Speaker, US House of Representatives (November 1999) 참조.

지하고 지원식량의 분배 투명성을 확보해야 할 UN 등 국제기구 또한 스스로의 책무를 다하지 못함으로써 국제적 식량지원의 효과가 반감되었다는 지적 역시 빈번하게 제기되었다. 물론 이러한 지적은 상당부분 사실일 것이다. 이를 뒷받침할 수 있는 여러 가지 단편적 증거들이 발견되고 있기 때문이다. 그러나 그 반대의 사례는 어떤가? 북한당국은 식량위기를 맞아 국제사회에 인도적 식량을 공식적으로 요청했으며, 해외 구호기관의 활동을 위해 북한 내부의 상당지역을 개방했고, 경우에 따라서는 식량 등 경제적 물자와 자신들의 정치적 이해를 서로 맞바꿀 의사가 있음 역시 여러 차례 내비쳤다. 과거 소련과 중국 등 사회주의 국가들의 경우에는, 국내에서 대규모 기근이 발생했을지라도, 대외적으로는 이를 철저히 부인했고, 심지어는 식량을 수출했을 뿐만 아니라, 해외의 원조제외와 기근지역으로의 접근 자체를 거부하는 등 기근대응에 극히 소극적이었다. 1990년대 식량위기를 맞아 북한당국이 보여 준 태도가 사회주의 정부로서는 매우 이례적인 것이었다는 의미이다. 따라서 누군가 ‘북한당국이 과연 식량위기에 적절하게 대응했는가, 또 국제적 식량지원은 효과적으로 전달되었는가’라고 묻는다면, 현재의 우리로서는 여기에 ‘그렇다’ 또는 ‘아니다’라고 단정적으로 답하기가 무척 어려울 수밖에 없다. 이 문제와 관련된 기존의 담론 거의 모두가 서로 상반되는 북한당국의 행위들을 동시에 조망할 수 있는 통합적인 틀을 제공해 주고 있지 못하기 때문이다.

## 글의 목적과 논의 방법

이처럼 우리는 그간 1990년대 북한의 식량위기와 관련하여 수많은 담론을 생산해 왔지만, 실제로 그에 대해 무엇을 알고 있고, 또 무엇을 알고 있지 못한지를 제대로 구분할 수 없을 만큼 일종의 혼돈상태에 빠져 있다. 이 글은 북한의 식량위기와 관련해 현재 우리가 처해 있는 이러한 혼돈상태에서 벗어나기 위한 하나의 시도이다.

이 글의 출발점은 아주 단순하다. 그것은 현재 우리가 1990년대 북한의 식량위기와 관련해 아는 것이 아무 것도 없다고 가정하는 것이다. 이러한 가정을 토대로 우리는 보통의 경제학자가 경제현상을 분석하는 일반적 과정과 절차를 ‘북한의 식량위기’를 대상으로 하여 그대로 반복한다. 즉 관심의 대상이 되는 경제현상과 관련해 입수 가능한 모든 데이터를 수집하고, 그 데이터의 성격을 분석하며, 이를 토대로 이른바 ‘정형화된 사실들(stylized facts)’, 다시 말해 분석의 대상이 되는 경제현상이 정확히 무엇을 말하는 것인지를 대다수가 동의할 수 있는 구체적인 데이터로 재구성하는 것이다. 이 글의 일차적 목적은 바로 여기까지이다. 보통의 경제학자들이 더욱 많은 관심을 기울이는 부분, 다시 말해 어떻게 정형화된 사실들을 효과적으로 설명할 것인가 하는 부분에 대해서는 이 글에서 그렇게 높은 비중을 두지 않는다. 현재 북한의 식량위기와 관련해 우선적으로 해결해야 할 문제는 ‘실제로 북한에서 어떤 일이 벌어졌는가’를 확인하는 것이지, ‘북한에서 어떤 일이 벌어졌다고 가정하고 그것을 설명하는 것’이 아니라는 판단에 따른 것이다.

그런데 이상과 같은 글의 목적을 달성하는 데에는 한 가지 어려움

이 있다. 뒤에서 살펴보듯이, 1990년대 북한의 식량위기는 십 수 년 간이나 지속되었으며, 이에 따라 그와 관련해 해결되어야 할 쟁점 역시 무수히 많다는 사실이다. 이러한 어려움을 피해나가기 위해 이 글에서는 논의의 대상을 북한의 식량위기와 관련된 단 한 가지 쟁점, 그렇지만 가장 중요한 쟁점으로 한정한다. 그 쟁점이란 북한의 식량 위기를 과연 기근이라는 개념으로 이해할 수 있을 것인가 하는 문제와 관련된 논란을 말한다. 실제로 이제까지 북한의 식량위기와 관련된 대부분의 논란은 식량위기 동안 기근이 발생했는지, 발생했다면 그 기근은 얼마나 심각했고, 그 성격은 어떠한지 등과 관련된 문제에 집중되었다. 그 결과 이러한 논란에 대해서는 상대적으로 많은 자료와 정보가 존재하고, 이들 자료와 정보의 의미 또한 매우 명확하다는 장점이 있다. 북한의 식량위기와 관련된 그 어떤 다른 쟁점들에서 보더라도 ‘실제로 북한에서 어떤 일이 일어났는지’를 더욱 분명히 제시할 수 있다는 뜻이다.

이러한 쟁점을 다루기 위해 이 글에서는 그와 관련된 여섯 가지의 부분 질문들을 제기한 후, 각각의 질문에 대해 현재 우리가 가지고 있는 데이터의 수준이 허락하는 범위 내에서 일정한 답변을 제시하고자 시도한다. 이들 부분 질문들이란 다음과 같다.

첫째, 북한의 식량위기는 과연 기근으로 발전하였나? 만일 그렇다면, 북한기근은 언제부터 언제까지 발생하였나? 둘째, 북한기근은 얼마나 심각했나? 기근에 따른 인구손실 규모는 어느 정도였으며, 기근의 피해정도는 지역적으로 차이가 있었나? 셋째, 북한기근은 지금까지 인류에게 알려진 다른 기근들과는 어떤 차이점과 공통점이 있었나? 과거 소비에트나 중국의 기근에서 나타난 사회 현상들이 북한의 기근에서도 그대로 반복되었나? 넷째, 북한기근의 주요 피해자는 과연 누구

였나? 과거의 사회주의 기근에서처럼 농민이었나, 그것이 아니면 도시민이었나? 다섯째, 북한당국은 과연 기근에 적절한 대응책을 취하였나? 북한당국의 기근대응책이라는 것이 과연 존재하기는 하였나? 여섯째, 마지막으로 이러한 북한기근의 성격과는 직접적 연관이 없지만, 이를 몰고 온 1990년대 식량생산 실패의 근본원인은 무엇이었나? 자연재해인가, 농업 투입재의 감소인가, 아니면 생산성의 하락인가?

## 글의 구성

이 글은 위의 여섯 가지 질문에 대해 각각 한 장씩을 할애하여 답변을 제공하는 방식으로 구성된다. 먼저 II장에서는 북한의 식량위기와 관련된 외부 관찰자 기록과 탈북자 증언, 북한의 공식인구통계 및 식량관련통계, 그리고 북한 배급제의 상대적 안정성 지수와 같은 개념들을 동원하여 북한의 식량위기가 과연 기근으로 발전했는지의 여부를 분석한다. 이러한 분석을 통해 우리는, 현재 우리가 가지고 있는 데이터의 수준에 비추어 볼 때, 북한의 식량위기는 1994~2000년 간 기근으로 발전했다고 판단하는 것이 가장 합리적이라는 결론에 도달한다. III장에서는 북한기근의 피해정도를 측정한다. 우선 북한의 공식인구통계와 UN 등이 실시한 북한 어린이 영양실태 조사결과 등을 이용하여 1994~2000년간 북한에서 좁게는 63~69만 명, 넓게는 58~112만 명의 인구손실이 발생했다는 사실을 보인다. 또한 같은 자료를 이용하여 이러한 기근의 피해는 함경남북도 등 동북 지역에서 가장 심각했던 반면, 평양 등 특별시 등은 상대적으로 기근의 피해를 적게 입었다는 결론을 내린다. IV장에서는 앞서 두 장

의 분석결과와 소비에트 및 중국 등의 기근경험을 결합함으로써 북한기근의 기본적 특징들을 도출한다. 이들 특징들은 ‘절대적 FAD (식량 가용량 감소) 기근’, ‘도시 기근’, ‘슬로우 모션 기근’이라는 세 가지 개념으로 집약될 것이며, 이들 세 가지 특징들을 한데 묶어 살펴봄으로써 북한기근이 내포하고 있는 한 가지 흥미로운 수수께끼의 내용 또한 알아 볼 것이다. V장에서는 현대경제학이 사용하고 있는 식량지위(entitlement)라는 개념을 차용하여, 왜 북한기근이 도시 기근이 될 수밖에 없었는가를 분석한다. 여기에서 우리는 북한의 식량배급제도가 상대적으로 농민들에게 더욱 유리한 방향으로 조직되어 있으며, 이로 인해 기근 기간 동안 북한의 농민들이 非농민들에 비해 훨씬 유리한 식량공급을 받았다는 사실을 살펴본다. VI장에서는 기근에 대한 북한당국의 대응을 평가한다. 과거 소비에트와 중국 기근 시에 나타난 사회주의 정부의 대응과 북한정부의 대응을 서로 비교함으로써, 매우 의외이겠지만, 북한기근의 경우에는 국가가 주도하는 체계적인 기근대응전략이 존재했음을 보인다. 또한 이러한 국가적 기근대응전략으로 인해 북한기근은, 사상 유례를 찾아보기 힘든 FAD에도 불구하고, 그 피해가 시간에 따라 서서히 분산되는 슬로우 모션 기근으로 나타날 수밖에 없었다는 사실 역시 살펴본다. VII장에서는 이상의 논의를 정리하고, 이 글의 의미를 간략히 언급하는 것으로 맺음말을 대신한다.

앞에서 언급한 여섯 번째의 질문, 다시 말해 1990년대 북한기근을 몰고 온 식량생산의 실패 원인에 관한 질문에 대해서는 이러한 본문의 논의가 모두 끝나고 난 후 부록1에서 추가로 논의한다. 이 질문에 대한 대답의 성격이 앞의 다섯 가지 질문의 경우와는 약간 다르기 때문이다. 여기에서 우리는 1961~2002년 북한의 식량생산합

수를 대상으로 총요소생산성의 변화를 추정하고, 그 결과로서 1990년대 북한의 식량생산 실패가 농업생산에서의 요소 투입량 감소와 (총요소)생산성의 하락이라는 두 가지 요인에 의해 동시에 일어났음을 보인다. 한편, 이 글의 부록 2는 북한의 기근 사망자 규모 추정과 관련하여 많은 주목을 받고 있는 황장엽 前노동당 비서의 증언이 과연 학술적으로 이용될 수 있는가 하는 문제에 대해 간략히 토론한다.

# 북한기근의 존재와 기간

II





현대 경제학에서는 기근을 두 가지로 정의한다. 하나는 ‘극단적이고도 광범위한 식량의 희소성’이며, 다른 하나는 ‘생명을 위협하는 굶주림’이다.<sup>8</sup> 두 가지 정의의 차이점은 前者의 경우 기근이 발생하기 위해서는 식량공급량의 감소가 필수적이지만, 後者の 경우는 그렇지 않다는 것이다. 그런데 이제까지 인류가 경험한 기근들 가운데 몇몇은 식량공급량의 감소 없이도 발생했다. 예를 들어, 1974년 방글라데시 기근의 경우 식량생산이 전년 보다 감소하지 않았음에도 불구하고 갑작스러운 인플레이션으로 식량가격이 급등하였고, 그 결과 사회적 한계계층을 중심으로 기근이 발생한 것이다. 더욱이 기근을 前者의 경우처럼 정의할 경우, 그것은 우리가 일반적으로 이야기하는 식량위기라는 용어와 사실상 동의어가 된다. 식량위기가 바로 대규모적인 식량공급과 수요의 불일치를 나타내는 말이기 때문이다. 그러나 현실적으로 볼 때 식량위기와 기근은 두 가지 측면에서 중요한 차이가 있다. 우선 기근은 언제나 - 매우 단기적이고 폭발적인 - 사망률의 상승 현상을 동반하지만, 식량위기는 반드시 이러한 현상을 내포하지는 않는다는 점이다. 이런 이유에서 ‘만성적’ 식량부족 또는 식량위기라는 용어는 사용 가능하지만, ‘만성적’ 기근이라는 용어는 사용하기가 매우 어렵다. 또한 기근 시기에 나타나는 가장 중요한 특징 가운데 하나는 이른바 식량과 관련된 ‘공포’현상인데, 식량위기는 이러한 특징 또한 반드시 내포하지는 않는다. 이러한 여러 이유들로 인해 현대의 경제학자들은 대부분 기근을 ‘극단적이고도 광범위한 식량의 희소성’이라기보다는 ‘생명을 위협하는 굶주림’으로 정의하려는 경향이 있다. 우리도 이러한 경향을 받아들여 여기에서 기근을 後者

---

<sup>8</sup> 기근에 대한 보다 다양한 정의와 그 용례 및 차이점에 대해서는 Devereux, S., *Theories of Famine* (New York: Harvester Wheatsheaf, 1993)의 제 1장 참조.

와 같이 정의한다.

그런데 기근을 ‘생명을 위협하는 굶주림’으로 정의하게 되면, 그것을 찾아내고 확인하는 작업이 그렇게 만만치가 않게 된다. 예를 들어 보자. 만일 기근을 식량의 희소성이라는 측면에서 접근하게 되면, 그것을 확인하는 작업은 상대적으로 매우 쉽다. 기근 시기를 전후한 식량공급량의 변화를 추적하는 것으로 기근을 쉽게 판별할 수 있기 때문이다. 그러나 기근을 ‘생명을 위협하는 굶주림’으로 정의하게 되면, 이러한 작업만으로는 충분하지 않다. 문제가 되는 것은 어떤 사회적 집단 또는 경제주체의 식량소비가 충분히 감소하여 그 집단 또는 주체의 생명을 위협하는 수준이 되었는가 하는 점이기 때문이다. 따라서 이 경우 기근의 발생을 확인하려면 ①식량수요/공급의 변화, ②식량소비의 변화, ③이로 인한 인구추세, 보다 좁게 말해서는 사망률의 변화를 모두 확인해야 하며, 이들 사이의 논리적 연결고리 또한 찾아내야 하는 것이다. 그렇다면 1990년대 북한의 식량위기를 대상으로 해서도 이와 같은 요소들을 찾아낼 수 있을까? 설사 이러한 요소들을 찾아낼 수 있더라도, 그것을 서로 연결하여 북한의 식량위기가 기근으로 발전했다고 주장할 수 있을까?

위와 같은 질문에 대답하기 위해 이 chapter에서는 다음과 같은 네 가지의 작업을 수행한다. 먼저 1節에서는 북한식량위기와 관련된 외부 관찰자들의 기록과 탈북자들의 증언을 살펴봄으로써 식량위기의 전반적 진행상황을 점검한다. 2節에서는 1990년대 북한의 식량공급과 분배, 소비를 구체적인 데이터로 재구성함으로써 이들 변수에 어떤 문제가 발생했는지를 알아본다. 3節에서는 이러한 식량공급, 분배 및 소비추세의 변화가 과연 유의미한 인구추세의 변화로 연결되었는지를 검토한다. 그리고 마지막으로 4節에서는 이 모든 논의들을 종합해

북한에서 과연 기근이 발생했는지, 발생했다면 그 시기는 언제인지를 분석한다.

## 1. 북한 식량위기의 연대기: 외부 관찰자 기록과 탈북자 증언

북한의 식량상황 변화를 추적하는 가장 기초적인 방법은 이와 관련된 탈북자들의 증언이나 외부 관찰자들의 기록을 살펴보는 것이다. 물론 이들의 정보는 매우 단편적이고 계량화가 어렵다는 점에서 본격적인 경제학적 논의의 대상으로는 부족한 감이 있다. 그럼에도 불구하고 이들의 정보가 북한경제의 추세를 읽어내는 주요한 판단근거가 된다는 사실만은 부인하기 힘들 것이다. 따라서 여기에서는 북한 기근의 존재유무와 존재기간과 관련하여 이들 탈북자와 외부 관찰자들의 기록을 조금은 정리된 형태로 제시하는 것으로서 논의를 시작하기로 한다.

### 1987년에서 1993년

북한이 심각한 식량위기를 겪고 있다는 사실이 외부세계에 널리 알려진 것은 1995년을 전후한 시점의 일이었다. 이 해를 기점으로 북한당국이 공식적으로 국제적 식량지원을 호소했기 때문이다. 그러나 대다수 탈북자들과 외부 관찰자들은 북한의 식량위기가 이보다 훨씬 더 이전부터 시작되었다고 말한다.

실제로 북한의 식량사정에 문제가 생겼다는 징후가 발견되기 시작한 것은 1980년대 말로 거슬러 올라간다. 1987년 들어 북한당국이 그

간 20여 년 동안 변동 없이 유지되어 오던 주민들에 대한 식량배급을 일률적으로 10퍼센트씩 삭감하는 조치를 내놓은 것이다 (<표 II-1> 참조). 이러한 감량조치는 국가의 식량배급능력에 대한 북한 지도부의 잇따른 우려의 목소리가 나온 직후에 발표되었으며, 이 조치가 발표된 이후에는 북한의 곡물 수입량이 세배 이상 급증하는 등 북한내부의 식량사정이 결코 만만치 않다는 징후가 곳곳에서 감지되었다.<sup>9</sup> 이러한 감량조치와 더불어 북한내부의 식량관련제도에 대한 부분적 개편 또한 시도되었다. 그간 국가의 식량배급에 전적으로 의존해 오던 산업부문 노동자들을 대상으로 소규모의 텃밭 경작이 허용되었을 뿐만 아니라, 이들의 텃밭 경작을 위해 국영 기업들은 종업원들에게 공식적인 영농시간을 배정하기 시작하였다.<sup>10</sup>

<표 II-1> 북한의 식량배급 기준 변화

기 간	배급 기준	사무직 성인 배급량
1955~72	정상 배급: 최고 1일 900그램(중노동자)에서 1000그램(영유아)까지	1일 700그램 연 256킬로그램
1973	'전시 비축미' 명목으로 30일치 배급량에서 4일분을 공제 (평균 13% 감량)	1일 608그램 연 222킬로그램
1987	'애국미' 명목으로 10% 공제	1일 547그램 연 200킬로그램
1992	군인 등을 제외한 주민들의 경우 10% 공제	1일 492그램 연 179킬로그램
1994 이후	배급 기준은 변화하지 않았으나 실제 배급량은 규정된 기준을 언제나 하회	-

출처) 내외통신사(편), 『북한실상 종합 자료집』(1995), p. 241; 오경찬, 『북한의 식량난 해결할 수 있다』(서울: 대왕사, 1997), p. 145.

<sup>9</sup> FAO의 추계에 의하면 1985년 수지균형을 이루었던 북한의 곡물교역은 1986년 15만 MT, 1987년 44만 MT, 1988년 94만 MT의 수입초과를 기록하는 등 1987년을 전후하여 수입이 급증하는 모습을 보였다.

<sup>10</sup> 내외통신사(편), 『북한실상 종합 자료집』(서울: 내외통신사, 1995), p. 230.

농가들의 경우에는 기존의 텃밭을 늘리거나, 이로부터 경작된 농산물을 농민시장에서 거래하는 행위, 심지어는 텃밭에서 곡물을 경작해 이를 시장에 유통시키는 것과 같은 불법적인 행위에 대해서도 경우에 따라 사실상 이를 묵인하는 정책이 실시되었다. 국가의 식량배급 감소와 병행하여 주민들의 자구적 식량확보 노력에 대한 강조가 시작된 것이다.

1990년대 들어 북한의 식량사정은 더욱 악화되었다. 1991년부터 북한당국은 전 주민을 대상으로 ‘하루 두 끼 먹기’ 운동을 시작했으며,<sup>11</sup> 1992년에는 군인과 중노동자를 제외한 주민들의 식량배급을 또다시 10퍼센트 감량하였고,<sup>12</sup> 1993년부터는 태국과 베트남 등 동남아시아 국가들을 대상으로 긴급 식량확보에 나서는 등 비상체제에 돌입하였다.<sup>13</sup> 이처럼 악화되는 식량사정을 반영하여 외부 관찰자들 사이에서는 1993년부터, 비록 확인되지는 않고 있지만, 북한내부의 일시적 식량배급 중단이나 식량 폭동사태와 같은 루머들이 공공연히 나돌았다.<sup>14</sup> 특히 이 해 말 북한당국이 그간의 경제정책의 문제점을 공식 인정하고, ‘농업 우선, 경공업 우선, 무역 우선’이라는 신경제정책 구호를 전면에 내세움으로써 이러한 외부 관찰자들의 의구심은 더욱 짙어만 갔다.

<sup>11</sup> Noland, M. Robinson S and Wang T., “Famine in North Korea: Causes and Cures,” *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 49, No. 4 (2001), p. 743.

<sup>12</sup> 오경찬, 『북한의 식량난 해결할 수 있다』 (서울: 대왕사, 1997), p. 145.

<sup>13</sup> 일본의 라디오 프레스가 발행하는 월간지 『北朝鮮 政策動向』은 1990년대 중후반 북한의 식량위기와 관련된 사건일지를 기록하였다.(『北朝鮮 政策動向』, No. 12, 36. 1993).

<sup>14</sup> 김연철, 『북한의 배급제 위기와 시장개혁 전망』 (서울: 삼성경제연구소, 1997); *The Economist*, 18 December 1993.

## 1994년

북한의 식량사정은 1994년을 기점으로 새로운 전환점에 들어서게 된다. 이 해 초 중국의 한 관찰자는 북한이 사상 최악의 식량난에 직면하고 있으며, 이러한 식량난은 외부의 대규모 지원 없이는 결코 해소될 수 없다는 경고를 내놓았다.<sup>15</sup> 이러한 경고를 확인시켜 주기라도 하듯이, 이 해 중순 이후 북한당국은 함경남북도과 양강도 등 북부 4개도에 대한 식량배급을 일시 중단했으며, 이들 지역에 대한 타 지역으로부터의 식량유입 역시 차단하는 특단의 조치를 내놓았다.<sup>16</sup> 농민들을 대상으로 해서는 1993년 가을 추수시 이미 배분한 식량 가운데 일인당 5킬로그램을 강제로 회수하는 긴급정책이 실시되었다.<sup>17</sup> 그 결과 함경남북도를 위시한 몇몇 북한 지역의 식량사정이 급격히 악화되었으며, 이들 지역의 주민 일부가 식량을 찾아 중국 등 인접국가로 탈출함으로써 국제적 식량난민으로 전락하는 사태가 벌어지기 시작했다.<sup>18</sup> 그러나 이 해까지 북한당국은, 적어도 공식적으로는, 여전히 내부의 식량난을 부인하는 태도로 일관하였다. 실제

---

<sup>15</sup> Eberstadt, Nicholas, "North Korea As an Economy Under Multiple Severe Stresses: Analogies and Lessons from Past and Recent Historical Experience," *Communist Economies and Economic Transformation* (June, 1997), p. 233.

<sup>16</sup> Natis, Andrew, "The Politics of Famine in North Korea," *USIP Special Report* (1999).

<sup>17</sup> 안종철. "북한의 체제유지와 식량문제," 『한국동북아논총』, 제3집 (1996), p. 251.

<sup>18</sup> 당시 북한주민들의 일부가 중국 등지로의 탈출을 시도하기 시작했다는 징후는 여러 가지 경로를 통해 포착되었다. 예를 들어, 이 해 9월 러시아의 이타르-타스 통신은 중국내 소식통을 인용하여 중국당국이 북한주민들의 탈출을 막기 위해 조-중 국경선에 수비대를 증강시키고 있다고 보도했다 (『조선일보』, 1994년 9월 10일). 당시 한국으로 입국한 탈북자 여만철 가족일행 역시 입증하는 북한의 식량난으로 일부 주민들이 중국으로 탈출하기 시작했다고 증언했으며, 이러한 현상에 자극받은 한국내 일부 민간단체들은 제3국에 거주하는 탈북자들을 돕기 위한 지원단체를 결성, 모금운동에 나서기도 하였다 (『조선일보』, 1994년 5월 11일).

로 이 해 1월 북한 농업위원회 대변인은 식량난을 전하는 서방언론의 태도를 ‘조선민주주의 인민공화국의 이미지에 흠집을 내려는 사악한 시도’라고 공격하고, 현재 북한은 중요한 전략물자의 일환으로 상당량의 곡물을 비축하고 있다고 주장하였다.<sup>19</sup>

## 1995년

식량난을 부인하던 북한당국의 입장은 1995년 들어 갑자기 반대로 돌변하게 된다. 이 해 2월 북한당국은 외국의 한 NGO로부터 30만 MT의 식량원조를 받고 있다는 사실을 발표하였으며,<sup>20</sup> 5월에는 자체의 식량난을 공식적으로 인정하고 한국과 일본 두 나라에게 긴급 식량지원을 요청하였다.<sup>21</sup> 이러한 북한당국의 입장변화로 인해 한국과 일본은 이 해 6월 약 45만 MT의 긴급 식량원조를 실시하였으며, 이러한 식량지원 사실은 같은 해 7월 북한 주민들에게 공표되었다.

인접 국가들을 상대로 한 북한당국의 식량지원 요청은 그 후에도 이어져 이 해 7월에는 동일한 요청이 미국 정부에도 전달되었다. 또한 북한당국은 이 해 초부터 악화되는 식량사정에 대처하기 위해 광범위한 실용적 경제정책을 새로이 내놓았다.<sup>22</sup> 중앙정부의 차원에서는 당시 추진 중인 모든 건설 일정을 일시 중지하고, 여기에 소요되는 자원을 농업과 경공업에 지원하라는 지시가 떨어졌다. 都 차원에서는 지방정부가 독자적으로 식량을 수입할 수 있는 새로운 권한이

<sup>19</sup> 『北朝鮮 政策動向』, No. 27 (1994), p. 47.

<sup>20</sup> 『北朝鮮 政策動向』, No. 4 (1995), p. 52.

<sup>21</sup> Noland, M. Robinson S and Wang T., “Famine in North Korea,” Institute for International Economics Working Paper (1999).

<sup>22</sup> 『중앙일보』, 1995년 5월 28일.

부여되었으며, 郡과 그 이하의 행정기관에서는 주민들의 텃밭경작이나 식량과 관련된 농민시장에서의 이윤추구행위 전반에 걸쳐 사실상 모든 규제를 철폐 또는 유명무실화 시키는 정책이 실시되었다. 특히 이 해 5월에는 김정일이 직접 ‘현단계 조선민주주의인민공화국의 가장 중요한 목표’는 식량을 증산하는 것이라고 강조함으로써 이러한 정부의 새로운 정책에 힘을 실어 주었다.<sup>23</sup>

그러나 이러한 북한당국의 노력에도 불구하고 이 해 7~8월 사이에 발생한 대홍수는 북한의 악화되는 식량사정에 커다란 타격을 입혔다. 북한당국의 공식적인 평가에 따르면, 이 해의 대홍수로 북한은 1994년 곡물생산량의 약 17퍼센트에 해당하는 1백 2십만 MT의 곡물을 상실하였으며, 그 외의 피해액까지를 합한 총 홍수 피해액은 무려 150억 달러에 이르는 것으로 나타났다. 물론 대다수 외부 관찰자들은 이러한 북한당국의 피해규모 발표가 크게 과장된 것으로 인식하고 있다. 그럼에도 불구하고 이 해 7~8월의 대홍수로 인해 북한의 식량사정이 돌이킬 수 없는 피해를 입었다는 사실에 대해서만큼은 이들 외부 관찰자들 역시 별다른 이의를 달고 있지 않다.

이러한 대홍수를 계기로 북한당국은 그간 소극적으로 인정해오던 자체의 식량난을 대내외적으로 공식화하고, 이 해 말 UN과 국제 적십자 등을 상대로 대규모의 인도적 식량지원을 호소하였다. 이에 따라 이 해 12월 UN산하 세계식량계획(WFP)과 식량농업기구(FAO)가 ‘북한의 2백 1십만 어린이와 5십만의 임산부들이 기아의 위협에 직면해 있다’는 공동 성명서를 발표하고,<sup>24</sup> 140 MT의 긴급 구호식량

<sup>23</sup> 『北朝鮮 政策動向』, No. 7 (1995), pp. 50-51.

<sup>24</sup> FAO/WFP, “Special Report-FAO/WFP Crop and Food Supply Assessment Mission to the Democratic People’s Republic of Korea” (22 December, 1995).

제공을 시작으로 북한에 대한 전면적 식량지원에 착수하게 되었다. 이들 기관의 조사를 통해 북한의 대홍수는 주로 평양남북도와 자강도 등의 농촌지역에서 극심했으며, 그 결과 보유 양곡과 가옥을 유실한 이 지역의 수많은 농민들이 커다란 위기에 직면해 있다는 사실이 밝혀졌다.<sup>25</sup> 이처럼 UN산하 구호기관들이 1995년을 기점으로 북한에 대한 본격적 식량지원에 착수함에 따라 그 후 북한에 대한 국제적 식량지원은 급격히 늘어나게 되었다. 뒤에서 살펴보겠지만, 1995~98년의 경우 북한의 총식량소비에서 국제사회 지원분이 차지하는 비중이 거의 15퍼센트에 육박할 정도로 대규모화 된 것이다.

## 1996년

1996년은 북한당국의 섬뜩한 식량포고령으로 시작되었다.<sup>26</sup> 동포고령은 이 해 5월까지 공식적인 식량배급을 중단하며, 식량이나 가축을 절취한 자는 즉결 처분한다는 내용으로 되어 있었다. 이러한 포고령의 발표 직전 북한당국은 UN산하 구호기관에 자체 보유 식량이 이미 바닥났음을 알리고, 대규모의 식량지원이 불가피함을 역설하였다.<sup>27</sup>

그러나 이처럼 악화되는 식량사정은 이 해 북한의 곡물생산이 1940년대 후반 수준인 2백 5십만 MT로 급락하면서 견잡을 수 없는 체제 위기감으로까지 연결되었다. 실제로 이 해 12월 북한의 내각 수반 김영남은 독일의 한 TV와의 인터뷰를 통해 현재 북한이 경제적

<sup>25</sup> 당시의 상황에 대해서는 “UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs,” *DPR Korea Floods Situation Reports*, No.1-No.13 (March 1995~January 1996) 참조.

<sup>26</sup> 『北朝鮮 政策動向』, No. 2 (1996), p. 37.

<sup>27</sup> FAO/WFP (22 Dec. 1995).

인 붕괴의 위험에 처해 있으며, 북한당국은 이를 방지하기 위한 모든 수단을 강구할 것이라고 언급하였다.<sup>28</sup> 이보다 앞서 북한 외무성의 김정우 역시 미국의 한 대학에서의 강연을 통해 ‘북한경제를 회생시키는데 필요하다면 그간의 자립경제원칙에서 벗어나 국제시장에 적극적으로 참여하는 등 경제정책 전반을 재검토할 수 있다’고 언급하였다.<sup>29</sup>

북한당국이 이처럼 심각한 체제 위기감을 느끼게 된 데에는 그만한 이유가 있었다. 이 해 들어 북한의 거의 모든 지역에서 식량난이 악화됨으로써 기존의 주민들에 대한 통제정책 모두가 사실상 작동 불능 상태에 빠졌기 때문이었다. 실제로 북한 주민들은 식량을 찾아 당국의 허가 없이 대규모로 이동하기 시작했고, 이들 중 일부는 중국 등 인접국가로 월경함으로써 소위 북한식량난민에 대한 국제적 관심을 불러일으키기 시작했다. 이러한 현상에 대해 김정일은 이 해 12월 당 내부 연설을 통해 평양 등 북한의 핵심 지역에서조차 사회적 혼란이 야기될 가능성이 있다며 이를 방지하기 위한 만반의 조치를 취할 것을 지시하였다.<sup>30</sup> 그러나 이러한 지시는 별다른 효과를 나타내지 못한 것으로 보인다. 반대로 중국 등으로 월경하는 북한 식량난민의 수가 급증함으로써 상당수 서방 언론들은 이들의 입을 빌어 ‘현재 북한에서는 주민 전체가 심각한 기아의 위험에 직면해 있으며, 심지어 일부 지역에서는 인육을 먹는 사태까지 벌어지고 있다’고 보도하였다.<sup>31</sup> 1996년을 기점으로 북한에서 대규모 기아사태가 벌어지고 있다는 주장이 형성되기 시작한 것이다.

---

<sup>28</sup> 『北朝鮮 政策動向』, No. 1. (1997), p. 1.

<sup>29</sup> 『北朝鮮 政策動向』, No. 6. (1996), pp. 56-7.

<sup>30</sup> Natis, Andrew, “The Politics of Famine in North Korea.”

<sup>31</sup> *Washington Times*, March 6, 1996; 『조선일보』, 1996년 3월 7일.

## 1997년

북한에서 대규모 기아사태가 벌어지고 있다는 주장은 1997년 들어 더욱 확산되었다. 북한에 식량을 지원하고 있던 국제기구와 NGO들은 이 해 들어 북한의 식량사정이 최악의 수준으로 떨어지고 있다는 보고를 내놓았다.<sup>32</sup> 더욱이 이 해 말 중국에 거주하는 북한의 식량난 민들의 가계인구 변동상황을 조사한 일부 NGO들은 1995~97년간 이들 난민들의 가족구성원 가운데 무려 20퍼센트가 기아로 사망했다는 충격적인 조사결과를 내놓았다.<sup>33</sup> 이들 NGO는 이상의 조사결과를 토대로 북한에서는 이미 300만 명에 달하는 주민이 굶주림으로 목숨을 잃었으며, 만일 국제적인 대규모 식량지원이 없다면 북한의 한 세대 전체가 지구상에서 사라질지도 모른다고 주장했다. 이러한 주장은 곧 각국의 언론 매체를 통해 전 세계로 퍼져 나갔으며, 그 결과 ‘수백만 명에 달하는 기아 사망자의 발생’이야말로 북한의 식량위기를 묘사하는 가장 유력한 가설로 등장하였다.

그러나 북한당국은 이러한 대규모 기아사태 발생 주장에 대해 강하게 부인하였다. 북한 큰물 피해 위원회 대표 이종화는 이러한 주장을 ‘완전한 날조’라고 비난하는 동시에, 북한의 자긍심을 훼손하고 북한의 (정치적/경제적) 변화를 요구하는 것을 전제로 하는 그 어떤 식량원조도 모두 거부하겠다는 뜻을 분명히 했다.<sup>34</sup> UN산하 구호기관

---

<sup>32</sup> FAO/WFP, “Special Report-FAO/WFP Crop and Food Supply Assessment Mission to the Democratic People’s Republic of Korea” (6 December, 1996); (3 June, 1997); (11 Sep. 1997).

<sup>33</sup> World Vision, Survey finds 15 Percent May be Dead From Famine in North Korea (15 Sept. 1997).

<sup>34</sup> Gustavson, Kristin R. and Lee-Rudolf Jinmin, “Political and Economic Human Rights Violation in North Korea,” *North Korea After Kim Il Sung*

들과 한국정부를 비롯한 주요 식량지원국 정부 역시 이러한 대규모 기아사태 발생 주장에 대해서는 매우 유보적인 태도를 보였다. 더욱이 북한에 대해 상대적으로 많은 정보를 보유하고 있다고 간주되는 러시아 정부 역시 이러한 주장을 반박하고, ‘북한이 현재 심각한 식량난에 시달리는 것은 사실이지만, 그렇다고 대규모 기아사태가 발생하고 있는 것은 아니다’는 입장을 견지하였다.<sup>35</sup>

이처럼 북한의 식량사정을 둘러싸고 논란이 분분한 가운데 외부 기관으로는 처음으로 WFP가 이 해 4월 북한 어린이들의 영양상태에 대한 조사에 착수하였으며, 이러한 조사는 이듬해인 1998년 FAO와 WFP 그리고 EU 등의 합동 조사팀이 북한당국의 협조를 얻어 실시한 보다 체계적인 ‘북한 어린이 영양상태 조사작업’의 결과로서 발표되었다.<sup>36</sup> 북한 전역의 어린이들을 대상으로 실시된 동 조사의 결과는 매우 놀라웠다. 전체 북한 어린이의 60퍼센트가 발육부진(stunted) 상태에 있으며, 이들의 50퍼센트는 영양실조(malnourished) 상태에 있음이 밝혀진 것이다. 이러한 조사결과가 발표되면서, 비록 북한의 기근 사망자 규모에 대한 논란이 끊이지 않았지만, 적어도 북한의 식량사정이 외부에서 느끼는 것보다 훨씬 심각한 것이라는 사실만큼은 누구도 부인할 수 없는 분명한 사실로 굳어졌다.

---

(ed) by Henriksen, T.H and Mo, J. (California: Hoover Institution Press, 1997), p. 142.

<sup>35</sup> The Centre for Contemporary International Problems, *The DPRK Report* No. 9 (Nautilus Institute, September~October, 1997).

<sup>36</sup> World Food Program, *Nutrition Survey of the DPRK* (November 1998).

## 1998년에서 2000년

북한의 식량사정은 1997년 최악의 상황을 벗어나면서, 아주 느린 속도지만, 조금씩 안정되는 모습을 보였다. 1999년 1월 북한당국은 1998년의 곡물생산량이 1995~97년에 비해 크게 호전되었으며, 이를 계기로 전반적 경제상황 역시 점차 나아지고 있다고 발표하였다. UN 산하 구호기관들과 한국정부 또한 1998년을 기점으로 북한의 식량배급이 일부 재개되는 등 정상화되고 있으며, 특히 농민들의 경우 그 전해에 비해 식량사정이 훨씬 나아지고 있다는 보고를 내놓았다.<sup>37</sup>

그러나 이 기간 중에도 북한의 식량위기가 완전히 종식된 것은 아니었다. 실제로 WFP는 1998~2000년에도 북한이 여전히 심각한 식량난에 시달리고 있다는 사실을 지적하고, 이러한 식량난을 해소하기 위해 1998년의 경우 1.2백만 MT, 1999년의 경우 1.1백만 MT의 국제적 식량지원이 필요하다고 호소하였다. 이러한 호소는 2000년 이후 오늘날까지 이어져 오고 있으며, 그 결과 북한은 현재에도 세계에서 가장 많은 식량지원을 받는 피식량원조국가의 하나로 남아 있다.

한편 북한의 식량위기가 최악의 순간을 벗어나면서부터 이에 대한 국제적 관심 역시 조금씩 그 초점이 이동되는 현상이 나타났다. 특히 1998~2000년 사이에는 다음과 같은 문제들이 많은 주목을 받았다. 먼저 중국 등 인접국에 산재한 북한의 식량난민들을 어떻게 처리할 것인가가 국제적 관심사로 떠올랐다. 한국정부와 NGO 등은 이들에게 국제적 난민 지위를 부여해야 한다는 입장인 반면, 중국 등 이들에 대한 실제적 처리 책임을 맡고 있는 관련 당사국들은 이러한 주장

---

<sup>37</sup> 예를 들어, 통일부, “북한의 경제회생 여부 판단” (보도자료), 1999년 10월 8일 참조.

에 대해 소극적 태도를 보였기 때문이다. 둘째, 북한의 식량위기가 수년, 아니 심지어는 십여 년 이상 지속됨에 따라 단순한 국제사회의 인도적 식량지원만으로는 이를 해결할 수 없다는 인식이 팽배해졌다. 그 결과 북한의 식량위기를 효과적으로 해결할 수 있는 방안이 과연 무엇인가가 커다란 논란거리로 등장하였다. 셋째, 1998~2000년에 들어서면서 북한당국은 식량위기 극복을 위해 다양한 개혁정책을 실시하였다. 북한농업의 근간이라 할 수 있는 주체농법을 재해석함으로써 해외의 선진농업을 수입할 수 있는 기반을 마련했을 뿐만 아니라, 협동농장을 위시한 농업관련조직의 자율성을 신장시키는 조치를 실시하였고, 새로운 분조 관리제의 도입과 시장의 존재를 인정함으로써 농민들의 근로의욕을 높이고자 시도하였다.<sup>38</sup> 이러한 모든 조치는 그간의 경직적인 북한경제구조에 비추어 볼 때 상당한 파장을 몰고 올 것으로 예측되었으며, 그 결과 북한의 식량위기가 향후 북한경제의 모습을 어떻게 변화시킬지에 대해 많은 관심이 모아졌다. 마지막으로, 북한의 대외적/정치적 변화 역시 주목거리였다. 북한당국은 식량위기를 겪으면서 수차례 걸쳐 ‘식량 또는 경제적 반대급부’와 자신들의 ‘정치적/군사적 양보’를 주변국과 거래할 수 있음을 내비쳤다.<sup>39</sup> 이에 따라 세계에서 가장 고립되고 공격적인 북한이라는 국가가 식량위기로 인해 대외적/정치적으로 어떻게 변화해 갈지에 대한 관심 역시 식량위기 자체에 대한 관심보다 결코 작은 것이 아니었다.

<sup>38</sup> 『조선신보』, 1997년 7월 30일; 김연철, 『북한의 배급제 위기와 시장개혁 전망』; FAO/WFP (8 Nov. 1999).

<sup>39</sup> 이에 대해서는 이 글의 제VI장 참조.

## 외부 관찰자 기록과 탈북자 증언으로 본 북한의 식량위기

이상에서 살펴본 것처럼 외부 관찰자들과 탈북자들은, 1) 북한의 식량위기는 1980년대 후반 본격화되어, 2) 1994~95년을 전후하여 급격히 악화되었으며, 3) 1997년을 정점으로 한 일정 기간 동안에는 상당한 규모의 기아사태를 야기했을 가능성이 있고, 4) 1998년 이후에는 조금씩 안정되는 모습을 보이고 있으나, 5) 현재까지 식량위기 자체가 완전히 종식된 것은 아니라고 말하고 있다. 그러나 이들의 단편적이고도, 심지어는 서로 이질적이기까지 한 기록과 증언들을 과연 얼마나 신뢰할 수 있을까? 또한 우리의 관심사라 할 수 있는 북한기근의 존재유무와 기간에 대해 이들의 정보는 어떤 시사점을 갖고 있을까? 이러한 질문에 대답하기 위해서는 결국 북한의 식량사정과 관련된 경제변수들의 움직임을 체계적으로 관찰하는 길 이외에는 다른 대안이 없다. 따라서 다음 절에서는 현 수준에서 입수 가능한 데이터를 토대로 이 문제와 관련된 북한 경제변수들의 움직임을 조금 더 구체적으로 살펴보도록 한다.

## 2. 1990년대 북한의 식량공급과 소비

앞에서 우리는 북한의 식량위기가 1980년대 후반부터 시작되었고, 특히 1990년대 중후반부터는 악화되는 식량난으로 인해 상당 규모의 북한 주민들이 아사했을지도 모른다는 외부 관찰자들의 기록과 탈북자들의 증언을 살펴보았다. 만일 이러한 기록과 증언이 사실이라면, 북한의 식량공급량은 식량위기 동안 지속적으로 감소하는 추세에 있

있음이 틀림없을 것이다. 더욱이 1990년대 중후반에는 이러한 식량 공급량 감소의 폭이 매우 커서 일반 주민들의 식량소비 역시 급격히 위축되는 모습을 보였을 것이다. 그런데 북한의 식량공급과 소비가 실제로 그러한 추세를 보였을까? 이러한 질문에 대답하기 위해 이節에서는 다음과 같은 두 가지 작업을 수행한다. 첫째, 1990년대 북한의 식량(곡물)공급표를 작성함으로써 식량위기 동안의 식량공급량 변화를 확인한다. 둘째, 이 기간 중 북한 배급제의 안정성 여부를 계량화하여 식량공급량의 변동이 일반 주민들의 식량소비에 미친 충격을 검토한다.

### 식량공급표의 작성: 데이터와 그 성격

먼저 1990년대 북한의 식량(곡물)공급표를 작성하는 일에 대해 생각해 보자. 한 사회의 식량공급은 크게 세 가지의 변수에 의해 좌우된다. 식량생산과 (純)수입 그리고 재고의 변동이다.

그런데 북한의 경우 식량(곡물)생산과 관련된 구체적인 데이터를 입수할 수 있을까? 다행스럽게도, 1990년대에 관한한, 북한당국은 여러 경로를 통해 공식 곡물생산통계를 외부세계에 제공하고 있다. 우선 평양의 언론 매체들이 매년 정기적으로 북한의 곡물생산량을 발표하고 있다. 이들의 발표 수치는 한 일본인 연구자에 의해 정리되어 누구나 손쉽게 이용 할 수 있는 형태로 존재한다.<sup>40</sup> 한편 북한 농업위원회는 1998년 UNDP에 공식적인 쌀 및 옥수수 생산통계를 제출하였다.<sup>41</sup> 동 통계는 북한당국이 1960년대 초반 이후 한 번도 발표

<sup>40</sup> 히라타 류타로. “북한농업실상과 농업통계의 제문제,” 농업진흥청, 제4회 북한농업기반 국제세미나, 1998년 11월.

하지 않던 곡종별/지역별 곡물생산통계라는 점에서 매우 주목할 만하다. 마지막으로 북한당국은 2002년 UN에 자국의 여러 사회경제통계를 제출하는 과정에서 1990년대의 곡물생산량 통계 역시 보고하였다.<sup>42</sup> 이들 공식통계를 이용하면 1990년대 북한의 곡물생산 추세를 파악하는 일은 그리 어렵지 않을 것이다.

그런데 문제는 위와 같은 북한의 공식통계가 과연 얼마나 신뢰할 만한 것인가 하는 점이다. 이와 관련해서는 여러 가지 이견이 있을 수 있으나, 적어도 다음의 두 가지 사항에 대해서만큼은 별다른 논란이 없을 것이다. 우선 1995년 이후의 북한통계는 상대적으로 그 신뢰성이 매우 높아 보인다. 북한의 곡물통계에서 가장 큰 문제가 되는 것은 이른바 통계의 ‘과장’ 가능성이다.<sup>43</sup> 그러나 1995년 이후 북한은 대규모의 국제적 식량지원을 받고 있으며, 이는 곧 북한당국의 통계과장 誘因이 이 해를 기점으로 사라졌음을 의미한다. 물론 1995년 이후에는 통계의 과장이 아니라 반대로 통계의 ‘축소’ 가능성이 문제가 될지도 모른다. 그러나 현실적으로 따져보면, 이러한 통계의 축소 가능성 역시 실행에 옮겨졌을 개연성이 무척 적어 보인다. UN산하 전문 식량/농업기관들인 WFP와 FAO가 1995년 이후 매년 북한을 수

---

<sup>41</sup> DPRK/UNDP, Thematic Round Table Meeting on Agricultural Recovery and Environmental Protection For the Democratic People’s Republic of Korea (DPRK) (Geneva, 28-29 May, 1998).

<sup>42</sup> DPRK, “Core Document Forming Part of The Reports of State Parties” (United Nations Human Rights Instruments, 16 July, 2002); DPRK, “Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights”, Second Periodic Reports submitted by State Parties under Articles of 16 and 17 of the Covenant (United Nations Economic and Social Council, 15 May, 2002).

<sup>43</sup> 북한곡물통계에 관한 전반적 문제점에 관해서는 Lee, Suk, *Food Shortages and Economic Institutions in the Democratic People’s Republic of Korea*, Ph. D. Thesis (University of Warwick, 2003), pp. 365-392 참조.

차례 방문하여 곡물생산 현황을 직접 조사하고 있기 때문이다. 실제로 1995년 이후 북한의 곡물생산통계를 외부기관들의 추정치와 비교해 보면, 양자 사이에는 유의미한 차이가 거의 발견되지 않는다. 적어도 1995년 이후의 북한곡물통계에 대해서만큼은 외부기관들 역시 그 신뢰성에 별다른 의문을 제기하지 않고 있다는 의미이다.

그러나 1995년 이전 통계의 경우에는 사정이 매우 다르다. 예를 들어 보자. <표 II-2>에서 보듯이 북한의 공식통계는 1994년의 곡물생산량을 7.1백만 MT, 1995년의 생산량을 3.5백만 MT로 표시하고 있다. 불과 1년 사이에 생산량이 절반 이하의 수준으로 떨어진 것이다. 물론 1995년에는 대홍수라는 천재지변이 있었다. 그러나 한 국가의 곡물생산량이 전쟁과 같은 비상사태가 아닌 상황에서 1년 사이에 절반 이하로 급락했다는 사실은 쉽게 납득이 가지 않는 일이다. 따라서 만일 1995년 이후의 북한통계가 상대적으로 현실을 제대로 반영하고 있는 것이라면, 그 이전의 통계는 의도적 또는 구조적 과장의 가능성이 매우 높다는 사실을 알 수 있다. 그렇다면 이들 1995년 이전의 통계는 완전히 쓸모가 없는 것일까? 아마도 그렇지 않을 것이다. 비록 이들 통계의 절대치가 과장되어 있다고는 하지만, 그 추세만큼은 여전히 유효하기 때문이다. 북한의 경우 곡물통계를 수집하고 작성하는 제도적 과정은 1960년대 이후 1994년까지 전혀 변화하지 않았다. 따라서 이 기간 중의 북한 곡물통계가 과장되어 있다고 하더라도, 그 과장의 정도는 시기별로 크게 차이가 나지 않아야 할 것이다.<sup>44</sup> 이러한 사실을 1990~94년까지의 북한 곡물통계에 적용하면, 비록 그 통계의 절대치에는 문제가 있어도, 그 통계가 나타내는 추세

---

<sup>44</sup> 이석, “1980년대 북한의 식량생산, 배급, 무역 및 소비: 식량위기의 기원,” 『현대북한연구』, 제7권 1호 (2004), pp. 48-53.

는 여전히 사용 가능성을 알 수 있다. 요컨대, 우리는 북한의 공식통계를 이용하여, 1) 1990년대 전반에 걸친 식량생산추세를 알 수 있을 뿐만 아니라, 2) 1995년 이후의 경우에는 식량공급량의 절대치 또한 파악할 수 있다는 의미이다.

<표 II-2> 북한의 곡물 생산, 수입 및 총공급량: 1990~2000 (백만 MT)

	곡물 생산 (A)			순곡물수입(B)	총 곡물공급 (A) + (B)	
	공식통계 (알곡)	평양방송발표 (알곡)	북한농업위 (쌀+옥수수)	(FAO 추계)	최대	최소
1990	-	9.49	7.58	0.55	10.04	8.13
1991	9.10	9.00	7.26	1.56	10.66	8.82
1992	-	8.90	7.27	1.15	10.05	8.42
1993	-	8.80	7.06	1.54	10.34	8.60
1994	-	9.00	7.50	0.56	9.56	8.06
1995	7.08	7.10	5.73	1.01	8.11	6.74
1996	3.50	3.50	2.77	1.11	4.61	3.88
1997	2.50	2.50	1.82	1.45	3.95	3.27
1998	2.69	2.70	2.11	1.50	4.20	3.61
1999	3.20	-	-	1.19	4.39	4.39
2000	4.28	-	-	1.47	5.75	5.75

\* 곡물생산은 전년도 실적임.

출처) 1. 곡물생산: DPRK(16 July 2002); 히라타(1998); DPRK/UNDP(1998)  
2. 순곡물수입: FAO 데이터베이스

<표 II-3> 출처별 북한의 곡물생산통계, 1991~1997 (백만 MT)

	북한농업위원회			FAO 추계		
	쌀(정곡)	쌀(조곡)	옥수수	쌀(정곡)	쌀(조곡)	옥수수
1991	4.09	(3.07)	4.20	4.12	(2.75)	4.20
1992	4.45	(3.34)	3.72	4.50	(3.00)	3.72
1993	4.75	(3.56)	3.94	4.79	(3.19)	3.94
1994	3.11	(2.18)	3.55	3.18	(2.12)	3.55
1995	2.00	(1.40)	1.37	2.02	(1.34)	1.37
1996	1.41	(0.99)	0.83	1.43	(0.95)	0.83
1997	1.57	(1.10)	1.01	1.53	(1.02)	1.01

출처) DPRK/UNDP(1998)과 FAO 통계 데이터베이스

그렇다면 북한의 (純)식량수입에 대해서는 어떤가? 식량생산과는 달리 식량무역과 관련해서는 현재까지 입수 가능한 북한의 공식통계란 존재하지 않는다. 그러나 이러한 어려움에 낙담할 필요는 없다. 무역은 그 특성상 거울통계(Mirror Statistics)라고 불리는 무역상대국의 통계가 존재하기 때문이다.

현재 북한의 식량무역과 관련해 입수 가능한 거울통계는 그 출처와 입수방법에 따라 세 가지의 형태로 존재한다. 하나는 FAO가 회원국들의 무역통계를 이용해 작성하고 있는 북한의 곡물무역 추정치이며, 다른 하나는 IMF가 발표하는 거래 상대국별 무역통계 가운데 북한의 식량무역 부분을 합산할 때 얻게 되는 수치이고<sup>45</sup>, 나머지 하나는 각국의 공식 무역통계를 북한부분만 합산함으로써 얻게 되는 수치이다.<sup>46</sup> 이 가운데 1990년대 북한의 식량수입을 파악하기 위해 가장 적절한 통계는 FAO 통계인 것으로 보인다. 거울통계의 큰 약점은 실제로 발생한 거래를 제대로 파악하지 못해서 발생하는 통계누락의 가능성이며, 이러한 가능성은 개별 연구자가 세계 각국의 공식통계를 스스로 합산해 북한의 무역추세를 파악하고자 시도할 경우에 가장 커진다. 더욱이 이러한 위험을 회피하기 위해 IMF의 통계를 활용할 경우에는 또 다른 문제에 직면한다. IMF통계가 그 특성상 상업적 거래만을 대상으로 하고 있는 데 반해, 1990년대 이후 북한의 곡물무역은 인도적 식량지원과 같은 비상업적 거래가 절대적 비중을 차지하고 있기 때문이다. 따라서 현 수준에서 개별

<sup>45</sup> 이러한 방법으로 얻어진 통계에 관해서는 Eberstadt, Nicholas, "North Korea's Interlocked Economic Crisis," *Asian Survey* (March, 1998) 참조.

<sup>46</sup> 이러한 방법으로 얻어진 통계에 관해서는 Murooka, T., "북한의 농산물 무역현황과 전망," 『북한농업과 사회주의 국가의 농업개혁』 (서울: 한국농촌경제연구원, 1992) 참조.

연구자가 1990년대 북한의 곡물무역을 분석하는데 있어 가장 적합한 거울통계는 FAO 통계인 것으로 판단되며, 이런 이유에서 이 글에서도 FAO의 통계를 토대로 논의를 진행한다.

우리가 1990년대 북한의 곡물무역과 관련해 FAO 통계를 이용하는 데에는 또 다른 이유가 있다. 그것은 통계의 통일성 때문이다. <표 II-3>에서 보듯이 FAO는 1992년을 기점으로 곡물생산과 관련된 북한의 공식통계를 그대로 받아 발표하고 있다. 쌀(정곡)의 경우 FAO와 북한의 통계가 차이가 나는 것은 양 기관이 서로 다른 전환율(conversion rate)을 사용한다는 기술적 요인 때문이다. 따라서 우리가 북한의 곡물생산을 공식통계에 입각해 파악하는 경우에는, 곡물무역과 관련해서도 FAO 통계를 이용하는 것이 통계의 통일성을 높이는 가장 좋은 방법이 될 것이다.

마지막으로 1990년대 북한의 식량재고에 대해 살펴보자. 불행히도 이 문제와 관련해서는 현재까지 그 어떤 형태의 통계도 존재하지 않는다. 그러나 여러 가지 이유에서 1990년대 북한의 식량재고(변동)는 매우 미미하다고 판단할 수 있다. 우선, 이미 언급했듯이, 북한당국 스스로가 1995년까지 자체 보유 식량재고가 모두 바닥났다고 보고하고 있다. 이러한 보고를 입증이라도 하듯이, 북한은 1996년부터 軍과 보위대 등 사회주의 체제를 유지하는 중추적 사회 집단들에게도 식량배급을 삭감하고 텃밭 경작을 권장하는 등 극도의 내핍경영에 나섰다.<sup>47</sup> 더욱이 1990년대 중후반 들어 북한당국이 국제적인 식량 지원분을 軍과 같은 특수계층 지원분으로 전용하고 있다는 의혹이 끊이지 않았다.<sup>48</sup> 매우 역설적으로 이러한 모든 것들은 1990년대 북한

---

<sup>47</sup> 오경찬, 『북한의 식량난 해결할 수 있다』, p. 142.

<sup>48</sup> 예를 들어, 1997년 한국의 언론들은 동해 앞 바다에서 침몰된 북한의 잠수정 속에

의 식량재고가 매우 낮은 수준에 있었음을 시사하는 것들이다. 따라서 이 글에서 우리는 1990년대 북한의 식량재고를 영(零)으로 가정하고, 식량생산과 수입만으로 총공급량을 산출한다. 물론 이러한 가정은 비현실적이지만, 이를 통해 도출된 1990년대 북한의 총식량공급량 수치가 실제의 수치와 커다란 차이를 보일 것이라고는 믿지 않는다.

### 1990년대 북한의 식량공급과 식량위기

앞의 <표 II-2>는 이상의 논의를 토대로 1990년대 북한의 식량공급 추세를 재구성하고 있다. 이 표에서 알 수 있듯이, 북한의 식량공급은 1990년대 전반에 걸쳐 뚜렷한 하락세를 보였다. 특히 1990년대 중후반의 식량공급 규모는 1990년대 초반과 비교해 볼 때 절반 이하의 수준으로 떨어졌다. 이러한 수치는, 비록 1995년 이전의 북한곡물 통계가 어느 정도 과장되어 있을지 모른다는 사실을 감안하더라도, 1990년대 중후반 북한의 식량공급 상황이 매우 급박했을 것이라는 사실을 시사한다. 앞 절에서 외부 관찰자 기록과 탈북자 증언 등을 토대로 살펴본 1990년대 북한 식량위기의 상황이 북한의 공식통계를 이용할 때에도 그대로 관찰된다는 뜻이다.

그런데 <표 II-2>를 조금만 더 세세히 뜯어보면, 우리는 1990년대 북한 식량위기의 성격과 관련하여 몇 가지 흥미로운 사실을 추가로 발견할 수 있다. 우선 북한 식량위기의 근본원인은 무엇보다 국내

---

서 한 미국 교회가 지원한 쇠고기 통조림이 발견되었다고 보도했으며 (조선일보 1997년 10월 17일), FAO에 파견된 북한 외교관 김동수 역시 북한정부가 국제적 식량지원분의 일부를 軍에 공급하고 있다고 증언하였다. 『北朝鮮 政策動向』, No. 4. (1998), p. 49.

의 곡물생산 실패 때문이었다. 실제로 1990년대 북한의 식량공급 규모는 거의 전적으로 국내의 생산실적에 의해 좌우되었다. 반면 북한의 곡물수입은 매년 1백만 MT를 상회할 정도로 높은 수준에서 안정적으로 유지되었다. 이런 측면에서 북한 식량위기의 한 원인이 북한의 硬貨 확보실패에 따른 식량수입 능력의 붕괴 때문이었다고 보는 일부의 주장은 현실과 거리가 먼 것처럼 보인다.

그런데 이러한 低곡물생산-高곡물수입의 패턴은 1994년의 경우만은 예외였다. 이 해 북한의 국내 곡물공급, 다시 말해 1993년도 가을의 곡물생산량은 그 전해에 비해 약 6퍼센트 정도 상승했다. 그러나 해외로부터의 곡물수입량이 그 전해에 비해 무려 100만 MT나 하락함으로써, 총곡물공급량 역시 6% 이상 하락하였다. 뒤에서 살펴보겠지만, 1994년은 북한의 식량위기가 처음으로 기근으로 발전하는 매우 중요한 한 해였다. 따라서 이러한 수치들은, 한편으로는, 북한의 식량위기(기근)의 전반적 원인이 국내의 곡물생산 실패에 있음을 분명히 보여주는 것이지만, 다른 한편으로는 이와 정반대로 그 기근의 직접적 촉발요인(trigger)은 국내의 곡물생산 실패가 아니라 바로 해외의 곡물수입 실패라는 사실을 보여주는 것이다. 북한의 식량위기와 관련해 실제로 어떤 일이 일어났는가 하는 물음에 대한 대답은 통상 우리가 생각하는 것보다 경우에 따라 훨씬 더 복잡할 수도 있다는 의미이다.

또한 이러한 수치들은 왜 북한당국이 1995년에 들어 그간의 식량난을 부인하던 태도에서 벗어나 긴급히 국제사회의 식량지원을 요청했는지에 대해서도 흥미로운 시사점을 제공한다. 1994년 북한의 곡물 수입량이 급감한 것은 이 해 들어 중국이 북한에 대한 곡물수출을 갑작스럽게 중단했기 때문이다. 북한당국으로서는 이러한 중국의 곡

물수출 중단으로 인해 종래의 곡물수입 기반 자체가 근본적으로 허물어졌다고 판단했음이 틀림없다. 1980년대 후반 이후 중국은 북한의 옥수수 수입 거의 전부를 제공하는 최대의 식량무역 파트너였을 뿐만 아니라, 북한과의 무역거래에서 사회주의 ‘우호가격’을 적용하는 유일한 나라이기도 했기 때문이다. 이러한 측면에서 보면, 1995년 북한이 많은 사람들의 예상을 깨고 국제사회에 식량지원을 요청한 것은 이미 무너진 기존의 곡물수입 기반을 대체할 만한 새로운 수입 기반을 구축하기 위한 시도였다고 평가할 수 있다. 또한 이는 북한당국이 악화되는 식량위기에 능동적으로 대처했음을 나타내 주는 것이기도 하다. 물론 이러한 입장은 북한당국의 무관심 또는 비효율성으로 인해 북한내부의 식량위기가 더욱 악화되었다는 통상적 인식과는 상당한 거리가 있다. 실제로 북한의 식량위기를 이해하는데 있어 북한당국의 대응을 어떻게 평가하는가는 매우 중요한 쟁점이다. 따라서 이 문제에 관해서는 이 글의 제VI장에서 보다 상세하고 구체적인 데이터를 가지고 또다시 논의하기로 하자.

## 1990년대 북한 배급제의 안정성과 식량소비 그리고 식량위기

<표 II-2>를 통해 우리는 1990년대 들어 북한의 식량공급량이 급격히 감소했다는 사실을 확인하였다. 그렇지만 이러한 식량공급량의 감소로 인해 과연 일반 주민들의 직접적 식량소비마저 급격히 위축되었던 것일까? 불행하게도 이 질문에 정확히 대답할 수 있을 만큼의 정밀한 미시조사자료(microeconomic survey data)가 현수준에서는 존재하지 않는다. 그렇다고 크게 실망할 필요는 없다. 이 문제와 관련하여 이석<sup>49</sup>이 제시하는 ‘북한 배급제의 안정성 지수’라는

개념을 응용하면, 비록 엄밀하고 직접적이지는 않지만, 개괄적이고 간접적인 답변을 도출하는 일만큼은 불가능하지 않기 때문이다.<sup>50</sup>

$$SI = \frac{(FS - \gamma N)}{\alpha GNP} \quad (\text{II-1})$$

[단,  $SI$  : 배급제의 안정성 지수,  $FS$  : 총식량공급,  $\gamma$  : 인구 일인당 평균 식량 배급,  $\alpha$  : 배급식량 이외의 여타 식량수요의 소득 탄력성,  $N$  : 총인구,  $GNP$  : 국민소득]

이미 널리 알려진 대로 북한은 극히 최근까지 모든 식량(곡물)을 국가가 배급해 왔다. 따라서 북한에서 주민들의 식량소비가 급격히 위축되었다는 사실은 곧 이러한 국가 배급제의 기능에 문제가 생겼다는 사실을 의미한다. 그런데 북한의 배급제가 해결해야 할 식량수요 가운데는 서로 다른 두 가지 성격의 수요량이 혼재되어 있다. 하나는 주민들의 직접적 식량소비를 위한 식량 배급량이며, 다른 하나는 산업용이나 사료용 또는 재고용 등으로 사용되는 여타의 식량 수요량이다. 식량 배급량의 경우 각 개인별로 공급량이 법에 의해 규정되어 있는데다, 배급가격 역시 거의 무상에 가까운 공식가격에 의해 결정된다는 점에서, 그 수요량은 소득과 같은 경제변수에 지극히 비탄력적일 것임에 틀림없다. 따라서 그 크기는 ‘배급 수요량 =  $\gamma N$ ’으로 간단히 표현할 수 있을 것이다. 반면 산업용이나 사료용과 같은 여타의 식량 수요는 배급제를 실시하지 않는 다른 나라의 경우에서

<sup>49</sup> 이석, “1980년대 북한의 식량생산, 배급, 무역 및 소비: 식량위기의 기원,” pp. 55-58.

<sup>50</sup> 이석의 경우 북한의 식량생산이 배급제의 기능에 미치는 영향을 알아보기 위해 식 (II-1)에서 총식량공급(FS) 대신 총식량생산이라는 변수를 삽입하고 있다(이석, “1980년대 북한의 식량생산, 배급, 무역 및 소비: 식량위기의 기원”). 그러나 여기에서 우리의 관심사는 식량생산과 배급제의 관계가 아니라 총식량가용량과 배급제의 관계이므로 식 (II-1)에서 총식량생산이라는 변수를 총식량공급이라는 변수로 대체한다.

와 마찬가지로 소득과 같은 경제변수에 직접적인 영향을 받을 것이다. 따라서 만일 여타의 식량수요가 소득수준과 선형적인(linear) 관계를 맺고 있다면, 그 크기 역시 '여타 수요량 =  $\alpha GNP$ '와 같이 간단히 표현할 수 있을 것이다.

그러면 이상의 사실을 염두에 두고 배급제의 안정성 지수를 정의한 식(II-1)을 살펴보자. 식(II-1) 우변의 분자는 총식량공급량에서 주민들에 대한 배급 식량수요를 차감한 잔여 식량을 의미하므로, 이는 곧 북한의 배급제가 산업용이나 사료용과 같은 여타의 식량 수요용으로 공급할 수 있는 식량의 규모를 나타낸다. 반면 그 분모는 산업용이나 사료용과 같은 여타의 식량 수요량 자체를 나타낸다. 따라서 식(II-1)의 지수가 1보다 크다는 의미는 북한이 현재 확보한 총식량공급 규모를 가지고 주민들에 대한 식량 배급량을 충분히 공급할 수 있으며, 또 그 잔여 식량으로 산업용과 같은 여타의 식량수요를 채우는 데에도 부족함이 없다는 것을 의미한다. 반면, 이 지수가 0과 1 사이에 있으면, 현재의 식량공급 규모로는 식량 배급은 줄 수가 있으나 여타의 식량 수요를 채우는 것은 힘들고, 이에 따라 역으로 주민들에 대한 식량 배급마저 줄어들 가능성이 있다는 것을 의미한다. 더욱이 이 지수가 0보다 작다는 것은 현재의 식량공급 규모로는 주민들에 대한 식량배급조차 감당할 수 없다는 것을 의미한다. 따라서 북한에서 식량위기가 발생하는 경우에는 이 지수가 1보다 작을 것이 분명하고, 그 추세 또한 감소하고 있을 가능성이 크다고 판단해 볼 수 있다. 특히 만일 이 지수가 특정 시점에서 1 이하로 하락하고, 그 원인이 총식량공급량( $FS$ )의 하락에 있다면, 이는 북한의 식량공급량 하락 폭이 너무 커서 북한 주민들의 식량소비가 직접적으로 위축된다는 사실을 의미한다. 따라서 이 지수가 1990년대 어

편 크기를 가졌는지를 확인하면 이 기간 동안의 식량공급량 감소-주민들의 식량소비 위축이라는 관계의 여부를 간접적으로나마 확인할 수 있을 것이다.

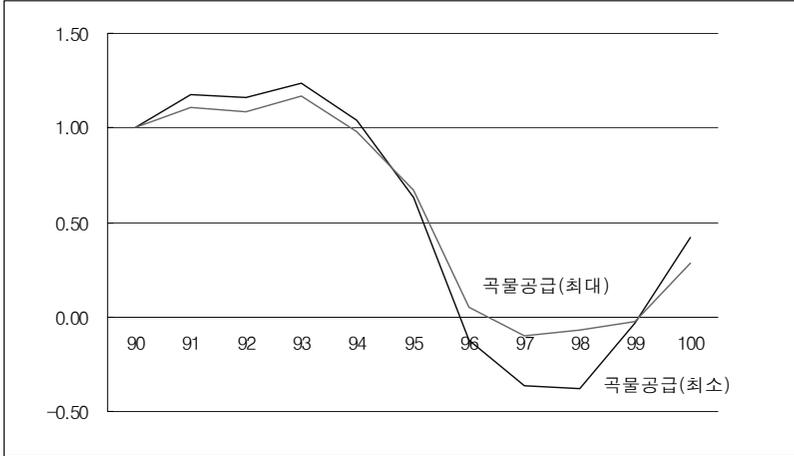
그런데 이러한 배급제의 안정성 지수에는 한 가지 현실적인 문제가 있다. 이 지수를 계산하기 위해서는 북한의 여타 식량수요의 소득탄력성 계수( $\alpha$ )를 구하는 일이 필수적인데, 현 수준에서는 이를 계산할 수 있을 만큼의 충분한 데이터가 존재하지 않는다는 점이다. 이러한 문제점을 회피하기 위한 방법으로 우리는 다음과 같은 상대적 안정성 지수를 고려한다.

$$SI_{t_0}^{t_1} = \frac{\left[ \frac{(FS_{t_1} - \gamma_{t_1} N_{t_1})}{\alpha GNP_{t_1}} \right]}{\left[ \frac{(FS_{t_0} - \gamma_{t_0} N_{t_0})}{\alpha GNP_{t_0}} \right]} = \frac{\left[ \frac{(FS_{t_1} - \gamma_{t_1} N_{t_1})}{(FS_{t_0} - \gamma_{t_0} N_{t_0})} \right]}{\left( \frac{GNP_{t_1}}{GNP_{t_0}} \right)} \quad (\text{II-2})$$

[단,  $SI_{t_0}^{t_1}$ :  $t_0$  기를 기준으로 한  $t_1$  기의 상대적 배급제의 안정성 지수]

식(II-2)는 북한 식량수요의 소득탄력성 계수를 제거하기 위해 특정연도의 배급제 안정성 지수를 기준으로 하여 여타 연도의 상대적 지수를 계산하는 방법이다. 물론 이러한 상대적 안정성 지수에도 문제가 없는 것은 아니다. 이 지수의 기준이 되는 특정 연도의 배급제 상황을 현실적으로 알 수 있는 방법이 없기 때문이다. 그럼에도 불구하고 이 지수는 현존하는 데이터로 계산이 가능하다는 장점을 가지고 있다.

<그림 II-1A> 북한 배급제의 상대적 안정성 지수(정상 배급기준)



<그림 II-1B> 북한 배급제의 상대적 안정성 지수(감량 배급기준)



<표 II-4> 북한 배급제의 상대적 안정성 지수, 1990~2000

	정상 배급 기준		감량 배급 기준	
	곡물공급(최대)	곡물공급(최소)	곡물공급(최대)	곡물공급(최소)
1990	1.00	1.00	1.00	1.00
1991	1.11	1.18	1.10	1.15
1992	1.09	1.16	1.09	1.15
1993	1.17	1.24	1.17	1.22
1994	0.98	1.04	1.05	1.13
1995	0.67	0.63	0.77	0.79
1996	0.05	-0.12	0.25	0.18
1997	-0.10	-0.36	0.17	0.05
1998	-0.07	-0.38	0.29	0.18
1999	-0.02	-0.03	0.27	0.37
2000	0.28	0.42	0.52	0.72

이 글에서는 1990년대 북한 배급제의 상대적 안정성 지수를 다음과 같은 방법으로 계산한다. 우선 지수를 계산하는데 필요한 기준연도를 1990년으로 설정하고, 편의상 이 해의 배급제 안정성 지수를 1이라고 가정한다. 둘째, 지수 계산에 필요한 총곡물공급량 데이터로는 앞의 <표 II-2>의 자료를 이용한다. 셋째, 일인당 평균 식량 배급량 규모는 일단 김운근 등<sup>51</sup>이 추정된 정상적 배급기준 하에서의 배급량 규모를 이용하여 지수를 계산한다. 셋째, 앞의 <표 II-1>이 보여주고 있듯이 북한의 실질 배급기준은 시기별로 수차례에 걸쳐 감량 되었다. 이를 반영하기 위해 김운근 등이 추정된 정상적 배급기준 하에서의 배급량 규모에 <표 II-1>의 감량 배급기준을 적용하여, 다시 한 번 더 지수를 계산한다. 물론 1994년 이후에는 북한의 배급 기준이 변하지 않은 채 실제 배급량이 이를 밑도는 현상이 발

<sup>51</sup> Kim, Lee and Sumner, "Assessing the Food Situation in North Korea," *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 46, No. 3 (1998).

생하였다. 그러나 이 경우에도 1993~94년의 감량 배급기준을 적용한다. 뒤에서 살펴보겠지만, 동 기준이 북한당국이 판단하는 북한인들의 생존을 위한 최소한의 식량필요량이기 때문이다. 넷째, 인구 규모와 관련해서는 북한의 공식 데이터를 이용한다 (뒤의 <표 II-5> 참조). 북한의 공식 인구 규모를 알 수 없는 해의 경우에는 인접 연도의 인구규모를 기간 평균한 값을 이용한다. 다섯째, 북한의 GNP와 관련해서는 한국은행의 북한 GNI 추정치를 이용한다. 현수준에서 북한의 소득규모와 관련해 이용 가능한 거의 유일한 추정치이기 때문이다.

<표 II-4>와 <그림 II-1>은 이상의 결과를 보여준다. 1990년대 북한 배급제의 상대적 안정성 지수는 총식량공급량의 변화와 매우 유사한 추세를 보였다. 즉 1990년대 걸쳐 지수가 뚜렷한 하락세를 보이며, 특히 1990년대 중후반에 그 지수의 하락속도가 더욱 빨라지는 모습을 보이는 것이다. 그러나 양자 사이에는 한 가지 커다란 차이가 있다. 배급제의 상대적 안정성 지수의 하락 폭이 식량공급량의 하락 폭보다도 훨씬 더 크다는 것이다. 예를 들어, 1994년의 경우 총 식량공급량은 그 전해에 비해 약 6퍼센트 정도가 하락했으나, 배급제의 상대적 안정성 지수는 15~20퍼센트 가까이 하락하였다. 앞의 식(II-2)를 꼼꼼히 살펴보면 알 수 있지만, 그 주요한 원인은 이 기간 중 북한의 식량공급량 하락속도가 북한의 국민소득 하락속도를 훨씬 능가했기 때문이다. 이는 1990년대 북한의 식량공급량 감소가 통상적으로 여겨지는 것보다도 훨씬 더 심각하게 북한 배급제의 기능을 약화시켰다는 사실을 의미한다.

더욱이 문제가 되는 것은 1990년대 중후반 지수의 움직임이다. 북한당국이 정상적 배급 기준 하에서 주민들에 대한 식량지원을 실시

한다고 가정하고 동 지수를 계산할 경우, 그 값은 1996(7)~99년 사이에 1보다 작은 것으로 나온다. 정상적 배급 기준이 아닌 감량 배급 기준 하에서 동 지수를 계산하면, 이 기간 중의 값은 비록 (-)는 아니지만 거의 '0'에 가까운 값을 갖는 것으로 나타난다. 이는 정상적 배급 기준에서 볼 때 1996(7)~99년의 식량공급량은 주민들에 대한 식량 배급조차도 감당할 수 없는 수준이었음을 의미한다. 감량 기준이라고 하더라도 그 공급량은 주민들에 대한 식량 배급량을 가까스로 채울 수 있을 정도에 불과했다는 점에서, 경제의 재생산에 필요한 여타의 곡물 수요량을 감안하면, 북한당국이 주민들에 대한 배급량을 제대로 공급하기란 사실상 불가능했을 것이다. 이러한 사실을 종합해 보면, 1990년대 북한의 식량공급량 감소-주민들의 식량소비 변화와 관련하여 다음과 같은 두 가지의 결론을 도출할 수 있을 것이다. 1)1990년대 들어 북한의 식량공급량 감소는 급격한 배급제의 불안정성을 초래하였다. 2)이러한 배급제의 불안정성으로 인해 주민들의 직접적 식량소비 또한 1990년대 중후반을 기점으로 급격히 악화되었다.

### 3. 1990년대 북한의 인구추세 변화와 식량위기

이제까지 우리는 1990년대 북한의 식량위기가 결국에는 식량공급의 위기였으며, 이로 인한 주민들의 식량소비의 위기였음을 살펴보았다. 그러나 이러한 사실 자체가 이 기간 중 북한에서 기근이 발생했다는 것을 입증해 주는 것은 아니다. 이미 지적했듯이 기근이란 일종의 인구학적 충격을 전제로 하여 성립하는 개념이다. 따라서 북한의

식량위기 동안 기근이 발생했다는 것을 논증하기 위해서는 1) 이 기간 중 북한의 인구추세에 어떤 유의미한 변화가 일어났으며, 2) 이러한 변화는 바로 식량위기의 영향 때문이라는 사실을 입증해야만 한다. 따라서 여기에서는 이 장의 마지막 논의로 식량위기 동안 발생했을지도 모를 북한 인구추세의 변화를 검토하도록 한다.

## 데이터

북한의 공식통계 가운데 외부에서 가장 손쉽게 접근할 수 있는 통계는 아마도 인구통계일 것이다. 그간 북한당국이 다양한 채널을 통해 이들 인구통계를 외부세계에 제공해 왔기 때문이다. 실제로 북한당국은 1980년대 후반 자체 주민등록자료를 UNFPA에 보고한 이래, 1990년대 중반에는 1993년 인구 센서스 자료를 공표하였으며,<sup>52</sup> 2002년에는 1990~2000년간의 개괄적 인구통계를 UN 등 국제기구에 제출하였다.<sup>53</sup>

이처럼 공식적인 통계의 제출 이외에도 북한당국은 1990년대 중후반의 국제적 식량지원과 관련하여 다양한 경로를 통해 자신들 통계의 단편들을 외부로 흘려보냈다. 예를 들어, 북한 보건성은 1997년 북한을 방문한 미국 질병예방통제센터(USCDC) 대표단에게 1994~96년의 5세 미만 유아사망률 통계를 보고했으며<sup>54</sup>, 북한 외무성은

---

<sup>52</sup> 동 자료는 DPRK Central Bureau of Statistics, *Tabulation on the Population Census of the Democratic People's Republic of Korea* (31 December, 1993) 1995로 발간되었다.

<sup>53</sup> 동 자료에 관해서는 DPRK (16 July, 2002; 15 May, 2002) 참조.

<sup>54</sup> US Centre for Disease Control and Prevention. "Status of Public Health—Democratic People's Republic of Korea", *MMWR*. vol. 46, no. 24 (April, 1997).

1999년 평양에 주재하던 국제식량지원단 대표들에게 1994~98년의 조사망률 수치에 관해 브리핑을 제공했다.<sup>55</sup> 또한 1999년 북한당국은 국제적 식량지원을 확보하기 위한 목적으로 FAO와 WFP에 당시까지의 공식인구 추계치 역시 보고하였다.<sup>56</sup>

물론 이러한 공식인구통계는 많은 문제점을 내포하고 있다. 북한의 인구추세를 엄밀하게 재구성해내는데 요구되는 많은 세부 통계들이 여전히 빠져있고, 입수 가능한 통계의 경우에도 그 신뢰성에 여러 의문이 제기되고 있는 실정이다.<sup>57</sup> 그러나 1990년대 북한의 식량위기가 인구추세에 미친 영향의 유무를 검토하는 것으로 논의를 한정할 경우, 현재 입수 가능한 북한의 공식통계를 가지고도 얼마든지 분석을 진행할 수 있으며, 이러한 어려움은 별다른 문제가 되지 않을 수도 있다. 비록 북한당국이 공식통계를 수정해 식량위기의 영향을 줄여서 보고하고 있는지는 모르지만, 그러한 영향이 존재했다는 사실 자체만큼은 현재 입수 가능한 공식통계 속에서도 너무나 뚜렷이 나타나기 때문이다.

---

<sup>55</sup> Watts, Jonathan, "A Starving Nation," *Lancet* 353 (22 May, 1999).

<sup>56</sup> FAO/WFP (8 Nov. 1999).

<sup>57</sup> 예를 들어, 필자의 경우에는 상당부분 동의할 수 없지만, Eberstadt, Nicholas, "Development Structure and Performance of the DPRK Economy: Empirical Indications," Lau, L. J. and Yoon, C. H. (ed). *North Korea in Transition: Development Potential and Social Infrastructure* (Stanford University Press, 2000); "Our Own Style Statistics": Availability and Reliability of Official Quantitative Data For the Democratic People's Republic of Korea," paper presented at "Advancing Statistics for the Next Millennium," International Statistical Forum, The ROK National Statistical Office and Korean Statistical Society, Taejon, ROK (September 1999) 참조.

<표 II-5> 북한의 출생률, 사망률, 인구규모 1990~2000

	1990	1993	1994	1996	1998	1999	2000
출생률 (1000명당)	22.00	20.00	-	20.10	18.20	17.80	17.50
사망률 (1000명당)	5.90	5.50	6.80	6.80	9.30	8.90	8.80
5세 미만 유아사망률*	-	27.00	28(31)	40(58)	50.00	48.00	-
총인구 (백만 명)	-	21.21	-	22.11	-	22.75	22.96

\* 출생자 1000명당 사망률, ( )는 북한 보건성의 USCDC 보고 수치.  
출처) Watts(1999); USCDC(1997); DPRK CSB(1995); DPRK(16 July, 2002)

### 1990년대 북한의 인구추세 변화

<표 II-5>는 1990년대 북한의 사망률 추세를 공식통계에 입각해 재구성하고 있다. 북한의 조사사망률은 1990년 인구 1000명당 5.9에서 1993년에는 5.5로 소폭 하락했으나, 1994년에는 다시 6.8로 점프하였고, 이후 1998년에는 9.3수준까지 상승함으로써 1990년대 초반의 거의 두 배에 이르렀다. 또한 이러한 높은 사망률 수준은 1999~2000년에도 별반 하락하지 않았다. 5세 미만 유아사망률의 경우에도 사정은 비슷해서 1993년 1000명당 27 수준이었던 것이 1994년 31로 점프한 이후 1998년에는 50으로 두 배 가까이 상승하였다.

한 가지 흥미로운 사실은 이러한 사망률 추세가 북한의 식량사정 변화와 밀접한 연관을 가지고 움직였다는 점이다. 실제로 앞의 <표 II-2>와 <표 II-4>를 보면 북한의 식량공급량은 1990~93년까지 소폭 상승하다가, 1994년을 기점으로 하락세로 반전하여, 1995~2000년에는 1990~93년 수준의 거의 절반으로 떨어졌다. 이에 따라 북한 배급제의 상대적 안정성 지수 역시 1994년을 기점으로 하락하여 1990년대 중후반에는 (-)를 기록하였다. 그렇지만 이러한 사실만을 가지고 1994년 이후 북한의 사망률 상승추세가 식량위기

의 영향 때문이라고 단정지을 수 있을까? 실제로 1994년 북한의 식량공급량은 그 전해에 비해 불과 6퍼센트 정도가 떨어졌을 뿐이다. 과연 이 정도의 식량공급량 감소로 이 해 북한의 사망률 상승 현상을 설명할 수 있을까?

<표 II-6> 북한의 도별 주요 곡물(쌀+옥수수) 생산, 1989~97 (백만 MT)

	89~92 평균	93	94	95	96	97
특별시						
평양	0.46	0.55	0.32	0.21	0.16	0.16
개성	0.15	0.16	0.06	0.07	0.04	0.05
남포	0.20	0.23	0.18	0.11	0.09	0.09
서북 지역						
평안남도	1.41	1.59	1.34	0.54	0.34	0.42
평안북도	1.35	1.56	1.13	0.36	0.3	0.35
자강도	0.20	0.19	0.22	0.08	0.08	0.09
동북 지역						
함경남도	0.90	0.57	0.71	0.36	0.23	0.11
함경북도	0.44	0.22	0.25	0.22	0.14	0.11
양강도	0.03	0.04	0.04	0.02	0.01	0.02
서남 지역						
황해남도	1.86	2.11	1.39	0.84	0.49	0.78
황해북도	0.83	0.87	0.49	0.29	0.19	0.24
동남 지역						
강원도	0.36	0.31	0.32	0.18	0.08	0.07
전 체	8.38	8.69	6.66	3.37	2.24	2.58

출처) DPRK/UNDP (1998)

## 1990년대 북한의 인구추세 변화와 식량위기

이러한 의문은 1993년 북한의 지역별 곡물생산 실적을 살펴보면 해소된다. 1993년 북한의 주요 곡물(쌀+옥수수)생산 실적은 지역별로 극심한 편차를 보였다. 전통적인 곡창 지대라 할 수 있는 황해남

북도와 평안남북도의 경우 양호한 일기조건과 비료 투입량의 증대 등으로 인해 1989~92년 평균치 대비 10퍼센트 이상의 생산량 증대를 이룬 반면, 극심한 냉해 피해를 입은 함경남북도와 강원도의 경우 생산량이 무려 15~50퍼센트까지 하락하였다. 이로 인해 북한의 일부 지역은 1994년 들어 정상적인 식량배급에 커다란 어려움을 겪게 된다. 실제로 1993년 말 함경남북도의 총인구가 479만 명이라는 점을 감안하면, 같은 해 이 지역의 1인당 주요 곡물생산량은 165킬로그램에 불과한 것으로 나타난다. 북한의 성인 1인당 정상 식량 배급량인 연 256킬로그램은 물론 당시의 감량배급 기준이었던 연 179킬로그램에도 크게 못 미치는 수치이다. 따라서 이들 식량부족 지역의 배급문제를 해결하기 위해서는 중앙정부의 식량지원이 절대적으로 필요했음이 틀림없다. 그러나 앞의 <표 II-2>에 나타나 있듯이 1994년 북한은 갑작스러운 중국의 곡물수출 중단이라는 해외부문의 쇼크에 직면한 상태였다. 이 해 북한정부가 농가를 대상으로 이미 분배한 식량 가운데 1인당 5킬로그램씩을 재회수한 것이나, 함경남북도 등 북부지역으로의 식량반출을 전면 금지하는 조치를 실시한 것 등은 모두 이러한 해외발 쇼크를 완화시키기 위한 노력의 일환이었다. 그러나 이러한 정책의 결과는 매우 심각했다. 함경남북도 등 일부 지역의 식량배급이 일시 중지되었고, 이로 인해 국가의 식량배급에 전적으로 의존하던 이 지역 일부 도시민들 사이에서 굶주림 현상이 나타난 것이다. 실제로 중국에 거주하는 북한 식량 난민들은 1994년 자신들의 일일 식량 배급량이 평균 150그램에 불과했다고 말하고 있다.<sup>58</sup>

<sup>58</sup> Robinson, C. W., Lee M. K., Hill K. and Burnham G. M., "Mortality in North Korean Migrant Households: A Retrospective Study," *The Lancet*, Vol. 354 (1999).

WFP 등 UN 구호기관이 권고하고 있는 ‘생존을 위한 최소 식량 소비량’이 1인당 하루 457그램인 것을 감안하면, 함경남북도 출신이 대다수인 이들 난민들의 경우 1994년부터 이미 굶주림 현상에 시달릴 수밖에 없었다는 의미이다. 이처럼 1994년을 기점으로 북한의 일부 지역에서 주민들의 굶주림 현상이 나타난다는 점에서, 이 해를 기점으로 북한의 사망률이 급상승을 보였다는 사실은 어떻게 보면 매우 당연한 일이다.

동일한 논법으로 우리는 1995~2000년 사이의 사망률 상승현상을 설명할 수 있다. 실제로 이 기간 동안 북한의 총식량공급은 1990년대 초반의 절반 이하 수준으로까지 떨어졌고, 곡물생산실패는 전국적으로 확대되었으며, 대규모의 북한 식량난민 유입이 보여주듯 일부 북한 주민들의 굶주림 현상 또한 계속되었다. 요컨대, 북한의 공식인구통계가 보여주는 1990년대 중후반의 사망률 상승현상은 정확히 이 기간 동안의 악화된 식량사정의 결과라는 뜻이다.

#### 4. 북한기근의 존재와 기간

<표 II-7>은 이제까지의 논의 결과를 간단히 요약하고 있다. 우리는 이 장의 첫 번째 절에서 북한의 식량위기가 1980년대 후반 시작되어 1990년대 초반 더욱 악화되었다는 외부 관찰자들의 기록과 탈북자들의 증언을 살펴보았다. 그러나 북한의 공식통계에 따르면, 1990~93년간 북한의 식량공급량은 크게 하락하지 않았으며, 배급제 역시 상대적으로 안정적이었고, 무엇보다도 사망률 수준이 점진적인 하향세를 보인 것으로 나타났다. 따라서 설사 북한의 식량위기가

1980년대 후반에 시작되었다고 하더라도, 1993년까지는 아직 기근으로 발전하지 않았거나, 현재 우리가 가지고 있는 데이터의 수준으로는 아직 기근으로 발전하지 않았다고 판단하는 것이 보다 합리적인 것이다.

그러나 1994년을 기점으로 이러한 사정은 크게 달라진다. 외부 관찰자들과 탈북자들은 이 해를 북한 역사상 최악의 식량난이 발생한 해로 기억하고 있으며, 이를 뒷받침이라도 하듯이 함경남북도 등 북한 일부 지역에서의 식량배급이 중단되었고, 이에 따라 굶주림에 못 이긴 이들 지역 주민 일부가 중국 등 인접국으로 월경하는 사태가 처음 목격되었다. 또한 이 해를 기점으로 북한의 식량공급량이 하락세로 돌아섰으며, 일부 지역의 식량생산이 붕괴하였고, 배급제의 불안정성 역시 증폭되기 시작하였다. 그리고 무엇보다 북한의 사망률 수준이 기존의 추세에서 벗어나 점프하기 시작하였다. 우리는 이章의 모두에서 기근을 ‘생명을 위협하는 굶주림’으로 정의한 바 있다. 그리고 여기에서 1994년의 북한 식량상황과 관련해 네 가지의 사실, 즉 사망률의 급격한 상승, 총식량공급량의 감소, 일부 지역의 식량생산 붕괴, 그리고 일부 주민들의 굶주림 현상 등을 확인하였다. 이상의 사실과 정의를 종합해 볼 때, 1980년대 후반 시작된 북한의 식량위기가 1994년을 기점으로 기근으로 발전하였다고 주장하는 것은 별로 무리가 없어 보인다.

동일한 이유에서 북한에서 기근이 최소한 1998년까지는 지속되었다고 주장하는 것 또한 매우 당연해 보인다. 그런데 문제는 북한 기근이 그 후에도 지속되었는가 하는 점이다. 외부 관찰자들과 탈북자들은 북한의 식량사정이 1999~2000년에는 조금씩 호전되었다고 말하고 있다. 실제로 이 기간 동안 북한의 식량공급량은 비록 소폭이나

마 증가추세로 반전했으며, 그에 따라 북한의 배급제 역시 최악의 수준에서 벗어나는 모습을 보였다. 그러나 흥미롭게도 북한의 사망률 수준은 이 기간 중에도 크게 떨어지지 않았다. 실제로 이 기간 중의 북한 사망률은 1000명당 8.8명 수준으로 1994~96년의 6.8명을 훨씬 뛰어넘고 있다. 더욱이 이 기간 중의 식량공급이 소폭의 증가추세로 반전한 것은 사실이지만, 그 절대적 수준은 기근기라 할 수 있는 1994~96년에 비해 아직도 크게 못 미치는 상태에 놓여 있었다. 따라서 이 글에서는, 만일 1994~96년의 북한 식량상황을 기근으로 정의해야만 한다면, 1999~2000년의 북한 식량상황 또한 기근으로 정의해야 한다고 주장한다. 1994년 처음으로 발생한 북한의 기근이 적어도 2000년까지는 지속되었다는 의미이다.

<표 II-7> 1990년대 북한식량위기 및 기근발생의 평가 척도

	관찰자/탈북자 식량사정 증언	총식량공급	배급제의 상대적 안정성 지수	사망률
1987~93	위기발생, 악화	안정적	안정적	하락
1994	악화	하락	하락	상승
1995~98	급격 악화	대폭 하락	대폭 하락	대폭 상승
1998~2000	소폭 호전 * 위기지속	소폭 상승 * 90년중반 수준 하회	소폭 상승 * 90년중반 수준 하회	소폭 하락 * 90년중반 수준 상회



# 북한기근의 인구학적 충격





앞에서 우리는 1994~2000년 북한에서 기근이 발생했다는 사실을 살펴보았다. 그렇다면 북한기근은 얼마나 심각했던 것일까? 다시 말해, 북한기근으로 인한 인구손실 규모는 과연 어느 정도였던 것일까? 이러한 질문은 그간 북한의 식량위기와 관련하여 등장한 거의 모든 담론에서 가장 핵심적인 쟁점으로 취급되었으며, 이에 따라 많은 연구자들이 여기에 답을 내리고자 다양한 시도를 거듭해 왔다.

이러한 시도는 크게 네 가지로 구분할 수 있는데, 첫째는 북한의 최고인민회의 선출 대의원 수를 이용하여 북한의 인구규모 변화를 관찰하려는 시도였고,<sup>59</sup> 둘째는 중국에 거주하는 탈북난민들의 가계 인구변동상황을 설문 조사하여 식량위기 동안의 사망자 규모를 추정하려는 시도였으며,<sup>60</sup> 셋째는 한국에 거주하는 탈북자들의 정보를 이용해 북한의 인구규모 변화를 재구성하려는 시도였고,<sup>61</sup> 마지막으로 넷째는 중국기근 시기의 사망률 변화 패턴을 이용해 북한 사망률의 변화를 이해하고자 하는 시도였다.<sup>62</sup> 한마디로 북한의 인구변화와 관련해 이용 가능한 거의 모든 방법이 동원된 것이다. 더욱이 이러한 시도들을 통해 얻어진 상당수 결론들은 1990년대 중후반 북한에서 수백 만 명에 달하는 인구가 아사했다는 일부의 주장을 뒷받침하는 것이어서 이에 대한 국내외적인 관심 또한 매우 높았던 것이 사실이다.

---

<sup>59</sup> Eberstadt, Nicholas. "Development Structure and Performance of the DPRK Economy: Empirical Indications".

<sup>60</sup> Natis, Andrew, "The Politics of Famine in North Korea"; Robinson, Lee and Burnham, "Mortality in North Korean Migrant Households: a Retrospective Study."

<sup>61</sup> 한국통계청, 『북한인구추계결과』, 1999.

<sup>62</sup> Goodkind, D. Lorrain, "The North Korean Famine and Its Demographic Impacts," In *Population and Development Review*, Vol. 27, No. 2. (2001).

그러나 북한의 식량위기에 대한 학술적 연구가 진행되면서 이러한 대기근說에 대해 여러 의문이 제기되고 있다.<sup>63</sup> 특히 이석은 이러한 대기근說뿐만 아니라 북한의 기근사망자 규모를 추정한 기존의 여타 시도들 역시 모두가 합리적이라고 보기에는 너무 많은 오류를 내포하고 있다는 사실을 보이고 있다.<sup>64</sup> 그렇다면 현수준에서 북한기근이 초래한 인구손실 규모를 합리적으로 측정할 수 있는 방법이 과연 존재하는 것일까?

위의 질문에 대답하기 위해 이 chapter에서는 북한기근에 따른 인구손실 규모 측정과 관련하여 서로 다른 두 가지의 추정방법을 각각 소개한 후, 실제 추정 시에는 이들 두 가지 방법을 한꺼번에 혼합하여 사용할 것을 제안한다. 이들 두 가지 방법이란 북한의 공식인구통계를 이용한 추정방법과 북한의 어린이 영양실태 조사결과를 이용한 추정방법 등을 말한다.

우선, 앞에서 살펴본 것처럼, 북한의 공식인구통계는 기근 기간 동안의 인구추세에 뚜렷한 변화가 생겼다고 말하고 있다. 따라서 이러한 인구추세의 변화의 폭을 측정하면 기근으로 인한 인구손실 규모를 추정하는 일이 그렇게 어려운 일만은 아닐 것이다. 물론 여기에는 북한의 공식통계를 얼마나 신뢰할 수 있는가 하는 커다란 문제가 있다. 그러나 이러한 문제는 공식통계 이외의 다른 객관적 자료를 사용하여 동일한 추정작업을 다시 한 번 반복함으로써 얼마든지 보완할 수 있다. 또한 이러한 용도의 객관적 자료로 가장 적합한 것이 바로

---

<sup>63</sup> Goodkind, D. Lorrain, "The North Korean Famine and Its Demographic Impacts"; Noland, M., "Famine and Reform in North Korea"; Lee, Suk. *Food Shortages and Economic Institutions in the Democratic People's Republic of Korea*.

<sup>64</sup> 이석, "1994-2000년 북한기근: 초과 사망자 규모와 지역별 인구변화".

UN과 EU 등이 북한당국의 협조를 얻어 실시한 북한 어린이 영양실태 조사결과 자료라는 점에 대해서는 별다른 이견이 있을 수 없을 것이다. 동 조사는 외부의 기관들이 북한 전역의 어린이를 대상으로 과학적인 방법에 기초하여 실시한 거의 유일한 인구관련 실태조사라는 점에서, 이제까지 북한의 식량위기와 관련하여 생산된 그 어떤 조사자료 보다도 신뢰성이 높다고 할 수 있다. 따라서 동 조사자료를 토대로 북한기근에 따른 인구손실 규모를 추정하여, 이를 앞의 공식통계에 의한 추정결과와 비교하면, 북한기근의 인구학적 충격을 개략적으로나마 파악하는 일은 전혀 불가능한 일만은 아니다. 물론 이러한 추정작업의 결과가 얼마나 엄밀할 것인가에 대해서는 논란의 소지가 있다. 그러나 동일한 목적으로 개발된 기존의 거의 모든 추정방법이 이미 실패했다는 사실을 상기하면, 이章에서 추구하는 추정방법은, 그 기법의 엄밀성 여부를 차치하고, 현재 우리가 가지고 있는 데이터의 수준이 허용하는 범위 내에서 가장 합리적인 결과를 생산해 낼 것이라는 점만은 분명할 것이다.

이章의 구성은 다음과 같다. 우선 1節에서는 북한의 공식인구통계에 기초한 1994~2000년간 북한의 인구손실 규모를 추정한다. 2節에서는 동일한 추정을 북한 어린이 영양실태 조사결과를 가지고 한번 더 반복함으로써 북한기근의 인구학적 충격의 정도를 최종 확인한다. 또한 3節에서는 동일한 자료들을 이용하여 북한기근의 충격이 지역적으로 과연 차이가 있었는지에 관해서도 살펴본다.

## 1. 북한기근의 총인구손실 규모 I - 공식통계를 이용한 추정

북한과 같이 폐쇄된 사회의 인구추세를 공식통계의 도움 없이 재구성하기란 사실상 불가능하거나 적어도 매우 힘든 일임에 틀림없다. 물론 북한의 공식인구통계를 입수하는 것 또한 쉬운 일이 아니어서, 이들 공식통계에 입각해 북한의 인구추세를 재구성하는 일 역시 그렇게 만만한 것이 아니다. 그러나 우리의 논의를 ‘1994~2000년 북한 기근에 따른 총인구손실 규모 추정’으로 한정할 경우 사정은 약간 달라질 수 있다. 앞에서 이미 언급했듯이, 1990년대의 경우 다양한 경

<표 III-1> 북한의 공식 인구규모: 1987~2000

(1000명)

	1987	1993	2000	Cf. 1999.8.31.
특별시				
평양	2,355	2,742	3,084	3,044
개성	331	335	363	386
남포	715	731	792	814
서북 지역				
평안남도	2,653	2,867	3,051	3,100
평안북도	2,408	2,437	2,437	2,625
자강도	1,156	1,152	1,239	1,232
동북 지역				
함경남도	2,547	2,732	2,930	2,932
함경북도	2,003	2,061	2,221	2,227
양강도	628	638	687	703
서남 지역				
황해남도	1,914	2,011	2,224	2,290
황해북도	1,409	1,512	1,665	1,734
동남 지역				
강원도	1,227	1,305	1,406	1,467
도별 합계 인구	19,346	20,523	22,100	22,554
미분류 인구	-	691	863	-
총 인구	-	21,214	22,963	22,554

\* 1999.8.31통계에서는 미분류 인구가 존재하지 않음. 단, 이 시점에서의 軍 인구규모는 757,000명이라고 밝혀져 있음.

출처) Eberstadt and Banister (1992); DPRK Central Bureau of Statistics (1995); FAO/WFP (8 Nov. 1999); DPRK (16 July, 2002)

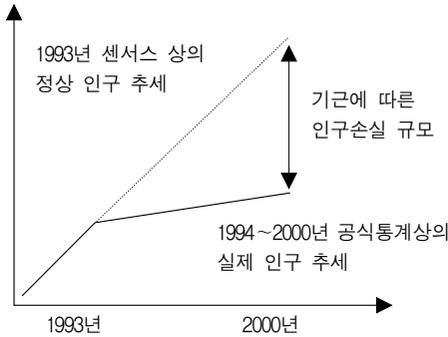
로를 통해 북한의 공식인구통계가 외부로 유출되었으며, 이들 통계들은 1990년대 중후반의 식량위기 또는 기근의 영향을 매우 뚜렷하게 반영하고 있기 때문이다.

### 데이터와 추정방법

<표 III-1>은 1990년대 들어 북한당국이 UN 등 국제기구에 제출한 자국의 인구규모를 간략히 정리한 것이다. 이 가운데 특히 우리의 주목을 끄는 것은 1993년의 인구규모와 이를 조사하기 위해 북한당국이 실시한 ‘인구센서스’의 결과이다. 동 센서스는 북한당국이 역사상 처음으로 실시한 인구 일제 조사 작업이었으며, 이에 따라 북한의 인구추세와 관련해 이제까지 발표된 그 어떤 자료보다도 더욱 상세하고 구체적인 정보들을 담고 있다. 더욱이 우리는 북한에서 기근이 처음 발생한 것은 1994년부터였다는 사실을 알고 있다. 이는 1993년 북한의 인구센서스가 기근 발생 이전의 인구추세를 그대로 반영하고 있다는 사실을 의미한다. 따라서 동 센서스 결과를 가지고 1994~2000년까지의 북한 인구규모를 추정하면, 이는 북한에서 기근이 발생하지 않았을 경우에 나타나야만 하는 정상적 인구추세를 보여준다고 말할 수 있을 것이다. 그런데 우리는 2000년 현재로 표시된 북한의 공식인구 규모를 알고 있으며, 앞의 제 II장에서 이미 언급했듯이, 동 규모는 1994~2000년간의 식량위기 또는 기근의 영향을 그대로 반영하는 것이다. 그러므로 1993년 센서스 자료를 토대로 추정한 2000년의 북한 인구규모에서 같은 해의 공식통계가 표방하는 실제 인구규모를 차감하면, 그 차이는 1994~2000년 북한기근으로 인해 사라져 버린 인구규모, 다시 말해 기근으로 인해 발생한 ‘총인구손실

규모'를 나타내는 것으로 판단할 수 있을 것이다.

<그림 III-1> 공식인구통계를 이용한 1994~2000년 인구손실 규모 추정



그런데 1993년 센서스 자료를 토대로 북한의 인구 규모를 추정할 때에는 한 가지 주의해야 할 사항이 있다. 추정의 대상이 되는 북한의 인구 규모가 총인구가 아니라 민간인구(도별합계인구)가 되어야 한다는 사실이다. 여기에는 크게 두 가지의 이유가 있는데, 하나는 기술적인 이유이며, 다른 하나는 통계의 신뢰성과 관련된 이유이다.

우선 기술적인 이유에 대해 살펴보자. 북한당국은 1993년 센서스 결과를 발표하면서, 인구규모와 관련해 서로 다른 두 가지의 수치를 제시하였다. 하나는 도별/연령별 인구를 더해 만든 도별합계 인구 수치였고, 다른 하나는 여기에 포함되지 않은 이른바 ‘미분류(unallocated)’ 인구를 더해 만든 총인구 수치였다. 이러한 관행은 그 후에도 이어져 2000년 북한의 공식인구규모에서도 도별합계인구와 총인구 사이에는 상당한 차이가 존재한다. 약 86만 명에 이르는 통계상의 미분류 인구가 존재하는 것이다. 물론 북한당국은 이러한 미분

류 인구의 정의가 정확히 무엇인지를 밝히지 않고 있다. 그러나 대다수 연구자들은 동 인구가 북한의 공식적인 軍인구 규모를 나타내는 것으로 보고 있으며, 이에 따라 북한이 발표하는 도별합계인구 역시 민간인구 규모를 나타내는 것으로 이해하고 있다. 그런데 문제는 이러한 미분류 인구의 존재로 인해 1993년 북한의 센서스 자료는 모든 인구관련 통계를 총인구 기준이 아닌 도별합계인구 기준으로 표시할 수밖에 없다는 점이다. 예를 들어, 향후의 북한 인구규모 추정에 필수적인 1993년의 연령별/성별 사망률이나 출생률을 산출하고자 할 때 그 기준은 총인구가 아니라 도별합계인구(민간인구)가 될 수밖에 없는 것이다. 따라서 1993년 센서스 자료를 토대로 북한의 인구규모를 추정할 경우에는 그 대상이 북한의 총인구가 아니라 도별합계인구(민간인구)가 될 수밖에 없는 것이다.

북한의 인구규모 추정을 총인구에 대해서가 아니라 도별합계인구에 대해서 실시해야만 하는 또 다른 이유는 공식통계의 신뢰성과 관련된 것이다. 이석은, 북한의 공식인구통계를 토대로 1994~2000년 간의 총인구 증가율과 민간인구 증가율을 구해 보면, 전자가 후자를 크게 앞서는 것으로 나타나며, 이는 민간인구에 포함되지 않는 미분류 인구의 증가율이 같은 기간 중의 민간인구 증가율을 크게 앞질렀기 때문이라고 말한다.<sup>65</sup> 이러한 사실은 북한당국이 식량위기의 영향을 의도적으로 축소 보고하는 과정에서 상대적으로 수정이 쉽지 않은 도별인구에 손을 대기 보다는 미분류 인구를 실제보다 과다 계상했음지도 모른다는 것을 의미한다. 북한 공식통계상의 총인구를 가지고 1994~2000년의 인구손실 규모를 추정할 경우, 그 결과는 도별합

<sup>65</sup> 이석, “1994-2000년 북한기근: 초과 사망자 규모와 지역별 인구변화,” pp. 127-128.

계인구를 가지고 추정했을 때보다 상대적으로 실제의 손실규모를 과소 추정할 가능성이 높다는 뜻이다.

이상의 두 가지 이유에서 우리는 1994~2000년 북한기근에 따른 총인구손실 규모를 알아보기 위해 같은 기간 중 북한의 총인구가 아닌 민간인구(도별합계인구)의 변화를 추정하도록 한다.

<표 III-2> 1993년 출생률 및 사망률을 이용한 인구규모 추정, 1994~2000

(연말 인구, 1000명)

	94	95	96	97	98	99	2000
[추정 I]							
합계인구	20,833	21,147	21,466	21,790	22,118	22,452	22,791
사망자	118	120	121	123	125	127	129
출생자	427	434	440	447	454	461	468
[추정 II]							
합계인구	20,834	21,152	21,474	21,794	22,105	22,402	22,679
사망자	116	122	128	134	140	146	152
출생자	428	440	450	454	451	443	430

### 1993년 조출생률과 조사망률을 이용한 정상 인구규모 추정

그렇다면 1994~2000년간 북한에서 기근이 발생하지 않았을 경우 나타나야만 하는 민간인구 규모를 어떻게 추정할 수 있을까? 이와 관련해 가장 간단한 방법은 1993년의 조사망률과 조출생률을 이용하는 방법이다.

우선 1993년 센서스 상의 총사망자와 총출생자 수, 그리고 연말 인구수 등을 이용하여 이 해의 연초 (또는 1992년 연말) 인구수를 구한다. 이러한 연초 인구수를 총사망자 및 총출생자 수에 적용하면, 연초 인구로 표시된 조출생률과 조사망률을 계산할 수 있다. 그리고 이렇

계 계산된 조출생률과 조사망률을 1993년 연말(1994년 연초) 인구수에 적용하면, 1994년의 총출생자와 총사망자, 이에 따른 자연 인구 증가규모 그리고 최종적으로 1994년 연말(1995년 연초)의 인구수를 구할 수 있을 것이다. 마지막으로 이와 동일한 과정을 2000년까지 반복한다면, 1994~2000년간의 연말 인구수를 구할 수 있을 것이다. 물론 이러한 추정과정은 한 가지 가정을 전제로 하고 있다. 북한의 경우 해외로부터의 인구유출입이 없기 때문에 인구의 변동은 순수히 출생과 사망 두 가지 요소에 의해서만 결정된다는 가정이 바로 그것이다.

<표 III-2>의 추정 I은 이상의 추정결과를 보여준다. 만일 1993년의 정상 인구추세가 지속되었다면, 북한의 인구는 1994년부터 연평균 1.51퍼센트씩 증가하여 2000년 현재 22.79백만 명에 달해야 하는 것으로 나타났다. 동 기간 중의 사망자는 연평균 12만 3천 명, 총 86만 3천 명이었던 반면, 출생자는 연평균 44만 7천 명, 총 313만 1천 명인 것으로 나타나, 매년 약 32만 7천 명, 총 226만 8천 명의 인구가 증가해야만 하는 것으로 추정된 것이다.

### 1993년 연령별/성별 출생률과 사망률을 이용한 정상 인구규모 추정

그런데 1994~2000년간 북한의 정상적 인구추세는 조사망률과 조출생률이 아닌 연령별/성별 사망률과 출생률을 이용해서도 추정할 수 있다. 1993년 북한의 인구 센서스 자료가 도별합계인구를 기준으로 한 연령별/성별 사망률 및 출생률에 대해 상세한 정보를 제공해주고 있기 때문이다. 이처럼 한 국가의 인구추세를 연령별/성별 사망률과 출생률을 이용해 추정하는 방법을 통상 ‘구성법(component

method)’이라고 부르는데, 동 방법은 센서스 자료에 기초한 인구 추정시 가장 널리 이용되는 방법이기도 하다. 과도한 단순화의 오류를 무릅쓰고, 동 방법의 내용을 간단히 소개하면 다음과 같다.

북한과 같이 해외로부터의 인구유출입이 없는 폐쇄사회의 경우  $t$ 년도의 인구와  $t-1$ 년도의 인구 사이의 관계는 다음과 같은 사망률의 함수로 표현될 수 있다.

$$M_i^t = (1 - q_{m,i-1})M_{i-1}^{t-1} \quad (i \geq 1) \quad (\text{III-1})$$

$$F_i^t = (1 - q_{f,i-1})F_{i-1}^{t-1} \quad (i \geq 1) \quad (\text{III-2})$$

(단,  $M_i^t$ :  $t$ 기의  $i$ 세 남성인구,  $F_i^t$ :  $t$ 기의  $i$ 세 여성인구,  
 $q_{m,i-1}$ :  $i-1$ 세 남성인구의 사망률,  $q_{f,i-1}$ :  $i-1$ 세 여성인구의 사망률)

또한  $t$ 년에 태어난 출생자의 수가 시간에 따라 균등하게 분포되어 있다고 가정한다면, 그 수는 다음과 같은 출생률의 함수로 표현될 수 있을 것이다.

$$B_f^t = \frac{1}{2} \left( \sum_i b_f F_i^{t-1} + \sum_i b_f F_i^t \right) \quad (\text{III-3})$$

$$B_m^t = \frac{1}{2} \left( \sum_i b_m F_i^{t-1} + \sum_i b_m F_i^t \right) \quad (\text{III-4})$$

(단,  $B_f^t$ :  $t$ 년도의 여아 출생자 수,  $B_m^t$ :  $t$ 년도의 남아 출생자 수,  
 $b_f$ :  $i$ 세 여성 1인당 여아 출산력,  $b_m$ :  $i$ 세 여성 1인당 남아 출산력)

그런데  $t$ 년도 이 사회의 인구 규모란 결국 식(III-1)에서 (III-4)를 모두 더한 값과 일치할 것이다. 따라서 우리가 이 사회의  $t-1$ 년도의 인구구조를 알고 있고, 또 이 사회의 연령별/성별 사망률 및 출생률

의 구조 역시 알고 있다면, 우리는 이 사회의 t년도 인구 구조 또한 위의 수식들을 이용하여 쉽게 추정할 수 있다. 다행히 북한의 1993년도 인구 센서스 자료는 이 해 북한의 인구구조와 연령별/성별 사망률 및 출생률 구조에 대해 매우 구체적인 정보를 담고 있으므로, 이들 정보를 이용해 1994~2000년간 북한의 정상적 인구 규모를 추정하는 일은 그렇게 어렵지 않을 것이다.

<표 III-2>의 추정 II는 이상의 추정결과를 보여준다. 만일 1993년의 정상 인구추세가 지속되었다면, 북한의 인구는 1994년부터 연평균 1.44퍼센트씩 증가하여 2000년 현재 22.68백만 명에 달해야 하는 것으로 나타났다. 동 기간 중의 사망자는 연평균 13만 4천 명, 총 93만 8천 명이었던 반면, 출생자는 연평균 44만 2천 명, 총 309만 6천 명인 것으로 나타나, 매년 약 30만 8천 명, 총 215만 8천 명의 인구가 증가해야 하는 것으로 추정된 것이다.

### 1994~2000년 북한기근에 총인구손실 규모 추정

<표 III-3>은 앞에서 추정된 북한의 정상적 인구규모와 기근의 영향을 내포하고 있는 실제 북한의 공식 인구규모를 서로 비교하고 있다. 공식통계에 따르면, 북한의 실제 인구는 2000년 말 현재 22.10백만 명으로 밝혀져 있다. 그런데 앞의 추정 I에 따르면, 북한의 인구는 정상적 인구추세가 지속되었을 경우 2000년 말 현재 22.79백만 명으로 증가해 있어야만 하며, 추정 II에 따르더라도 그 규모는 22.68백만 명으로 증가해 있어야만 한다. 양자 사이에 적게는 58만 명에서 많게는 69만 명이나 차이가 나는 것이다. 우리는 앞의 제 II장에서 북한의 공식인구통계가 1994~2000년 북한기근의 인구학적 충격을 그대

로 반영하고 있다는 사실을 살펴보았다. 또한 여기에서는 이러한 북한기근의 인구학적 충격을 제거했을 경우에 북한의 인구규모가 1994~2000년간 어떻게 변화했을 것인지를 추정하였다. 이렇게 추정된 결과가 앞의 공식통계와 58~69만 명의 차이를 보인다는 것은 곧 1994~2000년 북한기근으로 인해 총 58~69만 명의 인구손실이 발생했다는 것을 의미한다고 이해해도 별다른 무리는 없을 것이다.

<표 III-3> 1994~2000년 북한기근에 따른 인구손실 규모 (A)  
(1000명)

2000년 공식 인구규모 (1)	정상 인구추세에서의 2000년 인구 추정치 (2)		기근에 따른 인구손실 규모 (3)=(2)-(1)	
	(최대)	(최소)	(최대)	(최소)
22,100	22,791	22,679	691	579

## 2. 북한기근의 총인구손실 규모 II

### - 북한 어린이 영양실태 조사결과를 이용한 추정

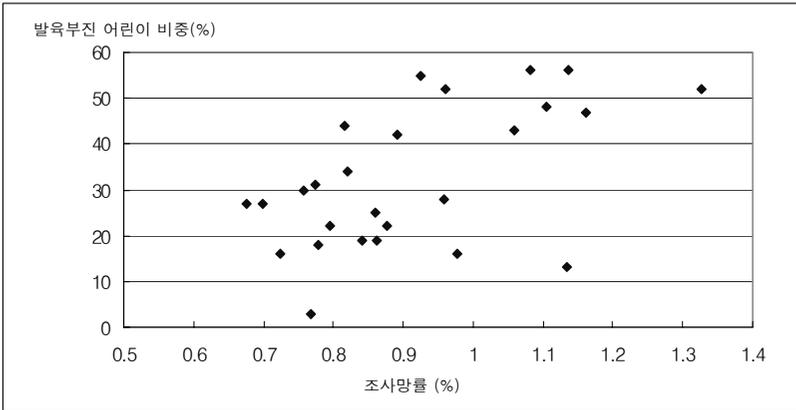
이제까지 우리는 북한의 공식통계에 입각해 1994~2000년 기근에 따른 총인구손실 규모를 추정하였다. 그러나 이러한 추정방법은 한 가지 약점을 가지고 있다. 그 결과가 북한 인구통계의 신뢰성 논란으로부터 자유롭지 못하다는 사실이다. 물론 우리가 사용한 1990년대 북한의 인구통계와 관련해 현재 심각한 논쟁이 벌어지고 있는 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 지금까지 발표된 북한의 공식통계는 거의 모두가 심각한 신뢰성의 논란을 야기시켰다는 점에서, 우리가 사용한 1990년대의 인구통계의 경우에만 예외일 것이라고 판단할 수는 없을 것이다. 이러한 문제를 회피하는 한 가지 방법은 북한의 공식통계와는 무관한 다른 데이터나 정보를 이용하여 1994-2000년간의 인구손실 규모를 한 번 더 추정하고, 그 결과를 공식통계를 이용한 결과와 서로 비교하는 것이다. 그러나, 이미 언급했듯이, 지금까지 공식통계를 이용하지 않고 북한기근의 인구학적 충격을 측정하려는 시도들은 모두가 실패했을 뿐만 아니라, 이러한 시도 자체가 합리적이지 않은 것으로 판명되었다. 그렇다면 북한의 공식통계에 의거하지 않고 1994~2000년간의 인구손실 규모를 추정할 수 있는 방법이 과연 존재하는 것일까?

### 데이터와 추정방법

이 문제와 관련해 <그림 III-2>는 매우 흥미로운 시사점을 제공해주고 있다. 동 그림은 아시아 태평양 국가들 사이에서 나타나는 만성

적 영양실조(chronic malnutrition), 즉 발육부진(stunted) 어린이들의 비율과 그 국가의 조사망률 사이의 관계를 보여준다. 흥미롭게도 양 변수 사이에는 매우 밀접한 관계가 있는 것처럼 보일 뿐만 아니라, 그 관계의 형태 또한 거의 선형(linear)에 가까운 것처럼 보인다. 다시 말해, 만성적 영양실조 어린이들의 비율이 높은 나라일수록 조사망률 역시 높게 나타난다는 것이다. 대부분의 국가에서 어린이는 상대적으로 사회적 보호를 가장 많이 받는 연령 계층에 속한다는 사실을 상기하면, 만성적 영양실조 어린이들의 비율과 조사망률이 거의 선형의 관계에 있다는 것은 어떻게 보면 매우 당연한 현상일지도 모른다.<sup>66</sup>

<그림 III-2> 아시아-태평양 국가의 발육부진 어린이 비중과 사망률의 관계



출처) UNICEP(2000)와 UNESCAP 통계데이터베이스

<sup>66</sup> 이러한 관계를 북한의 인구손실 규모 추정에 이용한 최초의 시도는 Goodkind and West (2001)에 의해 이루어졌다. 그러나 이들은 이렇게 추정된 결과를 중국 기근 시기의 사망률 변화 패턴에 응용하여 북한의 인구손실 규모를 산출하고 있다는 점에서, 이를 북한의 공식통계와 비교하고 있는 이 글의 시도와는 일정한 차별성을 갖는다.

그런데 이러한 사실을 응용하면, 공식인구통계에 의거하지 않고도, 1994~2000년 북한기근에 따른 인구손실 규모를 또다시 추정하는 일이 가능해진다. 1998년과 2002년 두 차례에 걸쳐 UN 등 국제기구와 EU 등이 북한 어린이들의 영양상태에 대한 객관적 조사를 벌였으며, 동 조사의 결과를 통해 우리가 이미 북한에서의 만성적 영양실조 어린이의 비중을 알고 있기 때문이다. 물론 2002년 조사의 경우 우리가 관심을 가지는 1994~2000년과는 일정한 시차가 있으며, 특히 북한 어린이들의 영양상태는 2000년 이후 상당히 호전되고 있는 것으로 알려져 있다. 그러나 만성적 영양실조는 그 정의상 장기간의 영양상태를 나타내는 지표라는 점에서 2002년의 조사결과를 1994~2000년간 북한 어린이들의 실제 영양상태에 대한 가장 낙관적인 지표의 하나로 활용할 수 있다. 이렇게 되면 우리는 1994~2000년간의 북한 어린이들 영양상태에 대해 두 가지의 지표를 갖게 되는데, 하나는 그에 대한 실제적인 지표로서 1998년의 조사결과이며, 다른 하나는 그에 대한 낙관적인 지표로서 2002년의 조사결과이다. 따라서 만일 우리가 한 국가의 어린이들 영양상태와 사망률의 관계를 일반적인 함수의 형태로 구체화시킬 수만 있다면, 여기에 북한 어린이 영양상태 조사결과를 대입해 1994~2000년간 북한의 실제 사망률 수준을 산출해 낼 수 있을 것이고, 이렇게 산출된 사망률 수준을 이용하면 최종적으로 같은 기간 중 북한의 실제 인구규모 역시 추정해 낼 수 있을 것이다. 그런데 앞에서 우리는 이미 1993년 센서스 자료를 이용해 1994~2000년간 북한에서 기근이 발생하지 않았을 경우에 나타나야만 하는 정상적 인구규모를 추정하였다. 그 결과를 여기에서 북한 어린이 영양실태조사결과를 가지고 추정한 북한의 인구규모와 서로 비교하면, 1994~2000년 북한기근에 따른 인구손실 규모를 공식통계에

의하지 않고도 다시 한 번 추정할 수 있다는 뜻이다.

<표 III-4> 아시아-태평양 지역 국가들의 어린이 영양상태와 조사망률의 관계

	종속변수 (조사망률)	
	계수	t-값
상수항	4.458662*	2.868625
5세 미만 발육부진 어린이 비중	0.135118*	3.113698

R<sup>2</sup>: 0.287, Prob(F-statistics): 0.00

\* 99퍼센트 신뢰구간에서 유의미.

### 북한 어린이 영양상태 조사결과를 이용한 (조)사망률 및 인구규모 추정

그렇다면 한 국가의 어린이들 영양상태와 조사망률의 관계를 어떻게 구체화시킬 수 있을까? 여기에서는 이와 관련하여 다음과 같은 방법을 사용한다. 우선 북한과 같이 아시아-태평양 지역에 소속된 총 59개국의 발육부진 어린이 비중과 (조)사망률 수준에 관한 데이터를 수집한다. 발육부진 어린이 비중에 대한 데이터는 UNICEF가 발표한 ‘The State of World Children 2000’에 수록된 1990~98년간의 조사자료를 이용하며, 조사망률에 관한 데이터는 UNESCAP의 통계 데이터베이스가 제공하는 1990~2000년간의 각국별 사망률 데이터를 이용한다. 이렇게 수집된 데이터를 토대로 조사망률을 종속변수로 하는 단순 선형 회귀방정식을 추정함으로써 양 변수 사이의 관계를 상수항이 포함된 일차방정식의 형태로 표현하는 것이다. <표 III-4>는 이러한 추정결과를 보여준다. 동 결과에 의하면 아시아-태평양 지역 국가의 조사망률은 발육부진 어린이 비중이 1%포인트 증가할수

록 1000명당 0.135명이 증가하는 것으로 나타났다.

$$cr_i = 4.459 + 0.135R_i \quad (\text{III-5})$$

(단,  $cr_i$  :  $i$ 국의 조사망률,  $R_i$  :  $i$ 국의 발육부진 어린이 비중)

식(III-5)을 북한에 적용하면, 1994~2000년간 북한의 조사망률 수준은 1000명당 최저 10.52 에서 최고 12.88이라는 결론이 나온다. 북한의 발육부진 어린이 비중이 1998년에는 62.3%, 2002년에는 44.8% 였기 때문이다. 그런데 앞의 제 II장의 <표 II-5>에 따르면, 1994~2000년간 북한의 공식통계가 말하는 조사망률 수준은 1000명당 6.8 ~ 9.3 수준으로 여기에서 추정된 사망률 수치보다 상당히 낮은 것으로 나타난다. 물론 이것은 북한의 공식인구통계가 실제의 사망률 수준을 의도적으로 축소 보고하고 있기 때문일 수도 있으며, 정반대로 여기에서 추정한 사망률 수치가 실제 수치를 과장하고 있기 때문일 수도 있다.

<표 III-5> 북한 어린이 영양실태 조사결과를 이용한  
인구규모 추정

(연말 인구, 1000명)

	94	95	96	97	98	99	2000
[추정 III: 기근기 사망률 최대 추정치 '인구 1000명당 12.87' 적용]							
합계인구	20,686	20,850	21,015	21,181	21,349	21,518	21,689
사 망 자	264	266	268	271	273	275	277
출 생 자	427	430	434	437	441	444	448
[추정 IV: 기근기 사망률 최대 추정치 '인구 1000명당 10.51' 적용]							
합계인구	20,734	20,947	21,163	21,380	21,600	21,822	22,046
사 망 자	216	218	220	223	225	227	230
출 생 자	427	431	436	440	445	449	454

<표 III-6> 1994~2000년 북한기근에 따른 인구손실 규모 (B)  
(1000명)

정상 인구추세에서의 2000년 인구 추정치 (1)		북한어린이 영양실태조사를 이용한 2000년 인구 추정치 (2)		기근에 따른 인구손실 (3)=(1)-(2)	
(최대)	(최소)	(최대)	(최소)	(최대)	(최소)
22,791	22,679	22,046	21,689	1,102	632

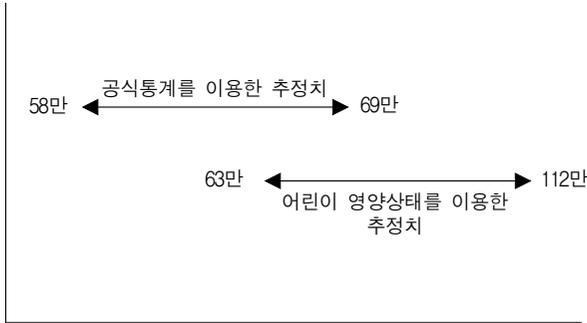
그러나 한 가지 분명한 사실은 여기에서 추정된 사망률 수치를 가지고 1994~2000년간 북한의 총인구손실 규모를 추정하면, 그 결과는 앞서 우리가 공식인구통계를 가지고 추정한 값보다 훨씬 더 큰 값을 가질 것이라는 점이다.

### 1994~2000년 북한기근에 따른 총인구손실 규모 추정

<표 III-5>와 <표 III-6>은 이러한 사실을 잘 보여주고 있다. 우선 여기에서 도출한 1994~2000년간의 북한 최대 사망률 추정치(1000명당 12.88)를 적용한 결과 동 기간 중 북한의 인구는 연평균 0.79%씩 증가하여, 2000년 도별합계인구는 총 21.69백만 명으로 증가하는 것으로 나타났다. 동 기간 중의 최소 사망률 추정치(1000명당 10.52)를 적용할 경우에도, 연평균 인구 증가율은 1.02%에 불과하였으며, 이로 인해 2000년 도별합계인구 역시 총 22.05백만 명에 그치는 것으로 나타났다. 또한 이상의 추정결과를 앞에서 추정한 1994~2000년간 북한의 정상적 인구규모와 비교해 보면, 같은 기간 동안 기근에 따른 인구손실 규모는 최소 63만 명, 최대 112만 명에 달하는 것으로 밝혀졌다. 북한의 공식인구통계를 이용해 같은 기간 동안의 인구손실 규모를 추정할 때 보다 최대 43만 명이나 더 많은 인구가 기근의 피해를 입은 것으로 나타난 것이다.

그렇다면 한 가지 질문이 제기된다. 여기에서 북한 어린이 영양실태 조사결과를 이용해 추정된 1994~2000년의 인구손실 규모와 앞에서 북한의 공식인구통계를 이용해 추정된 같은 기간의 인구손실 규모 가운데 과연 어느 것이 더 현실에 부합하는 것일까? 불행하게도 이러한 질문에 대해서는 아직 어떤 일의적 답변을 내릴 수 있을 만큼의 충분한 데이터가 존재하지 않는다. 다만, 분명한 것은 두 가지 추정결과 모두가 현재 우리가 가지고 있는 데이터의 수준에서 볼 때, 합리적이라고 여겨지는 방법들을 통해 도출되었다는 점이다. 따라서 이 글에서는, 더 이상의 추가적인 증거가 발견되기 전까지, 1994~2000년 북한기근에 따른 인구손실 규모에 대해 앞의 두 가지 추정결과 모두를 이용하여 다음과 같은 결론을 내린다. 첫째, 북한기근에 따른 총인구손실 규모를 좁게 추정하면, 그것은 앞의 두 추정결과가 겹치는 부분이 될 것이다. 다시 말해, 북한 어린이 영양상태를 이용해 추정한 결과의 최소치인 총 63만 명과 공식통계를 이용해 추정한 결과의 최대치인 총 69만 명 사이에 북한의 인구손실 규모가 위치할 것이라는 의미이다 (<그림 III-3> 참조). 둘째, 북한기근에 따른 총인구손실 규모를 보다 넓게 추정하면, 그것은 앞의 두 추정결과와의 범위를 모두 포함하는 구간을 가질 것이다. 다시 말해, 공식통계를 이용해 추정한 결과의 최소치인 총 58만 명과 북한 어린이 영양상태를 이용해 추정한 결과의 최대치인 총 1123만 명 사이에 북한의 인구손실 규모가 위치할 것이라는 뜻이다. 셋째, 이상의 추론을 통해 이 글에서는 1994~2000년 북한기근으로 인해 좁게는 63~69만 명, 넓게는 58~112만 명의 인구손실이 발생했다고 결론 짓는다.

<그림 III-3> 1994~2000년 북한 인구손실 규모 추정결과의 비교



### 3. 북한기근의 지역별 피해 격차 측정

앞에서 우리는 1994~2000년 북한기근에 따른 총인구손실 규모를 여러 가지 방법으로 추정해 보았다. 그런데 이러한 기근에 따른 인구손실 규모가 지역적으로 균등하게 배분되었을까? 다시 말해 북한기근의 충격이 지역적으로 동일했을까? 이러한 질문에 엄밀한 경제학적 해답을 찾는 것은 현재 우리가 가지고 있는 데이터의 수준으로는 결코 쉬운 일이 아니다. 다만, 앞에서 우리가 사용한 데이터의 내용을 조금만 더 꼼꼼히 살펴보면, 이 질문에 대해 개괄적이고도 기초적인 답변을 내리는 일만은 가능해 보인다.

#### 북한 어린이 영양상태 조사결과를 이용한 측정

우선 2002년 UN 등이 실시한 북한 어린이 영양상태 조사결과를 다시 한 번 살펴보자. 동 조사자료는 북한기근과 관련된 데이터로는

아주 드물게 기근 기간 동안의 지역별 식량사정 차이와 관련된 중요한 정보를 담고 있다. 즉 과거의 영양공급 부족을 나타내는 주요 지표인 발육부진 어린이들의 비율이 지역별로 커다란 차이가 있다는 사실을 매우 분명하게 보여주는 것이다.

동 조사결과 발육부진 어린이의 비중이 가장 높은 권역은 함경남북도과 양강도를 포함한 동북지역으로 밝혀졌다. 양강도가 전국에서 이 비중이 가장 높은 지역으로 나타났으며, 함경남도도 2등, 그리고 함경북도도 4등을 각각 차지한 것이다. 그런데 양강도는 2000년 현재 함경남도 인구의 4분의 1에도 못 미치는 소규모 지역에 불과하다. 이러한 사실을 감안하면, 북한에서 발육부진 어린이의 비중이 가장 높은 지역은 사실상 함경남도라고 말해도 별로 틀린 말은 아닐 것이다. 동북지역 다음으로 발육부진 어린이의 비중이 높은 지역은 평안남북도를 비롯한 서북지역으로 밝혀졌다. 동 비중과 관련해 평안북도가 전국에서 5등, 평안남도가 6등을 각각 차지한 것이다. 반면, 황해남북도를 포함한 서남지역의 경우 동 비중이 상대적으로 매우 낮았으며, 평양 등 대도시의 경우에는 이 비중이 더욱 낮았다. 물론 개성과 같은 예외도 있었으나, 평양의 발육부진 어린이의 비중이 전국에서 9위, 남포가 10위를 차지하는 등 대도시들이 조사대상 지역 가운데 동 비중이 가장 낮은 지역으로 밝혀졌다.

이상의 사실을 감안하면, 일단 북한기근은 동북지역, 특히 함경남도에서 심각했으며, 그 다음으로는 평안남북도 등의 서북지역에 많은 영향을 미쳤는데 반해, 황해남북도와 특히 평양 등 대도시는 기근으로부터 상대적으로 자유로웠다는 결론을 내릴 수 있을 것이다. 물론 이러한 결론에는 몇 가지 유예조항이 있다. 만일 기근 기간 동안 북한 어린이들의 영양상태가 그 지역의 사망률 수준과 별다른 관련이

없었다면, 이러한 결론은 유지되기가 매우 힘들 것이다. 또한 2000년 이후 북한 어린이들의 영양상태가 기근 기간 동안 그 피해를 많이 입었던 지역일수록 더욱 빨리 호전되었을 경우에도 위의 결론을 지지하기가 힘들 것이다. 그렇다면 북한기근은 과연 어떤 지역에서 가장 심각했을까?

<표 III-7> 도별 상대적 인구성장 지수의 변화와 2002년 발육부진 어린이의 비중

	상대적 인구성장 지수( $\beta$ )			2002년	
	1987-93 (A)	1993-2000 (B)	(A)/(B) [(A)=100]	발육부진 비중(%)	어린이 비중 전국순위
특별시					
평양	1.10	1.04	95	27.00	9
개성	0.95	1.01	105	44.41	3
남포	0.96	1.01	104	23.24	10
서북 지역					
평안남도	1.02	0.99	97	42.17	6
평안북도	0.95	0.93	97	42.40	5
자강도	0.94	1.00	106	-	-
동북 지역					
함경남도	1.01	1.00	98	45.50	2
함경북도	0.97	1.00	103	42.83	4
양강도	0.96	1.00	104	46.67	1
서남 지역					
황해남도	0.99	1.03	104	38.56	8
황해북도	1.01	1.02	101	39.40	7
동남 지역					
강원도	1.00	1.00	100	-	-
전 체	1.00	1.00	100	39.22	

\* 자강도와 강원도는 어린이 영양조사에서 제외  
출처) <표 III-1>과 DPRK Central Bureau of Statistics, "Report on the DPRK Nutrition Assessment" (November 2002).

### 공식인구통계를 이용한 측정 - 기근 동안의 상대적 인구성장지수의 변화

이 문제와 관련하여 1994~2000년간 북한의 공식인구통계는 또 다른 흥미로운 정보를 제공해 주고 있다. 북한의 2000년 도별 인구를 그 이전 통계와 비교해 보면, 한 가지 중요한 사실을 관찰할 수 있다. 1993년 말을 기점으로 각 도별 인구비율에 뚜렷한 변화가 생긴다는 사실이다. 예를 들어, 전체 북한 인구에서 함경남도가 차지하는 비율은 1987년 13.17퍼센트에서 1993년 14.12퍼센트로 증가했으나, 2000년에는 다시 13.26퍼센트로 하락했다. 반대로 황해남도의 비율은 1987년 9.89퍼센트에서 1993년 9.80퍼센트로 하락했다가, 2000년에는 다시 10.06퍼센트로 증가했다. 함경남도의 경우 기근이 발생하기 이전인 1987~93년 사이에는 지역 인구증가율이 전국 평균을 웃돌아 전체 인구에서 차지하는 이 지역의 비중이 꾸준히 상승하였으나, 기근 기간 동안에는 오히려 지역 인구증가율이 전국 평균을 밑돌아 상대적 인구비중이 감소하는 현상이 발생한 것이다. 반면, 황해남도에서는 이와 정반대되는 현상이 벌어졌다. 여기에서 주목해야 할 점은 이러한 도별 인구비율의 변화를 통해 북한기근의 지역적 편차를 개괄적으로 살펴볼 수 있다는 사실이다.

일반적으로 한 지역의 인구 규모는 그 지역의 사망률과 출생률, 인구 유출입률 등에 의해 결정된다.

$$P_k^{t_1} = (1 + a_k^{t_0, t_1} - b_k^{t_0, t_1} + c_k^{t_0, t_1}) P_k^{t_0} = r_k^{t_0, t_1} P_k^{t_0} \quad (\text{III-6})$$

(단,  $P_k^{t_1}$ :  $t_1$  시점에서 지역 k의 인구,  $P_k^{t_0}$ :  $t_0$  시점에서 지역 k의 인구,  
 $a_k^{t_0, t_1}$ ,  $b_k^{t_0, t_1}$ ,  $c_k^{t_0, t_1}$ :  $t_0$  와  $t_1$  시점 사이에서의 지역 k의 출생률, 사망률, 인구유입률  
 $r_k^{t_0, t_1}$ :  $t_0$  와  $t_1$  시점 사이에서의 지역 k의 인구 증가율)

따라서 만일 어떤 지역이 상대적으로 타 지역에 비해 기근에 더욱 크게 노출되어 있다면, 이 지역의 인구증가율은 타 지역 보다 더욱 빠르게 감소할 것이 틀림없다. 이 지역의 출생률(사망률)의 감소(증가)가 타 지역보다 상대적으로 더욱 큰 것은 물론, 타 지역으로의 인구유출(유입) 또한 빠르게 증가(감소)할 것이기 때문이다. 이러한 의미에서 기근 시기를 전후한 지역적 인구증가율의 상대적 변화는 기근의 지역적 편차를 일정부분 반영한다고 볼 수 있다. 앞의 함경남도 와 황해남도의 경우를 비교해 본다면, 기근 기간 동안 함경남도가 황해남도보다도 기근의 피해를 훨씬 더 심각하게 겪었을 가능성이 크다는 의미이다. 그런데 문제는 각 지역 인구 증가율의 절대적 크기가 매우 달라서 이의 상대적 변화를 읽어내기가 쉽지 않다는 점이다. 이러한 어려움을 회피하기 위해 다음과 같은 지역별 상대적 인구성장 지수를 생각해 보자.

$$\beta_k^{t_0, t_1} = \frac{(1 + r_k^{t_0, t_1})}{(1 + r_n^{t_0, t_1})} \quad (\text{III-7})$$

(단,  $\beta_k^{t_0, t_1}$ :  $t_0$  와  $t_1$  시점 사이에서의 지역  $k$ 의 상대적 인구성장 지수  
 $\gamma_n^{t_0, t_1}$ :  $t_0$  와  $t_1$  시점 사이에서의 전국 평균 인구증가율)

만일  $\beta_k^{t_0, t_1}$ 가 1보다 크다면 지역  $k$ 는  $t_0$  와  $t_1$ 시점 사이에 전국 평균 보다 더욱 빠른 인구증가율을 보였을 것이며, 그 역 또한 사실일 것이다. 그런데 흥미로운 것은 이 수치의 절대적 크기가 아니라 그 변화 방향이다. 예를 들어, 어떤 기간 동안 지역  $k$ 의 기근에 따른 피해 정도가 전국의 그 어떤 지역보다 상대적으로 더욱 심각했다고 가정해 보자. 그렇다면 이 기간 동안 지역  $k$ 의 상대적 인구성장지수는 감

소했을 가능성이 크다. 이 지역의 출생률(사망률)의 감소(증가) 속도가 전국 평균 출생률(사망률)의 감소(증가) 속도 보다 더욱 빠른 것은 물론, 타 지역으로의 인구유출(유입) 또한 빠르게 증가(감소)할 것이기 때문이다. 반면, 동일한 이유에서 지역  $k$ 가 상대적으로 타 지역에 비해 식량위기의 영향을 적게 받았다면, 이 지역의 상대적 인구성장지수는 증가했을 가능성이 더욱 높다. 그러므로 우리는 기근을 전후한 이 지수의 움직임을 관찰함으로써 기근의 상대적 피해에 대한 개괄적 정보를 알 수 있을 것이다.

상대적 인구성장지수는 매우 간단한 방법으로 계산할 수 있다. 실제로 한 국가의 (전국) 인구는 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$P_n^{t_1} = (1 + \gamma_n^{t_0, t_1}) P_n^{t_0} \quad (\text{III-8})$$

(단,  $P_n^{t_0}$ ,  $P_n^{t_1}$ :  $t_0$  와  $t_1$  시점에서의 전국 인구)

그런데 식(III-6)을 (III-8)로 나누고, 이것을 다시 식(III-7)을 이용하여 정리하면 다음과 같다.

$$\beta_k^{t_0, t_1} = \frac{\left(\frac{P_k^{t_1}}{P_n^{t_1}}\right)}{\left(\frac{P_k^{t_0}}{P_n^{t_0}}\right)} \quad (\text{III-9})$$

즉  $t_0$  와  $t_1$  시점 사이의 지역별 인구 구성비만 알고 있으면, 우리는 굳이 각 지역의 인구증가율을 계산하지 않고도 이 기간 중의 지역

별 상대적 인구성장지수를 쉽게 구할 수 있는 것이다.

<표 III-7>은 식 (III-9)를 이용해 1994년 기근 발생을 전후한 북한의 지역별 상대적 인구성장지수의 변화를 산출한 결과를 보여준다. 이 결과를 앞의 북한 어린이 영양실태 조사결과와 비교해 보면, 두 가지 공통점과 두 가지 차이점을 발견하게 된다.

우선 공통점을 살펴보자. 첫째, 북한 어린이 영양실태 조사결과 기근의 영향을 심각하게 받았다고 판단된 함경남도와 평안남북도 등은 모두 상대적 인구성장지수가 기근발생을 기점으로 하락하였다. 이는 이 지역들이 기근의 피해를 상대적으로 많이 입었다는 사실을 다시 한 번 입증해주는 것이다. 둘째, 북한 어린이 영양실태 조사를 통해 기근의 피해를 상대적으로 적게 받았다고 판단된 황해남북도와 평양을 제외한 특별시의 경우 상대적 인구성장지수가 기근발생 이후 모두 상승하였다. 이것 역시 앞서의 결론을 확인시켜 주는 것이다.

그러나 두 지표 사이에는 뚜렷한 차이점 역시 발견된다. 첫째, 상대적 인구성장지수를 통해 살펴 볼 경우, 가장 중요한 차이점은 권역별로 기근의 피해를 가장 많이 입은 지역이 동북지역이 아니라 서북지역으로 나타난다는 사실이다. 둘째, 북한의 수도인 평양의 경우 상대적 인구성장지수가 기근발생 이후 가장 많이 하락함으로써, 지표상으로만 볼 때에는, 전국에서 기근의 피해를 가장 많이 입은 것으로 나타난다. 그러면 이러한 차이점을 어떻게 해석해야 할 것인가? 북한기근의 피해를 가장 많이 입은 것이 권역별로는 과연 서북지역이었고, 도별로는 과연 평양이었던 것일까? 물론 이에 대해 정확한 답변을 할 수 있을 만큼 현재 우리가 가지고 있는 자료가 충분한 것은 아니다. 그러나, 뒤에서 살펴보듯이, 북한기근을 몸으로 경험한 탈북자들 대다수는 기근의 최대 피해지역을 동북지역이라고 말하고 있다. 더욱이

북한에서 가장 우대 받는 사회적 계층이 집중된 평양이 기근의 피해를 가장 많이 받았다고 판단하는 것도 직관적으로 납득이 되지 않는 일이다. 그렇다면 상대적 인구성장지수의 변화를 통해 도출된 위의 결론을 어떻게 이해하는 것이 좋을까?

그 한 가지 방법은 기근 기간을 전후한 북한의 인구정책을 살펴보는 것이다. 실제로 북한당국은 1990년대 초부터 평양의 인구를 지속적으로 감소시키는 정책을 사용해 온 것으로 알려져 있다. 이러한 측면을 감안한다면, 기근 기간 동안 평양의 상대적 인구성장지수가 오히려 하락했다는 사실은 이 지역이 상대적으로 기근의 피해를 더욱 많이 입었다는 사실을 의미하는 것이 아니라, 반대로 북한당국이 기근을 맞아 국가의 식량보호 의무가 큰 평양의 인구규모를 축소하려는 노력을 더욱 강화했다는 사실을 의미하는 것으로 이해할 수 있다. 또한 북한당국은 지난 60여 년간 주민들의 이주를 철저히 통제하는 정책을 사용해 왔다. 따라서 1990년대 중후반 기근을 경험하면서 주민들의 이동이 상대적으로 자유로워졌다고 하더라도, 그 이동은 주로 같은 권역 안에서 이루어졌을 가능성이 크며, 다른 권역간 이동은 그 규모가 상당히 제한되었을 것으로 추측해 볼 수 있다. 예를 들어, 식량사정이 좋지 않은 함경남도 주민들의 경우 같은 권역인 함경북도로의 이동은 모르지만, 상대적으로 멀리 떨어져 있는 황해남북도로의 이동은 매우 힘들었을지도 모른다는 것이다. 만일 이러한 가능성을 염두에 둔다면, 앞의 상대적 인구성장지수는 권역 내부의 상대적 기근피해정도를 읽어내는 데에는 어느 정도 유효하지만, 권역간 기근피해 격차를 읽어내는 데에는 커다란 효용성을 가지지 못한다고 판단할 수 있다. 같은 권역인 함경남도와 함경북도의 경우, 기근을 맞아 전자의 상대적 인구증가지수가 하락하는데 비해 후자의 지수는 상승

하였다면, 전자가 후자 보다 기근의 피해를 더욱 많이 입었다고 볼 수 있지만, 다른 권역인 평안남북도와 비교해서는 이런 결론을 내리기가 힘들다는 뜻이다.

### 북한기근의 지역별 피해 격차 측정

이상의 논의를 종합하여, 이 글에서는 1994~2000년 북한기근의 지역별 편차에 대해 다음과 같은 결론을 내린다. 첫째, 북한에서 기근의 피해가 가장 심했던 지역은 동북지역이었다. 이 지역의 발육부진 어린이 비중이 전국에서 가장 높았기 때문이다. 동 권역에서도 기근의 피해를 가장 심하게 입었던 지역은 함경남도였다. 동 지역의 발육부진 어린이 비중이 전국에서 두 번째로 높을 뿐만 아니라, 권역 내부의 기근피해 격차를 읽어내는데 유효한 상대적 인구성장 지수 역시 기근 기간 동안 이 권역에서 유일하게 하락했기 때문이다. 둘째, 평안남북도 등 서북지역 역시 기근의 피해를 많이 입었다. 그러나 동 권역 안에서 어느 지역이 가장 큰 피해를 입었는지에 대해서는 일의적으로 말하기 힘들다. 셋째, 반면 황해남북도 등 서남지역은 기근의 피해를 상대적으로 크게 입지 않았다. 넷째, 기근의 피해를 가장 적게 입은 것은 평양 등 대도시였다. 기근 기간 동안 평양의 상대적 인구성장지수가 하락한 것은 정부의 평양인구조절 정책이 강화된 결과인 것으로 판단된다.

북한기근의 세 가지 특징과  
한 가지 퍼즐

IV





이제까지 우리는 1994~2000년 북한에서 기근이 발생했으며, 이러한 기근의 영향으로 좁게는 63~69만 명, 넓게는 58~112만 명의 인구손실이 초래되었고, 기근의 피해는 함경남도 등 동북지역에서 가장 심각했다는 사실을 살펴보았다. 이로써 북한기근과 관련된 가장 기초적인 질문들에 대해서는 모두 답이 내려진 셈이다. 그런데 이러한 북한기근은 과연 어떤 특징을 지녔을까?

이제까지 인류에게 알려진 모든 기근들은 모두 나름의 고유한 특징을 갖고 있었다. 어떤 기근들은 가뭄이나 홍수 같은 자연재해나 급격한 사회제도의 변화에 따른 농업생산성의 하락 등으로 인해 급격한 식량부족이 야기되면서 발생했으며, 어떤 기근들은 별다른 식량부족의 징후가 발견되지 않았는데도 급격한 수요의 변동이나 분배의 실패가 이어지면서 초래되었다. 또 어떤 기근들은 농촌지역의 농업생산자들에게 가장 커다란 영향을 미친 반면, 어떤 기근들은 도시의 이동 자체가 봉쇄됨으로써 도시 거주민들이 대규모로 아사하는 결과를 초래하기도 하였다. 그렇다면 북한기근은 과연 어느 쪽이었을까?

이章에서는 앞서 우리가 사용했던 자료와 결론들을 이용하여 위의 질문에 대답한다. 여기에서 우리는 북한기근이 이제까지 인류에게 알려진 그 어떤 기근과도 매우 다른 고유한 특징을 갖고 있었다는 사실을 보일 것이며, 이러한 특징들을 ‘절대적 FAD 기근(absolute FAD famine)’, ‘도시 기근(urban famine)’, ‘슬로우 모션 기근(famine in slow motion)’ 등 세 가지의 개념으로 압축할 것이다.

## 1. 절대적 FAD 기근 (Absolute FAD Famine)

현대 경제학에서는 기근의 형태를 식량 가용량 감소 기근(food availability decline famine, 이하 FAD 기근)과 非FAD 기근으로 구분하며, 엘만의<sup>67</sup> 경우에는 FAD 기근을 다시 제 1형태 FAD 기근과 제 2형태 FAD 기근으로 구분하기도 한다. FAD 기근이란 기근의 발생이 식량 공급량의 감소에서부터 비롯되는 것을 말하며, 非FAD 기근이란 기근의 원인이 소득의 변화나 분배의 실패, 또는 시장의 교란 등과 같이 식량공급 이외의 요인에 있는 것을 말한다. 또한 제 1형태 FAD 기근이란 식량공급량의 감소가 너무 커서 기근을 방지할 수 있는 어떤 정책적 대안도 존재하지 않는 상황에서 기근이 발생하는 것을 말하며, 반대로 제 2형태 FAD 기근이란 식량공급량의 감소가 충분히 크지 않아서 기근을 방지할 수 있는 대안이 존재하는데도 불구하고 기근이 발생하는 것을 말한다.

그러나 이러한 개념구분에도 불구하고 현실적인 기근을 이에 근거해 분류하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 예를 들어 보자. 1958~61년 중국에서는 사회주의 정부가 시도한 대약진운동과 그로 인한 곡물생산 실패로 전국적인 대기근이 발생하였다.<sup>68</sup> 그런데 흥미롭게도 중국에서 아사자가 처음 발생하기 시작한 것은 1958년 가을 곡물 생산이

---

<sup>67</sup> Ellman, Michael. "The 1947 Soviet Famine And The Entitlement Approach To Famine," the Paper Prepared for BASEES 99 (Mar. 1999).

<sup>68</sup> FAD와 중국 기근의 관련성에 대해서는 Chang, Gene Hsin and Wen Guanzhong James, "Communal Dining and the Chinese Famine of 1958-1961," *Economic Development and Cultural Change*, 46(1) (October 1997), FAD와 소비에트 기근의 관련성에 대해서는 Wheatcroft S. G. & Davies, R. W. "The Soviet Famine Of 1932-3 And The Crisis in Agriculture," the Paper Prepared for BASEES 99.; "Grain Stocks And The Famine Of 1932-1933," *Slavic Review*, 1995를 각각 참고.

풍작을 기록한 직후였다. 물론 1959~61년 사이 중국의 곡물생산은 1958년 대비 16퍼센트 이상 급락함으로써 기근이 중국 전역으로 확산되는 결정적인 요인이 되었다. 그러나 기근의 최초 발생시점이 곡물생산량이 증가한 직후였다는 점에서 중국 기근을 FAD 기근으로 보아야 할 것인가는 여전히 논쟁거리로 남아 있다. 또한 1932~33년 소비에트 기근은 국가의 곡물수매정책 강화와 곡물생산량 감소라는 두 가지 요인이 서로 복합적으로 작용하여 발생했다. 이로 인해 그것을 생산량 감소에 따른 FAD 기근으로 보아야 할 것인가 아니면 국가의 식량분배 실패에 따른 非FAD 기근으로 보아야 할 것인가 하는 문제 역시 여전히 해결되지 않는 숙제로 남아 있다.

그런데, 기근의 형태라는 측면에서 볼 때, 1994~2000년 북한기근의 가장 뚜렷한 특징은 그것이 매우 명백한 FAD 기근이었다는 점이다. 이러한 명제를 제시하는 데에는 다음과 같은 네 가지의 이유가 있다. 첫째, 기근의 발생과 전개과정에서 언제나 FAD가 선행하여 나타났다. 둘째, 기근의 지역적 이동과정과 FAD의 지역적 발생과정이 부합한다. 셋째, 기근피해의 지역적 편차가 FAD의 지역적 격차와 부합한다. 넷째, 적어도 1990년대 중후반의 경우, 이미 발생한 FAD를 주어진 것으로 간주할 때, 북한에서 기근을 방지할 수 있는 어떤 현실적 정책도 존재할 수 없었다.

먼저 북한기근의 발생 및 전개 과정과 FAD의 관련성에 대해 살펴보자. 우리는 앞의 제 II장에서 북한기근은 1994년부터 시작되었다는 사실을 확인하였다. 그런데 이 해에는 식량공급과 관련하여 세 가지의 현상이 발생했다. 1) 이 해의 식량공급을 결정짓는 1993년의 곡물생산량은, 북한 전체로 볼 때에는 소폭 증가했을지 모르나, 함경남북도 등 일부 지역에서는 예년에 비해 최고 50%까지 하락했다. 2) 또한

1994년 들어 중국의 갑작스러운 곡물수출 중단으로 북한의 해외곡물 수입이 급락했다. 3) 그 결과 1994년 북한의 총곡물공급 역시 전년에 비해 6% 가량 하락했다. 이러한 현상들은 1994년 기근의 발생 직전에 이미 북한은 심각한 수준의 전국적 그리고 지역적 FAD에 직면했다는 사실을 의미한다. 더욱이 북한은 1995년을 기점으로 국내 곡물 생산량의 급감과 이로 인한 대규모 FAD를 1998년까지 경험했다. 이 기간 중 북한기근이 정점을 향해 치달았다는 점을 상기하면, FAD가 북한기근의 전개에 가장 중요한 요인이었음은 별다른 의심의 여지가 없다. 물론 1998년을 기점으로 북한의 식량공급은 소폭 호전되었다. 그러나 1998~2000년의 식량공급 역시 그 절대수준에서는 기근 초기였던 1994~96년의 수준에 크게 못 미치고 있다. 북한기근의 후반 기라 할 수 있는 1998~2000년 사이에서조차 북한은 여전히 심각한 FAD로 고전하고 있었다는 뜻이다.

<표 IV-1> 북한의 지역별 주요 곡물(쌀+옥수수) 생산량 변화 추이, 1989~97

(백만 MT)

	89~92 평균	93	94	95	96	97
특별시 (89-92=100)	0.81 (100)	0.94 (116)	0.56 (69)	0.39 (48)	0.29 (36)	0.30 (37)
서북 지역 (89-92=100)	2.96 (100)	3.34 (113)	2.69 (91)	0.98 (33)	0.72 (24)	0.86 (29)
동북 지역 (89-92=100)	1.37 (100)	0.83 (61)	1.00 (73)	0.60 (44)	0.38 (28)	0.24 (18)
서남 지역 (89-92=100)	2.69 (100)	2.98 (111)	1.88 (70)	1.13 (42)	0.68 (25)	1.02 (38)
동남 지역 (89-92=100)	0.36 (100)	0.31 (86)	0.32 (89)	0.18 (50)	0.08 (22)	0.07 (19)
전체 (89-92=100)	8.38 (100)	8.69 (104)	6.66 (80)	3.37 (40)	2.24 (27)	2.58 (31)

\* 특별시는 평양, 개성, 남포의 합계임.  
출처) 앞의 제II장 <표 II-6>.

한편 위의 과정을 유심히 살펴보면, 북한기근의 지역적 이동과정 역시 FAD의 지역적 발생과정과 부합함을 알 수 있다. 실제로 우리는 앞의 제Ⅱ장에서 1994년 북한기근은 함경남북도 등 동북지역에서 먼저 발생했고, 이것이 1995년의 대홍수를 계기로 1995~96년 사이에 평안남북도 등 서북지역으로 확산되었으며, 그 후 1996년 말부터는 기근이 전국적으로 확산되었다는 사실을 살펴 본 바 있다. 그런데, <표 IV-1>에 나타나 있듯이, 북한의 지역별 곡물생산이 붕괴하는 순서 역시 이와 동일한 지리적 궤적을 그리면서 진행됐다. 1993년 북한의 동북지역에서 먼저 곡물생산이 급락하고, 1995년 대홍수를 기점으로서는 서북지역의 곡물생산 실패가 이어졌으며, 1996년 이후에는 이러한 곡물생산 실패가 전국으로 확산되기 시작한 것이다. 이는 북한기근의 지리적 이동과정 자체가 FAD의 지역적 발생순서로서 설명 가능하다는 사실을 의미하는 것이다.

또한 FAD의 지역적 차이는 1994~2000년 북한기근의 지역별 피해 격차와도 부합한다. 우리는 앞의 제Ⅲ장에서 북한기근의 피해는 동북지역에서 가장 심각했고, 그 다음에 서북지역, 서남지역, 특별시 등의 순서로 피해가 컸다는 사실을 살펴보았다. 그런데 <표 IV-2>가 보여주고 있듯이, 기근 기간 동안 곡물생산량의 감소폭이 가장 컸던 지역이 바로 동북지역이었으며, 1인당 곡물생산량이 가장 적었던 지역 역시 동북지역이었다. 다음으로 서북지역과 서남지역을 비교해 볼 때, 기근 기간 동안 양자의 곡물생산량 감소폭은 비슷했으나, 서남지역에 비해 서북지역의 1인당 곡물생산량이 3분의 2정도에 불과할 정도로 매우 낮았다. 물론 평양 등 특별시들의 1인당 곡물생산량 역시 매우 낮았으나, 이들 특별시가 북한당국의 특별한 식량보호를 받는 지역임을 감안한다면, 북한기근의 지역별 피해 격차 역시 전반적

으로 각 지역의 FAD 수준에 의해 좌우 되었다는 것을 알 수 있다.

마지막으로 북한기근은 FAD 기근 중에서도 매우 드물게 보는 제1 형태 FAD 기근이었다. WFP 등 UN구호기관들은 북한기근 기간 동안 주민들의 ‘생존을 위한 최소 칼로리 섭취용’으로 일일 457그램 (연 167킬로그램)의 곡물을 제공하는 것을 목표로 삼았다.<sup>69</sup> 그런데 <표 IV-3>에서 보듯이 1997년 북한의 1인당 곡물공급량은 연 147-178 킬로그램까지 하락하였다. 물론 이러한 수치는 UN이 권고하는 최소 칼로리 섭취량인 연 167킬로그램을 웃도는 수치일지도 모른다. 그러나 한 사회의 재생산을 위해서는 곡물이 단순히 식용으로 뿐만 아니라 사료용이나, 공업용 그리고 비축용으로까지 이용되어야 한다는 사실을 감안하면, 1997년 북한의 식량공급량은 사실상 주민들의 생존을 위한 최소 곡물필요량에도 미치지 못했다는 결론이 나온다. 더욱이 이러한 극심한 식량공급량의 감소가 수년간 지속된 기근상황 속에서 발생했다는 점에서 사실상 이 해에는 기근을 방지할 수 있는 어떤 정책적 대안도 존재하지 않았다고 보는 것이 맞을 것이다.

이상에서 살펴 본 것처럼 북한기근은 거의 모든 측면이 FAD라는 변수로 설명된다. 심지어는 기근의 불가피성마저도 FAD라는 측면에서 이해할 수 있다. 물론 인류가 경험한 기근들 대부분은 FAD라는 변수와 밀접한 연관을 맺고 있었다. 그러나 북한기근과 같이 FAD라는 변수가 너무도 뚜렷하여 기근의 불가피성마저 이로써 설명되는 경우는 거의 없었다. 이러한 이유에서 우리는 북한 기근을 여타의 FAD 기근과 구분하기 위해 ‘절대적 FAD 기근’이라고 부르도록 한다.

---

<sup>69</sup> FAO/WFP (22 Dec. 1995).

<표 IV-2> 지역별 기근 피해 정도와 곡물생산량 변화  
그리고 농가/비농가 비율

	기근의 상대적 피해	1993-97년간 연평균 곡물생산량		1999.8.31 현재 비농가비율 (%)
		(1989-92=100)	1인당 생산량(kg)	
특별시	最小	61	117	88
서북 지역	大	58	255	68
동북 지역	最大	45	104	74
서남 지역	小	57	395	55
북한 전체		56	205	71

\* 동남지역(강원도)은 기근의 상대적 피해를 측정할 수 없으므로 제외. 단, 북한 전체와 관련된 수치는 동남지역을 포함한 수치임.

\*\* 1993-97년간 1인당 곡물생산량 수치는 동 기간 중 지역별 곡물생산량을 2000년의 지역별 인구로 나누어서 산출함.

출처) 1. 기근의 상대적 피해: 앞의 제Ⅲ장의 본문

2. 곡물생산량: 앞의 제Ⅱ장의 <표 Ⅱ-6>과 제Ⅲ장의 <표 Ⅲ-1>

3. 지역별 비농가비율: 북한정부의 FAO 및 WFP 제출자료, FAO/WFP (8 Nov. 1999)

## 2. 도시 기근 (Urban Famine)

그렇다면 1994~2000년 북한기근은 FAD라는 단일 변수에 의해 모든 측면이 설명되는 것일까? 아마도 그렇지 않은 것 같다. 왜냐 하면 북한기근의 또 다른 중요한 특징은 그 최대 피해자가 (중소)도시민이었는데, FAD로는 이러한 특징을 제대로 설명할 수 없기 때문이다. 물론 현재 우리가 기근 기간 동안 북한의 도시/농촌별 사망률 통계를 가지고 있는 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 북한 기근이 본질적으로 도시 기근이었다는 사실을 보이는 것은 그다지 어려운 일이 아니다.

우선 <표 IV-2>를 다시 살펴보자. 이 표는 북한기근의 지역별 편차를 각 지역의 곡물생산량과 함께 농가/비농가 비율과도 비교하고

있다. 우리는 앞에서 북한 기근의 최대 피해지역이 동북지역이었으며, 이에 반해 서남지역은 상대적으로 기근으로부터 가장 안전했다는 사실을 보인 바 있다. 그런데 동북지역은 정치적으로 민감한 특별시들을 제외하면 북한에서 가장 도시화 비율이 높은 지역이다. 이 지역의 비농가비율은 1999년 8월말 현재 74퍼센트에 달하고 있어 특별시들 다음으로 높다. 반면, 서남지역의 비농가비율은 55퍼센트에 불과해 북한에서 도시화가 가장 더딘 곳으로 밝혀졌다. 이러한 사실은 북한 기근이 상대적으로 비농가의 비율이 높은 지역, 다시 말해 도시인구 비율이 높은 지역에서 더욱 심했다는 것을 말해준다.

<표 IV-3> 북한, 중국, 소비에트 기근 하에서의 식량공급량 비교

	1994~2000년 북한 기근					1958~61년 중국기근			1932~33년 소비에트 기근				
	총공급 (백만 MT)		인구 (백만)	1인당 (kg)		총공급 (백만 MT)	인구 (백만)	1인당 (kg)	총공급 (백만 MT)	인구 (백만 명)	1인당 (kg)		
	최대 (1)	최소 (2)		최대 (4)=(1)/(3)	최소 (5)=(2)/(3)							(8)=(6)/(7)	(9)
1994	9.56	8.06	21.45	446	376	1957	194.70	646	301	1927	61.99	149	416
1995	8.11	6.74	21.70	374	311	1958	199.40	659	303	1928	63.00	152	414
1996	4.61	3.88	21.95	210	177	1959	165.80	672	247	1929	61.87	155	399
1997	3.95	3.27	22.20	178	147	1960	140.80	662	213	1930	62.28	157	397
1998	4.2	3.61	22.45	187	161	1961	152.00	658	231	1931	54.98	160	344
1999	4.39	4.39	22.71	193	193	1962	163.90	672	244	1932	51.46	162	318
2000	5.75	5.75	22.96	250	250	1963	174.50	691	253	1933	63.33	163	389

\* 북한인구는 앞의 제Ⅲ장 <표 Ⅲ-1>의 북한 공식인구규모를 의미함. 단, 공식인구규모가 밝혀지지 않은 연도는 인근 연도의 인구를 기간 평균한 값을 사용함.

출처) 1. 북한: 앞의 제Ⅱ장의 <표 Ⅱ-2>와 제Ⅲ장의 <표 Ⅲ-1>

2. 중국기근: Chang and Wen (1997), pp. 6-11

3. 소비에트의 곡물공급량: Wheatcroft and Davies (1999)의 최소 추정치

4. 소비에트의 인구규모: Davies, Harrison and Wheatcroft (1998), pp. 274-275에 수록된 ADK 추정치

다음으로 중국에 거주하는 북한 식량난민들의 증언을 살펴보자. 이미 널리 알려진 대로 중국에 거주하는 북한 식량난민들 대부분은 북한의 동북지역, 특히 함경남북도 출신이 주류를 이루고 있다. 실제로

이들을 대상으로 상당수의 NGO들이 설문조사를 실시하였는데, 이에 응답한 탈북난민들의 80~90퍼센트는 언제나 함경남북도 등 동북지역 출신자들이었다. 그런데 흥미롭게도 이들 난민들은 북한기근 기간 동안의 식량부족 문제가 농촌에서보다도 도시에서 훨씬 심각했다고 증언하고 있다. 예를 들어, KSBM (1998)이 면담한 난민들의 경우 총응답자의 75.6퍼센트가 도시의 식량상황이 더욱 어려웠다고 대답한 반면, 농촌 상황이 더욱 어려웠다고 응답한 사람은 1.5 퍼센트에 불과했다. 이러한 사실은 북한 기근의 최대 피해지역인 동북지역 안에서도 도시가 농촌 보다 더 심한 피해를 입었음을 의미한다. 따라서 북한 전역을 통틀어 기근이 가장 극심했던 곳은 농촌이 아니라 도시에 위치했었다는 결론이 나온다.

<표 IV-4> 도시와 농촌 중 식량부족이 더욱 심각한 곳  
(식량난민들의 응답)

	도시	농촌	비슷함	모름	전체
응답자	1280	26	137	251	1694
구성비(%)	75.6	1.5	8.1	14.8	100

출처) Korean Buddhist Sharing Movement. "The Food Crisis of North Korea: Witnessed by 1,694 Food Refugees", 1998.

마지막으로 북한을 방문한 외부 관찰자들의 설명을 들어보자. 이들은 북한을 방문한 시기와 장소, 그리고 목적 등에 따라 북한 기근에 관해 상당히 엇갈린 보고를 내놓고 있다. 그럼에도 불구하고 1996년 후반 이후 북한을 방문한 대다수의 관찰자들은 도시의 식량상황이 농촌 보다 어렵다는 사실에 대해 공감하고 있다.

이번 기근에서 놀라운 점은 기근이 전개되는 방식이 아프리카와는 전혀 다르다는 점이다. 사람들은 굶주린다는 사실을 부끄러워해서 집에 남아 있으려 하는 경향이 있다. 각 지역 사이에 대규모 인구가동이 일어나지 않는다는 것이다...사람들은 식량을 구하려 하지만, 성공하지 못하면 집에서 그냥 조용히 굶주린다.

또 다른 놀라운 점은 농촌 보다 도시가, 특히 북쪽의 산업도시가 기근의 영향을 더욱 많이 받고 있다는 사실이다. 우리는 이 나라의 북부지방, 혹은 북부지방에 가까운 위청이라는 곳을 방문했다. 그곳 사람들은 7층짜리 아파트 블록 속에서 조용히 굶주리고 있었다. 그들이 굶주리는 이유는 아무 식량도 도시에 들어오지 않기 때문이었다.<sup>70</sup>

이러한 모든 요소들로 인해 식량소비는 여러 가지 측면에서 양극화되었다. 즉 자산이나 여유자금이 있는 사람들이 그렇지 않은 사람들 보다 조금 낮고, 농촌사회가 도시지역보다 식량부족에 대응하는데 보다 유리한 조건을 갖추었다. ... 따라서 전반적으로 볼 때 식량부족이 가장 심각한 곳은 도시지역이며, 이 가운데에서도 인구의 상당부분이 전적으로 국가의 식량배급에 의존하는 곳일수록 사정은 더욱 어렵다.<sup>71</sup>

그런데 여기에서는 두 가지 사실에 주의할 필요가 있다. 먼저 기근의 피해를 입은 도시민의 성격과 관련해 평양 등 정치적으로 민감한 대도시는 기근으로부터 상대적으로 자유로웠다는 점이다. 이러한 사실은 기근의 최대 피해계층이 농촌도 대도시도 아닌 중소도시, 예를 들어 산악지대에 위치한 중소 탄광/공업도시 같은 지역이었다는 것을 시사한다. 다음으로 1995~96년 상황만은 예외였다는 점이다. 1995년 들어 북한의 식량사정은 그 해 7~8월에 발생한 대홍수에 의해 크게 영향을 받는다. 이 홍수는 북한의 서북지역 및 일부 서남지역, 즉 평

---

<sup>70</sup> Valfells, Jon. "Mass Famine Looms As Crops Fail," Electronically Accessed at <<http://www.megastories.com>>, 1999.

<sup>71</sup> FAO/WFP (25 Nov. 1997).

안남북도과 자강도 그리고 황해북도 등 곡창지대들을 강타했으며, 그 결과 이 지역 농민들이 자체 보유한 곡물을 잃고 심각한 식량부족에 시달렸다.<sup>72</sup> 이러한 이유에서 당시 북한을 방문한 대부분의 외부 관찰자들은 농민계층이 기근에 더욱 심각하게 노출되어 있다고 주장했었다.<sup>73</sup>

이상의 논의를 종합해 보면, 1995/96년의 일부 예외도 존재하지만, 전반적으로 볼 때 북한기근이 중소도시를 중심으로 한 도시 기근이었다는 사실을 알 수 있다. 이런 의미에서 북한기근은 20세기 기근 역사상 독특한 기근으로 기록될 전망이다. 왜냐하면 이제까지 기근은 대부분 농촌에서 발생했기 때문이다. 기근이 발생한 대부분의 국가에서는 농촌이 도시 보다 가난했고, 추가적인 고용기회 역시 농촌에서 더욱 적었으며, 경우에 따라서는 농민들이 정치적으로 홀대 받기까지 하였다. 기근의 피해가 농촌에 집중될 수밖에 없었다는 의미이다. 사회주의 기근의 경우에도 예외가 아니어서 1932~33년 소비에트 기근이나 1958~61년 중국 기근도 모두 농촌지역이 주된 피해자였다. 특히 사회주의 국가의 경우에는 정부가 국가의 식량배급을 통해 도시민을 보호했던 반면, 농민들에게는 식량의 자급자족을 강요함으로써 사실상 기근의 피해자가 될 것을 강요한 측면 역시 있었다. 물론 1942년 레닌그라드 기근과 같이 도시에서 발생한 기근이 없었던 것은 아니다. 그러나 이러한 기근은 전쟁과 같은 특수상황에서 일부 지

<sup>72</sup> 실제로 북한정부는 홍수에 의한 피해가 대부분 농민들에게 집중됐으며, 이에 따라 보유식량이 바닥난 농민들 대부분이 1996년 4월까지 국가의 식량배급대상에 새로이 편입되었다고 밝혔다 (FAO/WFP, 6 Sep. 1996).

<sup>73</sup> 이와 관련해서는 FAO/WFP (22 Dec. 1995; 13 Mar. 1996; 16 Dec. 1996)와 “UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs,” *DPR Korea Floods Situation Reports*, No. 1-No. 13 (March 1995~January 1996) 참조.

역에 국한되어 발생했다는 점에서, 평화시에 전국에 걸쳐 발생한 북한 기근과는 그 성격을 매우 달리 하는 것이다.

### 3. 슬로우 모션 기근 (Slow Motion Famine)

이제까지 우리는 1994~2000년 북한기근의 특징을 ‘절대적 FAD 기근’과 ‘도시 기근’이라는 두 가지 개념을 가지고 살펴보았다. 그렇다면 이 두 가지 특징이 과연 북한기근의 성격을 가장 잘 드러내주는 것들일까? 현재 우리가 가지고 있는 데이터의 내용을 꼼꼼히 살펴보면, 이러한 질문에 쉽게 ‘그렇다’고 단정을 내리기가 어려워진다. 왜냐하면 북한기근에는 현대 경제학이 사용하고 있는 기근 개념에 심각한 타격을 가할지도 모르는 또 다른 중요한 특징이 있기 때문이다. 이러한 특징이 무엇인지를 알아보기 위해 1994~2000년 북한기근을 이미 잘 알려진 두 가지 사회주의 기근, 즉 1932~33년 소비에트 기근과 1958~61년 중국기근에 비교해 보자.

<표 IV-5>에서 볼 수 있듯이, 북한의 인구증가율은 기근 이전 연 1.5퍼센트에서 기근 기간 동안 0.79~1.06퍼센트로 하락했다. 기근에 따른 인구손실 규모가 총 인구 대비 약 0.5~0.7퍼센트에 불과했다는 의미이다. 반면, 소비에트 기근 동안의 인구증가율은 기근 이전의 연 1.6 퍼센트에서 최고 -1.2퍼센트까지 하락했다. 중국의 경우에도 상황은 비슷해서 기근 이전 연 2.12퍼센트에 이르던 인구증가율이 기근 기간 동안 -0.68퍼센트까지 떨어졌다. 두 기근 모두 총인구 대비 연 3퍼센트 가까운 인구손실을 초래했다는 의미이다. 따라서 기근의 정도를 그에 따른 인구손실 규모로만 파악하는 경우, 북한 기근은 중국

과 소비에트 기근보다도 미약한 기근이었다고 말할 수 있다. 그러나 기근이 초래한 사회경제적 스트레스라는 측면에서도 과연 북한 기근을 미약한 기근이었다고 말할 수 있을까?

<표 IV-5> 북한, 중국, 소비에트 기근에 따른 인구손실 비교

1994-99년 북한 기근				1959-61년 중국 기근				1932-33년 소비에트 기근			
	출생 (천 명당)	사망 (천 명당)	인구 성장률(%)		출생 (천 명당)	사망 (천 명당)	인구 성장률(%)		출생 (천 명당)	사망 (천 명당)	인구 성장률(%)
1993	20.5	5.6	1.50	1957/58	40.3	19.1	2.12	1929/30	37.9	19.7	1.8
1994/2000				1958/59	34.0	24.4	0.96	1930/31	35.4	19.6	1.6
(공식통계)	18.4	81.0	1.06	1959/60	28.9	32.8	-0.39	1931/32	31.9	20.5	1.1
(추정치)	-	10.5-12.9	0.79-1.02	1960/61	22.7	29.5	-0.68	1932/33	25.3	37.7	-1.2

\* 북한의 1994-2000년 사망률 및 인구성장률 추정치는 북한어린이 영양실태 조사결과를 이용한 추정치

- 출처) 1. 북한 기근: 앞의 제II장의 <표 II-5>와 제III장의 <표 III-1>  
 2. 중국 기근: Ashton, Hill and Piazza (1984), p. 618  
 3. 소비에트 기근: Wheatcroft (1990), p. 358

앞의 <표 III-3>은 북한과 소비에트, 그리고 중국 기근시의 식량 공급량을 비교하고 있다. 소비에트의 경우 기근이 정점을 이루던 1932년의 1인당 식량공급량은 318킬로그램이었고, 중국의 경우 기근이 가장 극심했던 1960년의 1인당 식량공급량은 213킬로그램이었다. 그런데 북한의 경우 1997년부터 1999년 사이 3년 동안 1인당 식량공급이 채 200킬로그램에도 못 미쳤다. 특히 식량부족이 가장 극심했던 1997년의 공급량은 147~178킬로그램까지 떨어졌다. 1990년대 중 후반 북한의 식량공급량이 소비에트 기근과 중국 기근이 정점을 이루던 시기의 식량공급량에 훨씬 못 미쳤다는 의미이다. 이러한 측면에서 평균적 북한인이 기근기 동안 식량부족으로 받았던 스트레스는 평균적 중국인이나 소련인이 그들의 기근기 동안 받았던 스트레스에

비해 결코 못하지 않거나 또는 이를 훨씬 뛰어넘었음에 틀림없다.

<표 IV-6> 1998년 북한 어린이 영양상태의 국제 비교 (단위: %)

	영양실조 (wasted)	발육부진 (stunted)	저체중 (underweight)
북한	15.6	62.3	60.6
나이지	15.0	40.0	43.0
시에라 리온	9.0	35.0	29.0
앙골라	6.0	53.0	42.0

- 출처) 1. 북한: WFP (1998)  
2. 여타 국가: UNICEF (1999)

더욱이 문제가 되는 것은 기근이 지속됐던 기간과 기근 이전의 식량 상황이다. 북한의 경우 기근은 1994~2000년간 최소 7년이 지속됐으며, 아직도 그 종결여부가 확실하지 않다. 또한 1994년 기근이 시작되기 이전에도 북한은 상당한 식량부족에 시달렸다. 예를 들어, 1987년 북한정부는 근 15년 동안 변동 없이 유지되던 공식적 식량 배급량을 10퍼센트 삭감하였고, 부족한 국가 식량재원을 확보하기 위해 해외곡물수입을 급속히 확대하는 긴급정책을 실시하였다.<sup>74</sup> 이러한 정책은 1990년대 초 동남아 국가들을 상대로 한 식량외교로 이어졌고, 급기야는 1993년 ‘농업제일주의, 경공업 제일주의, 무역 제일주의’라는 신 경제정책을 낳았다. 반면, 소비에트 기근의 경우 지속기간이 1년 반 정도로 비교적 짧았고, 기근 이전의 식량상황도 결코 나쁘지 않았다. 소비에트의 수출품목 가운데 곡물이 여전히 가장 중요한 위치를 차지하고 있었고, 농촌에서는 부농을 중심으로 상당한 식량잉여를 축적하고 있었다. 중국 기근의 경우에도 지속기간은 3년 여

<sup>74</sup> 이 글의 주 8과 Lee, Suk, *Food Shortages and Economic Institutions in the Democratic People's Republic of Korea*, pp. 140-142와 pp. 263-268을 참조.

정도였고, 기근이전의 식량상황은 매우 양호했다. 실제로 모택동은 1958년의 대풍작을 들어 ‘남아도는 곡물을 어떻게 처리할지’ 걱정이 라는 자신감을 드러낼 정도였다.<sup>75</sup> 따라서, 만일 식량부족에 따른 스트레스가 그 부족기간에 비례해 점증한다고 가정한다면, 북한의 기근은 이제까지 알려진 그 어떤 기근보다도 더욱 극심한 사회경제적 스트레스를 초래했을 가능성이 매우 크다.

마지막으로 <표 IV-6>은 1998년 WFP, EU, UNICEP 등이 북한 정부의 협조를 얻어 실시한 북한 전역의 어린이 영양상태 조사결과를 같은 해 세계에서 5세 이하 유아사망률이 가장 높은 다른 세 나라와 비교한 것이다. 이 표에서 알 수 있듯이 1998년 북한 어린이들의 영양상태는 세계에서 가장 나쁜 수준이었다. 그런데 이러한 사실은 두 가지 측면에서 충격적이다. 우선 북한 어린이들의 영양상태 조사 시점이 1998년이라는 점이다. 이미 언급했듯이 북한기근은 1997년을 정점으로 1998년부터는 소폭이나마 진정되는 추세에 접어들었을 뿐만 아니라 북한에 대한 국제적 식량지원 역시 1996년을 기점으로 크게 늘어나는 추세에 있는 중이었다. 따라서 1998년 이들의 영양상태가 세계에서 가장 나빴다는 사실은 기근 기간 동안 이들의 실제 영양상태가 말할 수 없이 열악했다는 것을 의미한다. 둘째로 북한의 어린이 계층은 기근 기간 동안 국제적 식량원조 혜택을 가장 많이 받은 연령 계층일 뿐만 아니라, 북한정부의 식량배급과 관련된 보호 또한 가장 집중적으로 받은 계층이다. 예를 들어, 국제식량원조는 북한내 임산부와 어린이들에 대한 영양공급에 최우선권을 두어 왔고, 북한정부 역시 어린이들에 대한 식량배급을 탁아소나 학교를 통해 지급함

---

<sup>75</sup> Chang and Wen, “Communal Dining and the Chinese Famine of 1958-1961,” pp. 2-3.

으로써 그 우선권의 보장과 함께 부모들의 식량전용을 방지해 온 것으로 알려져 있다.<sup>76</sup> 따라서 이들의 영양상태가 세계에서 가장 나쁘다는 것은 북한 전 연령층의 건강상태가 세계에서 가장 열악하다는 사실을 반증하는 것이다.

이상의 논의를 종합해 보면, 북한 사회는 기근발생 시점을 전후해 사상 유례가 없을 정도의 식량부족을, 사상 유례가 없을 정도로 오랜 기간 동안 경험했으며, 그 결과 전 사회 연령층이 최악의 건강상태에 직면해 왔다는 말이 된다. 따라서 북한 기근이 초래한 사회경제적 스트레스는 이제까지 알려진 그 어떤 역사적 기근에 의해 초래된 스트레스보다도 결코 못하지 않다고 보아야만 할 것이다. 그러나 이러한 스트레스에도 불구하고 북한기근 동안 발생한 인구손실 규모는 여타의 기근에 비해 그렇게 크지 않은 것으로 나타났다. 이 말은 북한기근에 따른 진정한 피해규모는 기근 기간 동안 발생한 인구손실 규모만으로는 제대로 측정하기 힘들다는 사실을 의미한다. 그렇다면 왜 북한 기근은 이토록 극심한 스트레스 속에서도 대규모의 인구손실을 초래하지 않았을까? 왜 북한 기근은 인구손실 규모 면에서 중국 기근이나 소비에트 기근보다도 미약했을까? 이러한 질문에 대한 본격적인 대답은 이 글의 제Ⅵ장으로 넘기고, 여기에서는 이와 관련된 다음과 같은 한 관찰자의 언급을 살펴보는 것으로 충분할 것이다.

이제까지 기아는 조직되지 않은 나라에서만 발생했습니다. 이런 나라에서는 기아가 발생하면 어떤 지역은 잘 먹고 어떤 지역은 죽습니다. 그런데 북한은 조직력이 강하기 때문에 정부 관할 아

---

<sup>76</sup> FAO/WFP (6 Dec. 1996).

래 다들 겨우겨우 먹고 살도록 조치를 취하고 있어요. 그렇게 되면 혹시 사람이 덜 죽을지 모르지만, 장기적으로 키가 제대로 안 크는 등의 문제가 생깁니다. 실험실에서 쥐에게 실험을 많이 합니다. 북한이 실험실이 될 수 있습니다.<sup>77</sup>

북한 사회의 특성으로 인해 대규모 인구손실로 연결될 수도 있는 기근의 영향이 다른 방향으로 나타나고 있다는 의미이다. 북한에 대한 국제적 식량원조를 총괄하고 있는 UN 구호기관들은 이러한 북한 기근의 특성을 ‘슬로우 모션 기근’이라는 용어로 표현하고 있다. 북한의 식량위기는 극도로 심각하지만, 어떤 이유에서인지 그에 따른 인구손실 규모는 그렇게 크지 않은 것처럼 보이고, 따라서 북한 식량위기의 영향이 단기간의 대기근으로 폭발한다기보다는 장기간에 걸쳐 조금씩 여타의 부정적 사회경제적 스트레스로 분산된다는 의미이다.

이제까지 인류가 경험한 기근들은 대부분 단기간의 대규모 인구손실을 야기하는 굶주림 현상이었다. 이러한 이유에서 기근과 여타의 식량부족을 구분하는 방식 역시 그에 상응하는 사망률(출생률)의 변화를 관찰하는 일이었다. 물론 이러한 방식은 북한 기근에도 여전히 적용될 수 있다. 그러나 만일 북한의 진정한 특징이 사망률(출생률)의 변화에 있는 것이 아니라 그 이외의 사회경제적 스트레스에 있는 것이라면, 이러한 전통적 접근방식이 얼마나 정당화될 수 있을지는 의문이다. 이러한 측면에서 북한의 기근은 우리가 가지고 있는 기존의 기근이론에 대해 하나의 도전이 될 수도 있다.

---

<sup>77</sup> 스트븐 린튼, “북한은 하나의 실험실이 되어 버렸습니다.” 김중수(편), 『북한식량난을 증언한다』 정말이지 살아남는 것이 목표입니다』 (서울: 통일샘, 1997).

#### 4. 북한기근의 퍼즐 (Puzzle)

우리는 이상에서 북한기근의 기본적인 특징들을 절대적 FAD 기근, 도시 기근, 그리고 슬로우 모션 기근이라는 세 가지 개념을 가지고 정리하였다. 그런데 이러한 특징들을 한데 모아놓고 살펴보면, 북한기근은 쉽게 이해하기 힘든 특이한 성격을 가지고 있다는 사실을 발견할 수 있다. 북한기근은 기본적으로 대규모의 FAD에 따른 극심한 식량부족으로 발생하였으며, 이에 따라 기근의 정점에서는 사실상 이를 방지할만한 어떤 정책적 수단도 존재하지 않았다. 따라서 북한기근은 이와 유사한 여타의 FAD 기근보다도 훨씬 더 많은 규모의 아사자를 발생시켰어야 옳았을 것이다. 그러나 북한기근에 따른 아사자의 규모는 여타의 FAD 기근에 비해 크지 않았으며, 이로 인해 기근에 따른 사회경제적 스트레스 역시 아사자의 발생규모만으로는 제대로 측정되지 않는 조금은 이상한 현상이 초래되었다. 더욱이 인류가 관찰한 대부분의 FAD 기근은 도시가 아닌 농촌에서 더욱 심각했고, 이에 따라 기근의 피해자 역시 주로 농민층이 담당하였다. 반면 북한에서는 기근의 피해가 (중소)도시에서 더욱 심각했고, 이로 인해 도시지역 거주민들이 주로 기근의 피해자로 등장하였다. 왜 북한의 경우에는 이처럼 색다른 현상들이 나타났을까?

우리는 앞에서 북한기근을 전형적인 FAD 기근이라고 주장했으며, 이를 뒷받침할 수 있는 여러 가지 증거자료 또한 살펴보았다. 그러나 북한기근을 FAD라는 개념만을 가지고 살펴 볼 때에는, 왜 그것이 도시기근이 되어야 하고, 또한 동시에 슬로우 모션 기근이 되어야 하는지를 도저히 이해할 수 없다. 이러한 북한기근의 수수께끼

를 풀기 위해 우리는 다음의 두 章에서 식량지위(entitlement)라는 또 다른 현대경제학의 개념을 살펴보고, 이러한 개념을 통해 북한기근이 어떤 방식으로 설명될 수 있는지를 보다 구체적으로 살펴보기로 한다.



# 북한의 식량지위와 도시 기근

V

Korea Institute for National Unification





현대 경제학에서 기근현상을 분석하기 위해 만들어낸 여러 도구들 가운데 가장 주목할 만한 것은 이른바 ‘식량지위(entitlement)’라는 개념일 것이다.<sup>78</sup> 식량지위란 ‘한 사회에서 각 개인에게 부여된 기회와 권리 모두를 이용하여 그 개인이 획득할 수 있는 재화와 서비스의 총체’를 의미한다. 따라서 기근이란 이러한 식량지위 속에 생존에 필요한 최소한의 식량이 포함되지 않은 상태를 지칭하며, 이를 ‘식량지위 실패(entitlement failure)’라고 부른다.

이러한 식량지위 개념을 이용하면, 기근에 대한 분석은 두 가지 측면에서 종래와는 매우 다른 형태를 띠 수밖에 없다. 우선 식량지위 실패는 전반적인 식량공급량의 하락에 의해서도 초래될 수 있지만, 시장의 교란이나 분배의 실패와 같은 여타의 요인에 의해서도 일어날 수 있다. 이는 식량공급량의 감소 없이 발생하는 기근현상을 이해할 수 있게 된다는 의미이며, 따라서 기근에 대한 분석 역시 단순한 식량공급량의 변화에 초점을 맞추기 보다는 그 밖의 여러 요인을 동시에 고려할 수밖에 없는 형태로 진화한다. 또한 분석의 수준 역시 보다 미시적인 차원으로 이전한다. 식량공급과 같은 거시변수들만을 살펴 볼 경우, 그것은 누가 기근의 피해자가 되는가와 같은 문제에 대해서는 아무 말도 해주지 않는다. 반면, 식량지위는 기근기의 각 개인을 대상으로 정립된 개념이므로, 이를 이용하면 각 개인의 식량지위의 차이와 이로 인한 기근 피해정도의 차이를 곧바로 이해할 수 있는 것이다.

우리는 앞에서 북한기근의 본질적 특징을 묘사하면서, 그것이 도시

---

<sup>78</sup> 여기에서는 entitlement가 가지는 개념적 의미를 강조하기 위해, 그에 대한 사전적 의미를 무시하고 식량지위라는 용어로 번역한다. Entitlement 개념에 대한 보다 자세한 정의는 Sen, Amartya, *Poverty and Famine* (Oxford: Clarendon Press, 1981)의 1장을 참고.

기근이었으며 동시에 슬로우 모션 기근이었다는 사실을 지적하였다. 또한 이러한 특징들은 종래의 FAD라는 개념으로는 제대로 이해되지 않는다는 사실 역시 지적하였다. 이번 chapter과 다음 chapter에서는 위의 식량지위라는 개념을 이용하여, 왜 북한기근이 도시 기근인 동시에 슬로우 모션 기근이 되어야 했는지를 살펴보기로 한다. 먼저 이번 chapter에서는 북한의 식량지위 체계와 도시 기근 사이의 상관관계를 검토하도록 한다.

## 1. 식량지위와 배급제 경제

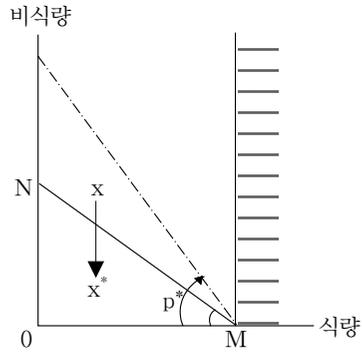
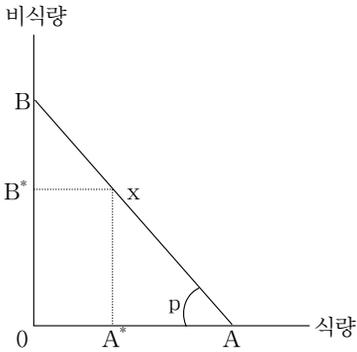
### 식량지위의 개념

일반적으로 시장경제에서 한 개인의 식량지위는 두 가지 변수에 의해 결정된다. 하나는 개인의 기초 자원(endowment)이며, 다른 하나는 시장가격이다. <그림 V-1A>는 ‘식량’과 ‘非식량’이라는 두 가지 재화만이 존재하는 시장경제를 대상으로 이러한 사실을 설명한다.

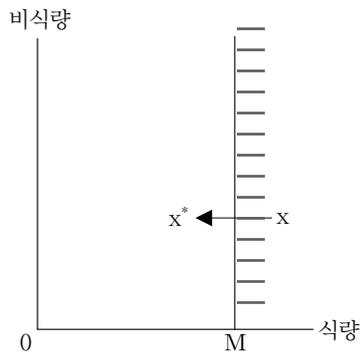
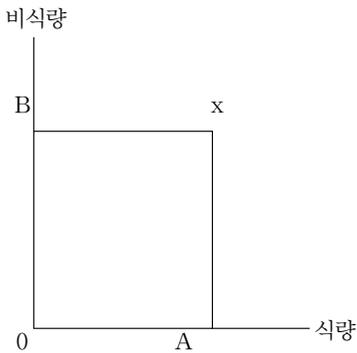
우선 어떤 개인의 기초 자원이  $x$ 로 주어져 있다면, 그는 당연히  $OB^*$ 만큼의 非식량과  $OA^*$ 만큼의 식량을 지배할 수 있을 것이다. 또한 그는 이러한 기초 자원을 토대로 시장에서 교환행위에 참여함으로써 자신이 지배할 수 있는 非식량과 식량의 양을 늘리거나 또는 줄일 수 있을 것이다. 따라서 만일 시장가격이  $p$ 로 주어져 있다면, 이 개인의 식량지위는  $OAB$ 라는 면적으로 표현될 것이다. 매우 당연한 말이지만, 이 개인의 기초 자원은 그의 自家생산이나 근로(소득), 주위로부터의 이전 또는 상속 등에 의해 결정될 것이며, 시

장가격은 식량과 非식량에 대한 시장에서의 상대적 수요공급에 의해 결정될 것이다. 이러한 사실에 착안하면, 이 개인이 무엇 때문에 기근의 희생자가 되는지에 대해서도 쉽게 이해할 수 있다. 우선, <그림 V-1B>에 나타나 있듯이, 한 개인이 생존하는데 필요한 최소한의 식량을 OM이라고 가정하고, 식량과 非식량의 시장가격이  $p$ 로 주어져 있다고 생각해 보자. 그러면 이 개인의 기아집합(starvation set)은 OMN으로 표현될 수 있을 것이다. 그의 식량지위가 OMN이라는 기아집합의 부분집합으로 포함되면, 그는 단기적으로는 굶주리고 장기적으로는 아사할 수밖에 없을 것이다. 그런데 그의 식량지위가 기아집합의 부분집합이 되는 경우는 크게 두 가지가 있다. 하나는 시장가격이 변화하지 않은 상태에서 그의 기초 자산이  $x$ 에서  $x^*$ 로 축소되는 것이며, 다른 하나는 그의 기초 자산이 변화하지 않는 상태에서 식량의 상대가격이 불리하게 변화하여 시장가격이  $p$ 에서  $p^*$ 로 변동하는 것이다. 예를 들어, 심각한 가뭄으로 自家 식량 생산량이 줄어드는 것은 전자의 경우에, 그리고 해외의 급격한 식량수요의 상승으로 국내의 식량가격이 급상승하는 것은 후자의 경우에 각각 속할 것이다. 물론 현실에서는 이 두 가지 경우가 서로 복합되어 나타나겠지만, 우리는 원칙적으로 한 개인이 기근의 희생자가 되었을 경우 그것이 무엇 때문인지를 위의 두 가지 경우로 분해하여 살펴볼 수 있을 것이다.

<그림 V-1A> 시장경제에서의 식량지위 <그림 V-1B> 시장경제에서의 기근발생



<그림 V-2A> 배급제에서의 식량지위 <그림 V-2B> 배급제에서의 기근발생



### 북한식 배급제 경제에서의 식량지위

그런데 이상과 같은 시장경제에서의 식량지위 개념을 북한에 그대로 적용하기는 매우 힘들다. 북한은 거의 모든 재화를 정부가 직접 배급하는 통제적인 배급경제를 유지해 왔기 때문이다. 이러한 배급경제에서는 개인의 기초 자원은 그의 생산이나 근로(소득)와는 무관하

계 배급당국이 정한 배급량에 의해 결정된다. 또한 그 개인은 자신에게 배급된 식량과 非식량을 시장에서 타인과 교환할 수 없기 때문에 그의 식량지위는 정확히 그의 배급량과 일치하게 된다. 이에 따라 <그림 V-2A>에서는 이 개인의 식량지위가 OAXB로 표시되어 있다. 한편, <그림 V-2B>에서 보듯이, 이러한 배급경제에서는 각 개인이 직면하는 기아집합의 형태 역시 다르다. 식량과 非식량이 교환되는 시장이 존재하지 않기 때문에, 각 개인의 기아집합은 그의 非식량배급량의 크기에 상관없이 오로지 식량배급량의 크기에만 의존하는 것이다. 이에 따라 한 개인이 기근의 희생자가 되는 경우 역시 매우 단순한데, 그것은 배급당국이 제공하는 식량배급량이 그의 생존에 필요한 최소한의 식량 필요량에 못 미치는 경우일 뿐이다.

물론 1994~2000년 기근 동안 북한에서 위와 같이 완전한 식량배급경제가 유지되었는지에 대해서는 논란의 소지가 있다. 실제로 1990년대 초반 이후 북한에서는 농민시장이 급속히 발전했고, 이에 따라 주민들의 식량소비 가운데 상당부분이 국가의 식량배급에 의해서가 아니라 시장거래에 의해서 결정되었다고 알려져 있다. 그러나 이러한 사실에도 불구하고 이 글에서는 1994~2000년 기근 동안 북한에서는 앞의 <그림 5-2A>와 B에 나타나 있는 것과 같은 완전한 식량배급경제가 유지되었다고 가정하고 논의를 전개한다. 다시 말해, 이 기간 동안 북한에서는 시장을 통한 식량거래가 없었다고 가정하는 것이다. 물론 이러한 가정은 극히 비현실적이고, 심지어는 현실을 왜곡할 위험이 있는 것이기 까지 하다. 그럼에도 불구하고 우리가 이러한 가정을 도입하는 데에는 두 가지 이유가 있다. 한 가지는 식량지위라는 개념의 정의(definition)와 관련된 것이며, 다른 한 가지는 분석에 사용될 데이터의 성격과 관련된 것이다.

<표 V-1> 북한의 평균적 사무원의 곡물 구입 능력, 1992

	임금 (북한원)	배급 곡물 구매력			시장 곡물 구매력			총곡물 구매 가능량(kg)
		월간 배급량(kg)	kg당 가격	총가격(원)	배급곡물 구매 후의 잔여임금(원)	kg당 가격(won)	최대 구매 가능량(kg)	
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2)×(3)	(5)=(1)-(4)	(6)	(7)=(5)/(6)	(8)=(2)+(7)
I. 표준 배급 (1일 700 그램)	70	21.0	0.08	1.7	68.3	25	2.7	23.7
II. 감량 배급 (1일 492 그램)	70	14.8	0.08	1.2	68.8	25	2.7	17.5

출처) 한국 통계청, 『남북한 경제사회상 비교』 (1997).

<표 V-2> 북한의 시장 곡물 가격, 1990~1998

	1990	1992	May 1996	1997	1998
킬로그램당 가격(원)	20	25	100	102.5	82.5

출처) 한국 통계청, 『남북한 경제사회상 비교』, 각 년호.

<표 V-3> 북한의 식량배급제도 (1993년)

	배급 계층	배급량			공급처
		표준량(성인 사무원) <sup>*</sup>	쌀과 옥수수 비율	배급주기	
[비농민]	1 그룹	1일 700 그램	쌀 100 %	2-3 일 (수요에 따름)	주석궁 보안대
중앙 공급 대상자	2 그룹	1일 700 그램	쌀 100 %	3-7 일 (수요에 따름)	당과 내각의 공급부서
	3 그룹	1일 700 그램	쌀 100 %	매주 또는 격주	인민봉사위 1-4호 공급소
	4 그룹	1일 700 그램	쌀 60% (Pyongyang), 기타 지역 쌀 30%	격주	동 식량배급소
일반 공급 대상자	5 그룹	1일 800 그램	쌀 60% (Pyongyang), 기타 지역 쌀 30%	격주	동 식량배급소
	6 그룹	1일 700 그램	쌀 60% (Pyongyang), 기타 지역 쌀 30%	격주	동 식량배급소
[농민]	국영농장	5그룹의 배급량	5그룹의 배급 기준	6개월치는 일시에, 나머지 6개월치는 격주로 공급	동 식량배급소와 국영농장
	협동농장	연간 약 260 킬로그램	생산물에 따라 다름	연간 배급량 일시에 지급	협동농장

출처) Lee, Suk, *Food Shortages and Economic Institutions in the Democratic People's Republic of Korea*, p. 249.

우선 식량지위라는 개념은 한 사회에서 정립된 기존의 제도 또는 법체계를 전제로 할 때에만 성립하는 개념이다. 예를 들어 보자. 어느 사회에서나 기근 기간 동안에는 식량과 관련된 불법적/비법적 사회 현상이 크게 증가한다. 식량에 대한 절취나 사취, 강도, 약탈 등이 그 좋은 예이다. 이러한 행위에 대한 사회적 통제는 기근 기간 동안 크게 약화되며, 심지어는 경우에 따라 묵인되기도 한다. 그러나 식량지위라는 개념에는 이러한 불법적 행위들을 포함시킬 수 없다. 다른 모든 것을 떠나서, 이러한 행위들이 포함될 경우, 한 사회에서 각 개인들이 차지하는 식량지위의 크기를 확정하는 일이 사실상 불가능하기 때문이다. 문제는 북한의 경우 식량(곡물)을 시장에서 거래하는 행위가 기근 기간 동안 불법이었다는 사실이다. 타인의 식량을 약탈하는 행위와 식량(곡물)을 시장에서 거래하는 행위가 적어도 제도상으로는 그 본질에서 차이가 나지 않았다는 뜻이다. 따라서 기근 기간 동안 북한 주민들의 식량지위를 확정하는 경우, 시장에서의 식량거래 가능성까지를 고려해야 하는지 말아야 하는지는 개념적으로 매우 어려운 문제일 수밖에 없다. 우리는 이러한 개념상의 어려움을 회피하기 위해 여기에서 단순히 ‘북한주민의 식량지위 = 그의 배급량’으로 가정하는 것이다.

북한 주민들의 식량지위 속에 시장에서의 식량거래 가능성까지를 포함시킬 경우 발생하는 또 다른 문제는 바로 이용 가능한 데이터의 제한성이다. 뒤에서 살펴보겠지만, 이 글에서는 기근 기간 동안 북한 주민들의 식량지위를 확정하기 위해 북한당국의 공식적인 식량 배급/분배통계를 사용한다. 그런데 이들의 식량지위 속에 시장에서의 식량거래 가능성까지를 포함할 경우에는, 이러한 공식적인 배급 통계 이외에도 기근 기간 동안의 주민들의 실질소득이나 시장에서

의 식량가격 등에 대한 구체적인 데이터가 분석을 위해 반드시 필요하게 된다. 그러나 불행히도 현재까지 이러한 데이터는 입수 가능하지 않다. 시장에서의 식량거래 가능성까지를 고려할 경우, 식량지위라는 개념을 통해 북한기근을 분석하기가 사실상 불가능하다는 의미이다.

소득 이외에 시장이라는 비공식부문에서 추가적으로 충분한 소득을 얻는다면, 굶주림에서 벗어 날 수 있기 때문이다. 실제로 상당수 탈북자들은 기근이 진행될수록 일부 주민들의 경우 ‘장사’라는 시장 행위를 통해 시장에서 추가 소득을 얻고, 이를 토대로 굶주림에서 벗어났다고 말한다. 그러나 현재 우리가 가지고 있는 데이터의 수준으로는 기근 기간 동안 이러한 형태의 북한 주민들이 어느 정도의 비중을 차지하고 있었는지를 확정하는 일이 사실상 불가능하다. 따라서 여기에서는, 한편으로 이러한 문제점을 명시적으로 지적하기는 하지만, 실제적인 분석에 있어서는 ‘북한주민의 식량지위 = 그의 배급량’이라는 조금 강한 가정을 도입하여 논의를 전개하도록 한다.

## 2. 북한의 식량지위 체계와 기근

그렇다면 기근 기간 동안 북한 주민들의 식량지위는 어떻게 결정되었을까? 이러한 질문에 대답하기 위해서는 1950년대 형성되어 극히 최근까지 기능해 온 북한의 두 가지 경제제도, 다시 말해 주민들에 대한 식량배급제도와 이를 유지하기 위한 국가(독점)적 곡물 마케팅제도를 잠시 살펴 볼 필요가 있다.<sup>79</sup>

---

<sup>79</sup> 이 절의 논의는 Lee, Suk, *Food Shortages and Economic Institutions in the Democratic People's Republic of Korea*의 3-5장에 의존하였다.

## 북한의 식량배급제와 식량지위 체계

북한의 공식적인 곡물공급 및 분배 채널들을 간략히 설명하면 다음과 같다. 우선 북한에서 식량으로서의 곡물생산은 협동농장이라는 단일의 경제조직에 의해서만 수행된다. 북한에 개인농이란 존재하지 않으며, 국영농장 또한 곡물을 생산하기는 하지만, 그 규모가 극히 미미하고, 그 용도 역시 종자용이나 실험용 등 매우 제한적이라는 특징을 갖는다. 협동농장에서 생산된 곡물은 크게 두 가지의 형태로 분배된다. 우선 협동농장 조합원들이 국가가 정한 수량의 범위 안에서 그 곡물에 대한 일차적 청구권을 갖는다. 협동농장 조합원들의 청구권은 이들의 연간 개인소비에 국한되며, 그 양은 국가가 산업부문의 중노동자 식량 배급량을 고려하여 결정하는 것으로 알려져 있다. 이들의 청구권 물량을 분배하고 난 이후의 모든 잔여 곡물은 국가가 그 통제권을 행사한다. 물론 여기에는 협동농장이 종자용이나 사료용 등 자체 생산활동에 필요하여 보관하는 곡물과 국가 수매기관에 판매하는 곡물 양자가 모두 포함된다. 그러나 협동농장 지도부가 국가의 직접적 임명과 지시 하에 움직인다는 점을 감안하면, 이들 곡물 전체를 국가가 통제한다는 사실은 별로 달라지지 않는다. 국가는 이렇게 통제된 곡물과 해외로부터 수입된 곡물을 합하여 자체 곡물 예비를 구성하며, 이러한 예비를 토대로 협동농장원 이외의 모든 주민들에게 식량을 배급한다. 이들에 대한 식량 배급량은 국가가 정한 일일 배급 기준에 따라 매월 두 차례씩 각 도의 양정조직을 통해 공급된다 (표 V-3참조).

이상의 곡물공급/분배채널에서 알 수 있듯이 북한 주민들의 식량지위를 결정하는 배급제도 안에는 크게 두 가지의 서로 다른 하위배

급제도가 병존하고 있다. 하나는 협동농장 조합원들에 대한 배급제도이며, 다른 하나는 이른바 공공분배제도(Public Distribution System, 이하 PDS)라고 알려진 이들 조합원 이외의 주민들을 대상으로 한 배급제도이다. 양 배급제도는 국가가 그 배급량을 결정한다는 점에 있어서는 동일하지만, 다음과 같은 뚜렷한 차이점 역시 보유하고 있다. 첫째, 협동농장 조합원들에 대한 식량배급 책임은 조합원들 스스로가 지지만, 여타의 주민들에 대한 배급 책임은 국가가 진다. 예를 들어, 어떤 협동농장의 곡물생산량이 조합원들의 식량배급 필요량에도 못미칠 정도로 하락했다고 가정해 보자. 이 경우 국가는 그 차이를 보전해 줄 책임이 없으며, 이에 따라 이들 조합원들은 원칙적으로 국가가 정한 자신들의 식량 배급량에 미달하는 배급을 받아야만 한다. 따라서 협동농장 조합원이 아닌 주민들이 국가의 식량 배급기준에 못미치는 식량을 공급 받았다면, 이는 북한의 배급제가 실패했다는 사실을 의미하지만, 협동농장 조합원에게 이러한 현상이 발생할 경우에는 반드시 북한의 배급제가 실패했다고 말할 수는 없는 것이다. 둘째, 이미 언급했지만, 협동농장이 생산한 곡물에 대한 일차적 청구권은 협동농장 조합원들이 가지며, 국가는 나머지 곡물에 대한 청구권을 갖는다. 따라서 여타 주민들에 대한 국가의 식량배급 역시 이러한 잔여 곡물에 대한 청구권을 토대로 이루어진다. 예를 들어, 협동농장의 곡물생산량이-조합원들에 대한 식량배급 필요량은 여전히 상회하지만-평년에 비해 10%가 하락했다고 가정해 보자. 이 경우 협동농장 조합원들에 대한 국가의 식량배급 기준에 변화가 없다면, 생산량 감소의 영향은 이들 조합원의 식량배급에 영향을 미치는 것이 아니라 국가의 곡물 수집/예비의 감소로 나타난다. 동 생산량 감소로 일차적 영향을 받는 것은 협동농장 조합원들이 아니라 여타 주민들의 식량

배급이라는 뜻이다. 셋째, 협동농장 조합원들은 가을 추수 직후 연간 식량 배급량을 한꺼번에 분배 받지만, 여타 주민들의 경우에는 한 달에 두 번씩 보름치의 배급량을 주기적으로 지급 받는다.

한편 이상의 식량 배급제도를 유지하기 위해 북한은 모든 곡물 마케팅을 국가가 독점하고 있다. 우선 북한에서는 국가 이외의 어떤 경제주체도 곡물을 거래하는 것이 불법화되어 있다. 곡물을 생산하는 유일한 경제주체인 협동농장의 경우 잉여 곡물은 반드시 국가기관에만 판매하도록 되어 있다. 더욱이 북한에서는 생산된 곡물 가운데 어느 정도가 마케팅 되어야 하는지를 국가가 결정한다. 협동농장 조합원들에 대한 식량 배급 기준을 국가가 결정하고, 국가에 대한 협동농장의 곡물 판매량 결정을 국가가 임명한 협동농장 관리위원회에 일임함으로써, 실제로 국가가 생산된 곡물 중 어느 정도가 협동농장에서 소비되어야 하며, 또 어느 정도가 밖으로 판매되어야 하는가를 결정하는 것이다.

## 농민과 非농민의 식량지위 그리고 기근

그런데 이러한 북한의 식량배급제도를 꼼꼼히 살펴보면, 한 가지 흥미로운 사실을 발견할 수 있다. 식량위기나 기근과 같은 특수한 식량상황 하에서는 북한의 협동조합 조합원(이하 농민)들의 식량지위가 여타의 주민(이하 非농민)들의 식량지위 보다 더욱 우월하다는 것이다. 이러한 사실은 크게 두 가지의 측면으로 나누어 설명할 수 있는데, 그 한 가지 측면은 농민들의 식량지위가 상대적으로 식량생산 실패의 영향을 덜 받는다는 것이며, 다른 한 가지 측면은 이들의 식량지위가 갑작스러운 식량배급의 중단이나 감소와 같은 배급상의 교

관요인으로부터도 상대적으로 자유롭다는 것이다.

먼저 첫 번째 측면에 대해 생각해 보자. 앞서 언급했듯이, 농민들은 자신들의 식량생산량에서 자신들의 식량배급 필요량을 우선적으로 공제한다. 따라서 북한의 경우 식량생산량이 감소할 경우 이의 영향은 일차적으로 정부의 식량 구매/예비의 감소로 나타난다. 식량생산 실패의 일차적 피해자가 농민이 아니라 국가의 식량예비에 배급을 의존하는 非농민이 될 가능성이 크다는 의미이다. 물론 북한의 식량생산량 감소폭이 너무 커서 非농민들에 대한 식량 배급에 문제가 생길 경우, 북한당국은 농민들의 식량배급 기준을 낮추어 더 많은 식량을 수집하고자 시도할 것이다. 실제로, 앞의 제Ⅱ장에서 언급했듯이, 1994년에는 이러한 현상이 사실로 확인되기도 하였다. 그러나 이러한 가능성에도 불구하고 북한의 경우 농민들에 대한 식량 배급량이 非농민들의 배급량을 하회하게 될 가능성은 제도적으로 극히 적어 보인다. 우선 북한은 과잉 산업화된 국가이다. 1993년의 경우 농민과 非농민의 비율은 3:7로 非농민이 압도적으로 많았다. 이는 북한에서 식량부족사태가 벌어질 경우 농민들에 대한 배급량을 일정한 비율로 낮추어 非농민들에 대한 배급량을 그만큼 높인다는 것은 그 반대의 경우보다도 훨씬 더 어렵다는 사실을 의미한다. 더욱이 동일한 이유에서 북한농업은 그간 끊임없는 노동력 부족현상에 시달려 왔다. 농민들에 대한 식량배급량을 非농민에 비해 더욱 빠르게 감소시킬 경우, 이는 농민들에 대한 육체적, 정신적 근로능력을 급격히 감소시킴으로써 ‘식량생산 실패 확대 ⇒ 非농민 식량배급 감소 ⇒ 더욱 빠른 속도의 농민 식량배급 감소 ⇒ 식량생산 실패 확대’라는 악순환이 초래될 가능성이 매우 높다는 뜻이다. 마지막으로 북한당국은 지난 50여 년간 농민들의 잉여 곡물을 모두 흡수하는 대신, 농민들에 대한

식량 배급을 산업부문의 중노동자에 준 할 정도로 우대하는 일종의 사회적 계약을 농민들과 맺어 왔다. 만일 북한당국이 이러한 계약을 파기하고 농민들에 대한 식량 배급을 비농민들 보다 더욱 큰 폭으로 감소시킨다면, 이는 농민들로 하여금 협동농장이라는 공적인 식량생산 채널로부터 이탈하여 불법적인 사적 곡물생산에 더욱 치중하도록 만드는 유인으로 작용할 것이다. 지난 50여 년간 유지되어온 ‘협동농장에 의한 곡물생산 ⇒ 국가적 곡물 마케팅 제도 ⇒ 전 주민에 대한 식량배급제도’의 채널을 유지하기가 그만큼 힘들어질 것이라는 의미이다.

그렇다면 앞의 두 번째 측면에 대해서는 어떤가? 북한의 경우 농민들은 비농민과는 달리 그들의 연간 식량 배급량을 일시에 지급 받는 데, 이것은 세 가지 의미를 함축하고 있다. 우선 농민들은 식량배급과 관련된 예기치 못한 부정적 변수들로부터 자유롭다. 예를 들어, 북한의 식량사정이 갑작스러운 해외의 곡물수입 실패로 인해 악화될 경우 그 영향은 모두 비농민들에게 귀속될 뿐 농민들에게는 별다른 영향을 주지 못한다는 것이다. 둘째, 농민들은 추수 이후의 계절적인 식량상황 악화 가능성으로부터도 자유롭다. 뒤에서 살펴보듯이, 식량난이 장기적으로 지속될 경우 계절적인 식량사정은 추수 직후에 가장 좋은 반면, 그 이후부터는 새로운 추수가 이루어지기까지 계속 악화되는 경향이 있다. 추수 직후 연간 식량배급을 일시에 지급 받는 농민들의 식량사정이 격주로 보름치의 식량을 배급 받는 비농민의 경우와 비교해 볼 때 구조적으로 더욱 유리할 수밖에 없다는 뜻이다. 셋째, 농민들은 기근 기간 동안 자신들의 식량소비 스케줄을 계획함으로써 기근에 대항하는 것이 가능하다. 식량위기가 기근 기간 동안 개별 경제주체의 차원에서 가장 중요하고 효과적인 기근대응전략은

일정 기간을 견딜 수 있는 적절한 식량소비 계획을 작성하고, 이를 근거로 가용 식량을 기간에 따라 효율적으로 배분하는 것이다. 그러나 북한의 경우 이러한 기근대응전략은 연간 식량배급을 일시에 지급 받는 농민에게만 가능할 뿐, 그때그때의 식량배급에 의존해 소비 활동을 수행해야 하는 非농민에게는 가능한 것이 아니다.

이상의 사실을 종합해 보면, 북한의 배급제는 식량위기와 관련해 제도적으로 非농민들 보다 농민들에게 더욱 우월한 식량지위를 부여하고 있다는 사실을 알 수 있다. 그러나 이처럼 우월한 농민들의 식량지위로 인해 실제로 1994-2000년 기근 기간 동안 농민들에게 더욱 유리한 식량배급이 이루어졌을까? 이러한 질문에 대답하기 위해 다음 절에서는 북한의 공식통계를 토대로 기근 기간 동안의 식량배급 상황을 보다 구체적으로 살펴보도록 하자.

### 3. 북한기근 기간 동안의 식량공급 형태와 패턴

1994-2000년 북한기근동안 농민과 非농민에 대한 식량배급의 차이는 다양한 측면에서 분석이 가능할 것이다. 그러나 여기에서는 이와 관련해 다음과 같은 세 가지 질문만을 살펴보도록 한다. 첫째, 동기간 중 북한의 식량 배급량은 농민과 非농민 사이에 어떤 유의미한 차이가 있었는가? 둘째, 이들에 대한 식량배급은 지역별로 또는 계절별로 차이가 있었는가? 셋째, 여타 사회주의 국가의 경우와 비교해 기근 기간 동안 북한의 농민/非농민에 대한 식량배급은 어떤 특징을 보였는가?

## 데이터

현재 우리가 가지고 있는 데이터의 수준으로 볼 때 1994-2000년 북한기근동안의 식량배급 상황을 엄밀하게 재구성하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 여기에 필요한 데이터의 절대 다수가 존재하지 않기 때문이다. 그러나 이러한 어려움에도 불구하고 1995년 이후 북한당국이 UN 등 국제기구에 제출한 배급관련 통계들을 이용하면, 이 기간 중의 대략적인 배급 추세만큼은 충분히 파악할 수 있을 것이다.

북한당국은 1995년 이후 매년 북한을 방문하고 있는 FAO와 WFP의 현지 조사팀에게 식량배급과 관련된 개략적인 데이터를 제출하고 있으며, 이러한 데이터는 “FAO/WFP, Special Report - FAO/WFP Crop and Food Supply Assessment Mission to The Democratic People’s Republic of Korea” 등에 정기적으로 언급되어 있다. 동 데이터는 북한의 농민과 非농민에 대한 연간/월별 배급량을 개괄적으로 표시하고 있으며, 경우에 따라서는 이들 배급량의 상세한 지역별 통계 역시 제공하고 있다. 동 데이터와는 별도로 북한당국은 1998년 UNDP에 ‘1997년 11월~1998년 2월까지의 식량생산 및 배급’과 관련해 비교적 상세한 통계를 제출하였다 (UNDP/DPRK 1998). 동 통계는 1997년의 지역별 식량생산과 용도별 식량소비량 및 잔여 식량 보유량 등을 포함하고 있다는 점에서, 이제까지 북한당국이 제출한 그 어떤 식량분배관련 통계보다도 활용가치가 높은 것으로 판단된다.

더욱이 위와 같은 북한의 공식통계는 양자 사이에, 그리고 북한당국이 이제까지 발표한 다른 공식통계와도, 매우 높은 내적인 정합성을 보이고 있는 것으로 나타났다. 북한이 다른 여러 경로를 통해 발

표한 인구 및 여타 식량관련 통계들을 이용하여 위의 통계를 분석한 결과, 이들이 나타내는 추세가 모두 동일하다는 사실이 확인된 것이다. 따라서 여기에서는 이들 두 통계를 가지고 1994~2000년 북한의 식량배급 상황을 재구성해보도록 한다.

### 기근 기간 동안의 농민/非농민간 식량배급의 변화

<표 V-4>는 1995년 이후 북한당국이 FAO와 WFP 현지 조사팀에게 밝힌 식량배급 상황을 정리한 것이다. 예를 들어, 북한당국은 동 조사팀에게 1995년 11월~1996년 3월 사이에 농민을 제외한 여타 주민들에게 일평균 452그램의 식량을 배급했으며, 1996년 4월~6월까지는 일평균 250~300그램을, 동 7월~10월까지는 일평균 200그램의 식량을 각각 배급했다고 보고했다. 또한 북한당국은 이 해 농민들에 대한 배급량과 관련해서도 일인당 연간 100킬로그램의 곡물을 이미 배급했다고 밝혔다. <표 V-4>는 이러한 북한당국의 보고내용을 정리한 것이다. 한편, <표 V-5>는 <표 V-4>의 수치들을 연간으로 동일한 기준을 사용하여 재정리 한 것이다. 즉 앞서의 非농민들에 대한 배급량의 변화를 배급일수를 고려하여 연평균 수치로 재정리하였으며, 농민들에 대한 배급량 수치 역시 연간 365일로 나누어 그 평균값을 계산한 것이다.

<표 V-4>와 <표 V-5>에서 알 수 있듯이, 북한의 농민들은 기근 기간 동안 非농민들에 비해 전반적으로 훨씬 더 유리한 식량배급을 받은 것으로 나타났다. 1996년 11월~1999년 9월 동안 농민들에 대한 배급량이 非농민들에 대한 배급량을 언제나 초과한 것으로 밝혀진 것이다. 더욱이 농민들에 대한 배급량은 이 기간 중 꾸준히 상

승한 반면, 非농민들에 대한 배급량은 그렇지 않다는 점에서 양자 사이의 식량배급에는 커다란 차이가 있었다. 그런데 흥미롭게도 1995년 11월~1996년 10월 사이만은 예외였다. 이 기간 중에는 非농민들이 농민들에 비해 약 20퍼센트 가량 배급을 더 받은 것으로 나타난 것이다.

<표 V-4> 북한의 식량배급 추이 (1인당 일일 평균, 그래프)

A. 1995. 11. ~ 1996. 10.

	95.10-96.11	96.4-96.6	96.7-96.10
非농민	452	250-300	200
농민	연간 100 킬로그램 (예년 수준의 절반 이하)		

\* 1996.5 상당수 농민층이 PDS 배급대상자로 전락

\* 1996.5 PDS 식량배급에 감자가 포함되기 시작

\* 1996.8 정상 추수 전 설익은 옥수수가 PDS를 통해 배급

출처) FAO/WFP (3 May, 1996; 6 September, 1996; 6 December, 1996)

B. 1996. 11. ~ 1997. 10.

	96.11-12	97.1-97.6	97.7-97.10
非농민	450-500	100-200	0
농민	연간 80 킬로그램 정도*		

\* 정상 분배량(200 킬로그램)의 40%정도

출처) FAO/WFP (6 December, 1996; 3 June, 1997; 11 September, 1997)

C. 1997. 11. ~ 1998. 10.

	97.11-12	98.1	98.2	98.3	98.4-8	98.9-10
非농민	400	300	200	100	0	100
농민	연간 130-160 킬로그램 (135 킬로그램 기준)					

출처) FAO/WFP (June 1998; 12 November 1998)

D. 1998. 11. ~ 1999. 9.

	98.11-12	99.1	99.2	99.3-6	99.7-9
非농민	350	225	240	175	360
농민	연간 146 킬로그램				

출처) FAO/WFP (8 November, 1999)

<표 V-5> 농민/非농민별 식량배급, 1995.11~1999.9  
(1인당 일일 평균, 그래프)

	95.11-96.10	96.11-97.10	97.10-98.11	98.11-99.9
非농민	324	154	133	268
농민	274	219	370	400*

\* 1998.11-99.10의 12개월간 평균치  
출처) <표 V-4>

우리는 앞의 제IV장에서 북한기근의 피해자는 주로 도시 거주민들이었지만, 1995~96년의 경우만은 농민들이 기근의 피해를 더욱 심각하게 받았다는 사실을 살펴 본 바 있다. 이러한 사실을 <표 V-4>와 <표 V-5>의 내용과 결합하면, 북한기근의 피해자는 결국 기근 기간 동안의 식량배급이 어느 사회집단에게 더욱 유리하게 분배되었는지에 따라 결정되었다는 사실을 알 수 있다. 다시 말해, 1995~96년의 경우에는 북한의 식량배급이 非농민에게 더욱 유리하였으며, 그 결과 농민층에서 주로 기근의 피해자가 발생했고, 1995~96년 이후에는 그 반대의 현상이 벌어졌다는 것이다.

그런데 앞서 우리가 언급한 북한에서의 농민/非농민의 식량지위를 생각해 보면, 1996년 이후 농민층에 더욱 유리한 식량배급이 이루어졌다는 사실은 비교적 쉽게 이해할 수 있다. 그렇다면 1995~96년간은 무엇 때문에 非농민층에 더욱 유리하게 식량배급이 이루어졌던 것일까?

이러한 질문에 명확한 답변을 내릴 수 있을 만큼 명백한 증거가 존재하는 것은 아니지만, 그 한 가지 원인은 아마도 1995년 7~8월의 대홍수에서 비롯되었을 것이다. 이 해의 대홍수로 인해 북한은 63만 MT에 달하는 식량을 유실하였으며, 이들 유실 식량 대부분이 협동농장이나 협동농장 조합원들이 보유하고 있던 식량이었기 때문이다.

당시의 식량상황을 감안하면, 이처럼 대규모의 식량을 유실한 협동농장과 조합원들은 이 해 가을 새로운 추수가 이루어질 때까지 심한 굶주림에 시달렸을 것이 틀림없다. 실제로 이들 중 상당수는 원칙적으로는 이루어지지 않는 북한정부의 식량배급에 기대지 않고는 생존하기 힘든 상황에 놓여 있었다고 알려진다. 그런데 북한당국은 이 해초부터 이미 한국과 일본에 긴급 식량지원을 요청하는 등 식량 재고부족에 직면한 상태였다. 따라서 이 해 북한당국이 식량을 유실한 협동농장과 조합원들에게 식량을 지원했다면, 그것은 기존 재고에서의 지원이 아닌 다른 형태를 띠었을 가능성이 매우 높다. 아마도 그 한 가지 방식은 그 후 이른바 ‘추수전 (곡물)분배(distribution before harvest)’라고 널리 알려진 방법이었을 것이다. 즉 아직 완전히 성숙되지 않은 곡물을 추수하기 전 들판에서 직접 배분하는 것이다. 만일 이러한 관행이 이 해에 일반적이었다면, 추수 이전 농민들에게 배분된 곡물은 이들의 다음 해 식량배급에서 차감되었을 것이고, 그 결과 농민들에 대한 식량 배급량이 非농민들에 대한 배급량 보다 낮게 나타날 수도 있었을 것이다.

<표 V-6> 북한의 농민/비농민에 대한 곡물분배 (국내 생산물 기준), 1997.11~1998.10

	농민			비농민(PDS 인구)										
	총분배량 (MT)	농가인구 규모(천명)	일인당 (kg)	97.11 (MT)	97.12 (MT)	98.1. (MT)	98.2. (MT)	98.3. (MT)	98.4-8 (MT)	98.9. (MT)	98.10 (MT)	계 (MT)	PDS인구 규모(MT)	일인당 (kg)
1. 특별시														
평양	42500	244	175	27750	27750	20800	13800	2700	0	10415	10415	113630	2800	41
개성	20900	135	155	2050	2050	1500	1000	200	0	459	459	7718	251	31
남포	22100	147	151	4550	4550	3400	2300	400	0	1150	1150	17500	667	26
2. 서북지역														
평남	136000	837	162	15000	15000	11200	7500	1500	0	5650	5650	61500	2263	27
평북	151100	1050	144	10150	10150	7600	5100	1000	0	2550	2550	39100	1575	25
자강	52600	345	152	9350	9350	7000	4600	900	0	2350	2350	35900	887	40
3. 동북지역														
함남	149300	909	164	13600	13600	10200	6800	1300	0	2720	2720	50940	2023	25
함북	79600	490	162	13100	13100	10000	6700	1300	0	2620	2620	49440	1737	28
양강	35700	148	242	5250	5250	3900	2600	500	0	1050	1050	19600	555	35
4. 서남지역														
황남	188000	1122	168	10300	10300	7700	5100	1000	0	3860	3860	42120	1168	36
황북	111500	694	161	9150	9150	5500	3700	700	0	2400	2400	33000	1040	32
5. 동남지역														
강원	77700	455	171	5650	5650	4200	2800	500	0	1450	1450	21700	1012	21
북한 전체	1067000	6574	162	125900	125900	93000	62000	12000	0	36674	36674	492148	15980	31

\* 인구규모는 1999.8.31 현재  
출처) DPRK/UNDP (1998)와 FAO/WFP (Nov. 1998; Nov. 1999)

<표 V-7> 지역별/월별 식량공급 편차, 1997.11~1998.10

	지역별 편차 평균				월별 편차 평균			
	최대	최소	표준편차	표준편차	최대	최소	표준편차	표준편차
非농민 배급량	100	132	69	20.42	100	306	0	120.45
농민 분배량	100	145	86	14.99	100	100	100	0.00

출처) <표 V-6>

## 기근 기간 동안의 농민/非농민간 식량공급 패턴의 특징

한편, <표 V-6>은 1998 농업연도, 다시 말해 1997년 11월~1998년 10월간 북한의 농민/非농민에 대한 곡물 분배량을 나타낸다. 이 표에서 한 가지 주의해야 할 사항은 농민들에 대한 분배량의 경우 단순히 이들에 대한 식량 배급량뿐만 아니라 종자용이나 사료용 곡물과 같이 협동농장의 식량생산에 필요한 여타의 곡물 분배량 또한 모두 포함하고 있다는 사실이다. 반면, 非농민에 대한 분배량은 순수한 배급량만을 의미한다. 따라서 앞의 <표 V-5>와 같이 이들 두 가지 수치를 곧바로 서로 비교할 수는 없을 것이다. 그러나 이러한 한계점에도 불구하고 이들 수치들은 북한의 식량공급 패턴과 관련하여 몇 가지 중요한 시사점을 내포하고 있다.

먼저 지역별 식량공급 패턴에 대해 살펴보자. 이 해 농민들에 대한 식량 분배는 지역별로 커다란 차이를 보이지 않았다. 북한에서 가장 규모가 작은 都 가운데 하나인 양강도를 제외하면, 농민들에 대한 일인당 곡물 분배량은 평안북도의 최소 144킬로그램에서 평양의 최고 175킬로그램까지 비교적 고르게 분포되어 있었다. 1997년 농민 일인당 곡물생산량이 강원도의 최소 103킬로그램에서부터 황해남도의 최대 442킬로그램까지 극심한 편차를 보였다는 사실을 상기하면, 이처럼 고른 식량분배는 농민에 대한 곡물분배에 관한한 북한당국이 전국적으로 통일된 분배기준을 적용했다는 사실을 의미한다. 반면, 이와는 대조적으로 非농민에 대한 식량분배는 지역별로 커다란 편차를 보였다. 예를 들어, 이 해 강원도 지역 非농민에 대한 식량 분배량은 일인당 21킬로그램으로 평양의 41킬로그램에 비해 거의 절반 수준에 불과한 것으로 나타났다. 이러한 사실은 이해 非농민에 대한 식량분

배에 있어 북한당국이 전국적으로 통일된 기준을 적용하지 않았거나, 설사 이를 적용하고자 시도했더라도, 그 시도가 실패했다는 사실을 의미한다.

다음으로 이 해의 월별 식량공급 패턴에 대해 생각해 보자. 농민들의 경우 그들의 연간 곡물 분배량을 추수 직후 한꺼번에 지급 받으므로 정의상 월별 식량 배급량에 차이가 난다고 볼 수 없다. 그런데 이와는 대조적으로 非농민에 대한 식량 배급량은 월별로 극심한 편차를 보였다. 1997년 가을 추수 직후인 11월과 12월 사이에는 非농민에 대한 식량배급에 상대적으로 여유가 있었다가, 그 후 1998년 3월까지 배급량이 계속 하락하였으며, 1998년 4월과 5월 사이에는 배급 자체가 아예 중단된 것이다.

<표 V-7>은 이상의 논의를 보다 형식적인 방법으로 재정리하고 있다. 즉 표준편차라는 개념으로 측정된 지역별 식량공급량의 차이가 농민들 사이에서 보다 非농민들 사이에서 훨씬 더 컸으며, 월별 식량공급량 역시 농민들 사이에서 보다 非농민들 사이에서 그 편차가 더욱 극심했다는 사실을 보이고 있는 것이다.

그런데, 이상의 사실을 종합해 보면, 우리는 기근 기간 동안 북한의 식량공급 패턴과 관련하여 다음과 같은 세 가지 결론을 이끌어 낼 수 있다. 첫째, 농민들의 경우에는 비록 절대적인 식량공급 수준이 매우 낮았을지는 모르지만 그 식량공급 패턴만은 지역적으로 또 계절적으로 매우 안정되어 있었다. 둘째, 그러나 非농민들에 대한 식량공급은 지역적으로 극심한 편차를 보였다. 더욱이 우리는 앞의 표 5-5에서 기근 기간 동안 非농민들이 전반적으로 농민들보다 더욱 낮은 식량 배급을 받았다는 사실을 살펴보았다. 따라서 농민들 보다 非농민들이 지역별로 더욱 극심한 식량공급 편차에 시달렸다는 사실을 달리

표현하면, 이는 곧 1998 농업연도에 관한한 북한에서 가장 낮은 식량 배급을 받은 지역은 농촌이 아니라 바로 도시에 위치하고 있었다는 말이 된다. 셋째, 非농민들에 대한 식량공급은 계절적으로도 커다란 편차를 보였다. 특히 일 년 중 특정기간 동안에는 아예 식량배급이 중단되는 사태가 벌어졌다. 이는 非농민들의 경우 자체의 식량소비 스케줄을 조직화함으로써 기근에 대항하는 전략을 사용하기가 사실상 불가능했다는 것을 의미한다.

### 1994~2000년 북한기근과 1958~61 중국기근 시기의 식량공급 패턴 비교

마지막으로 <표 V-8>은 1994-2000년 북한기근 동안의 식량공급 패턴을 1958~61년 중국기근 시기와 비교하고 있다. 이 표에서 말하는 농촌에 대한 곡물공급은 협동농장 내부의 곡물공급, 다시 말해 협동농장 조합원들에 대한 식량배급과 종자용 사료용 곡물 등 협동농장 생산을 위해 필요한 곡물공급 모두를 합친 것을 말한다. 따라서 이 수치는 총곡물생산에서 국가의 곡물 수매량을 제외한 수치와 같은 값을 가진다.

흥미롭게도 1997년 11월~1998년 10월 북한에서는 농촌에 대한 곡물공급이 도시에 대한 곡물공급을 초과하는 현상이 벌어졌으나, 1958-61년 중국의 경우에는 이와 정반대의 양상이 나타났다. 그런데 여기에서 주목해야 할 사실은 농촌과 도시에 대한 곡물공급의 상대적 차이가 중국에서 보다 북한에서 훨씬 더 컸다는 점이다. 실제로 북한의 1인당 곡물공급량은 농촌이 도시의 거의 4배에 달할 정도로 양자 사이에는 커다란 차이가 있었다. 문제는 1958-61년 중국기근의

경우 이러한 都農간 식량공급의 격차로 인해 농촌의 초과 사망률이 도시를 훨씬 앞서는 현상이 벌어졌다는 점이다. 따라서 만일 이러한 현상이 1994~2000년 북한에도 그대로 나타났다면, 북한에서는 농촌보다 도시에서 초과 사망률의 상승 폭이 더욱 컸을 것이며, 또한 이 양자의 초과 사망률 격차 역시 중국의 경우 보다 훨씬 더 심각했을 가능성이 매우 컸을 것이 분명하다.

<표 V-8> 중국기근과 북한기근 시기의 농촌/도시간 곡물 공급량 비교

연도	1994-2000년 북한기근						연도	The 1959-61 Chinese Famine					
	곡물 분배량 (1000 MT)		1999.8.31 현재 인구규모(천명)		일인당 곡물공급(kg)			곡물 분배량 (1000MT)		인구규모 (백만 명)		일인당 곡물공급(kg)	
	농촌 (1)	도시(국가 수매)(2)	농촌 (3)	도시 (4)	농촌 (1)/(3)	도시 (2)/(4)		농촌 (7)	도시(국가 수매)(8)	농촌 (9)	도시 (10)	농촌 (7)/(9)	도시 (8)/(10)
1997.11 - 1998.10							1957	161175	33870	547	99	295	342
							1958	158275	41725	552	107	287	390
							1959	122435	47565	548	123	223	387
	1067	581	6574	15980	162	36	1960	112605	30895	531	130	212	238
							1961	121695	25805	531	127	229	203
							1962	134280	25720	556	116	242	222

출처) <표 V-6>과 Chang and Wen, "Communal Dining and the Chinese Famine of 1958~1961."

#### 4. 북한의 식량지위 체계와 도시 기근

우리는 이상에서 북한 주민들의 식량지위와 기근 기간 동안의 식량공급과 관련해 네 가지의 사실을 확인하였다. 첫째, 북한 배급제 하에서는 식량위기 또는 기근 기간 동안 농민들의 식량지위가 非농민들 보다 더욱 우월해 지는 경향이 있다. 둘째, 이를 반영하여 1994~2000년 북한기근 동안 농민들에 대한 식량배급이 非농민들에 대한 식량배급을 전반적으로 초과하였다. 셋째, 기근 기간 동안 지역별 계절별 식량공급 역시 농민들의 경우가 非농민의 경우 보다 상대적으로 훨씬 더 안정되어 있었다. 넷째, 1994~2000년 북한기근 동안 발생한 농촌과 도시 사이의 식량공급 격차는 1958~61년 중국기근 시기에 나타난 것보다 훨씬 더 심각한 것이었다.

우리는 앞의 제IV장에서 북한기근이 본질적으로 도시 기근이었다는 사실을 살펴보고, 이러한 특징은 FAD라는 종래의 개념으로는 제대로 설명되지 않는다고 지적하였다. 그러나 이 장의 논의를 통해 분명해진 것처럼, 이제 우리는 북한기근이 왜 도시 기근이었는가 하는 사실에 대해 별다른 의문을 느끼지 않는다. 북한의 식량지위 체계가 상대적으로 농민들에게 더욱 유리한 형태로 구조화되어 있을 뿐만 아니라, 이를 반영하여 기근 기간 동안의 식량 공급 역시 농민들에게 더욱 유리하도록 분배되었기 때문이다.



북한의 식량지위와 슬로우 모션 기근

VI





앞에서 우리는 식량지위라는 개념을 이용하여 북한의 ‘도시기근’ 현상에 대해 살펴보았다. 그렇다면 이러한 개념은 북한의 ‘슬로우 모션 기근’ 현상을 설명하는 데에도 이용될 수 있을까? 이 질문에 대답하기 위해 이 장에서는 약간 우회적인 방법을 사용한다. 먼저 우리는 과거 사회주의 기근들 속에서 나타났던 정부의 기근정책 실패 현상들을 확인하고, 이러한 현상들이 북한에서도 그대로 나타났는지를 검토한다. 그런데 우리는 이를 논의하는 과정에서, 매우 역설적으로, 북한의 경우에는 매우 독특한 식량지위 체계로 인해 이러한 정책실패가 반복되지 않았으며, 오히려 정부가 주도하는 국가적 기근대응전략이 세워졌을지도 모른다는 사실을 발견하게 된다. 만일 이러한 국가적 기근대응전략이 세워졌다면, 이것이 북한의 ‘슬로우 모션 기근’ 현상을 설명하는 가장 강력한 수단이 될 수도 있다는 뜻이다. 과연 이러한 논의가 무엇을 의미하는지 이제부터 본격적으로 토론해 보자.

## 1. 사회주의 기근과 정부의 기근대응정책

이제까지 사회주의 경제에서 발생한 기근들의 공통적 특징 가운데 하나는 정부가 적절한 기근 대응책을 수립하는데 실패함으로써 기근의 피해가 더욱 커졌다는 사실이다.<sup>80</sup> 예를 들어, 1932~33년 소비에트 기근의 경우 당시 소련정부는 기근지역의 식량상황에 별다른 주의를 기울이지 않았을 뿐만 아니라, 이들 지역에서 너무 많

<sup>80</sup> 이節의 논의는 Lee, Suk, *Food Shortages and Economic Institutions in the Democratic People's Republic of Korea*, pp. 261-263을 따온 것이다.

은 곡물을 수집해 갔고, 국제적인 식량지원 제의 역시 무시했으며, 심지어는 곡물을 수출하기까지 했다는 비난을 받고 있다. 1958~61년 중국기근의 경우에도 상황은 비슷해서 중국 정부 또한 아직까지 당시의 기근대응정책이 실패했다는 비판에 직면해 있다. 물론 각각의 기근에 대해 사회주의 정부가 보여준 대응은 무척 달랐지만, 그럼에도 불구하고 다음과 같은 공통적인 기근 정책상의 문제점이 나타났다.

- ① 정보 실패: 대다수 사회주의 정부는 기근의 발생 사실을 초기에 파악하는데 실패했다. 그들은 밑에서부터 올라오는 과장된 식량생산통계를 그대로 믿어 버리거나, 식량생산이 감소했다는 보고가 있어도 이를 무시하는 경향이 있었다.
- ② 구호 실패: 대다수 사회주의 정부는 기근지역에 적절한 구호식량을 지원하는 일에 소극적이었다. 때로는 국제사회의 식량지원을 거부하고, 곡물을 해외에 수출함으로써 기근의 피해를 더욱 크게 만드는 오류를 범했다.
- ③ 분배 실패: 대다수 사회주의 정부는 농가로부터 너무 많은 식량을 강제 수집(collection)하는 경향이 있었다. 농가의 식량생산량이 감소하더라도, 정부의 식량수집 목표량은 상대적으로 비탄력적이었고, 이로 인해 농가들이 생산량 감소의 영향을 직접 받아 기근의 피해자로 전락하는 경향이 있었다.

그런데 기근의 발생 당시 이들 사회주의 경제가 가지고 있던 식량지위 체계를 감안하면, 위와 같은 정책실패는 그리 놀랄만한 일이 되지 못한다. 무엇보다 이들 사회주의 경제에서는 생산된 식량의 일차

적 청구권을 국가가 갖고 있었다. 이로 인해 각 농가 또는 집단농장들은 자신들이 생산한 식량에서 정부의 수집 목표량을 일차적으로 충족시켜야만 했으며, 그 여분의 식량으로 자신들의 소비를 해결해야 했다. 따라서 정부는 국가의 식량 수집 목표량을 달성하는데 특이한 어려움이 없는 한, 농촌의 식량사정에 대해 별다른 관심을 기울이지 않았다. 더욱이 정부는 도시민들의 식량소비를 국가의 배급제로 보호하고 있었기 때문에, 비록 농촌에서의 식량생산이 크게 떨어지더라도 각 농가 또는 협동농장에 하달하는 식량수집 목표량을 크게 줄일 수 없는 처지에 있었다. 그 결과 식량생산량의 감소는 곧바로 농촌에서의 식량사정 악화로 이어지는 경향이 있었고, 이로 인해 주로 농민들이 기근의 피해자로 등장하였다. 기근의 피해자가 주로 농민층에서 발생함에 따라 정부는 구호식량의 제공에도 소극적이었다. 이들이 사회주의 체제발전의 핵심적인 세력이 아니었기 때문이다. 이들에 대한 구호보다 사회주의 사회에서 기근이 발생했다는 다소 당황스러운(?) 현실이 외부에 알려지는 것을 차단하는 데 정책의 우선순위를 둔 것도 바로 이러한 이유에서였을 것이다.

그렇다면 이러한 사회주의 정부의 정책실패가 1994~2000년 북한기근에도 그대로 반복되었던 것일까? 물론 이와 관련된 여러 비판을 북한정부에도 동일하게 적용하는 것이 불가능한 것만은 아닐 것이다. 그러나 앞서 우리가 언급한 북한의 식량지위체제를 상기해보면, 이러한 비판이 과연 얼마만큼의 현실적 타당성을 지니게 될지에 대해 의문이 드는 것 또한 사실이다. 우선, 이미 언급한대로, 북한은 생산된 식량의 일차적 청구권을 협동농장 조합원이 갖고 있다. 따라서 식량생산이 감소할 경우, 그 일차적 영향은 농가의 소비량 변화가 아니라 정부의 식량 수집량 변화로 나타나게 된다. 정부

가 생산량의 감소에 따른 식량사정의 변화에 민감할 수밖에 없다는 뜻이다. 동일한 이유에서 식량사정 악화의 영향 역시 농촌에서 보다 도시에서 더욱 뚜렷하게 나타날 것이다. 따라서 만일 도시민들이 북한 사회주의 정권 유지에 매우 중요하다면, 북한정부는 악화되는 식량사정을 그대로 방치하거나 또는 이에 대한 정보가 외부로 유출되는 것을 차단하는데 급급하기 보다는 적극적으로 식량사정 악화를 방지하는데 노력할 개연성이 높다. 북한의 경우 앞서와 같은 여타 사회주의 정부의 기근 대응책 실패가 그대로 반복될 여지가 별로 많지 않다는 뜻이다.

그런데 이런 개념적인 논의가 1994~2000년 북한기근이라는 현실상황에 그대로 적용될 수 있을까? 이러한 질문에 대답하기 위해 다음 절에서부터는 북한정부의 기근대응정책과 관련하여 과연 무슨 일이 벌어졌는지를 보다 구체적인 데이터를 통해 살펴보도록 하자.

## 2. 북한정부의 초기 기근인식 실패 가능성 검토

먼저 북한정부가 기근의 발생사실을 초기에서부터 정확하게 인지하고 있었는지를 검토해 보자. 앞의 II장의 <표 II-2>를 살펴보면, 북한의 공식적 식량생산량은 1994년을 기점으로 급격히 감소하는 것으로 나타난다. 1994년의 경우 전년에 비해 20% 이상 생산이 감소하였으며, 1995년부터는 평년에 비해 50% 이상 생산이 급감하는 것으로 나타난 것이다. 더욱이 II장의 <표 II-5>는 1994년부터 공식적인 사망률이 점프하고 있다는 사실을 보여준다. 이러한 공식통계를

생산하는 정부가 이 해부터 자국의 식량사정에 문제가 생겼다는 사실을, 다시 말해 기근이 발생했을지도 모른다는 사실을 인지하지 못했다고 주장한다면 그것은 매우 이상한 일이 될 것이다. 물론 이러한 수치를 근거로 해서 곧바로 북한정부가 기근의 발생초기부터 이를 정확하게 인지하고 있었다고 주장할 수는 없을 것이다. 이들 수치는 그 발표시점으로 보아 1994년 이후에 만들어졌을 가능성도 있기 때문이다.

그런데 이와 관련해 주목해야 할 점은 북한정부가 자국의 식량사정이 악화되고 있다는 사실을 1994년 보다 훨씬 이전에서부터 이미 정확하게 파악하고 있었다는 사실이다. 물론 앞의 <표 II-2>를 보면 북한 공식적인 식량생산량은 1994년까지는 별다른 감소의 모습을 보이지 않는다. 그러나 북한정부가 1980년대 후반부터 이미 악화되는 식량사정에 적극적으로 대처해 왔다는 사실은 여러 가지 정황증거로부터 확인된다. 예를 들어, 이미 언급했듯이 북한당국은 1987년 주민들에 대한 공식적인 식량 배급량을 10% 삭감했고, 1990년대 초반에 들어서서는 김일성 본인이 식량증산을 위해 모든 활동을 집중하는 모습이 목격되었다. ‘쌀이 곧 공산주의’라는 구호가 재등장했으며, ‘농업우선, 경공업 우선, 무역 우선’이라는 새로운 경제 목표가 설정되기도 한 것이다. 그런데 이처럼 불확실한 정황증거보다도 1990년을 전후한 북한의 곡물무역 패턴의 변화를 살펴보면 북한정부가 1980년대 후반부터 자국의 악화되는 식량사정을 정확하게 이해하고 있었다는 사실을 보다 분명히 알 수 있다.

이를 위해 먼저 1975~80년간 북한의 곡물무역상황을 재구성하고 있는 <표 VI-1>을 살펴보도록 하자.<sup>81</sup> 이 시기는 북한의 전형적 곡물무역패턴이 가장 잘 드러나는 기간이라는 점에서 그 이후

북한의 곡물무역을 이해하는 지름길이 된다. 따라서 약간 지루하겠지만 <표 VI-1>의 내용을 조금은 꼼꼼히 살펴보도록 하자. 흥미롭게도 북한은 1975~80년간의 곡물무역에서 달러 기준으로 소폭의 흑자를 기록했다. 같은 기간 동안 북한 전체의 무역수지가 대규모 적자를 기록했다는 사실을 감안하면, 이러한 곡물무역상의 흑자는 이례적이라 할 수 있다. 이처럼 북한이 곡물무역에서 흑자를 기록할 수 있었던 것은 한편으로는 북한의 주장처럼 이미 식량자립을 달성해서였을 수도 있으며, 다른 한편으로는 반대로 북한이 그간 강조해 온 식량자급자족의 원칙이 사회주의 계획당국의 무역행태에 강력한 예산 제약식으로 작용해서였을 수도 있다. 그런데 이와 관련해 같은 기간 동안 북한이 물량기준으로는 오히려 해외에서 곡물을 순수입하고 있었다는 사실은 매우 시사적이다. 북한은 1975년 이전에도 또 1980년 이후에도 물량기준으로 해외에 곡물을 순수출한 경우가 별로 없었다. 따라서 1975~80년간 북한이 달러기준으로 곡물수출-물량기준으로 곡물수입 패턴을 보인 것은 이미 식량자립을 달성해서였다기보다는, 북한당국의 강력한 식량자급원칙으로 인해 곡물무역이 특정한 형태를 취할 수밖에 없도록 강제되었기 때문이라고 보는 것이 옳을 것이다.

---

<sup>81</sup> 이하의 논의는 주로 이석, “1980년대 북한의 식량생산, 배급, 무역 및 소비: 식량위기의 기원,” pp. 61-68에 의존한다.

<표 VI-1> 북한의 곡물무역, 1975~80

	수량 (1000 MT)	금액 (백만 달러)
I. 곡물무역		
수출	2763	686
(쌀)	(1563)	(538)
(옥수수)	(1200)	(148)
수입	3021	506
(쌀)	(40)	(14)
(밀)	(2510)	(433)
(기타)	(471)	(59)
무역수지	-258	181
II. 무역 전체		
수출	-	6479
수입	-	7503
무역수지	-	-1024

출처) 이석, “1980년대 북한의 식량생산, 배급, 무역 및 소비: 식량위기의 기원,” p. 63.

그런데 북한당국의 식량자급원칙이 대외적인 곡물무역의 형태를 강제했다는 말을 달리 표현하면, 곡물무역에 관한한 북한은 수입과 수출을 언제나 일치 시키려는 경향을 갖고 있었다는 말이 된다. 또한 북한의 곡물수입이 내부 식량사정 등으로 인해 상대적으로 정부의 의지와는 독립하여 움직인다고 가정하면, 곡물수출은 이러한 수입의 변동에 종속되어 기계적인 수지균형을 맞추기 위해 부차적으로 움직였을 것이라는 결론에 도달하게 된다. 실제로 북한이 달러기준으로는 곡물을 순수출하면서도 물량기준으로는 이를 순수입하는 구체적인 방식을 살펴보면, 이러한 결론이 매우 확고해 진다. 간단히 말해 북한은 이 기간 중 국제적 곡물가격의 상대적 차이를 적절히 활용했다. 즉 북한의 주요 수입품인 밀을 들여오는 경우에는 그 보다 국제가격이 높은 쌀의 수출을 연계시키고, 그 밖의 곡물을 수입하는 경우에도 역시 그 보다 국제가격이 높은 옥수수의 수출을 함께 추진한 것이다.

그 결과 물량기준으로 純곡물수출과 달러기준으로의 純곡물수입을 동시에 달성할 수 있었던 것이다. 요컨대 북한은 ‘식량자급자족하의 곡물수입’이라는 매우 독특한 전략을 구사한 것이다.

그러면 이제 위와 같은 사전적 인식을 가지고 1975~2000년까지의 북한 곡물무역을 재구성한 <표 VI-2>를 살펴보도록 하자. 앞서와 같은 북한의 무역패턴은 1985년까지, 약간의 우여곡절을 겪었지만, 그런대로 유지가 되었다. 그러나 1986년을 기점으로 사정은 완전히 변화한다. 이 해를 기점으로 북한은 달러기준과 물량기준 모두에서 純곡물수입국으로 전략하는 것이다. 북한이 전통적으로 추구하던 ‘식량자급자족하의 곡물수입’이라는 전략이 이 해를 기점으로 붕괴되었다는 뜻이다. 특히 1991년부터는 북한의 純곡물수입이 한 해 100만 MT를 넘어섬으로써 사상 최고 수준을 기록하게 된다.

<표 VI-2> 북한의 곡물 무역, 1975~2000

A. 물량기준 (1000 MT)

	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87
수입 (옥수수)	621	530	500	350	510	510	720	585	350	200	200	353	698
(쌀)					40							55	90
(밀)	300	430	450	350	470	510	720	585	350	200	200	270	678
(기타)	321	100	50										530
수출 (옥수수)	528	393	570	612	434	227	264	210	120	150	200	200	260
(쌀)	200	300	300	200	200								
(밀)	328	93	270	412	234	227	264	210	120	150	200	200	260
(기타)													
무역수지	-93	-137	70	262	-76	-283	-456	-375	-230	-50	0	-153	-438

	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98
수입	1081	466	596	1571	1154	1585	573	1010	1107	1451	1501
(옥수수)	190	296	264	247	587	876	244	110	85	654	596
(쌀)		13	27	146	315	200	56	587	340	310	508
(밀)	870	150	300	1175	166	439	258	100	216	57	200
(기타)	21	7	5	3	86	70	15	213	466	430	197
수출	243	90	43	11	5	42	19			1	1
(옥수수)						39	11				
(쌀)	243	90	43	11	5		2				
(기타)						3	6			1	1
무역수지	-838	-376	-553	-1560	-1149	-1544	-555	-1010	-1107	-1451	-1500

## B. 달러 기준 (백만 US 달러)

	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87
수입	95	86	76	56	97	97	158	120	68	38	36	53	91
(옥수수)					14							6	7
(쌀)	54	74	70	56	83	97	158	120	68	38	36	4	14
(밀)	41	12	6									43	70
(기타)													
수출	126	59	117	171	115	98	119	77	35	40	50	44	61
(옥수수)	30	36	33	23	26								
(쌀)	96	23	84	148	89	98	119	77	35	40	50	44	61
(기타)													
무역수지	31	-26	42	115	18	1	-39	-43	-33	2	14	-9	-29

	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98
수입	140	76	92	184	206	236	74	255	249	302	280
(옥수수)	28	45	40	32	90	122	34	18	15	109	84
(쌀)		4	7	34	80	45	11	180	112	104	134
(밀)	110	25	45	118	17	57	26	11	24	7	27
(기타)	2	3	1	1	19	12	3	46	99	82	36
수출	51	18	7	1	1	5	2			0.09	0.09
(옥수수)						4	1				
(쌀)	51	18	7	1	1						
(기타)							1			0.09	0.09
무역수지	-89	-58	-85	-183	-205	-231	-72	-255	-249	-302	-280

출처) FAO 통계 데이터베이스

그러면 왜 이런 현상이 벌어졌을까? 그 해답은 북한의 곡물수입 품목의 변화에서 찾아 볼 수 있다. 1985년까지 북한은 해외에서 ‘밀’이라는 거의 단일의 곡물품목만을 수입해 왔다. 그런데 1986년을 기점으로 북한의 수입품목에 옥수수과 쌀이 추가되었고, 두 품목은 1980년대 말 또는 1990년대 초를 기점으로 밀의 수입을 압도하는 최대의 수입 품목으로 자리를 잡았다. 이를 반영하여 두 품목의 수출 또한 1980년대 후반을 기점으로 사실상 유명무실해진다. 그런데 이 두 품목과 밀의 차이점은 前者의 경우 북한에서 식량 배급의 대상품목들인 반면 後者の 경우는 그렇지 않다는 점이다. 따라서 1980년대 전반까지 북한이 쌀과 옥수수를 수출하고 밀을 수입했다는 사실을 달리 표현하면, 당시까지 북한의 식량사정은 적어도 주민들에 대한 식량배급에 관한 한 별다른 문제가 없었으며, 이러한 배급수요를 충족시키고 남은 여분의 곡물을 해외의 곡물과 교환함으로써 자국의 후생을 증대시킬 수 있었던 수준이라는 말이 된다. 반면, 1980년대 후반 이후 이 두 품목의 수입이 처음 시도되고 또 시간이 지날수록 그 규모가 급증하였다는 사실은 이 기간을 전후해 북한의 식량사정이 주민들에 대한 식량배급마저 제대로 충족시키지 못할 정도로 급박해 졌다는 것을 의미한다. 문제는 북한의 경우 극히 최근까지 모든 곡물무역을 국가가 독점해 왔다는 사실이다. 따라서 이러한 형태의 곡물무역을 보인 북한정부가 적어도 1980년대 후반 이후 자국의 악화되는 식량사정을 제대로 인식하지 못했다고 말한다면, 그것은 아마도 매우 특이한 주장이 될 것이다.

이상의 논의를 종합하면, 우리는 1) 북한정부는 적어도 1980년대 후반부터 자국의 악화되는 식량사정을 정확히 인식하고 이에 적극적으로 대처해 왔으며, 2) 특히 1994년부터는 북한의 공식통계가 급격한

식량생산량의 감소와 사망률의 증가를 지적 할 만큼 변화하는 식량사정을 예의 주시했었다는 사실을 알 수 있다. 이상의 두 가지 사실을 근거로 볼 때, 북한정부가 1994~2000년 기근을 그 발생에서부터 정확히 인식하고 있었을 것이라고 결론짓는 것은 별로 무리가 없어 보인다.

### 3. 북한정부의 구호 실패 가능성 검토

그러면 다음으로 북한기근과 관련된 구호의 문제를 살펴보자. 19945~2000년 기근 기간 동안 북한정부가 기근 지역에 구호식량을 제공했다는 보고는 거의 없었다. 이러한 사실을 근거로 북한정부가 기근 피해자들의 구호에 소홀했다는 주장이 제기될 수도 있을 것이다. 뒤에서 살펴보겠지만, 이러한 주장은 잠재적으로 그 개연성이 매우 높고, 만일 추가적인 자료가 수집된다면, 북한당국의 기근대응 실패를 입증하는 가장 훌륭한 증거가 될 가능성 또한 있다. 그러나 이러한 기본적인 인식에도 불구하고, 현재 우리가 가지고 있는 데이터만을 놓고 볼 때에는, 이러한 주장을 펴는 것이 다음과 같은 이유에서 별로 현명하지 않은 것처럼 보인다. 첫째, 기근 기간 동안 북한당국의 최우선 정책 목표 가운데 하나는 해외로부터의 구호식량 획득을 최대화하는데 두어졌다. 둘째, 이러한 정책은 보다 광범위한 PDS(공공분배제도) 기근 대응전략의 일환으로 추진되었다. 셋째, 이런 의미에서 북한정부가 실질적으로 기근구호에 노력했다고 보는 것이 옳을 것이며, 기근 지역에 구호식량이 제공되지 않은 것은 당시의 절대적 식량부족에 더욱 많은 영향을 받은 것으로 판단하는 것이 합리적일 것이다.

## 국가적 기근대응전략 - 국제적 식량원조 극대화

1994~2000년 북한기근의 중요한 특징 가운데 하나는 기근 기간 동안 식량 수입량이 계속 증가했으며, 정부의 정책 우선순위 또한 해외의 인도주의적 식량원조를 극대화하는데 두어졌다는 것이다. 물론

<표 VI-3> 북한의 국별 곡물수입 내역, 1985~1996  
(USDA 추정치, MT)

	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
쌀 (중국) (홍콩) (한국) (태국) (베트남) (기타)			800 5,000 51,594 103,606	16 10,000	12,503 100,000	28,549	2,396 150,000 177,000	34,000 75,000 67,000 38,950
옥수수 (유고) (중국) (태국) (미국)	5,000	264,609	216,790	586,577	876,218	209,478	9,000 85,500	139,474
보리 (호주) (중국) (홍콩) (시리아)			515	200	276	100	976 20,000	
밀 (호주) (캐나다) (중국) (홍콩) (인도) (터키) (EU) (러시아) (유고) (기타)	12,600	188,201	203,963 454,988 1,230 198 145,668	63,000 60,314 102 180,235	293,315 37,374 147	8,966 69	83,000 33,000	239,655 14,000
총계	19,958	524,640	1,259,893	923,650	1,349,610	401,299	893,707	968,723

출처) Kim, Lee and Sumner, "Assessing the Food Situation in North Korea,"  
*Economic Development and Cultural Change*. Vol. 46. No. 3, 1998.

이러한 주장에 대해 다음과 같은 두 가지 이유에서 반론이 제기될 수 있다. 첫째, 앞의 <표 VI-2>에서 보듯이, 기근 기간 동안의 식량수입은 1991~93년 수준에 못 미쳤다. 둘째, 1994년 기근이 처음 발생할 당시 해외 식량수입은 급격히 줄어들었다. 1980년대 중후반 이후 북한이 순수한 식량수입국으로 전락했다는 사실을 상기하면, 이러한 수치들은 기근 기간 동안 북한정부가 해외로부터의 효과적인 식량수입에 실패했거나 또는 이를 중요시 여기지 않았다는 사실을 시사하는 것으로 이해될지도 모른다. 그러나 1990년대 북한의 곡물무역 패턴을 조금만 더 세심하게 관찰해 보면, 이와는 전혀 다른 결론에 도달하게 된다.

우선 <표 VI-3>을 살펴보자. 이미 언급했듯이, 1993년까지 북한은 해외로부터의 식량수입 대부분을 중국에 의존했다. 국제금융시장에서 사실상 파산선언을 한 북한으로서는 이러한 선택이 불가피했을 것으로 보이는데, 그 이유는 세계에서 중국만이 유일하게 북한에 경화결제를 강요하지 않고, 또 국제가격의 1/3정도인 사회주의 우호가격을 적용하는 나라였기 때문이다. 그런데 1994년 중국은 갑작스럽게 북한에 대한 곡물수출을 중단했다. 이는 북한의 기존 곡물수입 기반 자체가 무너졌다는 것을 의미하는 것이다. 이러한 배경에서 북한정부는 1995년 초 오랜 적국이었던 한국과 일본에 긴급 식량지원을 요청했으며, 이 해 말에는 사상 처음으로 국제 사회 모두를 대상으로 한 인도적인 식량원조를 요청하게 된다. 국제사회의 인도적 식량지원을 획득하기 위해 북한정부는 1997년까지 동북지역 등 기근의 피해가 상대적으로 심각했던 내부의 상당 지역을 외부에 공개했다. 2001년까지는 EU와 호주 등 상대적으로 인도주의적 지원에 흥미를 보인 서방국가들을 대상으로 정상적 외교관계 수립에 총력을 기울였다.

1999~2000년에는 한국으로부터의 지원을 기대하며 최초의 남북정상회담에 나섰고, 미국 등 군사적 대치관계를 형성하고 있던 나라들을 대상으로 해서는 ‘식량 또는 경화와 자신들의 군사적 정치적 이해를 교환’할 의사가 있음을 수차례 걸쳐 표명하기도 하였다.<sup>82</sup>

<표 VI-4>는 이상과 같은 북한정부의 정치적 외교적 시도의 결과를 보여준다. 우선 북한의 식량수입은 절대량이라는 측면에서는 1991년(정상 년도)에 사상 최고치를 기록하였다. 그러나 총곡물공급에서 수입이 차지하는 비중은 1997년(기근 년도)에 최고치를 기록했

<표 VI-4> 북한의 곡물수입과 국제적 식량지원, 1989~97

	총곡물공급	순곡물수입		국제적 식량지원		
	(백만 MT)	(백만 MT)	총곡물공급 에서의 %	(백만 MT)	순곡물수입 에서의 %	총곡물공급 에서의 %
1989		0.38				
1990		0.55				
1991		1.56				
1992	8.61	1.15	13			
1993	8.73	1.54	18			
1994	8.10	0.56	7			
1995	7.17	1.01	14	0.32	32	4
1996	4.22	1.11	26	0.30	27	7
1997	3.57	1.45	41	0.84	58	24
1998	3.86	1.50	39	0.75	50	19

출처) Lee, Suk, *Food Shortages and Economic Institutions in the Democratic People's Republic of Korea*, p. 268.

<sup>82</sup> 이와 관련해 가장 전형적인 사례는 아마도 1999년 북한의 미사일 문제를 해결하기 위해 평양을 방문한 미국의 대북문제 특사 윌리엄 페리(William Perry)에게 북한 당국이 제의한 내용이 될 것이다. 그는 다음과 같이 쓰고 있다.

산업과 농업이 모두 침체한 현재의 상황 속에서 북한은 때때로 핵과 미사일에 관련된 미국의 관심과 경화(hard currency)를 맞교환 할 의사가 있음을 내비쳤다. 예를 들어, 북한은 미국이 미사일 수출로 벌어들이는 돈을 보상해주는데 합의한다면, 이의 수출을 중지하겠다는 제의를 해 왔다. (Dr. William Perry, “Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations,” Washington DC, 12 October 1999)

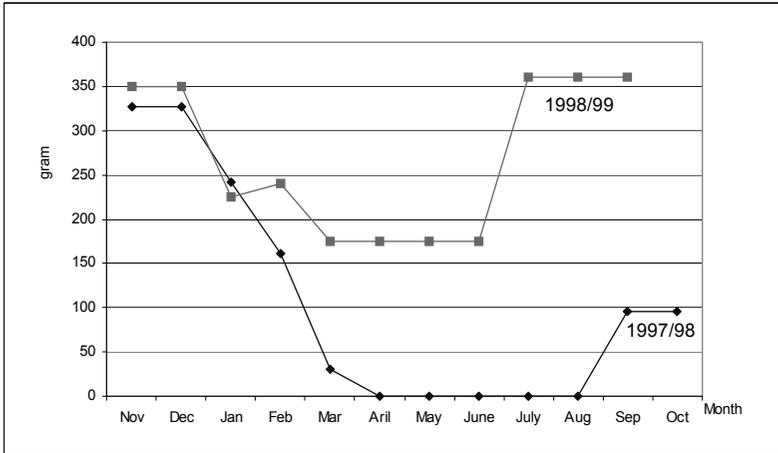
으며, 무엇보다 이 비율은 기근 이전 시기인 1991~94년 사이에는 감소했던 반면, 기근 시기인 1994~98년 사이에는 빠르게 늘어나는 모습을 보여주었다. 더욱이 1995년 이전에는 전혀 존재하지 않았던 국제적 식량원조가 기근 기간 동안 크게 늘어나 1997년 이후에는 전체 곡물 수입의 50%를 상회하고 있다.

요컨대, 북한은 기근의 발생을 전후하여 1) 금융적 파산상태와 2) 우호적 해외 곡물공급원의 상실이라는 근본적 제약요건을 맞이하였으며, 이를 만회하기 위해 1) 국제사회를 대상으로 한 인도적 식량지원 요청, 2) 주변국과의 관계 개선을 통한 식량지원 확보, 3) 정치적 군사적 양보를 통한 경화 및 식량 지원 확보라는 사용 가능한 모든 정책을 실시한 것이다. 이런 이유에서 적어도 기근 기간 동안에 관한한 북한당국이 해외의 곡물수입 극대화과 국제적 식량원조 획득에 총력을 기울였다고 주장하는 것은 별로 무리가 없는 것처럼 보인다.

### 국가적 기근대응전략 - PDS 대응전략

기근을 맞이하여 북한당국이 해외의 곡물수입과 인도적 식량지원 확보에 총력을 기울였다는 사실은 인도주의적 관점에서 보면 매우 인상적일지도 모른다. 그러나 그 정책의 추진 배경 자체가 과연 인도주의적이었는가에 대해서는 의문의 여지가 크다. 이러한 문제에 대해서는 이 장의 마지막 절에서 보다 명시적으로 논의하기로 하고, 여기에서는 우선 왜 그렇게 북한당국이 기근 기간 동안 국제적 식량지원에 매달렸는지를 생각해 보자.

<그림 VI-1> 월간 PDS 식량배급 (전국 평균, 일인당 일일그램)



출처) FAO/WFP(12 Nov. 1998; 8 Nov. 1999) and DPRK/UNDP(1998)

<그림 VI-1>은 1998~99농업연도의 PDS 식량배급 패턴을 나타낸다. 주목할 점은 1998 농업연도의 경우 국제적 식량원조분이 포함되어 있지 않은 반면, 1999농업연도의 경우에는 이것이 포함되어 있다는 사실이다. 1998농업연도와 1999농업연도의 PDS 식량분배 패턴은 한 가지 차이점과 두 가지 유사점을 동시에 내포하고 있다.

우선 차이점에 대해 살펴보자. 1998농업연도의 경우에는 PDS 식량배급이 전혀 이루어지지 않은 기간이 존재했었다. 그러나 1999농업연도의 경우에는 이런 기간이 존재하지 않았다. 물론 여기에는 여러 요인이 개입했을 것이다. 두 해의 식량사정이 달랐을 것이며, 배급 스케줄 또한 달랐을 것이고, '추수전 (곡물)분배' 또한 달랐을 것이다. 그러나 그 근본원인은 국제적 식량원조분이 위 그림들에 포함되어 있는가 아닌가의 여부에 달려 있는 것으로 판단된다. 실제로 기근 기간 동안 WFP와 FAO 현지실사 팀은 북한의 식량재고가 3-4월이면

모두 소진되어, 그 후부터 새로운 추수가 이루어지기 전까지는 모든 배급이 국제적 식량지원분에 의해 충당된다고 보고한 바 있다. 이는 1998농업연도처럼 국제적 식량지원분이 고려되지 않았을 경우 PDS 배급이 전혀 이루어지지 않는 기간이 나타날 수밖에 없다는 뜻이다.

놀라운 점은 이처럼 국내식량 재고만으로는 식량배급을 전혀 줄 수 없는 기간이 매우 길었다는 사실이다. 1998농업연도의 경우 이러한 기간은 4~8월까지 5개월간이나 지속되었다. 따라서 만일 국제적 식량지원이 없었을 경우 이 기간 동안 북한주민들의 사망률은 폭등했을 것이 분명하다. 그러나 앞의 II장의 <표 II-5>에서 보듯이 1998~99년의 사망률은 폭등했다고 표현하기는 매우 힘들다. 당연한 말이지만, 이는 국제적 식량원조가 이 기간 동안의 사망률 폭등현상을 억제하는데 커다란 역할을 수행했다는 사실을 의미하며, 이것이 바로 북한정부가 국제적 식량원조 확보를 위해 그렇게 노력한 이유를 설명해주는 것이기도 하다. 물론 이러한 논의는 기근 기간 동안 북한정부가 주민들의 사망률 억제에 커다란 관심을 쏟았다는, 다시 말해 그간 북한정부의 비인도주의적(?) 태도를 감안할 때 직관적으로는 조금 납득하기 어려운, 그런 결론으로 우리를 이끌고 간다. 그런데 매우 흥미롭게도 이처럼 직관적으로 납득하기 어려운 결론은 <그림 VI-1>의 1998농업연도와 1999농업연도의 PDS 배급패턴의 공통점을 살펴보면 더욱 확고해 진다.

<그림 VI-1>의 두 선분 사이에는 두 가지 유사점이 관찰된다. 첫째, 우선 두 선분 모두는 PDS 배급량의 절대치가 극도로 낮았다는 사실을 보여준다. 실제로 1998~99년 전 기간에 거쳐 PDS 배급량은 WFP와 FAO가 설정한 북한인구의 일인당 최소 식량 필요량(일일 492그램)을 훨씬 밑돌았다. 둘째, 두 선분 모두는 식량배급 패턴과 관

련하여 일 년이 두 가지 서로 다른 기간으로 구분된다는 사실을 보여 준다. 한 기간은 7/8월에서 12/1월 사이로, 이 기간 중에는 새로운 추수 물량이 유입되어 PDS 배급량에 상대적으로 여유가 있었다. 반면, 다른 한 기간은 1/2월에서 6/7월 사이로, 이 기간 중 PDS 배급량은 극도로 위축되었다. 이상의 두 가지 사실을 혼합하면, 북한당국이 절대적인 PDS 식량부족을 맞이하여 주민들에게 연중 매우 낮은 분량의 배급을 골고루 나누어주기 보다는 일정기간 동안 집중적으로 배급을 몰아줌으로써 상대적으로 그간의 굶주림을 단기간이나마 해소하는데 주력했다는 사실을 알 수 있다. 이러한 배급패턴은 절대적 식량부족상황에서 불가피했던 것인지도 모른다. 그러나 이러한 패턴의 문제는 배급량이 극도로 위축되는 1/2월에서 7/8월 사이의 곤궁기(lean season)에 주민들의 사망률이 폭등할지도 모른다는 점이다. 물론 이 기간 중 국제적 식량지원이 사망률의 상승을 억제하는데 결정적인 역할을 했을 것이다. 그런데 흥미로운 점은 북한당국이 이 기간 중의 사망률 억제를 위해 국제적 식량지원 이외에 또 다른 방안을 강구한 것처럼 보인다는 사실이다.

그 대표적인 것 가운데 하나가 바로 PDS가 주축이 되는 ‘대체 식량(alternative food)’의 제조(법) 개발 및 확산이다. 대체 식량이란 극히 소량의 곡물에 풀이나 나무뿌리 등을 섞어 그 양을 부풀린 것을 말한다.

현재까지 확실한 것은 정부가 사람들로 하여금 주곡이외의 곡물이나 대체 식품, 즉 과일이나 나무뿌리, 나무 껍질, 버섯, 잎사귀, 풀 등을 소비하도록 유도하는데 커다란 노력을 기울이고 있다는 사실이다. 어떤 추정치에 따르면, 1995/96년의 경우(식량) 공급이 극도로 위축되는 곤궁기의 칼로리 섭취량 가운데 약 30퍼센

트가 이러한 경로를 통해 얻어진 것이라고 한다.<sup>83</sup>

또한 북한정부는 곤궁기의 주민들에 대한 식량공급을 확대하기 위해 기존의 경직적인 식량관련 제도를 크게 완화했다. 종래 주민들에 대한 식량배급 권한을 독점하던 PDS의 책임과 권한을 지방정부 그리고 각 기업에게까지 확대하여 이들로 하여금 추가적인 식량공급에 나서도록 유도한 것이다. 각 기업 차원에서까지 식량무역을 수행할 수 있도록 허용한 것이나, 공장단위로 텃밭을 배분하고 집단적인 영농행위를 하도록 지시한 것 등이 그 좋은 예이다. PDS의 식량배급에 전적으로 의존하던 도시가구의 경우에도 농민들처럼 최대 50평의 텃밭 경작을 인정하거나, 폐기밭 경작이나 시장에서의 곡물거래와 같은 불법적 행위 또한 사실상 묵인한 것도 이러한 시도의 일환이었다.

이러한 조치들은 모두 북한정부에 상당한 부담을 주는 것들이었다. 조약하게 만들어진 대체 식량은 주민들의 건강을 오히려 악화시킴으로써 의료 장비가 절대적으로 부족한 북한의 의료체계에 새로운 문제를 야기할 수도 있으며,<sup>84</sup> 도시민들의 영농행위 증가는 가뜩이나 침체된 산업생산을 더욱 악화시킬 수도 있고, 지방정부와 기업차원의 대내외 식량거래는 중앙의 경제통제력을 무력화시킬 수도 있는 위험을 갖는 것들이었다. 그럼에도 불구하고 북한정부는 이러한 조치들을 취했고, 이는 현재 우리가 가지고 있는 자료의 수준에서 볼 때, 북한

---

<sup>83</sup> FAO (6 Dec. 1996).

<sup>84</sup> 실제로 당시 북한을 방문한 미국의 한 의원은 다음과 같이 쓰고 있다.

소위 대체 식량이라는 것으로 인해 많은 문제가 야기되고 있다. 누구나가 옥수수 조금에 나뭇잎과 풀뿌리 같은 것으로 범벅이 된 대체 식량을 먹고 있는 것처럼 보인다. 그러나 이로 인해 배가 부를지는 모르지만, 건강을 잃을 것이다. 식량을 대체하는 것이 람 존재하지 않는다. Deborah De Young, "Epidemics Threaten North Korea, US Congressman Warns," *Daily Report* (Nautilus Institute, 30 August 1999).

정부가 기근 기간 동안 주민들의 사망률 상승을 가급적 억제하고자 노력했다고 이해할 수밖에는 없게 만드는 것이다.

이상의 논의를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 1994-2000년 기근 기간 동안 북한당국은 기근에 대항하기 위한 다양한 PDS 대응전략들을 만들어 냈다. 둘째, 이 대응전략의 가장 중요한 한 축이 해외로부터의 식량 수입, 특히 인도적 식량지원을 극대화 하는 일이었다. 그 결과 북한기근에서는 과거 사회주의 기근에서처럼 정부가 오히려 식량을 수출하거나 인도적인 식량지원을 거부하는 등의 현상이 일어나지 않았다. 셋째, 위의 두 가지의 사실을 종합해 볼 때, 비록 북한당국이 기근 지역에 적극적인 구호식량을 전달하지 않았다고 하더라도, 이를 당국의 구호 실패라고 해석하는 것에는 무리가 있다.

#### 4. 북한정부의 분배 실패 가능성 검토

마지막으로 북한정부의 식량분배 정책에 대해 살펴보도록 하자. 우리는 앞의 5장에서 기근 기간 동안 북한의 농민계층과 非농민계층 사이에는 상당한 식량 배급량의 차이가 존재했고, 이로 인해 非농민계층에서 기근의 피해가 더욱 심각했다는 사실을 알아보았다. 이는 북한정부가 기근 기간 동안 균등한 식량분배에 실패함으로써 기근의 피해가 더욱 커졌다는 것을 의미할지도 모른다. 그런데, 이러한 사실을 전제로 하더라도, 과연 북한정부가 기근 기간 동안의 식량분배 정책에 실패했는가에 대해서는 여전히 조심스러울 수밖에 없다. 왜냐하면 현재 우리가 가지고 있는 데이터는 북한정부가 기근의 피해를 최소화하기 위해 매우 체계적이고 잘 고안된 분배정책을 실시했다고

말하기 때문이다.

<표 VI-5> 도별 純곡물수확량, 국가 곡물 수집량 및 농민 분배량 (1997년)

	순곡물	국가	농촌	농민일인당		
	수확량 (1000 MT) (1)	곡물수집량 (1000 MT) (2)	곡물보유량 (1000 MT) (3)=(2)-(1)	수확량 (kg) (5)	국가수매량 (kg) (6)	분배량 (kg) (4)
특별시						
평양	100.7	58.2	42.5	414	239	175
개성	34.2	13.3	20.9	253	98	155
남포	60.7	38.6	22.1	414	263	151
서북지역						
평안남도	250.1	114.1	136.0	299	136	162
평안북도	229.8	78.7	151.1	219	75	144
자강도	65.2	12.6	52.6	189	37	152
동북지역						
함경남도	77.9	-71.4	149.3	86	-79	164
함경북도	79.1	-0.5	79.6	161	-1	162
양강도	50.0	14.3	35.7	339	97	242
서남지역						
황해남도	495.7	307.7	188.0	442	274	168
황해북도	157.7	46.2	111.5	227	67	161
동남지역						
강원도	46.9	-30.8	77.7	103	-68	171
북한 전체	1648	581	1067	251	88	162

출처) Lee, Suk, *Food Shortages and Economic Institutions in the Democratic People's Republic of Korea*, p. 274.

### 국가적 기근대응전략 - 농업생산 필요 곡물의 우선적 공급

먼저 <표 VI-5>는 1997농업연도의 (식량생산량에서 추수전 곡물분배를 차감한) 純추수량과 국가의 곡물 수집량 그리고 농가에 대한 곡물 분배량을 나타내고 있다. 이 표에 나타나 있는 수치들은 여러 가지 측면에서 매우 흥미롭다. 우선 이 해 북한정부는 특정 지역

의 경우 농민들로부터 곡물을 수집한 것이 아니라, 반대로 그들에게 곡물을 제공(판매)했다. 함경남북도 등 동북지역과 강원도 등 동남 지역 농민들의 경우 상당량의 곡물을 국가로부터 제공받은 것이다. 둘째, 국가의 곡물수집 또는 판매는 철저히 지역별 생산실적에 의해 좌우 되었다. 예를 들어, 황해남도와 평양, 남포 등 농민 일인당 곡물생산이 가장 높은 지역에서 국가의 곡물 수집이 가장 많이 이루어졌고, 함경남북도와 강원도 등 생산이 저조한 지역에서는 국가가 곡물을 판매한 것이다. 셋째, 이러한 국가의 곡물수집/판매 정책으로 인해 각 지역별로 농민 일인당 곡물생산은 커다란 차이가 있었으나 이들에게 실질적으로 분배된 곡물의 양에는 그렇게 큰 차이가 없었다. 예를 들어, 황해남도는 농민 일인당 약 442킬로그램의 곡물을 생산함으로써 함경남도의 생산량을 5배 이상 초과하였다. 그러나 국가의 곡물수집/판매가 이루어지고 난 이후 양 지역 농민들에게 제공된 분배량은 황해남도가 일인당 168킬로그램, 함경남도가 일인당 164킬로그램으로 별다른 차이가 없었다.

위와 같은 결과는, 앞서 이미 지적한 것처럼, 기본적으로 북한의 식량지위 체계의 성격에 기인하는 것일 것이다. 즉 생산된 곡물의 일차적 청구권을 농민들이 갖고 있기 때문에, 정부가 전국적으로 동일한 배급기준을 정할 경우, 농민들에 대한 실제 곡물 분배량은 지역별로 그렇게 큰 차이를 보이지 않아야 된다는 것이다. 그러나 위의 결과는 이러한 식량지위적인 요소만으로는 충분히 설명되지 않는 측면을 갖고 있다. 북한의 식량지위 체계에 의하면 농민들은 국가로부터 곡물을 구입 또는 제공받을 권리를 가지고 있지 못하다. 그럼에도 불구하고 북한정부는 이 해 농민들에게 곡물을 판매했으며, 더욱이 이러한 곡물판매가 이루어진 지역이 함경남북도처럼 도시인구의 식량사정이

극히 심각했던 곳이었다. 그런데 북한의 식량지위 체계에 의하면 정부는 농민이 아니라 바로 이들 도시민의 식량소비를 보호할 의무를 진다. 그렇다면 왜 북한정부는 이 지역에서 농민들에게 식량을 판매했던 것일까?

여기에서 주목해야 할 부분은 농민들에 대한 곡물 분배량은 그들의 식용 소비를 위한 배급량뿐만 아니라 종자용과 사료용과 같이 향후의 곡물생산을 위해 필요한 여타의 모든 곡물 소요량을 포함하고 있다는 사실이다. 이는 농민들에 대한 국가의 곡물 판매가 근본적으로는 이들 농업생산용 곡물 수요를 충당하는데 맞추어져 있었음을 시사한다. 예를 들어 보자. 이 해 함경남도의 농민 일인당 곡물 생산량은 약 86킬로그램이었다. 따라서 만일 북한정부가 아무런 조치를 취하지 않았다면, 이곳의 농민들은 당시 농민들에 적용된 식용 소비용 곡물 배급기준 135킬로그램(일일 370그램)을 확보하는데 실패했을 것은 물론, 이로 인해 다음해의 생산에 필요한 곡물 소요량 역시 전혀 확보하지 못했을 것이다. 그러나 이 해 북한정부는 이곳 농민들에게 곡물을 판매했고, 그 결과 이들에게 제공된 총곡물분배량은 164킬로그램에 달했다. 정부의 곡물 판매로 이곳 농민들에 대한 식용 소비용 곡물 배급기준이 충족되었을 뿐만 아니라, 여분의 곡물을 이용해 다음 해의 식량생산 준비 역시 이루어질 수 있었다는 의미이다.

이러한 분배정책의 의미는 매우 명확하다. 즉 북한정부는 기근 기간 동안 농촌에서 식량생산에 필요한 ‘최소한의 곡물’을 확보하도록 하는데 정책의 우선순위를 두었으며, 그 결과 각 지역별로 식량생산 실적에 커다란 차이가 있었음에도 불구하고 농민들에 대한 식량 공급량은 상대적으로 매우 균등하게 이루어졌다는 것이다.

당연한 말이지만, 이러한 분배정책은 기근 기간 동안 북한의 식량

생산이 소폭이나마 증가하거나, 적어도 더욱 악화되지는 않도록 하는데 일정 부분 기여했을 것이다. 그러나 이러한 정책의 결점은 각 지역별로 PDS가 수집하는 곡물의 양에 극심한 편차를 몰고옴으로써 PDS의 식량공급에 전적으로 의존할 수밖에 없는 도시민들의 식량사정을 극도로 취약하게 만들 수 있다는 점이다. 이러한 정책의 결점에 대해 북한정부는 어떻게 대응했을까?

<표 VI-6> 국가의 각 도별 곡물수집과 도시민에 대한 PDS의 곡물배급, 1997.11~98.2

	국가	도시민 대상	PDS	도시민 일인당	
	곡물수집량 (1000 MT) (1)	PDS 곡물 공급 (1000MT) (2)	곡물 재고 변화 (1000 MT) (3) = (1)-(2)	국가곡물수집 (kg) (4)	배급량 (kg) (5)
특별시					
평양	58.2	90.1	-31.9	21	32
개성	13.3	6.6	6.7	53	26
남포	38.6	14.8	23.8	58	22
서북지역					
평안남도	114.1	48.7	65.4	50	22
평안북도	78.7	33.0	45.7	50	21
자강도	12.6	30.3	-17.7	14	34
동북지역					
함경남도	-71.4	44.2	-115.6	-35	22
함경북도	-0.5	43.6	-44.1	0	25
양강도	14.3	17.0	-2.7	26	31
서남지역					
황해남도	307.7	33.4	274.3	263	29
황해북도	46.2	24.0	22.2	44	23
동남지역					
강원도	-30.8	18.3	-49.1	-30	18
북한전체	581.0	404.0	177.0	36	25

출처) Lee, Suk, *Food Shortages and Economic Institutions in the Democratic People's Republic of Korea*, p. 276.

## 국가적 기근대응전략 - 중앙정부의 개입에 의한 지역별 PDS 식량배급 통제

<표 VI-6>은 1997년 11월-1998년 2월까지 북한의 각 지역 도시민들에게 PDS가 어느 정도의 곡물을 배급했는지를 보여준다. 이 표에 나타난 수치는 앞의 농민들의 경우를 표현한 수치만큼이나 흥미롭다. 우선 이미 언급했듯이 이 기간 동안 각 지역 PDS로 유입 또는 유출된 곡물의 양은 도별로 극심한 편차를 보였다. 예를 들어, 황해남도의 경우 1997농업연도에 국가가 수집한 곡물은 PDS 인구 일인당 약 263킬로그램으로 WFP와 FAO가 제시한 북한인구 일인당(연간) 최소 곡물 필요량 167킬로그램을 훨씬 웃돌았다. 이 지역의 경우 중앙정부의 별다른 개입이 없었어도 도시인구를 먹이는데 별다른 어려움이 없었을 것이라는 뜻이다. 반면, 함경남도의 경우에는 1997농업연도에 PDS 인구 일인당 약 35킬로그램의 곡물을 국가가 오히려 농민들에게 판매함으로써 그만큼의 곡물이 이 지역 PDS로부터 농촌으로 유출되었다. 당시의 식량사정을 고려하면, 중앙정부의 개입 없이 이 지역의 PDS가 도시민들을 먹여 살리는 방법이 사실상 존재하지 않았다는 의미이기도 하다.

그런데 이러한 PDS의 곡물 유출 또는 유입의 차이에도 불구하고 각 지역별로 PDS가 도시민들에게 실제 지급한 곡물의 양은 상대적으로 그렇게 큰 차이가 없었다. 물론 함경남북도와 강원도처럼 PDS의 곡물이 농촌으로 유출된 지역의 도시민들은 전국 평균보다 상당히 낮은 배급을 받았다. 그럼에도 불구하고 그 수치는 평양이나 황해남도 등 상대적으로 도시민들이 높은 식량배급을 받은 지역의 수치와 비교해 볼 때 예상만큼 커다란 차이를 보이지 않았다. 의심할 여

지없이 이는 북한정부가 각 지역 PDS의 곡물재고 변동에 직접 개입하여 그 차이를 보전한 결과라고 볼 수밖에 없다. 농민들에게 최소한의 곡물 필요량을 우선적으로 공급한다는 정책상의 결점을 보완하기 위해 북한의 중앙정부가 직접 각 지역의 재고변동을 통제함으로써 도시민들의 식량배급 역시 상대적으로 균등하게 이루어지도록 노력했다는 뜻이다.

<표 VI-7> 국가의 곡물 수집, 분배 및 도별 이전, 1997.11~98.2 (kg)

	지역인구 일인당 순곡물 수확량 (1)	지역인구 일인당 곡물 분배량 (2)	(1) - (2)
<b>I 그룹</b>			
황해남도	216	111	105.4
남포	75	59	15.4
평안남도	81	67	13.4
평안북도	88	76	11.4
개성	89	84	4.9
그룹평균	110	79	30.0
<b>II 그룹</b>			
황해북도	91	93	-2.0
평양	33	45	-12.4
양강도	71	85	-14.4
자강도	53	71	-17.7
함경북도	36	60	-24.4
강원도	32	73	-41.0
함경남도	27	70	-43.5
그룹 평균	44	72	-28.0

출처) <표 VI-5>와 <표 VI-6>.

<표 VI-7>은 앞의 <표 VI-5>와 <표 VI-6>을 합성하여 이상의 논의를 보다 통합적으로 보여주고 있다. 1997년 11월~1998년 2월 사이 북한정부는 식량분배와 관련하여 각 지역을 두 그룹으로 분류한 것처럼 보인다. 첫 번째 그룹은 지역 총인구(농민+非농민) 대비

곡물생산이 상대적으로 높아 식량사정에 조금 여유가 있는 곳들이었고, 두 번째 그룹은 그 반대의 곳들이었다. 첫 번째 그룹에 속한 대표적인 道들은 황해남도과 평안남북도 등 전통적 곡창지대를 보유한 곳들이며, 두 번째 그룹에 속한 道들은 함경남북도 등 과거부터 식량생산에 여러 핸디캡을 안고 있던 곳들이었다. 그런데 이 기간 동안 북한정부의 식량 분배정책은 이러한 지역별 식량생산의 편차를 가급적 없애기 위해 중앙정부가 직접 식량수집과 분배에 개입하는 형태로 이루어졌다. 실제로 첫 번째 그룹에 속한 道들의 경우 인구 일인당 평균 110킬로그램의 곡물을 생산하였으나, 중앙정부가 이 가운데 30킬로그램을 통제해 그 대부분을 두 번째 그룹에 속한 道들로 이전함으로써 실제 식량배급은 인구 일인당 79킬로그램밖에 이루어지지 않았다. 반면, 두 번째 그룹에 속한 道들은 인구 일인당 평균 44킬로그램의 곡물 밖에 생산하지 못했으나 중앙정부로부터 약 28킬로그램의 곡물을 제공받아 실제로는 인구 일인당 72킬로그램의 곡물을 제공한 것이다.

### 국가적 기근대응전략 - 통제적이고도 효율적인 식량분배

이상의 논의를 종합해 보면 우리는 적어도 1998 농업연도의 경우 북한정부의 식량분배정책은 다음과 같은 방식으로 이루어졌음을 알 수 있다. 첫째, 분배정책의 최우선 순위는 농민들로 하여금 향후 식량생산에 필요한 최소한의 곡물을 확보하도록 만드는데 두어졌다. 둘째, 이러한 정책의 결과 상대적으로 非농민계층, 즉 도시민들이 지역별로 극심한 식량공급의 편차에 직면할 가능성이 있었다. 셋째, 이를 해결하기 위해 중앙정부가 직접 지역별 곡물수집과 분배에 개입해

이를 균등화 하고자 시도하였다. 넷째, 이러한 시도에도 불구하고 각 지역 도시민들 사이의 극심한 식량공급 편차는 완전히 극복되지 못했다. 그러나 이러한 시도로 인해 그 편차가 상당부분 완화된 것 역시 사실이다. 다섯째, 그 결과 이 해의 극심한 지역별 곡물생산 편차에도 불구하고 곡물분배만은 상대적으로 매우 균등하게 이루어졌다.

이러한 다섯 가지 사실은 1994~2000년 기근동안 북한정부가 기근의 피해를 가급적 완화시키기 위한 분배정책을 개발하기 위해 상당한 노력을 기울였다는 사실을 시사한다. 물론 이러한 노력이 얼마나 성공적이었는가는 별개의 문제이다. 그럼에도 불구하고, 이러한 노력이 존재했다는 사실 자체를 놓고 볼 때, 기근 기간 동안 북한정부의 식량분배정책이 실패했다고 단정 짓는 것은 그리 현명한 일이 아닐 것이다.

## 5. 북한의 국가적 기근대응전략과 슬로우 모션 기근

이제까지 우리는 사회주의 정부가 기근의 발생과 관련하여 범한 몇 가지 전형적인 정책실패 사례들을 지적하고, 이러한 실패 사례들이 1994~2000년 북한기근에도 그대로 반복되었는지를 살펴보았다. 그런데 매우 흥미롭게도 우리는 이러한 논의를 진행하면서 북한의 정책실패 사례를 찾아내게 된 것이 아니라, 정반대로 북한정부가 기근에 대응하기 위해 고심한 여러 흔적들을 확인하였다. 보다 정확하게 표현하면, 북한정부 스스로가 기근의 피해를 최소화하기 위해 국가적 차원에서 최선의 대응책을 모색했을지도 모른다는 사실을 발견한 것이다. 그러나 과거 사회주의 기근들 그 어디에서 찾아 볼 수 없

있던 정부가 주도하는 국가적 기근대응전략이 1994~2000년 북한기근에서만 정말 존재했던 것일까?

### 국가적 기근대응전략과 슬로우 모션 기근

일단 이러한 국가적 기근대응전략이 존재했었다고 가정해 보자. 그렇다면 그 내용은 과연 어떤 것이었을까? 이제까지의 논의를 토대로 이 질문에 대해 답변을 한다면, 그것은 아마도 다음과 같을 것이다.

우선 기근대응전략의 최우선 목표는 두 가지였을 것이다. 첫째는 기근발생의 근본원인이라고 할 수 있는 식량생산 실패를 가능한 한 만회하는 것이고, 둘째는 기근의 직접적인 피해자였던 非농민층의 사망률 상승현상을 가급적 억제하는 것이다. 기근의 발생이 식량생산 실패에서 시작되었으므로 이를 방지하려는 노력이 기근대응전략의 첫 번째 과제로 등장했을 것임은 매우 당연하다. 그러나 기근의 발생으로 식량생산을 담당하는 농민층의 정신적 육체적 능력이 피폐해지고, 종자용 사료용 곡물 등 향후의 식량생산에 소요되는 곡물의 양 또한 절대적으로 부족하다는 한계가 있었을 것이다. 이러한 문제를 해결하기 위해 북한정부는 적어도 식량생산을 책임지는 농가들에 대해서는 그들의 식용 소비를 포함하여 향후 생산에 필요한 최소한의 곡물 소요량을 최우선적으로 공급하고자 시도했을 것이며, 그 결과 이들에 대한 식량공급량은, 기근 기간 동안의 불확실하고도 가변적인 경제적 여건에도 불구하고, 상대적으로 매우 균등하고 안정적인 형태를 띠었을 것이다. 그러나 이러한 정책의 문제점은 상대적으로 非농민층의 식량사정을 더욱 불안하게 만들고, 이로 인해 이들이 아주 쉽게 기근의 피해자가 될 수 있다는 점이었을 것이다.

이러한 문제점으로 인해 기근대응전략의 두 번째 과제는 기근 기간 동안의 非농민층 사망률 상승현상을 억제하는데 두어졌을 것이다. 이를 위해 크게 세 가지 전략이 구사되었을 것으로 보인다. 1) 중앙정부가 각 지역별 PDS의 식량재고변동에 직접 개입해 그 격차를 완화 시킴으로써 지역별로 非농민층에 상대적으로 균등한 식량배급이 이루어지도록 유도한다. 2) 앞의 전략에도 불구하고 PDS의 식량재고 절대량이 크게 부족하고, 이로 인해 非농민층에 대한 식량배급 절대량 역시 크게 부족할 것이기 때문에, 非농민층 스스로가 굶주림에 적극적으로 대항할 수 있도록 만드는 방법을 개발한다. 이러한 PDS 전략의 일환으로 우선 식량배급의 ‘여유기’를 설정하여, 이 기간 동안 PDS의 식량재고 거의 모두를 집중 방출함으로써 악화되는 주민들의 건강상태를 잠시나마 회복할 수 있는 기회를 제공했을 것이다. 또한 이러한 전략으로 맞게 되는 식량배급의 ‘곤궁기’에 대항하기 위해서는 PDS 스스로가 ‘대체 식량’을 제조해 공급하거나 이의 제조법을 확산시키고, 무엇보다 국제사회의 인도적 식량지원 확보에 노력함으로써 주민들에 대한 식량배급 자체가 끊어지지 않게끔 시도했을 것이다. 3) 마지막으로 정부는 기존의 식량관련 제도를 완화하여 주민들로 하여금 추가적인 식량확보의 기회를 갖도록 시도했을 것이다. 지방정부 및 기업에 식량공급 권한과 의무를 부여하고, 非농민층에 영농행위를 보장하며, 불법적인 식량경작과 거래 또한 사실상 묵인했을 것이다.

우리는 앞의 Ⅲ장에서 북한기근은 매우 조직화된 사회에서 발생했기 때문에 사람들이 갑자기 굶주림으로 사망하기 보다는 매우 오랜 기간 동안 극심한 건강상의 위험에 노출되는 특징이 있다는 한 구호운동가의 말을 인용한 바 있다. 이章에서처럼 1994-2000년 기근 기

간 동안 북한정부가 주도하는 체계적인 국가적 기근대응전략이 존재했었다고 가정할 경우에 얻게 되는 가장 큰 소득은 바로 이러한 ‘슬로우 모션 기근’현상을 이해할 수 있다는 점이다. 즉 북한은 정부를 중심으로 국가가 전면에서 나서 기근에 적극적으로 대항하는 방법을 모색했으며, 더욱이 북한은 여느 사회와 달리 정부를 중심으로 고도로 조직화되고 통제된 사회라는 점에서, 비록 기근 기간 동안 사상 유례없는 식량부족을 경험했지만, 그 충격이 단기간의 급격한 사망률 상승현상으로 나타나는 것을 방지할 수 있었다는 것이다.

### **국가적 기근대응전략: 인도주의 정책인가, 비인도주의 정부의 생존책인가?**

그런데 위와 같이 1994~2000년 북한기근 동안 정부가 주도하는 국가적 기근대응전략이 실제로 존재했었다고 가정하는 것이 과연 합리적일까? 여기에는 적어도 두 가지 문제가 존재하는 것처럼 보인다.

우선 쉬운 문제부터 생각해보자. 이러한 가정을 듣게 되는 경우 가장 먼저 제기될 수 있는 반론은 북한정부가 무엇 때문에 그러한 전략을 세운다는 말인가라는 질문이다. 북한은 현재 세계에서 가장 인권이 문제가 되는 국가 가운데 하나이며, 북한정부 또한 주민들의 인권을 가장 고려하지 않는 정부의 하나로 인식되어 있다. 과거 지구상에 존재했던 여러 사회주의 국가들과 비교해도 북한은 인도주의나 인권의 측면에서 아마 가장 낮은 수준의 국가로 분류될 것이다. 이러한 인식은 매우 타당한 많은 증거들을 토대로 형성된 것이며, 따라서 그에 대한 반론 역시, 북한정부 자체의 형식적 반론을 제외하고는, 거의 존재하지 않는다. 그렇다면 과거 여러 사회주의 정부가 기근과 관련

하여 별다른 주목할 만한 대응책을 세우지 않았는데, 유독 북한정부만이 이런 전략을 취했다고 가정하는 일이 과연 합리적인 것일까?

물론 북한정부가 이런 전략을 취했다고 하더라도 그것이 인도주의적인 이유에서 비롯된 것이 아님은 거의 분명할 것이다. 그러나 위의 질문에 대한 대답은 의외로 간단할 수 있다. 즉 1994~2000년 기근이 북한정부에 주었던 타격은 여타 사회주의 기근들이 그들의 정부에 주었던 타격과는 근본적으로 달랐기 때문에 북한정부는 이에 대해 다른 사회주의 정부들처럼 소극적으로 대응할 수 없었다는 것이다. 이제까지 사회주의 사회에서 발생한 기근들은 모두가, 비록 그 피해는 엄청났지만, 체제 자체의 위협으로까지는 연결되지 않았다. 기근은 체제 밖의 농민층에서 주로 발생했고, 사회주의 체제를 떠받드는 도시민의 경우에는 기근 기간 동안에도 정부의 보호아래 상대적으로 안정되어 있었다. 더욱이 기근의 발생이 농업 집단화 등 농민들을 대상으로 한 사회주의화 정책과 밀접히 연관되어 있었기 때문에, 1) 정부는 기근의 발생 자체를 이러한 사회주의화 정책에 대한 일종의 반발로 해석하려는 경향이 있었고, 2) 설사 그렇지 않더라도 이를 적극적으로 인정함으로써 정부의 사회주의화 정책의 문제점을 자인하는 것에 소극적인 경향이 있었다. 반면, 1994~2000년 북한기근은 북한 식량지위 체계의 특성으로 인해 주로 도시에서 발생했고, 이로 인해 사회주의 체제를 유지하는 도시민들이 직접적인 피해자가 되었다. 더욱이 이 기근은 농업 집단화와 같은 사회주의로의 이행 과도기에서 나타난 것이 아니라 이미 성숙된 사회주의 체제 안에서 일어났다. 지리적 공간의 개념을 이용하여 조금 과장되게 설명하면, 과거 사회주의 기근들은 공산당 당사와 멀리 떨어진 농촌에서 사회주의적으로 개조되지 않은 농민들을 중심으로 일어났지만, 1994~2000년 북

한기근은 공산당 당사에서 멀리 떨어지지 않은 도시에서, 이미 사회주의적으로 개조되었고 또 그래서 체제를 떠받치고 있다고 여겨지는 산업부문 노동자들을 대상으로 발생한 것이다. 이는 북한기근의 경우 과거 그 어떤 사회주의 기근보다도 더욱 체제의 존립에 위협적일 수밖에 없었다는 것을 의미한다. 이러한 측면에서 생각하면, 북한정부가 체제 자체의 생존을 위해 어떤 방식으로든 기근에 대항할 수밖에 없었다는 사실은 매우 당연해 보인다. 우리가 앞에서 가정한 북한의 국가적 기근대응전략이란 현재 세계에서 가장 非인도주의적일지도 모르는 북한정부에 의해서도 얼마든지 수립 가능한 전략이라는 의미이다.

### 국가적 기근대응전략인가, 국가적 기근확산전략인가?

이제 마지막으로 앞의 가정과 관련하여 가장 어려운 문제를 생각해 보도록 하자. 이제까지의 논의를 주의 깊게 따라 온 독자라면 누구나 쉽게 알 수 있겠지만, 현재까지의 우리의 논의에는 한 가지 중요한 요소가 빠져있다. 그것은 바로 1994~2000년 북한기근동안 발생한 사회계층별 식량분배 또는 소비에 관한 논의이다. 실제로 우리는 이제까지의 논의 거의 모두를 북한의 지역별 식량분배 또는 소비의 차이에 맞추어 왔다. 물론 그 이유는 매우 분명하다. 현 수준에서 북한의 계층별 식량분배와 소비를 검토할 수 있는 데이터가 아예 존재하지 않기 때문이다. 그런데 문제는 1994~2000년 북한기근동안 사회계층별로 식량분배와 소비가 엄청난 차이를 보였을 가능성이 있다는 점이다.

<표 VI-8> 1997년 말 함경도의 식량분배 상황

[A] 농가

	97.11-98.10월간 연간분배량 (1000 MT) [1]	97년 말 일일 분배량 (MT) [2] = [1] / 365일	1999.8.31. 인구 (천명) [3]	97년 말 1인당 일일 분배량 (그램) [4]= [2]/[3]
함경북도	79.6	218.1	490	445
함경남도	149.3	409.0	909	450

[B] 非농가

	1997.12월 월간배급량 (1000MT) [5]	97년 말 일일 배급량 (MT) [6] = [5] / 31일	1999.8.31 인구 (천명) [7]	n97년 말 1인당 일일 배급량 (그램) [8]= [6]/[7]
함경북도	13.1	422.6	1737	243
함경남도	13.6	438.7	2023	217

[C] 중국거주 식량난민

	1997년 말 현재
Robinson, Lee & Burnham (1999)의 면담	30 그램

출처) DPRK/UNDP(1998); FAO/WFP(8 Nov. 1999); Robinson, Lee & Burnham (1999)

<표 VI-8>은 1997년 말 현재 북한 함경남북도의 일인당 식량배급 현황을 나타낸다. 북한정부의 공식통계에 따르면, 당시 이 지역 농민들의 경우에는 일일 평균 445~450그램, 그리고 도시민들의 경우에는 일일 평균 217~243그램의 식량이 배급되었다. 그런데 중국에 거주하는 이 지역 출신 북한 식량난민들은 당시 자신들의 일일 평균 배급량이 30그램에 불과했다고 밝혔다. 북한의 공식통계가 이야기하고 있는 도시민 평균 배급량의 약 1/8정도 수준에 불과했던 것이다. 이는 이들 식량난민들이 당시의 PDS 식량공급체계로부터 조직적으로 배제되어 있었다는 사실을 의미한다. 또한 바로 동일한 이유에서 당

시 이 지역의 어떤 사회적 계층은 공식통계가 이야기하는 일일 평균 배급량을 훨씬 웃도는 배급량을 받고 있었다는 사실을 의미하는 것이기도 하다. 물론 이러한 차이는 북한의 식량지위 체계에 의거해 설명될 수 있다. 실제로 북한의 모든 도시민들은 자신들의 식량을 직장을 경유해 배급 받고 있다. 직장에서 식량배급 쿠폰을 발급해 주어야만 이를 가지고 PDS에서 제공하는 식량배급을 획득할 수 있는 것이다. 따라서 만일 어떤 직장이 모든 기능을 멈추었다면, 여기에 소속된 근로자들은 사실상 PDS에서 제공하는 식량배급을 획득할 길이 없다. 반면, 동일한 이유에서 여전히 기능을 하고 있는 직장, 예를 들어 정부 기관 같은 직장에 소속된 근로자들은 식량위기 속에서도, 다른 직장에 소속된 근로자에 대한 배급이 이루어지지 않음으로 인해, 더욱 유리한 배급을 받을 수 있을 것이다. 그러나 문제는 북한의 경우 기업체를 포함한 도시의 모든 직장이 국가의 소유이며, 따라서 국가가 그 직장의 성과에 책임을 져야만 한다는 사실이다. 그러므로 중국에 거주하는 탈북난민들이 자기 지역 평균의 1/8에 불과한 배급량 밖에 받을 수 없었다면, 이는 종국적으로 국가가 이들 사회계층을, 경제적인 이유에서건 정치적인 이유에서건, 조직적으로 식량배급에서 제외했다고 볼 수밖에 없다.

그런데 만일 위와 같은 국가주도의 계층별 식량배급 차별화 조치가 1994~2000년 기근 기간 동안 매우 일반적이었다고 가정하면 어떤 결론에 도달할 수 있을까? 우선 우리가 앞에서 이야기한 지역별로 균등화된 식량배급은 일부 계층에만 국한된 현상이거나, 적어도 이에 적용되지 않는 사회적 계층이 북한에 존재했을 것이고, 따라서 이들 계층이 기근의 직접적 피해자가 되었음은 매우 분명한 것이다. 따라서 북한정부가 주도하는 국가적 기근대응전략이 실제로 존재했다고

하더라도 그 전략의 중요한 한 측면은 이른바 사회적 한계계층을 PDS 식량공급체계에서 조직적으로 배제하는 것이었을 것이며, 이를 통해 나머지 계층의 식량소비를 더욱 강력하게 보호하는 것이었을 것이다. 과연 이러한 전략을 올바른 기근대응전략이라고 할 수 있을까? 혹시 북한정부는 이처럼 PDS 식량공급체계에서 조직적으로 배제된 사회적계층을 위해 또 다른 기근대응전략을 마련하지는 않았을까? 예를 들어, PDS의 이른바 대체 식량 공급이 바로 이러한 계층을 위한 전략이 아니었을까? 이러한 계층의 규모는 과연 얼마나 되었을까? 이처럼 계층별로 차별화된 기근대응전략을 가지고도 과연 북한의 ‘슬로우 모션 기근’현상을 설명할 수 있을까?

요컨대, 만일 우리가 1994~2000년 북한기근과 관련하여 계층별 식량공급 상황을 분석에 고려하기 시작하면, 우리가 앞서 진행한 거의 모든 논의에 끊임없는 질문이 제기될 수 있는 것이다. 그러나 불행하게도 현재 우리가 이에 대해 어떤 대답을 내릴 수 있을 만큼 충분한 데이터가 존재하는 것이 아니다. 아니 기근 기간 동안 북한의 계층별 식량공급에 관해서는 현재 그 어떤 형태의 신뢰할만한 데이터도 아예 존재하지 않는다. 따라서 이 글에서는 이러한 한계를 인식하여 다음과 같은 결론을 맺는 것으로 논의를 한정한다.

첫째, 현재 우리가 가지고 있는 데이터의 수준으로 볼 때, 1994~2000년 기근동안 북한에는 정부가 주도하는 국가적 기근대응전략이 존재했으며, 이러한 전략으로 인해 북한기근은 이른바 ‘슬로우 모션 기근’의 형태를 띠었다고 판단할 수 있다.

둘째, 그러나 이러한 결론의 합리성은 경우에 따라 그 근거가 매우 취약해 질 수 있다. 구체적인 데이터라고 볼 수는 없지만, 현존하는 몇 가지 정황 증거들이 이러한 추측을 가능하게 한다.

셋째, 따라서 1994~2000년간 북한의 국가적 기근대응전략은 이미 확인된 하나의 사실로 받아들이기 보다는, 현재 우리가 가지고 있는 데이터의 수준으로 북한의 기근현상을 설명할 수 있는 유용한 가정의 하나로만 받아들이는 것이 보다 합리적일 것이다. 물론 이러한 가정은 추후 새로운 분석 목적이 추가되거나, 새로운 데이터가 발굴될 경우 얼마든지 수정될 수 있는 것이다.



# 결 론

# VII





이 글에서 우리는 1990년대 북한의 식량위기에 대한 문제의식으로 부터 출발하여, 그것이 기근으로 발전하였는지, 만일 발전하였다면 그 기근은 어떤 특성을 가지고 있었으며 또 얼마나 심각했는지 등에 대해 논의하였다. 이러한 논의를 통해 우리가 최종적으로 도달한 결론을 간단히 정리하면 다음과 같을 것이다.

첫째, 북한의 식량위기는 1980년대 또는 1990년대 초반부터 시작되었으며, 이러한 식량위기는 1994~2000년간 유의미한 인구변화를 수반하는 기근으로 발전하였다.

둘째, 1994~2000년 북한기근은 좁게는 63~69만 명, 넓게는 58~112만 명의 인구손실을 초래하였다. 이러한 인구손실 규모로만 보면, 북한기근은 여타의 사회주의 기근에 비해 그렇게 심각한 기근이 아니었다. 그러나 기근동안 사회와 주민들이 식량부족으로 받은 스트레스라는 측면에서 보면, 북한기근은 역사상 그 어느 기근에 비해서도 더욱 심각한 것이었다.

셋째, 실제로 북한기근을 가장 잘 특징짓는 단어는 그것이 '절대적 식량 가용량 감소 기근'이었다는 사실이다. 기근 기간 동안 나타난 식량 가용량의 감소는 기근의 발생과 지리적 이동, 피해자의 지역적 분포, 심지어는 기근의 불가피성까지를 설명하는 것이었다.

넷째, 그러나 북한기근은 다른 한편으로 도시기근이라는 특성 역시 가지고 있었다. 이제까지 인류에게 알려진 대부분의 기근은 농촌에서 발생했다는 사실을 상기하면, (중소)도시민들이 주요 피해자로 등장한 북한기근은 매우 이례적인 것이었다.

다섯째, 북한기근의 또 다른 특징은 그것이 슬로우 모션 기근이었다는 점이다. 즉 기근의 피해가 특정 사회집단의 단기적인 사망률 폭등현상으로 나타나기 보다는 전 주민의 장기에 걸친 건강상의 위협

으로 나타나는 경향이 있었던 것이다.

여섯째, 북한기근이 도시 기근이었다는 사실은 북한이 가지고 있는 독특한 식량지위 체계로 설명되었다. 북한의 식량배급체계는 기근과도 같은 특수한 식량상황에서는 상대적으로 도시민 보다 농민에게 더욱 유리하도록 식량을 배분하려는 경향이 있으며, 이로 인해 북한에서는 도시민이 주로 기근의 피해자가 되었다는 것이다.

일곱째, 북한의 식량지위 체계는 북한정부로 하여금 적극적인 기근 대응전략을 만들어 내게 했을지도 모른다는 사실 역시 지적되었다. 만일 이러한 정부 주도하의 국가적 기근대응전략의 수립이 사실이었다면, 이는 슬로우 모션 기근으로서의 북한기근을 이해하는 가장 유력한 분석도구가 될 것이라는 점에서 주목된다.

보통의 사회과학자가 북한을 연구하면서 부딪치는 공통적인 문제는 그와 관련된 데이터와 자료를 입수하기가 극히 어렵다는 점이다. 이에 따라 대부분의 사회과학자는 북한에 대한 연구를 주저하거나 아예 여기에 발을 들여 놓지 않으려는 경향이 있다. 그러나 사회과학자들이 북한에서 어떤 일이 벌어지고 있는가를 제대로 설명해 주지 않을 경우, 우리가 북한의 여러 사회현상을 체계적으로 이해할 수 있는 방법이란 사실상 존재하지 않는다. 실제로 1990년대 북한의 식량 위기와 관련해서도 그간의 논의를 주도해 온 것은 사실 사회과학자들이 아니라 여러 구호 운동가들이나 미디어였다. 물론 이들은 북한의 식량위기에 대한 우리의 관심을 환기시키는데 많은 공헌을 하였다. 그러나 그에 대한 부작용 또한 없지 않았다. 북한의 식량위기와 관련해 수없이 많은 모순되고 경쟁적인 주장이 등장했음에도 불구하고, 이들 주장을 합리적이고 체계적인 방법으로 정리함으로써 이에 대한 우리의 이해를 높이려는 시도가 거의 이루어지지 않은 것이다.

그런데 보통의 사회과학자들이 느끼는 북한에 대한 데이터와 자료의 한계는 조만간 크게 개선될지도 모른다. 1990년대 중후반 북한이 국제적 식량원조를 받으면서 자체 생산한 내부 데이터와 자료를 조금씩이지만 외부세계에 제공하기 시작했기 때문이다. 또한 수많은 외부세계 인물들이 북한을 방문하기 시작하면서 그들의 관찰 기록 역시 차곡차곡 쌓여가고 있다. 한 가지 아쉬운 점은 이렇게 얻어진 북한의 데이터와 기록들이 현재까지는 주로 UN 등 우리의 외부기관에 더욱 집중되고 있다는 사실이다. 따라서 만일 우리의 사회과학자들이 북한에 대한 연구를 계속 주저한다면, 멀지 않은 장래에 그에 대한 연구 결과물들을 우리가 외부세계로부터 수입해야 하는 날이 오지 않는다고 그 아무도 장담할 수 없을 것이다.

이 글은 북한의 식량문제, 특히 1990년대 중후반의 기근 현상을 다루고 있다. 그러나 만일 이 글이 어떤 의미를 가지고 있다면, 그것은 이 글에서 내놓은 특정의 결론 또는 주장이 아닐 것이다. 오히려 이 글은 매우 힘들다고 여겨지는 북한에 대한 분석 역시, 보통의 사회과학자가 하듯이, 객관적인 데이터와 자료를 모으고 또 그 데이터와 자료를 이해함으로써 보다 합리적인 주장을 형성해 나가는 방식으로 이루어질 수 있다는 사실을 북한의 식량위기라는 한 가지 대상을 통해 시현해 보였기를 희망한다. 우리가 북한에 대해 알 수 있는 유일한 방법은 보다 능력 있는 여러 사회과학자들이 이를 연구하는 길 뿐이며, 이를 위해서는 북한 역시 보통의 사회과학자가 연구하는 방식 그대로 연구 가능한 주제라는 인식이 더욱 확산되어야 할 것이기 때문이다.



1990년대 북한의 곡물생산 실패와  
관련된 제 가설의 시론적 검증

부록 1





이 글의 본문에서 우리는 북한이 1980년대 후반 또는 1990년대 초반부터 심각한 식량위기에 시달렸으며, 이러한 식량위기는 1994~2000년간 약 70만에 가까운 인구손실을 초래한 기근으로 발전했다는 사실을 알아보았다. 또한 이러한 식량위기의 원인이 1990년대 초반을 전후한 북한의 곡물생산 실패에 있었음도 확인하였다. 그렇다면 이 시기를 전후해 북한은 무엇 때문에 그렇게 급격한 곡물생산의 실패를 경험했을까? 별다른 설명을 추가하지 않더라도 이러한 질문이 1994~2000년 북한기근의 성격을 이해하는데 있어 결정적인 중요성을 갖는다는 사실은 쉽게 이해할 수 있을 것이다. 그런데 매우 아쉽게도 현재 이 질문에 대한 학술적 논의는 거의 이루어지지 않고 있다. 물론 이와 관련된 여러 가설들은 이미 우리 앞에 제출되어 있는 상태이다. 그러나 그 가설들이 얼마나 합리적인 근거에 의해서 만들어진 것인가에 대해서는 아직 아무런 논의도 일어나지 않고 있다. 따라서 여기에서는 1990년대 북한의 곡물생산 실패원인에 대한 보다 본격적인 연구가 이루어지기를 기대하면서, 그 기초적 작업의 일환으로 이 문제와 관련해 제출되어 있는 여러 가설들에 대한 시론적인 가설 검증을 수행하도록 한다.

## 1990년대 곡물생산 실패에 대한 제 가설

1990년대 북한의 곡물생산 실패원인과 관련해 이미 제출되었거나 또는 앞으로 제출될 가능성이 있는 가설들은 크게 네 가지로 분류해 볼 수 있다. 첫째는 소위 ‘자연재해설’로서 1990년대 중후반의 연속적인 홍수, 가뭄, 태풍 등으로 인해 북한의 곡물생산이 크게 하락했다는

설명이다. 둘째는 ‘농자재 투입 붕괴설’로서 1980년대 후반 사회주의 경제권의 붕괴와 이에 따른 북한산업의 황폐화로 농업생산에 필요한 투입요소의 절대량이 급격히 하락했고, 이것이 곡물생산량의 급격한 감소를 불러왔다는 설명이다. 셋째는 ‘사회주의 농업체제의 비효율성 가설’로서 북한이 채택하고 있는 사회주의적 집단농업의 비효율성이 누적되면서 1990년대 곡물생산량이 붕괴했다는 설명이다. 마지막으로 넷째는 ‘식량위기에 따른 (공식부문) 생산성 충격 가설’로서 1980년대 시작된 식량위기 자체가 한편으로는 농업생산자의 정신적 육체적 생산능력을 저하시키고, 다른 한편으로는 이들을 협동농장이라는 공식적 생산부문에서 이탈해 불법적인 사적 곡물생산과 거래에 치중하게 만듦으로써 1990년대 이후 공식부문의 농업생산성이 크게 떨어졌고, 이것이 다시 곡물생산의 실패로 연결되었다는 설명이다.

그런데 위의 가설들 가운데 첫 번째 ‘자연재해설’은 여기에서의 논의 주제로 적당해 보이지 않는다. 이러한 가설은 1995년 대홍수 이후 북한정부가 국제적 식량지원을 요청하면서 자국의 곡물생산 실패원인을 설명하기 위해 처음 제기한 가설이다. 그런데 북한의 곡물생산은 1980년대 후반을 정점으로 이미 감소하는 추세에 진입했다. 더욱이 이석은 이러한 곡물생산의 실패로 1980년대 중후반 이미 북한에서는 식량위기가 시작되고 있음을 보이고 있다.<sup>85</sup> 따라서 1990년대 중후반 발생한 자연재해는 이미 감소하는 추세에 있던 북한의 곡물생산을 더욱 악화시켰을 수는 있어도, 그 추세 자체를 만들어내지는 못했을 것이다. 이런 이유에서 우리는 위의 가설들 가운데 소위 ‘자연재해설’을 제외한 나머지 세 가지의 가설들을 검증함으로써 1990년대 북한의 곡물생산 실패현상에 접근해 보도록 한다.

<sup>85</sup> 이석, “1980년대 북한의 식량생산, 배급, 무역 및 소비: 식량위기의 기원.”

## 가설 검증 방법 및 이용 데이터

그렇다면 위의 세 가설들을 어떻게 검증할 수 있을까? 한 가지 방법은 북한의 곡물생산함수를 추정한 후, 이를 토대로 1990년대 북한의 곡물생산이 자본과 노동 투입량 그리고 생산성의 변화에 어떤 영향을 받았는지를 확인하는 것이다. 만일 1990년대 북한의 곡물생산 실패가 자본 투입량의 감소에 의해 보다 많은 영향을 받은 것으로 밝혀지면, 위의 가설들 가운데 두 번째인 ‘농자재 투입 붕괴설’이 보다 유효하다고 판단할 수 있을 것이다. 반대로, 북한의 곡물생산 실패가 생산성 감소에 의해 더욱 많은 영향을 받았다면, 위의 세 번째와 네 번째 가설들이 보다 유효해질 것이고, 특히 1990년대 북한의 농업생산성 추세가 그 이전 시기에 비해 현저히 급락하는 것으로 나타날 경우에는 위의 네 번째 ‘농업생산성 충격 가설’이 보다 합리적인 가설로 등장할 것이다. 북한은 1950년대 말 농업 협동화를 완성한 이후 현재까지 줄곧 사회주의 집단농업체제를 유지하고 있는데, 유독 1990년대 들어 농업생산성이 더욱 급락한 것으로 밝혀질 경우, 이를 설명할 수 있는 가설은 위의 네 번째인 ‘농업생산성 충격 가설’ 밖에 없기 때문이다.

이러한 인식을 토대로 여기에서는 북한의 곡물생산함수를 추정하기 위해 다음과 같은 일차 동차의 콥-더글라스 생산함수를 가정한다.

$$\rho = {}^A K^\alpha L^\beta, \quad \text{단 } \alpha + \beta = 1$$

[ $P$  : 곡물생산,  $A$  : 상수,  $K$  : 자본 투입량,  $L$  : 노동 투입량]

위의 생산함수는 경제학에서 자주 이용되는 함수이기는 하지만, 그

렇다고 한 국가의 곡물생산을 추정하기 위해 일반적으로 사용되는 생산함수라고 볼 수도 없다. 솔직히 고백하지만, 우리가 이처럼 단순하고 조금은 강한 가정을 전제로 하는 생산함수를 상정하는 이유는 북한의 곡물생산함수를 추정하는데 이용될 수 있는 데이터의 절대량이 극히 부족하다는 한계 때문이다. 우리가 이 부록의 논의를 ‘시론적 가설 검증’이라고 부르는 이유 또한, 바로 밑에서 설명하는 이용 데이터의 특성의 한계와 더불어, 이러한 데이터의 절대량 부족 때문이다.

위의 함수식을 추정하기 위해서는 다음과 같은 세 가지의 데이터를 이용한다. 우선 북한의 곡물생산에 관해서는 1961~2002년까지의 FAO 추정치를 사용한다. 북한의 곡물생산에 관한 공식통계는 1990년대 이전의 경우 거의 존재하지 않으며, 그나마 존재하는 수치 역시 그것을 과연 공식통계라고 부를 수 있을지 의심이 가는 것들이 대부분이다. 이러한 이유에서 우리는 그에 대한 외부의 추정치를 이용할 수밖에 없는데, 이들 외부 추정치 가운데 가장 적절한 것이 바로 FAO의 추정치라고 판단된다. 실제로 이석<sup>86</sup>은 북한의 곡물생산과 관련해 현재 이용 가능한 외부 추정치들 가운데 FAO의 추정치가 북한의 공식통계와 가장 흡사하며, 또한 가장 합리적으로 만들어졌다고 주장한다. 우리도 이러한 주장을 받아 들여 위의 함수식을 추정하는데 FAO의 데이터를 이용하는 것이다.

노동 투입량의 경우 또한 FAO가 추정한 1961~2002 북한의 농업 인구 규모를 이용한다. 현재 북한의 농업생산에 이용된 노동 투입량을 정확히 측정하는 방법은 존재하지 않는다. 따라서 추정을 위해서는 이에 대한 거의 유일한 대체 변수라고 할 수 있는 북한의 농업인

---

<sup>86</sup> Lee, Suk. *Food Shortages and Economic Institutions in the Democratic People's Republic of Korea*, pp. 378-391.

구 규모를 이용할 수밖에 없는데, 북한의 농업인구 규모 역시 FAO를 제외하고는 세계의 그 어떤 기관에서도 일관된 시계열 추정치를 내놓고 있지 못한 실정이다. 이런 이유로 여기에서는 FAO의 북한 농업인구 추정치를 대체변수로 이용해 위의 함수식을 추정한다.

자본 투입량의 경우 역시 노동 투입량의 경우와 마찬가지로 대체 변수를 이용한다. 현재 북한의 농업생산에 이용되는 자본 또는 농자재 투입량과 관련하여 거의 유일하게 현실에 근접한 수치는 FAO가 추정한 북한의 비료 사용량 규모뿐이다. 1990년대 이후 북한정부가 농업생산의 가장 커다란 문제점을 비료 투입량의 부족으로 판단하고, 이와 관련된 수치를 FAO와 WFP에 정기적으로 보고했기 때문이다. 더욱이 1990년대 이전에도 북한은 농업생산에 투여되는 비료의 상당량을 해외에서의 수입에 의존했다. 북한의 그 어떤 농자재보다도 비료의 투입량 변화를 외부에서 관찰하기가 더욱 용이했다는 뜻이다. 물론 북한의 곡물생산에 투입되는 자본(농자재) 총량의 변화가 비료 투입량 규모의 변화와 정확히 일치하지는 않았을 것이다. 그럼에도 불구하고 북한의 곡물생산에서 차지하는 비료 투입량의 중요성이 거의 절대적이었던 측면에서 양 변수는 개략적으로 동일한 궤적을 그리면서 변화했을 가능성이 매우 높다고 볼 수 있다. 이런 이유에서 여기에서는 북한 곡물생산에 투입되는 자본의 대체 변수로 1961~2002년까지 FAO가 추정한 북한의 비료 투입량 규모를 이용한다.

## 검증 결과

<표 A>는 이상의 추정결과를 보여준다. 흥미롭게도 1961~2002

년간 북한의 곡물생산함수는 자본(비료)의 투입량보다도 노동의 투입량 변화에 더욱 민감하게 반응하는 것으로 나타났다. 자본(비료) 투입량이 1퍼센트 증가할 경우 곡물생산은 0.34 퍼센트가 증가하는 반면, 노동 투입량이 1퍼센트 증가할 경우에는 곡물생산이 0.66 퍼센트가 증가하는 것으로 나타난 것이다. 북한은 1960년대 이후 급속한 산업화를 추진하는 과정에서 상당수의 농업인구를 산업부문으로 이전하는 대신, 이로 인해 야기되는 농업부문의 노동력 부족현상은 비료나 기계, 전기 등 자본을 과잉 투자함으로써 해결하려 시도해 온 것으로 알려져 있다. 이에 따라 1980년대 초반까지만 하더라도 북한 농업은 전 세계에서 가장 자본 투입 의존도가 높은 농업부문의 하나로 인식되어져 왔다. 이러한 사실을 감안한다면, 1961~2002년 북한의 곡물생산이 상대적으로 희소한 노동 투입량의 변화에 더욱 민감했다는 사실은 어떻게 보면 매우 당연한 현상일 수도 있다.

<표 A> 북한의 총곡물생산함수 추정결과, 1961~2002

	상수항	자본(비료)	노동	R <sup>2</sup>
계수 (Coefficient)	5.24	0.34	0.66	0.70

\* 모든 추정 계수는 1% 신뢰구간에서 유의미

<표 B> 북한 곡물생산증가율의 생산요소별 분해, 1961~2000  
(연평균)

	생산증가율	자본(비료) 기여율	노동 기여율	총요소생산성 (TFP) 변화율
1961-70	1.60	3.20	-0.79	-0.80
1971-80	2.11	3.17	0.34	-1.40
1981-90	0.95	0.65	0.77	-0.44
1991-2000	-5.04	-3.86	2.10	-3.29

한편, <표 B>는 이상에서 추정된 북한의 곡물생산함수를 토대로 1961~2000년간 북한의 곡물생산량 변화를 투입 요소별 기여율로 분해한 결과를 보여준다. 예를 들어, 1961~70년간 북한의 곡물생산은 연평균 1.6퍼센트가 증가했는데, 이는 자본 기여율 3.2퍼센트와 노동 기여율 -0.79퍼센트 그리고 생산성 변화율 -0.8퍼센트가 합산된 결과이다. 그러면 이러한 결과를 가지고 우리가 관심을 가지는 1990~2000년간 북한의 곡물생산 변화를 살펴보자. 우선 이 기간 중 북한의 곡물생산은 연평균 5.04퍼센트가 하락했는데, 여기에 가장 커다란 영향을 미친 것은 자본(비료) 투입량의 감소였다. 즉 이 기간 중 자본 투입량이 지속적으로 감소함으로써 곡물생산량을 연평균 3.86퍼센트씩 끌어 내리는 효과가 발생한 것이다. 이에 반해 노동 투입량은 지속적으로 늘어남으로써 연평균 2.1퍼센트의 곡물생산 증대효과를 가져온 것으로 나타났다. 그러나 이러한 (+)의 노동 기여율에도 불구하고 곡물생산이 5%이상 감소한 또 다른 이유는 이 기간 중의 (총요소)생산성(total factor productivity)이 연평균 3.29퍼센트씩 하락했기 때문이었다. 더욱이 주목할 부분은 이 기간 중의 (총요소)생산성의 하락 폭이 그 이전 시기보다 훨씬 컸다는 점이다. 북한의 곡물생산과 관련된 (총요소)생산성은 1961~90년까지 지속적으로 (-)를 기록함으로써 북한의 농업체제에 근본적인 문제가 있다는 사실을 보여주고 있다. 그러나 생산성 감소의 절대치는 연평균 0.4~1.8정도로 1991~2000년의 3.29에 비해 상대적으로 매우 낮았다. 이는 1991~2000년 사이에 북한의 농업생산성이 그 이전 시기의 추세에서 벗어날 만큼 더욱 급격히 감소했고, 이것이 전체 곡물생산의 감소를 불러오는데 중요한 원인으로 작용했다는 사실을 의미한다.

## 결과의 해석

이상의 논의를 토대로 우리는 1990년대 북한의 곡물생산 실패와 관련된 제 가설들에 대해 다음과 같은 결론을 내릴 수 있을 것이다. 첫째, 이 기간 중 곡물생산 실패에 가장 커다란 영향을 미쳤던 것은 자본(비료) 투입량의 감소였다. 따라서 1980년대 후반 사회주의 경제권의 붕괴와 이에 따른 북한산업의 황폐화로 농자재 투입량이 감소했고, 이것이 다시 곡물생산의 실패를 불러왔다는 이른바 ‘농자재 투입 붕괴설’이 현재까지는 북한의 식량위기를 설명하는 가장 유력한 가설로 보인다. 둘째, 이 기간 중 곡물생산 실패의 또 다른 원인은 농업 생산성 하락이었다. 더욱이 이 기간 중의 농업 생산성 하락 폭은 그 이전 시기에 비해 현저히 큰 것이었다. 따라서 현 수준에서 북한의 식량위기를 설명하는 두 번째의 유력한 가설은 식량위기 자체가 급격한 농업생산성의 하락을 불러왔다는 이른바 ‘생산성 충격설’로 파악된다. 셋째, 북한의 농업생산성은 1961년 이후 줄곧 (-)를 기록하였다. 이는 북한 사회주의 농업체제가 비효율적이라는 기존의 가설을 지지해 주는 것이다. 그러나 농업생산성의 감소폭은 1990년대 이전과 이후가 커다란 차이를 보였다. 따라서 북한 사회주의 농업체제의 비효율성 자체를 가지고 1990년대의 식량위기를 설명하는 것에는 일정한 한계가 따르는 것으로 판단된다.

황장엽 前 노동당 비서의 증언과  
북한의 기근 사망자 규모 추정

부록 2





1990년대 북한의 식량위기와 관련하여 가장 널리 알려진 가설은 아마도 ‘식량위기 동안 3백만에 달하는 북한인구가 아사했다’는 이른바 대기근說일 것이다. 이러한 가설은 상당히 많은 연구자와 언론인 그리고 구호 운동가들에 의해 제기되었으며, 1990년대 후반 이후 현재까지 북한의 식량위기를 묘사하는 가장 강력한 가설로 취급되고 있다. 그런데 이러한 대기근說이 외부세계의 주목을 받기 시작한 데에는 아마도 황장엽 前 노동당 비서의 증언이 커다란 역할을 했을 것으로 판단된다. 그는 북한에서 최고의 국가 기밀에 접할 수 있는 위치에 있었고, 따라서 그의 증언은 이제까지 우리가 얻을 수 있는 북한관련 정보 가운데 가장 신뢰할 수 있는 것임에 틀림없다. 더욱이 그는 1990년대 북한의 식량위기로 인한 아사자의 규모에 대해 매우 명시적인 증언을 하고 있다.

“조직부 일꾼의 말에 의하면 지난 95년에는 당원 5만 명을 포함하여 50만 명이 굶어죽었고, 올해(그때는 1996년 11월 중순이었다)에는 벌써 100만 명 가량이 굶어죽어 간다고 합니다.”

김덕홍은 이 말을 전하면서 金正日(김정일)은 용서할 수 없는 인간이라며 이를 갈았다. 군수공업담당비서의 말도 그와 비슷했다. 군수공장노동자가 약 50만 명인데 그들 중에 기술수준이 가장 높아 보배라고 귀중히 여기던 기술공만 해도 2천 명이 굶어죽었다고 했다. 그러면서 덧붙이기를 노동자들의 절반 이상이 너무도 굶주려 직장에도 나가지 못한 채 누워 있다는 것이었다.<sup>87</sup>

황[황장엽]씨는 기자와의 통화에서 “(본인이) 북한을 탈출하기 직전인 1996년 11월 조선노동당 중앙위 조직지도부의 내부통계 자료를 직접 확인한 바 있다”며 “거기에는 식량난이 시작됐던 1995년에 당원 5만 명을 포함해 50만 명이 아사했으며, 그 다음

<sup>87</sup> 황장엽, 『나는 역사의 진리를 보았다』 (서울: 한울, 1999), p. 286.

해 11월까지 통계에서도 100만 명이 추가 사망한 것으로 돼 있었다”고 밝혔다. 황씨는 “1996년 이후의 상황은 북한에 있지 않아서 잘 모르겠지만 식량난이 최악의 상황에 도달했던 1997년에 가장 많은 사람들이 굶어죽었다는 탈북자들의 증언과 국제단체의 조사결과에 따르면 1995~96년 사이에 발생했던 아사자들보다 더 많은 아사자가 발생했을 것”이라며 “이게 진실이라면 1994년부터 1998년까지 300만 명 이상이 굶어죽은 것은 틀림없어 보인다”고 말했다.<sup>88</sup>

그러면 이러한 증언을 어떻게 해석해야 할까? 우리는 이 글의 본문에서 1994~2000년 북한기근에 따른 인구손실 규모는 좁게는 63~69만 명, 넓게는 58~112만 명이라는 사실을 확인했다. 만일 황장엽 前 비서의 증언이 사실이라면, 이 글의 주장은 잘못된 것이 아닐까?

우리는 황장엽 前 비서가 자신이 아는 범위 내에서 정확히 진실을 말하고 있다고 믿는다. 또한 아주 오랜 기간이 지나 북한의 기밀 자료들을 자유로이 연구할 날이 올 경우 그의 증언이 객관적 자료를 토대로 다시 한 번 입증될 수도 있다고 믿는다. 그러나 이러한 우리의 개인적인 믿음은 북한의 사회적 현상을 합리적인 방법과 자료에 기초해 연구해야만 하는 학술 연구자로서의 우리의 태도와는 전혀 별개의 문제이다. 보다 정확히 말해, 학술 연구자로서의 우리는, 개인으로서의 자신의 믿음이나 신념과는 상관없이, 황장엽 前 비서의 증언을 북한의 아사자 규모 측정에 이용하는 것이 현명하지 않다고 판단한다. 여기에는 1994~2000년 북한기근의 분석과 관련된 두 가지의 근원적인 이유가 존재한다.

---

<sup>88</sup> 『조선일보』 (인터넷판 보도), 2004년 3월 24일, <<http://www.chosun.com/politics/news/200403/200403240061.html>>

## 황장엽 前 비서 증언의 학술적 이용 가능성 검토

첫 번째 이유에 대해 생각해 보자. 황장엽 前 비서의 증언을 북한의 아사자 규모 측정에 이용했을 때 나타나는 가장 커다란 문제는 그의 증언이 내포하는 인구학적 함의들(demographic implications)을 받아들이기가 매우 어렵다는 점이다. 한 가지만 예를 들어 보자. 이삼식은<sup>89</sup> 위와 같은 황장엽 前 비서의 증언을 그대로 이용하여 1995~97년간 북한의 평균수명을 계산해 보았다. 그 결과 북한의 평균수명은 1995년 46.8세, 1996년 36.3세, 1997년 21세까지 떨어지는 것으로 나타났다. 1993년 말 현재 북한의 평균수명이 72세 정도임을 감안하면 불과 2~3년 또는 3~4년 사이에 종래의 1/3이하로 떨어진 것이다. 전쟁이 아닌 평화 시에, 아니 설사 전쟁중(?)인 국가라고 하더라도, 이처럼 짧은 기간에, 이처럼 극단적으로 평균수명이 하락했다고 하는 것은 직관적으로 납득하기가 쉽지 않다. 더욱이 이러한 북한의 평균 수명은 세계의 최빈국인 동시에 에이즈와 내전이 빈발하는 아프리카의 소말리아, 앙골라, 보츠와나 등지의 평균 수명에 거의 절반에 불과한 수준이다. 물론 사회적 현상은 그 누구도 예측할 수 없으므로 이러한 현상이 북한에서 발생하지 말라는 법은 없다. 그러나 이러한 현상이 극단적으로 특이한 현상임은 그 누구도 부인하기 힘들 것이다. 따라서 합리적인 연구자라면 이러한 현상이 발생했다고 주장하는 어떤 한 개인의 증언을 자신의 연구의 출발점으로 삼기 보다는, 일단 객관적으로 획득 가능한 모든 자료를 통해 현상을 분석하고, 그 결과가 그의 증언과 유사하다면 이를 근거로 그의 증언을 이용하는

---

<sup>89</sup> 이삼식, “북한 기아사 수준과 정책적 함의,” 『보건복지포럼』, Vol. 43 (2000.4).

방법을 모색할 것이다. 그런데 문제는 황장엽 前비서의 증언의 경우에는, 이석이<sup>90</sup> 보여주듯이, 이를 지지하는 기존의 연구들 모두가 잘못된 가정이나 편향된 자료를 토대로 작성됨으로써 합리적인 연구라고 말하기가 매우 어렵다는 점이다. 이러한 이유에서 우리는, 황장엽 前비서의 증언을 지지하는 합리적 연구나 객관적 자료가 추가로 발견되기 전까지, 그의 증언을 이용해 북한의 기근 사망자 규모를 추정하는 일은 그렇게 현명하지 않다고 보는 것이다.

두 번째 이유에 대해 생각해 보자. 황장엽 前비서의 증언을 이용하기 어려운 또 다른 이유는 그가 북한당국의 내부통계 자료를 직접 보고 증언했다고 말한다는 사실 때문이다. 우리는 이 글의 본문에서 1990년대 중후반 이후 북한당국이 다양한 경로를 통해 자체의 공식 인구통계를 외부세계에 제공해 왔다는 사실을 살펴본바 있다. 또한 우리가 검토한 바에 따르면, 이러한 통계들은 비록 여러 가지 오차와 수정의 흔적이 엿보이기는 하지만 상당 정도의 내부적 정확성을 보이고 있는 것으로 판단되었다. 그런데 문제는 황장엽 前비서의 증언을 받아들이는 경우에는, 그 어떤 합리적 가정을 도입한다 하더라도, 이들 북한발표 통계들을 재생산(generate)해 낼 수 없다는 점이다. 따라서 그의 증언을 받아들인다면, 이는 곧 북한당국이 인구통계에 관한 한 이중 장부를 만들고 있다는 사실을 의미하게 된다. 즉 한편에서는 북한당국이 주민들을 통치하기 위해 직접 밑에서부터 수집한 실제적 인구통계가 존재하고, 다른 한편에서는 순수히 외부세계에 공표하기 위해 북한당국이 책상 위에서 가공으로 만든 허구의 통계가 존재한다는 뜻이다. 왜 이러한 결론에 도달하게 되는지 한 가지 예를

---

<sup>90</sup> 이석, “1994-2000년 북한기근: 초과 사망자 규모와 지역별 인구변화.”

들어 설명해 보자.

우리는 이 글의 본문 II장 <표 II-5>에서 북한당국이 1996년의 5세 미만 유아 사망률과 관련하여 두 가지 수치를 발표했다고 지적하였다. 하나는 북한 보건성의 수치로 출생자 1000명 당 58이며, 다른 하나는 그 후 UN 등에 제출된 수치로 출생자 1000명 당 40이라는 수치였다. 그러면 이러한 수치의 차이 역시 북한에 인구통계와 관련하여 이중장부가 존재한다는 사실을 반증해주는 것은 아닐까? 물론 이러한 주장이 불가능한 것은 아니지만, 북한의 인구통계 수집과정을 고려하면 그렇게 현명한 주장도 아닐 것이다. 북한의 인구통계는 이른바 주민(공민)등록제도를 통해 수집되는 것으로 알려져 있는데, 이러한 주민등록제도는 북한의 식량배급제도와 아주 밀접한 연관을 맺고 있다. 즉 한 가구에서 사망자가 발생할 경우 그 가구주는 일단 병원에서 사망 진단서를 발부 받아, 여기에 (반 또는 리)장과 경찰서 등의 확인을 첨부하여, 자신이 소속한 직장에 제출하고, 이렇게 제출된 사망 진단서를 토대로 최종적으로 국가의 양정조직이 그 가구의 식량배급대장에서 사망자의 이름을 제거하면 공식적으로 사망 사실 확인절차가 종결된다. 따라서 북한의 인구관련 통계의 수집에는 적어도 세 개의 국가기구가 참여하는 것으로 보이는데, 그것은 ① 보건기구 ② 내무행정기구 ③ 양정기구 등이다. 그런데 식량난이 심각해지면 어떤 현상이 발생할까? 주민들은 식량배급을 의식해 가구 내에 사망자가 생기더라도 이를 보고하지 않거나, 또는 적어도 배급에 영향을 미치는 양정조직에 대해서만큼은 그 보고를 늦추고자 할 것이다. 만일 식량위기 동안 이런 현상이 일반적이었다면, 북한의 사망률 통계는 그것이 보건기구에서 수집되었는가, 내무행정기구에서 수집되었는가, 아니면 양정기구에서 수집되었는가에 따라 일정기간 동안 상당

한 편차를 보일 것이며, 이에 따라 북한당국은 향후 이를 조정하는 조치를 계속 실시했을 것이다. 따라서 앞의 1996년의 5세 미만 유아 사망률이 차이를 보인다고 해서, 이것이 곧바로 북한이 수치를 조작했다거나 또는 아예 사망률 통계에 관한한 이중장부를 만들고 있다고 주장하기는 쉽지 않은 일이다. 그런데 황장엽 前비서의 증언은 이와는 사정이 매우 다르다. 그는 1996년 북한에서 약 100만 명이 아사했다고 말한다. 당시 북한의 인구가 22백만이었다는 사실을 상기하면, 이 해 굶주림 이외의 요인으로 사망한 사람이 단 한 명도 없다고 가정할 경우에도, 조사망률은 인구 1000명 당 약 46명이 되어야만 한다. 그런데 북한당국은 이 해 조사망률을 인구 1000명 당 6.8이라고 밝혔다. 이 두 가지 수치 사이에는 무려 6배 이상의 차이가 존재한다. 이러한 차이는 앞서와 같은 북한의 통계수집 과정의 특성으로는 결코 설명될 수 없으며, 따라서 이는 북한이 공식통계와 관련해 이중장부를 만들고 있다는 사실을 의미하는 것으로 밖에는 이해할 수 없다.

물론 과거 다른 사회주의 정부의 경우에도 외부 발표통계를 의도적으로 과장 또는 축소하는 사례가 없었던 것은 아니다. 그러나 이러한 외부 발표용 통계의 조작은 결코 일반적이지도, 비밀비재 한 일도 아니었다. 더욱이 외부 발표만을 목적으로 이중장부를 따로 만드는 사례는 거의 보고된 예가 없다. 그 이유는, 여기에서 깊이 논의할 여유는 없지만, 이 경우 내부의 사회주의 경제를 관리하는데 상당한 부작용이 초래되기 때문이다. 그러므로 북한의 경우 외부 발표용 이중장부가 존재한다면 이는 매우 이례적인 일이 될 것이다.

더욱이 북한이 외부 발표용 이중통계장부를 만든다고 가정할 경우 가장 문제가 되는 것은 북한이 그간 발표한 모든 통계자료를 이용할 수 없으며, 이에 따라 사실상 우리가 북한을 객관적으로 이해한다는

것은 불가능해진다. 외부 발표 북한통계가 책상 위에서 만들어진 허공의 수치라면, 아무리 현대의 사회과학이 각종 통계의 오류를 밝혀내고 그 이면의 이야기를 추적하는 기법을 발전시켜 왔다고 하더라도, 북한통계의 경우에는 이 모든 것이 부질없는 일이 될 것이기 때문이다. 그 결과 우리는 현존하는 한국정부의 자료도, UN의 자료도, 여타 연구자들의 자료도 이용하기가 매우 힘들 것이다. 정도가 차이가 있을 뿐 이들 자료 역시 모두 북한에서 발표한 자료에 근거하고 있거나 이를 보다 합리적인 방식으로 수정하여 만들어진 것이기 때문이다. 따라서 합리적인 연구자라면 황장엽 前비서의 증언을 그대로 받아들여 북한에 대한 연구 가능성을 사실상 차단하기 보다는, 그의 지적을 자신이 수행하는 연구의 오류 가능성을 환기시켜주는 자료로 사용하는 것이 더욱 바람직할 것이다.

## 무엇이 문제인가?

그런데 황장엽 前비서처럼 1995~97년까지 최고 3백만 명의 북한 인구가 아사했다고 주장하는 것과 반대로 이 글에서처럼 1994~2000년 사이에 최소 58만 명, 최대 112만 명의 북한인구손실이 발생했다고 말하는 것은 과연 무슨 차이가 있을까? 언뜻 보면, 3백만 명 아사說이 북한기근의 피해를 더욱 강조하는 반면, 이 글에서의 논의가 그 피해를 더욱 줄여 말하는 것처럼 보인다. 그러나 과연 그럴까? 58~300만이라는 수치의 차이가 가져다 주는 아주 상식적인 느낌을 조금만 접어두고, 잠시만 그 이면에 숨어 있는 내포적 함의에 대해 주의를 기울여 보자.

이 글에서 우리는 북한의 기근피해와 관련하여 두 가지의 사실을 지적하였는데, 그것은 1) 북한은 기근 기간 동안 사상 유례가 없는 식량부족 스트레스에 직면하였으나, 2) 이러한 스트레스는 단기간의 폭발적인 사망률 상승으로 나타나기 보다는 장기간에 걸친 국민들의 건강상의 위협으로 표출되었다는 지적이다. 극단적으로 과장되게 표현해서, 다른 사회의 경우에는 특정 개인들 또는 특정 사회집단이 즉각 사망할 정도의 식량부족 현상이 나타났는데, 이상하게도 북한에서는 이 개인들이 곧바로 사망하기 보다는 이들과 다른 사회 집단들 모두가 장기간에 걸쳐 신체적으로 극히 쇠약해지는 쪽으로 피해방향이 틀어졌다는 것이다. 그렇다면 과연 어느 쪽이 기근의 피해가 더욱 큰 것일까? 인도주의적 관점에서 보면 당연히 앞의 경우가 극단적으로 피해가 더욱 클 것이다. 그러나 기근에 의해 초래되는 사회경제적 부담이라는 측면에서 살펴보면 고려해야 될 요소가 그렇게 간단치 만은 않다. 예를 들어, 1994~2000년 북한기근동안 유아기를 보낸 북한의 인구를 생각해 보자. 이들은 당연히 그들의 신체발달에 가장 중요한 시기에 극단적인 굶주림에 직면했을 것이다. 따라서, 비록 아직까지 하나의 가설에 불과하지만, 이들 세대가 굶주림에서는 살아남았지만 향후의 정상적인 정신적 육체적 신체발달에는 문제가 생길 정도로 상당한 충격을 입었다고 가정해 보자. 그렇다면 1994~2000년 북한기근은 향후 이들의 교육이나 근로, 건강, 사회생활 모든 부문에서 평생에 걸쳐 부정적인 영향을 미칠 것이다. 기근 기간 동안 소년기를 보낸 세대는 어떤가? 이들 역시 향후 그들의 신체발달에 부정적인 영향을 받았음은 물론, 무엇보다 이들은 7-8년에 달하는 기근 기간 동안 정상적인 교육의 기회를 사실상 박탈당했을 것이고, 따라서 1994~2000년 북한기근은 이들의 평생에 걸친 노동생산성에 부정적인

영향을 미치게 될 것이다. 이러한 사정은 기근 기간 동안 청년기 또는 장년기를 보낸 세대에게도 결코 예외는 아닐 것이다. 따라서 우리가 북한기근과 관련된 두 가지 요소, 즉 1) 극단적인 식량부족 스트레스와 2) 상대적으로 예상보다 낮은 사망률을 동시에 보게 되면, 우리는 북한기근의 피해를 단순한 사망률의 상승현상으로 이해하는 것이 아니라, 그 후 수십 년이 갈지도 모를 기근의 사회경제적 영향에 보다 맞는 초점을 맞추어 분석하려 시도할지도 모른다.

더욱이 이러한 문제는 북한에만 국한된 것이 아니다. 예를 들어, 현재와 같은 추세로 남북한 경제협력이 확대된다고 가정해 보자. 한국의 대북진출 규모가 미미한 초기의 상황에서는 이러한 기근의 영향이 별다른 문제가 되지 않을 수도 있다. 북한당국이 향후의 경제확대를 위해 북한에서도 가장 양질의 노동력을 공급할 가능성이 크기 때문이다. 그러나 남북경협이 확대되어 북한에 진출한 한국기업이 일반적인 북한 노동자와 대면하게 되고, 만의 하나 이들이 1994~2000년 기근의 피해를 직접 받은 세대라면 어떤 결과가 빚어질까? 7~8년에 이르는 기근 기간 동안 직장에 소속되었던 세대는 직장을 떠나 그간의 노동 숙련도에 커다란 타격을 입었으며, 기근 기간 동안 학교에 소속되었던 세대는 정상적인 학교 교육의 부재로 향후의 노동 생산성 향상에 문제를 들어낸다면 말이다. 또한 만일 남북 간의 관계가 바라던 것처럼 경제통합 상황으로 발전한 이후, 한국정부가 1994~2000년 북한기근의 영향으로 상당수의 북한인구가 심각한 건강상의 문제에 직면해 있음을 발견한다면, 과연 어떤 대책을 내놓아야만 할까?

만일 어떤 연구자가 1995~97년간 북한에서 3백만 명에 이르는 대규모의 아사자가 발생했다고 주장한다고 하자. 그렇다면 그는 북한기

근이 종식된 이후 그것이 향후 수십 년 동안 미치게 될지도 모를 파장에 대해서는 상대적으로 보다 많은 관심을 기울이지 않을지도 모른다. 왜냐하면 1) 기근 기간 동안 북한은 사상 유례없는 식량부족 스트레스에 시달렸으며 2) 그 결과 사상 유례없는 대규모 아사자가 발생한 것으로 이해되므로, 이들 양 변수, 즉 식량부족에 따른 스트레스의 규모와 아사자의 규모 사이에 존재할지도 모를 불일치의 의미를 찾는 작업을 그가 머리를 싸매고 해야 할 이유가 상대적으로 더욱 적기 때문이다. 이런 이유에서 우리는 이 글에서 1994~2000년 북한 기근에 따른 인구손실 규모를 58~112만 명이라고 지적했다고 해서, 그것이 곧 북한기근의 피해 규모가 그만큼 작았다고 주장하는 것이라고는 결코 믿지 않는다. 정반대로 그것은 북한기근이 아직까지 인류가 보지 못한 장기적이고도 심층적인 사회경제적 피해를 몰고 올지도 모를 극단적으로 심각한 기근이었음을 새롭게 강조하는 것이라고 믿는 것이다.

# 참 고 문 헌

## 1. 단행본

- 김성보. 『북한의 농업생산능력 평가』. 서울: 한국농촌경제연구원, 1983.
- 김연철. 『북한의 배급제 위기와 시장개혁 전망』. 서울: 삼성경제연구소, 1997.
- 김중수 (편). 『(북한식량난을 증언한다) 정말이지 살아남는 것이 목표입니다』. 서울: 통일샘, 1997.
- 내외통신사 (편). 『북한실상 종합 자료집』, 1995.
- 리철희. 『식량문제해결경험』. 평양: 사회과학 출판사, 1986.
- 박영근 외. 『주체의 경제관리리론』. 평양: 사회과학출판사, 1992.
- 박영호. 『농촌테세의 광휘로운 빛발아래 이룩된 위대한 전변』. 평양: 농업 출판사, 1994.
- 북한문제연구소 (편). 『북한의 식량사정』. 서울: 북한문제연구소, 1992.
- 서동익. 『인민이 사는 모습 1 & 2』. 서울: 자료원, 1995.
- 선환승. 『북한주민의 직장생활과 노동』. 서울: 공보처, 1994.
- 신동완 외. 『북한의 농업기술』. 서울: 오성출판사, 1998.
- 오경찬. 『북한의 식량난 해결할 수 있다』. 서울: 대왕사, 1997.
- 이우홍. 『(원산농업대학 강사가 본) 가난의 공화국』. 통일일보사, 1990.
- 한국통계청. 『남북한경제사회상 비교』, 각년도.
- \_\_\_\_\_. 『북한인구추계결과』, 1999.8.
- Chung, Joseph Sang-hoon. *The North Korean Economy*. Stanford, Hoover Institution Press, 1974.
- Conquest, R. *The Harvest of Sorrow*. London: Hutchinson, 1986.
- Davis R. W., Harrison M. and Wheatcroft S. G. *The Economic Transformation of the Soviet Union, 1913-1945*. Cambridge University Press, 1994.
- De Waal A. *Famine That Kills: Darfur, Sudan, 1984-1985*. Oxford: Clarendon Press, 1989.

- Devereux, S. *Theories of Famine*. New York: Harvester Wheatsheaf, 1993.
- Dreze J. and Sen A. *Hunger and Public Action*. Oxford : Clarendon Press. 1989.
- Dreze, J. *The Economics of Famine*. Cheltenham: Elgar, 1999.
- Hunter, Helen-Lousie. *Kim Il Sung's North Korea*. Praeger Publishers, 1999.
- Lee, Suk. *Food Shortages and Economic Institutions in the Democratic People's Republic of Korea*. Ph. D. Thesis, University of Warwick, 2003.
- Lewin, M. *The Making of the Soviet System*. London: Methuen, 1985.
- Sen, Amartya. *Poverty and Famines*. Oxford: Clarendon Press, 1981.

## 2. 논문

- 박경서. “제일 안 먹는게 가장입니다.” 김종수(편), 『(북한식량난을 증언한다) 정말이지 살아남는 것이 목표입니다』. 서울: 통일샘, 1997.
- 스트브 린튼. “북한은 하나의 실험실이 되어 버렸습니다.” 김종수(편), 『(북한식량난을 증언한다) 정말이지 살아남는 것이 목표입니다』. 서울: 통일샘, 1997.
- 안동일. “북한협동농장 방문기.” 『사회와 사상』, 1989.10.
- 안영민. “북한 아사자 수의 진실찾기.” (월간) 『말』, 1999.10.
- 안종철. “북한의 체제유지와 식량문제.” 『한국동북아논총』 제3집, 1996.
- 유호열. “북한식량문제의 정치 경제.” 『세계지역 연구논총』, 1998.12.
- 이민복. “집단농장을 개인화해야 북한식량난 해결된다.” 『월간조선』, 1995.7.
- 이삼식. “북한 기아사 수준과 정책적 함의.” 『보건복지포럼』 Vol. 43, 2000.4.
- 이 석. “1980년대 북한의 식량생산, 배급, 무역 및 소비: 식량위기의 기원.” 『현대북한연구』 제7권 1호, 2004.

- \_\_\_\_\_. 1994-“2000년 북한기근: 초과 사망자 규모와 지역별 인구변화.” 『국가전략』 제10권 1호, 2004.
- 이일영. “북한 농업의 성격에 관한 시론적 연구.” 『농업정책 연구』 Vol. 25 No. 2, 1998.12.
- 장남수. “북한의 식량난 실태와 주민들의 영양 상태.” 『통일경제』 Vol. 49, 1999.1.
- 정기원, 이상은. “남북한의 인구, 보건 사회보장 비교.” 한국보건사회연구원, 1995.
- 조동호. “북한 식량난의 경제적 파급효과.” 『KDI 정책포럼』 제14호, 1999.9.
- 한승훈. “분배 측면에서 본 북한의 기근.” 『KDI 북한경제리뷰』. 2000.3.
- 히라타 류타로. “북한농업실상과 농업통계의 제문제.” 『제4회 북한농업기반 국제세미나』. 서울: 농업진흥청, 1998.11.
- 통일부. (보도자료) “북한의 식량사정과 대외 의존도 평가,” 1999.9.17.
- Murooka, T. “북한의 농산물 무역현황과 전망.” 『북한농업과 사회주의 국가의 농업개혁』. 서울: 한국농촌경제연구원, 1992.
- Ashton, B. Hill K and Piazza A. “Famine in China, 1958-61.” *Population and Development Review*. vol. 10, 1984.
- Beal, Tim. “The Crisis in North Korea: Seeds of Hope.” *Working Paper*, the Asian Studies Institute of Victoria University of Wellington, 1999.
- Bowbrick, Peter. “Causes of Famine.” *Food Policy*. May, 1986.
- Brun, E & Hersh J. “Socialist Korea.” New York: Monthly Review Press, 1977.
- Carter, Colin A. and Zhang Bin. “The Weather Factor and Variability in China’s Grain Supply.” *Journal of Comparative Economics*. Vol. 26, 1998.
- Chang, Gene Hsin and Wen Guanzhong James. “Communal Dining and the Chinese Famine of 1958-1961.” *Economic Development and Cultural Change* 46(1), October 1997.
- Chun, Hong Tack. “Economic Conditions in North Korea and Pro-

- spects for Reform.” *North Korea After Kim Il Sung* (Ed) by Henriksen, T. H and Mo, J., Hoover Institution Press, California, 1997.
- Choi, Su Hon. Statement by Coi Su Hon, Vice Minister of Foreign Affairs of the DPR Korea. Presented at “Thematic Round Table Meeting on Agricultural Recovery and Environmental Protection For the Democratic People’s Republic of Korea (DPRK)”, Geneva, 28-29 May, 1998.
- Coles, J. and Hammond P. “Walrasian Equilibrium Without Survival: Existence, Efficiency, and Remedial Policy.” Basu, K. Pattanaik, P. and Suzumura, K., Eds. *Choice, Welfare, and Development*. A Festschrift in Honour of Amartya K. Sen. Oxford and New York, 1995.
- Colin, A Carter and Zhang Bin. “The Weather Factor and Variability in China’s Grain Supply.” *Journal of Comparative Economics*. Vol. 26, 1998.
- Corbett, Jane. “Famine and Household Coping Strategies.” *World-Development* 16(9), Sep. 1998.
- DPRK. “Core Document Forming Part of The Reports of State Parties.” United Nations Human Rights Instruments. 16 July 2002.
- \_\_\_\_\_. “Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.” Second Periodic Reports submitted by State Parties under articles of 16 and 17 of the Covenant. United Nations Economic and Social Council, 15 May 2002.
- DPRK Central Bureau of Statistics. “Tabulation on the Population Census of the Democratic People’s Republic of Korea” (31 December 1993), 1995.
- \_\_\_\_\_. “Report on the DPRK Nutrition Assessment”, November 2002.

- DPRK/UNDP. Thematic Round Table Meeting on Agricultural Recovery and Environmental Protection For the Democratic People's Republic of Korea (DPRK), Geneva, 28-29 May, 1998.
- Eberstadt, Nicholas. "North Korea As an Economy Under Multiple Severe Stresses: Analogies and Lessons from Past and Recent Historical Experience." *Communist Economies and Economic Transformation*. June, 1997
- \_\_\_\_\_. "North Korea's Interlocked Economic Crisis." *Asian Survey*. March, 1998.
- \_\_\_\_\_. "Development Structure and Performance of the DPRK Economy: Empirical Indications." Lau, L. J. and Yoon, C. H. (Ed). *North Korea in Transition: Development Potential and Social Infrastructure*, Stanford University Press, 2000.
- \_\_\_\_\_. "Our Own Style Statistics: Availability and Reliability of Official Quantitative Data For the Democratic People's Republic of Korea", paper presented at "Advancing Statistics for the Next Millennium." International Statistical Forum, The ROK National Statistical Office and Korean Statistical Society. Taejon, ROK, September 1999.
- Eberstadt, N., Judith. *The Population of North Korea*. Berkeley: Korea Research Book, 1992.
- Economic Research Institute for North East Asia. "Caloric Intake in North Korea: 1992-1993." *ERINA Discussion Paper*. No. 9406, 1994.
- Ellman, Michael. "A Note on the Number of 1933 Famine Victims." *Soviet Studies*. Vol. 43, 1991.
- \_\_\_\_\_. "The 1947 Soviet Famine And The Entitlement Approach To Famine", the Paper Prepared for *BASEES 99*, Mar. 1999.

- Erich & Marilyn Weingartner. "Is Aid the Answer?." The 1999 Dorothy & David Lam Lecture at the University of Victoria. British Columbia, 1999.
- FAO/WFP. "Special Report - FAO/WFP Crop and Food Supply Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea" (22 December, 1995). (6 December, 1996). (5 November, 1997). (June 1998). (12 November, 1998). (29 June, 1999). (8 November, 1999).
- \_\_\_\_\_. "Special Alert : Democratic People's Republic of Korea." (No. 267, 6 September, 1996). (No. 275, 3 June, 1997). (No. 277, 11 September, 1997). (No. 280, 6 March, 1998).
- Goodkind, D. Lorrain. "The North Korean Famine and Its Demographic Impacts." *In Population and Development Review* Vol. 27 No. 2. 2001.
- Gustavson, Kristin R and Lee-Rudolf Jinmin. "Political and Economic Human Rights Violation in North Korea." *North Korea After Kim Il Sung.* (ed) by Henriksen, T.H and Mo, J., California: Hoover Institution Press, 1997.
- Kim, Hyung Shik. "North Korea. Social Welfare in Socialist Countries." (ed.) by Dixon, J and Macarov, D. Routledge, 1992.
- Kim, Lee and Sumner. "Assessing the Food Situation in North Korea." *Economic Development and Cultural Change.* Vol 46. No. 3, 1998.
- Kirk, M.. Final Report to Benjamin A. Gilman (R-NY). The Chairman of International Relations Committee, US House of Representatives. "Mission to North Korea and China", August 11-23, 1998.
- Korean Buddhist Sharing Movement. "The Food Crisis of North Korea: Witnessed by 1,694 Food Refugees", 1998.

- Lautze, Sue. "North Korea Food Aid Assessment (May-June 1996)." US Agency for International Development(USAID), 1996.
- Lee, C., W. Nakano T. and Nobukuni M. "Estimate of the Supply and Demand for Grain in the Democratic People's Republic of Korea: 1995." *ERINA Discussion Paper*. No. 9507. 1995.
- Lee, Hy-Sang. "Supply and Demand for Grains in North Korea." *Human Rights in North Korea*. Sung Chul Choi Center for the Advancement of North Korean Human Rights, 1999.
- Natios, Andrew. "The Politics of Famine in North Korea." *USIP Special Report*, 1999.
- Niksch, Larry A. 1997. "North Korean Food Shortages: U.S and Allied Responses." CRS Report for Congress.
- Noland, M. "Prospects for a North Korean External Economic Opening." *North Korea After Kim Il Sung*. (ed.) by Henriksen, T. H and Mo, J., California: Hoover Institution Press, 1997a.
- \_\_\_\_\_. "Why North Korea Will Muddle Through." *FOREIGN AFFAIRS*. vol. 76. 1997.
- Noland, M. "Famine and Reform in North Korea." Institute for International Economics Working Paper 03-05, 2003.
- Noland, M. Robinson S and Liu L. "The Economics of Korean Unification." Institute for International Economics Working Paper 97-5, 1997.
- Noland, M. Robinson S and Wang T., "Famine in North Korea." Institute for International Economics Working Paper, 1999.
- \_\_\_\_\_. "Rigorous Speculation: The Collapse and Revival of the North Korean Economy." Institute for International Economics Working Paper 99-1, 1999.
- \_\_\_\_\_. "Famine in North Korea: Causes and Cures." *Economic Development and Cultural Change*. vol. 49, no. 4, 2001.

- O'Rourke, K. "The Economic Impact of the Famine in the Short and Long Run." University College, Dublin. Department of Political, 1999.
- Perry, W. J. "Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations." Washington, DC, 1999.
- Ravallion, M. "Famine and Economics." *Journal of Economic Literature*. vol. 35, 1997.
- Reese, David. "The Prospects for North Korea's Survival." *Adelphi Paper* 323. International Institute for Strategic Studies, 1998.
- Robinson, C. W., Lee M. K., Hill K. and Burnham G. M. "Mortality in North Korean Migrant Households: A Retrospective Study." *The Lancet*. vol. 354, 1999.
- Sen, Amartya. "The Causation and Prevention of Famines: A Reply." *Journal of Peasant Studies*. vol. 21, 1993.
- Smith, Heather. "The North Korean Economy: Collapse, Stasis or Reform?." *Brookings Discussion Papers in International Economics* 133, 1997.
- Snyder, Scott. "A Coming Crisis on the Korean Peninsula?." *USIP Special Report*, 1996.
- Solow, Robert M. "Technical Change and Aggregate Production Function." *Review of Economic and Statistics*. Vol. 39, 1957.
- United States General Accounting Office. "North Korea Restricts Food Aid Monitoring." Report to the Chairman, Committee on International Relations, House of Representatives, 1999.
- US Centre for Disease Control and Prevention. "Status of Public Health-Democratic People's Republic of Korea, April 1997." *MMWR*. vol. 46, no. 24, 1997.
- US Congress North Korea Advisory Group. Report to The Speaker. US House of Representatives, November 1999.
- Valfells, Jon. "Mass Famine Looms As Crops Fail." Electronically

- Accessed at <<http://www.megastories.com>>, 1999.
- Watts, Jonathan. "22 May A Starving Nation." *Lancet*. 353, 1999.
- Wheatcroft S. G. "More Light on the Scale of Repression and Excess Mortality in the Soviet Union in the 1930s." *Soviet Studies*. vol. 42, 1990.
- Wheatcroft S. G. & Davies, R. W. "The Soviet Famine of 1932-3 and the Crisis in Agriculture." the Paper Prepared for *BASEES* 99, 1999.
- Wheatcroft S. G., Tauger & Davies R. W. "Stalin, Grain Stocks and the Famine of 1932-1933." *Slavic Review*, 1995.
- World Food Program. "Nutrition Survey of the DPRK." November 1998.
- \_\_\_\_\_. "On the Knife Edge of a Major Famine." Rome, 1997.
- Yang, Dali L. *Calamity and Reform in China: State, Rural Society, and Institutional Change Since the Great Leap Famine*. Stanford: Stanford University Press, 1996.
- Zhang, Bin. "Total Factor Productivity of Grain Production in the Former Soviet Union." *Journal of Comparative Economics*. vol. 24, 1997.